

Η Κοινωνική Πρόνοια στην Ελλάδα της Κρίσης: Ο «φτωχός συγγενής» στη δίνη της νεοφιλελεύθερης λιτότητας.

Ανδρέας Φερώνας

Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Εκτεταμένη περίληψη

Η εμμένουσα οικονομική και κοινωνική κρίση που βιώνει η Ελλάδα έχει προφανείς οδυνηρές επιπτώσεις για την κοινωνική ευημερία των πολιτών. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο κίνδυνος φτώχειας το 2015, υπολογιζόμενος με τη γραμμή φτώχειας του 2008, υπερδιπλασιάστηκε (από 20 σε 48%), σημειώνοντας τη μεγαλύτερη αύξηση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ την ίδια περίοδο (ΕΛΣΤΑΤ, 2016). Από την άλλη πλευρά το σύστημα κοινωνικής προστασίας της χώρας μας αποδείχθηκε ακατάλληλο και απροετοίμαστο να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της κρίσης. Το αντικείμενο της εισήγησης αυτής είναι η αποτίμηση του ρόλου της κοινωνικής πρόνοιας στην ανακούφιση των «ευπαθών ομάδων» του πληθυσμού που επλήγησαν περισσότερο από την κρίση. Για το σκοπό αυτό επιχειρεί μια κριτική επισκόπηση των «μεταρρυθμίσεων» που υλοποιήθηκαν στο πεδίο αυτό της κοινωνικής πολιτικής στα χρόνια της κρίσης, λαμβάνοντας υπόψη ταυτόχρονα την «θεσμική κληρονομιά» της προ κρίσης εποχής αλλά και την επιρροή των υπερεθνικών οργανισμών μέσα σ' ένα συγκεκριμένο οικονομικό και πολιτικο-ιδεολογικό περιβάλλον.

Τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας αποτελούν αναπόσπαστα τμήματα των «καθεστώτων ευημερίας» κάθε χώρας και ως εκ τούτου δεν μπορούν να εξεταστούν ανεξάρτητα από αυτά. Ο ρόλος και η σημασία τους εξαρτάται από την δομή, τα χαρακτηριστικά και την αποτελεσματικότητα της οικονομίας, των κρατικών πολιτικών, της αγοράς εργασίας, της οικογένειας και της κοινωνίας των πολιτών μέσα στο πλαίσιο κάθε συγκεκριμένης πολιτικής οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτό λειτουργούν ως συστήματα «ύστατης καταφυγής», παρέχοντας προστασία στις περιπτώσεις που άτομα ή/και κοινωνικές ομάδες δεν έχουν πρόσβαση σε άλλες χρηματικές παροχές ή υπηρεσίες (κυρίως ασφαλιστικού τύπου) ή όταν οι παροχές που λαμβάνουν δεν τους επιτρέπουν μια αξιοπρεπή διαβίωση σύμφωνα με τις επικρατούσες αντιλήψεις της κοινωνίας που ζουν (Barberis, Sabatinelli, Bieri, 2010).

Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας πριν από την κρίση αντανάκλούσε όλα τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του «νότιου καθεστώτος ευημερίας» (Ferrera, 1996). Ήταν υπολειμματικό, υπο-χρηματοδοτούμενο σε σχέση με το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (11% του συνόλου των κοινωνικών δαπανών), κατακερματισμένο (με περισσότερα από 200 χαμηλού ύψους και εστίασης επιδόματα), δημογραφικά μεροληπτικό (πχ. εστίαση στην προστασία των ηλικιωμένων), με μεγάλα κενά στην κάλυψη των αναγκών, από τα λιγότερο αποτελεσματικά στην ΕΕ (σύμφωνα με την Eurostat το 2013 η συμβολή των κοινωνικών παροχών, εκτός συντάξεων, στη μείωση της φτώχειας στην Ελλάδα ήταν 3.9% έναντι 9.5% του μέσου όρου της ΕΕ), και με την οικογένεια να καλύπτει ένα μεγάλο μέρος των κενών της

κοινωνικής προστασίας (World Bank, 2016, Ματσαγγάνης, κ.α., 2016). Εν κατακλείδι, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα ήταν εντελώς ακατάλληλο να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης.

