



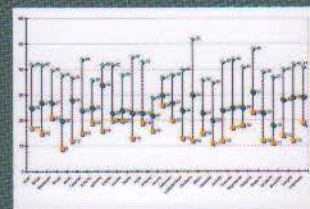
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ
ΠΟΡΤΡΑΙΟ
ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ 2010

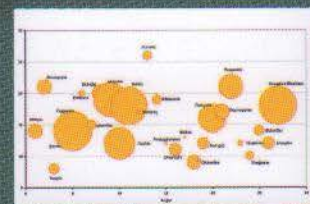
Φτώχεια και Κοινωνικές
Ανισότητες



Απασχόληση
και Αγορά Εργασίας



Στρατηγικές
και Πολιτικές
Κοινωνικής Ένταξης



Επιμέλεια:

Μ. Ναούμη - Γ. Παπαέτρου
Ν. Σπυροπούλου - Έ. Φρονίμου - Μ. Χρυσάκης

Αθήνα 2010

ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ
ΠΟΡΤΡΑΙΤΟ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ
2010

Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2010
The Social Portrait of Greece 2010
Le Portrait Social de la Grèce

© 2010 ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
Μεσογείων 14-18, Αθήνα 115 27
Τηλ.:(210) 7491600, Fax: (210) 7489800
<http://www.ekke.gr>

© 2010 NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH
14-18 Messoghion Av., 115 27
Tel.: (210) 7491600, Fax: (210) 7489800

Κεντρική διάθεση των εκδόσεων
Μεσογείων 14-18, Αθήνα 115 27
Τηλ.:(210) 7491707, Fax: (210) 7488435
e-mail: ekdosis@ekke.gr
<http://www.ekke.gr>

ISSN 1109-5989

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ
ΠΟΡΤΡΑΙΤΟ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ
2010

Επιμέλεια

Ματίνα Ναούμη
Γεωργία Παπαπέτρου
Ναταλία Σπυροπούλου
Έμμη Φρονίμου
Μανώλης Χρυσάκης

ΑΘΗΝΑ 2010

Επιστημονική Επιτροπή

Νότα Κυριαζή *Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου*
Διονύσης Μπαλούρδος *Αν. Διευθυντής ΙΝΚΠΟ*
Γιάννης Σακέλλης *Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου*

Κατάλογος συγγραφέων

Βεζυργιάννη Κατερίνα	<i>Κοινωνική Ψυχολόγος</i>
Ζιώμας Δημήτρης	<i>Οικονομολόγος</i>
Καππή Χρύσα	<i>Ψυχολόγος-Κοινωνιολόγος</i>
Καραντινός Δημήτρης	<i>Οικονομολόγος</i>
Κετσετζοπούλου Μαρία	<i>Οικονομολόγος</i>
Κοτταρίδη Γίτσα	<i>Κοινωνιολόγος</i>
Μουρίκη Αλίκη	<i>Κοινωνιολόγος</i>
Μπαλούρδος Διονύσης	<i>Οικονομολόγος-Δημογράφος</i>
Μπούζας Νίκος	<i>Οικονομολόγος</i>
Ναούμη Ματίνα	<i>Δημογράφος</i>
Παπαλιού Όλγα	<i>Νομικός</i>
Παπαπέτρου Γεωργία	<i>Φιλολόγος</i>
Σκορδίλης Αντώνης	<i>Δημοσιογράφος</i>
Σπυροπούλου Ναταλία	<i>Κοινωνιολόγος</i>
Συμεωνίδου Χάρης	<i>Οικονομολόγος-Δημογράφος</i>
Τζωρτζοπούλου Μαρία	<i>Πολιτικός Επιστήμων</i>
Φακιολάς Νίκος	<i>Κοινωνιολόγος</i>
Χριστοφιλοπούλου Σταυρούλα-Ελένη	<i>Οικονομολόγος</i>
Χρυσάκης Μανώλης	<i>Οικονομολόγος</i>

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	11
<i>Διονύσης Μπαλούρδος Αναπληρωτής Διευθυντής Ινστιτούτου Κοινωνικής Πολιτικής</i>	
Πρώτη Ενότητα: Φτώχεια και Κοινωνικές Ανισότητες	15
Η φτώχεια στην Ελλάδα. Συγκριτικά στοιχεία με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης	
<i>Διονύσης Μπαλούρδος – Ματίνα Ναούμη</i>	17
Φτώχεια, αποστέρηση και ανισότητες στην υγεία: προκλήσεις και πολιτικές	
<i>Μανώλης Χρυσάκης</i>	49
Η παιδική φτώχεια στην Ελλάδα: «μικρός τόπος μεγάλα προβλήματα»	
<i>Νίκος Μπούζας</i>	71
Ο πλούτος της πραγματείας περί φτώχειας. Διαχρονικότητα, παγκοσμιότητα, θεραπείες και μεταλλάξεις	
<i>Χρύσα Καππή</i>	83
Δεύτερη Ενότητα: Απασχόληση και Αγορά Εργασίας	97
Εξελίξεις στην αγορά εργασίας κατά την περίοδο της πρόσφατης οικονομικής κρίσης 2008-2009	
<i>Μαρία Κετσετζοπούλου</i>	99
Το «νέο προλεταριάτο»: επισφαλώς εργαζόμενοι – οι παρίες της σύγχρονης αγοράς εργασίας	
<i>Αλίκη Μουρίκη</i>	109
Τρίτη Ενότητα: Στρατηγικές και Πολιτικές Κοινωνικής Ένταξης	123
Καταπολέμηση των διακρίσεων: μια προκαταρκτική προσέγγιση	
<i>Δημήτρης Καραντινός – Σταυρούλα-Ελένη Χριστοφιλοπούλου</i>	125
Οικογενειακές - δημογραφικές πολιτικές στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανάλυση κόστους - οφέλους για την Ελλάδα	
<i>Χάρης Συμεωνίδου</i>	139

Στρατηγική ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης <i>Νίκος Φακιολάς</i>	159
Η πολυπολιτισμική πραγματικότητα στα σχολεία. Αναγκαιότητα μιας νέας στρατηγικής για την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών <i>Γεωργία Παπαέτρου – Μαρία Τζωρτζοπούλου</i>	171
Αναπηρία: θέματα ορολογίας <i>Γίτσα Κοτταρίδη – Αντώνης Σκορδίλης</i>	185
Νέες προσεγγίσεις για την κοινωνική και οικονομική ένταξη των ψυχικά ασθενών: Η περίπτωση των Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης <i>Δημήτρης Ζιώμας – Κατερίνα Βεζυργιάννη</i>	195
Το ζήτημα των αστέγων: μια πρώτη προσέγγιση <i>Ολγα Παπαλιού</i>	213
Στόχοι και πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης στην Ελλάδα <i>Ναταλία Σπυροπούλου</i>	229

Εισαγωγή

Αρκετά χρόνια πριν τη σημερινή κρίση, κάποιοι ειδικοί αναλυτές, όπως ο Peter Townsend και ο David Gordon (2000), είχαν επισημάνει ότι στην Ευρώπη, τις τελευταίες δύο δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, «η κοινωνική πόλωση φαίνεται να έχει επιταχυνθεί επειδή οι αποδοχές και η αγορά εργασίας απορρυθμίζονται, η προοδευτική φορολογία μειώνεται, οι κοινωνικές παροχές με έλεγχο του εισοδήματος διευρύνονται, ενώ ταυτόχρονα η κοινωνική ασφάλιση αποδυναμώνεται και οι δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμοί και υπηρεσίες ουσιαστικά ιδιωτικοποιούνται».¹

Σήμερα, οι παραπάνω διαπιστώσεις αποτελούν πλέον ένα γεγονός σε εξέλιξη, το οποίο διαχρονικά εντείνεται και επιδεινώνεται. Είναι επίσης αναμφισβήτητο ότι η χρηματοπιστωτική κρίση έχει επηρεάσει σημαντικά τη χώρα μας και οι επιπτώσεις της δεν περιορίζονται μόνον σε αυτούς που αδυνατούν να αντεπεξέλθουν στην κάλυψη των βασικών τους αναγκών ή στους ανθρώπους που έχασαν τη δουλειά τους, αλλά και σε πολλές οικογένειες που αντιμετωπίζουν πλέον το μέλλον τους με αβεβαιότητα. Αν η ελληνική οικονομία συνέχιζε να βαδίζει και να αναπτύσσεται στο άνισο περιβάλλον που είχε διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια, οι τάσεις για διεύρυνση και εξάπλωση της φτώχειας θα ήταν ακόμα εντονότερες.

Σε ορισμένες περιπτώσεις οι πολιτικές παρεμβάσεις και οι αυτόματοι σταθεροποιητικοί μηχανισμοί των συστημάτων πρόνοιας περιόρισαν κάπως τις οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες της ύφεσης. Ωστόσο, είναι δύσκολο, να αξιολογήσουμε απόλυτα το ανθρώπινο κόστος αυτής της κρίσης στη χώρα μας, καθώς ο αντίκτυπος στις αγορές εργασίας και στον ευρύτερο πληθυσμό, ιδίως όσον αφορά τις πλέον ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, δεν έχει ακόμη πλήρως μετρηθεί. Ταυτόχρονα, η ανάγκη να περιοριστεί η αύξηση των δημοσίων δαπανών, επιτάσσει τη βελτίωση της ποιότητας των παρεμβάσεων και, σε μερικές περιπτώσεις, το σαφή καθορισμό στόχων και προτεραιοτήτων με αποτελεσματικότερα και ουσιαστικότερα μέτρα κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης.

Αλλωστε, ο κατάλογος των κοινωνικών προκλήσεων, είναι μακρύς, διευρύνεται συνεχώς και περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τον κίνδυνο για αύξηση των ποσοστών της φτώχειας, των κοινωνικών διακρίσεων, των μακροχρόνια ανέργων, των εργαζόμενων φτωχών, των χαμηλοσυνταξιούχων και της παιδικής φτώχειας. Κάθε νέα πρόβλεψη των επιπτώσεων της κρίσης και κάθε νέα εκτίμηση των δεικτών ανισότητας και φτώχειας² -οσοδήποτε δραματική- σύντομα ξεπερνιέται από τις εξελίξεις, πράγμα που ενισχύει την αβεβαιότητα και δυσχεραίνει τη χαρτογράφηση του συνολικού φάσματος της νέας πολυμορφικής και πολύπλοκης πραγματικότητας. Η *παραδοσιακή φτώχεια*, η οποία μεταφέρεται από γενιά σε γενιά και συνδέεται με οικονομικούς κυρίως παράγοντες, διαπλέκεται με τις *νέες αστικές μορφές φτώχειας* που καθορίζονται από μια αλληλουχία αρνητικών παραγόντων όπως για παράδειγμα η απώλεια εργασίας, η απώλεια εισοδήματος ή κατοικίας, τα διαζύγια κ.λπ.

Απαιτείται, επομένως, να αναπτυχθούν νέες συστηματικές θεωρητικές προσεγγίσεις, νέοι δείκτες μέτρησης και νέα μεθοδολογικά εργαλεία για την κατανόηση των φαινομένων. Για παράδειγμα, ο δείκτης ανισότητας S80/S20,³ ο οποίος ανήλθε το 2008 στο 5,9, δεν επαρκεί πλέον και δεν καλύπτει ποσοτικά το σύνολο της έκτασης των κοινωνικών ανισοτήτων. Είναι προφανές, ότι μέσα στο πλουσιότερο κομμάτι του πληθυσμού εμπεριέχεται ο μεγάλος

¹ Βλέπε: Townsend P., Gordon D., 2000, *Breadline Europe, the measurement of poverty*, The Policy Press, UK.

² Μετρούμενη π.χ. με τους δείκτες Gini ή S20/S80 και τη μισθολογική διαφορά μεταξύ φύλων.

³ Δηλαδή το μερίδιο του εισοδήματος του πλουσιότερου 20% του πληθυσμού είναι σχεδόν 6 φορές μεγαλύτερο από το μερίδιο του εισοδήματος του φτωχότερου 20% του πληθυσμού.

πλούτος, ενώ το φτωχότερο κομμάτι συμπεριλαμβάνει και την κατώτατη ακραία φτώχεια. Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία της έρευνας συνθηκών διαβίωσης (EU-SILC), 832.975 νοικοκυριά το 2008 ή 2.186.869 άτομα αντιμετώπιζαν ήδη τον κίνδυνο φτώχειας, ενώ πάνω από το 60% των νοικοκυριών της χώρας είχαν κάποιο χρέος και αντιμετώπιζαν δυσκολία να ανταπεξέλθουν στις άμεσες οικονομικές τους υποχρεώσεις.

Εξάλλου, οι ανησυχίες για τις διαφαινόμενες δημογραφικές αλλαγές δεν περιορίζονται απλά και μόνο στη γήρανση του πληθυσμού και στα χαμηλά ποσοστά γονιμότητας. Οι ευρύτερες αλλαγές στη μορφή της οικογένειας,⁴ όπως τη γνωρίζαμε μέχρι πρόσφατα, αλλά και οι διαρκώς επιταχυνόμενες μεταναστευτικές ροές, καθώς και η αυξανόμενη αναλογία φτωχών παιδιών και μόνων γονέων, αποτελούν προκλήσεις που συνδέονται στενά με τα επίσης διευρυνόμενα επίπεδα οικονομικής ανισότητας, φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Άλλωστε, πρόσφατες έρευνες θέτουν στο στόχαστρο ή και αμφισβητούν την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, που προσδιορίζεται κυρίως ως αποκλεισμός από την αγορά εργασίας και αναπτύσσουν την έννοια της δυσμενούς ενσωμάτωσης (adverse incorporation). Πιο συγκεκριμένα, διατυπώνεται η άποψη ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν είναι ο μόνος κίνδυνος που απειλεί τους φτωχούς, οι οποίοι μπορεί να βρίσκονται «εντός» του κοινωνικού, οικονομικού ή πολιτικού κύκλου αλλά με ένα τρόπο που δεν είναι, εντέλει, πάντοτε προς όφελός τους και που, αντιθέτως, μπορεί να επιδεινώνει την κατάστασή τους με δυσμενείς γι' αυτούς επιπτώσεις.

Έτσι, μπορεί να υπάρχουν γι' αυτούς κάποιες ευκαιρίες απασχόλησης, αλλά αυτές αφορούν συνήθως θέσεις εργασίας τόσο χαμηλά αμειβόμενες, που δεν τους επιτρέπουν ποτέ να ξεφύγουν από το φαύλο κύκλο της φτώχειας. Αντίστοιχα, η δυνατότητα να ψηφίζουν και να είναι τυπικά μέλη ενός δημοκρατικού κράτους, δεν αναιρεί το γεγονός ότι κανένας δεν αντιπροσωπεύει πραγματικά τα συμφέροντά τους. Επιπλέον, η καταπολέμηση των διακρίσεων, η οποία εστιάζει κυρίως σε πολιτικές που αφορούν κοινωνικές ομάδες, οι οποίες γίνονται αντικείμενο αδικαιολόγητα άνισης μεταχείρισης και βρίσκονται αντιμετώπιες με τον κίνδυνο πιθανού στιγματισμού, φαίνεται ότι τείνουν να υποκαταστήσουν σταδιακά τις πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού και κυρίως του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας. Η φτώχεια, με την ευρύτερη έννοια του όρου, δεν θεωρείται πλέον ως ένας πιθανός κίνδυνος που καθένας θα μπορούσε να αντιμετωπίσει σε κάποια φάση της ζωής του, μόνο εξαιτίας του αποκλεισμού του από την αγορά εργασίας. Στις προηγμένες κοινωνίες μας, όχι μόνο η έλλειψη εργασίας αλλά και η προσωρινή και επισφαλής εργασία μπορεί να οδηγήσουν στη φτώχεια.⁵

Σε περιόδους οικονομικής κρίσης, η ανεργία ενδέχεται να παραμείνει υψηλή ενώ η εργασία δεν φαίνεται να αποτελεί από μόνη της ένα ικανοποιητικό δίκτυο προστασίας ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Είναι πλέον γνωστό ότι ένα σημαντικό ποσοστό φτωχών ανθρώπων, απασχολείται σε, κακής ποιότητας, θέσεις της δευτερεύουσας αγοράς εργασίας, οι οποίες δεν παρέχουν ένα ικανοποιητικό εισόδημα για μια αξιοπρεπή και ασφαλή διαβίωση. Επίσης, η απασχόληση δεν αποτελεί πάντα άμεση προτεραιότητα για ανθρώπους που αντιμετωπίζουν πολυποίκιλες δυσκολίες που αφορούν τη χαμηλή τους εκπαίδευση, την υγεία ή τις συνθήκες στέγασής τους. Σχετικά με τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, η επικέντρωση, σχεδόν αποκλειστικά στις πολιτικές απασχόλησης, αποτυγχάνει να ανα-

⁴ Η αλλαγή αυτή καθορίζεται από χαρακτηριστικά όπως η χρονική αναβολή του γάμου, η αύξηση της αναλογίας των ατόμων που ζουν μόνα τους, η αύξηση της ελεύθερης –εκτός γάμου– συμβίωσης, η παρατεταμένη διαμονή παιδιών στο πατρικό σπίτι, η καθίζηση των γεννήσεων (baby bust) καθώς και η μεγάλη αύξηση του ποσοστού διαζυγίων.

⁵ Βλέπε: Scharpf F., 2000, "The viability of advanced welfare states in the international economy", *Journal of European Public Policy*, 7, 2.

γνωρίσει το γεγονός ότι αποτελούν πολύπλοκα κοινωνικά προβλήματα που απαιτούν περισσότερο ολοκληρωμένες πολιτικές προσεγγίσεις καθώς και διαρθρωτικές αλλαγές.

Η άποψη ότι η οποιαδήποτε εργασία είναι καλύτερη από καμία εργασία (και ιδιαίτερα καλύτερη από τη στήριξη στα προνοιακά επιδόματα) είναι αμφισβητήσιμη. Ο εξαναγκασμός ενός ατόμου να αναλάβει οποιαδήποτε εργασία μπορεί να έχει σοβαρές επιπτώσεις στις δεξιότητές του και επομένως στη μακροπρόθεσμη δυνατότητά του να διατηρηθεί στην αγορά εργασίας, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για ανειδίκευτη, κακή και ανασφάλιστη εργασία. Από αυτήν την άποψη, οι Paugam και Atkinson κάνουν διάκριση μεταξύ της «υποβαθμισμένης ένταξης» (disqualified integration) που αναφέρεται στην περίπτωση ατόμων ανειδίκευτων, οι οποίοι όμως έχουν εργασία με ασφάλιση και της εργασίας ως «συμβιβαστικής ένταξης» (compromised integration) που αφορά την περίπτωση ανειδίκευτων εργατών, απασχολούμενων στη δευτερεύουσα αγορά εργασίας ή στην άτυπη οικονομία, οι οποίοι δεν έχουν την κάλυψη κοινωνικής ασφάλισης.⁶

Με αυτές τις σκέψεις κατά νου, παραδίδουμε στη δημοσιότητα τον τέταρτο κατά σειρά τόμο της περιοδικής έκδοσης του Ινστιτούτου Κοινωνικής Πολιτικής του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ) με τίτλο *Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2010*, ο οποίος αποτελεί συμβολή στο φετινό «Ευρωπαϊκό Έτος για την Καταπολέμηση της Φτώχειας και του Κοινωνικού Αποκλεισμού». Το περιεχόμενό του χωρίζεται σε τρεις ενότητες, που αναφέρονται σε ζητήματα Φτώχειας και Κοινωνικού Αποκλεισμού, Απασχόλησης και Αγοράς Εργασίας καθώς και σε Στρατηγικές - Πολιτικές Κοινωνικής Ένταξης, αποτελεί δε τη συνεισφορά των ερευνητών του Ινστιτούτου στον επιστημονικό λόγο για την κατανόηση σημαντικών προβλημάτων που απασχολούν σήμερα την ελληνική κοινωνία.

Αθήνα, Ιούνιος 2010

*Διονύσης Μπαλούρδος
Αναπληρωτής Διευθυντής Ινστιτούτου Κοινωνικής Πολιτικής
του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών*

⁶ Βλέπε: Paugam S., 1996, "Poverty and Social Disqualification: A Comparative Analysis of Cumulative Social Disadvantage in Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (4):287-303 και Atkinson A., 1998, "Social Exclusion, Poverty and unemployment" in Atkinson A. and Hills J. (eds.), *Exclusion, Employment and Opportunity*, STICERD, London School of Economics, Discussion Papers Series CASE/4.



Πρώτη Ενότητα

Φτώχεια και Κοινωνικές Ανισότητες

Η φτώχεια στην Ελλάδα. Συγκριτικά στοιχεία με άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Διονύσης Μπαλούρδος
Ματίνα Ναούμη

Περίληψη

Σκοπός της παρούσας εργασίας αποτελεί η διερεύνηση της έντασης και της έκτασης της φτώχειας στην Ελλάδα συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ-27, με βάση τα στοιχεία της έρευνας EU-SILC, που δημοσιεύονται από την Eurostat. Ταυτόχρονα, περιγράφεται η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού, η οποία συνιστά το πλαίσιο πάνω στο οποίο αναπτύσσονται οι πολιτικές αντιμετώπισης της φτώχειας. Επιπλέον, καθορίζονται οι βασικές αιτίες της φτώχειας και ξεχωρίζουν οι ομάδες υψηλού κινδύνου. Όπως προκύπτει, διαχρονικά η φτώχεια στην Ε.Ε. παραμένει σχεδόν αμετάβλητη και κυμαίνεται κοντά στο 16-17%. Μεταξύ χωρών ωστόσο, η κατάσταση εμφανίζει στοιχεία έντονης πόλωσης. Από το ένα άκρο, υπάρχουν οι σκληροί πυρήνες, δηλαδή χώρες με μέγιστες τιμές στους δείκτες φτώχειας (Λετονία, Βουλγαρία, Ρουμανία, Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία). Στο άλλο άκρο, υπάρχουν οι Σκανδιναβικές χώρες (Σουηδία, Δανία, Φιλανδία) οι οποίες πλαισιώνονται από χώρες όπως η Σλοβενία, η Σλοβακία και η Τσεχία στις οποίες ο κίνδυνος φτώχειας είναι χαμηλός. Επιπλέον, φαίνεται ότι υψηλότερο κίνδυνο διατρέχουν οι άνεργοι, οι μονογονεϊκές οικογένειες καθώς και οι οικογένειες με πολλά παιδιά. Άλλωστε, διαπιστώνεται ότι η υψηλή εκπαίδευση και η απασχόληση σε όλες τις χώρες, δρουν ως δίχτυ προστασίας κατά της φτώχειας αν και λόγω της βαθειάς οικονομικής ύφεσης συχνά διαπιστώνεται ότι και για τους εργαζόμενους, υπάρχει υψηλός κίνδυνος φτώχειας, ο οποίος συνδέεται με τις χαμηλές δεξιότητες, την αβέβαιη και μερική απασχόληση και τις χαμηλές απολαβές.

Εισαγωγή: το πρόβλημα της φτώχειας στην Ε.Ε.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ανακήρυξε το 2010 ως ευρωπαϊκό έτος αγώνα κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η συγκεκριμένη απόφαση είχε ληφθεί πριν από την οικονομική κρίση, τον Οκτώβριο του 2008 και προέβλεπε ανάληψη πρωτοβουλιών και

δράσεων που θα οδηγούσαν στη βελτίωση της κοινωνικής συνοχής σε συνδυασμό με την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία νέων και ποιοτικότερων θέσεων εργασίας.

Τα οικονομικά προβλήματα, με επακόλουθο την αύξηση της ανεργίας σε πολλές χώρες το χρόνο που πέρασε, οδήγησαν στην απομάκρυνση από τους στόχους περί εξάλειψης της φτώχειας μέχρι το 2010, που είχε θέσει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Επισημαίνεται ωστόσο, ότι η ανάδειξη της φτώχειας και επομένως και των πολιτικών για την αντιμετώπισή της απέκτησε νέα σημασία από το 1970 και μετά. Η νέα ώθηση ήταν προϊόν προβληματισμού μιας νέας γενιάς οικονομολόγων, κυρίως του Α. Sen (1998 και 2000) που έθεσαν το ζήτημα της φτώχειας κάτω από νέα διερεύνηση, καθώς επίσης και του γεγονότος ότι διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΗΕ, η Παγκόσμια Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιέλαβαν τη φτώχεια στις προτεραιότητές τους.

Σε επιστημονικό επίπεδο, το παραδοσιακό ζήτημα των διαρθρωτικών αιτιών της φτώχειας, ο προσανατολισμός σε ερμηνείες βασισμένες σε έναν «φαύλο κύκλο» ή μία «κουλτούρα της φτώχειας», φαίνεται να έχει αντικατασταθεί από μία άλλη προβληματική η οποία επικεντρώνεται όχι τόσο πολύ στη διερεύνηση και στις απαντήσεις στο ερώτημα «γιατί υπάρχει φτώχεια» αλλά στο «πώς» θα αντιμετωπιστεί καλύτερα η φτώχεια και προ πάντων, στη διερεύνηση των χαρακτηριστικών των φτωχών. Ταυτόχρονα, η παραδοσιακή έννοια της φτώχειας συμπληρώνεται με την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, την πολυδιάστατη φτώχεια και τις «νέες αστικές μορφές φτώχειας». Οι τελευταίες προκύπτουν ως επακόλουθο μιας αλληλουχίας αρνητικών γεγονότων όπως απώλεια εργασίας και εισοδήματος, μακροχρόνια ανεργία, οικογενειακή κρίση (διαζύγια) κ.ά., που οδηγούν σε αδυναμία ρύθμισης της ζωής του ατόμου και εξασφάλισης μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης.¹

Ένα επιπλέον ζήτημα που προσέδρασε το ενδιαφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη φτώχεια και τον αγώνα για την εξάλειψή της, ήταν η μεθοδολογία μέτρησής της και η δυνατότητα σύγκρισης ανάμεσα στα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που διοργανώθηκε στο Λάκεν, το Δεκέμβριο του 2001, καθορίστηκαν 18 κοινοί στατιστικοί

¹ Κατά τον R. Chambers (2006), η απάντηση στο τι είναι φτώχεια εξαρτάται από το ποιος ρωτάει και το ποιος απαντάει.

δείκτες οι οποίοι καλύπτουν τέσσερις πολύ σημαντικές συνιστώσες της κοινωνικής σύγκλισης (εισοδηματική φτώχεια, απασχόληση, υγεία και εκπαίδευση) και προβάλλουν τις πολλαπλές διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού.²

Πρόκειται για δείκτες που προορίζονται να βοηθήσουν στην παρακολούθηση της προόδου ως προς τους κοινούς στόχους της κοινωνικής ενσωμάτωσης, που συμφωνήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (το Δεκέμβριο του 2000), όπου τα κράτη μέλη επιβεβαίωσαν και εφάρμοσαν την απόφαση της Λισσαβόνας το Μάρτιο του 2000, ότι η πάλη ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό (στόχος: η απαλοιφή της φτώχειας μέχρι το 2010) θα επιτυχανόταν καλύτερα με την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ). Τα βασικά στοιχεία αυτής της προσέγγισης περιλαμβάνουν τον καθορισμό κοινών στόχων, την ανάπτυξη εθνικών σχεδίων δράσης για την επίτευξη των στόχων αυτών και την περιοδική υποβολή έκθεσης και ελέγχου της προόδου που πραγματικά σημειώνεται (European Commission 2003, σ. 65).

Αναφέρεται ωστόσο ότι οι περισσότεροι από τους δείκτες ήταν κυρίως χρηματικοί/εισοδηματικοί. Τον Ιούνιο του 2006 και στη συνέχεια τον Απρίλιο του 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή,³ πρότεινε ένα αναθεωρημένο σύνολο κοινών δεικτών για το σκέλος της κοινωνικής ενσωμάτωσης. Αν και συμπεριλαμβάνονται πολλοί από τους αρχικούς δείκτες που είχαν προταθεί, παρατηρείται η προσπάθεια να συμπεριληφθούν και νέοι δείκτες οι οποίοι να καλύπτουν ευρύτερα τη μη χρηματική πλευρά της φτώχειας, την περίπτωση των εργαζόμενων

φτωχών, την αποστέρηση σε διαρκή καταναλωτικά αγαθά, ανέσεις κατοικίας κλπ.⁴

Όπως θα διαφανεί αναλυτικότερα στη συνέχεια, το 2008 κατά μέσο όρο το 17% του πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμετωπίζει κίνδυνο φτώχειας. Η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών με τα υψηλότερα ποσοστά φτώχειας (20%), ενώ μεταξύ των ομάδων υψηλού κινδύνου συγκαταλέγονται οι άνεργοι και οι μόνοι γονείς.

Η ανάλυση που ακολουθεί περιλαμβάνει τρεις διακριτές ενότητες:

Στην πρώτη ενότητα, στοιχειοθετείται ειδικότερα ο βασικός προβληματισμός και τα ερευνητικά ερωτήματα, ενώ έμφαση δίνεται στην περιγραφή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου (ΕΚΜ), με βάση το οποίο κατανοούνται και ερμηνεύονται καλύτερα τα εμπειρικά στοιχεία.

Στη δεύτερη ενότητα περιγράφεται συγκριτικά η ένταση και η έκταση της φτώχειας στις χώρες της ΕΕ-27, με επιλεγμένους δείκτες (από το σύνολο των αναθεωρημένων δεικτών του Λάκεν), που αναδεικνύουν τις πλέον ευάλωτες ομάδες.

Στην τρίτη ενότητα ολοκληρώνεται η ανάλυση με την παρουσίαση των ευρημάτων και την ταξινόμηση των χωρών χρησιμοποιώντας κατάλληλα γι' αυτό το σκοπό την προσέγγιση του Gösta Esping-Andersen. Όπως θα διαπιστωθεί, η Ελλάδα η Πορτογαλία και άλλες χώρες του Νότου τοποθετούνται στην κορυφή της κατάταξης, δηλαδή μεταξύ των χωρών με υψηλό κίνδυνο φτώχειας, παρά την τελευταία διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις νέες χώρες, αρκετές εκ των οποίων παρουσίαζαν σημαντική οικονομική υστέρηση συγκριτικά με τη χώρα μας.

Τέλος, αντί epilόγου, παρατίθενται μία σειρά από επισημάνσεις αναφορικά με τις πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας.

Το κύριο ερευνητικό ερώτημα έχει ως εξής: *Ποιο το επίπεδο και τα χαρακτηριστικά της εισοδηματικής φτώχειας στην Ελλάδα συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε.;* Εναλλακτικά το ερώτημα που θα μπορούσε να τεθεί έχει ως εξής: *Πού βρίσκονται συγκεντρωμένοι οι φτωχοί στην Ε.Ε., ποια τα χαρακτηριστικά και οι ανάγκες τους;*

² Πρόσφατες έρευνες έχουν προωθήσει την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, και ομιλούν για *δυσμενή ενσωμάτωση* (adverse incorporation). Αυτό που υπογραμμίζεται, είναι ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν είναι ο μόνος κίνδυνος για τους φτωχούς ανθρώπους. Διότι μπορεί να είναι «εντός» του κοινωνικού, οικονομικού ή πολιτικού κυκλώματος αλλά με τέτοιο τρόπο ώστε αυτό να μην είναι προς όφελός τους. Ο τρόπος με τον οποίο οι φτωχοί άνθρωποι «ενσωματώνονται» μπορεί να είναι δυσμενής και καταστρεπτικός. Έτσι, μπορεί να έχουν περιορισμένη δυνατότητα επιλογής, να έχουν εργασία τόσο κακοπληρωμένη που δεν θα τους επιτρέψει ποτέ να ξεφύγουν από τη φτώχεια, μπορεί οι σχέσεις με τους εργοδότες τους να ενισχύουν την κοινωνικά κατώτερη θέση τους και μπορεί να ψηφίζουν και να ανήκουν σε ένα δημοκρατικό κράτος, αλλά κανένας να μην αντιπροσωπεύει πραγματικά τα συμφέροντά τους.

³ Βλέπε: European Commission 2006 και 2008.

⁴ Βλέπε:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/indicators_update2008_en.pdf

Σε συνάρτηση με το ερώτημα αυτό, βασικός στόχος της εργασίας, είναι να περιγράψει την κατάσταση στην Ελλάδα συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε. Επιμέρους στόχος είναι η συσχέτιση της φτώχειας με παράγοντες δημογραφικούς, στοιχεία της αγοράς εργασίας, τις συνθήκες στέγασης, την εκπαίδευση και την κατάσταση υλικής αποστέρησης.

Το πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού

Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας (το Μάρτιο του 2000), υιοθέτησε μία δεκάχρονη στρατηγική⁵ με σκοπό να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για πλήρη απασχόληση και να ενισχύσει την περιφερειακή συνοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και η εξάλειψη της φτώχειας στην Ευρώπη μέχρι το 2010, μαζί με την εξασφάλιση επαρκών και βιώσιμων συνταξιοδοτικών συστημάτων και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών υγείας, αναδείχθηκαν ως θεμελιώδεις στόχοι της Στρατηγικής της Λισσαβόνας.⁶ Τα παραπάνω αποτελούν τους τρεις

⁵ Η οποία ονομάστηκε ως πρόγραμμα ή «Στρατηγική της Λισσαβόνας».

⁶ Η Στρατηγική της Λισσαβόνας, βασίζεται σε τρεις επιμέρους στόχους-διαστάσεις ή πυλώνες:

- έναν οικονομικό πυλώνα που πρέπει να προετοιμάσει τη μετάβαση προς μια ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης. Στον πυλώνα αυτό δίνεται έμφαση στην ανάγκη για συνεχή προσαρμογή στις εξελίξεις της κοινωνίας της πληροφορίας και στις προσπάθειες για συναίνεση στον τομέα της έρευνας και της ανάπτυξης.

- έναν κοινωνικό πυλώνα που πρέπει να επιτρέψει τον εκσυγχρονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου μέσω επενδύσεων σε ανθρώπινους πόρους και της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Τα κράτη μέλη καλούνται να επενδύσουν στους τομείς της εκπαίδευσης και της κατάρτισης και να διεξάγουν ενεργό πολιτική απασχόλησης προκειμένου να διευκολύνουν τη μετάβαση στην οικονομία της γνώσης.

- έναν περιβαλλοντικό πυλώνα ο οποίος προστέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ τον Ιούνιο του 2001, ο οποίος επικεντρώνεται στην ανάγκη διαχωρισμού της οικονομικής ανάπτυξης από τη χρήση των φυσικών πόρων (ενσωμάτωση στόχων της αειφόρου ανάπτυξης).

Όπως αναφέρεται (ΙΣΤΑΜΕ, 2006, σ. 4): «Η στρατηγική της Λισσαβόνας βασίζεται στα στοιχεία πάνω στα οποία χτίστηκε η σύγχρονη Ευρώπη: μια ανοικτή μεικτή οικονομία της αγοράς που συνδυάζεται με τις αξίες του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου, που επιχειρεί να συνδυάσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την οικονομική ευημερία με την κοινωνική δικαιοσύνη και την πολιτική

κεντρικούς άξονες της ευρωπαϊκής στρατηγικής για τον εκσυγχρονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου (κοινωνικός πυλώνας) και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Ουσιαστικά αντί για ένα σύνολο νέων πολιτικών, η Στρατηγική της Λισσαβόνας συνίσταται περισσότερο στον επαναπροσδιορισμό μιας σειράς προτεραιοτήτων (πολιτικών στόχων) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (που ήδη προϋπήρχαν) σε μια συνεκτική στρατηγική, θέτοντας μια συγκεκριμένη προθεσμία (2010) για την επίτευξη των στόχων αυτών και ορίζοντας μια νέα μέθοδο εφαρμογής, την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ).

Πρόκειται για μία διαδικασία στην οποία τα κράτη μέλη συμφωνούν να συντονίσουν τις πολιτικές τους μέσω ανταλλαγής εμπειριών και αμοιβαίας εκμάθησης. Λειτουργεί υποστηρικτικά σε προσπάθειες μεταρρυθμίσεων και είναι ένα διαχειριστικό εργαλείο στην αξιολόγηση της πορείας κάθε χώρας. Ανάλογα με τον τομέα, η ΑΜΣ περιλαμβάνει μέτρα «ελαστικού χαρακτήρα» (soft law), τα οποία είναι λίγο πολύ δεσμευτικά για τα κράτη μέλη, αλλά δεν έχουν ποτέ τη μορφή οδηγιών, κανονισμών ή αποφάσεων.⁷

Όπως αναφέρεται ειδικότερα:⁸ «Η προσέγγιση της Ε.Ε. στην κοινωνική πολιτική βασίζεται στην ΑΜΣ: έναν μηχανισμό συντονισμού των πολιτικών των κρατών μελών για την οικονομία, την απασχόληση και την κοινωνική μέριμνα. Ο σκοπός είναι να σημειωθεί πρόοδος προς κοινούς ευρωπαϊκούς στόχους δίνοντας ταυτόχρονα στην κάθε χώρα τη δυνατότητα να καθορίσει τις πολιτικές με τις οποίες θα επιτύχει τα καλύτερα αποτελέσματα. Στο πλαίσιο

δημοκρατία. Με τη συμπλήρωση της περιβαλλοντικής διάστασης το 2001, ο στρατηγικός στόχος της Ε.Ε. για τον 21^ο αιώνα αναδιατυπώνεται έτσι ώστε η πορεία προς μία ανταγωνιστική, δυναμική και βασισμένη στη γνώση οικονομία να διασφαλίζει όχι μόνο την κοινωνική συνοχή αλλά και το σεβασμό προς το φυσικό περιβάλλον».

Αφού διαπιστώθηκε ότι οι στόχοι που είχαν τεθεί κάθε άλλο παρά επιτεύχθηκαν, στο Εαρινό Συμβούλιο του Μαρτίου του 2005 η Στρατηγική της Λισσαβόνας αναπροσαρμόστηκε λαμβάνοντας επίσης υπόψη ορισμένα νέα δεδομένα, δηλαδή τις νέες συνθήκες σε επίπεδο ευρωπαϊκής και παγκόσμιας οικονομίας (διεύρυνση της Ε.Ε., γήρανση του πληθυσμού της Ευρώπης, ταχύτερες τεχνολογικές εξελίξεις κ.ά). Ο δεύτερος τριετής κύκλος της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισσαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση καλύπτει την περίοδο 2008-2010.

⁷ Μαζί με την κοινή πολιτική και το διακυβερνητικό συντονισμό αναφέρεται συχνά ως τρίτη μορφή διακυβέρνησης της Ε.Ε.

⁸ Βλέπε: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009, σ. 5.

της ΑΜΣ, τα κράτη μέλη χαράσσουν τα εθνικά σχέδια δράσης σκιαγραφώντας τις προτεραιότητες και τις προγραμματισμένες ενέργειες, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει και παρακολουθεί την πρόοδο».

Γενικά η ΑΜΣ, εξελίσσεται κατά στάδια. Πρώτα το συμβούλιο των υπουργών συμφωνεί σχετικά με τους πολιτικούς στόχους, κατόπιν τα κράτη μέλη μεταφράζουν τις οδηγίες στις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές τους και στη συνέχεια, συμφωνούνται οι κοινοί δείκτες και οι συγκριτικές μετρήσεις επιδόσεων. Τέλος, παρακολουθούνται και αξιολογούνται τα αποτελέσματα και συντάσσεται κοινή έκθεση με τα πορίσματα/αποτελέσματα (βλ. Διάγραμμα 1).

Στη βάση της ανακοίνωσης⁹ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁰ (2005): «εργαζόμαστε μαζί, εργαζόμαστε καλύτερα: ένα νέο πλαίσιο για τον ανοικτό συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση», το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε το Μάρτιο του 2006 μια ενιαία ΑΜΣ για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη (Streamlined OMC on Social Protection and Social Inclusion) η οποία καλύπτει τρεις τομείς πολιτικής:¹¹ α) κοινωνική ένταξη¹²: καταπολέμηση της φτώχειας και του

κοινωνικού αποκλεισμού, β) επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις και γ) υψηλής ποιότητας βιώσιμη υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια φροντίδα. Κάθε τρία χρόνια τα κράτη μέλη υποβάλλουν εκθέσεις όπου περιγράφουν τις στρατηγικές τους και τη συντελεσθείσα πρόοδο, ενώ παράλληλα παραθέτουν παραδείγματα ορθών πρακτικών.¹³

Σκοπός είναι να βοηθηθούν τα κράτη μέλη να επιτύχουν τους ευρύτερους κοινούς στόχους που συμφωνήθηκαν καθώς και τους εξειδικευμένους στόχους για κάθε τομέα πολιτικής. Όπως αναφέρεται ειδικότερα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κοινή έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη του 2008, σ. 16): «Οι στόχοι αναθεωρούνται συστηματικά». Οι γενικοί στόχοι που συμφωνήθηκαν το 2006 αφορούσαν την κοινωνική συνοχή, την ισότητα των φύλων, την αποτελεσματική διάδραση μεταξύ οικονομικών, κοινωνικών προτεραιοτήτων και προτεραιοτήτων βιώσιμης ανάπτυξης, τη χρηστή διακυβέρνηση, τη διαφάνεια και τη συμμετοχή στη χάραξη πολιτικών.

Υπάρχουν και ειδικοί στόχοι για κάθε άξονα της ΑΜΣ. Ειδικότερα για το σκέλος της κοινωνικής ένταξης, αναφέρονται ως στόχοι για την εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού:

- η πρόσβαση όλων στους πόρους, τα δικαιώματα και τις υπηρεσίες που απαιτούνται για συμμετοχή στην κοινωνία, με την πρόληψη και την αντιμετώπιση του αποκλεισμού και την καταπολέμηση κάθε είδους διάκρισης που οδηγεί στον αποκλεισμό,
- η ενεργός κοινωνική ένταξη όλων, τόσο μέσω της προώθησης της συμμετοχής στην αγορά εργασίας όσο και μέσω της καταπολέμησης της φτώχειας και του αποκλεισμού,
- και ότι οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης είναι επαρκώς συντονισμένες και καλύπτουν όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και όλους τους σχετικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων που βρίσκονται αντιμέτωπα με τη φτώχεια, ότι είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές και ότι

⁹ Υπογραμμίζεται ότι κατά τη διάρκεια της Εαρινής Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του 2005 συζητήθηκε από τα κράτη μέλη η Αναθεώρηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας.

¹⁰ Ο ενδιάμεσος απολογισμός που καταρτίστηκε το 2005 από τον κ. Wim Kok, πρώην πρωθυπουργό της Ολλανδίας, έδειξε ότι οι δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν στο πλαίσιο της ΑΜΣ αποπροσανατόλισαν από την ιεράρχηση των στόχων και ότι τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν δεν ήταν ικανοποιητικά.

¹¹ Η ΑΜΣ εφαρμόστηκε με διαφορετικό βαθμό εστίασης στους ακόλουθους τρεις τομείς της κοινωνικής πολιτικής:

- Για την κοινωνική ένταξη (από το 2000).
- Για τις συντάξεις (επαρκή και βιώσιμα συνταξιοδοτικά συστήματα, από το 2001).
- Για την υγεία και τη μακροχρόνια υγειονομική περίθαλψη (από το 2004).

(βλ.: Informal Meeting of Employment and Social Policy Ministers, Villach, 19 – 21 January 2006).

¹² Αναφέρεται ότι η ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη αναπτύχθηκε γύρω από ένα σύνολο τεσσάρων στόχων στην πάλη ενάντια στη φτώχεια. Προώθηση της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες που απαιτούνται για τη συμμετοχή στην κοινωνία, πρόληψη του κινδύνου φτώχειας και αποκλεισμού, δράσεις για τους πλέον ευάλωτους (ΑμεΑ, μετανάστες, παιδιά, περιοχές αντιμέτωπες με τον αποκλεισμό) και κινητοποίηση του συνόλου των παραγόντων, δηλαδή, προώθηση της συμμετοχής και της έκφρασης των ατόμων σε κατάσταση αποκλεισμού, κινητοποίηση των αρχών σε εθνικό, περι-

φερειακό και τοπικό επίπεδο, ανάπτυξη δομών, προσαρμογή διοικητικών και κοινωνικών υπηρεσιών και προώθηση διαλόγου και εταιρικής σχέσης μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων δημόσιων και ιδιωτικών παραγόντων.

¹³ Η πρώτη ολοκληρωμένη εθνική έκθεση στρατηγικής και με τα τρία σκέλη καταρτίστηκε το 2008.

έχουν ενσωματωθεί σε όλες τις σχετικές δημόσιες πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών και των δημοσιονομικών πολιτικών, των πολιτικών για την εκπαίδευση και την κατάρτιση και των προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων (ειδικότερα του ΕΚΤ).

Παράλληλα με τις εξελίξεις αυτές, τον Ιούνιο του 2006, η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (ΕΚΠ) της Ε.Ε. όρισε δείκτες, τόσο γενικούς όσο και ειδικότερους, για τα τρία σκέλη της ΑΜΣ προκειμένου να μπορεί να παρακολουθείται η πρόοδος ως προς την επίτευξη των από κοινού συμφωνηθέντων στόχων. Ειδικότερα η ΕΚΠ πρότεινε ένα χαρτοφυλάκιο (portfolio) με 14 γενικούς δείκτες (+11 δείκτες πλαισίου) που αποσκοπούν να απεικονίσουν τους σχετικά πρόσφατα υιοθετημένους γενικούς στόχους καθώς και τρία χαρτοφυλάκια δεικτών για τα σκέλη της κοινωνικής ένταξης, των συντάξεων, της υγείας και της μακροχρόνιας περιθάλψης.

Τον Ιούλιο του 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει¹⁴ την ενίσχυση της ΑΜΣ στον κοινωνικό τομέα, με σκοπό να επιτύχει καλύτερα αποτελέσματα για την περίοδο 2008-2010 και να προετοιμάσει το έδαφος για την εισαγωγή ενός υγιούς πλαισίου μετά το 2010. Η ανακοίνωση, που υιοθετείται προσδιορίζει τέσσερις τομείς προτεραιότητας: αυξανόμενη πολιτική δέσμευση και προβολή, ενίσχυση της θετικής αλληλεπίδρασης με άλλες πολιτικές της Ε.Ε., ενίσχυση των αναλυτικών εργαλείων, καλύτερη οικειοποίηση μέσω ανασκόπησης από ισότιμους εταίρους, αμοιβαίας μάθησης και συμμετοχής όλων των σχετικών παραγόντων.

Επιπλέον, στην ανανεωμένη Ατζέντα Κοινωνικής Πολιτικής (Renewed Social Agenda), συγκεντρώνεται μια σειρά πολιτικών της Ε.Ε. προκειμένου να υποστηριχθεί η δράση σε επτά τομείς προτεραιότητας, μεταξύ των οποίων είναι η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.¹⁵ Στόχος είναι οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ανταποκρίνονται αποτελεσματικά στις σημερινές οικονομικές και κοινωνικές προκλήσεις οι οποίες επηρεάζονται καταλυτικά από την τεχνολογική αλλαγή, την παγκοσμιοποίηση και την επίμονη γήρανση του πληθυσμού.

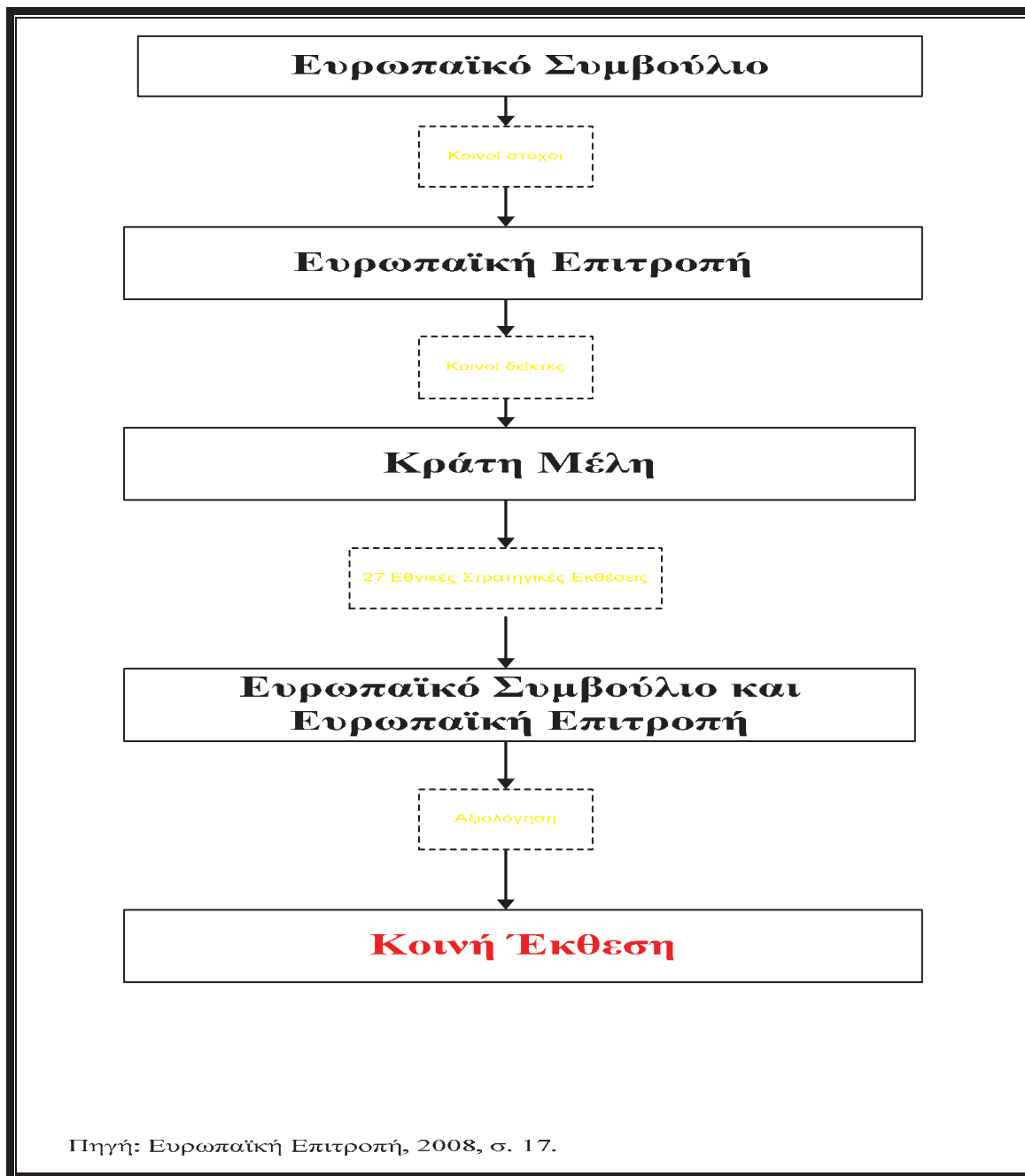
Προβάλλουν αυτές οι πρωτοβουλίες ένα νέο στάδιο στην ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου; Ένα στάδιο που απεικονίζει έναν ενισχυμένο ρόλο για την κοινωνική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Είναι πιθανό ένας τέτοιος ενισχυμένος ρόλος να προσκρούσει σε ανόμοια εθνικά επίπεδα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στα κράτη κοινωνικής πρόνοιας και της διαφορικής τους ικανότητας να ανακαταναείμουν τους εθνικούς τους πόρους; Ποια τα χαρακτηριστικά του σύγχρονου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου;

¹⁴ Βλέπε: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm.

¹⁵ Βλέπε: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547>

- Παιδιά και νεολαία – η Ευρώπη του αύριο
- Επένδυση σε ανθρώπους: περισσότερες και καλύτερες εργασίες, νέες δεξιότητες
- Κινητικότητα
- Μεγαλύτερης διάρκειας και υγιέστερες ζωές
- Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού
- Καταπολέμηση των διακρίσεων και προώθηση της ισότητας των φύλων
- Ευκαιρίες πρόσβασης και αλληλεγγύη σε παγκόσμιο επίπεδο

Διάγραμμα 1. Τα στάδια της ΑΜΣ



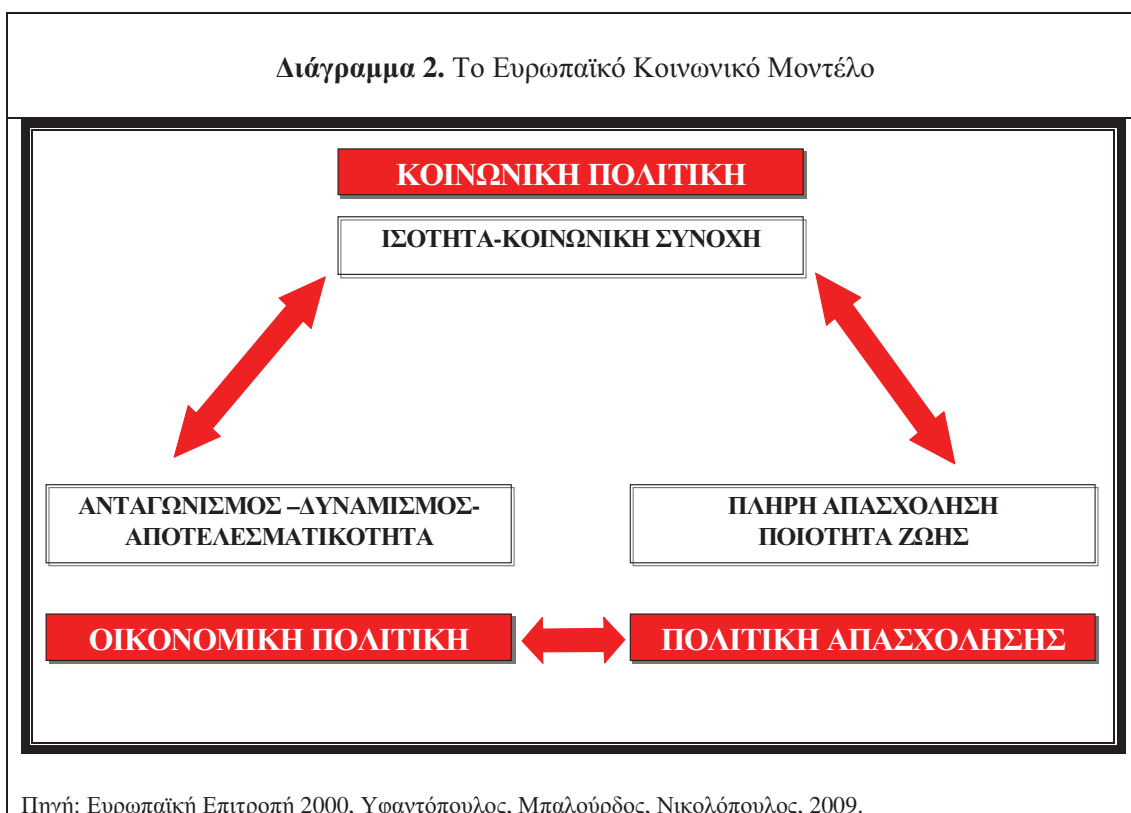
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο

Στο πλαίσιο της Συνόδου Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στη Λισσαβόνα την 23^η και 24^η Μαρτίου 2000, τέθηκαν οι στρατηγικοί στόχοι για την Ευρωπαϊκή Ένωση, προκειμένου να ενισχυθεί η απασχόληση, η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική συνοχή στο πλαίσιο μιας οικονομίας βασισμένης στη γνώση. Η κοινωνική πολιτική, κατέστη ουσιαστικός άξονας της νέας στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου της να γίνει έως το 2010, η πλέον ανταγωνιστική και η πλέον δυναμική οικονομία της γνώσης παγκοσμίως, με δυνατότητες επίτευξης μιας διαρκούς οικονομικής ανάπτυξης η οποία θα συνοδεύεται από ποιοτική και ποσοτική βελτίωση της απασχόλησης και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Στο πλαίσιο αυτό και οι τρεις συνιστώσες του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου (ΕΚΜ), αλληλεπιδρούν και αλληλεξαρτώνται (Διάγραμμα 2).

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας δεν προσδιορίζεται επακριβώς το περιεχόμενο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Παρά ταύτα γίνεται πολύς λόγος γι' αυτό, θεωρώντας ότι μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση των αλλαγών που επιφέρει η Στρατηγική της Λισσαβόνας.

Η απουσία μιας ενιαίας κοινωνικής πολιτικής στην Ε.Ε. συνιστά εμπόδιο στο σαφή ορισμό του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Όπως, επισημαίνεται (Κούγιας, 2008, σ. 93) «Το 'ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο' ως ενιαία κατασκευή θεσμοθετημένη ή μη διαμόρφωσης και παραγωγής κοινωνικής πολιτικής δεν υφίσταται. Αντ' αυτού τουλάχιστον τέσσερα διακριτά ευρωπαϊκά κοινωνικά πρότυπα ενυπάρχουν στον ευρωπαϊκό χώρο ενσωματώνοντας στη λειτουργικότητά τους τις ιδιαιτερότητες του κάθε κράτους και αποδίδοντας διαφορετικά σε όρους ισότητας και αποτελεσματικότητας».

Διάγραμμα 2. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2000, Υφαντόπουλος, Μπαλούρδος, Νικολόπουλος, 2009.

Άλλωστε, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε., 2004) αναφέρεται στην προσέγγιση του Esping-Andersen και διακρίνει τους εξής τύπους προνοιακών καθεστώτων.¹⁶

Το σοσιαλδημοκρατικό καθεστώς χαρακτηρίζεται από καθολική κρατική υποστήριξη σε όλα τα άτομα και θεσμοθετημένη δέσμευση του κράτους για επίτευξη κοινωνικής ευημερίας και για κοινωνικά δικαιότερη αναδιανομή εισοδήματος. Τονίζεται το δικαίωμα εργασίας για όλους, ενώ το κράτος θεωρείται ως «εργοδότης άμεσης προσφυγής», υπεύθυνο για τη χρηματοδότηση και την οργάνωση των κοινωνικών παροχών που χορηγούνται καθολικά σε όλους τους δικαιούχους. Το πρότυπο ευημερίας συνοδεύεται από μια ευρεία φορολογική βάση και από μία υψηλή φορολογική επιβάρυνση.

Το σοσιαλδημοκρατικό ή «σουηδικό πρότυπο» όπως συνήθως ονομάζεται, έχει επίσης το πλεονέκτημα μιας απλούστερης οργάνωσης απ' ό,τι στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες επειδή οι περισσότεροι από τους στόχους ευημερίας πραγματοποιούνται άμεσα από το κράτος και τις τοπικές αρχές και εξαρτάται λιγότερο από τα άτομα, τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.), τα άτυπα δίκτυα στήριξης ή την εκκλησία. Αυτό το καθεστώς χαρακτηρίζει τις πολιτικές που κατά κανόνα εφαρμόζονται στις Σκανδιναβικές χώρες (Δανία, Σουηδία, Φιλανδία και Νορβηγία).

Η Γερμανία, η Γαλλία, η Αυστρία, το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο ανήκουν στην κατηγορία των προνοιακών καθεστώτων, όπου ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις κοινωνικές παροχές των διαφορετικών επαγγελματικών ομάδων (*ηπειρωτικό, συντεχνιακό/κορπορατιστικό-συντηρητικό καθεστώς*). Το μοντέλο αυτό αν και καλύπτει ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών κινδύνων και παροχών, έχει χαμηλότερη αναδια-

νεμητική επίδραση και κόστος από ό,τι το σοσιαλδημοκρατικό καθεστώς.

Χαρακτηρίζονται επίσης από τη στρατηγική «αποπληρωμής» των κοινωνικών προβλημάτων καθώς τα αντισταθμιστικά μέτρα είναι κυρίαρχα, ενώ η καθολικότητα έχει αντικατασταθεί από τις «θεσμοποιημένες υποσχέσεις πλήρους απασχόλησης» και τις «ιδιωτικές πρακτικές αγοράς εργασίας». Τα επιδόματα ανεργίας για τους ασφαλισμένους και τα γενναιόδωρα επιδόματα πρόνοιας οδήγησαν στη μείωση της φτώχειας κοντά στα επίπεδα των Σκανδιναβικών χωρών και σε μια πολύ καλή υγειονομική περίθαλψη. Η Ολλανδία χαρακτηρίζεται από ένα «μικτό» κράτος πρόνοιας, με σοσιαλδημοκρατικά και γνωρίσματα συντεχνιακού τύπου (corporatist).

Το φιλελεύθερο-αγγλοσαξονικό καθεστώς χαρακτηρίζεται από χαμηλό επίπεδο υποστήριξης και στόχευσης σε ομάδες που έχουν τη μέγιστη ανάγκη. Οι παροχές είναι μέτριου και χαμηλού επιπέδου και διανέμονται στους δικαιούχους με βάση αυστηρό έλεγχο σε εισοδηματικούς και άλλους πόρους. Παρέχει ένα χαμηλό βαθμό προστασίας της εργασίας και εξάπλωση μορφών απασχόλησης που ξεφεύγουν από το κυρίαρχο πρότυπο της πλήρους, σταθερής απασχόλησης αορίστου χρόνου με εξασφαλισμένα εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα. Χαρακτηρίζεται από επιλεκτικότητα, εύκολη πρόσληψη και απόλυση των εργαζομένων από τις επιχειρήσεις και έτσι η ανεργία συγκρατείται συνήθως σε πολύ χαμηλότερο επίπεδο απ' ό,τι στα άλλα κράτη μέλη.

Εντούτοις, αυτή η κοινωνική στρατηγική έχει αποδειχθεί ανεπιτυχής στη μείωση της φτώχειας, δεδομένου ότι οι δαπάνες για την ευημερία είναι πολύ χαμηλότερες από εκείνες των σκανδιναβικών και πολλών άλλων ευρωπαϊκών κρατών. Έχουν υπάρξει περικοπές στα επιδόματα κοινωνικής ασφάλισης, κατάργηση της σύνδεσης μεταξύ κρατικής σύνταξης και μέσου όρου αποδοχών, δίνονται κίνητρα μεταφοράς σε συστήματα ιδιωτικής συνταξιοδότησης και έχουν γίνει περικοπές στα δικαιώματα επιδομάτων ανεργίας και ανικανότητας (συμπεριλαμβάνει το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία). Τα συνδικάτα έχουν μια μικρότερη δύναμη στη λήψη αποφάσεων (απ' ό,τι στις σοσιαλδημοκρατικές χώρες) και αυτός είναι ένας από τους λόγους που ερμηνεύουν τη διασπορά υψηλότερου εισοδήματος και τον υψηλότερο αριθμό και ποσοστό χαμηλόμισθων απασχολήσεων.

¹⁶Ως κριτήρια διάκρισης και σύγκρισης ο Esping-Andersen, χρησιμοποιεί: α) το βαθμό αποεμπορευματοποίησης (decommodification), βασικών αγαθών και υπηρεσιών, δηλαδή τη δυνατότητα να μην εντάσσονται στη λογική της αγοράς, αλλά να προσφέρονται από το κράτος ως κοινωνικά αγαθά με λιγότερο κόστος και αναδιανεμητικούς στόχους, β) τη συμβολή του κράτους στη δημιουργία νέων κοινωνικών στρωμάτων προνομιούχων πολιτών, μέσω των παροχών του, κάτι που προσδιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη σχέση κράτους – εργατικών συνδικάτων (Στασινοπούλου, 2006, σ. 59). Υπογραμμίζεται δε ότι η έννοια της αποεμπορευματοποίησης εστιάζει στο βαθμό κατά τον οποίο τα άτομα ή οι οικογένειες μπορούν να υποστηρίξουν ένα κοινωνικά αποδεκτό βιοτικό επίπεδο ανεξάρτητα από τη συμμετοχή της αγοράς (Esping-Andersen, 1990).

Μία ακόμη ξεχωριστή περίπτωση φαίνεται να συνιστά το νότιο ευρωπαϊκό καθεστώς, το οποίο χαρακτηρίζεται από έναν υψηλό βαθμό πώλωσης και κατακερματισμού του συστήματος αναπλήρωσης του εισοδήματος, σύμφωνα με τις επαγγελματικές κατηγορίες, και ένα μίγμα καθολικών και ιδιωτικών υπηρεσιών και παροχών. Υπάρχει μια κατηγορία «υπερβολικά προστατευμένων ατόμων» (υπάλληλοι τραπεζών), αλλά και ένας μεγάλος αριθμός «μη προστατευμένων ατόμων» (μη μόνιμα εργαζόμενοι, νέοι και μακροχρόνια άνεργοι). Είναι επίσης ένα καθεστώς που χαρακτηρίζεται από έλλειψη θεσμοθέτησης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (στην Ελλάδα). Πρόκειται για ένα καθεστώς, πολλά στοιχεία του οποίου χαρακτηρίζουν ένα «στοιχειώδες κράτος κοινωνικής πρόνοιας» και τις πολιτικές σε ισχύ στη νότια Ευρώπη (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία και Ιταλία). Ο βαθμός κρατικής δραστηριότητας στον τομέα της ευημερίας είναι εξαιρετικά χαμηλός και μη αποδοτικός στη μείωση της φτώχειας.

Όσον αφορά τις ανατολικο-ευρωπαϊκές χώρες, λαμβάνοντας υπόψη τη διαφοροποίηση στη θεσμική δομή των προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης και τα διαφορετικά επίπεδα κοινωνικής και οικονομικής επίδοσης, δεν υπάρχει καμία γενική συναίνεση για κάποιο κυρίαρχο πρότυπο. Μερικοί, εντούτοις, θα υποστήριζαν ότι προκύπτει ένα χωριστό ανατολικο-ευρωπαϊκό / μετα-σοσιαλιστικό πρότυπο, που δεν περιέχεται στην κατηγοριοποίηση που έχει προταθεί από τον Esping-Andersen, και το οποίο περιέχει χαρακτηριστικά των φιλελεύθερων και συντηρητικών καθεστώτων, καθώς επίσης και μερικά ευδιάκριτα ιδιαίτερα (δικά του) χαρακτηριστικά γνωρίσματα π.χ. χαμηλά οικογενειακά επιδόματα κλπ.

Οι διαφορές στα παραπάνω μοντέλα για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Όπως αναφέρεται άλλωστε:¹⁷ «Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας παίζουν το ρόλο των 'αυτόματων σταθεροποιητών' βοηθώντας στη μείωση των επιπτώσεων της οικονομικής ύφεσης στους πολίτες, ειδικά στις πιο ευάλωτες ομάδες. Με δεδομένη την οικονομική κρίση, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας αναμένεται να αυξηθούν, αν και η ικανότητα των κρατών μελών να αντεπεξέλθουν σε αυτή την αυξημένη ζήτηση διαφέρει.

Οι κατηγορίες που θα πληγούν περισσότερο από την κρίση πιθανόν να είναι νοικοκυριά που μειονεκτούν στην αγορά εργασίας και την κοινωνία. Συνεπώς, είναι απαραίτητη η ύπαρξη δικτύων κοινωνικής ασφάλειας αρκετά εύρωστων, ώστε να εμποδίσουν τους ανθρώπους να τεθούν εκτός αυτών και αρκετά αποτελεσματικών, ώστε να τους ωθήσουν ξανά στην ενεργό συμμετοχή στην κοινωνία και την αγορά εργασίας».

Επιλεγμένα χαρακτηριστικά της φτώχειας στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση: ομάδες υψηλού κινδύνου-σκληροί πυρήνες της φτώχειας, 2005-2008

Η φτώχεια ανάμεσα στις χώρες της Ε.Ε. διαφοροποιείται, αλλά και οι αιτίες της είναι πολλαπλές.¹⁸ Όμως, έξι κατηγορίες ατόμων βρίσκονται σε ιδιαίτερα υψηλό κίνδυνο εμφάνισης φτώχειας:

- τα παιδιά (0-17 ετών)
- οι συνταξιούχοι/ηλικιωμένοι
- οι πολύτεκνες οικογένειες
- οι μονογονεϊκές οικογένειες
- οι άνεργοι και άτομα παραγωγικής ηλικίας που δεν έχουν απασχόληση (λόγω αναπηρίας για παράδειγμα)
- τα άτομα με χαμηλή εκπαίδευση, κυρίως οι γυναίκες.

Αρκετά άτομα ανήκουν σε περισσότερες της μιας απ' αυτές τις κατηγορίες. Για παράδειγμα, ένα μεγάλο ποσοστό των ανέργων είναι γυναίκες και έχουν και χαμηλή εκπαίδευση. Τα τρία τελευταία χαρακτηριστικά (μόνοι γονείς, άνεργοι, με χαμηλή εκπαίδευση), εντούτοις είναι και τα πλέον αξιοσημείωτα, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

Αναλυτικότερα, με βάση τα στοιχεία των Πινάκων 1-6 καθώς και των Διαγραμμάτων 3-10, στα οποία περιέχονται συγκριτικά στοιχεία της Ελλάδας και των λοιπών χωρών της Ε.Ε.-27 από το 2005 ως το 2008, διαπιστώνονται τα ακόλουθα.

¹⁷ Βλέπε: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009, σ. 9.

¹⁸ Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι ο κίνδυνος φτώχειας αποτελεί μια σχετική μέτρηση της φτώχειας και το όριο της φτώχειας παρουσιάζει έντονες διακυμάνσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη.

Ο κίνδυνος φτώχειας¹⁹ στην Ελλάδα και στην Ε.Ε.-27

Μειώνεται η φτώχεια στην ΕΕ; η απάντηση είναι «Μάλλον όχι», αν και απ' ότι προκύπτει, με βάση τα διαθέσιμα δεδομένα δεν είναι δυνατό να είναι κανείς πολύ συγκεκριμένος για τις διαχρονικές τάσεις της φτώχειας.²⁰ Τα στοιχεία της έρευνας EU- SILC (Statistics on Income and Living Conditions) για τεχνικούς λόγους, δεν είναι άμεσα συγκρίσιμα με προηγούμενες έρευνες όπως π.χ. η έρευνα οικογενειακών προϋπολογισμών ECHP (European Community Household Panel). Εντούτοις, το ποσοστό του κινδύνου φτώχειας για το 2008 (17%) δεν είναι πολύ διαφορετικό από αυτό των παλαιότερων ερευνών κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας (17% το 1995, 16% το 1997, 15% το 1999, 15% το 2001 και 15% για την Ε.Ε.-συνολικά το 2002). Κατά συνέπεια είναι λογικό να υποθεθεί ότι στην Ε.Ε. συνολικά το επίπεδο φτώχειας έχει παραμείνει αρκετά σταθερό²¹ (από το 2000 και μετά, κυμαίνεται γύρω στο 16%-17%). Μεταξύ των κρατών μελών ωστόσο, παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις το εύρος των οποίων διαχρονικά μεταβάλλεται. Αναλυτικότερα το 2008, το ποσοστό του κινδύνου φτώχειας κυμαίνεται μεταξύ 9% (Τσεχία) και 26% (Λετονία) ενώ ένα έτος πριν το εύρος κυμαινόταν μεταξύ 10% (Ολλανδία) και 25% (Ρουμανία).

Το 2008, χαμηλά επίπεδα φτώχειας χαρακτηρίζουν (Πίνακας 1. Διάγραμμα 3):

- α)** τις Σκανδιναβικές ή Σοσιαλδημοκρατικές χώρες:²² Σουηδία, Δανία (12%), Φιλανδία (14%) και την Ολλανδία (11%),
- β)** την Αυστρία (12%) μεταξύ των αποκαλούμενων κορπορατιστικών χωρών,

γ) την Τσεχία (9%), τη Σλοβακία (11%) και τη Σλοβενία (12%) μεταξύ των πρώην σοσιαλιστικών χωρών.

Σε αντίθεση, ο κίνδυνος φτώχειας τείνει να είναι σχετικά υψηλός στις Μεσογειακές χώρες και στα κράτη της Βαλτικής. Ειδικότερα για το 2008, η χώρα μας κατατάσσεται μεταξύ των χωρών στις οποίες καταγράφονται οι υψηλότερες τιμές: Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία και Λιθουανία 20%, Ρουμανία 23%, Λετονία 26%, Ηνωμένο Βασίλειο και Εσθονία 19% και Πορτογαλία 18%.

Όπως εξάλλου διαπιστώνεται, περίπου δύο τρίτα του συνολικού φτωχού πληθυσμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατανέμεται σε έξι χώρες: Γερμανία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία, Πολωνία και Ισπανία (Διάγραμμα 4). Μεταξύ αυτών, το ποσοστό φτώχειας είναι χαμηλότερο του ευρωπαϊκού μέσου όρου (17%) στη Γερμανία (15%) και στη Γαλλία (13%). Κατά τρόπο ενδιαφέροντα, το απόλυτο μέγεθος του φτωχού πληθυσμού είναι σχεδόν ίδιο στη Γερμανία όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο αν και η πρώτη (Γερμανία) έχει ένα σχετικά μεγαλύτερο μέγεθος πληθυσμού (περίπου 82 εκ. το 2008) και ένα χαμηλότερο ποσοστό φτώχειας, ενώ η δεύτερη έχει ένα υψηλότερο ποσοστό φτώχειας και ένα μικρότερο μέγεθος πληθυσμού (περίπου 61 εκ. το 2008).

Ένα άλλο στοιχείο που διαπιστώνεται, είναι ότι η διεύρυνση της Ε.Ε. με τα δώδεκα νέα μέλη δεν έχει αυξήσει σημαντικά το εύρος του κινδύνου της σχετικής φτώχειας τουλάχιστον πριν την οικονομική ύφεση²³ (10% η Ολλανδία και η Τσεχία, έως 25% η Ρουμανία το 2007).

Εξάλλου, με βάση τα στοιχεία του Διαγράμματος 5, όπου έχουμε διασταυρώσει το επίπεδο φτώχειας με το όριο φτώχειας (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης²⁴ PPS), διακρίνονται τέσσερις ομάδες χωρών:²⁵

¹⁹ Όλα τα στοιχεία προέρχονται από την Eurostat

(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/>).

²⁰ Για την εκτίμηση της φτώχειας χρησιμοποιείται η έννοια του *ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος*, το οποίο ορίζεται ως το συνολικό διαθέσιμο εισόδημα του νοικοκυριού μετά τη διαίρεσή του με το ισοδύναμο μέγεθός του. Σύμφωνα με τις οδηγίες της Eurostat, το ισοδύναμο μέγεθος νοικοκυριού υπολογίζεται με βάση την τροποποιημένη κλίμακα του ΟΟΣΑ, σύμφωνα με την οποία, δίνονται οι εξής συντελεστές στάθμισης: συντελεστής στάθμισης 1 για τον πρώτο ενήλικα, 0,5 για άτομα άνω των 14 και 0,3 για παιδιά 14 ετών και κάτω.

²¹ Αν και μπορεί να είχαν υπάρξει σημαντικές αλλαγές σε μερικές χώρες, ιδιαίτερα στη σύνθεση, δηλαδή ποιες ομάδες είναι περισσότερο ευάλωτες στον κίνδυνο της φτώχειας.

²² Με βάση την ταξινόμηση που αναφέρει ο Gösta Esping-Andersen.

²³ Αν και παρατηρείται διαφοροποίηση το 2008: Τσεχία 9% και Λετονία 26%.

²⁴ Το PPS (Purchasing Power Standard) είναι τεχνητή νομισματική μονάδα που εκφράζει τις ισοτιμίες της αγοραστικής δύναμης για σκοπούς συγκρισιμότητας των χωρών μελών. Το όριο φτώχειας ως ποσοστό του συνολικού διαμέσου εισοδήματος μπορεί να εκληφθεί ως ένα αδρό μέτρο του γενικού βιοτικού επιπέδου.

²⁵ Στο Διάγραμμα, φαίνεται επίσης και η γραμμή παλινδρόμησης η οποία έχει εκτιμηθεί με εξαρτημένη μεταβλητή τον κίνδυνο της φτώχειας στις χώρες της Ε.Ε. και ανεξάρτητη μεταβλητή το διάμεσο εισόδημα (όριο φτώχειας, σε PPS).

1. Χώρες *κάτω* από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο φτώχειας και *πάνω* από το μέσο όρο του ορίου φτώχειας (Φιλανδία, Σουηδία, Δανία, Γαλλία, Ολλανδία, Αυστρία, Λουξεμβούργο, Βέλγιο και Γερμανία).²⁶ Ουσιαστικά, στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται μόνον οι χώρες με σοσιαλδημοκρατικό ή συντηρητικό προνοιακό καθεστώς.
2. Χώρες *κάτω* από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο φτώχειας και *κάτω* από το μέσο όρο του ορίου φτώχειας (Μάλτα, Τσεχία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Σλοβενία).
3. Χώρες *πάνω* από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο φτώχειας και *πάνω* από το μέσο όρο του ορίου φτώχειας (Ιρλανδία, Ιταλία, Κύπρος, Ισπανία και Ηνωμένο Βασίλειο).
4. Χώρες *πάνω* από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο φτώχειας και *κάτω* από το μέσο όρο του ορίου φτώχειας (Λετονία, Εσθονία, Ελλάδα, Λιθουανία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Βουλγαρία).

Φαίνεται επομένως ότι αν και τα χαμηλά ποσοστά φτώχειας στην Τσεχία, στη Σλοβακία, στη Σλοβενία και στην Ουγγαρία είναι συγκρίσιμα με τα χαμηλά ποσοστά φτώχειας στις Σκανδιναβικές χώρες, στην Ολλανδία ή στο Λουξεμβούργο, εντούτοις το βιοτικό επίπεδο στις δύο αυτές ομάδες χωρών είναι σημαντικά διαφορετικό.

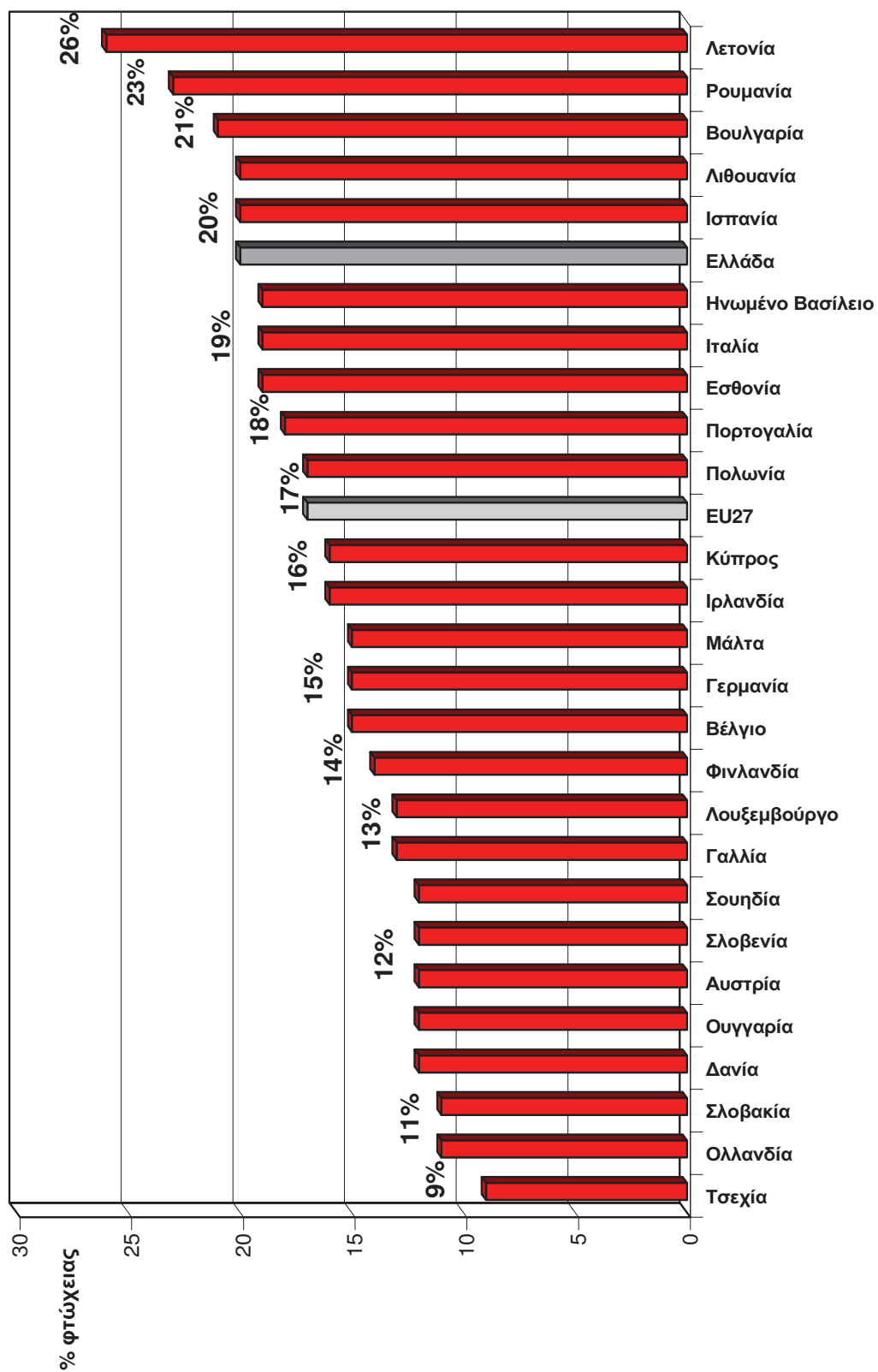
Στη χώρα μας διαπιστώνεται ότι την περίοδο 1994-2008 η τάση της φτώχειας είναι πτωτική (Διάγραμμα 6). Όμως, από το 2000 και μετά παρατηρούμε ότι η φτώχεια είναι σταθερή και κυμαίνεται γύρω στο 20%. Σε γενικές γραμμές, το 2008 μόνο τρεις χώρες η Λετονία (26%), Ρουμανία (23%) και η Βουλγαρία (21%) έχουν υψηλότερα ποσοστά φτώχειας. Ο συνολικός αριθμός των φτωχών²⁷ (περίπου 2.242.750 άτομα ή 830.000 νοικοκυριά) αντιστοιχεί σε ποσοστό 2,7% του πληθυσμού των φτωχών στην Ε.Ε.-27 (όταν το ποσοστό του πληθυσμού της χώρας αντιστοιχεί σε 2,25% του πληθυσμού της Ε.Ε.-27). Σύμφωνα με δικές μας εκτιμήσεις²⁸ ο κίνδυνος φτώχειας για το 2010 θα έχει αυξηθεί κατά μία ποσοστιαία μονάδα και θα προσεγγίσει το επίπεδο του 21%, ενώ σε διάστημα εμπιστοσύνης 95% ο κίνδυνος φτώχειας θα κυμανθεί μεταξύ 20% και 22,5%. Φαίνεται επομένως ότι η οικονομική κρίση φέρνει αύξηση της αναλογίας των φτωχών.

²⁷ Εκτιμώμενος πληθυσμός στο μέσον του 2008: 11.213.785 άτομα.

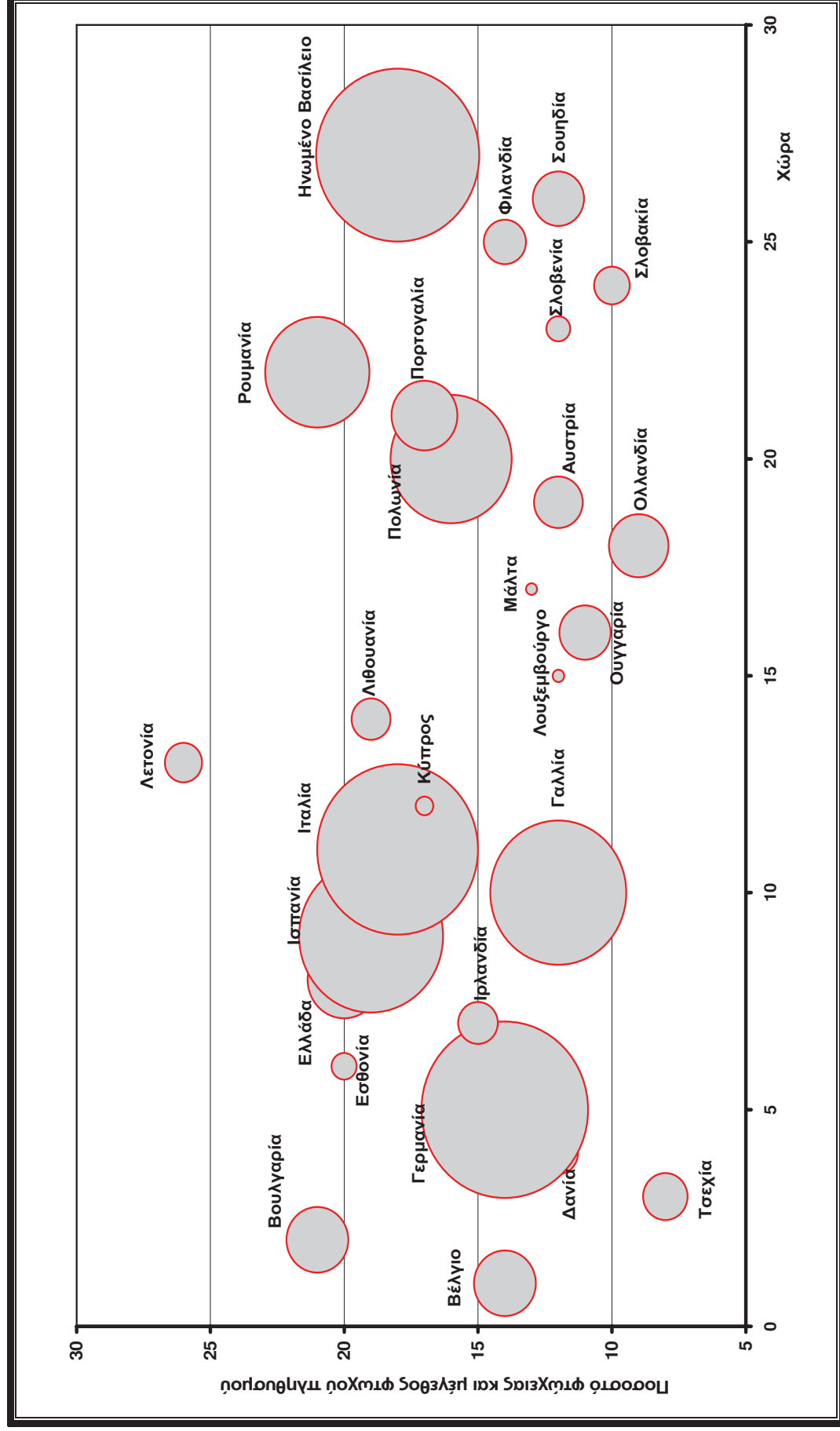
²⁸ Με βάση τις δυνατότητες που παρέχει το στατιστικό πακέτο SPSS, εκτιμούμε με στατιστική παλινδρόμηση και παρουσιάζουμε την επικρατέστερη εξίσωση (β' βαθμού): $Y = b_0 + b_1t + b_2t^2$ ($R^2 = 0,7436$). Όπου: Y είναι η εξαρτημένη μεταβλητή (φτώχεια), t είναι η μεταβλητή του χρόνου, b_1 , b_2 είναι οι συντελεστές παλινδρόμησης και b_0 είναι ο σταθερός όρος.

²⁶ Βέλγιο και Γερμανία κοντά στο Μ.Ο.

Διάγραμμα 3. Επίπεδο Εισοδηματικής Φτώχειας στην Ε.Ε.-27, 2008

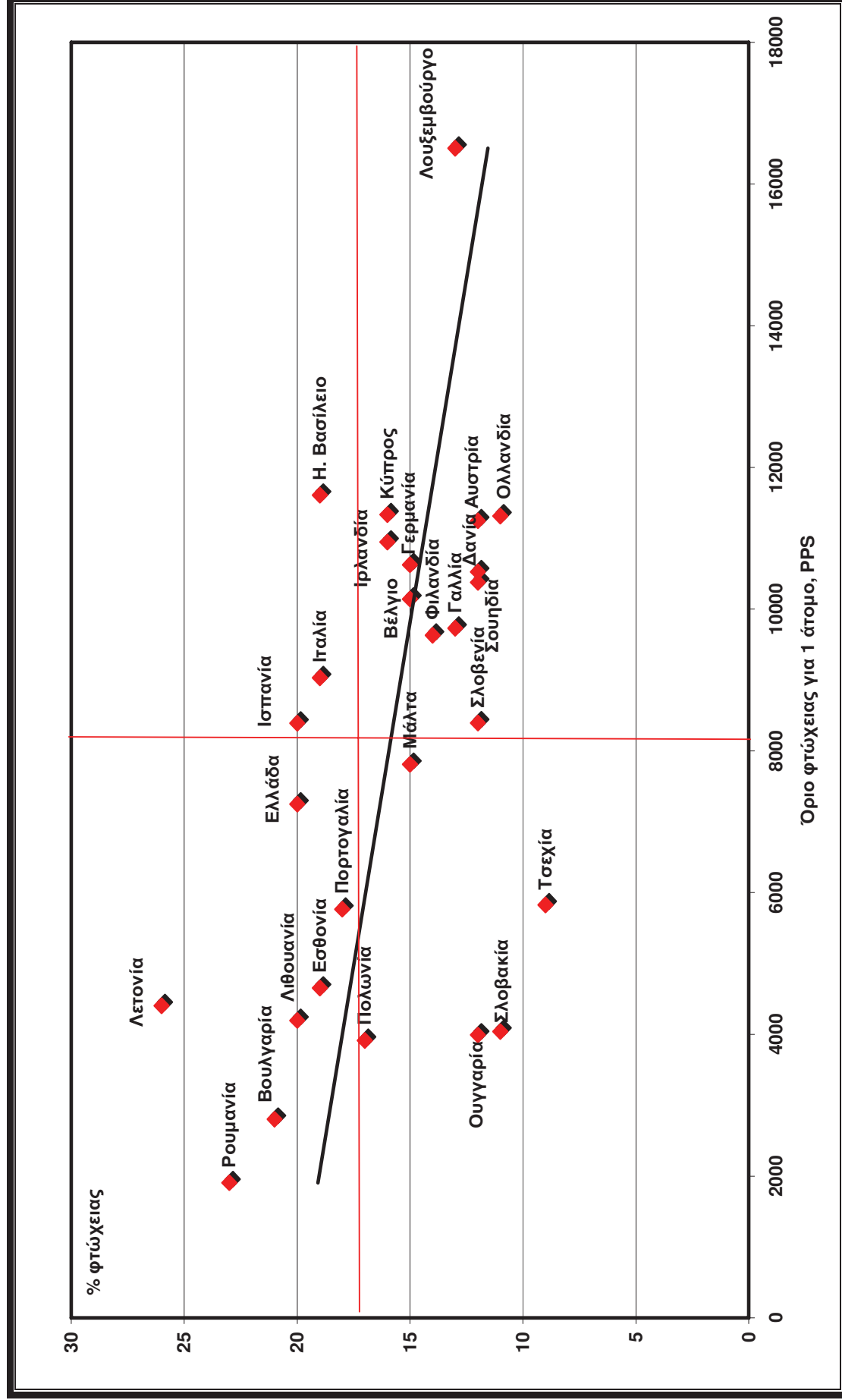


Διάγραμμα 4. Το μέγεθος του φτωχού πληθυσμού στις Ευρωπαϊκές χώρες (το ποσοστό φτώχειας έχει σταθμιστεί με το μέγεθος του πληθυσμού*)



* Οι φυσαλίδες δείχνουν το μέγεθος του φτωχού πληθυσμού σε κάθε χώρα.

Διάγραμμα 5. Επίπεδο φτώχειας κατά όριο φτώχειας (σε PPS) σε χώρες της Ε.Ε.-27, 2008



Πίνακας 1

Επίπεδο φτώχειας* στην Ε.Ε., 2005-2008

Χώρα	2005	2006	2007	2008	% κατανομή φτωχού πληθυσμού
EU27	16	16	17	17	100,0
Βέλγιο	15	15	15	15	2,01
Βουλγαρία	14	18	14	21	2,07
Τσεχία	10	10	10	9	1,07
Δανία	12	12	12	12	0,85
Γερμανία	12	13	15	15	14,86
Εσθονία	18	18	19	19	0,35
Ιρλανδία	20	18	18	16	0,85
Ελλάδα	20	21	20	20	2,90
Ισπανία	20	20	20	20	11,10
Γαλλία	13	13	13	13	9,90
Ιταλία	19	20	20	19	13,85
Κύπρος	16	16	16	16	0,17
Λετονία	19	23	21	26	0,76
Λιθουανία	21	20	19	20	0,83
Λουξεμβούργο	14	14	14	13	0,07
Ουγγαρία	13	16	12	12	1,43
Μάλτα	14	14	14	15	0,07
Ολλανδία	11	10	10	11	1,91
Αυστρία	12	13	12	12	1,29
Πολωνία	21	19	17	17	7,87
Πορτογαλία	19	18	18	18	2,33
Ρουμανία	18	19	25	23	5,84
Σλοβενία	12	12	12	12	0,31
Σλοβακία	13	12	11	11	0,70
Φιλανδία	12	13	13	14	0,96
Σουηδία	9	12	11	12	1,42
Ηνωμένο Βασίλειο	19	19	19	19	14,23

* 60% του διαμέσου ισοδύναμου εισοδήματος μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (60% of median equivalised income after social transfers)

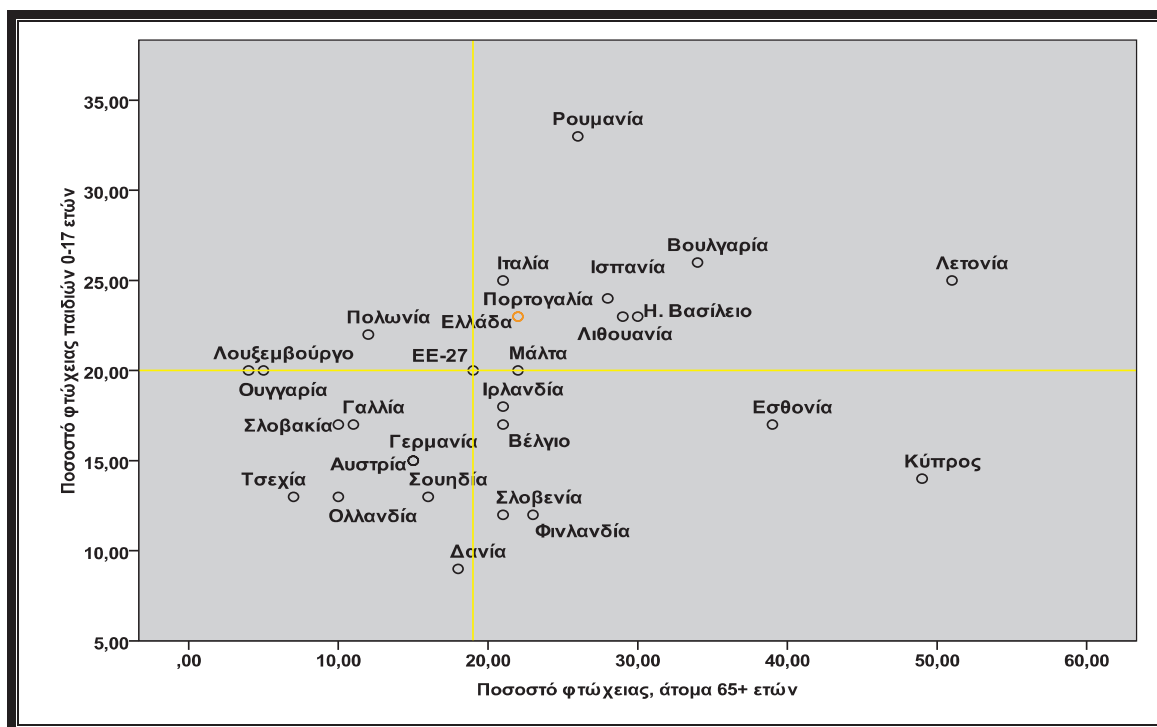
Φτώχεια ηλικιωμένων, παιδιών, μονογονεϊκών και πολυμελών νοικοκυριών

Κατά μέσο όρο στην Ε.Ε.-27 οι ηλικιωμένοι (65 ετών και άνω) το 2008 αντιμετωπίζουν έναν υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας απ’ ό,τι ο γενικός πληθυσμός (19% έναντι 17%). Ωστόσο, μεταξύ χωρών οι διαφορές είναι ουσιαστικές (Πίνακας 2, Διάγραμμα 7). Το ποσοστό φτώχειας για τους ηλικιωμένους είναι περίπου μισό απ’ ό,τι στο γενικό πληθυσμό σε τέσσερις χώρες: Τσεχία (5%), Λουξεμβούργο (7%), Ουγγαρία (6%) και Πολωνία (8%), ενώ καταγράφεται ελαφρώς χαμηλότερο ή ίσο με το ποσοστό του γενικού πληθυσμού για τους ηλικιωμένους στη Γαλλία (13%), στην Ολλανδία (10%), στη Σουηδία (11%) και στη Σλοβακία (8%). Σε αντίθεση, ο κίνδυνος φτώχειας που αντιμετωπίζεται από τα άτομα ηλικίας 65 ετών και άνω εμφανίζεται ιδιαίτερα έντονος (πάνω από τον εθνικό μέσο όρο) στη Λιθουανία (30%), στο Ηνωμένο Βασίλειο (30%), στην Εσθονία και στη Λετονία (33%) και φθάνει ακόμη και 51% στην Κύπρο. Στην Ελλάδα παρατηρείται διατήρηση της μεγάλης ηλικίας ως επιβαρυντικού παράγοντα – αν και διαχρονικά μειώνεται σημαντικά: 28% το 2005, 25% το 2007 και 22% το 2008.

Ένα φαινόμενο το οποίο αρχίζει να λαμβάνει διαστάσεις στις χώρες της Ε.Ε. είναι η παιδική φτώχεια (παιδιά κάτω των 18 ετών). Το 2008, με ποσοστό 20% τα παιδιά στην Ε.Ε.-27, αντιμετωπίζουν μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας απ’ ό,τι ο συνολικός πληθυσμός (Πίνακας 2, Διάγραμμα 7). Σε γενικές γραμμές, η τάση αυτή καταγράφεται στις περισσότερες χώρες του ευρωπαϊκού νότου και σε πολλές από τις νεοενταχθείσες χώρες. Τα υψηλότερα ποσοστά παιδικής φτώχειας καταγράφονται στη Ρουμανία (33%), στη Βουλγαρία (26%), στην Ιταλία και στη Λετονία (25%), στην Ισπανία (24%), στη Λιθουανία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Πορτογαλία και στην Ελλάδα (23%). Αντίθετα, ο κίνδυνος για τα παιδιά είναι χαμηλότερος του κινδύνου φτώχειας που συναντάται στο συνολικό πληθυσμό μόνον σε πέντε χώρες: Δανία, Εσθονία, Κύπρος, Λετονία και Φινλανδία, ενώ στη Σλοβενία η φτώχεια παιδιών (12%) είναι ίση με τη φτώχεια στο γενικό πληθυσμό. Βασική διαπίστωση είναι ότι η τάση του κινδύνου φτώχειας για τα άτομα ηλικίας 0-17 ετών είναι αυξητική στη χώρα μας καθώς και σε πολλές άλλες χώρες (Γερμανία, Γαλλία κλπ.).

Διάγραμμα 7.

Κίνδυνος φτώχειας παιδιών (0-17 ετών) και ηλικιωμένων (65 ετών και άνω), στην Ε.Ε.-27, 2008



Εξάλλου, όπως φαίνεται από τα στοιχεία του Πίνακα 2, το 2008 στην Ε.Ε.-27 οι γυναίκες αντιμετωπίζουν υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας (17%) απ' ό,τι οι άνδρες (16%), ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις χωρών παρατηρείται μία παρόμοια τάση. Το ποσοστό φτώχειας γυναικών στο Βέλγιο (16%), στη Γερμανία (16%), στην Ιρλανδία (19%), στην Ελλάδα (21%), στη Γαλλία (14%), στην Ιταλία (21%), στην Κύπρο (17%), στη Λιθουανία (21%), στη Μάλτα (15%), στην Ολλανδία (11%), στην Αυστρία (13%) και στην Πορτογαλία (19%) είναι κατά μία περίπου ποσοστιαία μονάδα υψηλότερο του ποσοστού φτώχειας για το σύνολο του πληθυσμού. Όμως η διαφορά στα ποσοστά ανδρών και γυναικών είναι έντονη στη Βουλγαρία (3 ποσοστιαίες μονάδες), στην Εσθονία (6 ποσοστιαίες μονάδες), στη Λιθουανία (4 ποσοστιαίες μονάδες) και στη Λετονία (5 ποσοστιαίες μονάδες), στην Κύπρο είναι επίσης 4 ποσοστιαίες μονάδες, στην Ελλάδα η διαφορά είναι μόλις μία ποσοστιαία μονάδα, όπως και στη Φιλανδία, ενώ στη Σουηδία και στη Δανία παρατηρείται διαφορά 2 ποσοστιαίων μονάδων. Πιθανή αιτία στη διαφοροποίηση των ποσοστών φτώχειας να είναι η ανισότητα στις αμοιβές ανδρών και γυναικών η οποία έχει πολλαπλές αιτίες και απαιτεί πολλαπλές λύσεις και άμεσες παρεμβάσεις καθώς αναμένεται ότι οι επιπτώσεις της ύφεσης θα ασκήσουν μεγαλύτερη πίεση στις γυναίκες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM/2009/0694 τελικό).

Αναφορικά με τη σύνθεση του νοικοκυριού, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του Πίνακα 3, περίπου σε μισά από τα κράτη μέλη, η φτώχεια μεταξύ των νοικοκυριών με δύο παιδιά είναι υψηλότερη από την αντίστοιχη φτώχεια των νοικοκυριών με ένα παιδί.²⁹ Η τάση αυτή χαρακτηρίζει τις νοτιοευρωπαϊκές χώρες καθώς και τις ανατολικοευρωπαϊκές χώρες. Ωστόσο, υπάρχουν δύο σημαντικοί κίνδυνοι που σχετίζονται με τη δομή/σύνθεση του νοικοκυριού: ο μεγάλος αριθμός παιδιών (τουλάχιστον τρία ή περισσότερα) καθώς επίσης και τα μονογονεϊκά νοικοκυριά. Στην Ελλάδα, στην Ιταλία, στην Πορτογαλία, στην Ισπανία, καθώς και στην Ουγγαρία, στη Λετονία, στη Λιθουανία και στην Πολωνία τουλάχιστον ένα στα τρία νοικοκυριά με τρία ή περισσότερα

παιδιά έχει εισόδημα κάτω από το όριο φτώχειας. Αντίστοιχα, το ποσοστό φτώχειας μόνων γονέων κυμαίνεται γύρω στο 30% στην πλειοψηφία των 27 χωρών. Ωστόσο πάνω από 40% σημειώνεται στη Μάλτα (54%), στο Λουξεμβούργο (45%) και στο Ηνωμένο Βασίλειο (44%). Σε αντίθεση με τις χώρες αυτές, η κατάσταση των μόνων γονέων είναι σχετικά πιο ευνοϊκή στη Δανία (17%), στη Φιλανδία (22%) και στη Σουηδία (24%). Η παρουσία παιδιών φαίνεται να ενεργοποιεί ικανοποιητικά τους κρατικούς μηχανισμούς στήριξης και αλληλεγγύης που δρουν προστατευτικά στις εν λόγω χώρες (Πίνακας 3).

Ειδικότερα για την Ελλάδα, φαίνεται να καταγράφεται σημαντικός κίνδυνος φτώχειας για τα νοικοκυριά με 3 ή περισσότερα παιδιά, ο κίνδυνος φτώχειας είναι της τάξης του 30% το 2007 και περιορίζεται σε 27% το 2008. Στις μονογονεϊκές οικογένειες εκτιμάται ότι ο κίνδυνος φτώχειας ανέρχεται σε 34% το 2007 και περιορίζεται σε 27% το 2008.

Εργαζόμενοι και άνεργοι φτωχοί

Οι άνθρωποι που εργάζονται δεν προστατεύονται απαραίτητως από τη φτώχεια. Όπως διαπιστώνεται, αναλογία 8% των απασχολούμενων στην Ε.Ε.-27 είχε εισόδημα κάτω από το όριο της φτώχειας, ενώ στην Ελλάδα καταγράφεται το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό (14%), μετά τη Ρουμανία (18%). Πάνω από το 10% είναι επίσης ο κίνδυνος φτώχειας των εργαζομένων στην Πολωνία και Πορτογαλία (12%), στην Ισπανία και στη Λετονία (11%). Η φτώχεια εργαζομένων μπορεί να προκύψει από διάφορες αποτυχίες της αγοράς εργασίας, όπως η επαναλαμβανόμενη ανεργία, η ασταθής εργασία, η ακούσια μερική απασχόληση, οι χαμηλές απολαβές ή από ιδιαιτερότητα στη δομή του νοικοκυριού (π.χ. ένας απασχολούμενος με περισσότερα εξαρτώμενα άτομα). Σε ολόκληρη την Ε.Ε.- 27 και σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη, οι προσωρινά και οι μερικής απασχόλησης καθώς και οι εποχιακά εργαζόμενοι, διατρέχουν υψηλότερο κίνδυνο φτώχειας απ' ό,τι οι μόνιμα και με πλήρη απασχόληση εργαζόμενοι. Για παράδειγμα στην Ελλάδα, το 2007, για τους προσωρινά απασχολούμενους καταγράφεται κίνδυνος φτώχειας 19% ενώ για τα άτομα με μόνιμη απασχόληση ο κίνδυνος φτώχειας είναι μόλις 5%. Αντίστοιχα στους μερικά απασχολούμενους ο κίνδυνος φτώχειας

²⁹ Στην Ελλάδα το ποσοστό φτωχών νοικοκυριών με ένα παιδί είναι ίσο με το ποσοστό φτώχειας στο σύνολο του πληθυσμού.

είναι υψηλός (27%), ενώ για τα άτομα με πλήρη συμβατική απασχόληση ο κίνδυνος φτώχειας είναι μειωμένος (13%). Εξάλλου, σε κάθε επίπεδο έντασης εργασίας,³⁰ οι οικογένειες/νοικοκυριά της Ε.Ε.-27 με εξαρτώμενα παιδιά ήταν περισσότερο εκτεθειμένες στον κίνδυνο φτώχειας απ' ό,τι οι οικογένειες χωρίς εξαρτώμενα παιδιά.

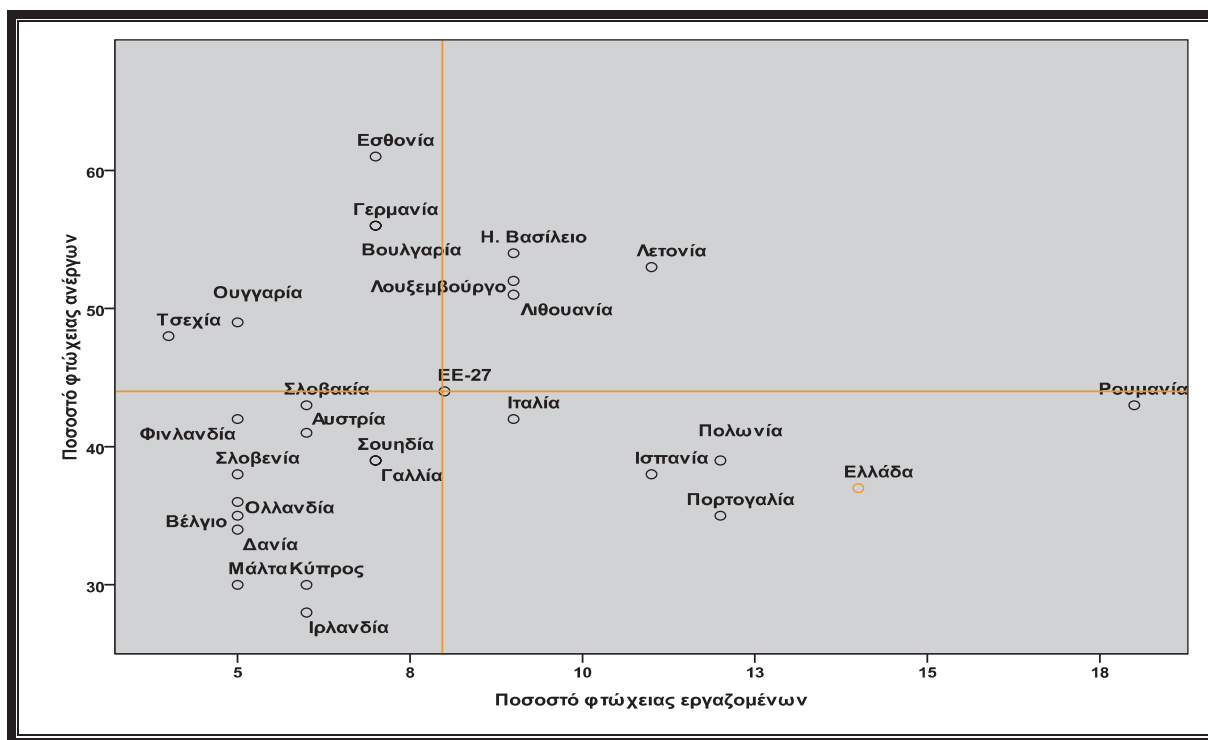
Στη χώρα μας το 2008 (Πίνακας 4), η πλήρης ένταση εργασίας (WI=1) περιορίζει σημαντικά τον κίνδυνο φτώχειας (10%). Αντίθετα, αν η ένταση της εργασίας είναι μηδενική (WI=0), δηλαδή τα άτομα παραγωγικής ηλικίας δεν έχουν εργαστεί καθόλου σε όλη τη διάρκεια του έτους, τότε ο κίνδυνος φτώχειας ανέρχεται σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα (44%). Αν θεωρήσουμε ότι η απασχόληση συνιστά τον πλέον καθοριστικό παράγοντα στην πάλη ενάντια στη

φτώχεια, και ομαδοποιώντας τις ευρωπαϊκές χώρες σε τέσσερις διακριτούς τύπους καθεστώτων ευημερίας, διαπιστώνουμε ότι την υψηλότερη φτώχεια μεταξύ των εργαζομένων εμφανίζουν οι χώρες της Νοτίου Ευρώπης (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία, Ιταλία) συνεπικουρούμενες από τη Ρουμανία και την Πολωνία (Διάγραμμα 8).

Αντίθετα, τη χαμηλότερη φτώχεια μεταξύ των εργαζομένων και των ανέργων εμφανίζουν οι χώρες με σοσιαλδημοκρατικό καθεστώς ευημερίας (Δανία, Σουηδία, Φινλανδία) αλλά και χώρες όπως η Κύπρος, η Ολλανδία και η Μάλτα.

Τέλος, χώρες με φιλελεύθερο κοινωνικό κράτος (Ηνωμένο Βασίλειο) και μία σειρά από άλλες νεοεταχθείσες χώρες φαίνεται να αντιμετωπίζουν μεγαλύτερο πρόβλημα με υψηλή φτώχεια μεταξύ των ανέργων.

Διάγραμμα 8. Άνεργοι φτωχοί και εργαζόμενοι φτωχοί στην Ε.Ε.-27, το 2008



³⁰ Η ένταση εργασίας είναι η αναλογία του αριθμού των μηνών που έχουν εργαστεί όλα τα οικονομικά ενεργά μέλη ενός νοικοκυριού κατά το έτος αναφοράς, ως προς το συνολικό αριθμό μηνών που θα μπορούσαν θεωρητικά να έχουν εργαστεί. Ο δείκτης κυμαίνεται από 0 (wi =0 όλα τα ενεργά μέλη του νοικοκυριού άνεργα) έως 1 (wi =1 όλα τα ενεργά μέλη πλήρως απασχολούμενα).

Καθεστώς κατοικίας

Ένα άλλο στοιχείο αφορά την ιδιοκτησία κατοικίας. Σε αντίθεση με ότι παρατηρείται στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε., στην Ελλάδα φαίνεται να υπάρχει επιβάρυνση, αν κάποιος έχει δικό του σπίτι: ο κίνδυνος φτώχειας είναι σχεδόν ίδιος με τον κίνδυνο φτώχειας για το σύνολο του πληθυσμού. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία,³¹ το έτος 2005 ο κίνδυνος φτώχειας των ατόμων με ιδιόκτητη κατοικία ανερχόταν σε 20%, ενώ των ατόμων που έμεναν σε ενοικιαζόμενη κατοικία ανερχόταν σε 18%. Παρόλα αυτά το 2008, η τάση αυτή αντιστρέφεται (19% η φτώχεια για τους ιδιοκτήτες και 25% για τους ενοικιαστές),³² πολύ πιθανά λόγω συνυπολογισμού της ιδιοκατοίκησης κατά την εκτίμηση του κινδύνου της φτώχειας (από το 2006 και μετά).

Υλική αποστέρηση και ακραία φτώχεια

Προκειμένου να δοθεί μια πληρέστερη εικόνα του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ε.Ε., το ποσοστό του κινδύνου φτώχειας, που είναι ένα σχετικό μέτρο, πρέπει να συμπληρωθεί από το ποσοστό (ή το δείκτη) υλικής αποστέρησης, το οποίο κατά ένα βαθμό περιγράφει τον κοινωνικό αποκλεισμό σε όρους περισσότερο απόλυτους. Πρόκειται για μία σύνθετη έννοια η οποία στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, ορίζεται ως η επιβεβλημένη αδυναμία να μπορεί κανείς να αντεπεξέλθει οικονομικά σε τουλάχιστον τρία από τα ακόλουθα εννέα στοιχεία: 1) κάλυψη έκτακτων αλλά αναγκαίων δαπανών, 2) άδεια μία εβδομάδα το χρόνο μακριά από το σπίτι, 3) πληρωμή δανείου για οικοσκευή, πληρωμή ενοικίου ή δόσης αγοράς κατοικίας, πληρωμή λογαριασμών ΔΕΗ, νερού κλπ., 4) κατανάλωση κάθε δεύτερη ημέρα κρέατος, κοτόπουλου, ψαριού ή λαχανικών (για χορτοφάγους), 5) ικανοποιητική θέρμανση στο σπίτι,³³ 6) απόκτηση πλυντηρίου ρούχων, 7) απόκτηση έγχρωμης τηλεόρασης, 8) απόκτηση τηλεφώνου, 9) απόκτηση ΙΧ.³⁴

³¹ Βλέπε:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/introduction.

³² Βλέπε:

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

³³ Τα παραπάνω στοιχεία καλύπτουν τον παράγοντα τον οποίο αποκαλούμε ως «οικονομική πίεση».

³⁴ Τα στοιχεία αυτά καλύπτουν τον παράγοντα που αποκαλούμε ως «επιβεβλημένη έλλειψη διαρκών κατανα-

Η αδυναμία απόκτησης συνηθισμένων-διαρκών καταναλωτικών αγαθών (π.χ. ΙΧ αυτοκίνητο, πλυντήριο ρούχων, έγχρωμη τηλεόραση, τηλέφωνο) δείχνει έλλειψη μόνιμων πόρων, παρά την ανεπάρκεια του τρέχοντος εισοδήματος, με συνέπεια να φανερόνται αδρά στοιχεία διάρκειας και εμμονής της φτώχειας. Αντίθετα, η αδυναμία απόκτησης στοιχειωδών αγαθών και εκπλήρωσης αναγκών μάλλον φανερώνει στοιχεία «απόλυτης» αποστέρησης/φτώχειας.

Τα μέτρα της υλικής αποστέρησης προσθέτουν σημαντικές πληροφορίες σε αυτές που παρέχονται από τα συμβατικά εισοδηματικά μέτρα. Παράλληλα, επιτρέπουν μια αξιολόγηση της φτώχειας από μια μακροπρόθεσμη προοπτική και συνεισφέρουν καταλυτικά στην κατανόηση του τρόπου λειτουργίας των μηχανισμών που την προάγουν.

Ως ποσοστό υλικής αποστέρησης ορίζεται η επιβεβλημένη έλλειψη τουλάχιστον τριών από τα προαναφερθέντα εννέα στοιχεία (Eurostat 2010, σ. 1). Σύμφωνα με τα δεδομένα του Πίνακα 5, το 2008 ποσοστό 17% του πληθυσμού της Ε.Ε.-27 αντιμετώπισε αυτή την κατάσταση αποστέρησης. Τα πιο υψηλά επίπεδα καταγράφηκαν στη Βουλγαρία (51%), στη Ρουμανία (50%), στην Ουγγαρία (37%) και στη Λετονία (35%). Αντίθετα, οι χαμηλότερες τιμές σημειώθηκαν στο Λουξεμβούργο (4%), στην Ολλανδία (5%) και στη Σουηδία (5%). Το ποσοστό της Ελλάδας (22%) κυμαίνεται σε υψηλότερα επίπεδα από το μέσο όρο της Ε.Ε.-27 (17%). Σε γενικές γραμμές φαίνεται ότι η ταξινόμηση των χωρών με βάση το δείκτη υλικής αποστέρησης ή το σύνθετο δείκτη φτώχειας και αποστέρησης είναι παρόμοια, σχετικά διαφοροποιημένη απ' ό,τι με την κατάταξη με το δείκτη εισοδηματικής φτώχειας.

Εξετάζοντας μερικά από τα μεμονωμένα στοιχεία που καθορίζουν την υλική αποστέρηση, φαίνεται ότι το 2008, ποσοστό 37% του πληθυσμού της Ε.Ε.-27 δεν μπορούσε να αντέξει οικονομικά ετήσιες διακοπές μιας εβδομάδας μακριά από το σπίτι (Ελλάδα 50%), 10% δεν μπορούσε να αντέξει οικονομικά τη δαπάνη για επαρκή θέρμανση (Ελλάδα 15%), 9% δεν μπορούσε να αντέξει οικονομικά να έχει ένα γεύμα με κρέας, κοτόπουλο ή ψάρι κάθε δεύτερη ημέρα (Ελλάδα 7%) και 9% δεν μπορούσε να αντέξει οικονομικά την απόκτηση

λωτικών αγαθών» (πλυντήριο ρούχων, έγχρωμη τηλεόραση, τηλέφωνο, ΙΧ).

ενός ΙΧ αυτοκινήτου (Ελλάδα 9%). Συνεπώς φαίνεται ότι ο δείκτης υλικής αποστέρησης κυμαίνεται σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα σε πολλές από τις νεοενταχθείσες χώρες, ενώ στις Σκανδιναβικές χώρες και στο Λουξεμβούργο η τιμή του δείκτη είναι ελάχιστη.

Ακραία φτώχεια παρατηρείται όταν ο δείκτης κινδύνου εισοδηματικής φτώχειας τέμνεται με το δείκτη υλικής αποστέρησης.³⁵ Όπως παρατηρείται (Πίνακας 5) μεταξύ των εισοδηματικά φτωχών, η υλική αποστέρηση είναι αρκετά υψηλότερη. Σχεδόν τέσσερα στα δέκα άτομα (40%) που βρίσκονταν σε κίνδυνο φτώχειας στην Ε.Ε.-27, στερούνταν και υλικών αγαθών. Αυτή η αναλογία ξεπερνά το 50% στις περισσότερες από τις νεοενταχθείσες χώρες.³⁶ Η μέγιστη σημειώνεται στη Βουλγαρία (93%) και ακολουθεί η Ρουμανία (78%), η Ουγγαρία (67%), η Λετονία (66%) και η Πολωνία (56%). Επισημαίνεται ότι η χώρα μας εξακολουθεί να βρίσκεται μεταξύ των χωρών με το υψηλότερο ποσοστό αποστέρησης στην ευρωζώνη και μεταξύ των χωρών με τον υψηλότερο κίνδυνο εισοδηματικής φτώχειας στην Ε.Ε.-27.

Εκπαίδευση και κοινωνικές μεταβιβάσεις: δύο σημαντικά όπλα στη μάχη ενάντια στη φτώχεια

Από τα μέχρι στιγμής δεδομένα, φαίνεται ότι στην Ε.Ε. ως σύνολο –αν και όχι απαραίτητα σε όλα τα μεμονωμένα κράτη μελη– οι άνεργοι και οι μόνοι γονείς είναι τρεις φορές πιθανότερο απ' ό,τι στο γενικό πληθυσμό να βρεθούν κάτω από το όριο φτώχειας, λόγω έλλειψης εισοδήματος από απασχόληση καθώς ένας δυσανάλογος αριθμός μόνων γονέων είναι εκτός της αγοράς εργασίας. Πολλοί απ' αυτούς καθώς και άλλοι με χαμηλά εισοδήματα έχουν χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης. Επιπλέον, η επανάσταση της πληροφορικής ενδεχομένως συνεπάγεται ότι η χαμηλή εκπαίδευση θα καταστεί αποφασιστικότερος παράγοντας φτώχειας στο μέλλον. Στην Ελλάδα για παράδειγμα το 2008 τα άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης (levels 0-2, ISCED 1997) εμφάνιζαν κίνδυνο φτώχειας 27%, ενώ σε άλλες χώρες καταγράφονταν ακόμη υψηλότερος κίνδυνος φτώχειας: Εσθονία 36%, Λετονία 43%, Λιθουανία 35%,

Ρουμανία 36%, Βουλγαρία 41% (Πίνακας 6). Σε αντίθεση, στα άτομα με πανεπιστημιακή εκπαίδευση ο κίνδυνος φτώχειας περιορίζεται σημαντικά.

Σε γενικές γραμμές, φαίνεται να διαμορφώνεται μία αβέβαιη μακροπρόθεσμη τάση. Από τη μία πλευρά, η οικονομική ύφεση περιορίζει τις δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης, εντείνει την ανεργία και περιορίζει την επίτευξη υψηλότερων επιπέδων απασχόλησης βάσει των οποίων θα μπορούσε να ελαττωθεί η αναλογία των ατόμων με χαμηλό εισόδημα. Από την άλλη πλευρά, παρατηρείται άνοδος του επιπέδου εκπαίδευσης σ' ολόκληρη την Ε.Ε. Η αυξανόμενη εξάρτηση από την πληροφορική τεχνολογία και το υψηλό επίπεδο γενικής εκπαίδευσης που προαπαιτείται για την αποτελεσματική χρήση της, απειλεί να θέσει σε ολόενα και περισσότερο μειονεκτική θέση όσους έχουν χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης.

Οι διαφορές στα ποσοστά φτώχειας μπορούν εν μέρει να ερμηνευθούν από τα εθνικά συστήματα κοινωνικών μεταβιβάσεων και ειδικότερα από τα συστήματα εισοδηματικής υποστήριξης. Αυτά τα συστήματα είναι λίγο ή πολύ γενναιόδωρα και στοχευμένα προς συγκεκριμένες κατηγορίες πληθυσμού, όπως π.χ. οικογένειες/νοικοκυριά με άνεργους, οι πολυμελείς ή οι μονογονεϊκές οικογένειες.

Όπως διαπιστώνεται εξάλλου (Διάγραμμα 9), οι κοινωνικές μεταβιβάσεις συμβάλλουν σημαντικά στην καταπολέμηση της φτώχειας και στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής. Φαίνεται να είναι αποτελεσματικότερες στις Σκανδιναβικές χώρες (Σουηδία, Δανία, Φιλανδία), στην Ουγγαρία, στην Ολλανδία, στη Γαλλία, στην Τσεχία και στη Σλοβενία όπου μειώνουν τη φτώχεια κατά 50% ή περισσότερο. Αντιθέτως, στην Ελλάδα, στην Ισπανία, στην Ιταλία και στη Βουλγαρία, οι κοινωνικές μεταβιβάσεις μειώνουν τη φτώχεια λιγότερο από 20%. Χωρίς τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, ο κίνδυνος φτώχειας στην Ελλάδα θα ανερχόταν σε 23% (και όχι σε 20% που ήταν το 2008). Επισημαίνεται ωστόσο, ότι μεγάλο ποσοστό των μεταβιβάσεων στοχεύει τα άτομα με ιδιαίτερα χαμηλό εισόδημα και η αποτελεσματικότητά τους μετράει μόνο αν το άτομο περάσει τη γραμμή φτώχειας.

³⁵ Δηλαδή όταν κάποιος αντιμετωπίζει σωρευτικά και τους δύο τύπους προβλημάτων και επομένως είναι εισοδηματικά φτωχός και υλικά αποστερημένος (σε τρία τουλάχιστον στοιχεία).

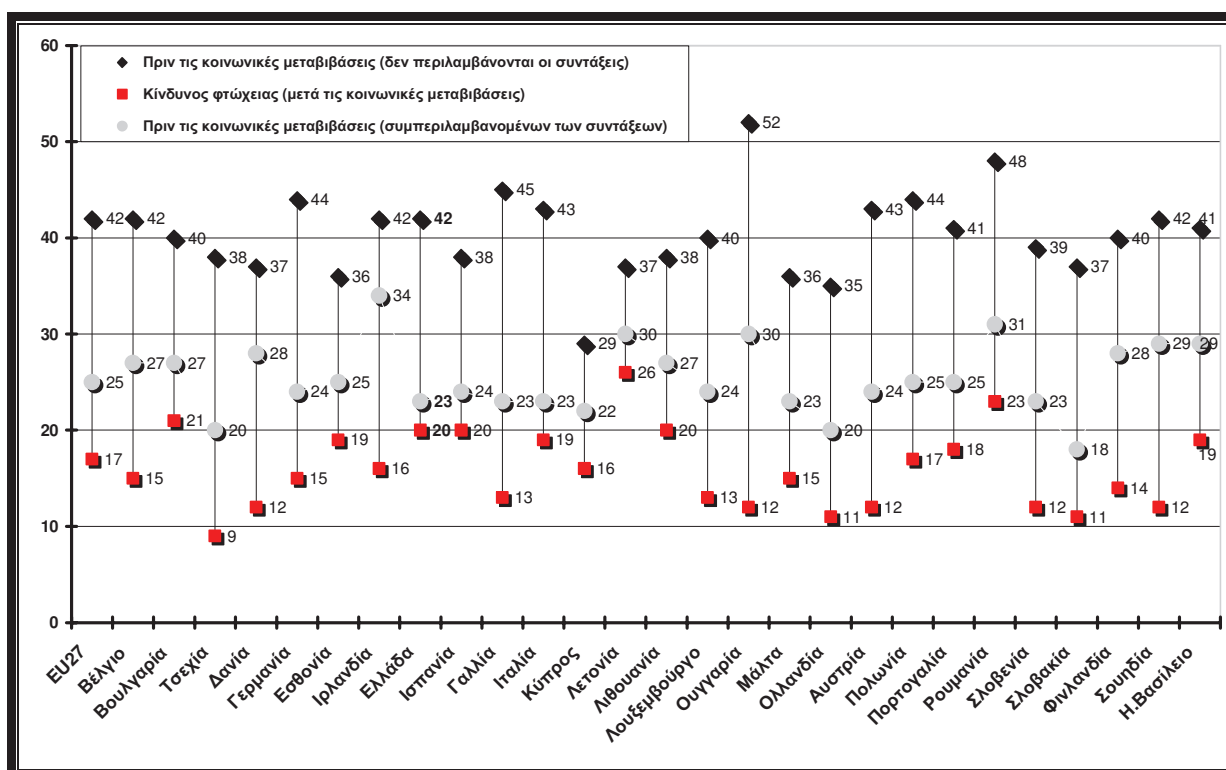
³⁶ Δηλαδή σε σύνολο 100 φτωχών πάνω από το ήμισυ –πάνω από 50– στερούνται και υλικών αγαθών.

Παρά τη συμβολή των κοινωνικών μεταβιβάσεων στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, πρέπει να τονισθεί ότι, εκτός των συντάξεων, τείνουν να αντιμετωπίζουν τα συμπτώματα μάλλον παρά τις βασικές αιτίες της φτώχειας. Συνεπώς, δεν παρέχουν από μόνες τους μια μακροπρόθεσμη λύση του προβλήματος. Είναι, επομένως, σημαντικό να συνοδεύονται από διαρθρωτικά μέτρα που

αποσκοπούν στο να αντιμετωπίσουν τις αιτίες που βρίσκονται στη ρίζα του προβλήματος, ιδιαίτερα την ανεργία, το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και τις ανεπαρκείς δεξιότητες, την έλλειψη υποδομών παιδικής μέριμνας και ούτω καθ' εξής, που επιπροσθέτως θα βοηθήσουν να αυξηθεί το αναπτυξιακό δυναμικό της οικονομίας.

Διάγραμμα 9.

Κίνδυνος φτώχειας πριν και μετά τις οποιεσδήποτε κοινωνικές μεταβιβάσεις στην Ε.Ε.-27, το 2008



Ομαδοποίηση των χωρών με ανάλυση σε κύριες συνιστώσες

Με ανάλυση κυρίων συνιστωσών PCA (Principal Component Analysis) στα δεδομένα που προέρχονται από την έρευνα EU-SILC 2008, καθίσταται δυνατός ο προσδιορισμός των κυρίων ομοιοτήτων ή των διαφορών μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών ως προς τα επίπεδα φτώχειας, τις ομάδες υψηλού κινδύνου και τις πολιτικές καταπολέμησης.³⁷ Το Διάγραμμα 10, δείχνει τις χώρες ταξινομημένες σύμφωνα με την PCA και σε γενικές γραμμές επιβεβαιώνει τις αντιθέσεις/ομοιότητες που τονίζονται από προηγούμενες μελέτες και κυρίως από την προσέγγιση του Esping-Andersen, καθώς μερικές χώρες παρουσιάζουν χαρακτηριστικά που είναι αρκετά διαφορετικά από άλλους ευρωπαίους γείτονές τους.

Οι Σκανδιναβικές χώρες, στην κάτω αριστερή πλευρά του σχήματος (III), μαζί με την Ολλανδία συνιστούν μία ξεχωριστή ομάδα χωρών, οι οποίες πλαισιώνονται από την ομάδα των κορπορατιστικών χωρών (Γερμανία, Γαλλία, Βέλγιο³⁸ και Αυστρία). Χαρακτηρίζονται από υψηλό κατά κεφαλή ΑΕΠ (Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν) σε μονάδες αγοραστικής δύναμης, υψηλές δαπάνες κοινωνικής προστασίας (ως ποσοστό του ΑΕΠ) και υψηλό επίπεδο ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος για τους απασχολούμενους. Φαίνεται ότι τα επιδόματα ανεργίας για τους ασφαλισμένους, και τα γενναιόδωρα επιδόματα πρόνοιας, έφεραν τα επίπεδα φτώχειας των κορπορατιστικών χωρών κοντά στα επίπεδα των Σκανδιναβικών χωρών.

Ακριβώς στο αντίθετο τμήμα (IV) απέναντι από τις Σκανδιναβικές χώρες, βρίσκονται οι χώρες που εκπροσωπούν το φιλελεύθερο κοινωνικό κράτος (Ηνωμένο Βασίλειο και Ιρλανδία). Κοντά υπάρχουν και οι χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία). Παρατηρείται μία σχετικά υψηλή αναλογία κινδύνου φτώχειας, με μέτριο ποσοστό κοινωνικών δαπανών στο ΑΕΠ και μέτριο επίπεδο ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος

(για τους απασχολούμενους). Το επίπεδο του ΑΕΠ (σε κατά κεφαλή μονάδες αγοραστικής δύναμης) κυμαίνεται επίσης σε ένα μέτριο επίπεδο (χαμηλότερα του επιπέδου των Σκανδιναβικών χωρών). Οι χώρες αυτές χαρακτηρίζονται από αυξημένα ποσοστά στις ομάδες που αποτελούν τους σκληρούς πυρήνες της φτώχειας: άνεργοι, μονογονεϊκές οικογένειες, νοικοκυριά με πολλά παιδιά, άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και ηλικιωμένοι. Χαρακτηριστικό των χωρών αυτών είναι η διπλή γήρανση του πληθυσμού,³⁹ η δομική κρίση του μοντέλου ανάπτυξης τους, η έλλειψη εφαρμογής ενός προγράμματος εγγυημένου εισοδήματος (στην Ελλάδα) και η μη ικανοποιητική κάλυψη των αναγκών των ανέργων και εργαζόμενων φτωχών.

Μαζί θα μπορούσε να είναι στην ίδια ομάδα η Κύπρος και η Μάλτα οι οποίες δεν έχουν τους ίδιους ρυθμούς γήρανσης ούτε εμφανίζουν υψηλό κίνδυνο φτώχειας στο σύνολο του πληθυσμού. Παρά ταύτα, καθώς οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας είναι χαμηλότερες απ' ό,τι στα καθεστώτα ευημερίας των χωρών της Νότιας Ευρώπης, παρατηρείται έντονος κίνδυνος φτώχειας σε σκληρούς πυρήνες όπως π.χ. μονογονεϊκές οικογένειες (Μάλτα 57%, Κύπρος 31%), άνεργοι (Μάλτα 30%, Κύπρος 30%), συνταξιούχοι (Κύπρος 50%), άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης (Κύπρος 32%).

Οι Αγγλοσαξονικές χώρες, διαφέρουν από τη νότια Ευρώπη από διάφορες απόψεις, όπως φαίνεται από τη διαφορετική θέση που καταλαμβάνουν στο Διάγραμμα. Αφ' ενός στο Ηνωμένο Βασίλειο οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας ως ποσοστό του ΑΕΠ (25,3%, το 2008) είναι υψηλότερες της Ελλάδας (24,4%), αλλά χαμηλότερες της Ιταλίας (26,7%), ενώ στην Ιρλανδία σημειώνεται υψηλότερο ΑΕΠ (33900 PPS) και χαμηλότερες δαπάνες κοινωνικής προστασίας (18,9% του ΑΕΠ). Πρόκειται για χώρες ωστόσο, όπου η υποστήριξη σαφώς στοχεύει στις χαμηλού εισοδήματος οικογένειες. Τα επιδόματα κατευθύνονται σε υψηλότερη έκταση στον πληθυσμό παραγωγικής ηλικίας και σε χαμηλότερη έκταση στον πληθυ-

³⁷ Οι μεταβλητές που περιλαμβάνονται στην ανάλυση αφορούν τον κίνδυνο φτώχειας συνολικά κατά χώρα και κατά ομάδες υψηλού κινδύνου (νέοι, ηλικιωμένοι, γυναίκες, μονογονεϊκές οικογένειες, νοικοκυριά με τρία ή περισσότερα παιδιά, άνεργοι, εργαζόμενοι φτωχοί, άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης), καθώς και μεταβλητές όπως το ποσοστό δαπανών κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ, το διαθέσιμο ισοδύναμο εισόδημα και τις μονάδες αγοραστικής δύναμης - PPS.

³⁸ Και Λουξεμβούργο.

³⁹ Η οποία χαρακτηρίζεται από συσσώρευση ατόμων μεγάλης ηλικίας στην κορυφή της πληθυσμιακής πυραμίδας και μείωση του δείκτη γονιμότητας κάτω από το επίπεδο ανανέωσης των γενεών λόγω έναρξης της τεκνοποίησης των γυναικών σε μεγαλύτερη ηλικία (tempo effect).

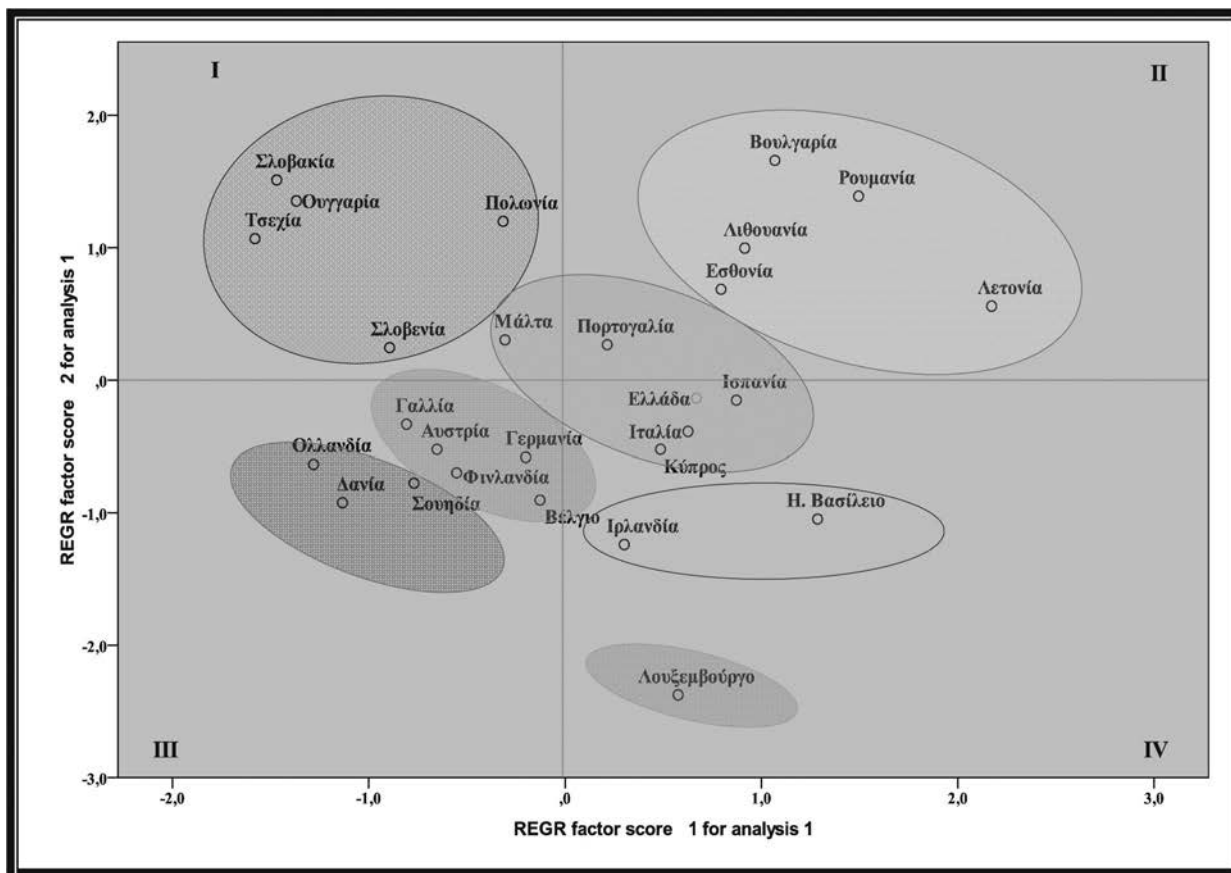
σμό των συνταξιούχων, ενώ οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης είναι σημαντικές.

Ακόμη φαίνεται η περίπτωση της διχοτόμησης των νεοενταχθεισών χωρών. Σε όλες σχεδόν αυτές τις χώρες, ο παράγοντας «φτώχεια» είναι πολύ ισχυρός. Η διχοτόμηση έγκειται στο ότι στη Σλοβακία, Ουγγαρία, Τσεχία,

Πολωνία και Σλοβενία, οι κοινωνικές δαπάνες και το επίπεδο διαβίωσης κυμαίνονται σε καλύτερα επίπεδα απ' ό,τι στη Ρουμανία, Βουλγαρία, Λιθουανία, Λετονία και Εσθονία. Οι τελευταίες χαρακτηρίζονται ως οι φτωχότερες χώρες στην Ε.Ε.

Διάγραμμα 10.

Ταξινόμηση των χωρών της Ε.Ε.-27, κατά επίπεδο φτώχειας, ομάδες υψηλού κινδύνου, επίπεδο κοινωνικών δαπανών και PPS



Συμπεράσματα

Από τα στοιχεία των Πινάκων 1-6 και των Διαγραμμάτων 3-10, προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα:

α) Το ποσοστό φτώχειας κυμαίνεται μεταξύ 9% και 26% στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το 2008.

β) Στην Ελλάδα για την περίοδο 2005-2008, ο κίνδυνος φτώχειας παραμένει σχεδόν στο ίδιο επίπεδο και ανέρχεται σε 20%, που είναι πάνω από το μέσο όρο της Ε.Ε.-27 (16%-17%).

γ) Η Ελλάδα, μαζί με άλλες χώρες της Ε.Ε. καταγράφουν υψηλό κίνδυνο φτώχειας: Πορτογαλία, Ιταλία, και Ισπανία από τον ευρωπαϊκό νότο καθώς και Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ρουμανία, Λιθουανία κ.ά.

δ) Χαμηλά επίπεδα φτώχειας χαρακτηρίζουν τις Σκανδιναβικές χώρες, τις αποκαλούμενες συντεχνιακές χώρες (Αυστρία, Γερμανία), τη Τσεχία, τη Σλοβακία και τη Σλοβενία μεταξύ των πρώην σοσιαλιστικών χωρών.

ε) Οι αιτίες της φτώχειας είναι πολλαπλές, όμως στην Ε.Ε. *έξι κατηγορίες ατόμων* (σκληροί πυρήνες) βρίσκονται σε ιδιαίτερα υψηλό κίνδυνο να εμφανίσουν εισόδημα σε επίπεδο φτώχειας:

- τα παιδιά (0-17 ετών)
- οι συνταξιούχοι/ηλικιωμένοι (65 ετών και άνω)
- οι πολύτεκνες οικογένειες
- οι μονογονεϊκές οικογένειες
- οι άνεργοι και άτομα παραγωγικής ηλικίας που δεν έχουν απασχόληση (λόγω αναπηρίας, για παράδειγμα)
- τα άτομα με χαμηλή εκπαίδευση κυρίως οι γυναίκες.

Αρκετά άτομα ανήκουν σε περισσότερες της μιας απ' αυτές τις κατηγορίες. Για παράδειγμα, ένα μεγάλο ποσοστό των ανέργων είναι γυναίκες και έχουν και χαμηλή εκπαίδευση. Επισημαίνεται ωστόσο ότι οι άνεργοι, οι μονογονεϊκές οικογένειες καθώς και τα άτομα με ιδιαίτερα χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης είναι οι κατηγορίες οι οποίες καταγράφουν υψηλότερα ποσοστά φτώχειας.

Στη χώρα μας, ο κίνδυνος παιδικής φτώχειας για το 2007 και 2008 υπολογίζεται σε 23%, ενώ ο κίνδυνος φτώχειας για άτομα ηλικίας πάνω από 65 ετών, υπολογίζεται σε 22% και είναι μειωμένος κατά μία ποσοστιαία μονάδα σε σχέση με το 2007. Το ποσοστό κινδύνου φτώχειας των νοικοκυριών με τρία ή περισσότερα εξαρτώμενα παιδιά (27% το 2008) μειώθηκε κατά τρεις ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Σημαντική ήταν η μείωση του κινδύνου φτώχειας για τις μονογονεϊκές οικογένειες: από 34% το 2007 μειώθηκε σε 27% το 2008. Ο σχετικός κίνδυνος φτώχειας για τους ανέργους καταγράφεται υψηλός (37%), ενώ λόγω των χαμηλών αποδοχών οι Έλληνες εργαζόμενοι με πλήρη απασχόληση εμφανίζουν κίνδυνο φτώχειας 14%, δεύτερο υψηλότερο στην Ε.Ε.-27, μετά τη Ρουμανία: 18%. Αντίστοιχα το ποσοστό του κινδύνου φτώχειας για τις γυναίκες είναι μόλις μία ποσοστιαία μονάδα (21%), υψηλότερο από το αντίστοιχο των ανδρών.

Στα περισσότερα κράτη μέλη και για τους περισσότερους τύπους οικογενειών/ νοικοκυριών, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας από μόνο του δεν επαρκεί για να περάσει τους φτωχούς πάνω από τη γραμμή φτώχειας. Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι το μόνο κράτος μέλος όπου το καθαρό εισόδημα των δικαιούχων κοινωνικής πρόνοιας υπερβαίνει το όριο φτώχειας για όλους τους τύπους οικογενειών/νοικοκυριών. Μόνο στη Δανία, στην Ολλανδία στη Σουηδία και στην Ιρλανδία τα άτομα που λαμβάνουν προνοιακά ή επιδόματα αλληλεγγύης κατά ένα μεγάλο βαθμό, περνούν πάνω από τη γραμμή φτώχειας. Σε όλα τα άλλα κράτη μέλη, τα άτομα που λαμβάνουν κοινωνικές παροχές εξακολουθούν να παραμένουν κάτω από το όριο φτώχειας.

