

## Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 15 (2021)



### Κοινωνική Πρόνοια: Μια επισκόπηση του πεδίου

Ανδρέας Φερώνας, Βαρβάρα (Μπέρρυ) Λαλιώτη

doi: [10.12681/sp.29089](https://doi.org/10.12681/sp.29089)

Copyright © 2021, Ανδρέας Φερώνας, Βαρβάρα (Μπέρρυ) Λαλιώτη



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Φερώνας Α., & Λαλιώτη Β. (Μπέρρυ). (2021). Κοινωνική Πρόνοια: Μια επισκόπηση του πεδίου. *Κοινωνική Πολιτική*, 15, 7–28. <https://doi.org/10.12681/sp.29089>

# Κοινωνική Πολιτική

## Social Policy

Αφιέρωμα στην Κοινωνική Πρόνοια

### Άρθρα / Articles:

**Ανδρέας Φερόνας, Βαρβάρα (Μπέρρυ) Λαλιώτη**  
Κοινωνική Πρόνοια: Μια επισκόπηση του πεδίου

**Κωνσταντίνος Γεώργιας**  
Από τις ανεκπλήρωτες μεταρρυθμίσεις της κοινωνικής πρόνοιας στον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ)

**Μενέλαος Θεοδωρουλάκης**  
Η μεταρρύθμιση της κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα: οικονομικά και ποσοτικά δεδομένα με έμφαση στις μεταβολές του μείγματος ευημερίας

**Δημήτρης Απίστουλας, Δήμητρα Νίκου**  
Η έννοια της ευαλωτότητας και η τυποποίηση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας

**Μαρία Στρατηγάκη**  
Ολοκληρωμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας στον Δήμο Αθηναίων

**Σάββας Βαμβακίδης, Γεώργιος Φιλιππίδης, Σεβαστή Χατζηφωτίου**  
Η Τεκνοθεσία και η Αναδοχή Ανηλίκων ως Θεσμοί Παιδικής Προστασίας στην Ελλάδα

# Κοινωνική Πρόνοια: Μια επισκόπηση του πεδίου

**Ανδρέας Φερώνας**

*Αναπληρωτής καθηγητής, Τμήμα Κοινωνικής και Εκπαιδευτικής Πολιτικής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*

**Βαρβάρα (Μπέρρυ) Λαλιώτη**

*Ερευνήτρια, Διδάσκουσα στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο*

## Περίληψη

Τα τελευταία χρόνια, σε ένα τοπίο που διαμορφώθηκε σε μεγάλο βαθμό υπό την πίεση της πρόσφατης οικονομικής κρίσης και των μέτρων λιτότητας, το ενδιαφέρον για τις προνοιακές παροχές αναζωπυρώθηκε. Παράλληλα, το πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας κατέστη δημοφιλές θέμα συζήτησης, τόσο σε επίπεδο δημοσίου όσο και ακαδημαϊκού διαλόγου. Στο πλαίσιο αυτό, το παρόν άρθρο παρέχει στον αναγνώστη μια επισκόπηση του εν λόγω πεδίου, με έμφαση σε επιλεγμένες θεματικές: την οριοθέτηση και τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πρόνοιας, την ιστορική της εξέλιξη, καθώς και τους ερμηνευτικούς παράγοντες ανάπτυξής της και τα μοντέλα οργάνωσής της σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο τέλος του άρθρου, σκιαγραφούνται επίσης οι μελλοντικές προκλήσεις που πιθανώς θα αντιμετωπίσει η κοινωνική πρόνοια, αλλά και οι προοπτικές εξέλιξής της.

## Abstract

Over the last years, in a landscape largely shaped by the recent economic crisis and austerity measures, interest in social assistance benefits has revived. At the same time, the field of social assistance has become a popular topic of discussion, both at the level of public and academic dialogue. In this context, this article provides the reader with an overview of this field, with an emphasis on selected topics: the delimitation and characteristics of social assistance, its historical development, as well as the factors that explain the evolution of the field and the social assistance models that emerged at the European level. At the end of the article, the future challenges that social assistance will probably face are outlined, as well as the prospects for its development.

# 1. Εισαγωγή

Για δεκαετίες, η κοινωνική πρόνοια (ή άλλως «κοινωνική αρωγή»), η πρόσβαση στις παροχές της οποίας διασφαλίζεται, κατά κανόνα, κατόπιν εκτίμησης των οικονομικών πόρων των εν δυνάμει δικαιούχων, υπήρξε ένα από τα πλέον «παραμελημένα» πεδία του συστήματος κοινωνικής προστασίας, στη χώρα μας αλλά και αλλού (βλ. Alcock, Erskine and May, 2002, pp. 145-146, 226 για έναν από τους πολλούς, όπως συζητείται και στην επόμενη ενότητα του παρόντος άρθρου, ορισμούς της κοινωνικής πρόνοιας). Η σχετική υπανάπτυξη του εν λόγω πεδίου εν μέρει συνάδει και με τον εν πολλοίς «περιθωριακό» χαρακτήρα των προνοιακών παροχών, σε σύγκριση με παροχές οι οποίες τοποθετούνται στον λεγόμενο «σκληρό πυρήνα» του κοινωνικού κράτους (π.χ. συντάξεις). Εξηγεί επίσης, τουλάχιστον σε ορισμένο βαθμό και ιδίως σε χώρες όπως η δική μας, δηλαδή χώρες με μικρή σχετικά παράδοση στη διαχρονική και συστηματική συγκέντρωση και επεξεργασία δεδομένων (ποσοτικής και ποιοτικής φύσης) για προνοιακές παροχές, και το συγκριτικά περιορισμένο ενδιαφέρον που επέδειξαν ακαδημαϊκοί και ερευνητές για ζητήματα που αφορούν στην πρόνοια.

Είναι επιπρόσθετα γνωστό ότι η εξελικτική πορεία της κοινωνικής πρόνοιας – και κυρίως πολιτικών όπως αυτές του ελάχιστου εισοδήματος – συνδέεται στενά με το τέλος της κατά βάση εκπληρούμενης υπόσχεσης της πλήρους απασχόλησης, η οποία δεν άφηνε σημαντικά περιθώρια, ώστε να μείνουν χωρίς επαρκή προστασία μεγάλες ομάδες του πληθυσμού. Όπως θα δούμε και στο κυρίως σώμα του άρθρου, η στροφή σε προνοιακές παροχές συναρτάται άμεσα με τη μετάβαση, κυρίως από τη δεκαετία του 1970 και πέρα, σε μια «μεταβιομηχανική κοινωνία». Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, η ανάδυση νέων κοινωνικών κινδύνων (π.χ. μεταβολές στις οικογενειακές δομές και την αγορά εργασίας) οδήγησε σε αύξηση του αριθμού των πολιτών που βρίσκονταν στο περιθώριο του κοινωνικού και οικονομικού συστήματος και έφερε με μεγαλύτερη ένταση στο προσκήνιο, τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη, την ενίσχυση και την επέκταση της κοινωνικής πρόνοιας (βλ. π.χ. Λαλιώτη, 2018β, σελ. 304).

Στο πέρασμα των χρόνων – και παρά τις μεταμορφώσεις της κοινωνικής πρόνοιας και τα διαφορετικά χαρακτηριστικά και πρόσωπα που ενδύθηκε, συχνά εντός, όχι όμως αποκλειστικά, διαφορετικών χωρικών πλαισίων – το πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας συχνά σχεδόν δαιμονοποιήθηκε. Οι πολλές και σημαντικές ενστάσεις που εκφράστηκαν (και συνεχίζουν να εκφράζονται) κατά καιρούς για τις προνοιακές παροχές αφορούν σε μεγάλο βαθμό στην αποτελεσματικότητά τους ως προς την ευόδωση των διακηρυκτικών τους στόχων.

Σχετίζονται όμως και με τη συζήτηση, και ιδίως με την επιχειρηματολογία που αναπτύχθηκε, γύρω από ζητήματα ιδιαίτερης (και) θεωρητικής αξίας για το ευρύτερο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, όπως είναι π.χ. το δίπολο καθολικότητας και επιλεκτικότητας (universalism vs. selectivity)· ή για έννοιες ιδιαίτερες αμφιλεγόμενες, όπως είναι η λεγόμενη «ακραία φτώχεια». Η κοινωνική πρόνοια επικρίθηκε επίσης συνολικά ως ένα πεδίο πολιτικής, η ανάπτυξη του οποίου δύναται και να οδηγήσει σε ένα περισσότερο «υπολειμματικό» μοντέλο κοινωνικού κράτους. Άποψη που επιλέγει ωστόσο να μην λαμβάνει υπόψη εργασίες που επισημαίνουν π.χ. τη δυνατότητα ένα «γενναϊόδωρο» κοινωνικό κράτος να αξιοποιεί εκτενώς και παροχές, οι οποίες χορηγούνται βάσει εισοδηματικών κριτηρίων (βλ. Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2011).

Η κριτική αυτή αναπτύχθηκε παράλληλα προς τοποθετήσεις υπέρ της κοινωνικής πρόνοιας (και πολιτικών όπως το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα). Έτσι, στην περίπτωση βέβαια που στόχος δεν είναι η ριζική αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας, αλλά η διατήρηση του θεσμικού πυρήνα και των χαρακτηριστικών του, οι προνοιακού τύπου παροχές παρουσιάζονται ως μια σχεδόν αναπόφευκτη, ή έστω μια αρκετά ορθολογική, επιλογή· με στόχο τη συμπλήρωση κενών, τα οποία μπορεί να αποδίδονται στον έντονο κατακερματισμό του εν λόγω συστήματος (βλ. π.χ. Ferrera, 2001, σελ. 159).

Η κοινωνική πρόνοια αποτελεί και σήμερα επίμαχο θέμα συζήτησης τόσο σε επίπεδο ακαδημαϊκού όσο και δημόσιου διαλόγου. Σε ένα τοπίο που διαμορφώθηκε σε μεγάλο βαθμό υπό την πίεση της πρόσφατης οικονομικής κρίσης και των μέτρων λιτότητας, το ενδιαφέρον για την κοινωνική πρόνοια αναζωπυρώθηκε. Εν μέσω των δραστικών αλλαγών που κατεγράφησαν σε δομικά χαρακτηριστικά της κοινωνικής προστασίας, ιδίως σε χώρες του νοτιοευρωπαϊκού ή μεσογειακού μοντέλου, οι οποίες επλήγησαν δυσανάλογα από τις επιπτώσεις της κρίσης και των μέτρων λιτότητας (βλ. π.χ. Aguilar-Hendrickson and Arriba, 2020), η «δημοφιλία» των προνοιακών παροχών μοιάζει ομοίως να ενισχύθηκε. Η εξέλιξη αυτή σχετίζεται τόσο με τη σημαντική επιδείνωση στις συνθήκες διαβίωσης μεγάλων τμημάτων του πληθυσμού όσο και με τον ρόλο που παραδοσιακά παίζει η κοινωνική πρόνοια στην καταπολέμηση και την άμβλυση της φτώχειας (ακραίας ή μη).

Στο πλαίσιο που ορίζεται από τα ανωτέρω, στόχος του παρόντος άρθρου είναι η σύντομη, αλλά και περιεκτική επισκόπηση του πεδίου της κοινωνικής πρόνοιας, δίνοντας έμφαση σε μια σειρά από επιλεγμένες θεματικές. Πιο συγκεκριμένα, στο επίκεντρο του άρθρου βρίσκονται τα χαρακτηριστικά που καθιστούν την κοινωνική πρόνοια διακριτό πεδίο του συστήματος κοινωνικής προστασίας, η ιστορική της εξέλιξη, καθώς και οι ερμηνευτικοί παράγοντες ανάπτυξης της κοινωνικής πρόνοιας και τα μοντέλα οργάνωσής της σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στο οποίο εστιάζει άλλωστε και η βιβλιογραφία για την κοινωνική πρόνοια. Σε αντιστοιχία προς τις θεματικές αυτές, το κυρίως σώμα του άρθρου διαιρείται σε τρεις ενότητες. Αντί επιλόγου, στην καταληκτική ενότητα επιχειρείται μια σκιαγράφηση των μελλοντικών προκλήσεων και προοπτικών για το υπό εξέταση πεδίο.

