

# Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 15 (2021)



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

Κωνσταντίνος Γεώργμας

doi: [10.12681/sp.29090](https://doi.org/10.12681/sp.29090)

Copyright © 2021, Κωνσταντίνος Γεώργμας



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

## Βιβλιογραφική αναφορά:

Γεώργμας Κ. (2021). Από τις ανεκπλήρωτες μεταρρυθμίσεις της κοινωνικής πρόνοιας στον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ). *Κοινωνική Πολιτική*, 15, 29–46.  
<https://doi.org/10.12681/sp.29090>

# 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

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

**Κωνσταντίνος Γεώργμας**

*Γενικός Διευθυντής Οργανισμού Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης*

## Περίληψη

Ο τομέας της κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα έχει ένα μακρύ ιστορικό από ανολοκλήρωτες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Κατά τη διάρκεια ιδιαίτερα της Μεταπολίτευσης, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες έπασχαν ή και αναιρούνταν από το γεγονός της απουσίας τολμηρών επιχειρημάτων που να αναιρούν τον πελατειακό-κορπορατιστικό χαρακτήρα των πολιτικών του τομέα και τον οργανωτικό του κατακερματισμό. Η σύναψη των μνημονίων συντέλεσε στο να ξεπεραστεί το συγκεκριμένο εμπόδιο, με την παράλληλη εισαγωγή του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, αλλά και τον επαναπροσανατολισμό της επιδοματικής πολιτικής στους έχοντες τη μεγαλύτερη ανάγκη. Επιπλέον, στοιχείο κρίσιμης σημασίας ήταν η μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης, αλλά και του ασφαλιστικού συστήματος. Έτσι, δημιουργήθηκαν οι κατάλληλες προϋποθέσεις για την «αφανή» μεταρρύθμιση του τομέα της κοινωνικής πρόνοιας. Ο Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) αποτέλεσε ένα από τα επιστεγάσματα αυτών των πολιτικών. Αφενός προσέφερε τη δυνατότητα να ικανοποιηθούν συγκεκριμένες διοικητικές απαιτήσεις για το νέο τοπίο στην επιδοματική προνοιακή πολιτική, και, αφετέρου, η πύκνωση των προνοιακών δράσεων κατέστησε αναγκαία την ύπαρξή του, έτσι ώστε να γίνει περισσότερο αποτελεσματική, διαφανής, δίκαια και με αξιοπρέπεια προς τον πολίτη η παροχή τους.

**Λέξεις-κλειδιά:** Κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, Ελληνικό κράτος πρόνοιας, μεταρρύθμιση των κοινωνικών παροχών

## Abstract

The Greek welfare sector has a long history of unfulfilled reform endeavours. Especially during the so-called 'Metapolitefsi', the reform efforts suffered or were nullified, due to the lack of bold initiatives that would overturn the clientelistic-corporatist character of social protection policies and the organizational fragmentation of the relevant sector. The Memoranda contributed to over-

coming this impediment, as exemplified by the introduction of the guaranteed minimum income scheme and the refocusing of allowances policies to those most in need. Moreover, crucial was the adoption of two reforms, one regarding the tax system administration and another the social security system. Hence, the necessary conditions were created for an ‘imperceptible’ reform of the welfare sector. The Organization of Welfare Benefits and Social Solidarity (OPEKA) was amongst the capstones of these policies. On the one hand, it improved the administrative requirements for this new landscape in allowances policies and, on the other hand, the broad range of new welfare benefits made necessary the establishment of this organization, so as to make benefit provision more effective, more transparent, fairer, and with decent procedures for citizens.

**Key words:** Greek social policy, Greek welfare system, reform of welfare provision

## 1. Εισαγωγή

Ο τομέας της κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα, ακολουθώντας και τη μοιραία πορεία του ασφαλιστικού, διακρίνεται από ένα μακρύ ιστορικό από ανεκπλήρωτες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, τόσο αναφορικά με τη διαμόρφωση ενός δικτύου ασφαλείας για τους έχοντες ανάγκη όσο και αναφορικά με τις αναγκαίες διοικητικές διαρθρώσεις για την αξιοπρεπή και ορθή απονομή των παροχών. Κατά τη διάρκεια ιδιαίτερα της Μεταπολίτευσης, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες έπασχαν ή ακόμη και αναιρούνταν από την απουσία τολμηρών εγχειρημάτων που να αναιρούν τον πελατειακό-κορπορατιστικό χαρακτήρα των πολιτικών του τομέα και τον οργανωτικό του κατακερματισμό. Την τελευταία δεκαετία, ωστόσο, οι διαδικασίες που επιβλήθηκαν από τις μνημονιακές υποχρεώσεις, οδήγησαν τόσο στον εκσυγχρονισμό και τον εξορθολογισμό του διοικητικού συστήματος του τομέα της πρόνοιας, όσο και στον πολλαπλασιασμό των παροχών προς τους πιο ευάλωτους συμπολίτες μας.

Στο παρόν άρθρο, θα εξεταστούν οι κυριότερες προσπάθειες μεταρρύθμισης του τομέα της κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα στη διάρκεια της μεταπολίτευσης. Θα γίνει προσπάθεια να καταδειχθούν τα αίτια που οδήγησαν, ακόμα και ορθές ως προς την πρόθεση μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, στην αναίρεσή τους. Έπειτα, θα καταδειχθεί το πώς η διοικητική μεταρρύθμιση του τομέα της πρόνοιας συνδέονταν αποφασιστικά με τις μεταρρυθμίσεις στις προνοιακές παροχές και, ιδιαίτερα, με την εισαγωγή του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και μιας σειράς άλλων παροχών προς τα πιο φτωχά στρώματα των πολιτών. Τέλος, θα παρουσιαστεί ο τρόπος με τον οποίο ο σχετικός διάλογος αποτυπώθηκε στις μνημονιακές υποχρεώσεις και πώς μέσα από τις τελευταίες αναδείχθηκε ένα πιο ολοκληρωμένο, δίκαιο και αποτελεσματικό τοπίο στον τομέα της προνοιακής πολιτικής, με τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) να συνιστά έναν από τους πυλώνες της.

## 2. Η κοινωνική πρόνοια: Η ελλειμματική οργανωτική εξέλιξη του τομέα της πρόνοιας

Ένα βασικό συμπέρασμα της επιστημονικής έρευνας είναι ότι στην Ελλάδα η κοινωνική πολιτική διακρίνεται από ορισμένες ιδιαιτερότητες. Αυτές έχουν να κάνουν, όπως επισημαίνει ο Κοντιάδης (1997, σελ. 18) με την «καθυστερημένη ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας... σε συνάρτηση με τα φαινόμενα άνισης κατανομής και της – ως ένα σημείο οφειλόμενης στο πελατειακό σύστημα – οργανωτικής πολυδιάσπασης των φορέων κοινωνικής κάλυψης».

Όπως υπογραμμίζει η Τσουλουβή (1992, σελ. 124, 147, 149), σε ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο «η κοινωνική πρόνοια έχει κυρίως τη μορφή σπασμωδικών μέτρων για την αντιμετώπιση κρίσιμων περιστάσεων παρά αποτελεί αντικείμενο μακροχρόνιου σχεδιασμού». Για να επισημάνει παρακάτω ότι: «Καθώς απουσιάζει ένα συστηματικό θεσμικό πλαίσιο για την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής και ρητά διατυπωμένοι στόχοι που προσδιορίζουν τις επιμέρους ρυθμίσεις (στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, της κοινωνικής ασφάλισης, κτλ.), οι αποφάσεις που παίρνονται συνιστούν τις περισσότερες φορές πολιτικούς χειρισμούς που εντάσσονται στη λογική των πελατειακών σχέσεων (ενισχύουν ή αναδιαρθρώνουν τα κυκλώματα των πελατειακών σχέσεων και, κατ' επέκταση, και των κομματικών συνασπισμών)».

Στα ίδια, λίγο-πολύ, συμπεράσματα καταλήγει και ο Βενιέρης (2003, σελ. 42), ο οποίος αναλύοντας την κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα παρατηρεί ότι «κύριο χαρακτηριστικό αναδείχθηκε η απουσία/ατολμία διαρθρωτικών παρεμβάσεων σε κρίσιμους τομείς, όπως η απασχόληση και η κοινωνική προστασία. Η αποσπασματική άσκηση επιμέρους πολιτικών με διαφορεόμενα κριτήρια αποδυνάμωσε την αποτελεσματικότητα και διάβρωσε τη φιλοσοφία της κοινωνικής πολιτικής». Για να καταλήξει ότι το αποτέλεσμα ήταν «ανώδυνες μεταρρυθμίσεις και επώδυνες καθυστερήσεις» και να αναδείξει τέσσερις παραμέτρους που επηρεάζουν αποφασιστικά τη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής: α) τη διάρθρωση της οικονομίας, β) την απουσία ιδεολογικής υποδομής, γ) την απουσία στρατηγικού σχεδιασμού, και δ) τις πελατειακές-κορπορατιστικές προσεγγίσεις των ηγετικών ελίτ.