Το ποσοστό ατόμων που πραγματικά γνωρίζουν και εκμεταλλεύονται συστηματικά και πραγματικά τα δικαιώματά τους, κυμαίνεται μεταξύ 40% και 80% στο Ηνωμένο Βασίλειο, στη Γαλλία, στη Γερμανία και στην Ολλανδία.⁴⁰

⁴⁰ Βλέπε: *French Presidency of the European Union 2008*, Press Release, Paris, 17 November 2008.

Πίνακας 2

Κίνδυνος φτώχειας κατά ηλικιακές ομάδες, Ε.Ε.-27, 2007-2008 και κατά φύλο, 2008

	2007	2008	2008	2007	2008	2008	
	0-17 ετών		18-64 ετών	65+ ετών		Γυναίκες	Άνδρες
ΕΥ27	20	20	15	20	19	17	16
Βέλγιο	17	17	12	23	21	16	14
Βουλγαρία	30	26	17	23	34	23	20
Τσεχία	16	13	8	5	7	10	8
Δανία	10	9	11	18	18	12	12
Γερμανία	14	15	15	17	15	16	14
Εσθονία	18	17	15	33	39	22	16
Ιρλανδία	19	18	14	29	21	16	15
Ελλάδα	23	23	19	23	22	21	20
Ισπανία	24	24	16	28	28	21	18
Γαλλία	16	17	13	13	11	14	13
Ιταλία	25	25	16	22	21	20	17
Κύπρος	12	14	11	51	49	18	14
Λετονία	21	25	20	33	51	28	23
Λιθουανία	22	23	17	30	29	22	18
Λουξεμβούργο	20	20	13	7	5	14	13
Ουγγαρία	19	20	12	6	4	12	12
Μάλτα	19	20	12	20	22	15	14
Ολλανδία	14	13	10	10	10	11	11
Αυστρία	15	15	11	14	15	13	11
Πολωνία	24	22	16	8	12	17	17
Πορτογαλία	21	23	16	26	22	19	18
Ρουμανία	33	33	20	31	26	24	22
Σλοβενία	11	12	10	19	21	14	11
Σλοβακία	17	17	10	8	10	12	10
Φιλανδία	10	12	12	22	23	14	13
Σουηδία	12	13	11	11	16	13	11
Η.Βασίλειο	23	23	15	30	30	20	18

Πίνακας 3

Κίνδυνος φτώχειας (%) κατά επιλεγμένο τύπο νοικοκυριού, στις χώρες της Ε.Ε., 2007 και 2008

Χώρα	Νοικοκυριό με δύο ενήλικες και ένα παιδί		Νοικοκυριό με δύο ενήλικες και δύο παιδιά		Νοικοκυριό με δύο ενήλικες και τρία ή περισσότερα παιδιά		Μόνος γονέας με παιδί/ παιδιά	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
ΕΥ27	12	12	14	14	25	26	34	35
Βέλγιο	9	8	8	8	18	16	36	39
Βουλγαρία	12	12	22	15	71	74	30	38
Γσεχία	7	6	8	7	29	19	37	40
Δανία	4	4	4	4	15	12	17	16
Γερμανία	10	9	8	8	12	15	34	36
Εσθονία	11	11	12	10	21	21	44	39
Ιρλανδία	12	9	10	12	20	13	40	42
Ελλάδα	20	17	22	22	30	27	34	27
Ισπανία	16	15	22	22	37	44	34	38
Γαλλία	8	10	10	9	18	23	27	27
Ιταλία	15	15	23	22	41	38	31	36
Κύπρος	9	10	9	10	16	20	33	31
Λετονία	12	13	16	21	46	38	34	42
Λιθουανία	14	13	13	13	38	46	42	48
Λουξεμβούργο	10	11	14	14	25	26	45	44
Ουγγαρία	12	11	14	16	28	29	29	33
Μάλτα	11	8	15	20	24	26	54	57
Ολλανδία	7	5	5	7	19	17	30	29
Αυστρία	9	9	10	11	19	21	31	26
Πολωνία	15	14	20	18	36	34	31	30
Πορτογαλία	12	16	17	21	43	32	34	39
Ρουμανία	15	14	22	24	55	57	42	40
Σλοβενία	10	12	7	8	15	11	29	29
Σλοβακία	6	10	12	10	26	33	26	21
Φιλανδία	6	7	5	7	12	12	20	24
Σουηδία	6	9	5	5	13	13	24	26
Η. Βασίλειο	11	10	13	14	31	31	44	44

Πίνακας 4

Κίνδυνος φτώχειας εργαζομένων και ανέργων και κίνδυνος φτώχειας εργαζομένων κατά τύπο απασχόλησης (μόνιμη –μη μόνιμη, με πλήρες ωράριο, μερικής απασχόλησης, για ολόκληρο το χρόνο, για μερικούς μήνες το χρόνο) και κατά ένταση απασχόλησης 2007 και 2008

Χώρα	Σύμβαση εργασίας 2007 Type of contract		Ωράριο 2007 Time worked		Μήνες εργασίας 2007 Months worked		Απασχολούμενοι 2008	Άνεργοι 2008	Ένταση εργασίας 2008	
	Μόνιμη Permanent	Προσωρινή Temporary	Πλήρες Full-time	Μερικό Part-time	Όλο το έτος Full year	Λιγότερο από έτος Less than a			WI=0 Νοικοκυριό με παιδιά	WI=1 Νοικοκυριό με παιδιά
EU27	5	13	7	12	8	15	8	44	62	8
Βέλγιο	3	9	3	5	4	11	5	35	74	5
Βουλγαρία	4	13	5	15	5	17	7	56	87	3
Τσεχία	2	6	3	4	3	7	4	48	71	4
Δανία	3	13	4	5	4	11	5	34	45	5
Γερμανία	6	9	6	10	7	16	7	56	67	6
Εσθονία	6	7	7	16	7	12	7	61	89	9
Ιρλανδία	3	19	4	11	5	8	6	28	55	6
Ελλάδα	5	12	13	27	13	26	14	37	44	10
Ισπανία	5	13	10	14	10	14	11	38	63	9
Γαλλία	4	19	5	12	6	13	7	39	71	5
Ιταλία	6	17	9	14	9	18	9	42	69	6
Κύπρος	5	16	6	10	5	13	6	30	70	2
Λετονία	8	17	8	26	9	20	11	53	90	11
Λιθουανία	6	15	7	28	7	18	9	51	55	11
Λουξεμβούργο	9	13	9	10	8	25	9	52	54	9
Ουγγαρία	4	9	5	17	5	13	5	49	56	4
Μάλτα	4	5	4	8	4	12	5	30	73	2
Ολλανδία	3	8	4	4	5	4	5	36	56	5
Αυστρία	5	12	5	8	6	10	6	41	61	5
Πολωνία	5	10	11	19	11	18	12	39	47	11
Πορτογαλία	5	20	8	28	9	15	12	35	69	10
Ρουμανία	5	10	15	56	18	27	18	43	69	17
Σλοβενία	4	8	4	11	4	14	5	38	57	4
Σλοβακία	4	10	4	10	4	13	6	43	72	6
Φιλανδία	3	20	3	15	4	11	5	42	60	5
Σουηδία	5	10	6	8	6	17	7	39	69	5
Η. Βασιλείο	5	13	6	13	7	26	9	54	57	9

Πίνακας 5
Υλική αποστέρηση και φτώχεια, 2008

Χώρα	Ποσοστό πληθυσμού που αδυνατεί:						Δείκτης υλικής αποστέρησης*	Κίνδυνος φτώχειας	Σύνθετος δείκτης φτώχειας & και αποστέρησης**
	Να πληρώσει 1 εβδομάδα διακοπές το χρόνο	Να διατηρεί το σπίτι με ικανοποιητική θέρμανση	Να έχει γεύμα με κοτόπουλο, κρέας ή ισοδύναμης θρεπτικής αξίας	Να έχει Ι.Χ.	Στην πληρομή δανείου για οικοσκευή, πληρομή ενοικίου ή δόση αγοράς κατοικίας, πληρομή λογαριασμών ΔΕΗ, νερού	Να καλύψει έκτακτες αλλά αναγκαίες δαπάνες			
EU27	37	10	9	9	10	34	17	17	40
Βέλγιο	26	6	5	6	7	24	12	15	39
Βουλγαρία	59	34	30	28	35	57	51	21	93
Τσεχία	39	6	12	11	4	38	16	9	50
Δανία	10	:	2	8	4	24	:	12	:
Γερμανία	25	6	11	5	6	35	13	15	41
Εσθονία	44	1	5	17	9	20	12	19	34
Ιρλανδία	30	4	3	9	11	41	14	16	29
Ελλάδα	50	15	7	9	24	27	22	20	47
Ισπανία	34	5	2	5	7	27	9	20	18
Γαλλία	32	5	8	4	10	34	13	13	37
Ιταλία	40	11	8	3	16	32	16	19	38
Κύπρος	46	29	5	1	13	39	23	16	47
Λετονία	55	17	23	24	14	57	35	26	66
Λιθουανία	60	22	19	13	8	39	27	20	53
Λουξεμβούργο	12	1	2	2	2	20	4	13	17
Ουγγαρία	67	10	26	20	16	68	37	12	67
Μάλτα	65	9	10	2	8	32	13	15	26
Ολλανδία	14	2	2	5	4	19	5	11	21
Αυστρία	28	4	13	7	7	29	14	12	41
Πολωνία	63	20	21	17	11	51	32	17	59
Πορτογαλία	64	35	4	9	6	26	23	18	46
Ρουμανία	76	25	19	49	25	42	50	23	78
Σλοβενία	30	6	12	3	16	44	17	12	43
Σλοβακία	57	6	29	20	5	38	28	11	59
Φιλανδία	18	2	3	8	10	30	9	14	28
Σουηδία	11	1	2	3	6	19	5	12	14
Η.Βασίλειο	24	6	4	5	5	29	11	19	25

* Αποστέρηση σε τουλάχιστον τρία στοιχεία στον σύνθετο παράγοντα: «οικονομική πίεση» και επιβεβλημένη έλλειψη διαρκών καταναλωτικών αγαθών (σύνολο πληθυσμού)
** Με εισόδημα κάτω από το όριο φτώχειας και ταυτόχρονα αποστειρωμένοι σε περισσότερα από τρία στοιχεία

Πηγή: Eurostat, 2010.

Πίνακας 6

Κίνδυνος φτώχειας ατόμων με χαμηλό και υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης στην Ε.Ε.27, 2007-2008

Χώρα	Χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης (levels 0-2, ISCED 1997)		Με πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης Tertiary education - levels 5-6, ISCED 1997)	
	2007	2008	2007	2008
EU27	24	:	7	:
Βέλγιο	23	24	6	6
Βουλγαρία	38	41	5	5
Τσεχία	18	19	2	3
Δανία	17	15	6	8
Γερμανία	24	23	9	8
Εσθονία	33	36	10	9
Ιρλανδία	27	27	6	:
Ελλάδα	26	27	8	7
Ισπανία	23	24	8	8
Γαλλία	17	17	6	6
Ιταλία	25	:	5	:
Κύπρος	33	32	4	5
Λετονία	36	43	8	13
Λιθουανία	33	35	5	7
Λουξεμβούργο	17	17	5	6
Ουγγαρία	18	18	2	2
Μάλτα	16	17	5	3
Ολλανδία	11	11	6	6
Αυστρία	20	24	6	6
Πολωνία	23	24	3	4
Πορτογαλία	18	19	3	3
Ρουμανία	41	36	1	1
Σλοβενία	24	25	2	3
Σλοβακία	20	20	3	4
Φιλανδία	21	22	4	5
Σουηδία	11	18	8	8
Η. Βασίλειο	34	34	7	:

Βιβλιογραφία

- Chambers R., 2006, 'What is poverty? Who asks? Who answers?' in *Poverty in focus: What is poverty? Concepts and Measures*. UNDP, International Poverty Centre. <http://www.undp-povertycentre.org>
- European Commission, 2006, *Proposal for a portfolio of overarching indicators and for the streamlined Social Inclusion, Pensions, and Health portfolios*, Brussels, 7 June 2006, http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/working_group_september_2006/Report%20to%20SPC%20indicators%20adopted.doc
- European Commission, 2008, *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions, and Health Portfolios*, April 2008 update, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/indicators_update2008_en.pdf
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2008, Κοινή έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη του 2008: *Κοινωνική ένταξη, συντάξεις, υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια φροντίδα*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009, Ενοποιημένη Έκθεση 2009 για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη-περίληψη: *Κοινωνική ένταξη, συντάξεις, υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια φροντίδα*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM/2009/0694, Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - *Ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών 2010 {SEC 1706} - (2009) COM/2009/0694 τελικό*.
- Eurostat, 2009, *Population and social conditions Statistics in focus*, 46/2009, Author: Pascal Wolff.
- French Presidency of the European Union 2008, Press Release, Paris, 17 November 2008.
- Grusky D.B, Kanbur R., 2006, "The conceptual foundations of poverty and inequality measurement", στο συλλογικό τόμο *Poverty and Inequality*, Stanford University Press, 2006.
- ΙΣΤΑΜΕ, 2006, *Η Στρατηγική της Λισαβόνας και οι προκλήσεις των μεταρρυθμίσεων για την Ελλάδα: Προς μία νέα κοινωνική συμφωνία για ανάπτυξη με κοινωνική συνοχή*. http://www.istame-apapandreou.gr/files/pdf/ISTAME_Lisbon_November.pdf
- Κούγιας Κ., 2008, «Παγκοσμιοποίηση και ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο: Τάσεις προς μια νέα ευρωπαϊκή κοινωνική ταυτότητα. Το παράδειγμα της ευελισφάλειας», *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, Τόμος 14 (2) 2008: 91-12.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2004, Γνώμη της ΟΚΕ, «Η Συμβολή της Στρατηγικής της Λισαβόνας στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο», http://www.oke.gr/opinion/op_114_04.pdf
- Sen A., 2000, "Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny", *Social Development Papers*, n. 1, ADB.
- Sen A., 1998, *Social Exclusion and Economic Measurement*, Paper presented at the 25th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Cambridge, UK.
- Στασινοπούλου Ο., 2006, Σημειώσεις για το μάθημα «Κοινωνική πολιτική βασικές έννοιες, ιστορική εξέλιξη». <http://library.panteion.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/94/1/koin+politiki.pdf>.
- Υφαντόπουλος Γ., Μπαλούρδος Δ., Νικολόπουλος Κ., 2009, *Οικονομικές και Κοινωνικές Διαστάσεις του Κράτους Πρόνοια*, Αθήνα, Gutenberg.

Φτώχεια, αποστέρηση και ανισότητες στην υγεία: προκλήσεις και πολιτικές

Μανώλης Χρυσάκης

Περίληψη

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, επιχειρείται μια πρώτη προσέγγιση της σχέσης που υφίσταται ανάμεσα στη φτώχεια, τις ανισότητες και την αποστέρηση στην υγεία. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται ειδικοί δείκτες οι οποίοι αφορούν την αυτοαξιολόγηση της γενικής κατάστασης της υγείας, την ύπαρξη χρόνιων ασθενειών, καθώς και προβλημάτων περιορισμού των δραστηριοτήτων με ειδικότερη αναφορά στο φύλο, την ηλικία, το επίπεδο εκπαίδευσης και την περιοχή κατοικίας των φτωχών και των μη φτωχών. Επιπλέον, διερευνώνται οι διαφοροποιήσεις των ανισοτήτων που υφίστανται ανάμεσα στους φτωχούς και τους μη φτωχούς όσον αφορά τη δυνατότητα πρόσβασης και τη χρήση βασικών υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας καθώς και αναφορικά με τις δαπάνες των νοικοκυριών, ανάλογα με το είδος των αγορών υπηρεσιών και αγαθών υγείας. Επίσης, αναλύεται η σχέση που υφίσταται ανάμεσα σε μια σειρά φτωχογόνους παράγοντες όπως είναι η κακή γενική κατάσταση υγείας, τα χρόνια προβλήματα υγείας και η απουσία κοινωνικής ασφάλισης για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και τον κίνδυνο εμφάνισης της φτώχειας. Τέλος, αντί επιλόγου, η παρούσα εργασία ολοκληρώνεται με την ανάδειξη συγκεκριμένων προτεραιοτήτων κοινωνικής πολιτικής για τη ρίξη του κύκλου σωρευτικής αιτιότητας της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, με έμφαση στη μείωση των κοινωνικά προσδιορισμένων ανισοτήτων στην υγεία. Ειδικότερα, προς την κατεύθυνση αυτή προτείνεται ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ειδικών παρεμβάσεων οι οποίες πρέπει να καλύπτουν ταυτόχρονα τους ακόλουθους άξονες: α) αντιμετώπιση των ανισοτήτων, της αποστέρησης και του αποκλεισμού στην υγεία και β) αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Φτώχεια και αποστέρηση στην υγεία: το αμφίδρομο μιας σχέσης

Παρά το γεγονός ότι το μέσο επίπεδο υγείας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) συνέχισε να βελτιώνεται τις τελευταίες δεκαετίες, οι διαφορές στον τομέα της υγείας μεταξύ των πιο ευνοημένων και των πιο μειονεκτούντων τμημάτων του πληθυσμού παραμένουν σημα-

ντικές, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις επαυξάνονται διαχρονικά. Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας έχει θέσει σε άμεση προτεραιότητα την επίτευξη ισονομίας και δικαιοσύνης στην υγεία (Τούντας, 2000).

Όπως διαπιστώνεται, σε ολόκληρη την Ε.Ε. η κατάσταση της υγείας του πληθυσμού ακολουθεί κοινωνική διαβάθμιση, σε βάρος των φτωχότερων και κοινωνικά ευάλωτων ή/και αποκλεισμένων ομάδων, που κατά κανόνα έχουν περιορισμένη πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας και χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα χαμηλό μέσο επίπεδο υγείας (Ε.Ε.Κ., 2009).

Ειδικότερα, από την επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας διαπιστώνεται ότι τα άτομα τα οποία ευρίσκονται κάτω από το επίσημο όριο φτώχειας¹ εμφανίζουν σημαντική αποστέρηση, τόσο αναφορικά με την κάλυψη των βασικών αναγκών τους, όσο και ως προς ουσιώδεις συνιστώσες της ποιότητας της ζωής τους, συμπεριλαμβανομένων του επιπέδου υγείας και της χρήσης υπηρεσιών υγείας, σε σχέση με τους μη φτωχούς συμπολίτες τους (Μπαλούρδος, Χρυσάκης, 2005).

Αποτελεί επίσης κοινή διαπίστωση ότι οι ανισότητες στην υγεία εμφανίζονται εντονότερες εκεί όπου είναι μεγαλύτερες οι εισοδηματικές ανισότητες, ενώ επηρεάζονται και από μια σειρά κοινωνικοοικονομικούς και κοινωνικοπολιτισμικούς παράγοντες,² οι οποίοι καθιστούν εντέλει ορισμένες ομάδες του πληθυσμού περισσότερο ευάλωτες στην ασθένεια (Σαρρής, Σούλης, Χρυσάκης, 2002).

¹ Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης ως όριο φτώχειας ορίζεται το 60% του Διάμεσου Ισοδύναμου Εισοδήματος των νοικοκυριών, σταθμισμένο με κλίμακες ισοδυναμίας ανάλογα με τον αριθμό των μελών των νοικοκυριών. Από την εφαρμογή του εν λόγω ορισμού, σύμφωνα με σχετικά πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat για το 2007, το ποσοστό σχετικής φτώχειας στην Ελλάδα εκτιμάται σε 20,3%, τη στιγμή που ο αντίστοιχος μέσος όρος (ΕΕ-27) ανέρχεται σε 16% (Ε.Ε., 2009).

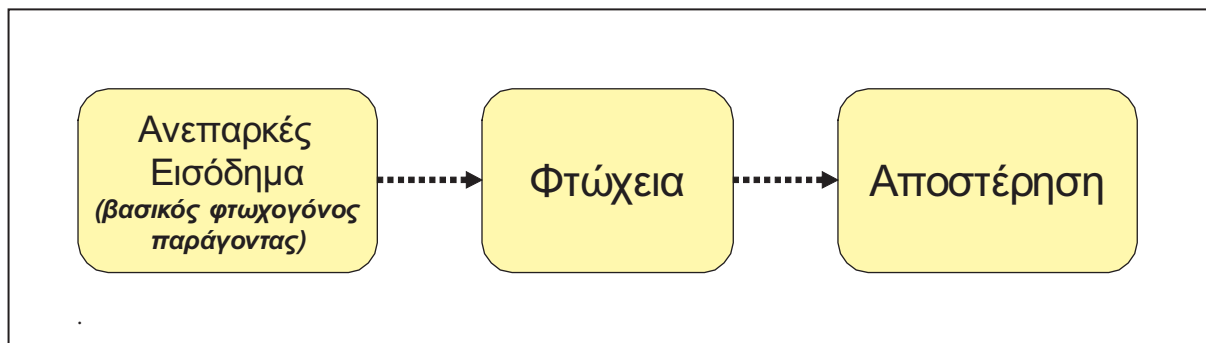
² Οι ανισότητες στον τομέα της υγείας οφείλονται στις διαφορές μεταξύ των διαφόρων ομάδων του πληθυσμού όσον αφορά μια σειρά παραγόντων που επηρεάζουν την υγεία. Σε αυτούς περιλαμβάνονται: οι συνθήκες διαβίωσης, οι συμπεριφορές που σχετίζονται με την υγεία, η εκπαίδευση, το επάγγελμα και το εισόδημα, η υγειονομική περίθαλψη, η πρόληψη των νόσων και οι υπηρεσίες προαγωγής της υγείας, οι δημόσιες πολιτικές που επηρεάζουν την ποσότητα, την ποιότητα και την κατανομή αυτών των παραγόντων. Οι οικονομικές συνθήκες μπορούν να επηρεάσουν πολλές πτυχές των συνθηκών διαβίωσης που έχουν επιπτώσεις στην υγεία, με αποτέλεσμα οι φτωχότερες κοινωνικές ομάδες να χρησιμοποιούν λιγότερο την υγειονομική περίθαλψη από τις πιο εύπορες ομάδες για ισοδύναμες ιατρικές ανάγκες (Ε.Ε.Κ., 2009).

Ειδικότερα, διαπιστώνεται ότι τα άτομα που ζουν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αντιμετωπίζουν πολλαπλάσιο κίνδυνο να νοσήσουν από σοβαρές ασθένειες ή ακόμα και να πεθάνουν από πρόωρο θάνατο (Χρυσάκης, Φαγαδάκη, Παπαλιού, Σιάτης, 2006).

Από αυτή την άποψη, οι κοινωνικά προσδιορισμένες ανισότητες στην υγεία συμπεριλαμβάνονται μεταξύ των σημαντικότερων προκλήσεων που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι δημόσιες πολιτικές υγείας στις σύγχρονες κοινωνίες (UK Public Health Association, 2005).³ Η αναγνώριση μάλιστα της ύπαρξης και διαχρονικής επιμονής του φαινομένου στις περισσότερες βιομηχανικές και αναπτυσσόμενες χώρες, οδήγησε τη διεθνή κοινότητα στην υιοθέτηση μιας παγκόσμιας στρατηγικής, με σκοπό τη μείωση των ανισοτήτων που παρατηρούνται στον εν λόγω τομέα, σε εθνικό ή και υπερεθνικό επίπεδο (Σουλιώτης, Χρυσάκης, 2006).

Όπως προαναφέρθηκε, η επίδραση της οικονομικής κατάστασης των ατόμων στους δείκτες υγείας, έχει μελετηθεί από πλήθος ερευνητών, οι οποίοι στην πλειονότητά τους καταλήγουν ότι υπάρχει μια αμφίδρομη συσχέτιση μεταξύ της οικονομικής κατάστασης του ατόμου και του επιπέδου της υγείας του (Mackenbach 2005, Wagstaff 2002, Singh and Yu 1996, Sells and Blum 1996, Καράγιωργας κ.ά., 1990). Πιο συγκεκριμένα, η σχέση φτώχειας και υγείας εγγράφεται στο πλαίσιο μιας διττής σχέσης που υπάρχει, από τη μια πλευρά, ανάμεσα σε έναν από τους βασικούς φτωχογόνους παράγοντες, όπως είναι η ανεπάρκεια εισοδήματος και τη φτώχεια και από την άλλη ανάμεσα στη φτώχεια και την αποστέρηση που σε μεγάλο βαθμό διατηρεί έντονα φτωχογενή υφή και χαρακτήρα (βλ. Διάγραμμα 1).

Διάγραμμα 1
Ανεπάρκεια εισοδήματος, Φτώχεια και Αποστέρηση:
Το αμφίδρομο μιας σχέσης



Πηγή: Χρυσάκης, Σιάτης, 2008

³ Αναφέρεται σχετικά ότι σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό έτος (2010) για την καταπολέμηση της Φτώχειας και του Κοινωνικού Αποκλεισμού εστιάζεται, μεταξύ άλλων και στη «Διασφάλιση της ισότητας πρόσβασης σε αναγκαίους πόρους και υπηρεσίες συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής προστασίας» (Ε.Σ., 2008).

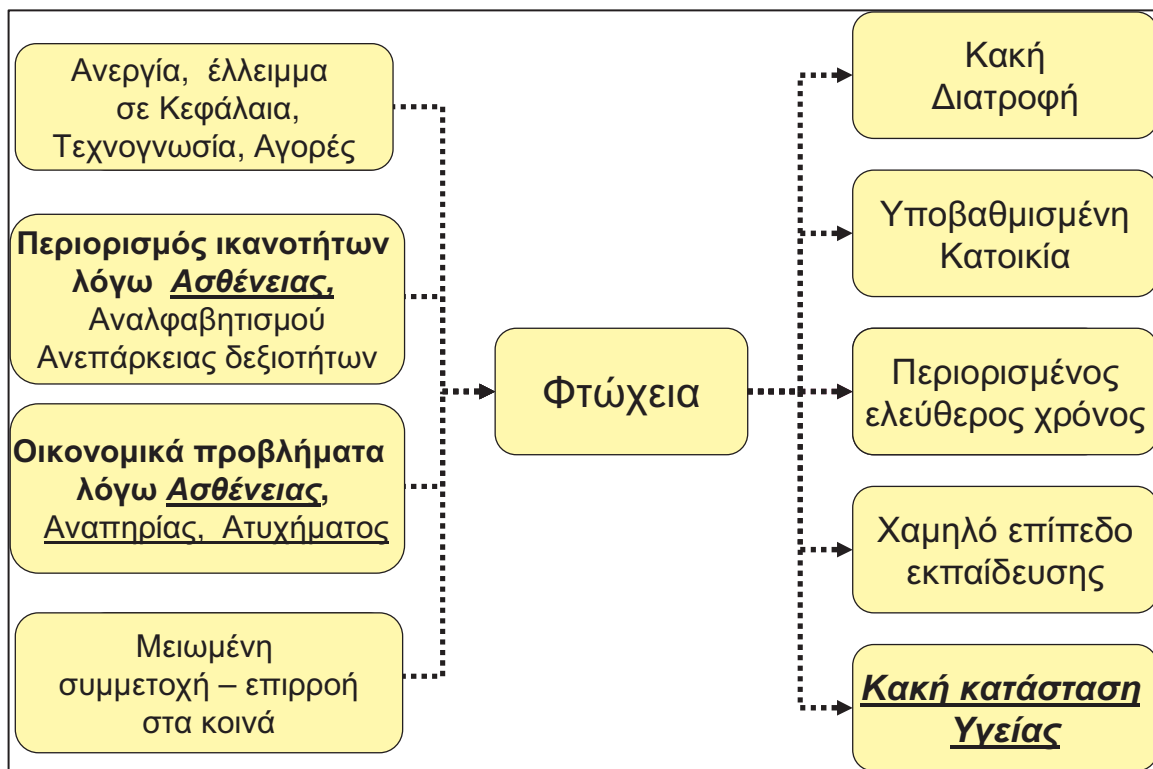
Αναλύοντας την εν λόγω σχέση, καθίσταται προφανές ότι η ασθένεια και η κακή κατάσταση υγείας περιορίζουν τις επαγγελματικές ικανότητες των ατόμων ενώ τους δημιουργούν επιπλέον οικονομικά προβλήματα με αποτέλεσμα να οδηγούν σε ανεπάρκεια εισοδήματος και φτώχεια, που στη συνέχεια με τη σειρά τους διαμορφώνουν καταστάσεις ανισοτήτων και αποστέρησης σε ουσιώδεις τομείς της ποιότητας ζωής των ατόμων, συμπεριλαμβανομένων των επιπέδων υγείας και της χρήσης υπηρεσιών υγείας (βλ. Διάγραμμα 2).

Υπό αυτό το πρίσμα, η φτώχεια οδηγεί με τη σειρά της στην εμφάνιση ασθενειών καθώς αναγκάζει τα άτομα να διαβιούν σε υποβαθμισμένο περιβάλλον, να τρέφονται ανεπαρ-

κώς και να εργάζονται σε επικίνδυνα και ανθυγιεινά επαγγέλματα. Επιπλέον το χαμηλό, συνήθως, εκπαιδευτικό επίπεδο των φτωχών τους στερεί τη δυνατότητα γνώσης των κινδύνων που απειλούν την υγεία τους και υιοθέτησης ενός υγιεινού τρόπου διαβίωσης και το χαμηλό εισόδημά τους εμποδίζει την πρόσβασή τους σε ποιοτικές υπηρεσίες υγείας. Αλλά και η ασθένεια προκαλεί αρνητικές επιπτώσεις στην εκπαίδευση, στην απασχόληση και το εισόδημα, ενώ υπάρχουν μελέτες που αναφέρουν ακόμα και την οικονομική καταστροφή των νοικοκυριών στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν κάποιο αιφνίδιο ή σοβαρό χρόνιο πρόβλημα υγείας (Meessen et al., 2003, Σουλιώτης, Χρυσάκης, 2006).

Διάγραμμα 2

Φτωχογόνοι παράγοντες, Φτώχεια και Αποστέρηση ως προς την ποιότητα ζωής και τις συνθήκες διαβίωσης



Πηγή: Χρυσάκης, Σιάτης, 2008.

Κατά συνέπεια, μπορεί να υποστηριχτεί με σχετική ασφάλεια η άποψη πως μεταξύ φτώχειας και υγείας υφίσταται μια αλληλοτροφοδοτούμενη σχέση σωρευτικής αιτιότητας με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, ο οποίος προσλαμβάνει τη μορφή σπείρας

που κινείται προς τα κάτω, με αποτέλεσμα να συντηρείται και εν τέλει να αναπαράγεται η αποστέρηση, η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός (βλ. Διάγραμμα 3).

Διάγραμμα 3
Ο κύκλος σωρευτικής αιτιότητας της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού



Πηγή: Χρυσάκης, Σιάτης, 2008.

Φτώχεια και ανισότητες ως προς τη γενική κατάσταση υγείας

Στο πλαίσιο της παρούσας ενότητας, διερευνάται το αν και κατά πόσο διαφοροποιείται η γενική κατάσταση υγείας των ατόμων ανάλογα με την εισοδηματική τους κατάσταση, σε συνδυασμό και με ορισμένα βασικά δημογραφικά και κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά τους, με ειδικότερη αναφορά στο φύλο, την ηλικία, το επίπεδο εκπαίδευσης και την περιοχή κατοικίας τους. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται τα διαθέσιμα στοιχεία από την Έρευνα εισοδήματος και συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών (ΕΣΥΕ, EU-SILC 2007), τα οποία αφορούν το αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας των ατόμων.

Σημειώνεται ότι η γενική κατάσταση υγείας, όπως την αντιλαμβάνεται και την αυτοαξιολογεί το ίδιο το άτομο, βασίζεται μεν στην πραγματική κατάσταση της υγείας του, δεν συμπίπτει όμως απαραίτητα με αυτήν. Αυτό συμβαίνει γιατί οι προσδοκίες και οι απαιτήσεις σχετικά με το επίπεδο υγείας διαφέρουν από άτομο σε άτομο ανάλογα με την ταυτότητα και την κουλτούρα, τα πολιτιστικά στοιχεία, την κατοχή ειδικών γνώσεων και χαρακτηριστικών και διαφόρων άλλων παραγόντων που επιδρούν στη διαμόρφωση της αντίληψης του ατόμου για την υγεία. Εντούτοις, η υποκειμενική εκτίμηση της υγείας αντικατοπτρίζει μια σχετικά ολοκληρωμένη άποψη του ατόμου για την κατάσταση της υγείας του, στην οποία περιλαμβάνονται βιολογικές, ψυχολογικές και κοινωνικές διαστάσεις, οι οποίες δεν θα μπορούσαν να εκτιμηθούν με άλλη μέθοδο (Miilunpalo et al.,

1997). Άλλωστε, από έρευνες που χρησιμοποιούν τόσο την αντικειμενική αξιολόγηση, όπως αυτή προκύπτει από κλινικές μετρήσεις, όσο και την αυτοαξιολόγηση του επιπέδου υγείας,⁴ διαπιστώνεται θετική συσχέτιση των αντίστοιχων δεικτών (Χρυσάκης, Φαγαδάκη, Παπαλιού, Σιάτης, 2006).

Από την επισκόπηση των στοιχείων του Πίνακα 1 προκύπτει ότι το ποσοστό των φτωχών που αυτοαξιολογούν τη γενική κατάσταση της υγείας τους ως πολύ καλή ή καλή ανέρχεται σε 68,8% τη στιγμή που το αντίστοιχο ποσοστό των μη φτωχών ήταν 78,6%. Επίσης οι φτωχοί εμφανίζουν μεγαλύτερα ποσοστά μετρίου επιπέδου υγείας (17,9%) σε σχέση με τους μη φτωχούς (13,8). Τέλος, οι διαφορές ανάμεσα στις εν λόγω κοινωνικές ομάδες εμφανίζονται μεγαλύτερες όσον αφορά την αρνητική εκτίμηση του επιπέδου υγείας τους. Συγκεκριμένα διαπιστώνεται ότι σε αυτή την περίπτωση οι φτωχοί αξιολογούν ως κακό ή πολύ κακό το επίπεδο της υγείας τους σε ποσοστό υπερδιπλάσιο περίπου (13,3%) σε σχέση με τους μη φτωχούς (7,6%).

Όσον αφορά τις διαφοροποιήσεις που υφίστανται, ανάλογα με το φύλο, ως προς το αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας,⁵ από τα στοιχεία του Πίνακα 1 προκύπτει ότι οι γυναί-

κες αξιολογούν τη γενική κατάσταση της υγείας τους σε χαμηλότερα επίπεδα σε σχέση με τους άνδρες, τόσο μεταξύ των φτωχών όσο και των μη φτωχών. Ειδικότερα διαπιστώνεται ότι, μεταξύ των φτωχών γυναικών αυτές που αυτοαξιολογούν το επίπεδο της υγείας τους ως «κακό ή πολύ κακό» συγκροτούν ένα ποσοστό 14,5% (μη φτωχές γυναίκες: 8,5%), ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους φτωχούς άνδρες είναι 12% (μη φτωχοί άνδρες: 6,7%). Σημειώνεται πάντως ότι, σε όλες τις περιπτώσεις, το αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας τόσο των φτωχών γυναικών όσο και εκείνο των φτωχών ανδρών είναι σημαντικά χαμηλότερο από το αντίστοιχο επίπεδο των μη φτωχών του ίδιου φύλου.

Επιπλέον, σημειώνεται ότι η γενική κατάσταση υγείας των φτωχών και των μη φτωχών, καθώς και οι αντίστοιχοι δείκτες ανισότητας και αποστέρησης⁶ φαίνεται να επηρεάζονται σημαντικά ανάλογα με τα δημογραφικά και κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά τους, με κυρίαρχες τις διαφοροποιήσεις που προσδιορίζονται από την ηλικία, το επίπεδο εκπαίδευσης και την περιοχή κατοικίας τους (Χρυσάκης κ. ά., 2006).⁷

⁴ Επισημαίνεται ότι, η υποκειμενική αξιολόγηση της υγείας δεν υποκαθιστά τους αντικειμενικούς δείκτες (όπως κλινικές εξετάσεις, ιατρικές επισκέψεις, νοσηλείες κ.λπ.) αλλά μάλλον τους συμπληρώνει και για το λόγο αυτό χρησιμοποιείται σε έρευνες υγείας. Είναι σαφές ότι υπάρχει διαφορά μεταξύ του πραγματικού επιπέδου υγείας, όπως αυτό διαγιγνώσκεται από μια σειρά ιατρικών εξετάσεων και του αυτοαξιολογούμενου επιπέδου υγείας (Κυριόπουλος κ. ά., 2002). Για παράδειγμα, υπάρχει πιθανότητα απόκρυψης κάποιας ψυχικής διαταραχής για λόγους αποφυγής κοινωνικού στιγματισμού και δήλωση καλύτερου επιπέδου υγείας ή αντίθετα δήλωση χειρότερου επιπέδου υγείας με την προσδοκία να λάβει επιπλέον επιδόματα (Sadana et al., 2000).

⁵ Στη σχετική βιβλιογραφία υποστηρίζεται ότι, αν και οι άνδρες παρουσιάζουν υψηλότερη θνησιμότητα σε σχέση με τις γυναίκες σε όλες τις ηλικιακές ομάδες, οι γυναίκες αξιολογούν την υγεία τους συγκριτικά χαμηλότερα και συνήθως αναφέρουν περισσότερα συμπτώματα νόσων, ενώ περιορίζουν για περισσότερες μέρες τις καθημερινές τους δραστηριότητες και κάνουν μεγαλύτερη χρήση φαρμάκων και περισσότερες επισκέψεις σε υπηρεσίες υγείας. Ανάλογα, ενώ στις αναπτυγμένες χώρες, το προσδόκιμο επιβίωσης των γυναικών είναι αρκετά υψηλότερο από των ανδρών, οι γυναίκες εντούτοις παρουσιάζουν μεγαλύτερα ποσοστά νοσηρότητας. Η διαφοροποίηση του νοσολογικού φάσματος ανδρών και γυναικών οφείλεται στις βιολογικές τους διαφορές, στη διαφορετική ψυχολογική αντίδρασή τους στα συμπτώματα της ασθένειας καθώς και στους κινδύνους που εμπεριέχει ο τρόπος ζωής τους (Sweeting, 1995).

⁶ Η σχετική αποστέρηση των επιμέρους ομάδων των φτωχών σε σχέση με τις αντίστοιχες ομάδες των μη φτωχών, όσον αφορά την ποσοστιαία συχνότητα εμφάνισης συγκεκριμένων χαρακτηριστικών, γίνεται με τη βοήθεια των αντίστοιχων Δεικτών Αποστέρησης (Χρυσάκης, Μπαλούρδος, 2007).

⁷ Η διαπίστωση ότι όσο πιο καλή είναι η εισοδηματική κατάσταση των ατόμων, τόσο πιο καλό εμφανίζεται το αυτοαξιολογούμενο επίπεδο της υγείας τους, επιβεβαιώνει ανάλογα ευρήματα αντίστοιχων ελληνικών και διεθνών ερευνών (Κυριόπουλος κ.ά., 2002, Χρυσάκης κ.ά., 2006, European Commission, 2003).

Πίνακας 1
 Αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας
 ανά εισοδηματική κατάσταση και φύλο

Γενική Κατάσταση Υγείας	Άνδρες		Γυναίκες		Σύνολο	
	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί
Καλή - πολύ καλή	72,6%	81,1%	65,5%	76,2%	68,8%	78,6%
Μέτρια - ικανοποιητική	15,4%	12,2%	20,0%	15,4%	17,9%	13,8%
Κακή - πολύ κακή	12,0%	6,7%	14,5%	8,5%	13,3%	7,6%
Σύνολο	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, *Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007)*, ίδιες επεξεργασίες.

Ειδικότερα, όσον αφορά την αυτοαξιολόγηση του επιπέδου υγείας σε σχέση με την ηλικία, από την ανάλυση των δεδομένων της Έρευνας για τα Εισοδήματα και τις Συνθήκες Διαβίωσης της ΕΣΥΕ (SILC-2007), διαπιστώνεται ότι με το πέρασμα της ηλικίας χειροτερεύει η εκτίμηση των ατόμων για την υγεία τους.⁸ Εντούτοις, όπως προκύπτει από την επισκόπηση των στοιχείων του Διαγράμματος 4, καταγράφονται σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς την αυτοεκτίμηση του επιπέδου υγείας μεταξύ φτωχών και μη φτωχών ατόμων σε όλες τις ηλικιακές ομάδες, όπου οι φτωχοί δηλώνουν μεγαλύτερα ποσοστά κακής ή πολύ κακής κατάστασης υγείας σε σχέση με τους μη φτωχούς. Παράλληλα, διαπιστώνεται ότι η αποστέρηση των φτωχών και αντίστοιχα οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται σε σχέση με τους μη φτωχούς είναι μεγαλύτερες στις νεότερες ηλικιακές ομάδες, ενώ στις μεγαλύτερες ηλικιακές ομάδες, όπου το επίπεδο υγείας και των μη φτωχών είναι περισσότερο επιβαρυνόμενο, η αντίστοιχη σχετική αποστέρηση των φτωχών εμφανίζεται μειωμένη.⁹

Αναφορικά με τις διαφοροποιήσεις των αυτοαξιολογούμενων επιπέδων υγείας σε σχέση με το εκπαιδευτικό επίπεδο των ατόμων, ανάλογα με την εισοδηματική τους κατάσταση, από την ανάλυση των δεδομένων της Έρευνας για τα Εισοδήματα και τις Συνθήκες Διαβίωσης της ΕΣΥΕ (SILC-2007), φαίνεται ότι και σε αυτή την περίπτωση επιβεβαιώνονται τα ευρήματα προηγούμενων ερευνητικών προσπαθειών, σύμφωνα με τα οποία αναδεικνύεται η ύπαρξη μιας κατά βάση θετικής συσχέτισης σε αυτόν τον τομέα (Κυριόπουλος κ.ά., 2002, Χρυσάκης κ.ά., 2006).

Πιο συγκεκριμένα, από την επισκόπηση των διαθέσιμων στοιχείων διαπιστώνεται ότι, όσο χαμηλότερο είναι το εκπαιδευτικό επίπεδο των ατόμων τόσο πιο επιβαρυνμένη εμφανίζεται η γενική κατάσταση της υγείας τους.¹⁰ Σε όλες δε τις περιπτώσεις, οι φτωχοί αξιολογούν ως κακή ή πολύ κακή τη γενική κατάσταση της υγείας τους σε μεγαλύτερα ποσοστά σε σχέση με τους μη φτωχούς του ίδιου μορφωτικού επιπέδου (βλ. Διάγραμμα 5).

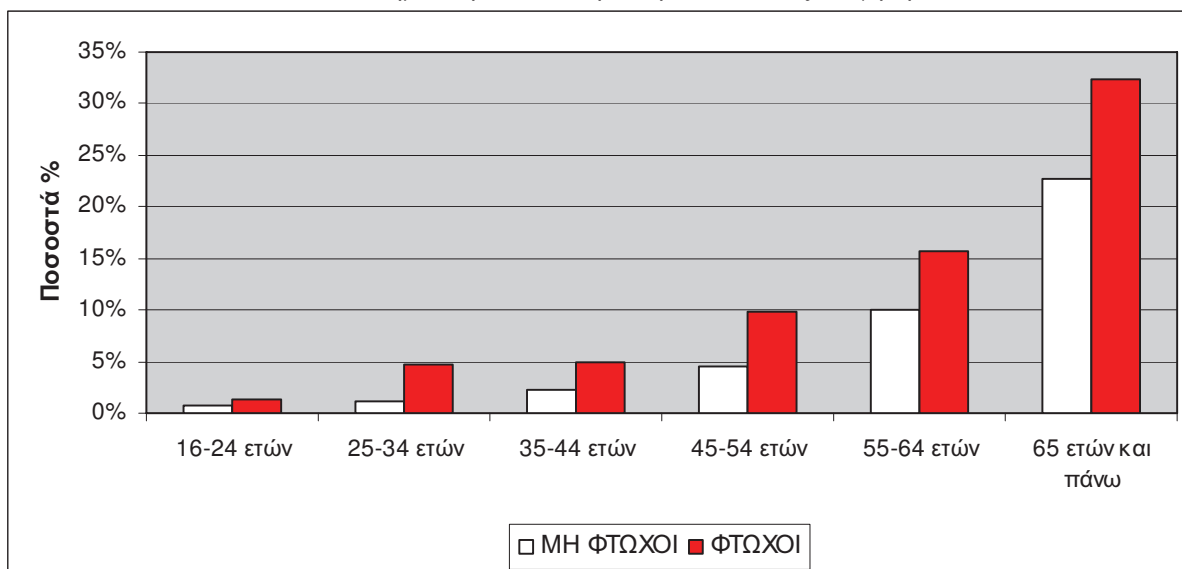
⁸ Επιβεβαιώνεται έτσι και με αυτή την ευκαιρία, η ήδη διαπιστωμένη, στην ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία, αρνητική συσχέτιση ανάμεσα στην ηλικία και στο αυτοαξιολογούμενο επίπεδο της υγείας του πληθυσμού (Κυριόπουλος κ. ά., 2002).

⁹ Συγκρίνοντας τα ευρήματα αυτά με τα αντίστοιχα ευρήματα προηγούμενης ερευνητικής προσπάθειας, με βάση τα στοιχεία της έρευνας SILC-2003 (Χρυσάκης κ.ά., 2006), διαπιστώνεται η διαχρονική επιμονή τόσο των, κατά ηλικία, διαφοροποιήσεων της γενικής κατάστασης υγείας των φτωχών και των μη φτωχών, όσο και των διακυμάνσεων

των αντίστοιχων δεικτών αποστέρησης των φτωχών σε σχέση με τους μη φτωχούς της ίδιας ηλικιακής ομάδας.

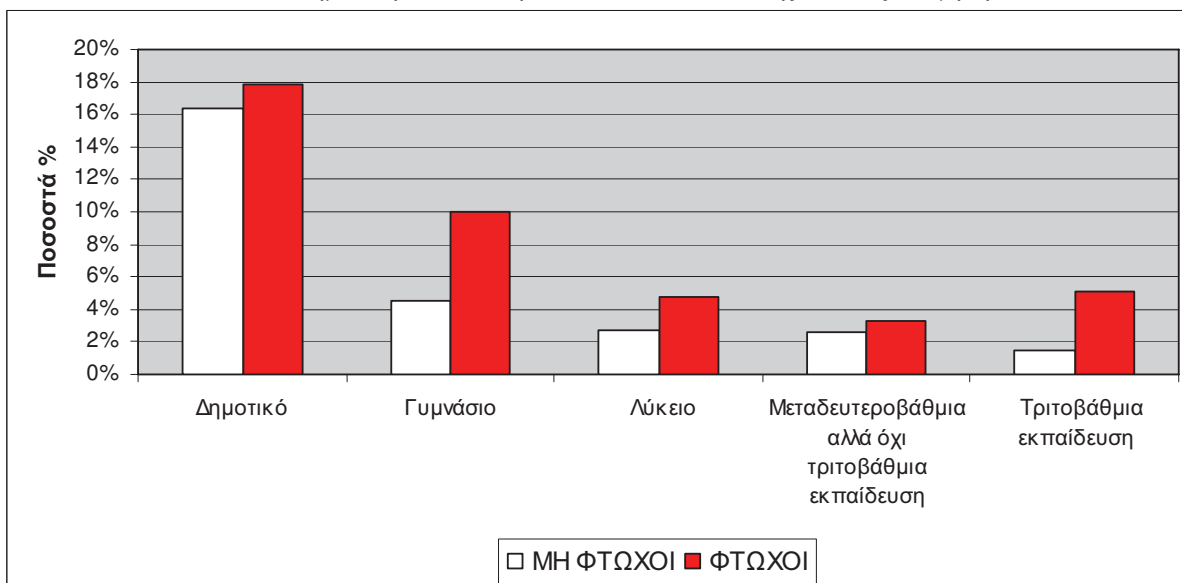
¹⁰ Αυτό συμβαίνει γιατί τα άτομα που διαθέτουν χαμηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης έχουν κατά κανόνα μειωμένη πληροφόρηση και κατ' επέκταση μικρότερη πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας. Επίσης, συνήθως υιοθετούν λιγότερο υγιεινό τρόπο ζωής και έχουν μικρότερη συνείδηση των κινδύνων (Χρυσάκης κ.ά., 2006).

Διάγραμμα 4
 Συχνότητα εμφάνισης κακού - πολύ κακού επιπέδου υγείας
 ανά εισοδηματική κατάσταση και ηλικία (αυτοαξιολόγηση)



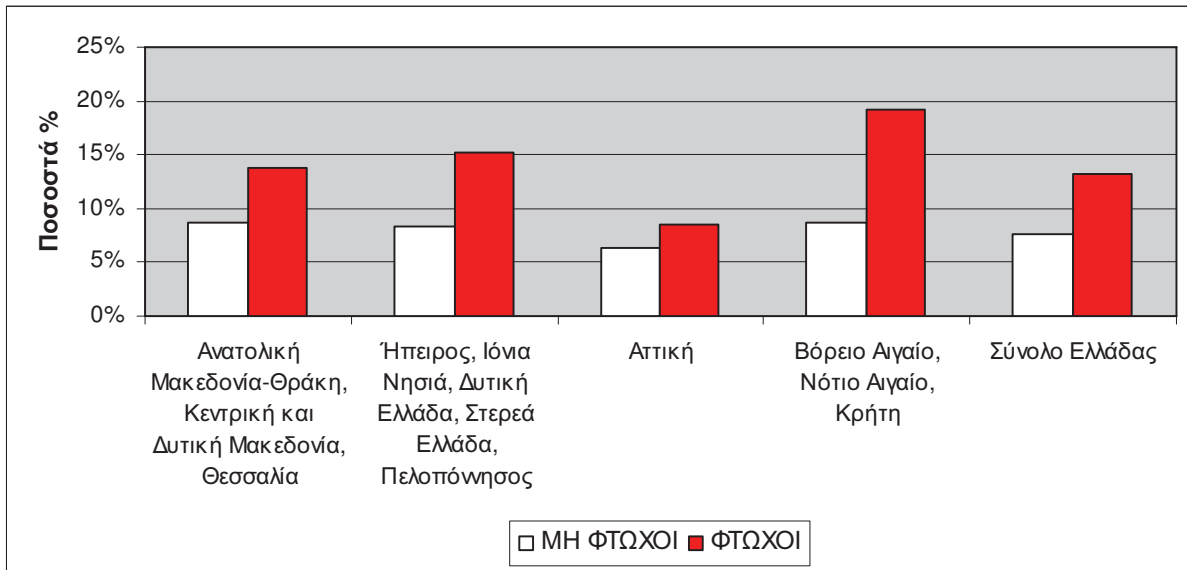
Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007), ίδιες επεξεργασίες (βλ. Παράρτημα: Πίνακας Ι).

Διάγραμμα 5
 Συχνότητα εμφάνισης κακού - πολύ κακού επιπέδου υγείας
 ανά εισοδηματική κατάσταση και επίπεδο εκπαίδευσης (αυτοαξιολόγηση)



Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007), ίδιες επεξεργασίες (βλ. Παράρτημα: Πίνακας ΙΙ).

Διάγραμμα 6
Συχνότητα εμφάνισης κακού - πολύ κακού επίπεδου υγείας,
ανά εισοδηματική κατάσταση και γεωγραφική περιοχή (αυτοαξιολόγηση)



Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007), ίδιες επεξεργασίες (βλ. Παράρτημα: Πίνακας III).

Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι τα εν λόγω ευρήματα αναδεικνύουν ότι υπάρχει συσώρευση κυρίαρχων φτωχογενών αλλά και φτωχογόνων παραγόντων, όπως είναι το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και η κακή γενική κατάσταση της υγείας μεταξύ των φτωχών, γεγονός που συντελεί στην παγίωση ενός κύκλου σωρευτικής αιτιότητας, ο οποίος συνεχίζει να επιμένει διαχρονικά, αναπαράγοντας εν τέλει τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Όσον αφορά το πώς αξιολογούν την υγεία τους οι κάτοικοι των διαφόρων περιοχών της χώρας φαίνεται ότι υφίστανται κάποιες σημαντικές διακυμάνσεις οι οποίες επιπλέον διαμορφώνονται ανάλογα και σε σχέση με την εισοδηματική κατάσταση των ατόμων. Ειδικότερα, όπως απεικονίζεται στο Διάγραμμα 6, στην Αττική καταγράφονται τα μικρότερα ποσοστά ατόμων που αυτοαξιολογούν ως κακή ή πολύ κακή τη γενική κατάσταση της υγείας τους και το εύρημα αυτό ισχύει τόσο για τους φτωχούς όσο και για τους μη φτωχούς, οι οποίοι στην εν λόγω περιοχή σημειώνουν και τις μικρότερες μεταξύ τους διαφορές σε αυτόν τον τομέα. Αντίθετα σε όλες τις άλλες περιοχές της χώρας,¹¹ τα ποσοστά των ατόμων που

αξιολογούν αρνητικά το επίπεδο της υγείας είναι μεγαλύτερα σε σχέση με τους αντίστοιχους μέσους όρους, τόσο των φτωχών όσο και των μη φτωχών. Επιπλέον σε όλες τις άλλες εκτός Αττικής περιοχές, η σχετική αποστέρηση των φτωχών σε σχέση με τους μη φτωχούς της ίδιας περιοχής εμφανίζεται διευρυμένη, τη στιγμή που οι φτωχοί εκτιμούν ότι το επίπεδο της υγείας τους κυμαίνεται από κακό έως πολύ κακό, σε υπερδιπλάσια περίπου ποσοστά σε σχέση με τους μη φτωχούς της περιοχής τους.

Επισημαίνεται δε ότι, στην Κρήτη και τα νησιά του Βόρειου και Νότιου Αιγαίου, καταγράφεται συνολικά το πιο υψηλό ποσοστό των φτωχών (19,13%) που δηλώνει κακό και πολύ κακό επίπεδο υγείας, με αποτέλεσμα η συγκεκριμένη περιοχή να εμφανίζει και το μεγαλύτερο δείκτη σχετικής αποστέρησης σε σχέση με τους μη φτωχούς σε αυτόν τον τομέα.¹²

δυνατότητα ομαδοποίησης μόνο κατά ευρύτερες περιοχές, όπως αυτές παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 6, και όχι στο επίπεδο των 13 διοικητικών περιφερειών της χώρας.

¹² Το γεγονός ότι κάποιες περιοχές, αν και εμφανίζουν από τα μικρότερα ποσοστά σχετικής φτώχειας, χαρακτηρίζονται εντούτοις από υψηλή αποστέρηση των φτωχών σε σχέση με τους μη φτωχούς ως προς το αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας, θα μπορούσε να αποδοθεί στο σημαντικό ρόλο που παίζουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των τοπικών κοινωνιών και ιδιαίτερα η κουλτούρα, τα

¹¹ Σημειώνεται ότι η Έρευνα για τα Εισοδήματα και τις Συνθήκες Διαβίωσης της ΕΣΥΕ (SILC-2007) δίνει τη

Στη συνέχεια, στο πλαίσιο της παρούσας ενότητας εξετάζονται οι διαφοροποιήσεις μεταξύ φτωχών και μη φτωχών, όσον αφορά την ύπαρξη χρόνιου προβλήματος υγείας, καθώς και αναφορικά με τυχόν περιορισμό των καθημερινών τους δραστηριοτήτων, λόγω κάποιου προβλήματος υγείας.¹³

Πιο συγκεκριμένα, από την επισκόπηση των στοιχείων του Πίνακα 2, διαπιστώνεται ότι οι φτωχοί δηλώνουν σε μεγαλύτερο ποσοστό σε σχέση με τους μη φτωχούς ότι αντιμετωπίζουν κάποια χρόνια ασθένεια ή πάθηση (27,9% των φτωχών σε σχέση με 20% των μη φτωχών).

Επίσης, οι φτωχοί εμφανίζονται να περιορίζουν τις καθημερινές τους δραστηριότητες λόγω κάποιων προβλημάτων υγείας σε μεγαλύτερο βαθμό από τους μη φτωχούς (24,8% των φτωχών σε σχέση με 16,2% των μη φτωχών).

Θα πρέπει εδώ να επισημανθεί ότι ο δείκτης του περιορισμού των καθημερινών δραστηριοτήτων δεν υπολογίζει τα επίπεδα ανικανότητας ή σωματικής αναπηρίας των ατόμων, αλλά μας επιτρέπει μια εκτίμηση των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν τα άτομα στις συνήθεις δραστηριότητές τους και εκφράζει δυνητικά μια ανάγκη για βοήθεια.

Όπως όμως διαπιστώνεται από τα διαθέσιμα στοιχεία, η αυτοαξιολόγηση της γενικής κατάστασης υγείας τόσο των φτωχών όσο και των μη φτωχών διέπεται σαφώς από την ύπαρξη μιας αντικειμενικής βάσης, τη στιγμή που υφίσταται σημαντική αρνητική συσχέτιση ανάμεσα στο αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας και την ύπαρξη χρόνιων προβλημάτων υγείας, καθώς επίσης και τον περιορισμό των συνήθων δραστηριοτήτων των ατόμων λόγω των προβλημάτων αυτών.

Πίνακας 2

Συχνότητα εμφάνισης χρόνιας ασθένειας ή περιορισμού συνήθων δραστηριοτήτων και γενική κατάσταση υγείας (αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας)

Γενική Κατάσταση Υγείας	Συχνότητα εμφάνισης χρόνιας ασθένειας		Συχνότητα εμφάνισης περιορισμού συνήθων δραστηριοτήτων	
	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί
Καλή – πολύ καλή	4,0%	5,0%	4,0%	4,0%
Μέτρια – ικανοποιητική	69,6%	65,3%	55,0%	46,3%
Κακή – πολύ κακή	95,1%	93,5%	91,9%	87,7%
Σύνολο	27,9%	20,0%	24,8%	16,2%

Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, *Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007)*, ίδιες επεξεργασίες.

πολιτισμικά στοιχεία, ο τρόπος ζωής και οι προσδοκίες, που σε τελευταία ανάλυση διαμορφώνουν το πώς προσλαμβάνουν τα ίδια τα άτομα την κατάσταση της υγείας τους (Χρυσάκης κ. ά., 2006).

¹³ Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, οι φτωχοί εμφανίζουν μεγαλύτερα ποσοστά ύπαρξης κάποιου χρόνιου προβλήματος υγείας, καθώς επίσης και υψηλότερα ποσοστά περιορισμού των καθημερινών τους δραστηριοτήτων λόγω κάποιων προβλημάτων υγείας, σε σχέση με τους μη φτωχούς (Mackenbach, 2005, Χρυσάκης κ. ά., 2006).

Φτώχεια και ανισότητες ως προς την προσβασιμότητα και τη χρήση των υπηρεσιών υγείας

Στο πλαίσιο της παρούσας ενότητας, επιχειρείται η διερεύνηση των διαφοροποιήσεων και των ανισοτήτων που υφίστανται ανάμεσα στους φτωχούς και τους μη φτωχούς όσον αφορά τη δυνατότητα πρόσβασης και τη χρήση βασικών υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται τα διαθέσιμα στοιχεία της Έρευνας εισοδήματος και συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών (EU-SILC, 2007) της ΕΣΥΕ.

Επισημαίνεται ότι η πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας αποτελεί κοινωνικό δικαίωμα, όπως άλλωστε αναγνωρίζεται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. Παρόλα αυτά από μελέτες έχει διαπιστωθεί ότι λόγω χαμηλού εισοδήματος πολλά άτομα περιορίζουν στην πράξη τη χρήση υπηρεσιών υγείας, ιδιαίτερα όταν πρέπει τα ίδια να καταβάλουν σημαντικό μέρος της αντίστοιχης δαπάνης, όπως συμβαίνει για παράδειγμα στην περίπτωση της οδοντιατρικής περίθαλψης καθώς και άλλων υγειονομικών υπηρεσιών που δεν καλύπτονται επαρκώς από τους ασφαλιστικούς φορείς (Σουλιώτης, Χρυσάκης 2007).

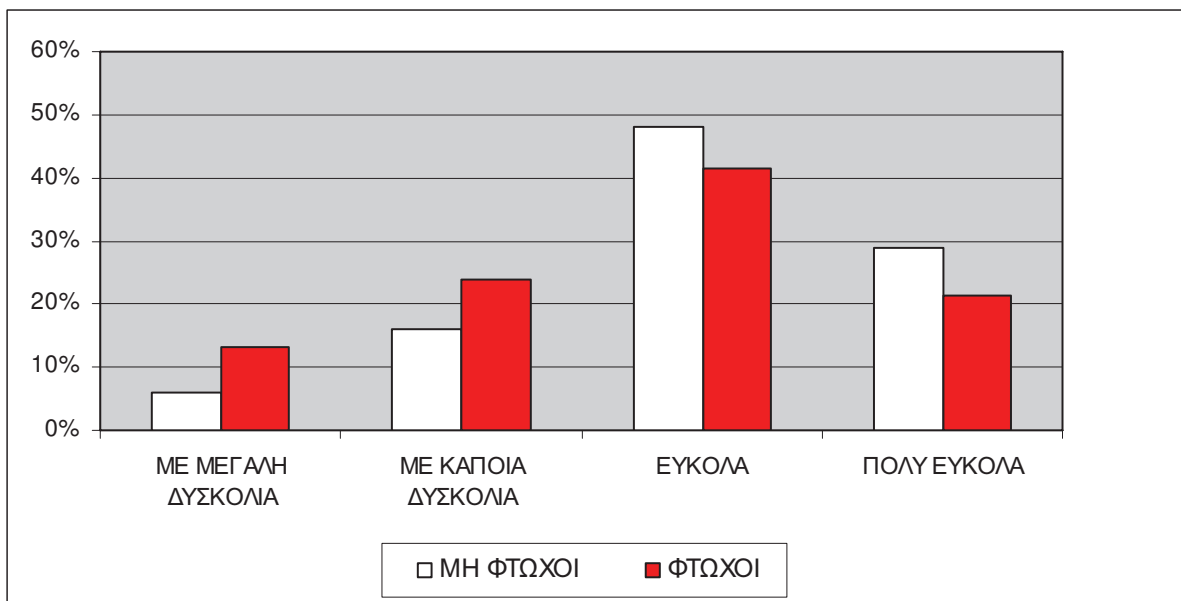
Σημειώνεται ότι, η προσβασιμότητα των υπηρεσιών υγείας, αποτελεί βασικό δείκτη της αποτελεσματικότητας των Συστημάτων Υγείας. Μεταξύ των δυνητικών φραγμών που μπορούν να περιορίσουν την προσβασιμότητα των υπηρεσιών υγείας αναφέρονται κυρίως: α) η ανεπάρκεια των αναγκαίων χρηματικών πόρων για την κάλυψη, όπου απαιτείται από τα ίδια τα άτομα-χρήστες, του κόστους των εν λόγω υπηρεσιών, β) οι ελλείψεις σε υγειονομικές υποδομές ή οι δυσκολίες προσέγγισής τους λόγω μεγάλων αποστάσεων ή γεωμορφολογικών ιδιαιτεροτήτων (π.χ. νησιωτικός ή ορεινός χαρακτήρας) σε ορισμένες γεωγραφικές περιοχές, γ) οι φυλετικές, πολιτισμικές ή γλωσσικές ιδιαιτερότητες και τα προβλήματα πληροφόρησης που αντιμετωπίζουν ορισμένες κοινωνικές ή εθνοτικές ομάδες και δ) ο μεγάλος χρόνος αναμονής που απαιτείται για πρόσβαση σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες υγείας (OECD, 2009, σ. 140).

Από την επισκόπηση των διαθέσιμων στοιχείων της έρευνας EU-SILC 2007 της ΕΣΥΕ¹⁴ διαπιστώνεται, ότι υφίστανται σημαντικές διαφοροποιήσεις, όσον αφορά τη δυνατότητα πρόσβασης σε υπηρεσίες Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ) ανάλογα με την εισοδηματική κατάσταση των ατόμων, παρά το γεγονός ότι στην Ελλάδα ισχύει εδώ και πολλά χρόνια ένα αρκετά αναπτυγμένο Εθνικό Σύστημα Υγείας. Πιο συγκεκριμένα, όπως αποτυπώνεται και στο Διάγραμμα 7, οι φτωχοί δηλώνουν σε υπερδιπλάσια περίπτωση ποσοστά σε σχέση με τους μη φτωχούς ότι αντιμετωπίζουν κάποια δυσκολία ή και μεγάλη δυσκολία πρόσβασης σε υπηρεσίες ΠΦΥ (φτωχοί: 37,90%, μη φτωχοί: 22%). Ανάλογα, το ποσοστό των φτωχών που δηλώνουν ότι έχουν σχετικά εύκολα πρόσβαση σε υπηρεσίες ΠΦΥ είναι μεν σημαντικό (62,1%) υπολείπεται όμως του αντίστοιχου ποσοστού των μη φτωχών (78%).

Αναλύοντας περαιτέρω την παραπάνω εικόνα κατά γεωγραφικές περιοχές διαπιστώνεται ότι υφίστανται κάποιες σημαντικές διακυμάνσεις οι οποίες επιπλέον διαμορφώνονται ανάλογα και σε σχέση με την εισοδηματική κατάσταση των ατόμων.

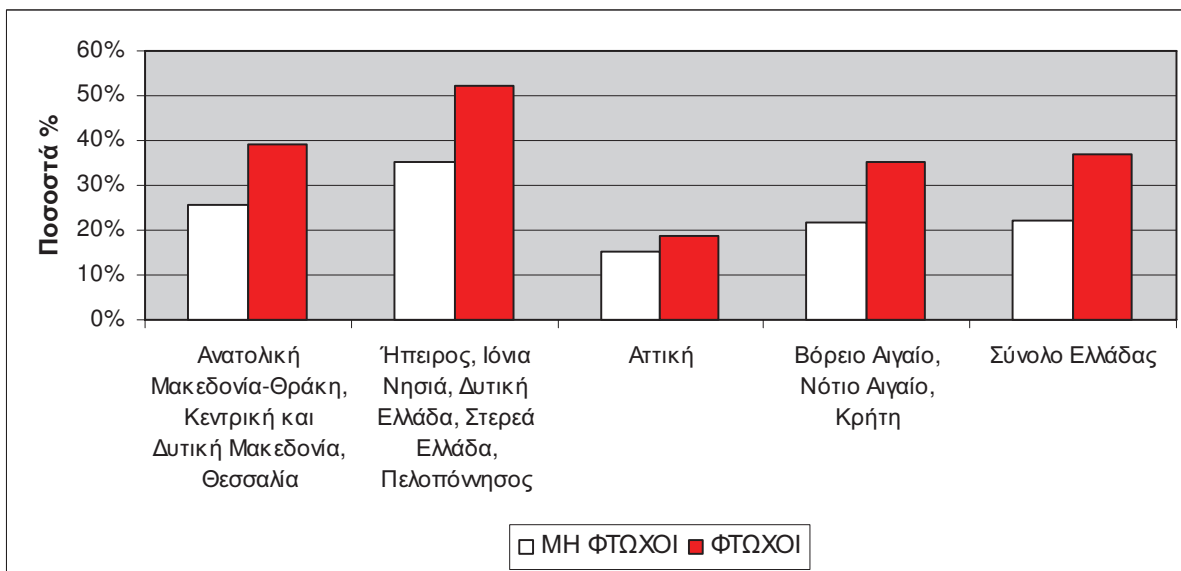
¹⁴ Στην Έρευνα εισοδήματος και συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών (EU-SILC, 2007) της ΕΣΥΕ έχει συμπεριληφθεί για πρώτη φορά μια μεταβλητή η οποία αναφέρεται στην προσβασιμότητα των υπηρεσιών ΠΦΥ (accessibility of primary health care services) και μετρείται σε επίπεδο νοικοκυριού. Σύμφωνα με τις σχετικές οδηγίες της Eurostat, ο όρος προσβασιμότητα αφορά αποκλειστικά την αξιολόγηση της δυνατότητας πρόσβασης σε υπηρεσίες ΠΦΥ σε σχέση με τη φυσική προσιτότητα, τα τεχνικά χαρακτηριστικά και το ωράριο λειτουργίας των εν λόγω υπηρεσιών, αλλά όχι σε σχέση με την ποιότητα ή το κόστος των υπηρεσιών αυτών.

Διάγραμμα 7
 Δυνατότητα πρόσβασης σε υπηρεσίες Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ) ανάλογα με την εισοδηματική κατάσταση των ατόμων



Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007), ίδιες επεξεργασίες (βλ. Παράρτημα: Πίνακας IV).

Διάγραμμα 8
 Δυνατότητα πρόσβασης με μεγάλη ή κάποια δυσκολία σε υπηρεσίες Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ)



Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007), ίδιες επεξεργασίες (βλ. Παράρτημα: Πίνακας IV).

Ειδικότερα, όπως απεικονίζεται στο Διάγραμμα 8, στην Αττική καταγράφονται τα μικρότερα ποσοστά ατόμων που αξιολογούν ότι η πρόσβαση σε υπηρεσίες Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ) γίνεται με κάποια δυσκολία ή και με μεγάλη δυσκολία και το εύρημα αυτό ισχύει τόσο για τους φτωχούς όσο και για τους μη φτωχούς, οι οποίοι σημειωτέον στην εν λόγω περιοχή καταγράφουν και τις μικρότερες μεταξύ τους διαφορές σε αυτόν τον τομέα. Πιο συγκεκριμένα το ποσοστό των φτωχών που δηλώνουν σχετική δυσκολία πρόσβασης σε ΠΦΥ ανέρχονται σε 18,7% τη στιγμή που το αντίστοιχο ποσοστό των μη φτωχών είναι 15,3%. Αντίθετα, σε όλες τις άλλες γεωγραφικές περιοχές της χώρας τα ποσοστά των ατόμων που αξιολογούν αρνητικά την προσβασιμότητα των υπηρεσιών ΠΦΥ στην περιοχή του τόπου κατοικίας τους, είναι μεγαλύτερα σε σχέση με τους αντίστοιχους μέσους όρους, τόσο των φτωχών όσο και των μη φτωχών. Επιπλέον σε όλες τις άλλες εκτός Αττικής περιοχές, η σχετική αποστέρηση των φτωχών σε σχέση με τους μη φτωχούς της ίδιας περιοχής εμφανίζεται διευρυμένη, τη στιγμή που οι φτωχοί εκτιμούν ότι η προσβασιμότητα των υπηρεσιών ΠΦΥ στην περιοχή τους διασφαλίζεται με κάποια δυσκολία ή και με μεγάλη δυσκολία σε σημαντικά μεγαλύτερα ποσοστά σε σχέση με τους μη φτωχούς της ίδιας περιοχής.

Επισημαίνεται πάντως, πως το γεγονός ότι σε όλες τις εκτός Αττικής περιοχές της χώρας, η πρόσβαση σε υπηρεσίες ΠΦΥ επιτυγχάνεται σχετικά δύσκολα και από σημαντικά ποσοστά μη φτωχών, αναδεικνύει για άλλη μια φορά το πρόβλημα των διαπεριφερειακών ανισοτήτων και συνακόλουθα το πρόβλημα της ύπαρξης σημαντικών γεωγραφικών φραγμών ως προς την προσβασιμότητα εν γένει των υπηρεσιών ΠΦΥ στη χώρα μας. Υπό αυτό το πρίσμα, περισσότερο επιβαρυνμένος εμφανίζεται ο γεωγραφικός άξονας: Ήπειρος, Ιόνια Νησιά, Δυτική Ελλάδα, Στερεά Ελλάδα, Πελοπόννησος, όπου τα αντίστοιχα ποσοστά σχετικά χαμηλής προσβασιμότητας (δυνατότητα πρόσβασης με κάποια δυσκολία ή με μεγάλη δυσκολία) των υπηρεσιών ΠΦΥ εμφανίζονται ιδιαίτερα αυξημένα (φτωχοί: 52%, μη φτωχοί: 35,1%).

Από την άλλη πλευρά, δεδομένων και των διαπιστωμένων ανισοτήτων σχετικά με την επάρκεια των δημόσιων υπηρεσιών υγείας σε εθνικό και κυρίως σε περιφερειακό επίπεδο (Τούντας κ.ά., 2000), ειδικά για την Ελλάδα ο ρόλος των ιδιωτικών δαπανών για την υγεία αναδεικνύεται ως ιδιαίτερα σημαντικός για την εξασφάλιση της πρόσβασης στις αναγκαίες υπηρεσίες υγείας.¹⁵ Έτσι, οι ανισότητες που υφίστανται ανάμεσα στα φτωχά και μη φτωχά νοικοκυριά όσον αφορά τις δυνατότητες που έχουν να προβαίνουν ή όχι στις εκάστοτε αναγκαίες ιδιωτικές δαπάνες για την αγορά υπηρεσιών και αγαθών υγείας, καθώς και η αντίστοιχη διαφοροποίηση της διάρθρωσης των εν λόγω δαπανών, είναι στενά συνδεδεμένες με τη διαμόρφωση κοινωνικά προσδιορισμένων ανισοτήτων όσον αφορά την πρόσβαση του πληθυσμού στις υπηρεσίες και τα αγαθά υγείας (Σουλιώτης, Χρυσάκης, 2006).

Υπό αυτό το πρίσμα, παρουσιάζει ενδιαφέρον η ανάλυση των διαφοροποιήσεων των δαπανών υγείας, ανάλογα με την εισοδηματική κατάσταση των νοικοκυριών και το είδος των αγορών υπηρεσιών και αγαθών υγείας. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται στοιχεία από την Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ-2004/2005) της ΕΣΥΕ και ομαδοποιούνται οι ιδιωτικές δαπάνες για υγεία σε τρεις ευρείες κατηγορίες: α) δαπάνες για φάρμακα, β) δαπάνες για ιατρικές και άλλες υπηρεσίες εκτός νοσοκομείων και γ) δαπάνες για νοσοκομειακή περίθαλψη. Όπως διαπιστώνεται με εξαίρεση τις δαπάνες για φάρμακα, σε όλες τις άλλες περιπτώσεις οι δαπάνες των φτωχών νοικοκυριών εμφανίζουν σημαντική υστέρηση σε σχέση με τους αντίστοιχους μέσους όρους των μη φτωχών νοικοκυριών (βλ. Πίνακα 3).

¹⁵ Σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία, η Ελλάδα κατέχει μια αρνητική πρωτιά ανάμεσα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά τη συμμετοχή των ιδιωτικών δαπανών στο σύνολο των δαπανών για την υγεία. Συγκεκριμένα, διαπιστώνεται ότι στην Ελλάδα οι ιδιωτικές δαπάνες αντιπροσωπεύουν περίπου το ήμισυ του συνόλου των δαπανών των νοικοκυριών για την υγεία, τη στιγμή που ο αντίστοιχος μέσος όρος των χωρών του ΟΟΣΑ είναι 18%. Επίσης, μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, στην Ελλάδα και στην Ελβετία οι ιδιωτικές δαπάνες των νοικοκυριών για υγεία επιβαρύνουν σε μεγαλύτερο βαθμό τους οικογενειακούς προϋπολογισμούς, αποτελώντας κατά μέσο όρο το 6% των συνολικών δαπανών τους, ενώ στον αντίποδα τοποθετούνται χώρες όπως η Ολλανδία και η Γαλλία όπου οι ιδιωτικές δαπάνες για υγεία αντιπροσωπεύουν αντίστοιχα μόλις το 2% (OECD, 2009).

Πίνακας 3

Μέση κατά κεφαλή μηνιαία ιδιωτική δαπάνη υγείας των φτωχών και μη φτωχών νοικοκυριών ανά κατηγορία δαπάνης

Κατηγορία ιδιωτικών δαπανών υγείας	Φτωχοί (€)	Μη Φτωχοί (€)	Δείκτες αποστέρησης (%)
	(1)	(2)	(1/2)
Φάρμακα, θεραπευτικές συσκευές και ιατρικός εξοπλισμός	22,20	27,90	79,57%
Ιατρικές υπηρεσίες	29,60	100,50	29,45%
Νοσοκομειακή περίθαλψη	5,00	24,30	20,57%
Σύνολο	56,80	152,70	37,20%

Πηγή: ΕΣΥΕ, Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 2004/2005, ίδιες επεξεργασίες.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 3, διαπιστώνεται ότι το σύνολο των μηνιαίων κατά κεφαλή δαπανών για υγεία των φτωχών νοικοκυριών φτάνει στο 37,2% των αντίστοιχων δαπανών των μη φτωχών. Τα φτωχά νοικοκυριά δαπανούν για ιατρικές και λοιπές υπηρεσίες περίθαλψης εκτός νοσοκομείων το 29,45% των αντίστοιχων δαπανών των μη φτωχών. Ακόμα μικρότερες είναι αναλογικά οι ιδιωτικές κατά κεφαλή δαπάνες των φτωχών νοικοκυριών για νοσοκομειακή περίθαλψη που φτάνουν μόλις στο 20,57% των αντίστοιχων δαπανών των μη φτωχών. Αντίθετα, η αποστέρηση των φτωχών σε σχέση με τους μη φτωχούς εμφανίζεται μειωμένη στην περίπτωση των ιδιωτικών δαπανών για φάρμακα.¹⁶

Σε αυτή την περίπτωση οι κατά κεφαλή δαπάνες για φάρμακα των φτωχών νοικοκυριών ανέρχονται στο 80% περίπου των αντίστοιχων δαπανών των μη φτωχών. Η κατάσταση αυτή σχετίζεται, ως ένα βαθμό, με την ελλιπή ασφα-

λιστική κάλυψη των φτωχότερων στρωμάτων του πληθυσμού που αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα προβλήματα αποστέρησης και αποκλεισμού από τις υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους. Έτσι, η περιορισμένη δυνατότητα που έχουν τα εν λόγω νοικοκυριά να προσφύγουν σε δημόσιες και κυρίως ιδιωτικές υπηρεσίες περίθαλψης έχουν ως αποτέλεσμα να οδηγούνται στην «εύκολη» λύση του φαρμακείου της γειτονιάς, όπου χωρίς επιπλέον επιβάρυνση κόστους μπορούν να προμηθευτούν το μεγαλύτερο μέρος των φαρμάκων άμεσης ανάγκης (Σουλιώτης, Χρυσάκης, 2006).

Τέλος, το χαμηλό εισόδημα συνεπάγεται μικρότερη πρόσβαση σε προληπτικές (συμβουλευτικές) και θεραπευτικές (συνταγογραφία φαρμάκων και νοσοκομειακή περίθαλψη) υπηρεσίες υγείας υψηλού επιπέδου. Επίσης τα άτομα ανώτερων εισοδηματικών κλιμακίων προσφεύγουν συχνότερα σε γιατρούς ειδικότητων σε σχέση με τους φτωχούς. (European Commission, 2003).

¹⁶ Από την ανάλυση των ιδιωτικών δαπανών για υγεία κατά δεκατημόριο εισοδήματος έχει διαπιστωθεί ότι η συσχέτιση των κατά κεφαλή δαπανών των νοικοκυριών για φάρμακα με την εισοδηματική τους κατάσταση αναδεικνύει την ύπαρξη μιας σχέσης της μορφής αντίστροφου U. Έτσι, το φαινόμενο τής, με ιδιωτικές δαπάνες, «πολυφαρμακίας» φαίνεται να αφορά τα φτωχότερα και τα πλουσιότερα παρά τα μεσαία εισοδήματος νοικοκυριά. Τα νοικοκυριά χαμηλότερου και υψηλότερου εισοδήματος εμφανίζονται να πληρώνουν κατά κεφαλή μεγαλύτερα ποσά απ' ό,τι τα νοικοκυριά μεσαίων εισοδημάτων (Σουλιώτης, Χρυσάκης, 2006).

Πίνακας 4

Ανάγκη για ιατρική ή οδοντιατρική εξέταση / θεραπεία κατά τη διάρκεια των τελευταίων 12 μηνών, η οποία δεν εκπληρώθηκε

	Φτωχοί (ΦΤ)	Μη Φτωχοί (ΜΦΤ)	Δείκτες αποστέρησης (ΦΤ/ΜΦΤ)
Ανάγκη για ιατρική εξέταση ή θεραπεία κατά τη διάρκεια των τελευταίων 12 μηνών, η οποία δεν εκπληρώθηκε	11,6%	5,5%	210,90%
Ανάγκη για οδοντιατρική εξέταση ή θεραπεία κατά τη διάρκεια των τελευταίων 12 μηνών η οποία δεν εκπληρώθηκε	11,5%	6,0%	191,66%

Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007, ίδιες επεξεργασίες.

Η ανάλυση των δεδομένων της έρευνας EU-SILC 2007 της ΕΣΥΕ επιβεβαιώνει τα παραπάνω, καθόσον διαπιστώνεται ότι οι φτωχοί, δεν καταφέρνουν σε ποσοστά υπερδιπλάσια των μη φτωχών, να επισκέπτονται ειδικό γιατρό ή οδοντίατρο, παρόλο που το έχουν ανάγκη για αντιμετώπιση σχετικών προβλημάτων της υγείας τους (βλ. Πίνακα 4).

Χαμηλά επίπεδα υγείας και άλλοι συναφείς φτωχογόνοι παράγοντες

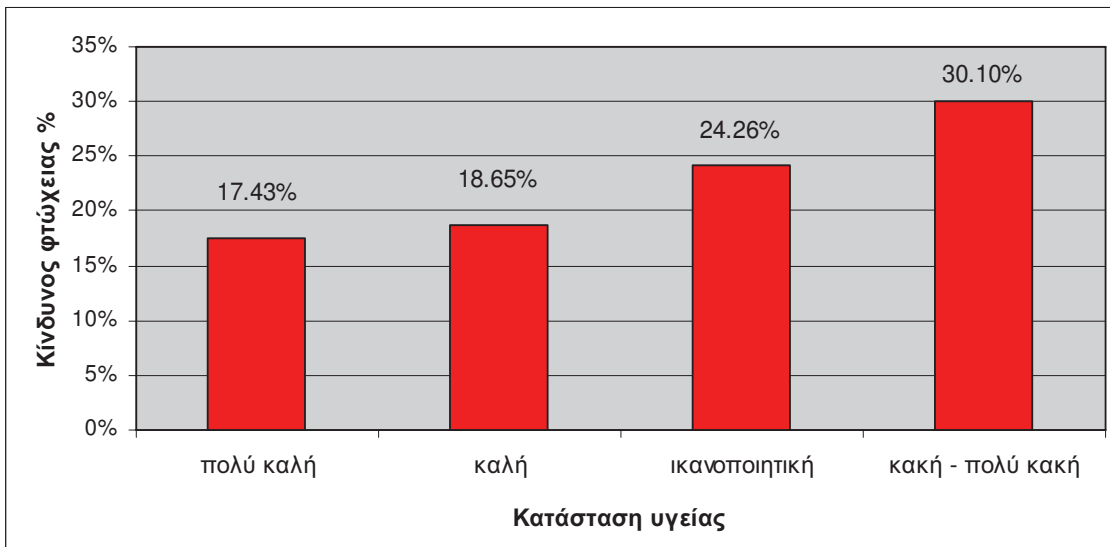
Από προηγούμενες ερευνητικές προσπάθειες έχει προκύψει ότι η κακή γενική κατάσταση υγείας, η ασθένεια, τα χρόνια προβλήματα υγείας και η απουσία κοινωνικής ασφάλισης για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη συντελούν στην εμφάνιση υψηλού κινδύνου φτώχειας και ως εκ τούτου αναδεικνύονται σε κλασικούς φτωχογόνους παράγοντες (Χρυσάκης, Σιάτης, 2009).

Στο πλαίσιο της παρούσας ενότητας αναλύεται η σχέση που υφίσταται ανάμεσα στους προαναφερθέντες φτωχογόνους παράγοντες και τον κίνδυνο εμφάνισης φτώχειας χρησιμοποιώντας τα διαθέσιμα στοιχεία της πρόσφατης έρευνας EU-SILC 2007, καθώς και της έρευνας EU-SILC 2003 της ΕΣΥΕ, θεωρώντας ότι η σχέση υγείας και φτώχειας είναι αρκετά πολύπλοκη και, όπως προαναφέρθηκε, εντάσ-

σεται στο πλαίσιο ευρύτερων αιτιακών διεργασιών και παραγόντων που δρουν σωρευτικά και συμβάλλουν όχι μόνο στη γένεση αλλά και στην αναπαραγωγή του φαινομένου της φτώχειας.

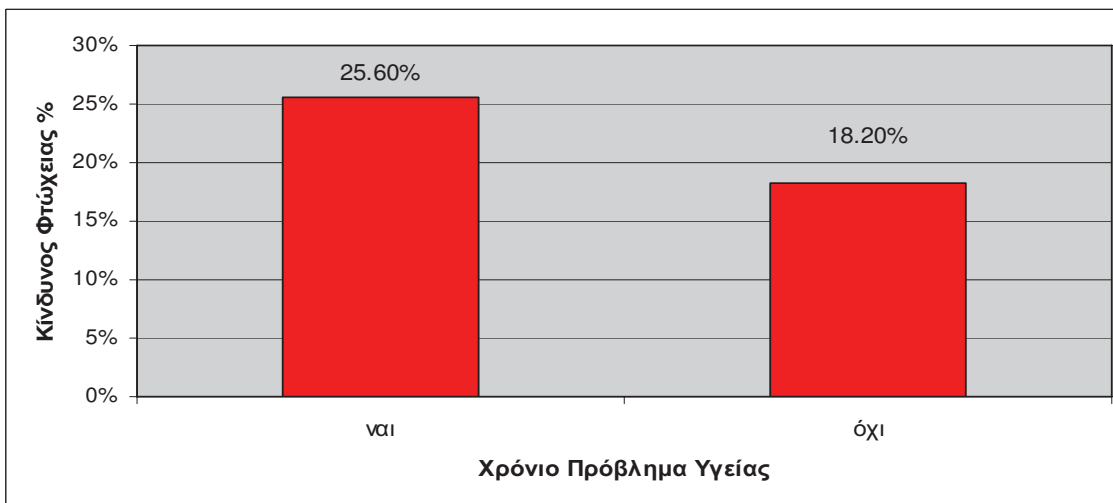
Πιο συγκεκριμένα, από την επισκόπηση του Διαγράμματος 9, με αναφορά στο επίπεδο των μελών των νοικοκυριών του δείγματος της έρευνας EU-SILC 2007, διαπιστώνεται ότι τα άτομα που αυτοαξιολογούν ως κακή ή πολύ κακή τη γενική κατάσταση της υγείας τους, εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά κινδύνου φτώχειας (30,1%). Ακολουθούν με επίσης υψηλά ποσοστά κινδύνου φτώχειας τα άτομα που αυτοαξιολογούν ως μέτρια – ικανοποιητική τη γενική κατάσταση της υγείας τους (24,25%), ενώ ποσοστά κινδύνου φτώχειας μικρότερα του αντίστοιχου εθνικού μέσου όρου εμφανίζουν τα άτομα που εκτιμούν ως καλό ή πολύ καλό το επίπεδο της υγείας τους (κίνδυνος φτώχειας: 18,65% και 17,43% αντίστοιχα). Κατά συνέπεια, όσο πιο επιβαρυνμένη αξιολογείται η υγεία των ατόμων, τόσο μεγαλύτερος εμφανίζεται ο κίνδυνος φτώχειας που αντιμετωπίζουν, ενδεχομένως υπό την επίδραση και συσσώρευση και άλλων φτωχογόνων παραγόντων όπως σχηματικά παρουσιάστηκε παραπάνω στην πρώτη ενότητα της παρούσας εργασίας.

Διάγραμμα 9
Κίνδυνος εμφάνισης της φτώχειας ανάλογα με τη γενική κατάσταση υγείας των ατόμων (αυτοαξιολόγηση)



Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007, ίδιες επεξεργασίες.

Διάγραμμα 10
Κίνδυνος εμφάνισης της φτώχειας ανάλογα με το αν τα μέλη του νοικοκυριού αντιμετωπίζουν κάποιο χρόνια πρόβλημα υγείας ή ασθένεια



Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007, ίδιες επεξεργασίες.

Ανάλογα, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 10, σημαντικά υψηλότερο του αντίστοιχου εθνικού μέσου όρου, κίνδυνο φτώχειας εμφανίζουν τα άτομα με χρόνια προβλήματα υγείας (25,6%), τη στιγμή που ο κίνδυνος εμφάνισης φτώχειας μεταξύ των ατόμων χωρίς κάποια χρόνια ασθένεια ή πάθηση κυμαίνεται σε χαμηλότερα σχετικά επίπεδα (18,2%). Το γεγονός ότι τα χαμηλά επίπεδα υγείας και η ύπαρξη χρόνιων

προβλημάτων υγείας αυξάνουν σημαντικά τον κίνδυνο εμφάνισης της φτώχειας, θέτει επιτακτικά το πρόβλημα της διασφάλισης της πρόσβασης των φτωχών σε ποιοτικές και αποτελεσματικές υπηρεσίες υγείας, προκειμένου να μειωθούν οι ανισότητες και η αποστέρηση στον εν λόγω τομέα, οι οποίες πέρα από το φτωχογενή χαρακτήρα τους, δρουν και ως κλασικοί φτωχογόνοι παράγοντες.

Πίνακας 5

Κίνδυνος εμφάνισης φτώχειας ανάλογα με τη γενική κατάσταση υγείας των ατόμων και το αν έχουν ή όχι ασφαλιστική κάλυψη για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη

Γενική κατάσταση υγείας	Χωρίς ασφάλιση για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη	Με ασφάλιση για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη
Πολύ καλή	33,03%	16,42%
Καλή	35,72%	19,54%
Μέτρια	45,39%	23,94%
Κακή	45,27%	32,67%
Πολύ κακή	81,51%	31,91%
Σύνολο	35,43%	19,66%

Πηγή: ΕΣΥΕ, 2003, *Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2003)*, ίδιες επεξεργασίες.

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διαφοροποίηση του κινδύνου εμφάνισης της φτώχειας, ανάλογα, όχι μόνο με τη γενική κατάσταση υγείας των ατόμων, αλλά και σε συνδυασμό με το αν είναι ασφαλισμένα για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

Πιο συγκεκριμένα, από την επισκόπηση των στοιχείων του Πίνακα 5, με αναφορά στο επίπεδο των μελών των νοικοκυριών του δείγματος της έρευνας EU-SILC 2003,¹⁷ διαπιστώνεται ότι ο κίνδυνος φτώχειας για τα άτομα που δεν διαθέτουν ασφάλιση για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη κυμαίνεται σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα (35,43%), ενώ τα άτομα που είναι ασφαλισμένα για ιατροφαρμακευτική κάλυψη εμφανίζουν κατά πολύ μικρότερο κίνδυνο φτώχειας.

Ελέγχοντας τα παραπάνω ευρήματα σε συνδυασμό και με το επίπεδο υγείας του πληθυσμού του δείγματος, διαπιστώνεται ότι τα άτομα που αυτοαξιολογούν ως πολύ κακή τη γενική κατάσταση της υγείας τους και ταυτόχρονα δεν διαθέτουν ασφάλιση για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη εμφανίζουν ακραία και σχεδόν καθολικά ποσοστά κινδύνου φτώχειας (81,51%). Ακολουθούν με επίσης πολύ υψηλά ποσοστά κινδύνου φτώχειας (που ξεπερνούν το περίπου 45%) τα άτομα χωρίς ιατροφαρμακευτική περίθαλψη που ταυτόχρονα αυτοαξιολογούν ως κακή ή μέτρια τη γενική κατάσταση της υγείας τους. Επίσης, ποσοστά κινδύνου φτώχειας μεγαλύτερα του αντίστοιχου εθνικού μέσου όρου εμφανίζουν και τα άτομα που εκτιμούν μεν ως καλό ή πολύ καλό το

επίπεδο της υγείας τους αλλά δεν διαθέτουν ασφαλιστική κάλυψη για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (κίνδυνος φτώχειας: 35,72% και 33,03% αντίστοιχα).

Κατά συνέπεια, η απουσία κοινωνικής ασφάλισης για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη φαίνεται ότι δρα σωρευτικά επιβαρύνοντας σημαντικά τα άτομα με κακή γενική κατάσταση υγείας, ενώ αυξάνει τον κίνδυνο φτώχειας ακόμη και για τα άτομα με καλύτερο σχετικά επίπεδο υγείας. Έτσι, όσο πιο επιβαρυνμένη αξιολογείται η υγεία των ατόμων, τόσο μεγαλύτερη εμφανίζεται η ανάγκη για την ιατροφαρμακευτική τους κάλυψη, προκειμένου ο υψηλός κίνδυνος φτώχειας που αντιμετωπίζουν, ενδεχομένως υπό την επίδραση και συσσωρευση και άλλων φτωχογόνων παραγόντων, να μην προσλαμβάνει ακραίες διαστάσεις και να μη δημιουργούνται επώδυνες και δύσκολα ανατάξιμες καταστάσεις φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Αντί επιλόγου

Από την ανάλυση που προηγήθηκε επιβεβαιώνονται για άλλη μια φορά τα ευρήματα προηγούμενων ερευνητικών προσπαθειών για τη φτωχογόνο δράση και το φτωχογενή χαρακτήρα των κοινωνικά προσδιορισμένων ανισοτήτων και της αποστέρησης στον τομέα της υγείας. Μεταξύ φτώχειας και υγείας υφίσταται μια αλληλοτροφοδοτούμενη διττή σχέση με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένας κύκλος σωρευτικής αιτιότητας, ο οποίος εν τέλει συντηρεί και αναπαράγει την αποστέρηση, τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό (Καράγιωργας κ.ά., 1990· Χρυσάκης, Σιάτης, 2009).

¹⁷ Στο σημείο αυτό χρησιμοποιούνται τα στοιχεία της έρευνας EU-SILC 2003 της ΕΣΥΕ, καθώς η αντίστοιχη έρευνα EU-SILC 2007 δεν συμπεριελάμβανε ειδική μεταβλητή για το αν τα μέλη των νοικοκυριών που πήραν μέρος στην έρευνα ήταν ή όχι ασφαλισμένα για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη

Σύμφωνα με πρόσφατη ανακοίνωση της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,¹⁸ ο συνδυασμός της φτώχειας με φαινόμενα αποστέρησης και ανισοκατανομής, που αφορούν σε μια σειρά παραγόντων οι οποίοι επηρεάζουν την υγεία, καθιστά τα άτομα που ευρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας πιο ευάλωτα, αυξάνοντας περαιτέρω τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν τόσο στον τομέα της υγείας (E.E.K., 2009), όσο και στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης (E.C., 2008).

Υπό αυτό το πρίσμα, καθοριστικός είναι ο ρόλος που καλείται να διαδραματίσει ο κοινωνικός σχεδιασμός, ειδικότερα όσον αφορά την ανάδειξη προτεραιοτήτων και τη χάραξη κοινωνικής πολιτικής για τη ρήξη του κύκλου σωρευτικής αιτιότητας της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, με έμφαση στη μείωση των κοινωνικά προσδιορισμένων ανισοτήτων στην υγεία. Επισημαίνεται ότι η μείωση των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας αποκτά ιδιαίτερη σημασία, καθώς μπορεί να επηρεάσει θετικά τα επίπεδα υγείας των ατόμων συμβάλλοντας στη βελτίωση της ποιότητας στην καθημερινή τους ζωή, την εργασία, το σχολείο και τον ελεύθερο χρόνο τους (E.E.K., 2009).

Παράλληλα, η μείωση των κοινωνικά προσδιορισμένων ανισοτήτων στον τομέα της υγείας συνδέεται με τη διασφάλιση της αναδιανεμητικής λειτουργίας του ίδιου του κοινωνικού κράτους, προκειμένου το σύστημα των κοινωνικών υπηρεσιών, στο οποίο συμπεριλαμβάνονται οι υπηρεσίες υγείας, να μη λειτουργεί προς όφελος των κοινωνικών ομάδων που βρίσκονται ήδη σε προνομιούχα οικονομική θέση. Υπό αυτή την έννοια, η μείωση της ανισοκατανομής των χρησιμοποιούμενων κοινωνικών ευκαιριών και υπηρεσιών μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη μείωση και της ανισοκατανομής του εισοδήματος (Sarpellon, 1984).

Στο πλαίσιο αυτό, εκτός από τις παρεμβάσεις σε κεντρικό επίπεδο, σημαντικό ρόλο μπορούν να διαδραματίσουν οι περιφερειακές και τοπικές αρχές καθώς και οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Ειδικότερα, όσον αφορά τη δημόσια υγεία και τις υπηρεσίες υγείας, όλοι οι παραπάνω φορείς πρέπει να συμμετέχουν ενεργά στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των σχετικών μέτρων για την αντιμετώπιση των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας (βλ. Διάγραμμα 11). Για το σκοπό αυτό, είναι αναγκαίο να δημιουργηθούν και να λειτουργήσουν αποτελεσματικές εταιρικές σχέσεις ανάμεσα σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (υπηρεσίες του Κεντρικού Κράτους, Τοπική Αυτοδιοίκηση, φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών).

Με άλλα λόγια, απαιτείται η συστράτευση ενός ευρέος φάσματος φορέων της κοινωνίας προκειμένου να επιτευχθεί η αναγκαία ευαισθητοποίηση και αποδοχή και να βελτιστοποιηθεί η ανταλλαγή πληροφοριών και γνώσεων καθώς και ο συντονισμός και ο έλεγχος των πολιτικών που αναφέρονται σε διάφορους εμπλεκόμενους τομείς (υπηρεσίες υγείας, απασχόληση, κοινωνική προστασία, περιβάλλον, εκπαίδευση, νεολαία και περιφερειακή ανάπτυξη) και επίπεδα διακυβέρνησης (E.E.K., 2009).

Από την άλλη πλευρά, επισημαίνεται ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας απαιτεί πολιτικές οι οποίες περιλαμβάνουν μέτρα για την αντιμετώπιση των διαφορών στον τομέα της υγείας σε όλη την κοινωνία, καθώς και μέτρα που προορίζονται ειδικά για τις ευάλωτες κοινωνικά ομάδες (ΕΚΟ).

Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις ανάγκες των ανθρώπων που ζουν σε συνθήκες φτώχειας, των μειονεκτουσών ομάδων μεταναστών και των εθνοτικών μειονοτήτων, των ατόμων με αναπηρία, των ηλικιωμένων ή των παιδιών που ζουν σε συνθήκες φτώχειας.

¹⁸ Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (E.E.K.), 2009, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, «Αλληλεγγύη στον τομέα της υγείας: μείωση των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας», COM(2009) 567/4, Βρυξέλλες.

Διάγραμμα 11

Ο ρόλος του Κεντρικού Κράτους, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Κοινωνίας των Πολιτών στην ανάδειξη προτεραιοτήτων και τη χάραξη κοινωνικής πολιτικής ενάντια στις ανισότητες, τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό



Πηγή: Χρυσάκης, Σιάτης, 2008.

Για ορισμένες ομάδες το θέμα της ανισότητας στον τομέα της υγείας, συμπεριλαμβανομένης της περιορισμένης πρόσβασης σε επαρκή υγειονομική περίθαλψη, μπορεί να χαρακτηριστεί ως ζήτημα που αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματά τους¹⁹ (Ε.Ε.Κ., 2009). Οι κοινω-

νικά προσδιορισμένες ανισότητες στον τομέα της υγείας συνιστούν στην ουσία αποκλεισμό των φτωχών από την άσκηση ενός βασικού κοινωνικού δικαιώματος, ενώ η αποστέρηση στον εν λόγω τομέα συνιστά έναν από τους βασικούς δυνάμει φτωχογόνους παράγοντες που δρα σωρευτικά, συντηρώντας και αναπαράγοντας τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Υπό αυτές τις συνθήκες η χρήση των υπηρεσιών υγείας από μόνη της δεν μπορεί να διαρρήξει το φαύλο κύκλο σωρευτικής αιτιότητας της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς για το σκοπό αυτό απαιτούνται πολυδιάστατες θεραπείες και συνακόλουθα ολοκληρωμένες παρεμβάσεις.

Ειδικότερα, προς την κατεύθυνση αυτή προτείνεται ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ειδικών παρεμβάσεων οι οποίες πρέπει να καλύπτουν ταυτόχρονα τους ακόλουθους άξονες:

¹⁹ Από τη μέχρι σήμερα εμπειρία προκύπτει ότι πρέπει να αντιμετωπιστούν ορισμένες σημαντικές προκλήσεις, ώστε να ενισχυθούν τα υφιστάμενα μέτρα για τη μείωση των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι το μέγεθος των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας μεταξύ των κοινωνικά ευνοημένων και των κοινωνικά μειονεκτούντων πολιτών της Ε.Ε. αποτελεί πρόκληση για τη δέσμευση της Ε.Ε. σχετικά με την αλληλεγγύη, την κοινωνική και οικονομική συνοχή, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις ίσες ευκαιρίες. Επομένως, η Επιτροπή είναι αποφασισμένη να υποστηρίξει και να συμπληρώσει τις προσπάθειες των κρατών μελών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών για την εξάλειψη αυτών των ανισοτήτων. Κατά συνέπεια, είναι αναγκαίο να ληφθούν περαιτέρω μέτρα επειδή αυξάνονται οι ενδείξεις ότι οι ανισότητες στον τομέα της υγείας μεγαλώνουν και γενικεύονται σε όλη την Ε.Ε. και επειδή υπάρχουν ανησυχίες για τις αρνητικές συνέπειες για την υγεία, την κοινωνική συνοχή και την οικονομική ανάπτυξη σε περίπτωση που οι ανισότητες αυτές δεν αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά (Ε.Ε.Κ., 2009).

Α) Αντιμετώπιση των ανισοτήτων, της αποστέρησης και του αποκλεισμού στην υγεία:

- Καταπολέμηση των ανισοτήτων πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες υγείας.
- Αναβάθμιση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών υγείας.
- Κατάλληλος κοινωνικός σχεδιασμός – Ειδική στόχευση και εξειδίκευση των παρεμβάσεων για καταπολέμηση φαινομένων αποκλεισμού των Ευάλωτων Κοινωνικών Ομάδων (ΕΚΟ) όσον αφορά τη χρήση των δημοσίων υπηρεσιών υγείας.
- Έμφαση στην υλοποίηση προγραμματικών πρόληψης και αγωγής υγείας.
- Εκπόνηση και εφαρμογή ενός Σχεδίου Δράσης για την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη εμπλοκή φορέων της κοινωνίας των πολιτών – Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) στην προσφορά υπηρεσιών υγείας με στόχευση τις ΕΚΟ.

Β) Αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού:

- Κατάλληλος κοινωνικός σχεδιασμός – Ειδική στόχευση και εξειδίκευση ολοκληρωμένων παρεμβάσεων για την κοινωνικοεπαγγελματική ένταξη και τη διεύρυνση της εισοδηματικής βάσης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού (ΕΚΟ).
- Δραστηριοποίηση κοινωνικών φορέων – Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) και δημιουργία κοινωνικού κεφαλαίου για την ευαισθητοποίηση και συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού σε τοπικό επίπεδο.

Τέλος, επισημαίνεται ότι η εξάλειψη των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας είναι μια μακροπρόθεσμη διαδικασία. Σκοπός των παρεμβάσεων που σκιαγραφούνται στην παρούσα εργασία είναι να καθοριστεί το πλαίσιο για συνεχή δράση σε αυτόν τον τομέα. Σε γενικές γραμμές οι προτεινόμενες παρεμβάσεις εντάσσονται στο πλαίσιο που έχει χαράξει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την πρόσφατη σχετική ανακοίνωσή της (Ε.Ε.Κ., 2009), με βάση την οποία προβλέπεται ότι κατά την προσεχή περίοδο απαιτείται η ενεργός συνεργασία της Επιτροπής με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη στα

κράτη μέλη και συνακόλουθα και στην Ελλάδα, τόσο όσον αφορά το σχεδιασμό, όσο και την αξιολόγηση της προόδου ως προς την υλοποίηση των μέτρων που λαμβάνονται στον εν λόγω τομέα.

Βιβλιογραφία

- European Commission (EC), 2003, *The Social Situation in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (EC), 2008, *European Year for combating poverty and social exclusion (2010) - Strategic Framework Document - Priorities and guidelines for 2010*, European Year activities, <http://2010againstpoverty.europa.eu>
- European Commission (EC), 2009, *Joint Report on social protection and social inclusion 2009*, Publication Office of the European Communities, Luxembourg.
- European Union, Luxembourg. Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕΚ), 2009, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, «Αλληλεγγύη στον τομέα της υγείας: μείωση των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας», COM(2009) 567/4, Βρυξέλλες.
- Ιωάννου Δ., Χρυσάκης Μ., 2008, *Μελέτη απολογισμού των αποτελεσμάτων των αξόνων προτεραιότητας 1 και 2 του Ε.Π. «Υγεία-Πρόνοια» με έμφαση στην περίοδο 2006-2008* (αδημοσίευτη μελέτη).
- Καράγιωργας Σ., Γεωργακόπουλος Θ., Καραντινός Δ., Λοϊζίδης Γ., Μπούζας Ν., Υφαντόπουλος, Γ., Χρυσάκης Μ., 1990, *Διαστάσεις της Φτώχειας στην Ελλάδα*, Τόμοι Α και Β, Αθήνα: ΕΚΚΕ.
- Κυριόπουλος Γ., Γκρέγκορσ Σ., Οικονόμου Χ., 2002, *Υγεία και Υπηρεσίες Υγείας στον Ελληνικό Πληθυσμό*, Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας.
- Mackenbach J.P., 2005, *Health Inequalities: Europe in profile*, An independent, expert report commissioned by, and published under the auspices of, the UK Presidency of the EU.

- Meessen B., Zhenzhong Z., Van Damme W., Devadasan N., Criel B., Bloom G., 2003, "Iatrogenic poverty", *Tropical Medicine and International Health*, 8(7): 581-584.
- Μπαλούρδος Δ., Χρυσάκης Μ., 2005, «Φτώχεια και αποστέρηση ως προς τις συνθήκες διαβίωσης: μία προσέγγιση πέρα από τα συμβατικά όρια της φτώχειας», στο *Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2003-2004*, Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής, ΕΚΚΕ.
- OECD, 2009, *Health at a glance 2009: Indicators*, OECD, Paris.
- Sadana R., Mathers C.D., Lopez A.D., Murray C., Iburg K., 2000, "Comparative analyses of more than 50 household surveys on health status", GPE Discussion Paper Series: No. 15. World Health Organization.
- Sells C.W., Blum R.W., 1996, "Morbidity and mortality among US adolescents: an overview of data and trends", *American Journal of Public Health*, 86(4): 513-519.
- Singh G.K., Yu S.M., 1996, "US childhood mortality, 1950 through 1993: trends and socioeconomic differentials", *American Journal of Public Health*, 86(4): 505-512.
- Sarpellon G. (ed.), 1984, *Understanding Poverty*, Instituto Internazionale "Jacques Maritain", Franco Angeli, Roma, Italy.
- Σαρρής Μ., Σούλης Σ., Χρυσάκης Μ., 2002, «Επικοινωνία και Διαχείριση Πληροφορίας στις Υπηρεσίες Υγείας: Από τον ιατρικό φάκελο στο φάκελο φροντίδας υγείας», *Νοσηλευτική*, Τόμος 41, τεύχος 2, Αθήνα.
- Σαρρής Μ., Σούλης Σ., Χρυσάκης Μ., 2002, «Ανισότητες στην Υγεία: Μια κριτική προσέγγιση», *Αρχαία Ελληνικής Ιατρικής*, Τόμος 19, τεύχος 6, Περιοδικό της Ιατρικής Εταιρείας Αθηνών, Αθήνα.
- Σαρρής Μ., Σούλης Σ., Χρυσάκης Μ., 2003, «Το Νοσοκομείο - "Επιχείρηση": Εκσυγχρονισμός, καινοτομία, νεωτερικότητα», *Επιθεώρηση Οικονομικών Επιστημών*, τεύχος 3, Έκδοση Τ.Ε.Ι. Ηπείρου, Πρέβεζα.
- Σουλιώτης Κ., Χρυσάκης Μ., 2006, «Οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες στην υγεία και τις υπηρεσίες υγείας», στο συλλογικό τόμο: *Πολιτική και οικονομία της υγείας*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Sweeting H., 1995, "Reversals of Fortune? Sex Differences in Health in Childhood and Adolescence", *Social Science Medicine*, 40:77-90.
- Τούντας Γ., 2000, «Κοινωνικές ανισότητες στην υγεία», *Αρχαία Ελληνικής Ιατρικής*, 17(4), Ιούλιος-Αύγουστος 2000, Περιοδικό της Ιατρικής Εταιρείας Αθηνών, Αθήνα.
- Χρυσάκης Μ., Φαγαδάκη Ε., Παπαλιού Ο., Σιάτης Η., 2006, «Φτώχεια και αποστέρηση στην υγεία», Πρακτικά Συνεδρίου: *Φτώχεια, Αποκλεισμός και Κοινωνικές Ανισότητες*, Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής, 22-23 Σεπτεμβρίου 2005, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- Χρυσάκης Μ., Σιάτης Η., 2008, «Φτώχεια, Κοινωνικός Αποκλεισμός και Ανισότητες στην Υγεία», εισήγηση στο 5^ο Πανελλήνιο Συνέδριο *Προαγωγής & Αγωγής Υγείας* – 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Προαγωγής Υγείας στην Κοινότητα, 15-16/12/08, Divani Caravel, Αθήνα.
- UK Public Health Association, 2005, *Health Inequalities*, www.ukpha.org.uk.
- Wagstaff, A., 2002, "Poverty and health sector inequalities", *Bulletin of the World Health Organization*, 80: 97-105.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Πίνακας Ι

Αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας ανά εισοδηματική κατάσταση και ηλικία

Γενική κατάσταση υγείας	16-24 ετών		25-34 ετών		35-44 ετών		45-54 ετών		55-64 ετών		65 ετών και άνω	
	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί
Καλή - πολύ καλή	96,7%	98,4%	92,5%	96,6%	87,1%	92,9%	76,2%	84,7%	59,4%	69,2%	25,7%	40,1%
Μέτρια - ικανοποιητική	1,9%	0,7%	2,3%	2,2%	8,0%	4,9%	13,9%	10,8%	24,8%	20,7%	42,1%	37,1%
Κακή - πολύ κακή	1,4%	0,9%	4,7%	1,2%	4,9%	2,2%	9,9%	4,5%	15,8%	10,1%	32,3%	22,8%
Σύνολο	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος κα Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007).

Πίνακας ΙΙ

Αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας ανά εισοδηματική κατάσταση και εκπαιδευτικό επίπεδο

Γενική κατάσταση υγείας	Δημοτικό		Γυμνάσιο		Λύκειο		Μεταδευτεροβάθμια αλλά όχι τριτοβάθμια εκπαίδευση		Τριτοβάθμια εκπαίδευση	
	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί
Καλή - πολύ καλή	55,4%	56,4%	79,2%	85,6%	89,8%	90,5%	87,0%	92,7%	88,4%	92,6%
Μέτρια - ικανοποιητική	26,8%	27,3%	10,8%	9,9%	5,4%	6,8%	9,7%	4,7%	6,4%	5,9%
Κακή - πολύ κακή	17,8%	16,3%	10,0%	4,5%	4,7%	2,7%	3,3%	2,6%	5,1%	1,5%
Σύνολο	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος κα Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007).

Πίνακας III
Αυτοαξιολογούμενο επίπεδο υγείας ανά εισοδηματική κατάσταση και γεωγραφική περιοχή

Γενική κατάσταση υγείας	Ανατολική Μακεδονία-Θράκη, Κεντρική και Δυτική Μακεδονία, Θεσσαλία		Ήπειρος, Ιόνια Νησιά, Δυτική Ελλάδα, Στερεά Ελλάδα, Πελοπόννησος		Αττική		Βόρειο Αιγαίο, Νότιο Αιγαίο, Κρήτη	
	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί
Καλή - πολύ καλή	69,6%	76,8%	65,9%	79,1%	73,5%	80,3%	61,0%	75,4%
Μέτρια - ικανοποιητική	16,6%	14,5%	18,9%	12,5%	18,0%	13,4%	19,8%	16,0%
Κακή - πολύ κακή	13,8%	8,7%	15,2%	8,3%	8,5%	6,3%	19,1%	8,6%
Σύνολο	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος κα Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007).

Πίνακας IV
Δυνατότητα πρόσβασης σε υπηρεσίες πρωτοβάθμιας φροντίδας ανά γεωγραφική περιοχή και εισοδηματική κατάσταση νοικοκυριών

Γεωγραφική Περιοχή	Με μεγάλη δυσκολία		Με κάποια δυσκολία		Εύκολα		Πολύ εύκολα	
	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί	Φτωχοί	Μη Φτωχοί
Ανατολική Μακεδονία-Θράκη, Κεντρική και Δυτική Μακεδονία, Θεσσαλία	10,1%	5,8%	28,9%	19,9%	41,2%	47,9%	19,9%	26,3%
Ήπειρος, Ιόνια Νησιά, Δυτική Ελλάδα, Στερεά Ελλάδα, Πελοπόννησος	27,1%	12,6%	24,9%	22,5%	36,9%	45,0%	11,1%	19,9%
Αττική	5,6%	3,3%	13,1%	12,0%	45,2%	50,2%	36,1%	34,4%
Βόρειο Αιγαίο, Νότιο Αιγαίο, Κρήτη	5,6%	4,8%	29,7%	17,0%	46,9%	46,5%	17,8%	31,7%
Σύνολο	13,2%	6,0%	23,9%	16,8%	41,5%	48,2%	21,4%	29,0%

Πηγή: ΕΣΥΕ, 2007, Έρευνα Εισοδήματος κα Συνθηκών Διαβίωσης (SILC-2007).

Η παιδική φτώχεια στην Ελλάδα: «μικρός τόπος μεγάλα προβλήματα»¹

Νίκος Μπούζας

Περίληψη

Η καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας δεν έχει αποτελέσει μέχρι σήμερα στόχο της κοινωνικής πολιτικής στη χώρα μας. Η διερεύνηση του φαινομένου δείχνει ότι, παρόλο που ο παιδικός πληθυσμός της χώρας διαχρονικά μειώνεται, ο αριθμός των ανήλικων παιδιών (0-17 ετών) που διαβιούν σε νοικοκυριά που αντιμετωπίζουν συνθήκες οικονομικής φτώχειας πλησιάζει τις 450 χιλιάδες το 2007 και μάλιστα με αυξητικές τάσεις κατά το χρονικό διάστημα 2004-2007. Τα ανήλικα παιδιά που ζουν στις αραιοκατοικημένες περιοχές της χώρας παρουσιάζουν σχεδόν διπλάσια πιθανότητα να ζουν σε φτωχά νοικοκυριά σε σύγκριση με τα ανήλικα παιδιά των πυκνοκατοικημένων περιοχών. Ακόμη, όσο αυξάνεται η ηλικία των παιδιών αυξάνεται και η πιθανότητα να είναι φτωχά. Τα υψηλά ποσοστά παιδικής φτώχειας των αραιοκατοικημένων περιοχών φαίνεται να συνδέονται με το γεγονός ότι τα φτωχά νοικοκυριά αυτών των περιοχών έχουν κατά μέσο όρο μεγαλύτερο αριθμό παιδιών, ενώ οι υπεύθυνοι των νοικοκυριών αν και εργάζονται αναλογικά περισσότερο σε σύγκριση με τους υπεύθυνους των υπολοίπων νοικοκυριών φαίνεται να εξασκούν μη αποδοτικά επαγγέλματα. Αντίστροφα, τα φτωχά παιδιά των πυκνοκατοικημένων περιοχών ζουν σε νοικοκυριά που οι υπεύθυνοι παρουσιάζουν χαμηλά ποσοστά απασχόλησης και υψηλά ποσοστά ανεργίας. Η διαφορετική «αιτιολόγηση» καθώς και η ευρεία διακύμανση της παιδικής φτώχειας στις περιοχές της χώρας, σηματοδοτούν τις προτεραιότητες και το είδος των μέτρων της μέλλουσας πολιτικής καταπολέμησής της.

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια, υποστηρίζεται ότι η καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας αποτελεί πλέον προτεραιότητα της κοινωνικής πολιτικής στη χώρα μας.² Ταυτόχρονα, έχει τεκμηριωθεί ότι οι εφαρμοζόμενες πολιτικές διανομής και αναδιανομής του εισοδήματος συμβάλλουν στη μείωση της έκτασης και έντασης του

φαινομένου. Για παράδειγμα, έχει αποδειχθεί ότι «ο συνυπολογισμός των επιδομάτων φροντίδας παιδιών στον ορισμό του εισοδήματος τείνει να μειώνει το βαθμό ανισοκατανομής του εισοδήματος (...) ειδικότερα, μειώνει το ποσοστό φτώχειας και το χάσμα φτώχειας μεταξύ των παιδιών σε όλες τις πέντε χώρες που επιλέχθηκαν για τη μελέτη, αν και λιγότερο στην Φιλανδία και την Ελλάδα απ' ό,τι στο Βέλγιο, τη Γερμανία και τη Σουηδία».³ Ακόμη, παρόλο που η απασχόληση θεωρείται ως το πιο αποτελεσματικό μέσο για τη μείωση της φτώχειας, ένα σημαντικό τμήμα των εργαζομένων εξακολουθεί να διαβιεί κάτω από συνθήκες οικονομικής φτώχειας. Το 2007, το 14% του συνόλου των απασχολούμενων στη χώρα μας χαρακτηρίζονται ως εργαζόμενοι φτωχοί, ποσοστό που είναι χαμηλότερο από το ποσοστό φτώχειας του συνόλου του πληθυσμού (20%), ενώ η απώλεια ή η αδυναμία εύρεσης εργασίας (ανεργία) συνδέεται με ποσοστό φτώχειας που ανέρχεται στο 35%.⁴ Διαχρονικά, το ποσοστό των εργαζομένων φτωχών παραμένει διπλάσιο στη χώρα μας σε σύγκριση με το μέσο όρο της Ε.Ε. 27.⁵

Στο παρόν άρθρο ως φτωχά θεωρούνται τα παιδιά ηλικίας 0-17 ετών που διαβιούν σε νοικοκυριά των οποίων το διαθέσιμο εισόδημα είναι μικρότερο του 60 % του διάμεσου εισοδήματος της χώρας. Τα στατιστικά στοιχεία προέρχονται από τις Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών⁶ που διεξάγει η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (ΕΣΥΕ) κάθε χρόνο. Για το 2007, το κατώφλι (όριο) κινδύνου φτώχειας ανά άτομο ήταν 6.120 ευρώ, ενώ το αντίστοιχο όριο για νοικοκυριά με δύο ενήλικες και δύο εξαρτώμενα παιδιά ανερχόταν στα 12.852 ευρώ. Τα νοικοκυριά που βρίσκονταν σε κίνδυνο φτώχειας εκτιμήθηκαν στο 20% του συνόλου

³ Matsaganis M., Verbist G., 2009, "Distributional Effects of Publicly Funded Childcare", στο: Ward T., Lekles O., Sutherland H., Toth I. G., *European Inequalities : Social Inclusion and Income Distribution in the European Union*, TARKI Social Research Institute, Budapest, σ. 184.

⁴ ΕΣΥΕ, 2009, «Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2007», *Δελτίο Τύπου*, Πειραιάς, 16.4.2009, σ. 5.

⁵ Κετσετζοπούλου Μ., 2009, «Προσδιοριστικοί παράγοντες της φτώχειας των εργαζομένων. Μια πρώτη προσέγγιση», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, Α', 128, σ. 109.

⁶ Η επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων έγινε από την κ. Αντωνία Κορρέ. Πιθανά λάθη ή παραλείψεις βαρύνουν τον συγγραφέα του άρθρου.

¹ Λαϊκή παροιμία.

² Kokkori V., Yfantopoulos J., 2009, σ. 5.

των νοικοκυριών ή σε 838.910 και τα μέλη τους σε 2.190.933 άτομα.⁷

Ο διαχωρισμός της χώρας σε περιοχές προκύπτει από την εφαρμογή πληθυσμιακών κριτηρίων ως εξής:⁸

I) Πυκνοκατοικημένη περιοχή: πρόκειται για περιοχή με πυκνότητα άνω των 500 κατοίκων ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο και πληθυσμό, τουλάχιστον, 50.000 κατοίκους.

II) Περιοχή ενδιάμεσης πυκνότητας: πρόκειται για περιοχή με πυκνότητα άνω των 100 κατοίκων ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο, η οποία είτε έχει συνολικό πληθυσμό, τουλάχιστον, 50.000 κατοίκους είτε γειτνιάζει με πυκνοκατοικημένη περιοχή.

III) Αραιοκατοικημένη περιοχή: πρόκειται για περιοχή που δεν ανήκει σε καμία από τις προηγούμενες δύο κατηγορίες.

Η ταξινόμηση αυτή εφαρμόζεται στα στοιχεία των ερευνών μετά το 2005, ενώ για τα προηγούμενα χρόνια χρησιμοποιήθηκε η ταξινόμηση της αστικότητας του τόπου διαμονής: αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές. Ως εκ τούτου δεν είναι δυνατή η σύγκριση των στοιχείων πριν και μετά το 2005. Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι οποιεσδήποτε χωρικές ταξινομήσεις με βάση πληθυσμιακά κριτήρια δεν συνδέονται άμεσα με τη διοικητική οργάνωση της χώρας με συνέπεια τα ευρήματα/συμπεράσματα μελετών που βασίζονται σε τέτοιου είδους στατιστικά στοιχεία με δυσκολία μπορούν να μετουσιωθούν σε τοπικές κοινωνικές πολιτικές.

Ο κύριος σκοπός του άρθρου είναι να παρουσιάσει την έκταση της παιδικής φτώχειας στις περιοχές της χώρας και να εντοπίσει τις τυχόν διαφοροποιήσεις στα δημογραφικά χαρακτηριστικά των παιδιών, καθώς και στην κύρια δραστηριότητα των υπευθύνων των νοικοκυριών. Η διερεύνηση αυτού του τύπου αποκτά ιδιαίτερη σημασία δεδομένου ότι είναι γνωστές οι γεωγραφικές κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες που επικρατούν στη χώρα. Για παράδειγμα, το 2007, «τα μέλη των νοικοκυριών, που διαμένουν σε αραιοκατοικημένες περιοχές, απειλούνται από τη φτώχεια περισσότερο από αυτά που διαμένουν σε πυκνοκατοικημένες και ενδιάμεσης πυκνότητας περιοχές. Τα ποσοστά

κινδύνου φτώχειας ανά βαθμό πυκνότητας πληθυσμού είναι 28%, 9% και 63% αντίστοιχα, για τις πυκνοκατοικημένες, ενδιάμεσης πυκνότητας και αραιοκατοικημένες περιοχές».⁹

Το άρθρο περιλαμβάνει τέσσερις σύντομες ενότητες. Στην πρώτη ενότητα παρουσιάζεται η εξέλιξη του αριθμού των νοικοκυριών που έχουν ανήλικα παιδιά, καθώς και ο αριθμός των παιδιών ανά νοικοκυριό. Στη δεύτερη ενότητα συζητείται η εξέλιξη του παιδικού πληθυσμού της χώρας. Στην τρίτη ενότητα παρουσιάζεται το μέγεθος της παιδικής φτώχειας στις περιοχές της χώρας και συνδέεται με τα βασικά χαρακτηριστικά των παιδιών και με την κύρια δραστηριότητα του υπεύθυνου του νοικοκυριού ως προσέγγιση του οικονομικού γίνεσθαι σε τοπικό επίπεδο.

Τέλος, στην τέταρτη ενότητα καταγράφονται ορισμένα συμπεράσματα/απαντήσεις σε σχέση με το βασικό ερώτημα τού εάν υπάρχει συσχέτιση μεταξύ της έκτασης της παιδικής φτώχειας, των βασικών δημογραφικών χαρακτηριστικών των παιδιών και της κύριας δραστηριότητας των υπευθύνων των νοικοκυριών.

Νοικοκυριά με παιδιά ηλικίας 0-17 ετών.

Ο αριθμός των νοικοκυριών που έχουν ανήλικα παιδιά 0-17 ετών παρουσιάζει μείωση σε απόλυτους και σχετικούς όρους κατά το χρονικό διάστημα 2005-2007. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 1, ο αριθμός των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά μειώθηκε κατά 36 χιλιάδες ή 3% κατά το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα.

Η διαπιστούμενη μείωση του αριθμού των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά προέρχεται κυρίως από το γεγονός ότι όλο και λιγότερα νοικοκυριά αποκτούν πρώτο ή δεύτερο παιδί. Από τα στοιχεία του Πίνακα 2 προκύπτει ότι κατά το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα, ο αριθμός των νοικοκυριών με ένα και δύο ανήλικα παιδιά μειώθηκε κατά 31 και 33 χιλιάδες ή κατά 5.4% και 5.5% αντίστοιχα. Σημειωτέον, σχεδόν το 94% των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά έχουν ένα ή δύο παιδιά.

⁷ ΕΣΥΕ, 2009, «Ερευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2007», *Δελτίο Τύπου*, Πειραιάς, 16.4.2009, σ. 1.

⁸ ΕΣΥΕ, 2009, «Ερευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2007», *Δελτίο Τύπου*, Πειραιάς, 16.4.2009, σ. 5.

⁹ Οπ. υποσ. 8.

Πίνακας 1
Νοικοκυριά με παιδιά 0-17 ετών 2005-2007

Έτη/ νοικοκυριά	2005		2007		+/- 2007/2005	
	αριθμός	%	αριθμός	%	αριθμός	%
Χωρίς παιδιά 0-17 ετών	2.767.661	69.3	2.838.220	70.4	70.559	+ 2.5
Με παιδιά 0-17 ετών	1.227.862	30.7	1.191.502	29.6	-36.360	- 3.0
Σύνολο	3.995.523	100.0	4.029.722	100.0	34.199	0.9

Πηγή: ΕΣΥΕ, Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης αντίστοιχων ετών.

Πίνακας 2
Αριθμός παιδιών στο νοικοκυριό

Έτη/ αριθμός παιδιών	2005		2007		+/- 2007/2005	
	αριθμός	%	αριθμός	%	αριθμός	%
1	577.649	47.0	546.704	45.9	- 30.945	- 5.4
2	608.882	49.6	575.658	48.3	- 33.224	- 5.5
3	34.642	2.8	51.864	4.3	17.222	49.7
4	5.315	0.4	15.228	1.3	9.913	186.5
5+	1.374	0.1	1.988	0.2	624	45.4
Σύνολο	1.227.862	100.0	1.191.502	100.0	- 36.360	- 3.0

Πηγή: ΕΣΥΕ, Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης αντίστοιχων ετών.

Τα νοικοκυριά με τρία ή περισσότερα ανήλικα παιδιά αυξήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα 2005-2007, αλλά η αύξηση αυτή δεν απέτρεψε τη μείωση του αριθμού του συνόλου των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά.

Στο βαθμό που η δημογραφική πολιτική σχεδόν εξαντλείται στην ενίσχυση για την απόκτηση τρίτου ή περισσότερων παιδιών, φαίνεται να συνέβαλε στην αύξηση αυτού του είδους των γεννήσεων, ενώ δεν συνέβαλε στην αύξηση των νοικοκυριών με ένα ή δύο παιδιά. Επομένως, είναι φανερό ότι η εφαρμοζόμενη δημογραφική πολιτική λειτούργησε αμυντικά περιορίζοντας ελαφρώς τη μείωση του συνόλου των γεννήσεων, ενώ δεν κατάφερε να αυξήσει τον αριθμό των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά. Στο μέτρο που ο σκοπός της δημογραφικής πολιτικής είναι –τουλάχιστον– η ανανέωση του πληθυσμού εάν όχι η αύξησή του τότε επείγει η εκ βάθρων ανασυγκρότησή της προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης όλων των γεννήσεων. Επιπλέον, μερικές φορές υποστηρίζεται ότι η αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό συμβάλλει στη μείωση των

γεννήσεων. Όμως, τα συμπεράσματα σχετικών ερευνών στην Ε.Ε.-27, έδειξαν ότι «χώρες με υψηλά ποσοστά συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό και καλές υπηρεσίες φροντίδας παιδιών τείνουν να έχουν υψηλότερα ποσοστά γονιμότητας»,¹⁰ όπως οι Σκανδιναβικές χώρες, η Γαλλία και η Μ. Βρετανία.¹¹

Ο παιδικός πληθυσμός της χώρας.

Σύμφωνα με τα στοιχεία των Ερευνών Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης 2003-2007, ο αριθμός των παιδιών ηλικίας 0-17 ετών έχει μειωθεί κατά 34 χιλιάδες άτομα ή 1.7% κατά τη διάρκεια τής εν λόγω πενταετίας (Πίνακας 3).

¹⁰ European Commission (EC), 2009a, *Demography Report 2008 Meeting social needs in an ageing society*, Brussels, σ. 9.

¹¹ EC, 2009a, σ. 48.

Πίνακας 3
Παιδικός πληθυσμός (0-17 ετών) της χώρας κατά φύλο και ομάδες ηλικιών, 2003-2007

Έτη/ χαρακτηριστικά	2003	2005	2007	+/- 2007/2003*	
				αριθμός	%
Φύλο					
Αγόρια	1.012.832	987.794	987.838	-24.994	-2.5
Κορίτσια	946.403	939.931	937.389	-9.014	-0.9
Ηλικιακές Ομάδες					
0-5	624.093	646.404	660.642	36.549	5.8
6-11	643.175	613.833	604.573	-38.602	-6.0
12-17	691.967	667.488	660.014	-31.953	-4.6
Σύνολο	1.959.235	1.927.725	1.925.229	-34.006	-1.7

* Ίδιοι υπολογισμοί.

Πηγή: ΕΣΥΕ, Έρευνες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης αντίστοιχων ετών.

Η μείωση αυτή αφορά τόσο τα αγόρια όσο και τα κορίτσια, αλλά ο αριθμός των αγοριών μειώνεται γρηγορότερα απ' ό,τι ο αριθμός των κοριτσιών (-2.5% έναντι -0.9%). Η συρρίκνωση του μεγέθους του παιδικού πληθυσμού της χώρας συνδέεται άμεσα με την παρατηρούμενη μακροχρόνια μείωση του δείκτη γονιμότητας, ο οποίος από 2.25 το 1960/64 έχει κατέλθει στο 1.39 το 2006 στη χώρα μας.¹² Εκτιμάται ότι αυτό το μέγεθος του δείκτη γονιμότητας είναι κάτω από το όριο ανανέωσης του πληθυσμού. Το προφανές αποτέλεσμα αυτής της εξέλιξης είναι η μεταβολή της ηλικιακής διάρθρωσης του πληθυσμού που χαρακτηρίζεται από το μειούμενο μερίδιο των νέων και το αυξανόμενο μερίδιο των ηλικιωμένων στη σύνθεση του πληθυσμού. Έχει υπολογισθεί ότι το 2050 το μερίδιο των ηλικιωμένων (65+) στο σύνολο του πληθυσμού θα ανέλθει στο 31% από 21% το 2008, ενώ το μερίδιο των νέων 0-19 στο σύνολο του πληθυσμού εκτιμάται ότι θα μειωθεί κατά μία ποσοστιαία μονάδα από 19% το 2008 σε 18% το 2050.¹³

Διαχρονικά, μεταβάλλεται η σύνθεση του παιδικού πληθυσμού κατά ηλικιακές ομάδες με αυξανόμενη παρουσία των παιδιών ηλικίας 0-5 ετών και μειούμενη συμμετοχή των παιδιών ηλικίας 6-17 ετών. Η εξέλιξη αυτή θέτει επιτακτικότερα το ζήτημα της ποσοτικής και ποιοτικής επάρκειας των δομών για τη φύλαξη και εκπαίδευση των παιδιών προσχολικής ηλικίας, δεδομένου ότι, έτσι και αλλιώς,

η χώρα μας δεν έχει ακόμη κατορθώσει να αναπτύξει σε ικανοποιητικό βαθμό τις ανάλογες υπηρεσίες. Το 2006, στη χώρα μας μόλις το 10% των παιδιών ηλικίας 0-2 ετών εξυπηρετούνταν από τυπικές υπηρεσίες φύλαξης και εκπαίδευσης παιδιών αυτής της ηλικίας, ενώ ο αντίστοιχος στόχος της Βαρκελώνης έχει τεθεί στο 33%.¹⁴ Αντίστοιχα, το 60% των παιδιών ηλικίας 3-6 ετών στη χώρα μας εξυπηρετούνταν από υπηρεσίες φύλαξης και προσχολικής εκπαίδευσης, ενώ ο αντίστοιχος στόχος της Βαρκελώνης έχει τεθεί στο 90%.¹⁵

Μέγεθος της παιδικής φτώχειας κατά περιοχές

Σύμφωνα με τα στοιχεία του 2007 (Πίνακας 4), το 23.3% του συνόλου των παιδιών ηλικίας 0-17 ετών διαβιούν σε νοικοκυριά που αντιμετωπίζουν οικονομική φτώχεια. Σε απόλυτους αριθμούς το ποσοστό αυτό αντιπροσωπεύει περίπου 449 χιλιάδες ανήλικα παιδιά, εκ των οποίων το 52% είναι αγόρια και το 48% κορίτσια (βλ. Πίνακα Α Παραρτήματος). Το ποσοστό παιδικής φτώχειας παρουσιάζει αύξηση κατά το χρονικό διάστημα 2004-2007.¹⁶ Η φτώχεια ανάμεσα στα παιδιά είναι υψηλότερη

¹⁴ European Commission, 2009b, *The provision of childcare services: A comparative review of 30 European countries*, Brussels, σ. 30.

¹⁵ EC, 2009b, σ. 35.

¹⁶ Μητράκος Α., 2008, «Παιδική φτώχεια: πρόσφατες εξελίξεις και προσδιοριστικοί παράγοντες», *Οικονομικό Δελτίο της Τράπεζας της Ελλάδος*, 30, σ. 67-100.

¹² EC, 2009a, Πίνακας 1.2, σ. 48.

¹³ EC, 2009a, Πίνακας 1.20, σ. 75.

απ' ό,τι στο σύνολο του πληθυσμού, όπως συμβαίνει και στο σύνολο της Ε.Ε.-27 όπου για παράδειγμα το 2005 το ποσοστό φτώχειας του πληθυσμού ανερχόταν σε 16%, ενώ το ποσοστό φτώχειας των παιδιών 0-17 ετών ήταν 19%.¹⁷

Η πιθανότητα ένα ανήλικο παιδί να ζει σε συνθήκες οικονομικής φτώχειας είναι αρνητικά συνδεδεμένη με την πληθυσμιακή πυκνότητα της περιοχής όπου ζει. Όσο μεγαλύτερη η πληθυσμιακή πυκνότητα τόσο χαμηλότερο το ποσοστό παιδικής φτώχειας.

Συγκεκριμένα, το ποσοστό της παιδικής φτώχειας είναι 16.2% για τα παιδιά που ζουν στις πυκνοκατοικημένες περιοχές, ανεβαίνει στο 17.9% για τα παιδιά που ζουν στις περιοχές ενδιάμεσης πυκνότητας και εκτοξεύεται στο 31% περίπου για τα παιδιά που ζουν στις αραιοκατοικημένες περιοχές (Πίνακας 4). Ταυτόχρονα παρατηρείται μια σχετική συγκέντρωση φτωχών παιδιών στις αραιοκατοικημένες περιοχές, όπου διαμένει το 47% του συνόλου των παιδιών και το 62.2% των φτωχών παιδιών (βλ. Πίνακα Α Παραρτήματος).

Πίνακας 4
Ποσοστά παιδικής φτώχειας ανά φύλο (%)

Περιοχές	Φύλο		Σύνολο
	αγόρια	κορίτσια	
Πυκνοκατοικημένες	17.0	15.2	16.2
Ενδιάμεσης πυκνότητας	18.6	17.7	17.9
Αραιοκατοικημένες	30.3	31.4	30.9
Σύνολο	23.7	22.9	23.3

Υπολογισμοί από τον Πίνακα Α του Παραρτήματος.

Από τα στοιχεία του Πίνακα 4 επίσης προκύπτει ότι τα αγόρια κινδυνεύουν περισσότερο από τη φτώχεια σε όλες τις περιοχές, με εξαίρεση τις αραιοκατοικημένες περιοχές όπου τα κορίτσια εμφανίζουν υψηλότερη πιθανότητα να διαβιούν σε φτωχά νοικοκυριά απ' ό,τι τα αγόρια.

Η επίπτωση της φτώχειας είναι υψηλότερη όσο αυξάνεται η ηλικία των παιδιών, ενώ αυτό ισχύει σε όλες τις περιοχές της χώρας με εξαίρεση την ηλικιακή ομάδα των παιδιών 6-11 ετών που κατοικούν στις, ενδιάμεσης πυκνότητας, περιοχές (Πίνακας 5).

Πίνακας 5
Ποσοστά παιδικής φτώχειας ανά ηλικιακές ομάδες (%)

Περιοχές	Ηλικιακές ομάδες			Σύνολο
	0 -5	6 -11	12 -17	
Πυκνοκατοικημένες	9.0	17.1	22.7	16.2
Ενδιάμεσης πυκνότητας	12.1	22.9	19.0	17.9
Αραιοκατοικημένες	28.2	30.9	33.4	30.9
Σύνολο	18.3	24.6	27.3	23.3

Υπολογισμοί από τον Πίνακα Β του Παραρτήματος.

¹⁷ EC, 2008, *Child Poverty and Well-being in the European Union: Status and Way Forward*, Brussels, Figure 1a, σ 14.

Το χαμηλότερο ποσοστό φτώχειας εμφανίζουν τα παιδιά ηλικίας 0-5 ετών που κατοικούν στις πυκνοκατοικημένες περιοχές (9.0%) και το υψηλότερο τα παιδιά ηλικίας 12-17 ετών που κατοικούν στις αραιοκατοικημένες περιοχές (33.4%)

Η ευρεία διακύμανση της παιδικής φτώχειας ανάμεσα στις ηλικιακές ομάδες, αλλά και ανάμεσα στις περιοχές αναδεικνύει τη μη ομοιόμορφη χωρική και κατά ηλικίες κατανομή της, σηματοδοτώντας τις διαστάσεις και την κατεύθυνση της πολιτικής καταπολέμησης της παιδικής φτώχειας.

Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα παιδιά ηλικίας 12-17 ετών δεν αντιμετωπίζουν μόνο υψηλότερα ποσοστά φτώχειας σε σύγκριση με τα μικρότερα παιδιά, αλλά ταυτόχρονα παρουσιάζουν υψηλή συγκέντρωση δεδομένου ότι αποτελούν το 40.0% του φτωχού παιδικού πληθυσμού και μόνο το 34.3% του συνόλου των ανήλικων παιδιών (βλ. Πίνακα Β Παραρτήματος). Δηλαδή αναλογικά περισσότερα παιδιά ηλικίας 12-17 ετών βρίσκονται στην κατηγορία των φτωχών παιδιών απ' ό,τι στο σύνολο του παιδικού πληθυσμού.

Πίνακας 6

Ποσοστά φτώχειας των υπευθύνων του νοικοκυριού με παιδιά 0-17 ετών ανά κύρια δραστηριότητα

Περιοχές	Κύρια δραστηριότητα				Σύνολο
	εργαζόμενος/η	άνεργος / η	συνταξιούχος	ανενεργός/ή	
Πυκνοκατοικημένες	13.0	64.1	21.7	29.4	15.7
Ενδιάμεσης πυκνότητας	17.2	37.4	-	35.8	17.3
Αραιοκατοικημένες	29.9	51.3	19.6	28.6	29.8
Σύνολο	21.3	54.6	15.7	30.2	22.3

Υπολογισμοί από τον Πίνακα Γ του Παραρτήματος.

Εξετάζοντας την εργασιακή κατάσταση των υπευθύνων των νοικοκυριών με φτωχά ανήλικα παιδιά στις περιοχές της χώρας (Πίνακας 6) προκύπτουν τα εξής ευρήματα για το 2007:

α) Το ποσοστό φτώχειας των υπευθύνων των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά είναι υψηλότερο σε σύγκριση με το ποσοστό φτώχειας του συνόλου του πληθυσμού (22.3% έναντι 20%).

β) Όπως και στην περίπτωση του συνόλου του πληθυσμού και των ανήλικων παιδιών, το ποσοστό φτώχειας των υπευθύνων των νοικοκυριών συνδέεται αρνητικά με την πυκνότητα κατοίκησης. Όσο μικρότερη η πυκνότητα κατοίκησης τόσο μεγαλύτερα τα ποσοστά φτώχειας των υπευθύνων των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά.

γ) Σε σχέση με την κύρια δραστηριότητα του υπεύθυνου του νοικοκυριού, προκύπτει ότι οι συνταξιούχοι με ανήλικα παιδιά αντιμετωπίζουν τα χαμηλότερα ποσοστά φτώχειας

(15.7%), ακολουθούν οι εργαζόμενοι (21.3%), οι ανενεργοί (30.2%) και οι άνεργοι με 54.6%.

δ) Τα υψηλότερα ποσοστά φτώχειας αντιμετωπίζουν οι άνεργοι σε όλες τις περιοχές και το ποσοστό τους κυμαίνεται από 34 % στις ενδιάμεσες περιοχές, μέχρι 64.1% στις πυκνοκατοικημένες περιοχές.

ε) Οι εργαζόμενοι υπεύθυνοι των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά, παρουσιάζουν υψηλότερα ποσοστά φτώχειας απ' ό,τι το σύνολο των εργαζομένων (21.3% έναντι 14.0%). Παρόλο που η απασχόληση θεωρείται ως η καλύτερη ασπίδα κατά της φτώχειας για το σύνολο του πληθυσμού, στην περίπτωση της ύπαρξης ανήλικων παιδιών στο νοικοκυριό, μειώνεται η αποτελεσματικότητά της γιατί προφανώς το εισόδημα από την απασχόληση δεν μεταβάλλεται ανάλογα με το μέγεθος και τη σύνθεση του νοικοκυριού. Ακόμη, είναι χαρακτηριστικό ότι η ικανότητα της απασχόλησης να προστατεύσει τα νοικοκυριά από τη φτώχεια, μειώνεται όσο μειώνεται και η πυκνότητα κατοίκησης.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 6, οι εργαζόμενοι υπεύθυνοι νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά που κατοικούν στις πυκνοκατοικημένες περιοχές παρουσιάζουν ποσοστό φτώχειας 13%, αυτοί που κατοικούν στις, ενδιάμεσης πυκνότητας, περιοχές 17.2% και στις αραιοκατοικημένες περιοχές σχεδόν 30%. Τα υψηλά ποσοστά φτώχειας των εργαζομένων υπευθύνων των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά που κατοικούν στις αραιοκατοικημένες περιοχές μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι οι εργαζόμενοι στον κλάδο της γεωργίας-κτηνοτροφίας, ή αυτοί που κατέχουν το επάγγελμα του ειδικευμένου γεωργού-κτηνοτρόφου ή είναι ανειδίκευτοι εργάτες ή έχουν χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, παρουσιάζουν υψηλή πιθανότητα να χαρακτηρισθούν ως εργαζόμενοι φτωχοί.¹⁸ Επομένως, η απασχόληση λειτουργεί αποτρεπτικά κατά της φτώχειας μόνο στην περίπτωση που οι αποδοχές καλύπτουν επαρκώς τις ανάγκες των νοικοκυριών που προκύπτουν από το μέγεθος και τη σύνθεσή του.