## 1. Οριοθέτηση και χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας

Η κοινωνική πρόνοια αποτελεί ένα διακριτό και σημαντικό τμήμα του ευρύτερου συστήματος κοινωνικής προστασίας όλων των αναπτυγμένων καθεστώτων ευημερίας. Ως θεσμός έσχατης ανάγκης έχει ως πρωταρχικό στόχο την αποφυγή της φτώχειας και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, ενώ την ίδια στιγμή ο ρόλος και η σημασία του εξαρτώνται από τη δομή, τα χαρακτηριστικά και την επιτυχία του ευρύτερου κοινωνικο-οικονομικού συστήματος, του κράτους, αλλά και των άλλων θεσμών κοινωνικής προστασίας (αγορά εργασίας, κοινωνική ασφάλιση, οικογένεια, κ.λπ.) (Dich, 1999, Wang and Van Vliet, 2014). Η αλληλεπίδραση των παραπάνω θεσμών προσδιορίζει το ποιος θα χρειαστεί κοινωνική βοήθεια, ενώ ο ορισμός των κριτηρίων επιλεξιμότητας καθορίζει περαιτέρω το ποιος θα λάβει, στην πραγματικότητα, τις προνοιακές παροχές (Barberis et al., 2010, p. 178).

Παρά την προφανή σημασία της, ο όρος «κοινωνική πρόνοια» δεν έχει έναν καθολικά αποδεκτό ορισμό. Αντίθετα, χαρακτηρίζεται από σημαντικές διαφοροποιήσεις στον τρόπο που προσεγγίζεται,

τόσο εννοιολογικά όσο και αναφορικά με το ακριβές περιεχόμενό της, ανάλογα με το εκάστοτε ιστορικό και κοινωνικό πλαίσιο. Η ασάφεια και απροσδιοριστία επιτείνεται περισσότερο από το γεγονός ότι στη διεθνή βιβλιογραφία χρησιμοποιούνται πολλοί παρεμφερείς όροι ως συνώνυμοι της κοινωνικής πρόνοιας. Ενδεικτικά αναφέρονται οι όροι «πρόγραμμα ελαχίστου εισοδήματος» (minimum income scheme), «εστιασμένη εισοδηματική στήριξη για τους φτωχούς» (targeted income support to the poor), «δίχτυ ασφαλείας» (safety net), «κοινωνικές μεταβιβάσεις μετά από έλεγχο πόρων» (means-tested social transfers), κ.ά. (de Neubourg et al., 2007, Dobelniece, 2017).

Σε γενικές γραμμές, η κοινωνική πρόνοια ορίζεται ως ένα σύνολο επιδομάτων και υπηρεσιών που στοχεύουν στη διασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης (όπως αυτό κι αν ορίζεται) των ανθρώπων που βρίσκονται σε ανάγκη (Eardley et al., 1996a). Ένας άλλος ορισμός ορίζει την κοινωνική πρόνοια ως το «έσχατο δίχτυ ασφαλείας», δηλαδή ως ένα πρόγραμμα στήριξης εισοδήματος «ύστατης καταφυγής» (last resort), στο οποίο μπορούν να στραφούν οι πολίτες που έχουν εξαντλήσει όλες τις άλλες επιλογές (Daigneaut, 2014, p. 1).

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (εφεξής ΟΟΣΑ) αναφέρεται στην κοινωνική πρόνοια ως ένα σύνολο εισοδηματικών μεταβιβάσεων που πραγματοποιούνται από τις κυβερνήσεις σε νοικοκυριά, και που προορίζονται να καλύψουν τα ίδια είδη αναγκών με τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης, αλλά παρέχονται εκτός ενός οργανωμένου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και δεν εξαρτώνται από προηγούμενες πληρωμές εισφορών (OECD, 2001). Οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΕΕ), τέλος, χρησιμοποιούν τον ευρύτερο όρο «κοινωνική προστασία» (social protection), αναφερόμενοι στις μεταβιβάσεις σε νοικοκυριά, σε χρήμα ή σε είδος, με σκοπό την ανακούφισή τους από το οικονομικό βάρος μιας σειράς κινδύνων ή κοινωνικών αναγκών (Eurostat, 2020).

Γεδομένων των προβλημάτων που προκύπτουν από την πολλαπλότητα και αμφισημία των ορισμών, στο παρόν άρθρο επιλέγουμε να εστιάσουμε στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, συγκριτικά με τα άλλα υποσυστήματα κοινωνικής προστασίας, αλλά και ειδικότερα με αυτό της κοινωνικής ασφάλισης. Το πρώτο διακριτό χαρακτηριστικό των προνοιακών παροχών είναι ότι *δεν είναι ανταποδοτικές και χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό* (Kuivalainen, 2004, p. 57). Αυτό σημαίνει ότι δεν εξαρτώνται από το προηγούμενο εργασιακό ή ασφαλιστικό ιστορικό των ωφελουμένων. Στο πλαίσιο αυτό, ενώ, μέσω της κοινωνικής ασφάλισης, επιχειρείται μια αναδιανομή σε όλο το εύρος του κύκλου ζωής, η κοινωνική πρόνοια ευνοεί μια κάθετη αναδιανομή οικονομικών πόρων από τους πλούσιους προς τους φτωχούς (Nelson, 2003, p. 3).

Ένα ακόμη σημαντικό χαρακτηριστικό της κοινωνικής πρόνοιας είναι ότι δεν στοχεύει στην κάλυψη προκαθορισμένων κοινωνικών κινδύνων, όπως στην περίπτωση της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά είναι προσανατολισμένη στην ικανοποίηση βασικών *κοινωνικών αναγκών* όσων αδυνατούν να τις καλύψουν από άλλες πηγές (αγορά εργασίας, οικογένεια, κ.λπ.). Όπως επισημαίνει ο Lødemel (1997, p. 6), η κοινωνική πρόνοια εστιάζει στην ανάγκη, ανεξάρτητα από την αιτία που την προκαλεί, άρα στο πεδίο δράσης της εμπίπτει μια μεγάλη ποικιλία κοινωνικών προβλημάτων. Αυτή η εστίαση στην ανάγκη σημαίνει ότι οι προνοιακές παροχές είναι *επιλεκτικές* και προϋποθέτουν διαδικασίες και τεχνικές *ελέγχου των πόρων* των δικαιούχων, κάτι που τις διαφοροποιεί από τις καθολικές παροχές, που παρέχονται στη βάση της ιδιότητας του πολίτη (citizenship)· αλλά και από τις κατηγορικές παροχές ή παροχές έκτακτης ανάγκης, που είναι προσανατολισμένες σε

όλους όσοι εμπίπτουν σε μια συγκεκριμένη κοινωνική κατηγορία, ανεξαρτήτως εισοδήματος (π.χ. παιδιά, ηλικιωμένοι, άστεγοι, μετανάστες, κ.λπ.) (Eardley et al., 1996a).

Ο έλεγχος των πόρων, με τη σειρά του, έχει συνδεθεί με αρκετές αρνητικές πτυχές. Σε αυτές περιλαμβάνονται ο στιγματισμός των ωφελουμένων (Deacon and Brandshaw 1983), το χαμηλό ποσοστό ανάληψης των παροχών (van Oorschot, 1995), οι κοστοβόρες, περίπλοκες και αδιαφανείς διοικητικές διαδικασίες, καθώς και η δημιουργία «παγίδων φτώχειας» (poverty traps) και αντικινήτρων για εργασία. Περιλαμβάνονται, επίσης, και τα φαινόμενα απάτης που προκύπτουν από το γεγονός ότι κάποιοι εμφανίζονται να λαμβάνουν παροχές χωρίς να τις δικαιούνται (επειδή έχουν τη δυνατότητα να υποκρύπτουν εισοδήματα), ενώ άλλοι που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη καταλήγουν να μην τις λαμβάνουν (Eardley et al., 1996a, MacGregor, 2014).

Η κοινωνική πρόνοια είναι, τέλος, από τη φύση της, ένα πρόγραμμα *ultima καταφυγής* (last resort). Παρεμβαίνει στις περιπτώσεις που οι άνθρωποι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις (ή δεν μπορούν πλέον) να ωφεληθούν από άλλες παροχές (ιδιαίτερα από τις ανταποδοτικές παροχές της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά όχι μόνο). Ή όταν αυτές οι άλλες παροχές δεν τους προσφέρουν ένα επίπεδο εισοδήματος, το οποίο να ορίζεται θεσμικά ως επαρκές για ένα αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο στην κοινωνία όπου ζουν (Barberis et al., 2010, p. 178).

Αυτή η λειτουργία της είναι ιδιαίτερα κρίσιμη με όρους κοινωνικών δικαιωμάτων, καθώς παρέχει βοήθεια σε όλους εκείνους που βρίσκονται στη χειρότερη κοινωνική κατάσταση, επιτρέποντάς τους ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης (Kuivalainen, 2004, p. 59). Από την άποψη αυτή, η κοινωνική πρόνοια είναι πλήρως ενσωματωμένη στο ευρύτερο καθεστώς ευημερίας κάθε χώρας και δεν μπορεί να γίνει κατανοητή εκτός αυτού του πλαισίου. Ο ρόλος και η σημασία της εξαρτώνται επίσης από τη δομή, τα χαρακτηριστικά και τη λειτουργία του οικονομικού συστήματος στο σύνολό του.

Εξίσου σημαντικά είναι όμως και τα χαρακτηριστικά και η λειτουργία των κρατικών πολιτικών και των υπόλοιπων κοινωνικών θεσμών, όπως είναι η οικογένεια και τα πρωτογενή κοινωνικά δίκτυα. Με άλλα λόγια, ο ρόλος της κοινωνικής πρόνοιας εξαρτάται από το πόσο επαρκής είναι η προστασία που προσφέρουν το κράτος, η αγορά εργασίας και η οικογένεια, καθώς και ο τρόπος αλληλεπίδρασης των τριών αυτών βασικών θεσμών στο σύνολό τους (Saraceno, 2002, p. 240).

## 2. Η ιστορική εξέλιξη της κοινωνικής πρόνοιας στην Ευρώπη

Τα σημερινά συστήματα κοινωνικής πρόνοιας αποτελούν τη σύγχρονη εκδοχή των παραδοσιακών συστημάτων ανακούφισης της φτώχειας και της περιθωριοποίησης (Eardley et al., 1996a). Σε όλες τις *παραδοσιακές κοινωνίες* η φτώχεια αποδιδόταν σε μεγάλο βαθμό στην αδράνεια, την ανικανότητα, την τεμπελιά και γενικότερα στα προσωπικά ελαττώματα ή χαρακτηριστικά των φτωχών (σωματική αναπηρία, οκνηρία, επατεία, ορφάνια, κ.λπ.). Ως αποτέλεσμα, οι φτωχοί ταυτίζονταν, ανάλογα με τα ισχύοντα κάθε φορά πολιτικά, ιδεολογικά και κοινωνικά δεδομένα, είτε με τους δούλους και τους είλωτες στην αρχαία Αθήνα και τη Σπάρτη, είτε με τους πληβείους και τους δούλους στην αρχαία Ρώμη, είτε με τους επαίτες και τους αλήτες στη μεσαιωνική Ευρώπη. Η φτώχεια δεν γινόταν αντιληπτή ως κοινωνικό φαινόμενο, ως προς τα αίτια και τη σημασία της, αλλά υπό την έννοια ότι, από ένα σημείο και μετά, τα κοινωνικά προβλήματα που



προκύπτουν από την ύπαρξη των φτωχών θα έπρεπε να αντιμετωπιστούν από την κοινωνία (Φερώνας, 2004).

Οι φτωχοί θεωρούνταν επίσης ως απειλή για την κοινωνική τάξη (social order), άρα το πρόβλημα της φτώχειας μεταφραζόταν ως πρόβλημα επιβολής του νόμου και της τάξης (law and order). Κατά συνέπεια, η κύρια λειτουργία των μέτρων πολιτικής αφορούσαν στον έλεγχο των φτωχών, τη σταθερότητα του συστήματος και τη διατήρηση της κοινωνικής τάξης (Kuivalainen, 2004, p. 38).