## 3. Οι ανεκπλήρωτες μεταπολιτευτικές μεταρρυθμίσεις

### 3.1 Οι μεταπολιτευτικές αλυσιτελείς παρεμβάσεις στην οργάνωση της κοινωνικής πρόνοιας

Το 1970 με το Ν.Δ. 572, δημιουργείται ο Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας, με αποστολή την οργάνωση παιδοπόλεων, παιδικών σταθμών, αστικών κέντρων παροχής κοινωνικών βοηθειών, σχολών τεχνικής εκπαίδευσης, εργαστηρίων ειδών οικοτεχνίας, καθώς και ομάδων βοήθειας μέσω της εργασίας κατοίκων της υπαίθρου. Επίσης, λίγο πριν την πώση της Χούντας, με δύο νομοθετικές παρεμβάσεις – που έμελλε να χρησιμοποιηθούν από πολλές μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις και ταλανίζουν ακόμα και σήμερα τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας – διαμορφώνεται ένα πλαίσιο παρεμβάσεων, αφενός για τους απόρους και αφετέρου για τους υπερήλικες και τους χρόνια πάσχοντες<sup>1</sup>.

1. Ν.Δ. 57/1973 (ΦΕΚ Α' 149) «Περί λήψης μέτρων κοινωνικής προστασίας των οικονομικώς αδυνάτων και καταργήσεως των διεπουσών τον θεσμό της απορίας διατάξεων» και Ν.Δ. 162/1973 (ΦΕΚ Α' 227), «Περί μέτρων προστασίας υπερηλικών και χρονίως πασχόντων ατόμων».

Στα διατάγματα αυτά προβλέπονταν η ίδρυση «τοπικών επιτροπών κοινωνικής προστασίας» σε κάθε δήμο, οι οποίες θα απαρτιζόνταν από ένα στέλεχος της εκκλησίας, έναν δημόσιο υπάλληλο και έναν ευυπόληπτο πολίτη. Μολονότι γενικά στη βιβλιογραφία δεν υπάρχουν αναφορές σε αυτές τις νομοθετικές παρεμβάσεις, μία πρώτη εκτίμηση είναι ότι έπασχαν από το ίδιο πρόβλημα που χαρακτηρίζει μία σειρά από μελλοντικές παρεμβάσεις: μεγαλεπήβολους σχεδιασμούς και εξαγγελίες, χωρίς κάποια υλοποιήσιμα προγράμματα προνοιακής πολιτικής.

Η πρώτη μεταπολιτευτική απόπειρα συντονισμού των προνοιακών πολιτικών λαμβάνει χώρα με την αναδιοργάνωση του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών. Στο Υπουργείο δημιουργείται η Γενική Διεύθυνση Πρόνοιας. Ειδικότερα, το Π.Δ. 544/1977 ορίζει τις παρακάτω διευθύνσεις: Δημόσιας Αντιλήψεως, η οποία αποτελεί και την επιτελική Διεύθυνση για την παρακολούθηση του συνόλου της προνοιακής πολιτικής· Παιδικής Προστασίας· Προστασίας Υπερπλήκτων· Αναπήρων· Στεγασεως· και Κοινωνικής Εργασίας.

Εδώ, δύο είναι οι παρατηρήσεις που μπορούν να γίνουν. Ο σχεδιασμός παρουσιάζεται ως ολοκληρωμένος, αφού αφορά στο σύνολο των δυνητικών πολιτικών στην κοινωνική πρόνοια. Ωστόσο, αυτό που απουσιάζει και πάλι, και όπως θα δειχθεί και παρακάτω συνιστά το ουσιαστικό πρόβλημα όλων των επόμενων δυνητικών μεταρρυθμίσεων, είναι οι προτάσεις για ολοκληρωμένα μέτρα πολιτικής. Κρίσιμης σημασίας είναι ότι, στην περιγραφή των αρμοδιοτήτων, ελάχιστη αναφορά γίνεται σε επιδοματικές πολιτικές, ελάχιστες υπηρεσίες αναφέρονται, ενώ απουσιάζει και η αναφορά σε ζητήματα που αφορούν στη σχέση του κεντρικού κράτους με την τοπική αυτοδιοίκηση σε προνοιακά ζητήματα.

Σύμφωνα με τον Αμίτση (2001, σελ. 368-369), ανάμεσα στις πολλές αποτυχημένες προσπάθειες για μεταρρύθμιση του εγχώριου συστήματος πρόνοιας ήταν και το σχέδιο νόμου του 1988 «Εκσυγχρονισμός και Αναδιοργάνωση Φορέων Κοινωνικής Πρόνοιας». Το σχέδιο προέβλεπε δύο νέους φορείς κοινωνικής πρόνοιας, τον Οργανισμό Πρόνοιας και Οικογένειας και τον Οργανισμό Πρόνοιας Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες. Γιατί απέτυχε αυτή η νομοθετική πρωτοβουλία; Όπως αναφέρει ο ίδιος συγγραφέας, αιτίες ήταν «η έλλειψη πολιτικής υποστήριξης για την πρόωπη ουσιαστικών διαχειριστικών παρεμβάσεων, καθώς και η αδυναμία κοινωνικοπολιτικού σχεδιασμού για την κάλυψη των οργανωτικών παρεμβάσεων του συστήματος πρόνοιας». Πάντως, τουλάχιστον σε διακηρυκτικό επίπεδο, γινόταν αποδεκτή η ανάγκη για εξορθολογισμό του τομέα και αντιμετώπιση της πολυδιάσπασής του.

Ο Ν. 2082/1992 «Αναδιοργάνωση της Κοινωνικής Πρόνοιας και καθιέρωση νέων θεσμών Κοινωνικής Προστασίας» είναι άλλη μία αλυσιτελής οργανωτική προσπάθεια. Σε διακηρυκτικό επίπεδο, καλλιεργείται η λογική της προσπάθειας οργάνωσης του πολυδιασπασμένου χώρου της κοινωνικής πρόνοιας. Ο νόμος προέβλεπε ότι το Πατριωτικό Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας και Αντίληψης (ΠΙΚΠΑ) θα καταστεί ο κεντρικός φορέας για την προστασία και αποκατάσταση ατόμων με ειδικές ανάγκες και ηλικιωμένων (Αμίτσης, 2001, σελ. 269-377). Ο Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας (ΕΟΠ), με τη σειρά του, θα συνιστούσε τον κύριο φορέα προγραμμάτων για την οικογένεια.

Ο νόμος είχε την ίδια κατάληξη με τις άλλες «μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις». Με άλλα λόγια, έμεινε στα χαρτιά. Στη βιβλιογραφία δεν υφίσταται μια ανάλυση για τα αίτια. Ο Αμίτσης αναφέρει τη μη έκδοση σχετικής απόφασης του Υπουργού (Αμίτσης, 2001, σελ. 373), χωρίς ωστόσο να παρέχει μια πιο λεπτομερή εξήγηση των αιτίων αυτής της μετέωρης προσπάθειας. Η άποψη

του γράφοντος το παρόν άρθρο συνάδει με τις αναλύσεις των Τσουλουβή και Βενιέρη – αλλά και άλλων μελετητών–, όπου ως κύριο αίτιο καταδεικνύεται η ανικανότητα των ελληνικών ηγετικών ελίτ για μακροχρόνιο σχεδιασμό και η έλλειψη επιμονής στην υλοποίηση των όποιων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών. Επιπλέον, σημαντικό στοιχείο αποτελεί η απουσία εξειδικευμένων γνώσεων και πολιτικής αντίληψης περί του αντικειμένου της κοινωνικής πρόνοιας.

Συνέπεια των ανωτέρω, η ηγεσία των αρμόδιων Υπουργείων δεν μπορούσε να κατανοήσει τις αναγκαίες απαιτήσεις των εκάστοτε μεταρρυθμιστικών αποπειρών και, κατά συνέπεια, τις οργανωτικές προϋποθέσεις, συμμαχίες και τα αναγκαία βήματα για την υλοποίηση της εκάστοτε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Τέλος, σημαντική παράμετρος είναι και η πελατειακή-κορπορατιστική προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων. Ως αποτέλεσμα αυτής, στον βαθμό που οι μεταρρυθμίσεις θίγουν κατεστημένα συμφέροντα, αποφεύγεται ή αναβάλλεται η υλοποίησή τους. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης του 2001 (Γιαννίτσος, 2007, σελ. 173). Αυτά που επισημαίνει ο Γιαννίτσος, μολονότι αναφέρεται στην κοινωνική ασφάλιση, έχουν γενικότερη εφαρμογή. Μια μεταρρύθμιση, γράφει, απαιτεί ηθικό κύρος, πολιτικό ήθος, διαχειριστική ακεραιότητα, αξιοπιστία και προσπάθεια για διασφάλιση του συλλογικού συμφέροντος.