στ) Τα νοικοκυριά με ανήλικα παιδιά που έχουν ανενεργό υπεύθυνο εμφανίζουν ποσοστά φτώχειας γύρω στο 30% ανεξαρτήτως περιοχής. Με άλλα λόγια, η ανυπαρξία εισοδήματος από απασχόληση για τα ανενεργά άτομα δεν φαίνεται να αντισταθμίζεται από άλλες εισοδηματικές πηγές, με αποτέλεσμα τα νοικοκυριά με ανενεργό υπεύθυνο να αντιμετωπίζουν υψηλά ποσοστά φτώχειας.

Εγείρεται λοιπόν το εύλογο ερώτημα εάν η κύρια δραστηριότητα των υπευθύνων των φτωχών νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά διαφέρει συστηματικά σε σύγκριση με την κύρια δραστηριότητα των υπευθύνων των μη-φτωχών ή του συνόλου των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 7, όπου παρουσιάζεται η εκατοστιαία κατανομή των φτωχών, μη-φτωχών και του συνόλου των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά κατά κύρια δραστηριότητα στις περιοχές της χώρας, προκύπτει ότι:

1) Σε γενικές γραμμές, οι υπεύθυνοι των φτωχών νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά παρουσιάζουν μικρότερα ποσοστά απασχόλησης και υψηλότερα ποσοστά στην ανεργία, σε σύγκριση με τους υπεύθυνους των μη φτωχών και του συνόλου των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά. Το ποσοστό των

υπευθύνων των φτωχών νοικοκυριών που είναι συνταξιούχοι (3.7%) είναι μικρότερο σε σύγκριση με το ποσοστό των υπευθύνων των μη-φτωχών νοικοκυριών (5.7%), ενώ αντίστροφα το ποσοστό των υπευθύνων των φτωχών νοικοκυριών που είναι εκτός εργατικού δυναμικού (ανενεργοί) (4.6%) είναι μεγαλύτερο από τα αντίστοιχα των υπευθύνων των μη-φτωχών και του συνόλου των νοικοκυριών (3.1% και 3.4%). Είναι φανερό ότι τα φτωχά νοικοκυριά με ανήλικα παιδιά, στερούνται σε μεγαλύτερη έκταση εισοδήματα από εργασία του υπεύθυνου του νοικοκυριού είτε λόγω μικρότερης συμμετοχής στην απασχόληση είτε λόγω ανεργίας σε σύγκριση με τα υπόλοιπα νοικοκυριά με ανήλικα παιδιά.

2) Στις πυκνοκατοικημένες περιοχές παρατηρείται η πλέον έντονη διαφοροποίηση στο πρότυπο κύριας δραστηριότητας των υπευθύνων των νοικοκυριών που χαρακτηρίζεται από το ότι οι υπεύθυνοι των φτωχών νοικοκυριών εμφανίζουν σημαντικά χαμηλότερα ποσοστά εργαζομένων και υψηλότερα ποσοστά ανέργων, συνταξιούχων και ανενεργών σε σύγκριση κυρίως με τους υπεύθυνους των μη-φτωχών νοικοκυριών αλλά και του συνόλου των υπευθύνων των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά. Οι διαφορές ανέρχονται σε 20 περίπου ποσοστιαίες μονάδες στην περίπτωση της απασχόλησης και στις 12 στην περίπτωση της ανεργίας σε σύγκριση τόσο με τα μη φτωχά νοικοκυριά όσο και με το σύνολο των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά.

3) Στις περιοχές ενδιάμεσης πυκνότητας οι διαφορές στο πρότυπο κύριας δραστηριότητας των υπευθύνων των επιμέρους κατηγοριών νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά, εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από μικρότερη συμμετοχή των υπευθύνων των φτωχών νοικοκυριών στην απασχόληση και συχνότερη παρουσία στις τάξεις των ανέργων και στο μη εργατικό δυναμικό. Οι διαφορές όμως είναι πολύ μικρότερες απ' ότι στην περίπτωση των φτωχών νοικοκυριών που κατοικούν στις πυκνοκατοικημένες περιοχές. Σχηματικά θα λέγαμε ότι, οι παράγοντες που συμβάλλουν στη φτώχεια των παιδιών στις περιοχές ενδιάμεσης πυκνότητας σχετίζονται τόσο με την έλλειψη εισοδημάτων από απασχόληση όσο και με το γεγονός ότι ένα σχετικά

¹⁸ Για μια πλήρη ανάλυση των προσδιοριστικών παραγόντων της φτώχειας των εργαζομένων: Κετσετζοπούλου Μ., 2009, σ. 77-114.

μεγάλο ποσοστό υπευθύνων είναι ανεργό.

4) Στις αραιοκατοικημένες περιοχές δεν παρατηρείται ουσιαστική διαφοροποίηση στο πρότυπο κύριας δραστηριότητας των υπευθύνων των επιμέρους κατηγοριών των νοικοκυριών, το οποίο περιγράφεται από υψηλή συμμετοχή στην απασχόληση (απασχολούνται πάνω από το 88% των υπευθύνων όλων των κατηγοριών των νοικοκυριών), ενώ οι διαφορές στην ανεργία, τη σύνταξη και τη μη συμμετοχή στο εργατικό

δυναμικό είναι μάλλον αμελητέες. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η φτώχεια των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά σε αυτές τις περιοχές, φαίνεται να είναι περισσότερο συνδεδεμένη με χαμηλά εισοδήματα από την απασχόληση του υπεύθυνου του νοικοκυριού και όχι με την έλλειψη εισοδημάτων λόγω περιορισμένης απασχόλησης ή ανεργίας του υπεύθυνου του νοικοκυριού όπως συμβαίνει σε μεγάλο βαθμό στις πυκνοκατοικημένες περιοχές και σε μικρότερο βαθμό στις περιοχές ενδιάμεσης πυκνότητας.

Πίνακας 7

Ποσοστιαία κατανομή των υπευθύνων των φτωχών, μη-φτωχών και συνόλου νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά ανά κύρια δραστηριότητα (%)

Περιοχές	Φτωχά νοικοκυριά					Μη φτωχά νοικοκυριά					Σύνολο νοικοκυριών				
	1	2	3	4	Συν.	1	2	3	4	Συν.	1	2	3	4	Συν.
Πυκνοκατ.	73.7	15.0	5.8	5.5	100.0	92.1	1.6	3.9	2.4	100.0	89.2	3.6	4.2	2.9	100.0
Ενδιάμεσης	82.6	8.7	-	8.7	100.0	83.6	3.0	10.1	3.3	100.0	83.4	4.0	8.4	4.2	100.0
Αραιοκατ.	88.9	4.3	3.4	3.4	100.0	88.7	1.7	6.0	3.6	100.0	88.8	2.4	5.2	3.6	100.0
Σύνολο	83.9	7.8	3.7	4.6	100.0	89.4	1.8	5.7	3.1	100.0	88.2	3.2	5.2	3.4	100.0

1: Εργαζόμενος/ η, 2: Άνεργος/ η, 3: Συνταξιούχος, 4: Άνεργός/ ή
Υπολογισμοί από τον Πίνακα Γ του Παραρτήματος.

Βέβαια, η κύρια δραστηριότητα του υπεύθυνου του νοικοκυριού εν μέρει μπορεί να εξηγήσει την οικονομική υπόσταση του νοικοκυριού, λόγω του ότι τα νοικοκυριά ενδέχεται να έχουν και άλλες πηγές εισοδημάτων. Για να χαρακτηριστεί ένα νοικοκυριό φτωχό ή μη φτωχό πρέπει να συνυπολογισθούν οι ανάγκες του που προκύπτουν από το μέγεθος και τη σύνθεσή του σε σχέση με το εισόδημά του. Στο βαθμό που ο αριθμός των παιδιών στο νοικοκυριό προσεγγίζει το μέγεθος των αναγκών του νοικοκυριού, από τα στοιχεία του Πίνακα 8 φαίνεται ότι τόσο στο σύνολο της χώρας όσο και μέσα στις επιμέρους περιοχές τα φτωχά νοικοκυριά έχουν περισσότερα παιδιά απ' ό,τι τα μη φτωχά νοικοκυριά ή το σύνολο των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά. Επιπλέον, είναι χαρακτηριστικό ότι όσο μειώνεται η πληθυσμιακή πυκνότητα τόσο αυξάνεται ο μέσος αριθμός παιδιών σε όλα τα νοικοκυριά. Το μικρότερο μέσο αριθμό παιδιών ανά νοικοκυριό (1,523) παρουσιάζουν τα μη φτωχά νοικοκυριά που κατοικούν στις πυκνοκατοικημένες περιοχές της χώρας, ενώ τα φτωχά νοικοκυριά που κατοικούν στις αραιοκατοικημένες περιοχές παρουσιάζουν το μεγαλύτερο μέσο αριθμό παιδιών ανά νοικοκυριό (1,740).

κοκυριά έχουν περισσότερα παιδιά απ' ό,τι τα μη φτωχά νοικοκυριά ή το σύνολο των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά. Επιπλέον, είναι χαρακτηριστικό ότι όσο μειώνεται η πληθυσμιακή πυκνότητα τόσο αυξάνεται ο μέσος αριθμός παιδιών σε όλα τα νοικοκυριά. Το μικρότερο μέσο αριθμό παιδιών ανά νοικοκυριό (1,523) παρουσιάζουν τα μη φτωχά νοικοκυριά που κατοικούν στις πυκνοκατοικημένες περιοχές της χώρας, ενώ τα φτωχά νοικοκυριά που κατοικούν στις αραιοκατοικημένες περιοχές παρουσιάζουν το μεγαλύτερο μέσο αριθμό παιδιών ανά νοικοκυριό (1,740).

Πίνακας 8

Μέσος αριθμός παιδιών ανά είδος νοικοκυριού στις περιοχές της χώρας

Περιοχές	Μέσος αριθμός παιδιών		
	Φτωχά νοικοκυριά	Μη φτωχά νοικοκυριά	Σύνολο νοικοκυριών
Πυκνοκατοικημένες	1,578	1,523	1,532
Ενδιάμεσης πυκνότητας	1,716	1,619	1,635
Αραιοκατοικημένες	1,740	1,659	1,683
Σύνολο	1.692	1,593	1,615

Πηγή: ΕΣΥΕ, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2007.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Από την προηγηθείσα ανάλυση προέκυψε ότι τόσο ο αριθμός των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά, όσο και ο αριθμός των ανήλικων παιδιών μειώνονται διαχρονικά, συμβάλλοντας στη σταδιακή γήρανση του πληθυσμού της χώρας. Η τάση αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί ως μη αναστρέψιμη με δεδομένες τις κοινωνικο-οικονομικές εξελίξεις και την εφαρμοζόμενη δημογραφική πολιτική, παράγοντες που δεν φαίνεται να συμβάλουν στην αύξηση των γεννήσεων.

Αν και ο πληθυσμός των ανήλικων παιδιών της χώρας βαίνει διαχρονικά μειούμενος, μέχρι σήμερα δεν έχει αναπτυχθεί επαρκώς ο τομέας φύλαξης και προσχολικής εκπαίδευσης των παιδιών μέχρι την ηλικία των 6 ετών, με αποτέλεσμα να παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ίσως δεν είναι και πολύ τυχαίο το γεγονός ότι τα ποσοστά συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό και τα ποσοστά γονιμότητας είναι από τα μικρότερα στην Ε.Ε.-27. Περισσότερο να ειπωθεί ότι οι περιορισμένες ευκαιρίες κυρίως των γυναικών να απεμπλακούν από τα «καθήκοντα» μεγάλωματος των παιδιών και να εμπλακούν στην αγορά εργασίας στερεί το νοικοκυριό από ένα δεύτερο μισθό ή επιπλέον οικονομικούς πόρους και επομένως αυξάνονται οι πιθανότητες τα παιδιά που μεγαλώνουν σε τέτοια νοικοκυριά να ζουν σε συνθήκες οικονομικής φτώχειας.

Η κατανομή της παιδικής φτώχειας, όπως και η κατανομή της συνολικής φτώχειας, στις περιοχές της χώρας δεν είναι ομοιόμορφη και κλιμακώνεται με αυξανόμενη έκταση όσο μειώνεται η πυκνότητα κατοίκησης με αποτέλεσμα οι αραιοκατοικημένες περιοχές, «λίγοι άνθρωποι/μικροί τόποι», να εμφανίζουν τα πλέον υψηλά ποσοστά παιδικής φτώχειας, αλλά και υπερσυγκέντρωση των φτωχών παιδιών. Παρομοίως, οι πιθανότητες ένα παιδί να ζει σε συνθήκες οικονομικής φτώχειας αυξάνονται με την ηλικία, με συνέπεια τα παιδιά ηλικίας 12-17 ετών να αντιμετωπίζουν υψηλότερα ποσοστά φτώχειας σε σύγκριση με τα μικρότερα παιδιά.

Η ύπαρξη ανήλικων παιδιών στο νοικοκυριό αυξάνει τις πιθανότητες να βρεθεί το νοικοκυριό αυτό στην κατηγορία των φτωχών νοικοκυριών σε σύγκριση με όλα τα νοικοκυριά. Βέβαια, η ύπαρξη των παιδιών δεν φτωχαίνει το νοικοκυριό, αλλά το γεγονός ότι ορισμένα νοικοκυριά δεν έχουν τους απαραίτητους

οικονομικούς πόρους για αξιοπρεπή διαβίωση των μελών τους. Η αδυναμία ορισμένων νοικοκυριών να εξασφαλίσουν επαρκείς πόρους φαίνεται να συνδέεται τόσο με παρόμοιους, όσο και με διαφορετικούς παράγοντες ανάμεσα στις περιοχές. Όπως προέκυψε από την προηγηθείσα ανάλυση σε όρους κύριας δραστηριότητας των υπευθύνων των νοικοκυριών, η ανεργία και ανενεργία των υπευθύνων των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά, συνδέεται με υψηλά ποσοστά φτώχειας, ανεξαρτήτως περιοχής. Η εργασία του υπεύθυνου του νοικοκυριού εξασφαλίζει χαμηλά ποσοστά φτώχειας, κυρίως στα νοικοκυριά που διαβιούν στις πυκνοκατοικημένες περιοχές και λιγότερο στα νοικοκυριά που διαβιούν στις περιοχές ενδιάμεσης πυκνότητας, αντίθετα στις αραιοκατοικημένες περιοχές τα ποσοστά φτώχειας των εργαζομένων υπευθύνων με ανήλικα παιδιά αγγίζουν το 30%.

Απαντώντας στο βασικό ερώτημα εάν η κύρια δραστηριότητα των υπευθύνων των φτωχών νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά διαφέρει συστηματικά σε σύγκριση με την κύρια δραστηριότητα των υπευθύνων των μη φτωχών ή του συνόλου των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά, θα λέγαμε ότι τόσο σε επίπεδο χώρας όσο και στις πυκνοκατοικημένες και ενδιάμεσης πυκνότητας περιοχές οι υπεύθυνοι των φτωχών νοικοκυριών εμφανίζουν χαμηλότερα ποσοστά εργαζομένων και υψηλότερα ποσοστά ανέργων, συνταξιούχων και ανενεργών σε σύγκριση κυρίως με τους υπεύθυνους των μη φτωχών νοικοκυριών αλλά και του συνόλου των υπευθύνων των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά. Αντίθετα, η φτώχεια των νοικοκυριών με ανήλικα παιδιά στις αραιοκατοικημένες περιοχές φαίνεται να είναι περισσότερο συνδεδεμένη με χαμηλά εισοδήματα από την απασχόληση του υπεύθυνου του νοικοκυριού και όχι με την έλλειψη εισοδημάτων λόγω περιορισμένης απασχόλησης ή ανεργίας του υπεύθυνου του νοικοκυριού, όπως συμβαίνει σε μεγάλο βαθμό στις πυκνοκατοικημένες περιοχές και σε μικρότερο βαθμό στις περιοχές ενδιάμεσης πυκνότητας.

Ταυτόχρονα, τα φτωχά νοικοκυριά αυτών των περιοχών παρουσιάζουν τον υψηλότερο μέσο αριθμό παιδιών ανά νοικοκυριό ή κατά μια άλλη διατύπωση τις υψηλότερες ανάγκες σε σύγκριση με τα υπόλοιπα νοικοκυριά. Από την άλλη, είναι φανερό ότι τα φτωχά νοικοκυριά συμβάλλουν αναλογικά περισσότερο στη δημογραφική ανανέωση του πληθυσμού απ' ό,τι τα υπόλοιπα νοικοκυριά.

Βιβλιογραφία

- European Commission (EC), 2008, *Child Poverty and Well-being in the European Union: Current Status and Way Forward*, Brussels.
- E.C., 2009b, *The provision of childcare services: A comparative review of 30 European countries*, Brussels.
- E.C., 2009a, *Demography Report 2008 Meeting social needs in an ageing society*, Brussels.
- ΕΣΥΕ, 2009, «Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2007», *Δελτίο Τύπου*, Πειραιάς, 16.4.2009.
- Κετσετζοπούλου Μ., 2009, «Προσδιοριστικοί παράγοντες της φτώχειας των εργαζομένων. Μια πρώτη προσέγγιση», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, Α' 2009, 128, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Kokkori V., Yfantopoulos J., 2009, "Greece: City strategy for tackling unemployment and child poverty", *Peer Review*, United Kingdom, 6-7 July 2009. <http://peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/city-strategy-for-tackling-unemployment-and-child-poverty>.
- Matsaganis M., Verbist G., 2009, "Distributional Effects of Publicly Funded Childcare", στο: Ward T., Lekles O., Sutherland H., Toth I. G., *European Inequalities: Social Inclusion and Income Distribution in the European Union*, TARKI Social Research Institute, Budapest.
- Μητράκος Α., 2008, «Παιδική φτώχεια: πρόσφατες εξελίξεις και προσδιοριστικοί παράγοντες», *Οικονομικό Δελτίο της Τράπεζας της Ελλάδος*, 30, Αθήνα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Πίνακας Α

Φτωχά, Μη-φτωχά παιδιά και σύνολο παιδιών κατά περιοχές και φύλο, 2007

Περιοχές	Φτωχά παιδιά		Μη φτωχά παιδιά		Σύνολο παιδιών	
	Αγόρια	Κορίτσια	Α+Κ	Κορίτσια	Α+Κ	Κορίτσια
Πυκνοκατοικημένες	62884	55719	118603	309803	615119	365522
Ενδιάμεσης πυκνότητας	26609	25518	51127	118252	234707	143770
Αραιοκατοικημένες	144582	134957	279539	294141	626134	249098
Σύνολο	234075	215194	449269	722169	1475960	937363

Πηγή: ΕΣΥΕ, «Ερευνηες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης» αντίστοιχων ετών.

Πίνακας Β

Φτωχά, Μη-φτωχά παιδιά και σύνολο παιδιών κατά περιοχές και ηλικιακές ομάδες, 2007

Περιοχές	Φτωχά παιδιά				Μη φτωχά παιδιά				Σύνολο παιδιών			
	0 -5	6 -11	12-17	Σύνολο	0 -5	6 -11	12 - 17	Σύνολο	0 -5	6 -11	12 - 17	Σύνολο
Πυκνοκατοικημένες	23307	38107	27189	118603	235306	185257	194555	615118	258613	223364	251774	733722
Ενδιάμεσης πυκνότητας	11903	21235	17988	51126	86221	71602	76884	234707	98124	92837	94872	285833
Αραιοκατοικημένες	85675	89103	104762	279540	218230	199268	208636	626134	303905	288371	313398	905674
Σύνολο	120885	148445	179939	449260	539757	456127	480075	1475959	660642	604572	660014	1925229

Πηγή: ΕΣΥΕ, «Ερευνηες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης» αντίστοιχων ετών.

Πίνακας Γ

Φτωχά, Μη-φτωχά νοικοκυριά και σύνολο νοικοκυριών κατά περιοχές και κύρια δραστηριότητα του υπεύθυνου, 2007

Περιοχές	Φτωχά νοικοκυριά				Μη φτωχά νοικοκυριά				Σύνολο νοικοκυριών				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Πυκνοκατοικημένες	55384	11238	4371	4135	75128	371781	6290	15727	9944	403742	427165	17528	20098
Ενδιάμεσης πυκνότητας	25094	2647	0	2635	30376	120946	4424	14650	4727	144747	146040	7071	14650
Αραιοκατοικημένες	142861	6746	5512	5478	160597	334595	6408	22667	13640	377310	477456	13154	28179
Σύνολο	223339	20631	9883	12248	266101	827322	17122	53044	28311	925799	1050661	37753	62957

1: Εργαζόμενος/ η, 2: Άνεργος/ η, 3: Συνταξιούχος, 4: Άνεργός

Πηγή: ΕΣΥΕ, «Ερευνηες Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης» αντίστοιχων ετών.

Ο πλούτος της πραγματείας περί φτώχειας. Διαχρονικότητα, παγκοσμιοότητα, θεραπείες και μεταλλάξεις

Χρύσα Καππή

Περίληψη

Ένα από τα κοινωνικά ζητήματα το οποίο 'απολαμβάνει' μεγάλο μερίδιο γραφής στον εμπειρικό χώρο των κοινωνικών επιστημών είναι η 'φτώχεια'. Η καταγραφή της πορείας του φαινομένου μέσα στο χρόνο, αναδεικνύει την πολυπλοκότητά του και την αναποτελεσματικότητα των διορθωτικών παρεμβάσεων. Το γεγονός του πλούτου της γραφής δημιουργεί την ανάγκη σχεδιασμού εξειδικευμένων πλαισίων οργάνωσης για τη βελτιστοποίηση της επικοινωνίας των σχετικών εμπλεκόμενων φορέων –ερευνητών, πολιτικών, οργανισμών– με σκοπό την αξιοποίηση της εμπειρικής παρακαταθήκης, την ανάδειξη των εγγενών προβλημάτων στη μελέτη του φαινομένου και τον προβληματισμό για το παρόν και το μέλλον της πραγματείας. Στο παρόν άρθρο συζητείται η πραγματεία περί φτώχειας σε μακρο-επίπεδο ως έναυσμα προβληματισμού για την αναζήτηση και δοκιμασία μεθόδων συγκέντρωσης και οργάνωσης της συσσωρευμένης εμπειρίας και γνώσης. Υποστηρίζεται ότι η ανάγνωση της γραφής περί φτώχειας μέσα από τα πρίσματα χρόνος, γεωγραφία, κουλτούρα, υποβοηθά τη δόμηση Οντολογίας της Φτώχειας ως διαρκές δυναμικό πλαίσιο καταγραφής και αναφοράς.

Εισαγωγή

Σ' αυτό το άρθρο η γνώση για τη φτώχεια αντιμετωπίζεται ως μία αδιάλειπτη πραγματεία, με έναρξη τις πρώτες προσπάθειες συλλογικής και κεντρικής αντιμετώπισης του φαινομένου αλλά, χωρίς τέλος. Στην πορεία της ιστορίας της φτώχειας ο ερευνητής τείνει να επικεντρώνεται στα σύμβολα της γραφής και να αγνοεί τα αξιακά κίνητρα των γραφόντων. Ας σημειωθεί εδώ ότι με τον όρο 'γραφή' εννοούμε τόσο το αποτέλεσμα παραγωγής γνώσης όσο και την έκφραση νομοθετικών και εκτελεστικών πλαισίων για την αντιμετώπιση της φτώχειας, με την αναφορά δε σε αξιακά κίνητρα υπονοείται η εννοιολογική βάση που καθοδηγεί στη μελέτη, στο σχεδιασμό και στην

ανάληψη δράσεων για την καταπολέμηση της φτώχειας.

Η πραγματεία περί της φτώχειας εγγράφεται σε δύο κεντρικά πεδία: *διαγνωστικό-θεραπευτικό* και εκτείνεται σε δύο διαστάσεις: *χρονική-τοπική*. Στόχος της παρούσας γραφής είναι να αναδειχθεί ένας τρόπος μελέτης της ιστορίας της έννοιας 'φτώχεια' ως προς τα πεδία, τις διαστάσεις τους και τα αξιακά κίνητρα που υπαγόρευσαν την πορεία ταυτοποίησης και μετεξέλιξής της. Δεν είναι βέβαια δυνατόν να καταγραφούν όλες οι ιστορικές εκφάνσεις της *φτώχειας* βήμα-προς-βήμα, λόγω του *πλούτου της πραγματείας*, αλλά θα γίνει προσπάθεια να σχηματοποιηθεί το πλαίσιο μελέτης, ως εναλλακτική και παράλληλη με τις υπάρχουσες μεθόδους οργάνωσης της γνώσης περί φτώχειας.

Υποστηρίζεται ότι η χρησιμότητα ενός εναλλακτικού πλαισίου οργάνωσης της γνώσης έγκειται στην Αρχή ότι δεν είναι δυνατόν να κατανοήσουμε τα κοινωνικά φαινόμενα –στη συγκεκριμένη περίπτωση τη φτώχεια– αν δεν μελετήσουμε τα ιστορικά, κοινωνικά και πολιτισμικά πλαίσια μέσα από τα οποία αναδείχθηκαν και μελετήθηκαν στην πορεία του χρόνου. Η φτώχεια δεν είναι από τις έννοιες που χαρακτηρίζονται ως *μη-ιστορικές*.

Στην πραγματικότητα, ακόμη και οι, θεωρητικώς, μη ιστορικές έννοιες γεννώνται σε συγκεκριμένο πολιτισμικό, ιστορικό περιβάλλον, από σαφείς ιστορικές συγκυρίες (Harbsmeier, 2006). Το γεγονός της ύπαρξης του φαινομένου της φτώχειας, διαχρονικά και διαπολιτισμικά, στις ανθρώπινες κοινωνίες δεν την απαλλάσσει από ιδιότητες χρονολογικές και τοπικές, επομένως δεν στοιχειοθετεί την ανάληψη ενιαίων μέτρων αντιμετώπισής της, παγκοσμίως αντιστοίχως, σε διαχρονικό επίπεδο, είναι απαραίτητος ο αναπροσδιορισμός των εννοιών και μεγεθών που περιβάλλουν τον όρο *φτώχεια*. Σύμφωνα δε με σύγχρονους σκεπτικιστές ακόμη και στη λειτουργική περίπτωση της επιλογής μοντέλων παρεμβατικών δράσεων για εφαρμογή πολιτικών, «*οι αξίες μας προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό τί επιλέγουμε να παρατηρήσουμε*».¹

Στο αξιακό επίπεδο ανάλυσης διακρίνονται δύο άξονες-οντολογίες, με χρονολογικό προσδιορισμό, βάσει των οποίων έχει πορευθεί ο σχεδιασμός και η εφαρμογή προνοιακών μέτρων για τους φτωχούς.

¹ Field, 1999, Bernstein, 1977.

Αξονας 1 -μέχρι το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Η ταυτοποίηση των φτωχών γίνεται με ποιοτικά κριτήρια και αξιακές επιλογές. Το λανθάνον αξιακό κριτήριο είναι ότι υπάρχει προσωπική ευθύνη για την οικονομική κατάσταση και ένας φαύλος κύκλος –χαμηλό οικονομικό επίπεδο, αποκλίνουσα συμπεριφορά– δημιουργεί την έννοια μιας *κοινωνικής προσωπικότητας του φτωχού*. Η ενίσχυση των φτωχών γίνεται κατ'επιλογήν, με έλεγχο των αναγκών (means tested). Οι φτωχοί λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση, με σκοπό να επανέλθουν σε ικανοποιητικό όριο διαβίωσης, απαιτείται όμως από αυτούς να συνεισφέρουν στη βελτίωση των συνθηκών τους επιδεικνύοντας την ανάλογη συμπεριφορά. Είναι υπό όρους ενίσχυση. Όμως, προς το τέλος αυτής της περιόδου, μεταξύ 1940-1950, εισάγονται μέτρα αντιμετώπισης της φτώχειας με τη διασφάλιση εισοδήματος, δηλαδή σύνταξη, επίδομα ανεργίας και άλλες, οικονομικού τύπου, παροχές (Fisher 1997, Field 1999, Briscoe 2001).

Αξονας 2 -από το 1960. Ταυτοποίηση των φτωχών με ενιαία ποσοτικά κριτήρια. Η ενίσχυση έχει βάση τον ανθρώπινο αλτρουισμό, η παροχή στηρίζεται στην οριοθέτηση ελάχιστων τιμών χωρίς κοινωνικά ή ατομικά κριτήρια, αγνοείται δε η πιθανότητα εκμετάλλευσης της παροχής από τους ευεργετηθέντες – ως πολιτικώς μη ορθή τακτική. Η ενίσχυση είναι άνευ όρων. Ανοίγει η συζήτηση για τους πιο κατάλληλους δείκτες ορίων φτώχειας. Εκφραστές του προβληματισμού περί φτώχειας αναδεικνύονται οι κυβερνήσεις, η ερευνητική κοινότητα, η παγκόσμια κοινότητα μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Κεντρικά ερωτήματα τα οποία συγκεντρώνουν τη μέγιστη συναίνεση είναι:

- πώς ορίζεται η φτώχεια;*
- ποιος είναι ο αριθμός των φτωχών ατόμων;*
- πόσο φτωχοί είναι οι φτωχοί;*
- ποιος είναι ο ρυθμός αύξησης της φτώχειας διαχρονικά;*
- πού εντοπίζεται ο φτωχός πληθυσμός;*

Ενώ τα διαγνωστικά ερωτήματα είναι κοινά οι θεραπευτικές προσεγγίσεις ποικίλουν και δημιουργείται ένα διεθνές πεδίο διαφωνιών και αντιπαραθέσεων, σχηματίζονται μέτωπα ερευνητών έναντι διαχειριστών πολιτικής, η φτώχεια μεταλλάσσεται πεισματικά, οι δείκτες καταρρέουν υπό το βάρος της αναποτελεσματικότητας των θεραπειών, ο πληθυσμός

βιώνει το οξύμωρο της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και συγχρόνως της αύξησης της φτώχειας.

Σήμερα, παρατηρείται το φαινόμενο να παραμένει αναλοίωτο, από το 1960, το κυρίαρχο *εισοδηματικό μοντέλο* υπολογισμών της φτώχειας, στο οποίο στηρίζεται ο σχεδιασμός πολιτικών, ενώ ανθεί η ερευνητική προσφορά εναλλακτικών μεθοδολογιών και εμπνευσμένων πρωτοβουλιών για αναδιαμόρφωση της ερευνητικής κουλτούρας της φτώχειας (Ceriani, 2009) και (Reddy, et al., forthcoming). Έτσι, η πραγματεία περί φτώχειας υφίσταται σε δύο παράλληλους κόσμους, οι οποίοι ενώ έχουν στραμμένο το βλέμμα προς το «*Μεγάλο Ασθενή*», ελάχιστα επικοινωνούν στο πεδίο της 'θεραπείας'.

Στο παρόν άρθρο επιχειρείται η αποτύπωση του προβληματισμού για την αναποτελεσματικότητα των υπολογισμών οι οποίοι αφορούν τη φτώχεια, μέσω μιας διαχρονικής οπτικής σε παγκόσμιο επίπεδο. Επίσης, γίνεται αναφορά στη δυνατότητα αξιοποίησης των ερευνητικών, επιχειρησιακών και άλλων σχετικών προϊόντων που αφορούν το ζήτημα της φτώχειας για την κατασκευή οντολογίας η οποία, αναμένεται, να χρησιμεύσει στην οργάνωση των παρατηρήσεων. Το αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι διπλό: αφ'ενός να κατανοηθεί το φαινόμενο ολιστικά, αφ'ετέρου να στοιχειοθετηθούν οι ελλείψεις της πραγματείας περί φτώχειας. Η ίδια η οντολογία, ως δυναμικό και διαχρονικό προϊόν έρευνας και θεωρητικού προβληματισμού δεν καταγράφεται στο πλαίσιο ενός άρθρου, όμως αναμένεται να ενισχυθεί από την παρούσα γραφή και το σύνολο του τόμου που την φιλοξενεί.

Οντολογία και κοινωνικές επιστήμες

Ο ορισμός της έννοιας *Οντολογία* προέρχεται από δύο ανόμοια πεδία γνώσης. Η πρώτη χρήση του όρου εντοπίζεται στη Φιλοσοφία και ερμηνεύεται ως: «*μία συστηματική μελέτη της Ύπαρξης*» (Gruber, 1993). Οι επιστήμες της Πληροφορικής δανείστηκαν αυτό τον όρο με βάση τη λογική «*ό,τι υπάρχει μπορεί να αναπαρασταθεί*», επομένως στήριξαν μοντέλα αναπαράστασης υπαρκτών αντικειμένων (οντοτήτων) τα οποία αναγνωρίζονται από τις υπολογιστικές μηχανές. Η οντολογία στις επιστήμες της Πληροφορικής είναι κυρίως αντικείμενο του κλάδου της Τεχνητής Νοημοσύνης. Με τη δημιουργία οντολογιών επιτυγχάνεται η οργάνωση

νωση των *οντοτήτων* (φυσικών, π.χ. αντικείμενα και αφαιρετικών, π.χ. έννοιες), βάσει των σχέσεων που τις προσδιορίζουν. Με αυτό τον τρόπο δημιουργούνται *χώροι πραγματείας περί οντοτήτων*. Στο επίπεδο της ανθρώπινης επικοινωνίας μία *οντολογία περί της οντότητας X* είναι η οργανωμένη παρουσίαση των χαρακτηριστικών και των σχέσεων που χρησιμοποιούνται ή υπονοούνται για να ορίσουν την οντότητα *X* με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Κατ' αναλογία λοιπόν με τον αρχικό φιλοσοφικό ορισμό, στις επιστήμες, οντολογία είναι η *συστηματική μελέτη των επιστημονικών αντικειμένων*. Στην περίπτωση που τα αντικείμενα είναι *έννοιες*, όπως εν πολλοίς συμβαίνει στις κοινωνικές επιστήμες, *οντολογία είναι η συστηματική μελέτη και ο προσδιορισμός των επιστημονικών αντικειμένων*. Η λέξη 'προσδιορισμός' αφορά την περιγραφή και την ανακάλυψη των σχέσεων που συνθέτουν το αντικείμενο μελέτης, έτσι μια επιστημονική οντολογία μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως το *οργανωμένο σύνολο ορισμών των εννοιών* (Gruber, 1993). Αυτή η χρήση ορίζει και τη λειτουργία της οντολογίας, η οποία συνίσταται στη διανομή και επαναχρησιμοποίηση της γνώσης.

Με δεδομένη την ως άνω περιγραφή, είναι φανερό η χρησιμότητα οντολογίας στα αντικείμενα έρευνας των κοινωνικών επιστημών. Οι λόγοι είναι πολλοί και απορρέουν τόσο από το γεγονός της παγκοσμιοποίησης της έρευνας όσο και από τις ανάγκες της διαδικασίας διανομής των επιστημονικών προϊόντων σε ευρεία κλίμακα.

Σήμερα, η έρευνα επιτελείται συγχρονικά, διαχρονικά και εξ' αποστάσεως για κοινούς σκοπούς. Τα μέσα επικοινωνίας είναι πολλά με προεξάρχον το διαδίκτυο (3W), επομένως θεωρητικά η επικοινωνία των επιστημόνων δεν έχει όρια. Ακόμη και η προσωπική επικοινωνία σε πολλές περιπτώσεις, διαμεσολαβείται από την τεχνολογία, έτσι παραδοσιακά σύνορα μεταξύ επιστημονικών πεδίων καταρρέουν και σχηματίζονται νέες διεπιστημονικές κοινότητες. Οι ανάγκες επικοινωνίας των νέων κοινοτήτων είναι διευρυμένες προς την κατεύθυνση κοινής χρήσης:

- γλώσσας* (επιστημονική ορολογία)
- αρχών και αξιών* (π.χ. προστασία ευαίσθητων δεδομένων)
- μέσων* (π.χ. υπολογιστική τεχνολογία)
- μεθόδων* (π.χ. κοινή μεθοδολογία ορισμού ερευνητικών αντικειμένων)
- πόρων*

- ακροατηρίου* (π.χ. για εφαρμογή πολιτικών)
- ανθρώπινου δυναμικού*

Οι οντολογίες, ως εργαλεία επικοινωνίας, αποτελούν πυρήνα για την κάλυψη των ως άνω αναγκών, ως πλαίσια *πραγματείας* μέσα στα οποία συγκεντρώνονται πολυδιάστατα αντικείμενα μελέτης και έρευνας. Η δόμησή τους προϋποθέτει τη συνύπαρξη και οργάνωση διαφορετικών πλαισίων αναφοράς, από επιστημονικά πεδία με διαφορετικές κουλτούρες. Στην περίπτωση αυτή, η δυναμική των σχέσεων στην ευρεία παγκοσμιοποιημένη επιστημονική κοινότητα, κατανοείται ως το ανάλογο της παγκόσμιας ανθρώπινης κοινότητας, με ποικιλία κανόνων, πρακτικών, γλωσσικών ιδιωμάτων, κλπ. Από την οπτική των διαστάσεων *χρόνος-τόπος*, που αποτελούν το πλαίσιο αναφοράς του παρόντος άρθρου, τα γλωσσικά εμπόδια, οι εννοιολογικές ασάφειες και η απουσία πλαισίου αναφοράς που απομόνωναν τα ερευνητικά αποτελέσματα σε ένα περιορισμένο κύκλο συναλλαγής, μετατρέπονται σε μεθοδολογικές προκλήσεις για την πραγματοποίηση διεθνών ερευνητικών συνεργασιών. Ο ρόλος της οντολογίας είναι σαφής: πολυσυλλεκτικότητα και οργάνωση της πληροφορίας από τη βάση προς την κορυφή, πολυγλωσσική λειτουργικότητα, αντιπροσώπευση πολλών επιστημονικών οπτικών. Με αυτή την πρακτική η επιστημονική επικοινωνία είναι *'ανοικτού κώδικα'*.²

Οντολογία της φτώχειας: ένας γρίφος προς επίλυση

Στη συνέχεια, θα επιχειρηθεί μία συνοπτική κριτική αναφορά στον τρόπο που προσεγγίζεται το φαινόμενο της φτώχειας ως κοινωνικό πρόβλημα προς το σχεδιασμό 'θεραπευτικών' δράσεων. Στόχος είναι να καταδειχθεί ότι παράλληλα με τον *πλούτο της πραγματείας* που περιβάλλει τη φτώχεια όσον αφορά στην ερευνητική παραγωγή, τις δράσεις και γενικότερες αναφορές στο φαινόμενο, είναι απαραίτητη μία ερευνητική προσέγγιση οργάνωσης της πραγματείας με κατεύθυνση από κάτω-προς-επάνω για να είναι δυνατή η μέγιστη αξιοποίηση του πνευματικού και εμπειρικού υλικού που έχει συσσωρευτεί. Η θέση και υπόθεση που υποστηρίζεται σε αυτό το άρθρο είναι ότι η μεθοδική συλλογή και οργάνωση της πραγματείας θα αποκαλύψει δυνάμεις και

² Καπλή κ.ά., 2001.

αδυναμίες οι οποίες θα συμβάλουν στην προσπάθεια καταπολέμησης του φαινομένου.

Φτώχεια: ιστορικά εννοιολογικά στοιχεία

Οι έννοιες ‘φτώχεια’ ‘φτωχός’ είναι ταξινομικές έννοιες. Μονάδες πληθυσμού – άτομα, οικογένειες, ομάδες, χώρες– ταξινομούνται με κοινά κριτήρια και ταυτοποιούνται σε κατηγορίες-τάξεις. Η ταξινόμηση είναι τυπική οντολογία, στοχεύει δηλαδή στην οργάνωση των αντικειμένων για κάποιο σκοπό. Εάν δεν υπάρχει σκοπός δεν υπάρχει τυπική οντολογία. Έτσι, η πρώτη εμφάνιση της τυπικής οντολογίας φτώχεια³ εντοπίζεται στη Μεγάλη Βρετανία το 16^ο αιώνα, όταν η, μέχρι τότε, περιστασιακή ανακούφιση των φτωχών από την εύπορη αριστοκρατία δεν ήταν αρκετή για να ικανοποιήσει τις ανάγκες ενός ραγδαία αυξανόμενου πληθυσμού.

Οι συνθήκες που οδήγησαν στην αύξηση του πληθυσμού –πυκνότητα συγκέντρωσης σε πόλεις και μείωση των εισοδημάτων– δεν αποτελούν αντικείμενο του παρόντος άρθρου, όμως ως αποτέλεσμα των κοινωνικών αλλαγών της εποχής εκείνης, δημιουργήθηκε η ανάγκη αντιμετώπισης των συλλογικών προβλημάτων μιας μερίδας του πληθυσμού, με συστηματικό τρόπο, από το κράτος. Ο σκοπός ήταν η βελτίωση των συνθηκών ζωής ώστε ο συγκεκριμένος πληθυσμός να μην αποτελεί κίνδυνο για την έννομη τάξη και την εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας. Δημιουργούνται έτσι, το 1536, οι πρώτες θεσμοθετημένες πράξεις προστασίας των φτωχών και η πρώτη ταξινόμηση:

1. Μη – φτωχοί

2. Φτωχοί

- α) *αναξιοπαθόντες φτωχοί* –οι ηλικιωμένοι, τα παιδιά, οι οικογένειες χωρίς εισόδημα λόγω έκτακτων συνθηκών,
- β) *αναξιοπαθόντες άνεργοι* –όσοι ήταν αδύνατον να βρουν δουλειά παρά την καλή τους φυσική κατάσταση,
- γ) *αξιοπαθόντες φτωχοί* –οι επαίτες, μετανάστες, άεργοι, λωποδύτες και γενικά οι εκτός νόμου.

Οι κατηγορίες (2.α) και (2.β) ετύγχαναν προστασίας από το Κράτος με νομοθετική ρύθμιση. Πριν τη λήξη του 16^{ου} αιώνα, το 1572, οι πόροι για τη φροντίδα των φτωχών εξασφα-

λίζονται με τη μορφή ειδικών φόρων (*National Poor Law Tax*). Αυτή η αλλαγή συμβολίζει την ευθύνη της κοινωνίας απέναντι στους φτωχούς και με περαιτέρω ρυθμίσεις εξειδικεύεται στην ευθύνη της τοπικής κοινωνίας –με προεξάρχοντα το ρόλο της εκκλησίας– αλλά πάντα στο πλαίσιο του νόμου του κράτους. Αυτές οι νομοθετικές πράξεις χαρακτηρίζονται ως τα πρώτα θεμέλια για τη δημιουργία του κράτους πρόνοιας στη Μεγάλη Βρετανία (Briscoe 2001, Field 1999).

Η φροντίδα για τους φτωχούς προϋποθέτει, κατ’ αρχήν, την ταυτοποίησή τους, ενέχει δηλαδή την έννοια της *μέτρησης*, κάθε δε προσπάθεια μέτρησης στηρίζεται σε σταθερά σημεία αναφοράς. Τα σημεία αναφοράς είναι αυτά που επιλέγονται με βάση το εκάστοτε αξιακό σύστημα της κοινωνίας. Η κατηγοριοποίηση του φτωχού πληθυσμού των ελισαβετιανών χρόνων σε *αξιοπαθόντες* και *αναξιοπαθόντες φτωχούς* ανάγει στη φιλανθρωπική αντίληψη της ευεργεσίας όσων ‘αξίζουν’ την προσοχή των ανθρώπων, μία αντίληψη που υπονοεί το σκοπό βελτίωσης της συμπεριφοράς εφ’ όσον οι εξωτερικές συνθήκες είναι αυτές που εμποδίζουν τον αναξιοπαθόντα να είναι υγιές μέλος της κοινωνίας (Field, 1999). Έτσι, η πρώτη μέτρηση της φτώχειας έχει σημείο αναφοράς την *κοινωνική συμπεριφορά* και στόχο την αναβάθμιση του ανθρώπινου χαρακτήρα, με σκοπό την αποτροπή εγκληματικών ενεργειών. Για τον ίδιο λόγο οι φτωχοί με περιθωριακή συμπεριφορά αντιμετώπιζονταν ως ένα είδος *αποκλεισμένων από προσωπική επιλογή* και τιμωρούνταν αυστηρά. Με δεδομένο ότι οι κοινωνίες ήταν μικρές υπήρχε η δυνατότητα ταυτοποίησης του πληθυσμού σε προσωπικό επίπεδο. Από εκεί και μετά και μέχρι την περίοδο 1940-1950 όπου συναντάμε τη γέννηση του σύγχρονου κράτους πρόνοιας, η φροντίδα των φτωχών και αναξιοπαθόντων περιήλθε στην ευθύνη της κοινωνίας, οργανωμένη μέσα από τις διοικητικές της δομές, με μικρότερη μονάδα αυτή της *ενορίας*. Με αυτή την εξέλιξη αναδεικνύεται όχι μόνο ο κεντρικός ρόλος του κράτους στη φροντίδα για την ευημερία των πολιτών, αλλά και δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για τη γέννηση δημοσίων αντιλήψεων περί ‘κοινού χαρακτήρα’ των κοινωνιών, ο οποίος εκφράζεται με γενικές εκτιμήσεις-μετρήσεις των οικονομικο-κοινωνικών χαρακτηριστικών.

³ Ταξινόμηση του πληθυσμού σε δύο γενικές κατηγορίες: *φτωχοί* – *μη φτωχοί*.

Με αυτόν τον τρόπο η μέτρηση-δείκτης, ενώ γεννιέται ως εργαλείο οριοθέτησης πολιτικών, εξυπηρετεί συγχρόνως και σκοπούς ερευνητικούς, διαχειριστικούς και διαμόρφωσης κοινωνικών εννοιών, όπως φτώχεια, κοινωνικός αποκλεισμός, κλπ. Κατά συνέπεια, ο ταξινομητικός χαρακτήρας της μέτρησης ενισχύεται, αποκτά επιρροή σε περισσότερα επίπεδα, καταλήγει τελικά να εκφράζει μία σταθερή οντολογία που βασίζεται σε φυσικά μεγέθη, ενώ κατά βάση προέρχεται από μία ποιοτική εννοιολογική βάση.

Διαχρονική και γεωγραφική μεταβλητότητα

Ο όρος *διαχρονικότητα* εμπεριέχει την έννοια της *ιστορικότητας*. Με ετυμολογική ρίζα από τις λέξεις *δια* και *χρόνος* περιγράφει την κατάσταση της *σταθερότητας* ή της *μεταβλητότητας* με την εξέλιξη του χρόνου. Για να προσδιορισθεί αν μία οντότητα είναι σε *κατάσταση σταθερότητας* στη διάρκεια του χρόνου, γίνεται έλεγχος της *μεταβλητότητας* της. Από γλωσσολογική άποψη και ειδικότερα στην *ιστορική γλωσσολογία*,⁴ η μεταβλητότητα αφορά την αλλαγή σε ένα από τα νοήματα μιας λέξης. Στην περίπτωση που η λέξη-όρος εκφράζει μία κοινωνική έννοια π.χ. *φτώχεια*, παρατηρείται διαχρονικά, ο όρος να παραμένει σταθερός αλλά το εννοιολογικό του πεδίο να μεταβάλλεται σε τέτοιο βαθμό, ώστε να συνδέεται με ποικίλα χαρακτηριστικά⁵ τα οποία με τη διάρκεια του χρόνου εμπλουτίζονται, εξαφανίζονται ή τροποποιούνται με αποτέλεσμα να δημιουργούνται νέες, διαφορετικές οντότητες-έννοιες σε γεωγραφική και χρονική έκταση.

Για τη φτώχεια, ως κοινωνική οντότητα, πολύ λίγη προσοχή έχει δοθεί στη διάσταση του χρόνου (Ceriani, 2009). Οι ερευνητές που αναλύουν τη διάσταση του χρόνου ασχολούνται κατά κανόνα με τη *σταθερότητα* του δείκτη φτώχειας στη διάρκεια του χρόνου (multi-temporal poverty). Λιγότερο εκτεταμένες είναι οι αναφορές στη μεταβλητότητα του δείκτη φτώχειας (inter-temporal poverty). Στην ανάλυση της μεταβλητότητας βασική υπόθεση είναι ότι η αναφορά σε παρελθόντα χρονικά σημεία, μέσω της υποκειμενικής αξιολόγησης της φτώχειας καθώς και των παροχών, είναι καθοριστική παράμετρος (Ceriani, 2009 p. 2). Η ανάλυση του ζητήματος

της φτώχειας από τη διαχρονική οπτική, είναι σημαντικό να γίνεται σε δύο επίπεδα: στο μετρικό επίπεδο του όρου και στο εννοιολογικό επίπεδο. Στο πρώτο επίπεδο η διάσταση του χρόνου χρησιμοποιείται για να υπολογίζονται συγκριτικές εκτιμήσεις των μετρήσιμων μεγεθών τα οποία σχετίζονται με το φαινόμενο. Αυτή η ανάλυση αφορά τη στατιστική οντολογία, δεν λύνει όμως το πρόβλημα αντιμετώπισης του φαινομένου, εφόσον χρησιμοποιείται ως η κυρίαρχη μέθοδος για την εφαρμογή πολιτικών. Στο δεύτερο επίπεδο είναι απαραίτητος ο διαχωρισμός των χαρακτηριστικών που συνθέτουν την έννοια σε: *σταθερά χαρακτηριστικά* έναντι *μεταβλητών χαρακτηριστικών* ως προς το χρόνο. Κατά κανόνα, τα *κοινωνικά χαρακτηριστικά* είναι μεταβλητά σε χρονικό και γεωγραφικό επίπεδο ανάλυσης, ακόμη και στις περιπτώσεις που στηρίζονται σε σταθερές δημογραφικές ταξινομήσεις, όπως π.χ. το φύλο, τα ηλικιακά όρια (παιδική ηλικία, τρίτη ηλικία) κλπ.

Επομένως, η διαχρονική και διαπολιτισμική εννοιολογική ανάλυση είναι προβληματική από πλευράς μεθοδολογίας και, κυρίως ως προς την επίτευξη *συναίνεσης* μεταξύ των ειδικών. Απαιτείται μεθοδολογία ανακάλυψης και ταξινόμησης χαρακτηριστικών γνωρισμάτων της φτώχειας η οποία ενέχει πολυπλοκότητες ακόμη και σε σταθερό χρόνο (t), πόσο μάλλον σε σειρά παρελθόντων χρονικών σημείων (t-1,2,...n). Η μελέτη για τη φτώχεια, όπως εφαρμόζεται, εξυπηρετεί το σκοπό μιας τυποποιημένης και *ποσοτικοποιημένης* πραγματείας *εισοδηματικού προσανατολισμού* χωρίς την εκ βάθρων επανεξέταση του φαινομένου υπό το πρίσμα της πολυδιάστατης φύσης του⁶ και, βέβαια, χωρίς να επιτελείται η πολυπόθητη συναίνεση στις απαντήσεις βασικών ερωτημάτων παγκόσμιας και διαχρονικής εμβέλειας: «*πόσα φτωχά άτομα υπάρχουν στον κόσμο, πόσο φτωχοί είναι, πώς αλλάζουν τα μεγέθη της φτώχειας με το χρόνο, πού εντοπίζονται οι φτωχοί;*» (Reddy, 2009 σ. iv). Με δεδομένη την υπάρχουσα κατάσταση, ο ελάχιστος ρεαλιστικός στόχος είναι να γίνεται οργανωμένη καταγραφή των πρωτοβουλιών και αποτελεσμάτων της πραγματείας που περιλαμβάνει προσεγγίσεις της φτώχειας ευρύτερες των εισοδηματικών και να αξιολογείται ως προς τη συγκριτική αξία των θεωρητικών και ερευνητικών αποτελεσμάτων της. Με αυτό τον τρόπο

⁴ Historical_linguistics ,Wikipedia, 2009.

⁵ McConnell-Ginet, 2008.

⁶ Όπως για παράδειγμα η προσέγγιση που αφορά την ανάλυση ικανοτήτων (capability approach) (Alkire, 2005).

εξυπηρετείται η επικοινωνία όλων των ενδιαφερομένων μερών μέσω μιας διαχρονικής και υπερ-τοπικής συναλλαγής η οποία είναι ανάλογη της αρχέγονης λειτουργίας της γραφής.⁷ Στην περίπτωση μας γραφή είναι το σύνολο της ερευνητικής παραγωγής σε διαχρονικό και υπερ-τοπικό επίπεδο, η οποία χαρακτηρίζεται από πληρότητα καταγραφής και προσβασιμότητα με τη βοήθεια της υπολογιστικής τεχνολογίας και της τεχνολογίας της επικοινωνίας.

Καθοριστικό ρόλο σε αυτή την προσέγγιση έχουν οι μεγάλες συλλογές δεδομένων.⁸ Η συμβολή τους δεν έχει αξιοποιηθεί προς αυτή την κατεύθυνση διότι η μεθοδολογία συλλογής και ανάλυσης των δεδομένων εξυπηρετεί την προσπάθεια γενίκευσης εισοδηματικών μετρήσεων. Στο πλαίσιο όμως μιας εναλλακτικής προσέγγισης, η κοινή ερευνητική μεθοδολογία απαιτείται να περιλαμβάνει και δεδομένα τοπικού χαρακτήρα τα οποία αφορούν μη-εισοδηματικά χαρακτηριστικά, ώστε στο στάδιο της ανάλυσης να είναι δυνατός ο εντοπισμός των ιδιαίτερων αναγκών, πάντα σε σύγκριση με άλλες τοπικότητες ή και χρονικές στιγμές. Βασική αρχή αυτού του σχεδιασμού είναι ότι, στο ζήτημα της φτώχειας οι ανθρώπινες ικανότητες,⁹ ανάγκες και δικαιώματα αποτελούν το σκληρό πυρήνα του ζητήματος, ανεξαρτήτως χρόνου ή γεωγραφικής θέσης, ενώ τα αγαθά είναι χρονικά και τοπικά προσδιορισίμα. Η αρχή αυτή στηρίζεται στην ιδέα του Amartya Sen ότι 'η έννοια της φτώχειας είναι απόλυτη όσον αφορά στα δικαιώματα και σχετική όσον αφορά στα αγαθά'.¹⁰

Στους δύο χάρτες που ακολουθούν αναδεικνύεται με χαρακτηριστικό τρόπο αυτή η αρχή. Ο χάρτης 1 απεικονίζει το μέγεθος του πληθυσμού που διαβιεί με εισόδημα έως \$2 την ημέρα. Αυτό το εισόδημα αποτελεί τον απόλυτο διεθνή δείκτη φτώχειας, ο οποίος ορίζεται: «[...] ως το ατομικό όριο διαβίωσης με ισοδύναμο \leq \$2 (ΗΠΑ) την ημέρα. [...] Αυτό το ποσό αφορά τις βασικές ανάγκες σε τροφή,

στέγη και νερό. Φάρμακα, ένδυση και σχολικά βιβλία δεν εντάσσονται σε αυτό τον κατάλογο προτεραιοτήτων» (SASI Group & Mark Newman, 2006). Στην περίπτωση της Ευρώπης παρατηρούμε ότι αυτός ο δείκτης αφορά ελάχιστο πληθυσμό.

Στο χάρτη 2 απεικονίζεται το μέγεθος του φτωχού πληθυσμού με τον εξής ορισμό: «η φτώχεια δεν είναι απλώς μία οικονομική κατάσταση. Η κατάσταση φτώχειας επηρεάζει τη ζωή με πολλούς τρόπους. Ο δείκτης φτώχειας (human poverty index) χρησιμοποιεί προσδιοριστικούς δείκτες οι οποίοι εμπεριέχουν μη-εισοδηματικά χαρακτηριστικά της φτώχειας, όπως το προσδόκιμο ζωής, εγγραμματοσύνη ενηλίκων, ποιότητα ύδρευσης και παιδιά με βάρος λιγότερο του φυσιολογικού. Οι 30 γεωγραφικές περιοχές-μέλη του ΟΟΣΑ χρησιμοποιούν ένα διαφορετικό δείκτη ο οποίος περιλαμβάνει το εισόδημα και τη μακροχρόνια ανεργία, ενώ δεν περιλαμβάνει την ποιότητα ύδρευσης και το βάρος των παιδιών. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να καταδεικνύεται ότι οι φτωχοί στις πλουσιότερες χώρες αντιμετωπίζουν βελτιωμένες φυσικές συνθήκες» (SASI Group & Mark Newman, 2006). Σε αυτό το χάρτη, σε σύγκριση με τον προηγούμενο, παρατηρούμε τον αυξημένο πληθυσμό στην περιοχή της Ευρώπης που εντάσσεται σε αυτό το δείκτη φτώχειας.

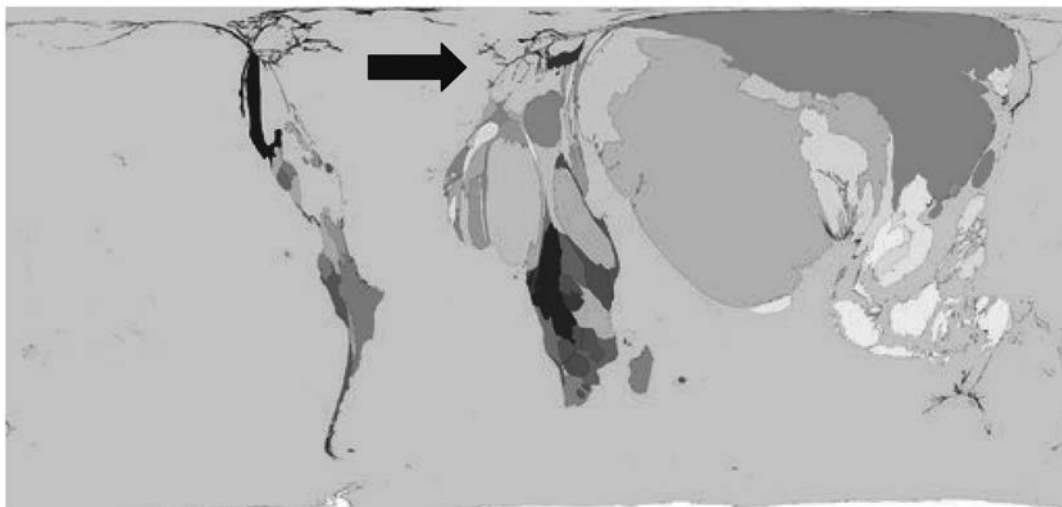
⁷ Βλ.: Chouliaraki & Fairclough, 1999 για την ανάλυση της γραφής ως τύπος διαχρονικής και υπερ-τοπικής πραγματείας.

⁸ Με τον όρο 'μεγάλες συλλογές δεδομένων' περιγράφεται η ερευνητική παραγωγή με τη μέθοδο panel σε διακρατικό επίπεδο, όπως οι συλλογές EU-SILC, ICP International Comparison Programme, κλπ.

⁹ Ο όρος 'ικανότητες' χρησιμοποιείται ως απόδοση της έννοιας στην προσέγγιση των ικανοτήτων (capability approach).

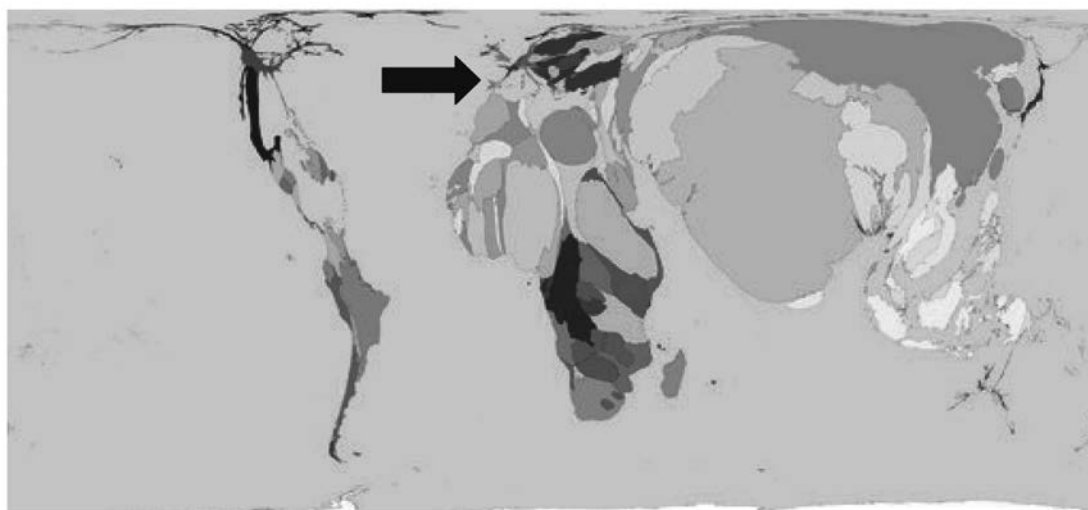
¹⁰ Reddy, 2009 σ. xviii.

Χάρτης 1: Απόλυτη Φτώχεια (έως \$2/ημέρα¹¹)



Πηγή: (SASI Group & Mark Newman, 2006) © Copyright 2006 SASI Group (University of Sheffield) and Mark Newman (University of Michigan).

Χάρτης 2: Δείκτης Φτώχειας



Πηγή: (SASI Group & Mark Newman, 2006) © Copyright 2006 SASI Group (University of Sheffield) and Mark Newman (University of Michigan)

¹¹ Η νομισματική μονάδα αφορά το δολάριο, όπως ορίζεται από τη Διεθνή Τράπεζα για τον υπολογισμό της Παγκόσμιας Γραμμής Φτώχειας (The World Bank, 2009).

Πίνακας 1
Χαρτογράφηση Φτώχειας βάσει Δεικτών

Δείκτης	Μονάδα Μέτρησης	Έτος
Ανάπτυξη	Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης (Human Development Index (HDI))	2002
Δείκτης Φτώχειας	Δείκτης Φτώχειας	2002
Αύξηση Δείκτη Ανθρώπινης Ανάπτυξης	Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης (Human Development Index (HDI))	1975-2002
Μείωση Δείκτη Ανθρώπινης Ανάπτυξης	Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης (Human Development Index (HDI))	1975-2003
Υποσιτισμός (έτος αναφοράς: 1990)	Υποσιτιζόμενα Άτομα (σε χιλιάδες)	1990
Υποσιτισμός (έτος αναφοράς: 2000)	Υποσιτιζόμενα Άτομα (σε χιλιάδες)	2000
Το Δολλάριο της Εξαθλίωσης (έως \$1/ημέρα)	Άτομα που ζουν με \$1/ημέρα (σε χιλιάδες)	1990-2000
Απόλυτη Φτώχεια (έως \$2/ημέρα)	Άτομα που ζουν με ≤\$1/ημέρα (σε χιλιάδες)	1990-2002
Ανισότητα των Φύλων*	Δείκτης Ανισότητας των Φύλων (Gender Empowerment Measure)	2002
Ελλιποβαρή Παιδιά	Παιδιά <5 ετών (σε χιλιάδες)	1995-2002

Πηγή: (SASI Group & Mark Newman, 2006) © Copyright 2006 SASI Group (University of Sheffield) and Mark Newman (University of Michigan).

*Ο Δείκτης Ανισότητας των Φύλων [Gender Empowerment Measure (GEM)] είναι ένας σύνθετος δείκτης για τη μέτρηση της ανισότητας των φύλων σε τρεις βασικούς τομείς: το βαθμό συμμετοχής των γυναικών στην πολιτική και τα κέντρα αποφάσεων, στη συμμετοχή στην οικονομία και την επιρροή στη λήψη αποφάσεων και στο βαθμό εφαρμογής εξουσίας από τις γυναίκες σε ζητήματα διαχείρισης οικονομικών πόρων (United Nations, 2009, *Human Development Reports*, 2009, <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/>)

Όμως η σύγκριση των δύο χαρτών εγείρει και μεθοδολογικά ζητήματα. Η προσπάθεια απεικόνισης σε μορφή χαρτών στηρίζεται στη χρήση διεθνών ερευνητικών και επιχειρησιακών δεικτών (Worldmapper, 2009). Οι χάρτες αποτελούν γραφική απεικόνιση του πληθυσμού της γης ανάλογα με τον υπολογισμό των δεικτών οι οποίοι παρέχονται με ανομοιογενή τρόπο, επομένως οι συγκρίσεις τόσο σε ερευνητικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο εφαρμογών πολιτικής είναι δυσχερείς. Διαπιστώνουμε λοιπόν το έλλειμμα σε συγκριτικά δεδομένα ακόμη και στις προσπάθειες γενίκευσης όπως αυτές της Διεθνούς Τράπεζας¹² και, βεβαίως το έλλειμμα στο βαθμό συναίνεσης για το ποιες τελικά είναι οι πιο αποτελεσματικές μετρήσεις της φτώχειας.

Στον Πίνακα 1 παρατίθενται οι δείκτες που σχετίζονται αμέσως ή εμμέσως με τη φτώχεια και χρησιμοποιούνται για την απεικόνιση του μεγέθους επιρροής στον παγκόσμιο πληθυσμό. Στη συγκεκριμένη πηγή δεν εντάσσονται άλλα μεγέθη (δείκτες) για να περιγράψουν το φαινόμενο της φτώχειας. Στο 50% των δεικτών παρέχονται μετρήσεις σε εύρος ετών (διαχρονικές).

Στον Πίνακα 2 επιχειρείται μία τυποποίηση των μεθόδων υπολογισμού διαφόρων μεγεθών που σχετίζονται με τη φτώχεια, ως προς τις διαστάσεις χρόνος-τόπος για να δείχθούν τα πεδία εφαρμογής των μετρήσεων. Η παράμετρος της μεθόδου είναι θεωρητική και δεν αναφέρεται σε συγκεκριμένες εμπειρικές μεθόδους. Εισάγεται στον Πίνακα για να αντιπροσωπεύσει διάσπαρτες ερευνητικές προσπάθειες παραμετροποίησης ορισμένων δεικτών φτώχειας που συναντώνται στη βιβλιογραφία και για να τονίσει το πεδίο δυνατοτήτων για εμπειρική έρευνα.

¹² Για μία αναλυτική κριτική των μεθόδων υπολογισμού της Διεθνούς Γραμμής Φτώχειας (IPL), βλ. Reddy, 2009.

Πίνακας 2
Οντολογία μετρήσεων

		Συγχρονικές [t ^(h)]	Διαχρονικές	
			Ομοιογένεια μεθόδου [t ^(h)]	Προσαρμοσμένη μέθοδος [t ^(a)]
Τοπικές [g ^(h)]		g ^(h) : t ^(h) =k	g ^(h) : t ^(h) =k	g ^(h) : t ^(a) =v
Υπερ-τοπικές	Ομοιογένεια μεθόδου [g ^(h)]	g ^(h) : t ^(h) =k	g ^(h) : t ^(h) =k	g ^(h) : t ^(a) =v
	Προσαρμοσμένη μέθοδος [g ^(a)]	g ^(a) : t ^(h) =v	g ^(a) : t ^(h) =v	g ^(a) : t ^(a) =v

t: χρόνος

g: τόπος

k: μέτρηση περιορισμένης εφαρμογής

v: προσαρμοσμένη μέτρηση ως προς τουλάχιστον τη μία από τις διαστάσεις χρόνος-τόπος

h: ομοιογένεια μεθόδου (κοινό ερωτηματολόγιο, μεταβλητές)

a: προσαρμοστικότητα μεθόδου ως προς τουλάχιστον τη μία από τις διαστάσεις χρόνος-τόπος (π.χ. επιλογή μεταβλητών ή/και άλλων παραμέτρων)

Η θεωρητική ταξινόμηση των μετρήσεων στον Πίνακα 2 αποκαλύπτει το βαθμό περιοριστικότητας και προσαρμοστικότητας εφαρμογής των δεικτών και υπολογισμών που είναι σχετικοί με τη φτώχεια, ανάλογα με τη μέθοδο και το πεδίο εφαρμογής ως προς τις χρονικές και τοπικές διαστάσεις. Για να είναι ολοκληρωμένη η οντολογία του Πίνακα πρέπει να συνοδευτεί με συγκεκριμένες αναφορές σε εμπειρικές εφαρμογές οι οποίες αντιπροσωπεύονται από κάθε κελί. Με τον τρόπο αυτό αναμένεται να δειχθεί ποια από τα κελιά συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο όγκο ερευνητικής παραγωγής και ποια είναι ελλειμματικά.

Συμπερασματικά, οι διαστάσεις *χρόνος* και *τόπος* είναι εγγενείς στο ζήτημα της φτώχειας, επομένως δεν νοείται ερευνητική μεθοδολογία για τον προσδιορισμό αναγκών και σχεδιασμό παρεμβάσεων, η οποία να αγνοεί αυτές τις διαστάσεις. Η ένταξη των διαστάσεων αυτών στα σχέδια έρευνας και εφαρμογής αναδεικνύει τη *σχετικότητα* και, σε πολλές περιπτώσεις ακαταλληλότητα των σταθερών και απόλυτων μετρήσεων στην αντιμετώπιση της φτώχειας.

Σχετικότητα μετρήσεων και ορισμών

Από την εμπειρία της εφαρμογής πολιτικών και προγραμμάτων παρέμβασης αναδεικνύεται το φαινόμενο της *σχετικότητας* των υπολογισμών και *ορίων φτώχειας*, ως αυτοαναίρεση του συστήματος. Έτσι, η σχέση εφαρμοσμένης πολιτικής με τους δείκτες φτώχειας

εξελίσσεται ενδογενώς ως προβληματικό υπαρκτικό ζήτημα και εξωγενώς ως πεδίο πολιτικών και κοινωνικών αντιπαραθέσεων. Ο υπολογισμός μέτρων και δεικτών φτώχειας προηγείται της συζήτησης των κεντρικών διορθωτικών παρεμβάσεων, ενώ η ερευνητική και πολιτική πραγματεία που καθοδηγεί στην κατοχύρωσή τους είναι σε πιο αφαιρετικό επίπεδο σε σχέση με το επίπεδο εφαρμογών πολιτικής. Έτσι, παρατηρούνται πρωτοβουλίες έντονου προβληματισμού όπως αυτή στις ΗΠΑ το 1995 (USA-National Research Council, 1995) σύμφωνα με τις οποίες, τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες προτείνεται να οδηγούν σε τροποποίηση των επίσημων δεικτών και σε προσαρμογή στις συγκεκριμένες χωρο-χρονικές και (ίσως) πολιτισμικές συνθήκες. Στην περίπτωση αυτή τα επίσημα στατιστικά όρια λειτουργούν ως γενικό σημείο αναφοράς γύρω από το οποίο νέα ταξινομικά σχήματα σχηματίζονται για να διαφοροποιούν τα όρια σύμφωνα με τις τοπικές ανάγκες. Για παράδειγμα, το Εθνικό Συμβούλιο Έρευνας των ΗΠΑ υποβάλλει το 1995 μία σειρά προτάσεων για εμπλουτισμό του επίσημου ορίου φτώχειας με παραμέτρους που ανάγουν σε γεωγραφικές, διαχρονικές και κοινωνικο-πολιτισμικές ιδιαιτερότητες και διαφοροποιήσεις (Πίνακας 3).

Πίνακας 3

Εισαγωγή Νέων Παραμέτρων για τον Υπολογισμό του Ορίου Φτώχειας –ΗΠΑ 1995

Σημείο αναφοράς –επίσημο όριο φτώχειας: Το κόστος για την ελάχιστη διατροφή* πολλαπλασιαζόμενο με την τιμή 3, ώστε να καλύπτει και άλλες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες.
Νέες παράμετροι:
Αριθμός ενήλικων εργαζομένων στην οικογένεια: σχετίζεται με την εργασία των γυναικών και τις δαπάνες παιδικής φροντίδας
Μεγάλες διαφοροποιήσεις στο κόστος ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και ασφάλισης ανάμεσα στις Πολιτείες
Γεωγραφική διαφοροποίηση του κόστους ζωής στις ΗΠΑ (π.χ. για αγορά, ενοίκιαση κατοικίας, κόστος εκπαίδευσης, κλπ.)
Μείωση του αριθμού μελών της μέσης αμερικανικής οικογένειας, διαχρονικά
Νέοι τύποι νοικοκυριών (ποιοτικές αλλαγές) –συμβιωτικά, μονογονεϊκά, ομόφυλα κλπ.
Αλλαγή καταναλωτικών συνηθειών με συνέπεια την αύξηση του ελάχιστου κόστους διαβίωσης
Επίδραση γενικής κυβερνητικής πολιτικής –φορολογία, κρατικές παροχές, εργασιακή πολιτική και κίνητρα για εργασία, στο ακαθάριστο οικογενειακό εισόδημα (έμμεσες παροχές)

* Υπολογιζόμενο ως το ποσό που διέθετε η μέση αμερικανική οικογένεια (2 ενήλικες + 2 παιδιά) το 1955 για αγορά διατροφικών αγαθών, προσαρμοσμένο στις αλλαγές τιμών στη διάρκεια 30 ετών.

Πηγή: U.S.A., National Research Council, 1995 σ. 2-3.

Από την οπτική της παρούσας δημοσίευσης, η συμβολή της αναφερόμενης έκθεσης στον προβληματισμό για την αποτελεσματικότητα των μετρήσεων είναι η δυναμική προσέγγιση των ορίων φτώχειας, η οποία επιχειρείται. Είναι χαρακτηριστικό ότι η στατιστική οντολογία δείχνει να αποτυγχάνει στο στόχο της εφαρμογής πολιτικών και χρησιμεύει μόνο ως έναυσμα για μία *διαλεκτική μεταζύ μετρήσεων και εφαρμογών*. Η σχέση ανατροφοδότησης των μετρήσεων από την αξιολόγηση των εφαρμογών-παροχών, ανάγει σε μία πολύπλοκη σχεσιακή οντολογία με κεντρική λειτουργία το συνεχή επαναπροσδιορισμό των παραμέτρων. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην έκθεση, «...πολλοί παράγοντες εισάγονται στον προσδιορισμό των ορίων ως μέρος προγραμμάτων για παροχές, και το αποτέλεσμα μπορεί να είναι ότι τα όρια διαφέρουν από αυτά της στατιστικής μέτρησης της φτώχειας. Τέτοιοι παράγοντες μπορεί να είναι περιορισμοί στη διαθέσιμη χρηματοδότηση, η στρατηγική επιλογή να στοχεύσει μια συγκεκριμένη παροχή σε ορισμένη μερίδα πληθυσμού, οι διασυνδέσεις μεταξύ προγραμμάτων και η επιθυμία να προσφερθούν (αντί για παροχή) κίνητρα στους δικαιούχους και εν δυνάμει δικαιούχους, για να προτιμήσουν την εργασία έναντι της παροχής. Επομένως, ο προσδιορισμός των ορίων σε δυναμικά προγράμματα παροχών ενέχει πολιτική κρίση όσον αφορά στην κατάλληλη ισορροπία μεταξύ ανταγωνιστικών στόχων

σε ένα πρόγραμμα και ειδικότερα, μέσα στο γενικό πλαίσιο περιορισμών λόγω έλλειψης πόρων» (USA, National Research Council, 1995, σ. 15).¹³ Ουσιαστικά, προτείνεται επισήμως να τροποποιούνται τα γενικά επίσημα όρια κατά περίπτωση, ώστε να προσαρμόζονται στις ιδιαίτερες ανάγκες του πληθυσμού αναφοράς.

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι ενώ το κυρίαρχο εννοιολογικό μοντέλο προσδιορισμού του φαινομένου *φτώχεια* τείνει προς τη γενίκευση εισοδηματικών κυρίως κριτηρίων, ο σχεδιασμός μεθόδων ‘θεραπείας’ της φτώχειας απαιτεί εξειδικευμένες και παραμετροποιημένες δράσεις. Αυτή η ασυμβατότητα δημιουργεί χαρακτηριστικά προβλήματα από το πρώτο στάδιο ανάληψης δράσεων, δηλαδή από τη στόχευση του πληθυσμού. Για αυτό το λόγο, υποστηρίζεται σε αυτό το άρθρο, η μελέτη για τη φτώχεια είναι, κατ’ αρχήν, εννοιολογική το δε επίπεδο του στατιστικού της ορισμού εντάσσεται στην οντολογία της φτώχειας αλλά δεν ορίζει πλήρως το φαινόμενο. Εφ’ όσον το φαινόμενο δεν μπορεί να οριστεί μόνο από τους στατιστικούς δείκτες, απαιτείται μία ολιστική με ποσοτικές και ποιοτικές μετρήσεις προσέγγιση για οποιαδήποτε συζήτηση, μελέτη και εφαρμογή.

¹³ Το απόσπασμα παρατίθεται σε μετάφραση από την αγγλική γλώσσα.

Σε γενικές γραμμές η προσέγγιση του φαινομένου πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής βήματα:

Αναγνώριση-προσδιορισμός –*ταυτοποίηση του ‘φτωχού’ πληθυσμού (Reddy, 2009).*

Επιλογή προσδιοριστικού δείκτη –*ποιες είναι οι προσδιοριστικές παράμετροι της φτώχειας; π.χ. εισόδημα, κατανάλωση, δημογραφικά χαρακτηριστικά, σύνθεση παραμέτρων;*

Επιλογή στατιστικού ορίου –*ποια είναι η τιμή (του δείκτη) η οποία οριοθετεί τις κατηγορίες φτωχοί-μη φτωχοί;*

Ποιο είναι το «βάρος» σημαντικότητας ανάμεσα στους προσδιοριστικούς δείκτες; –*όλοι κάτω από το όριο; κάποιοι κάτω από το όριο; ποιοι;*
Ολοκληρωμένες προτάσεις για παρεμβατικές δράσεις.

Επιλογή επιπλέον παραμέτρων για τη στόχευση των παρεμβατικών δράσεων –*χρονική περίοδος, γεωγραφία, συχνότητα παρεμβάσεων,...*

Αξιολόγηση εφαρμοσμένων παρεμβατικών δράσεων –*έλεγχος αποτελεσματικότητας.*

Επαναπροσδιορισμός ορίων, πολιτικής, εφαρμογών –*διαλεκτική προσδιορισμού-εφαρμογής.*

Στη λογική μιας οντολογίας, η οποία θα αξιοποιεί όλους τους τύπους μετρήσεων και μη-μετρικούς προσδιορισμούς, τα οκτώ στάδια προσδιορισμού-επαναπροσδιορισμού της φτώχειας αλληλο-συμπληρώνονται, με αποτέλεσμα την ενίσχυση της κατανόησης του φαινομένου. Στην πράξη αυτό επιτυγχάνεται με τη συγκέντρωση και οργάνωση ερευνητικών αποτελεσμάτων από την εμπειρική παραγωγή και την αξιολόγηση παρατηρήσεων των εφαρμογών (πολιτικής). Στο ζήτημα της φτώχειας η εφαρμογή πολιτικής με βάση εισοδηματικούς δείκτες, καλύπτει ένα μικρό μέρος ενός τεράστιου προβλήματος το οποίο είναι διαχρονικό, γεωγραφικά διάσπαρτο και με έντονα χαρακτηριστικά τοπικότητας. Κατά συνέπεια, υποστηρίζεται ότι για την κατανόηση του φαινομένου, με σκοπό την εφαρμογή αποτελεσματικών πολιτικών, απαιτείται να αξιοποιηθεί και να οργανωθεί ένα μεγάλο σύνολο ερευνητικών δεδομένων πολλών τύπων¹⁴ ώστε να ανοίξει η

¹⁴ Πχ. δεδομένα από ποσοτικές έρευνες, από ποιοτικές έρευνες και προσεγγίσεις, ιστορικά δεδομένα, δεδομένα διοικητικού τύπου (όπως, αξιολόγηση εφαρμογών για την ατομική και κοινωνική ευημερία, κατάσταση υγείας πληθυσμού, κλπ.). Γενικώς, δεδομένα σχετικά με την ευρύτητα του εννοιολογικού χώρου ‘φτώχεια’ και συγγενών εννοιολογικών χώρων.

συζήτηση της οντολογίας της φτώχειας σε επίπεδο ευρύτερο των στατιστικών μετρήσεων.

Στο ως άνω σχέδιο προσέγγισης απαιτείται η συνεισφορά ποσοτικών και ποιοτικών μεθόδων έρευνας, είναι δε σκόπιμο να εντάσσονται, να δοκιμάζονται και να αξιολογούνται μέθοδοι μετρήσεων παράλληλων κλάδων των Κοινωνικών και Ανθρωπιστικών Επιστημών, όπως για παράδειγμα οι μετρήσεις που χρησιμοποιούνται στην Κοινωνική Ψυχολογία από πολλές δεκαετίες και στηρίζονται στο μοντέλο ανάλυσης της προσωπικότητας προσαρμοσμένο σε ομάδες (Cattell, 1948). Βασική αρχή του μοντέλου είναι ότι η μονάδα ανάλυσης –η ομάδα– μπορεί να μελετηθεί κατ’αναλογίαν της μονάδας ‘άτομο’ ως προς συγκεκριμένους τρόπους συμπεριφοράς και κοινωνικά χαρακτηριστικά. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο διακρίνονται τρεις ομάδες μετρήσεων (Gillis, 1986):

1. *μετρήσεις με μονάδα τον πληθυσμό (ομάδες ατόμων), οι οποίες αναφέρονται στο μέσο όρο ατομικών ιδιοτήτων,*
2. *μετρήσεις σχέσεων,*
3. *μετρήσεις οι οποίες περιγράφουν πώς οι ομάδες συμπεριφέρονται και δρουν ως μία μονάδα, κατ’αναλογίαν με τις μετρήσεις της προσωπικότητας των ατόμων.*

Στην πραγματεία της φτώχειας, υπό το πρίσμα των μετρήσεων όπως κατηγοριοποιούνται από τον Gillis, παρατηρούμε ότι σχεδόν όλες οι ερευνητικές προσεγγίσεις για τη φτώχεια (και όχι μόνο) προσεγγίζουν το ζήτημα με βάση την κατηγορία μετρήσεων (1). Δηλαδή, συλλέγονται εμπειρικά δεδομένα τα οποία αναλύονται συγκεντρωτικά (aggregating) και κατασκευάζονται δείκτες οι οποίοι αποτελούν όρια για την ταξινόμηση του πληθυσμού αναφοράς, π.χ. φτωχοί-μη φτωχοί (Sen, 1976). Οι δύο άλλοι τύποι μετρήσεων, οι οποίοι σύμφωνα με τον Cattell¹⁵ θα μπορούσαν να χρησιμοποιούνται με τις ίδιες μεθόδους που εφαρμόζονται για μετρήσεις της ατομικής προσωπικότητας, δεν χρησιμοποιούνται στην κοινωνική έρευνα, γενικώς.

Για να ενσωματωθούν τέτοιου τύπου προσεγγίσεις στη μελέτη της φτώχειας απαιτείται η χρήση ευρέος φάσματος πληροφοριών-δεδομένων τα οποία διαφοροποιούνται από μεταβλητές χρόνου, τόπου, πολιτισμών, κλπ. Απαιτείται δηλαδή η κατασκευή οντολογίας με:

¹⁵ Cattell, 1948.

- την ένταξη των μετρικών παρατηρήσεων (τύπος μέτρησης -1)

Σε αυτό το πεδίο είναι συγκεντρωμένο το μεγαλύτερο μέρος της ερευνητικής παραγωγής για τη φτώχεια. Η οργάνωση αυτής της παραγωγής αποτελεί ίσως τη μεγαλύτερη πρόκληση στην κατασκευή της οντολογίας, λόγω της ποικιλότητας των δεικτών και των προσδιοριστικών παραμέτρων. Υποδομές τύπου Αρχείων Δεδομένων και Εξειδικευμένων Οργανισμών Δεδομένων (π.χ.: ΟΟΣΑ, Eurostat, World Bank, κλπ.) είναι οι κυριότερες πηγές λόγω της υπάρχουσας οργάνωσης και τεκμηρίωσης των αποτελεσμάτων για δευτερογενή επεξεργασία.

- την καταγραφή σχέσεων (τύπος μέτρησης -2)

«Η επιστημονική γνώση είναι ένα 'σώμα' προτάσεων περί υποτιθέμενων πραγματικών σχέσεων» (Hays, 1973). Η ανακάλυψη και ερμηνεία των σχέσεων μεταξύ παραγόντων, οι οποίοι συμβάλλουν σε φαινόμενα φτώχειας απαιτεί εξειδικευμένες στατιστικές επεξεργασίες, επομένως πηγάζει κυρίως από ερευνητικά δεδομένα. Σε αυτό το πεδίο μετρήσεων, σημαντικό ρόλο έχουν υπάρχοντα σχεσιακά μοντέλα και εξειδικευμένες ταξινομήσεις, ως κατ'εξοχήν 'εργαλεία' για την αποτύπωση σχέσεων. Οι ταξινομήσεις που σχετίζονται με το ζήτημα της φτώχειας πηγάζουν από την ευρεία κοινωνική έρευνα, όπως για παράδειγμα η ταξινόμηση εκπαιδευτικών επιπέδων (UNESCO, 2006), η ταξινόμηση επαγγελματιών (EUROSTAT), κλπ. Αυτές οι ταξινομήσεις χρησιμοποιούνται ως σταθερά εργαλεία συγκρίσεων, τα οποία αναδεικνύουν τη μεταβλητότητα των οντοτήτων. Δεν είναι όμως αρκετές και ικανές να 'αποκαλύψουν' σύνθετες σχέσεις. Περισσότερες και πιο εξειδικευμένες ταξινομήσεις από τη σύνθεση πολλών πηγών είναι απαραίτητο να αποτελέσουν τα δομικά στοιχεία της οντολογίας.

- την ποιοτική ανάλυση αναγκών, δυνατοτήτων, συμπεριφοράς ομάδων με κοινά χαρακτηριστικά και συνθήκες διαβίωσης (τύπος μέτρησης -3)

Στην περίπτωση της φτώχειας, για να πραγματοποιηθεί ο τύπος μέτρησης (3) προαπαιτείται η ταυτοποίηση της ομάδας φτωχοί, κάτι που είναι πολύ δύσκολο να πραγματοποιηθεί με τις μονο-

διάστατες αλλά και τις πολυδιάστατες μετρήσεις φτώχειας (Ceriani, 2009). Από αυτή τη διαπίστωση απορρέει και το σκεπτικό της σύνθεσης πηγών και μεθόδων για την κατανόηση και αντιμετώπιση σύνθετων φαινομένων, όπως η φτώχεια. Η εισαγωγή νέων μετρήσεων της φτώχειας ως συμπληρωματικές των εισοδηματικών, ενισχύει αυτή την κατεύθυνση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η εξέταση του τρόπου ζωής και ο γεωγραφικός προσδιορισμός των διαφοροποιήσεων. Διαχρονικά επίσης, εξετάζεται η καταναλωτική συμπεριφορά και η μετακύληση των εισοδηματικών ορίων φτώχειας λόγω των καταναλωτικών συνηθειών. Επίσης, ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόταση υπολογισμού των ορίων φτώχειας η οποία επιτρέπει το συγκερασμό τοπικών διαστάσεων και αναγκών με κοινή ερμηνευτική προσέγγιση (bottom-up approach).¹⁶

Πρωτοβουλία αξιοποίησης συλλογών δεδομένων, μεταδεδομένων για τη δόμηση οντολογίας της φτώχειας

Μία προσπάθεια προς τη συγκέντρωση ερευνητικού υλικού με σκοπό την περαιτέρω αξιοποίησή του με τυπικές και εναλλακτικές μεθόδους έρευνας επιχειρείται στο Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής του ΕΚΚΕ από το Εργαστήριο για την Παρακολούθηση Πολιτικών Κοινωνικής Συνοχής. Το Εργαστήριο είναι μία υποδομή για τη συσσώρευση δεδομένων και μεταδεδομένων, οργανωμένη σε θεματικές ενότητες, οι οποίες αντιστοιχούν στην ερευνητική δραστηριότητα του Ινστιτούτου.¹⁷ Οι θεματικές ενότητες είναι οργανωμένες γύρω από ένα κεντρικό άξονα, το ζήτημα της Κοινωνικής Συνοχής. Στόχος λοιπόν είναι να δημιουργηθεί μία συσσώρευση ερευνητικού, διαχειριστικού και άλλων τύπων υλικού, η οποία θα επιτρέπει την οργάνωσή του ώστε να παρέχεται όσο το δυνατόν πιο ολοκληρωμένη εικόνα για τη θεωρητική και εμπειρική δραστηριότητα και τις εφαρμογές πολιτικής προς το σκοπό της Κοινωνικής Συνοχής. Η λογική του Εργαστηρίου

¹⁶ Reddy, 2009 p. Xviii.

¹⁷ Το Εργαστήριο λειτουργεί ως ψηφιακό αποθετήριο. Τα ψηφιακά αποθετήρια διακρίνονται σε δύο κύριους τύπους: (α) αποθετήρια οργανισμών (institutional repositories), με θεματική ευρύτητα η οποία αντικατοπτρίζει την ερευνητική παραγωγή του οργανισμού, (β) θεματικά αποθετήρια (thematic repositories) εστιασμένα σε μία θεματική ενότητα και μεγάλης γεωγραφικής ευρύτητας (Green, 2006).

είναι στην ουσία λογική συσσώρευση ερευνητικού υλικού το οποίο θα μπορούσε να χρησιμεύσει για τη δόμηση οντολογιών σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, συμβάλλοντας έτσι στην κάλυψη του κενού το οποίο υφίσταται στις κοινωνικές επιστήμες¹⁸ όσον αφορά στην ύπαρξη οντολογιών. Από τις θεματικές ενότητες του Εργαστηρίου η ενότητα «Κοινωνικές και Οικονομικές Ανισότητες» περιλαμβάνει το ζήτημα της φτώχειας, ως έννοια συγγενή της έννοιας «Κοινωνικός Αποκλεισμός». Στην οργάνωση του ερευνητικού υλικού της ενότητας, καθώς και του υλικού αναφορών (κριτικά κείμενα, βιβλιογραφικές πηγές, σχετικές συνδέσεις, δείκτες, μέθοδοι, κλπ.)¹⁹ είναι ήδη εμφανής ο προσανατολισμός της ελληνικής και διεθνούς ερευνητικής παραγωγής στις εισοδηματικές διαστάσεις της έννοιας φτώχεια.

Το άμεσο αποτέλεσμα της συγκέντρωσης πληροφοριακού υλικού (δεδομένα, μεταδεδομένα, βιβλιογραφικές αναφορές, κλπ.) σύμφωνα με το μοντέλο του Εργαστηρίου είναι η κατανόηση της ερευνητικής κατεύθυνσης που επικρατεί στα ερευνητικά πεδία. Με αυτό τον τρόπο κατανοούνται η προσφορά και οι ελλείψεις ερευνητικών προϊόντων. Περαιτέρω, προσφέρεται η δυνατότητα οργάνωσης του υλικού, δευτερογενώς, με στόχο την ολοκληρωμένη μελέτη του φαινομένου ως προς επιλεγμένες διαστάσεις, ανάλογα με τους ερευνητικούς σκοπούς. Η παράλληλη μελέτη άλλων ευρύτερων συλλογών, όπως για παράδειγμα διεθνή ερευνητικά έργα,²⁰ και θεματικά ψηφιακά αποθετήρια,²¹ ενισχύει την προσπάθεια να τεθούν τα δομικά στοιχεία της οντολογίας για τη φτώχεια μέσα από την υπάρχουσα ερευνητική εμπειρία και να καταγραφούν οι ιδιότητες που συνοδεύουν τον όρο, οι οποίες κατά κανόνα είναι αφανείς και υπονοούμενες.

Βιβλιογραφία

Alkire S., 2005, "Briefing Note –Capability & Functionings: Definition & Justification", *Human Development & Capability Association*, [Web document: http://www.capabilityapproach.com/pubs/HDCA_Briefing_Concepts.pdf]. s.l.: HDCA, 09 01, 2005.

¹⁸ Wand, et al., 2000.

¹⁹ ΙΝ.Κ.ΠΟ., ΕΚΚΕ, 2004, σ. 80-99.

²⁰ Π.χ.: <http://www.crop.org/>

²¹ Π.χ.: <http://www.ssrn.com/>

- Bernstein B., 1977, *Class, Codes and Control*, 2nd, London: Routledge & Kegan Paul, 1977. Vol. 3.
- Briscoe Al., 2001, "Poverty in Elizabethan England", *BBC history*, [Online] 05 01, 2001. [Cited: 10 15, 2009.] http://www.bbc.co.uk/history/british/tudor_s/poverty_01.shtml.
- Cattell R.B., 1948, "Concepts and Methods in the Measurement of Group Syntality", *Psychological Review*. 1948, Vol. 55, 1.
- Ceriani L., 2009, *A Path-Dependent Poverty Measure*, Working Paper Series, July 2009, Working Paper n. 42. www.econpubblica.unibocconi.it.
- Chouliaraki L., Fairclough N., 1999, *Discourse in Late Modernity – Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- EUROSTAT, METADATA Classifications, *Eurostat*, [Online] Eurostat. [Cited: 09 29, 2009.] http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM&StrGroupCode=CLASSIFIC&StrLanguageCode=EN.
- Field Fr., 1999, "The Welfare State - Never Ending Reform", *BBC History*, [Online] 08.08, 1999 [Cited: 10.15, 2009.] http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/field_print.html.
- Fisher G. m., 1997, "The Development and History of the U.S. Poverty Thresholds -A Brief Overview", *GSS/SSS Newsletter*. s.l.: Government Statistics Section and the Social Statistics Section of the American Statistical Association, 1997, Winter, pp. 6-7. http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/HPTGS_SIV.htm. Accessed on 11-10-2009.
- Gillis J. S., 1986, "Psychological Characteristics of Groups", in R. B., & R. C. Johnson Cattell, *Functional Psychological Testing. Principles and Instrument*, New York: Brunner/Mazel, Inc., 1986.
- Green Ann, 2006, "Digital Repositories and Social Science Data: Supporting the Data Life Cycle", IASSIST Panel Discussion, Ann Arbor, May 24, [Online]
- Gruber T. R., 1993, "A Translation Approach to Portable Ontology Specifications", *Knowledge Acquisition*. 1993, Vol. 5, 2, pp. 199-220.

- , 1993, *Toward Principles for the Design of Ontologies Used for Knowledge Sharing*, Computer Science Dpt., Stanford University, California: Knowledge Systems Laboratory, 1993. Technical Report. KSL 93-04.
- Harbsmeier Chr., 2006, “Concepts that Make Multiple Modernities: the Conceptual Modernisation of China in a Historical and Critical Perspective”, *Thesaurus Linguae Sericae- TLS*. [Online] 2006. [Cited: 02 23, 2006.] <http://tls.uni-hd.de>.
- Hays William L., 1973, *Statistics for the Social Sciences*, 2nd, New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1973.
- McConnell-Ginet Sally, 2008, “Words in the World: How and Why Meanings Can Matter”, *Language*, 2008, Vol. 84, 3, pp. 497-527.
- Reddy S. and Pogge T. (forthcoming), “How Not to Count the Poor”, in Stiglitz J., Anand S. and Segal P. (ed.), *Debates on the Measurement of Global Poverty*, Oxford: Oxford University Press.
- Reddy S., 2009, *The Emperor's New Suit: Global Poverty Estimates Reappraise*, Schwartz Centre for Economic Policy Analysis & Department of Economics, The New School University for Social Research, New York: New School for Social Research, 2009, Working Paper Series.
- SASI Group & Mark Newman, 2006, “Absolute Poverty”, *Worldmapper*, [Online] 2006. [Cited: 11 25, 2009.] <http://www.worldmapper.org/display.php?selected=180>.
- , 2006, “Human Poverty”, *Worldmapper*, [Online] 2006. [Cited: 11 25, 2009.] <http://www.worldmapper.org/display.php?selected=174>.
- , 2006, “Poverty Maps”, *Worldmapper*, [Online] 2006. [Cited: 11 25, 2009.] http://www.worldmapper.org/textindex/text_poverty.html.
- Sen A., 1976, *Poverty: an Ordinal Approach to Measurement*, 1976, Vol. 44, 2, pp. 219-221.
- The World Bank, 2009, “International Comparative Programme - Poverty PPPs”, *The World Bank*. [Online] 2009. [Cited: 11 25, 2009.] <http://web.worldbank.org>.
- U.S.A. –National Research Council, 1995, *Panel on Poverty & Family Assistance: Concepts, Information Needs and Measurement Methods*. [ed.] Constance F. Citro and Robert T. Michael. Washington D.C. : National Academy Press, 1995. p. 536. http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=4759&page=R1. ISBN 978-0-309-05128-6.
- UNESCO, 2006, *International Standard Classification of Education [ISCED*, [ed.] Scientific and Cultural Organisation United Nations Educational. re-edition 1997. 2006. ISBN 92-9189-035-9, UIS/TD/06-01.
- Wand Y., Storey V. C. and Weber R., 2000, “An Ontological Analysis of the Relationship Construct in Conceptual Modeling”, *ACM 0362-5915/99/4200-0494*. 2000, Vol. 24, 4.
- Wikipedia, 2009, *Historical Linguistics*, [Online] 11 30, 2009. [Cited: 12 6, 2009.] http://en.wikipedia.org/wiki/Historical_linguistics.
- Worldmapper, 2009, *Worldmapper - Data Sources*, [Online] [Cited: 28 2 2009.] http://www.worldmapper.org/data_sources.html.
- IN.K.ΠΟ. – EKKE, 2004, *Ενημερωτικά Εγχειρίδια Βάσεων*, Εργαστήριο για την Παρακολούθηση των Πολιτικών Κοινωνικής Συνοχής - Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, [Online] 2004. [Cited: 12 1, 2009.] http://www2.ekke.gr/~ekkegr/images/PDF/synolo_aristeias.pdf.
- Καπλή Χ., Κονδύλη Δ., Φρέντζου Χ., 2001, *Πολυγλωσσικοί Θησαυροί Όρων: Ζητήματα Τεκμηρίωσης & Αναζήτησης*, Κείμενα Εργασίας, τ. 16, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Μπαλούρδος Δ., 2006, *Φτώχεια, Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός: Ορισμοί Ορίων* (Θεματική Βάση), Αθήνα, Εργαστήριο για την Παρακολούθηση Πολιτικών Κοινωνικής Συνοχής, Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής, EKKE.

Δεύτερη Ενότητα

Απασχόληση και Αγορά Εργασίας

Εξελίξεις στην αγορά εργασίας κατά την περίοδο της πρόσφατης οικονομικής κρίσης 2008-2009

Μαρία Κετσετζοπούλου

Περίληψη

Στο άρθρο αυτό, εξετάζονται οι μεταβολές που επήλθαν στο εργατικό δυναμικό και την απασχόληση κατά την περίοδο 2008-2009 (Γ' τρίμηνο), όπως αυτές προκύπτουν από την επεξεργασία των στοιχείων της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδος. Οι βασικότερες εξελίξεις στην αγορά εργασίας για την περίοδο αυτή, συνοψίζονται ως εξής: αύξηση της ανεργίας των ατόμων σε όλες τις ηλικιακές ομάδες και σε όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης, αύξηση του αριθμού των μακροχρόνια ανέργων, σημαντική μείωση της απασχόλησης των ανδρών σε όλες τις ηλικίες, μείωση της απασχόλησης ανδρών και γυναικών έως 44 ετών, αύξηση της απασχόλησης των ατόμων άνω των 45 ετών, κυρίως με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και ειδικότερα, των γυναικών, σημαντική μείωση της μισθωτής εργασίας που οφείλεται σε αυτή των ανδρών, αύξηση της μερικής απασχόλησης ιδιαίτερα των νέων ανδρών, μείωση της απασχόλησης στους περισσότερους βασικούς κλάδους οικονομικής δραστηριότητας του τριτογενή και κυρίως του δευτερογενή τομέα και αύξηση της απασχόλησης στον αγροτικό τομέα.

Εισαγωγή

Η οικονομική κρίση που επιδεινώθηκε το δεύτερο εξάμηνο του 2008 σε διεθνές επίπεδο, έχει επιδράσει σημαντικά την αγορά εργασίας. Οι επιπτώσεις αυτές ήταν αρχικά μάλλον περιορισμένες και η απασχόληση αντέδρασε με κάποια καθυστέρηση στην οικονομική ύφεση, ωστόσο προβλέπεται ότι οι συνθήκες στην αγορά εργασίας θα εξακολουθούν να επιδεινώνονται για αρκετό χρονικό διάστημα και μετά την ανάκαμψη των οικονομιών, με βασικά χαρακτηριστικά την απώλεια θέσεων εργασίας και την αύξηση της ανεργίας. Οι επιπτώσεις της κρίσης είναι σημαντικές και στην Ελλάδα, όπως φαίνεται από τα στοιχεία της ΕΣΥΕ. Στο παρόν άρθρο εξετάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας στη χώρα μας, όπως αυτά προκύπτουν από την επεξεργασία των στοιχείων της Έρευνας Εργατικού

Δυναμικού της ΕΣΥΕ για το Γ' τρίμηνο του 2009 και εντοπίζονται οι μεταβολές που επήλθαν στο εργατικό δυναμικό και την απασχόληση σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2008.

Εργατικό δυναμικό

Το Γ' τρίμηνο του 2009, το εργατικό δυναμικό (ηλικίας 15 ετών και άνω) ανέρχεται σε 5.005,3 χιλιάδες άτομα και αποτελείται από 4.540,1 χιλιάδες απασχολούμενους και 465,1 χιλιάδες άνεργους (9,3% του εργατικού δυναμικού, έναντι του 7,2% για το αντίστοιχο τρίμηνο του 2008). Στην απασχόληση συμμετέχουν 2.735,6 χιλιάδες άνδρες (60,3% του συνόλου των απασχολούμενων) και 1.804,6 χιλιάδες γυναίκες (39,7%), όπως φαίνεται από τα στοιχεία του Πίνακα 1. Το εργατικό δυναμικό συνολικά αναλογεί στο 54% του πληθυσμού ηλικίας 15 ετών και άνω και στο 69,3% του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (15-64 ετών) στη χώρα. Η συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό διαφοροποιείται σημαντικά ανάμεσα στα δύο φύλα. Οι άνδρες συμμετέχουν με υψηλότερο ποσοστό (81% του συνόλου των ανδρών εργάσιμης ηλικίας) σε σχέση με τις γυναίκες (57,5% του συνόλου). Σημειώνεται ότι, παρά τη συνεχώς αυξανόμενη εισοδο των γυναικών στην αγορά εργασίας τις τελευταίες δεκαετίες, η συμμετοχή τους παραμένει χαμηλότερη σε σχέση με τις χώρες της Ε.Ε., όπου το αντίστοιχο ποσοστό ανέρχεται σε πάνω από 64% κατά μέσο όρο.

Σε σχέση με το Γ' τρίμηνο του 2008, το εργατικό δυναμικό αυξήθηκε κατά 60.400 άτομα περίπου ή κατά 1,2%. Η αύξηση οφείλεται κυρίως σε αυτή του εργατικού δυναμικού των γυναικών (κατά 58.500 άτομα περίπου), καθώς η αντίστοιχη αύξηση των ανδρών ήταν ελάχιστη, 1.900 άτομα περίπου. Αντίθετα, η συνολική απασχόληση μειώθηκε κατά 49.700 άτομα το Γ' τρίμηνο του 2009 σε σχέση με το ίδιο τρίμηνο του προηγούμενου έτους (μεταβολή -1,1%). Έτσι, η αύξηση του εργατικού δυναμικού οδήγησε στην αύξηση της ανεργίας κατά 31% (που αντιστοιχεί σε 110 χιλιάδες άτομα περίπου). Η μείωση της απασχόλησης οφείλεται σε αυτή των ανδρών (κατά 2% ή 54.900 άτομα), ενώ η αύξηση της απασχόλησης των γυναικών που παρατηρείται ήταν πολύ χαμηλότερη (μεταβολή 0,3% που αντιστοιχεί σε 5.300 άτομα), ώστε να επηρεάσει τη μεταβολή της συνολικής απασχόλησης.

Από την εξέταση των μεταβολών του εργατικού δυναμικού κατά ομάδες ηλικιών διαπιστώνεται ότι το εργατικό δυναμικό στο σύνολό του αυξάνεται σε όλες τις κατηγορίες ηλικιών, με σημαντικότερη την αύξηση (47.900 άτομα περίπου ή το 80% της συνολικής αύξησης) των ατόμων άνω των 45 ετών, η πλειοψηφία των οποίων είναι γυναίκες. Κατά φύλο, μειώνεται το εργατικό δυναμικό των ανδρών έως 44 ετών, ενώ αυξάνεται αυτό των ανδρών άνω των 45 ετών. Το εργατικό δυναμικό των γυναικών αυξάνεται σε όλες τις ηλικιακές ομάδες με μεγαλύτερη αύξηση στις γυναίκες άνω των 45 ετών (πάνω από 60%).

Όσον αφορά στην απασχόληση, φαίνεται ότι η μείωση της συνολικής απασχόλησης οφείλεται σε αυτή των ατόμων έως 44 ετών

(και των δύο φύλων), ενώ μικρή αύξηση παρουσιάζει η απασχόληση των ατόμων άνω των 45 ετών, η οποία οφείλεται αποκλειστικά στην αύξηση της απασχόλησης των γυναικών αυτής της ομάδας. Άλλωστε είναι και η μοναδική ηλικιακή ομάδα που παρουσιάζει αύξηση της απασχόλησης. Η απασχόληση των νέων μέχρι 29 χρονών, η οποία αποτελεί το 18% της συνολικής απασχόλησης του 2009, παρουσιάζει τη μεγαλύτερη μεταβολή (-3,6%) σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο ή μείωση κατά 26.600 άτομα περίπου (18.300 άνδρες και 8.300 γυναίκες). Αξίζει να σημειωθεί ότι σημαντική εμφανίζεται και η μείωση της απασχόλησης των ατόμων ηλικίας 30-44 ετών (κατά 31.800 άτομα) και ειδικότερα, των ανδρών κατά 25.000 άτομα περίπου ή μείωση κατά 2,1%.

Πίνακας 1

Εργατικό δυναμικό Γ' τρίμηνο 2009 (σε χιλιάδες) και οι μεταβολές του (σε χιλιάδες και σε %) κατά ομάδες ηλικιών και φύλο, 2008-2009

Ομάδες ηλικιών / φύλο	2009				Μεταβολή 2008-2009					
	Εργατικό Δυναμικό	Απασχολούμενοι	Άνεργοι		Εργατικό Δυναμικό	Απασχολούμενοι		Άνεργοι		
			Άτομα	%		Άτομα	%	Άτομα	%	
Σύνολο	5.005,3	4.540,1	465,1	9,3	60,4	-49,7	- 1,1	110,0	31,0	
15-29	1.003,6	817,5	186,1	18,5	3,9	-26,6	-3,2	30,5	19,6	
30-44	2.156,0	1.977,7	178,3	8,3	8,5	-31,8	-1,6	40,3	29,2	
45+	1.845,6	1.744,8	100,7	5,5	47,9	8,6	0,5	39,2	63,7	
Άνδρες	2.929,5	2.735,6	193,9	6,6	1,9	-54,9	-2,0	56,8	41,4	
15-29	562,6	484,7	77,9	13,8	-5,5	-18,3	-3,6	12,7	19,5	
30-44	1.230,4	1.164,7	65,7	5,3	-4,0	-25,0	-2,1	21,0	47,0	
45+	1.136,5	1086,2	50,2	4,4	11,4	-12,3	-1,1	23,0	84,6	
Γυναίκες	2.075,8	1.804,6	271,2	13,1	58,5	5,3	0,3	53,2	24,4	
15-29	441,1	332,8	108,2	24,5	9,5	-8,3	-2,4	17,7	19,6	
30-44	925,6	813,0	112,6	12,2	12,5	-6,8	-0,8	19,3	20,7	
45+	709,1	658,6	50,5	7,1	36,5	20,2	3,2	16,2	47,2	

Πηγή: Γ.Γ. ΕΣΥΕ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού 2008, 2009, Γ' τρίμηνο (δικές μας επεξεργασίες).

Πίνακας 2

Εργατικό δυναμικό Γ' τρίμηνο 2009 (σε χιλιάδες) και οι μεταβολές του (σε %) κατά μεγάλες κατηγορίες επιπέδου εκπαίδευσης και φύλο, 2008-2009

Επίπεδο Εκπαίδευσης*	2009				Μεταβολή 2008-2009		
	Εργατικό δυναμικό	Απασχολούμενοι	Άνεργοι		Εργατικό δυναμικό	Απασχολούμενοι	Άνεργοι
			Αριθμός	%			
Σύνολο	5.005,3	4.540,1	465,1	9,3	1,2	-1,1	31,0
Υψηλό	1.791,5	1.627,2	164,3	9,2	-	-1,8	21,8
Μεσαίο	1.638,6	1.473,5	165,1	10,1	0,5	-2,1	32,6
Χαμηλό	1.575,0	1.439,4	135,7	8,6	3,4	0,8	41,8
Άνδρες	2.929,5	2.735,6	193,9	6,6	0,1	-2,0	41,4
Υψηλό	912,7	858,4	54,2	6,0	-1,9	-3,1	20,7
Μεσαίο	992,8	922,3	70,6	7,1	-0,6	-2,7	38,4
Χαμηλό	1.023,9	954,9	69,1	6,7	2,6	-0,2	67,3
Γυναίκες	2.075,8	1.804,6	271,2	13,1	2,9	0,3	24,4
Υψηλό	878,9	768,7	110,2	12,5	2,1	-0,3	22,3
Μεσαίο	645,8	551,3	94,6	14,6	2,3	-1,1	28,9
Χαμηλό	551,1	484,6	66,5	12,1	5,0	3,0	21,8

* Χαμηλό = Μέχρι γ' τάξη Γυμνασίου

Μεσαίο = Μέση εκπαίδευση (Λύκειο)

Υψηλό = Μεταπτυχιακός τίτλος, Ανώτατες Σχολές, Ανώτερες τεχνικές-επαγγελματικές σχολές

Πηγή: Γ.Γ. ΕΣΥΕ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού 2008, 2009, Γ' τρίμηνο (δικές μας επεξεργασίες).

Ως προς το επίπεδο εκπαίδευσης, ανά ομαδοποιημένες κατηγορίες, τα χαρακτηριστικά του εργατικού δυναμικού συνοψίζονται ως εξής: το 1/3 του εργατικού δυναμικού (32,7%) έχει μεσαίο επίπεδο εκπαίδευσης (απολυτήριο μέσης εκπαίδευσης) και πάνω από το 1/3 (35,8%) έχει υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης (μεταπτυχιακό τίτλο, πτυχίο ανωτάτης σχολής και πτυχίο ανώτερης τεχνικής-επαγγελματικής σχολής), (βλ. Πίνακα 2). Αξίζει να σημειωθεί ότι το ποσοστό των γυναικών που είναι κάτοχοι μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών, ανώτερων και ανώτατων αποτελεί το 42,3% των γυναικών που συμμετέχουν στο εργατικό δυναμικό και είναι υψηλότερο του αντίστοιχου των ανδρών. Αυτό οφείλεται στη θετική συσχέτιση που παρατηρείται ανάμεσα στο εκπαιδευτικό επίπεδο των γυναικών και τη συμμετοχή τους στο εργατικό δυναμικό –όσο υψηλότερο είναι το εκπαιδευτικό επίπεδο, τόσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό συμμετοχής τους στο εργατικό δυναμικό, ενώ αντίθετα, η συμμετοχή των γυναικών με χαμηλά εκπαιδευτικά προσόντα στην απασχόληση, εμφανίζεται περιορισμένη.¹

Σε σχέση με το 2009, η αύξηση του εργατικού δυναμικού φαίνεται να οφείλεται κυρίως στην αύξηση των ατόμων με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης (μέχρι τριτάξιο γυμνάσιο) και από τα δύο φύλα –51.600 άτομα περίπου (26.000 γυναίκες και 25.600 άνδρες) από το σύνολο των 60.400 ατόμων ή 85% του συνόλου των ατόμων που εισήλθαν στο εργατικό δυναμικό. Ως προς τη μεταβολή της απασχόλησης, μεγαλύτερη μείωση παρατηρείται στα άτομα που έχουν μέση εκπαίδευση (κατά 2,1%), ακολουθούν τα άτομα με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, ενώ αντίθετα, αυξάνεται ελαφρά η απασχόληση των ατόμων με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης. Από την εξέταση των μεταβολών ανά φύλο διαπιστώνεται ότι οι τάσεις αυτές διαμορφώνονται από τη μείωση της απασχόλησης των ατόμων με υψηλό και μεσαίο επίπεδο εκπαίδευσης και των δύο φύλων και κυρίως, από τη σημαντική απώλεια θέσεων εργασίας για τους άνδρες με υψηλό και μεσαίο επίπεδο εκπαίδευσης (κατά -3,1% και -2,7% αντίστοιχα) αφενός και αφετέρου, από τη συγκριτικά σημαντική αύξηση της απασχόλησης των γυναικών με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης κατά 3%.

Από μια αναλυτικότερη εξέταση σχετικά με τις βασικές κατηγορίες του επιπέδου εκπαίδευσης, αξίζει να αναφερθούν οι σημαντικότερες μεταβολές, καθώς και οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται ανάμεσα στα δύο φύλα. Ως αποτέλεσμα της σημαντικής μείωσης

¹ Κετσετζοπούλου Μ., 2002, «Γυναικεία απασχόληση», Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2001, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ.125-128.

της συνολικής απασχόλησης των ανδρών κατά την περίοδο 2008-2009, αυτή μειώνεται και σε όλες τις κατηγορίες εκπαίδευσης με εξαίρεση την απασχόληση αυτών που δεν έχουν πει καθόλου σχολείο, η οποία παρουσιάζει μια ελάχιστη αύξηση. Η αύξηση αυτή ωστόσο δεν επηρεάζει σημαντικά τη συνολική εικόνα, δεδομένου και του μικρού αριθμού ατόμων που εντάσσονται στην κατηγορία αυτή (11.100 άτομα περίπου ή 0,4% του συνόλου των απασχολούμενων ανδρών). Αντίθετα, η σημαντική, συγκριτικά, αύξηση της απασχόλησης των γυναικών που έχουν τελειώσει το τριτάξιο γυμνάσιο και αυτών που έχουν μεταπτυχιακό τίτλο, καθώς και η μικρή αύξηση της απασχόλησης των πτυχιούχων ανωτέρων τεχνικών σχολών, αντισταθμίζουν τη μείωση της απασχόλησης στις υπόλοιπες κατηγορίες εκπαίδευσης.

Συνοψίζοντας, παρατηρούμε ότι μεγαλύτερη μείωση της απασχόλησης καταγράφεται για τις γυναίκες που έχουν παρακολουθήσει μόνο μερικές τάξεις δημοτικού (κατά -7,4%), για τους άνδρες πτυχιούχους ανωτάτων σχολών (κατά -4,7%) και γι'αυτούς με μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών (-3%). Αντίθετα, η απασχόληση αυξάνεται για τις γυναίκες που έχουν μεταπτυχιακές σπουδές (κατά 10,5%), γι'αυτές που έχουν τελειώσει το τριτάξιο γυμνάσιο (12,8%), καθώς και για τους άνδρες που δεν έχουν πάει καθόλου σχολείο, όπου παρατηρείται και η σημαντικότερη αύξηση απασχόλησης (32,1%) ανά επίπεδο εκπαίδευσης και για τα δύο φύλα.

Απασχόληση

Από το σύνολο των απασχολούμενων το 2009, 64,5% είναι μισθωτοί, 21,3% είναι αυτοαπασχολούμενοι, 8,3% είναι εργοδότες και 5,9% εργάζονται ως συμβοηθόντα και μη αμειβόμενα μέλη, από τους οποίους το 65% είναι γυναίκες (βλ. Πίνακα 3). Η σύνθεση αυτή της απασχόλησης διαφοροποιεί την Ελλάδα από τις χώρες της Ε.Ε., όπου η μισθωτή απασχόληση ανέρχεται στο 80% κατά μέσο όρο.

Σε σχέση με το 2008, η συνολική απασχόληση μειώνεται κατά 49.700 άτομα περίπου, από τα οποία το 82% είναι μισθωτοί (40.600 άτομα). Αξίζει να σημειωθεί ότι η μισθωτή απασχόληση μειώνεται για πρώτη

φορά μετά το 1991.² Επίσης, μειώνεται η απασχόληση των εργοδοτών (κατά 18.200 άτομα περίπου ή μείωση 4,6%) και των συμβοηθόντων και μη αμειβόμενων μελών (κατά 700 άτομα περίπου που αντιστοιχεί σε μείωση κατά 0,3%), ενώ αυξάνεται ελάχιστα η απασχόληση των αυτοαπασχολούμενων (κατά 9.900 άτομα περίπου).

Από τα στοιχεία ανά φύλο διαπιστώνεται ότι η μείωση των μισθωτών και των συμβοηθόντων μελών οφείλεται σε αυτή των ανδρών, αφού στις γυναίκες η μισθωτή, καθώς και η μη αμειβόμενη εργασία παρουσιάζουν μια μικρή αύξηση (κατά 0,5% και στις δύο κατηγορίες).³ Η αύξηση που παρουσιάζουν οι αυτοαπασχολούμενοι οφείλεται σε αυτή των ανδρών ενώ αντίθετα, η αυτοαπασχόληση των γυναικών μειώνεται ελάχιστα. Τέλος, ο αριθμός των εργοδοτών μειώνεται και για τα δύο φύλα, ωστόσο η μείωση αυτή είναι μεγαλύτερη για τους άνδρες (κατά 16.500 άτομα έναντι 1.800 για τις γυναίκες).

Η διάρθρωση της απασχόλησης κατά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας δείχνει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό απασχολούμενων εργάζεται στον τομέα των υπηρεσιών (66,8%), στο δευτερογενή τομέα ασχολείται το 21,2% και στον αγροτικό τομέα το 12%. Εξετάζοντας τις μεταβολές στους βασικούς κλάδους της οικονομίας παρατηρείται ότι η τάση που διαμορφώνεται για την περίοδο 2008-2009, είναι πολύ διαφορετική από αυτήν που χαρακτηρίζει τις εξελίξεις στην απασχόληση τις τελευταίες δεκαετίες.

Διαχρονικά, το βασικό χαρακτηριστικό των εξελίξεων στους βασικούς κλάδους ήταν μέχρι πρόσφατα η σημαντική μείωση της απασχόλησης στον αγροτικό τομέα και η σταδιακή ανάπτυξη του τομέα των υπηρεσιών.

² Κρητικίδης Γ., 2009, «Απασχόληση και ανεργία το Β' τρίμηνο του 2009», *Ενημέρωση*, τ. 165, Οκτώβριος, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, σ. 2-26. Η μείωση της μισθωτής εργασίας σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, από το 1988 μέχρι το 2008, εμφανίζεται μόνο κατά την περίοδο 1990-1991.

³ Περισσότερα για τις μεταβολές της μισθωτής εργασίας στο: Κρητικίδης Γ., 2009, «Οι μεταβολές της μισθωτής εργασίας 2008-2009», *Ενημέρωση*, τ. 166, Νοέμβριος, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ., σ. 2-13.

Πίνακας 3

Απασχολούμενοι Γ' τρίμηνο 2009 (σε χιλιάδες) και οι μεταβολές τους (σε χιλιάδες και σε %) κατά θέση στο επάγγελμα και φύλο, 2008-2009

Θέση στο επάγγελμα	2009		Μεταβολή 2008-2009	
	Άτομα	% στο σύνολο	Άτομα	% μεταβολής
Σύνολο απασχολούμενων	4.540,1	100,0	-49,7	-1,1
Εργοδότες	375,3	8,3	-18,2	-4,6
Αυτοαπασχολούμενοι	967,7	21,3	9,9	1,0
Μισθωτοί/ ημερομίσθιοι	2.929,3	64,5	-40,6	-1,4
Συμβοηθούντα/μη αμειβόμενα μέλη της οικογένειας	267,8	5,9	-0,7	-0,3
Άνδρες	2.735,6	100,0	-54,9	-2,0
Εργοδότες	298,9	10,9	-16,5	-5,2
Αυτοαπασχολούμενοι	664,2	24,3	10,1	1,5
Μισθωτοί/ ημερομίσθιοι	1.678,6	61,4	-47,1	-2,7
Συμβοηθούντα/μη αμειβόμενα μέλη της οικογένειας	93,9	3,4	-1,5	-1,6
Γυναίκες	1.804,6	100,0	5,3	0,3
Εργοδότες	76,5	4,2	-1,8	-2,3
Αυτοαπασχολούμενοι	303,5	16,8	-0,2	-0,1
Μισθωτοί/ ημερομίσθιοι	1.250,7	69,3	6,4	0,5
Συμβοηθούντα/μη αμειβόμενα μέλη της οικογένειας	173,9	9,6	0,8	0,5

Πηγή: Γ.Γ. ΕΣΥΕ, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού 2008, 2009, Γ' τρίμηνο (δικές μας επεξεργασίες).

Ωστόσο, το Γ' τρίμηνο του 2009 η απασχόληση στον πρωτογενή τομέα εμφανίζει σημαντική αύξηση με ποσοστό 6,1% ή 31.500 άτομα περίπου σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2008. Αντίθετα, η απασχόληση στο δευτερογενή και τον τριτογενή τομέα παρουσιάζει μείωση (κατά -5,9% και -0,7% αντίστοιχα).

Από την αναλυτικότερη εξέταση των μεταβολών κατά μονοψήφιο κλάδο οικονομικής δραστηριότητας διαπιστώνεται ότι σε 9 από τους 21 μονοψήφιους κλάδους η απασχόληση αυξάνεται, ενώ σε 11 κλάδους μειώνεται και σε έναν κλάδο (διαχείριση ακίνητης περιουσίας) παραμένει σταθερή. Μεγαλύτερη μείωση του αριθμού απασχολούμενων παρουσιάζουν οι κλάδοι της μεταποίησης (-28.400 άτομα περίπου), του χονδρικού και λιανικού εμπορίου, επισκευής μηχανοκινήτων (-23.500 άτομα περίπου), των κατασκευών (-21.900 άτομα περίπου) και των επαγγελματικών, επιστημονικών και τεχνικών δραστηριοτήτων (-2.400 άτομα περίπου). Σημαντική αύξηση της απασχόλησης καταγράφει ο κλάδος της γεωργίας, δασοκομίας και αλιείας (κατά 31.500 άτομα περίπου, όπως αναφέρθηκε παραπάνω) και ακολουθούν, με μικρότερη αύξηση, οι κλάδοι των δραστηριοτήτων νοικοκυριών ως

εργοδοτών (κατά 15.100 άτομα περίπου), της μεταφοράς και αποθήκευσης (κατά 7.500 άτομα) και της ενημέρωσης και επικοινωνίας (κατά 7.200 άτομα).

Οι μεταβολές της συμμετοχής στους κλάδους της οικονομίας ανά φύλο, δείχνουν ότι η μείωση της απασχόλησης στον κλάδο των κατασκευών προέρχεται αποκλειστικά από τη μείωση του αριθμού των ανδρών (κατά 25.600 άτομα περίπου), καθώς αυτός υπερβαίνει ακόμα και τον αριθμό της συνολικής μείωσης στον κλάδο (η συμμετοχή των γυναικών στον κλάδο είναι μικρή, ωστόσο παρουσιάζει μια ελάχιστη αύξηση). Η απώλεια θέσεων εργασίας στους κλάδους της μεταποίησης, του χονδρικού και λιανικού εμπορίου και της επισκευής μηχανοκινήτων είναι σημαντική και για τα δύο φύλα. Η αύξηση της απασχόλησης στον κλάδο της γεωργίας, δασοκομίας και αλιείας οφείλεται κυρίως στην αύξηση της απασχόλησης των ανδρών, ενώ αντίθετα η αύξηση του κλάδου των δραστηριοτήτων νοικοκυριών ως εργοδοτών οφείλεται κυρίως στην αυξανόμενη συμμετοχή της απασχόλησης των γυναικών.

Το ποσοστό της μερικής απασχόλησης το 2009 ανέρχεται στο 5,8% της συνολικής (αντιστοιχεί σε 264.100 άτομα περίπου) όπου η πλειοψηφία των μερικά απασχολούμενων είναι

γυναίκες (67,7% του συνόλου). Σημειώνεται ότι, η διαφοροποίηση της συμμετοχής στη μερική απασχόληση ανάλογα με το φύλο εμφανίζεται σημαντική, 3,1% των απασχολούμενων ανδρών εργάζονται με μερική απασχόληση έναντι του 9,9% των απασχολούμενων γυναικών. Ανάμεσα στις ομάδες ηλικιών δεν παρατηρείται σημαντική διαφορά στα ποσοστά της μερικής απασχόλησης (37,4% είναι άνω των 45 ετών, 34,6% είναι 30-44 ετών και 28% είναι 15-29 ετών). Αξίζει να αναφερθεί ότι, τα μισά σχεδόν άτομα από το σύνολο των μερικών απασχολούμενων (το 46,5%), δεν μπόρεσαν να εξασφαλίσουν πλήρη απασχόληση και αυτός είναι ο βασικός λόγος για να δεχθούν τη μερική απασχόληση.

Σε σχέση με το 2008, ο αριθμός των ατόμων με μερική απασχόληση αυξήθηκε κατά 14.400 άτομα περίπου, παρουσιάζοντας μια σχετικά σημαντική αύξηση της τάξεως του 5,7%, αν και το ποσοστό της μερικής απασχόλησης στην Ελλάδα παραμένει χαμηλό σε σύγκριση με το μέσο όρο των χωρών της Ε.Ε. (πάνω από 18% κατά μέσο όρο). Μεγαλύτερη μεταβολή παρουσιάζει η μερική απασχόληση των νέων έως 29 χρονών, ο αριθμός των οποίων αυξήθηκε κατά 9,8% σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο ή κατά 6.600 άτομα περίπου, η πλειοψηφία των οποίων είναι άνδρες (6 χιλιάδες περίπου). Η αύξηση αυτή, σε συνδυασμό με τη μεγαλύτερη συγκριτικά μείωση της συνολικής απασχόλησης αυτής της ηλικιακής ομάδας, όπως αναφέρθηκε, δείχνει ότι η πλήρης απασχόληση των νέων μειώθηκε κατά 33.200 άτομα κατά την περίοδο 2008-2009. Δεδομένου ότι διαχρονικά στη μερική απασχόληση κυριαρχεί η παρουσία των γυναικών, αξίζει να αναφερθεί ότι η αύξηση του αριθμού των ανδρών με μερική απασχόληση (9.600 άτομα περίπου) εμφανίζεται υπερδιπλάσια κατά την υπό εξέταση περίοδο, από αυτή των γυναικών (4.700 άτομα). Τέλος, παρατηρείται σημαντική αύξηση των ατόμων (κατά 19.200 άτομα περίπου) που αποδέχονται τη μερική απασχόληση επειδή δεν μπόρεσαν να εξασφαλίσουν πλήρη απασχόληση. Έτσι, το ποσοστό των απασχολούμενων που αναγκάζονται να εργασθούν με μερική απασχόληση ανέρχεται σε 46,5% του συνόλου κατά το τρίτο τρίμηνο του 2009, έναντι του 41,5% για το αντίστοιχο τρίμηνο του 2008.

Ανεργία

Το ποσοστό ανεργίας ανήλθε σε 9,3% του εργατικού δυναμικού το τρίτο τρίμηνο του 2009, όπως αναφέρθηκε. Το ποσοστό ανεργίας των γυναικών (13,1%) είναι σχεδόν διπλάσιο από αυτό των ανδρών (6,6%). Αξίζει να σημειωθεί ότι το χάσμα ανάμεσα στα ποσοστά ανεργίας των δύο φύλων στην Ελλάδα εμφανίζεται ως το μεγαλύτερο ανάμεσα στις χώρες της Ε.Ε.⁴

Από την εξέταση της διάρθρωσης της ανεργίας κατά ομάδες ηλικιών, προκύπτει ότι οι νέοι ηλικίας 15-29 ετών έχουν το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας, το οποίο ανέρχεται σε 18,5% που αντιστοιχεί σε 186.100 άτομα περίπου ή στο 40% του συνόλου των ανέργων (βλ. Πίνακα 1). Ανάμεσα στους νέους άνδρες το ποσοστό ανεργίας εμφανίζεται υπερδιπλάσιο (13,8%) από αυτό της συνολικής ανεργίας των ανδρών, ενώ το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας ανάμεσα σε όλες τις ομάδες ηλικιών και των δύο φύλων παρουσιάζουν οι νέες γυναίκες (24,5%). Ανάμεσα στις ομάδες ηλικιών και το επίπεδο της ανεργίας παρατηρείται μια αρνητική συσχέτιση – όσο αυξάνεται η ηλικία, μειώνεται το ποσοστό ανεργίας τόσο για το σύνολο του εργατικού δυναμικού, όσο και για τα δύο φύλα.

Σε σχέση με το 2008 ωστόσο, ο κίνδυνος απώλειας θέσεων εργασίας εμφανίζεται πολύ αυξημένος για τα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας, όπως διαπιστώνεται από τις ποσοστιαίες μεταβολές της ανεργίας ανά ομάδα ηλικιών. Έτσι, ο αριθμός των ανέργων το 2009, αυξήθηκε σημαντικά για όλες τις ομάδες ηλικιών, όμως ιδιαίτερα υψηλή συγκριτικά αύξηση υπέστη η ομάδα των μεγαλύτερων σε ηλικία ατόμων. Η ανεργία των ατόμων άνω των 45 ετών αυξήθηκε με ποσοστό 63,7% (ή κατά 39.200 άτομα περίπου), με υψηλότερη αύξηση αυτή των ανδρών άνω των 45 ετών (84,6% έναντι του 47,2% για τις γυναίκες αυτής της ομάδας).

Η εκπαίδευση αναγνωρίζεται ευρύτερα ως παράγοντας που αυξάνει τη δυνατότητα πρόσβασης στην απασχόληση και αντίστοιχα, μειώνει την πιθανότητα ανεργίας. Ωστόσο, ανάμεσα στο επίπεδο εκπαίδευσης και την ανεργία δεν παρατηρείται μια ξεκάθαρη και ισχυρή αρνητική συσχέτιση. Συγκεκριμένα,

⁴ Eurostat, (Hijman R.), 2009, "Sharp increase in employment in the EU", *Statistics in focus*, 53, Luxembourg.

σύμφωνα με τις ομαδοποιημένες κατηγορίες επιπέδου εκπαίδευσης, υψηλότερο ποσοστό ανεργίας αντιμετωπίζουν τα άτομα με μεσαίο επίπεδο εκπαίδευσης (10,1%), ακολουθούν αυτά με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης (9,2%), ενώ χαμηλότερο ποσοστό ανεργίας (8,6%) καταγράφεται για τα άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης τόσο στο σύνολο, όσο και για κάθε φύλο ξεχωριστά (Πίνακας 2).

Η έλλειψη ισχυρής συσχέτισης ανάμεσα στην ανεργία και το επίπεδο εκπαίδευσης διαπιστώνεται και από την αναλυτικότερη εξέταση των κατηγοριών που εντάσσονται στις τρεις ομαδοποιημένες κατηγορίες. Έτσι, υψηλό ποσοστό ανεργίας παρατηρείται σε όσους δεν έχουν πάει καθόλου σχολείο (15,1%) και σε όσους έχουν τελειώσει το τριτάξιο γυμνάσιο (10,5%). Ωστόσο, το ποσοστό ανεργίας της ομαδοποιημένης κατηγορίας 'χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης' διαμορφώνεται από τα χαμηλά ποσοστά ανεργίας των, αριθμητικά περισσότερων, ατόμων που έχουν απολυτήριο δημοτικού, καθώς και αυτών που έχουν τελειώσει μερικές τάξεις δημοτικού. Από την άλλη πλευρά, υψηλά ποσοστά ανεργίας αντιμετωπίζουν και τα άτομα που εντάσσονται στην κατηγορία 'υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης'. Συγκεκριμένα, υψηλότερο από το μέσο όρο ποσοστό ανεργίας εμφανίζουν οι απόφοιτοι ανώτερης τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης (10,9%). Αξίζει να σημειωθεί ότι τα άτομα με μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών αντιμετωπίζουν επίσης υψηλό κίνδυνο να βρεθούν άνεργοι, εμφανίζοντας ποσοστό ανεργίας (9,1%) δηλ. κοντά στο μέσο όρο του συνόλου του εργατικού δυναμικού, γεγονός που συνδέεται προφανώς με την υψηλή ανεργία των νέων. Η διαμόρφωση του ποσοστού ανεργίας των ατόμων με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης ωστόσο, καθορίζεται από το σχετικά χαμηλό ποσοστό (7,3%) των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Σε σχέση με το προηγούμενο χρόνο οι ποσοστιαίες μεταβολές δείχνουν ότι μεγαλύτερη απώλεια θέσεων εργασίας συγκριτικά υπέστησαν στο σύνολό τους τα άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης (αύξηση της ανεργίας κατά 41,8% έναντι του 21,8% για τα άτομα με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης). Ειδικά, η ανεργία των ανδρών με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης αυξήθηκε κατά 67,3%, ενώ στις γυναίκες μεγαλύτερη απώλεια θέσεων εργασίας υπέστησαν αυτές με μεσαίο επίπεδο εκπαίδευσης (28,9% έναντι του 21,8% των γυναικών με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης).

Από μια αναλυτικότερη εξέταση των μεταβολών ωστόσο, διαπιστώνεται ότι σημαντική αύξηση της ανεργίας, συγκριτικά με το σύνολο, υπέστησαν επίσης τα άτομα με μεταπτυχιακό τίτλο και για τα δύο φύλα, αύξηση που αντισταθμίζεται στη συνολική εικόνα των ατόμων με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, από τη χαμηλότερη μεταβολή της ανεργίας των πτυχιούχων ανώτερων και ανώτατων σχολών. Τέλος, ανάμεσα στις γυναίκες με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, υπερδιπλασιάζεται το ποσοστό ανεργίας των γυναικών που έχουν παρακολουθήσει μερικές τάξεις δημοτικού (αύξηση κατά 120%) και καταγράφεται επίσης σημαντική αύξηση της ανεργίας των γυναικών που δεν έχουν πάει καθόλου σχολείο. Συνολικά, οι μεταβολές αυτές απαλύνονται από τη συγκριτικά χαμηλότερη μεταβολή των υπολοίπων κατηγοριών που εντάσσουμε στην κατηγορία 'χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης'. Συνοψίζοντας, ωστόσο, φαίνεται ότι, η κρίση στην αγορά εργασίας δεν επηρεάζει μόνο τα άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, αλλά και αυτά με υψηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης, αν ληφθεί υπόψη η επιμονή του υψηλού ποσοστού ανεργίας των ατόμων με μεσαίο και υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης σε συνδυασμό με το ότι τα 2/3 της αύξησης των ανέργων για την περίοδο 2008-2009, προέρχεται από την αύξηση της ανεργίας των ατόμων αυτών.

Οι μακροχρόνια άνεργοι (άτομα που αναζητούν εργασία πάνω από 12 μήνες) αποτελούν το 43,6% του συνόλου των ανέργων (202.600 άτομα περίπου), το 1/3 των οποίων είναι νέοι μέχρι 29 ετών. Ο αριθμός των μακροχρόνια ανέργων αυξάνεται κατά 17.200 άτομα περίπου σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο, ωστόσο το ποσοστό τους στη συνολική ανεργία μειώνεται, λόγω της μεγαλύτερης μεταβολής της συνολικής ανεργίας.

Ο μεγαλύτερος αριθμός ανέργων που έχουν εργαστεί στο παρελθόν προέρχεται κυρίως από τους κλάδους του χονδρικού και λιανικού εμπορίου (53,4 χιλιάδες άτομα περίπου), της μεταποίησης (48,7 χιλιάδες άτομα), των κατασκευών (37,9 χιλιάδες άτομα) και των δραστηριοτήτων υπηρεσιών παροχής καταλύματος και εστίασης (33,7 χιλιάδες άτομα), συγκεντρώνοντας το 52% σχεδόν του συνόλου των ανέργων που έχουν εργαστεί στο παρελθόν (173.700 άτομα από το σύνολο των 334.400 ατόμων περίπου). Σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο, τη μεγαλύτερη αύξηση του αριθμού των ανέργων παρουσιάζουν οι ίδιοι

κλάδοι (με διαφορετική σειρά), με το μεγαλύτερο αριθμό ανέργων να προέρχεται από τον κλάδο των κατασκευών (21,2 χιλιάδες άτομα περίπου), ακολουθούμενο από τους κλάδους του εμπορίου (15,9 χιλιάδες άτομα) και της μεταποίησης (13,4 χιλιάδες άτομα).

Το ποσοστό των «νέων ανέργων», δηλαδή όσων εισέρχονται για πρώτη φορά στην αγορά εργασίας αναζητώντας απασχόληση, ανέρχεται στο 28,1% του συνόλου ή 130.700 άτομα. Σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο ο αριθμός των «νέων ανέργων» αυξάνεται κατά 1.000 άτομα περίπου, ωστόσο το ποσοστό των «νέων ανέργων» στη συνολική ανεργία μειώνεται κατά 9 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το 2008. Η μείωση αυτή προέρχεται από τη μείωση των ανδρών στην κατηγορία αυτή. Συνολικά, φαίνεται ότι, η σημαντική αύξηση της ανεργίας κατά την περίοδο 2008-2009 οφείλεται κυρίως στην αύξηση των ανέργων που έχουν εργασθεί στο παρελθόν και αυτών που είναι άνεργοι για λιγότερο από 12 μήνες.

Σύνοψη συμπερασμάτων

Η αύξηση της ανεργίας των ατόμων σε όλες τις ηλικιακές ομάδες και σε όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης, η αύξηση του αριθμού των μακροχρόνια ανέργων, η σημαντική μείωση της απασχόλησης των ανδρών σε όλες τις ηλικίες, η μείωση της απασχόλησης των ανδρών και γυναικών έως 44 ετών, η αύξηση της απασχόλησης των ατόμων άνω των 45 ετών, κυρίως με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης (και ειδικότερα, των γυναικών), η μείωση της απασχόλησης στους περισσότερους βασικούς κλάδους οικονομικής δραστηριότητας του τριτογενή και κυρίως του δευτερογενή τομέα, η σημαντική μείωση, για πρώτη φορά από το 1991, της μισθωτής εργασίας (που οφείλεται σε αυτή των ανδρών) και η αύξηση της μερικής απασχόλησης ιδιαίτερα των νέων ανδρών, είναι οι βασικές εξελίξεις στην αγορά εργασίας κατά την περίοδο 2008-2009.

Αναλυτικότερα, οι μεταβολές της απασχόλησης κατά την περίοδο 2008-2009 (Γ' τρίμηνο) χαρακτηρίζονται από τη μείωση της απασχόλησης των ατόμων με υψηλό και μεσαίο επίπεδο εκπαίδευσης και για τα δύο φύλα και κυρίως από τη σημαντική απώλεια θέσεων εργασίας για τους άνδρες με υψηλό και μεσαίο επίπεδο εκπαίδευσης αφενός και αφετέρου, από τη σχετικά ικανοποιητική αύξηση της απα-

σχόλησης των γυναικών με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης κατά 3%.

Οι μεταβολές της απασχόλησης χαρακτηρίζονται επίσης από τη σημαντική μείωση της απασχόλησης που παρουσιάζουν τέσσερις από τους βασικούς κλάδους της οικονομίας. Η μεταποίηση, το χονδρικό και λιανικό εμπόριο, η επισκευή μηχανοκινήτων, οι κατασκευές και οι επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές δραστηριότητες υπέστησαν αθροιστικά, μείωση της απασχόλησης κατά 86.200 θέσεις εργασίας. Σε αντίθεση με τις διαχρονικές τάσεις στο παρελθόν που χαρακτηρίζουν την εξέλιξη των βασικών κλάδων οικονομικής δραστηριότητας, την περίοδο 2008-2009 αυξάνεται σημαντικά η απασχόληση στον πρωτογενή τομέα.

Η μερική απασχόληση των νέων έως 29 χρονών, η πλειοψηφία των οποίων είναι άνδρες, αυξήθηκε κατά 9,8% σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο. Η αύξηση αυτή σε συνδυασμό με τη μεγαλύτερη συγκριτικά μείωση της συνολικής απασχόλησης αυτής της ηλικιακής ομάδας, δείχνει ότι η πλήρης απασχόληση των νέων μειώθηκε κατά 33.200 άτομα.

Οι νέοι ηλικίας 15-29 ετών και ιδιαίτερα οι νέες γυναίκες συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν τα υψηλότερα ποσοστά ανεργίας, ωστόσο, σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο, ο κίνδυνος απώλειας θέσεων εργασίας εμφανίζεται πολύ αυξημένος για τα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας και ειδικότερα για τους άνδρες άνω των 45 ετών.

Παρότι η εκπαίδευση θεωρείται γενικά παράγοντας που αυξάνει τη δυνατότητα πρόσβασης στην απασχόληση, φαίνεται ότι η κρίση στην αγορά εργασίας δεν επηρεάζει μόνο τα άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, αλλά και αυτά με υψηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης, αν ληφθεί υπόψη η επιμονή του υψηλού ποσοστού ανεργίας των ατόμων με μεσαίο και υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης σε συνδυασμό με το ότι τα 2/3 της αύξησης των ανέργων για την περίοδο 2008-2009 προέρχεται από την αύξηση της ανεργίας των ατόμων αυτών. Τέλος, φαίνεται ότι η σημαντική αύξηση της ανεργίας κατά την περίοδο 2008-2009 οφείλεται κυρίως στην αύξηση των ανέργων που έχουν εργασθεί στο παρελθόν και αυτών που είναι άνεργοι για λιγότερο από 12 μήνες.

Από την εικόνα που παρουσιάζει η αγορά εργασίας στη χώρα μας κατά την περίοδο 2008-2009 θα μπορούσε να συμπεράνει κανείς ότι η βελτίωση της απασχόλησης και η καταπολέμηση της ανεργίας δύσκολα θα επι-

τευχθούν μόνο με λήψη μέτρων υποστήριξης κάποιων συγκεκριμένων ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Φαίνεται ότι απαιτείται ένας συνδυασμός μέτρων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, τόσο για την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας και την άσκηση πολιτικών οικονομικής ανάπτυξης, όσο και για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης.⁵

Βιβλιογραφία

- Γενική Γραμματεία ΕΣΥΕ, *Έρευνες Εργατικού Δυναμικού 2008, 2009*, Γ' τρίμηνο.
<http://www.statistics.gr>
- Κετσετζοπούλου Μ., 2002, «Γυναικεία απασχόληση», *Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2001*, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ.125-128.
- Κρητικίδης Γ., 2009, «Απασχόληση και ανεργία το Β' τρίμηνο του 2009», *Ενημέρωση*, τ. 165, Οκτώβριος, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, σ. 2-26.
- Κρητικίδης Γ., 2009, «Οι μεταβολές της μισθωτής εργασίας 2008-2009», *Ενημέρωση*, τ. 166, Νοέμβριος, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, σ. 2-13.
- Κρητικίδης Γ., 2009 (επιμ.), *Η Ελληνική οικονομία και η απασχόληση το 2009 (Σύνοψη συμπερασμάτων)*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

⁵ Κρητικίδης Γ., 2009, (επιμ.), *Η Ελληνική οικονομία και η απασχόληση το 2009 (Σύνοψη συμπερασμάτων)*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Το «νέο προλεταριάτο»: επισφαλώς εργαζόμενοι – οι παρίες της σύγχρονης αγοράς εργασίας

Αλίκη Μουρίκη

Περίληψη

Το παρόν άρθρο επιχειρεί να προσεγγίσει τρία αλληλένδετα προβλήματα της ελληνικής αγοράς εργασίας. Πρώτον, τη συνεχή εξάπλωση των επισφαλών μορφών απασχόλησης, σε βάρος των ποιοτικών θέσεων εργασίας και τις επιπτώσεις της στα εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων, αλλά και στην κοινωνική συνοχή. Δεύτερον, την καταλληλότητα ή μη των πολιτικών 'ευελιξίας με ασφάλεια' (flexicurity) για την αντιμετώπιση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας, σε ένα περιβάλλον ρευστότητας των εργασιακών σχέσεων. Και τρίτον, το έλλειμμα κοινωνικής εμπιστοσύνης και την απουσία συναινετικής κουλτούρας στην Ελλάδα. Απουσία που σηματοδοτεί την αδυναμία σύναψης δίκαιων και βιώσιμων συμφωνιών, για την αντιμετώπιση των σημαντικών προκλήσεων και των κρίσιμων προβλημάτων της αγοράς εργασίας και του κράτους-πρόνοιας.