Στο πλαίσιο της αντίληψης αυτής κυρίαρχο ρόλο στην ανακούφιση των φτωχών είχε η Εκκλησία, τόσο όσον αφορά στην ανάπτυξη ενός ιδεολογικού λόγου σχετικά με τη φτώχεια (η ανακούφιση της φτώχειας ως χριστιανικό καθήκον), όσο και στην ίδια την οργάνωση και την παροχή της φιλανθρωπίας στο επίπεδο των ενοριών (de Swaan, 1988). Έναν ακόμη ιδιότυπο φορέα κοινωνικής προστασίας αποτελούσαν τα ειδικά ταμεία αλληλοβοήθειας, τα οποία λειτουργούσαν, είτε στο πλαίσιο της τοπικής κοινότητας είτε στη βάση της παραγωγικής δραστηριότητας. Η εκάστοτε άρχουσα τάξη παρενέβαινε για λόγους κοινωνικής σκοπιμότητας, και με προφανή στόχο την αποφυγή κοινωνικών αναταραχών, την προάσπιση των συμφερόντων των κρατούντων και την ομαλή συνέχιση της οργανωμένης κοινωνικής ζωής (Φερώνας, 2004).

Με εξαίρεση την Αγγλία που είχε ήδη θεσπίσει τους πρώτους νόμους για τους φτωχούς [γνωστούς και ως Ελισαβετιανούς Νόμους για τους φτωχούς, 1598, 1601 (Poor Laws)], στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες η κύρια ευθύνη για την αντιμετώπιση της φτώχειας παρέμενε στην οικογένεια, την κοινότητα και την εκκλησία. Κύριο χαρακτηριστικό των πολιτικών αυτής της περιόδου ήταν ο συνδυασμός πατερναλιστικών προσεγγίσεων, χαρακτηριστικό των προ-βιομηχανικών αυταρχικών κοινωνιών, με έντονα τα στοιχεία της κατηγοριοποίησης, της καταστολής και του στιγματισμού των δικαιούχων. Σε τελική ανάλυση, την περίοδο αυτή οι κοινωνίες θεωρούσαν, ως επί το πλείστον, την κοινωνική βοήθεια ως μέσο κοινωνικής ρύθμισης, με στόχο την καταστολή και την πρόληψη περιπτώσεων παραβίασης και όχι ως μέσο εκπλήρωσης κοινωνικής αλληλεγγύης (Natili, 2019).

Ο 19ος αιώνας μπορεί ωστόσο να χαρακτηριστεί ως η κατεξοχήν εποχή των Νόμων για τους Φτωχούς (Rimlinger, 1971). Με τους νόμους αυτούς επιδιώχθηκε η συγκρότηση μιας κεντρικής κρατικής αρχής για την επίβλεψη και την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας, αλλά και η θεσμοθέτηση συγκεκριμένων αυστηρών υποχρεώσεων για τη λήψη των παροχών (κυρίως παροχών σε είδος για τον καλύτερο έλεγχο των φτωχών). Αυτά, σε συνδυασμό με την απουσία βασικών δικαιωμάτων τους, όπως είναι το δικαίωμα της ψήφου ή του γάμου χωρίς την άδεια των αρμοδίων αρχών και η κατηγοριοποίηση και στιγματισμός των φτωχών (Kuivalainen, 2004, p. 39).

Ο Νέος Νόμος για τους Φτωχούς στην Αγγλία (1834) θεωρείται συχνά ως το πρότυπο για τη θέσπιση αντίστοιχων νόμων σε πολλές χώρες της δυτικής Ευρώπης. Με τον νόμο αυτό εκφράστηκε μια πολιτική για τη φτώχεια, η οποία στηριζόταν στο παράδειγμα της λεγόμενης «εκούσιας φτώχειας». Βάσει αυτού, η φτώχεια ήταν αποτέλεσμα μιας συνειδητής επιλογής. Αν τα άτομα επέλεγαν τη φτώχεια (την έξοδο από την αγορά εργασίας) είναι γιατί η κοινωνική πρόνοια παρουσιαζόταν περισσότερο επωφελής. Για την εκρίζωση λοιπόν της φτώχειας αρκούσε η ανατροπή των όρων του προβλήματος, να γίνει δηλαδή η πρόνοια λιγότερο ευχάριστη από την εργασία.

Με τον τρόπο αυτό θεσμοθετήθηκε η διάκριση μεταξύ «αξιοπαθούντων» και «αναξιοπαθούντων» φτωχών, όπως και η κατάργηση των επιδομάτων απορίας για τους ικανούς προς εργασία φτωχούς. Όσοι δεν μπορούσαν να αυτοσυντηρηθούν εισάγονταν σε ιδρύματα καταναγκαστικής εργασίας – τα ελεγχόμενα από την κεντρική κυβέρνηση περίφημα workhouses –, όπου σκόπιμα



οι συνθήκες διαβίωσης είναι τόσο σκληρές, ώστε οι τρόφιμοι να αναγκάζονται να φύγουν και να δεχτούν καταναγκαστική εργασία. Η επιλογή ήταν δική τους: το εργοστάσιο ή το ίδρυμα καταναγκαστικής εργασίας (Μαυρίς, 1996, σελ. 61).

Ο *Νέος Νόμος για τους Φτωχούς* συνέδεε, έτσι τη δημόσια πρόνοια με τον προσωπικό εξουτελισμό και στιγματισμό και είχε ως συνέπεια τη μετατροπή της σε αντικείμενο αποστροφής· σε τέτοιο σημείο μάλιστα που θα έπρεπε κανείς να έχει πραγματικά φτάσει στα έσχατα όριά του, να έχει χάσει κάθε ίχνος αυτοσεβασμού, για να καταφύγει σε αυτήν (Merrien, 1996, σελ.127). Αυτή η αποστροφή για τη δημόσια πρόνοια υπήρξε η κινητήρια δύναμη για την ανάπτυξη των «εταιρειών αλληλοβοήθειας» (Friendly Societies) που στη Βρετανία γνώρισαν την περίοδο αυτή μεγάλη ανάπτυξη. Οι εν λόγω εταιρείες αναπτύσσονταν από τους ίδιους τους βιομηχανικούς εργάτες, είχαν σκοπό να παρεμποδίσουν την κατάρπωση αυτών, μέσω της ταπεινωτικής προσφυγής τους στη δημόσια πρόνοια, ενώ αποτελούσαν συγχρόνως και μηχανισμούς κοινωνικού ελέγχου της θέλησής τους για εργασία (Kaufman, 1996, p. 295).

Ο *Νέος Νόμος για τους Φτωχούς* ευνοούσε επίσης τη δημιουργία ενός σημαντικού χώρου για την ανάπτυξη της οργανωμένης ή της ατομικής ιδιωτικής αγαθοεργίας, που ανέλαβε την περίθαλψη της μεγάλης πλειονότητας όσων φτωχών αρνούσαν να καταφύγουν στα workhouses (Merrien, 1996, p. 128). Κατά τη διάρκεια του 19ου αιώνα πολλές ευρωπαϊκές χώρες υιοθέτησαν νομοθετήματα εμπνευσμένα από τον ανωτέρω νόμο, όπως η Ιρλανδία (1838), η Ολλανδία (1854), η Σουηδία (1847, 1871). Την ίδια περίοδο, στη Γαλλία και τη Γερμανία, τα Γενικά Νοσοκομεία (Hopitaux Generaux) και τα Σωφρονοστήρια (Zuchthausern), ως χώροι εγκλεισμού των φτωχών, των αρρώστων, των κατάδικων και των παραφρόνων συνυπήρχαν με πιο αποκεντρωμένα συστήματα διαχείρισης της φτώχειας. Τέτοια ήταν τα γραφεία αγαθοεργίας για τους ικανούς προς εργασία απόρους, τους γέρους και τους αρρώστους που μπορούσαν να δεχτούν την κατ' οίκον περίθαλψη στη Γαλλία (Procacci, 1996:43)· ή το σύστημα Elberfeld, το οποίο προέβλεπε την εκτεταμένη αξιοποίηση επισκέψεων στα σπίτια των φτωχών και ήταν σχεδιασμένο να εξυπηρετεί τη λειτουργία του διπόλου φιλανθρωπίας και πειθαρχησης στη Γερμανία (Kivalainen, 2004, p. 40).

Η περίοδος αυτή διαπνεόταν από την κυριαρχία της κλασικής φιλελεύθερης οικονομικής σκέψης, με κύριους εκφραστές της τον Adam Smith, τον Ricardo, τον Malthus και άλλους, που υποστήριζαν ότι η φτώχεια δεν αντιμετωπίζεται με την επιβολή φόρων και τη διανομή βοηθημάτων. Αντίθετα, η οικονομική ανάπτυξη και η καλλιέργεια θετικών στάσεων στην εργασία και τον ανταγωνισμό, με παράλληλη ενθάρρυνση της ατομικής προσπάθειας, συνιστούσαν πολύ πιο αποτελεσματικά αντίδοτα στη φτώχεια. Οι βασικές αυτές φιλελεύθερες θέσεις αποτελούν ακόμη και σήμερα τον θεμέλιο λίθο των νεοφιλελεύθερων απόψεων για το κράτος πρόνοιας (Φερώνας, 2004).

Η περίοδος που ακολουθεί, *από τα τέλη του 19ου αιώνα ως και τα μέσα του 20ου*, χαρακτηρίζεται από τον σταδιακό εξανθρωπισμό των ρυθμίσεων ανακούφισης των φτωχών και μια βαθμιαία επέκταση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η φτώχεια άρχισε να γίνεται αντιληπτή ως αποτέλεσμα του κοινωνικο-οικονομικού συστήματος και όχι ως συνέπεια ατομικών και ηθικών ανεπαρκειών. Η κοινωνική πρόνοια απεκδύθηκε μερικά από τα πιο σκληρά χαρακτηριστικά των νόμων για τους φτωχούς, όπως η ιδρυματοποίηση και η αυτόματη απώλεια δικαιωμάτων. Η δημόσια βοήθεια οργανώθηκε επίσης σε μια ευρύτερη και αποτελεσματικότερη βάση (Kivalainen, 2004, pp. 43-44).

Πρόκειται για μια εποχή, η οποία σηματοδότησε επίσης την αρχική ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, μέσω της ανάδυσης της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και νέων κατηγορικών, μη αντα-

ποδοτικών παροχών που εξυπηρετούσαν σκοπούς που υπερέβαιναν κατά πολύ την απλή ανακούφιση από τη φτώχεια (Eardley et al., 1996αβ, p. 20). Παρατηρούνται ωστόσο και σημαντικές διαφορές μεταξύ των διαφορετικών χωρών, οι οποίες αντανακλούσαν τις διαφορετικές εθνικές παραδόσεις στους τομείς της ιδεολογίας, του πολιτισμού και των δημοσίων θεσμών και που συνέβαλαν εν τέλει στην αποκρυστάλλωση των διαφορετικών μοντέλων «κράτους πρόνοιας» της μεταπολεμικής περιόδου.

Στη Γερμανία του Βίσμαρκ, από το 1883 ως το 1889, ολοκληρώθηκε σταδιακά το γερμανικό ασφαλιστικό σύστημα, στηριγμένο σε εισφορές των εργατών και των εργοδοτών και με επικορήγηση του κράτους. Βασικά στοιχεία του εν λόγω συστήματος, τα οποία διατηρήθηκαν σε όλη τη διάρκεια της ανάπτυξής του, ήταν η υποχρεωτικότητα και η κρατική συμμετοχή (Κορασίδου, 1993), ενώ κύρια προτεραιότητά αποτελούσε η ενσωμάτωση της εργατικής τάξης στο κοινωνικο-πολιτικό σύστημα, αλλά και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής (Kaufman, 1996, p. 299).

Στην Αγγλία οι σημαντικότερες κοινωνικές μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν κατά την περίοδο 1906-1914. Η πρώτη δέσμη μέτρων αφορούσε στα παιδιά και καθιέρωσε την παροχή σχολικών γευμάτων και την περιοδική ιατρική επιθεώρηση. Ακολούθησε η υιοθέτηση του νόμου για την ασφάλιση του γήρατος (1908). Η τρίτη δέσμη μέτρων αφορούσε στα επιδόματα ανεργίας και η τέταρτη στην ασφάλιση της ασθένειας και την ιατρική περίθαλψη (1911) (Λιάκος, 1993, σελ. 358). Το αγγλικό σύστημα κοινωνικής προστασίας καθορίστηκε από την αρχή του αγώνα ενάντια στη φτώχεια και την ανάγκη. Θεμελιακή αρχή του ήταν η ιδέα της παροχής μιας ελάχιστης μορφής προστασίας – κάλυψη των βασικών αναγκών – μέσω ομοιόμορφων εισφορών και παροχών (Φερώνας, 2004).