Ακολούθησε μια έτερη φιλόδοξη πρόταση μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής φροντίδας με τον Ν. 2646/1998 και τη θεσμοθέτηση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας. Η μεταρρύθμιση προέβλεπε μια σειρά από δράσεις. Ωστόσο, ένας από τους βασικούς παράγοντες αλυσιτελούς υλοποίησής της ήταν ότι «περιορίστηκε στη διαρρύθμιση των προνοιακών υπηρεσιών, χωρίς να υπεισέλθει στην διαμόρφωση ενός αντίστοιχου συστήματος κοινωνικής βοήθειας σε επίπεδο χρηματικών παροχών» (Κοντιάδης και Απίστουλας, 2006, σελ. 70-71). Ο νόμος περιείχε ρηξικέλευθες προβλέψεις, ιδιαίτερα σε οργανωτικά ζητήματα, αφού στόχος ήταν η κατάργηση μιας σειράς οργανισμών, όπως το ΠΙΚΠΑ, ο ΕΟΠ, το Κέντρο Βρεφών «Μπτέρα» και η συγχώνευσή τους σε έναν νέο Εθνικό Οργανισμό Κοινωνικής Φροντίδας (ΕΟΚΦ). Ο Οργανισμός αυτός ουδέποτε υλοποιήθηκε, λόγω έλλειψης πόρων, αδυναμίας συγκρότησης του σχετικού οργανωτικού μηχανισμού, αλλά και λόγω αντιδράσεων.

Όπως αναφέρουν οι Κοντιάδης και Απίστουλας (2006, σελ. 71), ενώ το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση του κατακερματισμού του συστήματος κοινωνικής προστασίας της χώρας «κατέληξε σε έναν υπέρμετρο, δυσλειτουργικό συγκεντρωτισμό». Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι, ενώ ο νόμος προέβλεπε ένα βαθμό ενοποίησης των επιδοματικών πολιτικών και έκανε αναφορά σε «μηχανογραφημένο μητρώο των δικαιούχων επιδοματικών παροχών», ούτε αυτές οι προβλέψεις δεν υλοποιήθηκαν. Μια ακόμα νομοθετική μεταρρύθμιση παρέμεινε έωλη, αφού ο ΕΟΚΦ καταργήθηκε με τον Ν. 3106/2003!

Η πρώτη προσπάθεια που θα συνδύαζε τη διακήρυξη προγραμμάτων με τη διαμόρφωση μιας οργανωτικής πρότασης για την υλοποίησή τους ήταν το Εθνικό Ταμείο Κοινωνικής Συνοχής (ΕΤΑΚΣ). Το Ταμείο θα διαχειριζόταν τη «χρηματοδότηση προγραμμάτων επίσης εισοδηματικής ενίσχυσης φυσικών προσώπων ή νοικοκυριών, που κατοικούν νόμιμα ή είναι νόμιμα εγκατεστημένα, αντιστοίχως, στην Ελλάδα και έχουν επίσιο εισόδημα χαμηλότερο από το κατ' έτος εκάστοτε εκτιμώμενο όριο της φτώχειας στην Ελλάδα»<sup>2</sup>. Όπως αναφέρει ο Κοντός, «η ίδρυση και η λειτουργία του Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής αποτελεί αναμφίβολα ορόσημο στην

2. Ν. 3631/2008 (ΦΕΚ Α' 6) «Σύσταση Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής και άλλες διατάξεις».



προσπάθεια για ενίσχυση του κοινωνικού κράτους στη χώρα μας. Για πρώτη φορά, θεσμοθετείται στην Ελλάδα ένα ισχυρό χρηματοδοτικό εργαλείο, με κύρια αποστολή την άμβλυση και την εξάλειψη του φαινομένου της φτώχειας» (Κοντός, 2009, σελ. 101).

Το Ταμείο συνιστούσε μια μάλλον σπασμωδική και σε μεγάλο βαθμό πρόχειρη στον σχεδιασμό προσπάθεια για έναν ενιαίο φορέα για την παροχή επιδομάτων. Ακολούθησε και αυτό τη μοίρα των άλλων «μεταρρυθμίσεων». Δεν υλοποιήθηκε λειτουργικά ποτέ, εκτός από δύο δράσεις, χαρακτηριστικές της αντίληψης για την προνοιακή πολιτική: έκτακτα επιδόματα σε συνταξιούχους, μακροχρόνια ανέργους και άτομα με αναπηρίες.

Επιπλέον, το ΕΤΑΚΣ παρουσίαζε μια σειρά από δυσλειτουργίες στην ίδια ακόμη τη σύλληψή του. Κατ' αρχάς, το Ταμείο «ιδρύονταν» στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, για να επιβλέπει προγράμματα που θα υλοποιούσαν άλλα Υπουργεία. Εν τη γενέσει της δηλαδή έχουμε μια διοικητική ασυνέχεια, η οποία, σε συνδυασμό με τη φεουδαλική κουλτούρα της ελληνικής πολιτικής ελίτ και την αδυναμία της για διυπουργικό συντονισμό, δημιουργούσε προβλήματα συνεννόησης και συντονισμού. Δεύτερον, η διαμόρφωσή του ήταν ιδιαίτερα αναποτελεσματική και υπερβολικά γραφειοκρατική. Για τη διαχείριση μιας και μόνον παροχής διαμορφωνόταν ένα Ταμείο με επαμελές διοικητικό συμβούλιο, επιστημονικό, διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό, ενώ, επιπρόσθετα, περιλάμβανε και Μονάδα Έρευνας, Ανάλυσης και Τεκμηρίωσης. Το Ταμείο καταργήθηκε εν τέλει με τον Ν. 3895/2010.

Αξίζει να υπογραμμιστεί ωστόσο ότι το ΕΤΑΚΣ αποτέλεσε την πρώτη μεταρρυθμιστική προσπάθεια με γνώμονα την παροχή επιδομάτων από μία ενιαία αρχή. Η μεταρρύθμιση αυτή ακολούθησε διαφορετική λογική από όλες τις προηγούμενες στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, δεδομένου του ότι, με βάση την προσπάθεια διαμόρφωσης ενός νέου επιδοματικού τοπίου στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, με στόχευση στους πιο ευπαθείς πολίτες, διαμορφωνόταν και ένας νέος φορέας για την παροχή των σχετικών επιδομάτων.

### *3.2. Η συζήτηση για τις οργανωτικές προϋποθέσεις της εισαγωγής του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στη χώρα*

Η συζήτηση για την εισαγωγή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αποτέλεσε κρίσιμης σημασίας παράμετρο για την «αφανή» μεταρρύθμιση που έλαβε χώρα στον τομέα των επιδοματικών προνοιακών πολιτικών κατά τη δεκαετία 2010–2020. Ο λόγος είναι πως βασικό στοιχείο της μεταρρύθμισης της προνοιακής πολιτικής στην Ελλάδα ήταν οι παρεμβάσεις σε δύο άξονες: πρώτον, την εκ βάθρων αναμόρφωση των επιδοματικών πολιτικών, έτσι ώστε αυτές να στοχεύουν, κατά κύριο λόγο, στα φτωχότερα στρώματα της ελληνικής κοινωνίας, και να καλύπτουν το σύνολο των προνοιακών αναγκών· και δεύτερον, την υιοθέτηση των αναγκαίων οργανωτικών παρεμβάσεων στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας (το επιδοματικό μέρος), έτσι ώστε η στόχευση των επιδομάτων να είναι αποτελεσματική και αποδοτική, να καταπολεμηθεί η πελατειακή προσέγγιση και να είναι ευχερής η εξυπηρέτηση των πολιτών.

Η πρόταση Σούρλα για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, που ο τότε Υπουργός Υγείας και Πρόνοιας απέρριψε με το εκπληκτικό επιχείρημα ότι οι οικονομικά αδύνατοι ικανοποιούνται μέσα από «ένα σύνθετο πλέγμα παροχών» (Σούρλας, 2019, 154), προέβλεπε ως αρμόδιες υπηρεσίες τις νομαρχιακές υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας (Σούρλας, 2019, 118). Στην



πρόταση νόμου που παρουσιάστηκε από βουλευτές του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος (ΠΑΣΟΚ) το 2000, υιοθετήθηκε το περίεργο σχήμα των Τοπικών Δημοτικών Επιτροπών Παρακολούθησης, οι οποίες «περιλαμβάνουν μέλη που εκπροσωπούν τους δημόσιους οργανισμούς οι οποίοι είναι υπεύθυνοι, μέσα στην εδαφική περιφέρειά τους, για τους τομείς κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ασφάλισης, της απασχόλησης και της επαγγελματικής κατάρτισης, της εκπαίδευσης και της υγείας» (Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2008, 297). Επιπρόσθετα, η πρόταση προέβλεπε και Περιφερειακές Επιτροπές Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος, με την ευθύνη της εποπτείας των Τοπικών Δημοτικών Επιτροπών. Μια Εθνική Επιτροπή Ελαχίστου Εισοδήματος θα παρακολουθούσε την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου.