Η κρίση ανέδειξε στον υπερθετικό βαθμό την αναποτελεσματικότητα του ελληνικού καθεστώτος ευημερίας, συμπεριλαμβανομένου του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Και παρά το γεγονός ότι οι ακραίες κοινωνικά συνθήκες που δημιουργήθηκαν έκαναν επιτακτική την ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών δημόσιας πολιτικής για την «απορρόφηση των κραδασμών» που δημιούργησε η κρίση, κάτι τέτοιο δεν συνέβη. Αντίθετα, οι μεταρρυθμίσεις που δρομολογήθηκαν στο πλαίσιο εφαρμογής των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας, από το 2010 και μετά, οδήγησαν στην περαιτέρω αποδόμηση ενός ήδη διάτρητου κοινωνικού δικτύου ασφαλείας. Ενώ οι περικοπές κοινωνικών δαπανών ήταν καθολικές (υγεία, κοινωνική ασφάλιση, κοινωνική πρόνοια κλπ.) τα μέτρα για την στήριξη των πλέον ευάλωτων κοινωνικών ομάδων ήταν σποραδικά και αποσπασματικά, αδυνατώντας να αντισταθμίσουν τις τεράστιες απώλειες που προκλήθηκαν από τα μεγάλα κύματα λιτότητας (Σωτηρόπουλος, 2014). Στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας οι μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα κατά την περίοδο της κρίσης, με τις ευλογίες αν όχι με την επιβολή από την πλευρά των διεθνών δανειστών, αφορούν κυρίως:

- Την επέκταση της κάλυψης του επιδόματος της μακροχρόνιας ανεργίας και τη θεσμοθέτηση βοηθήματος ανεργίας αυτό-απασχολουμένων (Ν.4093/12).
- Την μεταρρύθμιση της δομής του συστήματος οικογενειακών επιδομάτων, με την υιοθέτηση (α) του ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων (13-40 ευρώ το μήνα ανά παιδί) με εισοδηματικά κριτήρια και (β) του ειδικού επιδόματος στήριξης τριτέκνων και πολυτέκνων (42 ευρώ το μήνα) με χαλαρότερα εισοδηματικά κριτήρια (Ν.4093/12).
- Την πλήρη εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης από 1/1/2017 με στόχο την αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας (ΦΕΚ 128 τ.Β'/24.01.2017). Το πρόγραμμα διαρθρώνεται σε 3 πυλώνες που περιλαμβάνουν εισοδηματική ενίσχυση, προώθηση και διασφάλιση της πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά και δράσεις ένταξης και επανένταξης στην αγορά εργασίας (ως τον Απρίλιο του 2017 οι δικαιούχοι ανέρχονταν στις 187.187). Στην εθνική εφαρμογή του ΚΕΑ ενσωματώνεται και η δέσμη των προσωρινών μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης του Ν.4320/2015 τ.Α. και της Κ.Υ.Α.494/2015.
- Τη θεσμοθέτηση των Κέντρων Κοινότητας (Ν.4368/2016(ΦΕΚ 21 τ.Α) στο πλαίσιο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, με σκοπό την υποστήριξη στην εφαρμογή πολιτικών κοινωνικής προστασίας και στην ανάπτυξη ενός τοπικού σημείου αναφοράς για την υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών με τα αντίστοιχα προγράμματα που υλοποιούνται στην περιοχή λειτουργίας του Κέντρου Κοινότητας.

Επίσης, υλοποιήθηκαν μια σειρά μέτρων για την ανακούφιση συγκεκριμένων ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Ενδεικτικά αναφέρουμε το Πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη» (Δ28/οικ.31354/2352/2014) για την παροχή υπηρεσιών στέγασης σίτισης και κοινωνικής στήριξης και εργασιακής επανένταξης των αστέγων (η εφαρμογή του παρατάθηκε μέχρι 31.12.2017 (Ν.4445/2016) και το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (ΤΕΒΑ),

που υποστηρίζει τη διανομή τροφίμων και βασικών υλικών αγαθών με εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια και υλοποιείται στο σύνολο της χώρας μέσω Κοινωνικών Συμπράξεων (το Πρόγραμμα υλοποιείται στο πλαίσιο του ΕΠ Επισιτιστικής και Βασικής Υλικής Συνδρομής και ολοκληρώνεται το 2020).