Την ίδια εποχή, η Γαλλία βρισκόταν ακόμη στη φάση της οικοδόμησης ενός εθνικού συστήματος πρόνοιας, με τη θέσπιση των νόμων για τη δωρεάν ιατρική περίθαλψη (1893), την πρόνοια για τους ενδεείς (1893), και την πρόνοια για τους ηλικιωμένους, τους ανάπηρους και τους ανίατους (1905) (Merrien, 1996, p. 155). Το πρώτο βήμα στην κοινωνική ασφάλιση πραγματοποιήθηκε πολύ αργότερα, με νόμο του 1928, ο οποίος αποτέλεσε και τον πρόδρομο του συστήματος των κοινωνικών ασφαλίσεων που εγκαθιδρύθηκε στη Γαλλία (με βάση το Γερμανικό πρότυπο) το 1946 (Φερώνας, 2004). Φιλοσοφία του γαλλικού συστήματος κοινωνικής προστασίας ήταν – σε αντίθεση με το αντίστοιχο αγγλικό – τόσο η θέληση να τεθεί τέλος στην οικογενειακή ανασφάλεια, όσο και η υπέρβαση των ταξικών συγκρούσεων και η ενσωμάτωση του οικογενειάρχη εργάτη στο κοινωνικό και πολιτικό σύστημα (Kaufman, 1996, pp. 296, 299).

Τέλος, στο πλαίσιο και μιας πιο καθυστερημένης, σε σχέση με τη Γερμανία, εκβιομηχάνισης, οι Σκανδιναβικές χώρες προσέγγισαν με διαφορετικό τρόπο το πρόβλημα της φτώχειας. Οι πρώτες εκδηλώσεις της σκανδιναβικής κοινωνικής πολιτικής ανάγονται, στις αρχές της δεκαετίας του 1890, στην αντιμετώπιση του κινδύνου της φτώχειας στην τρίτη ηλικία. Η νομοθεσία για τους ηλικιωμένους περιλάμβανε δύο διαφορετικά συστήματα: ένα σύστημα ασφάλισης, το οποίο στηριζόταν στην κεφαλαιοποίηση και ένα δεύτερο σε μια αποτίμηση των εισοδημάτων. Το τελευταίο ήταν προορισμένο να εξασφαλίσει στα ηλικιωμένα άτομα ένα βασικό εισόδημα και η χρηματοδότησή του προερχόταν από δημόσια κονδύλια (Kaufman, 1996, p. 302).

Η σταδιακή ενσωμάτωση όλο και περισσότερων κοινωνικών ομάδων στην πολιτική ζωή, μέσω της επέκτασης του δικαιώματος ψήφου, η συγκρότηση μαζικών κομμάτων και η υιοθέτηση του κοινοβουλευτικού συστήματος, επέδρασαν αποφασιστικά στη συνειδητοποίηση του κράτους ως

του κατεξοχήν πολιτικού φορέα κοινωνικής προστασίας και εξασφάλισης της κοινωνικής ευημερίας· πριν ακόμη και από την εφαρμογή της νομοθεσίας για την κοινωνική ασφάλιση στη Γερμανία. Η αντίληψη αυτή για τον ρόλο του κράτους στεκόταν πάνω από τις αντιπαραθέσεις και τις συγκρούσεις των πολιτικών κομμάτων (Kuhnle, 1996, p. 243).

Έτσι, την εποχή που στη Γερμανία ο Bismarck θεσμοθετούσε νόμους για την κοινωνική ασφάλιση, οι σκανδιναβικές χώρες ήταν ήδη προετοιμασμένες και πολιτικά και πνευματικά-ιδεολογικά, ώστε να κινηθούν προς την κατεύθυνση υιοθέτησης μιας ευρείας κλίμακας κοινωνικής πολιτικής. Η ιδέα καταπολέμησης της φτώχειας στο πλαίσιο μιας σφαιρικής πολιτικής, η οποία να περιλαμβάνει όχι μόνο ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και κατευθυντήριες γραμμές στον τομέα της αγοράς εργασίας, και ακόμη ένα πολύ εξισωτικό σύστημα φορολόγησης, αποτέλεσε κομβικής σημασίας χαρακτηριστικό της σκανδιναβικής κοινωνικής πολιτικής. Το υπόδειγμά της ήταν ο πολίτης με την ιδιότητα του πλήρους μέλους της κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτής της προστασίας κάθε πολίτης είχε τα ίδια δικαιώματα (Kaufman, 1996, p. 302).

Τη «*χρυσή εποχή*» (*golden age*) του κράτους πρόνοιας (1945-1975) οι περισσότερες χώρες της δυτικής Ευρώπης αντικατέστησαν τους νομούς για τους φτωχούς με σύγχρονα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας (Bahl et al., 2011). Είναι η εποχή που σηματοδοτήθηκε από την εγκατάλειψη του «διακριτικού» (*discretionary*) και *ad hoc* χαρακτήρα των παραδοσιακών προνοιακών ρυθμίσεων και τη θεσμοθέτηση των σύγχρονων «προγραμμάτων ελαχίστου εισοδήματος» (*minimum income schemes*) για όλους τους πολίτες που βρίσκονταν σε ανάγκη, στη βάση της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη (*social citizenship*) (Kuavalainen, 2004, Ferrera, 2005, Natili, 2019). Αν και το πεδίο εφαρμογής και ο σχεδιασμός τους διέφεραν σημαντικά ανάλογα με τη χώρα, κοινός παρονομαστής ήταν η λειτουργία τους ως συστημάτων ύστατης κοινωνικής υποστήριξης, καλύπτοντας τις «εξαιρετικές περιπτώσεις» όσων εξέπιπταν από τις κύριες καθολικές ή/και ασφαλιστικές ρυθμίσεις κοινωνικής προστασίας και εξακολουθούσαν να παραμένουν φτωχοί (Clegg, 2013, p. 16).

Στο πλαίσιο αυτό, το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν η πρώτη χώρα που εισήγαγε ένα καθεστώς εισοδηματικής στήριξης, το οποίο αποσκοπούσε στην παροχή επαρκών πόρων για την κάλυψη των βασικών αναγκών της ζωής για τους ακραία φτωχούς (1948). Ακολούθησαν η Σουηδία (1956), η Γερμανία (1961), η Δανία (1974), το Βέλγιο (1974) και η Ιρλανδία (1975). Άλλες χώρες επέλεξαν κατηγορικά σχήματα, που απευθύνονταν σε συγκεκριμένες ομάδες-στόχους, κυρίως στους «ηλικιωμένους φτωχούς». Η Ιταλία ακολούθησε π.χ. αυτήν την πορεία, εισάγοντας την κοινωνική σύνταξη το 1969, μαζί με τη Γαλλία (1956) και το Βέλγιο (1969) και αργότερα την Πορτογαλία (1980) και την Ισπανία (1988) (Natili, 2019).

Υπάρχουν πολλοί και διαφορετικοί τρόποι εξέτασης των εξελίξεων στα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα. Η κυρίαρχη προσέγγιση υποστηρίζει την ύπαρξη δύο βασικών παραδόσεων – εκείνων των χωρών με συστήματα κοινωνικής προστασίας, που στηρίζονται κυρίως στην ανταποδοτική κοινωνική ασφάλιση και εκείνων που βασίζονται κυρίως σε καθολικές παροχές, χρηματοδοτούμενες από τη γενική φορολογία. Μια εναλλακτική κατηγοριοποίηση είναι μεταξύ χωρών, όπου τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας θεωρούνται ως υπολειμματικά στοιχεία, στο πλαίσιο του ευρύτερου συστήματος κοινωνικής προστασίας (π.χ. οι περισσότερες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης), και εκείνων όπου η επιλεκτικότητα και η στόχευση μέσω εισοδηματικών ελέγχων αποτελεί την κεντρική τους στρατηγική (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο). Ωστόσο, και οι δύο αυτές προσεγγίσεις είναι υπερβολικά απλοϊκές, δεδομένου ότι, όπως θα συζητηθεί και στην επό-

μενη ενότητα αυτού του κειμένου, τα χαρακτηριστικά των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας που έχουν υιοθετήσει διάφορες χώρες, δεν επιτρέπουν ουσιαστικά οποιαδήποτε απλοϊκή διχοτόμηση (Eardley et al., 1996a, p. 20).

Τέλος, η περίοδος από τα μέσα της δεκαετίας του '70 μέχρι σήμερα, στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, χαρακτηρίστηκε από δύο παράλληλες εξελίξεις. Πρώτον, τη διάχυση των προγραμμάτων ελαχίστου εισοδήματος σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες και, δεύτερον, την ανάπτυξη και τη σταδιακή κυριαρχία του παραδείγματος της «ενεργού» πρόνοιας (active welfare) (Natili, 2019).

Αναφορικά με το πρώτο, με οδηγό την εισαγωγή του «ελαχίστου εισοδήματος κοινωνικής ένταξης» (Revenu Minimum d'Insertion) στη Γαλλία (1988)<sup>1</sup>, όλες οι χώρες που είχαν αρχικά επιλέξει κατηγορικά επιδόματα εισήγαγαν σταδιακά ολοκληρωμένα προγράμματα ελαχίστου εισοδήματος, όπως το Λουξεμβούργο (1989), η Ισπανία σε υπο-εθνικό επίπεδο (1989-1995), η Πορτογαλία (1997), οι χώρες της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης και πολύ πρόσφατα η Ελλάδα (2017) και η Ιταλία (2018) (Natili, 2019). Αναφορικά με το δεύτερο, η αρχιτεκτονική των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας σταδιακά εμφορήθηκε, με τις ευλογίες της ΕΕ, από το αναδυόμενο παράδειγμα της «ενεργού ένταξης» (active inclusion) (Φερόνας, 2013). Η έμφαση στην ενεργό ένταξη αποτέλεσε μέρος της γενικότερης μετατόπισης από το παραδοσιακό κράτος πρόνοιας, με κύρια χαρακτηριστικά τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας από τους κινδύνους της αγοράς (ιδιότητα του πολίτη, αποεμπορευματοποίηση, κ.λπ.), προς ένα ενεργό κράτος πρόνοιας ή «κράτος κοινωνικής επένδυσης» (social investment state) (Giddens, 1998, Morel et al., 2012), με έμφαση στην ενεργό ένταξη, την εξατομίκευση των «νέων κοινωνικών κινδύνων» (new social risks) (Bonoli, 2005) και την επιλεκτικότητα των παροχών (van de Beer, 2012).

Στο πλαίσιο αυτό, οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες ανέπτυξαν τα λεγόμενα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας «τρίτης γενιάς» (third generation) (Kazepov, 2010), τα οποία συνδυάζουν την παροχή εισοδηματικών ενισχύσεων με υποστηρικτικές κοινωνικές υπηρεσίες και προγράμματα εργασιακής επανένταξης των ωφελουμένων (Clegg, 2013). Με βασικό επιχείρημα ότι οι λεγόμενες «παθητικές» παροχές (π.χ. προνοιακά επιδόματα) δημιουργούν εξαρτήσεις και αντικίνητρα για εργασία και ότι η (επαν)ένταξη στην αγορά εργασίας αποτελεί την μόνη πιθανή οδό για την πλήρη κοινωνική ένταξη, τα προγράμματα αυτά εισήγαγαν αιρεσιμότητες για την παροχή των εισοδηματικών ενισχύσεων και ένα αυστηρό – και συχνά τιμωρητικό (workfare) – πλαίσιο υποχρεώσεων από την πλευρά των ωφελουμένων. Σκοπός του τελευταίου ήταν η διάρρηξη του φαύλου κύκλου της αδράνειας, των παρωχημένων δεξιοτήτων και της έλλειψης κινήτρων για εργασία (Natili, 2019).

### **3. Ερμηνευτικοί παράγοντες της ανάπτυξης των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας και μοντέλα οργάνωσής τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο**

Στο πλαίσιο που ορίστηκε εν πολλοίς και από τη συζήτηση που προηγήθηκε για τα χαρακτηριστικά και ιδίως την ιστορική εξέλιξη της κοινωνικής πρόνοιας, στο επίκεντρο σημαντικού τμήματος της

---

1. Αναθεωρήθηκε το 2009 σε «Εισόδημα Ενεργού Κοινωνικής Αλληλεγγύης» (Revenu de Solidarité Active) σηματοδοτώντας την ευρύτερη ευρωπαϊκή στροφή προς ένα «ενεργό» κράτος πρόνοιας.