Το 2004, οι Ziomas, Bouzas και Ntontis, στην αξιολόγηση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2003—2005, σημείωναν χαρακτηριστικά στην αξιολόγησή τους: «απουσιάζουν ακόμα κατάλληλοι θεσμικοί μηχανισμοί που απαιτούνται για την προώθηση συνέργειας και στενής αλληλεπίδρασης μεταξύ των ποικίλων μέτρων... παρεκτός τα κατάλληλα εργαλεία, μηχανισμοί και διαδικασίες τεθούν σε εφαρμογή, είναι αμφισβητούμενο εάν κρίσιμα κοινωνικά προβλήματα της χώρας μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά» (Ziomas et al., 2004, σελ. 4). Την ίδια χρονιά παρουσιάζεται και η μελέτη του Ματσαγγάνη για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, όπου, ανάμεσα στις προϋποθέσεις για την εισαγωγή του, αναφέρει τον ορθό έλεγχο του εισοδήματος των αιτούντων, τη σύνδεση της εισοδηματικής ενίσχυσης με την κοινωνική επανένταξη και τη σταδιακή εφαρμογή του προγράμματος. Επιπλέον, υπογραμμίζει τη σημασία δύο αλληλένδετων παραγόντων: των δημοσιονομικών επιπτώσεων και των διοικητικών προϋποθέσεων. Μολονότι δεν προχωρά σε μια ενδελεχή ανάλυση των διοικητικών προϋποθέσεων, εντούτοις αναφέρει ότι απαιτείται ο συντονισμός υπηρεσιών, ενώ μια μικρή ομάδα «υπεύθυνων προγράμματος» των νομαρχιών ή των δήμων θα μπορούσε να ήταν αρμόδια για τις διαδικασίες απονομής του (Ματσαγγάνης, 2004).

Το 2005, κατατίθεται πρόταση νόμου από τον Συνασπισμό Ριζοσπαστικής Αριστεράς (ΣΥΡΙΖΑ) για τη θεσμοθέτηση του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και συνοδευτικών υπηρεσιών κοινωνικής υποστήριξης. Η πρόταση προέβλεπε την ίδρυση ανεξάρτητης διοικητικής αρχής για τη διαχείριση του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, χωρίς όμως περαιτέρω ανάλυση της δομής και της στελέκωσής της (Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2008, σελ. 307-308).

Δύο χρόνια μετά, το 2007, δημοσιεύεται το Κοινωνικό Πορτραίτο της Ελλάδας 2006, όπου παρουσιάζεται από τη Σπυροπούλου ένας ολοκληρωμένος προβληματισμός αναφορικά με την εισαγωγή του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, τόσο όσον αφορά στις αναγκαίες παρεμβάσεις στα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής όσο και στις διοικητικές προϋποθέσεις για την εισαγωγή αυτή (Σπυροπούλου, 2007). Όπως αναφέρεται στη σχετική μελέτη, «η απουσία προγράμματος Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ελλάδα, οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στις αδυναμίες του συστήματος κοινωνικής προστασίας για την υλοποίηση πολιτικών με υψηλές απαιτήσεις χειρισμών και διοίκησης, καθώς και στη μειωμένη πολιτική βούληση για τη λήψη δραστικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών προς αυτή την κατεύθυνση».

Παράλληλα, υπογραμμίζεται ότι η υλοποίηση ενός τέτοιου προγράμματος απαιτεί την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, του κατακερματισμού των φορέων που παρέχουν ενισχύσεις και της ελλιπούς ενημέρωσης των δικαιούχων. Όπως και ότι οι δήμοι «έχουν μάλλον περιορισμένες δυνατότητες» για την υλοποίηση του μέτρου, το οποίο απαιτεί «επαναπροσδιορισμό αρμοδιοτήτων

φορέων, ορθή διαχείριση των διαθέσιμων πόρων, κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό, υποστήριξη από έναν μηχανισμό μεθοδολογικά και διοικητικά άρτιο ... διαφάνεια και αυτοματοποίηση στις διαδικασίες» (δηλαδή ηλεκτρονικά συστήματα διαχείρισης και παρακολούθησης). Κατά περίεργο τρόπο, στον ίδιο τόμο, περιλαμβάνεται η πρόταση ομάδας εργασίας για την υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου προγράμματος για την εφαρμογή του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, η οποία ορίζει τον δήμο ως αρμόδιο φορέα για την υλοποίησή του (!). Προβλέπει και αυτή τη θέσπιση μιας «Επιτροπής Παρακολούθησης», ενώ αναφέρεται και σε έναν «ενιαίο διοικητικό μηχανισμό για τον έλεγχο των δικαιολογητικών και τον καθορισμό του εισοδήματος του νοικοκυριού» (Ομάδα Εργασίας, 2007).

Ακολούθησε, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η σύσταση του ΕΤΑΚΣ το 2008. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στο πλαίσιο της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού, συνδύαζαν πάντα στις κριτικές αποτιμήσεις των Ελληνικών Σχεδίων Δράσης την αναγκαιότητα βελτίωσης της στόχευσης των κοινωνικών δαπανών και ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς τους με την προτροπή για βελτίωση της διακυβέρνησης (European Commission, 2009, σελ. 290). Τέλος, το 2012, λαμβάνει χώρα στη Βουλή των Ελλήνων Ειδική Συνεδρία για την καθιέρωση ενός ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος. Ελάχιστα αναφέρθηκαν, ωστόσο, τόσο για τις οργανωτικές προϋποθέσεις της εισαγωγής του όσο και για την εξεύρεση των απαραίτητων πόρων (Βουλή των Ελλήνων, 2012).

## **4. Οι παρεμβάσεις στην περίοδο των μνημονίων: Η αφανής μεταρρύθμιση της κοινωνικής πρόνοιας**

Την περίοδο των μνημονίων οι παρεμβάσεις κινούνται σε δύο επίπεδα. Το πρώτο έχει να κάνει με δράσεις και πρακτικές που λίγο πολύ συνεχίζουν τις ίδιες αλυσιτελείς λογικές των παρεμβάσεων της προηγούμενης περιόδου. Κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η «στρατηγική προσέγγιση», η οποία συνήθως καταλήγει σε δυσκίνητα σχέδια «παρατηρητηρίων», «εθνικών επιτροπών» και μια λεπτομερή απαρίθμηση επιδοματικών και άλλων δράσεων, χωρίς αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων και μεταρρύθμισής τους μέσα από την κατάργηση επιδομάτων, την ανεύρεση πόρων, κ.ά.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο έχουμε τις παρεμβάσεις που υλοποιούνται μέσα από τις μνημονιακές δεσμεύσεις, οι οποίες θα οδηγήσουν τελικά στη διαμόρφωση ενός νέου τοπίου στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και, ειδικότερα, της κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα. Σίγουρα, σε μεγάλο βαθμό, οι παρεμβάσεις αυτές είναι επηρεασμένες από τον διάλογο για την εισαγωγή του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και, βέβαια, τις απαραίτητες διοικητικές προϋποθέσεις για το εγχείρημα αυτό.

### **4.1 Η συνέχιση των παρεμβάσεων σε επίπεδο εθνικών συστημάτων**

Στο επίπεδο αυτό, τρεις ήταν οι κεντρικές παρεμβάσεις στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας. Η πρώτη είναι η υιοθέτηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη (ΕΣΚΕ) το 2014 (Υπουργείο Εργασίας, 2014). Η Εθνική Στρατηγική αποτυπώνει σε μεγάλο βαθμό τη συζήτηση

τόσο για τα προβλήματα της κοινωνικής προστασίας στη χώρα, όσο και την ανάγκη για βελτίωση του συντονισμού σε όλο το πεδίο της απονομής και ελέγχου των παροχών. Θέτει επιτακτικά το ζήτημα εισαγωγής του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, ενώ κάνει ευρεία αναφορά σε μέτρα και πολιτικές, η πλειονότητα των οποίων είτε είχαν ήδη περιληφθεί στις μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας, είτε βρίσκονταν ήδη σε στάδιο υλοποίησης.

Αναφορικά με το ζήτημα της βελτίωσης του συντονισμού και της διακυβέρνησης, η Στρατηγική εξαντλείται στην πρόταση για τη Διυπουργική Επιτροπή Κοινωνικής Ένταξης και τον Εθνικό Συντονιστή Κοινωνικής Ένταξης. Σε μια προσπάθεια κριτικής αποτίμησης της ΕΣΚΕ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σημειώνει χαρακτηριστικά: «Είναι ύψιστης σημασίας η ύπαρξη ενός αποτελεσματικού μηχανισμού για τον συντονισμό και την παρακολούθηση της κοινωνικής ένταξης και των παρεμβάσεων ενάντια στη φτώχεια. Το υποβληθέν έγγραφο παρέχει ελάχιστη πληροφόρηση επί αυτού του ζητήματος και περαιτέρω λεπτομέρειες απαιτούνται για την προσέγγιση της στρατηγικής αναφορικά με την παρακολούθηση και την αξιολόγηση» (Αμίτσης, 2016, 391).

Η δεύτερη παρέμβαση γίνεται με τον Ν. 4445/2016, ο οποίος διαμόρφωσε τον Εθνικό Μηχανισμό Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής. Ο Εθνικός Μηχανισμός προβλεπόταν, μεταξύ άλλων, να προχωρά σε διαπίστωση των κοινωνικών αναγκών, στον συντονισμό της χάραξης πολιτικών κοινωνικής ένταξης, καθώς και στην παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής τους. Στόχος ήταν η βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Στρατηγικό ρόλο στον Μηχανισμό έπαιζαν η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής και η Διεύθυνση Καταπολέμησης της Φτώχειας της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ο Μηχανισμός προέβλεπε επίσης τη σύσταση μιας Εθνικής Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας και ενός ακόμα «Εθνικού Μηχανισμού Αυτοδιοικητικού Επιπέδου», με τη συμμετοχή Διευθύνσεων Κοινωνικής Μέριμνας των Περιφερειών, των Περιφερειακών Παρατηρητηρίων Κοινωνικής Ένταξης, των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων, των Κέντρων Κοινότητας, της Περιφερειακής Επιτροπής Διαβούλευσης και της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης.