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια, οι βεβαιότητες που αφορούσαν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και το πρότυπο της εξασφαλισμένης μισθωτής απασχόλησης μέχρι τη συνταξιοδότηση, έχουν καταρρεύσει, σηματοδοτώντας μια επώδυνη ανατροπή όσων συνιστούσαν, για πολλές δεκαετίες, τον πυρήνα της ευημερίας των αναπτυγμένων χωρών. Οι ρυθμίσεις της κοινωνικής σφαίρας που είχαν διαμορφωθεί στο φορντικό παραγωγικό υπόδειγμα, σταδιακά παραχώρησαν τη θέση τους στους μηχανισμούς της αγοράς, τόσο στις ιδιωτικές, όσο και στις δημόσιες επιχειρήσεις-οργανισμούς. Προκειμένου να εξυπηρετήσουν τον υπέρτατο στόχο της (άμεσης) κερδοφορίας και με το βλέμμα στραμμένο στους χρηματοοικονομικούς δείκτες, οι επιχειρήσεις-οργανισμοί έδωσαν υπερβολική βαρύτητα στη μείωση του εργασιακού κόστους, μέσα από πολιτικές διαχείρισης του εργατικού δυναμικού. Στις σημερινές συνθήκες κρίσης μάλιστα, αυτή η πάση θυσία, συμπίεση

του εργατικού κόστους προσλαμβάνει διαστάσεις επιδημίας.

Το βάρος της προσαρμογής στις νέες συνθήκες και της διατήρησης της ανταγωνιστικότητας των οικονομιών έχει μετατεθεί δυσανάλογα στους ώμους των πιο ευάλωτων τμημάτων του εργατικού δυναμικού, που καλούνται να θυσιάσουν τις συνθήκες και τους όρους εργασίας τους, τις επαγγελματικές προοπτικές τους, τις προσωπικές τους στρατηγικές, στο όνομα της βελτίωσης των οικονομικών δεικτών. Αντί το κράτος να παρέχει προστασία απέναντι στη φτώχεια, την ανεργία και την ασθένεια, οι πολίτες είναι τώρα υποχρεωμένοι να κάνουν τις δικές τους διευθετήσεις σε αυτά τα κρίσιμα θέματα (Ronneberger, 2008). Σύμφωνα με τον Beck, οι εξελίξεις αυτές, θέτουν υπό αμφισβήτηση την κεντρική αρχή στην οποία βασιζόταν η κοινωνία της εργασίας, δηλαδή τη σχετική ασφάλεια της απασχόλησης και τη μακροπρόθεσμη προβλεψιμότητά της (Καρακιουλάφη, 2006). Αυτή η μετατόπιση των κινδύνων και της αβεβαιότητας από τους εργοδότες και το κράτος προς τους εργαζόμενους αποτελεί το βασικό συστατικό της επισφαλούς απασχόλησης.

Στο σύγχρονο, «ευέλικτο καπιταλισμό, το ζητούμενο για τους εργαζόμενους, που είναι ολοένα και περισσότερο εκτεθειμένοι στους κινδύνους των αγορών, δίχως «μαξιλάρι ασφαλείας», δεν είναι πλέον η βελτίωση των όρων και συνθηκών εργασίας και διαβίωσης, αλλά η διατήρηση των εγγυήσεων και των προστατευτικών μηχανισμών που τους παρείχε το μεταπολεμικό κοινωνικό συμβόλαιο. Εγγυήσεις που δεν αποτελούν πλέον αυτονόητο κοινωνικό δικαίωμα καθολικής εφαρμογής, αλλά ένα πρόνομο υπό αμφισβήτηση, ακόμη και για τα πιο προστατευμένα τμήματα του εργατικού δυναμικού, τα οποία βιώνουν κι αυτά μια συνεχή διολίσθηση των κοινωνικών και εργασιακών δικαιωμάτων τους σε χαμηλότερα επίπεδα.

Ποιο είναι το σύγχρονο «προλεταριάτο»;

Ορισμός της επισφαλούς απασχόλησης

Η μετα-φορντική κοινωνία της εργασίας είναι κατακερματισμένη –όπως επισημαίνει ο γάλλος κοινωνιολόγος R. Castel– σε διάφορα κομμάτια: στη «ζώνη της ένταξης», που αποτελείται από τους εργαζόμενους που απολαμβάνουν μια «κανονική» και προστατευμένη σχέση εργασίας, στη «ζώνη του αποκλεισμού»,

που αποτελείται από τα άτομα που έχουν αποκοπεί από τη δυνατότητα πρόσβασης σε μια «τυπική» αμειβόμενη απασχόληση και σε μια νέα, ενδιάμεση, γκρίζα «ζώνη της αβεβαιότητας» που περιλαμβάνει αυτούς που αποτελούν το λεγόμενο νέο εφεδρικό στρατό των επισφαλώς απασχολούμενων (Ronneberger, 2008).

Η έννοια της *επισφάλειας* (precarity) δεν πρέπει να συγχέεται με την έννοια της *ανασφάλειας* (insecurity). Η εργασιακή *ανασφάλεια* έχει να κάνει κυρίως με την έκθεση των εργαζομένων στον κίνδυνο της απόλυσης και τη δυσχέρεια εξεύρεσης μιας νέας θέσης εργασίας, ενώ η *επισφάλεια* της απασχόλησης ταυτίζεται με θέσεις εργασίας χαμηλής ποιότητας, με περιορισμένα ή και καθόλου εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα, που δεν επιτρέπουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Οι εργαζόμενοι που ανήκουν στη «ζώνη της επισφάλειας» ή της αβεβαιότητας είναι, επομένως, όλοι όσοι απασχολούνται με ασταθή και απρόβλεπτη εργασία, χωρίς τις εγγυήσεις μιας «κανονικής» εργασιακής σχέσης. Σε όρους εισοδήματος, ένα άτομο θεωρείται ότι εισέρχεται στη ζώνη της επισφάλειας όταν το εισόδημά του δεν ξεπερνά το 60% του μέσου εισοδήματος (Ronneberger, 2008).

Το επισφαλές εργατικό δυναμικό, που ορισμένοι μελετητές έχουν χαρακτηρίσει ως το «νέο προλεταριάτο» ή *précarariat* (κατά το *proletariat*), περιλαμβάνει στις τάξεις του ένα ευρύ φάσμα κατηγοριών απασχολούμενων στην επίσημη αγορά εργασίας, με έντονα ανομοιογενή χαρακτηριστικά, όπως είναι:

- Οι απασχολούμενοι μέσω των «Εταιρειών Προσωρινής Απασχόλησης» (Ε.Π.Α.), οι οποίες «ενοικιάζουν» ή «δανείζουν» στις επιχειρήσεις-πελάτες τους (έναντι αμοιβής) εργαζόμενους για να καλύψουν έκτακτες, προσωρινές ή εποχιακές ανάγκες. Ο «δανεισμός προσωπικού» πραγματοποιείται στο πλαίσιο μιας τριαδικής σχέσης, όπου οι Ε.Π.Α. αποτελούν τον *άμεσο* εργοδότη, η επιχείρηση τον *έμμεσο* εργοδότη, ενώ ο εργαζόμενος το αντικείμενο ενοικίασης/δανεισμού. Θεωρητικά, βάσει του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου (ν.2596/2001), οι προσωρινά απασχολούμενοι απολαμβάνουν όλα τα πλεονεκτήματα και τους όρους αμοιβής που ορίζουν οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας. Στην πράξη, ωστόσο, οι όροι εργασίας του ενοικιαζόμενου εργαζόμενου είναι κατά κανόνα υποδεέστεροι αυτών που ισχύουν για το προσωπικό του έμμεσου εργοδότη, οι αμοιβές τους συχνά υπολείπονται των κατώτατων ορίων που ορίζει η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας, η δε διάρκεια της ενοικίασης μπορεί να υπερβαίνει την επιτρεπόμενη χρονική διάρκεια των 12-18 μηνών. Ο αριθμός των εργαζομένων μέσω των Ε.Π.Α. κυμαίνεται εποχιακά, αλλά σύμφωνα με την Ένωση Εταιρειών Προσωρινής Απασχόλησης υπολογίζεται στις περίπου 10.000 άτομα, ενώ άλλες εκτιμήσεις ανεβάζουν τον αριθμό αυτό στις 30.000.¹
- Οι ψευδο-ανεξάρτητοι απασχολούμενοι, οι οποίοι εργάζονται είτε με σύμβαση έργου ή με σύμβαση παροχής υπηρεσιών και αμείβονται για τις υπηρεσίες τους με Δελτίο Παροχής Υπηρεσιών (το λεγόμενο «μπλοκάκι»). Η συνεχής απασχόλησή τους στον ίδιο εργοδότη συνήθως υποκρύπτει σχέση εξαρτημένης εργασίας, ακόμη και όταν η εργασία παρέχεται στο σπίτι του/της εργαζόμενου/ης (π.χ. φασόν, τηλεργασία). Ο αριθμός των αυτόνομων εργαζομένων αυξάνεται αλματωδώς και ήδη υπολογίζονται στις 270.000 άτομα, ενώ άλλες 70.000 εργάζονται με καθεστώς εργολαβίας.
- Οι απασχολούμενοι με εκ περιτροπής εργασία, σε επιχειρήσεις που αναγκάζονται να περιορίσουν τη δραστηριότητά τους (περίπου 40.000 άτομα).
- Ορισμένες κατηγορίες μερικά απασχολούμενων και προσωρινά απασχολούμενων (εποχιακοί, ωρομίσθιοι, κ.ά.).
- Οι απασχολούμενοι σε επιδοτούμενα προγράμματα θέσεων εργασίας («Νέες Θέσεις Εργασίας», Stage, κ.ά.).
- Γενικά, όσοι αμείβονται με εξαιρετικά χαμηλούς μισθούς οι οποίοι δεν τους επιτρέπουν μια στοιχειωδώς αξιοπρεπή διαβίωση, οι λεγόμενοι εργαζόμενοι-φτωχοί.²

¹ Βλ. Γκιόλιας, 2010 και Γεωργιάκης, 2010.

² Το ποσοστό των φτωχών μισθωτών στη χώρα μας (14%) παρουσιάζεται σχεδόν διπλάσιο του αντίστοιχου μέσου κοινοτικού, παρόλο που η μερική απασχόληση στην Ελλάδα (βασική αιτία της φτώχειας των εργαζομένων) αποτελεί πολύ μικρό ποσοστό της συνολικής απασχόλησης, 6%, σε σύγκριση με 18,8% στην Ε.Ε.-27 (βλ. συνέντευξη Γ. Κουζή στην εφημερίδα *Αυγή*). Αντίστοιχα, το ποσοστό των χαμηλόμισθων μεταξύ των εργαζομένων στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα ανέρχεται στο 18% του συνόλου (βλ. *Ενημέρωση*, 2009). Η έννοια του «φτωχού εργαζόμενου» διαφέρει από την έννοια του «χαμηλά αμειβόμενου εργαζόμενου», καθώς οι δεύτεροι μπορεί να ζουν σε μη-φτωχά νοικοκυριά.

Ο συνολικός αριθμός όλων όσοι απασχολούνται με πρόσκαιρη, επισφαλή και κακοπληρωμένη εργασία, με ελλιπή ή καθόλου δικαιώματα, είναι δύσκολο να υπολογιστεί, καθώς το περίγραμμά τους είναι συχνά ασαφές, ωστόσο εκτιμάται ότι στον επίσημο τομέα της οικονομίας υπερβαίνουν τις 400.000 (βλ. Γεωργιάκης, 2010). Εάν δε συνυπολογίσουμε και τους μερικά και προσωρινά απασχολούμενους (273.000 και 355.000 αντίστοιχα το 2^ο τρίμηνο του 2009), υπερβαίνουν το 1 εκ. άτομα, δηλ. περίπου το 22% του εργατικού δυναμικού της χώρας. Σε αυτούς πρέπει να προσθέσει κανείς και το εξαιρετικά υψηλό ποσοστό όσων εργάζονται με αδήλωτη και ανασφάλιστη εργασία, οι οποίοι, σύμφωνα με εκτιμήσεις του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και της ΓΣΕΕ, ανέρχονται σε περίπου άλλο 1 εκ. άτομα.³ Δηλαδή, σχεδόν 4 στους 10 εργαζόμενους (στον επίσημο και στον άτυπο τομέα της οικονομίας) εργάζονται σε καθεστώς επισφάλειας, ή/και σε υποδέστερες θέσεις εργασίας. Οι γυναίκες και οι νέοι υπερ-εκπροσωπούνται σε όλες τις κατηγορίες της επισφαλούς απασχόλησης, νόμιμης και μη.

Ο αριθμός των επισφαλώς απασχολούμενων μεγαλώνει διαρκώς, όσο αυξάνονται η προσωρινή και η μερική απασχόληση: σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, η προσωρινή απασχόληση αυξήθηκε μέσα σε ένα χρόνο (2^ο τρίμηνο 2008 με 2^ο τρίμηνο 2009) κατά 3,6%, σε βάρος της μόνιμης απασχόλησης που σημείωσε υποχώρηση. Η δε μερική απασχόληση αυξήθηκε κατά 20,4% την ίδια περίοδο (ΕΣΥΕ, 2009). Η μείωση της μόνιμης απασχόλησης, προς όφελος της προσωρινής και μερικής απασχόλησης, παρατηρείται κυρίως στους κλάδους της εκπαίδευσης, του τουρισμού, του εμπορίου, στη δημόσια διοίκηση και την κοινωνική ασφάλιση (Κρητικίδης, 2009β). Η εργασία στο δημόσιο δεν αποτελεί πλέον εχέγγυο για ποιοτικά καλύτερες και πιο προστατευμένες θέσεις εργασίας, καθώς στο δημόσιο τομέα απασχολείται το 11% του συνόλου των μερικά απασχολούμενων και το 28% των προσωρινά απασχολούμενων (Κρητικίδης, 2009α).

³ Σύμφωνα με τη ΓΣΕΕ, η ανασφάλιστη εργασία έχει προσλάβει εκρηκτικές διαστάσεις στη χώρα μας, με αποτέλεσμα το 35% των ιδιωτικών υπαλλήλων να εργάζεται ανασφάλιστο ή ελλιπώς ασφαλισμένο (βλ. συνέντευξη Θ. Βασιλόπουλου στην εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*).

Η διεύρυνση της 'ζώνης της αβεβαιότητας'

Το φαινόμενο της επισφαλούς απασχόλησης δεν αναδύθηκε πρόσφατα. Υπήρχε από τότε που καθιερώθηκε η μισθωτή απασχόληση.⁴ Άρχισε, ωστόσο, να γιγαντώνεται από τη δεκαετία του 1970 και μετά με την πετρελαϊκή κρίση, για να προσλάβει διαστάσεις επιδημίας στις σημερινές συνθήκες όξυνσης της ανταγωνιστικότητας και διεθνούς οικονομικής κρίσης. Μεταξύ των αναλυτών που ασχολήθηκαν με το φαινόμενο, ο Bourdieu, το 1998, υποδείκνυε την επισφάλεια (*precarité*) ως την πηγή των κοινωνικών προβλημάτων του 20^{ου} αιώνα, ο δε Beck το 2000, στο βιβλίο του *The brave new world of work*, αναφέρεται στη δημιουργία μιας «νέας πολιτικής οικονομίας της αβεβαιότητας» (Kalleberg, 2009).

Αυτό που αποτελεί, ωστόσο, καινούργιο φαινόμενο είναι το γεγονός ότι η «ζώνη της αβεβαιότητας» εξαπλώνει τα όριά της πέρα από τη δευτερεύουσα αγορά εργασίας και αρχίζει βαθμιαία να περιλαμβάνει και τους απασχολούμενους στην κύρια αγορά εργασίας, όχι μόνο γιατί η εξασφάλιση μιας σταθερής εργασίας πλήρους απασχόλησης καθίσταται ολοένα και δυσχερέστερη, αλλά και γιατί τα πάντα είναι ρευστά και υπό αίρεση ακόμη και για τα πιο προστατευμένα στρώματα του εργατικού δυναμικού. Η πρόσβαση στις 'καλές' θέσεις εργασίας συνδέεται ολοένα και πιο στενά με το διαθέσιμο προσωπικό κοινωνικό κεφάλαιο μιας διαρκώς συρρικνούμενης προνομιούχας ομάδας του πληθυσμού.

Το «σύγχρονο προλεταριάτο», επομένως, δεν αποτελείται πλέον αποκλειστικά από νέους, γυναίκες και μετανάστες, ή ανειδίκευτους εργαζόμενους που ανήκουν στην 'περιφέρεια'. Τροφοδοτείται ολοένα και περισσότερο, τόσο με άτομα (συνήθως νέους) με υψηλά τυπικά προσόντα που αδυνατούν να βρουν σημείο εισόδου, όσο και με άτομα της κύριας αγοράς εργασίας, που έχουν μεν μια σταθερή, πλήρη (συχνά και καλοπληρωμένη) θέση εργασίας, τα οποία, ωστόσο, κινδυνεύουν ανά πάσα στιγμή με απόλυση ή υποχρεώνονται να εργάζονται με μειωμένο ωράριο, ή σε διαθεσιμότητα εργασίας, με συνέπεια τη δραστική μείωση του εισοδήματός τους. Ωστόσο, αναμφίβολα, αυτοί που πλήττονται περισσότερο από την επισφάλεια είναι όσοι ανήκουν στην πρώτη κατη-

⁴ Η έλλειψη διαχρονικών και συγκρίσιμων ποσοτικών στοιχείων δυσχεραίνει σημαντικά τη στατιστική απεικόνιση της εξέλιξης της επισφαλούς απασχόλησης.

γορία, και κυρίως τα φτωχά νοικοκυριά και οι μετανάστες.

Αυτή η διάχυση του κινδύνου της επισφάλειας (αλλά και της ανασφάλειας) συνδέεται με μια διπλή διαδικασία εξατομίκευσης: η πρώτη είναι ότι ο κίνδυνος δεν αφορά πλέον μόνο συγκεκριμένες ομάδες ή πληθυσμούς «υψηλού κινδύνου», αλλά ευρύτερες κατηγορίες 'απασχολήσιμων'. Η δεύτερη συνδέεται με τη διαχείριση των κινδύνων, η οποία τείνει να γίνει ατομική υπόθεση (Καρακιουλάφη, 2006).

Μια άλλη ουσιαστική διαφορά της σημερινής επισφάλειας της εργασίας σε σχέση με την επισφάλεια προηγούμενων ιστορικών περιόδων είναι ότι αυτή εξαπλώνεται σε συνθήκες ενός ιδεολογικού κενού και μιας προϊούσας απορρύθμισης της αγοράς εργασίας, στη λογική της συμπίεσης του εργατικού κόστους, ακόμη και σε συνθήκες κερδοφορίας. Τόσο η απαξίωση των αριστερών ιδεολογιών, όσο και η αποδυνάμωση του εργατικού κινήματος, διαμορφώνουν ένα δυσμενέστερο, σε σχέση με το παρελθόν, περιβάλλον το οποίο ευνοεί την εξάπλωση της επισφάλειας (Kalleberg, 2009).

Η άνθιση υποδεέστερων θέσεων εργασίας στην Ελλάδα και την Ε.Ε.

Τρεις είναι, κυρίως, οι εξελίξεις που σηματοδότησαν την ταχεία εξάπλωση της επισφαλούς απασχόλησης: (α) το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης, (β) η τριτογενοποίηση της οικονομίας και (γ) η διάδοση των Τεχνολογιών Πληροφόρησης και Επικοινωνίας. Η εξάπλωση της επισφάλειας, όπως παρατηρεί ο αμερικανός κοινωνιολόγος Kalleberg (2009), αποτυπώνεται σε μια σειρά από εξελίξεις στην αγορά εργασίας, όπως:

- Μείωση του μέσου χρόνου παραμονής στον ίδιο εργοδότη.
- Αύξηση (ή σταθεροποίηση σε υψηλά επίπεδα) της μακροχρόνιας ανεργίας.
- Αύξηση της αβεβαιότητας σε σχέση με τη δυνατότητα των εργαζομένων, σε περίπτωση απόλυσης, να βρουν σύντομα άλλη θέση εργασίας.
- Εξάπλωση των άτυπων μορφών εργασίας και της περιστασιακής απασχόλησης, ως αποτέλεσμα της ανάθεσης σε εξωτερικούς συνεργάτες (με τη μέθοδο της υπεργολαβίας) ορισμένων δραστηριοτήτων που προηγουμένως εκτελούνταν από το μόνιμο προσωπικό μιας επιχείρησης ή οργανισμού

(π.χ. καθαριότητα, συντήρηση και φύλαξη κτιρίων, σίτιση μεγάλων μονάδων).

- Αύξηση των σχημάτων κοινωνικής ασφάλισης που στηρίζονται κυρίως στις συνεισφορές των εργαζομένων, παρά των εργοδοτών και του κράτους, με συνακόλουθη αναδιανομή και των κινδύνων.

Στην Ελλάδα, το παραγωγικό υπόδειγμα που κυριαρχεί τις τελευταίες δεκαετίες, σε συνδυασμό με τις στρεβλώσεις και τις παθολογίες της αγοράς εργασίας,⁵ αποτέλεσαν πρόσφορο έδαφος για την ευρεία διάδοση θέσεων εργασίας χαμηλής ποιότητας και ελάχιστα ελκυστικών. Οι άτυπες μορφές απασχόλησης, η παράνομη ή «μαύρη» εργασία, η προσφορά θέσεων χαμηλής ειδίκευσης και χαμηλών αμοιβών τείνουν σιγά-σιγά να αποτελούν τον κανόνα, ενώ οι ποιοτικές θέσεις απασχόλησης, με αξιοπρεπείς όρους και αμοιβές, την εξαίρεση. Δεδομένου ότι η συντριπτική πλειοψηφία των ελληνικών επιχειρήσεων είναι μικρού ή πολύ μικρού μεγέθους και πλήττονται ιδιαίτερα από την κρίση, η τάση αυτή έχει επιδεινωθεί τα τελευταία χρόνια, με απρόβλεπτες συνέπειες στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, αλλά και την κοινωνική συνοχή. Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι αυτή η πρακτική υποκατάστασης των ποιοτικών θέσεων εργασίας με υποδεέστερες, δεν έχει να κάνει αποκλειστικά με οικονομικούς λόγους, αλλά και με την παγιωμένη νοοτροπία των εργοδοτών (όχι μόνο των μικρών αλλά και των μεγαλύτερων επιχειρήσεων) που αντιμετωπίζουν τους εργαζόμενους ως ένα επαχθές κόστος που πρέπει πάση θυσία να ελαχιστοποιηθεί και όχι ως επένδυση και παραγωγικό συντελεστή.

Η άνθιση των υποδεέστερων θέσεων εργασίας και της επισφαλούς απασχόλησης δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό «προνόμιο». Το φαινόμενο παρατηρείται, με μεγαλύτερη ή μικρότερη ένταση, σε όλες τις αναπτυσσόμενες οικονομίες. Στη Γερμανία, για παράδειγμα, περίπου 13 εκ. εξαρτημένοι μισθωτοί βρίσκονται σε επισφαλείς εργασιακές σχέσεις. Εξ αυτών, τα 4,5 εκ. ανήκουν στην ομάδα των "Ich-AGs", των επιδοτούμενων προγραμμάτων ίδρυσης

⁵ Χαρακτηριστικό παράδειγμα στρεβλώσεων αποτελεί η λειτουργία παράλληλων και αλληλοσυμπληρούμενων αγορών εργασίας, όπως επίσης, η απουσία «σημείων εισόδου» για τους νέους και τις γυναίκες, η χαμηλή κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, ο υψηλός βαθμός παράνομης ευελιξίας, η εκτεταμένη παραβίαση της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας κ.ά.

νέων ατομικών επιχειρήσεων Start-ups (Ronneberger, 2008). Η εκ περιτροπής απασχόληση του προσωπικού κάνει θραύση ακόμη και σε μεγάλες ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, όπως η British Airways, η VW, η Cartier, η ισπανική τράπεζα BBVA κ.ά. (Κουναλάκη, 2009). Ακόμη και στην Ιαπωνία, χώρα με μακρά παράδοση στην προστασία της απασχόλησης, το προσωπικό που εργάζεται με πρόσκαιρη ή μερική απασχόληση δεν απολαμβάνει σχεδόν καμμίας προστασίας, σε αντίθεση με τους «κανονικούς» εργαζόμενους.

Επιπτώσεις της αυξανόμενης επισφάλειας της εργασίας

Επιπτώσεις στα εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων: εργαζόμενοι πολλών ταχυτήτων

Η ραγδαία εξάπλωση των άτυπων και επισφαλών μορφών απασχόλησης έχει ως συνέπεια την παγίωση αλλά και την όξυνση των διακρίσεων ανάμεσα στα διάφορα τμήματα του εργατικού δυναμικού (τον 'κορμό' και την 'περιφέρεια'), με αποτέλεσμα να δημιουργούνται εργαζόμενοι πολλών ταχυτήτων, με έντονες διαφοροποιήσεις ως προς την πρόσβαση σε μια σειρά από θεμελιώδη δικαιώματα. Από τη μία πλευρά, οι εργαζόμενοι που βρίσκονται «εντός των τειχών», δηλαδή απασχολούνται στην προστατευμένη αγορά εργασίας, απολαμβάνουν πλήρη εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα και όλες τις εγγυήσεις του κοινωνικού κράτους (τουλάχιστον στο βαθμό που δεν τους έχει επηρεάσει η οικονομική κρίση). Από την άλλη, οι ευρισκόμενοι «εκτός των τειχών», όσοι δηλαδή εργάζονται με περιστασιακή και επισφαλής απασχόληση, αντιμετωπίζουν μια σειρά από *θεμελιώδεις διακρίσεις* σε σχέση με τους «κανονικούς» εργαζόμενους, όπως:

- Χαμηλές και ασταθείς αμοιβές, που σπάνια τους εξασφαλίζουν ένα ανεκτό και σταθερό (χωρίς διακυμάνσεις) επίπεδο διαβίωσης.
- Ασταθή και κυμαινόμενα ωράρια.
- Έλλειψη επαγγελματικών προοπτικών και δυνατότητας βελτίωσης των δεξιοτήτων τους.
- Χαμηλό βαθμό ικανοποίησης από την εργασία.
- Στέρηση όχι μόνο βασικών εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά και της δυνατότητας να διεκδικήσουν συλλο-

γικά καλύτερες συνθήκες εργασίας. Σε πλείστες περιπτώσεις επισφαλών μορφών απασχόλησης, ο φόβος της απόλυσης αλλά και η ασάφεια της σχέσης εργοδότη/εργαζόμενου δεν επιτρέπει την αξιοποίηση των παραδοσιακών εργαλείων συνδικαλιστικής δράσης. Εναντίον ποιου να δράσει ο εργαζόμενος με «μπλοκάκι» ή με τη μέθοδο της ενοικίασης προσωπικού; Πώς οργανώνεται συλλογικά ένας εργαζόμενος με ρευστό εργασιακό καθεστώς, με εναλλασσόμενους, πολλαπλούς, ή και 'αόρατους' εργοδότες;

- Αυξημένη εργασιακή ανασφάλεια: η μονιμότητα της θέσης εργασίας αντικαθίσταται από τη μονιμότητα της ανασφάλειας.
- Αδυναμία ασφαλών μεταβάσεων μεταξύ εργασίας και ανεργίας ή άλλων δραστηριοτήτων (εκπαίδευση, φροντίδα παιδιών και ηλικιωμένων).
- Το κунήγι της πολλαπλής απασχόλησης, προκειμένου να συγκεντρωθεί ένα αξιοπρεπές εισόδημα, με αποτέλεσμα συχνά την αυτοεκμετάλλευση και την υπερκόπωση.
- Την υποχρέωση να είναι διαθέσιμοι και απολύτως ευέλικτοι, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν σε οποιαδήποτε ευκαιρία απασχόλησης προκύψει.
- Τη σύγχυση των ορίων μεταξύ εργασίας καισχόλης, καθώς ο ιδιωτικός χώρος ταυτίζεται με τον επαγγελματικό (π.χ. στην περίπτωση των αυτόνομων εργαζομένων ή των εργαζομένων κατ' οίκον).
- Τη διευρυνόμενη αναντιστοιχία των τυπικών προσόντων τους με την ποιότητα των προσφερόμενων θέσεων εργασίας. Χαρακτηριστικό θύμα αυτής της τάσης είναι οι σημερινοί νέοι στην Ελλάδα που βιώνουν την απαξίωση των τίτλων σπουδών τους (συχνά κατακτημένων με πολύχρονη προσπάθεια και δαπανηρές σπουδές), όταν αναγκάζονται να αποδεχτούν θέσεις εργασίας χαμηλής ειδίκευσης, χαμηλού κύρους και χαμηλών αμοιβών, χωρίς προοπτικές καριέρας (τα λεγόμενα 'Mc jobs'⁶), προκειμένου να καταφέρουν να εισέλθουν στην αγορά εργασίας.

⁶ Ο όρος διαδόθηκε ευρύτερα από τον συγγραφέα του βιβλίου *Generation X.*, Douglas Coupland, το 1991.

Επιπτώσεις στην κοινωνική συνοχή

Η αύξηση της επισφαλούς εργασίας έχει ως συνέπεια τον κατακερματισμό της κοινωνίας με την περαιτέρω αύξηση των ανισοτήτων, της αβεβαιότητας και της αστάθειας, γεγονός που διαβρώνει τα θεμέλια του μεταπολεμικού κοινωνικού συμβολαίου. Ειδικότερα, η αύξηση της επισφάλειας έχει ως αποτέλεσμα:

- Την αύξηση του αισθήματος ανασφάλειας, όχι μόνο των εργατικών, αλλά και των μεσαίων στρωμάτων.
- Την αλματώδη διόγκωση των χρεών των νοικοκυριών και των χρεοκοπιών.
- Τις βλαβερές συνέπειες στην υγεία και το στρες.
- Την έλλειψη ευκαιριών κοινωνικής ανόδου.
- Την αύξηση της απαισιοδοξίας και τη μείωση της ικανοποίησης από το επίπεδο ζωής.
- Τη μείωση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς.
- Αρνητικές επιπτώσεις στο κοινωνικό κεφάλαιο.⁷
- Την υποκατάσταση της συλλογικής αλληλεγγύης που σφυρηλατείται μέσα από τις κοινές εργασιακές εμπειρίες, με την ατομιστική προσέγγιση στην επίλυση των εργασιακών προβλημάτων (Ronneberger, 2008).
- Τη συρρίκνωση του κράτους-πρόνοιας.
- Τη χαμηλή αυτοεκτίμηση και το πεσμένο ηθικό όσων εργάζονται με πρόσκαιρες και επισφαλείς μορφές απασχόλησης και την αίσθηση ότι είναι 'αναλώσιμοι' και αντικαταστάσιμοι.⁸
- Την αύξηση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού, ως αντίδραση ενός τμήματος του ντόπιου εργατικού δυναμικού, που αισθάνεται ότι απειλείται με εκτόπιση από την αγορά εργασίας λόγω της αθρόας εισροής μεταναστών (νόμιμων και παράνομων), που θα ήταν διατεθειμένοι να αποδεχτούν δυσμενέστερους όρους εργασίας.

Επίσης, η αβεβαιότητα για το μέλλον και η αδυναμία πρόβλεψης της επαγγελματικής διαδρομής, ευθύνονται και για την καθυστέρηση δημιουργίας οικογένειας, αλλά και για τη διστακτικότητα απόκτησης τέκνων (ιδίως πάνω από 1). Σε γενικές γραμμές, μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι οι επισφαλώς απασχολούμενοι αντιμετωπίζουν έναν μερικό κοινωνικό αποκλεισμό, καθώς στερούνται πλήρους πρόσβασης σε μια σειρά από κοινωνικά αγαθά, αλλά και των κοινωνικών δεσμών που διαμορφώνονται στο πλαίσιο ενός εργασιακού χώρου, στο περιθώριο του οποίου κινούνται (Καρακιουλάφη, 2006).

Οι επιπτώσεις της διάχυσης της επισφάλειας δεν περιορίζονται μόνο στην αγορά εργασίας και τον κοινωνικό ιστό. Εξαπλώνονται και στο πεδίο της οικονομίας. Αυτή η συνεχής υποβάθμιση των όρων και των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων κάθε άλλο παρά ευνοεί μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα τις επιχειρήσεις, αλλά και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Μέσα από αυτήν την αδιέξοδη «κούρσα προς τον πάτο», όχι μόνο αναπαράγεται, αλλά και ενισχύεται το σαθρό παραγωγικό υπόδειγμα της χώρας μας που βασίζεται κυρίως στο χαμηλό εργατικό κόστος, τις παθητικές και συχνά παράνομες μορφές ευελιξίας, την απουσία καινοτομίας και τις κρατικές/κοινοτικές επιδοτήσεις. Το παραγωγικό σύστημα παραμένει, έτσι, εγκλωβισμένο σε ένα φαύλο κύκλο χαμηλών επιδόσεων, τεχνολογικής υστέρησης και επικυριαρχίας της 'κουλτούρας της ευκολίας', με κύρια χαρακτηριστικά την εσωστρέφεια και τις μειωμένες προσδοκίες.

⁷ Βλ. Putnam, R., (2000), *Bowling alone: the collapse and revival of American Community*, New York: Simon & Schuster στο Kalleberg, 2009.

⁸ Θεωρητικά, με την ευρεία εξάπλωση της επισφαλούς απασχόλησης σε όλους τους κλάδους της οικονομίας, καμμία επαγγελματική κατηγορία, οποιουδήποτε στάτους, δεν είναι θωρακισμένη απέναντι σε αυτό το ενδεχόμενο.

Η πολιτική ατζέντα της ‘ευελιξίας με ασφάλεια’ ως απάντηση στις υπερβολές της απορρύθμισης

Τα κύρια συστατικά των πολιτικών ‘ευελιξίας με ασφάλεια’

Οι υπερβολές της απορρύθμισης και της νεοφιλελεύθερης προσέγγισης στην επίλυση των προβλημάτων ανταγωνιστικότητας των οικονομιών, δημιούργησαν σοβαρές ανισορροπίες εις βάρος της εργασίας, τις οποίες οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις επιχείρησαν να αμβλύνουν με μέτρα που αποσκοπούσαν στον περιορισμό της ανασφάλειας των εργαζομένων (τουλάχιστον στην πρωτεύουσα αγορά εργασίας) και την απορρόφηση των κραδασμών της αναδιάρθρωσης, σε συνδυασμό με τη μείωση των κινδύνων για τις επιχειρήσεις.

Ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία πολιτικής που χρησιμοποιήθηκαν για την επίτευξη αυτού του σκοπού ήταν και η δραστήρια προώθηση της ατζέντας της ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity) από τα μέσα της δεκαετίας του '90 και μετά. Σταδιακά, η ατζέντα αυτή εξελίχθηκε σε κεντρική ευρωπαϊκή πολιτική, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στη διάρκεια της δεκαετίας που πέρασε.⁹

Η ατζέντα της ευελιξίας με ασφάλεια, επιχειρεί να επιλύσει ταυτόχρονα 3 θεμελιώδη προβλήματα του παραγωγικού υποδείγματος που όξυνε η παγκοσμιοποίηση: (α) κατά κύριο λόγο, να θωρακίσει τις επιχειρήσεις από τις συνέπειες της κρίσης αλλά και τον εντεινόμενο ανταγωνισμό με μέτρα περιορισμού του κόστους εργασίας, (β) δευτερευόντως, να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της κρίσης και της αναδιάρθρωσης για τους εργαζόμενους, αλλά και της ελαστικοποίησης των εργασιακών σχέσεων (απολύσεις, ανεργία) και (γ) να εξασφαλίσει παράλληλα, τη βιωσιμότητα του κοινωνικού κράτους και, κατ' επέκταση, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Η ευρεία εφαρμογή ευέλικτων μορφών απασχόλησης αποβλέπουν στη μείωση του εργασιακού κόστους και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας.

Προκειμένου να πετύχουν το στόχο της βελτίωσης της απασχολησιμότητας των εργαζο-

μένων, οι πολιτικές αυτές δίνουν έμφαση στην ασφάλεια της απασχόλησης και όχι μιας συγκεκριμένης θέσης εργασίας (η φιλοσοφία αυτή συμπυκνώνεται στο σύνθημα: «προστατέψτε τους εργαζόμενους, όχι τις θέσεις εργασίας τους»). Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως μέσα από την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (π.χ. ενεργοποίηση των ανέργων με εξατομικευμένη προσέγγισή τους, συμμετοχή τους σε προγράμματα κατάρτισης, συνεχή αναβάθμιση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού, βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, κ.λπ.) και σε μικρότερο βαθμό με ικανοποιητικά επιδόματα ανεργίας για όσο διάστημα ο άνεργος αναζητεί ενεργά μια νέα θέση εργασίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της στροφής των πολιτικών απασχόλησης από την ασφάλεια της θέσης εργασίας στην ασφάλεια της απασχόλησης, αποτελούν οι εργαζόμενοι της Δανίας, οι οποίοι διατρέχουν μεν υψηλό κίνδυνο να απολυθούν από την εργασία τους, καθώς ο δείκτης προστασίας της απασχόλησης στη Δανία είναι από τους χαμηλότερους στην Ε.Ε., από την άλλη όμως, χάρη στις αποτελεσματικές ενεργητικές και παθητικές πολιτικές απασχόλησης (οι οποίες αγγίζουν το 4,5% του ΑΕΠ, όταν στην Ελλάδα αποτελούν μόλις το 0,6% του ΑΕΠ) και το κρατικό κοινωνικό κράτος, πολύ σύντομα βρίσκουν μια νέα εργασία, χωρίς να υποστούν απώλεια εισοδήματος για όσο διάστημα διαρκεί η ανεργία τους (Mouriki, 2009).

Άνιση ανταλλαγή μεταξύ ετεροβαρών εταίρων;

Δεν θα πρέπει να διαφεύγει, ωστόσο, της προσοχής μας το γεγονός ότι, η εφαρμογή των πολιτικών ευελιξίας με ασφάλεια βασίζεται σε μια ασύμμετρη ανταλλαγή μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, καθώς προϋποθέτει αμοιβαίες παραχωρήσεις μεταξύ ετεροβαρών εταίρων. Και μπορεί στο ανώτατο επίπεδο της διαπραγμάτευσης, να διασφαλίζονται ικανοποιητικά τα δικαιώματα των εργαζομένων, εντούτοις, στα κατώτερα επίπεδα λήψης των αποφάσεων και εφαρμογής των πολιτικών, οι δυνάμεις της αγοράς φαίνεται να εξασφαλίζουν «το πάνω χέρι», ενισχύοντας τη διάσταση της ευελιξίας και αποδυναμώνοντας τη διάσταση της ασφάλειας.

Στη διεκυστίνδα μεταξύ εργασίας και κεφαλαίου για την εξεύρεση της χρυσής τομής ανάμεσα στην ευελιξία και την ασφάλεια, οι μεν επιχειρήσεις επιδιώκουν μια όσο το

⁹ Οι βασικές κατευθυντήριες αρχές και τα κύρια συστατικά της στρατηγικής της ‘ευελιξίας με ασφάλεια’ διατυπώθηκαν με σαφήνεια το 2007 στο επίσημο κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής *Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, (COM 359-2007).

δυνατόν μεγαλύτερη ευχέρεια στη διαχείριση του όγκου και του κόστους της απασχόλησης (μέσω, κυρίως, της αριθμητικής και της μισθολογικής ευελιξίας), ενώ οι εργαζόμενοι, από την πλευρά τους, επιζητούν όσο το δυνατόν μικρότερη αβεβαιότητα, ή ανταλλάγματα για τη χαμένη τους ασφάλεια, με τη μορφή αποτελεσματικών πολιτικών απασχόλησης και προνοιακών παροχών. Τα ανταλλάγματα αυτά και τα αντισταθμιστικά οφέλη μπορούν να εκχωρηθούν είτε στο επίπεδο της επιχείρησης, είτε στο επίπεδο των θεσμών.

Καθώς οι συσχετισμοί δύναμης μεταξύ των βασικών παικτών είναι αυτοί που καθορίζουν την έκβαση των διαπραγματεύσεων, η μεγαλύτερη ισχύς των εργοδοτών απέναντι στους εργαζόμενους απειλεί να υποσκάψει το δίκαιο και τη βιωσιμότητα της συμφωνίας μεταξύ των δύο πλευρών. Πόσο μάλλον, στη σημερινή εποχή επικράτησης του «ηγεμονικού δεσποτισμού» στις εργασιακές σχέσεις, όπου οι εργαζόμενοι είναι υποχρεωμένοι να συναινέσουν σε παραχωρήσεις, υπό την απειλή κλεισίματος της επιχείρησης, απώλειας της ανταγωνιστικότητας και επιδείνωσης των όρων εργασίας τους.¹⁰ Αυτές οι «λεόντειες συμφωνίες» χρησιμοποιούν τη συναίνεση ως εργαλείο πειθάρχησης του πιο αδύναμου εταίρου, προκειμένου να αποδεχθεί δυσμενέστερους όρους εργασίας και σε καμμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθούν ότι αποτελούν μια συμμετρική ανταλλαγή, ένα *quid pro quo*.

Η ευρωπαϊκή εμπειρία υποδεικνύει ότι υπάρχουν και δίκαιες συμφωνίες, σε χώρες με παράδοση συναινέσεων και σε επιχειρήσεις που δεν θεωρούν τους εργαζόμενους «βαρίδι». Όμως και στις δίκαιες συμφωνίες υπάρχει ο κίνδυνος, όταν λαμβάνεται υπόψη μόνο το στενό συμφέρον των πιο ισχυρών ομάδων των εργαζομένων, να δημιουργηθούν νέες ανισότητες και διαχωριστικές γραμμές, αυτή τη φορά μεταξύ των ίδιων των εργαζομένων. Σε αυτή την περίπτωση, το κράτος καλείται να αναλάβει το διαμεσολαβητικό του ρόλο και να εξασφαλίσει ότι δεν θα υπάρχουν νικητές και ηττημένοι.

Η επιτυχία των πολιτικών 'ευελιξίας με ασφάλεια' συνδέεται με τη διόγκωση του 'νέου προλεταριάτου'

Παρά τις καλές προθέσεις των συντακτών της ατζέντας του flexicurity και των σχεδιαστών των μέτρων πολιτικής, ακόμη και οι δίκαιες και ισορροπημένες συμφωνίες δεν αποτελούν πάντα ένα παιχνίδι θετικού αθροίσματος για όλους. Κάποιοι κερδίζουν, αλλά και κάποιοι χάνουν. Συνήθως, οι εργαζόμενοι με επισφαλές καθεστώς απασχόλησης (*contingent workers*) χρησιμοποιούνται ως κυματοθραύστης (*buffer*), προκειμένου να μη θιγούν τα δικαιώματα των εργαζομένων στην κύρια αγορά εργασίας, οι οποίοι θεωρούνται «πολυτιμότεροι». Έτσι, οι επιχειρήσεις εφαρμόζουν τις πιο ευέλικτες και πιο επισφαλείς μορφές απασχόλησης σε αυτούς ακριβώς τους εργαζόμενους: περιστασιακή απασχόληση, *on call work*, ενοικίαση προσωπικού, μερική απασχόληση λίγων ωρών, εργασία με το κομμάτι, υπεργολαβίες, κ.λπ.

Αυτό συμβαίνει ακόμη και στις δύο χώρες που θεωρείται ότι εκπροσωπούν την κατ'εξοχήν επιτυχή εφαρμογή της συνταγής του flexicurity, τη Δανία και την Ολλανδία. Το περίφημο δανέζικο 'χρυσό τρίγωνο' που εξασφαλίζει ευελιξία για τις επιχειρήσεις και ασφάλεια για τους εργαζόμενους και αποτελεί το «καύχημα» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είναι κομμένο και ραμμένο στα μέτρα εργαζομένων με υψηλά προσόντα, που έχουν τη δυνατότητα να μετακινούνται σε αναζήτηση άλλης θέσης εργασίας και δεν έχει ισχύ στους επισφαλώς εργαζόμενους, η εργασία των οποίων, ωστόσο, είναι απολύτως απαραίτητη για την επιτυχία του μοντέλου. Παρόλα αυτά, αυτοί που μένουν εκτός 'χρυσού τριγώνου' δεν αντιμετωπίζουν πρόβλημα κοινωνικού αποκλεισμού, χάρη στο γενναιόδωρο και αποτελεσματικό κοινωνικό κράτος.¹¹ Στη δε Ολλανδία, έχει διαπιστωθεί ότι μπορεί μια συμφωνία η οποία έχει επιτευχθεί σε κεντρικό επίπεδο (π.χ. μεταξύ της κυβέρνησης και των κύριων εργοδοτικών και συνδικαλιστικών οργανώσεων) να είναι δίκαιη και ισορροπημένη, όταν όμως εφαρμόζεται στους χώρους δουλειάς, συχνά οι εργαζόμενοι και τα συνδικάτα είναι υποχρεωμένα

¹⁰ Ο «ηγεμονικός δεσποτισμός» συνδέεται με τη '2^η Μεγάλη Αλλαγή' στις εργασιακές σχέσεις, που, σύμφωνα με ορισμένους αναλυτές, βιώνουμε. Βλ. Vallas, P.S., (1999), "Rethinking post-fordism: the meaning of workplace flexibility", *Sociological Theory* 17:68-101 στο Kalleberg, 2009.

¹¹ Γενναιόδωρο γιατί οι Δανοί πολίτες έχουν αποδεχθεί να πληρώνουν υψηλούς φόρους και αποτελεσματικό γιατί οι κοινωνικές δαπάνες απευθύνονται σε αυτούς που τις έχουν μεγαλύτερη ανάγκη και όχι σε αυτούς που έχουν ευκολότερη πρόσβαση.

να δεχθούν μια υποβάθμιση της διάστασης της ασφάλειας, εις βάρος των πιο ευάλωτων εργαζομένων και αυτών που δεν εκπροσωπούνται από τα συνδικάτα (Mouriki, 2009).

Προς ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο με φόντο την αβεβαιότητα

Αναδιανομή των κινδύνων μεταξύ των ισχυρότερων και των ασθενέστερων ομάδων στην αγορά εργασίας

Η απορρύθμιση των αγορών εργασίας οδήγησε στη διεύρυνση της εργασιακής ανασφάλειας και την περαιτέρω αύξηση της επισφαλούς απασχόλησης, με αποτέλεσμα, οι 'εκτός των τειχών' να δυσκολεύονται ολοένα και περισσότερο να εξασφαλίσουν μια «κανονική» θέση εργασίας με πλήρη δικαιώματα. Αυτός ο κλιμακούμενος κατακερματισμός της αγοράς εργασίας αναπόφευκτα θέτει (ολοένα και πιο επιτακτικά) το ενοχλητικό ερώτημα: μήπως αυτοί που είναι σε καλύτερη μοίρα θα πρέπει να θυσιάσουν ένα μέρος της ασφάλειας και του εισοδήματος που απολαμβάνουν, προκειμένου να βελτιωθεί η θέση των πιο ευάλωτων τμημάτων του εργατικού δυναμικού; Η απάντηση συνιστά μια πρόκληση, τόσο για τους εργαζόμενους, όσο και για τις συνδικαλιστικές οργανώσεις.¹² Όμως το δίλημμα δεν είναι καινούργιο.

Όπως στις προστατευμένες αγορές εργασίας, η 'περιφέρεια' της αγοράς εργασίας είναι αυτή που επιτρέπει στις επιχειρήσεις να αντιμετωπίζουν τις αγκυλώσεις και τις δυσκαμψίες με την καταστρατήγηση της εργατικής νομοθεσίας, ή και με την προσφυγή σε παράνομες μορφές εργασίας, έτσι και στο μοντέλο της ευελιξίας με ασφάλεια, αυτοί που εξασφαλίζουν τη βιωσιμότητα των αμοιβαίων παραχωρήσεων είναι οι επισφαλώς εργαζόμενοι. Η πρόκληση, λοιπόν, για τους προστατευμένους εργαζόμενους είναι να διαπραγματευθούν μια ισορροπημένη αναδιανομή των κινδύνων υπέρ των ασθενέστερων τμημάτων, ώστε

να μειωθεί το χάσμα δικαιωμάτων μεταξύ των διαφορετικών κατηγοριών εργαζομένων.¹³ Αυτό, όμως, προϋποθέτει ένα εύρωστο κοινωνικό κράτος, που θα προσφέρει το απαραίτητο δίκτυο ασφαλείας και μια παράδοση συναινέσεων και συμβιβασμών, που θα επιτρέψει την ισότιμη διαπραγμάτευση δίκαιων διευθετήσεων. Όσον αφορά το πρώτο, η συγκυρία δεν επιτρέπει ίχνος αισιοδοξίας. Όσον, όμως, αφορά το δεύτερο, η συζήτηση παρουσιάζει ενδιαφέρον.

Προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση ουσιαστικών και βιώσιμων κοινωνικών συναινέσεων

Η επιτυχία μιας ατζέντας πολιτικής εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών στη διαμόρφωσή της, από το στάδιο του σχεδιασμού, μέχρι το στάδιο της εφαρμογής και της αξιολόγησης. Διαφορετικά και η πιο φιλόδοξη και καλοπροαίρετη πολιτική είναι καταδικασμένη σε αποτυχία, ή, στην καλύτερη περίπτωση, σε εφήμερη επιτυχία. Όμως, στην περίπτωση της Ελλάδας, οι μέχρι τώρα απόπειρες διεξαγωγής ενός αυθεντικού και όχι προσχηματικού κοινωνικού διαλόγου για κρίσιμα προβλήματα της αγοράς εργασίας και του κράτους-πρόνοιας, παραμένουν ατελέσφορες, επικυρώνοντας τη μακρά παράδοση αμοιβαίας καχυποψίας μεταξύ των κοινωνικών συνομιλητών. Η απουσία μιας κουλτούρας συναινέσεων και συμβιβασμών στην Ελλάδα, μπορεί να αποδοθεί σε ένα μείγμα ιστορικών, θεσμικών και πολιτισμικών αιτιών:

(α) Στα ιστορικά αίτια περιλαμβάνεται η αρνητική κληρονομιά του εμφυλίου πολέμου και των αυταρχικών κυβερνήσεων που αποτέλεσαν τον κανόνα μέχρι τη μεταπολίτευση, αλλά και γενικότερα οι ελλειμματικοί δημοκρατικοί θεσμοί, που επώασαν μια συγκρουσιακή κουλτούρα αλλά και στήριξαν δυσμενείς διευθετήσεις σε βάρος των εργαζομένων.

(β) Στα θεσμικά αίτια, κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση μιας συγκρουσιακής κουλτούρας

¹² Είναι απόλυτα λογικό και αποδεκτό οι εργαζόμενοι να μην αποδέχονται οποιονδήποτε περιορισμό των δικαιωμάτων τους και να επικαλούνται γενικά την ανάγκη αναβάθμισης των όρων και συνθηκών εργασίας για όλους τους εργαζόμενους. Στην πράξη, όμως, γνωρίζουν ότι σε περίοδο οικονομικής κρίσης και δυσμενών συσχετισμών για τον κόσμο της εργασίας, κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό, με αποτέλεσμα οι διακρίσεις σε βάρος των επισφαλώς εργαζομένων να δικαιωνίζονται, ακόμη και να διευρύνονται.

¹³ Ένα παράδειγμα αναδιανομής κινδύνων μέσω διαπραγματεύσεων είναι η σχετική χαλάρωση των περιορισμών των απολύσεων που ισχύουν για τους εργαζόμενους του πιο προστατευμένου τμήματος της αγοράς εργασίας, προς όφελος μιας αυστηρότερης ρύθμισης της ενοικίασης προσωπικού και της αναβάθμισης των δικαιωμάτων των επισφαλώς απασχολούμενων. Το μέτρο αυτό πρωτοεφαρμόστηκε στην Ολλανδία το 1996, με το νόμο για την «ευελιξία και ασφάλεια», χωρίς να προκαλέσει τριγμούς και με θετικά αποτελέσματα για τους εργαζόμενους με επισφαλές καθεστώς.

στην ελληνική κοινωνία έπαιξαν (και παίζουν) η αναποτελεσματικότητα και δυσλειτουργία των θεσμών και η έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών σε αυτούς, το έλλειμμα ηγεσίας στους πολιτικούς σχηματισμούς και τις οργανώσεις των κοινωνικών συνομιλητών και η κρίση αντιπροσωπευτικότητας των συλλογικών οργανώσεων που εκφράζουν τα επιμέρους κοινωνικοοικονομικά συμφέροντα. Ειδικότερα, η έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς, καλλιεργεί και την έλλειψη εμπιστοσύνης στο μέλλον, νομιμοποιώντας έτσι ηθικά τις ατομικιστικές συμπεριφορές.¹⁴

(γ) Τέλος, ως πολιτισμικά αίτια, τα οποία συχνά αποσιωπώνται ή θεωρούνται ήσσοнос σημασίας, θα μπορούσε να αναφέρει κανείς:

- την ελλιπή ή εσφαλμένη αντίληψη των πραγματικών προβλημάτων και των σημαντικότερων διακυβευμάτων που αντιμετωπίζει η χώρα,
- τη συστηματική άρνηση της πραγματικότητας, ιδίως όταν αυτή είναι αρνητική και δυσάρεστη και τη δυσκολία προσαρμογής στις νέες συνθήκες και αντιμετώπισης των προκλήσεων του διεθνούς περιβάλλοντος,
- την αδυναμία διαμόρφωσης μιας συναντίληψης ανάμεσα στους κοινωνικούς πρωταγωνιστές ως προς το πώς πρέπει να αντιμετωπισθούν τα μείζονα προβλήματα,
- την αδυναμία σύνθεσης των διαφορετικών απόψεων, η οποία προϋποθέτει κατανόηση των θέσεων των συνομιλητών, αμοιβαίες παραχωρήσεις και συμβιβασμούς. Απουσιάζει, δηλαδή, η διάθεση συνεργασίας και η αμοιβαία αίσθηση ευθύνης για τις εξελίξεις, αυτή ακριβώς που βρίσκεται πίσω από την επιτυχία χωρών όπως η Σουηδία (το πνεύμα Saltsjobaden), η Δανία, και η Ολλανδία (η κουλτούρα overleg),
- την αμοιβαία δυσπιστία και έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των κοινωνικών πρωταγωνιστών. Λόγω της απουσίας θεσμοθετημένων κανόνων, η 'διαπροσωπική εμπιστοσύνη' υποκαθιστά τη 'θεσμική εμπιστοσύνη',

- τη στενή αντίληψη περί συμφέροντος των ομάδων συμφερόντων, την κυριαρχία του ατομικού πάνω στο συλλογικό.¹⁵

Αποτέλεσμα των παραπάνω αγκυλώσεων είναι η όποια συναίνεση να επιτυγχάνεται μόνο σε θέματα χαμηλής πολιτικής ή ανώδυνα, τα οποία δεν ενέχουν ιδιαίτερο κόστος, αλλά ούτε και προσκομίζουν ουσιαστικό όφελος στις δύο πλευρές.

Για να μπορέσει να αναπτυχθεί και να παγιωθεί μια ουσιαστική συναινετική κουλτούρα, που θα επιτρέπει τη διατύπωση βιώσιμων και κοινωνικά αποδεκτών προτάσεων στα κρίσιμα προβλήματα της αγοράς εργασίας, της ανταγωνιστικότητας και του κράτους-πρόνοιας, είναι αναγκαίο να ξεπεραστούν οι παραπάνω θεσμικοί και πολιτισμικοί ανασταλτικοί παράγοντες, έστω και αν αυτό συνιστά μια μακροχρόνια και επώδυνη διαδικασία.

Ειδικά στο θέμα της επισφαλούς απασχόλησης, τρία είναι τα κρίσιμα σημεία που θα μπορούσαν να διευκολύνουν την επιτυχή έκβαση μιας ουσιαστικής κοινωνικής διαβούλευσης:

- Η συλλογική δέσμευση για την εξεύρεση λύσεων στο πρόβλημα της επισφάλειας και της διαχείρισης των κινδύνων, οι οποίες θα απορρίπτουν τη θέση «ο καθένας υπεύθυνος για τον εαυτό του».
- Μια ξεκάθαρη ατζέντα με αμφίπλευρες δεσμεύσεις, που να εξασφαλίζει ότι θα επιδιωχθεί η αναβάθμιση των δικαιωμάτων όλων των τμημάτων του εργατικού δυναμικού, χωρίς να μετακυλισθούν τα βάρη αποκλειστικά στα προνοιακά συστήματα.
- Εμπλοκή όλων των ενδιαφερομένων μερών, ιδιαίτερα αυτών με τη μικρότερη διαπραγματευτική δύναμη και αυτών που μέχρι τώρα υποεκπροσωπούνται. Η αυξανόμενη ετερογένεια του εργατικού δυναμικού εγείρει το ερώτημα, κατά πόσον τα παραδοσιακά συνδικάτα, που εξ ορισμού εκπροσωπούν τα συμφέροντα των πιο ισχυρών και προστατευμένων εργαζομένων που αποτελούν και τους οπαδούς τους, είναι κατάλληλα να διαπραγματευτούν και να προασπίσουν τα συμφέροντα των πιο εύλωτων τμημάτων του εργατικού δυναμικού, κυρίως των επισφαλώς εργαζομένων. Τι

¹⁴ Πρόσφατη μέτρηση του Ευρωβαρόμετρου για το βαθμό αισιοδοξίας των πολιτών στις 27 χώρες της Ε.Ε. κατατάσσει την Ελλάδα στη δεύτερη θέση στην κλίμακα αισιοδοξίας, με 2 στους 3 ερωτώμενους να απαντούν ότι η ζωή τους μετά από 20 χρόνια θα είναι χειρότερη από ό,τι σήμερα (Mouriki, 2009).

¹⁵ Για μια εκτενέστερη ανάλυση της αλληλεπίδρασης μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και κουλτούρας, και της επικράτησης ατομικιστικών ή συλλογικών συμπεριφορών, βλ. Ball, 2001.

γίνεται σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων; Μήπως δεν είναι δική τους ευθύνη να διανέμουν ισότιμα τους κινδύνους και τις επιπτώσεις από την αναδιάρθρωση και την απορρύθμιση; Επιπλέον, η σταδιακή μετατόπιση του άξονα της συλλογικής διεκδίκησης από την οικονομικά προσδιορισμένη ταυτότητα (που απορρέει από την κοινωνική θέση και το επάγγελμα) προς μια κοινωνικά προσδιορισμένη ταυτότητα (που συναρθρώνεται σε προσωπικά χαρακτηριστικά, όπως το φύλο, η ηλικία, η εθνότητα, η φυλή κ.ά.), επιτάσσει νέες μορφές και νέους πρωταγωνιστές της συλλογικής οργάνωσης και διεκδίκησης, οι οποίες υπερβαίνουν τα παραδοσιακά συνδικαλιστικά σχήματα (Piore στο Kalleberg, 2009).

Ωστόσο, για να συντρέξουν οι παραπάνω προϋποθέσεις, είναι αναγκαία η επανάκτηση της δυνατότητας συλλογικής οργάνωσης και έκφρασης των εργαζομένων, που αποδυναμώθηκε τα τελευταία χρόνια με την κρίση του συνδικαλιστικού κινήματος.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Πολλοί είναι αυτοί που πιστεύουν ότι έχουμε ήδη εισέλθει στην επόμενη φάση της οικονομικής κάμψης, που εκδηλώνεται με την κρίση της απασχόλησης σε παγκόσμια κλίμακα. Οι διαρθρωτικές αλλαγές στις αγορές εργασίας οδηγούν σε σταθερή αύξηση των ανέργων, όχι μόνο σε περιόδους παρατεταμένης και βαθειάς ύφεσης, αλλά και σε περιόδους θετικών ρυθμών ανάπτυξης (jobless growth / ανεργιογόνος ανάπτυξη). Αλλά και η προσφορά ποιοτικών θέσεων εργασίας με αξιοπρεπείς αμοιβές για όλους τους εργαζόμενους (διακηρυγμένος στόχος των περισσότερων ευρωπαϊκών κυβερνήσεων και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) φαντάζει όλο και λιγότερο ρεαλιστική, ιδιαίτερα για χώρες με καταρρέουσα ανταγωνιστικότητα, τεράστια δημοσιονομικά ελλείμματα και απουσία στοιχειωδών συναיνήσεων.¹⁶

¹⁶ Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, και ανεξάρτητα από την παρούσα δυσμενή οικονομική συγκυρία, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να ενθαρρύνουν, όπου είναι δυνατόν, τη δημιουργία ασφαλών και ποιοτικών θέσεων απασχόλησης, με κίνητρα προς τις επιχειρήσεις εκείνες που επιλέγουν το δύσκολο δρόμο της ανταγωνιστικότητας και επενδύουν στο ανθρώπινο δυναμικό τους, αλλά και με σημαντική επένδυση στην παιδεία και τη δια βίου μάθηση, ώστε το εργατικό δυναμικό να ανανεώνει τις γνώσεις και τις δεξιότητές του.

Η διαφαινόμενη συρρίκνωση της παραγωγής και η διαίωσιση των διαρθρωτικών αδυναμιών στη χώρα μας αποτελούν αρνητικό υπόβαθρο για την οποιαδήποτε βελτίωση της ποιότητας και του όγκου της απασχόλησης στο ορατό μέλλον. Αλλά και σε χώρες που φαίνεται να ξεπερνούν την κρίση και να εισέρχονται σταδιακά σε τροχιά ανάπτυξης, οι ενδείξεις συγκλίνουν στη μετατόπιση προς ένα νέο παραγωγικό και εργασιακό υπόδειγμα, όπου η φύση της εργασιακής σχέσης και το περιεχόμενο του κράτους-πρόνοιας θα διαφέρουν ριζικά.¹⁷ Ένα ολοένα και μικρότερο ποσοστό των απασχολουμένων –πόσο μάλλον των ανέργων– θα συνεχίσει να απολαμβάνει τα οφέλη του κοινωνικού κράτους και να διατηρεί το επίπεδο διαβίωσης προηγούμενων περιόδων, ενώ οι καλές θέσεις εργασίας θα γίνονται ολοένα και πιο δυσεύρετες. Παράλληλα, και οι παραδοσιακοί μηχανισμοί κοινωνικής ανόδου (και κυρίως η τυπική εκπαίδευση) φαίνεται να χάνουν σταδιακά την αποτελεσματικότητά τους. Η διαχείριση της αβεβαιότητας και των κοινωνικών κινδύνων θα είναι μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που θα έχουν να αντιμετωπίσουν τα άτομα και οι κυβερνήσεις, με την ευθύνη να μετατοπίζεται σταθερά από τις δεύτερες προς τα πρώτα.

Οι νέες συνθήκες των κοινωνικών διευθετήσεων προβλέπεται να είναι ιδιαίτερα οδυνηρές για ορισμένα τμήματα του πληθυσμού. Η επιστροφή του στίγματος του «προλετάριου» φαίνεται εξαιρετικά πιθανή για τις εξαθλιωμένες μάζες των εργαζόμενων-φτωχών, των επισφαλώς απασχολουμένων, που αποτελούν τους παρίες του συστήματος της αγοράς εργασίας. Αντίστοιχα, για τους νέους που αναζητούν εναγωνίως μια θέση στον ήλιο προκειμένου να αποφύγουν μια επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσής τους σε σχέση με την προηγούμενη γενιά, το διευρυνόμενο χάσμα ανάμεσα στις καταναλωτικές προσδοκίες τους και το εκπαιδευτικό τους επίπεδο από τη μια, και την πραγματικότητα των χαμηλών αμοιβών και της επισφαλούς απασχόλησης από την άλλη, δημιουργεί ένα εκρηκτικό μείγμα δυνητικών κοινωνικών συγκρούσεων.

Ωστόσο, παρόλο που η ανασφάλεια και η επισφάλεια της σημερινής εποχής δεν αποτε-

¹⁷ Αρκετοί αναλυτές επισημαίνουν την εντεινόμενη πίεση που υφίσταται το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο από το αμερικάνικο “μοντέλο της Wal-Mart”, το οποίο ταυτίζεται με αδίστακτες μεθόδους εκμετάλλευσης των εργαζομένων.

λούν συγκυριακό αλλά ενδημικό φαινόμενο, αυτό δεν σημαίνει ότι τα αίτια που τις προκαλούν και κυρίως τα διαρθρωτικά προβλήματα του μοντέλου ανάπτυξης, είναι παγιωμένα και μη αναστρέψιμα. Οι εργαζόμενοι δεν είναι παθητικοί δέκτες των αλλαγών που τους επιβάλλονται. Μπορούν να αντιδράσουν και να ενεργήσουν αυτόνομα, προκειμένου να νοηματοδοτήσουν την εργασία τους και να περιφρουρήσουν τις κατακτήσεις του μεταπολεμικού κοινωνικού συμβολαίου, μέσα από νέες μορφές οργάνωσης και διεκδίκησης και με νέους, ενδεχομένως, πρωταγωνιστές. Αρκεί στην προσπάθειά τους αυτή να μην επιτρέψουν να μετατεθούν τα βάρη στους πιο ευάλωτους, βαθαίνοντας έτσι τις ανισότητες και τον κατακερματισμό της κοινωνίας.

Όσον αφορά την Ελλάδα, είναι δύσκολο να πιστεύει κανείς ότι με το υφιστάμενο παραγωγικό και εργασιακό υπόδειγμα σε πλήρη κρίση και απαξίωση, είναι εφικτή μια δίκαιη αναδιανομή των κινδύνων και των δικαιωμάτων μεταξύ των διαφόρων τμημάτων του εργατικού δυναμικού. Και αυτό γιατί δεν υπάρχουν οι απαραίτητες εγγυήσεις ότι αυτό που θα εκχωρήσουν οι πιο προνομιούχοι εργαζόμενοι θα ευνοήσει τα πιο περιθωριακά τμήματα της αγοράς εργασίας και όχι τους εργοδότες. Κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε υγιή παραγωγική βάση, ισχυρούς και αποτελεσματικούς θεσμούς και μια παράδοση συναινέσεων. Αυτό που δεν μπορεί, ωστόσο, να αμφισβητήσει κανείς είναι το γεγονός ότι, τόσο σε συνθήκες κρίσης και απορρύθμισης, όσο και σε συνθήκες ανάκαμψης και ευημερίας, αυτοί που πληρώνουν το λογαριασμό για την αυξημένη προστασία του 'κορμού', είναι οι επισφαλώς εργαζόμενοι. Γιατί το κόστος των προνομιών και των 'κεκτημένων' των πιο προστατευμένων τμημάτων των εργαζομένων δεν το επωμίζεται η επιχείρηση ή το ασθενές κοινωνικό κράτος, αλλά τα πιο αδύναμα τμήματα. Και κάποιος πρέπει να φροντίσει και γι αυτά. Τις απαραίτητες διασφαλίσεις και εξισορροπήσεις μπορεί να τις προσφέρει μόνο ένα αξιόπιστο, λειτουργικά αναβαθμισμένο και σύγχρονο θεσμικό περιβάλλον, ικανό να θεσπίσει νέους κανόνες του παιχνιδιού και να διαμορφώσει συνθήκες κοινωνικής εμπιστοσύνης, αλλά και γερά οικονομικά θεμέλια.

Βιβλιογραφία

- Ball R., 2001, "Individualism, collectivism and economic development", *American Academy of Political and Social Science*, 573:57-84, January.
- Βασιλόπουλος Θ., 2009, «Ιδιωτικοί υπάλληλοι: ένας στους 3 ανασφάλιστος, μισθοί κάτω από το βασικό», συνέντευξη στον Γ. Κιούση, *Ελευθεροτυπία*, 2 Μαΐου 2009.
- Γκιόλιας Π., 2010, «Η προσωρινή απασχόληση καταφύγιο ανέργων και νέων», *Το Βήμα της Κυριακής*, 14 Φεβρουαρίου 2010.
- Γεωργάκης Η., 2010, «Συντάξεις-εξπρές και φρένο στα μπλοκάκια», *Τα Νέα*, 27 Ιανουαρίου.
- Ενημέρωση, 2009, *Η ετήσια έκθεση του ΙΝΕ: η ελληνική οικονομία και η απασχόληση το 2009 (σύνοψη συμπερασμάτων)*, τ.164, Σεπτέμβ., Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Ε.Σ.Υ.Ε., 2009, *Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2008, 2009, Β' τριμήνου*, Αθήνα.
- Eurostat News release, 2009, "Fewer hours worked and more part-time work in the EU27", 159, November.
- Kalleberg A., 2009, "Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition", *American Sociological Review*, vol.74, February.
- Καρακιουλάφη Χ., 2006, «Ανεργία, επισφαλείς μορφές απασχόλησης, κοινωνικός αποκλεισμός και μορφές διαχείρισής τους», στο Οικονόμου Χ., Φερόνας Α. (επιμ.), *Οι εκτός των τειχών. Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός στις σύγχρονες κοινωνίες*, Αθήνα, Εκδόσεις Διόνικος.
- Κρητικίδης Γ., 2009α, «Απασχόληση και ανεργία το Β' τρίμηνο του 2009», *Ενημέρωση*, τ. 165, Οκτώβριος, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Κρητικίδης Γ., 2009β, «Οι μεταβολές της μισθωτής εργασίας 2008-2009», *Ενημέρωση*, τ. 166, Νοέμβριος, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Κουζής Γ., 2009, «Η flexicurity προστατεύει την κερδοφορία των επιχειρήσεων», *Αυγή*, 30 Απριλίου 2009.
- Κουναλάκη Ξ., 2009, «Εργαζόμενοι... ελεύθερου ωραρίου», *Καθημερινή*, 18 Ιουλίου 2009.



Mouriki A., 2009, *Flexibility and security: an asymmetrical relationship? The uncertain relevance of flexicurity policies for segmented labour markets and residual welfare regimes*, AIAS Working Paper, 74, Amsterdam.

Ronneberger K., 2008, “The art of not becoming accustomed to anything. Precarious employment in flexible capitalism”, www.eurozine.com

Τρίτη Ενότητα

Στρατηγικές και Πολιτικές Κοινωνικής Ένταξης

Καταπολέμηση των διακρίσεων: μια προκαταρκτική προσέγγιση¹

Δημήτρης Καραντινός
Σταυρούλα-Ελένη
Χριστοφιλοπούλου

Περίληψη

Το παρόν άρθρο αφορά την έκταση και την πολιτική κατά των διακρίσεων στην Ελλάδα από το 2005, όπως αυτές ορίζονται από το Νόμο 3304/2005 με τον οποίο ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι Οδηγίες 2000/43/EK (φυλετικές διακρίσεις) και 2000/78/EK (απασχόληση). Αρχικά παρουσιάζονται οι εννοιολογικοί προσδιορισμοί της διάκρισης καθώς και οι ομάδες-στόχοι, όπως αυτές ορίζονται με βάση τις κατευθύνσεις των Οδηγιών και το πεδίο εφαρμογής του Νόμου 3304/2005, αλλά και την Εθνική Στρατηγική για το Ευρωπαϊκό Έτος Ίσων Ευκαιριών για Όλους-2007. Οι ομάδες αυτές είναι οι μετανάστες, τα άτομα με αναπηρία, οι νέοι και οι ηλικιωμένοι, οι γυναίκες, οι θρησκευτικές μειονότητες και τα άτομα με ομοφυλοφιλικό γενετήσιο προσανατολισμό. Στη συνέχεια, αναλύονται οι ενδείξεις και η μορφή που λαμβάνουν οι διακρίσεις στη χώρα μας για κάθε ομάδα-στόχο. Τέλος, αναλύεται το θεσμικό πλαίσιο και τα μέτρα πολιτικής για την εξάλειψη των διακρίσεων από το 2005, αλλά και ο βαθμός ενσωμάτωσης της έννοιας των ίσων ευκαιριών σε όλο το φάσμα των πολιτικών (non-discrimination mainstreaming).

Εισαγωγή

Το δικαίωμα στην ίση μεταχείριση καθώς και η πεποίθηση ότι όλοι θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στις ευκαιρίες που προσφέρει η ζωή αποτελούν βασικές αρχές στις δυτικές κοινωνίες. Όλα τα δυτικά τουλάχιστον κράτη έχουν θεσπίσει μέτρα για την καταπολέμηση των διακρίσεων και συμμετέχουν στις σχετικές εκστρατείες του ΟΗΕ. Παράλληλα, υιοθετούν πολιτικές για την αύξηση της απασχόλησης, τη

βελτίωση του επιπέδου της κοινωνικής προστασίας και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, θέτοντας έτσι σε λειτουργία ένα υποστηρικτικό πλαίσιο για την ευρύτερη εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών.

Στις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η προστασία ενάντια στις διακρίσεις δέχθηκε ώθηση το 2000 με την υιοθέτηση δύο Οδηγιών που αναφέρονται στη φυλετική ισότητα καθώς και στην ισότητα στην απασχόληση. Μολονότι είναι προφανές ότι η καταπολέμηση ενός πολυδιάστατου φαινομένου όπως οι διακρίσεις δεν θα πρέπει να στηρίζεται αποκλειστικά σε νομική βάση, η ενσωμάτωση των Οδηγιών στις εθνικές νομοθεσίες συνέβαλε στην αυξημένη ευαισθητοποίηση και, σε ορισμένες περιπτώσεις, άνοιξε το δρόμο για αυστηρότερες εθνικές νομοθεσίες.

Ο ορισμός των διακρίσεων στις Οδηγίες είναι, όπως θα περίμενε κανείς, τυπικός. Για τις Οδηγίες, άμεση διάκριση συμβαίνει όταν ένα πρόσωπο απολαμβάνει λιγότερης ευνοϊκής μεταχείρισης από ένα άλλο πρόσωπο σε παρόμοιες συνθήκες, λόγω φυλετικής ή εθνικής προέλευσης, θρησκείας ή πίστης, αναπηρίας, ηλικίας ή λόγω γενετήσιου προσανατολισμού. Έμμεση διάκριση είναι παρούσα όταν μια φαινομενικά ουδέτερη ρύθμιση, κριτήριο ή πρακτική, θέτει πρόσωπα με συγκεκριμένη φυλετική προέλευση, ηλικία, κλπ. σε μειονεκτικότερη θέση από άλλα άτομα. Οι οδηγίες περιλαμβάνουν στις διακρίσεις και την παρενόχληση (harassment), ενώ αφήνουν χώρο και για τις περιπτώσεις όπου διακριτική μεταχείριση δικαιολογείται από τα πράγματα.

Ο παραπάνω ορισμός των διακρίσεων παραπέμπει ευθέως στον ορισμό των ευάλωτων κοινωνικά ομάδων του πληθυσμού, των ομάδων δηλαδή που είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένες στις διακρίσεις. Σε αυτές περιλαμβάνονται οι μετανάστες, τα άτομα με αναπηρία, οι ηλικιωμένοι και οι νέοι, τα άτομα που ανήκουν σε διαφορετικές θρησκευτικές ομάδες από το κυρίαρχο δόγμα, τα ομοφυλόφιλα άτομα καθώς και τα άτομα που υφίστανται ή κινδυνεύουν από διακρίσεις σε περισσότερα του ενός πεδία πολιτικής.

Είναι προφανές ότι ένας στενός, δηλαδή 'νομικός' ορισμός των διακρίσεων, όπως ο παραπάνω, δεν είναι ίσως και ο πληρέστερος. Εναλλακτικοί ορισμοί είναι δυνατόν να διατυπωθούν με βάση την προσέγγιση στην ισότητα και τις διακρίσεις. Είναι γνωστή για παρά-

¹ Το παρόν άρθρο βασίζεται στις δύο Εθνικές Εκθέσεις που συντάχθηκαν στο πλαίσιο συμμετοχής του ΕΚΚΕ στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο Κοινωνικοοικονομικών Εμπειρογνομών για τις Διακρίσεις (SEN) κατά το έτος 2009.

δειγμα η διάσταση ανάμεσα σε όσους προσεγγίζουν την ισότητα τυπικά και σε όσους επικεντρώνουν την προσοχή τους στην ισότητα των αποτελεσμάτων. Οι τελευταίοι βλέπουν κριτικά την τυπική προσέγγιση καθώς θεωρούν ότι η ίση μεταχείριση οδηγεί σε διαιώνιση των ανισοτήτων. Μια άλλη προσέγγιση εστιάζει στις ίσες ευκαιρίες, δηλαδή στη διασφάλιση της ίσης συμμετοχής των ατόμων σε δραστηριότητες και υπηρεσίες όπως η απασχόληση, η εκπαίδευση, η υγεία, κλπ.

Είναι εξίσου προφανές ότι η πληρέστερη κατανόηση του φαινομένου των διακρίσεων συνδέεται με την καλύτερη κατανόηση της μάλλον πολύπλοκης σχέσης ανάμεσα σε στάσεις, όπως η προκατάληψη και τα αρνητικά στερεότυπα αφενός, και σε συμπεριφορές, όπως οι διακρίσεις, αφετέρου. Σημαντικό επί του προκειμένου είναι να κατανοήσουμε καλύτερα πώς οι ατομικές προκαταλήψεις μετουσιώνονται σε συλλογικές διακρίσεις κάτω από την επίδραση παραγόντων όπως οι κοινωνικοί κανόνες και οι εθνικές παραδόσεις.

Ανεξάρτητα ωστόσο από τα εννοιολογικά και μεθοδολογικά προβλήματα, η καταπολέμηση των διακρίσεων απαιτεί μια εμπειρική βάση δεδομένων (στατιστικών και άλλων) η οποία θα αποτελέσει οδηγό για ανάληψη δράσης κατά των διακρίσεων αλλά και θα επιτρέψει τη μέτρηση της προόδου που επιτελείται. Το παρόν άρθρο επιχειρεί να συμβάλει στη γνώση που αναπτύσσεται τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας γύρω από την ισότητα και τις διακρίσεις, παρουσιάζοντας εμπειρικά δεδομένα και συζητώντας τις εξελίξεις στο χώρο της πολιτικής κατά των διακρίσεων.

Οι ευάλωτες ομάδες και οι διακρίσεις

Για όποιον αναζητά μια εικόνα για τις διακρίσεις καθώς και για τις ομάδες που πλήττονται περισσότερο στην Ελλάδα, η καλύτερη ίσως πηγή πληροφόρησης είναι μια σχετικά πρόσφατη έρευνα του Ευρωβαρόμετρου (2008).² Σύμφωνα με αυτή την έρευνα, το 43% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι η διακριτική μεταχείριση λόγω γενετήσιου προσανατολισμού είναι «πολύ διαδεδομένη» και «αρκετά διαδεδομένη» στην Ελλάδα. Το αντίστοιχο ποσοστό για τις υπόλοιπες Κοινοτικές χώρες κινείται σε κατά πολύ χαμηλότερα επίπεδα (26%). Το 76% των Ελλήνων επίσης, πιστεύει

ότι η διακριτική μεταχείριση λόγω εθνοτικής καταγωγής είναι αρκετά διαδεδομένη στη χώρα. Ταυτόχρονα ωστόσο, οι Έλληνες παρουσιάζουν και ένα από τα χαμηλότερα επίπεδα ανεκτικότητας σε άτομα με διαφορετική εθνοτική καταγωγή σε υψηλές πολιτικές θέσεις (4,7 συγκριτικά με το 6,4 του μέσου όρου της Ε.Ε.). Τέλος, οι Έλληνες συμφωνούν περισσότερο από τους υπόλοιπους Ευρωπαίους στην ανάγκη για θέσπιση νομοθεσίας κατά των διακρίσεων στους τομείς της στέγασης, της περίθαλψης και της εκπαίδευσης.

Αναφορικά με τις ευάλωτες ομάδες και τις περιοχές της πολιτικής όπου εμφανίζονται αυξημένοι κίνδυνοι διακρίσεων, συνοπτικά μπορούν να αναφερθούν τα εξής:³

Ως προς τους μετανάστες, στην Ελλάδα ζουν περίπου 800.000 άτομα ξένης εθνικότητας (7,3% του πληθυσμού). Αν στο παραπάνω ποσοστό προστεθούν οι παράνομοι μετανάστες, το συνολικό ποσοστό ανέρχεται σε περίπου 10%.⁴ Το ποσοστό ανεργίας των μεταναστών είναι χαμηλότερο από αυτό του γενικού πληθυσμού (7,5% για τους υπηκόους κρατών εκτός Ε.Ε. και 7,2% για τους υπηκόους κρατών μελών της Ε.Ε. για το 2007 σε σχέση με το 8,3% για το γενικό πληθυσμό) και ακολουθεί τη γενική τάση της ύπαρξης ενός μεγάλου

³ Στις ομάδες που θα αναφερθούν πρέπει να προστεθούν οι αιτούντες άσυλο, οι πρόσφατα αποφυλακισθέντες, καθώς και οι πρώην τοξικομανείς και οι μονογονεϊκές οικογένειες. Εντούτοις, το παρόν άρθρο θα εστιάσει στις ομάδες που καλύπτονται από την εθνική νομοθεσία κατά των διακρίσεων (νόμος 3304/2005) και την Εθνική Στρατηγική για το Ευρωπαϊκό Έτος Ίσων Ευκαιριών 2007, χωρίς να υποτιμάται η διακριτική μεταχείριση που υφίστανται οι υπόλοιπες ομάδες. Κάτι τέτοιο κρίθηκε σκόπιμο επειδή ο στόχος των εκθέσεων του Δικτύου SEN ήταν να παρουσιάσουν μια επισκόπηση της υφιστάμενης κατάστασης και τις τρέχουσες εξελίξεις στο πεδίο της πολιτικής κατά των διακρίσεων στην Ελλάδα. Η διακριτική μεταχείριση κατά των Ρομά και η διακριτική μεταχείριση λόγω φύλου δεν περιλαμβάνονται στο εν λόγω άρθρο, καθώς δεν εμπίπτουν στο πεδίο κάλυψης του Δικτύου SEN. Επομένως, οι ομάδες που προσδιορίζονται στο εθνικό πλαίσιο –νομοθεσία– ως υφιστάμενες διακριτική μεταχείριση είναι οι εξής: *μετανάστες, άτομα με αναπηρία, ηλικιωμένοι και νέοι (διακριτική μεταχείριση λόγω ηλικίας), θρησκευτικές μειονότητες και ομοφυλόφιλοι.*

⁴ Σύμφωνα με μελέτη του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής, ο αριθμός των παράνομων μεταναστών υπολογίζεται μεταξύ 172.250 και 209.402. Στον παραπάνω αριθμό, πρέπει να προστεθεί ο μεγάλος αριθμός Ελλήνων που έχουν γεννηθεί στο εξωτερικό και έχουν επαναπατριστεί, αλλά δεν συμπεριλαμβάνονται στους αριθμούς των μεταναστών (ΙΜΕΠΟ, 2008, *Εκτίμηση του όγκου των μεταναστών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα*).

² Flash Eurobarometer 232, February 2008 & Flash Eurobarometer 296, July 2008.

ποσοστιαίου χάσματος μεταξύ ανδρών και γυναικών.⁵ Εντούτοις, θα πρέπει να αναφερθεί ότι οι περισσότεροι μετανάστες απασχολούνται σε χαμηλόμισθες, επισφαλείς και συχνά αδήλωτες θέσεις εργασίας και παρουσιάζουν υψηλότερο κίνδυνο να ανήκουν στους «εργαζόμενους φτωχούς».⁶ Αυτό υπονοεί ότι η επιλογή της θέσης εργασίας αντικατοπτρίζει αναγκαιότητα και όχι ελεύθερη επιλογή.

Σχετικά με τα άτομα με αναπηρία, η νοοτροπία και η στάση της ελληνικής κοινωνίας παραπέμπει περισσότερο σε μια προσέγγιση ιατρικού μοντέλου,⁷ καθώς τα άτομα με αναπηρία αντιμετωπίζονται με συμπόνια για την «τραγωδία» τους και θεωρούνται παθητικοί πολίτες που παραμένουν στο σπίτι με τη βοήθεια των παραδοσιακών μέτρων εισοδηματικής στήριξης (Christofiloroulou, 2005:35-36). Ένα κύριο χαρακτηριστικό της πληθυσμιακής αυτής ομάδας είναι η έλλειψη διαθέσιμων στατιστικών στοιχείων. Σύμφωνα με διαθέσιμα στοιχεία του 2002,⁸ το 18,2% του πληθυσμού έχει αναφέρει κάποιο είδος αναπηρίας ή χρόνιας ασθένειας ενώ παρατηρούνται πολύ υψηλά ποσοστά αδράνειας (84%). Τα υψηλά ποσοστά αδράνειας εξηγούν, εν μέρει, το πολύ χαμηλό ποσοστό ανεργίας των ατόμων με αναπηρία.

Το κύριο πεδίο διακριτικής μεταχείρισης για τους ηλικιωμένους και τους νέους είναι η απασχόληση. Τα ποσοστά απασχόλησης και

των δύο κατηγοριών είναι κατά πολύ χαμηλότερα αυτών του γενικού πληθυσμού.

Το ποσοστό ανεργίας των νέων ανέρχεται σε 22,9%, ενώ το ποσοστό απασχόλησης αγγίζει οριακά το 24%.⁹ Η μετάβαση από το σχολείο στην εργασία είναι πιο χρονοβόρα στην Ελλάδα σε σύγκριση με τα περισσότερα κράτη μέλη της Ε.Ε. Οι νέοι συχνά αναγκάζονται να περιμένουν για μεγάλες χρονικές περιόδους προτού μπορέσουν να εξασφαλίσουν μια θέση εργασίας, ενώ ορισμένες φορές απασχολούνται σε θέσεις εργασίας εκτός του πεδίου εκπαίδευσής τους. Επίσης, αρκετά συχνά λαμβάνουν μισθούς χαμηλότερους από αυτούς που ορίζονται στις συλλογικές συμβάσεις και συμφωνούν να εργαστούν χωρίς κοινωνική ασφάλιση. Αυτή η κατάσταση έχει ορισμένες επιπτώσεις. Οι νέοι, πολλές φορές, δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να δημιουργήσουν το δικό τους νοικοκυριό και ως εκ τούτου αναγκάζονται να διαμένουν στο σπίτι των γονιών τους έως και πολλά χρόνια μετά την ενηλικίωσή τους. Αναπόφευκτα, καθυστερούν να λάβουν την απόφαση να παντρευτούν, όπως και την απόφαση να τεκνοποιήσουν, κάτι το οποίο έχει και δημογραφικές επιπτώσεις.

Όσον αφορά το ποσοστό απασχόλησης για τον πληθυσμό ηλικίας 55-64, είναι σχεδόν κατά 20 ποσοστιαίες μονάδες μικρότερο σε σχέση με αυτό του γενικού πληθυσμού (42,4%).¹⁰ Το ήμισυ περίπου των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων απασχολούνται στη γεωργία, είτε ως αυτοαπασχολούμενοι είτε ως άμισθοι εργαζόμενοι στην οικογενειακή επιχείρηση. Τα άτομα αυτά εργάζονται συνήθως έως ότου φθάσουν σε πολύ μεγάλη ηλικία, επειδή δεν έχουν άλλη αξιόπιστη πηγή εισοδήματος. Επίσης, οι ηλικιωμένοι εργαζόμενοι εάν μείνουν άνεργοι, αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα μεγάλες δυσκολίες να επανενταχθούν στον ενεργό πληθυσμό. Τέλος, οι διακρίσεις κατά των ηλικιωμένων εκδηλώνονται και ως προς την οικονομική τους κατάσταση, καθώς είναι δυσανάλογα συγκεντρωμένοι στις ομάδες χαμηλού εισοδήματος (υψηλά ποσοστά φτώχειας στους συνταξιούχους).

Αναφορικά με τις *θρησκευτικές μειονότητες*, στην Ελλάδα υπάρχει μία μεγάλη μουσουλμανική κοινότητα στη Θράκη, η οποία

⁵ Τα ποσοστά ανεργίας για τους υπηκόους κρατών εκτός Ε.Ε. και τους υπηκόους κρατών μελών της Ε.Ε. είναι αντίστοιχα τα εξής: 3% & 10,9% και 4,1% & 14,1% για τους άνδρες και τις γυναίκες αντίστοιχα (όλα τα στοιχεία προέρχονται από την Έκθεση Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010, Παράρτημα Στατιστικών Στοιχείων). Ποσοστά ανεργίας γενικού πληθυσμού: 5,2% (άνδρες) 12,8% (γυναίκες). Στοιχεία από το «Employment in Europe 2008».

⁶ Το ποσοστό φτώχειας των εργαζομένων είναι 13% για τους Έλληνες που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα, 19% για όσους έχουν γεννηθεί στο εξωτερικό (γενικά), 21% για όσους έχουν γεννηθεί στο εξωτερικό με ξένη υπηκοότητα και 20% για όσους έχουν ξένη υπηκοότητα. (Στοιχεία από την Έκθεση Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010, Παράρτημα Στατιστικών Στοιχείων).

⁷ Το ιατρικό μοντέλο της αναπηρίας αντιμετωπίζει την αναπηρία ως μεμονωμένη «πάθηση» και καλεί τα άτομα με αναπηρία να προσαρμόζονται τα ίδια στις υφιστάμενες κοινωνικές νόρμες και στα δομημένα περιβάλλοντα. Το μοντέλο αυτό έχει δεχθεί έντονη κριτική από τα άτομα με αναπηρία.

⁸ Πηγή: Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία, 2008.

⁹ Πηγή: Employment in Europe, 2008.

¹⁰ Οπ. π.

αριθμεί πάνω από 100.000 μέλη.¹¹ Μία άλλη μεγάλη θρησκευτική ομάδα είναι η Καθολική Κοινότητα με 50.000 μέλη (0,5% του πληθυσμού).¹² Παρόλο που δεν υπάρχουν στοιχεία για άτομα άλλου θρησκευματος ή πεποιθήσεων πέραν του κυρίαρχου Χριστιανικού Ορθόδοξου Δόγματος, τα άτομα αυτής της κατηγορίας πληθυσμού συμπίπτουν, σε μεγάλο βαθμό, με τη στατιστική κατηγορία των οικονομικών μεταναστών.

Τέλος, για τα ομοφυλόφιλα άτομα γνωρίζουμε πολύ λίγα. Η έλλειψη στοιχείων, οφείλεται γενικά σε δύο λόγους. Πρώτον, τα στοιχεία για το σεξουαλικό προσανατολισμό θεωρούνται «προσωπικά» και προστατεύονται από την Ελληνική Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. Δεύτερον, πολλά ομοφυλόφιλα άτομα φοβούνται να αποκαλύψουν τις προτιμήσεις τους, ιδιαίτερα στο χώρο εργασίας, καθώς η στάση της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στην ομοφυλοφιλία παραμένει αρκετά εχθρική. Η εχθρική αντιμετώπιση της Ελληνορθόδοξης Εκκλησίας η οποία βλέπει τους ομοφυλόφιλους ως «αμαρτωλούς», θεωρείται ένας από τους λόγους της ομοφοβίας της ελληνικής κοινωνίας.

Γενικότερα, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι η στάση των Ελλήνων απέναντι στις ομάδες που είναι περισσότερο εκτεθειμένες στις διακρίσεις είναι ενδεικτική και αντανακλά τη συνολική στάση της κοινωνίας απέναντι στη «διαφορετικότητα» (diversity), η οποία φαίνεται να έχει ελάχιστα ενσωματωθεί στην ελληνική κοινωνία. Δύο θέματα που σχετικά πρόσφατα απασχόλησαν την κοινή γνώμη και τα οποία παρουσιάζονται στη συνέχεια, ενισχύουν τον παραπάνω ισχυρισμό. Θα δούμε ότι η θρησκευτική διαφορετικότητα και η ομοφυλοφιλία αντιμετωπίζονται ως μια «πραγματικότητα» στην οποία η Ελλάδα πρέπει να προσαρμοστεί και να εκπληρώσει τα διεθνή καθήκοντά της για το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και όχι ως μια ευκαιρία επανακαθορισμού της ελληνικής ταυτότητας με βάση την πολυπολιτισμικότητα.

Το τέμενος της Αθήνας

Παρά την ύπαρξη μιας μεγάλης μουσουλμανικής κοινότητας, δεν υπάρχει τέμενος στην πόλη της Αθήνας. Οι μουσουλμάνοι ασκούν τα θρησκευτικά τους καθήκοντα στους περίπου 60 ανεπίσημους χώρους προσευχής που υπάρχουν στην περιφέρεια της Αττικής. Το ζήτημα τέθηκε για πρώτη φορά κατά τη δεκαετία του 1980. Μετά από δεκαετίες πιέσεων από τους πρέσβεις αραβικών χωρών, οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004 κατέστησαν αναγκαία την ανέγερση ενός τεμένους στην Αθήνα, για την κάλυψη των θρησκευτικών αναγκών των μουσουλμάνων αθλητών και επισκεπτών. Ο νόμος 2833 του 2000 προέβλεπε τη δημιουργία ενός τεμένους στην περιοχή της Παιανίας. Ωστόσο, δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Θα πρέπει να αναφερθεί σχετικά ότι η Εκκλησία της Ελλάδος και συγκεκριμένα ο μακαριστός Αρχιεπίσκοπος Αθηνών Χριστόδουλος, είχε εκφράσει αντιρρήσεις στο ενδεχόμενο ανέγερσης του τεμένους κοντά στο Διεθνή Αερολιμένα Αθηνών. Στα τέλη του 2006 κατατέθηκε νέο νομοσχέδιο που πρότεινε τη δημιουργία τεμένους στον Ελαιώνα. Αυτή τη φορά, ο μακαριστός Αρχιεπίσκοπος εξέφρασε τη συμφωνία του, αν και υπήρξαν υπαινικτικές αναφορές στον Τύπο ότι ενώ η Εκκλησία της Ελλάδος υποστήριζε ανοικτά την ανέγερση τεμένους στην Αθήνα, την παρεμπόδιζε διακριτικά (Gropas & Triantafyllidou, 2007:12).

Σε ότι αφορά στον κοινοβουλευτικό διάλογο¹³ που συνόδευσε το εν λόγω νομοσχέδιο, επιτεύχθηκε μια γενική συμφωνία από όλα τα κόμματα, αλλά με αποκλίσεις στον πολιτικό λόγο που συνόδευσε τη συναίνεση αυτή. Τα επιχειρήματα αφορούσαν, καταρχήν, στην ανάγκη σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε σχέση με το ιστορικό παρελθόν της Ελλάδας, δηλαδή ότι οι Έλληνες έχουν υποστεί θρησκευτικούς περιορισμούς κατά την τουρκική κατοχή και, συνεπώς, γνωρίζουν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι θρησκευτικές μειονότητες και την ανάγκη προστασίας της διαφορετικής τους ταυτότητας. Επίσης, πέρα από το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπήρξε αναφορά και στην ανάγκη διαφύλαξης της διαφορετικότητας και του πλουραλισμού. Τέλος, τα δύο κόμματα της αρι-

¹¹ Τα στοιχεία προέρχονται από το Υπουργείο Εξωτερικών www.mfa.gr

¹² <http://www.cathecclesia.gr/hellas/>

Τα στοιχεία προέρχονται από την Καθολική Εκκλησία της Ελλάδος.

¹³ Τα στοιχεία αυτής της παραγράφου έχουν αντληθεί από τους Gropas & Triantafyllidou (2007) οι οποίοι αναλύουν τον κοινοβουλευτικό διάλογο που έλαβε χώρα στα τέλη του 2006 για το εν λόγω ζήτημα.

στεράς, πέραν της υποστήριξης της δημιουργίας ενός τεμένους, εστίασαν στην ανάγκη συνταγματικής κατοχύρωσης του πλήρους διαχωρισμού μεταξύ ελληνικού κράτους και Εκκλησίας της Ελλάδος.

Την ίδια περίοδο, η μουσουλμανική κοινότητα της Ελλάδας επιχείρησε να ασκήσει πιέσεις σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, ωστόσο, έως σήμερα η δημιουργία ενός τεμένους στην Αθήνα απέχει πολύ από την πραγματικότητα. Το ζήτημα ήρθε στο φως για μια ακόμη φορά μετά από τα γεγονότα βίας το Μάιο του 2009 μεταξύ μουσουλμάνων μεταναστών και της αστυνομίας.¹⁴ Το τέμενος δεν αποτελεί πλέον ζήτημα της Εκκλησίας της Ελλάδος, δεδομένου ότι ο νέος Αρχιεπίσκοπος Αθηνών Ιερώνυμος υποστηρίζει ανοικτά την ανέγερσή του, αλλά φαίνεται να είναι ζήτημα πολιτικής βούλησης, εφόσον τα αρμόδια υπουργεία επικαλούνται έλλειψη πόρων για την εφαρμογή του νόμου.¹⁵

Σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να γίνει ειδική αναφορά στους τοπικούς φορείς. Οι τοπικές αρχές και οι τοπικοί εκπρόσωποι της εκκλησίας υιοθετούν συχνά διαφορετική στάση από την κεντρική κυβέρνηση ή την Εκκλησία της Ελλάδος. Διατηρώντας στενούς δεσμούς με τον τοπικό πληθυσμό και ορισμένες φορές ωθούμενοι από την ανάγκη επανεκλογής τους, είναι σχετικά εχθρικοί απέναντι στην ιδέα του τεμένους το οποίο θεωρείται «απειλή για την ελληνική ταυτότητα» (Gropas & Triantafyllidou, 2007:16). Φαίνεται ότι έχει δημιουργηθεί ένας «φαύλος κύκλος» στον οποίο οι τοπικοί φορείς υιοθετούν μια τέτοιου είδους ρητορική σε μια προσπάθεια ευθυγράμμισης με τα συναισθήματα μιας μεγάλης πλειοψηφίας του πληθυσμού, η οποία θεωρεί το Ισλάμ απειλή, ενώ η εν λόγω πλειοψηφία, με τη σειρά της, επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τους τοπικούς φορείς και ιδιαίτερα τους τοπικούς εκπροσώπους της εκκλησίας.

¹⁴ Στις 23 Μαΐου 2009 οι μουσουλμάνοι μετανάστες διαμαρτυρήθηκαν διότι, όπως υποστήριξαν, κατά τη διάρκεια ενός ελέγχου ρουτίνας, ένας αστυνομικός έσκισε ένα αντίγραφο του Κορανίου που βρήκε στο αυτοκίνητο. Ακολούθησαν συμπλοκές μεταξύ μεταναστών και της αστυνομίας, οι οποίες κατέληξαν στην πυρπόληση, από αγνώστους, ενός άτυπου μουσουλμανικού χώρου προσευχής στο κέντρο της Αθήνας, όπου τραυματίστηκαν 5 μεταγκλαντεσιανοί μετανάστες.

¹⁵ Ελευθεροτυπία, 5/5/2009.

Το «Σύμφωνο Ελεύθερης Συμβίωσης»

Στην Ελλάδα τα ομοφυλόφιλα άτομα δεν μπορούν να κατοχυρώσουν νομικά τη σχέση τους, εφόσον δεν υπάρχει νομοθεσία η οποία εκχωρεί νομικό καθεστώς στα ζευγάρια αυτά, γεγονός το οποίο δημιουργεί προβλήματα σε μια σειρά πεδίων, όπως τα δικαιώματα κληρονομιάς και η δυνατότητα λήψης αποφάσεων από άμεσους συγγενείς σε ζητήματα ιατρικής περίθαλψης.

Το Μάρτιο του 2008 κατατέθηκε από τον Υπουργό Δικαιοσύνης το «Σύμφωνο Ελεύθερης Συμβίωσης», ένα νομοσχέδιο για τη συμβίωση, ορίζοντας φορολογικά, περιουσιακά, οικογενειακά και άλλα ζητήματα για ζευγάρια που δεν επιθυμούν να παντρευτούν. Το νομοσχέδιο, όμως, απέκλειε τα ομόφυλα ζευγάρια από τις διατάξεις του.

Με την ανακοίνωση του νομοσχεδίου, οι οργανώσεις ομοφυλόφιλων ατόμων, τα πολιτικά κόμματα της αριστεράς και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών αντέδρασαν στην πρόταση νόμου. Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (2008: 249), σε επικοινωνία με τον Υπουργό Δικαιοσύνης, υπογράμμισε ότι ο αποκλεισμός των ομόφυλων ζευγαριών συνιστά διάκριση. Ωστόσο, και αυτό το ζήτημα έως σήμερα παραμένει άλυτο. Εμπόδιο στις προθέσεις της εκάστοτε κυβέρνησης να προωθήσει την κατοχύρωση των δικαιωμάτων συμβίωσης για ομόφυλα ζευγάρια εμφανίζεται να είναι η Εκκλησία της Ελλάδος, η οποία έχει αντιταχθεί συνολικά στο νόμο, πολύ δε περισσότερο στην ένωση μεταξύ ομόφυλων και η οποία επηρεάζει μεγάλο τμήμα της ελληνικής κοινωνίας. Ως εκ τούτου, οι κυβερνήσεις συχνά δεν είναι πρόθυμες να προχωρήσουν σε τέτοιου είδους πολιτικά βήματα. Πράγματι, ποσοστό 54,8% των Ελλήνων αντιτάσσεται στην επέκταση του Συμφώνου Συμβίωσης ώστε να καλύπτει και τις ενώσεις ομόφυλων ζευγαριών (37,2% συμφωνούν).¹⁶ Είναι ελπιδοφόρο, όμως, το γεγονός ότι η πλειονότητα των θετικών απαντήσεων στο ίδιο ερώτημα παρατηρείται στην ηλικιακή ομάδα 18-34 ετών.

¹⁶ <http://www.in.gr/news/article.asp?lngEntityID=880492>, όπου γίνεται αναφορά σε δημοσκόπηση της Metron Analysis για το Σύμφωνο Συμβίωσης.

Το θεσμικό πλαίσιο της καταπολέμησης των διακρίσεων

Οι κοινοτικές οδηγίες 2000/43/EK και 2000/78/EK¹⁷ ενσωματώθηκαν στο Ελληνικό νομικό σύστημα με το νόμο 3304/2005 («Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού»). Ο νόμος προβλέπει προστασία κατά της διακριτικής μεταχείρισης λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής (απασχόληση και κατάρτιση, εκπαίδευση, κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης και υγειονομικής περίθαλψης, κοινωνικές παροχές, ιδιότητα του μέλους και συμμετοχή σε οργάνωση εργαζομένων και εργοδοτών, πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της στέγης), θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας και γενετήσιου προσανατολισμού (για τους τομείς της απασχόλησης και της κατάρτισης). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι μέχρι την ψήφιση του νόμου αυτού, η Ελλάδα δεν είχε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο κατά της διακριτικής μεταχείρισης το οποίο θα μπορούσε να υποστηρίξει νομικά αιτήματα. Τα άτομα που υφίσταντο διακριτική μεταχείριση έπρεπε να ανατρέξουν είτε σε σχετικές συνταγματικές διατάξεις, είτε σε διατάξεις διεθνών συμβάσεων που δεν ήταν πάντοτε νομικά δεσμευτικές. Επιπρόσθετα, μέσω της σύστασης των φορέων προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, ο Νόμος παρέχει μια εναλλακτική διέξοδο στη νομική οδό καθώς

πρόκειται για μια χρονοβόρα, δαπανηρή και όχι πάντα επιτυχημένη διαδικασία, ειδικά για άτομα που ανήκουν σε «ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού», οι οποίες, όπως προαναφέρθηκε, τείνουν να παρουσιάζουν υψηλότερα ποσοστά φτώχειας και ανεργίας σε σχέση με τον υπόλοιπο πληθυσμό.

Πιο αναλυτικά, ο νόμος 3304/2005 αναθέτει την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης σε τρία διοικητικά όργανα: το *Συνήγορο του Πολίτη* (περιπτώσεις παραβίασης της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων από δημόσιους φορείς), το *Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας* (ΣΕΠΕ-περιπτώσεις πρακτικών διακριτικής μεταχείρισης στον ιδιωτικό τομέα, στο πεδίο της απασχόλησης) και την *Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης* (πρακτικές διακριτικής μεταχείρισης στον ιδιωτικό τομέα για όλα τα πεδία πέραν απασχόλησης και εργασίας). Επιπλέον, ο νόμος αποδίδει ένα ρόλο κλειδί στην *Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή* (ΟΚΕ): την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου και την παρακολούθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει εκθέσεις και διερευνά υποθέσεις κατόπιν καταγγελιών για παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Επιπλέον, παρέχει νομική υποστήριξη και βοήθεια, καθώς και συμβουλές προς άτομα που θεωρούν ότι έχουν υποστεί διακριτική μεταχείριση. Η προστιθέμενη αξία του Συνηγόρου στο πεδίο της καταπολέμησης των διακρίσεων πηγάζει, εκτός των άλλων, από το γεγονός ότι, σε αντίθεση με τα άλλα δύο Σώματα, διαθέτει θεσμική ανεξαρτησία.

Το ΣΕΠΕ, πέραν των κανονικών του αρμοδιοτήτων, μπορεί να δημοσιεύει εκθέσεις και να κάνει συστάσεις σε θέματα διακρίσεων. Στην ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων αφιερώνει, σύμφωνα με το νόμο 3304/2005, ένα ειδικό κεφάλαιο στην προώθηση και στην εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Όμως, από το 2005 έως σήμερα, το κεφάλαιο αυτό δεν έχει συμπεριληφθεί σε καμία Έκθεση Πεπραγμένων. Ακόμη, η έλλειψη καταγγελιών παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης στο πεδίο της απασχόλησης δεν συνιστά ένδειξη ορθής εφαρμογής του νόμου 3304/2005. Αντίθετα, αυτή η απουσία καταγγελιών αναδεικνύει «την άγνοια των σχετικών δικαιωμάτων από πλευράς των θυμάτων και την αδυναμία εντοπισμού τέτοιων περιστατικών από πλευράς των ελεγκτικών υπηρεσιών» (ΟΚΕ: 2008α, 13-14). Επιπρόσθετοι λόγοι για την

¹⁷ Η Οδηγία 2000/43/EK προστατεύει από τις διακρίσεις με βάση τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή σε μία σειρά τομέων όπως η απασχόληση και η κατάρτιση, η εκπαίδευση, η κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης και υγειονομικής περίθαλψης, οι κοινωνικές παροχές, την ιδιότητα του μέλους και τη συμμετοχή σε οργάνωση εργαζομένων και εργοδοτών και η πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της στέγης. Αντίθετα, το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2000/78/EK είναι λιγότερο ευρύ και αφορά μόνο τις διακρίσεις στην εργασία και την κατάρτιση που γίνονται με βάση τις θρησκευτικές ή άλλες πεποιθήσεις, την αναπηρία, την ηλικία, ή τον γενετήσιο προσανατολισμό. Αυτό είναι και ένα μειονέκτημα της Οδηγίας 2000/78/EK σε σχέση με την Οδηγία 2000/43/EK, το περιορισμένο πεδίο προστασίας που παρέχει. Από την άλλη πλευρά, η προστιθέμενη αξία των δύο Οδηγιών είναι ότι εισάγουν ένα διευρυμένο πεδίο για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, αφού ως διάκριση νοείται η άμεση ή έμμεση διάκριση, η παρενόχληση και η εντολή για διακριτική μεταχείριση.

έλλειψη καταγγελιών αποτελούν ο φόβος της απόλυσης, αλλά και η πεποίθηση ότι «*δε θα αλλάξει τίποτα*».¹⁸ Παρόλα αυτά, σε υπεράσπιση του ΣΕΠΕ, θα πρέπει να τονιστεί ότι επιφορτίστηκε από το νόμο 3304/2005 με ένα δύσκολο και απαιτητικό ρόλο, χωρίς να του δοθούν ούτε οι απαραίτητοι πόροι, ούτε το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό για να τον φέρει εις πέρας. Ένα πρώτο, θετικό βήμα θα μπορούσε να αποτελέσει η πρόσληψη ατόμων από ομάδες που διατρέχουν αυξημένο κίνδυνο διακριτικής μεταχείρισης ως συμβούλων των Επιθεωρητών Εργασίας σε θέματα διακρίσεων.

Η Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης λειτουργεί από τον Οκτώβριο του 2005 υπό την εποπτεία του Υπουργού Δικαιοσύνης, ενώ επικεφαλής είναι ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου. Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή έχει εξετάσει πολύ λίγες καταγγελίες και έχει δημοσιεύσει πολύ μικρό αριθμό συστάσεων.¹⁹ Η ίδια η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι αυτός ο μικρός αριθμός καταγγελιών καταδεικνύει την αναγκαιότητα για συντονισμένες ενέργειες, όπως εκστρατείες ενημέρωσης για την εξοικείωση των πολιτών με τα δικαιώματά τους στο πλαίσιο του νόμου 3304/2005 (ΟΚΕ, 2008α:15).

Τέλος, ειδική αναφορά πρέπει να γίνει στο ρόλο της ΟΚΕ. Πριν από τη σύνταξη των ετήσιων εκθέσεων εφαρμογής του Νόμου 3304/2005, δέχεται τις απόψεις και τις γνώμες ενός αριθμού Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) και οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της καταπολέμησης των διακρίσεων. Εκτός των επικαιροποιημένων πληροφοριών σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, οι ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής περιέχουν συστάσεις, οδηγίες, παρατηρήσεις και προτάσεις με σκοπό την ενίσχυση της εφαρμογής της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων συνιστώντας, συνεπώς, ένα απαραίτητο εργαλείο παρακολούθησης, εκτίμησης και ανασχεδιασμού των πολιτικών κατά των διακρίσεων.

Εξέχοντα ρόλο στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων έχει και η *Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου*

(ΕΕΔΑ), η οποία είναι ένα συμβουλευτικό όργανο του ελληνικού κράτους για ζητήματα που σχετίζονται με την προστασία και την προώθηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Τα μέλη της εκπροσωπούν ιδρύματα, κοινωνικούς εταίρους, πολιτικά κόμματα, υπουργεία, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) και άλλους φορείς.²⁰ Τα μέλη αυτά υποδεικνύονται από τις ενώσεις τους και διορίζονται από τον Πρωθυπουργό. Η ΕΕΔΑ ιδρύθηκε το 1998 και έκτοτε έχει εκδώσει οκτώ ετήσιες εκθέσεις και πολυάριθμες αποφάσεις και συμβουλευτικές γνωμοδοτήσεις για διάφορα ζητήματα που αφορούν στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, αναδεικνύοντας τη σημασία τους.

Μέσα από τις Εκθέσεις τόσο της ΟΚΕ, όσο και της ΕΕΔΑ²¹ εντοπίζονται ορισμένα προβλήματα εφαρμογής του Νόμου 3304/2005, τα σημαντικότερα από τα οποία είναι: α) η έλλειψη προσωπικού στην Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης και στο ΣΕΠΕ, β) η ανάγκη εκπαίδευσης των υπαλλήλων τους σε ζητήματα διακριτικής μεταχείρισης, γ) η ανάγκη για περισσότερες εκστρατείες ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης και πιο αποτελεσματικά μέσα αξιολόγησης και δ) πρακτικά ζητήματα που προκύπτουν από την ύπαρξη τριών ξεχωριστών Φορέων Ισότητας, καθώς και την έλλειψη θεσμικού συντονισμού μεταξύ τους. Προτείνεται η ανάθεση της παρακολούθησης της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης σε ένα μόνο φορέα κατά τα πρότυπα του Νόμου 3488/2006 («*περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και τις συνθήκες εργασίας*») ο οποίος αναθέτει την παρακολούθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε ένα μόνο όργανο, το Συνήγορο του Πολίτη, τόσο για το δημόσιο, όσο και για τον ιδιωτικό τομέα.

Σε συνδυασμό με τα παραπάνω, οι Εκθέσεις της ΟΚΕ και της ΕΕΔΑ επισημαίνουν την ανάγκη για περισσότερη ενημέρωση των ομάδων οι οποίες υφίστανται διακριτική μεταχείριση σχετικά με τα δικαιώματά τους, καθώς και την ανάγκη να δοθεί περισσότερη έμφαση στην περιφερειακή διάσταση των δράσεων προώθησης και ευαισθητοποίησης. Επιπλέον, υπογραμμίζεται η σημασία των στοχευμένων προ-

¹⁸ ΕΚΚΕ, National Workshop on Anti-discrimination, Minutes (page 3).

¹⁹ Η Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης εξέδωσε δύο συστάσεις το 2006 και διερεύνησε 4 καταγγελίες το 2007. Δύο καταγγελίες κρίθηκαν εκτός του πεδίου αρμοδιότητας της Επιτροπής, μία καταγγελία ήταν εκτός του πεδίου εφαρμογής του νόμου 3304/2005 για την καταπολέμηση των διακρίσεων, ενώ η τελευταία βρίσκεται ακόμη υπό διερεύνηση (ΟΚΕ:2008, 15).

²⁰ http://www.nchr.gr/category.php?category_id=115

(Για περισσότερες πληροφορίες).

²¹ ΟΚΕ, 2006, 2007β, 2008α/ ΕΕΔΑ, 2008^α.

γραμμάτων για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, εκπαίδευσης και απασχόλησης για «ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού», όπως επίσης και η ανάγκη δραστηριοποίησης δικηγόρων μέσω ενός συστήματος εθελοντικής νομικής υποστήριξης των ομάδων αυτών.

Άλλες σημαντικές πρόσφατες εξελίξεις στο πεδίο της εθνικής πολιτικής καταπολέμησης των διακρίσεων, πέραν του νόμου 3304/2005, περιλαμβάνουν το νόμο 3536/2007, το νόμο 3719/2008, την Εθνική Στρατηγική Ίσων Ευκαιριών 2007 και την Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010.²²

Ο νόμος 3536/2007 («περί ειδικών ρυθμίσεων θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής») προβλέπει, μεταξύ άλλων,²³ τη σύσταση μιας Εθνικής Επιτροπής για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Τα μέλη της Επιτροπής προ-

έρχονται από υπουργεία, ενώσεις εργοδοτών και εργαζομένων, την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων, καθώς και το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής και το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης. Εντούτοις, πρέπει να επισημανθεί το γεγονός ότι δεν εκπροσωπούνται στην Επιτροπή οργανώσεις μεταναστών και ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων και τη μετανάστευση. Δηλαδή, ο μόνος τρόπος επικοινωνίας των οργανώσεων αυτών με την Επιτροπή είναι μέσω του προέδρου του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής, ο οποίος ορίζεται εκ του νόμου ως «διαμεσολαβητής» μεταξύ της Επιτροπής και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, γεγονός που θεωρείται εμπόδιο στην ουσιαστική συμμετοχή των μεταναστών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Η Εθνική Στρατηγική για το Ευρωπαϊκό Έτος Ίσων Ευκαιριών 2007 υλοποιήθηκε μέσω έντεκα έργων ορίζοντας διαφορετικές προτεραιότητες για κάθε ομάδα-στόχο,²⁴ το οποίο αποτελεί θετική εξέλιξη. Από την άλλη πλευρά, ανάμεσα στις αδυναμίες που εντοπίστηκαν είναι η έλλειψη ποσοτικοποιημένων στόχων που να συμβάλουν στην παρακολούθηση της υλοποίησης και την αξιολόγηση της συντελούμενης προόδου. Επίσης, η Έκθεση Υλοποίησης της Στρατηγικής (2008) καταγράφει τα έργα που υλοποιήθηκαν χωρίς, εντούτοις, να γίνεται προσπάθεια εκτίμησης του πραγματικού αντίκτυπου είτε στις ομάδες που διατρέχουν τον κίνδυνο της διακριτικής μεταχείρισης, είτε στην ευαισθητοποίηση του υπόλοιπου πληθυσμού για τα ζητήματα διακριτικής μεταχείρισης. Παρότι στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής πραγματοποιήθηκαν εκστρατείες ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης, μόνο το 26% των Ελλήνων γνώριζε για το Ευρωπαϊκό Έτος Ίσων Ευκαιριών για Όλους – έναντι 37% του μέσου όρου της Ε.Ε.²⁵

Επιπλέον, στην έκθεση υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής αναφέρεται η απόκτηση γνώσεων και η κατανόηση των φαινομένων και των προβλημάτων διακριτικής μεταχείρισης

²² Σημαντική νομική εξέλιξη ήταν επίσης και η ψήφιση του νόμου 3719/2008, ο οποίος επιδίωξε την τροποποίηση του προηγούμενου νόμου 927/1979, ώστε «η τέλεση της πράξης από μίσος εθνικό, φυλετικό, θρησκευτικό ή μίσος λόγω διαφορετικού γενετήσιου προσανατολισμού κατά του παθόντος συνιστά επιβαρυντική κατάσταση» (άρθρο 23). Η τροποποίηση αυτή σημειώθηκε στο πλαίσιο των συστάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI). Περισσότερες πληροφορίες υπάρχουν στην Έκθεση της ECRI για την Ελλάδα, η οποία δημοσιεύθηκε στις 15 Σεπτεμβρίου του 2009, στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Greece/GRC-CbC-IV-2009-031-ENG.pdf>

²³ Επιδίωξη του νόμου 3536/2007 ήταν η τροποποίηση του νόμου 3386/2005 ο οποίος υπήρξε μέχρι τότε το κύριο νομικό μέσο σε ζητήματα μετανάστευσης. Η προστιθέμενη αξία του νόμου είναι η απλοποίηση και η επιτάχυνση των διαδικασιών νομιμοποίησης των μεταναστών (έκδοση και ανανέωση αδειών παραμονής) προκειμένου να προωθηθεί η ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Για παράδειγμα, τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την έκδοση πράσινης κάρτας για όσους εισήλθαν και διαμένουν στην Ελλάδα πριν από την 31η Δεκεμβρίου 2004 (όπως η ανάγκη για επικυρωμένο διαβατήριο), συνιστούσαν κώλυμα για τη νομιμοποίηση μεγάλου αριθμού μεταναστών (ΟΚΕ:2007α, 7). Εντούτοις, η πραγματική αποτελεσματικότητα του νόμου μένει να κριθεί σύμφωνα με τα ενημερωμένα στοιχεία για τους νομιμοποιημένους μετανάστες. Πρόσφατα (23 Δεκεμβρίου 2008), ψηφίστηκε ένας άλλος νόμος σχετικά με τη μετανάστευση από το Ελληνικό Κοινοβούλιο (νόμος 3731/2008) ο οποίος παρέχει τη δυνατότητα στα παιδιά των οποίων οι γονείς διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα να αποκτούν το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος μετά την ηλικία των 18. Υπάρχουν ενδείξεις ότι ο νόμος 3731/2008 αντιβαίνει στην οδηγία 2003/109, καθώς εξαιρεί από το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, τα παιδιά των οποίων οι γονείς δεν είναι νόμιμοι κάτοικοι, ή τα παιδιά που γεννήθηκαν στο εξωτερικό αλλά ήλθαν στην Ελλάδα σε πολύ μικρή ηλικία.

²⁴ Οι ομάδες-στόχοι της Εθνικής Στρατηγικής ήταν οι ακόλουθες: μετανάστες, άτομα με αναπηρία, ηλικιωμένοι και νέοι (διακριτική μεταχείριση λόγω ηλικίας), θρησκευτικές μειονότητες, ομοφυλόφιλοι, ρομά και γυναίκες. Στις ομάδες αυτές έχει εστιάσει και το παρόν άρθρο εξαιρουμένων, όπως προαναφέρθηκε, των ρομά και των γυναικών, καθώς δεν εμπίπτουν στο πεδίο κάλυψης του Δικτύου SEN.

²⁵ Πηγή: Ευρωβαρόμετρο, Φεβρουάριος 2008.

που αντιμετωπίζουν οι ομάδες-στόχοι χωρίς, ωστόσο, να αναφέρονται συγκεκριμένα παραδείγματα. Εντούτοις, η ανάγκη εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων σε ζητήματα διακριτικής μεταχείρισης, σε συνδυασμό με το μικρό αριθμό καταγγελιών παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης που αναφέρθηκαν παραπάνω, εξακολουθούν να αποτελούν πολύ σημαντικά προβλήματα. Χωρίς να υποτιμάται η προστιθέμενη αξία της Εθνικής Στρατηγικής, επισημαίνεται η ανάγκη επιτάχυνσης των προσπαθειών στο πεδίο των ίσων ευκαιριών. Τέλος, στην έκθεση υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής γίνεται αναφορά στη διαδικασία διαβούλευσης που πραγματοποιήθηκε κατά τη διαμόρφωση της Στρατηγικής μεταξύ της Εθνικής Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και στις συμμετοχικές διαδικασίες κατά την υλοποίηση της στρατηγικής, που αποτελούν ένα θετικό βήμα. Ωστόσο, δεν γίνεται αναφορά στον πραγματικό βαθμό συμμετοχής τους, αλλά ούτε και στον τελικό αντίκτυπο στην προώθηση των ίσων ευκαιριών για τις ομάδες-στόχους.

Τέλος, στο πλαίσιο της Εθνικής Έκθεσης Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010, η τέταρτη προτεραιότητα για την «κοινωνική ένταξη των ΑμεΑ, των μεταναστών και των ατόμων/ομάδων με πολιτισμικές/θρησκευτικές ιδιαιτερότητες» σχετίζεται άμεσα με την καταπολέμηση των διακρίσεων. Η προστιθέμενη αξία της Εθνικής Έκθεσης είναι ότι προσπαθεί να προσφέρει μια ολιστική προσέγγιση της κοινωνικής ένταξης ομάδων που αντιμετωπίζουν διακριτική μεταχείριση, καλύπτοντας ένα ευρύ φάσμα πεδίων, πέραν της εργασίας και της κατάρτισης. Ωστόσο, παρουσιάζει ορισμένα μειονεκτήματα, όπως είναι η έλλειψη συστηματικής αξιολόγησης τόσο της διαδικασίας υλοποίησης, όσο και των αποτελεσμάτων των προηγούμενων παρεμβάσεων, προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των τρεχουσών παρεμβάσεων. Επιπλέον, παρατηρείται μη ισορροπημένη έμφαση στις παρεμβάσεις που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο έναντι των κυβερνητικών παρεμβάσεων στον κοινωνικό τομέα (ΟΚΕ, 2008β:9) και τονίζεται η ανάγκη για μια στοχευμένη εθνική στρατηγική «για την αντιμετώπιση των προβλημάτων πρόσβασης στις υπηρεσίες και συμμετοχής στην αγορά εργασίας των Ρομά, των προσφύγων, των μεταναστών και των ΑμεΑ» (ΕΕΔΑ, 2008β:2).

Επιπλέον εθνική δράση για την καταπολέμηση των διακρίσεων θα μπορούσε να αναληφθεί με την ενσωμάτωση της αρχής της μη διακριτικής μεταχείρισης σε όλες τις πολιτικές (non-discrimination mainstreaming). Το “non-discrimination mainstreaming” αφορά στην «εξασφάλιση της ενσωμάτωσης της διάστασης της ισότητας σε όλα τα στάδια της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικών» (CSES, 2007:1). Με άλλα λόγια, προωθεί την ένταξη της αρχής των ίσων ευκαιριών σε όλες τις πολιτικές και τη νομοθεσία, έτσι ώστε να μπορούν να αξιολογηθούν για την επίδρασή τους στις ίσες ευκαιρίες και για την πιθανότητα εισαγωγής –άμεσα ή έμμεσα– πρακτικών διακριτικής μεταχείρισης.

Υπό την έννοια αυτή, η ενσωμάτωση της μη διακριτικής μεταχείρισης σε όλες τις πολιτικές δεν υφίσταται στην Ελλάδα. Ακόμη και στο νόμο 3304/2005 που αποτέλεσε ορόσημο για τη νομοθεσία περί καταπολέμησης των διακρίσεων, μπορούν να εντοπιστούν ορισμένες διατάξεις που, υπό ορισμένες συνθήκες, εισάγουν πρακτικές διακριτικής μεταχείρισης.²⁶ Επιπλέον, η ΟΚΕ έχει ζητήσει την επανεξέταση και άλλων νομοθετικών διατάξεων που φαίνεται ότι ευνοούν τη διακριτική μεταχείριση και έχει τονίσει ότι, παρά τη σπουδαιότητά του, ο νόμος 3304/2005 δεν επαρκεί για την προστασία από τις διακρίσεις (ΟΚΕ, 2008^α:25). Η ΟΚΕ υποστηρίζει το επιχειρήμα της αναφερόμενη στις ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη²⁷ και στην πληροφόρηση που λαμβάνει

²⁶ Για παράδειγμα, οι διατάξεις του νόμου 3304/2005 δεν εφαρμόζονται στις περιπτώσεις όπου προβλέπεται διαφορετική μεταχείριση λόγω υπηκοότητας (άρθρο 8). Σύμφωνα με το Συνήγορο του Πολίτη, η πρόβλεψη αυτή μπορεί, υπό συνθήκες, να εισάγει πρακτικές διακριτικής μεταχείρισης. Για παράδειγμα, το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ) αρνήθηκε τη χορήγηση υποτροφίας σε αλλοδαπό φοιτητή καθώς, σύμφωνα με το κανονιστικό του πλαίσιο, οι υποτροφίες χορηγούνται μόνο σε Έλληνες πολίτες. Στην απόφαση του Συνηγόρου του Πολίτη αναφέρεται ότι αυτό συνιστά διακριτική μεταχείριση και ζητά την αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου του ΙΚΥ προκειμένου να καταστεί δυνατή η χορήγηση υποτροφιών και σε αλλοδαπούς φοιτητές. http://www.synigoros.gr/allodapoi/pdfs_01/deltio_tupou.pdf

²⁷ Όπως προαναφέρθηκε, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ένας εκ των τριών φορέων ισότητας που τους έχει ανατεθεί εκ του νόμου 3304/2005 η διασφάλιση της προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Ο Βοηθός Συνηγόρος του Πολίτη για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου εκδίδει ετήσιες εκθέσεις για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης από τα όργανα του δημόσιου τομέα. Στις εκθέσεις αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι υποθέσεις που έχει αναλάβει ο Συνήγορος του Πολίτη

μέσα από την ετήσια διαβούλευση με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών πριν από την έκδοση της έκθεσης για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Συνεπώς, με βάση τα παραπάνω, καταλήγουμε ότι μέχρι στιγμής, στην Ελλάδα, τα νομοσχέδια δεν εξετάζονται ως προς τον αντίκτυπό τους στο πεδίο των ίσων ευκαιριών.

Ο πρώτος λόγος, επομένως, για την απουσία του «non-discrimination mainstreaming» μπορεί να εντοπιστεί στην απουσία σχετικής νομικής απαίτησης, όπως το αποκαλούμενο «θεσμοθετημένο» ή «θετικό καθήκον» των αρχών του δημόσιου τομέα για την προώθηση της ισότητας κατά την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους (CSES, 2007:9). Ακόμη, ο κατακερματισμός των μηχανισμών προώθησης της ισότητας και η έλλειψη θεσμικού συντονισμού μεταξύ τους, δεν επιτρέπει τις συντονισμένες παρεμβάσεις για την προώθηση του «non-discrimination mainstreaming».

Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε, οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να λαμβάνουν ειδική εκπαίδευση για την αντιμετώπιση ζητημάτων διακριτικής μεταχείρισης. Η έλλειψη εκπαιδευτικών προγραμμάτων και ενημέρωσης για την προστιθέμενη αξία του «mainstreaming» στην καταπολέμηση της διακριτικής μεταχείρισης, αποτελεί ένα επιπλέον εμπόδιο για την εφαρμογή του στην Ελλάδα.

Τροχοπέδη στην προώθηση του «non-discrimination mainstreaming» αποτελεί και το γεγονός ότι δεν κατέχει υψηλή θέση στην πολιτική ατζέντα. Στην τρέχουσα συγκυρία, η Ελλάδα καλείται να σταθεροποιήσει τα δημόσια οικονομικά της, ενώ σταδιακά έρχεται όλο και περισσότερο αντιμέτωπη με τις συνέπειες της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης. Επομένως, πρώτη προτεραιότητα αποτελεί η διατήρηση των εισοδημάτων και του βιοτικού επιπέδου που, σε συνδυασμό με την ανάγκη περικοπής των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, αποτελούν ένα σημαντικό πρόβλημα το οποίο πρέπει να επιλύσει η ελληνική κυβέρνηση, αφήνοντας περιορισμένο χώρο στην πολιτική ατζέντα για θέματα όπως η προώθηση του «non-discrimination mainstreaming».

κατά το προηγούμενο έτος φέρνοντας στο φως, μεταξύ άλλων, τα κενά της ελληνικής νομοθεσίας.

http://www.synigoros.gr/pdfs/annual_06_pdfs/annual_diakriseis_06.pdf.

http://www.synigoros.gr/diakriseis/pdfs_01/8164_1_Etisia_Ekthesi_2008_N.3304-2005.pdf,

http://www.synigoros.gr/pdf_01/annual_07/isi_metax.pdf
(Για περισσότερες πληροφορίες)

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι ούτε στην Εθνική Στρατηγική Ίσων Ευκαιριών της Ελλάδας, ούτε στην Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στο «non-discrimination mainstreaming» ως μέσο για την καλύτερη προώθηση των δικαιωμάτων των ομάδων που υφίστανται διακρίσεις.²⁸

Υπενθυμίζεται ότι τέτοιου είδους οριζόντια ενσωμάτωση στις πολιτικές έχει ήδη επιχειρηθεί με τη διάσταση του φύλου («gender mainstreaming»). Οδήγησε, μάλιστα, και σε σχετικά θετικά αποτελέσματα. Μπορεί οι διαφορές στις αμοιβές από την εργασία μεταξύ ανδρών και γυναικών να παραμένουν, το χάσμα, όμως, που χώριζε τα δύο φύλα ως προς τα ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας εμφανίζεται να περιορίζεται διαχρονικά. Οι παράγοντες επιτυχίας του gender mainstreaming μπορούν να λειτουργήσουν ως *πρότυπα σημεία αναφοράς* για την προώθηση και του «non-discrimination mainstreaming».

Ένας πρώτος παράγοντας προώθησης του «gender mainstreaming» ήταν οι πολιτικές των διεθνών οργανισμών και ειδικότερα της E.E. (Papadiamantaki & Riga, 2003:105) δεδομένου ότι η Ελλάδα δεν διέθετε εθνική πολιτική στον τομέα αυτό. Για το λόγο αυτό, οι πολιτικές και η χρηματοδότηση της E.E. μπορούν να δώσουν το έναυσμα για την καταβολή προσπαθειών εισαγωγής του mainstreaming και σε άλλους τομείς πέραν του φύλου. Αυτό είναι σημαντικό για χώρες όπως η Ελλάδα, που δεν διαθέτουν τη φιλοσοφία του «mainstreaming». Αντίθετα, υπάρχει μια φιλοσοφία πολιτικής που αντιτίθεται σε μια τεχνική προσέγγιση όπως το «mainstreaming» και τάσσεται υπέρ μιας πιο ξεκάθαρης προσέγγισης, όπως είναι η θετική δράση (Papadiamantaki & Riga, 2003:105). Για παράδειγμα, η συμμετοχή των γυναικών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ενισχύθηκε με την ψήφιση του νόμου 2839/2000, ο οποίος εισήγαγε ποσόστωση 1/3 για την υποχρεωτική συμμετοχή των γυναικών σε όλα τα όργανα λήψης αποφάσεων του δημόσιου τομέα.

Ένας ακόμη σημαντικός παράγοντας για τη προώθηση του «gender mainstreaming» ήταν οι γυναικείες οργανώσεις που συνέβαλαν μέσω της άσκησης πολιτικών πιέσεων στην προώθηση των θεμάτων ισότητας των φύλων

²⁸ Οι μόνοι «τύποι» mainstreaming που αναφέρονται αφορούν στη διάσταση της αναπηρίας και της ισότητας των φύλων.

στην ατζέντα. Υπάρχουν πολυάριθμες μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της καταπολέμησης των διακρίσεων και μπορούν να κινητοποιήσουν όλους τους σχετικούς φορείς και να ασκήσουν πιέσεις στους αρμόδιους για την αλλαγή των πολιτικών, συμπεριλαμβανομένου και του «non-discrimination mainstreaming». Ωστόσο, το γεγονός ότι οι ομάδες-στόχοι του νόμου 3304/2005 παρουσιάζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά και συμφέροντα, συνιστά εμπόδιο για τη συντονισμένη δράση τους με σκοπό την προώθηση του «mainstreaming», όπως στην περίπτωση της διάστασης του φύλου. Ως εκ τούτου, επειδή δεν υπάρχει μια ενιαία προσέγγιση πολιτικής για το «non-discrimination mainstreaming», ο βαθμός ενσωμάτωσής του στις πολιτικές εξαρτάται και από την πολιτική επιρροή και ισχύ κάθε ομάδας-στόχου.

Τέλος, η ενθάρρυνση της συμμετοχής των γυναικών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αποτέλεσε ένα καθοριστικό βήμα για την προώθηση των ζητημάτων ισότητας των φύλων στην πολιτική ατζέντα. Τα άτομα που διατρέχουν τον κίνδυνο διακριτικής μεταχείρισης υποεκπροσωπούνται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, κατά συνέπεια, δεν μπορούν να ασκήσουν πιέσεις για τη δική τους πολιτική ατζέντα. Ένα αρχικό βήμα για την εισαγωγή του «non-discrimination mainstreaming» στην πολιτική ατζέντα θα μπορούσε να αποτελέσει η ενθάρρυνση της συμμετοχής των ομάδων αυτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η μέχρι σήμερα (διεθνής) προσέγγιση στις διακρίσεις παραπέμπει στην τέλεση «στιγμιαίου αδικήματος», το οποίο αφορά σε συγκεκριμένα άτομα χρονική στιγμή και πεδίο πολιτικής. Αυτή η προσέγγιση πηγάζει από τη νομική επιστήμη και την ανάγκη απόδοσης ευθυνών. Οι διακρίσεις όμως δεν αποτελούν στατική αλλά δυναμική διαδικασία. Μια διάκριση σε ένα τομέα πολιτικής ενδέχεται να έχει αντίκτυπο και σε άλλους τομείς, οδηγώντας έτσι σε συσσώρευση μειονεκτημάτων, ενώ αυτά τα μειονεκτήματα ενδέχεται να μεταφερθούν και στις επόμενες γενεές. Είναι επίσης πιθανό ότι εξαιτίας ακριβώς της λήψης νομικών μέτρων κατά των διακρίσεων (και συνεπικολουθα της μείωσης της ανοχής της κοινωνίας στις διακρίσεις), οι τελευταίες να λάβουν περισσότερο συγκαλυμμένες μορφές και να

εντοπίζονται δυσκολότερα από ό,τι στο παρελθόν.

Μέχρι περίπου τις αρχές της δεκαετίας του 90, η Ελληνική κοινωνία ήταν μια εξαιρετικά «ομοιογενής» κοινωνία, καθώς το 98% περίπου του πληθυσμού ήταν (τουλάχιστον στα «χαρτιά») Χριστιανοί Ορθόδοξοι. Αυτή η «ομοιογένεια» ήταν ίσως μοναδική στον Ευρωπαϊκό χώρο. Από τότε, όμως, και μέχρι σήμερα διαδοχικά κύματα μεταναστών άλλαξαν τα δεδομένα με συνέπεια η «ομοιογένεια» της Ελληνικής κοινωνίας να χρήζει επαναπροσδιορισμού. Η προσαρμογή στις νέες συνθήκες και, πιο συγκεκριμένα, η ευκαιρία επανακαθορισμού της ελληνικής ταυτότητας με βάση την πολυπολιτισμικότητα ομολογουμένως απαιτεί χρόνο, καθώς η Ελληνική κοινωνία παραμένει σε σημαντικό βαθμό συντηρητική και οι νοοτροπίες και συμπεριφορές αλλάζουν δύσκολα. Το γεγονός ότι η «διαφορετικότητα» δεν έχει ακόμη ενσωματωθεί στην ελληνική κοινωνία, είναι έκδηλο, μεταξύ άλλων, από το στενό ορισμό της ιθαγένειας, ο οποίος βασίζεται στην αρχή του δικαίου του αίματος (*ius sanguinis*), αποκλείοντας τους μετανάστες δεύτερης γενιάς από την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας. Τα παιδιά δεύτερης γενιάς, τα οποία γεννώνται και μεγαλώνουν στην Ελλάδα από μη Έλληνες γονείς, εισέρχονται σε μια «γκρίζα ζώνη» όταν φθάνουν στο δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας τους καθώς θεωρούνται «αλλοδαποί», παρόλο που έχουν μεγαλώσει και έχουν ολοκληρώσει την εκπαίδευσή τους στην Ελλάδα.²⁹ Ενδεικτικό επίσης της στάσης απέναντι στους μετανάστες και την πολυπολιτισμικότητα γενικότερα, είναι το γεγονός ότι σχεδόν το 100% των αιτήσεων για χορήγηση πολιτικού ασύλου απορρίπτονται. Τα στοιχεία της Eurostat για το τρίτο τρίμηνο του 2008 αποδεικνύουν ότι η Ελλάδα είχε το μεγαλύτερο αριθμό πρωτόδικων αποφάσεων στην Ε.Ε. των 27 και σχεδόν το 100% αυτών ήταν αρνητικές (μέσος όρος Ε.Ε.: 78%).³⁰

²⁹ Η εκχώρηση δικαιωμάτων ιθαγένειας στους μετανάστες δεύτερης γενιάς έχει αποτελέσει επί μακρόν αίτημα των ΜΚΟ και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.

³⁰ Για καθαρά ανθρωπιστικούς λόγους, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο (κυρίως Κούρδοι και Αφγανοί που τρέπονται σε φυγή επειδή διώκονται), μια επιμέρους κατηγορία του πληθυσμού των αλλοδαπών η οποία βρίσκεται σε πιο επισφαλή θέση από τους υπόλοιπους μετανάστες. Οι υφιστάμενες εγκαταστάσεις για τους πρόσφυγες και τα άτομα που γίνονται δεκτά για ανθρωπιστικούς λόγους απαιτούν επειγόντως αναβάθμιση, ενώ θα πρέπει να

Η αδράνεια απέναντι στις διακρίσεις όμως μπορεί να οδηγήσει σε ανεπιθύμητα φαινόμενα, καθώς υπονομεύει την κοινωνική συνοχή. Ο κίνδυνος αυτός δε επιτείνεται από την παρούσα οικονομική κρίση η οποία έχει δυσανάλογη επίπτωση στις ευάλωτες ομάδες.

Η ενδυνάμωση των νομικών «εργαλείων», όπως για παράδειγμα μία νέα Κοινωνική Οδηγία που θα επέκτεινε την καταπολέμηση των διακρίσεων σε τομείς πέραν της απασχόλησης είναι βέβαιο ότι θα αποτελούσε ένα ακόμη θετικό βήμα. Δεδομένου ωστόσο, ότι η καταπολέμηση των διακρίσεων είναι θέμα περισσότερο αλλαγής νοοτροπιών και συμπεριφορών και λιγότερο θέσπισης νέων, επιπρόσθετων διοικητικών απαγορεύσεων και περιορισμών, το βάρος για τη βελτίωση της κατάστασης θα πέφτει πάντοτε στις εθνικές πολιτικές.

Βιβλιογραφία

Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), 2007, *Non-discrimination mainstreaming- instruments, case studies and way forwards*, April 2007.

Christofilopoulou Stavroula-Eleni, 2005, *Disability and Employment: a Comparative Analysis of the UK and Greece (1997-2004)*, Dissertation submitted in partial fulfilment of the requirement for the degree of MSc European Social Policy, Department of Social Policy, London School of Economics and Political Science.

Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), 2008α, *Ετήσια Έκθεση ΕΕΔΑ 2007*, Μάρτιος 2008.

Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2008β, *Απόψεις και προτάσεις της ΕΕΔΑ σχετικά με την Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010*, ΕΕΔΑ, Ιούλιος 2008.

Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), 2009, *National Workshop on Antidiscrimination-Minutes*, September 2009.

Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία, 2008, *Η κοινωνία τοποθετείται για την αναπηρία και απαιτεί τη λήψη μέτρων για την προστασία των ατόμων με αναπηρία από τις διακρίσεις και τον αποκλεισμό*, Έκθεση για την 3^η Δεκεμβρίου- Εθνική Ημέρα Ατόμων με Αναπηρία, Δεκέμβριος 2008.

European Commission, 2008, *Discrimination in the European Union. Perceptions and experience of discrimination in the areas of housing, healthcare, education, when buying products or using services*, Flash Eurobarometer 232,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=618&langId=en&moreDocuments=yes>

European Commission, 2008, *Discrimination in the European Union: Perceptions, Experiences and Attitudes*, Flash Eurobarometer 296,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=618&langId=en&moreDocuments=yes>

European Commission, 2008, *Employment in Europe*, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.1, October 2008.

Eurostat, 2009, *Asylum applicants and decisions on asylum applications in Q4 2008*, Data in Focus, Population and Social Conditions, 8/2009,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-008/EN/KS-QA-09-008-EN.PDF

Gropas R. & Triantafyllidou A, 2007, *Cultural Diversity in Greek Public and Political Discourse*, EMILIE, D3 Country Reports on Migration and Multiculturalism Discourses, http://central.radiopod.gr/en/wp-content/uploads/2008/05/greece_report_multicultural_discourses_final.pdf

Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (2008), *Εκτίμηση του όγκου των μεταναστών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα*, Αθήνα, Απρίλιος 2008,

http://imepo.gr/documents/AENEAS_IM_EPO_RESEARCH_2008_GR_000.pdf

δημιουργηθούν και νέες εγκαταστάσεις. Θα πρέπει να παρασχεθεί οικονομική και υλική βοήθεια, καθώς και πρόσβαση στις βασικές υπηρεσίες.

- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (ΟΚΕ), 2006, *Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (Έκθεση του 2005)*, Γνώμη υπ' αριθ. 157 της 18^{ης} Ιουλίου 2006.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος 2007α, *Γνώμη σχετικά με σχέδιο νόμου Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, Γνώμη υπ' αριθ. 165, 16^η Ιανουαρίου 2007.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2007β, *Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (Έκθεση του 2006)*, Γνώμη υπ' αριθ. 183 της 3^{ης} Ιουλίου 2007.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2008^α, *Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (Έκθεση του 2007)*, Γνώμη υπ' αριθ. 196 της 24^{ης} Ιουλίου 2008.
- Papadiamantaki Y. & Riga V., 2003, "Greece: State of the Art Report", *EQUAPOL: Gender Sensitive and Women Friendly Public Policies: A Comparative Analysis of Their Progress and Impact*", ΚΕΚΜΟΚΟΡ, Panteion University Athens, February 2003, http://www.equapol.gr/pdf/HPSE-CT-2002-00136_DEL1_StateOfTheArt.pdf
- Τσάτσης Θ., 2009, «Ο ένας τα ρίχνει στον άλλον για νεκροταφείο και τζαμί», *Ελευθεροτυπία*, 5 Μαΐου 2009, <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=41085>
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), *Εθνική Στρατηγική για το Ευρωπαϊκό Έτος Ίσων Ευκαιριών για Όλους 2007 – Ελλάδα*.
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2008α), *Τελική έκθεση για την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Έτους Ίσων Ευκαιριών για Όλους 2007*, Υπουργείο Απασχόλησης, Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας, Τμήμα ΙΙΙ, 21 Μαρτίου 2008.
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, 2008, *Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010*, Σεπτέμβριος 2008. http://ec.europa.eu/employment_social/sp_si/docs/social_inclusion/2008/nap/greece_el.pdf

Οικογενειακές-δημογραφικές πολιτικές στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανάλυση κόστους-οφέλους για την Ελλάδα *

Χάρης Συμεωνίδου

Περίληψη

Σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, με κυρίαρχο παράδειγμα τις Σκανδιναβικές χώρες και τη Γαλλία, η υιοθέτηση αποτελεσματικών μέτρων δημογραφικής πολιτικής, όπως για παράδειγμα μέτρων εναρμόνισης οικογενειακής και εργασιακής ζωής, έχουν ως αποτέλεσμα οι δείκτες γονιμότητας να πλησιάζουν το όριο αντικατάστασης των γενεών. Στην Ελλάδα αντίθετα, οι δείκτες αυτοί διαρκώς μειώνονται. Υπολογίζεται ότι το ετήσιο κόστος μιας αποτελεσματικής πολιτικής για την Ελλάδα ανερχόταν το 2004 –χρόνο διεξαγωγής της παρούσας μελέτης– περίπου στο 1/3 του κρατικού προϋπολογισμού και του Προϋπολογισμού Δημοσίων Δαπανών για την παιδεία, την Υγεία και την Κοινωνική Πρόνοια.

Εισαγωγή

Η σημερινή κρίση του κράτους πρόνοιας συνδέεται άμεσα με τις συντελούμενες δημογραφικές μεταβολές και ειδικότερα με τη μείωση της γονιμότητας στην Ευρώπη που οδηγεί σε πληθυσμιακή γήρανση και σε αποδυνάμωση του νεανικού και του οικονομικά ενεργού πληθυσμού. Οι κοινωνικές δαπάνες για την τρίτη και την τέταρτη ηλικία αυξάνονται και η βιωσιμότητα των συστημάτων συνταξιοδότησης απειλείται. Ιδιαίτερα στις χώρες της Ν. Ευρώπης, το μοντέλο της πρόνοιας, ενώ βασίζεται στην αλληλεγγύη των γενεών, στον παραδοσιακό ρόλο των δύο φύλων και στη σταθερότητα της οικογένειας, βρίσκεται σε αντίθεση με τις κοινωνικο-δημογραφικές μεταβολές που συντελούνται με γρήγορο ρυθμό (μείωση γο-

νιμότητας, μείωση γάμων, αύξηση διαζυγίων, αύξηση μονογονεϊκών νοικοκυριών).

Όσον αφορά δε τις κρατικές δαπάνες, το ποσοστό του Α.Ε.Π. που διατίθεται για την οικογένεια στις χώρες της Ν. Ευρώπης, είναι χαμηλότερο σε σύγκριση με τις περισσότερες από τις λοιπές χώρες της ΕΕ-15. Ωστόσο αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία και που δείχνει την αδυναμία του κράτους πρόνοιας των χωρών της Νότιας Ευρώπης είναι ότι ο κίνδυνος φτώχειας μετά τις κοινωνικές παροχές υποχωρεί ελάχιστα σε σύγκριση με τις λοιπές χώρες της ΕΕ-15, όπου ο κίνδυνος φτώχειας υποχωρεί σημαντικά. Ειδικότερα για την οικογένεια στις χώρες της Νότιας Ευρώπης, το ποσοστό του κοινωνικού προϋπολογισμού που διατίθεται για την οικογένεια και τα παιδιά, είναι πολύ χαμηλό (της τάξεως 3% - 7%) με μέσο όρο 8% για τις χώρες της ΕΕ-15 (European Commission, 2004). Ο αντίκτυπος είναι άμεσος όσον αφορά τη μείωση του ρυθμού γεννήσεων στις χώρες αυτές, ενώ στην Ελλάδα το φαινόμενο παρουσιάζεται ιδιαίτερα έντονο.

Στο άρθρο αυτό παρουσιάζονται συνοπτικά τα αποτελέσματα της μελέτης «Εφαρμογή μιας Συνολικής Δημογραφικής Πολιτικής για την Αντιμετώπιση της Υπογεννητικότητας», που ανέθεσε το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας στο ΕΚΚΕ και που πραγματοποιήθηκε από ερευνητική ομάδα με επιστημονική υπεύθυνο τη γράφουσα. Στόχος του έργου ήταν οι προτάσεις μέτρων για την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της χώρας. Από τη μελέτη προκύπτουν άμεσα μέτρα οικογενειακής-δημογραφικής πολιτικής, με ανάλυση κόστους-οφέλους. Η μελέτη διεξήχθη σε τρεις φάσεις που παρουσιάζονται συνοπτικά στο ανά χείρας άρθρο:

1. Καταγραφή των μέτρων δημογραφικής πολιτικής από το 1935 μέχρι σήμερα και αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων αυτών κατά περιφέρεια, νομούς και ομάδες ηλικιών.
2. Επισκόπηση των καλών πρακτικών δημογραφικής πολιτικής σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (δεδομένα, πολιτικές), με επικέντρωση στη Γαλλία, η οποία είναι η κατεξοχήν χώρα εφαρμογής μιας επιτυχημένης δημογραφικής πολιτικής.
3. Προτάσεις δημογραφικής πολιτικής για την Ελλάδα και ανάλυση κόστους-οφέλους των προτεινόμενων μέτρων.

* Το άρθρο βασίζεται στο: Συμεωνίδου, Χ., Μαγδαληνός Μ., 2007, Πολιτικές για την Οικογένεια στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εναρμόνιση Οικογενειακής και Εργασιακής Ζωής. Ανάλυση Κόστους – Οφέλους για την Ελλάδα, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

Τμήματα του άρθρου αυτού έχουν δημοσιευτεί και στο Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2006.

Δεδομένα και πολιτικές για τις χώρες της ΕΕ-15

Γονιμότητα, δημογραφική εξέλιξη και απασχόληση στις χώρες της ΕΕ-15

Η μείωση της γονιμότητας στην Ευρώπη που άρχισε στα μέσα της δεκαετίας του 1960 – και ακολούθησε τη γνωστή μεταπολεμική έκρηξη των γεννήσεων (baby-boom)– έχει το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό ότι έχει οδηγήσει στη μη αναπλήρωση των γενεών, εφόσον το επίπεδο γονιμότητας (1,5 κατά μέσο όρο το 2004 στις χώρες της Ε.Ε.) απέχει κατά πολύ του 2,1 παιδιά ανά γυναίκα, που θεωρείται απαραίτητο για το σκοπό αυτό. Πρόκειται για τη «δεύτερη δημογραφική μετάβαση», στη δημογραφική ιστορία της Ευρώπης. Τα χαμηλότερα ποσοστά γονιμότητας παρουσιάζονται στις χώρες της Ν. Ευρώπης και συγκεκριμένα στην Ιταλία, Ισπανία και Ελλάδα, όπου υπάρχει και το πλέον ελλειμματικό κράτος πρόνοιας και η μεγαλύτερη δυσκολία συνδυασμού οικογενειακής και εργασιακής ζωής, ενώ τα υψηλότερα ποσοστά συναντώνται σε χώρες όπου υπάρχει μια ξεκάθαρη πολιτική για την προστασία της οικογένειας, όπως π.χ. στη Γαλλία. Σε όλα τα κράτη μέλη παρατηρείται μείωση του μεγέθους των νοικοκυριών που συνεπάγεται αυξανόμενη ζήτηση κοινωνικών υπηρεσιών, εφόσον είναι ακόμη δυσκολότερο να υπάρξει φροντίδα και υποστήριξη εντός της οικογένειας (Conseil de l'Europe, 2006).

Όσον αφορά την απασχόληση (Συμεωνίδου, Μαγδαληνός, 2007), σημειώνεται ότι η σχετική αύξηση που παρουσίασε από το 2000 οφείλεται κατά το πλείστον στην αύξηση της μερικής απασχόλησης, που αφορά κυρίως τις γυναίκες εργαζόμενες. Η μερική απασχόληση είναι πολύ υψηλή ανάμεσα στα περισσότερα κράτη μέλη, ενώ στην Ελλάδα, παρατηρούνται πολύ χαμηλότερα ποσοστά. Εξάλλου, η αύξηση της απασχόλησης γενικά κατά τις τελευταίες δεκαετίες, οφείλεται στην αύξηση της συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό των γυναικών σε αναπαραγωγική ηλικία. Ωστόσο, στις χώρες της Ν. Ευρώπης, η συμμετοχή των παντρεμένων γυναικών είναι κατά πολύ χαμηλότερη από τη συμμετοχή των ανύπαντρων και το ίδιο συμβαίνει με τις γυναίκες που έχουν μικρά παιδιά, όπου φαίνεται να παίζει καθοριστικό ρόλο η απουσία επαρκούς υποδομής για τη φύλαξη των παιδιών εκτός της ευρύτερης οικογένειας.

Από το 1992 παρατηρείται αύξηση της συμμετοχής και των δύο συντρόφων στο εργατικό δυναμικό που δεν εμποδίζεται από την παρουσία παιδιών (σε σχολική ηλικία): το 2000 σε 6 από 12 κράτη μέλη για τα οποία υπάρχουν ερευνητικά δεδομένα, παρατηρούνται τα ίδια ποσοστά ζευγαριών, όπου και οι δύο εργάζονται ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη παιδιών. Το 2002, τα νοικοκυριά όπου και ο άνδρας και η γυναίκα εργάζονται είναι διπλάσια σε σύγκριση με τα νοικοκυριά όπου μόνο ο ένας εργάζεται. Η τάση δε αυτή, είναι σαφώς εντονότερη ανάμεσα στα βόρεια κράτη μέλη σε σύγκριση με τα νότια. Κρίσιμο σημείο για τη συμμετοχή των μητέρων στο εργατικό δυναμικό φαίνεται να αποτελεί σε όλες τις χώρες, με εξαίρεση τις Σκανδιναβικές, η απόκτηση του δεύτερου παιδιού και σε μερικές χώρες, όπως η Γαλλία και το Βέλγιο, η απόκτηση του τρίτου παιδιού. Η ηλικία του μικρότερου παιδιού φαίνεται ότι επιδρά επίσης, εφόσον οι μητέρες με παιδιά 7-14 ετών παρουσιάζουν αυξημένα ποσοστά οικονομικής δραστηριότητας, έναντι των μητέρων με μικρότερα παιδιά. Τέλος, μια νέα τάση είναι η εργασία το Σαββατοκύριακο, που παρατηρείται κυρίως ανάμεσα στις γυναίκες με πλήρη απασχόληση και στις γυναίκες με μεγαλύτερα παιδιά.

Στα μονογονεϊκά νοικοκυριά, αποτελούμενα κυρίως από γυναίκες που ζουν μόνες, σε αντίθεση με τα άλλα νοικοκυριά, παρατηρείται συσχέτιση μεταξύ του αριθμού των παιδιών και της εργασίας, εφόσον τα ποσοστά απασχόλησης μειώνονται όσο αυξάνεται ο αριθμός των παιδιών, με εντονότερη παρατηρούμενη συσχέτιση στη Γερμανία και στη Μ. Βρετανία. Επιπλέον, τα ποσοστά απασχόλησης στις μόνες μητέρες με παιδιά κάτω των 15 ετών είναι υψηλότερα έναντι των γυναικών που ζουν μόνες χωρίς παιδί. Τέλος, ενώ σε πολλές χώρες, όπως στη Γαλλία, παρατηρείται διακοπή της απασχόλησης κατά τα πρώτα χρόνια της απόκτησης του παιδιού και στη συνέχεια επανάκαμψη στο εργατικό δυναμικό –δεδομένων των πολιτικών που εξασφαλίζουν στη συνέχεια τη θέση στην εργασία (π.χ. γονικές άδειες)– στην Ελλάδα, οι γυναίκες είτε εργάζονται συνέχεια είτε όταν διακόψουν δεν είναι δυνατόν να επανενταχθούν στο εργατικό δυναμικό, λόγω της ανελαστικότητας της αγοράς εργασίας.

Τέλος, όσον αφορά την ανεργία, οι τάσεις αύξησης (1991-94) στις περισσότερες χώρες ακολουθούνται από ελαφρά μείωση (μέχρι το 2000). Η Ελλάδα, ωστόσο, αποτελεί τη

μοναδική χώρα, όπου ενώ η ανεργία ήταν σχετικά χαμηλή κατά την περίοδο 1991-1998, κατά τα επόμενα έτη αυξάνεται, το έτος 2000 βρίσκεται στο επίπεδο του 11,1%, και το 2005 στο 9,9% που αποτελεί το υψηλότερο ποσοστό μετά την Ισπανία, ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ-15 (Συμεωνίδου και Μαγδαληνός, 2007). Η ανεργία των γυναικών στην Ελλάδα, όπως και στην Ιταλία και την Ισπανία, είναι υπερδιπλάσια από την ανεργία των ανδρών. Τα νοικοκυριά με ένα τουλάχιστον παιδί, είναι λιγότερο πιθανό να μην έχουν κανέναν επί πληρωμή εργαζόμενο από ότι τα νοικοκυριά χωρίς παιδιά, ενώ οι γονείς που ζουν μόνοι συνήθως παρουσιάζουν υψηλότερα ποσοστά ανεργίας σε σύγκριση με τους γονείς που ζουν με άλλους (Eurostat, 2005 www.statistics.gr).

Μέτρα οικογενειακής - δημογραφικής πολιτικής

Τα μέτρα οικογενειακής-δημογραφικής πολιτικής, όπως ταξινομούνται και παρουσιάζονται στην παρούσα μελέτη, αποτελούν τέσσερις χωριστές κατηγορίες: α) προστασία μητρότητας και λοιπές άδειες από την εργασία για οικογενειακούς λόγους, β) οικογενειακά επιδόματα, γ) φορολογικές διευκολύνσεις και δ) φύλαξη και φροντίδα παιδιών.

Άδειες από την εργασία

Όσον αφορά καταρχήν τις άδειες από την εργασία για οικογενειακούς λόγους, εκτός από την άδεια μητρότητας που παρέχεται πριν και μετά τον τοκετό, άδειες για τη φροντίδα του παιδιού είναι και η άδεια πατρότητας, η γονική άδεια και η οικογενειακή άδεια.

Η άδεια μητρότητας αποτελεί το θεμέλιο λίθο της κρατικής υποστήριξης προς τις οικογένειες. Σήμερα, όλα τα κράτη μέλη παρέχουν άδεια μητρότητας τουλάχιστον 14 εβδομάδων. Τη μικρότερη σε διάρκεια άδεια έχουν οι μητέρες στη Γερμανία και στην Ιρλανδία (14 εβδομάδες) και τη μεγαλύτερη στην Ιταλία (έως πέντε μήνες). Η άδεια μητρότητας χωρίζεται σε δυο τμήματα, εκ των οποίων το ένα λαμβάνεται υποχρεωτικά πριν τον τοκετό και δεν μεταβιβάζεται στον πατέρα. Στις περισσότερες χώρες, η άδεια μητρότητας καλύπτεται με το 100% του μισθού, αν και υπάρχουν ορισμένες μικρές διαφοροποιήσεις μείωσης του ποσοστού του παρεχόμενου μισθού μετά από ένα διάστημα, σε χώρες όπως το Βέλγιο και το Ην. Βασίλειο, ή εισοδηματικοί περιορισμοί σε άλλες χώρες (Πίνακας 1).

Η άδεια πατρότητας (που θεσπίστηκε από την Κοινότητα μόλις το 2000), έχει στόχο να δώσει στους πατέρες την ευκαιρία να παρίστανται στη γέννηση του παιδιού τους και διαρκεί στις επιμέρους χώρες από 2 ημέρες (π.χ. Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Ολλανδία) μέχρι 18 ημέρες (Φιλανδία), αμειβεται δε με το 100% του μισθού.

Οι γονικές άδειες λαμβάνονται και από τους δύο γονείς μετά τη λήψη της άδειας μητρότητας και αποτελούν ένα μέτρο που πρωτοεμφανίστηκε στις αρχές της δεκαετίας του '70 στην Αυστρία και την Ιταλία, αλλά στη συνέχεια διαδόθηκε κατά πολύ από το τέλος της δεκαετίας του '70. Η ελάχιστη διάρκεια είναι 3 μήνες, λαμβάνονται μέχρι το παιδί να φτάσει την ηλικία των 8 ετών και αποτελούν κατά χώρα, άλλοτε ατομικό και άλλοτε μεταβιβάσιμο δικαίωμα, είναι δε συνήθως αμειβόμενες (σε 8 χώρες) τουλάχιστον με ένα τμήμα του μισθού (Πίνακας 2).

Πίνακας 1
Θεσμοθετημένη άδεια μητρότητας στις χώρες της Ε.Ε., 2001 (πρώτο παιδί)

	Διάρκεια	Πριν την πιθανή ημ/νία τοκετού	Μετά την πιθανή ημ/νία τοκετού	Χρηματικά επιδόματα
Αυστρία	16 εβδομάδες	8 εβδομάδες	8 εβδομάδες	Σύμφωνα με το μέσο καθαρό εισόδημα των τελευταίων 13 εβδομάδων ή 3 μηνών.
Βέλγιο	15 εβδομάδες	1 εβδομάδα	8 εβδομάδες	82% του μισθού (χωρίς ανώτατο όριο) για τις πρώτες 30 ημέρες και 75% (με ανώτατο όριο) για την υπολειπόμενη περίοδο. Μέγιστο όριο 95,37 € την ημέρα (01.09.2000)
Γαλλία	16 εβδομάδες	6 εβδομάδες	10 εβδομάδες	Καθαρός μισθός με ανώτατο όριο. Μέγιστο: 61 € την ημέρα. Ελάχιστο: 7,53 € την ημέρα
Γερμανία	14 εβδομάδες	6 εβδομάδες	8 εβδομάδες	Μέσος καθαρός μισθός ασφαλισμένου ατόμου με ανώτατο όριο τα 13 € την ημέρα
Δανία	18 εβδομάδες	4 εβδομάδες	14 εβδομάδες	90% της τελευταίας πληρωμής με το ανώτατο όριο των 394 € την εβδομάδα
Ελλάδα	112 ημέρες	56 ημέρες	56 ημέρες	Καθαρός μισθός με ανώτατο όριο. Μέγιστο: 36 € την ημέρα
Ηνωμένο Βασίλειο	18 εβδομάδες	:	:	Αν το μέσο εισόδημα ξεπερνάει τα 106 € την εβδομάδα: 90% του εισοδήματος για τις πρώτες έξι εβδομάδες. Πάγιο ποσό των 95 € την εβδομάδα για τις λοιπές 12 εβδομάδες
Ιρλανδία	14 εβδομάδες	Τουλάχιστον 4 εβδομάδες	Τουλάχιστον 4 εβδομάδες	70% του μέσου εβδομαδιαίου εισοδήματος. Ελάχιστο όριο 110 € και μέγιστο όριο 219 €
Ισπανία	16 εβδομάδες	:	Τουλάχιστον 6 εβδομάδες	100% του μισθού
Ιταλία	5 μήνες	1 ή 2 μήνες	3 ή 4 μήνες	80% του τελευταίου μισθού.
Λουξεμβούργο	16 εβδομάδες	8 εβδομάδες	8 εβδομάδες	100% του μισθού
Ολλανδία	16 εβδομάδες	6-4 εβδομάδες	10-12 εβδομάδες	100% του ημερομίσθιου. Ανώτατο ημερομίσθιο 153 €
Πορτογαλία	120 ημέρες	:	Τουλάχιστον 90 ημέρες	100% του μέσου ημερομίσθιου
Σουηδία	50 ημέρες	50 ημέρες		80% του μισθού που δικαιούται
Φιλανδία	105 ημέρες	30-50 ημέρες	:	Το ποσό καθορίζεται στη βάση του εισοδήματος, και είναι τουλάχιστον 269 € το μήνα (01.05.2000). Ισοδυναμεί, συνήθως, με 60% του μισθού.

Πηγές:

MISSOC, Mutual information system on social protection, *Social Protection in the EU Member States and the European Economic Area. Situation on 1st January 2001.*

Beknopt overzicht van de sociale zekerheid in België 2001. Online: <http://socialsecurity.fgov.be/overzicht/index.htm>

Kansaneläkelaitos (KELA – The social Insurance Institution of Finland) A Guide to benefits 2001.

Ministry of Health and Social Affairs (April 2002) Swedish family policy. Online:

<http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/famchild/index.htm>

Department for Work and Pension. Online: <http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/famchild/index.htm>

Koormans, I., and Schippers, J.,J., (Unpublished). *Female Employment and Family Formation –The Institutional Context*, Paper prepared for the joint meeting of MoCho, FENICS, DynSoc and AGIR, Brussels, 18-20 February 2003.

Πίνακας 2
Θεσμοθετημένη γονική άδεια στις χώρες της Ε.Ε., 2001

	Δικαίωμα	Αμοιβή	Μέγιστη διάρκεια	Μερική άδεια	Διάσπαση της άδειας	Ηλικία παιδιού
Αυστρία	οικογενειακό	επίδομα με πάγιο πληρωτέο ποσό των 410 € το μήνα ¹	24 μήνες	Ναι	Όχι	0-2 έτη
Βέλγιο	ατομικό	536,65 € το μήνα (2002)	3 μήνες	Ναι	Όχι	0-4 έτη
Γαλλία	οικογενειακό	Καμία ³	3 χρόνια	Ναι	Ναι	0-3 έτη
Γερμανία	οικογενειακό	307 € το μήνα ⁴	36 μήνες ⁵	Ναι	Ναι	0-3 έτη
Δανία	οικογενειακό	Υπολογίζεται με βάση τον τακτικό μισθό του εργαζόμενου με ανώτατο όριο τα 394 € την εβδομάδα	10 εβδομάδες ²	Ναι	Όχι	Σχετίζεται με τη γέννηση του παιδιού
Ελλάδα	ατομικό	Καμία	3 μήνες	Όχι	Όχι	0-3 ½ έτη
Ηνωμένο Βασίλειο	ατομικό	Καμία	13 εβδομάδες ¹²	Ναι	Ναι	0-5 έτη
Ιρλανδία	ατομικό	Καμία	14 εβδομάδες	Ναι	Ναι	0-5 έτη
Ισπανία	ατομικό	Καμία	3 χρόνια	Όχι	Όχι	0-3 έτη
Ιταλία	οικογενειακό	30% του τελευταίου μισθού	10 μήνες ⁶	Όχι	Όχι	0-8 έτη
Λουξεμβούργο	ατομικό	επίδομα με πάγιο πληρωτέο ποσό 1611 € το μήνα ⁷	6 μήνες	Ναι	Όχι	0-5 έτη
Ολλανδία	ατομικό	Καμία	13 εβδομάδες ⁸	Ναι	Όχι ⁹	0-8 έτη
Πορτογαλία	ατομικό	Καμία	3 μήνες	Όχι	Όχι	0-3 έτη
Σουηδία	ανάμικτο ¹⁰	390 ημέρες το 80% του εισοδήματος με ανώτατο όριο το 7,5 επί του βασικού ποσού (βασικό ποσό το 2002: 3981,40 €) Κατά τις τελευταίες 90 ημέρες ένα πάγιο ποσό των 6,30 € την ημέρα	480 ημέρες ¹¹	Ναι	Ναι	0-9 έτη
Φιλανδία	οικογενειακό	Το ποσό καθορίζεται με βάση το εισόδημα, και το ίδιο είναι ως ελάχιστο 269 € το μήνα (01-05-2000). Being on average 60 % of an employees pay.	26 εβδομάδες (158 εργάσιμες ημέρες και Σάββατα)	Όχι	Όχι	0-2 έτη

Πηγή: Συμεωνίδου Χ. και Μ. Μαγδαληνός (2006) *Πολιτικές για την Οικογένεια στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εναρμόνιση Οικογενειακής και Εργασιακής Ζωής. Ανάλυση Κόστους-Οφέλους για την Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

¹ Αν πάρει άδεια μόνο η μητέρα, τότε το επίδομα δίνεται έως να φτάσει το παιδί 18 μηνών. Αν ο πατέρας παίρνει τουλάχιστον 6 μήνες άδεια, το επίδομα μπορεί να δίνεται έως να φτάσει το παιδί 24 μηνών. Για τούς μόνους γονείς και τις οικογένειες με χαμηλό εισόδημα υπάρχει ένα επιπλέον οικονομικό βοήθημα. Για τα παιδιά που γεννήθηκαν την 1 Ιανουαρίου 2002 και μετά, ένα επίδομα φροντίδας παιδιού αντικαθιστά το επίδομα της γονικής άδειας. Η βασική διαφορά ανάμεσα στα δύο επίδομα είναι πως το επίδομα φροντίδας παιδιού βασίζεται στο παιδί και τις ανάγκες του, ενώ η παροχή γονικής άδειας εξαρτάται από γονικά κριτήρια, όπως είναι η εργασία. Τα επίδομα φροντίδας παιδιού δίνονται έως το παιδί να φτάσει 36 μηνών, ή έως το παιδί να φτάσει 30 μηνών αν μόνο ένας γονέας φροντίζει το παιδί. Το επίδομα φροντίδας του παιδιού είναι 14,53 € την ημέρα.

² Δυο εβδομάδες επιπλέον παρέχονται για αποκλειστική χρήση από τον πατέρα. Επιπρόσθετα, κάθε γονέας δικαιούται 13 εβδομάδες πλήρους άδειας για τη φροντίδα παιδιού.

³ Η γονική άδεια είναι μη αμειβόμενη. Ωστόσο, είναι δυνατό κατά τη διάρκειά της να λαμβάνεται ένα επίδομα ανατροφής παιδιού, αν ο γονέας το δικαιούται. Οι γονείς μπορούν επίσης να λάβουν ένα πάγιο χρηματικό επίδομα μόνο αν έχουν δυο ή περισσότερα παιδιά. Το 2000 το ποσό ήταν 469 € το μήνα. Αυτό το επίδομα παρέχεται μέχρι το μικρότερο παιδί να φτάσει στην ηλικία των τριών ετών.

⁴ Οι οικογένειες μπορούν να ζητήσουν επίδομα ανατροφής παιδιού κατά τη διάρκεια των πρώτων 6 μηνών του παιδιού, μόνο αν το ετήσιο οικογενειακό εισόδημα δεν ξεπερνά το ανώτατο όριο εισοδήματος. Για τα έγγαμα ζευγάρια, τα οποία δεν ζουν μόνιμα χωριστά και έχουν ένα παιδί, το όριο είναι 51,129 € το χρόνο, για μόνους γονείς το όριο είναι 38,347 €. Τα όρια εισοδήματος είναι κατά προσέγγιση συγκρίσιμα με ένα καθαρό εισόδημα του ίδιου ποσού μετά το φόρο και τις μειώσεις. Από τον 7^ο μήνα του παιδιού και μετά, το ανώτατο όριο εισοδήματος μειώνεται στην περίπτωση των παντρεμένων ζευγαριών και εκείνων των οποίων το εισόδημα ξεπερνά τα 16,464 € το έτος και στην περίπτωση των μόνων γονέων, των οποίων το εισόδημα ξεπερνά τα 13,498 €. Αυτά τα όρια εισοδήματος αυξάνονται με 2,454 € για κάθε επιπλέον παιδί του δικαιούχου.

⁵ Υπάρχει μια διαφορά ανάμεσα στη διάρκεια της γονικής άδειας (Elternzeit) και τη διάρκεια του επιδόματος ανατροφής παιδιού (Erziehungsgeld). Η διάρκεια της άδειας είναι 3 έτη, αλλά το επίδομα δίνεται μόνο για 2 έτη. Από την 1^η Ιανουαρίου 2001 οι γονείς έχουν την ευκαιρία να διαλέξουν μια μικρότερη περίοδο του ενός μόνο έτους των εισφορών για τη φροντίδα του παιδιού, οπότε το μηνιαίο επίδομα αυξάνεται από 307 € σε 460 €.

⁶ Μπορεί να επεκταθεί σε 11 μήνες, αν ο πατέρας πάρει τουλάχιστον 3 μήνες άδεια.

⁷ Η γονική άδεια αμειβεται για τον ένα γονέα, με την εγγύηση της συνέχισης της απασχόλησης. Χωρίς αυτή την εγγύηση, ένας γονέας μπορεί να επιλέξει να λάβει ένα πάγιο χρηματικό επίδομα για πάνω από 22 μήνες με 412 € το μήνα.

⁸ Το δικαίωμα στην άδεια υπολογίζεται σε ώρες και ισούται με 13 φορές το μέσο εβδομαδιαίο χρόνο εργασίας. Αρχικά, ο κανονισμός παρέχει βμηνιαίο δικαίωμα σε μερική άδεια, το οποίο αντιστοιχεί σε πλήρη άδεια 13 εβδομάδων. Από την 1^η Ιουλίου 1997 η άδεια μπορεί να ληφθεί πλήρως ή τμηματικά σε περίοδο μεγαλύτερη από 6 μήνες, αν συμφωνεί ο εργοδότης.

⁹ Από την 1^η Δεκεμβρίου 2001 η γονική άδεια μπορεί να ληφθεί τμηματικά (μέγιστο 3 φορές), αλλά μόνο με συμφωνία του εργοδότη.

¹⁰ Ο γονέας μπορεί να μεταφέρει τις ημέρες που δικαιούται στον άλλο γονέα (οικογενειακό δικαίωμα), εκτός από τις 60 ημέρες που ονομάζονται μήνες της μαμάς ή του μπαμπά (ατομικό δικαίωμα).

¹¹ Από την 1^η Ιανουαρίου 2002 το γονικό επίδομα σε συνδυασμό με τη γέννηση αποτελείται από 480 ημέρες. Ένας επιπλέον μήνας προστέθηκε. Από τότε 2 μήνες (και όχι πια ένας) προορίζονται για τον πατέρα, όπως και για τη μητέρα. Αυτές οι αλλαγές εφαρμόζονται για τα παιδιά, γεννημένα μετά την 1^η Ιανουαρίου 2002.

¹² Ένα άτομο δικαιούται τη μη αμειβόμενη γονική άδεια αν έχει αποκτήσει γονική ευθύνη για ένα παιδί γεννημένο ή υιοθετημένο μετά τη 15^η Δεκεμβρίου 1999 και αν έχει εργαστεί συνεχόμενα επί ένα έτος στον ίδιο εργοδότη.

Πηγές:

Moss, P. and Deven F. (eds) (1999), *Parental leave: Progress or Pitfall*.

Bruning, G. and Plantenga J., 1999, "Parental leave and equal Opportunities: experiences in Eight European countries", *Journal of Social Policy*, pp. 195-209.

MISSOC, "Mutual information system on social protection", *Social Protection in the EU Member States and the European Economic Area. Situation on 1st January 2001*.

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Online: <http://www.rva.fgov.be/MenuNL.htm>

Kansaneläkelaitos (KELA – The social Insurance Institution of Finland) *A Guide to benefits 2001*.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001) *Erziehungsgeld, Elternzeit*.

Eironline. Online: <http://www.eiro.eurofound.ie/index.html>.

Work and Care Act. Online: <http://wetten.sdu.nl/cgi-bin/logi>.

Η μέγιστη διάρκεια της αμειβόμενης γονικής άδειας συναντάται στη Γαλλία, Γερμανία και Ισπανία (επί τρία χρόνια), ενώ η μικρότερη στο Βέλγιο (3 μήνες). Σε όσες χώρες, η γονική άδεια είναι μακροχρόνια, οι πληρωμές της είναι χαμηλές, με εξαίρεση τη Σουηδία (480 ημέρες άδεια μετ' αποδοχών και άλλους 15 μήνες μη αμειβόμενη άδεια μετά τη γέννηση του παιδιού, δηλαδή συνολικά 1020 ημέρες άδεια). Ωστόσο, στη γονική άδεια τίθενται συχνά διάφοροι περιορισμοί, όπως π.χ. στην Ελλάδα (διάρκεια απασχόλησης τουλάχιστον 12 μηνών πριν τη λήψη της γονικής άδειας) και η λήψη της είναι περιορισμένη (9% των εργαζόμενων τη λαμβάνουν). Φαίνεται, λοιπόν, ότι οι γονικές άδειες έχουν ιδιαίτερη σημασία αλλά μόνο όσο είναι αμειβόμενες, για να γίνει δε ευρύτερη χρήση τους θα πρέπει οι γονείς να πεισθούν και αυτό να φανεί από τη στάση των εργοδοτών, ότι το μέτρο αυτό δεν αντιβαίνει στην επαγγελματική τους εξέλιξη.

Άλλες μορφές άδειας για οικογενειακούς λόγους, αφορούν τη φροντίδα των άρρωστων παιδιών, κυμαίνονται από 2-4 μέχρι και 120 ημέρες και είναι αμειβόμενες με μόνη εξαίρεση την Ελλάδα. Επιπλέον, σε ορισμένες χώρες (Βέλγιο, Δανία, Φιλανδία, Ολλανδία) μετά τη γονική άδεια παρέχεται επιπρόσθετη μη αμειβόμενη άδεια ή άδεια που συνοδεύεται με κάποιο επίδομα.

Ωστόσο, σοβαρή έλλειψη αποτελεί η μη ύπαρξη άδειας για γονείς ανήλικων παιδιών που πάσχουν από σοβαρή ασθένεια (και δεν είναι βρέφη). Ο εργοδότης εξασφαλίζει την αντικατάσταση των εργαζομένων γονέων όταν βρίσκονται σε άδεια για οικογενειακούς λόγους, με μόνη εξαίρεση την Ισπανία όπου το ζήτημα αυτό ρυθμίζεται από το κράτος.

Οικογενειακά Επίδομα

Τα οικογενειακά επιδόματα, αποτελούν βασικό τμήμα της οικογενειακής πολιτικής μέχρι το παιδί να φτάσει 16, 17, 18 ή 19 ετών και αν σπουδάζει, μέχρι 27 ετών. Είναι αφορολόγητα σε όλα τα κράτη μέλη, εκτός από την Ελλάδα, την Ισπανία και τη Φιλανδία. Όσον αφορά την κάλυψη του πληθυσμού που δικαιούται οικογενειακά επιδόματα στην Αυστρία, Δανία, Φιλανδία, Πορτογαλία και Σουηδία, προβλέπεται καθολική παροχή υπό τη μορφή ενός ορισμένου επιδόματος για κάθε ανήλικο παιδί της οικογένειας. Το ποσό του επιδόματος

ποικίλλει ανάλογα με τον αριθμό των ανήλικων παιδιών στην οικογένεια και ανάλογα με το αν πρόκειται για μονογονεϊκή οικογένεια ή οικογένεια και με τους δυο γονείς. Η Γαλλία και η Πορτογαλία είναι οι μόνες χώρες που δεν παρέχουν επίδομα για το πρώτο παιδί (Πίνακας 3). Επισημαίνεται ότι στην Ισπανία, στην Ελλάδα και στην Ιταλία δεν υπάρχει σύστημα καθολικού οικογενειακού επιδόματος. Στην Ιταλία, λόγω αυστηρών εισοδηματικών περιορισμών έχει μειωθεί το ενδιαφέρον για τα οικογενειακά επιδόματα. Για τις οικογένειες με ένα παιδί, οι πιο γενναιόδωρες χώρες είναι η Δανία, η Γερμανία και το Λουξεμβούργο. Στη Γαλλία, για τα επιδόματα από το δεύτερο παιδί και μετά, το σύστημα είναι ένα από τα πιο γενναιόδωρα στην Ευρώπη. Αντίθετα, το Πορτογαλικό σχήμα είναι ένα από τα λιγότερα γενναιόδωρα στην Ευρώπη, ανεξάρτητα από τον αριθμό των παιδιών. Επίσης, στην Ελλάδα, τα οικογενειακά επιδόματα είναι εξαιρετικά χαμηλά, τα χαμηλότερα από όλες τις χώρες της Ε.Ε., ανεξάρτητα από τον αριθμό των παιδιών της οικογένειας. Μόνο το επίδομα για το τρίτο παιδί είναι κάπως υπολογίσιμο. Στο Λουξεμβούργο, το σύστημα είναι το πιο γενναιόδωρο, αλλά μόνο για το δεύτερο παιδί και ακολουθούν η Δανία, η Γερμανία, το Βέλγιο, η Αυστρία και η Φιλανδία. Τέλος, άλλες παροχές για την οικογένεια αφορούν τα επιδόματα στα μονογονεϊκά νοικοκυριά, στα παιδιά με ειδικές ανάγκες, τα επιδόματα κατοικίας κ.λπ.

Φορολογικές διευκολύνσεις

Στα περισσότερα κράτη μέλη της Ε.Ε., υπάρχουν συστήματα φοροαπαλλαγών για την υποστήριξη των οικογενειών με παιδιά. Ωστόσο, το είδος και το επίπεδο της υποστήριξης διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Τα συστήματα φορολογίας εισοδήματος μπορούν να ασκήσουν διευθετήσεις μέσω πιστώσεων φόρου για το παιδί, μειώσεις φόρου, φορολογικές ελαφρύνσεις για το παιδί ή να διευθετήσουν την αναλογία φόρου σύμφωνα με την παρουσία παιδιών στο νοικοκυριό. Από την ανάλυση προκύπτει πως οι πλέον γενναιόδωρες χώρες είναι το Λουξεμβούργο, η Ιρλανδία, η Αυστρία, η Γερμανία, η Πορτογαλία και το Βέλγιο, ενώ το Ηνωμ. Βασίλειο, η Αυστρία, η Ελλάδα, η Φιλανδία και η Σουηδία αποτελούν τις λιγότερο γενναιόδωρες χώρες.

Πίνακας 3
Ετήσια ποσά (σε €) ανά τύπο οικογένειας για το 2001

Χώρα	Οικογένεια με 1 παιδί	Οικογένεια με 2 παιδιά	Οικογένεια με 3 παιδιά	Οικογένεια με 4 παιδιά	Ποσό για επιπλέον παιδιά
Βέλγιο	840	2388	4704	7020	2316
Δανία	1476	2952	4428	5904	1476
Γερμανία	1656	3312	5148	7296	2148
Ελλάδα	70,44	216	480	576	96,84
Ισπανία	288	576	864	1152	288
Γαλλία	0	1284	2928	4584	1644
Ιρλανδία	648	1296	2148	3000	852
Ιταλία	526.79	1338.66	2900.42	4889.81	6092.13
Λουξεμβούργο	1680	4092	7644	11196	3552
Ολλανδία	936	2112	3276	4752	1236
Αυστρία	1488	3120	4908	6696	1788
Πορτογαλία	300	300	1044	1488	444
Φιλανδία	1080	2400	3972	5796	2064
Σουηδία	1284	2568	4200	6168	2568
Ην. Βασίλειο	1236	2064	2892	3720	828

Σημείωση: D: Για παιδιά από 3-7 ετών. Για το πρώτο παιδί από 0-3 ετών, το μηνιαίο ποσό είναι 135 € και το πρώτο παιδί από 7-18 ετών, είναι 96 €. Για κάθε επόμενο παιδί από 3-17 ετών, το μηνιαίο ποσό είναι 123 €.

I: Βασισμένο στα εισοδήματα του μέσου εργάτη στην παραγωγή στον τομέα της βιοτεχνίας για το 2000 (OECD). Τα ποσά αντιστοιχούν στα οικογενειακά επιδόματα που δόθηκαν στην Ιταλία κατά την περίοδο 1999-2000.

NL: Βασικό ποσό για οικογένειες με παιδιά από 12 -17 ετών. Για παιδιά από 6-11 ετών, το ποσό είναι ίσο με το 85% του βασικού ποσού και για παιδιά κάτω των 6 ετών, τα οικογενειακά επιδόματα αντιστοιχούν περίπου στο 70% του βασικού ποσού.

A: Για ένα παιδί από 10-19 ετών. Για παιδιά από 6-11 ετών το μηνιαίο ποσό είναι 105 € για το 1^ο παιδί, 118 € για το 2^ο και 131 € για κάθε επιπλέον παιδί.

P: Για παιδιά άνω των 12 μηνών και για οικογενειακό εισόδημα 1.5 φορά κάτω του ελάχιστου μισθού.

Πηγή: MISSOC, (http://europa.eu.int/employment_social/missoc2001/f_part9_en.htm)

Φροντίδα και φύλαξη παιδιών

Σήμερα, σε όλη την Ε.Ε., η ανάπτυξη των συστημάτων παροχής υπηρεσιών για τη φροντίδα του παιδιού αποτελεί μια πολιτική προτεραιότητα, υπάρχουν δε διαφορετικά συστήματα παροχής στα διάφορα κράτη μέλη. Στις περισσότερες χώρες, μπορεί να γίνει ένας πρώτος διαχωρισμός ανάμεσα στην άτυπη και στην τυπική φροντίδα του παιδιού. Η άτυπη φροντίδα παρέχεται συνήθως από το οικογενειακό περιβάλλον, ενώ η τυπική φροντίδα παρέχεται από εξειδικευμένους, αμειβόμενους φροντιστές σε θεσμοθετημένα πλαίσια.

Σχετικά με τις παροχές για παιδιά μικρότερα των 3 ετών, οι οποίες είναι πολύ σημαντικές κυρίως για τις εργαζόμενες μητέρες, το ποσοστό κάλυψής τους στα περισσότερα κράτη μέλη είναι χαμηλότερο από το 5%. Το υψηλότερο ποσοστό συμμετοχής παιδιών ηλικίας κάτω των τριών ετών σε υπηρεσίες φροντίδας, παρατηρείται στη Δανία (περίπου 60%) (Πίνακας 4).

Πίνακας 4
Θεσμοθετημένες διευκολύνσεις για τη φροντίδα του παιδιού στις χώρες της ΕΕ₁₅

	Έτος	Σχήματα και στόχος της εφαρμογής	Συμμετοχή παιδιών (% της ηλικιακής ομάδας)		Ηλικία υποχρεωτικής φοίτησης σε σχολείο
			0-3 έτη	3 – «ηλικία σχολείου»	
Αυστρία	1998	Βρεφονηπιακοί σταθμοί: 0-36 μηνών Παιδικοί σταθμοί: 3-6 ετών	4	68	6
Βέλγιο	2000	Βρεφονηπιακοί σταθμοί: 0-36 μηνών Φροντιστές παιδιών: 0-3 ετών Προσχολική εκπαίδευση: 2,5 ή 3-6 ετών	30	97	6
Γαλλία	1998	Βρεφονηπιακοί σταθμοί: 0-3 ετών Ecole maternelle: 2-6 ετών	29	99	6
Γερμανία	2000	Βρεφονηπιακοί σταθμοί: 0-36 μηνών Κέντρο φροντίδας ημέρας: 3-6 ετών	10	78	6
Δανία	1999	Municipal childminder arrangement Βρεφονηπιακοί σταθμοί: 6 μηνών - 2 ετών Παιδικοί σταθμοί: 3-5 ετών Φροντίδα για παιδιά: 6 μηνών-6 ετών	64	91	7
Ελλάδα	2000	Βρεφονηπιακοί σταθμοί: 0-36 μηνών: 0-30 μηνών Παιδικοί σταθμοί: 3-6 ετών	3	46	6
Ηνωμ. Βασίλειο*	2000	Κέντρα φροντίδας: 0-4 ετών Οικογενειακή φροντίδα ημέρας, ιδιώτες φροντιστές: 0-4 ετών	20	60	5
Ιρλανδία	1998	Ιδιωτικά κέντρα φροντίδας ημέρας: 3-60 μηνών Play group: 3-6 ετών Προσχολική εκπαίδευση: 4-5 ετών	**	56	6
Ισπανία	1998-1999	Πρώτο προσχολικό στάδιο: κάτω των 3 ετών 2 ^ο προσχολικό στάδιο: 3-6 ετών Δημόσια & ιδιωτικά κέντρα φροντίδας	6.9	89.4	6
Ιταλία	1998	Βρεφονηπιακοί σταθμοί: 3 μηνών –3 ετών Κέντρα φροντίδας ημέρας: 0-3 ετών Προσχολική εκπαίδευση: 3-6 ετών	6	95	6
Λουξεμβούργο					6
Ολλανδία	1998	Κέντρα μερικής ή πλήρους φροντίδας ημέρας: 0-4 ετών Υπηρεσίες οικογενειακής φροντίδας ημέρας: Προσχολική ομάδα παιχνιδιού: 2-3 ετών	18.5***	98	5

Πορτογαλία	1996/ 1997	Φροντιστές, βρεφονηπιακοί σταθμοί, οικογενειακοί βρεφονηπιακοί σταθμοί: 3 μηνών – 3 ετών Προσχολική εκπαίδευση: 3-6 ετών	12.6	64.5	6
Σουηδία	1998	Πριν το σχολείο: 0-6 ετών Οικογενειακή φροντίδα ημέρας: 0-6 ετών Open pre-school: 0-6 ετών	48	73****	7
Φιλανδία	1999	Κέντρα φροντίδας ημέρας: 0-7 ετών Οικογενειακή φροντίδα ημέρας: 0-7 ετών	23.6	65.8*****	7

Σημειώσεις:

*: Μόνο για την Αγγλία. Η παροχή φροντίδας είναι κυρίως ιδιωτική.

** : Το ποσοστό των παιδιών με ηλικία κάτω των 5 ετών είναι 38%.

***: Τα στοιχεία για το προσχολικό playgroup δεν συμπεριλαμβάνονται. Ηλικιακή ομάδα: 0-4 ετών.

****: Ηλικιακή ομάδα: 1-5 ετών. Το 74% αποτελούν παιδιά ηλικίας 6 ετών.

*****: Ηλικιακή ομάδα: 3-7 ετών, από την οποία τα παιδιά ηλικίας 6 ετών αποτελούν το 76.4%. Προσχολική εκπαίδευση για παιδιά 6 ετών, 700 ώρες το έτος.

Πηγές:

OECD, (2001) *Employment outlook*.

OECD, (2000) *Early Childhood education and care policy in Finland. Back ground reports*.

OECD, (1999) *Early Childhood education and care policy in Sweden. Back ground reports*.

OECD, (2000) *Early Childhood education and care policy in Denmark. Back ground reports*.

OECD, (2000) *Early Childhood education and care policy in Portugal. Back ground reports*.

OECD, (2000) *Early Childhood education and care policy in the Netherlands. Back ground reports*.

Delemarre (2001) *Kinderopvang in gemeenten, de monitor over 1999*.

OECD (2001b) *Starting strong. Early Childhood Education and Care*.

Koormans, I., and Schippers, J.J., (unpublished). *Female Employment and Family Formation –The Institutional Context*, Paper prepared for the joint meeting of MoCho, FENICS, DynSoc and AGIR, Brussels, 18-20 February 2003.

Τα παιδιά ηλικίας από 3 ετών έως την ηλικία υποχρεωτικής φοίτησης σε σχολείο, παρουσιάζουν πολύ υψηλότερο ποσοστό συμμετοχής σε υπηρεσίες φροντίδας, καθώς οι περισσότερες από αυτές τις υπηρεσίες συνίστανται σε προσχολικά προγράμματα. Το Βέλγιο, η Δανία, η Γαλλία, η Ιταλία και η Ολλανδία έχουν το υψηλότερο ποσοστό κάλυψης, το οποίο προσεγγίζει την πλήρη κάλυψη. Στην Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και στο Ην. Βασίλειο, οι παροχές είναι σχετικά χαμηλές. Ωστόσο, σε πολλές χώρες, οι άτυποι διακανονισμοί ανάμεσα στα μέλη της οικογένειας ή και τους φίλους, είναι εξαιρετικά σημαντικοί. Στην Ολλανδία, για παράδειγμα, τα αποτελέσματα έρευνας έδειξαν πως το 90% των εργαζομένων ζευγαριών χρησιμοποιούν άτυπη (με πληρωμή ή όχι) φροντίδα για το παιδί, ενώ τα δυο τρίτα αυτού του ποσοστού συνδυάζουν την άτυπη με την τυπική φροντίδα παιδιού.

Ανάμεσα στους «άλλους» τρόπους φύλαξης παιδιών υπάρχουν ομάδες αυτοβοήθειας, οργανωμένες από γονείς (Αυστρία), επι-

δοτούμενη φροντίδα (Δανία, Φιλανδία), κέντρα παιχνιδιού, υποστηρικτικές υπηρεσίες εκπαίδευσης, κατασκηνώσεις (Ισπανία), κέντρα δημιουργικής απασχόλησης παιδιών (Ελλάδα), κέντρα άλλων δραστηριοτήτων (Ιταλία), ανεξάρτητη απασχόληση με αμοιβή και κέντρα εξωσχολικής δραστηριότητας (Πορτογαλία), προσχολικά κέντρα και κέντρα ημερήσιας φύλαξης (Σουηδία). Επίσης, οι επιχειρήσεις συχνά έχουν παιδικούς σταθμούς που αναλαμβάνουν τα παιδιά των εργαζομένων.

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι έχει σημειωθεί μεγάλη πρόοδος στον τομέα της φύλαξης των παιδιών, η οποία, όμως, έχει επικεντρωθεί στη φύλαξη παιδιών ηλικίας από 3 έως 6 ετών, ενώ ελάχιστη προσοχή έχει δοθεί στα μικρότερα παιδιά ηλικίας από 0 έως 3 ετών. Ωστόσο, η ηλικιακή ομάδα 0-3 ετών είναι σημαντική και επιδρά ιδιαίτερα στα ποσοστά συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό και τις μορφές απασχόλησης των νέων μητέρων. Επίσης, η φροντίδα των παιδιών σε σχολική ηλικία είναι ιδιαίτερα σημαντική όπως τονί-

ζεται σε εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Δικτύου για τη φροντίδα παιδιών σχολικής ηλικίας.

Το παράδειγμα της Γαλλίας

Στο σημείο αυτό κρίθηκε σκόπιμο να δοθεί αναλυτικότερα το παράδειγμα της Γαλλίας ώστε να γίνει εκτενής αναφορά στα εφαρμοζόμενα μέτρα οικογενειακής-δημογραφικής πολιτικής στη χώρα αυτή, εφόσον όχι μόνο έλαβε νωρίτερα από τις λοιπές χώρες σχετικά μέτρα (από το τέλος της δεκαετίας του '30), αλλά και έχει υιοθετήσει πλήθος υπηρεσιών και επιδομάτων, σχετικών με το παιδί. Τα επιδόματα αυτά είναι τα πιο γενναιόδωρα και με μεγαλύτερη διάρκεια διεθνώς και το δίκτυο των υπηρεσιών ανάμεσα στα πιο εκτεταμένα. Για την ενίσχυση της οικογένειας στη Γαλλία, εφαρμόζονται πολλών ειδών παροχές που κατηγοριοποιούνται με βάση ορισμένα κριτήρια. Αν και το σημαντικότερο οικογενειακό επίδομα είναι ένα καθολικό οικογενειακό επίδομα, η μεγαλύτερη έμφαση κατά τη διάρκεια των τελευταίων δύο δεκαετιών δόθηκε στα επιδόματα που ενίσχυναν επιλεκτικά τα χαμηλότερα εισοδήματα (means-tested). Οι τρέχοντες στόχοι επικεντρώνονται στην υποστήριξη της ανατροφής του πολύ μικρού παιδιού, στην προώθηση της γέννησης του τρίτου παιδιού, στη μείωση της ένδειας των παιδιών και στη διευκόλυνση της εναρμόνισης μεταξύ εργασιακής και οικογενειακής ζωής.

Από το 1945, οπότε καθιερώθηκαν αρχικά τα οικογενειακά επιδόματα, έχουν αυξηθεί σε αριθμό, παρουσιάζουν μεγαλύτερη επιλεκτικότητα (εισοδηματικοί περιορισμοί) και ευρύτερη κάλυψη (τα παιδιά καλύπτονται πια έως και την ηλικία των 22 ετών και ανεξάρτητα από τη θέση απασχόλησης των γονέων τους), αλλά δεν καλύπτουν ακόμα τα πρώτα παιδιά. Η γαλλική οικογενειακή πολιτική, δίνει, επίσης, ιδιαίτερη έμφαση στις υπηρεσίες, κυρίως σε ένα καθολικό, προαιρετικό και ελεύθερο, δημόσιο προσχολικό σύστημα, το οποίο καλύπτει όλα τα παιδιά 3-6 ετών και σχεδόν τα μισά παιδιά ηλικίας 2 ετών με ένα πολύ δημοφιλές πρόγραμμα.

Συνολικά, το γαλλικό σύστημα οικογενειακών επιδομάτων είναι ακόμα, ως επί το πλείστον, ένα σύστημα καθολικής κάλυψης. Παρά τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, τις αυστηρές οικονομικές πιέσεις, τις προσπάθειες να μειωθεί το δημοσιονομικό έλλειμμα και τις προσπάθειες κίνησης προς μεγαλύτερη στοχο-

θέτηση, συμπεριλαμβανομένων των επιδομάτων των παιδιών και των οικογενειών, μέχρι σήμερα, η Γαλλία, συνεχίζει να διατηρεί τις πολιτικές της για το παιδί και την οικογένεια. Το 1998, τα γαλλικά οικογενειακά επιδόματα και οι υπηρεσίες ισοδυναμούσαν με το 3,5% του ΑΕΠ, χωρίς να υπολογίζεται το κόστος για τα προσχολικά προγράμματα (école maternelle).

Σύμφωνα με μελέτη αξιολόγησης της γαλλικής δημογραφικής πολιτικής, ενώ τα ζευγάρια αποκτούν οπωσδήποτε ένα πρώτο παιδί, επηρεάζονται σημαντικά στην απόκτηση δεύτερου και κυρίως στην απόκτηση τρίτου από τα ισχύοντα οικογενειακά επιδόματα και από τα μέτρα συμφιλώσης οικογενειακής και εργασιακής ζωής (Συμεωνίδου και Μαγδαληνός, 2007).

Παρούσα κατάσταση και προβλέψεις για την Ελλάδα

Στη μελέτη, η ανάλυση της γονιμότητας γίνεται με βάση το συντελεστή Ολικής Γονιμότητας, δηλαδή το μέσο αριθμό παιδιών ανά γυναίκα αναπαραγωγικής ηλικίας. Ο δείκτης αυτός, όπως είναι γνωστό, βρίσκεται από το 1983 σε επίπεδο κατώτερο του 2,1 που είναι απαραίτητο για την αντικατάσταση των γενεών, ενώ το 2007 ισοδυναμούσε με μόλις 1,41 παιδιά ανά γυναίκα, γεγονός που τοποθετεί την Ελλάδα μαζί με την Ισπανία στην τελευταία θέση σε σύγκριση με τις λοιπές χώρες της Ε.Ε., αλλά και παγκόσμια. Οι συνέπειες είναι γνωστές: μείωση του ποσοστού αύξησης του πληθυσμού, μηδενική και στη συνέχεια αρνητική αύξηση, δημογραφική γήρανση (Eurostat).

Για τους σκοπούς της έρευνας δημιουργήθηκε, στην Α' φάση της μελέτης, μια βάση δεδομένων με όλα τα μέτρα που έχουν θεσπισθεί κατά την περίοδο 1935-2001 σχετικά με την οικογένεια. Παράλληλα, έγινε συστηματική καταγραφή, σε μηνιαία βάση, των γεννήσεων και υπολογισμός του δείκτη συνολικής γονιμότητας κατά γεωγραφικό διαμέρισμα και νομό.

Από τα αναλυτικά στοιχεία της μελέτης προκύπτει ότι, για το σύνολο της χώρας υπάρχουν δύο βασικές τάσεις. Η πρώτη, τη δεκαετία του '80, αντιπροσωπεύει τη δημογραφική κάτarrευση της χώρας με ετήσια μείωση της γονιμότητας της τάξης του 38%. Η δεύτερη, τη δεκαετία του '90, αντιπροσωπεύει μια δημογραφική σταθεροποίηση με μείωση της τάξης του 8%. Επιπλέον, παρατηρείται αύξηση της μέσης ηλικίας της μητέρας, η οποία αυξάνει με

σχετικά βραδύ ρυθμό τη δεκαετία του '80, και με έντονο ρυθμό τη δεκαετία του '90.

Εξετάζοντας κατά γεωγραφικό διαμέρισμα, φαίνεται ότι στη Βόρεια Ελλάδα ο υψηλότερος συντελεστής γονιμότητας το 1999 παρατηρείται στο Β. Αιγαίο (1,47), ενώ ο χαμηλότερος στην πιο φτωχή περιοχή, δηλαδή την Ήπειρο (1,02). Στη Νότια Ελλάδα, ο υψηλότερος συντελεστής ολικής γονιμότητας το 1999, παρουσιάζεται στο Ν. Αιγαίο (1,53) ενώ ο μικρότερος παρατηρείται πάλι στην πιο φτωχή περιοχή, δηλαδή τη Στερεά Ελλάδα (0,97), η οποία είναι και η μόνη περιοχή με Συντελεστή Ολικής Γονιμότητας κάτω από τη μονάδα. Φαίνεται, ότι τόσο στη Βόρεια όσο και στη Νότια Ελλάδα, ο κανόνας ότι «οι φτωχοί κάνουν πολλά παιδιά» έχει αντιστραφεί πλήρως. Αυτό άμεσα υποδεικνύει ότι η κύρια αιτία υπογεννητικότητας στην Ελλάδα πρέπει να αναζητηθεί στον οικονομικό τομέα.

Αναλυτικότερα, οι μικρότεροι Συντελεστές Ολικής Γονιμότητας παρουσιάζονται στους νομούς: *Ευρυτανίας, Φωκίδος, Σερρών, Βοιωτίας, Γρεβενών, Ηλείας, Αρκαδίας, Φθιώτιδος, Άρτας, και Κιλκίς*. Οι νομοί αυτοί είναι ανάμεσα στους φτωχότερους της Ελλάδας.

Οι μεγαλύτεροι Συντελεστές Ολικής Γονιμότητας παρουσιάζονται στους νομούς: *Κεφαλληνίας, Κοζάνης, Λαρίσης, Φλωρίνης, Λέσβου, Ηρακλείου, Ρεθύμνης, Δωδεκανήσου, Ζακύνθου, και Ξάνθης*. Με ορισμένες εξαιρέσεις (π.χ. το νομό Ξάνθης, στον οποίο υπάρχει μεγάλη μουσουλμανική μειονότητα), οι νομοί αυτοί είναι ανάμεσα στους πλουσιότερους της Ελλάδας. Η απλή αυτή παρατήρηση σημαίνει ότι η γονιμότητα σε μια περιοχή ισορροπεί σε ένα σημείο που καθορίζεται κατά κύριο λόγο από την οικονομική δυνατότητα των γονέων να αποκτήσουν παιδιά.

Επίσης, παρατηρούμε ότι η μεγαλύτερη μείωση κατά τη διάρκεια της εικοσαετίας 1980 με 1999 στο Συντελεστή Ολικής Γονιμότητας παρουσιάζεται στους νομούς: *Βοιωτίας, Κορινθίας, Ιωαννίνων, Ευρυτανίας, Ευβοίας, Αχαΐας, Ηλείας, Πρεβέζης, Άρτας*.

Η μικρότερη μείωση στο Συντελεστή Ολικής Γονιμότητας παρουσιάζεται στους νομούς: *Αττικής (υπόλ.), Φλωρίνης, Δωδεκανήσου, Καβάλας, Λασιθίου, Ξάνθης, Ζακύνθου, Λέσβου, Κεφαλληνίας, και Κυκλάδων*.

Η λίστα με τους νομούς μεγαλύτερου Συντελεστή Ολικής Γονιμότητας δεν ταυτίζεται με τους νομούς με τη μικρότερη μείωση στο Συντελεστή Ολικής Γονιμότητας. Επίσης, η λίστα με τους νομούς μικρότερου Συντελεστή Ολικής Γονιμότητας δεν ταυτίζεται με τους νομούς με τη μεγαλύτερη μείωση στο Συντελεστή Ολικής Γονιμότητας. Αυτό αντικατοπτρίζει τις σχετικές αλλαγές στην οικονομική κατάσταση των νομών.

Εξετάζοντας την ειδική κατά ηλικία γονιμότητα στο σύνολο της χώρας, παρατηρούμε ότι τη δεκαετία του '80 υπάρχει μια μείωση σε όλες τις ομάδες ηλικιών με μεγαλύτερη στην ομάδα ηλικίας 15-19 ετών (-58,61%) και μικρότερη στην ομάδα 30-34 ετών (-22,2%). Η μείωση αυτή συνεχίζεται τη δεκαετία του '90 για τις μικρές ηλικίες (15-29), αλλά αντιστρέφεται στις μεγαλύτερες ομάδες ηλικιών (30-40 ετών) στις οποίες παρουσιάζεται μια εντυπωσιακή αύξηση μεταξύ '90 και '99 της τάξης του 35%. Το τελικό αποτέλεσμα για την εικοσαετία '80-'99 είναι μια μεγάλη μείωση της γονιμότητας (της τάξεως του 60%) στις μικρές ηλικίες (15-29) και μια μικρή αύξηση (της τάξης του 6%) στις μεγαλύτερες ηλικίες.

Σύμφωνα με τις δημογραφικές προβλέψεις της Eurostat, η μείωση της γονιμότητας είναι δυνατόν να αναχαιτιστεί αν οι γυναίκες αποκτήσουν τον επιθυμητό αριθμό παιδιών. Η πρόβλεψη αυτή επαληθεύεται στην Ελλάδα σύμφωνα με τις έρευνες Γονιμότητας του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών: ο επιθυμητός αριθμός παιδιών στην Ελλάδα ισοδυναμεί με 2,3 παιδιά ανά γυναίκα αναπαραγωγικής ηλικίας, δηλαδή υπερβαίνει το όριο αντικατάστασης των γενεών (βλ. Πίνακα 5).

Πίνακας 5

Πραγματικός, επιθυμητός και ιδανικός αριθμός παιδιών ανάλογα με τον τόπο κατοικίας των γυναικών (1983, 1997, 1999)

Δείκτες γονιμότητας	Έρευνα 1983				Έρευνα 1997	Έρευνα 1999
	Περιφέρεια Αθήνας	Λοιπές αστικές περιοχές	Αγροτικές περιοχές	Ελλάδα	Αθήνα	Ελλάδα
Πραγματικός	1,75	1,97	2,21	1,98	2,02	1,3
Επιθυμητός	2,16	2,27	2,40	2,29	2,20	2,3
Ιδανικός	2,55	2,70	2,84	2,70	2,77	2,71
Αριθμός γυναικών δείγματος	1.881	2.164	2.259	6.135	503	3.032

Σημείωση: Πρέπει να σημειωθεί ότι οι ομάδες ηλικιών και η οικογενειακή κατάσταση του πληθυσμού του δείγματος διαφέρουν στις τρεις έρευνες (έρευνα 1983: έγγαμες γυναίκες ηλικίας 15-49 ετών; 1997: έγγαμες γυναίκες ηλικίας 30-63 ετών, 1999: όλες οι γυναίκες 18-49 ετών).

Πηγές: Συμεωνίδου Χ., 1990, *Απασχόληση και Γονιμότητα των Γυναικών στην Περιοχή της Πρωτεύουσας*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Συμεωνίδου Χ., Δουληγέρης Β., Καπλή Χ., Μαγδαληνός Μ., Μαράτου Α., Μπαλούρδος Δ., Παππάς Π., Σαμαρτζή Μ., 1992, *Κοινωνικο-οικονομικοί Προσδιοριστικοί Παράγοντες της Γονιμότητας Στην Ελλάδα, Τόμος Α, Ανάλυση για την Περιοχή της Πρωτεύουσας*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Συμεωνίδου Χ., Δουληγέρης Β., Καπλή Χ., Μαγδαληνός Μ., Μαράτου Α., Μπαλούρδος Δ., Παππάς Π., Σαμαρτζή Μ., 1997, *Κοινωνικο-οικονομικοί Προσδιοριστικοί Παράγοντες της Γονιμότητας στην Ελλάδα, Τόμος Β, Ανάλυση κατά Περιοχές*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Συμεωνίδου Χ., Καβουριάρης Ε., Κανδηλώρου Ε., Μαγδαληνός Μ., Μητσόπουλος Γ., Τσαχαλίδης Γ. Βεζυργιάννη Κ., 2000, *Επιθυμητό και Πραγματικό Μέγεθος Οικογένειας, Γεγονότα του Κύκλου Ζωής. Μια Διαχρονική Προσέγγιση: 1983-1997*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Symeonidou H., 2002, *Fertility and Family Surveys in Countries of the ECE Region. Standard Country Report – Greece*. N. York and Geneva: United Nations.

Συμεωνίδου Χ., 2006, *Οικογένεια και Γονιμότητα στην Ελλάδα. Ανάλυση κατά Γενεές*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

Συμεωνίδου Χ., Μαγδαληνός Μ., 2007, *Πολιτικές για την Οικογένεια στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εναρμόνιση Οικογενειακής και Εργασιακής Ζωής. Ανάλυση Κόστους-Οφέλους για την Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

Ωστόσο, για να πραγματοποιηθεί ο υψηλός αυτός αριθμός θα πρέπει να εκπληρωθούν οι συνθήκες που επιτρέπουν την εναρμόνιση οικογενειακής και εργασιακής ζωής και να ενισχυθούν οικονομικά οι οικογένειες.

Η Eurostat αναφέρει για την Ελλάδα τρία σενάρια (εκδοχές) για το έτος 2020. Σύμφωνα με το απαισιόδοξο σενάριο, η γονιμότητα θα φτάσει το 1,40 παιδιά ανά γυναίκα. Η μεσαία εκδοχή υποστηρίζει ότι θα φτάσει το 1,70, η δε αισιόδοξη εκδοχή ότι θα φτάσει το 1,90 παιδιά ανά γυναίκα. Στο απαισιόδοξο σενάριο έχει θεωρηθεί ότι δεν θα υπάρξουν σημαντικές αλλαγές από την Πολιτεία στην τρέχουσα φροντίδα των παιδιών, στα οικογενειακά επιδόματα κ.λπ. Η μικρή αύξηση στη γονιμότητα θα προέλθει από τις αναβληθείσες γεννήσεις. Στο υψηλό σενάριο αντίθετα, όλες οι συνθήκες οι οποίες επιτρέπουν στις γυναίκες να συνδυάσουν επαγγελματική καριέρα και μητρότητα, θα εκπληρωθούν πλήρως και θα ενισχυθεί οικονομικά η οικογένεια. Και στα

δυο σενάρια όμως, η μέση ηλικία της μητέρας κατά την απόκτηση του πρώτου παιδιού, θα αυξηθεί σημαντικά.

Αποτελεσματικότητα των μέχρι τώρα ληφθέντων μέτρων οικογενειακής-δημογραφικής πολιτικής στην Ελλάδα

Αναφορικά με τα μέτρα δημογραφικής πολιτικής που έχουν κατά καιρούς εφαρμοσθεί και την πιθανή επίδρασή τους στη γονιμότητα, η στατιστική ανάλυση (ανάλυση παλινδρόμησης) έδειξε ότι τα μέτρα που αυξάνουν τη γονιμότητα των μικρών ηλικιών (15-24 ετών) είναι διαφορετικά από τα μέτρα που αυξάνουν τη γονιμότητα των μεγαλύτερων ηλικιών (25-44 ετών). Το πρώτο σύνολο μέτρων σχετίζεται περισσότερο με οικονομικές παροχές, ενώ το δεύτερο σχετίζεται περισσότερο με εργασιακές διευκολύνσεις της μητέρας.

Στο άρθρο αυτό, είναι δυνατόν να αναφερθούμε μόνο σε περιορισμένο αριθμό μέτρων και συσχετίσεων (βλ. Πίνακα 6). Παραδειγματικά, αναφέρεται ότι ένα από τα θεωρούμενα ως σημαντικότερα μέτρα, η γονική άδεια (Ν.1483/84), όπως εφαρμόζεται στην Ελλάδα χωρίς αποδοχές είναι ένα εξαιρετικά αναποτελεσματικό μέτρο δημογραφικής πολιτικής, δεδομένου ότι ασκεί θετική επίδραση στον ολικό δείκτη γονιμότητας σε ένα μόνο νομό της χώρας, αρνητική σε τρεις, ενώ σε όλους τους υπόλοιπους δεν έχει

στατιστικά σημαντική επίδραση. Αντίθετα, όταν εξετάζεται η επίδραση της γονικής άδειας στη γονιμότητα στο δημόσιο τομέα (Π.Δ. 193/88) φαίνεται ως αποτελεσματικό μέτρο εφόσον επενεργεί θετικά σε 20 νομούς και αρνητικά μόνο σε έναν. Επίσης, η άδεια των 9 μηνών με αποδοχές που δίνεται στις μητέρες δημοσίου υπαλλήλους, εφόσον δεν κάνουν χρήση του μειωμένου ωραρίου τους (Ν 2683/99), έχει τη σημαντικότερη στατιστικά θετική επίδραση στη γονιμότητα.

Πίνακας 6
Αριθμός σημαντικών επιδράσεων ανά νομό και ηλικία

	Σημαντικό σε νομούς	Αρνητικό σε νομούς	Σημαντικό σε ηλικίες	Αρνητικό σε ηλικίες
Νόμος 1483/84 (Προστασία και διευκόλυνση των εργαζομένων με οικογενειακές υποχρεώσεις –τροποποιήσεις και βελτιώσεις εργατικών νόμων)	1	3	7	6
Νόμος 1563/85 (Αφαίρεση από το συνολικό φορολογητέο εισόδημα της εργαζόμενης μητέρας της δαπάνης για τη φύλαξη των παιδιών μέχρι 6 ετών που μένουν μαζί της)	8	1	12	4
Προεδρικό Διάταγμα 193/88 (Διευκολύνσεις στους εργαζόμενους με οικογενειακές υποχρεώσεις)	20	1	30	4
Νόμος 1892/90 [Μηνιαίο επίδομα 34.000δρχ (€ 99.78) επί 3ετία στη μητέρα που αποκτά τρίτο παιδί και ισόβια «σύνταξη» στην πολύτεκνη μητέρα (άρ.63, § 4)]	1	0	6	0
Νόμος 2085/92 (Γονική άδεια για μητέρες υπαλλήλους του Δημοσίου και Ν.Π.Δ.Δ. χωρίς αποδοχές)	1	1	3	1
Νόμος 2238/94 (Μείωση φόρου εισοδήματος ανάλογα με τα τέκνα)	0	0	3	0
Υ.Α. αριθ. 50898/12.12.96 (Χορήγηση δανείων από ΟΕΚ ανάλογα με τα τέκνα για αποπεράτωση ή επέκταση οικίας)	2	0	5	0
Υ.Α. 50186/97 (Χορήγηση δανείων από ΟΕΚ σε πολυτέκνους για ανέγερση κατοικίας)	1	3	3	1
Νόμος 2683/99 (Γονική άδεια για τις μητέρες υπαλλήλους με ή χωρίς αποδοχές)	12	0	12	0
Σύνολο	46	9	81	16

Πηγή: Συμεωνίδου Χ., Μαγδαληνός Μ., 2007, Πολιτικές για την Οικογένεια στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εναρμόνιση Οικογενειακής και Εργασιακής Ζωής. Ανάλυση Κόστους-Οφέλους για την Ελλάδα. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

Η αίσθηση ασφάλειας που παρέχει το δημόσιο, ότι η χρήση της γονικής άδειας δεν θα λειτουργήσει αρνητικά στην εργασιακή κατάσταση των γονιών (συνήθως της μητέρας) που κάνουν χρήση της άδειας, αλλά και το γεγονός της μη διακοπής του μισθού στην περίπτωση των μητέρων δημοσίων υπαλλήλων, φαίνεται ότι παίζουν καθοριστικό ρόλο στην παραπάνω εικόνα. Ένα άλλο μέτρο, η δυνατότητα να αφαιρείται από το συνολικό επίδομα της μητέρας πριν την επιβολή φόρου, η δαπάνη για τη φύλαξη παιδιών μέχρι 6 ετών που μένουν μαζί της (Ν.1563/85) και οι φορολογικές διευκολύνσεις για όποιον προστατεύει παιδιά (Ν.2683/99) έχουν στατιστικά θετική επίδραση στη γονιμότητα.

Το συμπέρασμα που προέκυψε από την πρώτη φάση της μελέτης ήταν η επιβεβαίωση του οικονομικο-κοινωνικού χαρακτήρα της μείωσης της γονιμότητας και συνεπώς η αναγκαιότητα θέσπισης και εφαρμογής νέων μέτρων, τα οποία θα εναρμονίζουν την οικογενειακή με την εργασιακή ζωή. Επίσης, προέκυψε η αναγκαιότητα διαρκούς αξιολόγησης και επαναπροσδιορισμού της νομοθεσίας και των μεθόδων κοινωνικής πρόνοιας για την επίλυση του δημογραφικού προβλήματος της χώρας μας.

Προτεινόμενη οικογενειακή - δημογραφική πολιτική με βάση την ανάλυση κόστους - οφέλους για την Ελλάδα

Από την ανάλυση των αιτιών μείωσης της γονιμότητας με βάση τις έρευνες Γονιμότητας που έχουν διεξαχθεί στο ΕΚΚΕ (1983, 1997, 1999) και των στοιχείων μιας πιο πρόσφατης μελέτης (Συμεωνίδου και Μαγδαληνός, 2007), προκύπτει ότι η κύρια αιτία της μείωσης της γονιμότητας στην Ελλάδα πρέπει να αναζητηθεί στον οικονομικό τομέα. Επειδή δε ο «επιθυμητός» και ο «ιδανικός» αριθμός παιδιών είναι σαφώς υψηλότερος από τον πραγματικό (Πίνακας 5), η όποια οικογενειακή-δημογραφική πολιτική θα πρέπει να στοχεύει: α) στην αύξηση του οικογενειακού εισοδήματος, β) στην εξασφάλιση κρατικής υποδομής για την εναρμόνιση της οικογενειακής και εργασιακής ζωής των ζευγαριών.

Από την ανάλυση των φορολογικών απαλλαγών της μελέτης (Συμεωνίδου και Μαγδαληνός, 2007) προκύπτει ότι όχι μόνο στερούν από το δημόσιο ένα μεγάλο ποσό εσόδων αλλά, ακόμη, δεν φαίνεται να

πραγματοποιούν και τον κοινωνικό τους ρόλο ως μέσων αναδιανομής του εισοδήματος. Από στοιχεία του Υπουργείου Οικονομικών προκύπτει ότι από τα 199.350 άτομα των οποίων το εισόδημα ήταν μέχρι 6.000€, μόνον 30 έκαναν χρήση των φοροαπαλλαγών! Επομένως, μια αποτελεσματική δημοσιονομική πολιτική θα πρέπει να στηριχθεί κυρίως στην άμεση εισοδηματική ενίσχυση.

Στην στήλη 3 του Πίνακα 7 παρουσιάζεται η άμεση εισοδηματική ενίσχυση που θα προέκυπτε αν δίναμε την φοροαπαλλαγή σαν άμεση εισοδηματική ενίσχυση προσαυξημένη με τις εκπίπτουσες δαπάνες για εκπαίδευση, για υγεία και οικογενειακούς λόγους. Οι δαπάνες αυτές (363,9€) (βλ. και Συμεωνίδου, Μαγδαληνός 2007) προσαυξάνονται ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών. Έτσι μια οικογένεια με ένα παιδί θα έχει προσαύξηση 363,9€ και μια οικογένεια με δύο παιδιά θα έχει προσαύξηση το διπλάσιο, δηλαδή 727,8 €, κοκ. Από τον Πίνακα αυτόν προκύπτει και η πολιτική ενίσχυσης των πολύτεκνων οικογενειών που θα έπρεπε να εφαρμόσει η Πολιτεία, εστιάζοντας στις οικογένειες με 3 ή περισσότερα παιδιά και με περιορισμένο εισόδημα, για λόγους κοινωνικής αλληλεγγύης.

Επιπλέον, είναι αναγκαία η υποστηρικτική πολιτική στον τομέα εναρμόνισης οικογενειακής και εργασιακής ζωής και είναι απαραίτητη τόσο η καθιέρωση της αμειβόμενης –μερικά τουλάχιστον– γονικής άδειας όσο βέβαια και η έμφαση της πολιτικής στον τομέα των βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών. Το θεωρούμε αυτονόητο ότι χωρίς μια τέτοια υποστηρικτική πολιτική τα αποτελέσματα της δημοσιονομικής πολιτικής δεν πρόκειται να έχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Τα σχετικά μέτρα που θα έπρεπε να εφαρμοστούν σύμφωνα με τα παραπάνω είναι τα εξής: κατάργηση διπλοβάρδιας στα σχολεία, κάλυψη των αναγκών σε βρεφονηπιακούς σταθμούς, ενεργοποίηση του θεσμού των βοηθών μητέρων, αμειβόμενες –μερικά τουλάχιστον– γονικές άδειες και ενίσχυση της γυναικείας απασχόλησης.

Πίνακας 7

Ποσοστά άμεσης εισοδηματικής ενίσχυσης στο μέσο εισόδημα ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών
Σενάριο Αναφοράς

Αριθμός παιδιών	Μέσο εισόδημα (€)	Εισοδηματική ενίσχυση (€)	Ποσοστό ενίσχυσης στο εισόδημα
0	6,4 χιλ	0	0
1	15,1 χιλ	452	3,0%
2	17,1 χιλ	933	5,46%
3	15,7 χιλ	1708	10,9%
4	13,9 χιλ	2395	17,14%
5	12,3 χιλ	3140	25,5%
6	12,1 χιλ	3944	32,5%

Πηγή: Συμεωνίδου Χ., Μαγδαληνός Μ., 2006, *Πολιτικές για την Οικογένεια στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εναρμόνιση Οικογενειακής και Εργασιακής Ζωής. Ανάλυση Κόστους-Οφέλους για την Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα

Για να καλυφθούν κατ' αρχήν οι ανάγκες της χώρας σε πρωινά μόνον τμήματα σχολείων σε δημοτικά χρειάζονται να κατασκευαστούν συνολικά 86 νέα σχολεία στην Αττική και 309 στην υπόλοιπη χώρα (συνολικό σταθερό κόστος 290,7 εκ. €). Όσον αφορά τα νηπιαγωγεία χρειάζεται να κατασκευαστούν 75 στην Αττική και 135 στη λοιπή χώρα με συνολικό σταθερό κόστος 78 εκ. €. Επιπλέον, για να επεκταθεί ο θεσμός των ολοήμερων σχολείων σε όλα τα δημοτικά και νηπιαγωγεία της χώρας απαιτείται να γίνουν ολοήμερα ακόμη 2.297 δημοτικά και 3.529 νηπιαγωγεία, με κόστος λειτουργίας 48,93 εκ. € ανά έτος.

Όσον αφορά τις ανάγκες σε βρεφονηπιακούς σταθμούς υπολογίζεται ότι πρέπει να κατασκευαστούν συνολικά 3.962 σταθμοί για 100% κάλυψη των παιδιών ηλικίας 1-4 ετών, με συνολικό σταθερό κόστος κατασκευής 580 εκ. € και λειτουργίας 57,4 εκ. € το έτος. Ωστόσο, η ενεργοποίηση του θεσμού των «βοηθών μητέρων» (φύλαξη 5 παιδιών ανά 1 ειδικευόμενη μητέρα) θα μπορούσε να συμβάλει σημαντικά καλύπτοντας το 50% των 357.827 παιδιών ηλικίας 1-4 ετών που είναι σήμερα ακάλυπτα. Για το σκοπό αυτό θα χρειάζονταν 35.783 «βοηθοί μητέρες» με ετήσιο κόστος 183,78 εκ. €, ενώ αντίστοιχα θα μειωνόταν το κόστος σε σταθμούς.

Σχετικά με τις γονικές άδειες, το κόστος τους, αν διαρκούν επί 1 χρόνο και αμείβονται με το βασικό μισθό, υπολογίζεται (για 210.000 εργαζόμενες γυναίκες ηλικίας 25-40 ετών που αναμένεται να αποκτήσουν 1 επιπλέον παιδί) σε 1,5 δις € άπαξ, αν δε επέλεγαν να εργασθούν 70.000 γυναίκες επιπλέον κάθε

χρόνο, το συνολικό κόστος θα ανερχόταν σε 513,6 εκ. €.

Ενισχύοντας τη γυναικεία απασχόληση, ενισχύεται έμμεσα το οικογενειακό εισόδημα και επομένως η γονιμότητα. Υπολογίζεται ότι μια πολιτική απασχόλησης υπέρ των γυναικών με στόχο την κάλυψη 468.000 θέσεων εργασίας θα έχει κόστος επιμόρφωσης των γυναικών (10% του βασικού μισθού για 6 μήνες) ισοδύναμο με 158,6 εκ. € άπαξ και μεταβλητό κόστος (ετήσια επιδότηση των επιχειρήσεων με 30% του βασικού μισθού για κάθε προσλαμβανόμενη γυναίκα) περίπου 1,03 δις €. Το συνολικό κόστος των παραπάνω μέτρων φαίνεται στον Πίνακα 8.

Η συνδυασμένη χρήση των παραπάνω μέτρων μπορεί να οδηγήσει στην αύξηση του μέσου αριθμού των παιδιών ανά γυναίκα αναπαραγωγικής ηλικίας από 1,3 σε 1,72 παιδιά περίπου κατά μέσον όρο. Επιπλέον, η συνδυασμένη χρήση των μέτρων οδηγεί σε σημαντική μείωση του κόστους υλοποίησης της πολιτικής.

Θεωρούμε επίσης αναγκαίο να κάνουμε την εξής επισήμανση. Με τη μετατροπή 3.529 νηπιαγωγείων και 2.297 δημοτικών σχολείων σε ολοήμερα οι οικογένειες εξοικονομούν μια σημαντική δαπάνη από το ότι δεν είναι πια απαραίτητο να στέλνουν τα παιδιά τους σε ιδιωτικά σχολεία, πράγμα που συνδέεται με μια σημαντική αύξηση του οικογενειακού εισοδήματος. Φυσικά η αύξηση αυτή θα έχει περαιτέρω επιδράσεις στη γονιμότητα και με τον τρόπο αυτό βλέπουμε ξεκάθαρα τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα που θα έχει η εφαρμογή μιας συνολικής δημογραφικής πολιτικής στη χώρα.

Πίνακας 8

Συνοπτική παρουσίαση κόστους προτεινόμενης πολιτικής υπολογισμός γενικού κόστους της πολιτικής

1. Δημοσιονομικό κόστος	2,82 δις/έτος
2. Νέα σχολεία (για αποφυγή διπλοβάρδιας)	
α. Δημοτικά	290,7 εκ άπαξ
β. Νηπιαγωγεία	78 εκ άπαξ
3. Ολοήμερα Δημοτικά και Νηπιαγωγεία για πλήρη κάλυψη	
α. Δημοτικά	19,29 εκ/έτος
β. Νηπιαγωγεία	29,64 εκ/έτος
4. Βρεφονηπιακοί σταθμοί	580 εκ άπαξ
	57,42 εκ/έτος
5. Βοηθοί μητέρες	183,78 εκ/έτος
6. Απασχόληση	
Κόστος πολιτικής (επιμόρφωση κλπ)	158,6 εκ άπαξ
Επιδότηση μισθού	951,3 εκ/έτος
7. Γονικές άδειες	1,5 δις άπαξ
	513,6 εκ/έτος
Συνολικό σταθερό κόστος πολιτικής	2,6 δις άπαξ
Συνολικό μεταβλητό κόστος	4,575 εκ/έτος
Μείον αντικατάσταση επιδομάτων (*)	-753 εκ/έτος
Μείον πρόσθετα φορολογικά έσοδα (**)	-913 εκ/έτος
Συνολικό μεταβλητό κόστος πολιτικής	2,905 δις/έτος

Σημειώσεις

(*) Οι τρέχουσες δαπάνες για οικογενειακά επιδόματα ανέρχονται σε 753 εκ. ευρώ ετησίως και θα πρέπει να αφαιρεθούν από τον τελικό υπολογισμό του ετήσιου κόστους της πολιτικής.

(**) Η απώλεια φορολογικών εσόδων του δημοσίου που οφείλεται στις φοροαπαλλαγές έχει υπολογισθεί ότι ανέρχεται στο ποσόν των 913 εκ. ευρώ ετησίως. Το ποσό αυτό θα πρέπει να αφαιρεθεί από το κόστος της πολιτικής εφόσον η πολιτική στηρίζεται στην αντικατάσταση των φοροαπαλλαγών.

Πηγή: Συμεωνίδου Χ., Μαγδαληνός Μ., 2006, *Πολιτικές για την Οικογένεια στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εναρμόνιση Οικογενειακής και Εργασιακής Ζωής. Ανάλυση Κόστους-Οφέλους για την Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

Από τον Πίνακα 8 παρατηρούμε ότι για την υλοποίηση της πολιτικής χρειάζονται περίπου 2,6 δις € άπαξ και 2,905 δις σε ετήσια βάση. Για να σχηματίσουμε μια εικόνα για το τι μεγέθη αντιπροσωπεύουν τα ποσά αυτά αναφέρουμε ότι οι δαπάνες για την παιδεία και υγεία-πρόνοια του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων ανέρχονται το 2004 σε 5,55 και 4,434 δις € αντίστοιχα, δηλαδή συνολικά σε 10 δις € περίπου. Επομένως η πολιτική αν υλοποιηθεί συνεπάγεται ένα ετήσιο κόστος που ανέρχεται περίπου στο 1/3 περίπου του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων για την παιδεία, την υγεία και την πρόνοια.

Τέλος, όπως και στην περίπτωση της Γαλλίας, όπου η δημογραφική πολιτική στηρίχθηκε σε ερευνητικά δεδομένα και αντίστοιχες μελέτες, πιστεύεται ότι η τελευταία μελέτη του ΕΚΚΕ της οποίας περίληψη παρουσιάζεται εδώ, μπορεί να αποτελέσει ένα χρήσιμο εργαλείο για τη χάραξη μιας αποτε-

λεσματικής συνολικής δημογραφικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Συμπεράσματα

Από τα αναλυτικά στοιχεία της μελέτης προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα:

α) Τόσο στη Βόρεια όσο και στη Νότια Ελλάδα, ο κανόνας ότι «οι φτωχοί κάνουν πολλά παιδιά» έχει αντιστραφεί πλήρως. β) Από τα μέτρα δημογραφικής πολιτικής που έχουν κατά καιρούς εφαρμοσθεί η στατιστική ανάλυση (ανάλυση παλινδρόμησης) έδειξε ότι τα μέτρα που αυξάνουν τη γονιμότητα των μικρών ηλικιών (15-24 ετών) είναι διαφορετικά από τα μέτρα που αυξάνουν τη γονιμότητα των μεγάλων ηλικιών (25-44). γ) Ανάμεσα στα μέτρα δημογραφικής πολιτικής όλων των χωρών της Ε.Ε.-15, εκτός από την άδεια μητρότητας, που ισχύει σε όλα τα κράτη μέλη και είναι αμειβόμενη, ιδιαίτερη σημασία έχει η γονική άδεια, που λαμβάνεται και από τους δύο γονείς. δ) Στην Ελλάδα φάνηκε από την

ανάλυση των στοιχείων ότι μια αποτελεσματική δημοσιονομική πολιτική θα πρέπει να στηριχθεί στην άμεση εισοδηματική ενίσχυση και ε) Το συνολικό κόστος των προτεινόμενων μέτρων για την Παιδεία, την Υγεία και την Πρόνοια, ανέρχεται στο 1/3 περίπου του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων.

Η ανάλυση της οικογενειακής-δημογραφικής πολιτικής στην Ευρώπη, σε συνδυασμό με το δημογραφικό ζήτημα της μείωσης της γονιμότητας και της έντονης πληθυσμιακής γήρανσης, υποδηλώνει την έντονη ανάγκη υιοθέτησης πιο αποτελεσματικής οικογενειακής-δημογραφικής πολιτικής ιδιαίτερα σε ορισμένες χώρες. Η αντιστροφή του δημογραφικού χάρτη της Ευρώπης αντανακλά και την υιοθέτηση επί μέρους πολιτικών, από τις χώρες της Ε.Ε.-15.

Οι Σκανδιναβικές χώρες, με την υιοθέτηση αποτελεσματικών μέτρων συμπίλωσης οικογενειακής-εργασιακής ζωής έχουν υψηλότερη γονιμότητα από τις χώρες της Ν. Ευρώπης, όπου το κράτος πρόνοιας είναι εξαιρετικά ανεπαρκές, ενώ πριν δύο δεκαετίες ακόμη, υπερίσχυαν οι παραδοσιακές δομές και η γονιμότητα των χωρών της Ν. Ευρώπης ήταν υψηλότερη από τη γονιμότητα των Σκανδιναβικών χωρών. Τώρα πια, φαίνεται πως τα πρότυπα για υψηλότερη γονιμότητα δεν επαρκούν για την αναπλήρωση των γενεών. Η επιθυμία για υψηλότερο αριθμό παιδιών, στις χώρες της Ν. Ευρώπης και στην Ελλάδα, πρέπει να συνδυαστεί με την υιοθέτηση κατάλληλων πολιτικών, ώστε να πραγματοποιηθεί ο στόχος της ανάκαμψης της γονιμότητας. Το παράδειγμα της Γαλλίας είναι χαρακτηριστικό μιας επιτυχημένης οικογενειακής-δημογραφικής πολιτικής. Η προτεινόμενη δημογραφική πολιτική για την Ελλάδα, με βάση την ανάλυση κόστους-οφέλους, δείχνει ότι το ποσοστό γονιμότητας είναι δυνατόν, αν εφαρμοστούν τα κατάλληλα μέτρα, να ανέλθει σταδιακά στο 1,7 παιδιά ανά γυναίκα αναπαραγωγικής ηλικίας.

Η δυναμική του φαινομένου της γονιμότητας χρήζει διαρκούς μελέτης και αναπροσαρμογής των εκάστοτε εφαρμοζόμενων πολιτικών ανάλογα με τις ανάγκες του πληθυσμού. Εξάλλου, όπως είπε και ο διάσημος δημογράφος Alfred Sauvy, «τα δημογραφικά φαινόμενα εκδικούνται τρομερά όποιους τα αγνοούν».

Βιβλιογραφία

- Beknopt overzicht van de sociale zekerheid in België 2001. Online:
<http://socialsecurity.fgov.be/overzicht/index.htm>
- Bruning G. and Plantenga J., 1999, "Parental leave and equal Opportunities: experiences in Eight European countries", *Journal of Social Policy*, pp. 195-209.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2001, *Erziehungsgeld, Elternzeit*.
- Conseil de l'Europe, 2006, *Evolution Démographique Récente en Europe, 2005*, Belgium: Council of Europe.
- Delemarre, 2001, *Kinderopvang in gemeenten, de monitor over 1999*.
- Department for Work and Pension. Online:
<http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/famchild/index.htm>
- Eironline. Online:
<http://www.eiro.eurofound.ie/index.html>
- European Commission, 1996, *Social Protection*, Brussels, Luxembourg.
- European Commission, 2004, *The Social Situation in the European Union, 2004*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat, 1997, "Social Protection in the European Union", *Statistics in Focus*, 3, Luxembourg.
- Eurostat, 2002, "Social Protection in Europe", *Statistics in Focus*, 3, Luxembourg.
- Eurostat, 2002/17, *Statistics in Focus*, Theme 3, Luxembourg.
- Eurostat, 2006, EU, "Labour Force Survey. Principal Results for 2005", *Statistics in Focus 13*, Luxembourg.
- Eurostat. www.europa.eu.int
- Kansaneläkelaitos (KELA—The Social Insurance Institution of Finland) *A Guide to Benefits 2001*.
- Koopmans I., Schippers J., (Unpublished), *Female Employment and Family Formation –The Institutional Context*, Paper prepared for the joint meeting of MoCho, FENICS, DynSoc and AGIR, Brussels, 18-20 February 2003.
- Ministry of Health and Social Affairs (April 2002) *Swedish family policy*. Online:
<http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/famchild/index.htm>

- Ministry of Health and Social Affairs (January 2001) Swedish family policy.
- MISSOC, http://europa.eu.int/employment_social/missoc2001/f_part9_en.htm
- MISSOC, (Mutual information system on social protection), Social Protection in the EU Member States and the European Economic Area. Situation on 1st January 2001.
- Moss P., and Deven F., 1999 (eds), *Parental leave: Progress or Pitfall*.
- ΕΣΥΕ, www.statistics.gr
- OECD, 1999, *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, Background Reports.
- OECD, 2000, *Early Childhood Education and Care Policy in Finland*, Background Reports.
- OECD, 2000, *Early Childhood Education and Care Policy in Denmark*, Background Reports.
- OECD, 2000, *Early Childhood Education and Care Policy in Portugal*, Background Reports.
- OECD, 2000, *Early Childhood Education and Care Policy in the Netherlands*, Background Reports.
- OECD, 2001, *Employment outlook*, Paris: OECD.
- OECD, 2001b, *Starting strong. Early Childhood Education and Care*, Paris: OECD.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Online: <http://www.rva.fgov.be/MenuNL.htm>
- Συμεωνίδου Χ., 1990, *Απασχόληση και Γονιμότητα των Γυναίκων στην Περιοχή της Πρωτεύουσας*, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Συμεωνίδου Χ., Δουληγέρης Β., Καππή Χ., Μαγδαληνός Μ., Μαράτου Λ., Μπαλούρδος Δ., Παππίας Π., Σαμαρτζή Μ., 1992, *Κοινωνικο-οικονομικοί Προσδιοριστικοί Παράγοντες της Γονιμότητας στην Ελλάδα, Τόμος Α, Ανάλυση για την Περιοχή της Πρωτεύουσας*. Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Συμεωνίδου Χ., Δουληγέρης Β., Καππή Χ., Μαγδαληνός Μ., Μαράτου Λ., Μπαλούρδος Δ., Παππίας Π., Σαμαρτζή Μ., 1997, *Κοινωνικο-οικονομικοί Προσδιοριστικοί Παράγοντες της Γονιμότητας στην Ελλάδα. Τόμος Β, Ανάλυση κατά Περιοχές*, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Συμεωνίδου Χ., Καβουριάρης Ε., Κανδηλώρου Ε., Μαγδαληνός Μ., Μητσόπουλος Γ., Τσαχαλίδης Γ., Βεζυργιάννη Κ., 2000, *Επιθυμητό και Πραγματικό Μέγεθος Οικογένειας, Γεγονότα του Κύκλου Ζωής. Μια Διαχρονική Προσέγγιση: 1983-1997*, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Symeonidou H., 2002, *Fertility and Family Surveys in Countries of the ECE Region. Standard Country Report – Greece*, N. York and Geneva: United Nations.
- Συμεωνίδου Χ., 2006, *Οικογένεια και Γονιμότητα στην Ελλάδα. Ανάλυση κατά Γενεές*, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Συμεωνίδου Χ., Μαγδαληνός Μ., 2007, *Πολιτικές για την Οικογένεια στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εναρμόνιση Οικογενειακής και Εργασιακής Ζωής. Ανάλυση Κόστους – Οφέλους για την Ελλάδα*, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Work and Care Act. Online: <http://wetten.sdu.nl/cgi-bin/login/anonymous>

Στρατηγική ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Νίκος Φακιολάς

Περίληψη

Η ανάληψη πρωτοβουλιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την ικανοποίηση των αναγκών, την αποτελεσματική αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων μιας πόλης προϋποθέτει πολιτική βούληση, στρατηγικό σχεδιασμό και επαρκή χρηματοδότηση. Άμεσος στόχος είναι η οργάνωση ορθολογικών παρεμβάσεων υποστήριξης του πληθυσμού και επίλυσης των προβλημάτων του στο πλαίσιο των δυνατοτήτων των υπηρεσιών και υποδομών ενός Δήμου ή της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Συμπληρωματικά, απαιτείται ενθάρρυνση της ενεργού συμμετοχής των πολιτών και συντονισμός, ενίσχυση, διεύρυνση των εθελοντικών και κοινωνικών οργανώσεων των πολιτών. Το παρόν άρθρο πραγματεύεται τους όρους και τις προϋποθέσεις ανάπτυξης κοινωνικής πολιτικής στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.).

Ανθρώπινες ανάγκες και κοινωνικά προβλήματα

Οι ανθρώπινες ανάγκες συνολικά διακρίνονται σε βασικές και δευτερεύουσες ή επίκτητες. Μπορούν, επίσης, να διακριθούν σε υλικές και πνευματικές ανάγκες αλλά με δυσκολία στη χάραξη των αντίστοιχων ορίων. Οι υλικές ανάγκες καθορίζουν τις πνευματικές, αλλά και διαχρονικά-εξελικτικά καθορίζονται από αυτές.

Βασικές υλικές ανάγκες θεωρούνται οι βιολογικές και οι ανάγκες επιβίωσης των ανθρώπων που καθορίζονται από το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας, την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών της πόρων, την οργάνωση της παραγωγής, τον καταμερισμό της εργασίας, τα πρότυπα διανομής και κατανάλωσης αγαθών καθώς και τον καταμερισμό του κοινωνικού πλούτου. Οι δευτερεύουσες υλικές ανάγκες είναι απόρροια εναλλακτικών προσεγγίσεων βασικών αναγκών ή αποτελούν φυσική ή ποιοτική επέκτασή τους στον παραγωγικό και κοινωνικό τομέα. Οι

πρωταρχικές ανάγκες είναι, κατά τον Μαρξ οι «υπαρξιακές ανάγκες» σε σχέση με τις ανθρώπινες ανάγκες που δεν κατευθύνονται από φυσική παρόρμηση και τις διαχωρίζει στις μη αλλοτριωμένες που έχουν ποιοτικό χαρακτήρα και στις αλλοτριωμένες που έχουν ποσοτικό χαρακτήρα (Heller, 1975, p. 161).

Οι βασικές πνευματικές ανάγκες περιτρέφονται αρχικά γύρω από την πολιτική, όπως έγραφε ο Αριστοτέλης «ο άνθρωπος είναι ζώο πολιτικό» και επεκτείνονται στον επιστημονικό, ιδεολογικό, φιλοσοφικό, θρησκευτικό, ηθικό, πολιτισμικό και καλλιτεχνικό τομέα. Οι δευτερεύουσες πνευματικές ανάγκες συνδέονται με το βαθμό συνειδητότητας κάθε πολίτη και δίνουν το στίγμα των ξεχωριστών του ενδιαφερόντων και της προσωπικής ή συλλογικής του συμβολής στην ιστορία των αξιών και του πολιτισμού.

Η έννοια της ανθρώπινης ανάγκης παίρνει, σε διαφορετικές ιστορικές εποχές ή γεωγραφικές ζώνες ή πολιτικά συστήματα, ξεχωριστό περιεχόμενο. Είναι βέβαιο ότι ο άνθρωπος στην ιστορική του πορεία περνούσε από απλά σε όλο και πιο πολύπλοκα εξελικτικά στάδια στην προσπάθειά του να καλύψει τις ανάγκες και να καλλιεργήσει τα πνευματικά και πολιτιστικά του ενδιαφέροντα. Ο πρωτόγονος άνθρωπος, που ήταν σε άμεση επαφή και πλήρη εξάρτηση με τη φύση, αφήνει αναπόφευκτα εκείνη να προσδιορίζει τα πλαίσια ικανοποίησης των αναγκών του. Αργότερα, εγκαταλείπει αυτή την παθητική σχέση του με τη φύση και επιζητεί την απελευθέρωση ή χειραφέτησή του. Εξελικτικά, οι ανάγκες όχι μόνο αντιμετωπίζονται, αλλά και προσδιορίζονται ή ελέγχονται συλλογικά με διαφορετικούς τρόπους σε κάθε ξεχωριστό κοινωνικο-οικονομικό, πολιτικό και ιδεολογικό σύστημα. Ο άνθρωπος έχει υπόσταση φυσική και ταυτόχρονα ιστορικο-κοινωνική.

Η διαδικασία της παραγωγής είναι η κυρίαρχη σχέση του ανθρώπου με τη φύση, η πρωταρχική ανάγκη της ζωής του και η πρώτη ιστορική του πράξη. Η ανάπτυξη της παραγωγής δεν δημιουργεί μόνο νέες υλικές ανάγκες, αλλά και νέες κοινωνικές σχέσεις. Ο άνθρωπος οργανώνει και ικανοποιεί τις ανάγκες του μέσα από τις κοινωνικές του σχέσεις. Όπως έγραφε ο Μαρξ, «η κοινωνία είναι η δεύτερη φύση του ανθρώπου, είναι ο ίδιος ο άνθρωπος στις κοινωνικές του σχέσεις». Η κοινωνία με τη λειτουργία των οργανωμένων θεσμών της προωθεί ένα σύστημα αξιών και αρχών που προσ-

διορίζει και ιεραρχεί τις κοινά ή παραδοσιακά αποδεκτές πραγματικές και επίκτητες ανάγκες των μελών της (Marx, 1974 σ. 363, 1971 σ. 188, 1973 σ. 600).

Η διαδικασία διαμόρφωσης, συνειδητοποίησης και ικανοποίησης των ανθρώπινων αναγκών δεν είναι ομοιόμορφη. Σύμφωνα με τη μαρξιστική θεωρία, οι κοινωνικές τάξεις από τη θέση τους στην παραγωγή και την κοινωνία έχουν διαφορετικές δυνατότητες ικανοποίησης των αναγκών τους. Στις καπιταλιστικές κοινωνίες, παρόλο που ο κάθε άνθρωπος εξακολουθεί να έχει ανάγκη τον άλλον, ο τρόπος ικανοποίησης των αναγκών της κυρίαρχης τάξης των αστών, εμποδίζει τη διαδικασία για την ικανοποίηση των αναγκών των άλλων μελών της κοινωνίας (Marx, Engels, 1979, τομ. Β', σ. 181). Στο καπιταλιστικό σύστημα, η εργαζόμενη τάξη είναι αυτή που δημιουργεί όλες τις υλικές αξίες, όμως, «από όλη τη μάζα των προϊόντων, που παράγει η εργατική τάξη, παίρνει πίσω μονάχα ένα μέρος για τον εαυτό της» (Engels, 1975, σ. 72).

Στις οργανωμένες κοινωνίες ο προσδιορισμός και η ιεράρχηση των αναγκών, μαζί με την επινόηση των μέσων ικανοποίησής τους, συνθέτουν την ανθρώπινη ιστορία και δίνουν περιεχόμενο στους πολύμοχθους αγώνες για επιβίωση και αξιοπρέπεια των λαών. Μέσα από ιστορικές και κοινωνικοπολιτικές διεργασίες δίνεται συνήθως η απάντηση στο ερώτημα για την ποσότητα αγαθών και υπηρεσιών που χρειάζεται ο άνθρωπος σε συνδυασμό με την εξασφάλιση της ποιότητας της ζωής του σε ένα βιώσιμο περιβάλλον. Είναι όμως ανησυχητικό το γεγονός ότι ο σημερινός άνθρωπος καταδυναστεύει τη φύση και συγχρόνως πολλαπλασιάζει αλόγιστα το φάσμα των επιθυμιών του, κάνοντας μάλιστα αυτοσκοπό τα μέσα για την ικανοποίησή τους. Στη σύγχρονη κοινωνία δεν εκτιμώνται τα πρόσωπα ανάλογα με την αξία τους, ούτε δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στα υλικά αγαθά ανάλογα με τη χρησιμότητά τους. Στο καπιταλιστικό σύστημα αξιών η ικανοποίηση μιας επιθυμίας συχνά γίνεται σε βάρος άλλων επιθυμιών του ίδιου ατόμου ή των αναγκών, επιδιώξεων και συμφερόντων ατόμων από άλλες κοινωνικές τάξεις.

Η ηλικία, το φύλο, το εκπαιδευτικό επίπεδο, το κοινωνικό στρώμα καταγωγής και ένταξης, το είδος ή το περιβάλλον εργασίας και διαβίωσης, η ιδιαίτερη ψυχосύνθεση και προσωπικότητα κάθε ατόμου και κυρίως οι γενικότερες αντικειμενικές συνθήκες λειτουρ-

γίας της κοινωνίας, όπου εντάσσεται, επηρεάζουν τους τρόπους που αντιλαμβάνεται, ικανοποιεί και εξατομικεύει τις ανάγκες του. Οι άνθρωποι όμως έχουν ανάγκες, πραγματικές ή επίκτητες ή ακόμα και αποκλίνουσες τις οποίες διαρκώς διευρύνουν.

Από την άλλη πλευρά, οι άνθρωποι αποτυχαίνουν να ικανοποιήσουν τις βασικές ή και τις επίκτητες ανάγκες τους βρίσκονται αντιμέτωποι με σοβαρά προσωπικά, ψυχολογικά και κοινωνικά προβλήματα που αρκετές φορές καταλήγουν σε αντικοινωνικές ή παραβατικές συμπεριφορές. Ο έλεγχος της κοινωνικής παθολογίας συμβαδίζει με τον τρόπο και το βαθμό αντιμετώπισης των συνολικών αναγκών και επιδιώξεων των μελών κάθε κοινωνίας σε εθνική και διεθνή κλίμακα.

Κοινωνική πολιτική του κράτους

Ένα άτομο ή μια κοινωνία βρίσκονται σε ισορροπία, όταν έχουν ανακαλύψει τις πραγματικές τους ανάγκες, έχουν προσδιορίσει τον τρόπο ή το βαθμό ικανοποίησης αυτών και έχουν τις δυνατότητες ή τα ανάλογα μέσα να τις προσεγγίσουν σύμφωνα με τις προσδοκίες τους σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Στόχος κάθε κοινωνίας είναι η ορθολογική αξιοποίηση όλων των ικανοτήτων και η ολόπλευρη ικανοποίηση όλων των αναγκών των μελών της. Στις σύγχρονες κοινωνίες, όταν τα άτομα ή οι κοινωνικοί φορείς αδυνατούν να ικανοποιήσουν βασικές τους ανάγκες, τότε επιβάλλεται το κράτος να αναπτύσσει κοινωνική πολιτική.

Οι συστημικές-δομικές θεωρίες ερμηνεύουν την παρουσία του κράτους πρόνοιας ως απόρροια της βιομηχανικής ολοκλήρωσης και τη θεωρούν αναγκαία. Η βιομηχανική ανάπτυξη αποδιοργάνωσε τις παραδοσιακές κοινωνικές δομές που παρείχαν στοιχειώδη προνοιακή υποστήριξη στους πολίτες, όπως την οικογένεια ή την εκκλησία, προκαλώντας μαζικές μετακινήσεις του πληθυσμού στα αστικά κέντρα, επιτρέποντας κοινωνικές ανακατατάξεις, ενισχύοντας τον ατομικισμό και επιβάλλοντας την παντοδυναμία της ελεύθερης αγοράς (Esping-Andersen Gosta, 1990, σ.13).

Οι λειτουργικές-εξελικτικές θεωρίες αντιλαμβάνονται τη χρησιμότητα του κράτους πρόνοιας και προαναγγέλλουν τη σταδιακή κοινοβουλευτική του μετάλλαξη σε φορέα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης με σταθερή απασχόληση και ταυτόχρονα σε θεσμό

ανακατανομή του εισοδήματος, ισότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης.

Σύμφωνα, όμως, με τις θεωρίες των κοινωνικών συγκρούσεων το καπιταλιστικό κράτος είναι ένα όργανο εξυπηρέτησης των συμφερόντων των ισχυρών κοινωνικών τάξεων. Οι παρεμβάσεις του στην κοινωνική πολιτική περιορίζονται στη στοιχειώδη αναπαραγωγή και την επιβίωση του εργατικού δυναμικού μιας χώρας. Το καπιταλιστικό κράτος δεν ενδιαφέρεται πραγματικά για την κάλυψη των αναγκών, την κοινωνική ευημερία ή την ποιότητα ζωής όλων των πολιτών.

Η κοινωνική πολιτική στις δημοκρατικές κοινωνίες είναι ωφέλιμη και αποτελεσματική, μόνο αν κάνει παρεμβάσεις σε όλα τα πεδία εμφάνισης και τους φορείς διαχείρισης αναγκών των ανθρώπων, που τις πτυχές τους οι ίδιοι είναι δύσκολο να κατανοήσουν ή να ελέγξουν. Οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού αποκτούν τραυματική συνάφεια με τις διαδικασίες ικανοποίησης όχι μόνο των επίκτητων, αλλά και των βασικών και άμεσων αναγκών τους.

Ο Esping-Andersen (1990), διέκρινε τρία υποδείγματα ως προς την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, δίνοντας βαρύτητα σε δεδομένα που σχετίζονται με την καθημερινότητα των πολιτών ανάλογα με τα εκάστοτε ισχύοντα πολιτικά καθεστάτα: 1) Το συντηρητικό υπόδειγμα που εμμένει στις κοινωνικές διακρίσεις και την ενίσχυση της παραδοσιακής οικογένειας επηρεασμένο και από ισχυρούς θρησκευτικούς κύκλους. 2) Το φιλελεύθερο υπόδειγμα το οποίο χαρακτηρίζει τις Αγγλοσαξονικές χώρες, όπου οι κοινωνικές παροχές είναι συνήθως ελλειμματικές. 3) Το σοσιαλδημοκρατικό υπόδειγμα με γενικευμένες παροχές ακόμα και προς τα μεσοαστικά στρώματα. Οι Castles and Mitchell (1992) έχουν ισχυριστεί ότι υπάρχει κι ένα τέταρτο υπόδειγμα, που αντιστοιχεί στα ριζοσπαστικά καθεστάτα, το οποίο επιδιώκει μέσα από τη φορολογία και άλλους μηχανισμούς μεταβίβασης να μειώσει την κοινωνική ανισότητα.

Οι ίδιες, όμως, οι αρχές οργάνωσης και λειτουργίας των καπιταλιστικών κοινωνιών, καθώς και οι αμείλικτοι οικονομικοί νόμοι που τις συνοδεύουν, δεν επιτρέπουν σε ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες να καλύψουν ακόμα και τις βασικές τους ανάγκες, ζώντας οριακά σε συνθήκες ανέχειας, φτώχειας ή εξαθλίωσης. Στη σημερινή κοινωνική πραγματικότητα, η εμπορευματοποίηση κάθε αγαθού ή υπηρεσίας

και η διεθνοποίηση της οικονομίας στερούν από μεγάλες μάζες του πληθυσμού της γης, ακόμα και την ελπίδα διεκδίκησης μιας καλύτερης ζωής. Η άνιση κατανομή του κοινωνικού πλούτου διευρύνεται, καθώς αυξάνονται τα κέρδη των οικονομικών κολοσσών που ιδιοποιούνται ισχυρές ολιγαρχίες του κεφαλαίου.

Παράλληλα, η οικονομική και κοινωνική κρίση, ακόμα και στις οικονομικά αναπτυγμένες χώρες, ανεξάρτητα από τους επιδιωκόμενους πολιτικούς στόχους και την κυρίαρχη μορφή του πολιτεύματός τους, οδηγεί τα κράτη διεθνώς στη συρρίκνωση των δράσεων προνοιακής και γενικότερα κοινωνικής πολιτικής. Τις τελευταίες δεκαετίες, παρά την ένταση των κοινωνικών προβλημάτων, οι δραστηριότητες, η εμβέλεια και η αποτελεσματικότητα του κράτους πρόνοιας έχουν περιοριστεί. Η οικονομική κρίση και η διεθνοποίηση των αγορών, οι αυξανόμενες κοινωνικές ανισότητες, η υπερσυγκέντρωση και η άνιση κατανομή του πλούτου, οι άκριτες ιδιωτικοποιήσεις, η ισχυροποίηση του νεοφιλελευθερισμού, η συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας και ο περιορισμός των πόρων οδηγούν στην αδυναμία ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων, ακόμα και αναπτυγμένων χωρών, να καλύψουν με επάρκεια βασικές τους ανάγκες. Η αλλαγή των κοινωνικών αυτών συνθηκών μπορεί να απαιτεί συνολική ανατροπή του κοινωνικού συστήματος που τις δημιουργεί ή τις αναπαράγει και τις επιβάλλει, ακόμα και με τη βία.

Η συμπληρωματική προσπάθεια δημόσιων ή άλλων κοινωνικών φορέων να στηρίξουν ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες δεν οδηγεί στην εξάλειψη της φτώχειας, ούτε αποκλείει την περιθωριοποίηση άλλων στρωμάτων του πληθυσμού που απειλούνται ή εξαναγκάζονται να ζήσουν σε δυσμενείς συνθήκες. Όμως, η αναζήτηση εναλλακτικών στρατηγικών για την αντιμετώπιση των διογκούμενων αναγκών ή απαιτήσεων των πολιτών παραπέμπει σε πρακτικές ενεργοποίησης όλων των κεντρικών ή περιφερειακών και τοπικών δημόσιων φορέων, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), ακόμα και των εθελοντικών οργανώσεων, που οφείλουν να αναλάβουν δράση.

Άσκηση κοινωνικής πολιτικής από τους Ο.Τ.Α

Το ενεργό Σύνταγμα της Ελλάδας ορίζει πως βασικός σκοπός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) είναι η «...διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» (1975, άρθρο 2, παρ.1). Η αποκέντρωση και η λαϊκή συμμετοχή προωθήθηκαν ουσιαστικά με τη ρητή επιταγή του Συντάγματος για διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. με τις ρυθμίσεις του Ν. 1270/1982 για τα συμβούλια διαμερισμάτων, τα συνοικιακά συμβούλια και τις συνελεύσεις, του Ν. 1622/1986 για τα Νομαρχιακά Συμβούλια και του Ν. 1416/1984 για τη σύσταση επαρχιών και επαρχιακών συμβουλίων, τη συνεργασία μεταξύ Δήμων για «κοινές υπηρεσίες», την ίδρυση αναπτυξιακών συνδέσμων ή δημοτικών επιχειρήσεων, τη λειτουργία του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων και την ενίσχυση της οικονομικής αυτοδυναμίας των Ο.Τ.Α. με τη μεταβίβαση νέων πόρων. Οι θεσμικές αυτές αλλαγές αναβάθμισαν τη λειτουργία των Ο.Τ.Α., αλλά μέχρι τώρα δεν αξιοποιήθηκαν αρκετά (ΚΕΠΕ, 1990, σ.125). Ο Ν. 2216/1994, άρθρ. 41, προβλέπει ότι η Τ.Α. μπορεί να αναπτύξει οποιαδήποτε δραστηριότητα που να προάγει τα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτιστικά και πνευματικά ενδιαφέροντα των κατοίκων της. Το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο, και ειδικότερα η επιτυχής προσέγγιση του ευρύτατου αυτού φάσματος ενεργειών απαιτεί συγκεκριμένο επιτελικό σχεδιασμό με προσδιορισμό των πεδίων δράσης και των προτεραιοτήτων υλοποίησης ανάλογων προγραμμάτων.

Το “European Charter of Local Autonomies”, που εγκρίθηκε το 1985 από το Συμβούλιο των Υπουργών των Εσωτερικών των χωρών μελών της Ε.Ε. δίνει το συνταγματικό και νομικό δικαίωμα και ακόμα προσδιορίζει τους τρόπους, τα μέσα, τους οικονομικούς και άλλους πόρους που έχει στη διάθεσή της η Τοπική Αυτοδιοίκηση για να δραστηριοποιηθεί στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής (Τάχου, 1993, σ. 41). Φυσικά, η έμφαση στην κοινωνική πολιτική είναι κοινό χαρακτηριστικό των Ο.Τ.Α στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες του κόσμου (Σακελαρίου, 1992, σ. 23).

Στον όρο κοινωνική πολιτική συμπεκνώνεται το σύνολο των κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών, νομοθετικών και πολιτιστικών προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων και θεσμών που συμβάλλουν στην αντιμετώπιση κρίσιμων προβλημάτων του γενικού

πληθυσμού οδηγώντας στη σταθερή βελτίωση της ποιότητας ζωής του. Αντικείμενο της κοινωνικής πολιτικής αποτελούν όλα τα θέματα που σχετίζονται με τη βελτίωση των συνθηκών ζωής των κοινωνικών ομάδων και την πνευματική, πολιτιστική και ηθική πρόοδο των μελών τους. Στόχος των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής είναι ασφαλώς πρώτα και κύρια η στήριξη των ευπαθών κοινωνικών ομάδων, αλλά, παράλληλα, περιλαμβάνουν στρατηγικές και μέτρα για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την ισοτιμία των πολιτών, την κατοχύρωση και διασφάλιση των δικαιωμάτων για εκπαίδευση και κατάρτιση, για απασχόληση, υγεία, στέγαση, αξιοπρεπή διαβίωση και συμμετοχή στα πολιτιστικά δρώμενα. Στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής διερευνώνται επίσης πρακτικές για την αναίρεση των δυσλειτούργιων και ανισοτήτων σε όλα τα επίπεδα της κοινωνικής ζωής.

Συνοπτικά, οι θεωρίες και πρακτικές άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τους Ο.Τ.Α κινούνται γύρω από τρία βασικά επίπεδα προβληματισμού. Αρχικά, η κοινωνική πολιτική προσδιορίζεται φιλόδοξα ως διαδικασία ορθολογικής παρέμβασης σε όλους τους τομείς της οικονομικής, κοινωνικής, πολιτικής και πολιτιστικής ζωής. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η κοινωνική πολιτική συνδέεται με την προσπάθεια για την προστασία ή φροντίδα όλων ανεξαιρέτα των πολιτών, την αναδιανομή του εισοδήματος και την κάλυψη των πραγματικών αναγκών τους. Τέλος, η κοινωνική πολιτική στο πλαίσιο των Ο.Τ.Α. περιορίζεται στην ανάγκη προνοιακής αντιμετώπισης ορισμένων προβλημάτων ειδικών ή ευπαθών ομάδων του πληθυσμού σε τοπικό επίπεδο με έμφαση στις υποβαθμισμένες ζώνες. Σε τέτοιο πλαίσιο κινούνται και οι Ο.Τ.Α στην Ελλάδα. Η επιλογή του πληθυσμού-στόχου και του επιπέδου παρέμβασης καθορίζει κάθε φορά τα μέσα και τις δράσεις που θα επιλεγούν από τους αρμόδιους φορείς.

Η Ελλάδα, βέβαια, έχει μακρόχρονη παράδοση σε προνοιακές πρακτικές των τοπικών αρχών. Η δημιουργία των πόλεων κρατών στην αρχαιότητα και η πρόβλεψη για την υποστήριξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων, ακόμα και με το θεσμό της χορηγίας, αποδεικνύει τη σοβαρότητα του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων τους. Στα νεότερα χρόνια την πρώτη εμφάνιση της Δημόσιας Προνοιακής Αντίληψης επισφραγίζει η ψήφιση του Β. Δ.

του 1883, που καθιέρωσε το δικαίωμα των απόρων ή ανίκανων για εργασία δημοτών να ζητούν βοήθεια από το Δήμο όπου ανήκουν (Αγγελής Ι., 1972, σ. 42-51). Με την ενίσχυση του Α' βαθμού και την καθιέρωση του Β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης γίνεται προσπάθεια σήμερα να αναπτυχθούν πρωτοβουλίες για την έγκαιρη, αποτελεσματική και σφαιρική αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση γνωρίζει καλύτερα τα προβλήματα των πολιτών και βρίσκεται μπροστά στην πρόκληση της ανάληψης πρωτοβουλιών, τόσο αναπτυξιακού όσο και κοινωνικού χαρακτήρα, για τον περιορισμό των ανισοτήτων και δυσλειτουργιών που περιθωριοποιούν άτομα, καταδικάζουν σε μαρασμό δημιουργικές λαϊκές δυνάμεις και στιγματίζουν αδικαιολόγητα διάφορες ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας των Ο.Τ.Α. εφαρμόζουν προγράμματα και πολιτικές υποστήριξης των απόρων και αστέγων, των ανέργων, των αναπήρων, των ηλικιωμένων, των παραμελημένων παιδιών, των προβληματικών ατόμων και οικογενειών καθώς και όσων αντιμετωπίζουν προσωρινά έκτακτη ανάγκη ή κάποια σοβαρή κρίση. Οι πολιτικές αυτές μπορούν να εφαρμοστούν σε κρατικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και να υλοποιούνται τόσο από δημόσιους όσο και από ιδιωτικούς μη κερδοσκοπικούς φορείς ή και εθελοντικές οργανώσεις.

Οι κοινωνικές και προνοιακές υπηρεσίες των Ο.Τ.Α, αναλαμβάνοντας την ευθύνη για την ολική ή μερική κάλυψη άμεσων και πραγματικών αναγκών των πολιτών, είναι αντιμετώπιες με την πρόκληση της καταγραφής, αξιολόγησης και ιεράρχησής τους καθώς και της επιδίωξης τρόπων αποτελεσματικής ικανοποίησής τους σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Ο εντοπισμός των κοινωνικών ομάδων, ιδιαίτερα των ευπαθών και κοινωνικά αποκλεισμένων που θα αποτελέσουν τους κύριους αποδέκτες της κοινωνικής πολιτικής, αποτελεί προτεραιότητα, διότι αυτό θα καθορίσει και τις κατευθύνσεις ή το περιεχόμενο των ανάλογων ενεργειών ή προγραμμάτων. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Τ. Α. συμβάλλει στη δικαιότερη κατανομή των πόρων, στην ευκολότερη πρόσβαση για αντίστοιχες υπηρεσίες και στην πληρέστερη ικανοποίηση των πολιτών. Η εξασφάλιση πόρων, η κατάλληλη οργάνωση και στελέχωση, η ανάπτυξη υλικοτεχνικής υποδομής και η πραγματοποίηση

ειδικών νομοθετικών και θεσμικών ρυθμίσεων είναι βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχή παρέμβαση της Τ.Α. στην αναδιοργάνωση του κοινωνικού και προνοιακού συστήματος, την αναπλήρωση του ελλείμματος του σημερινού κοινωνικού κράτους πρόνοιας και την καταπολέμηση των διαφόρων μορφών κοινωνικών διακρίσεων και κοινωνικού αποκλεισμού.

Στην πραγματικότητα η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να είναι ένα μέσο αντίδρασης των τοπικών κοινωνιών στην αναλγησία και τον υδροκεφαλισμό του κρατικού μηχανισμού και οφείλει να κινητοποιήσει τόσο τους κρατικούς, όσο και τους ιδιωτικούς και κοινωνικούς-συλλογικούς φορείς που δημιουργούν την τοπική ανάπτυξη (Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1984, σ. 90). Ο διαμεσολαβητικός, αλλά κυρίως, ο αυτόνομος χαρακτήρας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επιτρέπει την ανάπτυξη εύστοχων πολιτικών για την αντιμετώπιση των σύγχρονων κοινωνικών προβλημάτων (Kautto, 1994, σ. 21).

Από την άλλη πλευρά, οι σοβαρότερες δυσκολίες που απειλούν να αναστείλουν τη μετεξέλιξη των τοπικών κοινοτικών θεσμών συνδέονται με τις αλαζονικές και πολύπλευρες σκοπιμότητες εξουσιαστικών ομάδων ή τις ιδιοτέλειες εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που επιτείνονται από τις άγονες κομματικές αντιπαραθέσεις και το βερμπαλισμό. Αναφέρεται για παράδειγμα ότι, σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων κομμάτων και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπερισχύουν συνήθως οι σκοπιμότητες των κομμάτων (Γιαλλουρίδης 1983). Δυσκολίες απορρέουν επίσης από τα περιορισμένα μέσα ή τους πόρους των Ο.Τ.Α και την ελλιπή κατάρτιση ή αριθμητική ανεπάρκεια των στελεχών τους, οι οποίες επιπλέον διογκώνονται από τις γραφειοκρατικές και απρόσωπες επιβουλές του κράτους και τις παρεμβάσεις άλλων παραδοσιακών θεσμών. Τέλος, προβλήματα καταγράφονται και αναφορικά με τη διάχυση ιδεολογιών και πρακτικών παραίτησης, ιδιώτευσης, διακρίσεων και ανταγωνισμού τα οποία ανατροφοδοτούνται και από άκριτες αμφισβητήσεις του θεσμού αλλά και από εσωτερικούς κλυδωνισμούς των ίδιων των φορέων της Τ.Α.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα εξακολουθεί να λειτουργεί ως παραγκωνισμένος εταίρος του κράτους για τη διαχείριση των καθημερινών προβλημάτων των δημοτών. Τα στελέχη των Ο.Τ.Α οφείλουν να αποκαταστήσουν σχέση εμπιστοσύνης με τους πολίτες για να προ-

χωρήσουν στην αποτύπωση, την κριτική επεξεργασία και την ορθολογική αντιμετώπιση των αιτημάτων με στόχο την ατομική ή συλλογική έκφραση και δημιουργία, την ισότητα και κοινωνική αλληλεγγύη, την κοινωνική χειραφέτηση και την ποιότητα ζωής όλων ανεξαιρέτως των πολιτών χωρίς διακρίσεις. Δικαίωμα και υποχρέωση των πολιτών και των άλλων φορέων τους είναι να ενεργοποιήσουν τη σχέση τους με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Άτομα και ευπαθείς κοινωνικές ομάδες σε κοινωνικό αποκλεισμό

Τα άτομα ή οι ομάδες που απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό έχουν ορισμένα κοινωνικά χαρακτηριστικά που οδηγούν σε διακρίσεις και κοινωνική ανισότητα. Αναφερόμενοι στις ομάδες αυτές, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι, αρκετά συχνά, τα όρια είναι δυσδιάκριτα και τα κριτήρια αξιολόγησης της κατάστασής τους είναι πολλές φορές υποκειμενικά ή επισφαλή. Επιπλέον, ορισμένα, άτομα μέσα σε ομάδες με κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού ανήκουν σε διαφορετικά κοινωνικά στρώματα με διαφορετικές συνθήκες ζωής και οικονομικές δυνατότητες.

Επομένως, απαιτούνται συντονισμένες ενέργειες των υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων και την υποστήριξη των πιο διακριτών ομάδων που κινδυνεύουν με κοινωνικό αποκλεισμό, όπως άτομα με χρόνιες κινητικές δυσκολίες, νοητική υστέρηση ή άλλες οργανικές και πνευματικές/ψυχικές διαταραχές (ΑμεΑ), φτωχοί-άποροι, άστεγοι, εγκαταλελειμμένες γυναίκες, μετανάστες, απεξαρτημένοι χρήστες ψυχοτρόπων, ανήλικοι παραβάτες κ.ά.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, όταν διαθέτει ειδικά στελέχη, έχει τη δυνατότητα να εντοπίσει ευκολότερα όσους απειλούνται ή βρίσκονται σε κοινωνικό αποκλεισμό στην περιοχή ευθύνης κάθε Δήμου ή Νομαρχίας. Αν το νομοθετικό πλαίσιο επιτρέπει και διατίθενται σχετικά μέσα και πόροι, υπάρχει η δυνατότητα προώθησης αμεσότερων και ουσιαστικότερων λύσεων για τα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού σε τοπικό επίπεδο.

Σχεδιασμός κοινωνικής πολιτικής στους Ο.Τ.Α.

Για να ανταποκριθεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ και Β΄ βαθμού στην πρόκληση για τη μετατροπή της σε αυτόνομο και δυναμικό εκφραστή της επιθυμίας για θεσμικό και κοινωνικό μετασχηματισμό και να λειτουργήσει ως φορέας ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών, δεν μπορεί να αυτοσχεδιάζει, αλλά πρέπει να οργανώνει τις υπηρεσίες της με επιστημονικό τρόπο.

Για μία αποτελεσματική πολιτική σε τοπικό επίπεδο απαιτείται η συνεργασία ειδικών επιστημόνων με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και ως πρώτο βήμα της συνεργασίας αυτής είναι η παρουσίαση στους εκπροσώπους της των στόχων, του περιεχομένου, των τεχνικών και των δυνατοτήτων ανάπτυξης αποτελεσματικών και ρεαλιστικών προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής. Στη συνέχεια, καταλήγουν μαζί σε ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα και προσδιορίζουν τις προϋποθέσεις υλοποίησής του, που θα εγκρίνουν οι διοικήσεις των Ο.Τ.Α. στο σύνολό τους.

Το πρόγραμμα θα πρέπει να περιλαμβάνει δειγματοληπτική «έρευνα δράσης». Η έρευνα, με δομημένα ερωτηματολόγια και συνεντεύξεις σε δείγμα ενήλικων μελών των νοικοκυριών, καταγράφει τα δημογραφικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά των κατοίκων, τις κοινωνικές τους σχέσεις, τις συνθήκες, τις συνθήκες και τον τρόπο ζωής τους, τις απόψεις και στάσεις τους για την ανάπτυξη της περιοχής, την παραβατικότητα και τη στάση τους απέναντι στους μετανάστες, καθώς επίσης τα προβλήματα και τις απαιτήσεις τους σε σχέση με τις υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. ανάλογα με τον τόπο κατοικίας τους. Κατά τη διάρκεια της έρευνας εντοπίζονται σοβαρά κοινωνικά προβλήματα και προτείνονται άμεσες και βιώσιμες λύσεις.

Μετά την ανάλυση, την παρουσίαση και δημόσια συζήτηση των αποτελεσμάτων, η ερευνητική ομάδα καταθέτει εξειδικευμένες προτάσεις στους Ο.Τ.Α για τη χάραξη νέων προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής και υποδεικνύει μέτρα πρόληψης των προβλημάτων και μακροπρόθεσμες ενέργειες για την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους.

Τα αποτελέσματα της έρευνας μπορούν να οδηγήσουν σε αναδιάρθρωση των κοινωνικών υπηρεσιών ενός συγκεκριμένου Ο.Τ.Α και στην επαναδιατύπωση των στόχων πολιτικής, ώστε να ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες των πολιτών. Επίσης, η έρευνα αυτή θα αναδείξει τους άξονες παρέμβασης της Τ.Α. είτε στο επίπεδο οργάνωσής της είτε στη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων των πολιτών. Επίσης, θα αποτυπώσει και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά τους που σχετίζονται με τις απόψεις και τις στάσεις τους.

Γενικά μέτρα υποστήριξης των Ευάλωτων Κοινωνικά Ομάδων (Ε.Κ.Ο.) από τους Ο.Τ.Α.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι οι πλέον κατάλληλοι να αναλάβουν πρωτοβουλίες στήριξης των ατόμων με αναπηρία (ΑμεΑ) και γενικά των Ευάλωτων Κοινωνικά Ομάδων του πληθυσμού (Ε.Κ.Ο.), επειδή οι πολιτικές σε μικρή κλίμακα έχουν περισσότερες πιθανότητες να εφαρμοστούν στα άτομα που έχουν πραγματική ανάγκη.

Οι Ο.Τ.Α. μπορούν να διεξάγουν έρευνα στην περιοχή δικαιοδοσίας τους ώστε να εντοπισθούν αφενός τα άτομα που αντιμετωπίζουν καταστάσεις κοινωνικού αποκλεισμού και αφετέρου οι αιτίες που τις προκαλούν και παράλληλα να αποτυπωθούν οι δυνατότητες και οι επιθυμίες τους. Επίσης, με έρευνα στην αγορά εργασίας της περιοχής, θα εντοπιστεί ο χώρος εργασίας όπου μπορούν να απασχοληθούν τα άτομα αυτά. Η παροχή κινήτρων στους εργοδότες με την παράλληλη ενημέρωσή τους για τις δυνατότητες που έχουν τα άτομα με αναπηρία, θα μπορούσε, σε σημαντικό βαθμό, να εξασφαλίσει την απασχόλησή τους και την ένταξή τους στην παραγωγική διαδικασία. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στο θέμα της εκπαιδευτικής πρόσβασης αυτών των ατόμων με τη χρήση της νέας τεχνολογίας και της επαγγελματικής τους ένταξης. Σημαντικός στόχος μιας πολιτικής θα πρέπει να είναι η ενίσχυση της αυτογνωσίας των δυνατοτήτων τους και της ένταξής τους σε συλλογικές πρωτοβουλίες και με αυτόν τον τρόπο να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις της κοινωνικής τους ένταξης.

Οι πρωτοβουλίες που μπορούν να αναληφθούν από τους Ο.Τ.Α. για τα ΑμεΑ και τις υπόλοιπες Ε.Κ.Ο., θα πρέπει να έχουν μία

συνέχεια και να απευθύνονται τόσο στους έχοντες ανάγκη όσο και στην κοινωνία, έτσι ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα στιγματισμού και απόρριψης.

Επίσης, θα πρέπει να ενθαρρυνθούν και να υποστηριχθούν εθελοντικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται ή επιθυμούν να συμβάλουν στην υποστήριξη των Ε.Κ.Ο. σε τοπικό επίπεδο. Οι εσωτερικές δυνάμεις των τοπικών κοινωνιών θα συμβάλουν στην άμεση κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών των πολιτών και, ιδιαίτερα, όσων διαβιώνουν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Κάθε αξιόπιστη προσπάθεια οργάνωσης και αξιοποίησης του εθελοντισμού με πρωτοβουλία μιας Δημοτικής Αρχής, περιλαμβάνει μεθόδους και τεχνικές καταγραφής των πραγματικών αναγκών των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, εντοπισμού των εθελοντικών φορέων, κατανόησης της διάθεσης των μελών, των στόχων και της εμβέλειάς τους, συντονισμού, στοχοθέτησης, υποστήριξης και επέκτασης της δράσης τους. Είναι, επίσης, αναγκαία η παράλληλη δημιουργία αρχείου μεμονωμένων ατόμων εθελοντών που μπορούν να προσφέρουν συγκεκριμένες υπηρεσίες σε συμπολίτες τους. Μεγάλη βαρύτητα πρέπει να δοθεί στην αναθέρμανση των οικογενειακών σχέσεων, ώστε να μην εγκαταλείπονται ηλικιωμένοι, ψυχασθενείς και ΑμεΑ στην τύχη τους.

Η ενθάρρυνση, ανάδειξη και προβολή του έργου των εθελοντών, η επιβράβευση χορηγών για την εξασφάλιση πρόσθετων οικονομικών πόρων, κάνει γνωστό και διευρύνει το μέγεθος της προσφοράς τους. Οι τοπικές κοινωνίες μπορούν να αξιοποιήσουν αυτό το διαθέσιμο κοινωνικό κεφάλαιο, ιδιαίτερα για την αντιμετώπιση κρίσεων και την κάλυψη αναγκών που δεν αγοράζονται, όπως προσφορά αίματος και οργάνων σώματος για μεταμοσχεύσεις. Σε κάθε Δήμο είναι απαραίτητο να λειτουργεί στο χώρο της κεντρικής κοινωνικής υπηρεσίας γραφείο συντονισμού των εθελοντικών οργανώσεων συνδεδεμένο με δίκτυο διεθνών εθελοντικών οργανώσεων. Η δράση των εθελοντών εντάσσεται σε ένα εναλλακτικό τρόπο ζωής ευαίσθητων και συνειδητοποιημένων πολιτών, δεν μπορεί να έχει φιλανθρωπικό χαρακτήρα και δεν προσφέρεται για κανένα ιδιοτελή σκοπό.

Ειδικά μέτρα υποστήριξης των Ευάλωτων Κοινωνικά Ομάδων (Ε.Κ.Ο.) από τους Ο.Τ.Α.

Τα ειδικά μέτρα υποστήριξης των Ε.Κ.Ο. από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν τα εξής:

- Αναβάθμιση των οικονομικών υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. για την εξεύρεση και αποτελεσματική διαχείριση κρατικών, έκτακτων πόρων, δωρεών ή χορηγιών.
- Δημιουργία γραφείου προβολής, αξιοποίησης και διάθεσης των προϊόντων και υπηρεσιών των Ε.Κ.Ο.
- Λειτουργία δικτύου βρεφονηπιακών σταθμών.
- Λειτουργία γραφείου νομικών συμβουλών για τους πολίτες (όχι ανάληψης νομικών υποθέσεων).
- Σύσταση Νομαρχιακών και Δημοτικών Συμβουλίων νέων, γυναικών, ΑμεΑ, ηλικιωμένων, ανέργων.
- Λειτουργία φορέα για την υποστήριξη φτωχών και αστέγων σε συνεργασία με την εκκλησία.
- Σύνδεση με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθελοντικών Οργανώσεων Καταπολέμησης της Φτώχειας.
- Λειτουργία κέντρων προληπτικής ιατρικής, πρόληψης της χρήσης ψυχοτρόπων ουσιών, των ατυχημάτων και χρόνιων παθήσεων.
- Λειτουργία Κέντρων Προστασίας Ηλικιωμένων και ενίσχυση του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι».
- Ενίσχυση Κέντρων Υποστηρικτικών Υπηρεσιών και Συμβουλευτικής για κοινωνικά προβλήματα.
- Δημιουργία υποδομών για την αντιμετώπιση προβλημάτων από αναπηρίες.
- Δημιουργία γραφείου υποδοχής και υποστήριξης μεταναστών-προσφύγων.
- Ειδικό γραφείο προτεραιότητας στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών για Ε.Κ.Ο.

Προϋποθέσεις ανάπτυξης κοινωνικής πολιτικής των Ο.Τ.Α.

Για την ανταπόκριση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύνθετο και παραγωγικό ρόλο του φορέα και συντονιστή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, απαιτούνται βασικές αρχές και προϋποθέσεις.

Μια βασική αρχή είναι να μην αποδοθεί, με το πρόσχημα της αποκέντρωσης, η ευθύνη για τη διαχείριση των κοινωνικών προβλημάτων, αποκλειστικά στην Τ.Α. χωρίς τις ανάλογες θεσμικές ρυθμίσεις και τη μεταβίβαση πάγιων κρατικών πόρων από το κράτος. Επίσης, να αποφύγει η Τ.Α. τη γραφειοκρατική και τεχνοκρατική προσέγγιση των κοινωνικών αναγκών και να αναπτύξει εναλλακτικές δράσεις για την άμεση ικανοποίησή τους (Μπαμπάς, 1993, σ. 43). Μέσα στις βασικές αρχές είναι: η εκδήλωση αποφασιστικής πολιτικής θέλησης με ταυτόχρονη αποφυγή της κομματικοποίησης στη διαχείριση των κοινωνικών προβλημάτων, η εκλογή ηγεσιών και εκπροσώπων με οράματα και δημιουργική φαντασία για την ανάληψη πρωτοποριακού ρόλου από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η ανάπτυξη στρατηγικών περιφερειακής ανάπτυξης ευρύτερα αποδεκτών, η διάχυση, η διαρκής εποπτεία και αξιολόγηση δράσεων που υλοποιούνται και η εξασφάλιση ευρείας κοινωνικής αποδοχής, υποστήριξης και συμμετοχής των εθελοντών και των συλλογικών τους φορέων.

Βασικές προϋποθέσεις για τη δράση της Τ.Α.

- Ο επαναπροσδιορισμός της κοινωνικής πολιτικής και των προοπτικών ανάπτυξης της σε τοπικό επίπεδο σύμφωνα με τις νέες σύνθετες ανάγκες και τις δυνατότητες της Τ.Α.
- Η αποτύπωση της κοινωνικο-οικονομικής και πολιτιστικής ταυτότητας των Δήμων ή Περιφερειών.
- Η καταγραφή των δημογραφικών χαρακτηριστικών του πληθυσμού και των δεικτών υγείας, παιδείας και ποιότητας ζωής τους.
- Ο καθορισμός προδιαγραφών και μεθοδολογίας για την αξιολόγηση και ιεράρχηση των κοινωνικών προβλημάτων της περιοχής και η δημιουργία αρχείου πολιτών με ειδικές ανάγκες.
- Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας-νομολογίας για τις δυνατότητες ανάπτυξης δραστηριοτήτων κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο.
- Η διερεύνηση των δυνατοτήτων και εμπειριών για αναπτυξιακές παρεμβάσεις των Ο.Τ.Α. με τοπικούς, εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους και συνυπολογισμό των επιπτώσεών τους στο περιβάλλον και στην ποιότητα ζωής των πολιτών.
- Η κατάρτιση πλαισίου αποδοτικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α., καθώς και η χωροθέτηση

του εξοπλισμού και των υπηρεσιών τους στο Νομό.

- Η επιλογή στρατηγικών και μεθοδολογίας για αποτελεσματικό σχεδιασμό, παρακολούθηση, έλεγχο και αξιολόγηση των κοινωνικών προγραμμάτων και ενεργειών που αφορούν το σύνολο, αλλά και τις ειδικές ομάδες, του πληθυσμού.
- Η ανάδειξη τρόπων δικτύωσης και συντονισμού των δημοτικών, νομαρχιακών ή κρατικών οργανισμών, καθώς και των μη κερδοσκοπικών ιδιωτικών και εθελοντικών φορέων που εμπλέκονται σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής.
- Η σύνδεση και συνεργασία των τοπικών υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής με το νέο Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας, το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» και άλλα συναφή.
- Η δημιουργία βάσεων δεδομένων, τεχνολογίας και μηχανισμών αλληλοτροφοδότησης με στοιχεία και μελέτες σχετικά με τον τομέα της κοινωνικής πολιτικής με ειδική αναφορά στους Ο.Τ.Α.

Συμπεράσματα

Κύριο μέλημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι η δημιουργία των προϋποθέσεων και η αξιοποίηση των δυνατοτήτων για περιφερειακή οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη με έκδηλα τα χαρακτηριστικά της ισοτιμίας, της ευημερίας και της ποιότητας ζωής των πολιτών. Ο σεβασμός των μελλοντικών αναγκών και των αιτημάτων της νεολαίας αποτελούν απαραίτητο όρο για την επιτυχία και την εμβέλεια του θεσμού.

Ένα άλλο ζήτημα είναι η αντίδραση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην παρατηρούμενη συρρίκνωση ή υποβάθμιση των δραστηριοτήτων του κράτους πρόνοιας σε μια χρονική περίοδο που τα κοινωνικά προβλήματα πολλαπλασιάζονται και μεγεθύνονται απειλώντας τη γαλήνη και την κοινωνική συνοχή. Ιδιαίτερη μέριμνα απαιτείται για τις κοινωνικές εκείνες ομάδες που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση και για την εξατομίκευση των προνοιακών υπηρεσιών σε αντιστοιχία με τις πραγματικές ανάγκες συγκεκριμένων πολιτών.

Σημαντικό επίσης αίτημα στην εποχή μας είναι η αναβάθμιση θεσμών και αξιών και η προώθηση διαδικασιών για την ενεργό συμμετοχή όλων των πολιτών στα κοινωνικά

δρώμενα με τη διευκόλυνση του διαλόγου και της επικοινωνίας των πολιτών σε επίπεδο κοινότητας, φορέα, ομάδας και οικογένειας. Ο σεβασμός των δικαιωμάτων, η αναδιάρθρωση των υποχρεώσεων των πολιτών και η συμμετοχή ή γνήσια εκπροσώπησή τους στα κέντρα λήψης αποφάσεων, μπορούν να διευκολύνουν την ομαλή λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ο πολίτης με αυτό τον τρόπο αναλαμβάνει δράση για την ευημερία του, γίνεται δημιουργός της ιστορίας και διαχειριστής των οραμάτων του.