βιβλιογραφίας για την κοινωνική πρόνοια τίθενται οι ερμηνευτικοί παράγοντες ανάπτυξης των σχετικών συστημάτων. Σε πρώτη φάση τουλάχιστον, η βιβλιογραφία αυτή εστίαζε στην ερμηνεία διαφορών· ιδίως μεταξύ της γενναιοδωρίας των προνοιακών παροχών στη δυτική Ευρώπη και της μεγάλης υπανάπτυξης των παροχών αυτών στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (εφεξής ΗΠΑ)<sup>2</sup>.

Άφηνε επίσης εκτός ευρείας εμβέλειας γεωγραφικές περιοχές, όπως η νότια Ευρώπη. Για την εξέταση των προνοιακών παροχών και για την ερμηνεία διαφορών, όπως αυτές που αναφέρθηκαν προηγουμένως, συχνά κάτω από την ευρύτερη εννοιολογική «ομπρέλα» μέτρων πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας, δινόταν έμφαση στη σπουδαιότητα πολλών και διαφορετικής φύσης παραμέτρων: από την παρουσία ή την απουσία ισχυρών εργατικών συνδικάτων και πολιτικών κομμάτων με δεσμούς με την εργατική τάξη έως την συγκέντρωση ή την αποκέντρωση της διαχείρισης της εξουσίας.

Σε γενικές γραμμές, η σχετική συζήτηση αναπαρήγαγε, αλλά και συνεχίζει σε μεγάλο βαθμό να αναπαράγει, εκείνη που χαρακτηρίζει και άλλα πεδία της κοινωνικής πολιτικής, αναφορικά με τον ρόλο που παίζουν στη διαμόρφωση πολιτικής διάφοροι μακρο-παράγοντες (συχνά οικονομικής φύσεως), θεσμοί και θεσμικά χαρακτηριστικά, ο πολιτικός και ιδεολογικός προσανατολισμός των κυβερνήσεων, και άλλες παράμετροι. Συνήθως ήταν επίσης, όπως και παραμένει, και η διάκριση μεταξύ μεταβλητών κοινωνικο-οικονομικού χαρακτήρα (π.χ. το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης και τα χαρακτηριστικά της εγχώριας αγοράς εργασίας) από τη μια πλευρά, και πολιτικο-θεσμικού χαρακτήρα (π.χ. η κυρίαρχη πολιτική κουλτούρα σε μία κοινωνία ή η μορφή των οργανώσεων εκπροσώπησης εργαζομένων και άλλων συλλογικοτήτων) από την άλλη. Ομοίως, σημαντική είναι και η διάκριση μεταξύ της επίδρασης στην ανάπτυξη της κοινωνικής πρόνοιας παραγόντων από την πλευρά της προσφοράς (π.χ. η ικανότητα του κράτους για την αποτελεσματική παροχή και διαχείριση της κοινωνικής πρόνοιας) και από την πλευρά της ζήτησης (π.χ. τα αιτήματα που προέρχονται από το κοινωνικό περιβάλλον για τη δημιουργία και την ανάπτυξη προνοιακών παροχών).

Έτσι, για να αναφερθούμε εν τάξει σε ορισμένα από τα κυριότερα επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της σχετικής βιβλιογραφίας, για παραμέτρους οικονομικού χαρακτήρα, και με βαθιές ρίζες και εκτενείς επιπτώσεις στο μακρο-επίπεδο, όπως είναι η οικονομική παγκοσμιοποίηση, έχει, μεταξύ άλλων, υποστηριχθεί πως οι κυβερνήσεις προβαίνουν στη λήψη πολιτικών αποφάσεων, με στόχο τη δημιουργία ελκυστικότερων συνθηκών στην αγορά εργασίας για τις εγχώριες επιχειρήσεις (π.χ. τη μείωση της φορολογίας που τους αναλογεί). Πρόκειται για αποφάσεις που, με τη σειρά τους, πυροδοτούν πιέσεις στον κρατικό προϋπολογισμό και εν συνεχεία οδηγούν σε μειώσεις στις κοινωνικές δαπάνες, συμπεριλαμβανομένων των δαπανών για προνοιακές παροχές<sup>3</sup>.

Πρόσθετοι μακρο-παράγοντες, οι οποίοι, όπως έχει ήδη άλλωστε επισημανθεί και σε άλλα σημεία του άρθρου, επηρέασαν την εξελικτική πορεία της κοινωνικής πρόνοιας είναι οι νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι και οι ανάγκες που αναδείχθηκαν στο πλαίσιο της μεταβιομηχανικής κοινωνίας, όπως είναι η αποβιομηχάνιση και η ενίσχυση του τομέα των υπηρεσιών. Αλλά και φαινόμενα όπως η αυξημένη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας, η γήρανση του πληθυσμού και η αστάθεια της πυρηνικής οικογένειας (βλ. π.χ. Bonoli, 2007).

2. Αυτή και οι επόμενες δύο παράγραφοι βασίζονται στο Lalioti, 2018.

3. Βλ. Bussemeyer, 2009 (και για μια σύντομη επισκόπηση της βιβλιογραφίας, η οποία αφορά στη σχέση μεταξύ οικονομικής παγκοσμιοποίησης και δημόσιας δαπάνης).



Σημαντικό μερίδιο στη βιβλιογραφία για τους ερμηνευτικούς παράγοντες ανάπτυξης της κοινωνικής πρόνοιας καταλαμβάνει ωστόσο, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, και η εξέταση της επίδρασης θεσμών και θεσμικών χαρακτηριστικών. Ενδεικτικά αναφέρεται η συσχέτιση της μειωμένης διοικητικής ικανότητας ενός κράτους ή του κατακερματισμού της εγχώριας αγοράς εργασίας με την υπανάπτυξη της κοινωνικής πρόνοιας (βλ. π.χ. Ferrera, 2005, pp. 5, 10). Στην πρώτη περίπτωση, η αποτελεσματική διαχείριση στοχευμένου τύπου παροχών του κοινωνικού κράτους θεωρείται ότι απαιτεί έναν υψηλό βαθμό επαγγελματισμού και αυτονομίας, η απουσία του οποίου υπονομεύει την ανάπτυξη τέτοιων παροχών. Στη δεύτερη περίπτωση, έχει, μεταξύ άλλων, διατυπωθεί η άποψη ότι η πολυδιάσπαση της αγοράς εργασίας ενθαρρύνει την ανισότητα μεταξύ εργαζομένων διαφορετικών «ταχυτήτων» και την υπανάπτυξη παροχών, οι οποίες, όπως παραδοσιακά κάνει η κοινωνική πρόνοια, στοχεύουν στους εκτός των τειχών του συστήματος.

Μία από τις κλασικότερες, αν και μάλλον ξεπερασμένη, τουλάχιστον κατά πολλούς, ερμηνεία για την ανάπτυξη της κοινωνικής πρόνοιας παρέχει και η θεωρία των πόρων εξουσίας ('power resources theory'). Σύμφωνα με μία αρκετά απλουστευμένη απόδοση της προσέγγισης αυτής, η κοινωνική πρόνοια τείνει να γνωρίζει μεγαλύτερη ανάπτυξη, κάτω από κυβερνώντες με αριστερό ή σοσιαλδημοκρατικό ιδεολογικό πρόσημο· οι οποίοι διαθέτουν, ωστόσο, παράλληλα και την υποστήριξη της κινηματικής μορφής της εργατικής τάξης (βλ. π.χ. Λαλιώτη, 2018α, σελ. 71-79, Brady, 2009). Η κινητοποίηση της εργατικής τάξης και η εκπροσώπησή της από πολιτικά κόμματα (και εν γένει συλλογικότητες), που συντάσσονται με τα συμφέροντα της τάξης αυτής, θεωρείται πως συνιστά λοιπόν παράμετρο-κλειδί για την ανάπτυξη της κοινωνικής πρόνοιας. Η απουσία τέτοιων συνθηκών οδηγεί αντιθέτως σε υπανάπτυξη.

Δεν θα ήταν, ωστόσο, παρακινδυνευμένο το να ισχυριστεί κανείς πως η γενικότερη τάση είναι, παράμετροι όπως αυτές που αναφέρθηκαν παραπάνω να εξετάζονται συχνά παράλληλα και ταυτόχρονα. Ενώ τα «σημεία των καιρών» και η περιρρέουσα ατμόσφαιρα δίνουν εν τέλει τον ρυθμό, διαμορφώνοντας σε μεγάλο βαθμό και την τελική τάση. Σε ένα σχετικά πρόσφατο παράδειγμα (2019), βάσει στοιχείων για μεταβλητές, όπως είναι ο αριστερών αποχρώσεων ιδεολογικός προσανατολισμός των κυβερνώντων και το ύψος των κοινωνικών δαπανών, ο Noël εξέταζε την εξελικτική πορεία της «επάρκειας» πολιτικών προστασίας του ελαχίστου εισοδήματος σε 18 κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ κατά την περίοδο 1990–2010. Κατέληγε πως ο κυριότερος παράγοντας που επηρεάζει με τρόπο θετικό την εν λόγω επάρκεια είναι η γενναιοδωρία του κράτους πρόνοιας, ενώ στον αντίποδα βρίσκεται το δημόσιο χρέος.

Στο ίδιο πνεύμα, οι Vliet και Wang (2019), υιοθετώντας μια προσέγγιση που έχει τις ρίζες της στη θεωρητική παράδοση της πολιτικής οικονομίας και εστιάζει στην επίδραση μεταβλητών οικονομικής, πολιτικής και θεσμικής φύσεως στη διαχρονική εξέλιξη των προνοιακών παροχών, συνέκριναν τα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας 26 κρατών-μελών του ΟΟΣΑ, κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών. Το κύριο συμπέρασμα της εργασίας τους ήταν πως δημοσιονομικές πιέσεις, οι οποίες βρίσκονταν σε άμεση συνάρτηση με την αυξημένη έκθεση στο διεθνές εμπόριο και ανοδικές τάσεις στο επίπεδο της ανεργίας, σχετιζόνταν επίσης και με περικοπές σε προνοιακές παροχές.

Κλείνοντας τη σύντομη αυτή επισκόπηση των ερμηνευτικών παραγόντων της ανάπτυξης των συστημάτων κρατών πρόνοιας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι απαραίτητο να γίνει μια αναφορά και στο μεγάλο κομμάτι της σχετικής βιβλιογραφίας, το οποίο πραγματεύεται τις παραμέτρους που

επεξηγούν τη γένεση και την εξελικτική πορεία των πολιτικών ελαχίστου εισοδήματος. Έτσι, σε πρώτο πλάνο τίθεται η ερμηνευτική ισχύς μεταβλητών, όπως είναι η έκταση της παραοικονομίας, η οικογένεια, η διοικητική παράδοση και τα θεσμικά χαρακτηριστικά του κράτους και των δομών του, ο ιδεολογικός προσανατολισμός των κυβερνήσεων, κ.ά..

Ο Nelson (2008) ήταν ουσιαστικά εκείνος που πρώτος επιχείρησε να προσδιορίσει – για μεγάλο αριθμό κρατών και εκτενές χρονικό διάστημα – τη σχέση μεταξύ του ευρύτερου καθεστώτος ευημερίας και της πολιτικής για την προστασία του ελαχίστου εισοδήματος. Κατέληγε ότι η (πιθανότατα υπαρκτή) σύνδεση μεταξύ των δύο είναι δύσκολο ωστόσο να τεκμηριωθεί (Nelson, 2008). Ως επί το πλείστον, οι σχετικές εργασίες θέτουν όμως στο επίκεντρό τους τη σύγκριση περιορισμένου αριθμού χωρών και προγραμμάτων ελαχίστου εισοδήματος (βλ. π.χ. Jessoula et al., 2014, με μελέτες περίπτωσης την Ιταλία και την Πολωνία· και Lalioti and Koutsampelas, 2021, με μελέτες περίπτωσης την Ελλάδα και την Κύπρο).

Τη συζήτηση για τους παράγοντες που επεξηγούν τη γένεση και την εξελικτική πορεία των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας σε ευρωπαϊκό επίπεδο οφείλει όμως να δει κανείς σε συνδυασμό και με την τάση για τον προσδιορισμό ταξινομικών σχημάτων για την κοινωνική πρόνοια. Η ανάπτυξη τυπολογιών που αφορούν σε διαφορετικά καθεστώτα κοινωνικής πρόνοιας στην Ευρώπη ακολούθησε, σε γενικές γραμμές, την αύξουσα πορεία της κατηγοριοποίησης των καθεστώτων ευημερίας, την οποία πυροδότησε η έκδοση (το 1990) του βιβλίου-σταθμού του Esping-Andersen *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας* (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*). Οι εν λόγω τυπολογίες – σε παραδείγματα, κυρίως από την πλέον πρόσφατη σχετική βιβλιογραφία, των οποίων θα γίνει ακολούθως σύντομη αναφορά – «ξεφεύγουν» ωστόσο σε αρκετές περιπτώσεις κατά πολύ από την κλασική πλέον διάκριση που προτάθηκε από τον Δανό επιστήμονα για φιλελεύθερα, σοσιαλδημοκρατικά και συντηρητικά καθεστώτα ευημερίας.