Όσον αφορά στην αρχιτεκτονική του Εθνικού Μηχανισμού, θα μπορούσε να πει κανείς πως και μόνη η πολυπλοκότητά του συνιστούσε εγγύηση για την αδυναμία εφαρμογής του. Προέβλεπε πληθώρα επιπέδων και διασυνδέσεων που καθιστούσε αδύνατη την παρακολούθησή τους. Επιπλέον, στο νόμο γίνεται αναφορά σε μια μόνο παροχή, το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ), παραβλέποντας μια σειρά από άλλες βαρυσήμαντες πολιτικές, όπως τα αναπηρικά επιδόματα και τα επιδόματα παιδιού.

Μάλιστα, στην όλη αρχιτεκτονική του Μηχανισμού απουσιάζει η αναφορά στις αντίστοιχες διευθύνσεις, οι οποίες ασχολούνται με τις πολιτικές για την αναπηρία και τις οικογενειακές πολιτικές. Επιπρόσθετα, παραδόξως, η διεύθυνση που διαχειρίζεται το ΚΕΑ δεν επιφορτίστηκε και με την διαχείριση άλλων δράσεων που αφορούν στο αντικείμενό της. Για μια ακόμα φορά, προβλεπόταν βέβαια η θέσπιση μιας σειράς επιτροπών, οι οποίες ακολουθώντας την ιστορική μοίρα αυτών των δράσεων, δεν λειτούργησαν ουσιαστικά ποτέ.

Τέλος, η τρίτη σχετική παρέμβαση παρουσιάζεται τον Οκτώβριο του 2018 από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Η αναθεωρημένη ΕΣΚΕ αναφέρει ρητά ότι, σε μεγάλο βαθμό, η εκπόνηση της στρατηγικής ήταν αποτέλεσμα του ότι πολλά

στοιχεία της αποτελούσαν αιρεσιμότητα για τη νέα προγραμματική περίοδο. Πέραν τούτου, στην ΕΣΚΕ παρουσιάζεται για πρώτη φορά ο ΟΠΕΚΑ και μάλιστα ως ένας από τους δύο πυλώνες της Στρατηγικής.

Έτσι, δύο μόλις χρόνια μετά την παρουσίαση του Εθνικού Μηχανισμού, η ΕΣΚΕ φαίνεται να τον αναμορφώνει, αναγνωρίζοντας ότι «Η αναμόρφωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Ένταξης ήταν αναγκαία για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του και την ανάκτηση της χαμένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος. Για τον σκοπό αυτό σχεδιάστηκε και υλοποιείται σταδιακά η αναδιοργάνωση του συστήματος, δημιουργείται, δηλαδή, ένα σύγχρονο Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ένταξης, ψηφιακό, διαφανές, ικανό να συγκεντρώνει και να παρακολουθεί στοιχεία και άρα να σχεδιάζει και να παράγει τεκμηριωμένες παρεμβάσεις, με απλούστερες διαδικασίες για τον πολίτη και αξιόπιστους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Το σύστημα αυτό στηρίζεται σε δύο πυλώνες, τον Εθνικό Μηχανισμό Παρακολούθησης, Συντονισμού και Αξιολόγησης των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής (Εθνικό Μηχανισμό) και τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων Κοινωνικής Αλληλεγγύης (δηλαδή τον ΟΠΕΚΑ)» (Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2018).

Ωστόσο, στη συνέχεια, στο κείμενο της ΕΣΚΕ, ο ΟΠΕΚΑ αναφέρεται ελάχιστα. Κατά περίεργο τρόπο, η απουσία αναφοράς στον ρόλο του ΟΠΕΚΑ στην ΕΣΚΕ συνεχίζεται και σε επόμενα θεσμικά κείμενα και κείμενα πολιτικής. Έτσι, από την ΚΥΑ του 2019<sup>3</sup> που ορίζει τις προδιαγραφές λειτουργίας των Κέντρων Κοινότητας απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά για τις σχέσεις τους με τον ΟΠΕΚΑ. Παρομοίως, και στη νέα ΕΣΚΕ που τέθηκε προς διαβούλευση τον Ιούνιο του 2021, δεν υπάρχουν αναφορές στον ρόλο του ΟΠΕΚΑ. Συνεπώς, ενώ οι κατά καιρούς ΕΣΚΕ αναγνωρίζουν την αναγκαιότητα για εξορθολογισμό του πεδίου της κοινωνικής πρόνοιας, δεν είχαν εγγράψει στο σκεπτικό τους τη δημιουργία μιας ενιαίας αρχής πληρωμών. Αυτή θα προέλθει από μια άλλη γραμμή μεταρρυθμιστικών ενεργειών στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, αυτή των μνημονιακών υποχρεώσεων.

#### *4.2 Οι μνημονιακές παρεμβάσεις: Η «αφανής» μεταρρύθμιση*

Στο δεύτερο επίπεδο, αυτό των μνημονιακών παρεμβάσεων, οι εξελίξεις ήταν ραγδαίες. Στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) αναλαμβάνει την εκπόνηση μιας μελέτης για τη μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας. Στη μελέτη αποτυπώνονται, σε μεγάλο βαθμό, οι προβληματισμοί που αναφέρθηκαν στο κεφάλαιο 3.2.. Γίνεται αναφορά στο γεγονός ότι τα υπουργεία δεν διαθέτουν μπρώα με τους ωφελούμενους και τα τοπικά πληροφοριακά συστήματα καταγράφουν πολύ λίγα στοιχεία για τον κάθε ωφελούμενο. Ο έλεγχος της πληροφορίας αναφορικά με το εισόδημα των αιτούντων και για το ποιος είναι επιλέξιμος για ένα επίδομα είναι ανεπαρκής και τα τοπικά στελέχη δεν είναι σε θέση να ελέγξουν εάν τα επιδόματα καταβάλλονται στα σωστά άτομα.

Η μελέτη συνεχίζει προτείνοντας μια σειρά από δράσεις, οι οποίες έμελλε να υλοποιηθούν λίγο αργότερα. Έτσι, προτείνει: α) την ενίσχυση του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) για

3. ΚΥΑ υπ' αριθμ. Δ14/15834/237 (ΦΕΚ Β, 1344/19.04.2019) «Καθορισμός προδιαγραφών λειτουργίας των Κέντρων Κοινότητας».

τον έλεγχο των ωφελουμένων αναφορικά με τα μέσα διαβίωσης και το εισόδημά τους· β) τη δημιουργία σε κάθε δήμο γραφείου κοινωνικών υποθέσεων, το οποίο θα αναλάβει και την καταβολή των παροχών· και γ) την αξιοποίηση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), ως σημείων όπου οι πολίτες θα καταθέτουν τις αιτήσεις τους. Υπογραμμίζεται επίσης ότι η διαχείριση των παροχών, έως σήμερα, στο τοπικό επίπεδο ήταν «αδύναμη» (OECD, 2013, σελ. 19, 22, 88-92).

Επισημαίνεται τέλος η πολυπλοκότητα της διοίκησης του όλου συστήματος, γεγονός, που όπως το θέτει ευγενικά, υπονομεύει την «αποδοτικότητα, τη λογοδοσία και την αποτελεσματική υλοποίηση». Μεγάλος αριθμός υπουργείων, φορέων και τα τοπικά τους δίκτυα είναι εμπλεκόμενοι. Οι κεντρικές κυβερνητικές δομές για την επίβλεψη και την καθοδήγηση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας είναι κατακερματισμένες, αδύναμες και ανεπαρκείς, χωρίς κάποιο εποπτεύον υπουργείο, με αλληλοεπικαλύψεις και σύγχυση αρμοδιοτήτων». Συνεπώς, εδώ έχουμε την πρώτη αποτύπωση της διοικητικής διάρθρωσης που θα προκύψει στον τομέα της προνοιακής επιδοματικής πολιτικής.

Στην ανάδειξη του ΟΠΕΚΑ ως ενός από τους κεντρικούς φορείς στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, θα συμβάλλουν ωστόσο τρεις ακόμα παράμετροι. Η πρώτη έχει να κάνει με τις γενικότερες διοικητικές εξελίξεις στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, η δεύτερη με τη λειτουργία του ΟΓΑ και η τρίτη με τις προτάσεις που ανέπτυξε η Παγκόσμια Τράπεζα, επηρεαζόμενη βέβαια από τις δύο πρώτες.