Η αποτελεσματική αντιμετώπιση ή εξάλειψη των κοινωνικών προβλημάτων απαιτεί την υιοθέτηση πολιτικών ενεργού δράσης των αρμόδιων φορέων και των ίδιων των πολιτών. Η εμμονή σε παθητικές, επιδοματικές και προνοιακές παρεμβάσεις συμβάλλει μόνο στην αποσπασματική και προσωρινή υποστήριξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Είναι απαραίτητο να υπάρξει συντονισμός και αναδιάρθρωση των κρατικών, περιφερειακών και τοπικών υπηρεσιών άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Σε τοπικό επίπεδο είναι γνωστές οι ανάγκες και τα πραγματικά προβλήματα συγκεκριμένων ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων. Χρειάζεται όμως να γίνει συστηματική καταγραφή και κατηγοριοποίησή τους. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να πάρει συγκεκριμένα μέτρα για την προληπτική αντιμετώπιση των προβλημάτων των δημοτών, όπως τη συμβουλευτική υποστήριξη της οικογένειας, την ομαλή κοινωνικοποίηση των εφήβων, τον έλεγχο της παραβατικότητας, την πρόληψη της κατάχρησης ψυχοτρόπων ουσιών.

Η ανεργία ή η υποαπασχόληση αποτελούν βασικά αίτια πρόκλησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να πάρει πρωτοβουλίες αναπτυξιακού χαρακτήρα που θα προσφέρουν νέες θέσεις εργασίας σε κατοίκους της περιοχής. Παράλληλα, οφείλει να ενθαρρύνει και να δημιουργήσει τις αναγκαίες υποδομές για αυτοαπασχόληση άνεργων πολιτών ή για επιχειρηματικές δραστηριότητες ιδιωτών. Για την πληροφόρηση και τη διευκόλυνση των δημοτών θα ήταν σκόπιμο να θεσμοθετήσει τη λειτουργία αποκεντρωμένων γραφείων επαγγελματικής συμβουλευτικής και τεχνικών εύρεσης εργασίας. Τα γραφεία αυτά, έχοντας εξειδικευμένα στελέχη, θα συνέβαλαν στη ρύθμιση της προσφοράς-ζήτησης εργασίας μετά από βελτίωση των δεσμών με τις επιχειρήσεις και τις

τοπικές αγορές και με συντονισμένους ελέγχους για τις ανάγκες εργασίας (Γεωργίου, 1996, σ. 55).

Η παρέμβαση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τη βελτίωση των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και τη διεύρυνση των προγραμμάτων κατάρτισης ή διαρκούς εκπαίδευσης μπορεί να βοηθήσει τους νέους να κάνουν καλύτερες εκπαιδευτικές επιλογές και να δώσει την ευκαιρία σε ανέργους να διεκδικήσουν νέες θέσεις εργασίας ή να διατηρήσουν τις θέσεις εργασίας και ακόμα να επιτύχουν υψηλότερες αποδοχές ή καλύτερους όρους απασχόλησης. Επίσης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να αναπτύξει προγράμματα ευαισθητοποίησης των πολιτών για κοινή ή ατομική προληπτική αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων. Η πραγματοποίηση σεμιναρίων για την οικογένεια και τη σωστή φροντίδα των παιδιών, των ηλικιωμένων και των ευάλωτων μελών της μπορεί να περιορίσει τα άτομα που εκτίθενται διαρκώς σε κοινωνικό αποκλεισμό.

Οι Ο.Τ.Α. οφείλουν να πάρουν πρωτοβουλίες για την προληπτική αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων, για την ουσιαστική υποστήριξη των ευάλωτων κοινωνικά ομάδων και για τη δημιουργία συνθηκών αναιρέσης ή εξάλειψης του κοινωνικού αποκλεισμού. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ και Β΄ βαθμού έχει δυσλειτουργίες, αλλά αν εξασφαλιστούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις, έχει τη δυνατότητα να υλοποιήσει με αποτελεσματικό τρόπο προγράμματα κοινωνικής πολιτικής. Τα μέτρα και δράσεις που απαιτούνται μπορούν να εφαρμοστούν σταδιακά. Η αξιοποίηση των κρατικών και ευρωπαϊκών πόρων και η εξεύρεση νέων πηγών χρηματοδότησης, χορηγιών και δωρεών είναι προαπαιτούμενα. Η πρόσληψη και διαρκής εκπαίδευση ειδικών στελεχών έχει πρωταρχική σημασία για την ανάπτυξη πολιτικών και την υλοποίηση δράσεων ελέγχου της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Προς αυτή την κατεύθυνση θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν οι διεθνείς οργανισμοί και τα δίκτυα αντιμετώπισης του κοινωνικού αποκλεισμού τα οποία προσφέρουν, πολύτιμη υποστήριξη και τεχνογνωσία. Τέλος, απαιτείται η συμμετοχή των πολιτών και η αξιοποίηση της εθελοντικής προσφοράς.

Βιβλιογραφία

- Αγγελής Ι., 1972, *Εισαγωγή εις την Κοινωνικήν Πολιτικήν*, Αθήναι.
- Αριστοτέλης, *Πολιτικά*, 1267α.
- Castles Francis G. and Deborah Mitchell, 1992, "Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes" *Governance* 5:1-26.
- Γεωργίου Γ., 1996, «Η έννοια του 'τοπικού' και η αποτύπωσή της στη Λευκή Βίβλο για την ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα και απασχόληση», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Ιούλιος- Σεπτ., τευχ.105, Αθήνα.
- Γιαλλουρίδης Χ., 1983 (επιμ), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδ. Ταμασος, Αθήνα, Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- Ζάρρας Ι., 1967, «Διεθνής Κοινωνική Πολιτική», *Επιθεώρησης Υπουργείου Εργασίας*, τευχ., Οκτ. 1966 - Μαρτ. 1967, Αθήναι.
- Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1984, *Τοπική Ανάπτυξη: Ουτοπία ή Πρόκληση*, πρακτ. Διεθνούς Φόρουμ, Αθήνα.
- Engels Fr., 1975, *Αθλιότητα της φιλοσοφίας- Διαλεκτά Έργα*, Αθήνα, εκδ. Γνώσεις.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Δ/ση V, 1998, *Κοινωνική Προστασία: Η προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες ανάγκες*, Ευρωπαϊκό Φόρουμ 1998 για την κοινωνική πολιτική, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας, (Δουβλίνο, Ιρλανδία), 1993, *Τοπική Κοινοτική Δράση και Κοινωνική Πολιτική*, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.
- Gough Ian, 1982, *The Political Economy of the Welfare State*, MacMillan Press Ltd., London.
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1995, *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Παρούσα Κατάσταση και Προοπτικές*, Αθήνα.
- Heller Agnes, ελλ. εκδ. 1975, *Η Θεωρία των Αναγκών στο Μαρξ*, Αθήνα, Εξάντας.
- ΚΕΠΕ, 1990, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Εκθέσεις 18, Αθήνα.

- Marx Karl, ed, 1973, *Grundrisse*, Vintage Books, N.York.
- Marx Karl, ed, 1971, *A Contribution to the Critique of Political Economy*, Lawrence & Wishart, London.
- Marx Karl, ed, 1974, "Critique of the Gotha Programme", in K. Marx, *The First International and after*, Vintage Books, N.York.
- Marx Karl, Engels Fr., ελλην. εκδ. 1979, *Γερμανική Ιδεολογία*, τομ. Β', Αθήνα, Gutenberg.
- Mikko Kautto, 1994, *Welfare and Municipalities in Europe*, Helsinki.
- Morin E., 1973, *Le Paradigme Perdu: La Nature Humaine*, Seuil, Paris.
- Μπαμπάς Σ., 1993, «Με αφορμή το αφιέρωμα για την κοινωνική πολιτική της Τ.Α.», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τευχ. 2- 3 (86-87), Αθήνα.
- Παπαδημητρίου Γ., Σωτηρέλης Γ., 2001 (επιμ.), *Σύνταγμα της Ελλάδας*, Α' εκδ. 2001, Αθήνα, Καστανιώτης.
- Σακελαρίου Μ., 1992, «Κοινωνική Πολιτική στο τοπικό επίπεδο Τ.Α. και εθελοντική πρωτοβουλία», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Μαρτ.- Απρ., τευχ. 2 (80), Αθήνα.
- Σακελλαρόπουλος Θ., 1999 (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους*, τομ. Α', Αθήνα, Κριτική.
- Σιδηροπούλου Δ., 1998, Ευρωπαϊκό Δίκτυο Workable. Προσανατολισμός Εκπαιδευτικός και Επαγγελματικός, 3.
- Σιδηροπούλου Δ., 1999, «Συμβουλευτική και προσανατολισμός ατόμων με ειδικές ανάγκες, ιδιαίτερα προβλήματα συγκεκριμένων ομάδων: Θεωρία και πράξη», *Επιθεώρηση Συμβουλευτικής και Προσανατολισμού*, τευχ. 51-52, Αθήνα, ΕΛ.Ε.ΣΥ.Π, Ελληνικά Γράμματα.
- Στασινοπούλου Ο., 1993, «Η Τοπική Κοινότητα στην Άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τευχ. 2, Αθήνα.
- Τάχου Α., Δεκ. 1993, «Αυτοδιοίκηση – Τα διεθνή πλαίσια», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα.
- U.N. Report, 1959, *The development of National Social Service Programmes*, Depart. of Economic and Social Affairs, N. York.
- Χηνάς Π., 1996, «Πρότυπα Κοινωνικής Πρόνοιας για τους ηλικιωμένους νοητικά καθυστερημένους», στα Πρακτικά Συνεδρίου *Γήρανση και Κοινωνία*, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- Ziersch A., 2005, "Health Implications of Access to Social Capital: Findings from an Australian Study", *Social Science & Medicine*, 61 (10): 2119-2131.

Η πολυπολιτισμική πραγματικότητα στα σχολεία. Αναγκαιότητα μιας νέας στρατηγικής για την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών

Γεωργία Παπαπέτρου
Μαρία Τζωρτζοπούλου

Περίληψη

Πολυπολιτισμικότητα και διαπολιτισμικότητα έννοιες που χρησιμοποιούνται διεθνώς και ευρέως στην εκπαίδευση στις μέρες μας, απασχολούν και τη χώρα μας ως αναπόφευκτη συνέπεια του πολυπολιτισμικού χαρακτήρα της. Η νέα πραγματικότητα στην εκπαίδευση, όπως έχει διαμορφωθεί με την ολοένα αυξανόμενη παρουσία των αλλοδαπών μαθητών, φέρνει στο προσκήνιο τη συζήτηση για τις αναγκαίες διευθετήσεις και γιατί όχι και ένα νέο προσανατολισμό της, στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής. Στην εκπαιδευτική διαδικασία ο ρόλος του εκπαιδευτικού είναι πολύ σημαντικός διότι καλείται να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις τόσο σε επίπεδο γενικών θεμάτων διδασκαλίας όσο και σε θέματα διαπολιτισμικής εκπαίδευσης. Οι εκπαιδευτικοί δεν είναι μόνον αποδέκτες αλλά και φορείς αλλαγών, υπογραμμίζοντας ορθά τις αλλαγές που πρέπει να δρομολογηθούν και σε επίπεδο στόχων σχολείου και σε επίπεδο επιμόρφωσής τους. Η απουσία εξειδικευμένης γνώσης αποτελεί βασικό παράγοντα που εμποδίζει τους περισσότερους εκπαιδευτικούς να υποστηρίζουν τους γλωσσικά και πολιτισμικά διαφορετικούς μαθητές τους. Ο εκπαιδευτικός έχει σήμερα την ανάγκη μιας διαρκούς επιμόρφωσης και κατάρτισης προκειμένου να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις.

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια, έντονες μεταναστευτικές κινήσεις παρατηρούνται μεταξύ περισσότερων χωρών απ' ό,τι στο παρελθόν με αποτέλεσμα να επηρεάζεται και να τροποποιείται το γενικότερο πλαίσιο μέσα στο οποίο εξελίσσεται η διεθνής μετανάστευση αλλά και τα μέχρι τώρα κοινωνικά δεδομένα. Οι περισσότερες σύγχρονες κοινωνίες είναι πλέον πολυ-

εθνικές και τα ζητήματα που αναδύονται πολλά και σύνθετα.

Η χώρα μας εμπλέκεται στη διεθνή μετανάστευση ως χώρα υποδοχής μεταναστών. Ήδη από τις αρχές του '70, εισρέουν αλλοδαποί με σκοπό την αναζήτηση εργασίας. Το φαινόμενο αυτό εξακολουθεί και τα επόμενα χρόνια, αλλά γίνεται εντονότερο τη δεκαετία του '90, όταν οι γενικότερες ανακατατάξεις στη Βαλκανική και τις χώρες του πρώην ανατολικού συνασπισμού προκάλεσαν μαζικές εκροές πληθυσμών από τις περιοχές αυτές. Η εισροή αυτή των μεταναστών δημιουργεί μία νέα πραγματικότητα, αυτή της πολυπολιτισμικής κοινωνίας, από την οποία προκύπτουν ζητήματα όπως αυτό της κοινωνικής ένταξης, της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής αποκατάστασης.

Η ολοένα αυξανόμενη παρουσία αλλοδαπών μαθητών τροποποιεί το χάρτη του μαθητικού πληθυσμού και φέρνει στο προσκήνιο τη συζήτηση για τις αναγκαίες διευθετήσεις στην εκπαίδευση και γιατί όχι και ένα νέο προσανατολισμό της.

Πολυπολιτισμικότητα και διαπολιτισμικότητα, έννοιες που χρησιμοποιούνται διεθνώς και ευρέως στις μέρες μας, απασχολούν τώρα και τη χώρα μας, η οποία αντιμετωπίζει πλέον νέες προκλήσεις στην εκπαίδευση που θα πρέπει να τις διαχειριστεί. Η εισαγωγή της διαπολιτισμικής διάστασης στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα απαιτεί μία συνεχή και συστηματική προσπάθεια στο πλαίσιο της γενικότερης εκπαιδευτικής και μεταναστευτικής πολιτικής.

Στην εκπαιδευτική διαδικασία είναι κεντρικός ο ρόλος του εκπαιδευτικού, που καλείται σήμερα να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις, τόσο σε επίπεδο γενικών θεμάτων διδασκαλίας, όσο και σε ειδικά θέματα που σχετίζονται με αυτή τη νέα πραγματικότητα.

Είναι διεθνώς παραδεκτό ότι ένας από τους σημαντικούς παράγοντες για την ποιότητα στην εκπαίδευση είναι η ποιότητα των εκπαιδευτικών, απ' όπου προκύπτει και η αναγκαιότητα για διαρκή, συστηματική και αποτελεσματική επιμόρφωσή τους.

Η αποτελεσματικότητα των μεθόδων επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών έχει, επίσης, απασχολήσει τη διεθνή βιβλιογραφία, εφόσον κάποιες μέθοδοι έχουν κριθεί αποτελεσματικότερες από άλλες (Χαραλάμπους Ν., 2008, σ. 161, Αγγελίδης Π., Ζεμπύλας Μ., 2003, σ. 109). Αν και το ζήτημα της εκπαίδευσης και

ειδικότερα εκείνο που αφορά τα παιδιά των μεταναστών εντάσσεται στο γενικότερο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο, το συγκεκριμένο κείμενο έχει κύριο στόχο να αναδείξει την αναγκαιότητα επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών και τη σπουδαιότητα του ρόλου τους στην ενσωμάτωση των παιδιών των μεταναστών.¹

Ζητήματα ορισμών

Οι όροι *πολυπολιτισμικότητα* και *διαπολιτισμικότητα* χρησιμοποιούνται αρκετά συχνά εναλλακτικά και ως συνώνυμοι. Εν τούτοις, αρκετοί μελετητές έχουν διατυπώσει ορισμούς από τους οποίους γίνεται εμφανές ότι πρόκειται για διαφορετικές έννοιες που απαιτούν κατ'επέκταση διαφορετικές πολιτικές.

Το *πολυπολιτισμικό μοντέλο* επικράτησε τη δεκαετία του '70 στις ΗΠΑ, στη συνέχεια εφαρμόστηκε στην Αυστραλία, στον Καναδά και την Ευρώπη. Βασική ιδέα του μοντέλου αυτού είναι η αναγνώριση ότι η κοινωνία δεν είναι πολιτισμικά ομοιογενής. Συχνά όταν αναφερόμαστε σε μία κοινωνία χαρακτηρίζοντάς την ως *πολυπολιτισμική* εννοούμε ότι σ' αυτήν συνυπάρχουν άτομα και ομάδες από διαφορετικές κουλτούρες και εθνότητες και ο όρος *πολυπολιτισμικότητα* παραπέμπει στη συνύπαρξη εθνοτήτων, πολιτισμών, ιδεών και συνηθειών σε μία κοινωνία. Επίσης, προϋποθέτει πολιτικές που ενθαρρύνουν τη διατήρηση των πολιτισμικών και ιστορικών παραδόσεων των διαφόρων ομάδων και τονίζουν την ενότητα μέσα στη διαφορετικότητα. Αποτέλεσμα αυτών των πολιτικών σε μία κοινωνία είναι να είναι μεν *πολυπολιτισμική*, αλλά η κάθε ομάδα να ζει απομονωμένη από την άλλη (Μάρκου Γ., 1996, σ. 13-14).

Από την άλλη πλευρά, όταν χρησιμοποιούμε τον όρο *διαπολιτισμικότητα* αναφερόμαστε στη δυνατότητα που παρέχεται στα άτομα μιας κοινωνίας να διαμορφώνουν κοινές ταυτότητες. Το *διαπολιτισμικό μοντέλο* ανα-

πτύχθηκε κατά κύριο λόγο στην Ευρώπη τη δεκαετία του '80 και αποτελεί μία διαλεκτική διαδικασία αναγνώρισης και συνεργασίας, ανάμεσα σε άτομα διαφόρων εθνικών-μεταναστευτικών ομάδων. Τρία είναι τα βασικά αξιώματα που διέπουν τη διαπολιτισμική θεωρία: α) το αξίωμα της *ισοτιμίας των πολιτισμών*, β) το αξίωμα της *ισοτιμίας του μορφωτικού κεφαλαίου* ατόμων διαφορετικής πολιτισμικής προέλευσης και γ) το αξίωμα της *παροχής ίσων ευκαιριών* (Essinger από Δαμανάκης Μ., 1997, σ. 103).

Αρκετά συχνά, οι έννοιες της *πολυπολιτισμικότητας* και *διαπολιτισμικότητας* αντιπαραβάλλονται μεταξύ τους προκειμένου να τονιστούν οι διαφορές τους. Έτσι, η *πολυπολιτισμικότητα*, στην οποία δίνεται μία έννοια συρρικνωμένη, αποτελεί μία εξωτερική σχέση διαφορετικών πολιτισμών με κυρίαρχο το στοιχείο της μεταξύ τους *ανοχής*, ενώ η *διαπολιτισμικότητα* νοείται ως *εσωτερική* σχέση, η οποία, μέσω της *αποδοχής*, επιτρέπει την *αλληλεπίδραση* και τη *σύνθεση* διαφορετικών πολιτισμών (Γιαννόπουλος Ν., 2001, σ. 245). Επίσης, τονίζεται ότι η *πολυπολιτισμικότητα* είναι το *δεδομένο* ενώ η *διαπολιτισμικότητα* το *ζητούμενο*, που προϋποθέτει την *πολυπολιτισμικότητα* αλλά δεν απορρέει από αυτήν (Δαμανάκης Μ., 1993, σ. 39). Ο όρος *διαπολιτισμικότητα* προϋποθέτει όχι μόνο τη *συνειδητοποίηση* του γεγονότος ότι η κοινωνία μας γίνεται *ολοένα* και πιο «*πολυπολιτισμική*» αλλά και τη *συνειδητοποίηση* ότι ο *πολύμορφος* αυτός πολιτισμός είναι μία *αξία δυναμική* και αφορά όλους, αφού κάθε πολιτισμός έχει δικά του χαρακτηριστικά, τα οποία είναι *άξια σεβασμού*, αλλά κυρίως *ικανά* να εμπλουτίσουν και να ολοκληρώσουν τον οικείο πολιτισμό (Μπερελής Π. κ.ά., 2007, σ. 116).

Η έννοια της *διαπολιτισμικής εκπαίδευσης* είναι διαφορετική από εκείνη της *εκπαίδευσης* ενός *πολύμορφου* πολιτισμού, αφού ξεπερνά τα όριά της, που συνίστανται απλά και μόνο στο *σεβασμό* και την *αποδοχή* της *πολιτισμικής* ή *εθνικής* διαφοράς και όχι στην *αναζήτηση* νέων, *αρθρωμένων* *ισορροπιών*. Ένα ζήτημα που θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη είναι ότι με την *ευρεία διάδοση* και *χρήση* των όρων «*πολυπολιτισμική κοινωνία*» και «*διαπολιτισμική εκπαίδευση*» επικράτησε η άποψη ότι οι *διαφορές* μας με τους «*ξένους*» είναι κατά κύριο λόγο *διαφορές* μεταξύ *εθνικών πολιτισμών*. Μέσα από την *οπτική* αυτής της *προσέγγισης* κάθε *έθνος* παρουσιάζεται «*ως*

¹ Ο λόγος για τον οποίο μας απασχολεί το σχολείο και ο βασικός συντελεστής, δηλαδή ο εκπαιδευτικός, είναι επειδή το σχολείο είναι ένα στάδιο από το οποίο θα περάσουν τόσο οι γηγενείς όσο και οι μετανάστες και τουλάχιστον στο επίπεδο της συνύπαρξης όλων των μαθητών, θα μπορούσε να παίξει θετικό ρόλο στη *διαπαιδαγώγηση* αυριανών πολιτών μιας *πολυπολιτισμικής* κοινωνίας. Βέβαια, δεν παραγνωρίζεται ότι το ζητούμενο δηλ. η *ενσωμάτωση* των παιδιών των μεταναστών θα πρέπει να ιδωθεί στο γενικότερο πλαίσιο της *ενσωμάτωσης* των μεταναστών στην *ελληνική* κοινωνία.

φορέας ενός ομοιογενούς πολιτισμού και κάθε ομάδα μεταναστών φαίνεται να 'κουβαλάει' και να συντηρεί αμετάβλητες τις πολιτισμικές παραδόσεις στη χώρα υποδοχής...» πράγμα που στην πραγματικότητα δεν συμβαίνει. Γι' αυτό «το να γνωρίζουμε λοιπόν τη χώρα προέλευσης ενός "ξένου" παιδιού δεν σημαίνει ότι γνωρίζουμε και τον πολιτισμό του...» (Γκόβαρης Χ., 2001, σ. 28). Σε κάθε περίπτωση πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι ούτε ο γηγενής πληθυσμός είναι ομοιογενής, αλλά ούτε και ο πολιτισμός στάσιμος.

Με τον όρο *διαπολιτισμική αγωγή* νοείται μία παιδαγωγική θέση που φιλοδοξεί να καλύψει τις εκπαιδευτικές ανάγκες που προκύπτουν από την εξέλιξη των μονοπολιτισμικών κοινωνιών σε πολυπολιτισμικές και περιλαμβάνει τη διαμόρφωση θετικών αντιλήψεων για τις διαφορές μεταξύ των πολιτισμών, την καλλιέργεια της αλληλεγγύης ανάμεσα στους ανθρώπους, το σεβασμό των άλλων πολιτισμών ως ισότιμων με το δικό μας και την αγωγή για ένα πολιτισμό ειρήνης (Κανακίδου Ε., Παπαγιάννη Β., 1994, σ. 97). Επίσης, είναι μία παιδαγωγική θέση που αντιλαμβάνεται τις κοινωνικές μεταβολές και εισάγει νεωτεριστικές μεθόδους εκπαίδευσης, συμβάλλει στην ειρηνική διαπαιδαγώγηση με λύση των συγκρούσεων, βασίζεται στο σεβασμό των ιδιαιτεροτήτων, στην αξιοποίηση των άλλων πολιτισμικών στοιχείων και στην αποδοχή των συνηθειών όλων των ομάδων, ενώ ταυτόχρονα εισάγει και την εξατομικευμένη διδασκαλία (Πανατζής Β., 2003, σ. 101). Αξίζει να τονισθεί, ότι η διαπολιτισμική αγωγή είναι μία παιδαγωγική διδακτική αρχή η οποία πρέπει να διέπει όλα τα μαθήματα και να απευθύνεται συγχρόνως στους αλλοδαπούς και τους γηγενείς, σε ένα πνεύμα ευαισθητοποίησης των μαθητών για αμοιβαία ανοχή, κατανόηση, αναγνώριση και αποδοχή (Δαμανάκης Μ., 1989, σ. 145).

Σχετικοί με τους εκπαιδευτικούς είναι και οι όροι *διαπολιτισμική επάρκεια* και *ετοιμότητα*. Ο όρος *διαπολιτισμική επάρκεια* περιλαμβάνει τη θεωρητική, επιστημονική, ερευνητική και διδακτική γνώση που έχει ο εκπαιδευτικός σχετικά με τους πολιτισμούς, τις γλώσσες και τις συνθήκες διαβίωσης των ατόμων που προέρχονται από άλλες χώρες. Η *διαπολιτισμική ετοιμότητα* αναφέρεται στην ικανότητα διαχείρισης των γνώσεων της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης και την πρακτική εφαρμογή τους στην εκπαιδευτική διαδικασία.

Γενικά, η διαπολιτισμική ετοιμότητα που αποτελεί προέκταση, εμπλουτισμό και διεύρυνση του όρου *διδακτική ετοιμότητα*, ορίζεται ως η ικανότητα άμεσης αντίληψης ερεθισμάτων και κατάλληλης αντίδρασης στη νέα σχολική πραγματικότητα. Περιγράφει την ικανότητα του εκπαιδευτικού να οργανώνει σκόπιμα και ορθολογικά τη διδακτική και μαθησιακή διαδικασία, να δρομολογεί διαδικασίες επικοινωνίας, κατανόησης και αλληλεγγύης μεταξύ των μαθητών, να προσδιορίζει τρόπους αξιοποίησης της γνώσης που θα διευκολύνουν τη συνεργασία μεταξύ τους και να φροντίζει για την εξασφάλιση συνθηκών που θα επιτρέπουν την επίδοση των μαθητών με ίσους όρους (Γεωργογιάννης Π., 2006, σ. 51, Κοσσυβάκη Φ., 2001, σ. 3).

Η αναγκαιότητα της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών

Ο όρος *επιμόρφωση* αναφέρεται σε όλες εκείνες τις δραστηριότητες αγωγής και εκπαίδευσης οι οποίες έχουν σκοπό να βελτιώσουν την επαγγελματική γνώση των εκπαιδευτικών, τις δεξιότητες και στάσεις τους, ώστε να μπορούν να διδάξουν τους μαθητές πιο αποτελεσματικά (Bolan, 1986 από Νικολακάκη Μ., 2003, σ. 7). Η επιμόρφωση, ως μία ισορροπημένη αλληλεπίδραση θεωρίας, έρευνας και πράξης, θεωρείται υποχρέωση και δικαίωμα κάθε εκπαιδευτικού. Πρώτη αναφορά στην επιμόρφωση και τη σύνδεσή της με τη διαπολιτισμική εκπαίδευση γίνεται το 1977, από το Συμβούλιο της Ευρώπης, όταν η Επιτροπή για την Πολιτισμική Συνεργασία δημιούργησε μία ομάδα εργασίας με αντικείμενο την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών σε θέματα που αφορούσαν την εκπαίδευση των παιδιών των μεταναστών. Η Επιτροπή κατέληξε στην Εισηγητική Έκθεση με τίτλο: «Διαπολιτισμική Προσέγγιση και Επιμόρφωση Εκπαιδευτικών» στην οποία, εκτός των άλλων, ορίζεται το πλαίσιο της έννοιας της διαπολιτισμικότητας (Μάγος Κ., 2004, σ. 53).

Ο κεντρικός ρόλος του εκπαιδευτικού είναι εμφανής και οποιαδήποτε προώθηση για μεταρρύθμιση στη σχολική τάξη οφείλει να επιδιώκεται κατά προτεραιότητα μέσω αυτού. Τα τελευταία χρόνια ο διάλογος μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε., που στοχεύει στη βελτίωση της παρεχόμενης εκπαίδευσης, επικεντρώθηκε κυρίως στο ρόλο του εκπαιδευτικού. Ο προσδιορισμός του προφίλ του ευρωπαϊκού εκπαιδευτικού σχετίζεται με τις

βασικές σπουδές του, την εισαγωγική επιμόρφωση, τη δια βίου μάθηση, την κοινωνική καταξίωση του επαγγέλματός του. Σε ό,τι αφορά στην επιμόρφωσή του, οι διεθνείς τάσεις καταδεικνύουν την αναγκαιότητα για μετάβαση από την αποσπασματική επιμόρφωση στη διαδικασία της δια βίου ανάπτυξης της επαγγελματικής συνείδησης του εκπαιδευτικού (Συνθήκες Μπολόνια, Λισαβόνας 1999, 2000).

Σήμερα, ο εκπαιδευτικός καλείται να λειτουργήσει σε ένα διαφορετικό μαθητικό περιβάλλον από αυτό που είχε συνηθίσει, αλλά και σε ένα εκπαιδευτικό σύστημα με μονογλωσσικό, μονοεθνικό και μονοπολιτισμικό προσανατολισμό. Η απουσία εξειδικευμένης γνώσης εμποδίζει τους περισσότερους εκπαιδευτικούς να υποστηρίξουν τους γλωσσικά και πολιτισμικά διαφορετικούς μαθητές τους με αποτέλεσμα, αρκετοί από αυτούς, να αυτοσχεδιάζουν, διαφοροποιώντας ή τροποποιώντας τις διδακτικές τους πρακτικές σύμφωνα με τις απαιτήσεις της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης.

Σε αυτό το πλαίσιο, το ζητούμενο για τον Έλληνα εκπαιδευτικό είναι η ετοιμότητά του να ανταποκριθεί στη νέα πολυπολιτισμική πραγματικότητα, δηλαδή, η ικανότητά του να ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες απαιτήσεις που επιβάλλει η σύνθεση του μαθητικού δυναμικού μιας τάξης μέσα στην οποία φοιτούν μαθητές με διαφορετικά γλωσσικά και κοινωνικοπολιτισμικά χαρακτηριστικά από εκείνα των Ελλήνων μαθητών.

Αυτές οι ιδιαίτερες απαιτήσεις περιγράφονται ως διαστάσεις της πολυπολιτισμικής εκπαίδευσης, σύμφωνα με την οποία επιβάλλεται πέραν της πολιτείας και ο εκπαιδευτικός να συμβάλει: 1) στη διαδικασία εμπλουτισμού του περιεχομένου της διδασκαλίας με διαπολιτισμικά στοιχεία με τη χρήση αντίστοιχων παραδειγμάτων από την κουλτούρα των χωρών καταγωγής των μαθητών, 2) στην κατανόηση από τους μαθητές των τρόπων οικοδόμησης της γνώσης και των διδακτικών ενεργειών που επιβάλλουν άρρητες πολιτιστικές προϋποθέσεις, προκαταλήψεις καθώς και εκπαιδευτικές και κοινωνικές διακρίσεις, 3) στη μείωση των προκαταλήψεων μέσα από αντίστοιχα περιεχόμενα και εναλλακτικά μοντέλα διδασκαλίας που επιτρέπουν την επικοινωνία, κατανόηση και σεβασμό του «άλλου», 4) στην ύπαρξη ευέλικτης σχολικής κουλτούρας που θα νομιμοποιεί την ουσιαστική συμμετοχή στα σχολικά δρώμενα των μαθητών με διαφορετική πολιτισμική προέλευση και 5) στη δίκαιη παι-

δαγωγική παρέμβαση με διαφοροποίηση της διδασκαλίας, έτσι ώστε να διευκολύνει την επίδοση των μαθητών που διαφέρουν ως προς το φύλο, τη φυλή, το πολιτισμικό υπόβαθρο κ.λπ. (Banks, 2001, 13, Κοσσυβάκη Φ., 2001, σ. 2).

Η πολυπολιτισμική εκπαίδευση θα πρέπει να περιλαμβάνει κατά τον Banks (1993), στοιχεία όπως: εμπλουτισμό των μαθημάτων με στοιχεία από διαφορετικούς πολιτισμούς, διερεύνηση του τρόπου κατασκευής της γνώσης και της επίδρασής της από πολιτισμικές υποθέσεις και προκαταλήψεις, καλλιέργεια στους μαθητές δημοκρατικών αξιών, ενδυνάμωση και οργάνωση της σχολικής κουλτούρας, ώστε όλοι να αισθάνονται εκπαιδευτικά ισότιμοι. Στα επιμορφωτικά προγράμματα πρέπει να δίνονται βασικές γνώσεις στους εκπαιδευτικούς που να αφορούν τόσο τα δεδομένα των χωρών προέλευσης των μεταναστών, όσο και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στην κοινωνία υποδοχής και επιπλέον να τους δίνονται τα εφόδια για να αντιμετωπίζουν τις καταστάσεις που δημιουργούνται στο σχολείο. Με αυτόν τον τρόπο θα είναι σε θέση να εφαρμόζουν τις κατάλληλες διδακτικές μεθόδους και να έχουν καλύτερα αποτελέσματα.

Ειδικότερα για τις διδακτικές παρεμβάσεις στην περίπτωση δίγλωσσων μαθητών, έχουν διατυπωθεί μοντέλα εφαρμογών που μπορεί να είναι: Εντατική διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας, με ταυτόχρονη διδασκαλία των βασικών μαθημάτων (μαθηματικά, ιστορία κ.λπ.) στη μητρική γλώσσα, με στόχο να μην υπάρξει γνωστικό κενό κατά το διάστημα εκμάθησης της δεύτερης γλώσσας, ή «Προστατευόμενη» διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας, δηλαδή εντατική διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας και ταυτόχρονη διδασκαλία των βασικών μαθημάτων (μαθηματικά, ιστορία, φυσική) στο ίδιο γνωστικό επίπεδο, αλλά σε ευκολότερο επίπεδο της ελληνικής γλώσσας, ή «Στρωματοποιημένη» διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας, στην περίπτωση κατά την οποία μέσα στην τάξη υπάρχουν πολλά δίγλωσσα παιδιά με διαφορετικό επίπεδο γλωσσικής ικανότητας, ή «Εξειδικευμένη» ατομική ή ομαδική διδασκαλία της δεύτερης γλώσσας με απομάκρυνση του παιδιού ή της ομάδας από την τάξη κατά την προγραμματισμένη ώρα διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας (Johnson R. K., Swain M., 1997, Σπινθουράκη I.-A. κ.ά., 2002, Ramirez J.D., 1991).

Ένα άλλο ζήτημα που τίθεται είναι τα στερεότυπα που μπορεί να έχει ο εκπαιδευτικός και τα οποία πιθανόν να τον επηρεάζουν στην άσκηση των καθηκόντων του, ακόμη και αν ο ίδιος είναι σε θέση να διαχειρίζεται με επιτυχία άλλες πλευρές που σχετίζονται με τους όρους και τις συνθήκες της εκπαιδευτικής ένταξης των μαθητών. Ο εκπαιδευτικός πρέπει να μπορεί να ελέγχει και να αναπροσαρμόζει τις καθημερινές του σχολικές πρακτικές αφού ο ίδιος έχει απαλλαγθεί από εσφαλμένες αντιλήψεις, θεωρίες και ιδεολογήματα. Με αυτόν τον τρόπο θα μπορέσει να επαναπροσδιορίσει την έννοια του «κανονικού», να εντοπίσει και να απορρίψει τα στερεότυπα και τις ρατσιστικές συμπεριφορές που ο ίδιος, ίσως άθελά του, έχει υιοθετήσει και να εργασθεί για να δημιουργήσει ένα κλίμα στην τάξη του, το οποίο θα ευνοήσει την κατανόηση του «άλλου» και του «διαφορετικού» (Ζάχος Δ., 2007, σ. 327).

Η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών σε ζητήματα διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας στο σχολείο, κρίνεται αναγκαία. Όλες οι σχετικές μελέτες και έρευνες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι ο εκπαιδευτικός έχει σήμερα την ανάγκη μιας διαρκούς επιμόρφωσης και κατάρτισης προκειμένου να ανταποκριθεί πιο αποτελεσματικά στις νέες απαιτήσεις. Μέσω αυτών οι εκπαιδευτικοί ευαισθητοποιούνται και κατανοούν καλύτερα τα ζητήματα που σχετίζονται με τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί μαθητές, με αποτέλεσμα την καλύτερη διαχείριση αυτών καθώς και των δυσκολιών που γεννώνται στις μαθητικές επαφές και στις συνεργασίες. Οι εκπαιδευτικοί που έχουν παρακολουθήσει επιμορφωτικά προγράμματα αποδεικνύονται πιο δεκτικοί ως προς την υιοθέτηση νέων διδακτικών μεθόδων, προσαρμοσμένων σε σύγχρονα εκπαιδευτικά πρότυπα. Είναι, επιπλέον, καλύτερα προετοιμασμένοι και προσεγγίζουν την πολιτισμική ετερότητα με τρόπο που να εμπλουτίζεται το διδακτικό τους έργο, ώστε να αμβλύνονται οι πολιτισμικές διαφορές.

Εφαρμογές της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών στην Ελλάδα

Ο όρος *μετεκπαίδευση* ή *επιμόρφωση* εισάγεται στη χώρα μας για πρώτη φορά με το διάταγμα της 16ης/3/1881. Η πρώτη επιμόρφωση εκπαιδευτικών και συγκεκριμένα των δασκάλων είχε βασικό στόχο την εκμάθηση της νέας διδακτικής μεθόδου και διήρκεσε τότε ένα εξάμηνο. Το 1895 θεσπίστηκαν τα διδασκαλικά σεμινάρια και οι διάφορες επιμορφωτικές δραστηριότητες για τους δασκάλους. Ο θεσμός της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης νομοθετείται ως μετεκπαίδευση για πρώτη φορά το 1910 και ιδρύεται το Διδασκαλείο Μέσης Εκπαιδευσεως στην Αθήνα, το οποίο καταργήθηκε στη δεκαετία του 1980. Το 1922, θεσπίζεται συστηματική επιμόρφωση για τους δασκάλους, στην αρχή στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και αργότερα στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης. Το 1964, αναλαμβάνει την επιμόρφωση το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο που καταργείται από τη δικτατορία η οποία ιδρύει για το σκοπό αυτό το Διδασκαλείο Δημοτικής Εκπαίδευσης. Το 1978 ιδρύονται οι ΣΕΛΜΕ και στη συνέχεια οι ΣΕΛΔΕ σχολές επιμόρφωσης ετήσιας διάρκειας οι οποίες λειτουργούν μέχρι το 1992, οπότε αντικαθίστανται από τα Περιφερειακά Επιμορφωτικά Κέντρα (Π.Ε.Κ.) που έχουν σκοπό να παρέχουν εισαγωγική επιμόρφωση για τους νεοδιόριστους, περιοδική επιμόρφωση σχετικά με τις εξελίξεις της επιστήμης των εκπαιδευτικών και να οργανώνουν ειδικά επιμορφωτικά προγράμματα βραχείας διάρκειας σχετικά με εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις και καινοτομίες. Το 1995 εισάγεται ο θεσμός των ευέλικτων προγραμμάτων επιμόρφωσης σε πιλοτική μορφή. Με νόμο του 2002 ιδρύεται από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (ΥΠ.Ε.Π.Θ.) ο Οργανισμός Επιμόρφωσης Εκπαιδευτικών (Ο.ΕΠ.ΕΚ.) με σκοπό να αναλάβει όλες τις επιμορφωτικές δραστηριότητες που αφορούν τους εκπαιδευτικούς (Βουλτσίδης Π., 2008, σ. 35, Καψάλης Α.-Ραμπίδης Κ., 2006, σ. 259).

Τη δεκαετία του '70-'80, με την παλιννόστηση των Ελλήνων μεταναστών εμφανίζεται το θέμα της εκπαίδευσης των αλλόγλωσσων παιδιών, το οποίο αντιμετωπίστηκε με τη λειτουργία των Τάξεων Υποδοχής και των Φροντιστηριακών Τμημάτων, με βασικό στόχο τη διδασκαλία της ελληνικής γλώσσας ώστε να προετοιμασθούν οι μαθητές για την

ένταξή τους στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Η παρουσία των αλλοδαπών, ειδικότερα τη δεκαετία του 1990, άλλαξε τα δεδομένα στην ελληνική κοινωνία και κατ' επέκταση και στα σχολεία. Η νέα αυτή πραγματικότητα προσέλευσε το ενδιαφέρον πολλών μελετητών σχετικά με τα ζητήματα που συνδέονται με την παρουσία των αλλοδαπών μαθητών, ιδιαίτερα, με την επίλυση των ιδιαίτερων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στην προσπάθειά τους να επιτύχουν την εκπαιδευτική τους ένταξη. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα μια πλούσια βιβλιογραφική παραγωγή.

Αλλά και η πολιτεία, σε μία πρώτη προσπάθεια προετοιμασίας των μελλοντικών εκπαιδευτικών, τροποποίησε τα προγράμματα σπουδών τους με αποτέλεσμα το σύνολο των εκπαιδευτικών τμημάτων να συμπεριλάβουν σχετικά θέματα (Διαπολιτισμική, Πολυπολιτισμική και Αντιρατσιστική εκπαίδευση). Επιπλέον, μέσω του προγράμματος εξομοίωσης των πτυχίων και των Διδασκαλείων Δημοτικής Εκπαίδευσης, μια μεγάλη μερίδα των ενεργεία εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης ήλθε σε επαφή με την αντίστοιχη εμπειρία χωρών όπως η Μ. Βρετανία, ο Καναδάς και οι ΗΠΑ, τα εκπαιδευτικά συστήματα των οποίων βρέθηκαν πριν από δεκαετίες αντιμετώπιζε με τα εν λόγω ζητήματα (Ζάχος Δ., 2007, σ. 326). Το 1996, ιδρύονται τα διαπολιτισμικά σχολεία στα οποία εφαρμόζεται το εκπαιδευτικό πρόγραμμα, προσαρμοσμένο στις ιδιαίτερες ανάγκες των μαθητών (νόμος 2413/1996).

Σήμερα, την κύρια ευθύνη για το σχεδιασμό και την υλοποίηση επιμορφωτικών προγραμμάτων που απευθύνονται στους εκπαιδευτικούς την έχουν το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο (Π.Ι.) και ο Οργανισμός Επιμόρφωσης Εκπαιδευτικών (Ο.ΕΠ.ΕΚ.).

Σύμφωνα με το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο η εκπαίδευση είναι θεμελιώδης παράγοντας οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής ανάπτυξης στο σύγχρονο κοινωνικό περιβάλλον, που χαρακτηρίζεται από πολυγλωσσία, πολυπολιτισμικότητα και ποικιλομορφία. Σ' αυτό το πλαίσιο, οι εκπαιδευτικοί υποστηρίζονται σε ζητήματα που αφορούν κυρίως: 1) τη διαχείριση ιδιαιτεροτήτων μαθητών, με έμφαση στις μαθησιακές δυσκολίες και τα χαρισματικά παιδιά, 2) τα προβλήματα συμπεριφοράς, με έμφαση στη διαχείριση της βίας, της επιθετικότητας, των συναισθηματικών διαταραχών και της διαχείρισης κρίσεων στο σχολικό περι-

βάλλον και 3) την πολυπολιτισμικότητα στο σχολείο με σημείο αναφοράς το σεβασμό της διαφορετικότητας και τους τρόπους στήριξης των μαθητών με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες (Μακρή-Μπότσαρη Ε., 2007, σ. 3).

Η επιμόρφωση διακρίνεται σε εισαγωγική για τους νεοδιόριστους, που είναι υποχρεωτική και σε εκείνη που είναι προαιρετική. Η εισαγωγική επιμόρφωση διέπεται από το Π.Δ. 45/99 (ΦΕΚ45/11-3099 Τ. Α'), υλοποιείται από τα Π.Ε.Κ. και απευθύνεται σε όλους τους εκπαιδευτικούς μόνιμους και αναπληρωτές. Η εκπαιδευτική ύλη καθορίζεται από τους υπεύθυνους του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, εγκρίνεται από την αρμόδια υπηρεσία και κατόπιν υποβάλλεται ως εισήγηση στο Υπουργείο Παιδείας το οποίο την εγκρίνει με Υπουργική Απόφαση.²

Στο πλαίσιο της προαιρετικής επιμόρφωσης οργανώνονται επιμορφωτικά προγράμματα σε θέματα σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση, με την εισαγωγή δεύτερης ξένης γλώσσας στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, με την επιμόρφωση στελεχών διοίκησης στην εκπαίδευση κ.ά. Η πολυπολιτισμικότητα στο σχολείο και οι τρόποι στήριξης των μαθητών με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες είναι ένα από τα θεματικά πεδία του επιμορφωτικού προγράμματος για τη *Διαχείριση προβλημάτων σχολικής τάξης*.³

² Η εισαγωγική επιμόρφωση διεξάγεται σε τρεις φάσεις: Κατά την Α' φάση επιδιώκεται η ενημέρωση των νεοδιόριστων εκπαιδευτικών σε θέματα που έχουν σχέση με την ποιοτική και αποτελεσματική παρεχόμενη εκπαίδευση. Κατά τη Β' φάση προβλέπονται: α) παρακολούθηση από τους νεοδιόριστους δέκα ωρών θεωρίας σχετικά με θέματα της εκπαιδευτικής διαδικασίας, β) παρακολούθηση δειγματικών διδασκαλιών σε πραγματική τάξη και στη συνέχεια συζήτηση σχετικά με παιδαγωγικά θέματα. Κατά την Γ' φάση αναδεικνύονται από τους ίδιους τους επιμορφούμενους και συζητούνται προβλήματα που παρουσιάστηκαν κατά την άσκηση των διδακτικών τους καθηκόντων και προτείνονται τρόποι αντιμετώπισής τους (Ε. Καγκά, υπεύθυνη στο τμήμα «Εισαγωγή Δεύτερης ξένης Γλώσσας στο Δημοτικό Σχολείο» του Π.Ι.)

³ Το πρόγραμμα ξεκίνησε το Σεπτέμβριο του 2005 και ολοκληρώθηκε το Δεκέμβριο του 2006 στα 16 Π.Ε.Κ. της χώρας και στα παραρτήματά τους. Το πρόγραμμα είχε ως αποδέκτες 4.836 εκπαιδευτικούς Α/βάθμιας και Β/βάθμιας Γενικής και Τεχνολογικής Εκπαίδευσης. Η συμμετοχή των επιμορφούμενων ήταν προαιρετική και η διάρκεια του προγράμματος ήταν 50 ώρες εκτός του ωραρίου των εκπαιδευτικών. Βασικός σκοπός του προγράμματος ήταν να βοηθήσει τους εκπαιδευτικούς να εμπλουτίσουν τις γνώσεις τους και να βελτιώσουν τις πρακτικές τους, ώστε να ανταποκρίνονται αποτελεσματικότερα στην ποιοτική διαχείριση προβλημάτων σχολικής τάξης. Το πρόγραμμα έτυχε εξαιρετικής ανταπόκρισης από τους εκπαιδευτικούς και για το λόγο αυτό επαναλήφθηκε για άλλους 8.000

Ο Ο.Ε.Π.Ε.Κ. είναι θεσμικά ο συντονιστής μιας εθνικής στρατηγικής για την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του είναι και η κατάρτιση επιμορφωτικών προγραμμάτων και ο σχεδιασμός επιμορφωτικών δράσεων για τους εκπαιδευτικούς πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Για την αρμονική συνύπαρξη όλων των μαθητών λήφθηκε ένα μέτρο, με πρωτοβουλία του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, που χαρακτηρίστηκε καινοτόμο και εφαρμόστηκε αρχικά κατά το σχολικό έτος 2001-2002, η καθιέρωση της «ευέλικτης ζώνης». Το περιεχόμενο διδασκαλίας σε αυτή τη ζώνη είναι προσανατολισμένο σε γνώσεις και πληροφορίες γύρω από την καθημερινότητα ως αντιστάθμισμα στην πληροφόρηση που παρέχεται από τα Μ.Μ.Ε. τα οποία στερούνται παιδαγωγικής δεοντολογίας.

Ένας από τους στόχους της καθιέρωσης αυτής της ζώνης είναι η ένταξη στη μαθητική ομάδα όλων των μαθητών άσχετα με τις σχολικές τους επιδόσεις, το φύλο, τη φυλή και την κοινωνική και πολιτιστική προέλευσή τους, έτσι ώστε να προληφθούν φαινόμενα γκετοποίησης και να ετοιμαστούν οι μαθητές για τη σύνθετη κοινωνία, με πολιτισμική ποικιλότητα, στην οποία θα ζήσουν.

Έχει κατοχυρωθεί ήδη ως «ευέλικτη ζώνη διαθεματικών και δημιουργικών δραστηριοτήτων» για το Δημοτικό και το Νηπιαγωγείο και «ευέλικτη ζώνη καινοτόμων δράσεων» για το Γυμνάσιο και αποτελεί τμήμα του εβδομαδιαίου προγράμματος δίωρης τουλάχιστον διάρκειας (για τις μικρές τάξεις του Δημοτικού μπορεί να διαρκεί και 4 ώρες), (Αλαχιώτης Σ., 2001, εισαγωγικό σημείωμα).

Πληρέστερη εικόνα για τους άξονες στους οποίους αναπτύχθηκε η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών δίνεται στον απολογισμό για μία τετραετία του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου «Δράσεις 2000-2004».⁴

εκπαιδευτικούς Α/βάθμιας και Β/βάθμιας εκπαίδευσης από το Σεπτέμβριο του 2007 μέχρι τον Απρίλιο του 2008. Η διάρκεια αυτού του προγράμματος ήταν 80 ώρες (πληροφορίες από την κ. Ευαγγελία Καγκά Σύμβουλο Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, Αν. Πρόεδρο του τμήματος αξιολόγησης και επιμόρφωσης του Π.Ι.).

⁴ I) Επιμορφωτικά προγράμματα υποστήριξης εκπαιδευτικών αλλαγών.

II) Προγράμματα για νεοδιόριστους εκπαιδευτικούς (εισαγωγική επιμόρφωση).

III) Προγράμματα για τα στελέχη της εκπαίδευσης.

IV) Προγράμματα μέσης διάρκειας για εκπαιδευτικούς Α/βάθμιας και Β/βάθμιας Εκπαίδευσης.

Η επιμόρφωση από την οπτική γωνία των εκπαιδευτικών

Η αναγκαιότητα για επιμόρφωση γύρω από ζητήματα διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας, γίνεται επιτακτική με δεδομένες τις εκτιμήσεις των εκπαιδευτικών, ότι ο αλλοδαπός μαθητικός πληθυσμός θα αυξάνεται συνέχεια. Η εκτίμηση αυτή άλλωστε θα μπορούσε να αποτελέσει τον κεντρικό άξονα της εκπαιδευτικής και κοινωνικής πολιτικής στη χώρα μας. Οι εκπαιδευτικοί συνδέουν την εξέλιξη αυτή, με τη βιωσιμότητα των σχολείων και κατ'επέκταση του επαγγέλματός τους, το οποίο κάτω από τις νέες συνθήκες τροποποιείται και γίνεται δυσκολότερο. Επίσης, θέτουν τα ζητήματα της ενσωμάτωσης των παιδιών, της επαναδιατύπωσης των εκπαιδευτικών προγραμμάτων, της προετοιμασίας του κλάδου με ουσιαστική εκπαίδευση, καθώς και της κοινωνίας γενικότερα, προκειμένου να ανταποκριθούν στις νέες προκλήσεις (Κοτζαμάνη Α., Τζωρτζοπούλου Μ., 2008, σ. 54).

Ειδικότερα στις προτάσεις τους για αποτελεσματική επιμόρφωση, τα πρώτα ζητήματα που τίγονται είναι οι όροι υπό τους οποίους διεξάγονται τα επιμορφωτικά σεμινάρια, δηλαδή ο χρόνος, ο τρόπος, η υποχρεωτικότητα κλπ. αλλά και η θεματολογία τους. Επίσης, αρκετά συχνά, τίγεται και το ζήτημα της βασικής εκπαίδευσης, που θα πρέπει να εμπλουτισθεί με γνώσεις γύρω από την πολυπολιτισμικότητα-διαπολιτισμικότητα και των πρακτικών εφαρμογών της.⁵

V) Ταχύρρυθμα προαιρετικά προγράμματα για τους εκπαιδευτικούς, τα οποία περιλαμβάνουν:

- Ολοήμερο Σχολείο.
- Διδασκαλία των ξένων γλωσσών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα.
- Αγωγή Υγείας.
- Νέες παιδαγωγικές προσεγγίσεις στο μάθημα της γαλλικής γλώσσας.
- Εφαρμογή του Portfolio γλωσσών.
- Αφύπνιση στη διαφορετικότητα των γλωσσών και πολιτισμών.
- Ολυμπιακή Παιδεία και Φυσική Αγωγή κ.ά. (σ. 25-27, Δράσεις 2000-2004, Π.Ι.).

⁵ Σε διεθνές επίπεδο υπάρχει μεγάλο ερευνητικό ενδιαφέρον για τη σχέση μεταξύ της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών ως μέσου βελτίωσης της διδασκαλίας και της μάθησης των μαθητών. Παρά τις εκτεταμένες αυτές έρευνες υπάρχει μία γενική αίσθηση ότι τα προγράμματα επιμόρφωσης δεν είναι γενικά, αποτελεσματικά. Ο Ingvarson (1988) διαπίστωσε ότι όσοι παρακολουθούν μη αποτελεσματικά προγράμματα επιμόρφωσης δυσφορούν για το χαμένο χρόνο και το κόστος (Ingvarson L., 1988, pp. 139-155, από Νικολακάκη Μ., 2003, σ. 5-19).

Οι εκπαιδευτικοί εκτιμούν ότι είναι αναγκαία μία επιμόρφωση που δεν αντιλαμβάνεται τον εκπαιδευτικό σαν παθητικό δέκτη και δεν σχεδιάζεται ερήμην του, αλλά συσχετίζεται με τη σχολική πραγματικότητα ώστε να απαντά στις ανάγκες του και γίνεται από κατάλληλους εκπαιδευτές με συναίσθηση της σοβαρότητας του ρόλου τους και όχι ως μία τυπική γραφειοκρατική διαδικασία. Επίσης, τίθεται το ζήτημα της συμμετοχής τους σχετικά με το είδος και τον τρόπο διεξαγωγής της επιμόρφωσης, έτσι ώστε εκπαιδευτές και εκπαιδευόμενοι να εμπλέκονται στη διερεύνηση των λύσεων των προβλημάτων (Freire P., 1972, 36, Νάσαινας Γ., 2009, σ. 9, Κοτζαμάνη Α., Τζωρτζοπούλου Μ., 2008, σ. 51).

Επίσης, θεωρούν χρήσιμο να επιμορφώνονται σχετικά με την αντιμετώπιση μαθησιακών δυσκολιών, προβλημάτων συμπεριφοράς και επικοινωνίας, μεθόδων διδασκαλίας και προσέγγισης των μαθητών, θέματα που άπτονται των διαστάσεων και των απαιτήσεων μιας διαπολιτισμικής εκπαίδευσης. (Κοσσυβάκη Φ., 2001, σ. 4, Γεωργογιάννης Π., 2006, σ. 47).

Οι θέσεις των εκπαιδευτικών αναφέρονται σε: ενίσχυση της αρχικής εκπαίδευσης με διαπολιτισμικά στοιχεία καθώς και καθιέρωση αναβαθμισμένης ενδοσχολικής επιμόρφωσης που θα περιλαμβάνει εκτός από θεωρία και πρακτική άσκηση/εφαρμογή σε σχολεία με πολυπολιτισμική μαθητική σύνθεση, καθώς και οργάνωση κοινών σεμιναρίων με τη συμμετοχή εκπαιδευτικών και γονέων διαφορετικής εθνικής προέλευσης (Κουτρούμπα Κ., Ζησιμπούλου Α., 2006, σ. 196).

Ειδικότερα, συνοψίζονται στα εξής θέματα: 1) ανάγκη καθορισμού και ανάλυσης της έννοιας «πολυπολιτισμικότητα» και σύνδεσή της με την πράξη, 2) αντιμετώπιση των πολιτισμικών διαφορών στο σχολείο, 3) αντιμετώπιση των γλωσσικών προβλημάτων των αλλοδαπών μαθητών, 4) εκμάθηση τεχνικών και μεθόδων για τη διαπολιτισμική χρήση των εγχειριδίων, 5) εκμάθηση τεχνικών επικοινωνίας, 6) κριτική ανάλυση στερεοτυπικών συμπεριφορών, προκαταλήψεων κ.ά. και 7) σύνδεση σχολείου και οικογένειας (Πετρονώτη Μ., 2008, σ. 118).

Προκειμένου να αντιμετωπίσουν τα νέα δεδομένα που προκαλεί η αλλαγή στη σύνθεση των μαθητών στη σχολική τάξη, οι εκπαιδευτικοί αναφέρουν ότι χρησιμοποιούν βοηθήματα ένταξης αλλοδαπών στο σχολείο όπως βιβλία-έντυπα, ηλεκτρονικό υλικό, ή παρακο-

λουθούν σεμινάρια κ.ά. (Κοτταρίδη Γ. κ.ά., 2007, σ. 39). Σε αρκετές περιπτώσεις χρησιμοποιούν εκπαιδευτικό υλικό που έχουν με δική τους πρωτοβουλία αποκτήσει. Κατάλληλο υλικό για τα ζητήματα αυτά έχει εκδώσει το Κέντρο Διαπολιτισμικής Αγωγής στο πλαίσιο του προγράμματος για την «ένταξη των παιδιών των Παλινοστούντων και Αλλοδαπών στο σχολείο για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση» (ΚΕ.Δ.Α., 24/5/08).⁶ Επίσης, έντυπο υλικό έχει εκδοθεί και στο πλαίσιο άλλων προγραμμάτων που έχουν κατά καιρούς υλοποιηθεί ή αποτελεί προϊόν πρωτοβουλίας διάφορων φορέων.⁷

Ειδικότερα, το ζήτημα της συμμετοχής του εκπαιδευτικού στη διαμόρφωση του περιεχομένου επιμόρφωσής του, αλλά και εκείνο των κινήτρων που θα πρέπει να του δοθούν, αναφέρονται σχεδόν σε όλες τις μελέτες σχετικά με το θέμα καθώς και στις διατυπωμένες θέσεις των συνδικαλιστικών οργανώσεων των εκπαιδευτικών σε συνέδρια και ημερίδες.⁸

Η Ομοσπονδία Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης (Ο.Λ.Μ.Ε.) διατυπώνει τη δυσ-

⁶ Το πρόγραμμα αυτό που μέχρι τώρα έχει αναπτυχθεί και εφαρμοσθεί από το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, έχει ως γενικό σκοπό τη δημιουργία των προϋποθέσεων εκείνων που διασφαλίζουν σ' όλους τους μαθητές ίσες ευκαιρίες πρόσβασης σε όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης.

⁷ Ενδεικτικά αναφέρουμε τα εξής: *Learning by Sharing. From the theory to practice (Teacher's guide)*, 2005, στο πλαίσιο του προγράμματος Socrates (διακρατικό πρόγραμμα, εκπρόσωπος της Ελλάδας το Π.Ε.Κ. Φιλοθέης με την εποπτεία του ΥΠΕΠΘ), *Επιμόρφωση Σχολικών Συμβούλων και Εκπαιδευτικών Πρωτοβάθμιας και Προσχολικής Εκπαίδευσης στο ΔΕΠΠΣ* (Διαθεματικό Ενιαίο Πλαίσιο Προγράμματος Σπουδών) και τα *ΑΠΣ* (Αναλυτικό Πρόγραμμα Σπουδών), *Επιμορφωτικό Υλικό Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης*, 2005, Μ. Παπαδόπουλος-Πρόεδρος Παιδαγωγικού Ινστιτούτου, το *Σχολείο χωρίς σύνορα* (δύο τόμοι) έκδοση του ΚΕΜΕΤΕ, επιμ. Π. Χαραμής και ο *Οδηγός Αντιρατσιστικής Εκπαίδευσης*, επιμ. Γ., Τσιάκαλος, που συντάχθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Έτους κατά του Ρατσισμού (1997) για το Κέντρο Μελετών και Τεκμηρίωσης (ΚΕΜΕΤΕ) της ΟΛΜΕ και ενισχύθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Τέλος, αναφέρουμε και τον *Οδηγό Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης* που εκδόθηκε το 2004 από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες (επιμέλεια έκδοσης Σκλάβου Κωνσταντίνου).

⁸ Προκειμένου να δοθεί μία πληρέστερη εικόνα των απόψεων των συνδικαλιστικών οργανώσεων για το ζήτημα της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών απευθυνθήκαμε σε άτομα των Προεδρείων των βασικών Ομοσπονδιών των εκπαιδευτικών (ΔΟΕ, ΟΛΜΕ, ΟΛΤΕΕ) με οδηγό συνέντευξης για τις διατυπωμένες θέσεις του συνδικαλιστικού οργάνου αλλά και τις προσωπικές απόψεις τους γύρω από το θέμα.

ρέσκειά της για τα επιμορφωτικά προγράμματα, κυρίως για την υλικοτεχνική υποδομή, την ακαταλληλότητα ορισμένων εκπαιδευτών, τη σοβαρή οικονομική επιβάρυνσή τους και την ανεπάρκεια κάποιων αναχρονιστικών προγραμμάτων. Στο Συνέδριο που οργάνωσε η Ο.Λ.Μ.Ε., το Μάιο του 2008, παρουσιάστηκαν τα αποτελέσματα έρευνας στους εκπαιδευτικούς του Κέντρου Μελετών της Ομοσπονδίας. Σε αυτήν την έρευνα οι εκπαιδευτικοί θεωρούν, σε μεγάλο ποσοστό, ότι η διαπολιτισμική εκπαίδευση θα πρέπει να διατρέχει το σύνολο του προγράμματος σπουδών και ότι θα πρέπει να υπάρχουν και ανάλογες δραστηριότητες. Αλλά και για την επιμόρφωση που τους παρέχεται στα νέα προγράμματα σπουδών και τα βιβλία, δεν έχουν θετική γνώμη.⁹

Γενικά, οι θέσεις της Διδασκαλικής Ομοσπονδίας Ελλάδας (Δ.Ο.Ε.)¹⁰ για την επιμόρφωση, όπως διατυπώθηκαν στο Συνεδριό της (26-27/4/2006), αφορούν: 1) την εισαγωγική επιμόρφωση, 2) την περιοδική επιμόρφωση (τρίμηνη, εξάμηνη, ετήσια με απαλλαγή από τα διδακτικά καθήκοντα) και 3) την ενδοσχολική επιμόρφωση.

Οι θέσεις της Ομοσπονδίας Λειτουργών Τεχνικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (Ο.Λ.Τ.Ε.Ε.)¹¹ επικεντρώνονται στην περιοδική θεσμοθετημένη επιμόρφωση, υπό την αιγίδα τριτοβάθμιων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων με αποδοχές και κίνητρα εξέλιξης του εκπαιδευτικού.

Συνοψίζοντας τις απόψεις των προέδρων και γενικών γραμματέων των Συνδικαλιστικών Οργανώσεων των Εκπαιδευτικών σχετικά με το θέμα της διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας στα σχολεία, φαίνεται ότι:

- Οι εκπαιδευτικοί δεν είναι προετοιμασμένοι για να αντιμετωπίσουν τη νέα πραγματικότητα στα σχολεία.
- Σε αρκετές περιπτώσεις οι εκπαιδευτικοί δεν αντιλαμβάνονται τις πραγματικές ανάγκες των αλλοδαπών μαθητών.
- Οι περισσότεροι εκπαιδευτικοί αυτοσχεδιάζουν για να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα που ανακύπτουν σχετικά με τη μάθηση, αλλά και τη συνύπαρξη «διαφορετικών» μαθητών.
- Η επιμόρφωση γύρω από την πολυπολιτισμικότητα είναι απαραίτητη και θα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο θεωρία, όσο και πρακτική.
- Η επιμόρφωση πρέπει να είναι υποχρεωτική για όλους τους εκπαιδευτικούς όλων των ειδικοτήτων, να γίνεται είτε πριν την έναρξη του σχολικού έτους είτε με τη λήξη του. Να διαρκεί ένα έτος για τους νεοδιόριστους οι οποίοι θα είναι απαλλαγμένοι από τα διδακτικά τους καθήκοντα και να λαμβάνουν αποδοχές.
- Το περιεχόμενο της επιμόρφωσης θα πρέπει να διαμορφώνεται από κοινού με τους άμεσα εμπλεκόμενους, δηλ. επιμορφωτές και επιμορφούμενους και να περιλαμβάνει ζητήματα που να αφορούν τόσο τους μαθητές όσο και τους γονείς τους.
- Αν και οι περισσότεροι εκπαιδευτικοί δεν έχουν αρνητικά στερεότυπα για τους αλλοδαπούς μαθητές, με την κατάλληλη επιμόρφωση η συνολικότερη αντιμετώπισή τους βελτιώνεται.
- Οι επιμορφωτές θα πρέπει να είναι εκπαιδευτικοί που κατέχουν το θέμα, όπως π.χ. πανεπιστημιακοί, αναγνωρισμένοι επιστήμονες, αλλά και άλλοι καθηγητές που έχουν σχετική εμπειρία.
- Θα μπορούσε παράλληλα να υπάρχει ενημέρωση και μέσω Η/Υ.
- Το σχολείο θα πρέπει να ανοίξει στην κοινωνία δεδομένου του γεγονότος ότι συνδέεται άμεσα με αυτήν.

⁹ Στην έρευνα αυτή επισημάνθηκε ότι, η περιοδική, μακράς διάρκειας επιμόρφωση των εκπαιδευτικών έχει καταργηθεί τα τελευταία χρόνια, ενώ και τα ταχύρρυθμα επιμορφωτικά σεμινάρια των εκπαιδευτικών για τη χρήση των νέων βιβλίων οργανώθηκαν με απαράδεκτη προχειρότητα με αποτέλεσμα να ενισχύσουν το άγχος των εκπαιδευτικών αντί να τους μεταδώσουν την αίσθηση της επάρκειας και της ασφάλειας. Τα βιβλία έφθαναν στα σχολεία κυριολεκτικά την τελευταία στιγμή, με την έναρξη των μαθημάτων το Σεπτέμβρη, χωρίς να έχει προηγουμένως ακουστεί η γνώμη των εκπαιδευτικών που καλούνταν να τα διδάξουν, χωρίς επαρκή ενημέρωση και προετοιμασία, και με περιεχόμενο αμφισβητούμενο και προβληματικό, σε μεγάλο βαθμό, από επιστημονική και παιδαγωγική άποψη. Προσανατολισμένα στη λογική της αγοράς, της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας, δεν ήταν δυνατό να προωθήσουν την απελευθερωτική παιδεία που ζητούν οι σύγχρονοι πολίτες, www.olme.gr. Στην Ομοσπονδία υπάρχουν 91 ΕΛΜΕ τόσο στη χώρα μας όσο και στο εξωτερικό.

¹⁰ Στην Ομοσπονδία είναι εγγεγραμμένοι 151 Σύλλογοι.

¹¹ Η ΟΕΛΤΕΕ έχει 21 μέλη Συλλόγους.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Ο ρόλος του σχολείου στην άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων είναι ένα από τα ζητήματα που έχει απασχολήσει πολύ την επιστημονική σκέψη. Αποτελεί συμπέρασμα ποικίλων ερευνών ότι τα παιδιά των ανώτερων οικονομικών τάξεων φοιτούν σε καλύτερα σχολεία από εκείνα των κατώτερων τάξεων. Ωστόσο, ακόμη και στο ίδιο σχολείο φοιτούν παιδιά με διαφορετική κοινωνική προέλευση και ως εκ τούτου, η όποια ανομοιογένεια στην τάξη δεν οφείλεται μόνο στην ύπαρξη των παιδιών των μεταναστών. Όμως, τα παιδιά αυτά είναι σε δυσχερέστερη θέση, επειδή επηρεάζονται από την υποδεέστερη θέση της οικογένειάς τους στην ελληνική κοινωνία και μειονεκτούν σε πολιτισμικό και κοινωνικό κεφάλαιο, που να τα διευκολύνει στις σπουδές τους (Bourdieu P., 1996). Επιπλέον, βιώνουν τη διάσταση μεταξύ των εμπειριών της δικής τους οικογένειας και αυτής που διαπερνά τη διαδικασία εκπαίδευσης, πολύ περισσότερο από τα παιδιά των ασθενέστερων τάξεων που σε κάποιο βαθμό και αυτά βρίσκονται σε παρόμοια θέση.

Είναι γνωστό ότι η γλώσσα του σχολείου είναι μία από τις μορφές, δηλαδή ένα από τα κοινωνικά ιδιώματα της εκάστοτε εθνικής γλώσσας. Τα άτομα την κατέχουν με άριστο τρόπο, ανάλογα με την κοινωνική τους προέλευση, αφού οι διάφορες κοινωνικές τάξεις μιλούν διαφορετικά, όχι τόσο ως προς τη χρήση του λεξιλογίου όσο, κυρίως, ως προς τη δομή και τη σχέση τους με τη γλώσσα (Φραγκουδάκη Α., 1985, σ. 138).

Αν και η συμμετοχή στην εκπαιδευτική διαδικασία δεν εξαλείφει τις ανισότητες στο σχολείο αλλά ούτε και στην μετά το σχολείο επαγγελματική πορεία του ατόμου, εν τούτοις οι μετανάστες, όπως άλλωστε και οι γηγενείς, προσβλέπουν στην εκπαίδευση των παιδιών τους ως ένα μέσον κοινωνικής ανόδου και κατάξίωσης. Η μεγάλη συμμετοχή των αλλοδαπών μαθητών στην εκπαιδευτική διαδικασία αποτελεί γεγονός και το σχολείο θα μπορούσε να παίξει βασικό ρόλο στην προετοιμασία παιδιών με διαφορετική καταγωγή, γλώσσα, θρησκεία και πολιτισμό, ώστε να συμβιώσουν σε μια πλουραλιστική κοινωνία.

Ο ρόλος των εκπαιδευτικών, είτε στην άμβλυνση των διαφορών είτε, πολύ περισσότερο, στην καλλιέργεια αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των μαθητών διαφορετικών εθνικο-

τήτων είναι σημαντικός και με κατάλληλη εκπαίδευση θα μπορούσε να είναι και αποτελεσματικότερος.

Η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών έχει αναγνωρισθεί ως αναγκαιότητα από την πολιτεία και σε κάποιο βαθμό εφαρμόζεται, όμως το ζήτημα είναι η επάρκεια και αποτελεσματικότητά της. Ειδικότερα, για την επιμόρφωση σε ζητήματα διαχείρισης της πολυπολιτισμικότητας στο πλαίσιο του σχολείου σήμερα, πολλές έρευνες και μελέτες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι είναι αναγκαία η θωράκιση του εκπαιδευτικού ώστε να μπορεί να αντιμετωπίσει τη νέα σχολική τάξη και αυτό αποτελεί πάγιο αίτημα των συνδικαλιστικών οργανώσεων των εκπαιδευτικών.

Η, μέχρι σήμερα, επιμόρφωση στη χώρα μας δεν φαίνεται να καλύπτει τις πραγματικές ανάγκες των εκπαιδευτικών οι οποίοι δεν έχουν τις απαραίτητες γνώσεις για να αντιμετωπίσουν τη νέα πολυπολιτισμική πραγματικότητα και αυτενεργούν είτε προσφεύγοντας σε σεμινάρια με δική τους πρωτοβουλία, είτε προμηθευόμενοι σχετικά βοηθήματα, είτε τέλος ενεργώντας με γνώμονα την εμπειρία και την καλή τους πρόθεση απέναντι σε όλους τους μαθητές.

Το φαινόμενο δεν είναι μόνον ελληνικό συμβαίνει και σε άλλες χώρες όπως δείχνει και η βιβλιογραφία. Στην Κύπρο, για παράδειγμα, η UNESCO με έκθεσή της, υποδεικνύει αρκετά σημεία στα οποία το εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας αυτής χρειάζεται βελτίωση, μεταξύ των οποίων και η επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, επικρίνοντας τον εθελοντικό της χαρακτήρα αλλά και τη μη σύνδεσή της με τις πραγματικές ανάγκες του σχολείου (Αγγελίδης Π., Ζεμπύλας Μ. 2003, σ. 57). Αλλά και στην Αγγλία η αποτελεσματικότητα τόσο της εκπαίδευσης όσο και της επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών, στην πορεία των χρόνων, έγινε αντικείμενο κριτικής και αναθεώρησης που εξαρτιόταν ωστόσο και από την εκάστοτε οικονομική συγκυρία (Γεωργιάδης Μ., 2004, σ. 276-296).

Είναι προφανές ότι ο εμπλουτισμός της εκπαίδευσης σε προπτυχιακό επίπεδο με θέματα πολυπολιτισμικότητας κρίνεται απαραίτητος. Όμως και στη συνέχεια, η αναγκαιότητα επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών σε θέματα διαχείρισης της σημερινής πολυπολιτισμικής σχολικής πραγματικότητας τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη καθίσταται επιτακτική. Η επιμόρφωση θα μπορούσε να στοχεύει σε ζητήματα γνώσης των πραγματικών προβλη-

μάτων που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί μαθητές αλλά και να ευαισθητοποιήσει τους εκπαιδευτικούς σχετικά με την επαφή τους με διαφορετικούς πολιτισμούς και με αυτόν τον τρόπο να συμβάλει στη δημοκρατική διαπαιδαγώγηση των πολιτών και στην καλλιέργεια της ανεκτικότητας.

Σήμερα, οι νέοι επιζητούν να έρχονται σε επαφή με άλλους πολιτισμούς και λαούς μέσω της τεχνολογίας και με το να ταξιδεύουν συχνότερα και να μαθαίνουν όλο και περισσότερες ξένες γλώσσες. Θα μπορούσε να συμβαίνει το ίδιο και με τους μετανάστες που ζουν και εργάζονται δίπλα τους. Προϋπόθεση αυτής της διαφορετικής προσέγγισης είναι ο αποστιγματισμός του άλλου πολιτισμού ως «κατώτερου». Προς μία τέτοια κατεύθυνση βέβαια, είναι σημαντικός ο ρόλος της πολιτείας, και της στρατηγικής της απέναντι στο μεταναστευτικό φαινόμενο εν γένει.

Πολύ συχνά, η πολυπολιτισμικότητα στο σχολείο αντιμετωπίζεται ως πρόβλημα. Φαίνεται, όμως, ότι αυτή η οπτική οδηγεί σε πολλαπλασιασμό των προβλημάτων και αναπαραγωγή των κοινωνικών ανισοτήτων που διαγωνίζονται, με αποτέλεσμα πολλά παιδιά να οδηγούνται σε κοινωνικό αποκλεισμό. Το σχολείο, στις σύγχρονες κοινωνικές συνθήκες, χρειάζεται αλλαγές στη δομή και στη λειτουργία του με στόχο τη θετική αντιμετώπιση και την αξιοποίηση της ανομοιογένειας του μαθητικού πληθυσμού. Μία ολοκληρωμένη διαπολιτισμική εκπαίδευση θα προετοιμάζει πολίτες με κοινωνικές δεξιότητες στην επικοινωνία και στη συνεργασία και θα διαχειρίζεται με επιτυχία την πολυπολιτισμικότητα. Είναι κοινά αποδεκτό ότι οι διαπολιτισμικές δράσεις αναπτύσσουν την αυτοεκτίμηση των αλλοδαπών παιδιών, βοηθούν στην καλλιέργεια ισότιμων σχέσεων ανάμεσά τους, στην αναγνώριση και στο σεβασμό των δικαιωμάτων τους, ενώ παράλληλα καταπολεμούν προκαταλήψεις και φαινόμενα επιθετικότητας και παραβατικών συμπεριφορών τόσο στο σχολείο όσο και έξω από αυτό.

Στη χώρα μας, η διαπολιτισμική εκπαίδευση δεν φαίνεται να έχει ακόμη τη θέση της στο σύγχρονο ελληνικό σχολείο, το οποίο προσφέρει στα παιδιά των μεταναστών μια αφομοιωτική δημόσια παιδεία. Η λήψη των αναγκαίων μέτρων προϋποθέτει τη διερεύνηση και την καταγραφή των μορφωτικών αναγκών των μαθητών αλλά και των προβλημάτων αποδοχής που αντιμετωπίζουν, λαμβάνοντας

σοβαρά υπόψη τις επιστημονικές έρευνες που συνδέουν τις αιτίες της μαθητικής διαρροής των παιδιών των μεταναστών με τα παραπάνω προβλήματα. Επίσης, οι εκπαιδευτικοί θα πρέπει να αποκτήσουν τις απαραίτητες γνώσεις ώστε να καταφέρουν να διαχειριστούν με επιτυχία την ανομοιογένεια του μαθητικού πληθυσμού.

Τέλος, το σχολείο θα μπορούσε να αποτελεί το συνεκτικό κρίκο ανάμεσα σε εκπαιδευτικούς, γονείς και μαθητές, και να είναι ανοιχτό στην τοπική κοινωνία, με πρωτοβουλίες που θα στοχεύουν στη θετική αντιμετώπιση της νέας πολυπολιτισμικής πραγματικότητας μέσα στην κοινωνία.

Βιβλιογραφία

- Αγγελίδης Π., Ζεμπύλας Μ., 2003, «Η επιμόρφωση στην Κύπρο: αποδόμηση κάποιων παραδοσιακών αντιλήψεων», *Σύγχρονη εκπαίδευση*, τ. 129, Μάρτιος-Απρίλιος, σ. 107-112.
- Αλαχιώτης Σ., 2001, «Εισαγωγικό σημείωμα», στο *Οδηγοί για το Δάσκαλο και τον Καθηγητή για την εφαρμογή της Ευέλικτης Ζώνης*, Παιδαγ. Ινστιτούτο.
- Αραμπατζή Χ., 2007, «Πολιτισμικές διαφορές κοινωνικοοικονομικές ανισότητες», στο Μακρή-Μπότσαρη Ε. (επιμ), *Θέματα Διαχείρισης Προβλημάτων Σχολικής Τάξης*, Αθήνα, Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, σ. 343-358.
- Banks J., 1993, "Multicultural education: Historical development, Dimensions, and Practice", *Review of Research in Education*, V.19, pp. 3-49.
- Banks J., 2001, "Citizenship education and Diversity. Implications for teacher education", *Journal of Teacher Education*, V. 52, pp. 5-16.
- Bourdieu P., Passeron J.C., 1996, *Οι κληρονόμοι. Οι φοιτητές και η κουλτούρα*, Καρδαμίτσα.
- Βουλτσίδης Π., 2008, *Προδιαγραφές σχεδιασμού επιμορφωτικών προγραμμάτων*, πολυγραφημένο κείμενο, Πανεπιστήμιο Αιγαίου.
- Γεωργιάδης Μ., 2004, *Η εκπαίδευση και η επιμόρφωση των Εκπαιδευτικών της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης στην Ελλάδα και στην Αγγλία*, Αφοί Κυριακίδη.

- Γεωργογιάννης Π., 2006, «Βηματισμοί για μια αλλαγή στην εκπαίδευση», στο *Εκπαιδευτική, Διαπολιτισμική Επάρκεια & Ετοιμότητα των εκπαιδευτικών Α'βάθμιας & Β'βάθμιας Εκπαίδευσης*, Πανεπιστήμιο Πατρών, σ. 47-55.
- Γιαννόπουλος, Ν., 2001, «Ταξικότητα και πολυεθνικότητα, επιβολή και αποδοχή: αντινομίες στη διαμόρφωση ενός νέου αντιρατσισμού», στο Ναζιάκης Χ., Χλέτσος Μ. (επιμ.), *Μετανάστες και Μετανάστευση. Οικονομικές, Πολιτικές και Κοινωνικές Πτυχές*, Πατάκης, σ. 219-265.
- Γκόβαρης Χ., 2001, *Εισαγωγή στη Διαπολιτισμική Εκπαίδευση*, εκδόσεις Ατραπός.
- Γκότοβος Α., 2002, *Εκπαίδευση και Ετερότητα*, Αθήνα, Μεταίχμιο.
- Δαμανάκης Μ., 1989, *Μετανάστευση και εκπαίδευση*, Gutenberg.
- Δαμανάκης Μ., 1993, *Ομογενείς φοιτητές σε ελληνικά πανεπιστήμια. Αποτελέσματα μιας εμπειρικής έρευνας στο Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων*, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων.
- Δαμανάκης Μ., 1997, *Η Εκπαίδευση των Παλινοστοντών και Αλλοδαπών μαθητών στην Ελλάδα*, Αθήνα, Gutenberg.
- Ζάχος Δ., 2007, «Η αντιμετώπιση των εκπαιδευτικών προβλημάτων των μαθητών/τριών από χαμηλά κοινωνικοοικονομικά στρώματα και διαφορετικό πολιτισμικό περιβάλλον», στο Μακρή-Μπότσαρη Ε. (επιμ.), *Θέματα Διαχείρισης Προβλημάτων Σχολικής Τάξης*, Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, σ. 325-342.
- Johnson R.K. & Swain M., 1997, *Immersion education: International perspectives*, Cambridge.
- Καγκά Ε., 2007, «Το Ευρωπαϊκό Portfolio γλωσσών ως μέσο προώθησης της πολυγλωσσίας και της πολυπολιτισμικότητας», στο Μακρή-Μπότσαρη Ε. (επιμ.), *Θέματα Διαχείρισης Προβλημάτων Σχολικής Τάξης*, Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, σ. 373-381.
- Κανακίδου Ε., Παπαγιάννη Β., 1994, *Διαπολιτισμική Αγωγή*, Ελληνικά Γράμματα.
- Καψάλης Α., Ραμπίδης Κ., 2006, «Εισαγωγική επιμόρφωση των εκπαιδευτικών: Εσωτερική αξιολόγηση μιας προσπάθειας», *Εκπαίδευση & Επιστήμη* 3, σ. 257-273, www.cc.uoa.gr.
- Κοσσυβάκη Φ., 2001, *Η διαπολιτισμική ετοιμότητα του Έλληνα εκπαιδευτικού και η σημερινή σχολική πραγματικότητα: Θεωρητική και εμπειρική προσέγγιση*, www.pee.gr/Kossybaki.htm.
- Κοτταρίδη Γ., Βαλάσση-Αδάμ Ε., Μαλικιώση-Λοϊζου Μ., 2007, «Μεγαλώνοντας στην Αθήνα. Ποιότητα ζωής παιδιών και εφήβων», (εμπειρική έρευνα σε σχολικές μονάδες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης του Δήμου Αθηναίων), *Επίκαιρα Θέματα*, ΕΚΚΕ-ΙΝΚΠΟ.
- Κουτρούμπα Κ., Ζησιμοπούλου Α., 2006, *Απόψεις των εκπαιδευτικών για τις επιμορφωτικές τους ανάγκες και τη γονεϊκή συμμετοχή στο σύγχρονο πολυπολιτισμικό σχολείο*, (δύο ποσοτικές έρευνες που πραγματοποιήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα 2001-2003), <http://dspace.lib.uom.gr>
- Μάγος Κ., 2004, «“Θρανία που αλλάζουν”»: Από την αφομοίωση των εθνοπολιτισμικών διαφορών στη διαπολιτισμική εκπαίδευση», *ΜΜΕ και Ρατσισμός*, Αθήνα, Κέντρο Μελετών και Τεκμηρίωσης της ΟΛΜΕ, σ. 48-59.
- Μακρή-Μπότσαρη Ε., 2007 (επιμ.), *Θέματα Διαχείρισης Προβλημάτων Σχολικής Τάξης*, Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.
- Μάρκου Γ., 1996, *Προσεγγίσεις της πολυπολιτισμικότητας και η διαπολιτισμική εκπαίδευση των εκπαιδευτικών*, Γενική Γραμματεία Λαϊκής Επιμόρφωσης.
- Μαυρογιώργος Γ., 1996, «Σχέδιο πρότασης για την επιμόρφωση εκπαιδευτικών», *Σύγχρονη εκπαίδευση*, τ. 89, σ. 19-26.
- Μπερελής Π., Σιασιάκος Κ., Λαζακίδου Γ., 2007, *Πολυπολιτισμική Εκπαίδευση*, Ελληνοεκδοτική, Αθήνα.
- Μπουζάκης Σ., 2000, *Η επιμόρφωση και η μετεκπαίδευση των δασκάλων/διδασκαλισσών και των νηπιαγωγών στο νεοελληνικό κράτος*, Gutenberg.
- Νάσαινας Γ. 2009, «Διά βίου επιμόρφωση των εκπαιδευτικών αναγκαιότητα στο σύγχρονο πολυπολιτισμικό σχολείο», *Επιστήμη και Παιδαγωγία*, τ. 9. (υπό δημοσίευση).
- Νικολακάκη Μ., 2003, «Διερεύνηση των προϋποθέσεων για μια αποτελεσματική επιμόρφωση των εκπαιδευτικών», *Επιθεώρηση εκπαιδευτικών θεμάτων*, τ. 8, Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, σ. 5-19.

- Νικολάου Γ., 2002, *Ένταξη και εκπαίδευση των αλλοδαπών μαθητών στο Δημοτικό Σχολείο. Από την «ομοιογένεια» στην πολυπολιτισμικότητα*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.
- Πανταζής Β., 2003, «Μεταρρυθμιστικές παιδαγωγικές αρχές στη Διαπολιτισμική Παιδαγωγική», *Επιθεώρηση Εκπαιδευτικών Θεμάτων*, τ. 8, Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, σ. 97-112.
- Πετρονώτη Μ., 2008, *Διαχείριση της πολυπολιτισμικότητας στο σχολείο*, Τελική έκθεση, ΕΚΚΕ, Ινστιτούτο Αστικής και Αγροτικής Κοινωνιολογίας.
- Ramirez J. D., Yuen S. D., Ramey D. R., 1991, *Final report: Longitudinal study of structured English immersion strategy, early-exit and late-exit transitional bilingual education programs for language minority students*, San Matteo, CA: Aguirre International.
- Σπινθουράκη Ι.-Α., Παπαμιχαήλ Ε., Συνεσίου Κ., 2002, «Δίγλωσσοι μαθητές στο σχολείο: ανασκόπηση των εκπαιδευτικών προσεγγίσεων στην Ελλάδα και στις ΗΠΑ», Εισήγηση στο 20^ο Συνέδριο: *Η Παιδεία στην αυγή του 21^{ου} αι.*, 4-6 Οκτωβρίου, Πάτρα.
- Τζωρτζοπούλου Μ., Κοτζαμάνη Α., 2008/19, *Η εκπαίδευση των αλλοδαπών μαθητών. Διερεύνηση των προβλημάτων και της προοπτικής επίλυσής τους*, Κείμενα Εργασίας, ΕΚΚΕ.
- Φραγκουδάκη Α., 1985, *Κοινωνιολογία της εκπαίδευσης. Θεωρίες για την κοινωνική ανισότητα στο σχολείο*, Παπαζήσης.
- Freire P., 1972, *Η αγωγή του καταπιεζόμενου*, Εκδόσεις Ράππα, Αθήνα.
- Χαραλάμπους Ν., 2008, www.paideia.org.cy, *Δημοκρατική και Ανθρώπινη Παιδεία στην Ευρωπαϊκή Πολιτεία*, Έκθεση της Επιτροπής Εκπαιδευτικής Μεταρρύθμισης.

Αναπηρία Θέματα Ορολογίας

Γίτσα Κοτταρίδη
Αντώνης Σκορδίλης

«Μια μεγάλη χρησιμότητα των λέξεων
είναι να κρύβουν τις σκέψεις μας»

Βολταίρος

Περίληψη

Από μελέτες, σχετικές με το θέμα της αναπηρίας, προκύπτει η επιτακτική ανάγκη για την κατάρτιση, τη διάδοση και τη χρησιμοποίηση μιας ορολογίας, ενός γλωσσικού οδηγού, ο οποίος θα συγκεντρώνει και θα αναλύει βασικές έννοιες που αφορούν τα άτομα με αναπηρία. Χρειάζεται ένα εξειδικευμένο λεξιλόγιο. Σκοπός της δημοσίευσης είναι να αποτελέσει ένα εργαλείο, που θα βοηθήσει στην απαλοιφή άστοχων αναφορών σε άτομα με αναπηρία, και να συμβάλει στην κατάρτιση προσεγγίσεων αμηχανίας ή ενοχής που αποτυπώνονται σε ένα μεγάλο μέρος των αναφορών αυτών. Οι προσεγγίσεις αυτές παραβιάζουν το, θεωρητικά, αναφαίρετο δικαίωμα των ατόμων με αναπηρία στον αυτοπροσδιορισμό. Η δημοσίευση, επί της ουσίας, αποτελεί ένα άθροισμα προτάσεων επί τη βάση της ακόλουθης κεντρικής αρχής: εστίαση στον άνθρωπο και όχι στην αναπηρία του, εστίαση στον πολίτη με αναπηρία, που είναι υποκείμενο δικαιωμάτων, και όχι στον ανάπηρο πολίτη, αντικείμενο φιλανθρωπίας. Η αρχή αυτή συνιστά, από μόνη της, πρόταση.

Εισαγωγή

«Πίστευα ότι ήμουν ‘ανάπηρος’. Ωσπου, κάποια στιγμή, μου είπαν ότι δεν ήμουν ‘ανάπηρος’ και έπρεπε να πιστέψω ότι είμαι ‘άτομο με ειδικές ανάγκες’. Μετά μου είπαν ότι είναι ψυχολογική αυτοχειρία να πιστεύω ότι είμαι ‘άτομο με ειδικές ανάγκες’, ήμουν ‘άτομο με ειδικές ικανότητες ή δεξιότητες’. Μετά μου είπαν ότι ‘άτομο με ειδικές ικανότητες’ είναι εξωπραγματικό, γιατί πώς μπορεί η αναπηρία να θεωρείται ικανότητα ή δεξιότητα! Ήμουν ‘άτομο με αναπηρία’. Βέβαια, εγώ παραμένω ‘ανάπηρος’, αλλά ανάπηρος με πλούσιο λεξιλόγιο!»

Λέξεις, λέξεις, λέξεις! Όπως είχε πει ο Κ. Γιούνγκ, ένας μεγάλος κίνδυνος που αντιμετωπίζουμε είναι ότι ολόκληρη η πραγματικότητα θα υποκατασταθεί με λέξεις. Οι λέξεις, όμως, διαμορφώνουν νοοτροπίες. Η αρνητική και υποτιμητική γλώσσα παράγει αρνητικές και υποτιμητικές εικόνες. Σε σχέση με την αναπηρία, κάποιες διαχρονικά πολυχρησιμοποιημένες λέξεις, που μπορεί μεν, τα τελευταία χρόνια, να έχουν περιοριστεί στο δημόσιο λόγο, όμως χρειάζεται ακόμα πολύς δρόμος μέχρι να απαλειφθούν, είναι: σπαστικός, σακάτης, καθυστερημένος, μογγολάκι, ηλίθιος, στραβός, μουγκός, κωφάλαλος, τρελός.

Φαίνεται επιτακτική η ανάγκη για την κατάρτιση, τη διάδοση και τη χρησιμοποίηση μιας ορολογίας, ενός γλωσσικού οδηγού, ο οποίος θα συγκεντρώνει και θα αναλύει βασικές έννοιες που αφορούν τα άτομα με αναπηρία και θα ορίζει με τρόπο σαφή και εξειδικευμένο τα όρια μεταξύ κατάλληλου και ακατάλληλου λεξιλογίου. Σκοπός είναι να συμβάλει στην απάλειψη άστοχων αναφορών σε άτομα με αναπηρία, αποκαλύπτοντας το υπόβαθρο αμηχανίας και ενοχής των αναφορών αυτών και κτίζοντας, στη συνέχεια, το απαραίτητο νέο υπόβαθρο για την κατάρτισή τους.

Η χρησιμοποίηση της κατάλληλης ορολογίας έχει σαφές περιεχόμενο: την απομυθοποίηση της αναπηρίας, την απελευθέρωση της συνείδησης, τον απεγκλωβισμό της σκέψης από βαθιά ριζωμένα στερεότυπα και προκαταλήψεις. Όλα αυτά παρεμποδίζουν την ορθή και δίκαιη εστίαση στον άνθρωπο και όχι στην αναπηρία του, στον πολίτη με αναπηρία και όχι στον ανάπηρο πολίτη. Ο πρώτος έχει δικαιώματα, ενώ ο δεύτερος γίνεται αντικείμενο φιλανθρωπίας.

Ετυμολογικά, η λέξη “ανάπηρος” προέρχεται από το ρήμα “πηρώ” που σημαίνει “καθιστώ κάποιον μη ικανό, ατελή”. “Πήρωσις” είναι η “αναπηρία”, δηλαδή “η έλλειψη αρτιότητας, η μερική ή ολική έλλειψη μέλους, οργάνου ή λειτουργίας”. Με τη λέξη “ανάπηρος”, δηλαδή, αποδίδεται αυτό που έχει συμβεί σε κάποιον.

Στη σημερινή πραγματικότητα, η λέξη “ανάπηρος” έχει το ίδιο βάρος που είχε, πριν κάποια χρόνια, η λέξη “σακάτης”, η οποία ήταν μια τραυματική, περιφρονητική λέξη. Εκείνη την εποχή, η λέξη “ανάπηρος” ήταν η ιατρική ορολογία που προσδιόριζε τη φυσική κατάσταση κάποιου.

Τα τελευταία χρόνια, φορείς δημοσίου λόγου αφαιρούν από το λεξιλόγιό τους τη λέξη “ανάπηρος” ως τραυματική λέξη, υποθέτοντας ότι μπορεί να επηρεάζει αρνητικά το άτομο που τη δέχεται, καθώς υπονοεί γενική ανικανότητα και περιθωριοποίηση. Συγχρόνως, διεθνείς οργανισμοί επανατοποθετούν τη λέξη “αναπηρία”: θεωρείται πλέον κατάσταση “που περιορίζει ή εμποδίζει το άτομο να εκπληρώσει το ρόλο του στην κοινωνία, ανάλογα με την ηλικία του, το φύλο του και τις δυνατότητές του.”¹ Η προσοχή εστιάζεται, πλέον, στο κοινωνικό και στο πολιτισμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο ο άνθρωπος με αναπηρία ζει. Και στη χώρα μας, στην αναθεώρηση του Συντάγματος της Ελλάδος 2001 (άρθρο 21, παρ. 6) καθιερώθηκε ο όρος “άτομα με αναπηρίες”.

Βέβαια, η κατάσταση δεν άλλαξε με την αντικατάσταση των λέξεων, ούτε με την αυθαίρετη “επανατοποθέτηση” της ερμηνείας κάποιων άλλων. Είναι, πλέον, φανερό πως η αλλαγή θα έρθει, μόνο, όταν αποδεχτούμε ως γεγονός αναμφισβήτητο την αξία της ανθρωπίνης ύπαρξης, ακόμη και στην περίπτωση ολικής ανικανότητας, και εξοικειωθούμε με την κατάσταση αυτή. Τότε δεν θα υπάρχει λόγος να αντικαθιστούμε κάποιες λέξεις, αφού η αρνητική φόρτιση, που προέρχεται από τη συμπεριφορά μας, δεν θα υπάρχει πια.

Στάσεις και αντιλήψεις – Στερεότυπα και προκαταλήψεις

Πριν μπούμε στην ουσία του θέματος, δηλαδή στο τι ακριβώς συμβαίνει, τι ακριβώς πρέπει να γίνει, είναι απαραίτητο να ερευνησουμε, στοιχειωδώς, το πόσο βαθιά είναι ριζωμένα τα στερεότυπα και οι σχετικά με την αναπηρία αντιλήψεις και προκαταλήψεις.

Σχετικές, με το θέμα, μελέτες² έχουν δείξει πόσο, και στην ελληνική πραγματικότητα, η

αναπηρία στιγματίζει την ταυτότητα του προσώπου.

Κατά το παρελθόν, στη χώρα μας, αλλά και σε όλη την Ευρώπη, η άγνοια για το πραγματικό πρόσωπο της αναπηρίας δημιούργησε πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη προλήψεων και προκαταλήψεων γύρω από αυτήν. Η εικόνα του ανθρώπου με αναπηρία φορτίστηκε αρνητικά και η κοινωνία τον αντιμετώπισε με αίσθημα φόβου, οίκτου ή, πολλές φορές, δείχνοντάς του καθαρά εχθρική στάση. Η αναπηρία θεωρήθηκε στίγμα, ντροπή, κατάρα ή τιμωρία για κάποιες αμαρτίες και ο ανάπηρος μίasma που έπρεπε να εξαφανισθεί. Όχι μόνο το άτομο με αναπηρία, αλλά και η οικογένειά του υφίσταντο την απόρριψη της κοινωνίας. Οι προσεγγίσεις αυτές δεν αντιμετώπιζαν την αναπηρία ως κοινωνικό φαινόμενο και την απέκλειαν από τη φυσιολογική –υποτιθέμενη– ροή των κοινωνικών πραγμάτων. Τόσο η αιτιολογική προσέγγιση –η αναπηρία αποτελεί τιμωρία, ώστε να αποκατασταθεί το κακό (Νέμεσις)–, όσο και η χαρακτηριστική προσέγγιση – που αποδίδει π.χ. στον τυφλό άνθρωπο ειδικές ικανότητες μαντικής (ενόρασης)– διαθέτουν έντονο το μεταφυσικό στοιχείο. Δεν ήταν γνωστό ότι η πρόληψη ήταν δυνατή, αφού παράγοντες, που οδηγούν σε βλάβες (ελαττώματα ή ατέλειες), δεν είχαν εντοπισθεί και αναλυθεί. Έτσι, τα όποια προγράμματα υπήρχαν για τα άτομα με αναπηρία, ανήκαν στο χώρο της εκκλησιαστικής ή άλλης φιλανθρωπίας.

Ασφαλώς, τα στερεότυπα, οι προκαταλήψεις, και γενικά οι αντιλήψεις για την αναπηρία δεν είναι αυθαίρετες. Υπόκεινται, όχι μόνο, σε βιολογικούς αλλά και σε οικονομικούς και κοινωνικούς περιορισμούς. Οι αντιλήψεις μας για την αναπηρία είναι προϊόν της κοινωνίας μας, και όσο η κοινωνία αυτή μεταβάλλεται, μεταβάλλεται και η ισχύς τους. Αλλά οι αντιλήψεις για την αναπηρία δεν καθορίζονται μόνον από τέτοιους οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες. Είναι προϊόντα μιας ολόκληρης πολιτισμικής παράδοσης. Περιλαμβάνουν παραδοχές, οι οποίες μπορεί να ζήσουν περισσότερο από τη χρηστικότητα που τις γέννησε, αλλά μπορούν, επίσης, να συνειδητοποιηθούν και, έτσι, να μεταβληθούν.

¹ Βλ. International Classification of Impairments Disabilities and Handicaps: a manual of classification relating to the consequences of disease, World Health Organization, Geneva, 1980, p. 207.

² Ενδεικτικά: Κοτταρίδη Γ., 2002, «Παιδιά με Αναπηρία στην Ελλάδα», στο Μουρίκη Α., Ναούμη Μ., Παπαπέτρου Γ. (επιμ.), *Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2001*, Αθήνα, ΕΚΚΕ - ΙΝ.Κ.ΠΟ., σ. 187-192.

Κοτταρίδη Γ., Καπλή Χ., Αδάμ Ε., 2000, *Παιδιά με Αναπηρία και οι Οικογένειές τους στην Περιοχή της Αττικής*, Κείμενα Εργασίας, 2000/12, Αθήνα, ΕΚΚΕ-ΙΝ.Κ.ΠΟ.

Ινστιτούτο V. Project – Research – Consulting, 1997, *Στάσεις και Διαθέσεις της Κοινωνίας απέναντι στα Άτομα*

με Ειδικές Ανάγκες, Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες, Αθήνα, σ. 189.

Ως χώρα, είναι βέβαιο ότι έχουμε υπερβεί την περίοδο που η αναπηρία, αποκλειστικά και μόνο, οριζόταν ως σωματική, νοητική, αισθητηριακή ή ψυχική απόκλιση από το “φυσιολογικό”, τοποθετώντας τα προβλήματα της αναπηρίας στο ίδιο το άτομο και τους λειτουργικούς του περιορισμούς, αγνοώντας την αλληλεπίδραση μεταξύ ατόμου και κοινωνικού, οικονομικού και πολιτικού περιβάλλοντος.

Τα τελευταία τριάντα χρόνια, έχουν γίνει σημαντικά βήματα προκειμένου ζητήματα της αναπηρίας να αντιμετωπίζονται ως μια συνολική, πλέον, πολιτική και κοινωνική ευθύνη και όχι ως θέμα, που αφορά μόνο το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και την ανάπτυξη ειδικών, παθητικών και επιδοματικών πολιτικών. Σήμερα, στο νέο περιβάλλον που έχει διαμορφωθεί, έχει πια αναδειχθεί, σε θεωρητικό έστω επίπεδο, η ανάγκη της ολιστικής προσέγγισης της αναπηρίας και της σύνδεσης πολιτικών καταπολέμησης των διακρίσεων και διασφάλισης κοινωνικής προστασίας. Όλοι σήμερα συμφωνούν ότι αξίες, όπως η ισότητα και η αναγνώριση δικαιωμάτων, πρέπει να αποτελούν βασικούς στόχους της πολιτικής για τα άτομα με αναπηρία.

Αυτό που συμβαίνει στην πραγματικότητα, όμως, είναι ότι, σε μεγάλο βαθμό, οι αξίες αυτές συχνά εμφανίζονται μόνο ως τιμητικές εκφράσεις, που η Πολιτεία και η κοινωνία τις αναγνωρίζουν μεν, με συνταγματικές διατάξεις και με ευρωπαϊκές και διεθνείς συμβάσεις και διακηρύξεις, αλλά που δεν είναι πρόθυμες ή έτοιμες να εφαρμόσουν, ή τις συνέπειες των οποίων δεν είναι πρόθυμες ή έτοιμες να αντιμετωπίσουν.

Το παράδοξο αυτό σχετίζεται:

α) Με το αξιακό σύστημα της κοινωνίας μας, το οποίο περιλαμβάνει τις αξίες που εκφράζονται ανοιχτά και τις ενδόμυχες αντιλήψεις που δεν εκφράζονται, αλλά επηρεάζουν, καθοριστικά, τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι συμπεριφέρονται στην πράξη. Συχνά, η ύπαρξη ανομολόγητων φόβων, βαθιά ριζωμένων προκαταλήψεων και η περιορισμένη συνειδητοποίηση και πληροφόρηση ή παραπληροφόρηση είναι οι αιτίες των αρνητικών αντιλήψεων και των συμπεριφορών που προκύπτουν από αυτές. Βασική διαπίστωση είναι ότι η ανθρώπινη πολυμορφία, η κατανόηση του “διαφορετικού” ως αυτονόητου, δεν έχει γίνει μέρος του αξιακού συστήματος της ελληνικής κοινωνίας, και κυρίως δεν έχει γίνει μέρος της πλευράς εκείνης που δεν εκφράζεται ανοικτά, και αυτό

σχετίζεται με την επιβίωση καταλοίπων του παραδοσιακού μοντέλου της αναπηρίας.

β) Με την έλλειψη ολοκληρωμένης στρατηγικής, που να διασφαλίζει την εφαρμογή πολιτικών δεσμεύσεων αλλά και την εποπτεία της εφαρμογής τους, προκειμένου να επιτευχθεί μία άλλη ποιότητα στην καθημερινή ζωή των ατόμων με αναπηρία.

γ) Με το γεγονός ότι, πολλές φορές, οι πολιτικοί στόχοι δεν συνοδεύονται με την απαιτούμενη και προαπαιτούμενη δέσμευση πόρων για την πραγματοποίησή τους.

Η προστασία της ανθρώπινης ακεραιότητας των ατόμων με αναπηρία απαιτεί εγρήγορση, ειδικά όσον αφορά τις ενδόμυχες αντιλήψεις και προκαταλήψεις. Βασική αρχή κάθε δημοκρατικής κοινωνίας είναι ότι η ανθρώπινη αξία δεν ιεραρχείται. Όμως, στην πράξη, οι λειτουργικοί περιορισμοί των ατόμων με αναπηρία, συχνά, αποτελούν έναν από τους λόγους που οδηγούν σε ανομολόγητη ιεράρχηση της ανθρώπινης αξίας, με αποτέλεσμα, σε κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο, τα άτομα με αναπηρία να προσλαμβάνονται υποσυνείδητα και να αντιμετωπίζονται ενσυνείδητα ως πολίτες δεύτερης κατηγορίας. Για κάποιους η αξία της ανθρώπινης υπόστασης φαίνεται να περιορίζεται απλώς στη σχέση μεταξύ οφέλους για την αγορά εργασίας και κόστους για την κοινωνία. Όμως, το να ζει κάποιος με αξιοπρέπεια και με σεβασμό της διαφορετικότητάς του είναι θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα που, στο ελάχιστο, δεν πρέπει να εξαρτάται από το συμβατικό σχήμα κόστος – ωφέλεια.

Ο σεβασμός προς την ανθρώπινη ύπαρξη δεν υπαγορεύει, με κανέναν τρόπο, πως πρέπει να ζούμε με ψευδαισθήσεις. Μια σωματική ή νοητική έλλειψη είναι ακριβώς αυτό που υποδηλώνουν οι λέξεις και γι’ αυτό υπάρχουν τόσοι ειδικοί για να βοηθήσουν. Η αναπηρία ενός ανθρώπου δεν είναι ολόκληρη η ταυτότητα της ύπαρξής του, είναι, όμως, μέρος της, λιγότερο ή περισσότερο σημαντικό και πρέπει να αντιμετωπισθεί. Σεβασμός στην προσωπικότητα του ανθρώπου, με οποιαδήποτε αναπηρία, σημαίνει πως ο άνθρωπος αυτός δεν αποτελεί “ιατρικό δείγμα” και “περίπτωση”, αλλά μοναδική και ανεπανάληπτη ύπαρξη με μια συγκεκριμένη δυσκολία, αναπηρία, ατέλεια, ανικανότητα, έλλειψη ή όπως αλλιώς θέλουμε να κατανοήσουμε την κατάσταση στην οποία βρίσκεται.

Η έννοια της ισότητας δεν σημαίνει ότι όλοι είμαστε ίδιοι και ότι μπορούμε να αντιμε-

τωπιζόμαστε με τον ίδιο τρόπο. Στόχος πρέπει να είναι όχι η τυπική αλλά η πραγματική ισότητα, η οποία σημαίνει ίσες ευκαιρίες για πλήρη συμμετοχή στη ζωή και μπορεί να επιτευχθεί με την προώθηση της πολιτικής της ίσης μεταχείρισης.

Από σχετικές με το θέμα μελέτες,³ έχει διαπιστωθεί ότι οι κοινωνικές στάσεις και συμπεριφορές απέναντι στην αναπηρία διαμορφώνονται, σε μεγάλο βαθμό, από παραδοσιακά στερεότυπα προκαταλήψεων στη σημερινή κοινωνία. Ορθότερο θα ήταν να ειπωθεί ότι η ελληνική κοινωνία, σήμερα, βρίσκεται σε ένα ιδεολογικό σταυροδρόμι: μπορεί να αναπτύξει έντονες τάσεις κοινωνικής αλληλεγγύης και συμπεριφορών κοινωνικής ένταξης, όπως μπορεί, τα επόμενα χρόνια, να ενισχύσει τάσεις αποκλεισμού και κοινωνικού ρατσισμού. Επισημαίνεται ότι οι ισχυρότερες τάσεις αποκλεισμού αναπτύσσονται σε αγροτικές περιοχές.

Με άλλα λόγια, στη χώρα μας, παρατηρείται να ενυπάρχουν και η παραδοσιακή αντίληψη για την αναπηρία αλλά και η νέα προσέγγιση, αυτή που το αναπηρικό κίνημα αποκαλεί δικαιοματική προσέγγιση της αναπηρίας. Αυτή την αντιφατική κατάσταση μπορεί κανείς να τη βρει και εκτός των συνόρων της χώρας. Η αλλαγή της νοοτροπίας δεν είναι κάτι που συμβαίνει αυτόματα ή αυθόρμητα. Είναι περίπλοκη διαδικασία, η οποία απαιτεί συντονισμένες και ολοκληρωμένες πολιτικές σε όλα τα επίπεδα και προϋποθέτει την υπεύθυνη συμπεριφορά του κάθε πολίτη ξεχωριστά.

Στην εποχή της επικοινωνίας και των πολυμέσων δεν είναι πάντα εύκολο να σκέφτεται κανείς. Μας επιβάλλονται πρότυπα από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, τα οποία μπορούν να μας παρασύρουν να αντιδρούμε πολύ επιφανειακά. Δεν υπάρχει αμφιβολία, όμως, ότι τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης ασκούν σημαντική επιρροή στην κοινωνία και διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην αλλαγή των στάσεων και του τρόπου που η κοινωνία βλέπει την αναπηρία. Για το λόγο αυτό, μπορεί να παίξουν σημαντικό ρόλο στη διάδοση του μηνύματος της αποδοχής των δικαιωμάτων και των αναγκών των ατόμων με αναπηρία, στην ενημέρωση του κοινού όσον αφορά τη νέα αυτή προσέγγιση, που θέλει τα άτομα με αναπηρία

υποκείμενα δικαιωμάτων και όχι αντικείμενα οίκτου και φιλανθρωπίας, συμβάλλοντας στην απομάκρυνση των φόβων, των μύθων και των προκαταλήψεων.

Η ζητούμενη προσαρμογή της κοινωνίας στη σύγχρονη αυτή απελευθερωτική οπτική δεν μπορεί να επιβληθεί, όπως ήδη έχει αναφερθεί, με εντολές ούτε να γενικευθεί από τη μία στιγμή στην άλλη. Χρειάζεται στρατηγική και σταδιακά βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση με βασικό εργαλείο τη γνώση.

Ορολογία – Καλές και κακές πρακτικές

Ένα από τα πρώτα βήματα, προς αυτήν την κατεύθυνση, είναι η χρησιμοποίηση ορθής ορολογίας, όταν γίνεται αναφορά σε άτομα με αναπηρία και η ορθή παρουσίαση των σχετικών με τα άτομα αυτά θεμάτων από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης. Η ορολογία που χρησιμοποιείται, όταν γίνεται αναφορά σε θέματα αναπηρίας, αντανακλά το υπόβαθρο κατανόησης της αναπηρίας. Ο τρόπος, δηλαδή, χρήσης ορισμένων εννοιών αποκωδικοποιεί αξίες, που συνδέονται είτε με το παραδοσιακό είτε με το σύγχρονο μοντέλο για την αναπηρία.

Το υπόβαθρο, που στηρίζει τον παραδοσιακό τρόπο χρήσης εννοιών, αποτελείται, μεταξύ άλλων, από τα εξής: την αναπαραγωγή κυρίαρχων συναισθημάτων στους περισσότερους ανθρώπους, όταν αναφέρονται σε θέματα αναπηρίας, όπως η αμηχανία και ο φόβος μήπως προσβάλλουν τον άνθρωπο με αναπηρία και τα δικαιώματά του, χωρίς, όμως, παράλληλη συνείδηση του περιεχομένου της πιθανής προσβολής. Η αμηχανία, σε μεγάλο βαθμό, εξηγείται από το χάσμα ανάμεσα στην παγιωμένη λογική στερεοτύπων του χθες και τη διεκδικητική απελευθερωτική λογική του αύριο, που, όμως, δεν έχει ακόμα θεμελιωθεί. Αποτέλεσμα αυτού είναι να υπάρχουν μεν καλές προθέσεις, αλλά, στην πράξη, να γίνεται τελικά εσφαλμένος χειρισμός.

Ένα δεύτερο συστατικό στοιχείο του υποβάθρου που στηρίζει τον παραδοσιακό τρόπο χρήσης εννοιών είναι ότι ο άνθρωπος χωρίς αναπηρία έχει γαλουχηθεί με την αξία της σπουδαιότητας ενός ακέραίου λειτουργικού σώματος και την υποσυνείδητη ανάγκη να την διαφυλάξει, ως αξία, όχι ως πραγματικότητα, με συνακόλουθο την απόδοση κοινωνικής απαξίας στον άνθρωπο με αναπηρία. Συνεπώς, ο άνθρωπος χωρίς αναπηρία φοβάται ότι, έχοντας κοινωνική συναναστροφή με έναν

³ Ινστιτούτο V. Project – Research – Consulting, 1997, *Στάσεις και Διαθέσεις της Κοινωνίας απέναντι στα Άτομα με Ειδικές Ανάγκες*, Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες, Αθήνα.

άνθρωπο με αναπηρία, μπορεί να θεωρηθεί δυσπροσαρμοστικός και, κατά συνέπεια, να οδηγηθεί σε κοινωνικό εξοστρακισμό.

Αντίθετη όψη του ίδιου νομίσματος, που αποδίδει το αξιακό πολιτισμικό μας υπόβαθρο, είναι η ανάπτυξη ενός αισθήματος ενοχής στον άνθρωπο χωρίς αναπηρία στην πιθανή συναναστροφή του με άνθρωπο με αναπηρία. Το αίσθημα αυτό συνίσταται στο να αισθάνεσαι ένοχος επειδή δεν είσαι άνθρωπος με αναπηρία, αντί να υποφέρεις και να ζεις την υποτιθέμενη αδικία που ο συνάνθρωπος με αναπηρία βιώνει. Έτσι, η μη συναναστροφή με άτομο με αναπηρία δρα ως προστατευτικός μηχανισμός ελάττωσης ή εξάλειψης της ενοχής.

Ένα ακόμη συστατικό του παραδοσιακού υπόβαθρου είναι το συναίσθημα αμφιθυμίας. Θεωρείται ότι τα άτομα με αναπηρία προξενούν στο μέσο δέκτη ένα είδος αμφιθυμίας καθώς δημιουργούν, συγχρόνως, αισθήματα συμπάθειας αλλά και αποστροφής. Αυτό το γεγονός προκαλεί μια ασταθή συμπεριφορά απέναντί τους, που γίνεται αντιληπτή ως να είναι οι άνθρωποι με αναπηρία ανεπιθύμητοι. Η αμφιθυμία αυτή εντείνει τα συνυπάρχοντα αισθήματα ενοχής, τα οποία ελαττώνονται μόνο με τη μείωση της αξίας του ανθρώπου με αναπηρία.

Το συστατικό του παραδοσιακού υπόβαθρου που δημιουργεί τις μεγαλύτερες ενοχές είναι η σύνδεση της αναπηρίας με την προσωπική ευθύνη και τιμωρία για κάποια αμαρτία (ακόμη και των προγόνων). Υπό αυτήν την έννοια, ο άνθρωπος με αναπηρία θεωρείται είτε “κακός”, γιατί έκανε κάτι λάθος στη ζωή του, είτε “επικίνδυνος”, εάν (υποτίθεται ότι) τιμωρήθηκε άδικα, διότι ζητά εκδίκηση για να εξισοροπήσει την αδικία που του έγινε.

Αυτές οι αντιλήψεις, όσο συνεχίζουν να υπάρχουν, καθορίζουν, αποφασιστικά, την παραγωγή αρνητικών διακρίσεων εις βάρος των ανθρώπων με αναπηρία, μέσω της διαστρέβλωσης του πραγματικού κοινωνικού προσώπου τους και καθιστούν απαγορευτική την εδραίωση του σύγχρονου απελευθερωτικού μοντέλου για την αναπηρία. Εξ άλλου, η αντίληψη που επικρατεί, και σε κάθε ευκαιρία εξωτερικεύεται από τον οργανωμένο χώρο των ανηλπίων (ενώσεις, σωματεία, σύλλογοι, ομοσπονδίες), είναι ότι υπάρχει αναντιστοιχία ανάμεσα σ' αυτό που οι άνθρωποι με αναπηρία διεκδικούν κοινωνικά να είναι, και σ' αυτό που η κοινωνία παρουσιάζει ότι είναι ή διεκδικεί να είναι. Οι πηγές της αρνητικής στάσης είναι

βαθείς και απαιτείται συστηματική εκπαίδευση ώστε, σε βάθος χρόνου, να αλλάξουν.

Εδώ δεν θα ασχοληθούμε με θέματα εκπαίδευσης της κοινωνίας ώστε να αμφισβητηθούν οι πηγές της αρνητικής στάσης. Αυτό που μπορούμε, όμως, να κάνουμε και πρέπει να το επιχειρήσουμε είναι να καταστήσουμε σαφή τα όρια μεταξύ καλών και κακών πρακτικών χειρισμού θεμάτων αναπηρίας, τα οποία, μέχρι σήμερα, δεν έχουν γίνει ευδιάκριτα. Να παρουσιάσουμε, δηλαδή, κάποια βασικά κριτήρια που διαχωρίζουν καλές και κακές πρακτικές σχετικά με τα θέματα χειρισμού της ορολογίας ως προς την αναπηρία.

Σημείο αναφοράς όλων των κριτηρίων είναι η παραδοχή της ακόλουθης αρχής: η αναπηρία δεν είναι ενιαία κατάσταση, ούτε τα άτομα με αναπηρία αποτελούν ενιαία κοινωνική ομάδα. Είναι διαφορετικές οι ιδιαιτερότητες της κάθε αναπηρίας, όπως και το κοινωνικό προφίλ του κάθε ανθρώπου. Ο άνθρωπος με αναπηρία μπορεί να ζει τη ζωή του με ενσωματωμένες τις ιδιαιτερότητές της, ως πλήρης οντότητα, όπως και ο κάθε άνθρωπος. Δεν την βιώνει ως ελλειμματική οντότητα, προϊόν αφαίρεσης από ένα υποτιθέμενο “πλήρες” της όποιας κινητικής, αισθητηριακής, ή νοητικής αδυναμίας.

Η παραδοχή αυτή, ανοίγει το δρόμο για ορθή αντιμετώπιση και σωστές αναφορές στα άτομα με αναπηρία. Η μη παραδοχή της παραπάνω αρχής, αντιθέτως, οδηγεί σε λανθασμένες στάσεις και αντιλήψεις, οι οποίες παρατίθενται, ενδεικτικά ως εξής:

- εστίαση στην αναπηρία και όχι στον άνθρωπο
- η αναπηρία είναι η υστέρηση και όχι αυτό που πραγματικά βιώνει κανείς
- η αναπηρία είναι πάντα δυστυχία
- η προβολή δραστηριοτήτων των ανθρώπων με αναπηρία προκαλεί θλίψη
- η αναπηρία αποτελεί μέσο βιοπορισμού
- οι άνθρωποι με αναπηρία δεν έχουν δικαιώματα αλλά προνόμια
- η αναπηρία ισοδυναμεί με πλήρη ανικανότητα
- η αναπηρία ισοδυναμεί με ασθένεια

Όλα τα παραπάνω στερεότυπα παράγονται και αναπαράγονται σε πλήθος δημοσιευμάτων του ημερήσιου και του περιοδικού Τύπου, και σε πλήθος εκπομπών του ηλεκτρονικού Τύπου, αποδεικνύοντας ότι η αντίληψη περί μοναδικότητας του κάθε ανθρώπου, αν και

στη θεωρία ομολογουμένη, δεν είναι καθόλου συνειδητοποιημένη.

Η αποφυγή αυτών των εσφαλμένων αντιλήψεων επιβάλλεται να γίνει κατανοητή ως όρος απαράβατος. Η επιμονή στις κακές πρακτικές, που μεταφράζεται σε διαρκή αναπαραγωγή ενοχικών αντιλήψεων και στερεοτύπων, έχει σημαντικές αρνητικές συνέπειες στην καθημερινή ζωή των ανθρώπων με αναπηρία. Οι λανθασμένες στάσεις και αντιλήψεις υπονομεύουν την κοινωνική εικόνα και το ρόλο των ανθρώπων με αναπηρία και παρεμποδίζουν τα άτομα αυτά να ασκήσουν ισότιμα τα δικαιώματά τους και να καρπωθούν στοιχειώδη κοινωνικά αγαθά. Η βαθύτερη ουσία είναι ακριβώς η μη παρεμπόδιση των ατόμων με αναπηρία να ζήσουν και να λειτουργήσουν ισότιμα.

Ακόμη, λοιπόν, και αν δεν μπορούν, προς το παρόν, να αιτιολογηθούν τα βαθύτερα “γιατί”, που συγκροτούν τις λανθασμένες αντιλήψεις, επιβάλλεται, τουλάχιστον, να γίνει αποδεκτό το “δια ταύτα” των αρνητικών συνεπειών τους, τα οποία με ένταση διαπιστώνει και καταγγέλλει το αναπηρικό κίνημα σε όλες τις βαθμίδες του, τα τελευταία χρόνια.

Γίνεται ιδιαίτερος λόγος και πάρα πολλές αναφορές σε συνέδρια, ημερίδες, εκδηλώσεις και συζητήσεις για την ανάγκη να προβάλλεται από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης η θετική εικόνα του ατόμου με αναπηρία. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να προβάλλονται οι άνθρωποι με αναπηρία μέσω των καθημερινών διεκδικήσεών τους, μέσω της καθημερινής συμμετοχής τους στην κοινωνική ζωή. Να προβάλλονται ως ενεργοί, διεκδικητικοί πολίτες και όχι ως παθητικοί αποδέκτες οίκτου.

Η έννοια της θετικής εικόνας μπορεί, για όσους ασχολούνται με θέματα αναπηρίας, να είναι κατανοητή, το ίδιο, όμως, δεν συμβαίνει για όσους δεν παρακολουθούν από κοντά αυτά τα θέματα. Οδηγούμαστε, έτσι, πολλές φορές, μέσα από την προσπάθεια προβολής θετικής εικόνας, στη δημιουργία μιας ψευδούς θετικής εικόνας –άθροισμα από υπερβολικά τιμητικές προσφωνήσεις και κενό περιεχομένου θαυμασμό– που τελικά λειτουργεί υπονομευτικά στην ανάπτυξη μιας διευρυμένης κοινωνικής αντίληψης. Θα μπορούσαμε, εύλογα, να ισχυριστούμε ότι η ψευδής θετική εικόνα και η αρνητική απεικόνιση έλκουν περίπου το ίδιο τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και λειτουργούν, συμπληρωματικά, σ' αυτό που

ονομάσαμε στερεοτυπική αντίληψη στην παρουσίαση θεμάτων αναπηρίας. Τι είναι και τι δεν είναι η θετική εικόνα, μπορεί να διατυπωθεί ως εξής:

- η θετική εικόνα είναι αναγκαιότητα, δεν είναι όμως αυτοσκοπός
- δεν νοείται θετική εικόνα όταν δεν είναι αληθής.

Η ψευδής θετική εικόνα, που, επί της ουσίας, είναι αρνητική και συνιστά την πιο επικίνδυνη απ' όλες τις κακές πρακτικές, εκφράζεται με πολλούς διαφορετικούς τρόπους–κριτήρια. Τα πιο απτά από τα οποία είναι δύο:

- α) η χρήση παράλογων, υπερβολικών όρων στο χαρακτηρισμό των ατόμων με αναπηρία και
- β) η προβολή μεμονωμένων περιπτώσεων ατόμων με αναπηρία με ειδικά κριτήρια, τελείως διαφορετικά από αυτά που χρησιμοποιούνται για το λεγόμενο κοινωνικό μέσο όρο.

Αναφορικά με το πρώτο κριτήριο, ενδεικτικά, καταγράφονται οι πλέον πολυχρησιμοποιημένοι όροι-φράσεις που διακρίνονται από άκριτη υπερβολή και αποδίδουν ψευδή θετική εικόνα στα άτομα με αναπηρία, λειτουργούν δε, επί της ουσίας, ως άλλοθι χρόνιων κοινωνικών υστερήσεων απέναντι στα άτομα αυτά:

- άτομα με ειδικές ικανότητες
- ήρωες της ζωής
- νικητές της ζωής
- νικητές της αναπηρίας
- με τα μάτια της ψυχής (χρησιμοποιείται για τα άτομα με προβλήματα όρασης)
- κραυγή σιωπής (χρησιμοποιείται για τα άτομα με προβλήματα ακοής)
- πρωταθλητές της ζωής
- άτομα με ειδικές δεξιότητες
- ολυμπιονίκες της ζωής και της θέλησης (χρησιμοποιείται για παραολυμπιονίκες)

Παρόμοια με τα παραπάνω χαρακτηριστικά παραδείγματα υπάρχουν δεκάδες άλλα. Αρκεί μία στοιχειώδης μελέτη του έντυπου Τύπου ή μια επιμελής παρακολούθηση ενημερωτικών ή reality τηλεοπτικών προγραμμάτων για να συμπληρωθεί μια μακροσκελής λίστα.

Ο πλέον πολυχρησιμοποιημένος μεταξύ των όρων, που αποδίδουν ψευδή θετική εικόνα, είναι ο όρος “άτομο με ειδικές ικανότητες”. Χρησιμοποιείται, κυρίως, για να χαρακτηρίσει άτομα με νοητική υστέρηση. Τόσο σε ό,τι αφορά τη συγκεκριμένη αναπηρία, όσο και

όλες τις λεγόμενες αόρατες αναπηρίες (π.χ. αυτισμός), η χρήση του όρου έχει ισχύ ταυτότητας, διότι λείπει εντελώς η αναφορά σε κάποιο επίτευγμα ή ενέργεια που θα μπορούσε να τεκμηριώσει ειδικές ικανότητες. Ο χαρακτηρισμός αυτός είναι μια απλή καταγραφή της καθημερινότητάς τους. Με αυτό το δεδομένο, ο χαρακτηρισμός παραπέμπει στο παράλογο ότι η νοητική υστέρηση είναι ειδική ικανότητα! Προφανώς δεν είναι, είναι απλώς νοητική υστέρηση.

Αυτός ο χαρακτηρισμός, όπως και όλοι οι χαρακτηρισμοί που αποδίδουν ψευδή εικόνα στα άτομα με αναπηρία, είναι ακατάλληλοι, κυρίως υπονομευτικοί της προσπάθειας να εδραιωθεί μία νέα δικαιωματική προσέγγιση της αναπηρίας. Εξαιτίας της αλόγιστης χρήσης τους, και μόνο, παραπέμπουν ευθέως στην αναπηρία και βάζουν σε δεύτερη μοίρα το άτομο.

Άτομα με ειδικές ικανότητες χαρακτηρίζονται, αρκετά συχνά, και όλες οι άλλες κατηγορίες ατόμων με αναπηρία (κινητικά προβλήματα, αισθητηριακά προβλήματα). Όμως, όπως και να το δούμε, η παραπληγία είναι παραπληγία, η κώφωση είναι κώφωση, στο παραμικρό δεν είναι ειδικές ικανότητες. Εξ άλλου, τον συγκεκριμένο χαρακτηρισμό, όπως και άλλους ομοειδείς αντίστοιχης λογικής, αποδοκιμάζουν, στη μεγάλη πλειοψηφία τους (ποσοστό 90% σύμφωνα με έρευνα του περιοδικού *Ισοτιμία*, Ιανουάριος 2004) και τα άτομα με αναπηρία ως εντελώς απαράδεκτο και αρνητικό. Αυτό θα έπρεπε να αρκεί ώστε να έχει πλήρως απορριφθεί. Το ζητούμενο είναι έστω να απορριφθεί στο άμεσο μέλλον.

Ο Γ. Βαρδακαστάνης⁴ (πρόεδρος της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ατόμων με Αναπηρία – Ε.Σ.Α.με Α.) επισημαίνει «... Τελευταία (στην Ελλάδα), παρατηρούμε την ενδυνάμωση ενός νοσηρού φαινομένου, κατά τη γνώμη μας, το οποίο επιχειρείται να επικυριαρχήσει στην ελληνική κοινωνία. Το νοσηρό φαινόμενο χαρακτηρίζεται από τη μία από τον *κολακευτικό λαϊκισμό* και από την άλλη από τον *συμπονετικό συντηρητισμό*, που αποτελούν τις δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος. Η κοινή συνισταμένη δε είναι η προσπάθεια επανεμφάνισης του φιλανθρωπικού κατεστημένου με νέες μεθόδους.

Όλοι μας έχουμε παρακολουθήσει, με ανάμεικτα συναισθήματα, δηλώσεις, ομιλίες, παρεμβάσεις από γνωστά πρόσωπα του πολιτικού κόσμου της χώρας, από δημοσιογράφους και από διάφορες προσωπικότητες να αναφέρονται στα άτομα με αναπηρία ως άτομα με ειδικές δεξιότητες, άτομα με ειδικές ικανότητες, άτομα για τα οποία, ξαφνικά και ως δια μαγείας, η αναπηρία έπαψε να αποτελεί μία κατάσταση αποκλεισμού και διακρίσεων. Σήμερα, για να καλυφθεί η άγνοια, η ημιμάθεια, η απουσία πολιτικής και δημόσιου καθαρού λόγου, βαφτίζεται η αναπηρία ως ικανότητα ή δεξιότητα κατά το δοκούν...». Και συνεχίζει «... Είναι καιρός, στη χώρα μας, να βρεθεί πια το αντίδοτο του κολακευτικού λαϊκισμού και του συμπονετικού συντηρητισμού, το αντίδοτο στο δίπολο ήρωας–ζητιάνος και να εφαρμοσθεί ένα ενιαίο εθνικό πρόγραμμα, που στην πράξη να εγγυηθεί και να διασφαλίσει ότι τα άτομα με αναπηρία μπορούν να ζήσουν στην Ελλάδα με αξιοπρέπεια, χωρίς να παραβιάζονται και να καταπατούνται τα ανθρώπινα και συνταγματικά τους δικαιώματα».

Το ερώτημα, κατά συνέπεια, είναι με ποιο κριτήριο θα επιλέγονται οι σωστές και θα απορρίπτονται οι λανθασμένες εκφράσεις. Η απάντηση είναι απλή: είναι απορριπτέοι όλοι οι υπερβολικοί χαρακτηρισμοί που παραπέμπουν γενικώς και αορίστως είτε στο άτομο με αναπηρία είτε μόνον στην αναπηρία του, και στο ελάχιστο δεν συγκεκριμενοποιούν την ανθρώπινη διαφορετικότητα. Όταν, για παράδειγμα, σκεφτούμε τις φράσεις “νικητές της ζωής” ή “πρωταθλητές της θέλησης” που θα μπορούσαν, θεωρητικά, να αφορούν οποιονδήποτε πολίτη, γνωρίζουμε μέσα μας ότι αφορούν πολίτες με αναπηρία. Το κριτήριο, συνεπώς, εντοπισμού και απόρριψης είναι απλώς συνειρμικό.

Ως προς το δεύτερο τρόπο–κριτήριο έκφρασης ψευδούς θετικής εικόνας: προβολή μεμονωμένων περιπτώσεων ατόμων με αναπηρία με κριτήρια τελείως διαφορετικά από αυτά που χρησιμοποιούνται για το λεγόμενο κοινωνικό μέσο όρο. Για να κατανοήσουμε τη βαρύτητα αυτού του κριτηρίου, πρέπει να συνειδητοποιήσουμε κάποια αυτονόητα. Όλα τα κοινωνικά θέματα που αφορούν ή σχετίζονται με άτομα με αναπηρία έχουν αρχή και τέλος, έχουν δομή και περιεχόμενο, έχουν σημείο αναφοράς, έχουν κοινωνική διάσταση που πάντα συνδέεται με την ατομική. Θέματα προνοιακής πολιτικής, παιδείας, επαγγελμα-

⁴ Βαρδακαστάνης Γ., 2006, 2007, *Θέματα αναπηρίας*, τεύχος 7, σ. 6, τεύχος 8, σ. 3. Αθήνα, Ε.Σ.Α. με Α.

τικής κατάρτισης, απασχόλησης, προσβασιμότητας περιβάλλοντος και υπηρεσιών, πολιτισμού, αθλητισμού, καθημερινότητας αφορούν, με τρόπο συνολικό, όλη την κοινωνία, με τρόπο συγκεκριμένο τα άτομα με αναπηρία, με τρόπο ακόμη πιο εξειδικευμένο τις συγκεκριμένες κατηγορίες ατόμων με αναπηρία, με τρόπο αυστηρά προσωποποιημένο τον κάθε μοναδικό άνθρωπο. Απαραβίαστος κανόνας σε ό,τι αφορά την προβολή αυτών των θεμάτων, ή με άλλα λόγια, καλή πρακτική οφείλει να είναι η προστασία της αρχής των ίσων ευκαιριών και δικαιωμάτων.

Τις περισσότερες φορές συμβαίνει το αντίθετο. Η προβολή μεμονωμένων περιπτώσεων ατόμων με αναπηρία δημιουργεί ψευδή θετική εικόνα, προσβάλλοντας την αρχή των ίσων ευκαιριών και δικαιωμάτων. Και αυτό γιατί οι μεμονωμένες περιπτώσεις δεν είναι, στην πλειονότητά τους, αντιπροσωπευτικές, η μη αντιπροσωπευτικότητά τους δε δεν αναλύε-

ται επαρκώς, αντιθέτως, παρούσες είναι οι άμεσες ή έμμεσες γενικεύσεις.

Η προβολή μεμονωμένων περιπτώσεων αφορά τόσο γεγονότα και καταστάσεις όσο και πρόσωπα. Δεν είναι a priori κακή πρακτική. Όταν γίνεται με τρόπο εξειδικευμένο, όταν συνδέει το μεμονωμένο με το συνολικό, όταν έχει σημείο αναφοράς της την ισότητα ευκαιριών και δικαιωμάτων, δεν μπορεί παρά να θεωρηθεί καλή πρακτική. Δυστυχώς, όμως, όπως ήδη έχει αναφερθεί, τις περισσότερες φορές, αυτό δεν γίνεται.

Στερεοτυπική, ενοχική η παρουσίαση των ατόμων με αναπηρία, αναπαράγει το πατερναλιστικό μοντέλο που θέλει τον άνθρωπο με αναπηρία αντικείμενο οίκτου.

Εστιάζοντας στο θέμα της ορολογίας, παρατίθενται κάποιες αποδεκτές-μη αποδεκτές εκφράσεις:

Αποδεκτές	Μη αποδεκτές
άτομα με αναπηρία	ανάπηρα άτομα άτομα με ειδικές ανάγκες άτομα με ειδικές ικανότητες/δεξιότητες
άτομα με κινητική αναπηρία	κινητικά ανάπηρα άτομα σωματικά ανάπηρα άτομα σακάτηδες - σακατεμένοι
αθλητές χωρίς αναπηρία	κανονικοί αθλητές
άτομα με αναπηρία (χωρίς πληθυντικό)	άτομα με αναπηρίες (με πληθυντικό)
ολυμπιακοί, παραολυμπιακοί αγώνες/αθλήματα	κανονικοί – ειδικοί αγώνες/αθλήματα
άτομα με προβλήματα όρασης ή τυφλότητα	αόματοι, στραβοί, τυφλοί
άτομα με βαρηκοΐα ή κώφωση	κουφοί, κωφάλαλοι
άτομα με νοητική υστέρηση	καθυστερημένοι, άτομα με νοητική καθυστέρηση
άτομα με εγκεφαλική παράλυση	σπαστικοί
άτομα με ακρωτηριασμό (περιγράφοντας την αναπηρία)	παραμορφωμένοι, ελλειμματικοί, κουτσοί, κουλοί, σακάτηδες
χρήστης αναπηρικού αμαξιδίου	καθελωμένος σε αναπηρικό αμαξίδιο
άτομα με... (ακολουθεί η συγκεκριμένη αναπηρία)	πάσχει από... υποφέρει από...
αναπηρία	ασθένεια

Θα επιμείνουμε λίγο περισσότερο σε δύο από τις μη αποδεκτές εκφράσεις, διότι είναι εξαιρετικά διαδεδομένες:

Ο όρος “άτομο με ειδικές ανάγκες”, που χρησιμοποιείται στη συντριπτική πλειονότητα, επί της ουσίας, είναι κενός περιεχομένου. Είναι το ίδιο παράλογος με τον όρο “άτομο με ειδικές ικανότητες ή δεξιότητες” ο οποίος είναι ο χαρακτηριστικότερος από τους λανθασμένους όρους που αποδίδουν ψευδή θετική εικόνα.

Ωστόσο, ο όρος, στο σύνολό του, μπορεί να μη σημαίνει τίποτα, γι' αυτό και δεν χρησιμοποιείται πουθενά στον κόσμο, με εξαίρεση τη χώρα μας. Έχουν, όμως, σημασία οι δύο τελευταίες λέξεις του όρου, υπό την έννοια ότι, μέσω αυτών, μπορούμε να προσδιορίσουμε το κοινωνικό “γιατί” της επιλογής τους, προσδιορίζοντας μέσω αυτού το γιατί ο όρος, στο σύνολό του, είναι πλέον μη αποδεκτός. “Ειδικές ανάγκες” είναι οι ανάγκες που δημιουργούνται όταν σε έναν άνθρωπο δεν προσφέρονται οι δυνατότητες να ασκήσει βασικά δικαιώματα και να απολαμβάνει στοιχειώδη κοινωνικά αγαθά. Οι βασικές ανάγκες, λοιπόν, βαφτίστηκαν ειδικές ανάγκες σε ό,τι αφορά τα άτομα με αναπηρία, ως αποτέλεσμα της μη προσφοράς στα άτομα αυτά των δυνατοτήτων να ασκήσουν βασικά δικαιώματα και να απολαύσουν στοιχειώδη κοινωνικά αγαθά. Για παράδειγμα, τα άτομα με προβλήματα ακοής έχουν τη βασική ανάγκη της εκπαίδευσης, βασικό δικαίωμα όλων των ανθρώπων. Η συγκεκριμένη βασική ανάγκη βαφτίστηκε “ειδική”, γιατί στα άτομα με προβλήματα ακοής δεν διατίθενται οι απαραίτητοι μηχανισμοί και τα εργαλεία (π.χ. διερμηνείς νοηματικής γλώσσας) ώστε να την καλύψουν. Εάν ήταν διαθέσιμοι οι μηχανισμοί και τα εργαλεία, η ανάγκη θα παρέμενε βασική.

Αντίστοιχα παραδείγματα μπορούν να διατυπωθούν εκατοντάδες σε διαφορετικούς τομείς. Αυτό που έχει σημασία είναι να καταλάβουμε ότι ο όρος “άτομα με ειδικές ανάγκες” υποδηλώνει ότι τα άτομα με αναπηρία έχουν διαφορετικές βασικές ανάγκες από αυτές του υπόλοιπου πληθυσμού. Αυτή η αντίληψη, φυσικά, δεν ανταποκρίνεται στην αλήθεια και, παράλληλα, είναι άκρως υπονομευτική. Εξ άλλου, ο ίδιος ο κεντρικός φορέας εκπροσώπησης των ατόμων με αναπηρία (Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία) έχει απορρίψει τον όρο ως παρωχημένο. Είναι αναγκαίο, συνεπώς, να

σεβαστούμε, εμπράκτως, το δικαίωμα των πολιτών με αναπηρία στον αυτοπροσδιορισμό.

Η έκφραση “καθηλωμένος σε αναπηρικό αμαξίδιο” είναι έκφραση ατυχής αλλά και ψευδής. Στην πραγματικότητα πρόκειται για αντιστροφή της αλήθειας. Το αναπηρικό αμαξίδιο δεν είναι σύμβολο καθήλωσης και αδυναμίας, όπως το αντιλαμβανόμαστε, αλλά είναι εργαλείο μετακίνησης, δύναμης. Ο άνθρωπος με τετραπληγία ή παραπληγία δεν είναι άνθρωπος “καθηλωμένος” σε αναπηρικό αμαξίδιο, αντιθέτως, θα ήταν “καθηλωμένος” εάν εστερείτο το αναπηρικό αμαξίδιο. Η σωστή έκφραση είναι, λοιπόν, “χρήστης αναπηρικού αμαξιδίου”.

Τα θέματα ορολογίας, σχετικά με την αναπηρία, δεν είναι δυνατόν να εξαντληθούν μέσα σε λίγες σελίδες. Γενικά, μπορούμε να πούμε ότι, εκτός των όσων ήδη επισημάνθηκαν, υπάρχει ασάφεια στην ορολογία που χρησιμοποιείται σε θέματα αναπηρίας. Ενδεικτικά, οι όροι “θεραπεία”, “αποκατάσταση”, “ενσωμάτωση”, “ένταξη”, “αποδοχή” δεν παραπέμπουν μόνο στα άτομα με αναπηρία αλλά αφορούν και άλλες κοινωνικές ομάδες.

Όταν μιλάμε για αναπηρία, όπως την ορίζει ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας⁵ με δεδομένο το τελεσίδικο της βλάβης, η χρησιμοποίηση των όρων “θεραπεία” αλλά και “αποκατάσταση” είναι τουλάχιστον παράδοξη. Οι λέξεις αυτές χρησιμοποιούνται με τη λιγότερο γνωστή σημασία τους: η μεν “θεραπεία” με την έννοια της “φροντίδας” και του “τρόπου αγωγής” και όχι της ίασης, η δε “αποκατάσταση” με την έννοια της “απόδοσης δικαιωμάτων σε πρόσωπο που τα είχε στερηθεί” και όχι της επανάκτησης της κανονικότητας στις σημαντικές ή άλλες αδυναμίες. Στην έννοια της αποκατάστασης περιλαμβάνεται κάθε προσπάθεια που οδηγεί τους ανθρώπους, με οποιαδήποτε αναπηρία, από την απομόνωση στην “ένταξη” ή καλύτερα στη “συμβίωση”.

Η έννοια της “ένταξης” παραπέμπει σε αλλαγές συμπεριφοράς και νοοτροπίας έτσι ώστε ο καθένας, με ή χωρίς αναπηρία να μπορεί να βρει τη θέση του στην κοινωνία και η

⁵ Αναπηρία: “Ένα μειονέκτημα για ένα συγκεκριμένο άτομο, προερχόμενο από μία βλάβη ή ανικανότητα (μια οργανική, ψυχική ή λειτουργική διαταραχή), το οποίο περιορίζει ή εμποδίζει την εκπλήρωση ενός ρόλου ο οποίος είναι φυσιολογικός γι' αυτό το άτομο σε σχέση με την ηλικία, το φύλο, και τους κοινωνικούς και πολιτισμικούς παράγοντες”.

εστίαση είναι στην αναγνώριση της ανθρώπινης πολυμορφίας.

Από την άλλη πλευρά, με την έννοια “ενσωμάτωση” των ατόμων με αναπηρία γίνεται φανερό ότι τα άτομα αυτά ανήκουν στο σύνολο, με την προϋπόθεση λήψης ειδικών μέτρων ή ειδικών, ξεχωριστών υπηρεσιών, και η εστίαση είναι στο ίδιο το άτομο που πρέπει να ενσωματωθεί και όχι στην κοινωνία και τα χαρακτηριστικά της.

Τέλος, ο όρος “αποδοχή” της αναπηρίας παραπέμπει στην “εξοικείωση” με την κατάσταση αυτή, στην κατανόηση των περιορισμών του ατόμου με αναπηρία και παράλληλα στην κατανόηση του αδιαμφισβήτητου δικαιώματος για ισότιμη κοινωνική ζωή

Επίλογος – Προτάσεις

Το κείμενο αυτό αποτελεί ένα άθροισμα προτάσεων, σχετικών με θέματα ορολογίας, συνδεδεμένων επί τη βάση της ακόλουθης κεντρικής αρχής: εστίαση στον άνθρωπο και όχι στην αναπηρία. Εστίαση στον πολίτη με αναπηρία, που είναι υποκείμενο δικαιωμάτων και όχι στον ανάπηρο πολίτη, αντικείμενο φιλανθρωπίας. Η αρχή αυτή συνιστά, από μόνη της, πρόταση.