Σημειωτέον βέβαια ότι η συνολική διάρθρωση και ο χαρακτήρας του κράτους πρόνοιας σε μια χώρα δεν αποτελούν ασφαλείς δείκτες πρόβλεψης του τύπου και των χαρακτηριστικών του εγχώριου συστήματος κοινωνικής πρόνοιας (βλ. π.χ. Lødemel, 1997, ο οποίος ήταν από τους πρώτους που, βάσει εμπειρικών στοιχείων, υποστήριξε πως όσο περισσότερο «περιεκτικό» είναι το κοινωνικό κράτος τόσο μικρότερο θα είναι και το ενδιαφέρον για την επέκταση και τον εκουγχρονισμό της κοινωνικής πρόνοιας). Οι ταξινομήσεις των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας που προκύπτουν από την ερευνητική προσπάθεια ενδέχεται επίσης να μεταβάλλονται, ανάλογα με τη διάσταση ή τις διαστάσεις εκείνες της κοινωνικής πρόνοιας που λαμβάνουν υπόψη οι ερευνητές για τις αναλύσεις τους.

Παράλληλα, ας κρατήσουμε κατά νου και ότι, όπως και κάθε άλλωστε προσπάθεια ομαδοποίησης και σχηματοποίησης, η υιοθέτηση, δηλαδή η αποδοχή της ύπαρξης διαφορετικών μοντέλων οργάνωσης της ανάπτυξης των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας σε ευρωπαϊκό επίπεδο προϋποθέτει μια διαδικασία αφαίρεσης. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής θα μπορούσε μάλιστα να ισχυριστεί κανείς ότι δίνεται έμφαση στον εντοπισμό ομοιοτήτων, ενώ «απαλύνονται» συχνά οι διαφορές<sup>4</sup>. Τα όποια μοντέλα πρέπει συνεπώς να γίνουν κατανοητά ως μια, εν πολλοίς, κατασκευή και ως ένα εργαλείο που παρέχει σημαντικές δυνατότητες για ανάλυση και ερμηνεία της πραγματικότητας, ενώ διέπεται και από εξίσου σημαντικούς περιορισμούς.

---

4. Βλ. Λαλιώτη, 2018α για μια επισκόπηση βασικών όψεων της συγκριτικής κοινωνικής πολιτικής και της εξελικτικής πορείας της συζήτησης για τυπολογίες των κρατών πρόνοιας.



Έτσι, δεδομένου και του υψηλού βαθμού δυσκολίας που συνοδεύει συχνά, ούτως ή άλλως, εγχειρήματα κατηγοριοποίησης, δεν είναι τυχαίο πως η συζήτηση για τα «αποτελέσματα» των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας κυριαρχεί εν γένει αυτής για τις υφιστάμενες τυπολογίες. Δίχως όμως να είναι ασύνηθες η συζήτηση για τα αποτελέσματα να συναρτάται με εκείνη για τη «μοντελοποίηση» της κοινωνικής πρόνοιας. Τα οφέλη που προκύπτουν από τη συστηματική μελέτη των «μοτίβων», τα οποία χαρακτηρίζουν τη διαχρονική ανάπτυξη της κοινωνικής πρόνοιας, όπως και από τον σχολιασμό των διαφορετικών καθεστώτων κοινωνικής πρόνοιας, είναι ευρέως αποδεκτά (βλ. π.χ. Leibfried, 1993).

Τούτου λεχθέντος, και συνθεωρώντας τη συνεχιζόμενη υπανάπτυξη της έρευνας για την κοινωνική πρόνοια, σε σύγκριση με άλλα πεδία της κοινωνικής πολιτικής, ορόσημο στην εξελικτική πορεία των μοντέλων οργάνωσης της κοινωνικής πρόνοιας στην Ευρώπη συνιστά, στις αρχές και τα μέσα της δεκαετίας του 1990, η παραγωγή εργασιών που έστρεψαν την προσοχή στο εντοπισμό διακριτών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας. Πρόκειται για εργασίες στις οποίες η συζήτηση για την κοινωνική πρόνοια στα διάφορα ευρωπαϊκά κράτη εντασσόταν συνήθως στην ευρύτερη συζήτηση για τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πρόνοιας σε πληθώρα κρατών, πέραν των ορίων της ΕΕ.

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα συγκριτικής μελέτης των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ (Gough et al., 1997), η οποία βασίστηκε στα ευρήματα ευρείας έρευνας με το ίδιο αντικείμενο (Eardley et al., 1996a, b). Αξιοποιώντας δεδομένα, τα οποία αφορούσαν στην έκταση, τη δομή και τη γενναιοδωρία των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας, η μελέτη διαπίστωνε την ύπαρξη οκτώ καθεστώτων κοινωνικής πρόνοιας. Ορισμένα εξ αυτών συνδέονταν με τις ευρωπαϊκές χώρες που είχαν συμπεριληφθεί στη μελέτη. Πιο συγκεκριμένα, η Βρετανία και η Ιρλανδία υπάγονταν σε ένα καθεστώς κοινωνικής πρόνοιας που διακρινόταν από αρκετά ολοκληρωμένα, εκτεταμένα και επαρκώς ενσωματωμένα στο κοινωνικό κράτος δίχτυα ασφαλείας ('welfare states with integrated safety nets').

Τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας στη Γερμανία, τη Γαλλία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο χαρακτηρίζονταν από «δυσισμό», δηλαδή από τον συνδυασμό προνοιακών προγραμμάτων, στοχευμένων σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, με ένα συμπληρωματικό, γενικού χαρακτήρα, δίχτυ ασφαλείας ('dual social assistance'). Στην Ολλανδία και τις σκανδιναβικές χώρες (με την εξαίρεση της Νορβηγίας), οι προνοιακές παροχές, αν και υπολειμματικές, αποτελούσαν κατοχυρωμένο δικαίωμα και βρίσκονταν σε άμεση συνάρτηση με την ιδιότητα του πολίτη ('citizenship-based but residual assistance').

Στοιχειώδες ήταν το επίπεδο της κοινωνικής πρόνοιας στη νότια Ευρώπη ('rudimentary assistance'), ενώ το κυρίαρχο μοντέλο στη Νορβηγία, την Αυστρία και την Ελβετία συνδύαζε στοιχεία του σκανδιναβικού και του νοτιο-ευρωπαϊκού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Κύριο χαρακτηριστικό του ήταν ο αποκεντρωμένος και ad hoc χαρακτήρας της κοινωνικής πρόνοιας, που προσομοίαζε έτσι περισσότερο με την παροχή ad hoc «ανακούφισης», παρά με μια συστηματοποιημένη και ευρείας εμβέλειας παροχή του κοινωνικού κράτους ('decentralized, discretionary relief').

Κοινό τόπο σε εργασίες που αποτέλεσαν πρόδρομο της συγκριτικής μελέτης των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, όπως η παραπάνω, και στις πιο σύγχρονες, όπως αυτές που σκιαγραφούνται στη συνέχεια του άρθρου, συνιστά η εστίαση σε σειρά παραμέτρων/μεταβλητών, βάσει των οποίων επιχειρείται η διάκριση σε ξεχωριστά καθεστώτα κοινωνικής πρόνοιας. Σε αυτές περιλαμβάνονται π.χ. οι διαφορετικές κατηγορίες παροχών που εκλαμβάνονται ως προνοια-

κές σε διάφορα κράτη, το ύψος των σχετικών δαπανών, οι κεντρικές στοχεύσεις και οι αρχές που διέπουν την κοινωνική πρόνοια, ο τρόπος υπολογισμού του επιπέδου των προνοιακών παροχών και τα κριτήρια προσβασιμότητας σε αυτές, οι δικαιούχοι, οι εμπλεκόμενοι φορείς, το χωρικό πεδίο σχεδιασμού και υλοποίησης της κοινωνικής πρόνοιας, κ.ά.. Επιπρόσθετα, τα προερχόμενα από ποσοτικές αναλύσεις ευρήματα είναι, σε γενικές γραμμές, πολυπληθέστερα εκείνων από ποιοτικές.

Βασικό συστατικό της πλέον πρόσφατης βιβλιογραφίας για τα μοντέλα οργάνωσης της κοινωνικής πρόνοιας σε ευρωπαϊκό επίπεδο συνιστά ωστόσο και το ότι η σχετική συζήτηση συμπορεύεται και συμπλέκεται, ολοένα και περισσότερο, με τον ευρύτερο ακαδημαϊκό, αλλά και δημόσιο, διάλογο για τον μετασχηματισμό του κράτους πρόνοιας στη διάρκεια του χρόνου. Καθώς και για την τροποποίηση του ρόλου της κοινωνικής πρόνοιας, από το «περιθώριο» στην «πρώτη γραμμή» του κοινωνικού κράτους, ως μέσου τόσο εισοδηματικής ενίσχυσης όσο και κοινωνικής και εργασιακής ένταξης και επανένταξης των ωφελουμένων (βλ. π.χ. Ferrera and Jessoula, 2016).

Η εξέταση της σχετικής βιβλιογραφίας αποκαλύπτει επίσης μια τάση προς την υιοθέτηση προεγγύσεων, οι οποίες επιχειρούν να ξεφύγουν από την «πεπατημένη» της συγκριτικής μελέτης των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας των προηγούμενων δεκαετιών. Ενδεικτικά αναφέρεται η προσπάθεια των Barberis, Sabatinelli και Bieri (2010) να ενσωματώσουν στην ανάλυσή τους χωρικής φύσεως στοιχεία, όπως είναι η κλίμακα και οι κάθετες και οριζόντιες διαστάσεις διαθεσμικών σχέσεων.

Για τον σκοπό αυτό, έλαβαν υπόψη στοιχεία που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, στο μέγεθος του πληθυσμού, στον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται σε θεσμικό επίπεδο οι αρμοδιότητες διαχείρισης των προνοιακών παροχών, καθώς και στην ετερογένεια των εμπλεκόμενων στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας φορέων. Ανάμεσα στα (αρκετά σύνθετα πολλές φορές) ευρήματα της εργασίας τους είναι οι εξαιρετικά έντονες διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στις προνοιακές παροχές στο εσωτερικό μεγάλων κρατών με σύνθετες θεσμικά δομές (π.χ. Ισπανία, Ιταλία) και το πώς οι διαφοροποιήσεις αυτές καθιστούν αναγκαία την «αναθεώρηση» των γνωστών ταξινομικών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας.

Την ίδια χρονιά, η Pfeifer συνέδεσε και συνέκρινε την προστασία έναντι της ανεργίας με την κοινωνική πρόνοια σε 14 ευρωπαϊκά κράτη, κάνοντας εν τέλει λόγο για τέσσερις «κόσμους» προστασίας των ατόμων παραγωγικής ηλικίας: έναν που χαρακτηριζόταν από εκτενή προστασία σε περίπτωση ανεργίας, καθώς και από γενναιόδωρη κοινωνική πρόνοια, με αποτέλεσμα να γίνεται όμως περισσότερο αποδεκτή η μεγάλη ευελιξία στην αγορά εργασίας, όπως και τα σχετικά χαμηλά επίπεδα προστασίας της απασχόλησης ('extensive protection – functioning labour market type')· έναν κόσμο φιλελεύθερης προστασίας, ο οποίος διακρινόταν από μέτρια προς χαμηλά επίπεδα παροχών, τόσο για ανέργους όσο και για τους έχοντες πρόσβαση σε προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας ('liberal protection – functioning labour market type')· έναν κόσμο στοχευμένης προστασίας, με γενναιόδωρες παροχές τόσο για ανέργους όσο και ωφελούμενους από προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας, αλλά και με σημαντικά προβλήματα και έντονο δυισμό στην αγορά εργασίας μεταξύ των εντός και εκτός των τειχών του συστήματος ('targeted protection – insider-outsider labour market type')· και έναν κόσμο με ανομοιόμορφα δίχτυα ασφαλείας, με ομάδες-στόχο τους ανέργους και τους φτωχούς, ο οποίος διακρινόταν επίσης από υψηλή ανεργία και τον στρατηγικής σημασίας ρόλο της οικογένειας και της μαύρης οικονομίας στην υποστήριξη

εκείνων που δεν διέθεταν πρόσβαση στο σύστημα κοινωνικής προστασίας ('patchy safety nets – high-unemployment type').