Μια σημαντική μεταρρύθμιση έχει ήδη υλοποιηθεί με τη σταδιακή δημιουργία ενός Υπουργείου όπου πλέον συγκατοικούν η κοινωνική ασφάλιση και η πρόνοια. Μία δεύτερη σημαντικότερη μεταρρύθμιση που έλαβε χώρα στη διάρκεια των μνημονίων και αποτέλεσε τον πυλώνα για τον εξορθολογισμό και του τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, ενώ δημιούργησε και τις διοικητικές βάσεις για την ευχερή και με έλεγχο εισοδήματος απονομή των επιδομάτων, ήταν η μεγάλη μεταρρύθμιση στη φορολογική διοίκηση. Με αυτή, για πρώτη φορά, δημιουργούνται οι δυνατότητες από την πλευρά της διοίκησης να έχει ουσιαστική γνώση των εισοδημάτων και της περιουσιακής κατάστασης των πολιτών.

Η έτερη μεταρρύθμιση αφορά στη δημιουργία του Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ). Η συγχώνευση των δεκάδων ταμείων σε ένα καλλιιεργεί και μια συγκεκριμένη νοοτροπία για ενιαιοποίηση των διοικητικών διαδικασιών. Επιπρόσθετα, η δημιουργία ενός ενιαίου ταμείου κοινωνικής ασφάλισης είχε και μια άλλη συνέπεια: την ανάγκη για εξεύρεση ενός ουσιαστικού ρόλου για τον ΟΓΑ. Στην εξεύρεση αυτού του ρόλου, κάποια βασικά στοιχεία του ΟΓΑ και των στελεχών του διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο. Ήδη από το 1982, ο ΟΓΑ είχε αναλάβει τη διαχείριση της πρώτης προνοιακής παροχής – μολονού αναφερόταν ως σύνταξη –, δηλαδή της σύνταξης ανασφάλιστων υπερηλίκων του Ν. 1286/1982. Επιπλέον, το 1992, όταν θεσμοθετήθηκαν τα πολυτεχνικά επιδόματα – το επίδομα τρίτου παιδιού, το μηνιαίο πολυτεχνικό επίδομα και η ισόβια σύνταξη πολύτεκνης μητέρας – η χορήγησή τους ήταν ευθύνη του ΟΓΑ (Ματσαγγάνης, 2011).

Στη διάρκεια της κρίσης ο ΟΓΑ αναλαμβάνει να φέρει εις πέρας μια από τις μεγαλύτερες επιδοματικές μεταρρυθμίσεις, τη μετατροπή των οικογενειακών επιδομάτων σε επίδομα τέκνων. Αργότερα, αναλαμβάνει τη διαχείριση και την απόδοση του Επίδοματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφάλιστων Υπερηλίκων. Η επιτυχημένη υλοποίηση όλων αυτών των αρμοδιοτήτων στηρίχθηκε στην τεχνογνωσία των στελεχών του σε διοικητικές διαδικασίες που απαιτούσαν δικτυώσεις, βαθιά γνώση του συνόλου της δημόσιας διοίκησης, καθώς και διασυνδέσεις με την τοπική πραγματικότητα, μέσω των ανταποκριτών του και των περιφερειακών του διευθύνσεων. Επιπλέον, διέθετε μια υψηλή τεχνογνωσία σε ψηφιακά συστήματα.



Τον Απρίλιο του 2016, σε μια έκθεσή της, η Παγκόσμια Τράπεζα, προτείνει τη δημιουργία ενιαίων φορέων τόσο για την κοινωνική ασφάλιση όσο και για την κοινωνική πρόνοια. Επιπλέον, προτείνει τη συγκέντρωση των περισσότερων ή και του συνόλου των επιδομάτων υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, τη θέσπιση ενός Φορέα Κοινωνικής Πρόνοιας για την υποστήριξη της παροχής κοινωνικών επιδομάτων και υπηρεσιών, καθώς και τη δημιουργία τοπικών γραφείων για την υποστήριξη των δυνητικών δικαιούχων των κοινωνικών προγραμμάτων (World Bank, 2016, σελ. 48). Ακόμα, αναφέρεται στη δημιουργία ενός ενιαίου μητρώου δικαιούχων και μιας ενιαίας ψηφιακής πλατφόρμας για την απονομή των παροχών. Τέλος, επισημαίνεται πανάγκη για βελτίωση των περιφερειακών και δημοτικών υπηρεσιών και η διασύνδεσή τους με τις/την κεντρικές/-η υπηρεσίες/-α (World Bank, 2017, σελ. 8).

Συνεπώς, η νέα αρχιτεκτονική του συστήματος έχει αρχίσει πλέον να δομείται. Τον Φεβρουάριο του 2016 θεσμοθετούνται τα Κέντρα Κοινότητας<sup>4</sup>. Τον Δεκέμβριο του 2016<sup>5</sup> δημοσιεύεται μια απόφαση για την αλλαγή του ρόλου του ΟΓΑ και τη μετατροπή του από ασφαλιστικό οργανισμό σε φορέα χειρισμού προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας. Το 2017, ανακοινώνεται στην Κοινοβουλευτική Υποεπιτροπή για τα Θέματα των Ατόμων με Αναπηρία από την τότε Υφυπουργό και Φωτίου, η δημιουργία μιας Ενιαίας Αρχής Διαχείρισης και Απονομής των Προνοιακών Επιδομάτων, με στόχο να απονέμονται πλέον τα προνοιακά επιδόματα με τρόπο ενιαίο, απόλυτα διαφανή, αδιάβλητο και αντικειμενικό· και με κορμό του νέου οργανισμού το τμήμα του ΟΓΑ που δεν ενσωματώθηκε στον ΕΦΚΑ. Τελικά, τον Φεβρουάριο του 2018, ο ΟΓΑ, με τον Ν. 4520/2018, μετασχηματίζεται στον ΟΠΕΚΑ και αναλαμβάνει τη διαχείριση της συντριπτικής πλειοψηφίας των προνοιακών επιδοματικών παροχών του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

### *4.3 Ο σημερινός ρόλος του ΟΠΕΚΑ στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας*

Το άρθρο 2 του Ν. 4520/2018 καθορίζει τον ρόλο του ΟΠΕΚΑ: «Στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης, σκοπός του ΟΠΕΚΑ είναι: α) Η χορήγηση χρηματοδοτούμενων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό προνοιακών παροχών, επιδομάτων, οικονομικών ενισχύσεων, κοινωνικών υπηρεσιών, για την οικονομική στήριξη και κοινωνική ένταξη οικογενειών και ευπαθών ομάδων του πληθυσμού· και β) Η υλοποίηση, εκτέλεση και διαχείριση προγραμμάτων, δράσεων και ενεργειών που αφορούν προνοιακές πολιτικές» του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Ήδη από τον καταστατικό νόμο του ΟΠΕΚΑ διαφαίνεται λοιπόν η βούληση του νομοθέτη για τη διαμόρφωση ενός οργανισμού που θα αναλάβει όχι μόνον τη χορήγηση των προνοιακών παροχών της χώρας, αλλά και λοιπών δράσεων, όπως π.χ. κοινωνικών υπηρεσιών.

Επιπλέον, με τον ίδιο νόμο, ο ΟΠΕΚΑ καθίσταται το συντονιστικό κέντρο της απονομής των προνοιακών επιδομάτων, αφού στο άρθρο 48 του νόμου οριζόταν η διαλειτουργική διασύνδεση του ΟΠΕΚΑ με τα Κέντρα Κοινότητας. Ειδικότερα, ο ΟΠΕΚΑ καλείται να παρέχει στα Κέντρα Κοινότητας επικαιροποιημένο πληροφοριακό-ενημερωτικό υλικό, σε έντυπη ή ηλεκτρονική μορφή, αναφορικά με τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις ένταξης στα προνοιακά προγράμματα των παροχών και των υπηρεσιών που διαχειρίζεται. Ομοίως, για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τόσο των

4. Άρθρο 4 του Ν. 4368/2016 (ΦΕΚ Α 21) «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

5. Απόφαση με αριθμ. Φ.80000/57604/15285 «Οργανωτική δομή, αποστολή, αρμοδιότητες και στελέχωση του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ)».

ενδιαφερομένων όσο και των δικαιούχων των παροχών και υπηρεσιών του. Στα καθήκοντά του εμπίπτει επιπλέον και η παροχή οδηγιών προς τα Κέντρα Κοινότητας, σε σχέση με τη διοικητική διαδικασία υποβολής και συμπλήρωσης των αιτήσεων και των απαιτούμενων δικαιολογητικών.

Η παρουσία του ΟΠΕΚΑ έχει συμβάλει στη συστηματοποίηση και την απλοποίηση των διαδικασιών υποβολής αιτημάτων για πληθώρα επιδομάτων. Συνεπικουρούμενος από τα Κέντρα Κοινότητας και τις Περιφερειακές του Διευθύνσεις έχει καταστεί το σημείο αναφοράς για την ικανοποίηση των αιτημάτων των πολιτών. Μέσα από την καθημερινή επαφή με τα Κέντρα Κοινότητας και τα ΚΕΠ, και σε συνεργασία με τις αρμόδιες διευθύνσεις της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικής Αλληλεγγύης, έχει συνεισφέρει στην ομογενοποίηση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών απονομής των επιδομάτων σε όλη την επικράτεια.