Από την άλλη πλευρά, η εξαρτημένη από τη χρηματοδότηση της ΕΕ, αποσπασματική και άρα εύθραυστη ανάπτυξη του τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών αποτέλεσε ένα ακόμη εύκολο θύμα των περικοπών, συγχωνεύσεων και ενοποιήσεων. Το μέλλον των δομών που δημιουργήθηκαν, κυρίως για την προώθηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και της συμφιλίωσης του οικογενειακού και εργασιακού βίου, όπως βρεφονηπιακοί σταθμοί, ΚΔΑΠ, ΚΗΦΗ, πρόγραμμα «βοήθεια στο σπίτι» και Κέντρα Προώθησης στην Απασχόληση (ΚΠΑ), καθίσταται εξαιρετικά αβέβαιο, χωρίς την διασφάλιση της ένταξης τους σε προγράμματα χρηματοδότησής από την ΕΕ (Petmesidou, 2011). Η επιδείνωση των οικονομικών συνθηκών δυσχεραίνουν την συνέχιση της άτυπης ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής φροντίδας μέσα στην οικογένεια, ενώ οι γυναίκες βρίσκονται αντιμέτωπες με τη δυσκολία να συνδυάσουν εργασία και οικογενειακή φροντίδα, αφενός λόγω της έλλειψης επαρκών δημοσίων κοινωνικών δομών και αφετέρου λόγω των αυξανόμενων αναγκών φροντίδας μέσα στην οικογένεια που προκαλεί η επιστροφή των ενήλικων παιδιών στο σπίτι εξαιτίας της κρίσης (Petmesidou, 2013).

Μια πρώτη αποτίμηση της παραπάνω κατάστασης αναδεικνύει μια προφανή ασυμμετρία ανάμεσα στην έκταση και την ένταση της κοινωνικής και ανθρωπιστικής κρίσης και στα μέτρα δημόσιας πολιτικής που υλοποιήθηκαν για την αντιμετώπισή της (Σωτηρόπουλος, 2014). Η ασυμμετρία περικοπών και πρόσθετης δαπάνης αποτυπώνεται και με οικονομικούς όρους, αφού σύμφωνα με εκτιμήσεις για τη διετία 2013-14, για κάθε €1.000 που εξοικονομούνταν από την κοινωνική προστασία, μόνο €55 «επαν-επενδύονταν» για την ενίσχυση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας (Ματσαγγάνης, 2013). Η κυριαρχία του δόγματος της νέο-φιλελεύθερης λιτότητας και η επιβολή του, μέσω των μνημονίων, στην Ελλάδα κατά την περίοδο της κρίσης, έχει οδηγήσει στην περαιτέρω απορρύθμιση ενός ήδη προβληματικού καθεστώτος ευημερίας. Η συνταγή που εκτελείται οδηγεί στη συρρίκνωση της μεσαίας τάξης και στη μεταφορά πόρων από τους λιγότερο ευάλωτους στους απόλυτα φτωχούς και εξαθλιωμένους, διευρύνοντας το χάσμα μεταξύ των λίγων προνομιούχων και ενός ραγδαία αυξανόμενου αριθμού επισφαλώς εργαζόμενων, ευάλωτων, φτωχών και κοινωνικά αποκλεισμένων. Η κοινωνική πρόνοια, ως ο παραδοσιακά «φτωχός συγγενής» του συστήματος κοινωνικής προστασίας στη χώρα μας, συμμετέχει σ' αυτή την ισοπέδωση προς τα κάτω (*race to the bottom*), αναλαμβάνοντας το ρόλο της ενίσχυσης του εισοδήματος και της κοινωνικής κατάστασης των «ακραία φτωχών». Μια μάχη που μοιάζει εκ των προτέρων άνιση χωρίς την ριζική μεταβολή του μίγματος αναδιάρθρωσης του συνολικότερου καθεστώτος ευημερίας.

Βιβλιογραφία

Barberis, E., Sabatinelli, S. Bieri, A. (2010), "Social Assistance Policy Models in Europe: A Comparative Perspective". In Y. Kazepov (Ed.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate.

Ferrera, M. (1996), 'The "Southern Model" of Welfare in Social Europe', *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.

Ματσαγγάνης, Μ., Λεβέντη, Χ., Καναβιτσά, Ε., Φλεβοτόμου, Μ. (2016), *Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας*, διαΝΕΟσις, Αθήνα.

Petmesidou, Μ. (2011), 'Annual Report on Greece: Pensions, Health and Long-Term Care', ASISP Network, European Commission.

Petmesidou Μ. (2013). "Is Social Protection in Greece at a Crossroads?", *European Societies*, 15(4), 597-616.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2014). *Η Διπλή Ανακολουθία: Οι Πολιτικές κατά της Φτώχειας και ο Πολιτικός Λόγος για τη Φτώχεια στην Ελλάδα κατά την Περίοδο της Οικονομικής Κρίσης*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση.

World Bank (2016). *Greek Social Welfare Review*.