Λίγα χρόνια αργότερα (2014), σε μια προσπάθεια ανάγνωσης των τυπολογιών κοινωνικής πρόνοιας, η οποία δεν επικεντρωνόταν σε θεσμικά χαρακτηριστικά αλλά στον ρόλο των ιδεών, ο Daigneault αντιπρότεινε τρεις ιδεότυπους κοινωνικής πρόνοιας: την κοινωνική πρόνοια ως δικαιωματική πρόσβαση σε παροχές (λέξη-κλειδί 'entitlement')· την κοινωνική πρόνοια ως έμφαση στην ένταξη/επανάταξη στην αγορά εργασίας (λέξη-κλειδί 'workfare')· και την κοινωνική πρόνοια ως σύστημα που έδινε προτεραιότητα στην ενεργοποίηση (λέξη κλειδί 'activation'). Επεσήμαινε ωστόσο και την ανάγκη η προσπάθεια αυτή να υποστηριχθεί εμπειρικά, άρα να τεκμηριωθεί, και από στοιχεία που θα προέκυπταν από την αξιοποίηση της εν λόγω πρότασης στη συγκριτική μελέτη των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας.

Με γοργά βήματα αναπτύσσεται, τέλος, και το τμήμα εκείνο της βιβλιογραφίας, το οποίο θέτει στο επίκεντρό του τα χαρακτηριστικά συγκεκριμένων κατηγοριών προνοιακών παροχών και την αξιοποίηση των σχετικών δεδομένων, με σκοπό την ανάδειξη τυπολογιών. Το χαρακτηριστικότερο ενδεχομένως παράδειγμα είναι, για μια ακόμη φορά, αυτό των πολιτικών ελαχίστου εισοδήματος<sup>5</sup>. Για την κατηγοριοποίησή τους οι ερευνητές εξετάζουν μεταβλητές ανάλογες με αυτές που αναφέρθηκαν προηγουμένως για την ταξινόμηση των συνολικών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, όπως είναι η γενναιοδωρία των παροχών και τα κριτήρια επιλεξιμότητας (βλ. π.χ. Frazer and Marlier, 2016).

Σε ένα πολύ πρόσφατο (2020) τέτοιο εγχείρημα, ο Natili, χρησιμοποιώντας μια νέα βάση δεδομένων, προτείνει μια τυπολογία για τα προγράμματα ελαχίστου εισοδήματος στην Ευρώπη, η οποία δίνει έμφαση σε θεσμικού χαρακτήρα στοιχεία των προγραμμάτων αυτών. Ανάμεσα στα κύρια ευρήματα της εργασίας του είναι ότι τα κράτη που επενδύουν περισσότερο στην προστασία των φτωχών είναι και εκείνα που δείχνουν εμπράκτως και το μεγαλύτερο ενδιαφέρον στην κοινωνική ενσωμάτωση του εν λόγω πληθυσμού· όπως και ότι η διαφοροποίηση από προηγούμενες, κλασικές τυπολογίες των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας (π.χ. αυτές του Esping-Andersen και των Gough et al.) είναι σημαντική, δεδομένων των αποκλίσεων που παρατηρούνται ακόμη και εντός του ίδιου καθεστώτος κοινωνικής πρόνοιας.

Έτσι, η Ελλάδα αναφέρεται π.χ. ως χώρα που, εν μέσω της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, έκανε σημαντικά βήματα προς την ενδυνάμωση των πολιτικών ελαχίστου εισοδήματος. Το γεγονός αυτό, σύμφωνα με τον συγγραφέα, βρίσκεται σε αντιδιαστολή προς αυτό που συνέβη σε άλλες χώρες, οι οποίες εντάσσονται στο λεγόμενο νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο κοινωνικής πρόνοιας.

Η οικονομική κρίση, στην οποία αναφέρθηκε ο Natili, συνιστά μια από τις σημαντικότερες προκλήσεις που αντιμετώπισε η κοινωνική πρόνοια κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών. Στο επίκεντρο της καταληκτικής ενότητας του άρθρου που ακολουθεί τίθενται οι μελλοντικές προκλήσεις του εν λόγω πεδίου, από κοινού με τις προοπτικές του.

---

5. Βλ. Λαλιώτη, 2018β για μια σκιαγράφηση των πολιτικών ελαχίστου εισοδήματος στην Ευρώπη και την ελληνική εμπειρία με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

## Αντί επιλόγου: Μελλοντικές προκλήσεις και προοπτικές για την κοινωνική πρόνοια

Τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας φέρουν έναν υψηλό ιδεολογικό συμβολισμό. Ο τρόπος με τον οποίο οι κοινωνίες φροντίζουν τους πιο ευάλωτους αποκαλύπτει σε μεγάλο βαθμό τις αξίες που τις διέπουν και την έκταση της δημόσιας δέσμευσης για κοινωνική δικαιοσύνη και κοινωνική συνοχή (Kuivalainen, 2004, Bahl et al., 2011, p. 2). Με τα λόγια του Marshall (1950), η διασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης, ως κοινωνικού δικαιώματος, για όλους τους πολίτες σε μια κοινωνία, αποτελεί τον πυρήνα της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη.

Ο ρόλος των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας καθίσταται ακόμη κρισιμότερος κατά τις τελευταίες δεκαετίες, αν ληφθεί υπόψη ότι τα καθεστώτα ευημερίας βρίσκονται σε μια περίοδο παρατεταμένης λιτότητας (Pierson, 1996). Μια σειρά ραγδαίων οικονομικών και κοινωνικών μεταβολών, οι οποίες σηματοδότησαν τη μετάβαση στη μεταβιομηχανική εποχή, όπως είναι η παγκοσμιοποίηση, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η αποβιομηχάνιση, η μετανάστευση, η δημογραφική γήρανση, οι αλλαγές των εργασιακών και οικογενειακών προτύπων, και πιο πρόσφατα η οικονομική κρίση και η πανδημία (Φερώνας, 2019), υποσκάπτουν τα θεμέλια του παραδοσιακού κράτους πρόνοιας και οδηγούν τα καθεστώτα ευημερίας σε τροχιές «αναδιάταξης» (recalibration) (Hemerijck, 2013).

Το παλιό προνοιακό παράδειγμα, το οποίο βασιζόταν σε ένα ισχυρό κοινωνικό κράτος, με έμφαση στην αναδιανομή, τη συλλογική αλληλεγγύη και την κοινωνική προστασία του συνόλου των πολιτών, με τη μορφή κοινωνικού δικαιώματος (Cantillon and Lanker, 2012), εκτιμάται πως έχει σταδιακά υποχωρήσει προς όφελος ενός νέου παραδείγματος, το οποίο δίνει έμφαση στις κοινωνικές υποχρεώσεις, την κυριαρχία της αγοράς, την εξατομίκευση των κοινωνικών κινδύνων και την ατομική υπευθυνότητα (Lister, 2011, Ervik and Kildal, 2015).

Οι αλληπάλληλες περικοπές στα συστήματα υγείας, τα επιδόματα ανεργίας και τις υπόλοιπες παροχές των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης συνιστούν τον πρώτο μοχλό πίεσης για τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας (Van Vliet and Wang, 2019, OECD, 2016). Ταυτόχρονα, η ανάδυση «νέων κοινωνικών κινδύνων» (Taylor-Gooby, 2004, Bonoli, 2005), αλλά και η ισχυρή επανεμφάνιση των παραδοσιακών (π.χ. μαζική ανεργία, φτώχεια, κ.λπ.), λειτουργούν ως ο δεύτερος μοχλός πίεσης, πλήττοντας ολόένα και περισσότερα τμήματα του πληθυσμού και αυξάνοντας κατακόρυφα τη ζήτηση για κοινωνική προστασία (Φερώνας, 2018:123).

Πρόσφατες μελέτες έχουν δείξει ότι τις τελευταίες δεκαετίες, η γενναιοδωρία των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας έχει υποχωρήσει σημαντικά (Nelson, 2008, 2013, van Mechelen and Marchal, 2013, OECD, 2015). Αυτή η καθοδική τάση οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη δυσκολία επαρκούς χρηματοδότησης, ιδιαίτερα στις χώρες με υψηλό δημόσιο χρέος (Noël, 2019).

Έχουν επίσης υποστεί σημαντικές αλλαγές σχετικά με τη λειτουργία και τη στοχοθεσία τους, δεδομένου ότι, από υπολειμματικά προγράμματα ύστατης καταφυγής, με στόχο την παροχή ενός ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, έχουν μετασχηματιστεί σε προγράμματα «ενεργού ένταξης» (Natili, 2019). Το κύριο ενδιαφέρον τους έχει μετατοπιστεί από την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών στην ενίσχυση των κινήτρων για εργασία (Noël, 2019, p. 227). Οι περισσότερες χώρες έχουν επίσης εισάγει κυρώσεις για την περαιτέρω μείωση των παροχών, σε όσους δεν συμμορ-

φώνονται με συγκεκριμένους κανόνες συμπεριφοράς και υποχρεώσεις, που συνήθως συνδέονται με μέτρα ενεργοποίησης (Immervoll, 2009, p. 32).

Οι τάσεις αυτές δεν φαίνεται να σηματοδοτούν ωστόσο κάποια πορεία σύγκλισης, καθώς, όπως αναδείχτηκε και στην αμέσως προηγούμενη ενότητα, εξακολουθούν να παρατηρούνται διαφορές, πολλές φορές και σημαντικές, μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας διαφόρων χωρών (ακόμη και μεταξύ κρατών που θεωρείται πως υπάγονται στο ίδιο μοντέλο). Επιπρόσθετα, η έρευνα έχει δείξει ότι ορισμένες χώρες υιοθετούν πιο αυστηρές αιρεσιμότητες για την παροχή των εισοδηματικών ενισχύσεων και ένα τιμωρητικό πλαίσιο υποχρεώσεων από την πλευρά των ωφελουμένων. Άλλες όμως ακολουθούν ένα πλαίσιο λειτουργίας, βασικός σκοπός του οποίου είναι η παροχή ενός ελαχίστου εισοδήματος για όλους τους δικαιούχους, ταυτόχρονα με υποστηρικτικές κοινωνικές υπηρεσίες ενδυνάμωσης και επανένταξης (Natili, 2019).

Όσον αφορά στο κρίσιμο ζήτημα της συσχέτισης του επιπέδου γενναιοδωρίας των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας με το ευρύτερο καθεστώς ευημερίας της κάθε χώρας, η σχετική βιβλιογραφία εμφανίζεται διχασμένη. Ορισμένες μελέτες υποστηρίζουν ότι είναι δύσκολο να θεμελιωθεί μια τέτοια συσχέτιση (Nelson, 2008), ενώ άλλες αποδεικνύουν ότι ένα γενναιοδωρο και αναδιανεμητικό καθεστώς ευημερίας είναι συμβατό με γενναιοδωρες προνοιακές παροχές και το αντίστροφο (Noël, 2019).

Σημαντικό ρόλο φαίνεται πως παίζει και ο συσχετισμός των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων σε κάθε χώρα, εφόσον έχει τεκμηριωθεί ότι ισχυρές κεντρο-αριστερές πολιτικές δυνάμεις, σε συνδυασμό με υψηλή συνδικαλιστική πυκνότητα, έχουν θετική επίδραση στη γενναιοδωρία των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας (Noël, 2019). Κατά συνέπεια, αρκετοί είναι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι ο ρόλος και η σημασία του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας εξαρτώνται από τη δομή, τα χαρακτηριστικά και τη λειτουργία του ευρύτερου οικονομικού και κοινωνικού συστήματος κάθε χώρας ξεχωριστά και δεν μπορεί να γίνει κατανοητή εκτός αυτού του πλαισίου (Natili, 2019).