Η ύπαρξη ενός κεντρικού σημείου αναφοράς για οποιοδήποτε ζήτημα ανακύπτει στην απονομή των επιδομάτων, σε συνδυασμό με την ομογενοποίηση των απαντήσεων για την επίλυση αυτών των ζητημάτων, είναι αποφασιστικής σημασίας τόσο για την ισότιμη αντιμετώπιση των πολιτών όσο και για τη διασφάλιση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς την διοίκηση. Η διαμόρφωση του κανονισμού απονομής των παροχών που προβλέπεται στον καταστατικό του νόμο και του Ενιαίου Μητρώου Δικαιούχων αποτελούν επίσης κρίσιμα στοιχεία για την ολοκλήρωση του ρόλου του στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας.

Σήμερα, ο ΟΠΕΚΑ διαχειρίζεται δεκατρείς επιδοματικές παροχές. Στο τέλος του 2020 οι καταβολές για αυτές ανέρχονταν σε περίπου 2,5 δισεκατομμύρια ευρώ, ενώ εξυπηρετούνταν γύρω στα 2,5 εκατομμύρια ωφελούμενοι. Ο πίνακας που ακολουθεί δίνει μια συνοπτική εικόνα των παροχών του Οργανισμού:



Επιδόματα, προϋπολογισμός και αριθμός δικαιούχων <sup>6</sup>			
Επίδομα	Ποσό 2020 (σε ευρώ)	Αριθμός δικαιούχων (αιτήσεις)	Συνολικός αριθμός ωφελουμένων
Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα	674.031.923	257.452	602.572
Επίδομα Στέγασης	353.068.452	247.526	625.024
Επίδομα Στεγαστικής Συνδρομής	3.703.216	1.037	
Πρόγραμμα Επιδότησης Πρώτης Κατοικίας Λόγω COVID (Πρόγραμμα «ΓΕΦΥΡΑ»)	23.256.862	57.205	
«Κόκκινα δάνεια» - Ν. 4605/2019 για την προστασία της 1ης κατοικίας	995.022	2.497	
Επίδομα Ομογενών/Παλινοστούτων	3.110.931	6.987	
Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφαλιστών Υπερηλικών	43.817.967	14.274	14.274
Επίδομα (σύνταξη) Ανασφαλιστών του Ν. 1289/1982	95.617.494	20.904	
Οικονομική Ενίσχυση Ορεινών και Μειονεκτικών Περιοχών	1.702.200	3.433	
Επίδομα Παιδιού	1.016.000.000	888.324	1.540.900 (παιδιά)
Επίδομα Γέννησης	109.864.000	66.064	
Οικονομική Ενίσχυση Αναδοχής	90.059	205	
Προνοιακά Επίδομα Αναπηρίας	831.735.000	168.325	
Σύνολο δαπάνης	2.550.365.126		

## 5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις. Η μεγάλη μεταρρύθμιση: Προς ένα νέο σύστημα προνοιακών παροχών;

Ο Αμίτσος (2016) επισημαίνει ότι η κρίση βρήκε τον τομέα της κοινωνικής προστασίας χωρίς τα απαραίτητα εργαλεία, τόσο στο επίπεδο των επιδομάτων όσο και στο οργανωτικό-διοικητικό. Δεν ήταν μόνον ότι το υφιστάμενο δίκτυ ασφαλείας ήταν διάτρητο και ακατάλληλο να αντιμετωπίσει τις νέες ανάγκες που αναδύθηκαν, αλλά και ότι τα υφιστάμενα διοικητικά σχήματα ήταν αδύναμα και ανήμπορα να ανταποκριθούν στην ένταση των κοινωνικών προβλημάτων.

Ωστόσο, η κρίση αποτέλεσε μια ευκαιρία. Όπως τόνιζε η Σπανού (Spanou, 2014) «η Ελλάδα βρίσκεται σήμερα στην κόψη μιας πολυσχιδούς κρίσης η οποία, έχοντας ρίζες στην οικονομία, επηρεάζει το σύνολο της θεσμικής δομής. Πολλές πτυχές από τις λειτουργίες της διοίκησής της είναι ώριμες για ανανέωση. Έτσι, η κρίση μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ένας καταλύτης για αλλαγή στη σχέση μεταξύ διοίκησης, πολιτικής και κοινωνίας».

6. Όλα τα στοιχεία προέρχονται από τα μηνιαία Δελτία Τύπου που εκδίδει ο ΟΠΕΚΑ για τις μηνιαίες πληρωμές. Για την οικονομική ενίσχυση αναδοχής τα στοιχεία αφορούν στον Ιούλιο του 2021. Για το επίδομα παιδιού και την οικονομική ενίσχυση ορεινών και μειονεκτικών περιοχών τα στοιχεία αφορούν το σύνολο του έτους. Για τα λοιπά επιδόματα οι αριθμοί δικαιούχων είναι σε μηνιαία βάση.

Προς τη μεγάλη μεταρρύθμιση στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας συνεπικούρησαν μια σειρά από παράγοντες. Ο πρώτος έχει να κάνει με τη συζήτηση και τις προϋποθέσεις για την εισαγωγή και την υλοποίηση του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος και γενικότερα την ανάγκη για μεταρρύθμιση της προνοιακής πολιτικής. Πολλά στοιχεία αυτής της συζήτησης και προτάσεις δράσεων αποτυπώνονται στα κείμενα των μνημονίων όσο και στις κατά καιρούς εκθέσεις των διεθνών οργανισμών. Ο δεύτερος παράγοντας σχετίζεται με τη συγκέντρωση μιας σειράς συναφών πολιτικών κάτω από τη σκέπη του ίδιου υπουργείου, γεγονός που περιορίσε τις ανάγκες για διυπουργικό συντονισμό. Η ενσωμάτωση των κοινωνικών ασφαλίσεων και της πρόνοιας σε ένα ενιαίο υπουργείο ήταν κρίσιμης σημασίας για τη συνέχεια.

Ένας τρίτος παράγοντας έχει να κάνει με τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης, η οποία κατέστησε δυνατή τη δυνατότητα του ελέγχου του εισοδήματος με γρήγορες ψηφιακές διαδικασίες. Τέταρτος παράγοντας είναι οι δραστικές αλλαγές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, όπου και εκεί έχουμε σταδιακά την ενσωμάτωση των ποικίλων ταμείων κύριας και επικουρικής ασφάλισης σε ένα. Ένας πέμπτος παράγοντας ήταν η ίδια η μεταρρύθμιση υφιστάμενων παροχών, όπως το επίδομα παιδιού ή η εισαγωγή νέων, όπως το επίδομα στέγασης· και, γενικότερα, η διεύρυνση των παροχών, αλλά με στόχευση και εισοδηματικό έλεγχο.

Τέλος, ο έκτος παράγοντας που λειτούργησε επικουρικά για τη μεγάλη μεταρρύθμιση στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας έχει να κάνει με τις προτάσεις των διεθνών οργανισμών και αυτό που ο Φερώνας θα ονόμαζε «κάθετη επιβολή του εξευρωπαϊσμού». Με άλλα λόγια, η μνημονιακή υποχρέωση, έθεσε τις κυβερνήσεις ενώπιον της ευθύνης να ακολουθήσουν με συνέπεια τις ίδιες πολιτικές για ένα σημαντικό χρονικό διάστημα· διάστημα που πιθανολογούμε ότι είναι αρκετό για την εμπέδωσή τους, πέρα από τις κομματικές παλινωδίες των εκάστοτε κυβερνήσεων ή ακόμα και υπουργών.

Η θέση του γράφοντος είναι ότι οι μνημονιακές παρεμβάσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, ιδιαίτερα στον τομέα της πρόνοιας, αναίρεσαν χρόνιες παθογένειες, διαμορφώνοντας για πρώτη φορά ένα πλήρες πλαίσιο υποστηρικτικών προγραμμάτων για τους πολίτες που βρίσκονται αντιμέτωποι με τον κοινωνικό αποκλεισμό. Όπως και την απαραίτητη διοικητική υποδομή και οργάνωση για την αξιοπρεπή και με διαφάνεια απονομή των σχετικών παροχών.

Η πολιτική που υλοποιήθηκε σε όλη την προηγούμενη δεκαετία, και η οποία έτυχε της εύνοιας και της υποστήριξης όλων των κυβερνήσεων αυτής της περιόδου, οδήγησε στην ανατροπή της παθογένειας που αναφέρει ο Βενιέρης: δηλαδή του ότι οι δράσεις για την κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από «απουσία/ατολμία διαρθρωτικών παρεμβάσεων σε κρίσιμους τομείς, όπως η απασχόληση και η κοινωνική προστασία. Η αποσπασματική πολιτική με διαφορετικά κριτήρια αποδυνάμωσε την αποτελεσματικότητα [της κοινωνικής πολιτικής]». Ομοίως, και του ότι, ειδικά για την κοινωνική πρόνοια, ο ρόλος της παραμένει αποσπασματικός, καταδεικνύοντας έτσι τη διαχρονική αδυναμία καθολικής διασφάλισης. Σύμφωνα με τον Βενιέρη (2018, σελ. 44), ένα χαρακτηριστικό αυτής της απουσίας συστηματικών πολιτικών είναι αφενός η διατήρηση υψηλών ποσοστών φτώχειας σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο και αφετέρου η ανησυχχητική αύξηση της παιδικής φτώχειας από το 2000 και εντεύθεν.