Απομένει το πλέον κρίσιμο: το πώς κάποιες από τις παραπάνω προτάσεις θα υπερβούν το στοιχειώδες της διατύπωσής τους και θα διεκδικήσουν το ουσιώδες της πραγματοποίησής τους. Η χρήση μιας ορολογίας που δεν προσβάλλει τα άτομα με αναπηρία, δεν υπονομεύει την ισότιμη άσκηση δικαιωμάτων τους είναι μια πρωταρχική ανάγκη.

Υπάρχει, ακόμη, πολύς δρόμος να διανυθεί ώστε η ίδια η οικογένεια που έχει στους κόλπους της άτομο με αναπηρία να εξοικειωθεί μαζί του. Χρειάζεται ακόμη πολύ περισσότερη δουλειά για να εξοικειωθεί το κοινωνικό σύνολο με τα άτομα με αναπηρία. Τέλος, υπάρχει ένα μεγάλο κενό να καλυφθεί από την Πολιτεία στην εδραίωση του δικαιωματικού μοντέλου προσέγγισης της αναπηρίας, δηλαδή την παροχή ίσων ευκαιριών άσκησης δικαιωμάτων για τα άτομα με αναπηρία.

“Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας”.

Σύνταγμα των Ελλήνων (άρθρο 2, παρ. 1)

Βιβλιογραφία

- Βαρδακαστάνης Γ., 2005, «Αναπηρία: από τη φιλανθρωπία στα δικαιώματα», *Θέματα Αναπηρίας*, τεύχος 1, Μάιος, Αθήνα, Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία, σ. 4-6.
- Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Αναπηρία 2004-2010, 2003, *Άτομα με Αναπηρία: Ισότιμοι Πολίτες*, Αθήνα, Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία.
- Ινστιτούτο V. Project – Research – Consulting, 1997, *Στάσεις και Διαθέσεις της Κοινωνίας απέναντι στα Άτομα με Ειδικές Ανάγκες*, Αθήνα, Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες.
- Κοτταρίδη Γ., 2002, «Παιδιά με Αναπηρία στην Ελλάδα», στο Μουρίκη Α., Ναούμη Μ., Παπαπέτρου Γ. (επιμ.), *Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2001*, Αθήνα, ΕΚΚΕ/ΙΝ.Κ.ΠΟ.
- Κοτταρίδη Γ., Καπή Χ., Αδάμ Ε., 2000, *Παιδιά με Αναπηρία και οι Οικογένειές τους στην Περιοχή της Αττικής*, Κείμενα Εργασίας, 2000/12, Αθήνα, ΕΚΚΕ ΙΝ.Κ.ΠΟ.
- Νικολαΐδου Σ., 1999, «Ο αποκλεισμός ατόμων με Ειδικές Ανάγκες από τον ελληνικό αστικό χώρο», στο Καραντινός Δ. κ.ά. (επιμ.), *Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα*, τόμος Α', Β' έκδοση, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ. 421-447.
- Παπαϊωάννου-Σταυροπούλου Ντ., 1996, *Στου πόνου τη γυάλινη πίστα*, Αθήνα, Ακρίτας.
- Ruxton S., 1996, *Children in Europe*, London, NCH Action for children.
- Σκορδίλης Α., 2006, *Δημοσιογραφικός Οδηγός – Θέματα αναπηρίας και ΜΜΕ*, Αθήνα, Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας – Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης.
- W.H.O., 1980, *International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps: a manual of classification relaxing to the consequences of disease*, Geneva, World Health Organization.

Νέες προσεγγίσεις για την κοινωνική και οικονομική ένταξη των ψυχικά ασθενών: η περίπτωση των Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης

Δημήτρης Ζιώμας
Κατερίνα Βεζυργιάννη

Περίληψη

Μέχρι τη δεκαετία του 1970, η απασχόληση των ψυχικά ασθενών περιοριζόταν, κυρίως, στη μη-αμειβόμενη εργασία που παρείχαν μέσα στα Ψυχιατρικά Ιδρύματα. Με το άνοιγμα ή/και την κατάρτιση των ιδρυμάτων αυτών σε πολλές χώρες της Ευρώπης κατά τις δεκαετίες '80 και '90, αναδείχτηκε η ανάγκη εξασφάλισης στους ψυχικά πάσχοντες εναλλακτικών μορφών απασχόλησης σε περιβάλλον πραγματικών συνθηκών εργασίας. Η ανάγκη αυτή, με δεδομένες και τις επικρατούσες ανταγωνιστικές συνθήκες στην αγορά εργασίας, οδήγησε σε νέου τύπου οργανωτικές/νομικές μορφές, όπως οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί, οι Κοινωνικές Επιχειρήσεις κ.ά., που αποτελούν, τα τελευταία χρόνια, τις πλέον διαδεδομένες μορφές φορέων στον Ευρωπαϊκό χώρο για την εργασιακή επανένταξη των ψυχικά πασχόντων. Η γενικότερη αυτή τάση εμφανίζεται και στην Ελλάδα με τη θεσμοθέτηση των Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.) στο πλαίσιο της ψυχιατρικής μεταρρύθμισης. Οι Κοι.Σ.Π.Ε. συνιστούν μια ιδιαίτερη μορφή συνεταιρισμού που είναι ταυτόχρονα μονάδες ψυχικής υγείας και παραγωγικές-εμπορικές μονάδες και αποβλέπουν στην εργασιακή επανένταξη των ψυχικά πασχόντων, βασιζόμενες σε μια καινοτόμα εταιρική σχέση μεταξύ ψυχικά ασθενών, εργαζομένων στο χώρο της ψυχικής υγείας και φορέων από την κοινότητα. Οι δραστηριότητές τους σχετίζονται με την παραγωγή αγαθών και την παροχή υπηρεσιών, ωστόσο το όφελος σε θέσεις απασχόλησης των ψυχικά πασχόντων φαίνεται να είναι περιορισμένο για μια σειρά από λόγους, τους οποίους το παρόν άρθρο επιχειρεί, μεταξύ άλλων, να αναδείξει.

Εισαγωγή

Είναι γενικά παραδεκτό ότι τις τελευταίες τρεις και πλέον δεκαετίες έχουν επέλθει βασικές αλλαγές στις στάσεις και αντιλήψεις των σύγχρονων κοινωνιών απέναντι στα άτομα με αναπηρία. Αν και οι αλλαγές αυτές ποικίλουν στις επί μέρους κοινωνίες, τα σημαντικότερα βήματα που έχουν γίνει μέχρι σήμερα μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

Πρώτον, τα άτομα με αναπηρία αναγνωρίζονται πλέον ως άτομα με ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις. Διαπιστώνεται, δηλαδή η, ολοένα αυξανόμενη, αποδοχή της διαφορετικότητας των ατόμων αυτών και μία γενικότερη αναγνώριση του δικαιώματός τους για πλήρη ισοτιμία τους ως πολιτών-μελών της κοινωνίας. Δεύτερον, η αντίληψη που επικρατεί σήμερα για τον τρόπο θεραπείας τους θέτει ως προτεραιότητα την ανάπτυξη και παροχή υπηρεσιών μέσα στην κοινότητα, έχοντας σταδιακά αντικαταστήσει την παλαιά αντίληψη που πρέσβευε την απομόνωσή τους σε ιδρύματα, ιδιαίτερα για τα άτομα με ψυχικά προβλήματα. Ως τρίτο βήμα, μπορεί να θεωρηθεί η αλλαγή που συντελείται σχετικά με τις διαδικασίες και παρεμβάσεις για την αποκατάσταση των ατόμων με αναπηρία, οι οποίες επικεντρώνονται ολοένα και περισσότερο στην αξιοποίηση και ανάπτυξη των δυνατοτήτων και ικανοτήτων τους, εκτοπίζοντας έτσι σταδιακά το κυρίαρχο για πολλά χρόνια «σύνδρομο του οίκτου».

Ωστόσο, παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί μέχρι σήμερα προς την κατεύθυνση της κοινωνικής ενσωμάτωσης των ατόμων με αναπηρία, κοινή είναι η διαπίστωση ότι η εργασιακή επανένταξη παραμένει η πλέον ανολοκλήρωτη πτυχή για την πλήρη ισοτιμία των ατόμων αυτών με τα άλλα μέλη της κοινωνίας. Το ζήτημα αυτό αφορά ιδιαίτερα τα άτομα με ψυχικά προβλήματα, τα οποία εξακολουθούν να αντιμετωπίζονται από την κοινωνία με φόβο και καχυποψία. Οι διαπιστώσεις αυτές επιβεβαιώνονται από επίσημες εκτιμήσεις που δείχνουν ότι το ποσοστό των ανέργων ατόμων με αναπηρία στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι περίπου τριπλάσιο σε σύγκριση με τον υπόλοιπο ενεργό πληθυσμό, ενώ όσον αφορά στα άτομα με ψυχικά προβλήματα, η συντριπτική τους πλειοψηφία παραμένει εργασιακά ανενεργή σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η ανάγκη αντιμετώπισης των σοβαρών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα άτομα με ψυχικά προβλήματα ως προς την εξεύρεση απασχόλησης, έχει οδηγήσει εδώ και αρκετά χρόνια, ιδιαίτερα με το άνοιγμα ή/και την κατάργηση των Ψυχιατρικών Ιδρυμάτων σε πολλές χώρες της Ευρώπης, στην εμφάνιση νέων και καινοτόμων πρωτοβουλιών που προσφέρουν εναλλακτικές ευκαιρίες απασχόλησης σε περιβάλλοντα πραγματικών συνθηκών εργασίας. Οι πρωτοβουλίες αυτές, οι οποίες αναπτύσσονται κυρίως με τη μορφή της Κοινωνικής Επιχείρησης ή του Κοινωνικού Συνεταιρισμού, αποτελούν, τα τελευταία χρόνια, τις πλέον διαδεδομένες εναλλακτικές μορφές απασχόλησης των ψυχικά πασχόντων και εν γένει των ατόμων με αναπηρία.

Η εξέλιξη αυτή εμφανίζεται και στην Ελλάδα με τη θεσμοθέτηση των Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.), που αποσκοπούν στη διευκόλυνση της κοινωνικής ένταξης των ψυχικά ασθενών, μέσα από τη λειτουργία και εδραίωση συνεταιριστικών μονάδων οργανωμένων σε επιχειρηματική βάση. Ο θεσμός των Κοι.Σ.Π.Ε. εγγράφεται ως μία σημαντική άσκηση δημόσιας πολιτικής για την αποκατάσταση των ψυχικά ασθενών στο πλαίσιο των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που λαμβάνουν χώρα εδώ και είκοσι χρόνια στο χώρο της ψυχιατρικής περίθαλψης και φροντίδας στην Ελλάδα.

Το παρόν άρθρο, με αφετηρία μία σύντομη αναδρομή της πορείας της ψυχιατρικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα, επιχειρεί να εξετάσει σε ποιο βαθμό οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί συνιστούν ένα νέο εναλλακτικό μονοπάτι για την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη των ψυχικά πασχόντων. Στο πλαίσιο αυτό, αξιοποιώντας και τα ευρήματα σχετικής έρευνας του ΕΚΚΕ, αποτιμάται η μέχρι σήμερα λειτουργία των Κοι.Σ.Π.Ε. και αναδεικνύονται τα βασικά προβλήματα και οι ανάγκες τους.

Η πορεία της ψυχιατρικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα: σύντομη ιστορική αναδρομή

Η ευρωπαϊκή εμπειρία

Είναι γεγονός ότι μέχρι και τη δεκαετία του 1970, στην Ευρώπη, όπως και στον υπόλοιπο κόσμο, η ψυχιατρική περίθαλψη βασιζόταν σε μεγάλο βαθμό στα ψυχιατρικά νοσοκομεία, που λειτουργούσαν κυρίως με τη μορφή ασύλων. Έτσι, τα άτομα με ψυχικά προβλήματα απομονώνονταν για μεγάλο χρονικό διάστημα, πολύ συχνά εφ' όρου ζωής, σε κλειστά ψυχιατρικά άσυλα και λόγω του μακροχρόνιου αποκλεισμού τους από την κοινωνία στιγματίζονταν και αντιμετωπίζονταν με φόβο και καχυποψία από το κοινωνικό σύνολο.

Έκτοτε, η κατάσταση αυτή άρχισε να αλλάζει. Ήδη από τη δεκαετία του '60 είχε αρχίσει να εμφανίζεται μία τάση αμφισβήτησης του ασύλου, ως μοναδικού θεσμικού μοντέλου οργάνωσης των ψυχιατρικών υπηρεσιών. Η τάση αυτή έφερε στο προσκήνιο νέες αντιλήψεις για τον τρόπο θεραπείας των ψυχικά πασχόντων, οι οποίες πρέσβευαν την μετατόπιση του κέντρου βάρους της βασικής ψυχιατρικής φροντίδας από το ψυχιατρικό νοσοκομείο σε υπηρεσίες ψυχικής υγείας μέσα στην κοινότητα και κατ' επέκταση την εγκατάλειψη του «ιδρυματικού μοντέλου».

Στην Ευρώπη, ειδικότερα, οι πρώτες συστηματικές προσπάθειες για τη ριζική αλλαγή του παραδοσιακού ιδρυματικού μοντέλου και την αντικατάστασή του από ένα μοντέλο κοινοτικής ψυχιατρικής φροντίδας, εμφανίζονται στην Τεργέστη της Ιταλίας στις αρχές της δεκαετίας του '70, με πρωτεργάτη τον ψυχίατρο Φράνκο Μπαζάλια,¹ Διευθυντή του ψυχιατρικού νοσοκομείου της Τεργέστης. Ο Μπαζάλια με την ομάδα του έθεσε σε εφαρμογή ένα σχέδιο αποιδρυματοποίησης, με στόχο το κλείσιμο του ψυχιατρείου ενώ, ταυτόχρονα ανέπτυξε ένα νέο σύστημα κοινοτικών υπηρεσιών για την ψυχική υγεία, καθώς

¹ Ο Φράνκο Μπαζάλια (1924-1980), στον οποίο πολλοί αναφέρονται ως τον άνθρωπο «που ξανάδωσε λόγο στους τρελούς», υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι το ψυχιατρείο ήταν τόπος πόνου και καταπίεσης και όχι θεραπείας. Βλέπε πρώτο κεφάλαιο του βιβλίου *Conferenze Braziliane*, Rafaelo Cortina Editore, Milano 2000: «Η Ψυχιατρική ως εργαλείο απελευθέρωσης ή καταπίεσης» (μετάφραση στα ελληνικά: Γιώργος Αστρινάκης, 2006).

και εναλλακτικές μορφές έμμισθης εργασίας για τους ψυχικά πάσχοντες. Η επιτυχία του εγχειρήματος αυτού οδήγησε στο νόμο 180 του 1978,² ο οποίος προέβλεπε το κλείσιμο των ψυχιατρείων στην Ιταλία και την αντικατάστασή τους από ολοκληρωμένα δίκτυα υπηρεσιών ψυχικής υγείας μέσα στην κοινότητα.

Η εμπειρία της παρέμβασης στην Τεργέστη και γενικότερα η εμπειρία της ψυχιατρικής μεταρρύθμισης στην Ιταλία τη δεκαετία του '70, είχε μεγάλη απήχηση σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, επηρεάζοντας σημαντικά τα διάφορα μεταρρυθμιστικά προγράμματα που είχαν αρχίσει να εφαρμόζονται, με στόχο τη ριζική αλλαγή του παραδοσιακού συστήματος ψυχιατρικής περίθαλψης και φροντίδας. Οι βασικοί άξονες αυτών των μεταρρυθμίσεων εντοπιζόνταν κυρίως στη μείωση του μεγέθους ή/και την κατάργηση των μεγάλων ψυχιατρικών ιδρυμάτων, στην αποσυλοποίηση των ασθενών, ιδιαίτερα εκείνων που είχαν ζήσει για μεγάλο χρονικό διάστημα σε ψυχιατρικά ιδρύματα, καθώς και στη δημιουργία νέων προληπτικών και θεραπευτικών δομών και υπηρεσιών ψυχικής υγείας μέσα στην κοινότητα.

Η ελληνική εμπειρία

Στην Ελλάδα, η ψυχιατρική μεταρρύθμιση ξεκίνησε με κάποια καθυστέρηση, μετά την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ, με τον Κανονισμό 815/84 της Ευρωπαϊκής Κοινότητας να αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την αντικατάσταση του ασυλικού προτύπου από ένα μοντέλο παροχής υπηρεσιών ψυχικής υγείας μέσα στην κοινότητα.

Ωστόσο, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '80, το δημόσιο σύστημα ψυχιατρικής περίθαλψης στην Ελλάδα εξαρτιόταν απόλυτα από την ιδρυματική περίθαλψη σε δέκα υπερπλήρη νοσοκομεία/άσυλα (συμπεριλαμβανομένου ενός ιδρύματος για παιδιά) κατανεμημένα άνισα στη χώρα, αφήνοντας ορισμένες περιφέρειες χωρίς καμία πρόσβαση σε οποιεσδήποτε ψυχιατρικές υπηρεσίες. Για πολλούς από τους ασθενείς που ζούσαν στα νοσοκομεία αυτά, τούτο σήμαινε απώλεια επαφής με τις οικογένειές τους και τις κοινότητές τους καθώς και το μόνιμο εγκλεισμό τους. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την

απουσία οποιωνδήποτε εναλλακτικών δομών και υπηρεσιών ψυχικής υγείας στην κοινότητα καθώς και την έντονη έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, αποτελούσαν τα κύρια χαρακτηριστικά της θλιβερής κατάστασης της παρεχόμενης ψυχιατρικής περίθαλψης στην Ελλάδα.

Η σοβαρότητα της κατάστασης επιβεβαιώθηκε και από την έκθεση μιας Ομάδας Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων στους οποίους ανέθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Δεκέμβριο του 1982, ύστερα από την ένταξη της Ελλάδας στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (1^η Ιανουαρίου 1981), να εξετάσουν την κατάσταση που αφορούσε στις δομές και στις μεθόδους θεραπείας και αποκατάστασης των ατόμων με αναπηρία. Η έκθεση αυτή ανέδειξε τις απαραίτητες συνθήκες διαβίωσης των ψυχικά ασθενών στα δημόσια ψυχιατρεία και ιδιαίτερα στα δύο μεγάλα Ψυχιατρικά Νοσοκομεία της χώρας («Δαφνί» και Λέρος), καθώς και την παντελή απουσία εναλλακτικών δομών ψυχιατρικής περίθαλψης και φροντίδας.

Η ανάγκη αντιμετώπισης της κατάστασης οδήγησε την τότε ελληνική κυβέρνηση να αναπτύξει, με τη βοήθεια της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας (ΠΟΥ), μία νέα εθνική πολιτική στον τομέα αυτόν που να βασίζεται στην παροχή ολοκληρωμένων κοινοτικών ψυχιατρικών υπηρεσιών σε συμφωνία με την πολιτική της ΠΟΥ «Υγεία για όλους». Το νομικό πλαίσιο της προσπάθειας αυτής θεσπίστηκε στο άρθρο 21 του νόμου 1397 του 1983 για το Εθνικό Σύστημα Υγείας,³ ενώ το επιχειρησιακό σκέλος αποτυπώθηκε στη συνέχεια σε ένα πενταετές πρόγραμμα (1984-1988) για τη μεταρρύθμιση του συστήματος της ψυχιατρικής περίθαλψης και φροντίδας. Το πρόγραμμα αυτό υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα προκειμένου να τύχει χρηματοδοτικής υποστήριξης και οδήγησε στην υιοθέτηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 815/84, το σκέλος «Β» του οποίου αφορούσε αποκλειστικά τη δημιουργία προληπτικών και θεραπευτικών υπηρεσιών και δομών ψυχικής υγείας μέσα στην κοινότητα και στα γενικά

³ Στην Εισηγητική Έκθεση του νόμου αυτού δηλώνεται, μεταξύ άλλων, ότι «είναι ευρύτερα αποδεκτό ότι η ψυχιατρική περίθαλψη είναι εντελώς ανεπαρκής. Ο τρόπος ενασχόλησης με τους ασθενείς των ψυχιατρείων είναι τόσο κοντά στα όρια της απόρριψης των πιο βασικών εννοιών της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Απαιτείται ριζοσπαστική μεταρρύθμιση για την αλλαγή αυτής της απαράδεκτης κατάστασης».

² Ο νόμος αυτός είναι γνωστός και ως «νόμος Μπαζάλια».

νοσοκομεία. Παράλληλα, οι ελληνικές αρχές δεσμεύτηκαν να αναβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσης και περίθαλψης των ψυχικά ασθενών στα ψυχιατρικά ιδρύματα.

Υπήρξαν, ωστόσο, σημαντικές καθυστερήσεις στην εφαρμογή του Κανονισμού, που εν μέρει οφείλονταν στη δυσκολία του ελληνικού διοικητικού συστήματος να ανταποκριθεί σε ένα τέτοιο εγχείρημα αλλά και στη φύση της αλλαγής την οποία επαγγέλετο η μεταρρύθμιση. Έτσι, μετά από αίτημα των ελληνικών αρχών, δόθηκε η δυνατότητα παράτασης της αρχικά προβλεπόμενης περιόδου υλοποίησης (1984-1988) μέχρι το Δεκέμβριο του 1995, η οποία και οδήγησε σε αξιόλογα αποτελέσματα.

Γενικότερα μπορεί να υποστηριχθεί⁴ ότι η δεκαετής εφαρμογή του Κανονισμού, και ιδιαίτερα η τελευταία περίοδος 1991-1995 που περιελάμβανε τη σημαντική παρέμβαση στο Ψυχιατρικό Νοσοκομείο της Λέρου, δημιούργησε τις βασικές προϋποθέσεις για μία βαθμιαία αντικατάσταση του ιδρυματικού συστήματος ψυχιατρικής περίθαλψης, από νέες εναλλακτικές δομές κοινοτικής ψυχιατρικής φροντίδας, ενώ ταυτόχρονα συνέβαλε σημαντικά στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα Ψυχιατρικά Νοσοκομεία, στη μείωση του αριθμού των χρόνια ασθενών και στην εισαγωγή νέων πρακτικών που συνδέονταν με την αποκατάσταση και την επαγγελματική επανένταξη των ψυχικά ασθενών. Στο πλαίσιο αυτό, δημιουργήθηκε ένας υπολογίσιμος αριθμός προστατευμένων παραγωγικών εργαστηρίων και άτυπων Συνεταιριστικών Θεραπευτικών Μονάδων στα Ψυχιατρικά Νοσοκομεία, που παρείχαν τη δυνατότητα εναλλακτικών μορφών επαγγελματικής κατάρτισης και απασχόλησης στους ψυχικά πάσχοντες.

Με την ολοκλήρωση της εφαρμογής του Κανονισμού και προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέχεια της ψυχιατρικής μεταρρύθμισης, το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας (σημερινό Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης) εκπόνησε ένα μακροπρόθεσμο Εθνικό Σχέδιο Δράσης με την κωδική ονομασία Πρόγραμμα «ΨΥΧΑΡΓΩΣ». Προχώρησε επίσης στη θέσπιση ενός νέου νομικού πλαισίου (Ν. 2716/99) για την «Ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών ψυχικής υγείας», ώστε να καλύψει θεσμικά τις συντελούμενες αλλαγές και να προσδώσει μία νέα

δυναμική στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο νόμος αυτός (άρθρο 12) προβλέπει, μεταξύ άλλων, την ίδρυση Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.) ως μία εναλλακτική μορφή προσφοράς αμειβόμενης απασχόλησης στους ψυχικά πάσχοντες κάτω από πραγματικές συνθήκες εργασίας.

Το πρόγραμμα «ΨΥΧΑΡΓΩΣ», που αφορούσε αρχικά την περίοδο 1998-2007 και το οποίο επικαιροποιήθηκε στη συνέχεια ώστε να ισχύει για τη δεκαετία 2001-2010, αποτελεί ένα εθνικό πρόγραμμα-πλαίσιο με κατευθύνσεις πολιτικής και άξονες δράσης που έχουν στόχο τη συνέχιση και εδραίωση της ψυχιατρικής μεταρρύθμισης. Το μεγαλύτερο βάρος δόθηκε στην αποσυμφόρηση των ψυχιατρικών ιδρυμάτων της χώρας και στην αποασυλοποίηση των ψυχικά πασχόντων που διαβιούν σε αυτά καθώς και την ταυτόχρονη μετακίνησή τους σε προστατευμένα διαμερίσματα, οικοτροφεία και ξενώνες, παράλληλα με τη δημιουργία διάφορων τύπων προστατευμένων παραγωγικών εργαστηρίων. Μέχρι σήμερα, έχουν δημιουργηθεί περίπου 450 εξωνοσοκομειακές στεγαστικές δομές (του δημόσιου και ιδιωτικού μη κερδοσκοπικού τομέα), οι οποίες φιλοξενούν περίπου 3.500 ψυχικά ασθενείς (από τους 5.000 χρόνια ασθενείς που διαβιούσαν στα ψυχιατρεία στη δεκαετία του '90) σε πολύ καλύτερες συνθήκες διαβίωσης σε σχέση με την περίοδο εγκλεισμού τους στο ψυχιατρικό ίδρυμα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα το κλείσιμο, αλλά όχι ακόμη την κατάργηση 4 μικρών ψυχιατρείων και τη μείωση του πληθυσμού στα υπόλοιπα 6 ψυχιατρεία.

Επιπλέον, αναπτύχθηκε και λειτουργεί ένας μεγάλος αριθμός εξωνοσοκομειακών κοινοτικών δομών Ψυχικής Υγείας, όπως Κέντρα Ψυχικής Υγείας, Ψυχιατρικά Τμήματα στα γενικά νοσοκομεία, Κέντρα Ημέρας κ.ά. Σχετικά με τις δράσεις που υλοποιούνται για την ενίσχυση των ευκαιριών απασχόλησης των ψυχικά ασθενών, ιδιαίτερο βάρος δόθηκε στην προώθηση του νέου θεσμού των Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης, οι οποίοι αποτελούν εξέλιξη για τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών κοινωνικής ενσωμάτωσης της ευαίσθητης αυτής ομάδας του πληθυσμού.

Ωστόσο, ενώ βρισκόμαστε πολύ κοντά στο τέλος της περιόδου υλοποίησης του Προγράμματος «Ψυχαργός» και παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί μέχρι σήμερα, η ψυχιατρική μεταρρύθμιση στη χώρα μας δεν

⁴ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1995).

έχει ακόμα εδραιωθεί και αντιμετωπίζει πολλαπλά προβλήματα. Πολλοί υποστηρίζουν ότι η ψυχιατρική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι από τα τέλη της δεκαετίας του '90 μέχρι σχετικά πρόσφατα κινήθηκε με ταχείς ρυθμούς, χαρακτηρίζεται από μία μονόπλευρη κατεύθυνση, αυτή της δημιουργίας πληθώρας στεγαστικών δομών που φιλοξενούν πρώην νοσηλεύμενους των ψυχιατρικών νοσοκομείων. Αντίθετα, ελάχιστα έχουν γίνει προς την κατεύθυνση της δημιουργίας επαρκών κοινοτικών υπηρεσιών πρόληψης και φροντίδας, που να λειτουργούν ως καταλύτες για την αλλαγή του παλαιού «ψυχιατρικού παραδείγματος», τόσο από πλευράς λειτουργίας όσο και από πλευράς κουλτούρας και να αποτελούν έτσι την εναλλακτική απάντηση στις ανάγκες του πληθυσμού για παροχή ψυχιατρικής φροντίδας (Μεγαλοοικονόμου, 2007). Πράγματι, η εγκατάσταση της δημόσιας ψυχιατρικής μέσα στον κοινωνικό ιστό (κέντρα ψυχικής υγείας, εξωτερικά ιατρεία, κέντρα ημερήσιας φροντίδας κ.λπ.) έχει προχωρήσει με πολύ αργά βήματα και υπάρχουν τεράστια κενά σε αυτή (Πλουμπιδής, 2007). Όπως σημειώνει και η Μ. Μητροσύλη (2007), «το κλείσιμο των ψυχιατρικών έχει νόημα εφόσον στη θέση τους αναπτυχθούν κατάλληλα δίκτυα υπηρεσιών κοινοτικής ψυχιατρικής, τα οποία να αναλάβουν τη θεραπευτική ευθύνη των ασθενών».

Οι απόψεις αυτές επιβεβαιώνονται και από τα συμπεράσματα της Ημερίδας που διοργάνωσε στις 30 Μαρτίου 2009 ο Συνήγορος του Πολίτη με αντικείμενο την Αξιολόγηση της μέχρι σήμερα πορείας της ψυχιατρικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα.⁵ Με βάση τα συμπεράσματα, η πορεία αυτή δείχνει να είναι «στρεβλή» διότι δεν έχει ακόμα επιτευχθεί «η επιδιωκόμενη ιδεολογική και θεσμική αλλαγή, ώστε να αποδομηθεί η έννοια και η πρακτική του εγκλεισμού και άλλων περιοριστικών της ελευθερίας μεθόδων. Επίσης, επισημάνθηκε ότι «η λογική και η πρακτική της κλίνης, είτε για στέγαση είτε για νοσηλεία, εξακολουθεί να κυριαρχεί σε βάρος της λογικής της στήριξης και της εναλλακτικής στο άσυλο φροντίδας».⁶ Τέλος, τονίστηκε ιδιαίτερα η ανάγκη εφαρμογής της τομεοποίησης, προκειμένου να αποκτήσει ουσία και υπόσταση η

ψυχιατρική μεταρρύθμιση. Πράγματι, η τομεοποίηση των υπηρεσιών Ψυχικής Υγείας στην Ελλάδα αποτελεί ένα κομβικό μέτρο, η ουσιαστική εφαρμογή του οποίου θα κάνει δυνατή και την εφαρμογή και απόδοση των υπολοίπων αναγκαίων μέτρων.

Το ζήτημα της εργασιακής επανένταξης των ψυχικά πασχόντων

Για πολλά χρόνια, και για όσο χρονικό διάστημα η ψυχιατρική φροντίδα ταυτιζόταν με την ασυλική περίθαλψη, ως απασχόληση των ψυχικά πασχόντων θεωρείτο κυρίως η μη αμειβόμενη εργασία που τους παρεχόταν στα ψυχιατρικά ιδρύματα. Υπό το πρόσχημα της εργασιοθεραπείας, οι πιο λειτουργικοί έγκλειστοι ασθενείς προσέφεραν δωρεάν εργασία μέσα στο άσυλο με αντάλλαγμα κάποιου τύπου καλύτερη μεταχείριση (π.χ. περισσότερο φαγητό, τσιγάρα, κ.λπ.). Υπήρχαν και περιπτώσεις ψυχιατρικών νοσοκομείων που ήταν σχεδόν αυτόνομα, εντάσσοντας τους ασθενείς σε όλες τις δραστηριότητες που ήταν απαραίτητες για την καθημερινή λειτουργία του ιδρύματος.

Ωστόσο, όπως ήδη αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, το ζήτημα της εργασιακής επανένταξης και αποκατάστασης των ψυχικά πασχόντων ήρθε στο προσκήνιο σε νέα βάση τη δεκαετία του '70, όταν άρχισαν να επικρατούν νέες αντιλήψεις για τον τρόπο θεραπείας των ατόμων αυτών, οι οποίες οδήγησαν σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις του συστήματος ψυχιατρικής περίθαλψης και φροντίδας στον ευρωπαϊκό χώρο. Αξίζει να σημειωθεί, ότι το σχέδιο αποϊδρυματοποίησης, που έθεσε σε εφαρμογή ο Μπαζάλια στην Τεργέστη της Ιταλίας, περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, την κατάρτιση της εργασιοθεραπείας και την αντικατάστασή της από την έμμησθη εργασία με τη δημιουργία το 1973 του πρώτου συνεταιρισμού ασθενών «Cooperativa Laboratorio Uniti», που εξελίχθηκε τη δεκαετία του '80 σε «Κοινωνική Επιχείρηση».⁷

⁵ Σακέλλης Γ. (επιμ.), 2009, *Η Ψυχιατρική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Ανάγκες, Προτάσεις, Λύσεις*, Συνήγορος του Πολίτη, Αθήνα, εκδ. Σάκουλα.

⁶ Οπ. π., σ. 121, 122.

⁷ Η Κοινωνική Επιχείρηση είναι μία νέα οργανωτική μορφή κοινωνικά προσανατολισμένης επιχειρηματικότητας. Αποτελεί πρωτοβουλία συλλογικού και αλληλέγγυου χαρακτήρα, που συνδυάζει την αξιοποίηση επιχειρηματικών μεθόδων, προσαρμοσμένων στις ιδιαίτερες ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την προώθηση κοινωνικών σκοπών.

Από αυτή τη χρονική περίοδο και μετά, άρχισε σταδιακά να γίνεται ευρύτερα αποδεκτό ότι η εξασφάλιση ευκαιριών αμειβόμενης απασχόλησης για τους ψυχικά πάσχοντες αποτελεί καταλυτικό παράγοντα τόσο όσον αφορά στη θεραπευτική διαδικασία, όσο και στην εν γένει οικονομική και κοινωνική τους επιβίωση μέσα στην κοινότητα. Γιατί αν αποκατάσταση σημαίνει «...παλινόρθωση μιας ζωής αποδεκτής ποιότητας για άτομα που πάσχουν από ψυχική ασθένεια...» (Sartorius, 1992), τότε αυτή η ποιότητα είναι άρρηκτα συνδεδεμένη και με την άσκηση του δικαιώματος στην εργασία.⁸

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημάνουμε, ότι υπάρχουν δύο βασικές προσεγγίσεις που διαφοροποιούνται ανάλογα με τη μεγαλύτερη έμφαση που αποδίδουν είτε στις θεραπευτικές είτε στις πτυχές κοινωνικής ένταξης. Στη μία προσέγγιση, η επαγγελματική κατάρτιση και η εξεύρεση απασχόλησης θεωρούνται αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας αποκατάστασης, ενώ στην άλλη προσέγγιση αυτό θεωρείται ως μία ανεξάρτητη φάση η οποία έπεται της διαδικασίας αποκατάστασης.

Με άλλα λόγια, η απασχόληση θεωρείται είτε ως ένα «εργαλείο» επίτευξης του στόχου της αποκατάστασης είτε ως ένας από τους στόχους της διαδικασίας αποκατάστασης. Παρά τους όποιους θεωρητικούς προβληματισμούς, είναι γεγονός ότι η επίτευξη της πλήρους κοινωνικής επανένταξης δεν είναι εφικτή χωρίς την εξασφάλιση του δικαιώματος στην εργασία.

Εξάλλου, η αποϊδρυματοποίηση των ψυχικά ασθενών υποδηλώνει την ανάγκη για εναλλακτικές υπηρεσίες, καθώς και ευκαιρίες απασχόλησης, οι οποίες με τη σειρά τους αυξάνουν την ανάγκη για ανεξάρτητη διαβίωση και καθιστούν ακόμα πιο επιτακτική την παροχή εναλλακτικών μορφών αμειβόμενης απασχόλησης.

Προς την κατεύθυνση αυτή, η εφαρμογή ολοκληρωμένων παρεμβάσεων επαγγελματικής αποκατάστασης και κοινωνικής επανένταξης αποτελεί πλέον την πιο ενδεδειγμένη απάντηση στις ανάγκες των ψυχικά πασχόντων, τόσο τις θεραπευτικές όσο και τις κοινωνικές. Απαιτείται επομένως μία πολυδιάστατη πολιτική προσέγγιση. Αυτό σημαίνει ότι οι πολύπλοκες ανάγκες των ατόμων με ψυχικά προβλήματα μπορούν να αντιμετωπιστούν

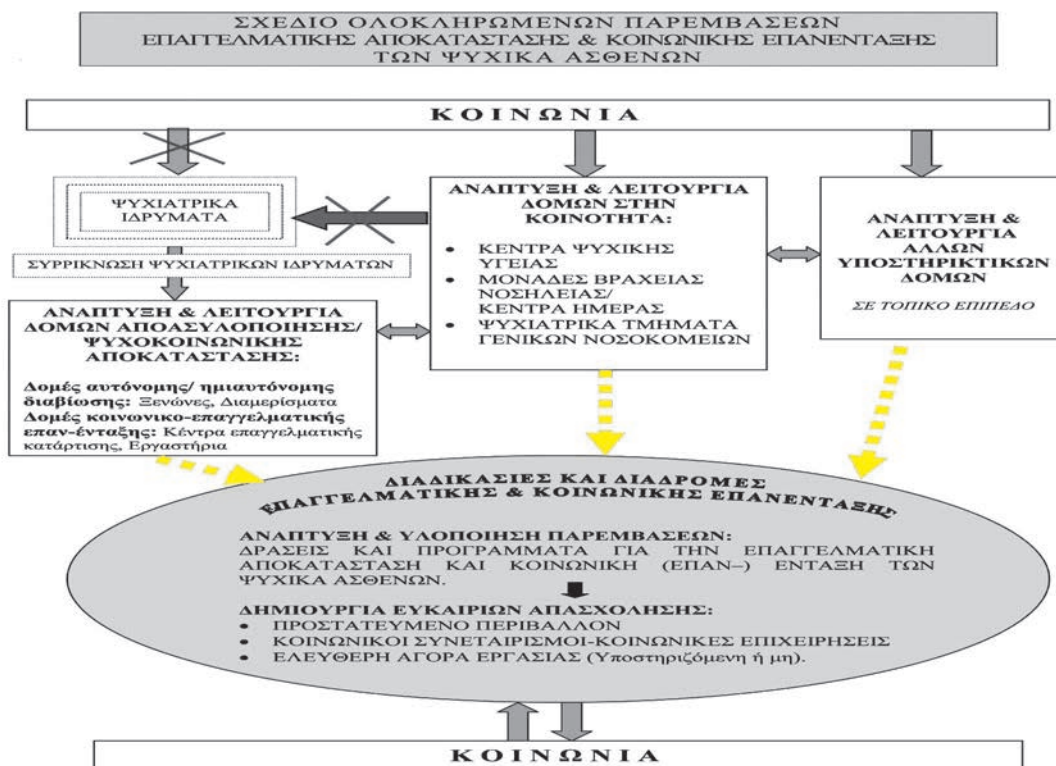
αποτελεσματικά μόνο μέσα από ένα σύστημα υπηρεσιών ψυχικής υγείας σε τοπικό επίπεδο, όπου η θεραπευτική και κοινωνική θεραπεία, οι δομές φιλοξενίας και η δυνατότητα εργασιακής επανένταξης θα παρέχονται με έναν ολοκληρωμένο και συντονισμένο τρόπο.

Παρόλες τις θετικές εξελίξεις του προγράμματος αποασυλοποίησης και ανάπτυξης κοινοτικών υπηρεσιών ψυχικής υγείας, η πρόοδος που έχει επιτευχθεί μέχρι σήμερα προς την κατεύθυνση της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης των ατόμων με ψυχικά προβλήματα παραμένει ανεπαρκής. Ειδικότερα, οι δυνατότητες εργασιακής επανένταξης στην ελεύθερη αγορά εργασίας εξακολουθούν να είναι περιορισμένες. Σήμερα, πολλά άτομα που βρίσκονται σε παραγωγική ηλικία και αντιμετωπίζουν προβλήματα ψυχικής υγείας, αν και θα επιθυμούσαν να εργαστούν, παραμένουν αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας και αντιμετωπίζουν το φάσμα της μακροχρόνιας ανεργίας, που τους εξωθεί εκ νέου στο οικονομικό και κοινωνικό περιθώριο.

Αναμφισβήτητα, η κατάσταση αυτή οφείλεται, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι οι επικρατούσες συνθήκες ανταγωνισμού στην οικονομία και ειδικότερα στην αγορά εργασίας σήμερα, περιορίζουν σημαντικά τις ευκαιρίες απασχόλησης για άτομα που εμφανίζουν κάποια σωματική, ψυχική ή/και κοινωνική «μειονεξία» και τα οποία λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους υφίστανται διακρίσεις και διπλό αποκλεισμό. Ειδικά στην περίπτωση των ψυχικά πασχόντων οι ευκαιρίες απασχόλησης στη ελεύθερη αγορά εργασίας, καθόλου εύκολες για τα άτομα που έχουν νοσηλευτεί σε ψυχιατρικά ιδρύματα, τείνουν να μηδενίζονται.

Τα ευρήματα σχετικών ερευνών δείχνουν ότι οι ψυχικά πάσχοντες αντιμετωπίζουν πολύ περισσότερα εμπόδια από άλλα άτομα με αναπηρία, στην εξασφάλιση ευκαιριών απασχόλησης κυρίως λόγω του στίγματος που αυτή καθαυτή η ασθένειά τους συνεπάγεται, της επιφυλακτικότητας των εργοδοτών να τους εμπιστευθούν αλλά και τον δικό τους φόβο της αποτυχίας (Manning C., White P.D. 1995).

⁸ Βλ. Γκιωνάκης Ν., 1999.



Σε παρόμοια συμπεράσματα καταλήγει και σχετική έρευνα του ΕΚΚΕ⁹ για τις προοπτικές απασχόλησης των ψυχικά πασχόντων στην Ελλάδα.

Η ανάγκη αντιμετώπισης των προβλημάτων κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης ιδιαίτερα κάτω από την αυξανόμενη πίεση των φαινομένων της υψηλής ανεργίας και του κοινωνικού αποκλεισμού, οδήγησε στην ενίσχυση της προσφοράς απασχόλησης προς τα άτομα με ψυχική νόσο μέσω της ανάπτυξης νέων πρωτοβουλιών και πρακτικών, οι οποίες έλαβαν τη μορφή κοινωνικών επιχειρήσεων ή κοινωνικών συνεταιρισμών. Οι νέες αυτές εναλλακτικές μορφές αμειβόμενης απασχόλησης, οι οποίες ακολουθούν τα τελευταία χρόνια μία αυξητική πορεία στις περισσότερες χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχουν ως κοινό στόχο την ενδυνάμωση της συμμετοχής των ψυχικά πασχόντων σε παραγωγικές δραστηριότητες, τη δημιουργία εισοδήματος και την ανάπτυξη κοινωνικών δεσμών, καταπολεμώντας με αυτόν τον τρόπο το στιγματισμό, την προκατάληψη και τις διακρίσεις.

⁹ Ζιώμας Δ., Χρυσάκης Μ. (σε συνεργασία με Σταματογιάννη Ν.), 2005, *Προοπτικές απασχόλησης των ψυχικά ασθενών με βάση τα ευρήματα των ομαδικά εστιασμένων συνεντεύξεων*, Μελέτη-Εκθεση, Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής, ΕΚΚΕ

Από τη μέχρι σήμερα εμπειρία των περισσότερων χωρών μελών της Ε.Ε., όπου έχουν αναπτυχθεί σημαντικά οι δραστηριότητες του τομέα της Κοινωνικής Οικονομίας,¹⁰ προκύπτει ότι η ανάπτυξη τέτοιου τύπου οργανωτικών μορφών έχει ήδη συμβάλει στη δημιουργία κατάλληλων συνθηκών απασχόλησης για άτομα με δυσκολίες πρόσβασης στην αγορά εργασίας αλλά και στην τόνωση της κοινωνικά προσανατολισμένης επιχειρηματικότητας. Όσον αφορά στην Ελλάδα, η ριζική αναμόρφωση του πλαισίου απασχόλησης των ατόμων με ψυχικά προβλήματα διαμορφώθηκε με τη θέσπιση του νέου νόμου για την «Ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών ψυχικής υγείας» (νόμος 2716/1999) και ειδικότερα με τη θεσμοθέτηση των Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.) (άρθρο 12). Ο νέος θεσμός των Κοι.Σ.Π.Ε. επιδιώκει

¹⁰ Αν και μέχρι σήμερα δεν έχει υπάρξει ένας κοινά αποδεκτός εννοιολογικός και λειτουργικός ορισμός της Κοινωνικής Οικονομίας και των επιμέρους συνιστωσών της, όλοι συμφωνούν ότι η Κοινωνική Οικονομία ορίζεται ως ο χώρος της οικονομίας που βρίσκεται ανάμεσα στον ιδιωτικό - κερδοσκοπικό και το δημόσιο τομέα της οικονομίας και στον οποίο διεξάγονται οικονομικές δραστηριότητες, συλλογικού και αλληλέγγυου χαρακτήρα, με κοινωνικούς σκοπούς και στόχους.

να διευκολύνει την επανένταξη των ατόμων με ψυχικά προβλήματα στην αγορά εργασίας και ειδικότερα να δημιουργήσει τις κατάλληλες συνθήκες αξιοπρεπούς εργασίας ή/και ανάληψης συλλογικής επιχειρηματικής δράσης από αυτά.

Οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.): ένα εναλλακτικό μονοπάτι για την κοινωνική και οικονομική ένταξη των ψυχικά πασχόντων στην Ελλάδα

Η αναγκαιότητα ενός νέου θεσμικού πλαισίου για την προώθηση της απασχόλησης των ψυχικά πασχόντων

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 2000, οι δομές κοινωνικο-επαγγελματικής ένταξης των ψυχικά ασθενών, οι οποίες δημιουργήθηκαν στην Ελλάδα από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και μετά, αποτελούσαν ως επί το πλείστον, αποκλειστικά προστατευμένες θεραπευτικές μονάδες (π.χ. προστατευμένα παραγωγικά εργαστήρια και εργαστήρια επαγγελματικής κατάρτισης). Οι δομές αυτές λειτούργησαν κυρίως με τη μορφή άτυπων Συνεταιριστικών Θεραπευτικών Μονάδων (Σ.Θ.Ε.Μ.) στο στενό πλαίσιο των ψυχιατρικών νοσοκομείων καθώς και κάποιων δομών ψυχικής υγείας των γενικών νοσοκομείων. Αποτέλεσμα της τόσο στενής σχέσης με τα ψυχιατρεία ήταν η «ιδρυματοποίηση» τους και η μη αυτονόμησή τους. Ελάχιστες ήταν οι εξαιρέσεις μονάδων που λειτουργούσαν με τη μορφή είτε του συνεταιρισμού (αστικού τύπου) είτε της Αστικής μη Κερδοσκοπικής Εταιρίας είτε του Μη Κερδοσκοπικού Σωματείου, οι οποίες παρήγαγαν υπηρεσίες ή προϊόντα για την ευρύτερη αγορά.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημάνουμε ότι καταλυτικό ρόλο στην ανάπτυξη των προστατευμένων εργαστηρίων διαδραμάτισε ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 815/84, κατά την περίοδο 1985-1995, αλλά και η χρηματοδοτική στήριξή τους στη συνέχεια στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» (Β'ΚΠΣ) καθώς και της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας «HORIZON». Είναι προφανές ότι η επιβίωσή τους οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στη χρηματοδοτική στήριξή τους από διάφορα ευρωπαϊκά προγράμματα. Αργότερα, διαπιστώθηκε ότι η συντριπτική

πλειοψηφία των δομών αυτών αδυνατούσαν να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις αυτόνομης εξόδου στην αγορά και συνακόλουθης βιώσιμης λειτουργίας τους, ενώ η προσφορά εργασίας στους ασθενείς ήταν κατά κανόνα άτυπη και χαμηλά αμειβόμενη.

Οι διαπιστώσεις αυτές, κατέδειξαν στα τέλη της δεκαετίας του '90 την ανάγκη διαμόρφωσης ενός νέου θεσμικού πλαισίου με στόχο την αλλαγή κατεύθυνσης στον επιχειρησιακό προσανατολισμό των προστατευμένων εργαστηρίων, ώστε αφενός μεν να εξασφαλίζουν τις προϋποθέσεις βιωσιμότητάς τους αφετέρου δε να προσφέρουν συνθήκες πραγματικής εργασίας στους ψυχικά ασθενείς, δίνοντάς τους ταυτόχρονα τη δυνατότητα να απολαμβάνουν μία αυτόνομη και αξιοπρεπή διαβίωση εκτός των ψυχιατρικών ιδρυμάτων. Έτσι, λαμβάνοντας υπ' όψιν και τις εμπειρίες άλλων κρατών μελών της Ε.Ε., ιδιαίτερα της Ιταλίας, θεσμοθετήθηκε μία νέα μορφή κοινωνικής επιχειρηματικότητας, στο πλαίσιο του Ν. 2716/1999, ο Κοινωνικός Συνεταιρισμός Περιορισμένης Ευθύνης.

Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τους Κοι.Σ.Π.Ε.

Οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.) είναι Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), εποπτευόμενα από το Υπουργείο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης και συστήνονται βάσει του άρθρου 12 του νόμου 2716/1999 για την «ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών Ψυχικής Υγείας». Συνιστούν μια ιδιαίτερη μορφή συνεταιρισμών, που είναι ταυτόχρονα Μονάδες Ψυχικής Υγείας και παραγωγικές-εμπορικές μονάδες. Οι Κοι.Σ.Π.Ε. «αποβλέπουν στην κοινωνικο-οικονομική ενσωμάτωση και την επαγγελματική ένταξη των ατόμων με σοβαρά ψυχοκοινωνικά προβλήματα και συμβάλλουν στη θεραπεία τους και στην κατά το δυνατόν οικονομική τους αυτάρκεια». Σημειώνεται ότι μόνο ένας Κοι.Σ.Π.Ε. μπορεί να συσταθεί σε κάθε Τομέα Ψυχικής Υγείας (Το.Ψ.Υ.).

Τα μέλη των Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.) διακρίνονται σε 3 κατηγορίες: τους ψυχικά ασθενείς (κατηγορία Α) σε ποσοστό τουλάχιστον 35% του συνόλου των μελών, τους επαγγελματίες ψυχικής υγείας (κατηγορία Β), σε ποσοστό που δεν υπερβαίνει το 45% του συνόλου των μελών και, τέλος, τους ιδιώτες,

δήμους, κοινότητες, άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου (κατηγορία Γ), σε ποσοστό που δεν υπερβαίνει το 20% του συνόλου των μελών. Τα μέλη του Κοινωνικού Συνεταιρισμού διαθέτουν τουλάχιστον από μία υποχρεωτική κοινωνική μερίδα, ως ελάχιστο χρηματικό ποσό συμμετοχής στο κεφάλαιο του Κοι.Σ.Π.Ε., το ύψος της οποίας ορίζεται ελεύθερα από το καταστατικό και είναι ίσο για όλα τα μέλη.

Σε ότι αφορά στους εργαζόμενους των Κοι.Σ.Π.Ε., το θεσμικό πλαίσιο προβλέπει ότι τα μέλη της Α κατηγορίας (ψυχικά ασθενείς) μπορούν να παρέχουν εργασία στους Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς και να αμειβονται ανάλογα με την παραγωγικότητά τους και το χρόνο απασχόλησής τους. Αν τα απασχολούμενα μέλη της κατηγορίας αυτής έχουν σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας ή επίδομα πρόνοιας ή επιδόματα επανένταξης ή οποιασδήποτε μορφής νοσήλιο ή παροχή, δεν χάνουν αυτές τις παροχές, αλλά συνεχίζουν να τις εισπράττουν ταυτόχρονα και αθροιστικά με την αμοιβή τους από τον κοινωνικό συνεταιρισμό. Όσον αφορά στα μέλη της Β κατηγορίας (επαγγελματίες ψυχικής υγείας) δίνεται η δυνατότητα να παρέχουν εργασία στους συνεταιρισμούς, με πλήρη ή μερική απασχόληση, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται από το καταστατικό και τον κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας τους. Ειδικότερα, οι εργαζόμενοι σε Μονάδες Ψυχικής Υγείας του Τομέα Ψυχικής Υγείας που ανήκει ο Κοι.Σ.Π.Ε. μπορούν να απασχολούνται παράλληλα, να μετακινούνται ή να αποσπώνται με τη συναίνεσή τους στον Κοι.Σ.Π.Ε. Τα απασχολούμενα μέλη αυτής της κατηγορίας δεν αμειβονται από τον Κοι.Σ.Π.Ε. αλλά η μισθοδοσία τους καλύπτεται από το φορέα στον οποίο ανήκουν.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ιδιότητα του μέλους του Κοι.Σ.Π.Ε. δεν συνεπάγεται υποχρεωτικά ότι το μέλος θα εργάζεται στον Κοι.Σ.Π.Ε. Μπορεί απλά να είναι συνέταιρος και όχι και εργαζόμενος. Ωστόσο, μπορούν να εργαστούν στον Κοι.Σ.Π.Ε. και άτομα που δεν είναι μέλη του. Γενικότερα, στους Κοι.Σ.Π.Ε. απασχολούνται, κατά κύριο λόγο, άτομα με ψυχικά προβλήματα ενώ η απασχόληση επαγγελματιών ψυχικής υγείας ή τρίτων προσώπων αποσκοπεί κυρίως στην υποστήριξη, παραινέση και υποβοήθηση των πρώτων για την άσκηση των εργασιακών τους δεξιοτήτων και υποχρεώσεων.

Τα όργανα διοίκησης του Κοι.Σ.Π.Ε. είναι το Διοικητικό Συμβούλιο και η Γενική Συνέλευση. Το Διοικητικό Συμβούλιο αποτελείται από επτά (7) τακτικά μέλη και ισάριθμα αναπληρωματικά που εκλέγονται από τη Γενική Συνέλευση. Η σύνθεση του ΔΣ είναι η ακόλουθη: πέντε (5) μέλη των κατηγοριών Β και Γ, καθώς και δύο (2) μέλη της κατηγορίας Α, εφόσον δεν τελούν σε πλήρη στερητική δικαστική συμπαράσταση. Η Γενική Συνέλευση των μελών είναι το ανώτατο όργανο του Κοι.Σ.Π.Ε., αποφασίζει για κάθε υπόθεση που δεν υπάγεται στην αρμοδιότητα άλλου οργάνου και έχει την εποπτεία και τον έλεγχο των οργάνων της Διοίκησης. Ως προς τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων εφαρμόζεται η αρχή «ένα μέλος, μία ψήφος».

Οι πόροι των Κοι.Σ.Π.Ε. μπορεί να προέρχονται από επιχορήγηση από τον Τακτικό Κρατικό Προϋπολογισμό ή το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων αποκλειστικά για συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα αλλά και από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή Διεθνείς Οργανισμούς. Επίσης, μπορούν να προέρχονται από κληροδοτήματα, δωρεές και παραχωρήσεις χρήσης περιουσιακών στοιχείων. Ωστόσο, βασική επιδίωξη της λειτουργίας τους είναι μέρος των πόρων τους να προέρχεται από την άσκηση των δραστηριοτήτων τους αλλά και από την εκμετάλλευση πιθανών περιουσιακών τους στοιχείων.

Τέλος, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι ο Κοι.Σ.Π.Ε. έχει τη δυνατότητα, περιορισμένης έκτασης, διανομής κερδών στα μέλη του από πλεονάσματα που έχουν προκύψει μετά την υποστήριξη των δραστηριοτήτων του και το σχηματισμό του αποθεματικού του, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στο καταστατικό του. Ωστόσο, χωρίς να υποτιμούμε τη σημασία της δυνατότητας αυτής, βασική προτεραιότητα των Κοι.Σ.Π.Ε. παραμένει η υποστήριξη και προώθηση της κοινωνικής και εργασιακής επανένταξης ενός ολοένα και μεγαλύτερου αριθμού ατόμων με προβλήματα ψυχικής υγείας, τα οποία υφίστανται διακρίσεις και αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες πρόσβασης στην ελεύθερη αγορά εργασίας.

Τα νέα και καινοτόμα στοιχεία που εισάγει ο θεσμός των Κοι.Σ.Π.Ε.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο Κοινωνικός Συνεταιρισμός είναι μία ειδική μορφή συνεταιρισμού η οποία εξυπηρετεί τόσο θεραπευτικούς όσο και επιχειρηματικούς σκοπούς. Αποσκοπεί στην ενίσχυση της αυτοπεποίθησης, των ικανοτήτων και των κοινωνικών και εργασιακών δεξιοτήτων των ψυχικά πασχόντων, στην επαύξηση των κινήτρων και των ευκαιριών για ολοκληρωμένη εργασιακή ένταξη και, μέσω αυτής, κοινωνική ένταξη και στη γενικότερη ψυχολογική υποστήριξη και ενθάρρυνση των ατόμων με ψυχοκοινωνικά προβλήματα.

Παρά το γεγονός, ότι το νομικό πλαίσιο των Κοι.Σ.Π.Ε. έχει κάποια κοινά στοιχεία με το αντίστοιχο νομικό πλαίσιο που διέπει τους Αστικούς και Αγροτικούς Συνεταιρισμούς Ειδικού Σκοπού, ωστόσο εισάγει ορισμένα νέα και καινοτόμα στοιχεία τα οποία, σε επίπεδο σύγχρονης νομοθεσίας, καθιστούν το θεσμό αυτό ως το μοναδικό τύπο Κοινωνικής Επιχείρησης που έχει θεσπιστεί στην Ελλάδα μέχρι σήμερα. Τα νέα στοιχεία που εισάγει το θεσμικό πλαίσιο για τους Κοι.Σ.Π.Ε. συνοψίζονται ως εξής:

- Προβλέπει ότι οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί μπορούν να ασκούν οποιαδήποτε εμπορική δραστηριότητα, σε αντίθεση με τις υφιστάμενες διατάξεις που αφορούν τους Αστικούς και Αγροτικούς Συνεταιρισμούς στην Ελλάδα.
- Δίνει το δικαίωμα στα άτομα με ψυχική νόσο να ασκήσουν εμπορική δραστηριότητα.
- Ορίζει την αναλογία των μελών και κατ'επέκταση τον αριθμό των συνεταιριστικών μερίδων που αντιστοιχούν σε κάθε διακριτή ομάδα που συμμετέχει στον Κοι.Σ.Π.Ε.
- Ορίζει την υποχρεωτική συμμετοχή δύο ατόμων με ψυχική νόσο στο επταμελές Διοικητικό Συμβούλιο του Κοι.Σ.Π.Ε.
- Προβλέπει αμοιβή για τους ψυχικά πάσχοντες που απασχολούνται στον Κοινωνικό Συνεταιρισμό, διασφαλίζοντας παράλληλα το δικαίωμά τους να εξακολουθούν να λαμβάνουν τα τυχόν επιδόματα αναπηρίας ή πρόνοιας που δικαιούνται.

Πέραν των παραπάνω, με τη νέα αυτή οργανωτική μορφή αναδεικνύονται ορισμένα καινοτόμα στοιχεία, τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για την ενθάρρυνση και ενεργοποίηση παρόμοιων πρωτοβουλιών

και για την επέκταση του θεσμού των Κοι.Σ.Π.Ε και σε άλλες ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Τα βασικά καινοτόμα στοιχεία που εισάγει ο θεσμός των Κοι.Σ.Π.Ε, προς αυτή την κατεύθυνση, μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

- Πρόκειται για μία νέα μορφή αυτοοργάνωσης.
- Διασφαλίζει τη συμβατότητα μεταξύ οικονομικών και κοινωνικών στόχων.
- Προωθεί τη συνεργασία και την από κοινού ανάπτυξη δράσεων.
- Προωθεί την κινητοποίηση των τοπικών φορέων και της τοπικής κοινωνίας.
- Διευκολύνει και προάγει την, από τη βάση προς την κορυφή, προσέγγιση και τη συλλογικότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.
- Εφαρμόζει την αρχή «ένα μέλος, μία ψήφος».
- Βασίζεται σε μία ολοκληρωμένη προσέγγιση.
- Αξιοποιεί τη δυνατότητα κινητοποίησης και ανάπτυξης του κοινωνικού κεφαλαίου σε ένα συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο.

Ωστόσο, η βασική καινοτομία εντοπίζεται κυρίως στο στοιχείο που εισάγει αναφορικά με την πολυεταιρικήτητα αλλά και την ετερογένεια των εταίρων που συγκροτούν το Συνεταιρισμό. Η συγκρότηση των Κοι.Σ.Π.Ε βασίζεται σε μία καινοτόμα και πρωτόγνωρη για τα ελληνικά δεδομένα και, όχι μόνο, εταιρική σχέση μεταξύ ψυχικά ασθενών, εργαζομένων στο χώρο της ψυχικής υγείας και φορέων από την κοινότητα. Πρόκειται, δηλαδή, για μία ποιοτική μεταβολή που σε συνδυασμό με την εφαρμογή κριτηρίων επιχειρησιακών και βιωσιμότητας, διαγράφει έναν εντελώς νέο ορίζοντα για τη λειτουργία και ανάπτυξη αυτών των εναλλακτικών δομών επαγγελματικής δραστηριοποίησης και εργασιακής ένταξης των ψυχικά ασθενών στην Ελλάδα.

Γενικότερα, η συγκρότηση των Κοι.Σ.Π.Ε. θεωρείται ως μία πολύ σημαντική εξέλιξη, δεδομένου ότι η βασικότερη επιδίωξή τους είναι η δημιουργία και διασφάλιση θέσεων εργασίας για άτομα με ψυχικά προβλήματα, ως μέσο για την κοινωνική και επαγγελματική ένταξή τους. Πιο συγκεκριμένα, οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί δίνουν την ευκαιρία στα μέλη τους (ψυχικά πάσχοντες) να

ανακτήσουν αχρησιμοποίητες, εν υπνώσει ικανότητες, να αποκτήσουν καινούργιες γνώσεις και δεξιότητες αλλά και επαγγελματική εμπειρία και, τελικά, να εξασφαλίσουν μία μόνιμη έμμοιστη εργασία είτε σε ένα μεταβατικό ημιπροστατευμένο περιβάλλον είτε στην ελεύθερη αγορά εργασίας. Ταυτόχρονα, τα μέλη των συνεταιρισμών αποκτούν την εμπειρία να εργάζονται σε μία συλλογική βάση και να αναλαμβάνουν ευθύνες σχετικά με την απόδοση των δραστηριοτήτων του Κοι.Σ.Π.Ε. Πρέπει να τονιστεί, ότι στους Κοι.Σ.Π.Ε., οι επαγγελματικές δραστηριότητες εκτελούνται τόσο από άτομα με ψυχικά προβλήματα όσο και από υγιή άτομα, εξασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο την αποφυγή δημιουργίας ενός κλειστού και στιγματισμένου εργασιακού περιβάλλοντος. Η ενταξιακή αυτή διαδικασία αποτελεί βασική συνιστώσα των θεραπευτικών παρεμβάσεων, σύμφωνα με τις πλέον σύγχρονες επιστημονικές απόψεις, για τη θεραπεία και την ψυχοκοινωνική αποκατάσταση της ευπαθούς αυτής κοινωνικής ομάδας.

Η εικόνα των Κοι.Σ.Π.Ε. στην Ελλάδα σήμερα

Από το 2002 μέχρι σήμερα έχουν σταδιακά συσταθεί συνολικά 15 Κοι.Σ.Π.Ε., οι δραστηριότητες των οποίων εκτείνονται από τις γεωργικές καλλιέργειες μέχρι την παροχή υπηρεσιών. Όσον αφορά στη γεωγραφική κατανομή στη χώρα, των υφιστάμενων Κοι.Σ.Π.Ε., υπάρχει μια σχετικά άνιση κατανομή καθώς 6 από τους 15 εδρεύουν στην Αττική, 5 στη νησιωτική χώρα και μόλις 4 εδρεύουν στην ευρύτερη ηπειρωτική χώρα.¹¹

Ο πρώτος Κοινωνικός Συνεταιρισμός Περιορισμένης Ευθύνης δημιουργήθηκε στη Λέρο το 2002 στον οποίο συμμετέχουν σήμερα 444 μέλη. Ακολούθησε η δημιουργία του

Κοι.Σ.Π.Ε. 'Ωρίων' στη Χίο το 2003 και του πρώτου Κοι.Σ.Π.Ε. της Αττικής 'Διάπλους' το 2004, πέντε συστάθηκαν το 2005, τέσσερις το 2006, δυο το 2007 και ένας το 2008.

Για τη σύσταση των Κοι.Σ.Π.Ε. κινητοποιήθηκε ένας σημαντικός αριθμός ψυχικά πασχόντων, επαγγελματιών ψυχικής υγείας, ενώ δεν είναι αμελητέο το ποσοστό εμπλοκής φυσικών ή νομικών προσώπων που συμμετέχουν ως μέλη τους. Στο σύνολο των 15 Κοι.Σ.Π.Ε. συμμετέχουν ως μέλη περίπου 2.100 άτομα και φορείς, εκ των οποίων σχεδόν το ήμισυ (45%) είναι ψυχικά ασθενείς, ένα ποσοστό της τάξης του 37% είναι επαγγελματίες ψυχικής υγείας και το υπόλοιπο 17%, προέρχεται από άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (βλ. Πίνακα 1).

Όσον αφορά στο σύνολο των εργαζομένων στους 15 Κοι.Σ.Π.Ε., διαπιστώνεται ότι ένα σχετικά υψηλό ποσοστό (71,6%) είναι ψυχικά ασθενείς (εργαζόμενοι Α κατηγορίας), ενώ ένα σχετικά χαμηλό ποσοστό (28,4%) που στελεχώνουν τους Κοι.Σ.Π.Ε. είναι επαγγελματίες ψυχικής υγείας καθώς και άλλα φυσικά πρόσωπα (εργαζόμενοι Β και Γ κατηγορίας). Ωστόσο, ο αριθμός των εργαζομένων ψυχικά ασθενών στους Κοι.Σ.Π.Ε., ο οποίος ανέρχεται σε 290 άτομα, αποτελεί ένα πολύ μικρό ποσοστό του συνόλου των ψυχικά ασθενών στη χώρα, οι οποίοι διαμένουν στα Ψυχιατρικά Νοσοκομεία και στις δομές αυτόνομης ή ημι-αυτόνομης διαβίωσης στην κοινότητα. Διαπιστώνεται δηλαδή ότι τα κέρδη σε απασχόληση των ψυχικά πασχόντων, από τη μέχρι σήμερα λειτουργία των Κοι.Σ.Π.Ε., φαίνεται να είναι περιορισμένα, για μία σειρά από λόγους που αναφέρονται στην επόμενη ενότητα. Παρόλα αυτά, είναι φανερό ότι υπάρχουν αρκετά περιθώρια αύξησης του αριθμού των εργαζομένων στους ήδη συσταθέντες Κοι.Σ.Π.Ε., ενώ η μελλοντική αύξηση του αριθμού των Κοινωνικών Συνεταιρισμών αναμένεται να αυξήσει ανάλογα και τις νέες θέσεις εργασίας για τους χρήστες ψυχιατρικών υπηρεσιών, τους επαγγελματίες ψυχικής υγείας και τα άλλα φυσικά πρόσωπα.

Όσον αφορά στο είδος των παραγωγικών δραστηριοτήτων των Κοι.Σ.Π.Ε., διαπιστώνεται, εκτός κάποιων εξαιρέσεων, η τάση διατήρησης δραστηριοτήτων των πρώην προστατευμένων εργαστηρίων, με μικρές διαφοροποιήσεις και χωρίς να διακρίνεται καμία ιδιαίτερη καινοτομία (βλ. Πίνακα 2). Η κατάσταση αυτή οφείλεται κυρίως στην αδυναμία

¹¹ Οι 15 Κοι.Σ.Π.Ε. που έχουν συσταθεί και λειτουργούν σήμερα είναι οι εξής: ο Κοι.Σ.Π.Ε. Το.Ψ.Υ. (Τομέας Ψυχικής Υγείας) Ν. Δωδεκανήσου (με έδρα τη Λέρο), ο Κοι.Σ.Π.Ε. Το.Ψ.Υ. Ν. Χίου 'Ωρίων', ο Κοι.Σ.Π.Ε. 5^ο Το.Ψ.Υ. Ν. Αττικής 'Διάπλους', ο Κοι.Σ.Π.Ε. 9^ο Το.Ψ.Υ. Ν. Αττικής 'Ευ Ζην', ο Κοι.Σ.Π.Ε. Το.Ψ.Υ. Ν. Χανίων, ο Κοι.Σ.Π.Ε. 3^ο Το.Ψ.Υ. Ν. Αττικής 'Κλίμαξ Plus', ο Κοι.Σ.Π.Ε. Το.Ψ.Υ. Κέρκυρας-Λευκάδας 'Νέοι Ορίζοντες', ο Κοι.Σ.Π.Ε. Το.Ψ.Υ. Ν. Πιερίας, ο Κοι.Σ.Π.Ε. Το.Ψ.Υ. Δυτικής Θεσσαλονίκης, ο Κοι.Σ.Π.Ε. Το.Ψ.Υ. Ν. Αχαΐας 'Φάρος', ο Κοι.Σ.Π.Ε. Το.Ψ.Υ. Ν. Φωκίδας 'Γιάννης Βολίκας', ο Κοι.Σ.Π.Ε. Το.Ψ.Υ. Κεφαλονιάς - Ζακύνθου 'Ρότα', ο Κοι.Σ.Π.Ε. 10^ο Το.Ψ.Υ. Ν. Αττικής 'Διαδρομές', ο Κοι.Σ.Π.Ε. 6^ο Το.Ψ.Υ. Ν. Αττικής 'Εικόνα' και ο Κοι.Σ.Π.Ε. 5^ο Το.Ψ.Υ. Ν. Αττικής 'Ηλιοτρόπιο'.

πρόσβασης σε χρηματοδοτικές πηγές και στην έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών που θα επέτρεπαν την άσκηση δραστηριοτήτων για την παραγωγή νέων προϊόντων και υπηρεσιών ώστε να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες της αγοράς.

Προβλήματα και ανάγκες των Κοι.Σ.Π.Ε.

Παρά το καινοτόμο εγχείρημα της δημιουργίας 15 Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης, από το 2002 μέχρι σήμερα, έχουν παρατηρηθεί ορισμένα προβληματικά σημεία στην εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των Κοι.Σ.Π.Ε. καθώς και άλλα προβλήματα, τα οποία θα πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα, καθότι είναι κρίσιμα και έχουν σοβαρό αντίκτυπο στην ομαλή λειτουργία των Κοινωνικών Συνεταιρισμών, εμποδίζοντας ταυτόχρονα και την ανάπτυξη νέων Κοι.Σ.Π.Ε.

Θεωρήσαμε σκόπιμο να καταγράψουμε συνοπτικά τα βασικά προβλήματα-ανάγκες των Κοι.Σ.Π.Ε. τα οποία έχουν αναδειχθεί από σχετικές μελέτες και έρευνες που έχει υλοποιήσει το ΕΚΚΕ στο παρελθόν, εξετάζοντας συνολικά τις κοινωνικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο της Κοινωνικής Οικονομίας και τα οποία επιβεβαιώνονται και από τα ευρήματα της πρόσφατης έρευνας πεδίου του ΕΚΚΕ για τους Κοι.Σ.Π.Ε.¹²

Τα βασικά προβλήματα και οι ανάγκες των Κοι.Σ.Π.Ε. συνοψίζονται ως εξής:

Το πρώτο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι 15 Κοι.Σ.Π.Ε. που λειτουργούν σήμερα στην Ελλάδα αφορά στην έλλειψη ενός ευρύτερου θεσμικού πλαισίου που θα καθορίζει συνολικά το πλαίσιο λειτουργίας των φορέων της Κοινωνικής Οικονομίας καθώς και τις προσδοκίες που επενδύει η πολιτεία στην ανάπτυξη ενός διακριτού τομέα της οικονομίας. Βασικό χαρακτηριστικό αυτού του τομέα αποτελεί η έμφαση που αποδίδεται στην προσπάθεια απασχόλησης εύλωτων ομάδων του πληθυσμού και στη δημιουργία επιχειρήσεων

που λειτουργούν με κοινωνική στόχευση και κριτήρια αλληλεγγύης.

Σήμερα, οι Κοι.Σ.Π.Ε. αποτελούν τη μοναδική περίπτωση αναγνωρισμένων από τον ελληνικό νόμο 'κοινωνικών επιχειρήσεων' και το γεγονός αυτό συνιστά, από μόνο του, σημαντική δομική αδυναμία και τροχοπέδη στην ανάληψη πρωτοβουλιών ανάπτυξης τους στο ευρύτερο πεδίο της Κοινωνικής Οικονομίας. Η ολοκλήρωση του θεσμικού πλαισίου για την Κοινωνική Οικονομία, που προβλέπεται ως συστημική παρέμβαση στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού (Ε.Π.ΑΝ.Α.Δ.) 2007-2013, είναι βέβαιο ότι θα επιλύσει πολλά από τα προβλήματα του ατελούς θεσμικού πλαισίου των Κοι.Σ.Π.Ε..

Δεύτερον, διαπιστώνεται αδυναμία των Κοι.Σ.Π.Ε. να εφαρμόσουν ένα φιλόδοξο επιχειρησιακό σχέδιο με ρητά διατυπωμένους, εφικτούς μεν αλλά αξιόλογους στόχους για τη δημιουργία θέσεων εργασίας, ιδιαίτερα για τους ψυχικά ασθενείς. Τα προϊόντα και οι υπηρεσίες που παράγουν είναι περιορισμένης εμβέλειας και συχνά αναπαράγουν την παραγωγική παράδοση των θεραπευτικών εργαστηρίων. Βασική αιτία γι' αυτό είναι η περιορισμένη κεφαλαιακή βάση τους και η αδυναμία άντλησης πόρων από τις κλασικές χρηματοδοτικές πηγές, ενώ η έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών δυσχεραίνει την υπάρχουσα κατάσταση.

Η πρόσβαση σε χρηματοδοτικούς πόρους αποτελεί ένα κρίσιμο πρόβλημα για όλους τους Κοι.Σ.Π.Ε., αφού όπως γνωρίζουμε αυτοί θεσμοθετήθηκαν χωρίς να υπάρχει η κατάλληλη προετοιμασία για τη χρηματοδότησή τους. Η πρόσβαση στον τραπεζικό δανεισμό και σε άλλες πιστωτικές υπηρεσίες συνεχίζει να είναι πρακτικά αδύνατη, ενώ δεν υπάρχει καμία σχετική πρόβλεψη για τους Κοι.Σ.Π.Ε. στους δημόσιους μηχανισμούς εγγυοδοσίας για τις επιχειρήσεις (π.χ. Ταμείο Εγγυοδοσίας Μικρών και Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων-ΤΕΜΠΜΕ). Επιπλέον, εξακολουθούν να μην επωφελούνται από τη σχετική ευρωπαϊκή και εθνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις.

Σημαντικό, επίσης, είναι το πρόβλημα της έλλειψης στελεχών ικανών να αναλάβουν τη διοίκηση των Κοι.Σ.Π.Ε. Γενικότερα, παρά κάποιες οριακές πρωτοβουλίες μέσα από την Κοινοτική Πρωτοβουλία EQUAL, ο θεσμός του 'κοινωνικού μάνατζερ' ή του μάνατζερ

¹² Ζιώμας Δ., Χατζαντώνης Δ., Μπούζας Ν., Βεζυργιάννη Κ., Σπυροπούλου Ν., Τσιγαρίδα, Α., 2009, Έκθεση πορισμάτων με τίτλο: *Πορεία της Ψυχιατρικής Μεταρρύθμισης στην Ελλάδα – Τεχνική Υποστήριξη των Αρμόδιων Υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα, ΕΚΚΕ.

κοινωνικών επιχειρήσεων δεν έχει στηριχθεί μέσα από τους μηχανισμούς της Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΑΕΙ και ΑΤΕΙ) αλλά ούτε και της επαγγελματικής κατάρτισης. Πέραν τούτου, είναι εμφανής η ανάγκη για τη δημιουργία και λειτουργία μιας μόνιμης δομής εμφύχωσης και υποστήριξης των Κοι.Σ.Π.Ε., η οποία απουσιάζει παντελώς, με εξαίρεση κάποιες θνησιγενείς σχετικές πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν αρχικά στην περίπτωση του Κοι.Σ.Π.Ε. Δωδεκανήσου (Λέρος) και αργότερα στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL.

Μία άλλη σημαντική διαπίστωση είναι ότι υπάρχουν σοβαρές δυσκολίες διεύρυνσης της εταιρικής σχέσης που τους συγκροτεί, σε μια πραγματικά ευρεία γκάμα φορέων από την κοινότητα (Τοπική Αυτοδιοίκηση, επιχειρήσεις, κοινωνικοί φορείς), πράγμα που έχει ως αποτέλεσμα, οι Κοι.Σ.Π.Ε. να περιχαρικόνοονται συνήθως στα στενά όρια των σχέσεων νοσοκομείων και Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ωστόσο θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η ανάπτυξη του θεσμού των Κοι.Σ.Π.Ε. και κυρίως η ανάγκη ενσωμάτωσής τους στην οικονομία της περιοχής τους, προϋποθέτει πρωτίστως μια συστηματική και μακροπρόθεσμη συνεργασία με την Τοπική Αυτοδιοίκηση σε κεντρικό (ΚΕΔΚΕ) και αποκεντρωμένο επίπεδο (ΤΕΔΚ κλπ.). Είναι σημαντικό, επομένως, οι Κοι.Σ.Π.Ε. να ενσωματωθούν σε τοπικές πρωτοβουλίες για την απασχόληση ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού και την ανάπτυξη της τοπικής αλληλέγγυας επιχειρηματικότητας.

Τέλος, οι Κοι.Σ.Π.Ε. αντιμετωπίζουν και προβλήματα τα οποία οφείλονται στην έλλειψη συντονισμού μεταξύ των αρμόδιων φορέων του Δημοσίου. Πράγματι, έχει διαπιστωθεί ότι ορισμένες δυσλειτουργίες στη φάση εκκίνησης των Κοι.Σ.Π.Ε. οφείλονται στην έλλειψη συνεργασίας μεταξύ αρμόδιων φορέων, ειδικότερα για ζητήματα όπως η ασφάλιση των μελών τους, η διατήρηση των επιδομάτων των εργαζόμενων ψυχικά ασθενών, η εφαρμογή των ευνοϊκών φορολογικών διατάξεων κ.ά. Πέραν τούτου, ακόμη και σήμερα, 10 χρόνια μετά τη θέσπιση των Κοι.Σ.Π.Ε., οι αρμόδιες υπηρεσίες δεν είναι πάντοτε ενημερωμένες για το νέο τύπο Κοινωνικής Επιχείρησης που συνιστούν οι Κοι.Σ.Π.Ε.

Συμπεράσματα – Προοπτικές

Είναι γεγονός ότι η όποια προσπάθεια ριζοσπαστικής μεταρρύθμισης του συστήματος ψυχιατρικής περίθαλψης, πέρα από το ότι δεν εξαντλείται μόνο με τη δημιουργία και ανάπτυξη νέων δομών και υπηρεσιών, θα πρέπει να διαπνέεται πρωταρχικά από ένα νέο τρόπο προσέγγισης των ψυχικά πασχόντων που θα λαμβάνει υπόψη τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους αλλά και τις ανάγκες και φιλοδοξίες τους. Με άλλα λόγια, η προσέγγιση αυτή απαιτεί, μεταξύ άλλων, να δοθεί ένα τέλος στην αντιμετώπιση των ψυχικά πασχόντων ως ατόμων που προκαλούν φόβο και που πρέπει να απομονώνονται και να αποκόβονται από την υπόλοιπη κοινωνία. Αντί αυτού, χρειάζεται να αναπτυχθούν τοπικές υπηρεσίες ψυχικής υγείας προκειμένου να αποτρέπουν μία τέτοια απομόνωση, αναγνωρίζοντας ότι οι ψυχικά πάσχοντες μπορεί να έχουν ειδικά προβλήματα λόγω της ασθένειάς τους. Αυτό συνεπάγεται ότι πρέπει να περιθωριοποιηθούν ή και να απορριφθούν οι αντιλήψεις που κάνουν λόγο για ανίατη ασθένεια και να προκριθούν και να ενισχυθούν οι προσπάθειες που αποσκοπούν να υποβοηθήσουν τα άτομα αυτά να επανακτήσουν τη δυνατότητα να ξεπερνούν από μόνοι τους τα προβλήματα ή τουλάχιστον να είναι σε θέση να τα αντιμετωπίζουν. Προς την κατεύθυνση αυτή, ο θεσμός των Κοι.Σ.Π.Ε. θεωρείται μία σημαντική εξέλιξη και συνιστά ένα εναλλακτικό μονοπάτι για την κοινωνική και οικονομική ένταξη των ψυχικά πασχόντων στην Ελλάδα.

Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, είναι φανερό ότι οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης, εκτός από θεμελιώδη συνιστώσα της ψυχοκοινωνικής αποκατάστασης, αποτελούν και επιχειρησιακές δομές, οι οποίες καλούνται να συσταθούν και να λειτουργήσουν ως μια διαφορετική-εναλλακτική διαδικασία προώθησης στην απασχόληση, σε σχέση με τις παραδοσιακές δομές επαγγελματικής αποκατάστασης (προστατευμένα εργαστήρια, αστικούς συνεταιρισμούς, εταιρείες μη κερδοσκοπικές, κλπ.).

Η επιτυχία του εγχειρήματος των Κοι.Σ.Π.Ε. εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις πρωτοβουλίες που θα αναληφθούν από την Πολιτεία προς την κατεύθυνση της άμεσης επίλυσης βασικών θεσμικών, διοικητικών και χρηματοδοτικών προβλημάτων που αντιμε-

τωπίζουν σήμερα οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί, η συσσώρευση των οποίων μπορεί να οδηγήσει στη ματαίωσή τους. Η ανάγκη αυτή επιβεβαιώνεται και από τα ευρήματα της έρευνας πεδίου στους Κοι.Σ.Π.Ε. που διενεργήθηκε το 2009 από το ΕΚΚΕ.¹³ Ωστόσο, είναι προφανές ότι οι πρωτοβουλίες αυτές θα πρέπει να συνδυαστούν με τη διαμόρφωση μιας συνολικής πολιτικής και με ένα πλήρες πρόγραμμα για την κοινωνική επιχειρηματικότητα στη χώρα.

Ένα εθνικό πρόγραμμα χρηματοδοτικής και τεχνικής στήριξης των Κοινωνικών Συνεταιρισμών μπορεί να σχεδιαστεί κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο (ΕΣΠΑ) ως ανάγκη, αλλά συγχρόνως και ως διασφάλιση της αποτελεσματικής αξιοποίησης των χρηματοδοτικών πόρων που προορίζονται για τον τομέα της Κοινωνικής Οικονομίας. Ένα τέτοιο πρόγραμμα επιβάλλεται να εξασφαλίζει τη δραστηριοποίηση υποδομών συστηματικής και διαρκούς στήριξης, τόσο κατά τα πρώτα στάδια συγκρότησης των Κοι.Σ.Π.Ε., όσο και κατά τη διάρκεια λειτουργίας τους. Για το σκοπό αυτό, κρίνεται επιβεβλημένη, μεταξύ άλλων, η πλαισίωση των ομάδων πρωτοβουλίας των Κοι.Σ.Π.Ε. που δραστηριοποιούνται στα μεγάλα ψυχιατρεία και την κοινότητα, ώστε να εξασφαλίζεται η διοικητική στήριξη και συγκρότηση των Κοινωνικών Συνεταιρισμών, αλλά κυρίως να προγραμματίζεται ο σχεδιασμός δραστηριότητας πάνω σε ρεαλιστικές βάσεις και προτάσεις.

Η τελική επιδίωξη δεν είναι μόνο η κοινωνική και επαγγελματική αποκατάσταση των συμπολιτών μας με ψυχική νόσο και η προσφορά σε αυτούς ίσων ευκαιριών συμμετοχής στην ανάληψη οικονομικών και παραγωγικών πρωτοβουλιών, αλλά και η έναρξη ενός ειλικρινούς δημόσιου διαλόγου για το κατά πόσο και σε ποια κλίμακα θέλουμε να έχουμε στην Ελλάδα Κοινωνικές Επιχειρήσεις. Κοινωνικά προσανατολισμένες επιχειρήσεις ικανές να ενσωματώνουν και να πλαισιώνουν άτομα και ομάδες που απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό, σε πρωτοβουλίες και προγράμματα ικανά να αναδιαμορφώσουν την κοινωνική βάση της επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα.

Τέλος, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η υπόθεση των Κοι.Σ.Π.Ε. επιβάλλεται να μην περιχαρακωθεί στα στενά όρια των σχέσεων νοσοκομείων και Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Είναι σημαντικό οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί να γίνουν αποδεκτοί και να υποστηριχθούν από την κοινωνία σε τοπικό επίπεδο. Το θεσμικό πλαίσιο των Κοι.Σ.Π.Ε. δίνει τη δυνατότητα συμμετοχής σε φορείς των ΟΤΑ, άλλους φορείς της κοινότητας και ιδιώτες. Το πλέον σημαντικό όμως, είναι η ανάγκη της ευρύτερης δυνατής ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης, κινητοποίησης και εν τέλει συναίνεσης και συμμετοχής τους στις διαδικασίες συγκρότησης και λειτουργίας των Κοι.Σ.Π.Ε. Η δημιουργία δεσμών μεταξύ των Κοινωνικών Συνεταιρισμών και της τοπικής κοινωνίας είναι χρήσιμη όχι μόνο για λόγους οικονομικής βιωσιμότητας των Κοι.Σ.Π.Ε. αλλά και γιατί μπορεί να συμβάλει στην ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας, αμβλύνοντας τις αρνητικές στάσεις και προκαταλήψεις της κοινωνίας απέναντι στους ψυχικά ασθενείς. Εν κατακλείδι, η υπόθεση των Κοι.Σ.Π.Ε. θα πετύχει μόνο όταν γίνει υπόθεση των φορέων της τοπικής οικονομίας και κοινωνίας, οι οποίοι καλούνται σε μια καθ' όλα έμπρακτη συνεργασία για την επιτυχία του στόχου της ένταξης των ψυχικά ασθενών στην κοινωνικο-οικονομική πραγματικότητα και την εξάλειψη του στίγματος που συνοδεύει την ευπαθή αυτή ομάδα του πληθυσμού.

¹³ Οπ. υποσ.12.

Πίνακας 1
Βασικά Χαρακτηριστικά των 15 Κοι.Σ.Π.Ε.

Επωνυμία Κοι.Σ.Π.Ε.	Έτος Ίδρυσης /Λειτουργίας	Αριθμός μελών	Αριθμός εργαζομένων		
			Αριθμός εργαζομένων ψυχικά ασθενών (Α' κατηγορία)	Αριθμός εργαζομένων επαγγελματιών ψυχ. υγείας & άλλοι (Β' & Γ' κατηγορία)	Σύνολο εργαζομένων
Κοι.Σ.Π.Ε. Δωδεκανήσου (Λέρος)	2002	444	22	16	36
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Ωρίων' (Χίος)	2003	118	10	5	15
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Διάπλους' (Αθήνα)	2004	146	22	4	26
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Ευ Ζην' (Αθήνα)	2005	42	10	3	13
Κοι.Σ.Π.Ε. Χανίων	2005	131	16	9	25
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Κλιμαξ Plus' (Αθήνα)	2005	31	10	--	10
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Νέοι Ορίζοντες' (Κέρκυρα)	2005	212	43	26	69
Κοι.Σ.Π.Ε. Δ. Θεσσαλονίκης	2005	343	111	29	140
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Διαδρομές' (Αθήνα)	2006	69	2	1	3
Κοι.Σ.Π.Ε. Πιερίας	2006	281	3	--	3*
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Φάρος' (Αχαΐας)	2006	77	19	7	26
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Γιάννης Βολίκας' (Αμφισσα)	2006	27	8	4	12
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Ρότα ' (Κεφαλονιά)	2007	35	12	6	18
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Εικόνα' (Αθήνα)	2007	47	2	5	7
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Ηλιοτρόπιο' (Αθήνα)	2008	89	*	*	*
Σύνολο		2092	290	115	405

* Ελλιπή στοιχεία

Πίνακας 2
Τομείς παραγωγικής δραστηριότητας των 15 Κοι.Σ.Π.Ε.

Επωνυμία Κοι.Σ.Π.Ε.	Έτος Ίδρυσης/ Λειτουργίας	Αριθμός μελών	Σύνολο εργαζομένων	Παραγωγική δραστηριότητα/προϊόντα/υπηρεσίες
Κοι.Σ.Π.Ε. Δωδεκανήσου (Λέρος)	2002	444	36	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αγροτικές καλλιέργειες ▪ Εργαστήριο ζαχαροπλαστικής ▪ Κυλικείο ▪ Εργαστήριο μελιού
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Ωρίων' (Χίος)	2003	118	15	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αγροτικές δραστηριότητες ▪ Κυλικείο/καντίνα ▪ Συνεργείο καθαρισμού χώρων ▪ Κατάστημα παιδαγωγικών παιχνιδιών
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Διάπλους' (Αθήνα)	2004	146	26	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αγροτικές δραστηριότητες ▪ Περιποίηση αστικού και περιαστικού περιβάλλοντος ▪ Κατάστημα ντελικατέσεν συνεταιριστικών ειδών ▪ Κατάστημα παραδοσιακών-τοπικών προϊόντων
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Έν Ζην' (Αθήνα)	2005	42	13	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Περιποίηση αστικού και περιαστικού περιβάλλοντος ▪ Υπηρεσίες τουρισμού ▪ Εργαστήριο δημιουργίας επίπλων και καθισμάτων γραφείου και εμπορία ▪ Catering ▪ Club house (κοινωνικές και πολιτιστικές δραστηριότητες)
Κοι.Σ.Π.Ε. Χανίων	2004/2005	131	25	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Πλυντήριο αυτοκινήτων, ▪ Κατάστημα δώρων ▪ Κυλικείο ▪ Εργαστήριο τέχνης
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Κλιμαξ Plus' (Αθήνα)	2005	31	10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Παροχή υπηρεσιών συνοδείας ΑμεΑ ▪ Συγκέντρωση και μεταπώληση χαρτιού προς ανακύκλωση ▪ Εργαστήριο δημιουργίας επίπλων ▪ Πολυδραστηριότητες ▪ Πολυεργαστήριο
Κοι.Σ.Π.Ε 'Νέοι Ορίζοντες' (Κέρκυρα)	2005	212	69	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Συνεργείο καθαριότητας χώρων ▪ Περιποίηση εξωτ. χώρων και κήπων ▪ Καφέ – ουζερί ▪ Catering ▪ Parking ▪ Αρτοζαχαροπλαστείο ▪ Καφετέρια

Επωνυμία Κοι.Σ.Π.Ε.	Έτος Ίδρυσης/ Λειτουργίας	Αριθμός μελών	Σύνολο εργαζομένων	Παραγωγική δραστηριότητα/προϊόντα/υπηρεσίες
Κοι.Σ.Π.Ε. Δ. Θεσσαλονίκης	2005	343	140	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αγρόκτημα ▪ Κυλικείο ▪ Εστιατόριο-catering ▪ Συνεργείο καθαρισμού ▪ Ραφείο ▪ Ξυλουργείο ▪ Κηροποιείο ▪ Καλλιτεχνικό εργαστήριο ▪ 3 καταστήματα (φυτικά και βιολογικά τρόφιμα και καλλυντικά, κεριά και είδη δώρου)
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Διαδρομές' (Αθήνα)	2006	69	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Συνεργείο καθαρισμού
Κοι.Σ.Π.Ε. Πιερίας	2006	281	3*	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αγροτικές δραστηριότητες ▪ Καφενείο ▪ Κυλικείο/καντίνα ▪ Λειτουργία κατασκήνωσης ▪ Ξυλουργείο ▪ Κηροποιείο
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Φάρος' (Αχαΐας)	2006	77	26	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Κηροπλαστείο ▪ Παροχή υπηρεσιών γραμματειακής υποστήριξης
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Γιάννης Βολίκας' (Αμφισσα)	2006	27	12	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Κατάστημα πώλησης βιολογικών τροφίμων
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Ρότα' (Κεφαλονιά)	2007	35	18	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Καφενείο ▪ Wine-bar ▪ Οπωροκηπευτικά (μυοστάني)
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Εικόνα' (Αθήνα)	2007	47	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Υπηρεσίες γραφικών τεχνών και λοιπών υπηρεσιών (φωτοτυπίες, εκτυπώσεις)
Κοι.Σ.Π.Ε. 'Ηλιοτρόπιο' (Αθήνα)	2008	89	-	<i>Ως νεοσύστατος Κοι.Σ.Π.Ε. δεν έχουν ξεκινήσει ακόμη οι παραγωγικές δραστηριότητες</i>
Σύνολο		2092	405	

* Ελλιπή στοιχεία

Βιβλιογραφία

- Γκιωνάκης Ν., 1999, *Οργάνωση παρεμβάσεων στο χώρο της επαγγελματικής αποκατάστασης των χρόνιων ψυχικά ασθενών: Από τη θεωρία στην πράξη*, Μεταπτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1995, Τελική Έκθεση επί της εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΟΚ) 815/84 του Συμβουλίου που αφορά στην έκτακτη οικονομική ενίσχυση υπέρ της Ελλάδας στον κοινωνικό τομέα.
- Ζιώμας Δ., Χρυσάκης Μ. (σε συνεργασία με Σταματογιάννη Ν.), 2005, *Προοπτικές απασχόλησης των ψυχικά ασθενών με βάση τα ευρήματα των ομαδικά εστιασμένων συνεντεύξεων*, Μελέτη-Έκθεση, Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- Ζιώμας Δ., Χατζαντώνης Δ., Μπούζας Ν., Βεζυργιάννη Κ., Σπυροπούλου Ν., Τσιγαρίδα, Α., 2009, Έκθεση πορισμάτων με τίτλο: *Πορεία της Ψυχιατρικής Μεταρρύθμισης στην Ελλάδα – Τεχνική Υποστήριξη των Αρμόδιων Υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- Manning C., White P.D., 1995, “Attitudes of employers to the mentally ill”, *Psychiatric Bulletin*, 19, pp. 541-543.
- Μεγαλοοικονόμου Θ., 2007, «Ανθούν οι ιδιωτικές κλινικές», *Ελευθεροτυπία*, 5 Μαΐου 2007.
- Μητροσύλη Μ., 2007, «Υπάρχουν νόμοι αλλά δεν εφαρμόζονται», *Ελευθεροτυπία*, 5 Μαΐου 2007.
- Πλουμπίδης Δ., 2007, «Κυβερνητική δυσφορία στην παροχή δωρεάν υπηρεσιών», *Ελευθεροτυπία*, 5 Μαΐου 2007.
- Seyfried E., Ziomas D., 2005, “Pathways to social integration for people with mental health problems: the establishment of social co-operatives in Greece”, *Peer Review Meeting*, Ministry of Employment and Social Protection, Athens, Greece, 6-7 October 2005.
- Σακέλλης Γ. (επιμ.), 2009, *Η Ψυχιατρική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Ανάγκες, Προτάσεις, Αύσεις*, Συνήγορος του Πολίτη, Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα.
- Σταματογιάννης Ν., 2006, «Προβληματισμοί πάνω στο ζήτημα της κοινωνικο-επαγγελματικής ένταξης των χρηστών υπηρεσιών ψυχικής υγείας στην Ελλάδα», στο συλλογικό τόμο *Το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2006*, Αθήνα, ΕΚΚΕ/ ΙΝΚΠΟ.

Το ζήτημα των αστέγων: μια πρώτη προσέγγιση

Όλγα Παπαλιού

Περίληψη

Το άρθρο αυτό αναφέρεται στην κοινωνικά αποκλεισμένη ομάδα των αστέγων, τα ποσοστά της οποίας παρουσιάζουν αυξητικές τάσεις τα τελευταία χρόνια. Παρατίθενται τα στοιχεία της πρόσφατης καταγραφής τους καθώς και ευρήματα ερευνών σχετικά με την ταυτότητα και τις συνθήκες διαβίωσής τους. Επίσης, αναλύονται οι τρόποι με τους οποίους αντιμετωπίζονται οι άστεγοι τόσο σε θεσμικό επίπεδο, όσο και στην καθημερινή τους πραγματικότητα από τις ελάχιστες υπηρεσίες παροχής κοινωνικής φροντίδας καθώς και τα προγράμματα που υλοποιούνται για αυτούς από διάφορους φορείς (τοπική αυτοδιοίκηση, ΜΚΟ, Εκκλησία, εθελοντικές οργανώσεις). Τέλος διατυπώνονται συμπεράσματα και προτάσεις σχετικά με την αναγκαιότητα διαμόρφωσης ενός κατάλληλου θεσμικού πλαισίου, διάθεσης πόρων καθώς και υιοθέτησης άμεσων εξειδικευμένων παρεμβάσεων εκ μέρους της Πολιτείας, προκειμένου η κοινωνική πολιτική να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις ανάγκες όλων των επί μέρους κατηγοριών των αστέγων.

Εισαγωγή

Οι άστεγοι στη χώρα μας αποτελούν πλέον μια ορατή και συνεχώς διευρυνόμενη κοινωνική πραγματικότητα. Το φαινόμενο των αστέγων, αν και πρωτοεμφανίστηκε στη χώρα μας τη δεκαετία του 1990, δηλαδή πολύ αργότερα από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, παρουσιάζει αυξητικές τάσεις πλησιάζοντας τα ευρωπαϊκά ποσοστά με γρήγορους ρυθμούς και έχει έκταση πολύ μεγαλύτερη από αυτήν που, εκ πρώτης όψεως φαίνεται, δεδομένου ότι ένας μεγάλος αριθμός αστέγων διαφεύγει της αντίληψής μας.

Η ανεργία και η φτώχεια, που πλήττουν ιδιαίτερα συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες και μειονότητες, η αύξηση των μεταναστών τα τελευταία χρόνια, που η κοινωνία αδυνατεί να ενσωματώσει καθώς και η διόγκωση των κοινωνικών προβλημάτων, που οδηγούν στην απώλεια στέγης, όπως η ενδο-οικογενειακή βία, οι διαλυμένες οικογενειακές σχέσεις, η χρήση ναρκωτικών, η παραβατικότητα κ.ά. μεγαθύνουν ανησυχητικά τον αριθμό των ατόμων, που κινδυνεύουν να μείνουν άστεγοι.

Παραδοσιακά στη χώρα μας τα άτυπα κοινωνικά δίκτυα προστασίας αποτελούσαν τον κύριο υποστηρικτικό μηχανισμό αντιμετώπισης των προβλημάτων στέγασης των μελών της οικογένειας. Τα τελευταία χρόνια όμως, οι παρατηρούμενες μεταβολές στη δομή της οικογένειας, η εξασθένηση των ενδοοικογενειακών σχέσεων αλληλεγγύης, παράλληλα με τις μεταβολές στη συνοχή των άτυπων διαπροσωπικών δικτύων, έχουν ως συνέπεια να μην παίζουν τα δίκτυα αυτά, τον υποστηρικτικό ρόλο που έπαιζαν παλαιότερα προς τα αδύναμα μέλη τους, τόσο τα νεότερα όσο και τα γηραιότερα. Ενώ τα τελευταία χρόνια οι άστεγοι στη χώρα μας αποτελούν μια συνηθισμένη εικόνα της καθημερινότητας, κυρίως στα μεγάλα αστικά κέντρα, συνεχίζουν να παραμένουν στο περιθώριο της κοινωνικής πολιτικής από άποψη πολιτικού σχεδιασμού και οργανωμένης δράσης.

Το γεγονός ότι στη χώρα μας οι άστεγοι δεν ορίζονται ως μία από τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού, έχει ως συνέπεια την έλλειψη δημόσιων πολιτικών και αποτελεσματικών μέτρων για την αντιμετώπιση του αποκλεισμού από την κατοικία.

Έχει διαπιστωθεί από έρευνες ότι υπάρχει θετική συσχέτιση της έλλειψης στέγης με την αύξηση της φτώχειας, τις ανισότητες και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η έλλειψη στέγης συναντάται στις λιγότερο ευνοημένες ομάδες πληθυσμού, ανεξαρτήτως φύλου και ηλικίας και εξαρτάται από ένα συνδυασμό αιτιακών παραγόντων, στους οποίους οφείλεται η ποικιλομορφία στη σύνθεση των αστέγων.

Με την παρατεταμένη διεθνή οικονομική κρίση αναμένεται το πρόβλημα να επιδεινωθεί, λόγω της υπερχρέωσης και της εισοδηματικής φτώχειας, που αντιμετωπίζει μεγάλο ποσοστό των ελληνικών νοικοκυριών, καθώς κινδυνεύει να χάσει την κατοικία του, λόγω αδυναμίας καταβολής του ενοικίου ή αποπληρωμής των δανείων, ιδιαίτερα των στεγαστικών αλλά και λόγω υπερχρέωσης των πιστωτικών καρτών. Επιπλέον, η έλλειψη στέγης συχνά σε συνδυασμό με την ανεργία και την απουσία στήριξης από την οικογένεια, θέτουν σε κίνδυνο την αξιοπρεπή διαβίωση του ατόμου και οδηγούν σε συνθήκες κοινωνικής απομόνωσης, περιθωριοποίησης και παραβατικής συμπεριφοράς.

Έννοιες - Ορισμοί

Στον παραδοσιακά άστεγο πληθυσμό προστίθενται συνεχώς νέες κατηγορίες αστέγων, δεδομένου ότι οι κοινωνικοί μηχανισμοί παραγωγής τους, όπως η ανεργία, η φτώχεια, η διόγκωση των κοινωνικών προβλημάτων, η αύξηση των «χωρίς χαρτιά παράνομων» μεγάλων τον αριθμό, όσων κινδυνεύουν να μείνουν άστεγοι.

Οι άστεγοι δεν συγκροτούν μια ενιαία, ως προς τα κοινωνικά χαρακτηριστικά τους, ομοιόμορφη κατηγορία. Άτομα με χαμηλό κοινωνικο-οικονομικό επίπεδο διαβίωσης, νέοι άνεργοι και απολυμένοι που αντιμετωπίζουν δυσκολία πρόσβασης στην αγορά εργασίας, χαμηλοσυνταξιούχοι, ανύπαντρες μητέρες, ανήλικοι θύματα εκμετάλλευσης, θύματα ενδοοικογενειακής βίας, ανήλικοι παραβάτες που απολύθηκαν από σωφρονιστικά ιδρύματα, παράνομοι μετανάστες, πρόσφυγες, χρήστες ναρκωτικών ουσιών ή αλκοολικοί, αποφυλακισμένοι, ψυχικά ασθενείς που πήραν εξιτήριο από ψυχιατρικές μονάδες, Ρομά/Τσιγγάνοι κλπ. βρίσκουν όλο και περισσότερο καταφύγιο στο δρόμο, εξωθούμενοι στο περιθώριο της κοινωνίας. Συχνά, πολλοί από αυτούς υπάγονται ταυτόχρονα σε δύο ή περισσότερες από τις παραπάνω κατηγορίες.

Είναι γνωστό ότι υπάρχουν πολλές κατηγορίες ατόμων με στεγαστικό πρόβλημα, πέρα από τους άστεγους του δρόμου, οι οποίοι αποτελούν και την πλέον εμφανή ομάδα. Δεν είναι όλοι οι άστεγοι σε κοινή θέα, ούτε όλοι διαμένουν προσωρινά σε ξενώνες. Άστεγοι είναι και εκείνοι, που φιλοξενούνται αναγκαστικά, γιατί έχασαν την κατοικία τους, ή απειλούνται με έξωση, ή που ζουν σε ακατάλληλες στεγαστικές συνθήκες, που δεν καλύπτουν τις βασικές προδιαγραφές μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Ο σαφής ορισμός των αστέγων αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη γνώση των διαστάσεων του προβλήματος, μέσω της στατιστικής μέτρησης του αριθμού τους, καθώς και για το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών πρόληψης και αντιμετώπισης των αναγκών της ευάλωτης αυτής ομάδας πληθυσμού. Ο ορισμός με τη στενή του έννοια, περιλαμβάνει μόνο τα άτομα που στερούνται στέγης και χρειάζονται την άμεση υποστήριξη κοινωνικών υπηρεσιών, αλλά με μια ευρύτερη έννοια μπορεί να αναφέρεται και στη διαδικασία που οδηγεί στην απώλεια στέγης και στον αποκλεισμό από την κατοικία.

Στην περίπτωση αυτή, ως άστεγοι ορίζονται και εκείνοι που διαμένουν σε προσωρινές ή ανασφαλείς κατοικίες και οι δυνητικά άστεγοι ή απειλούμενοι από την έλλειψη στέγης.

Στη χώρα μας, δεν υπάρχει επίσημος προσδιορισμός της ομάδας των αστέγων. Οι δημόσιες κοινωνικές υπηρεσίες περιορίζονται στη στερεότυπη έννοια ενός ατόμου που ζει στο δρόμο σε κατάσταση πλήρους αθλιότητας. Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.), που ουσιαστικά δραστηριοποιούνται στην εξάλειψη του προβλήματος, προσδιορίζουν ευρύτερα την έννοια του άστεγου, βασιζόμενες στην *ευρωπαϊκή τυπολογία για την έλλειψη στέγης και τον αποκλεισμό από την κατοικία (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion - ETHOS)*. Η τυπολογία αυτή έχει συνταχθεί από την Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των Εθνικών Οργανώσεων που εργάζονται με τους άστεγους (FEANTSA¹ -Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri) και βασίζεται στην παραδοχή ότι τρεις παράμετροι συνιστούν την έννοια του «σπιτιού», η απουσία των οποίων περιγράφει το πολυδιάστατο φαινόμενο της έλλειψης στέγης:

- το να έχει κάποιος σπίτι, σημαίνει ότι έχει ένα οίκημα (ή χώρο) κατάλληλο να καλύπτει τις δικές του ανάγκες και της οικογένειάς του (*φυσική διάσταση*),

- το να έχει κανείς τη δυνατότητα να διαθέτει τον προσωπικό του χώρο και να απολαμβάνει τις κοινωνικές του σχέσεις (*κοινωνική διάσταση*) και

- το να έχει κάποιος ένα νόμιμο τίτλο για την ιδιοκτησία του χώρου, όπου στεγάζεται (*νομική διάσταση*).

Με βάση την τυπολογία αυτή, διακρίνονται τέσσερις κύριες εννοιολογικές κατηγορίες, οι οποίες υποδηλώνουν την έλλειψη στέγης:

1. *Άστεγοι στο δρόμο (roofless)*: χωρίς πρόσβαση σε οποιοδήποτε κατάλυμα για όλο το 24ωρο, ή πρόσβαση μόνο για μία νύχτα σε ξενώνες ύπνου.

¹ Η FEANTSA ιδρύθηκε το 1989 ως Ευρωπαϊκή Μη Κυβερνητική Οργάνωση, αριθμεί περίπου 100 μέλη από 30 Ευρωπαϊκές χώρες. Τα μέλη της είναι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, που προσφέρουν ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών σε άστεγους, συμπεριλαμβανομένων στέγης και ψυχοκοινωνικής υποστήριξης. Η FEANTSA είναι το μοναδικό Ευρωπαϊκό Δίκτυο τέτοιου μεγέθους που εστιάζει τη δράση της αποκλειστικά στην έλλειψη στέγης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και υποστηρίζεται οικονομικά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

2. Άτομα που στερούνται κατοικίας (*houseless*): με προσωρινή διαμονή σε ξενώνες για άστεγους, για γυναίκες θύματα κακοποίησης, για μετανάστες, για πρόσωπα που αποφυλακίζονται ή παίρνουν εξιτήριο από ιδρύματα και στερούνται άλλης κατοικίας.

3. Άτομα που διαβιούν σε επισφαλείς συνθήκες στέγασης (*insecure housing*): με προσωρινή φιλοξενία εξ ανάγκης ή παράνομη κατάληψη-χρήση χώρου/κτιρίου για στέγαση ή απειλή έξωσης από μισθωμένη ή ιδιόκτητη κατοικία ή απειλή βίας ή κινδύνου.

4. Άτομα που διαβιούν σε ανεπαρκή/ακατάλληλα καταλύματα (*inadequate housing*): με διαμονή σε χώρους ακατάλληλους για κατοικία, σύμφωνα με την υπάρχουσα νομοθεσία και τους ισχύοντες περιορισμούς ή διαμονή σε συνθήκες που υπερβαίνουν την ελάχιστη επιτρεπτή επιφάνεια κατοικίας ανά άτομο.

Οι 4 αυτές βασικές κατηγορίες, στις οποίες κατατάσσονται οι άστεγοι χωρίζονται συνολικά σε 13 υποκατηγορίες, σύμφωνα με επιμέρους λειτουργικούς ορισμούς, ώστε να καλύπτουν όλες τις περιπτώσεις έλλειψης στέγης, με βάση τις συνθήκες διαβίωσης και τους γενικούς προσδιορισμούς των όρων στέγασης (Πίνακας 1). Η κατάταξη αυτή χρησιμοποιείται για την καταγραφή και τη χαρτογράφηση του προβλήματος των αστέγων, την εξέλιξη και παρακολούθηση του φαινομένου καθώς και την αξιολόγησή του.

Η ευρεία έννοια του ορισμού, χρησιμοποιείται στη διακήρυξη του ελληνικού δικτύου για το δικαίωμα στη στέγη και την κατοικία,² σύμφωνα με την οποία άστεγοι είναι εκείνοι που δεν διαθέτουν ιδιόκτητη, ενοικιαζόμενη ή παραχωρούμενη κατοικία και διαμένουν στο δρόμο ή σε ξενώνες και ιδρύματα, φιλοξενούνται από γνωστούς και φίλους, διαβιούν σε χώρους υπό κατάληψη, σε ανεπαρκή και ανασφαλή καταλύματα χωρίς να έχουν πρόσβαση στις βασικές υπηρεσίες νερού, ηλεκτρικού και θέρμανσης.

Επίσης, όπως αναφέρεται στην ελληνική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την έλλειψη στέγης,³ το οποίο λειτουργεί

υπό την ευθύνη της FEANTSA «ως άστεγοι ορίζονται οι πολίτες που είναι αποκλεισμένοι από την αγορά κατοικίας ή δεν διαθέτουν οι ίδιοι ή οι οικογένειές τους ασφαλή κατοικία επαρκούς επιπέδου».

Οι διαστάσεις του προβλήματος

Η διατύπωση του ορισμού της έλλειψης στέγης αποτελεί την αναγκαία βάση του πλαισίου συλλογής αξιόπιστων πληροφοριών σχετικά με το φαινόμενο των αστέγων.

Στη χώρα μας δεν υπάρχει ένα οργανωμένο σύστημα συλλογής στατιστικών στοιχείων σχετικά με την έλλειψη στέγης, με αποτέλεσμα να μην έχει διαμορφωθεί μια σαφής και συνολική εικόνα του προβλήματος. Τα περιορισμένα διαθέσιμα δεδομένα προέρχονται από τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι ασχολούνται με συγκεκριμένες ευάλωτες ομάδες πληθυσμού που αντιμετωπίζουν έλλειψη στέγης, ως ένα επί μέρους πρόβλημα της ομάδας-στόχου τους. Επιπροσθέτως, τα προβλήματα που απορρέουν από τη δυσκολία προσέγγισης των αστέγων, λόγω της κοινωνικής τους απομόνωσης και της συχνής μετακίνησής τους, σε συνδυασμό με την έλλειψη συντονισμού και εξειδικευμένων υπηρεσιών, που μπορούν να τους καταγράψουν και να αξιολογήσουν τις ανάγκες τους, δυσκολεύουν σε μεγάλο βαθμό την έρευνα και την τήρηση αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων.

Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι πρόσφατα επιχειρήθηκε, για πρώτη φορά, η ποσοτική αποτύπωση των εκτός στέγης ατόμων, πανελλαδικά, με βάση την ευρωπαϊκή τυπολογία για την έλλειψη στέγης –ETHOS (Απρίλιος 2009). Το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, στο πλαίσιο του επαναπροσδιορισμού των παρεχομένων υπηρεσιών στους άστεγους και της κατάρτισης στρατηγικών προστασίας, που θα ελαχιστοποιούν τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, ανέθεσε στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της χώρας την καταγραφή των αστέγων από τις προνοιακές δομές.

Σύμφωνα με τα δεδομένα αυτά, οι άστεγοι υπολογίζονται σε 7.720 άτομα (Πίνακες 2, 3). Στην καταγραφή όμως αυτή, δεν συμπεριλαμβάνεται ο μεγάλος αριθμός των παράνομων μεταναστών, ούτε των πολιτικών προσφύγων που διαμένουν προσωρινά σε κέντρα υπο-

² Το ελληνικό δίκτυο για το δικαίωμα στη στέγη και την κατοικία, είναι ένα δίκτυο φορέων που έχει ως κύριο στόχο την προώθηση της νομοθετικής αναγνώρισης των αστέγων ως ευπαθούς κοινωνικής ομάδας, την προώθηση νομοθετικού πλαισίου και την ανάληψη μέτρων για την υποστήριξη των αστέγων.

³ Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για την έλλειψη στέγης λειτουργεί από το 1991 με σκοπό να καταγράφει και να

δημοσιοποιεί πληροφορίες και στατιστικές για την έλλειψη στέγης στις ευρωπαϊκές χώρες.

δοχής προσφύγων-αιτούντων άσυλο, ούτε και των μετακινούμενων Ρομά/Τσιγγάνων που ζουν σε καταυλισμούς, κατηγορίες για τις οποίες προβλέπονται ειδικά προγράμματα στήριξης.

Συγκεκριμένα, όπως αποτυπώνεται στον Πίνακα 2, στην πρώτη εννοιολογική κατηγορία των «αστέγων στο δρόμο», ανήκει το 23,4% του συνόλου, δηλαδή 1.807 άτομα. Πρόκειται για άστεγους, που ζουν σε δημόσιους ή εξωτερικούς χώρους, χωρίς σταθερό τόπο διαμονής (1.665 άτομα) ή διανυκτερεύουν σε υποβαθμισμένα νυκτερινά καταφύγια/φθηνά ξενοδοχεία για μια μόνο βραδιά (142 άτομα).

Στη δεύτερη κατηγορία των «στερούμενων κατοικίας», καταγράφεται ποσοστό 12,6%, ήτοι 974 συνολικά άτομα, που διαμένουν σε ξενώνες για άστεγους για σύντομο ή μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (427 άτομα) ή φιλοξενούνται σε ξενώνες γυναικών, όπως γυναίκες θύματα κακοποίησης, ενδοοικογενειακής βίας, μονογονεϊκές οικογένειες κλπ. (101 άτομα). Επίσης στην κατηγορία αυτή υπάγονται και οι πρόσφατα αποφυλακισμένοι και εκείνοι με εξιτήριο από ψυχιατρεία ή από άλλα νοσοκομεία καθώς και από ιδρύματα παιδικής προστασίας, ορφανοτροφεία, στέγες προστασίας ανηλίκων κ.ά. (446 άτομα).

Στην τρίτη κατηγορία των ατόμων που «διαβιούν σε επισφαλείς συνθήκες στέγασης», ανήκει το 28,6% των καταγεγραμμένων, συνολικά 2.203 άτομα. Η υποκατηγορία, που συγκεντρώνει τα περισσότερα άτομα, περιλαμβάνει εκείνους που φιλοξενούνται προσωρινά από συγγενείς/φίλους, 1.856 άτομα. Επίσης υπάρχουν άτομα που διαμένουν είτε σε καθεστώς παράνομης υπενοικίασης (57), είτε παράνομης χρήσης/κατάληψης εγκαταλειμμένων κτιρίων (180), είτε καταπάτησης γης χωρίς νόμιμα δικαιολογητικά (110).

Το μεγαλύτερο όμως ποσοστό, το 35,4% (2.736 άτομα) καταγράφεται στην τέταρτη κατηγορία των ατόμων, «που διαβιούν σε ανεπαρκή/ακατάλληλα καταλύματα». Συγκεκριμένα, 348 άτομα διαμένουν σε τροχόσπιτα-αυτοκίνητα, 587 άτομα σε αυτοσχέδιες κατασκευές, καταυλισμούς, 1.087 άτομα σε προσωρινές κατασκευές, όπως σκηνές, παραπήγματα, αποθήκες, οικισμούς θυμάτων φυσικών καταστροφών κλπ. Επιπλέον, 714 άτομα καταγράφονται ότι ζουν σε ακατάλληλα καταλύματα, που δεν ανταποκρίνονται σε αποδεκτά πρότυπα διαβίωσης, όπως σε καταστήματα, αποθήκες ή σε κατοικίες με υπέρβαση του ανώτατου επιτρεπτού ορίου συνωστισμού.

Όσον αφορά τη γεωγραφική κατανομή των αστέγων, η πλειοψηφία τους, το 69%, όπως ήταν αναμενόμενο, ζει στην Αττική (δηλαδή 5.324 άτομα), ενώ στη Θεσσαλονίκη έχουν καταγραφεί 552 άτομα, στην Αχαΐα 415, στον Έβρο 275, στη Λάρισα 111 και στην υπόλοιπη χώρα 930 άτομα. Δεν έχουν καταγραφεί καθόλου άστεγοι στους νομούς Γρεβενών, Δράμας, Κιλκίς, Κοζάνης και Φωκίδας (Πίνακας 3).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η καταγραφή αυτή του πληθυσμού των αστέγων στη χώρα μας, αποτελεί μια πρώτη προσπάθεια προσέγγισης του ζητήματος στο σύνολο της χώρας. Παρουσιάζει όμως σοβαρές ελλείψεις, εφόσον εμφανίζει υποεκτιμημένο το μέγεθος του πληθυσμού των αστέγων. Κατ'αρχήν δεν έχουν συνυπολογιστεί μεγάλες βασικές κατηγορίες ατόμων στεγασμένων σε εντελώς ακατάλληλες συνθήκες, όπως οι άστεγοι αιτούντες άσυλο, οι παλιννοστούντες, οι παράνομοι μετανάστες που ζουν σε υποβαθμισμένες περιοχές, σε αυθαίρετες κατασκευές που δεν συνιστούν κανονικές κατοικίες καθώς και οι Ρομά/Τσιγγάνοι που ζουν ομαδικά στα όρια των πόλεων, συχνά σε απαράδεκτες συνθήκες διαβίωσης.

Επιπλέον, δεν έχουν υπολογιστεί επαρκώς, δεδομένου του βαθμού δυσκολίας, εκείνοι που αναγκαστικά συγκατοικούν με συγγενείς-φίλους, που παράνομα υπενοικιάζουν κάποιο χώρο, ή έχουν καταπατήσει γη χωρίς νόμιμα δικαιώματα. Από την καταγραφή λείπει και η υποκατηγορία των ατόμων, για τα οποία υπάρχει δικαστική εντολή για κατάσχεση της ιδιόκτητης κατοικίας τους ή εντολή για έξωση από ενοικιαζόμενη κατοικία.

Παρόλα αυτά, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η χρησιμότητα των συλλεγμένων στοιχείων, ως πρώτο βήμα στην οργάνωση μιας βάσης πληροφοριών για την ομάδα των αστέγων σε εθνικό επίπεδο. Προηγούμενες περιορισμένες εκτιμήσεις, από κάποιους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, σχετικά με τον αριθμό των επί μέρους ευπαθών ομάδων που εν δυνάμει αποτελούν τον άστεγο πληθυσμό, είχαν αποτύχει να αποτυπώσουν τη συνολική εικόνα του προβλήματος. Ακόμη, τα στοιχεία της πανελλαδικής καταγραφής αμφισβητούνται από τους εκπροσώπους των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, οι οποίοι τοποθετούν τον αριθμό των αστέγων, μεταξύ 17.000 έως και 20.000.

Ειδικότερα, σύμφωνα με εκτιμήσεις του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Έλλειψη Στέγης για την Ελλάδα, οι άστεγοι υπολογίζονται στα 20.000 άτομα, εκ των οποίων

9.000 ζουν στην περιοχή της Αττικής. Από το συνολικό αριθμό των αστέγων, 1.000 άτομα είναι Έλληνες πολίτες, χωρίς κανένα σταθερό κατάλυμα, 280 φιλοξενούνται σε κρατικούς και δημοτικούς ξενώνες, 2.000 φιλοξενούνται από μη κυβερνητικές και εκκλησιαστικές οργανώσεις, περίπου 500 άτομα διαμένουν σε οικοτροφεία και 2.000 μένουν σε πρόχειρα καταλύματα και κτίρια που έχουν καταλάβει. Επιπλέον, 8.000 είναι αλλοδαποί μετανάστες και αιτούντες άσυλο χωρίς κανένα κατάλυμα και 3.000 διαμένουν σε άσυλα και ιδρύματα. Εφόσον δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, στον συνολικό αυτό αριθμό, δεν περιλαμβάνονται όσοι διαμένουν σε επισφαλείς κατοικίες ούτε όσοι διαβιούν σε ανεπαρκή-ακατάλληλα καταλύματα.⁴

Το πρόβλημα των αστέγων αποκτά ακόμη μεγαλύτερη διάσταση, αν αναλογιστεί κανείς ότι η χώρα μας, με βάση τα στοιχεία της Απογραφής 2001 της ΕΣΥΕ, διαθέτει αρκετά υψηλό δείκτη ιδιοκατοίκησης –της τάξης του 77%– σε σύγκριση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, αλλά το 1/3 των νοικοκυριών διαμένει σε κατοικίες με ανεπαρκείς συνθήκες στέγασης.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχει ήδη αναγνωριστεί η αναγκαιότητα της αποτελεσματικής συλλογής δεδομένων, ως ένα συστατικό στοιχείο μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για την πρόληψη ή την αντιμετώπιση των αναγκών των αστέγων. Στη χώρα μας, τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία δεν επιτρέπουν να διαφανούν οι πραγματικές διαστάσεις του προβλήματος. Για το λόγο αυτό πρέπει να οργανωθεί ένα σύστημα συλλογής πληροφοριών σε εθνικό επίπεδο, το οποίο θα αποτελέσει τη βάση για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των πολιτικών σχετικά με το πρόβλημα των αστέγων.

Η ταυτότητα των αστέγων

Τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας, έχει διεξαχθεί μικρός αριθμός ερευνών για τους άστεγους και τις διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού τους τόσο από ΜΚΟ όσο και από κοινωνικές υπηρεσίες των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, που υλοποιούν προγράμματα στήριξης αυτών. Αν και το δείγμα

των ερευνών αυτών δεν είναι αντιπροσωπευτικό, σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό των αστέγων, εν τούτοις τα αποτελέσματα είναι χρήσιμα, εφόσον σκιαγραφούν τα χαρακτηριστικά τους, το ψυχοκοινωνικό τους προφίλ, τα αίτια που τους οδήγησαν στην απώλεια της μόνιμης στέγης τους καθώς και τις συνθήκες διαβίωσής τους.

Ενδεικτικά παρουσιάζεται μια επιλογή από κάποια ενδιαφέροντα ευρήματα δύο πρόσφατων σχετικών ερευνών, τα οποία, αν και δεν είναι συγκρίσιμα μεταξύ τους, επιβεβαιώνουν την ανάγκη στήριξης αυτής της ομάδας πληθυσμού για την εξασφάλιση στέγης και κάλυψης των βασικών καθημερινών αναγκών διαβίωσης.

Ως προς τη δημογραφική τους σύνθεση, προκύπτει ότι η πλειοψηφία των αστέγων είναι άνδρες παραγωγικής ηλικίας, άγαμοι ή χωρισμένοι. Τα αίτια απώλειας της στέγης αποτελούν συνδυασμό παραγόντων, με επικρατέστερους το οικονομικό πρόβλημα και την ανεργία, ενώ ακολουθούν οι προσωπικοί/οικογενειακοί λόγοι και η εξάρτηση από ουσίες. Επίσης τα άτομα αυτά εμφανίζουν έντονη ψυχοπαθολογία και βιώνουν πολύ δύσκολες συνθήκες διαβίωσης, εφόσον το μεγαλύτερο ποσοστό τους μένει στην ύπαιθρο ή σε εγκαταλειμμένα κτίρια και στηρίζεται για τη διατροφή του στα συσσίτια της εκκλησίας ή των δήμων.

Από την έρευνα, που διεξήγαγε η ΜΚΟ Κλίμακα⁵ σε 200 άστεγους χρήστες υπηρεσιών σε τρία μεγάλα αστικά κέντρα, με θέμα τις συνθήκες διαβίωσης στο δρόμο και το ψυχοκοινωνικό προφίλ τους (2005-2006), προκύπτει ότι η πλειοψηφία είναι άνδρες (75%), με μέση ηλικία τα 47 χρόνια. Ως προς το επίπεδο εκπαίδευσης, το 9,3% είναι αναλφάβητο, το 33,3% έχει πρωτοβάθμια εκπαίδευση, το 23% έχει τελειώσει το γυμνάσιο και αντίστοιχο ποσοστό το λύκειο, ενώ το 11% έχει πτυχίο ΑΕΙ ή ΤΕΙ. Ως προς την οικογενειακή τους κατάσταση οι μισοί περίπου είναι άγαμοι, και το 46% αυτών χωρισμένοι, σε διάσταση, ή σε κατάσταση χηρείας. Το 42% έχει παιδιά και μόνο το 25% έχει συγγενείς, που διατίθενται να τους βοηθήσουν. Σχετικά με το διάστημα παραμονής τους στο δρόμο, το 37,7% διαβιώνει εκτός στέγης έως ένα χρόνο, ενώ το 46,5%

⁴ Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, το 2001, το 43,8 περίπου του συνολικού αριθμού κατοικιών στη χώρα δεν διαθέτει κεντρική θέρμανση, το 1,2% κουζίνα και το 3,9% μπάνιο εντός της κατοικίας. Επιπλέον, 5.600 νοικοκυριά με 6+ μέλη διαβιούν σε συνθήκες που υπερβαίνουν το ανώτατο επιτρεπτό όριο των 3 ατόμων ανά δωμάτιο.

⁵ Η ΜΚΟ Κλίμακα έχει αξιόλογη ερευνητική εμπειρία ως προς τον πληθυσμό των αστέγων, τόσο με τα άτομα που διαμένουν στο δρόμο (δείγμα 96 άτομα) όσο και με άστεγους χρήστες υπηρεσιών (δείγμα 200 άτομα).

περισσότερο από τρία χρόνια. Οι μισοί περίπου (50,3%) δηλώνουν ότι έμειναν χωρίς στέγη λόγω ανεπαρκών οικονομικών πόρων, σε ποσοστό 46,4% λόγω ανεργίας, 35,4% λόγω ανεπαρκούς στήριξης από την οικογένεια, 16,6% λόγω διαζυγίου/χωρισμού και 13,3% λόγω χρήσης ουσιών. Επιπλέον, η ψυχική νόσος είναι η μία από τις αιτίες για την απώλεια στέγης (7,7%), ενώ με παρόμοια ποσοστά ακολουθούν η κατάσχεση κατοικίας και η αποφυλάκιση (6,6%). Το 25% των αστέγων έχει παραμείνει στη φυλακή, με μέσο χρόνο παραμονής 29 μήνες και το 20% έχει νοσηλευτεί για πρόβλημα σχετικό με την ψυχική υγεία. Το 14% αναφέρει ότι το τελευταίο διάστημα έχει κάνει χρήση ναρκωτικών και το 34% χρήση αλκοόλ. Το 76% αναφέρει ότι έχει πέσει θύμα ληστείας και διάρρηξης κατά το διάστημα της παραμονής του στο δρόμο και το 59% νοιώθει ανασφάλεια κατά τη διάρκεια της νύχτας. Το 55% αξιολογεί την υγεία του ως πολύ κακή ή απλώς κακή και το 58% δεν έχει καμία ασφαλιστική κάλυψη υγείας. Ενδιαφέρον και συγχρόνως αισιόδοξο είναι το εύρημα ότι το 66% πιστεύει ότι κάποια στιγμή θα μπορέσει να ξεφύγει από την κατάσταση στην οποία βρίσκεται.

Από τα δεδομένα της προκαταρκτικής έρευνας για τη διαβίωση των αστέγων στο Δήμο Πειραιά (2003), στο πλαίσιο της λειτουργίας του κοινωνικού ξενώνα του Ελληνικού Ερυθρού Σταυρού, σε δείγμα 107 ατόμων, προέκυψε ότι το 15% του δείγματος ήταν αλλοδαποί, το 10% γυναίκες και σχεδόν όλοι (98%) ήταν άτομα παραγωγικής ηλικίας. Ως προς την οικογενειακή τους κατάσταση, οι μισοί ήταν άγαμοι (51%), το 31% διαζευγμένοι ή σε διάσταση, το 7% σε χηρεία, ενώ το 11% έγγαμοι. Ως λόγους απώλειας της στέγης αναφέρονται κατά 58% την απώλεια της εργασίας, κατά 30% προσωπικούς οικογενειακούς λόγους, κατά 12% τη χρήση ουσιών και κατά 10% λόγους υγείας. Όσον αφορά τον τόπο διανοκτέρευσης, το 63% διέμενε σε υπαίθριους χώρους, το 24% σε εγκαταλειμμένα κτίρια, το 5% σε εγκαταλειμμένα αυτοκίνητα, ενώ ποσοστό 8% φιλοξενείτο προσωρινά. Το 71% κατέφευγε για βοήθεια στην εκκλησία, το 9% στις κοινωνικές υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και το 11% σε ιδιώτες. Το 73% του δείγματος ήταν ανασφάλιστοι. Πολύ σημαντικό είναι ότι οι μισοί άστεγοι περίπου (48%) επιθυμούσαν βοήθεια για να βρουν εργασία, ένα ποσοστό 15% επιθυμούσε υλική βοήθεια,

ένα παρόμοιο ποσοστό 14% βοήθεια για εύρεση στέγης και το 6% του δείγματος επιθυμούσε ψυχολογική στήριξη.

Άστεγοι και κοινωνική πολιτική

Στο πλαίσιο διερεύνησης του τρόπου με τον οποίο η κοινωνική πολιτική στη χώρα μας ανταποκρίνεται στη διαμορφούμενη πραγματικότητα, διαπιστώνεται έλλειψη οργανωμένου σχεδίου αντιμετώπισης του κοινωνικού προβλήματος των αστέγων καθώς και έλλειψη ειδικού θεσμικού πλαισίου, το οποίο να αναγνωρίζει τους άστεγους ως ευάλωτη ομάδα πληθυσμού, που χρειάζεται ειδική στήριξη.

Το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης στο πλαίσιο της άσκησης πολιτικής για την κοινωνική αλληλεγγύη, μέσω της Διεύθυνσης Κοινωνικής Αντίληψης και Αλληλεγγύης και του Τμήματος Προστασίας Ευπαθών Ομάδων, οργανώνει και επιβλέπει αρκετές υπηρεσίες, που απευθύνονται και στην ομάδα των αστέγων. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται τα Κέντρα Κοινωνικής Στήριξης και οι Ξενώνες προσωρινής φιλοξενίας του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθώς και οι δομές και δράσεις κοινωνικής αλληλεγγύης για συγκεκριμένες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες.⁶

Οι περιορισμένες υπάρχουσες δομές δεν επαρκούν για την κάλυψη των επείγουσών αναγκών στέγασης όλων των ατόμων σε κίνδυνο, τόσο σε επίπεδο πρόληψης όσο και αποκατάστασης. Συγκεκριμένα, υπάρχει σοβαρή έλλειψη ξενώνων βραχείας φιλοξενίας για άτομα χωρίς στέγη, ειδικά στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα, Αθήνα και Θεσσαλονίκη.

Επίσης, πρέπει να αναφερθεί ότι οι νομοθετικές ρυθμίσεις για την παροχή επιδομάτων, υπηρεσιών στήριξης, ή άλλων διευκολύνσεων ειδικά για τους άστεγους είναι πάρα πολύ περιορισμένες. Μόνο στην περίπτωση που πληρούν τα κριτήρια και έχουν τη δυνατότητα παράλληλα να ενταχθούν στα γενικότερα προγράμματα στήριξης άλλων ευάλωτων ομάδων (π.χ. των απόρων, των Αμεα, των μονογονεϊκών οικογενειών κλπ.), μπορούν να επωφεληθούν κάποιων κοινωνικών παροχών. Για το λόγο αυτό, η στήριξη των αστέγων γίνεται κατά

⁶ Π.χ. προγράμματα προσωρινής φιλοξενίας σε πρόσφυγες αιτούντες άσυλο, προγράμματα για κοινωνικά αδύναμους που πλήττονται από θεομηνίες, για παλιννοστούντες Έλληνες, Έλληνες τσιγγάνους, κ.ά.

κύριο λόγο από μη Κυβερνητικές και εθελοντικές Οργανώσεις, κοινωνικές υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και την Εκκλησία και όχι από κρατικούς προνοιακούς φορείς.

Όσον αφορά τη στεγαστική πολιτική, ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (Ο.Ε.Κ.) αποτελεί το κύριο όργανο άσκησης κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής στη χώρα μας, εφόσον με την εφαρμογή των προγραμμάτων του συνεργεί στην κοινωνική ένταξη, όσων κινδυνεύουν από περιθωριοποίηση, κοινωνική απομόνωση και αποκλεισμό. Υλοποιεί προγράμματα για δικαιούχους εργαζόμενους και συνταξιούχους του ιδιωτικού τομέα,⁷ που πληρούν καθορισμένα κριτήρια και αντιμετωπίζουν έντονες κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες, όπως πολύτεκνοι, άγαμες μητέρες, άτομα με αναπηρία κλπ. Σε αυτούς χορηγεί άτοκα δάνεια αγοράς ή έτοιμες κατοικίες καθώς και επιδότηση ενοικίου σε οικογένειες με χαμηλά εισοδήματα, για την αντιμετώπιση των έντονων προβλημάτων διαβίωσης. Τα προγράμματα αυτά όμως, λόγω προβλημάτων στο σχεδιασμό και στην υλοποίησή τους, σε συνδυασμό με τον αποσπασματικό τους χαρακτήρα δεν καλύπτουν τις υπάρχουσες ανάγκες. Πρέπει να αναφερθεί ότι μεγάλος αριθμός ατόμων, όπως οι ανασφάλιστοι, οι άνεργοι, οι νέοι εργαζόμενοι χωρίς τον απαιτούμενο αριθμό ημερομισθίων, οι αυτοαπασχολούμενοι και οι αγρότες δεν δικαιούνται των στεγαστικών παροχών του Ο.Ε.Κ.

Ωστόσο, ενώ τα περιορισμένα αυτά προγράμματα λειτουργούν προληπτικά εξασφαλίζοντας στέγη σε άτομα με χαμηλά εισοδήματα, το κράτος αδυνατεί να εξασφαλίσει το δικαίωμα στην κατοικία στα άτομα που είναι ήδη άστεγα. Επίσης, η αρμόδια Διεύθυνση Οικιστικής Πολιτικής και Κατοικίας (τμήμα Στεγαστικής Πολιτικής) του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής εφαρμόζει προγράμματα στεγαστικής αποκατάστασης μόνο για επείγουσες περιπτώσεις φυσικών καταστροφών (σεισμούς, πυρκαγιές) καθώς και προγράμματα οικονομικής ενίσχυσης των δράσεων των ΟΤΑ, που αποβλέπουν στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων στους Τσιγγάνικους καταυλισμούς.

Ενώ στο Ελληνικό Σύνταγμα (του 1975/1986/2001/2008), στη διάταξη που αφορά στην προστασία του δικαιώματος στην κατοικία

(άρθρο 21 παρ. 4) κατοχυρώνεται το δικαίωμα στέγασης, δεν υπάρχει θεσμοθετημένη υποχρέωση της κεντρικής ή τοπικής διοίκησης για την κάλυψη των αναγκών στέγασης για άτομα, που δεν έχουν κατοικία ή ζουν σε ανεπαρκή καταλύματα.

Το κοινωνικό δικαίωμα για στέγαση κατοχυρώνεται με αρκετά αόριστη και χαλαρή διατύπωση στο άρθρο 21 παρ.4: «η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του κράτους». Κατά την έννοια της διάταξης αυτής, ο συντακτικός νομοθέτης δεν εννοεί οπωσδήποτε την κτήση εμπράγματος δικαιώματος ιδιοκτησίας (αν και αυτό θα αποτελούσε την πιο πλήρη και οριστική επίλυση του στεγαστικού προβλήματος των αστέγων), αλλά γενικά την εξασφάλιση στέγης, έστω με τη μορφή μίσθωσης ή δωρεάν παραχώρησης. Η κατοικία αυτή πρέπει πάντως να πληρεί τους ελάχιστους όρους αξιοπρεπούς διαβίωσης και να ανταποκρίνεται στα ελάχιστα αποδεκτά στεγαστικά πρότυπα.

Το δικαίωμα απόκτησης κατοικίας, ανήκει στα κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία προϋποθέτουν την παροχή υπηρεσιών ή οικονομικών ή άλλων αγαθών εκ μέρους της Πολιτείας για την ικανοποίηση ορισμένου συμφέροντος του δικαιούχου. Η καθέρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Ελληνικό Σύνταγμα δεν θεμελιώνει, επιδιώξιμη δικαστικώς (αγωγή) αξίωση. Συνήθως χρειάζεται η μεσολάβηση του κοινού νομοθέτη για να ενεργοποιηθεί, συγκεκριμενοποιηθεί και εξειδικευθεί το κανονιστικό περιεχόμενο των συνταγματικών διατάξεων που θεσπίζουν κοινωνικά δικαιώματα. Τούτο συμβαίνει ακριβώς λόγω της φύσης των κοινωνικών δικαιωμάτων, που έγκειται σε παροχές βιοτικών αγαθών ή υπηρεσιών εκ μέρους του κράτους, οι οποίες προϋποθέτουν αναδιανομή πόρων και εισοδημάτων, αλλά και την ύπαρξη αντικειμενικής δυνατότητας εκ μέρους του για τη διάθεση αντίστοιχων χρηματικών ή άλλων μέσων.

Υπ' αυτήν την έννοια, η εφαρμογή ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου κοινωνικού δικαιώματος τελεί υπό την επιφύλαξη της διάθεσης αντίστοιχων πόρων από τους ασκούντες την κρατική εξουσία. Πάντως, η αξιολόγηση των δυνατοτήτων, των προτεραιοτήτων, του είδους και της έκτασης των παροχών, καθώς και η πρακτική ιεράρχησή τους, εναπόκεινται στο νομοθέτη, ουσιαστικά όμως κατά πρώτο λόγο στην Κυβέρνηση, η οποία, είναι αρμόδια

⁷Ανάλογα στεγαστικά περιέχονται στους δημοσίους υπαλλήλους από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

να καθορίζει την πολιτική του κράτους. Κατά συνέπεια, τα άτομα, που στερούνται κατοικίας ή ζουν σε ανεπαρκή, επισφαλή καταλύματα, δεν μπορούν να απαιτήσουν από την Πολιτεία στήριξη για την κάλυψη των αναγκών στέγασής τους.

Όσον αφορά την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η έλλειψη στέγης είναι ένα από τα κύρια προβλήματα, που συμπεριλαμβάνεται στη Στρατηγική για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ενσωμάτωση. Το Μάρτιο του 2006, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε το νέο πλαίσιο για την κοινωνική προστασία και τη διαδικασία κοινωνικής ενσωμάτωσης. Μεταξύ των νέων κοινών στόχων της Ε.Ε. για την κοινωνική ενσωμάτωση συμπεριλαμβάνεται και ο στόχος της «διασφάλισης πρόσβασης για όλους σε απαιτούμενους πόρους, δικαιώματα και υπηρεσίες για την συμμετοχή στην κοινωνία, την πρόληψη και την αντιμετώπιση του αποκλεισμού και την καταπολέμηση κάθε μορφής διάκρισης, που οδηγεί στον αποκλεισμό». Επίσης, μεταξύ των βασικών προτεραιοτήτων πολιτικής, που έχουν τεθεί από τις χώρες της Ε.Ε. στα Εθνικά Σχέδια Δράσης για τον κοινωνικό αποκλεισμό (Κοινή Έκθεση, 2006) αναφέρεται: «Εξασφάλιση αξιοπρεπούς κατοικίας: Ορισμένα κράτη-μέλη αποδίδουν ιδιαίτερη προσοχή στη βελτίωση των συνθηκών στέγασης. Σε άλλα, στην ανάγκη αντιμετώπισης της έλλειψης κοινωνικής κατοικίας για τις ευάλωτες ομάδες. Πολλά κράτη-μέλη αναπτύσσουν πιο ολοκληρωμένες προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση του προβλήματος των αστέγων».

Στη χώρα μας, τα τελευταία χρόνια, τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕΝ), όπου κωδικοποιούνται όλα τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, προέβλεπαν δράσεις για τις πλέον ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, τους μετανάστες, τους τσιγγάνους, τους χρήστες ναρκωτικών ουσιών, τα οροθετικά άτομα, τους αποφυλακισμένους, τους ανήλικους παραβάτες, που δυνητικά αποτελούν τον άστεγο πληθυσμό της χώρας, ώστε να εξασφαλιστεί η πρόσβαση όλων σε μια αξιοπρεπή και υγιεινή κατοικία καθώς και στις απαιτούμενες βασικές υπηρεσίες, που προϋποθέτουν μια ομαλή ζωή στην κατοικία αυτή.

Συγκεκριμένα, στο ΕΣΔΕΝ 2005-2006 αναγνωριζόταν ότι «η ανθεκτικότητα της οικογενειακής δομής δεν αναιρεί το γεγονός ότι

υπάρχουν ομάδες του πληθυσμού, που για διάφορους λόγους έχουν τεθεί εκτός του προστατευτικού ιστού της και κρίνεται αναγκαία η υιοθέτηση στοχευμένων δράσεων για την κοινωνική τους ένταξη». Επίσης, μετά από μελέτη των ποσοτικών και ποιοτικών διαστάσεων του προβλήματος των αστέγων, προβλεπόταν να σχεδιαστεί συγκεκριμένο πιλοτικό πρόγραμμα, σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη που θα περιλάμβανε προσωρινή φιλοξενία, συμβουλευτική στήριξη, συνοδευτικές υποστηρικτικές υπηρεσίες και κοινωνική ένταξη ή επανένταξη των αστέγων. Ενώ στην Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010 προβλέπονται δράσεις για την κοινωνική ένταξη των ΑμεΑ, των μεταναστών και ατόμων/ομάδων κοινωνικά ευάλωτων λόγω πολιτισμικών χαρακτηριστικών, δεν υπάρχει καμία αναφορά ειδικά στους άστεγους.

Στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013, αναγνωρίζεται ότι «το σύστημα κοινωνικής αλληλεγγύης χαρακτηρίζεται από θεσμικές ελλείψεις και ανεπάρκειες στο επιχειρησιακό επίπεδο. Η βασική ανεπάρκεια είναι η ανεπιτυχής ενσωμάτωση των ευαίσθητων πληθυσμιακών ομάδων μέσω ενεργών πολιτικών, καθώς και η περιορισμένη λειτουργικότητα των προγραμμάτων πρόληψης και ανοιχτής φροντίδας, σύμφωνα με τις αντίξοες δημογραφικές εξελίξεις». Η ανεπάρκεια των μέτρων για την αντιμετώπιση του προβλήματος των αστέγων, όπως ήδη αναφέρθηκε, προκύπτει και από το γεγονός ότι στα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση δεν υπάρχει στρατηγική πολιτικής, που να προσανατολίζεται ειδικά στο πρόβλημα της έλλειψης στέγης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λαμβάνοντας υπόψη ότι το πρόβλημα των αστέγων αναγνωρίστηκε ως προτεραιότητα από το Συμβούλιο *Απασχόληση, Κοινωνική Πολιτική, Υγεία και Καταναλωτές* το 2005 και ότι αποτελεί επίσης προτεραιότητα υπό τον στόχο *ενεργός ενσωμάτωση* της στρατηγικής κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ενσωμάτωσης της Ε.Ε., αναγνωρίζει ότι «η πρόσβαση σε κατάλληλη στέγαση αποτελεί θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα και η πρόσβαση σε κατάλυμα αποτελεί συχνά το πρώτο βήμα προς επαρκείς και βιώσιμες λύσεις για τη στέγαση ανθρώπων, που βιώνουν την απόλυτη φτώχεια και τον αποκλεισμό. Επίσης, λαμβάνοντας υπόψη ότι το πρόβλημα των αστέγων του δρόμου,

ως η πιο εμφανής μορφή αστέγων, μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά μόνον ως μέρος ευρύτερης συνολικής στρατηγικής, καλεί την Επιτροπή να αναπτύξει ευρωπαϊκό ορισμό-πλαίσιο για τους άστεγους, να συγκεντρώσει συγκρίσιμα και αξιόπιστα στατιστικά δεδομένα και να παρέχει ετήσιες ενημερώσεις σχετικά με τις δράσεις και την πρόοδο των κρατών μελών της Ε.Ε. για την εξάλειψη του προβλήματος αυτού».