Κλείνοντας, τα τελευταία χρόνια παρακολουθούμε με ενδιαφέρον την εξέλιξη μιας συζήτησης, τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο, σχετικά με τη δυνατότητα θεσμοθέτησης ενός «καθολικού βασικού εισοδήματος» ('universal basic income') για όλους τους πολίτες (Standing, 2017, Van Parijs and Vanderborght, 2017). Σημαντικό ρόλο για τη συζήτηση αυτή αποτελεί και η διαπίστωση ότι τα υφιστάμενα (και συχνά ευρέως αμφισβητούμενα για τη δυνατότητά τους να επιτύχουν τους διακηρυκτικούς τους στόχους) προγράμματα ελαχίστου εισοδήματος, παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις τους, σε όλες σχεδόν τις χώρες του «αναπτυγμένου» κόσμου υπολείπονται σημαντικά του ορίου σχετικής φτώχειας (60% του διάμεσου εθνικού εισοδήματος). Εύκολα γίνεται λοιπόν κατανοητό ότι ο δρόμος προς μια τέτοια προοπτική (αν υπάρχει) προμηνύεται ανηφορικός και ιδιαίτερα δύσβατος.



# Βιβλιογραφία

## Ξενόγλωσση

- Aguilar-Hendrickson, M. and Arriba González de Durana, A. (2020). 'The politics of safety net reform in Southern Europe during the Great Recession: Introduction to the regional issue', *Social Policy & Administration*, 54(4), pp. 533-538.
- Alcock P., Erskine, An. and May, M. (eds) (2002). *The Blackwell dictionary of social policy*, Oxford: Blackwell.
- Bahle, T., Hubl, V. and Pfiefer, M. (2011). *The last safety net: A handbook of minimum income protection in Europe*, Bristol: The Policy Press.
- Barberis, E., Sabatinelli, S. and 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, pp. 177-202.
- Bonoli, G. (2005). 'The politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states', *Policy and Politics*, 33(3), pp. 431-449.
- Bonoli, G. (2007). 'Time matters: Post-industrialization, New social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies', *Comparative Political Studies*, 40, pp. 495-520.
- Brady, D. (2009). *Rich democracies, poor people: How politics explain poverty*, Oxford: Oxford University Press.
- Busemeyer, M.R. (2009). 'From myth to reality: Globalisation and public spending in OECD countries revisited', *European Journal of Political Research*, 48(4), pp. 455-482.
- Cantillon B. and Lanker W.V. (2012). Solidarity and reciprocity in the social investment state: What can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy?', *Journal of Social Policy*, 41(4), pp. 657-675.
- Clegg, D. (2013). 'Dynamics and varieties of active inclusion: A five country comparison' deliverable d5.6, Project 'Combating poverty in Europe: Reorganising active inclusion through participatory and integrated modes of multilevel governance'.
- Daigneault, P.-M. (2014). 'Three paradigms of social assistance', *Sage Open*, October-December, 4(4), pp. 1-8.
- Deacon, A. and Bradshaw, J. (1983). *Reserved for the poor. The means-test in British social policy*, Basic Blackwell and Martin Robertson. Billing and Sons Ltd: Worcester.
- De Neubourg, C., Castonguay, J., Roelen, K., (2007). *Social safety nets and targeted social assistance: Lessons from the European experience*, The World Bank.
- De Swaan, A. (1988). *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*, Cornwall: Polity Press.
- Ditch, J. (1999). 'Full circle: A second coming for social assistance?', in J. Clasen (ed.) *Comparative social policy. Concepts, theories and method*, Oxford: Blackwell Publisher.
- Dobelniece, S. (2017). *Social assistance: Comparative analysis*, Proceedings of the 2017 International Conference "Economic Science for Rural Development" No 46, Jelgava, LLU ESAF, 27-28 April 2017, pp. 54-61.
- Eardley, T. et. al. (1996a). *Social assistance in OECD countries*, Volume I: Synthesis report, A study carried out on behalf of the Department of Social Security and the OECD by the Social Policy Research Unit, London: HMSO.

- Eardley, T. et al. (1996b), *Social assistance in OECD Countries: Volume II. Country reports*, Department of Social Security, Research Report No. 47, London: HMSO.
- Ervik, R. and Kildal, N. (2015). 'From collective to individual responsibility? Changing problem definitions of the welfare state', in Ervik, R., Kildal, N. and Nilssen, E. (eds.), *New contractualism in European welfare state policies*, London and New York: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Eurostat (2020). *Glossary: Social protection benefits*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Social\\_protection\\_benefits](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Social_protection_benefits)
- Ferragina, Em. and Seeleib-Kaiser, M. (2011). 'Welfare regime debate: Past, present, futures?', *Policy and Politics*, 39(4), pp. 583-611.
- Ferrera, M. (2001). 'Targeting welfare in a "soft state": Italy's winding road to selectivity', in N. Gilbert (ed.), *Targeting social benefits: International perspectives and trends*, International Social Security Series, vol. 1, Rutgers: Transaction Publishers, pp. 157-186.
- Ferrera, M. (2005). *The boundaries of welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (ed.) (2005). *Welfare state reform in southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, London: Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare.
- Ferrera, M. and Jessoula, M. (2016). 'Poverty and social exclusion as emerging policy arenas in the EU', in Halvorsen, R. and Hvinden, B. (eds.), *Combating poverty in Europe. Active inclusion in a multi-level and multi-actor context*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Frazer, H. and Marlier, H. (2016). *Minimum income schemes in Europe. A Study of national policies 2015*, European Social Policy Network.
- Gough, I. et al. (1997). 'Social assistance in OECD Countries', *Journal of European Social Policy*, 7(1), pp. 17-43.
- Hemerijck A., Dråbing V., Vis, B., Nelson M. and Menno S. (2013). *European welfare states in motion*, Neujobs Working Paper, 5(2).
- Immervoll, H. (2009). *Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges*, IZA Discussion Paper, No. 4627, Bonn: Institute for the Study of Labor, December.
- Jessoula, M. et al. (2014). 'Understanding convergence and divergence: Old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland', *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30(2), pp. 128-146.
- Kazepov, Y. (Ed.) (2010). *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*, European Centre Vienna: Ashgate.
- Kuivalainen, S. (2004), *A Comparative Study on Last Resort Social Assistance in six European countries*, Helsinki, STAKES. Retrieved: [https://www.researchgate.net/publication/35658556\\_A\\_comparative\\_study\\_on\\_last\\_resort\\_social\\_assistance\\_schemes\\_in\\_six\\_European\\_countries](https://www.researchgate.net/publication/35658556_A_comparative_study_on_last_resort_social_assistance_schemes_in_six_European_countries).
- Kuhnle J. (1996). 'International modeling, states and statistics. Scandinavian social security solutions in the 1890s', in Rueschemeyer D. and Skocpol Th. (eds), *States, social knowledge, and the origin of modern social policies*, Princeton University Press.
- Lalioti, V. (2013). *Social assistance outcomes in southern Europe: An actor-centred approach*, Doctoral Thesis, University of Oxford.



- Lalioti, V. and Koutsampelas, Ch. (2021). 'The Greek vs. the Cypriot guaranteed minimum income (GMI) schemes: An exploratory comparative analysis', *Journal of International and Comparative Social Policy*, pp. 1-17.
- Leibfried, S. (1993). 'Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community', in C. Jones (ed.), *New perspectives on the welfarestate in Europe*, London: Routledge, pp. 133-156.
- Lister, R. (2011). 'The age of responsibility: Social policy and citizenship in the early 21st century', *Social Policy Review*, 23, pp. 63-84.
- Lødemel, I. (1997). *The welfare paradox. Income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946-1966*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Mac Gregor, S. (2014), *Welfare: Theoretical and analytical paradigms*, UNRISD Working Paper, No. 2014-13, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva.
- Morel N., Palier B. and Palme J. (2012). *Towards a social investment welfare state?: Ideas, policies and challenges*, Bristol: The Policy Press.
- Natili, M. (2020). 'Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe', *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(1), pp. 57-75.
- Nelson, K. (2003). *Fighting poverty, comparative studies on social insurance, means-tested benefits and income redistribution*, Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Nelson, K. (2008). *Minimum income protection and European integration: Trends and levels of minimum benefits in comparative perspective, 1990–2005*, *International Journal of Health Services* 38(1), pp. 103-124.
- Nelson, K. (2013). 'Social assistance and EU poverty thresholds 1990–2008. Are European welfare systems providing just and fair protection against low income?', *European Sociological Review*, 29(2), pp. 386-401.
- Noël, A. (2019). 'The politics of minimum income protection in OECD countries', *Journal of Social Policy*, 48(2), pp. 227-247.
- OECD (2015). *In it together: Why less inequality benefits all*, Paris: OECD.
- OECD (2016). *Social benefit recipients database*, Paris: OECD
- OECD, (2001). Glossary of statistical terms, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2477>
- Pierson, P. (1996). 'The new politics of the welfare state', *World Politics*, Vol. 48, No. 2 (Jan., 1996), pp. 143-179.
- Pfeifer, M. (2010). 'Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age', *International Journal of Social Welfare*, pp. 1-13.
- Rimlinger, G.V. (1971). *Welfare policy and industrialization in Europe, America, and Russia*, New York: John Wiley and Sons Inc.
- Saraceno, C. (ed.) (2002). *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*, Bristol: The Polity Press.
- Standing, G. (2017). *Basic income: And how we can make it happen*, London, Pelican.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New risks, new welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Van der Veen R., Yerkes M. and Achterberg P. (eds) (2012). *The transformations of solidarity. Changing risks and the transformation of the welfare state*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Van Mechelen, N., and S. Marchal. (2013). 'Struggle for life: Social assistance benefits, 1992–2009', In I. Marx, and K. Nelson (eds), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 28–53.
- Van Oorschot, W. (1995). *Realizing rights: A multi-level approach to non take-up of social security benefits*, Aldershot: Avebury.
- Van Parijs, P., Vanderborght, Y. (2017). *Basic income. A radical proposal for a free society and a sane economy*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Van Vliet, O. and Wang, J. (2019). 'The political economy of social assistance and minimum income benefits: A comparative analysis across 26 OECD countries', *Comparative European Politics*, 17, pp. 49–71.

## Ελληνόγλωσση

- Kaufman, F.X. (1996). «Τα κράτη πρόνοιας», στο Merrien F.X. (επιμ.), *Αντιμέτωποι με τη Φτώχεια. Η Δύση και οι φτωχοί χθές και σήμερα*, Κατάρτι, Αθήνα.
- Κορασιδου, Μ. (1993). *Η εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη*, Αδημοσίευτο κείμενο, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα.
- Λαλιώτη, Β. (2018α), *Όφεις Συγκριτικής Κοινωνικής Πολιτικής*, Τόπος.
- Λαλιώτη, Β. (2018β), «Πολιτικές ελάχιστου εισοδήματος», στο Θ. Σακελλαρόπουλος, κ.ά. (επιμ.), *Κοινωνική Πολιτική*, σελ. 301-316.
- Λιάκος, Α. (1993). *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, Αθήνα.
- Μαυρής, Μ. (1996). *Επαιτεία και αλπιτεία στην Ελλάδα τον 19<sup>ο</sup> Αιώνα*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Merrien, F.-X. (1996). «Γαλλο-βρετανικές διαφορές. Φτώχεια και κοινωνικές πολιτικές στη Γαλλία και τη Μεγάλη Βρετανία (19<sup>ος</sup> αιώνας-αρχές του 20ου αιώνα)», στο Merrien F.X. (επιμ.), *Αντιμέτωποι με τη φτώχεια*, Κατάρτι, Αθήνα, σελ. 123-168.
- Procacci, G. (1996). «Από την επαίτεία στο κοινωνικό ζήτημα», στο Merrien F.X. (επιμ.), *Αντιμέτωποι με τη φτώχεια*, Κατάρτι, Αθήνα, σελ.37-64.
- Φερώνας, Α. (2002). *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός σε Ελλάδα και Ευρώπη. Έννοιες, αντιλήψεις, πολιτικές*, Αθήνα: Σάκκουλα.
- Φερώνας Α. (2013). *Ο εξευρωπαϊσμός της κοινωνικής πολιτικής. Θεωρητικό πλαίσιο, μεθοδολογικά προβλήματα και η Ελληνική εμπειρία*, Αθήνα: Διόνικος.
- Φερώνας, Α. (2018). «Κοινωνικές Ανάγκες, κοινωνικοί κίνδυνοι και κοινωνική αλληλεγγύη», στο Σακελλαρόπουλος, Θ. κ.α. (επιμ.), *Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Διόνικος, σελ. 115-130.
- Φερώνας, Α. (2019). *Κοινωνικός αποκλεισμός και κοινωνική αλληλεγγύη στην Ελλάδα της κρίσης*, Αθήνα: Διόνικος.