Σήμερα, υπάρχει ένα δομημένο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, και αναφερόμαι κυρίως στην επιδοματική πολιτική, το οποίο περιλαμβάνει τις Διευθύνσεις της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικής Αλληλεγγύης, τον ΟΠΕΚΑ, τα Κέντρα Κοινότητας και τις Κοινωνικές Διευθύνσεις των Δήμων,

και ενίοτε και τα ΚΕΠ. Έχει ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα μας; Η απάντηση είναι πως όχι. Πολλά μένουν ακόμα να γίνουν για τη διοικητική λειτουργική διασύνδεση των εμπλεκόμενων φορέων και, κυρίως την καλύτερη οργάνωση, τη μονιμοποίηση των Κέντρων Κοινότητας, τη στενότερη διασύνδεσή τους με τον ΟΠΕΚΑ και την αναβάθμιση της στελέχωσης όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Είναι απαραίτητος π.χ. τουλάχιστον ο διπλασιασμός των στελεχών που εμπλέκονται σε όλο αυτό το σύστημα.

Από την άλλη όμως δεν είναι δυνατόν να μην αναγνωρίσει κανείς ότι πλέον υφίσταται ένα ευρύ δίκτυ ασφαλείας για τους συμπολίτες μας που βρίσκονται σε ανάγκη. Ότι υπάρχουν διαδικασίες απονομής που σέβονται την αξιοπρέπειά τους. Ότι για να υφίστανται όλα αυτά, πέραν των άλλων, υπάρχουν άνθρωποι, οι οποίοι μόχθησαν και παλεύουν ακόμα και σήμερα, με ελάχιστους διοικητικούς πόρους για την υλοποίησή τους.

Οι δραστικές μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα, κάποτε αποτελούσαν αντικείμενο συζήτησης κυρίως σε ένα μικρό τμήμα του ακαδημαϊκού κόσμου. Τα πορίσματα της σχετικής προβληματικής άρχισαν να τίθενται σε εφαρμογή μόνον υπό την πίεση των «προσπαιτούμενων» των μνημονίων. Σήμερα είναι καθήκον μας λοιπόν να προσπατήσουμε και να διευρύνουμε την πολιτική της «θεσμοθετημένης αλληλεγγύης», να πυκνώσουμε το δίκτυ αλληλεγγύης για τη φτώχεια, να στηρίξουμε τη δημογραφική αναγέννηση, να διευρύνουμε τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.

Ο ΟΠΕΚΑ, σε όλη αυτή την εξέλιξη, υπήρξε τόσο το αποτέλεσμα όσο και ένα εργαλείο. Εργαλείο, γιατί έδωσε τη δυνατότητα να αποκτήσουν σάρκα και οστά συγκεκριμένες διοικητικές απαιτήσεις για το νέο τοπίο στην κοινωνική πρόνοια. Αποτέλεσμα, γιατί χωρίς την πυκνωση των δράσεων κοινωνικής πολιτικής, δεν θα ήταν αναγκαίος.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Αμίτσης, Γ. (2016). *Εμβληματικές πρωτοβουλίες διαφύλαξης της κοινωνικής συνοχής την εποχή των μνημονίων. Το υπόδειγμα της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Αμίτσης, Γ. (2001). *Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Το Ελληνικό μοντέλο των κοινωνικών υπηρεσιών και η Ευρωπαϊκή εμπειρία*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Βενιέρης, Δ. (2003). «Αποσύνθεση και ανασύνθεση κοινωνικής πολιτικής: Η Ελληνική εμπειρία», στο Βενιέρης, Δ. και Παπαθεοδώρου, Χρ. (επιμ.), *Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και Προοπτικές*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.
- Βενιέρης, Δ. (2018). «Κοινωνική πολιτική σε χώρα χωρίς ‘πατρίδα’», στο Δημουλάς, Κ. και Κουζής, Γ. (επιμ.), *Κρίση και Κοινωνική Πολιτική. Αδιέξοδα και Λύσεις*, Εκδόσεις Τόπος.
- Βουλή των Ελλήνων (2012). *Νέα φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός. Πολιτικές καταπολέμησης και καθιέρωσης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*, Ειδική Συνεδρία Διαρκούς Επιτροπής Κοινωνικών Υποθέσεων, Αθήνα.

- Γιαννίτσος, Τ. (2020). *Ασφαλιστικό, ανάπτυξη, μακροοικονομία. Οι κρίσιμες διασυνδέσεις*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα.
- Γιαννίτσος, Τ. (2016). *Το ασφαλιστικό και η κρίση*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα.
- Γιαννίτσος, Τ. (2007). *Το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μια διέξοδος*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα.
- Κοντιάδης, Ξ. (1997). *Η κοινωνική διοίκηση στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Κοντιάδης, Ξ. (2006). «Η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1(1), σελ. 49-66.
- Κοντιάδης, Ξ. και Απίστουλας, Δ. (2006). *Μειαρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Κοντός, Δ. (2009). *Υπόθεση εργασία*, Εκδόσεις Γαβριηλίδη, Αθήνα.
- Ματσαγγάνης, Μ. (2011). *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς. Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Ματσαγγάνης, Μ. (2004). *Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της. Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Ομάδα εργασίας (2007). «Μία πρόταση για την υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου προγράμματος κοινωνικής υποστήριξης και ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος», στο ΕΚΚΕ, *Το κοινωνικό πορτραίτο της Ελλάδας 2006*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα.
- Πετμεζίδου-Τσουλουβή, Μ. (1992). *Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα.
- Σούρλας, Γ. (2019). *Αλήθειες και μύθοι για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Για μια νέα ανάγνωση του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Σπυροπούλου, Ν. (2007). «Η πολιτική του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στο ελληνικό κράτος πρόνοιας», στο ΕΚΚΕ, *Το κοινωνικό πορτραίτο της Ελλάδας 2006*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Ινστιτούτο Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα.
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2018). *Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη*, Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, Αθήνα, Οκτώβριος 2018.
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2014). *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Κοινωνική Ένταξη*, Αθήνα.
- Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2008). *Οι στοχευμένες πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Προς ένα νέο μοντέλο κοινωνικής δικαιοσύνης*, Αθήνα.
- Φερώνας, Αν. (2013). *Ο εξευρωπαϊσμός της κοινωνικής πολιτικής. Θεωρητικό πλαίσιο, μεθοδολογικά προβλήματα και η ελληνική εμπειρία*, Εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα.

## Ξενογλωσση

- European Commission, (2009). *Joint Report on social protection and social inclusion 2009*, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- OECD (2013). *Greece: Reform of social welfare programmes*, OECD.
- Spanou, C. (2014). 'Administrative elites and the crisis: What lies ahead for the senior civil service in Greece?', *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), pp. 709-725.

- World Bank (2016). *Greece social welfare review. Output D4: Preliminary policy recommendations (Second Report)*, Social Protection and Labour Global Practice, World Bank.
- World Bank (2017). *Greece social welfare review. Output D5: Reforming social welfare in Greece*.
- Ziomas D., Bouzas, N. and Ntontis, D. (2004). *Group of non-governmental experts in the fight against poverty and social exclusion, First report 2004, Assessment of implementation of the Greek NAPincl 2003-2005*, Institute of Social Policy, EKKE.

## Νομοθεσία

- Ν.Δ. 57/1973 (ΦΕΚ Α΄ 149), «Περί λήψεως μέτρων κοινωνικής προστασίας των οικονομικώς αδυνάτων και καταργήσεως των διεπουσών τον θεσμό της απορίας διατάξεων».
- Ν.Δ. 162/1973 (ΦΕΚ Α΄ 227), «Περί μέτρων προστασίας υπερηλίκων και χρονίως πασχόντων ατόμων».
- Π.Δ. 544/1977 (ΦΕΚ Α΄ 178), «Περί Οργανισμού του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών».
- Ν. 2082/1992 (ΦΕΚ Α΄ 158), «Αναδιοργάνωση της κοινωνικής πρόνοιας και καθιέρωση νέων θεσμών κοινωνικής προστασίας».
- Ν. 2345/1995 (ΦΕΚ Α΄ 213), «Οργανωμένες Υπηρεσίες Παροχής Προστασίας από Φορείς Κοινωνικής Πρόνοιας και Άλλες Διατάξεις».
- Ν. 3631/2008 (ΦΕΚ Α΄ 6), «Σύσταση Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής και άλλες διατάξεις».
- Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α΄ 87), «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».
- Ν. 4368/2016 (ΦΕΚ Α΄ 21/21.02.2016), «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».
- Ν. 4445/2016 (ΦΕΚ Α΄ 236), «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, ρυθμίσεις για την κοινωνική αλληλεγγύη και εφαρμοστικές διατάξεις του Ν. 4387/2016 (Α΄ 85) και άλλες διατάξεις».
- ΚΥΑ υπ' αριθμ. Φ.80000/57604/15285 (ΦΕΚ Β΄ 4318/30.12.2016), «Οργανωτική δομή, αποστολή, αρμοδιότητες και στελέχωση του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) (ΝΠΔΔ)».
- Ν. 4520/2018 (ΦΕΚ Α΄ 30/22.02.2018), «Μετεξέλιξη του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων σε Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) και λοιπές διατάξεις».