Τον Απρίλιο του 2008, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε ένα Ψήφισμα (111-2007), σχετικά με την εξάλειψη του προβλήματος των αστέγων που ζουν στο δρόμο, ζητώντας από όλες τις χώρες-μέλη να λάβουν σχετικά μέτρα. Συγκεκριμένα, «λαμβάνοντας υπόψη ότι το πρόβλημα των αστέγων αποτελεί προτεραιότητα για την επίτευξη του στόχου ενεργός ενσωμάτωση της στρατηγικής κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ενσωμάτωσης της Ε.Ε., κάλεσε το Συμβούλιο να συμφωνήσει σε μια ευρεία δέσμευση της Ε.Ε. για την εξάλειψη του προβλήματος των αστέγων που ζουν στο δρόμο έως το 2015». Η χώρα μας προσυπέγραψε το ψήφισμα αυτό το έτος 2008 (P6_TA(2008)0163).

Προγράμματα στήριξης των αστέγων

Όπως ήδη προέκυψε από τα προαναφερθέντα, οι άστεγοι δεν έχουν επίσημα αναγνωριστεί ως ομάδα-στόχος της κοινωνικής πολιτικής, με συνέπεια την έλλειψη πολιτικών και αποτελεσματικών μέτρων, προσανατολισμένων στην αντιμετώπιση του αποκλεισμού από την κατοικία. Την έλλειψη αυτή προσπαθούν να καλύψουν αρκετοί φορείς, που υλοποιούν προγράμματα στήριξης των αστέγων σε τοπικό επίπεδο, προσφέροντας πράγματι αξιόλογο έργο.

Στην ενότητα αυτή, κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια συνοπτική παρουσίαση των κυριότερων φορέων, που δραστηριοποιούνται στην υποστήριξη της ευπαθούς αυτής κοινωνικής ομάδας. Οι μη Κυβερνητικές και Εθελοντικές Οργανώσεις, η τοπική αυτοδιοίκηση, και οι άλλοι φορείς, στους οποίους γίνεται ενδεικτική αναφορά στη συνέχεια, δεν εξαντλούν σε καμία περίπτωση όλο τον κατάλογο των εμπλεκόμενων φορέων στον τομέα υποστήριξης των αστέγων. Επιπροσθέτως δεν γίνεται αναλυτική παρουσίαση του συνολικού εύρους του σημαντικότητας του έργου που επιτελούν.

Οι κυριότερες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, που εφαρμόζουν προγράμματα για τους άστεγους είναι οι εξής:

Η «Κλίμακα», στο πλαίσιο των δράσεων της κατά του κοινωνικού αποκλεισμού, ασχολείται ενεργά με το πρόβλημα της εκτός στέγης διαβίωσης, υλοποιώντας ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα παροχής εξειδικευμένων υπηρεσιών στήριξης στους άστεγους. Το πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει έρευνα, πρόληψη, ευαισθητοποίηση, κάλυψη των βασικών αναγκών επιβίωσης και παροχή υπηρεσιών για την ψυχοκοινωνική ενδυνάμωση, αποκατάσταση και επανένταξη των αστέγων στον κοινωνικό ιστό. Επίσης, προσφέρει ιατρικές και ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες, ειδική υποστήριξη και φροντίδα σε ευπαθή άτομα, που χρειάζονται συστηματική παρέμβαση. Το Πρόγραμμα Στήριξης Αστέγων περιλαμβάνει τη λειτουργία της μονάδας παρέμβασης για τους άστεγους, του Κέντρου Ημέρας Αστέγων, καθώς και του Ξενώνα βραχύχρονης φιλοξενίας, του μοναδικού που φιλοξενεί ψυχιατρικά περιστατικά. Στο πλαίσιο του προγράμματος λειτουργεί εργαστήριο κοινωνικής οικονομίας, με στόχο την καλλιέργεια προοπτικών, μέσω της ψυχοκοινωνικής στήριξης και της εργασιακής κινητοποίησης, ώστε να προωθηθούν οι άστεγοι ανάλογα με τις δυνατότητές τους σε δομές επαγγελματικής ένταξης.

Η «Praksis», με στόχο την ολιστικού χαρακτήρα ενδυνάμωση και επανένταξη οικονομικά και κοινωνικά αποκλεισμένων ομάδων, με την υλοποίηση του προγράμματος *Στέγη*, παρέχει υπηρεσίες προσωρινής στέγασης, διατροφής, ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, νομικής συμβουλευτικής και ενίσχυσης του επιπέδου ένταξης στις ιδιαίτερα ευπαθείς ομάδες των αιτούντων άσυλο (μονογονεϊκές οικογένειες, ασυνόδευτες μητέρες, θύματα βασανιστηρίων). Επίσης με βάση τα δυο πολυϊατρεία στην Αθήνα και Θεσσαλονίκη, προσφέρει άμεση δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, ψυχολογική και νομική υποστήριξη σε άστεγους, άπορους, ανασφάλιστους, νεο-αφιχθέντες αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες και μετανάστες, παλιννοστούντες, παιδιά των φαναριών, αποφυλακισμένους καθώς και σε άλλες κοινωνικά και οικονομικά αποκλεισμένες ομάδες.

Η «ΑΡΣΙΣ», εξειδικευμένη στην κοινωνική υποστήριξη των νέων και στην προάσπιση των δικαιωμάτων τους, έχει ως αποστολή την ανάληψη δράσης για την πρόληψη και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού

των νέων, με έμφαση στις ηλικίες 15 έως 21 ετών. Στο πλαίσιο της λειτουργίας της, μεταξύ άλλων, αναπτύσσει δράσεις στο θέμα της στέγασης, με στόχο τόσο τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των αστέγων όσο και την επανένταξή τους στην κοινωνία.

Η «Αλληλεγγύη» της Εκκλησίας της Ελλάδος, με τη συνεργασία των κατά τόπους Μητροπόλεων, στο πλαίσιο του φιλανθρωπικού της έργου υλοποιεί προγράμματα κοινωνικο-οικονομικής ενίσχυσης των λιγότερο ευνοούμενων κοινωνικών ομάδων. Μεταξύ άλλων, λειτουργεί τον ξενώνα «Ανακούφιση» για τους άστεγους, και τον ξενώνα «Στοργή» για τις κακοποιημένες γυναίκες και τα παιδιά. Με τη συνεργασία της Ιεράς Αρχιεπισκοπής και του Δήμου Αθηναίων, αναπτύσσονται κοινά προγράμματα σίτισης, όπου καθημερινά μοιράζονται 1.600 μερίδες φαγητού σε άστεγους, αλλοδαπούς, εξαρτημένους από ουσίες και άπορους. Επίσης, η Υπηρεσία Χριστιανικής Αλληλεγγύης ασχολείται με το κοινωνικό και φιλανθρωπικό έργο της Ιεράς Αρχιεπισκοπής Αθηνών, εφαρμόζοντας προγράμματα, που απευθύνονται σε όλες τις ευάλωτες ομάδες πληθυσμού, μέσω των Ενοριακών Φιλόπτωχων Ταμείων. Μεταξύ άλλων, τα κέντρα ενοριακής αγάπης, που προσφέρουν καθημερινά σίτιση με 2.900 μερίδες φαγητού ημερησίως, η κινητή μονάδα διανομής φαγητού σε αστέγους, η «Κιβωτός Αγάπης», το πρόγραμμα «ΤΑΒΙΘΑ» που παρέχει είδη υγιεινής κ.ά.

Εκτός από τις παραπάνω Μ.Κ.Ο., το «Ίδρυμα Αστέγων» του Δήμου Αθηναίων έχει θέσει ως βασικό σκοπό των προγραμμάτων του την αντιμετώπιση των προβλημάτων των αστέγων, που για οποιονδήποτε λόγο βρίσκονται χωρίς στέγη, ή δεν διαθέτουν οι ίδιοι ή οι οικογένειές τους ασφαλή κατοικία επαρκούς επιπέδου καθώς και την ανάπτυξη μηχανισμών καταπολέμησης των παραγόντων, που οδηγούν τις ευπαθείς ομάδες πληθυσμού στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Επίσης από την Κοινωνική Υπηρεσία του Ίδρυματος Αστέγων παρέχεται συμβουλευτική-ψυχολογική στήριξη καθώς και κινητοποίηση για την αποκατάσταση και την επανένταξη των αστέγων.

Το «Κέντρο Υποδοχής Αστέγων» του Δήμου Αθηναίων (Κ.Υ.Α.Δ.Α.) αναπτύσσει πρωτοποριακές δράσεις κοινωνικού χαρακτήρα, σε συνεργασία με δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, για την ανακούφιση των αστέγων και την αντιμετώπιση της φτώχειας, παρέχοντας υπηρεσίες, που καλύπτουν το σύνολο των πρω-

τογενών αναγκών (σίτιση, στέγαση, ένδυση, υπόδηση, πρωτοβάθμια ιατροφαρμακευτική περίθαλψη). Συγκεκριμένα, παρέχει καθημερινά από το Κέντρο Σίτισης του Ίδρυματος 1.500 μερίδες φαγητού σε άπορους και άστεγους, Έλληνες και αλλοδαπούς. Ακόμη, διαθέτει δύο ξενώνες, στους οποίους παρέχεται βραχεία φιλοξενία σε 180 άτομα 18-65 ετών, κατόχους ελληνικής ταυτότητας και λειτουργεί το κοινωνικό φαρμακείο, το κοινωνικό παντοπωλείο και η αθηναϊκή αγορά για την κάλυψη των αναγκών των ατόμων που αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα.

Ο τομέας Κοινωνικής Πρόνοιας του Ελληνικού Ερυθρού Σταυρού, σε συνεργασία με το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης παρέχει φιλοξενία προσωρινής διάρκειας, έως 6 μηνών, στον Κοινωνικό Ξενώνα σε άστεγους. Το πρόγραμμα στοχεύει επίσης στην παροχή υπηρεσιών σίτισης, ψυχοκοινωνικής στήριξης, νοσηλευτικής φροντίδας, βοήθειας των αστέγων, με προοπτική την κοινωνική και επαγγελματική τους αποκατάσταση, ώστε να αποφευχθεί η μονιμότητα της παραμονής και η ασυλοποίησή τους. Για το σκοπό αυτό αναπτύσσονται στοχευμένες υποστηρικτικές δράσεις, για την ανάπτυξη μηχανισμών πρόληψης, την άρση των εμποδίων και την αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού.

Συμπεράσματα - Προτάσεις

Η έλλειψη στέγης θεωρείται ακραία έκφραση του κοινωνικού αποκλεισμού και συνδέεται με την εξαθλίωση και τη φτώχεια ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, για τις οποίες δεν υπάρχει επαρκής κοινωνική προστασία. Οι άστεγοι, εφόσον αποστερούνται της απολαβής του βασικότερου κοινωνικού δικαιώματος, του δικαιώματος στη στέγαση, βιώνουν τις επιπτώσεις του κοινωνικού αποκλεισμού σε μεγαλύτερο βαθμό από τις άλλες ευπαθείς ομάδες πληθυσμού, εφόσον παράλληλα περιορίζονται και στην πρόσβασή τους σε κοινωνικά αγαθά και υπηρεσίες.

Το γεγονός ότι στη χώρα μας δεν υπάρχει σύστημα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, που να λειτουργεί ως δίχτυ ασφαλείας και να εξασφαλίζει ένα ελάχιστο εισόδημα στις ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες και με τον τρόπο αυτό να συμβάλει ουσιαστικά στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, συντελεί στην παγίωση του προβλήματος. Η έλλειψη στέγης αποτελεί ισχυρό αποσταθεροποιητικό παράγοντα της

ζωής του ατόμου, δεδομένου ότι σχετίζεται κατά κύριο λόγο με την απώλεια της εργασίας του, με την εξασθένηση των οικογενειακών και κοινωνικών δεσμών, με την εμφάνιση προβλημάτων σωματικής και ψυχικής υγείας και με τον κοινωνικό στιγματισμό.

Οι πραγματικά αξιόλογες προσπάθειες των διαφόρων φορέων, της τοπικής αυτοδιοίκησης, των Μ.Κ.Ο., της Εκκλησίας, των εθελοντικών οργανώσεων, του Ερυθρού Σταυρού κλπ., περιορίζονται κύρια στην αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, όπως άμεση στεγαστική συνδρομή (προσωρινή φιλοξενία), εξασφάλιση διατροφής, ρουχισμού, υπηρεσιών προσωπικής υγιεινής, για μικρό ποσοστό του πληθυσμού των αστέγων, ενώ οι υπάρχουσες δομές παροχής κοινωνικής προστασίας από τη μεριά της πολιτείας κρίνονται ανεπαρκείς. Συνολικά, οι δράσεις αυτές είναι μεμονωμένες, αποσπασματικές και δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα στο σύνολό του, δεδομένου ότι δεν μπορούν να δώσουν έμφαση και να καλύψουν τις ανάγκες για πλήρη αποκατάσταση και επανένταξη στον κοινωνικό ιστό.

Είναι επιτακτική η ανάγκη πλέον να χαρακτηριστούν οι άστεγοι ως εύαλωτη ομάδα πληθυσμού, δεδομένου ότι αποτελούν μια από τις πλέον αδύναμες κοινωνικές ομάδες και να αποτελέσουν ομάδα-στόχο μιας ολοκληρωμένης πολιτικής, που να υλοποιείται μέσω της εξασφάλισης και διάθεσης επαρκών πόρων. Οι άστεγοι θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο ξεχωριστής μέριμνας κατά τη χάραξη και εφαρμογή πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, μέσω της διαμόρφωσης του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου, καθώς και της υιοθέτησης άμεσων εξειδικευμένων παρεμβάσεων, προκειμένου η κοινωνική πολιτική να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις πολυδιάστατες ανάγκες όλων των επί μέρους κατηγοριών των αστέγων. Το πρόβλημα είναι πολυσύνθετο και απαιτεί οργανωμένο σχέδιο πρόληψης και επανένταξης των αστέγων στον κοινωνικό ιστό, με απώτερο στόχο την σύνδεσή τους με την αγορά εργασίας.

Κατ' αρχήν πρέπει να χαρτογραφηθούν οι πραγματικές διαστάσεις του προβλήματος ώστε να εντοπιστούν και να ενεργοποιηθούν οι κατάλληλοι μηχανισμοί κάλυψης των αναγκών. Οι άστεγοι, λόγω των πολλών υποκατηγοριών, που περικλείονται στην ομάδα αυτή, βιώνουν πολυδιάστατα προβλήματα, τα οποία απαιτούν πολυδιάστατα προγράμματα επίλυσής τους. Είναι προφανές ότι οι άστεγοι μόνοι τους

αντιμέτωποι με το πρόβλημα της επιβίωσης, δεν χρειάζονται μόνο φαγητό, στέγη και περίθαλψη, δηλαδή την κάλυψη των βασικών τους αναγκών, χρειάζονται πολύπλευρη αντιμετώπιση, προσαρμοσμένη στις ιδιαιτερότητες κάθε υποκατηγορίας. Χρειάζονται δράσεις που να στοχεύουν τόσο στην εξάλειψη των αιτιών που τους οδήγησαν στην κατάσταση αυτή, όσο και παρεμβάσεις για την εξασφάλιση των προϋποθέσεων πρόσβασης στην αγορά εργασίας και την κοινωνική τους ενσωμάτωση.

Για την αποτελεσματικότερη άσκηση πολιτικής για τους αστέγους θεωρείται αναγκαία η ενεργοποίηση ενός εκτεταμένου δικτύου με τη συμμετοχή και συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων κοινωνικής φροντίδας (δημόσιων, εθελοντικών, Μ.Κ.Ο.), όπου οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, λόγω της γνώσης των προβλημάτων σε τοπικό επίπεδο, μπορούν να παίξουν πρωταγωνιστικό ρόλο στη στήριξη των αστέγων, ιδιαίτερα στις προσπάθειες επανένταξής τους στην κοινωνία.

Παράλληλα πρέπει να υπάρξει σχέδιο ευαισθητοποίησης και ενεργοποίησης των πολιτών σε ζητήματα, που σχετίζονται με τα προβλήματα και τις ανάγκες των αστέγων, ώστε να αποδυναμωθεί το στερεότυπο, που θεωρεί τους άστεγους περιθωριοποιημένα άτομα λόγω των προσωπικών τους επιλογών.

Ενώ σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, λαμβάνονται με επιτυχία μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος, η χώρα μας φαίνεται να το αγνοεί. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εφαρμόζεται με επιτυχία ο θεσμός της κοινωνικά προστατευόμενης κατοικίας (κοινωνικής κατοικίας), μέσω του οποίου προσφέρεται η δυνατότητα διαμονής μακράς διάρκειας σε όλους όσοι αντιμετωπίζουν επείγον πρόβλημα στέγης. Ο θεσμός αυτός εφαρμόζεται και ως μέσο πρόληψης και επανένταξης αστέγων. Στη χώρα μας είναι σχεδόν άγνωστος, ενώ υπάρχει μεγάλη έλλειψη ξενώνων προσωρινής φιλοξενίας, με αποτέλεσμα οι υπάρχουσες ανάγκες να μην καλύπτονται.

Οι άστεγοι, ζώντας στο περιθώριο της κοινωνικής ζωής, αποτελούν μια πρόκληση για την κοινωνική πολιτική, αλλά η χώρα μας επιδεικνύει ανυπαρξία οργανωμένου σχεδίου δράσης, πρόληψης και αποκατάστασης τού συνεχώς αυξανόμενου αριθμού τους. Δεδομένου ότι το πρόβλημα των αστέγων αναδεικνύεται στη χώρα μας περισσότερο επίκαιρο από ποτέ και ο φόβος της ανεξέλεγκτης διόγκωσής του είναι πραγματικός, δεν πρέπει

να αντιμετωπίζεται στο πλαίσιο της φιλανθρωπίας, αλλά επιβάλλεται να αποτελέσει προτεραιότητα του σχεδιασμού μιας κοινωνικής πολιτικής με συγκεκριμένους στόχους. Η αποσιώπηση του προβλήματος καθώς και η αδιαφορία για την ενεργοποίηση μηχανισμών αντιμετώπισής του, μόνο δυσάρεστες επιπτώσεις μπορεί να έχει για τη σύγχρονη ελληνική κοινωνία.

Βιβλιογραφία

- Agathidou V., 2008, *Greece – National Report: Housing Solutions for People who are homeless*, FEANTSA Annual Theme 2008 Housing and Homelessness.
- Edgar B., Meert H. (in collaboration with the correspondents of the European Observatory on Homelessness), 2006, *Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Brussels.
- Εθνικό Έγγραφο Θέσης – Ελλάδα, 2009, *Αμοιβαία Πρόοδος στο θέμα των Αστεγών μέσω της Προώθησης και της Ενίσχυσης των Συστημάτων Πληροφοριών*, MPHASIS -Mutual Progress on Homelessness through Advancing Strengthening Information Systems, (Κλίμακα : Το φαινόμενο των αστέγων στην Ελλάδα, Αθήνα 2008).
- Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εθνικών Οργανώσεων που δουλεύουν με τους άστεγους (FEANTSA), 2001, *Προωθώντας την κοινωνική ενσωμάτωση μέσω της πρόσβασης στη στέγαση*, Κείμενο Πολιτικής, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2007, *Γραπτή Δήλωση σχετικά με την εξάλειψη του προβλήματος των αστέγων που ζουν στο δρόμο* (111/2007).
- European Commission, 2007, *Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Measuring homelessness in Europe, Community Action Programme on Social Exclusion, Policy Studies Findings -8*.
www.ec.europa.eu/comm/employment_social/social_inclusion/studies_en.htm
- Λεβέντης Γ., 1976, «Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη», στο *το Σύνταγμα 1976*, Αθήνα, σ. 177-178.

- Μάνεσης Αρ., 1996, «Η προβληματική της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων στον Ευρωπαϊκό Χώρο» στον τόμο: Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, *Όψεις της προστασίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων*, Αθήνα, Βιβλιοπωλείο της Εστίας, σ. 167.
- Sapounakis A., 2005, *National Review of Statistics on Access to Housing and Homelessness, Greece-2005*, Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA), European Observatory on Homelessness, 2005, Athens.
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, 2005, *Εθνικό Σχέδιο για την Κοινωνική Ένταξη 2005-2006*, Αθήνα.
- Χρυσόγονος Κ., 2006, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.

Έντυπος και ηλεκτρονικός τύπος

- Γαρνέλη Κ., 2008, «Αόρατοι για την πολιτεία οι άστεγοι», *Ελεύθερος Τύπος*, φάκελος: οι νομάδες της Αθήνας, 17/10/2008: www.e-typos.com
- Δαμά Γ., 2008, «20.000 οι άστεγοι στην Ελλάδα», *Ελευθεροτυπία*, 23/10/2008: www.enet.gr
- Ελαφρός Γ., 2006, «Έντεκα χιλιάδες σκιές στη λαμπερή Αθήνα: Έλληνες και αλλοδαποί, γυναίκες και άντρες, άνεργοι ή οικονομικά κατεστραμμένοι, αποφυλακισμένοι και χρήστες ναρκωτικών – όλοι άστεγοι», *Η Καθημερινή*, Αφιέρωμα, 31/01/2006: www.kathimerini.gr
- Καρανάτση Ε., 2009, «Αυξάνεται η στρατιά των «αστέγων», *Η Καθημερινή*, στήλη Ελλάδα, 20/2/2009: www.kathimerini.gr
- Παπανδρέου Θ., 2003, «Το Ζήτημα της Στέγης δεμένο με την αύξηση της φτώχειας», *Η Εποχή*, στήλη Κοινωνία, 19/10/2003: www.epohi.gr
- Σαπουνάκης Α., 2007, «Εκτός εστίας», *Περιοδικό Γαλέρα*, τεύχος 22: www.galera.gr
- Βρυχέα Α., 2005, «Δικαίωμα στην πόλη και την κατοικία», *Δαίμων της Οικολογίας*, τ. 50, 6/2005.

Διευθύνσεις στο διαδίκτυο / Διαδικτυακοί τόποι

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο:

www.europarl.europa.eu

FEANTSA (European Federation of National Organization working with the Homeless) -Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Οργανώσεων που δουλεύουν με τους Αστεγούς: www.feantsa.org
www.feantsa.org/files/Members_Documents_webpage/KLIMAKA/KLIMAKA%20research_homeless_eng.ppt

Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής: www.minenv.gr

Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης: www.yyka.gov.gr/socialwelfare

Κέντρο Υποδοχής Αστεγών Δήμου Αθηναίων (Κ.Υ.Α.Δ.Α.): www.kyada.gr

ΜΚΟ PRAKSIS: www.praksis.gr

Δήμος Αθηναίων: www.cityofathens.gr

ΜΚΟ Κλίμακα: www.klimaka.org.gr
[www.klimaka.org.gr/newsite/download/s/EL_2009EthosLeaflet\[1\].pdf](http://www.klimaka.org.gr/newsite/download/s/EL_2009EthosLeaflet[1].pdf)
www.klimaka.org.gr/newsite/KoinApoK/Astegoi/Astegoi1.htm

ΜΚΟ ΑΡΣΙΣ - Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων: www.arsis.gr

ΜΚΟ Αλληλεγγύη - Εκκλησία της Ελλάδος: www.solidarity.gr

Ιερά Αρχιεπισκοπή Αθηνών: www.archdiocese.gr

Πίνακας 1

Ευρωπαϊκή Τυπολογία για την έλλειψη στέγης και τον αποκλεισμό από την κατοικία
(ETHOS –European Typology on Homelessness and Housing Exclusion)

Λειτουργικός Ορισμός			Συνθήκες Διαβίωσης		Γενικοί Προσδιορισμοί Όρων Κατοικίας	
Εννοιολογική Κατηγορία	ΑΣΤΕΓΟΙ ΣΤΟ ΔΡΟΜΟ	1	Άνθρωποι που ζουν στο δρόμο	1.1	Διαμονή σε δημόσιους ή εξωτερικούς χώρους	Διαμονή στο δρόμο ή σε δημόσιους χώρους, χωρίς το κατάλυμα να μπορεί να θεωρηθεί τόπος κατοικίας
		2	Διαμονή σε χώρους για επείγουσες περιπτώσεις	2.1	Διανυκτέρευση σε ξενώνες ύπνου	Άνθρωποι χωρίς σταθερό τόπο διαμονής, που χρησιμοποιούν για διανυκτέρευση υποβαθμισμένα καταλύματα
	ΣΤΕΡΟΥΜΕΝΟΙ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ	3	Διαμονή σε ξενώνες για άστεγους	3.1	Διαμονή σε ξενώνα για άστεγους Προσωρινή παραμονή σε ξενώνα για άστεγους Υποστηριζόμενη διαμονή σε μεταβατικό στάδιο	Ο χρόνος παραμονής ορίζεται να είναι σύντομος*
				3.2		
				3.3		
		4	Φιλοξενία σε ξενώνες γυναικών	4.1	Διαμονή σε ξενώνες για γυναίκες	Σύντομη* φιλοξενία γυναικών, που έχουν βιώσει ενδο-οικογενειακή βία
		5	Διαμονή σε κέντρα για μετανάστες πρόσφυγες	5.1	Προσωρινή φιλοξενία σε κέντρα υποδοχής για αιτούντες άσυλο	Βραχυχρόνια φιλοξενία σε χώρους υποδοχής λόγω νομικής εκκρεμότητας
	5.2	Προσωρινή φιλοξενία για μετανάστες				
	6	Πρόσωπα που φεύγουν από ιδρύματα	6.1	Εξιτήριο από σωφρονιστικά καταστήματα -Αποφυλακίζόμενοι	Δεν υπάρχει άλλη κατοικία πριν την αποφυλάκιση Παράταση της νοσηλείας λόγω της έλλειψης στέγης Δεν πιστοποιείται η ύπαρξη κατοικίας (με τη συμπλήρωση 18 ετών)	
	6.2	Εξιτήριο από Ψυχιατρεία και άλλα Νοσοκομεία				
	6.3	Λήξη φιλοξενίας σε Ιδρύματα Παιδικής Προστασίας /στέγες ανηλίκων				
	7	Πρόσωπα που λαμβάνουν μακροχρόνια υποστήριξη	7.1	Στεγαστική φροντίδα για ηλικιωμένους άστεγους	Διαμονή μακράς** διάρκειας και παροχή φροντίδας για πρώην άστεγους	
	7.2	Υποστηριζόμενη διαμονή για πρώην άστεγους				
ΑΝΘΡΩΠΟΙ ΠΟΥ ΖΟΥΝ ΣΕ ΕΠΙΣΦΑΛΕΙΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΣΤΕΓΑΣΗΣ	8	Άνθρωποι που ζουν σε επισφαλή κατοικία	8.1	Προσωρινή φιλοξενία σε συγγενείς ή φίλους από ανάγκη	Προσωρινή διαμονή σε συμβατική κατοικία αλλά όχι σε κανονική και μόνιμη λόγω έλλειψης στέγης Διαμονή χωρίς νόμιμη ενοικίαση – παράνομη κατάληψη Καταπάτηση γης χωρίς νόμιμα δικαιώματα	
			8.2	Διαμονή σε καθεστώς παράνομης ή παράτυπης υπενοικίασης		
			8.3	Παράνομη καταπάτηση γης (για στεγαστικό σκοπό)		
9	Άνθρωποι που ζουν υπό την απειλή έξωσης	9.1	Αναγκαστική έξωση με δικαστική εντολή από ενοικιαζόμενη κατοικία	Όπου εντολές για έξωση είναι σε ισχύ		
9.2	Εντολή κατάσχεσης ιδιόκτητης κατοικίας	Όπου υπάρχει δικαστική εντολή για κατάσχεση				
10	Πρόσωπα που ζουν υπό την απειλή βίας	10.1	Διαμονή στην οικογενειακή εστία με καταγεγραμμένα από την αστυνομία περιστατικά βίας	Όταν η αστυνομία λαμβάνει μέτρα για να εξασφαλίσει ασφαλή διαμονή σε θύματα ενδοοικογενειακής βίας		
ΑΝΘΡΩΠΟΙ ΠΟΥ ΖΟΥΝ ΣΕ ΑΝΕΠΑΡΚΗ /ΑΚΑΤΑΛΛΗΛΑ ΚΑΤΑΛΥΜΑΤΑ	11	Άνθρωποι που ζουν σε προσωρινά ή πρόχειρα καταλύματα	11.1	Τροχόσπιτα - Αυτοκίνητα Μη συμβατικές κατασκευές Προσωρινές κατασκευές	Δεν προορίζονται για μόνιμη διαμονή Αυτοσχέδιες κατασκευές, παραπήγματα ή παράγκες Ημι-μόνιμες κατασκευές, λυόμενα ή containers	
			11.2			
			11.3			
12	Άνθρωποι που ζουν σε ακατάλληλα καταλύματα	12.1	Κατελιμμένα κτίρια ακατάλληλα για κατοίκηση	Χώροι που θεωρούνται ακατάλληλοι για κατοίκηση σύμφωνα με την υπάρχουσα νομοθεσία		
13	Διαμονή υπερβολικά μεγάλου αριθμού ανθρώπων στον ίδιο χώρο	13.1	Υπέρβαση του ανώτατου επιτρεπτού ορίου συνωστισμού σε κατοικία	Υπέρβαση του ανώτατου επιτρεπτού εθνικού ορίου ανθρώπων ανά χρησιμοποιούμενο δωμάτιο ή επιφάνεια κατοικίας ανά άτομο		

Σημείωση: * Ως διαμονή σύντομης διάρκειας ορίζεται χρόνος λιγότερος του έτους

**Ως διαμονή μακράς διάρκειας ορίζεται χρόνος πέραν του έτους

Αυτός ο ορισμός είναι συμβατός με τους ορισμούς των απογραφών, όπως καταγράφονται στην Έκθεση του 2006 της UNESF /EUROSTAT

Πηγή: [www.klimaka.org.gr/newsite/downloads/EL_2009EthosLeaflet\[1\].pdf](http://www.klimaka.org.gr/newsite/downloads/EL_2009EthosLeaflet[1].pdf)

Πίνακας 2

Κατανομή αστέγων στην Ελλάδα ανά εννοιολογική κατηγορία σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Τυπολογία για την έλλειψη στέγης και τον αποκλεισμό από την κατοικία

Εννοιολογική κατηγορία	Λειτουργικός ορισμός	Γενικοί Προσδιορισμοί	Σύνολο
A. Άστεγοι	Άστεγοι που ζουν στο δρόμο	Χωρίς πρόσβαση σε κατάλυμα για όλο το 24ωρο/Χωρίς σταθερό τόπο διαμονής	1.665
	Άνθρωποι που διαμένουν σε νυχτερινά καταφύγια	Κατάλυμα μόνο για μία διανυκτέρευση	142
<i>Σύνολο</i>			1.807
B. Στερούμενοι κατοικίας	Άνθρωποι που διαμένουν σε ξενώνες για άστεγους	Ξενώνες αστέγων (βραχύχρονη παραμονή)	359
		Προσωρινή διαμονή/κατοικία για ανθρώπους που ζουν στο δρόμο (μακρόχρονη παραμονή)	68
	Γυναίκες ή μητέρες που διαμένουν σε ξενώνες γυναικών ή οικογενειακά καταφύγια	Ξενώνες για γυναίκες (θύματα κακοποίησης, ενδοοικογ. βίας κλπ)	77
		Ζευγάρια ή μονογονεϊκές οικογένειες που διαμένουν σε καταφύγια ή ξενώνες	24
Άνθρωποι που αποφυλακίζονται ή παίρνουν εξιτήριο από νοσοκομεία	Εξιτήριο από σωφρονιστικά καταστήματα και νοσοκομεία	446	
<i>Σύνολο</i>			974
Γ. Άτομα που διαβιούν σε μη ασφαλή /επισημασμένα καταλύματα	Άνθρωποι που διαβιούν σε μη ασφαλή / επισημασμένα καταλύματα (χωρικά ή χρονικά)	Προσωρινά φιλοξενούμενοι σε συγγενείς ή φίλους	1.856
		Παράνομη υπενοίκιαση	57
		Παράνομη χρήση χώρου ή κτιρίου/κατάληψη/χρήση εγκαταλειμμένων κτιρίων	180
		Καταπάτηση γης	110
<i>Σύνολο</i>			2.203
Δ. Άτομα που διαβιούν σε ανεπαρκή /ακατάλληλα καταλύματα	Άνθρωποι που διαμένουν σε προσωρινά /ακατάλληλα καταλύματα	Διαμονή σε τροχόσπιτα /μετακινούμενοι πληθυσμοί	348
		Διαμονή σε πρόχειρα καταλύματα (π.χ. κοντέινερ, καταυλισμοί κλπ.)	587
	Άνθρωποι που ζουν σε ακατάλληλα καταλύματα	Διαμονή σε προσωρινές κατασκευές (π.χ. σκηνές, παραπήγματα, οικισμοί θυμάτων φυσικών καταστροφών)	1.087
		Ακατάλληλα καταλύματα για διαμονή (σύμφωνα με υπάρχοντες περιορισμούς, π.χ. καταστήματα, αποθήκες, μαντριά)	714
<i>Σύνολο</i>			2.736
Γενικό Σύνολο			7.720

Πηγή: ΥΥΚΑ 2009

Πίνακας 3

Γεωγραφική κατανομή των αστέγων στην Ελλάδα σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Ταξινόγηση για την έλλειψη στέγης και τον αποκλεισμό από την κατοικία

Νομοί	Στο δρόμο	Σε νυχτερινά καταφύγια	Σε ξενώνες	Σε μη ασφαλή καταλύματα	Σε ακατάλληλα καταλύματα	Σύνολο
Αττικής	1.209	65	592	1.415	2.044	5.324
Θεσ/νίκης	234	2	87	113	116	552
Αχαΐας	18	22	64	132	179	415
Έβρου	6	-	16	235	18	275
Ιωαννίνων	10	10	22	-	70	112
Λάρισας	55	15	38	3	-	111
Υπόλοιποι Νομοί	133	28	155	305	309	930
Σύνολο	1.665	142	974	2.203	2.736	7.720

Πηγή: ΥΓΚΑ 2009.

Στόχοι και πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης στην Ελλάδα

Ναταλία Σπυροπούλου

Περίληψη

Το παρόν άρθρο επιχειρεί να παρουσιάσει συνοπτικά τις σημαντικότερες εξελίξεις που έχουν σημειωθεί κατά την τελευταία δεκαετία στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, με δεδομένο το εύρος της κοινωνικής πολιτικής, το άρθρο αναφέρεται κυρίως στις αλλαγές του ευρωπαϊκού πλαισίου άσκησης κοινωνικής πολιτικής ενώ, όσον αφορά την Ελλάδα, γίνεται μία επισκόπηση των βασικών πολιτικών και μέτρων που περιλαμβάνονται στα εθνικά σχέδια στρατηγικής μέχρι σήμερα, επικεντρώνοντας κυρίως το ενδιαφέρον στις πολιτικές και τα μέτρα που στοχεύουν άμεσα στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Σκοπός του άρθρου είναι να αποτιμηθούν συνολικά οι μέχρι σήμερα πολιτικές και να αναδειχθούν τα κύρια προβλήματα. Στο πλαίσιο αυτό, διαπιστώνεται ότι οι πολιτικές που ασκήθηκαν κατά την τελευταία δεκαετία έχουν επιτύχει πολύ λίγα ως προς τη μείωση της φτώχειας και την ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης όλων των πολιτών. Συμπεραίνεται δε ότι για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών πολιτικών και την εύρυθμη λειτουργία του κοινωνικού κράτους απαιτούνται τολμηρές παρεμβάσεις και ριζική αναδιάρθρωση των ίδιων των δομών και των μηχανισμών που το υπηρετούν.

Εισαγωγή

Από το 2000 μέχρι σήμερα έχουν πραγματοποιηθεί πολλά βήματα στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, τόσο σε ευρωπαϊκό (κυρίως), όσο και σε εθνικό επίπεδο. Αυτά δεν αφορούν μόνο παρεμβάσεις σε συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας, αλλά περιλαμβάνουν και αλλαγές στον τρόπο άσκησης της κοινωνικής πολιτικής με την υιοθέτηση νέων εργαλείων και νέων μεθόδων συντονισμού και συνεργασίας, προκειμένου να εξασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων μέσων για την επίτευξη της κοινωνικής

συνοχής. Οι εξελίξεις αυτές, θα επιχειρηθεί να αποτυπωθούν συνοπτικά παρακάτω. Ειδικότερα, για μεν την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, οι εξελίξεις αναφέρονται στο ευρύτερο στρατηγικό και πολιτικό πλαίσιο, για δε την Ελλάδα η ανάλυση επικεντρώνεται στο ίδιο το περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής και στον αντίκτυπό τους στην κοινωνική κατάσταση.

Το ευρωπαϊκό πλαίσιο κοινωνικής πολιτικής και η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού

Η ολοκλήρωση της οικονομικής ενοποίησης και η δημιουργία της ευρωζώνης, έθεσαν τις βάσεις για νέες προκλήσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η κοινωνική σύγκλιση αποτελούσε μία από αυτές. Έχοντας ως πρότυπο την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στράφηκε στη «διαμόρφωση μιας νέας Ευρώπης», μέσα από την προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης και την ανασύσταση του κοινωνικού κράτους.

Το Μάρτιο του 2000, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να εργαστούν για την επόμενη δεκαετία προκειμένου να «καταστεί η Ευρώπη η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία που θα βασίζεται στη γνώση, ικανή να προσφέρει βιώσιμη ανάπτυξη, με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή».¹ Ταυτόχρονα, κρίθηκε απαραίτητη η στροφή προς ένα νέο «ενεργητικό και δυναμικό κράτος πρόνοιας» που να μπορεί να συνδυάζει τα εξής χαρακτηριστικά:

α) ευέλικτες και καλά σχεδιασμένες κοινωνικές πολιτικές, β) παροχή προστασίας προς όλους όσοι δεν μπορούν να συμμετέχουν ενεργά ή είναι πλέον σε ηλικία συνταξιοδότησης και γ) ενεργούς πολίτες, πολίτες δηλαδή, οι οποίοι συμμετέχουν ενεργητικά στην κοινωνική και οικονομική ζωή.²

Το Συμβούλιο διατύπωσε την άποψη ότι ο αριθμός των ατόμων που ζουν στην Ε.Ε. κάτω από το όριο της φτώχειας και βρίσκονται σε κατάσταση κοινωνικού αποκλεισμού, εξακολουθεί να είναι υψηλός και ζήτησε να κατάβληθούν προσπάθειες για τη βελτίωση των

¹<http://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/1s2000el.pdf>

² Foreword by Frank Vandembroucke in Esping –Andersen (2002).

δεξιοτήτων, την προώθηση της ευρύτερης πρόσβασης στη γνώση, την αύξηση των ευκαιριών για όλους και την καταπολέμηση της ανεργίας.³ Για πρώτη φορά, οι εθνικές και ευρωπαϊκές αρχές αναγνώρισαν την ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων τομέων πολιτικής, ενώ συνειδητοποιήθηκε η αναπόφευκτη σχέση και αλληλεπίδραση των οικονομικών και νομισματικών πολιτικών με τις πολιτικές για την απασχόληση, την κοινωνική προστασία και την κοινωνική συνοχή.

Στην Ατζέντα Κοινωνικής Πολιτικής του 2000, αναφέρεται ότι η προώθηση της κοινωνικής ένταξης θα επιτευχθεί μέσω της πρόληψης και της εξάλειψης της φτώχειας και του αποκλεισμού και της προώθησης της ενσωμάτωσης και της συμμετοχής όλων των πολιτών στην οικονομική και κοινωνική ζωή.⁴ Τα κράτη μέλη συμφώνησαν ότι, στις σύγχρονες κοινωνίες, τα φαινόμενα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έρχονται σε αντίθεση με την αρχή της αειφόρου οικονομικής ανάπτυξης και την αρχή της ισότητας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη. Η Επιτροπή, αναγνωρίζοντας τις αδυναμίες των παραδοσιακών μέτρων πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, προχώρησε στην ανακάλυψη και εφαρμογή νέων μεθόδων.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας επιβεβαίωσε την απόφαση που είχε ληφθεί στη Λισσαβόνα, και πρότεινε η πολιτική καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού να βασιστεί σε μία νέα μέθοδο διακυβερνητικής συνεργασίας, την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ). Τα βασικά στοιχεία αυτής της προσέγγισης περιλαμβάνουν:

- τον ορισμό κοινά αποδεκτών στόχων για την Ε.Ε. (κοινοί στόχοι, κοινοί δείκτες),
- την εκπόνηση εθνικών σχεδίων δράσης και εκθέσεων για την επίτευξη αυτών των στόχων (Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση) και
- την αξιολόγηση αυτών των σχεδίων και στρατηγικών και καταγραφή της πρόόδου που πραγματοποιείται σε κοινές εκθέσεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου.

Κατ' αυτό τον τρόπο, επιδιώχθηκε να δημιουργηθεί ένα κατάλληλο περιβάλλον συνεργασίας μεταξύ της Ε.Ε., των κρατών μελών και των εθνικών φορέων, με απώτερο στόχο τη συγκριτική παρακολούθηση και αξιολόγηση της πρόόδου των κρατών μελών σε σχέση με τους συμφωνημένους στόχους της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Για την αξιολόγηση της πρόόδου των κρατών μελών, αλλά και για να υπάρχει συγκρισιμότητα, απαραίτητη κρίθηκε και η βελτίωση των στατιστικών για τη μετρηση και παρακολούθηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Το 2001, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, οι αρχηγοί των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκριναν ένα πρώτο πακέτο από δεκαοκτώ κοινούς στατιστικούς δείκτες γνωστούς και ως δείκτες του Λάακεν.⁵ Στο ίδιο Συμβούλιο άλλωστε, αποφασίστηκε η εφαρμογή από το 2002 της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού στον τομέα των συντάξεων, ενώ 3 χρόνια αργότερα το 2004 συμφωνείται η επέκταση της ΑΜΣ και στα ζητήματα της υγειονομικής περίθαλψης και της μακροχρόνιας φροντίδας.⁶

Σταδιακά, η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού εξελίχθηκε σε βασικό εργαλείο, όχι μόνο για τη διαμόρφωση κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής, αλλά και για τα ίδια τα κράτη μέλη, αφού για πρώτη φορά υποχρεούνται να αποτυπώσουν με τεκμηριωμένα ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία την κατάσταση που επικρατεί στη χώρα τους, να θέσουν συγκεκριμένους μακροπρόθεσμους στόχους, να αναπτύξουν νέες πολιτικές και να συμπληρώσουν κενά στην άσκηση της κοινωνικής τους πολιτικής. Επιπλέον, με αυτόν τον τρόπο, προωθείται η ανταλλαγή των εμπειριών και των εφαρμοζόμενων πολιτικών των κρατών μελών, αποτυπώνονται οι ιδιομορφίες της κάθε χώρας αλλά και τα κοινά προβλήματα που αυτές καλούνται να αντιμετωπίσουν, ενώ δίνεται η δυνατότητα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να χαράσσει τις βασικές κατευθύνσεις της κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο Ε.Ε. και να απευθύνει συστάσεις (μη δεσμευτικού χαρακτήρα) στα κράτη που δεν ευθυγραμμίζονται μ' αυτές, οι οποίες περιλαμβάνονται στην Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Ενσωμάτωση.⁷

⁵ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ (2001) και Dennis I., Guio A-C. (2003).

⁶ COM (2004) 304 final.

⁷ IP/03/1749, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm

³ Δελτίο Ε.Ε., (2000), <http://www.europa.eu.int>

⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής (2000).

Το 2005, η ευρωπαϊκή Ατζέντα Κοινωνικής Πολιτικής 2005-2010 επικεντρώνεται σε δύο κύριες προτεραιότητες:⁸ α) την απασχόληση και β) την καταπολέμηση της φτώχειας και την προώθηση της ισότητας ευκαιριών, υποστηρίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο δύο από τους στρατηγικούς στόχους της Επιτροπής για την επόμενη πενταετία: την ευημερία και την αλληλεγγύη.⁹ Στην Ατζέντα, εκφράζεται η πρόθεση να ενταθούν οι προσπάθειες για τη μείωση της φτώχειας και προτείνεται ο ορισμός του 2010 ως Ευρωπαϊκό Έτος για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Επιπλέον, ιδιαίτερη αναφορά γίνεται και στην ανάγκη «εξορθολογισμού» της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ).

Πράγματι, σε μία προσπάθεια απλούστευσης των διαδικασιών της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁰ προτείνει στα κράτη μέλη την κατάργηση των Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση και των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής για τις Συντάξεις, και την αντ' αυτού ανάπτυξη μίας ενιαίας Στρατηγικής που θα αποτυπώνεται στην Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη και θα περιλαμβάνει τρεις επιμέρους διακριτές θεματικές ενότητες: α) την κοινωνική ένταξη, β) τις συντάξεις και γ) την υγειονομική περίθαλψη.

Από το 2006 λοιπόν, τα ζητήματα της κοινωνικής ένταξης, των επαρκών και βιώσιμων συντάξεων, και της υγειονομικής περίθαλψης και μακροχρόνιας φροντίδας συγχωρούνται σε μια ενιαία κοινωνική ΑΜΣ, ενώ προτείνονται ως γενικοί στόχοι της ενιαίας ΑΜΣ για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη, οι εξής:¹¹

(α) η προώθηση της κοινωνικής συνοχής, της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και των ίσων ευκαιριών για όλους μέσω επαρκών, προσιτών, οικονομικά βιώσιμων, προσαρμοσμένων και αποτελεσματικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και πολιτικών κοινωνικής ένταξης,

(β) η προώθηση της αποτελεσματικής και αμοιβαίας αλληλεπίδρασης μεταξύ, αφενός, των στόχων της Λισσαβόνας για μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη, περισσότερες και καλύ-

τερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή και, αφετέρου, της στρατηγικής της Ε.Ε. για βιώσιμη ανάπτυξη και (γ) η προώθηση της καλής διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της συμμετοχής των ενδιαφερομένων στο σχεδιασμό, την εφαρμογή και την παρακολούθηση της πολιτικής.

Όσον αφορά τους ειδικούς στόχους για την εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, αυτοί είναι:¹²

(1) η διασφάλιση της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα και τις υπηρεσίες που απαιτούνται για συμμετοχή στην κοινωνία, με την πρόληψη και την αντιμετώπιση του αποκλεισμού και την καταπολέμηση κάθε είδους διάκρισης που οδηγεί στον αποκλεισμό,

(2) η εξασφάλιση ενεργού κοινωνικής ένταξης όλων, τόσο μέσω της προώθησης της συμμετοχής στην αγορά εργασίας όσο και μέσω της καταπολέμησης της φτώχειας και του αποκλεισμού και

(3) η εξασφάλιση ότι οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης είναι καλά συντονισμένες και καλύπτουν όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και όλους τους σχετικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων που βρίσκονται αντιμέτωπα με τη φτώχεια· ότι είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές και ότι είναι ενσωματωμένες σε όλες τις σχετικές δημόσιες πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών και των δημοσιονομικών πολιτικών, των πολιτικών για την εκπαίδευση και την κατάρτιση, και των προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων (ειδικότερα του ΕΚΤ).

Παράλληλα, αναζητούνται και οι κατάλληλοι δείκτες που να καλύπτουν και τις τρεις ενότητες των Εθνικών Στρατηγικών Εκθέσεων για την Κοινωνική Ένταξη και την Κοινωνική Προστασία. Το Μάρτιο του 2006, αποφασίζεται ένα πρώτο γενικό πλαίσιο για τους δείκτες. Σύμφωνα με αυτό, δημιουργούνται 4 ομάδες δεικτών. Στην κύρια ομάδα περιλαμβάνονται οι βασικοί δείκτες (overarching indicators) που αφορούν τους γενικούς στρατηγικούς στόχους της Έκθεσης, ενώ οι υπόλοιπες τρεις κατηγορίες αντιστοιχούν σε καθεμιά από τις τρεις επιμέρους θεματικές ενότητες.¹³ Οι δείκτες που βρίσκονται σε εξέλιξη, αναθεωρήθηκαν για τελευταία φορά το 2009.¹⁴

⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2005) 33 τελικό.

⁹ Στρατηγικοί Στόχοι 2005-2009, COM (2005) 12 τελικό.

¹⁰ COM (2005) 706 τελικό.

¹¹ Όπ. π.

¹² Όπ. π.

¹³ European Commission (2006).

¹⁴ European Commission (2009).

Το Μάρτιο του 2008, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαιώνει τη σημασία που έχει για τη στρατηγική της Λισσαβόνας η κοινωνική διάσταση και τονίζει την ανάγκη μεγαλύτερης ενσωμάτωσης των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών, καθώς και των πολιτικών για την απασχόληση.¹⁵ Επιπλέον, αναγνωρίζει ότι οι υψηλότεροι ρυθμοί ανάπτυξης και η αύξηση της απασχόλησης δεν είναι από μόνα τους αρκετά, ώστε να επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα σε ό,τι αφορά τη μείωση της φτώχειας και τη βελτίωση των συνθηκών για τους περισσότερο ευάλωτους.

Στο πλαίσιο αυτό, ήδη από το 2005, η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού αξιολογείται από τους διάφορους εταίρους (κράτη μέλη, φορείς κοινωνικής πολιτικής, ιδιώτες, δίκτυα εμπειρογνομώνων) προκειμένου να διερευνηθεί η αποτελεσματικότητά της σε σχέση με τους στόχους της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Με ανακοίνωσή της τον Ιούλιο του 2008,¹⁶ η Επιτροπή προτείνει τη βελτίωση, ενίσχυση και περαιτέρω ανάπτυξη της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη, μέσα από περισσότερη πολιτική δέσμευση και προβολή της διαδικασίας, με ενίσχυση της θετικής αλληλεπίδρασης με άλλες πολιτικές της Ε.Ε., με καλύτερα αναλυτικά εργαλεία για τη διαδικασία, προκειμένου να οριστούν ποσοτικοί στόχοι και να υποστηριχθεί η τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικών και με καλύτερη οικειοποίηση από τα κράτη μέλη, με προώθηση της εφαρμογής και της αμοιβαίας μάθησης.

Επιπλέον, τον Οκτώβριο του 2008, η Επιτροπή εκδίδει Σύσταση για την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας. Σύμφωνα με αυτήν προτείνει στα κράτη μέλη τη χάραξη και υλοποίηση μίας ολοκληρωμένης συνολικής στρατηγικής, που να βασίζεται στην επαρκή εισοδηματική στήριξη, στις αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και στην πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες.¹⁷

Η νέα Συνθήκη της Λισσαβόνας που τέθηκε σε ισχύ το Δεκέμβριο του 2009 διαπνέεται και αυτή από μεγαλύτερη δέσμευση για τα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού

αποκλεισμού και για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.¹⁸

Οι στόχοι και οι πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα την περίοδο 2001-2009

Στην ενότητα αυτή γίνεται αναφορά στους ευρωπαϊκούς και εθνικούς στόχους, καθώς και στις νέες εθνικές πολιτικές και τα μέτρα που ανακοινώθηκαν και υλοποιήθηκαν, σύμφωνα με τα όσα αναφέρονται στα επίσημα κείμενα (Σχέδια Δράσης και Στρατηγικές Εκθέσεις) για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης. Συνολικά, έως σήμερα έχουν καταρτισθεί δύο Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (2001-2003 και 2003-2005), ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη (2005-2006) και δύο Εθνικές Στρατηγικές Εκθέσεις για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη (2006-2008 και 2008-2010).

Το 2001, χρονιά που καταρτίζεται το πρώτο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕν), η κοινωνικοοικονομική κατάσταση στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από υψηλό ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ 4,2% (στην ΕΕ-15 ήταν 1,9%), και υψηλό πληθωρισμό που βρισκόταν στο 3,7% (έναντι 2,2% για την ΕΕ-15).¹⁹ Ο υψηλός αυτός ρυθμός ανάπτυξης όμως, δεν επιδρά ούτε στα ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας, ούτε στα ποσοστά φτώχειας, τα οποία δεν εμφανίζουν ιδιαίτερη βελτίωση. Το ποσοστό απασχόλησης στην Ελλάδα βρίσκεται στο 55,4% (έναντι 64,1% για την ΕΕ-15), ενώ το ποσοστό ανεργίας στο 10,4% (έναντι 7,3% για την ΕΕ-15). Αντίστοιχα, το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας είναι 5,5% (έναντι 3,1% για την ΕΕ-15).

Όσον αφορά στη φτώχεια, το συνολικό ποσοστό του πληθυσμού σε κίνδυνο φτώχειας στην Ελλάδα ανέρχεται σε 20% (έναντι 15% για την ΕΕ-15), με τους ηλικιωμένους άνω των 65 ετών να εμφανίζουν τα μεγαλύτερα ποσοστά (33% έναντι 18% για την ΕΕ-15) και τα παιδιά από 0-15 ετών να εμφανίζουν κίνδυνο φτώχειας

¹⁸ 6655/1/08 REV I, (2008).

¹⁹ Τα στοιχεία προέρχονται από την ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας (Eurostat) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

¹⁵ COM (2007) 724 τελικό.

¹⁶ COM (2008) 418 τελικό.

¹⁷ Σύσταση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008.

18% (ελαφρά χαμηλότερο από το μέσο όρο της ΕΕ-15 που είναι 21%). Η ανισότητα (S80/S20) έφτανε το 5,7% (έναντι 4,4% για την ΕΕ-15), ενώ η ανισοκατανομή εισοδήματος βάσει του δείκτη Gini ήταν 33% (έναντι 28% για την ΕΕ-15). Επίσης, η εμμονή του κινδύνου φτώχειας ήταν σημαντικά μεγαλύτερη στην Ελλάδα σε σχέση με την ΕΕ-15 (14% έναντι 9%), ενώ η γραμμή φτώχειας το 2001 ήταν 4.264€ για ένα άτομο (355€ το μήνα) και 8.954€ για 2 άτομα και 2 παιδιά κάτω των 14 ετών.

Από τους υπόλοιπους δείκτες, ο δείκτης περιφερειακής συνοχής ανερχόταν στο 4,3% (έναντι 13,1% στην ΕΕ-15), το ποσοστό πρόωρης αποχώρησης από το σχολείο ήταν 17,1% (έναντι 18,8%), ενώ το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 25-34 με χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο ήταν 27,3% για την Ελλάδα (έναντι 26,1% για την ΕΕ-15). Οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας το 2001, ανέρχονταν στο 24,3% του ΑΕΠ (το 1995 αποτελούσαν μόνο το 19,90%) και ήταν η πρώτη φορά που έφταναν τόσο κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο (27% για την ΕΕ-15). Το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών αφορούσε τους ηλικιωμένους (48,1% του συνόλου των δαπανών), ενώ ακολουθούσαν οι δαπάνες ασθένειας/υγείας (25,8%) και οι δαπάνες προς οικογένειες/παιδιά (6,7%).

Στο *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-2003* (ΕΣΔΕν), που αποτελεί το πρώτο δημόσιο κείμενο στρατηγικής για την κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, αναφέρεται ότι η χάραξη πολιτικής για την προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης βασίζεται τόσο σε γενικές (μακροοικονομικό πλαίσιο), όσο και σε ειδικές πολιτικές, αλλά και σε διοικητικές παρεμβάσεις. Στις ειδικές πολιτικές, η έμφαση δίνεται στους στόχους: α) της ένταξης στην αγορά εργασίας, β) της διασφάλισης της πρόσβασης σε βασικά κοινωνικά αγαθά και δικαιώματα και γ) στην αποτροπή του κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Ο επιδιωκόμενος στόχος των μέτρων που εντάσσονται στο ΕΣΔΕν 2001-2003 είναι η επικέντρωση σε ευάλωτες ομάδες-στόχους μέσα από την υλοποίηση συγκεκριμένων πολιτικών. Στο πλαίσιο αυτό, οι νέες παρεμβάσεις στοχεύουν σε συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού, όπως:

- Φτωχά νοικοκυριά μονίμων κατοίκων σε ορεινές και μειονεκτικές περιοχές.
- Μακροχρόνια άνεργοι ηλικίας 45-65 ετών.

- Φτωχά νοικοκυριά και μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα τέκνα.
- Ευπαθείς ομάδες – κοινωνικά αποκλεισμένες.
- Ηλικιωμένοι χαμηλοσυνταξιούχοι.
- Εργαζόμενοι με χαμηλές αποδοχές.

Όσον αφορά τις διοικητικές παρεμβάσεις, διαπιστώθηκε η ανάγκη βελτίωσης του συντονισμού και ενίσχυσης των διοικητικών μηχανισμών εφαρμογής και παρακολούθησης, καθώς και η ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πράγματι, υπήρχαν βασικές αδυναμίες στον τρόπο λήψης αποφάσεων και στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα, κυρίως σε διοικητικό επίπεδο, λόγω της έλλειψης εμπειρίας σε πρακτικές συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων, αλλά και άλλων φορέων πολιτικής, ανεπαρκών στατιστικών στοιχείων για την αποτύπωση της κατάστασης που επικρατεί σε διάφορες ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, της έλλειψης υποδομής όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους στην τοπική αυτοδιοίκηση, κ.λπ.²⁰

Οι νέες παρεμβάσεις και τα μέτρα που ανακοινώθηκαν προς στην κατεύθυνση της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, περιελάμβαναν:

α) τρία νέα μέτρα εισοδηματικής στήριξης για ορισμένες από τις αναγνωρισμένες στο ΕΣΔΕν ως ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, δηλαδή για: φτωχά νοικοκυριά μονίμων κατοίκων σε ορεινές και μειονεκτικές περιοχές, μακροχρόνια άνεργους ηλικίας 45-65 ετών και για φτωχά νοικοκυριά με παιδιά έως 16 ετών που πηγαίνουν στο σχολείο (προσχολικό – σχολικό επίδομα),

β) προγραμματισμένες θεσμικές παρεμβάσεις, όπως η αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ, η σύσταση Εθνικού Παρατηρητηρίου Ατόμων με Αναπηρία, η σύσταση Ειδικής Επιτροπής για την εποπτεία του ΕΣΔΕν κλπ., καθώς και

γ) μία σειρά από άλλα μέτρα για την επέκταση και βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών όπως για παράδειγμα η ίδρυση ολοήμερων σχολείων και νηπιαγωγείων, η ίδρυση «Σχολείων Δεύτερης Ευκαιρίας» σε κάθε περιφέρεια της χώρας, η ίδρυση 24 Κέντρων Κοινωνικής Υποστήριξης και Κατάρτισης για Άτομα με Αναπηρία (ΚΕ ΚΥΚΑΜΕΑ) έως το 2003, η ανάπτυξη ενός

²⁰ Συμβούλιο της Ε.Ε., Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Ενσωμάτωση – Μέρος ΙΙ: Τα κράτη μέλη, 12 Δεκεμβρίου 2001, Βρυξέλλες.

ολοκληρωμένου συστήματος εκπαίδευσης ανηλίκων ως το 2006 κλπ.

Το δεύτερο *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005* δίνει ιδιαίτερο βάρος σε τέσσερις κύριους εθνικούς θεματικούς στόχους-προτεραιότητες: α) την ύπαιθρο, β) τους ηλικιωμένους, γ) την υποβοήθηση της πρόσβασης στην απασχόληση και δ) την ποιότητα διακυβέρνησης.

Ειδικότερα, όσον αφορά τον τέταρτο στόχο, εκφράζεται η πολιτική βούληση για την προώθηση της διακυβέρνησης (και όχι της διαχείρισης) στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής, έτσι ώστε η κοινωνική πολιτική να μπορεί να συνεισφέρει ενεργά στις επιδιώξεις της κοινωνίας. Ως απαραίτητα στοιχεία της διακυβέρνησης κατονομάζονται: η ύπαρξη συντονισμού μεταξύ των τομέων πολιτικών, η συμβατότητα των στόχων στους διαφορετικούς τομείς, η κοινωνική συνεννόηση, καθώς και η υπέρβαση των στενών ατομικών ή τομεακών συμφερόντων.

Επιπλέον, διατυπώνεται η ανάγκη για μία αναπτυξιακή κοινωνική πολιτική, υπό την προϋπόθεση εξασφάλισης των παρακάτω: α) επαρκούς χρηματοδότησης, β) προώθησης διαρθρωτικών αλλαγών, γ) στοχευμένων παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού και δ) ποιότητας στις κοινωνικές υπηρεσίες. Σύμφωνα με το ΕΣΔΕν, οι δύο πρώτες προϋποθέσεις έχουν εξασφαλιστεί αποτελεσματικά, ενώ ιδιαίτερο βάρος θα πρέπει να δοθεί τα επόμενα χρόνια στις δύο τελευταίες. Παρά τη βαρύνουσα σημασία που προσδίδεται στη διακυβέρνηση και τις εκτενείς αναφορές στα συστατικά εκείνα μέρη που τη διασφαλίζουν, δεν γίνονται συγκεκριμένες αναφορές για τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων που θα εξασφαλίσουν τη μετάβαση της κοινωνικής πολιτικής από τη διαχείριση στη διακυβέρνηση. Έτσι λοιπόν, αν και αναγνωρίζονται με σαφήνεια τα κύρια προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ελλάδα όσον αφορά στα ζητήματα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά και ως προς την άσκηση αποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής, η πρακτική επίλυσή τους δείχνει να μην είναι τόσο εύκολη.

Μεταξύ των βασικών επιδιώξεων της κυβέρνησης για τη δημιουργία ενός «διχτυού ασφάλειας» για όλους τους πολίτες, δεν συγκαταλέγεται η θέσπιση ενός γενικευμένου «ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος», κάτι που θα προϋπέθετε σημαντικές διοικητικές παρεμβάσεις και μηχανισμούς για την αποτελε-

σματική εφαρμογή του. Αντίθετα, επιλέχθηκε ως μέθοδος η ενίσχυση συγκεκριμένων ευπαθών ομάδων, με προτεραιότητα στην εισοδηματική στήριξη των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρία (ΑμεΑ) και με παράλληλη μεταφορά αποφάσεων και αρμοδιοτήτων στο τοπικό επίπεδο. Για τις δύο αυτές ομάδες προτεραιότητας, τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο Σχέδιο Δράσης αφορούν για μεν τους ηλικιωμένους κυρίως αυξήσεις στα ποσά του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) και της βασικής σύνταξης του ΟΓΑ, για δε τα ΑμεΑ οι δράσεις εξαντλούνται στο νόμο για την ίδρυση Εθνικού Παρατηρητηρίου για τα Άτομα με Αναπηρία και στα 22 Κέντρα Διάγνωσης, Αξιολόγησης και Υποστήριξης της εκπαίδευσης των ΑμεΑ.

Επιπλέον, ανακοινώνεται η δημιουργία «Χάρτας Πραγματικής Σύγκλισης 2004-2008» και ορίζονται 10 εθνικοί στόχοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, εκ των οποίων οι τέσσερις είναι ποσοτικοί στόχοι και σχετίζονται με τον κίνδυνο φτώχειας και είναι οι εξής:

- Μείωση του συνολικού ποσοστού των ατόμων σε κίνδυνο φτώχειας, ώστε να καλυφθεί η διαφορά που χωρίζει την Ελλάδα από το μέσο όρο της ΕΕ-15, έως το 2010.
- Μείωση του αριθμού των ατόμων που βρίσκονται σήμερα σε κίνδυνο φτώχειας, έτσι ώστε ένας στους τρεις φτωχούς να έχει διαφύγει τον κίνδυνο το 2010, με βάση τη σημερινή γραμμή.
- Μείωση κατά το ήμισυ της σχετικής επιβάρυνσης επισφάλειας (φτώχειας) για τους ηλικιωμένους άνω των 65 σε σχέση με το μέσο όρο.
- Μείωση του ποσοστού της παιδικής φτώχειας σε επίπεδα μικρότερα από τον αντίστοιχο μέσο όρο των 7 καλύτερων χωρών της ΕΕ-15 έως το 2010.

Αντίστοιχα, στους υπόλοιπους έξι στόχους συγκαταλέγονται: η σύγκλιση αγροτικών και αστικών περιοχών, η κάλυψη των αναγκών για παιδική προστασία σε όλες τις εργαζόμενες μητέρες, η αύξηση της αποτελεσματικότητας των εισοδηματικών παρεμβάσεων, η μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας, η προσπελασιμότητα των ΑμεΑ και η προαγωγή της υγείας. Οι στόχοι αυτοί όμως, δεν έχουν οριστεί με μετρήσιμο τρόπο και επομένως δεν είναι εφικτή η διαχρονική παρακολούθηση της πορείας τους, με εξαίρεση τη μακροχρόνια ανεργία (με ποσοτικό στόχο τη μείωση του ποσοστού στο

1/3) και την προαγωγή της υγείας (με στόχο την αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης κατά 2 χρόνια). Επιπλέον, παρά την αδιαμφισβήτητη χρησιμότητα των στόχων σε ένα Σχέδιο Δράσης, η απουσία αναφοράς σε συγκεκριμένες δράσεις που συνδέονται με τους εν λόγω στόχους και η έλλειψη ενδιάμεσων στόχων για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών, δυσχεραίνει την επίτευξη των στόχων αυτών.

Στο *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005*, αναφέρεται επίσης η πορεία υλοποίησης των μέτρων της προηγούμενης περιόδου (2001-2003). Έτσι λοιπόν, συνεχίστηκαν τα 3 νέα μέτρα εισοδηματικής ενίσχυσης, αυξήθηκε το ΕΚΑΣ και οι κατώτατες συντάξεις, ενώ στις δράσεις που στοχεύουν στην αναβάθμιση της υπαίθρου περιλαμβάνεται η οικονομική ενίσχυση γεωργών και κτηνοτρόφων ορεινών και μειονεκτικών περιοχών. Επιπλέον, συνεχίστηκαν προγράμματα χρηματοδοτούμενα ως επί το πλείστον από την Ε.Ε. που απευθύνονταν σε ευπαθείς κοινωνικά ομάδες, όπως είναι το «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη των Ελλήνων Τσιγγάνων», το Πρόγραμμα «Ψυχαγωγός», το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», το πρόγραμμα «Εκπαίδευση Παλιννοστούντων και Αλλοδαπών Μαθητών», κλπ. Σχετικά με τον απολογισμό για την περίοδο 2001-2003, η Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Ένταξη²¹ αναγνωρίζει ότι στην Ελλάδα έχουν γίνει κάποιες προσπάθειες για τη βελτίωση του φαινομένου της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, κυρίως μέσα από μέτρα που στοχεύουν στην αύξηση της απασχόλησης και μέσω της ανάπτυξης ενός δικτύου κοινωνικών υπηρεσιών.

Στο θεσμικό επίπεδο, την περίοδο 2001-2003, ολοκληρώθηκε η Αναθεώρηση του Συντάγματος της Ελλάδας, με την οποία κατοχυρώθηκε το κοινωνικό κράτος και ενισχύθηκαν τα κοινωνικά δικαιώματα (άρθρα 25 §1, 116 §2, και 21§6), επιχειρήθηκε η ρύθμιση των θεμάτων της εισόδου και παραμονής των αλλοδαπών με το Ν. 2910/2001 και δημιουργήθηκε το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής, ψηφίστηκε ο Ν. 3029/2002 για τη Μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης και ο Ν. 3106/2003 για την αναδιοργάνωση του συστήματος κοινωνικής φροντίδας

και τη σύσταση του Εθνικού Παρατηρητηρίου των Ατόμων με Αναπηρία. Τέλος, με το Ν. 3144/2003 επιχειρήθηκε η ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου, θεσπίστηκε η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας και προβλέφθηκε η δημιουργία Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας στο Υπουργείο Εργασίας και η ίδρυση Τμήματος με αντικείμενο τις Πολιτικές Κοινωνικής Προστασίας και το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση.

Στο τρίτο *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2005-2006*, οι νέες εθνικές οριζόντιες προτεραιότητες είναι: α) η νέα αναπτυξιακή πολιτική, β) ο εθνικός συντονισμός της κοινωνικής πολιτικής, γ) η ενίσχυση της οικογένειας και δ) η στήριξη ατόμων που στερούνται της οικογενειακής δομής και άλλων ευάλωτων ομάδων.

Η νέα αναπτυξιακή πολιτική αφορά κυρίως την προώθηση δύο νέων νόμων (αναπτυξιακός και φορολογικός), αλλά και την ανάπτυξη της υπαίθρου και την προώθηση της κοινωνικής οικονομίας. Όσον αφορά τον εθνικό συντονισμό της κοινωνικής πολιτικής, τα μέτρα που ανακοινώνονται είναι κυρίως θεσμικά. Τα κυριότερα από αυτά είναι η θεσμοθέτηση Εθνικού Συμβουλίου για την Κοινωνική Προστασία (ΕΣΥΚΠ), το οποίο προβλέπεται να αντικαταστήσει την Εθνική Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας, καθώς και η δημιουργία Ειδικής Γραμματείας Κοινωνικής Προστασίας.

Στον τομέα ενίσχυσης της οικογένειας, τρεις είναι οι προτεραιότητες: Πρώτον, η καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας (χωρίς ωστόσο να γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένες παρεμβάσεις). Δεύτερον, η δημιουργία νέων και ο εκσυγχρονισμός των παλαιών μονάδων κοινωνικής φροντίδας και τρίτον, η δημιουργία νέου θεσμικού πλαισίου για τη στήριξη της οικογένειας. Για τα άτομα που στερούνται προστασίας οικογενειακής δομής και για τις υπόλοιπες ευάλωτες ομάδες γίνεται αναφορά σε πολύ περιορισμένες δράσεις, όπως είναι η προώθηση νέου νομοσχεδίου για τους μετανάστες, η έναρξη της λειτουργίας του Εθνικού Παρατηρητηρίου για τα ΑμεΑ, κλπ.

Σύμφωνα με τον απολογισμό των δράσεων και των μέτρων πολιτικής για τις τέσσερις προτεραιότητες του προηγούμενου ΕΣΔΕν 2003-2005, οι πολιτικές για τη στήριξη των ηλικιωμένων, δηλαδή η χρηματική ενίσχυση των επιδομάτων και η συνέχιση των διαφόρων παρεχόμενων υπηρεσιών, συνέβαλαν στη βελτίωση της κατάστασης των ηλικιωμένων.

²¹ European Commission, *Joint Report on Social Inclusion*, (2004), pp. 163-164.

Επιπλέον, οι δράσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης, όπως οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, η αύξηση του αριθμού των Κέντρων Προώθησης Απασχόλησης (ΚΠΑ) και η δημιουργία Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών, είχαν κάποια γενικά θετικά αποτελέσματα. Ωστόσο, αναγνωρίστηκε ότι η συμμετοχή των ευπαθών κοινωνικά ομάδων στις δράσεις αυτές ήταν πολύ περιορισμένη. Προβλήματα υπήρξαν, επίσης, στη λειτουργία των ΚΠΑ, ενώ το Εθνικό Σύστημα Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (ΕΣΣΕΕΚΑ), παρότι θεσμοθετημένο ήδη με το Ν.3191/2003, εξακολουθούσε να παραμένει ανενεργό. Το ΕΣΔΕν διαπιστώνει ότι δύο προτεραιότητες δεν κινήθηκαν ικανοποιητικά.

Τα μεγαλύτερα προβλήματα διαπιστώθηκαν στα μέτρα για την ενίσχυση της υπαίθρου, που είχαν πολύ μικρό αντίκτυπο, ενώ, μεγάλα προβλήματα διαπιστώθηκαν και στη βελτίωση της ποιότητας διακυβέρνησης, κυρίως όσον αφορά την υγεία, τόσο με την υλοποίηση του Ν. 3106/2003 για την αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας, όσο και με ζητήματα υποχρηματοδότησης, ανεπαρκούς στελέχωσης κλπ. Αρνητικές ήταν επίσης οι ενδείξεις για τις δράσεις που αφορούσαν τους πλέον εύάλωτους κυρίως για τα μέτρα του στόχου πρόληψης του κινδύνου αποκλεισμού (που είχαν απορρόφηση μόλις 7%). Γενικά, σύμφωνα με το ΕΣΔΕν 2005-06 «*Η ανάγκη για μια κοινωνική απογραφή και για την συγκρότηση μηχανισμού παρακολούθησης και αξιολόγησης των δράσεων συνιστά άμεση προτεραιότητα*».²² Αναγνωρίζεται δηλαδή, ότι παρά τη σωστή κατεύθυνση των μέτρων και των πολιτικών της προηγούμενης περιόδου, η απουσία αποτελεσματικών μηχανισμών καταγραφής, παρακολούθησης και αξιολόγησης είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία του διοικητικού μηχανισμού να παρεμβαίνει διορθωτικά και βελτιωτικά εκεί όπου κρίνεται απαραίτητο για την επίτευξη των στόχων.

Στο θεσμικό επίπεδο, την προηγούμενη περίοδο, προβλέφθηκαν κάποιες ευνοϊκές ρυθμίσεις ασφάλισης για τα ΑμεΑ (Ν. 3232/2004), ψηφίστηκε νόμος που στοχεύει στη σταδιακή αντικατάσταση των παθητικών επιδοματικών πολιτικών με ενεργητικές πολιτικές υπέρ της απασχόλησης (Ν.3227/2004) και θεσπίστηκε

Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Ν.3293/2004). Επιπλέον, θεσπίστηκε νόμος για την παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας σε πολίτες πολύ χαμηλού εισοδήματος (Ν. 3226/2004), εισήχθησαν κάποιες αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης των περιφερειακών δομών υγείας (Ν.3329/2005), ενώ με το Ν. 3370/2005 επιχειρήθηκε η ανασυγκρότηση των πολιτικών υγείας σε διατομεακή βάση. Τέλος, σε σχέση με τους 10 εθνικούς στόχους που είχαν τεθεί στο Σχέδιο Δράσης 2003-2005, το ΕΣΔΕν 2005-06 αφήνει ανοικτό το ενδεχόμενο της επανεξέτασης των συγκεκριμένων στόχων και, ενδεχομένως, του επαναπροσδιορισμού τους.

Το Σεπτέμβριο του 2006, η πρώτη ενιαία *Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008*, ακολουθεί τη νέα δομή που συμφωνήθηκε στην Ε.Ε., στο πλαίσιο του εξορθολογισμού της κοινωνικής ΑΜΣ. Αυτή περιλαμβάνει μία γενική συνολική προσέγγιση και τρεις επιμέρους θεματικές ενότητες: την κοινωνική ένταξη, τις συντάξεις, και την υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια φροντίδα. Ως γενικοί στρατηγικοί στόχοι για το σύνολο της εθνικής κοινωνικής πολιτικής καθορίζονται: α) η διαμόρφωση ενός συστήματος παρακολούθησης, αξιολόγησης και συντονισμού των δράσεων κοινωνικής πολιτικής, β) η προώθηση στην απασχόληση των ευπαθών ομάδων πληθυσμού, μέσω της βελτίωσης των δράσεων επαγγελματικής κατάρτισης και διαβίου μάθησης και γ) η εξασφάλιση πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες υψηλού επιπέδου για όλους τους πολίτες.

Όσον αφορά, ειδικότερα, την ενότητα της Κοινωνικής Ένταξης, τέσσερις είναι οι εθνικές στρατηγικές προτεραιότητες: 1) η ενίσχυση της απασχόλησης, ιδιαίτερα για τις γυναίκες, τους νέους, τους μακροχρόνια άνεργους και τις εύάλωτες ομάδες του πληθυσμού, 2) η αντιμετώπιση της μειονεκτικής θέσης προσώπων και ομάδων όσον αφορά την εκπαίδευση και την κατάρτιση, 3) η ενίσχυση της οικογένειας και η στήριξη των ηλικιωμένων, 4) η κοινωνική ένταξη των ΑμεΑ, των μεταναστών και των ατόμων-ομάδων με πολιτισμικές-θρησκευτικές ιδιαιτερότητες. Επιπλέον, ορίζονται και τρεις (νέοι) ποσοτικοί στόχοι για το 2010:

²² Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, ΕΣΔΕν 2005-2006, σελ. 40.

- αύξηση του ποσοστού απασχόλησης σε 64,1%,
- μείωση του βάθους (χάσματος) της φτώχειας σε 20%,
- περιορισμός της σχολικής διαρροής κάτω από το 10%.

Ως προς τον τρόπο επίτευξης των παραπάνω προτεραιοτήτων, για μεν την ενίσχυση της απασχόλησης ως κύριο εργαλείο παρουσιάζεται η αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης, καθώς και η ανάπτυξη μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης των εφαρμοζόμενων μέτρων πολιτικής. Για την εκπαίδευση και την κατάρτιση, έμφαση δίνεται σε δράσεις για την προώθηση της δια βίου μάθησης (Ν. 3369/2005), της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, χωρίς ωστόσο να παρέχονται ακριβή στοιχεία και συγκεκριμένα μέτρα. Για την ενίσχυση της οικογένειας και τη στήριξη των ηλικιωμένων, η προσπάθεια εστιάζεται στη βελτίωση της ποιότητας και την επέκταση της λειτουργίας των δομών φροντίδας τόσο των παιδιών, όσο και των ηλικιωμένων, ενώ ο Ν. 3454/2006 προβλέπει τη χορήγηση εφάπαξ οικονομικής ενίσχυσης σε οικογένειες με 3 παιδιά, θεσμοθετεί νέο Συμβούλιο Οικογένειας και Πληθυσμού και τροποποιεί το Ν. 2643/1998 προς όφελος των ΑμεΑ, των πολύτεκνων κλπ. Τέλος, αναφορικά με την κοινωνική ένταξη ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, δεν προτείνεται κάποια συγκεκριμένη δράση, πέραν από προγράμματα που ήδη υλοποιούνται, όπως είναι το ολοκληρωμένο πρόγραμμα για τους Τσιγγάνους.

Τέσσερα χρόνια μετά το Εθνικό Σχέδιο Δράσης 2003-2005, η Εθνική Έκθεση Στρατηγικής 2006-2008 αφιερώνει με τη σειρά της, ένα ολόκληρο κεφάλαιο για τη διακυβέρνηση. Εκεί, αναγνωρίζεται για άλλη μία φορά, η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των υπουργείων/τμημάτων, αλλά και η έλλειψη κεντρικού μηχανισμού για τη συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής των μέτρων κοινωνικής ένταξης. Το πρόβλημα, σύμφωνα με την Έκθεση, θα μπορούσε να επιλυθεί με τη λειτουργία ενός Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Προστασίας, το οποίο θα αναλάμβανε το συντονισμό και θα συνεργαζόταν στενά με δημόσιους φορείς για την παροχή στοιχείων κλπ.

Οι πρόοδοι που έχουν επιτευχθεί στην ανάπτυξη και βελτίωση των δομών κοινωνικής υποστήριξης («Βοήθεια στο Σπίτι» κ.ά.) σε

ολόκληρη τη χώρα, επιβεβαιώνονται και από την Κοινή Έκθεση της Ε.Ε. για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη (2007). Τονίζεται ωστόσο, ότι η πρόκληση της διακυβέρνησης παραμένει σημαντική, αφού οι αδυναμίες που παρατηρούνται στον τομέα αυτό, εξακολουθούν να περιορίζουν τόσο την αποτελεσματικότητα των μέτρων κοινωνικής πολιτικής, όσο και την αποδοτικότητα των κοινωνικών δαπανών. Επιπλέον, παραμένει η πρόκληση για την προώθηση της κοινωνικοοικονομικής ένταξης των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, μέσα από την υλοποίηση ολοκληρωμένων προσεγγίσεων και μέτρων ενεργητικού και επιδοματικού χαρακτήρα.

Στην *Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010*, οι γενικοί στόχοι πολιτικής, είναι παρόμοιοι με αυτούς της προηγούμενης περιόδου. Στις κύριες μελλοντικές δράσεις της ενιαίας στρατηγικής προσέγγισης περιλαμβάνονται η πρόθεση διερεύνησης της θεσμοθέτησης εθνικής σύνταξης για τη στήριξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων, καθώς και η δημιουργία Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής. Το Ταμείο αυτό, σύμφωνα με την Έκθεση, αναμένεται να συμβάλει τόσο στο στόχο του συντονισμού και της παρακολούθησης των πολιτικών, όσο και στο στόχο της μείωσης της φτώχειας.

Για την Κοινωνική Ένταξη ειδικότερα, οι προτεραιότητες της περιόδου 2008-2010 είναι: 1) η ενίσχυση της απασχόλησης και της ελκυστικότητας της εργασίας, μέσα από τρεις επιμέρους άξονες: την προώθηση της ισότητας των φύλων και την καταπολέμηση των διακρίσεων, τον εκσυγχρονισμό των Δημόσιων Υπηρεσιών Απασχόλησης και τις στοχευμένες και ειδικές ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, 2) η αντιμετώπιση της μειονεκτικής θέσης προσώπων και ομάδων, όσον αφορά την εκπαίδευση και την κατάρτιση, 3) η ενίσχυση της οικογένειας, με έμφαση στη φτώχεια των παιδιών και τη στήριξη των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας, 4) η κοινωνική ένταξη των ΑμεΑ, των μεταναστών και ατόμων/ομάδων κοινωνικά ευάλωτων λόγω πολιτισμικών χαρακτηριστικών.

Στην Έκθεση προβάλλεται ως κεντρική οριζόντια προτεραιότητα, η καταπολέμηση του κινδύνου φτώχειας και των εισοδηματικών ανισοτήτων. Σ' αυτό το πλαίσιο, σημαντική θεωρείται η ίδρυση του Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής (Ν. 3631/2008).

Επιπλέον, στην Εθνική Έκθεση Στρατηγικής καθορίζονται και οι νέοι στόχοι για την Κοινωνική Ένταξη. Με χρονικό ορίζοντα το 2013, τίθενται τρεις ποσοτικοί στόχοι για τη μείωση της φτώχειας, δύο για την απασχόληση και ένας για την εκπαίδευση. Πιο αναλυτικά, κύρια επιδίωξη της εθνικής στρατηγικής θα είναι:

- η μείωση του ποσοστού κινδύνου φτώχειας από 21% το 2006 σε 16% το 2013 με ενδιάμεσο στόχο το 19% για το 2010,
- η μείωση του κινδύνου φτώχειας των παιδιών (0-17 ετών) από 23% το 2006 σε 18% το 2013 και
- η μείωση του βάθους της φτώχειας από 26% το 2006 σε 20% έως το 2013 (πρόκειται για αναθεώρηση παλαιού στόχου από την Έκθεση 2006-2008).

Ενώ για την απασχόληση και την εκπαίδευση επιδιώκεται:

- η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης από 61,4% το 2007 στο 65% έως το 2013, με ενδιάμεσο στόχο στο 64,1 %, το 2010,
- η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης των γυναικών από 47,9% το 2007 σε 52% το 2013 και
- η μείωση του δείκτη «πρώρης αποχώρησης από το σχολείο» από 14,7% το 2007 σε 10% το 2013, με ενδιάμεσο στόχο το 12,5% για το 2010.

Όσο για τον απολογισμό των προτεραιοτήτων της Κοινωνικής Ένταξης για την προηγούμενη περίοδο (2006-2008), αυτός είναι ιδιαίτερα συνοπτικός και αφορά κυρίως θεσμικές παρεμβάσεις. Πιο συγκεκριμένα, για την ενίσχυση της απασχόλησης, θεσπίστηκε νόμος (Ν.3655/2008) στον οποίο προβλέπονται κίνητρα για παραμονή στην εργασία και αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης των γυναικών, υλοποιήθηκαν κάποια στοχευμένα προγράμματα εργασιακής εμπειρίας, ενώ αναγνωρίζεται για άλλη μία φορά η δυσκολία πρόσβασης των ευάλωτων ομάδων στα διάφορα προγράμματα του ΟΑΕΔ, χωρίς ωστόσο, να διατυπώνονται συγκεκριμένες προτάσεις βελτίωσης. Επίσης, με νομοθετικές πρωτοβουλίες επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί η βελτίωση της μειονεκτικής θέσης ατόμων και ομάδων όσον αφορά την εκπαίδευση και κατάρτιση, όπως με τη θέσπιση της υποχρεωτικής προσχολικής εκπαίδευσης ενός έτους (Ν. 3518/2006) και με την υπο-

χρεωτική Ειδική Αγωγή και Εκπαίδευση παιδιών με Αναπηρία (Ν. 3699/2008). Για την ενίσχυση της οικογένειας, οι δράσεις αφορούν τη θεσμική επέκταση των πολυτεχνικών επιδομάτων στους τρίτεκνους (Ν. 3631/2008), τη θέσπιση νόμου για την έγκαιρη καταβολή προσωρινής σύνταξης εντός 15 ημερών στο δικαιούχο (Ν. 3607/2007), καθώς και δύο νόμων με ευνοϊκές διατάξεις για τις εργαζόμενες μητέρες (Ν. 3655/2008 και Ν. 3528/2007). Για δε την τέταρτη προτεραιότητα, δηλαδή την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των ΑμεΑ, των μεταναστών και των ατόμων με πολιτισμικές/θρησκευτικές ιδιαιτερότητες, δεν αναφέρονται συγκεκριμένα αποτελέσματα από δράσεις, παρά μόνο η σύσταση Εθνικής Επιτροπής και ο σχεδιασμός ενός ολοκληρωμένου προγράμματος δράσης για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών (Ν. 3536/2007).

Συνολική αποτίμηση των πολιτικών και των μέτρων που παρουσιάζονται στα εθνικά κείμενα στρατηγικής πολιτικής

Στην ανάλυση που προηγήθηκε έγινε μία συνοπτική καταγραφή των προτεραιοτήτων, των πολιτικών και των υλοποιούμενων μέτρων για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης την περίοδο από το 2001 και μέχρι το 2010.²³ Στη συνέχεια θα επιχειρηθεί η αποτίμησή τους.

Κατ' αρχάς, όσον αφορά τους εθνικούς ποσοτικούς στόχους που παρουσιάζονται στα Εθνικά Σχέδια Δράσης και τις Εθνικές Στρατηγικές Εκθέσεις, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι αυτοί δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. Επιπροσθέτως, στην περίπτωση της Ελλάδας, οι στόχοι δεν είναι προϊόντα πολιτικού σχεδιασμού, αφού δε βασίζονται σε συγκεκριμένες εκτιμήσεις, ούτε και υποστηρίζονται από συγκεκριμένες πολιτικές δράσεις και μέτρα που θα οδηγούσαν στην εκπλήρωσή τους. Από αυτή την άποψη, η επίτευξη ή μη των στόχων σχετίζεται περισσότερο με την ευρύτερη κοινωνική πρόοδο και με συγκυριακούς εξωτερικούς παράγοντες, παρά με απτές πολιτικές επιλογές και δράσεις. Για παράδειγμα, από τους στόχους του 2003, κάποιοι ήταν εντελώς αόριστοι και τοποθετημένοι σε βάθος χρόνου, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η παρακολούθηση

²³ Η επόμενη Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη αναμένεται να κατατεθεί το Σεπτέμβριο του 2010.

της πορείας και της προόδου που είχε σημειωθεί διαχρονικά. Επιπλέον, οι στόχοι που τέθηκαν το 2006, όπως αυτός για τη μείωση του ποσοστού του βάθους φτώχειας στο 20% το 2010 (το 2008 βρισκόταν ακόμα στο 25%) δε συνοδεύτηκε από τις απαραίτητες ενέργειες/μέτρα/πολιτικές που ουσιαστικά θα συνέβαλαν προς αυτή την κατεύθυνση. Βάσει ποιων μέτρων και πολιτικών, λοιπόν, θα μπορούσαμε να αναμένουμε την επίτευξη των συγκεκριμένων δεικτών - εθνικών στόχων;

Όσον αφορά τις εθνικές προτεραιότητες και τα μέτρα πολιτικής, παρά το γεγονός ότι η καταπολέμηση της φτώχειας και η προώθηση της κοινωνικής ένταξης αφορά όλους τους πολίτες, ήδη από το πρώτο Εθνικό Σχέδιο Δράσης το 2001 και ακόμα πιο ξεκάθαρα στο δεύτερο,²⁴ είχε αποφασισθεί ότι η εθνική κοινωνική πολιτική θα στόχευε στην κάλυψη των κενών του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας με επικέντρωση σε συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού και αυτή η επιλογή παρέμεινε σταθερή καθ' όλη την περίοδο αναφοράς.

Έτσι, παρά τις συστάσεις από την Ε.Ε. για τη δημιουργία συστημάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος,²⁵ αυτή η λύση δεν προκρίθηκε στην Ελλάδα, κυρίως λόγω μη εξασφάλισης των μηχανισμών για την εύρεση των πραγματικών δικαιούχων και των προϋποθέσεων «διακυβέρνησης». Αντ' αυτού, επιλέχθηκε η παροχή διαφόρων επιδοματικών ενισχύσεων σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, κατά τρόπο που να εξασφαλίζεται ένα «δίχτυ ασφαλείας» με παρόμοιο αποτέλεσμα. Επιπλέον, ανακοινώθηκε η δημιουργία «Χάρτας Πραγματικής Σύγκλισης 2004-2008», με συγκεκριμένες δεσμεύσεις (στόχους και παρεμβάσεις) για τα επόμενα χρόνια. Ωστόσο, τα αποτελέσματα δεν υπήρξαν ικανοποιητικά. Τα μεν μέτρα δεν κατάφεραν να συμβάλουν ιδιαίτερα στη μείωση της φτώχειας, η δε Χάρτα, μετά την κυβερνητική αλλαγή του 2004, εγκαταλείφθηκε.

Έτσι λοιπόν, εννέα χρόνια μετά, οι δείκτες που αφορούν την κοινωνική ένταξη παραμένουν σταθεροί ή εμφανίζουν επιδείνωση, με εξαίρεση τους δείκτες φτώχειας των ηλικιωμένων, που παρουσιάζουν σημαντική βελτίωση.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία,²⁶ ο κίνδυνος φτώχειας των ηλικιωμένων μειώθηκε σημαντικά (από 29% το 2003 σε 22% το 2008), ενώ ο κίνδυνος φτώχειας για τους συνταξιούχους μειώθηκε ακόμα περισσότερο (από 28% το 2003, σε 20% το 2008). Παρόλα αυτά και οι δύο αυτοί δείκτες εξακολουθούν να βρίσκονται σε υψηλότερα επίπεδα από τον αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ-27.

Κατά τα άλλα, το συνολικό ποσοστό κινδύνου φτώχειας παραμένει το ίδιο (20%). Η παιδική φτώχεια έχει αυξηθεί (από 20% το 2005 σε 23% το 2008), όπως επίσης και το ποσοστό των εργαζόμενων φτωχών (από 12% το 2004 σε 14% το 2008), ενώ ο κίνδυνος φτώχειας των ανέργων έχει επίσης αυξηθεί σημαντικά (από 31% το 2004, σε 37% το 2008). Όσον αφορά την ανισότητα και οι δύο δείκτες ανισότητας (S80/S20 και Gini) παραμένουν πολύ υψηλοί, σταθερά πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ-27 (5,9% και 33% αντίστοιχα). Η ανεργία, παρότι έχει μειωθεί, παραμένει υψηλή, το ίδιο και η μακροχρόνια ανεργία. Επιπλέον, παρά τις κάποιες θετικές εξελίξεις, εξακολουθεί να βρίσκεται σε εκκρεμότητα η αναβάθμιση της δημόσιας εκπαίδευσης, της δια βίου μάθησης και της επαγγελματικής κατάρτισης, όπως επίσης άλτα παραμένουν και τα σημαντικά προβλήματα που παρουσιάζονται στην πρόσβαση και πολύ περισσότερο στην ποιότητα των υπηρεσιών υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας. Επίσημα στοιχεία για τους τομείς αυτούς δεν είναι, δυστυχώς, διαθέσιμα.

Συνολικά, οι εθνικές στρατηγικές προτεραιότητες που έχουν συμπεριληφθεί στα ΕΣΔΕν συνοψίζονται στις παρακάτω κατηγορίες:

- ενίσχυση απασχόλησης (ενεργητικές πολιτικές, γυναίκες, νέοι, ΑμεΑ),
- εκπαίδευση και κατάρτιση (ΑμεΑ, ανέργων και άλλων ευπαθών ομάδων),
- ενίσχυση οικογένειας (παιδική φτώχεια, ηλικιωμένοι, κοινωνικές υπηρεσίες),
- κοινωνική ένταξη ευάλωτων ομάδων πληθυσμού (ΑμεΑ, μετανάστες κλπ.),
- ενίσχυση της υπαίθρου,

²⁴ ΕΣΔΕν 2001-2003 σελ.6 και ΕΣΔΕν 2003-2005 σ. 31.

²⁵ Βλ. Σύσταση του Συμβουλίου (92/441/ΕΟΚ) και Σύσταση του Συμβουλίου (92/442/ΕΟΚ).

²⁶ EU- SILC 2008. Επισημαίνεται ότι στα στοιχεία αυτά δεν αποτυπώνεται η επίδραση από την πρόσφατη κρίση, διότι αφορούν εισοδήματα του προηγούμενου έτους της έρευνας.

- βελτίωση διακυβέρνησης (συντονισμός, μηχανισμοί εφαρμογής και παρακολούθησης, κοινωνικός διάλογος).

Αναλυτικά, ξεκινώντας από την προτεραιότητα της ενίσχυσης της απασχόλησης, η πρώτη μεγάλη πρόκληση σε θεσμικό/διοικητικό επίπεδο υπήρξε ο εκσυγχρονισμός του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) που μέχρι σήμερα δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί. Η αναδιάρθρωση του ΟΑΕΔ ξεκίνησε με το Ν. 2956/2001, ο οποίος στόχευε στην αύξηση της αποτελεσματικότητάς του ως κεντρικού φορέα καταγραφής, παρακολούθησης και καταπολέμησης της ανεργίας, ενώ προέβλεπε την ίδρυση τριών επιμέρους θυγατρικών εταιριών με στόχο την παροχή διευρυμένων και ποιοτικών υπηρεσιών Ανθρώπινου Δυναμικού, Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης. Δύο χρόνια μετά την ψήφιση του νόμου, η μία εταιρεία καταργήθηκε, ενώ το 2007 οι δύο εναπομείνουσες «Επαγγελματική Κατάρτιση Α.Ε.» και «Εθνικό Παρατηρητήριο Απασχόλησης –Ερευνητική– Πληροφορική Α.Ε.» περιήλθαν στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Επιπλέον, μόλις ένα χρόνο αργότερα, η σύσταση και η ευθύνη λειτουργίας των Ινστιτούτων Επαγγελματικής Κατάρτισης (Ι.Ε.Κ.) η οποία είχε ανατεθεί στην «Επαγγελματική Κατάρτιση Α.Ε.», μεταφέρεται στην αρμοδιότητα του ΟΑΕΔ.

Τα προβλήματα όμως του ΟΑΕΔ δεν αφορούν μόνο τις συνεχείς αλλαγές στους επιβλέποντες φορείς. Πολύ περισσότερο, αφορούν ποιοτικές διαστάσεις που σχετίζονται με τους υπάρχοντες μηχανισμούς καταγραφής και παρακολούθησης των ανέργων, με την ποιότητα των υλοποιούμενων προγραμμάτων ενεργητικής απασχόλησης, με την πρόσβαση στις υπηρεσίες και τη δημιουργία «ολοκληρωμένων υπηρεσιών μίας στάσης» (one-stop-shop), με τη λειτουργία Ολοκληρωμένου Πληροφορικού Συστήματος κλπ. Παρά τις συνεχείς επισημάνσεις στις Κοινές Εκθέσεις της Ε.Ε., αλλά και την αναγνώριση (μέσα από τα επίσημα εθνικά κείμενα πολιτικής) της ανάγκης αναβάθμισης του ΟΑΕΔ, η αναβάθμιση αυτή, στην πράξη, συντελείται με πολύ αργούς ρυθμούς, ενώ η συνολική αποτελεσματικότητά του, σε σχέση με τις απαιτούμενες ανάγκες, δεν έχει αποτελέσει μέχρι σήμερα (αν και θα έπρεπε) αντικείμενο διερεύνησης και αξιολόγησης.

Σχετικά με τις υλοποιούμενες πολιτικές, είναι γεγονός ότι οι πολιτικές απασχόλησης σταδιακά περιλαμβάνουν ολοένα και

περισσότερα προγράμματα ενεργητικών πολιτικών, ενώ απευθύνονται και σε αυξανόμενο αριθμό ατόμων από τις ευπαθείς ομάδες πληθυσμού. Αυτό που δεν είναι ωστόσο γνωστό, είναι η ποιότητα και η αποτελεσματικότητά τους, καθώς και η επίπτωσή τους, τόσο στην ενίσχυση της απασχόλησης των ευπαθών ομάδων, όσο και στη μείωση της φτώχειας. Άλλωστε, μέχρι σήμερα δεν υπάρχουν διαθέσιμα ποιοτικά στοιχεία για τους ωφελούμενους.

Στις διάφορες νέες θεσμικές παρεμβάσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης, περιλαμβάνονται: η μερική απασχόληση ευπαθών ομάδων για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα σε δημόσιους φορείς, ΟΤΑ κλπ. (Ν.3250/2004) και ο νόμος για την παροχή κινήτρων για πρόσληψη γυναικών, νέων και ηλικιωμένων σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα (Ν.3227/2004). Αυτές οι παρεμβάσεις πράγματι ενισχύουν τις ευκαιρίες εργασιακής ένταξης των ευπαθών κοινωνικών ομάδων, αλλά κι εδώ δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία ως προς τον αριθμό και τα χαρακτηριστικά των ατόμων που έχουν επωφεληθεί από αυτά τα μέτρα. Συμπερασματικά, όσον αφορά την ενίσχυση της απασχόλησης, από τα γενικά στοιχεία για όλον το πληθυσμό, διαπιστώνεται ότι στις γυναίκες παρατηρείται μία βελτίωση του ποσοστού απασχόλησης (από 41,5% το 2001 σε 48,7% το 2008) και μία (μικρότερη) μείωση του ποσοστού ανεργίας (από 16,1% το 2001 σε 11,4% το 2008). Βελτίωση παρατηρείται επίσης και στο σύνολο του πληθυσμού (με το ποσοστό απασχόλησης από 56,3% το 2001 να βρίσκεται στο 61,9% το 2008). Όμως, σημειώνεται ότι για την αύξηση της απασχόλησης (ή τη μείωση της ανεργίας) των ομάδων πληθυσμού που επωφελούνται από τα αντίστοιχα προγράμματα, δεν υπάρχουν σχετικά στοιχεία.

Όσον αφορά στην κατάρτιση και τη διαβίου μάθηση, αν και το Εθνικό Σύστημα Σύνδεσης της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης με την Απασχόληση (ΕΣΣΕΕΚΑ) έχει θεσπιστεί από το 2003, εντούτοις μέχρι σήμερα δεν έχουν γίνει βήματα για την ολοκλήρωσή του, όπως το ίδιο ισχύει και για τα θέματα της διαβίου μάθησης (Ν. 3369/2005). Από τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει ότι το ποσοστό συμμετοχής ενηλίκων σε προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης ήταν 2,9% το 2008 (από 1,9% το 2005), ενώ στην ΕΕ-27 το αντίστοιχο ποσοστό για το 2008 ήταν 9,5%.

Αντίστοιχα, στον τομέα της εκπαίδευσης, ο αριθμός των «ολοήμερων» σχολείων και των «Σχολείων Δεύτερης Ευκαιρίας» μειώνεται και παραμένει ανεπαρκής.²⁷ Προβλήματα, επίσης, υπάρχουν με το νόμο υποχρεωτικής προσχολικής εκπαίδευσης, αλλά και με την αδυναμία κάλυψης των αναγκών για παροχή φροντίδας σε παιδιά ηλικίας 0-5 ετών. Ο αρχικός στόχος της κάλυψης των αναγκών για παιδική φύλαξη και προστασία για όλες τις εργαζόμενες μητέρες απέχει πολύ από τη σημερινή πραγματικότητα,²⁸ ενώ ο στόχος για μείωση της «πρόωρης αποχώρησης από το σχολείο» σε ποσοστό κάτω του 10% έως το 2010 μετατέθηκε για το 2013, με νέο ενδιάμεσο στόχο το 12,5% για το 2010. Το ποσοστό ανερχόταν το 2008 στο 14,8%.²⁹

Μία από τις θετικές επιπτώσεις των μέτρων που έχουν ληφθεί τα τελευταία χρόνια για την ενίσχυση της οικογένειας (με ιδιαίτερη έμφαση στην παιδική φτώχεια και στους ηλικιωμένους), είναι η μείωση που παρατηρείται στα ποσοστά φτώχειας των ηλικιωμένων από 33% το 2001 σε 22% το 2008. Οι ηλικιωμένοι αποτελούν τη μοναδική ομάδα, όπου σημειώνεται αξιόλογη πρόοδος στη μείωση της φτώχειας (11 ποσοστιαίες μονάδες), παρόλο που παραμένει υψηλότερη σε σχέση με το γενικό πληθυσμό κατά 2 ποσοστιαίες μονάδες. Η μείωση της φτώχειας πρέπει μάλλον να αποδοθεί στις γενναιόδωρες οικονομικές ενισχύσεις της τελευταίας δεκαετίας (αυξήσεις του ΕΚΑΣ, των συντάξεων ανασφαλιστών, των κατώτατων συντάξεων κλπ.), αλλά και στη δυνατότητα που υπήρχε για αποτελεσματική στόχευση, καθώς και στην απλή σχετικά διαδικασία χορήγησης των ενισχύσεων. Επιπλέον, η θέσπιση νόμου το 2006, για την καταβολή προσωρινής σύνταξης εντός 15 ημερών στους δικαιούχους, υπήρξε θετική πρωτοβουλία υπέρ των ηλικιωμένων. Ωστόσο, το πρόβλημα που υπάρχει στην έγκαιρη καταβολή των συντάξεων, παραμένει.³⁰

Δυστυχώς, όσον αφορά την παιδική φτώχεια η εικόνα δεν είναι εξίσου καλή. Τα στοιχεία δείχνουν, ότι παρά την προσωρινή

μείωση του ποσοστού σε 20% το 2005 από 22% το 2003, το 2008 σημειώνει νέα αύξηση στο 23%, κατατάσσοντας τα παιδιά στις υψηλότερες ομάδες φτώχειας, γεγονός που υποδηλώνει ότι τα μέτρα που υπάρχουν σήμερα δεν καλύπτουν το σύνολο των παιδιών που ζουν σε φτωχά νοικοκυριά. Η ετήσια οικονομική ενίσχυση που εισήχθη το 2001 και αφορά φτωχά νοικοκυριά με παιδιά ηλικίας 6-16 ετών που φοιτούν σε δημόσια σχολεία είναι πολύ μικρή και προϋποθέτει το νοικοκυριό να διαθέτει εξαιρετικά χαμηλό εισόδημα, ενώ από την ενίσχυση αποκλείονται παιδιά μικρότερης ηλικίας και παιδιά που δεν πηγαίνουν σχολείο.³¹ Απ' την άλλη πλευρά, η οικονομική ενίσχυση, από το 2006, πολύτεκνων και τρίτεκνων οικογενειών με ένα εφάπαξ ποσό 2.000€ και με επιπλέον διευκολύνσεις, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποτελεσματική απάντηση στην παιδική φτώχεια, αφενός διότι το εν λόγω ποσό χορηγείται χωρίς έλεγχο των μέσων διαβίωσης, αφετέρου διότι αποκλείει τα φτωχά νοικοκυριά με ένα ή δύο παιδιά, ενώ πρόκειται για έκτακτη ενίσχυση που δεν έχει περιοδικό-επαναλαμβανόμενο χαρακτήρα. Δεδομένου, ότι δεν υπάρχει κάποια ευδιάκριτη σχέση, αλλά ούτε και άμεση συσχέτιση μεταξύ του στόχου για μείωση του ποσοστού παιδικής φτώχειας και των μέτρων πολιτικής για το παιδί και την οικογένεια, η προώθηση πιο δραστικών μέτρων στο μέλλον κρίνεται αναγκαία.

Επίσης, σε σχέση με τις παρεχόμενες κοινωνικές υπηρεσίες φροντίδας (όπως «Βοήθεια στο Σπίτι», ΚΗΦΗ, Κοινωνικές Υποστηρικτικές Υπηρεσίες κλπ.), η παρατηρούμενη αύξηση των δομών αυτών σε όλη τη χώρα με τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης άρχισε να αντιστρέφεται μετά το 2007, ενώ παρατηρήθηκαν και προβλήματα υποχρηματοδότησης, έλλειψης προσωπικού, υποβάθμισης της ποιότητας των υπηρεσιών και μείωσης του αριθμού των ωφελουμένων. Η επάρκεια των δομών και του προσωπικού, οι συνθήκες εργασίας και η ποιότητα των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών είναι σημαντικές παράμετροι που δεν έχουν αποτυπωθεί, ούτε και αξιολογηθεί μέχρι σήμερα.

Όσον αφορά τις πολιτικές για την κοινωνική ένταξη των ευπαθών ομάδων, αυτές απευθύνονται κυρίως στα ΑμεΑ, τους μετανάστες και κάποιες άλλες κοινωνικές ομάδες όπως

²⁷ Εφημερίδα *Ημερησία*, «Ερημώνουν τα ολοήμερα σχολεία» της Χαράς Καλημέρη, 28-2-2009.

²⁸ Βλ. ΕΣΔΕν 2003-2005, σελ. 20.

²⁹ Βλ. ΕΣΔΕν 2006-2008, σελ. 17.

³⁰ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Πόρισμα με θέμα: *Υπερμετρη καθυστέρηση στην καταβολή του εφάπαξ βοηθήματος από το Ταμείο Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΠΔΥ)*, 12-1-2010 και Εφημερίδα *Εξπρές*, «Διευρύνεται σταθερά ο χρόνος απονομής συντάξεων», 18-7-2009.

³¹ Για λεπτομερή ανάλυση των προβλημάτων που προέκυψαν κατά την υλοποίηση βλ. *Ματσαγγάνης Μ.*, (2004), κεφάλαιο 2.

είναι οι τσιγγάνοι, οι εθνικο/πολιτισμικές μειονότητες, οι άστεγοι, οι ψυχικά ασθενείς κλπ. Κατ' αρχάς, θα πρέπει να επισημανθεί ότι το ελληνικό κράτος δε διαθέτει αξιόπιστα ποσοτικά στοιχεία για τις ομάδες αυτές (π.χ. άστεγους, τσιγγάνους κλπ.) παρά μόνο ανεπίσημες εκτιμήσεις, με αποτέλεσμα να σχεδιάζονται δράσεις χωρίς να υπάρχει πλήρης εικόνα της έκτασης των προβλημάτων. Εκτός αυτού, δεν υπάρχουν συγκεκριμένοι εθνικοί στόχοι για τις ομάδες αυτές. Δηλαδή, με ελάχιστες εξαιρέσεις, τα μέτρα που υλοποιούνται εντάσσονται κάτω από τη γενική «ομπρέλα» της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά δεν συνδέονται με επιμέρους, πιο εξειδικευμένους στόχους της κοινωνικής πολιτικής. Παρόλα αυτά, το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα για την Κοινωνική Ένταξη Ελλήνων Τσιγγάνων 2000-2007, προβλήθηκε ως ένα παράδειγμα ολοκληρωμένης προσέγγισης με δράσεις σε διάφορους τομείς (στέγαση, απασχόληση, εκπαίδευση, πολιτισμός, υγεία, υποδομές). Μετά την ολοκλήρωσή του αναγνωρίστηκαν, μεταξύ άλλων, σημαντικά προβλήματα στην έλλειψη συντονισμού μεταξύ Υπουργείων, ΟΤΑ και άλλων φορέων, οργανωτικές και τεχνικές ελλείψεις, προβλήματα στη χρηματοδότηση κλπ.³²

Όσον αφορά τους μετανάστες, το πρώτο βήμα για την κοινωνική τους ένταξη ήταν η ρύθμιση των διαδικασιών νομιμοποίησής τους με τη θέσπιση του Ν. 2910/2001, που αφορούσε την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών στην Ελλάδα. Το 2002, η κυβέρνηση εισήγαγε επίσης ρυθμίσεις για την ιατροφαρμακευτική τους περίθαλψη, αλλά η πιο ουσιαστική προσπάθεια ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία επιχειρείται πολύ αργότερα, με την ψήφιση του Ν. 3386/2005, ενώ ένα χρόνο αργότερα συστήνεται και Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών. Παρόλο που η κοινωνική ένταξη των μεταναστών θα έπρεπε να προσεγγίζεται με έναν ολιστικό τρόπο, εντούτοις προωθείται με αποσπασματικές, μικρού βεληνεκούς, δράσεις που περιλαμβάνουν κυρίως προγράμματα για την εκμάθηση της γλώσσας, ενημέρωση για τα δικαιώματα

προσφύγων και μεταναστών κλπ. Ο σχεδιασμός του «Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελληνική Επικράτεια» (Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ) ολοκληρώθηκε μόλις τον Νοέμβριο του 2008. Η επίδραση του προγράμματος στη μείωση της φτώχειας και στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών είναι αμφίβολη, αφού κυρίως εστιάζει σε δράσεις δημοσιότητας, ενημερωτικές εκστρατείες, επιμόρφωση δημοσίων υπαλλήλων και μαθημάτων γλώσσας. Ωστόσο, αυτό θα κριθεί στο μέλλον.

Όσον αφορά τα ΑμεΑ, η ίδρυση Εθνικού Παρατηρητηρίου δεν προχώρησε ποτέ, παρότι αυτό είχε ήδη θεσπιστεί από το 2003 και τροποποιήθηκε μάλιστα το 2006, όντας ανενεργό. Από τις πολιτικές που υλοποιήθηκαν, οι βασικές εξελίξεις αφορούσαν στην επιδοματική πολιτική με την αύξηση του ύψους των επιδομάτων, την επέκτασή τους και σε άλλες κατηγορίες αναπήρων, καθώς και στην εισαγωγή ορισμένων νέων επιδομάτων (πχ. επίδομα κίνησης). Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια επιχειρήθηκε η ανάπτυξη ενός δικτύου κοινωνικών υπηρεσιών (ΚΕΚΥΚΑΜΕΑ, Ειδικά Σχολεία κλπ.) για την ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης των ΑμεΑ. Μέχρι σήμερα δεν υπάρχει σαφής εικόνα ως προς τη συνολική κατάσταση του δικτύου αυτού, την ποιότητα και επάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών και το βαθμό κάλυψης των πραγματικών αναγκών των ΑμεΑ. Πάντως, φαίνεται ότι παρά τις κάποιες βελτιώσεις, υπάρχει ακόμα πολύς δρόμος να διανυθεί.³³ Τέλος, η θέσπιση του Ν.3699/2008 για την υποχρεωτική Ειδική Αγωγή και Εκπαίδευση παιδιών με Αναπηρία που ανακοινώθηκε στην τελευταία Στρατηγική Έκθεση φαίνεται να παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα.³⁴

Τέλος, όσον αφορά την ενίσχυση της υπαίθρου, αυτή αποτελεί μία μάλλον χαμηλή προτεραιότητα στα Εθνικά Στρατηγικά Κείμενα. Εκτός από τα μέτρα για τις οικονομικές ελαφρύνσεις προς τους αγρότες και την ετήσια οικονομική ενίσχυση προς τα φτωχά νοικοκυριά ορεινών και απομακρυσμένων περιοχών, καμία άλλη αναφορά δε γίνεται στους τρόπους και στα μέσα που θα συμβάλουν στην ανάπτυξη της υπαίθρου. Φαίνεται ότι ο στόχος της

³² Βλέπε: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/integrated-programme-for-the-social-inclusion-of-roma>,

και Ελληνικό Παρατηρητήριο των Συμφωνιών του Ελσίνκι, *Δελτίο Τύπου*, «Το άλυτο δράμα των Ρομά: Προσφυρνικοί καταυλισμοί, αναγκαστικές εξώσεις, στεγαστικά δάνεια», 13 Δεκεμβρίου 2006.

³³ Συνήγορος του Πολίτη, (2007).

³⁴ Εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*, «Νόμος στα χαρτιά για μαθητές με αναπηρία» του Αντώνη Σκορδίλη, 15-7- 2009.

σύγκλισης αγροτικών και αστικών περιοχών, που περιλαμβάνονταν στο ΕΣΔΕν 2003-2005, δεν μπόρεσε να μετεξελιχθεί σε συγκεκριμένη δέσμη παρεμβάσεων για την κοινωνική σύγκλιση των περιφερειών και έτσι σταδιακά παραμερίστηκε. Εδώ πρέπει να επισημανθεί ότι δεν υπάρχουν στοιχεία φτώχειας σε επίπεδο περιφερειών (με εξαίρεση το έτος 2003).³⁵ Όλα τα επίσημα στοιχεία φτώχειας είναι διαθέσιμα μόνο σε επίπεδο χώρας.

Στις Εθνικές Εκθέσεις, ο τομέας της διακυβέρνησης καταλαμβάνει όλα αυτά τα χρόνια ιδιαίτερη θέση. Οι κυβερνητικές προθέσεις για την ανάπτυξη και προώθηση της διακυβέρνησης και για τη βελτίωση των απαιτούμενων επιμέρους προϋποθέσεων της είναι εκδήλες σε όλα σχεδόν τα επίσημα κείμενα. Μάλιστα σε εθνικό επίπεδο, η εφαρμογή της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού στην κοινωνική πολιτική, αναμενόταν να επηρεάσει όχι μόνο τις πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης, αλλά και τον τρόπο σχεδιασμού και υλοποίησής τους. Επιπλέον, η εισροή ευρωπαϊκών πόρων για χρηματοδοτήσεις δράσεων και υποδομών που εντάσσονται στην κοινωνική ένταξη, κατέστησε επιτακτική την ανάγκη αποτελεσματικής διακυβέρνησης. Ωστόσο, παρ' όλες τις ευνοϊκές προϋποθέσεις, η διακυβέρνηση στην Ελλάδα εξακολουθεί να είναι προβληματική. Κι αυτό είναι φανερό, τόσο από την αναποτελεσματικότητα των κοινωνικών πολιτικών, όσο και από την αποτύπωσή τους στα Εθνικά Στρατηγικά Κείμενα.

Τα Σχέδια Δράσης αντιμετωπίζουν τις προτεραιότητες και τις προκλήσεις της κοινωνικής ένταξης με τρόπο αποσπασματικό και ασυντόνιστο. Κατά συνέπεια, οι δράσεις για τη μείωση της φτώχειας, που συνιστά κυρίαρχο στόχο για την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, δεν αποτελεί αντικείμενο μίας ολοκληρωμένης, επιχειρησιακά σχεδιασμένης, πολιτικής προσέγγισης. Αντίθετα, οι προσπάθειες για τη μείωσή της περιορίζονται σε έκτακτες οικονομικές ενισχύσεις που απευθύνονται σε ευπαθείς κοινωνικά ομάδες, οι οποίες ήδη ωφελούνται των παροχών κοινωνικής πρόνοιας και σε εξαγγελίες ίδρυσης ποικίλων Επιτροπών, Οργανισμών και Διευθύνσεων.

Πράγματι, κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, με σκοπό την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, οι κυβερνήσεις εξήγγειλαν τη δημιουργία: Εθνι-

κής Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας, Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας στο Υπουργείο Εργασίας, Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής, Εθνικού Συμβουλίου για την Κοινωνική Προστασία, καθώς και Ειδικής Γραμματείας Κοινωνικής Προστασίας, εκ των οποίων θεσπίστηκαν, τελικά, τα τρία πρώτα. Ωστόσο, παρά τη θέσπισή τους, ο μιν ρόλος της Εθνικής Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας (Ν. 3144/2003) παρέμεινε υποβαθμισμένος, το δε πρόσφατα ιδρυθέν Εθνικό Ταμείο Κοινωνικής Συνοχής (Ν. 3631/2008), που σύμφωνα με το ΕΣΔΕν 2008-2010, θα διαδραμάτιζε ένα πολύ σημαντικό ρόλο στην καταπολέμηση της φτώχειας, ουσιαστικά δεν λειτούργησε ποτέ. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), ήδη πριν τη θεσμοθέτηση του εν λόγω Ταμείου είχε επισημάνει ότι «η σύστασή του συνιστά μεν μία στοχευμένη δράση για την καταπολέμηση της φτώχειας, πλην όμως με το σχετικό νομοσχέδιο [...] δεν εξειδικεύονται οι προϋποθέσεις και οι διαδικασίες συμβολής του στην καταπολέμηση της φτώχειας, ούτε καθορίζονται με σαφήνεια τα πρόσωπα που θα επωφεληθούν από τις δράσεις του».³⁶

Η σύσταση Επιτροπών και Συμβουλίων, καθώς και Οργανισμών φαίνεται να συνιστούν την πρώτη πολιτική επιλογή σε περιπτώσεις όπου απαιτείται η λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων κοινωνικής πολιτικής. Η επιλογή αυτή δικαιολογείται εν μέρει, λόγω του ότι αφενός υπερέρχει σε επίπεδο εντυπώσεων, αφετέρου και ως διαδικασία υπερέρχει σε ταχύτητα και σε ευκολία. Ωστόσο, απουσιάζουν οι απαραίτητοι μηχανισμοί που θα παρακολουθήσουν την πρόοδο των εργασιών και θα αξιολογήσουν εν τέλει τη συμβολή των νομοθετικών πρωτοβουλιών στην επίλυση των προβλημάτων που έχουν κληθεί να αντιμετωπίσουν. Ως αποτέλεσμα, υπάρχει σήμερα μία πληθώρα ανενεργών ή υποβαθμισμένων Επιτροπών και Συμβουλίων, αλλά και πολλοί Οργανισμοί, που παραμένουν στα χαρτιά ή που λειτουργούν χωρίς, ωστόσο, να αξιοποιούνται καταλλήλως. Ενδεικτικά αναφέρουμε το Συμβούλιο Οικογένειας και Πληθυσμού (Ν. 3454/2006), που δεν έχει ενεργοποιηθεί μέχρι σήμερα, και το Εθνικό Παρατηρητήριο ΑμεΑ (Ν. 3144/2003), το οποίο, παρότι αναμενόταν να δράσει ενισχυτικά για

³⁵ Kikilias E., Gazon E., (2005).

³⁶ ΟΚΕ, (2007), Γνώμη 189, σελ.12.

την πρόωθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης των ΑμεΑ, παραμένει ανενεργό.

Τα παραπάνω παραδείγματα αποτελούν ένα μικρό μόνο κομμάτι της εικόνας που επικρατεί στο πεδίο της άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Ένα άλλο, είναι η πλούσια παραγωγή νομολογίας, χωρίς όμως αυτή να συνοδεύεται και από τις κατάλληλες προϋποθέσεις που θα υποστηρίξουν την εφαρμογή της (το πρόβλημα αυτό πάντως δεν είναι αποκλειστικότητα της κοινωνικής πολιτικής), με αποτέλεσμα, η υλοποίηση των εν λόγω νόμων να καθίσταται δυσχερής ή αδύνατη. Ενδεικτικά, αυτό συνέβη με το Ν. 3518/2006 που θέσπιζε την υποχρεωτική προσχολική εκπαίδευση ενός έτους για όλα τα παιδιά. Ο νόμος τελικά ανεστάλη στα βασικά του σημεία με διαδοχικές αποφάσεις από το ίδιο το Υπουργείο Παιδείας για μία διετία, ενώ πρόσφατα η νέα ηγεσία του Υπουργείου δήλωσε την πρόθεση εφαρμογής του. Επιπλέον, διαπιστώνεται μία συνεχής αντικατάσταση των υφιστάμενων νόμων με νέους, που δεν μπορεί παρά να αποδοθεί σε εξ' αρχής ελλειπίες σχεδιασμούς και προβλήματα στην υλοποίησή τους (πχ. Ν. 2889/2001, Ν. 3106/2003, Ν. 3329/2005 και Ν. 3370/2005 που αναφέρονται στο Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας).

Όσον αφορά τους οικονομικούς πόρους της κοινωνικής πολιτικής και τη σχέση τους με τη διακυβέρνηση, πρέπει να σημειωθεί ότι μεταξύ 1996 και 2000, οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν σημαντικά, ενώ έκτοτε παραμένουν σταθερές. Σήμερα, οι κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα αποτελούν το 24,4% του ΑΕΠ και υπολείπονται μόνο δύο ποσοστιαίες μονάδες από το μέσο όρο της ΕΕ-27 (26,2%), ενώ βρίσκονται πολύ υψηλότερα από πολλές άλλες χώρες, μεταξύ των οποίων το Λουξεμβούργο (19,3%) και η Ιρλανδία (18,9%). Έτσι, λοιπόν, η αναποτελεσματικότητα της κοινωνικής πολιτικής δε μπορεί να αποδοθεί πρωτίστως στην έλλειψη κοινωνικών πόρων.

Εξάλλου δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι, με εξαίρεση τις διάφορες εισοδηματικές/επιδοματικές ενισχύσεις, τα περισσότερα μέτρα και δράσεις που έχουν υλοποιηθεί τα τελευταία χρόνια χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Δηλαδή, η υλοποιούμενη εθνική κοινωνική πολιτική, ασκείται κατά το μεγαλύτερο μέρος της με ευρωπαϊκή συγχρηματοδότηση. Κι εδώ το πρόβλημα της διακυβέρνησης είναι εμφανές, διότι σε περίπτωση διακοπής ή λήξης της συγχρηματοδότησης, η

μη έγκαιρη κρατική παρέμβαση, οδηγεί σε διακοπή ή υποχρηματοδότηση των μέτρων. Αποτέλεσμα αυτού είναι η υποβάθμιση των δράσεων και η ακύρωση της προόδου που έχει επιτευχθεί. Ως παράδειγμα, μπορούμε να αναφέρουμε τη διακοπή χρηματοδότησης δομών και δράσεων για την κοινωνική επανένταξη των ψυχικά ασθενών³⁷ (2009), αλλά και τη λήξη της χρηματοδότησης του δικτύου κοινωνικών υπηρεσιών «Βοήθεια στο Σπίτι», των Κέντρων Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ) και της Φύλαξης παιδιών με Αναπηρία (2008).³⁸ Παρότι, τελικά, η χρηματοδότηση εξασφαλίστηκε, τα παραδείγματα αυτά αναδεικνύουν, μεταξύ άλλων, την ολιγωρία, την προχειρότητα και την αποσπασματικότητα στο σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα, την ελλιπή παρακολούθηση των δράσεων και τελικά την ανεπάρκεια της διακυβέρνησης.

Τέλος, όσον αφορά την ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου, την κινητοποίηση και συμμετοχή του συνόλου των φορέων στα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, το 2001 με τη συνταγματική θεσμοθέτηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, έγινε ένα σημαντικό βήμα προς την ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου, το οποίο ενισχύθηκε περαιτέρω με τη δημιουργία Εθνικής Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας (Ν. 3144/2003). Ωστόσο, η σταδιακή υποβάθμιση του ρόλου της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας και η απουσία σταθερού πλαισίου κοινωνικής διαβούλευσης λειτουργούν αποτρεπτικά, ενώ «η σύντομη ή και αποσπασματική διαβούλευση κατά τα διαστήματα σύνταξης των Εθνικών Εκθέσεων δε συμβάλλει στη συγκρότηση μίας συνεκτικής και ολοκληρωμένης στρατηγικής».³⁹ Οι προσπάθειες ενθάρρυνσης του κοινωνικού διαλόγου και ενίσχυσης της δημόσιας διαβούλευσης εξακολουθούν να παρουσιάζουν σημαντικά κενά και ελλείψεις.

Το πεδίο της διακυβέρνησης αποτελεί τη σημαντικότερη από όλες τις προτεραιότητες της Κοινωνικής Ένταξης, αλλά και της κοινωνικής πολιτικής γενικότερα. Μία χαμηλής ποιότητας διακυβέρνηση, δυσχεραίνει τόσο το σχεδιασμό, όσο και την αποτελεσματική υλοποίηση των πολιτικών, καθώς και την εκπλήρωση

³⁷ Βλ. αναλυτικά: Εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*, «Ηλεκτροσόκ ... στη μεταρρύθμιση» των Μαρίας Δεδέ, Ιωάννας Σωτήρχου, Ντάνι Βεργου, 14-2-2009.

³⁸ Εφημερίδα *Καθημερινή*, «Κινδυνεύει να καταργηθεί η «Βοήθεια στο Σπίτι»», 7-8-2008.

³⁹ ΟΚΕ, (2008), Γνώμη υπ' αριθμ. 198, σελ. 14.

των βασικών στόχων της κοινωνικής πολιτικής. Η κατάρτιση επιχειρησιακού σχεδίου, η παρακολούθηση και ο συντονισμός των πολιτικών και των επιμέρους δράσεων, η ανάπτυξη διατομεακών και διαπεριφερειακών συνεργασιών, η αξιόπιστη στατιστική απεικόνιση ανά τομέα, αλλά και σε τοπικό επίπεδο, η ουσιαστική διαβούλευση και ο διάλογος με τους πολίτες και τους κοινωνικούς εταίρους συνιστούν μερικές, μόνο, από τις προϋποθέσεις που θα έπρεπε να πληρούνται για μία σωστή διακυβέρνηση. Και αυτό έχει επισημανθεί πολλάκις μέσα από τα ΕΣΔΕν. Ωστόσο, πολύ λίγα πράγματα έχουν επιτευχθεί στον τομέα αυτό. Ο στόχος για μία «αναπτυξιακή κοινωνική πολιτική» φαίνεται να έχει από καιρό εγκαταλειφθεί.⁴⁰

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Έχουν ήδη περάσει εννέα χρόνια από τότε που συντάχθηκε στην Ελλάδα το πρώτο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση, στο πλαίσιο της νέας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής και της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού. Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας και η εθνική κοινωνική πολιτική, παρόλες τις προσπάθειες των τελευταίων χρόνων, εξακολουθούν να είναι αδύναμα και να χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα, προχειρότητα και έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού. Σ' ό,τι αφορά την κοινωνική ένταξη και τις πολιτικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, δε φαίνεται να έχουν αλλάξει πολλά.

Το 2000, Έκθεση για τη Φτώχεια στην Ελλάδα,⁴¹ συγκαταλέγει μεταξύ των παραγόντων που συμβάλλουν στη γέννηση και διατήρηση της φτώχειας, την ανεργία και την ελλιπή προώθηση της επαγγελματικής κατάρτισης σε ενήλικες εργαζομένους, τη συνεχώς μειούμενη οικογενειακή προστασία, την ύπαρξη φτωχών ηλικιωμένων, ανασφαλιστών και χαμηλοσυνταξιούχων, καθώς και την είσοδο μεγάλου αριθμού οικονομικών μεταναστών. Στην ίδια έκθεση τονίζεται η απουσία μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας στην Ελλάδα, αλλά και η μειωμένη αποτελεσματικότητα των πολιτικών κοινωνικής ένταξης, λόγω της έλλειψης οργανωμένου συστήματος κοινωνικής πρόνοιας.

Η είσοδος της χώρας στην ΟΝΕ και η δέσμευση της Ελλάδας να εργαστεί την επόμενη δεκαετία για την επίτευξη του στόχου της Λισσαβόνας, διασφαλίζοντας μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή, δημιούργησε προσδοκίες για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού μέσω της μείωσης των ανισοτήτων και της αναβάθμισης του εθνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Το 2001 ξεκινάει μία νέα εποχή για την εθνική κοινωνική πολιτική, στο πλαίσιο μιας ανανεωμένης ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής με κύριο εργαλείο την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού. Η εθνική υποχρέωση εκπόνησης Εθνικού Σχεδίου Δράσης ανά διετία, η ανάγκη καταγραφής και παρακολούθησης της προόδου των υλοποιούμενων πολιτικών και μέτρων και η αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων, καθώς και η εκ των υστέρων αξιολόγησή τους από την Ε.Ε. μέσω των Κοινών Εκθέσεων, συνιστούσαν συνθήκες ικανές για τη δημιουργία των προϋποθέσεων εκείνων που θα συνέβαλαν σε μία εκ των βάθρων αλλαγή του τρόπου και της φιλοσοφίας που ασκείται η κοινωνική πολιτική στη χώρα μας. Δυστυχώς όμως, κάτι τέτοιο δεν συνέβη.

Αντίθετα, η ευρωπαϊκή πολιτική κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης ελάχιστα επηρέασε την ελληνική κοινωνική πολιτική, και κατ' επέκταση τον τρόπο λειτουργίας του κοινωνικού κράτους, ίσως διότι, μεταξύ άλλων, όπως έχει επισημανθεί «έχει χαρακτήρα ήπιας παρέμβασης που στηρίζεται στην εθελοντική και μη δεσμευτική εφαρμογή».⁴² Το αποτέλεσμα είναι τα ελληνικά Εθνικά Σχέδια Δράσης να έχουν μάλλον τη μορφή Εκθέσεων προς την Ε.Ε., παρά Επιχειρησιακών Σχεδίων με συγκεκριμένες κατευθύνσεις πολιτικής. Ο De la Rosa, προχωρώντας ένα βήμα παρακάτω, υποστήριξε ότι τα Σχέδια Δράσης απλώς νομιμοποιούν μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί, και κατ' αυτόν τον τρόπο συνιστούν διοικητικές ασκήσεις επί χάρτου που δεν επιδεικνύουν πραγματική πολιτική βούληση και δέσμευση.⁴³

Στην περίπτωση της Ελλάδας θα μπορούσαμε να πούμε ότι η αναδιάρθρωση και ανάπτυξη του ελληνικού κράτους πρόνοιας, αλλά και η βελτίωση των εργαλείων άσκησης πολιτικής (μηχανισμών και δομών), προκειμένου να υπηρετούν με αποτελεσματικό τρόπο το

⁴⁰ ΕΣΔΕν 2003-2005, σελ. 4.

⁴¹ ΟΚΕ, (2000), Γνώμη υπ' αριθμ. 41.

⁴² Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ. (2006).

⁴³ De la Rosa, (2005).

στόχο της προώθησης της κοινωνικής ενσωμάτωσης, αποτέλεσαν μία από τις χαμένες προκλήσεις της προηγούμενης δεκαετίας.

Πράγματι, σχεδόν δέκα χρόνια μετά, λίγα πράγματα έχουν αλλάξει όσον αφορά την κοινωνική κατάσταση στην Ελλάδα. Οι περισσότεροι από τους δείκτες που αφορούν την κοινωνική ένταξη παραμένουν σταθεροί ή χειροτερεύουν (βλ. αναλυτικά στο παράρτημα). Το συνολικό ποσοστό κινδύνου φτώχειας παραμένει το ίδιο, η παιδική φτώχεια έχει αυξηθεί, όπως επίσης και το ποσοστό των εργαζόμενων φτωχών, ενώ ο κίνδυνος φτώχειας των ανέργων έχει επίσης αυξηθεί σημαντικά. Η ανισότητα παραμένει σταθερά πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ-27 και η ανεργία, παρά την πρόσκαιρη μείωση που είχε σημειώσει, εξακολουθεί να είναι υψηλή, όπως και η μακροχρόνια ανεργία. Επιπλέον, ακόμη εκκρεμούν η αναβάθμιση της δημόσιας εκπαίδευσης, της δια βίου μάθησης και της επαγγελματικής κατάρτισης, όπως επίσης και η αντιμετώπιση των μεγάλων προβλημάτων που παρουσιάζονται στην πρόσβαση και πολύ περισσότερο στην ποιότητα των υπηρεσιών υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας.

Σταθερή παραμένει και η κατάσταση σχετικά με τις ανεπάρκειες που χαρακτηρίζουν τις ίδιες τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης στην Ελλάδα. Σε πρόσφατη Έκθεση για τη Φτώχεια, αναφέρονται, μεταξύ αυτών, για ακόμη μία φορά: η απουσία συνολικού στρατηγικού σχεδιασμού, η έλλειψη μηχανισμών αξιολόγησης των υλοποιούμενων πολιτικών, η αδυναμία ορθής στόχευσης, η ανεπάρκεια των χρηματικών παροχών, η αδυναμία συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων και η ελλιπής και δύσκολη πληροφόρηση των δικαιούχων.⁴⁴

Τα προβλήματα εξακολουθούν να είναι αμετάλλακτα. Και λίγο ή πολύ, έχουν επισημανθεί όλα αυτά τα χρόνια, είτε εμμέσως, είτε αμέσως, τόσο από την εκάστοτε εθνική πολιτική ηγεσία μέσω των Στρατηγικών Εκθέσεων, όσο και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω των Κοινών Εκθέσεων. Αυτό που ακόμα εκκρεμεί, είναι η πρακτική επίλυσή τους.

Σήμερα, στη δύσκολη οικονομική συγκυρία που αντιμετωπίζει η χώρα μας, είναι ακόμα μεγαλύτερη ανάγκη το κοινωνικό κράτος να είναι αποτελεσματικό και να επιτελεί σωστά το ρόλο του. Τα προβλήματα και οι ανεπάρκειες που το χαρακτηρίζουν είναι γνω-

στά και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν είναι κι αυτά συγκεκριμένα. Αυτό που απαιτείται πρωτίστως είναι να υπάρχει ισχυρή πολιτική βούληση για να αποκτήσει το κοινωνικό κράτος τη σημασία που δικαιούται. Στο πλαίσιο αυτό, βασικό μέλημα θα πρέπει να είναι, οι πόροι και οι δράσεις να κατευθύνονται εκεί όπου υπάρχει πραγματική ανάγκη. Για να επιτευχθεί όμως αυτό, απαραίτητο προαπαιτούμενο είναι η ριζική αναδιάρθρωση του ίδιου του κοινωνικού κράτους και η αποκατάσταση της σχέσης κράτους – πολίτη σε όλα τα επίπεδα. Το τελευταίο είναι και το δυσκολότερο, γιατί απαιτεί τη λήψη τολμηρών μέτρων που θα προωθούν την κοινωνική δικαιοσύνη και θα αντιτίθενται σε διεκδικήσεις, μικροσκοπιμότητες και πολιτικά συμφέροντα. Η πορεία προς την επίτευξη του στόχου αυτού είναι δύσκολη και, τις περισσότερες φορές, επώδυνη.

Βιβλιογραφία

- Ανακοίνωση της Επιτροπής, 2000, *Η Ατζέντα Κοινωνικής Πολιτικής*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, Σεπτέμβριος 2000.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής, 2005, *Η Ατζέντα κοινωνικής πολιτικής*, COM(2005) 33 τελικό.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής, 2008, *Ανανεωμένη δέσμευση για την κοινωνική Ευρώπη: ενίσχυση της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη*, COM(2008) 418 τελικό.
- Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ. (επιμ.), 2003, *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και Προοπτικές*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα
- Dennis I., Guio A-C., 2003, *Poverty and social exclusion in the EU after Laeken- part 1 and 2*, Statistics in focus, Eurostat.
- De la Rosa, 2005, “The Open Method of Coordination in the New Member States—the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law”, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 5, September 2005, pp. 618–640.
- European Commission, 2004, *Joint Report on Social Inclusion*.

⁴⁴ ΟΚΕ, (2009), Γνώμη υπ' αριθμ. 210, σελ. 25.

- European Commission, 2006, *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions, and Health Portfolios*, Brussels, 7 June 2006.
- European Commission, 2009, *Portfolio of Indicators for the monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion - 2009 Update*, Brussels.
- Esping –Andersen, 2002, *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας, 2001, *Έκθεση για τους δείκτες στον τομέα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού*, Οκτώβριος 2001.
- Εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*, «Ηλεκτροσόκ..... στη μεταρρύθμιση» των Μαρίας Δεδέ, Ιωάννας Σωτήρχου, Ντάνι Βεργου, 14-2-2009.
- Εφημερίδα *Καθημερινή*, «Κινδυνεύει να καταργηθεί η “Βοήθεια στο Σπίτι”», 7-8-2008.
- Kalogirou C., 2009, ‘The Greek Roma issue: Spatial and social exclusion and integration policies’, Host Country Report, *Peer Review*, Greece 27-28 May 2009, Vienna: ÖSB Consortium.
- Kikilias E., Gazon E., 2005, “Regional Aspects of Poverty in Greece”, *Social Cohesion Bulletin*, volume 1/2005, EKKE.
- Ματσαγγάνης Μ., 2004, *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Πετμεξίδου-Τσουλουβή Μ., 1992, *Κοινωνικές Ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Αθήνα, Εξάντας.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2000, Γνώμη υπ' αριθμ 41, «Η Φτώχεια στην Ελλάδα», Ιούλιος, Αθήνα.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2003, Γνώμη υπ' αριθμ. 89, «Κοινωνικός διάλογος για την προώθηση της απασχόλησης και την κοινωνική προστασία και άλλες διατάξεις», Απρίλιος, Αθήνα.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2005, Γνώμη υπ' αριθμ. 131, «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2005-2006», Μάιος, Αθήνα.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2006, Γνώμη υπ' αριθμ. 158, «Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008», Αύγουστος, Αθήνα.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2008, Γνώμη υπ' αριθμ. 198, «Κατάρτιση της Εθνικής Έκθεσης Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010» (Κείμενο στο πλαίσιο δημόσιας διαβούλευσης), Ιούλιος, Αθήνα.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2008, Γνώμη υπ' αριθμ. 204, «Εθνική Έκθεση Στρατηγική για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008 2010», Σεπτέμβριος, Αθήνα.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, 2009, Γνώμη υπ' αριθμ. 210, «Φτώχεια», Ιανουάριος, Αθήνα.
- Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ., 2006, «Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στην μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004» στο Μαραβέγιας Ν., Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα. Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές*, Αθήνα, Διόνικος.
- Σωτηρόπουλος Δ., 2008, «Ευκαιρίες και προβλήματα της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής: η Ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης και η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού», Άρθρο προς δημοσίευση στον συλλογικό τόμο της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής (ΕΕΚΠ) με βάση το συνέδριο του Οκτωβρίου 2008 στην αίθουσα ‘Αντ. Τρίτσης’ του Πνευματικού Κέντρου του Δήμου Αθηναίων.
- Συνήγορος του Πολίτη, 2007, «Σύνοψη διαπιστώσεων του Συνηγόρου του Παιδιού για την υλοποίηση των δικαιωμάτων των παιδιών με αναπηρίες».
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2008, *Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 6655/1/08 REV I, Βρυξέλλες, 30 Απριλίου 2008.

- Συμβούλιο της Ε.Ε., Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001, Βρυξέλλες.
- Σύσταση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2008 σχετικά με την ενεργητική ένταξη των ατόμων που είναι αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 18.11.2008, L 307/11, E(2008) 5737.
- Σύσταση του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1992 σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας (92/441/ΕΟΚ).
- Σύσταση του Συμβουλίου της 27ης Ιουλίου 1992 για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας (92/442/ΕΟΚ).
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2001, *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-2003*, Αθήνα.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2003, *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005*, Αθήνα.
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, 2005, *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2005-2006*, Αθήνα.
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, 2006, *Εθνική Έκθεση Στρατηγικής, για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008*, Αθήνα.
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, 2008, *Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010*, Αθήνα.
- Ziomas D., Bouzas N., Spiropoulou N., 2008, *Assessment of the social inclusion strand of the 2008-2010 National Strategy Reports for Social Protection and Social Inclusion*, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.
- Ziomas D., Bouzas N., Ntontis D., 2007, *Trends, Recent Developments, "Feeding in" and "Feeding out"*, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.
- Ziomas D., Bouzas N., Ntontis D., 2006, *First Semester Report 2006 on Social Inclusion in Greece*, Network of Experts on Social Inclusion.
- Ziomas D., Bouzas N., Ntontis D., 2005, *Assessment of implementation of the Greek NAPincl 2003-2005*, Network of Experts on Social Inclusion.
- Ziomas D., Bouzas N., Spiropoulou N., 2003, *Assessment of implementation of the Greek NAPincl 2001-2003*, Group of non-governmental experts in the fight against poverty and social exclusion, First Report.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Η Διαχρονική εξέλιξη των βασικών Δεικτών/ Στόχων Πολιτικής

Πίνακας 1: Ποσοστό κινδύνου φτώχειας (%)

	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	2008
Σύνολο Ελλάδα	20	:	21	20	20	21	20	20
Παιδιά (0-17)			22	21	20	23	23	23
Ηλικιωμένοι (65 +)	33	:	29	28	28	26	23	22

* Διακοπή σειράς δεδομένων.
Πηγή: Eurostat/EU-SILC.

Πίνακας 2: Χάσμα κινδύνου φτώχειας (%)

	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	2008
Σύνολο Ελλάδα	28	:	29	25	24	26	26	25

* Διακοπή σειράς δεδομένων.
Πηγή: Eurostat/EU-SILC.

Πίνακας 3: Σχολική διαρροή/ πρόωγη αποχώρηση από το σχολείο (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Σύνολο Ελλάδα	17.1	16.5	16.0*	14.7	13.6	15.5	14.6	14.8

*Αλλαγή τρόπου υπολογισμού του δείκτη.
Πηγή: Eurostat/EU-SILC.

Πίνακας 4: Ποσοστό ανεργίας (%)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ΕΕ-15	Σύνολο	7.3	7.6	8.0	8.1	8.1	7.7	7.0	7.1
	Γυναίκες	8.3	8.5	8.8	8.9	8.9	8.5	7.8	7.6
Ελλάδα	Σύνολο	10.7	10.3	9.7	10.5	9.9	8.9	8.3	7.7
	Γυναίκες	16.1	15.7	15.0	16.2	15.3	13.6	12.8	11.4

Πηγή: Eurostat/ LFS.

Πίνακας 5: Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ΕΕ-15	3.1	3.1	3.3	3.4	:	3.2	2.8	2.6
Ελλάδα	5.5	5.3	5.3	5.6	5.1	4.8	4.1	3.6

Πηγή: Eurostat/LFS.

Πίνακας 6: Ποσοστό απασχόλησης (%)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ΕΕ-15	Σύνολο	64.1	64.2	64.5	64.9	65.4	66.2	66.9	67.3
	Γυναίκες	55.0	55.6	56.2	57.0	57.8	58.7	59.7	60.4
Ελλάδα	Σύνολο	56.3	57.5	58.7	59.4	60.1	61.0	61.4	61.9
	Γυναίκες	41.5	42.9	44.3	45.2	46.1	47.4	47.9	48.7

Πηγή: Eurostat/EU-SILC.

Πίνακας 7: Δαπάνες κοινωνικής προστασίας (% του ΑΕΠ)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ΕΕ-15	27.0	27.3	27.7	27.6	27.7	27.3	26.9
Ελλάδα	24.3	24.0	23.5	23.5	24.6	24.5	24.4

Πηγή: Eurostat/ESSPROS.

Πίνακας 8: Ποσοστό κινδύνου φτώχειας εργαζομένων με πλήρη απασχόληση (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ΕΕ-15	8	8	8	8	7	7	8	8
Ελλάδα	13	-	14	13	13	14	14	14

Πηγή: Eurostat/EU-SILC.

