

## Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 2 (2014)



# Κοινωνική Πολιτική

## Social Policy

### Άρθρα / Articles:

Μαρία Καραμεσίνη

*Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση  
Αντιμέτωπη με την Οικονομική Κρίση*

Varvara Lalioti

*Portuguese and Greek Experiences with Guaranteed  
Minimum Income (GMI) in Comparative Perspective*

### Έρευνα / Themed Section:

Μορφές φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού  
στις πυρόπληκτες περιοχές του Νομού Ηλείας

Κλάιβ Ρίτσαρντσον – Αλεξάνδρα Γεωργά –  
Μιράντα Τάτο

*Η Παρούσα Κοινωνικοοικονομική Κατάσταση των  
Πυρόπληκτων Περιοχών του Νομού Ηλείας: Μια  
Δειγματοληπτική Μελέτη*

Δέσποινα Παπαδοπούλου – Αντώνης Κολημενάκης  
*Μορφές Φτώχειας και Κοινωνικού Αποκλεισμού στο  
Νομό Ηλείας. Μια Ποιοτική Προσέγγιση*

*Κοινωνική Πολιτική*  
Επιστημονικό Ηλεκτρονικό Περιοδικό ΕΕΚΠ

**Εκδότῆς**  
Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής

**Υπεύθῆνοι έκδοσης** (editors)  
Δημήτρῆς Βενιέρῆς (Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου), Πρόεδρος ΕΕΚΠ  
Δέσποινα Παπαδοπούλου (Πάντειο Πανεπιστήμιο), Γραμματέας ΕΕΚΠ

**Συντακτική Επιτροπή**  
Κ. Δημουλάς (Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Γ. Κουζῆς (Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Μ. Ματσαγγάνῆς (Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθῆνών)  
Θ. Παπαδόπουλος (University of Bath)  
Χ. Σκαμνάκης (Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)  
Δ. Σωτηρόπουλος (Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθῆνών)  
Π. Τσακλόγλου (Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθῆνών)

**Γραμματεία Σύνταξης**  
Α. Καζάνη (Πάντειο Πανεπιστήμιο)  
Ν. Κουραχάνῆς (Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)

ISSN: 2241-8652  
ΤΕΥΧΟΣ 2, ΜΑΪΟΣ 2014

## Π ε ρ ι ε χ ό μ ε ν α

### Editorial

**Δημήτρης Βενιέρης**

5

### Άρθρα

**Μαρία Καραμεσίνη**

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση Αντιμέτωπη με την Οικονομική Κρίση

7

**Varvara Lalioti**

Portuguese and Greek Experiences with Guaranteed Minimum Income (GMI)  
in Comparative Perspective

27

### Έρευνα

Μορφές φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στις πυρόπληκτες περιοχές του  
Νομού Ηλείας

47

**Κλάιβ Ρίτσαρντσον – Αλεξάνδρα Γεωργά – Μιράντα Τάτο**

Η Παρούσα Κοινωνικοοικονομική Κατάσταση των Πυρόπληκτων Περιοχών  
του Νομού Ηλείας: Μια Δειγματοληπτική Μελέτη

47

**Δέσποινα Παπαδοπούλου – Αντώνης Κολημενάκης**

Μορφές Φτώχειας και Κοινωνικού Αποκλεισμού στο Νομό Ηλείας.  
Μια Ποιοτική Προσέγγιση

63



# Κοινωνική Πολιτική

## Επιστημονικό Περιοδικό ΕΕΚΠ,

### 2ο τεύχος

#### Editorial

*Δημήτρης Βενιέρης, Αναπληρωτής Καθηγητής Κοινωνικής Πολιτικής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου*

Η δημιουργία επιστημονικού περιοδικού υπήρξε ένας από τους ιδρυτικούς σκοπούς της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής (2000) που υλοποιήθηκε τελικά το 2013. Η δεύτερη έκδοση του επιστημονικού ηλεκτρονικού περιοδικού *Κοινωνική Πολιτική* έχει διττή στόχευση. Πρώτον, να σταθεροποιήσει αυτή καθαυτή την ύπαρξη του περιοδικού. Δεύτερον, να αναβαθμίσει την εικαστική και λειτουργική του μορφή. Με τον τρόπο αυτό υπηρετούνται αποτελεσματικότερα ο σκοπός και οι στόχοι του -όπως αυτοί περιγράφηκαν στο editorial του πρώτου τεύχους. Η έμφαση σταδιακά μετατοπίζεται στον εμπλουτισμό της ύλης του περιοδικού και την ενθάρρυνση της χρήσης της αγγλικής γλώσσας με κριτήριο τη διεθνή ορατότητα. Ως βήμα επιστημονικού διαλόγου το περιοδικό έχει τη δυναμική να καλύψει το κενό στη σχετική βιβλιογραφία στην Ελλάδα και να λειτουργήσει παράλληλα ως πολλαπλασιαστής συλλογικότητας για την επιστημονική κοινότητα της Κοινωνικής Πολιτικής.

Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε θερμά τους συναδέλφους που ανέλαβαν τις ανώνυμες κρίσεις στο 2ο τεύχος, όπως βεβαίως και τους συναδέλφους που συμμετέχουν με άρθρα ή έρευνες τους. Πρέπει τέλος να υπογραμμισθεί η ουσιαστικότερη συνδρομή των Εκδόσεων «Τόπος» για τη νέα μορφή του περιοδικού, η οποία προσεγγίζει πλέον τις απαιτούμενες εκδοτικές προδιαγραφές. Ευελπιστούμε ότι το επιστημονικό περιοδικό της ΕΕΚΠ θα καταγράψει αυτή τη δυναμική στη συνέχεια και ότι θα συμβάλει στην προαγωγή του διεπιστημονικού ακαδημαϊκού πεδίου της Κοινωνικής Πολιτικής.

\*\*\*



# Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΗ ΜΕ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Μαρία Καραμεσίνη<sup>1</sup>

## Περίληψη

Το άρθρο αυτό αναλύει και ερμηνεύει τις παρεκκλίσεις των κοινοτικών οργάνων από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ) κατά τη διάρκεια της τρέχουσας κρίσης ως αποτέλεσμα της εγγενούς αδυναμίας της ΕΣΑ να αναγνωρίσει την κυκλική ανεργία. Υποστηρίζει ότι αυτή αποδείχθηκε εντελώς ακατάλληλη στο να εμποδίσει την αύξηση της ανεργίας στην Ε.Ε. και τις χώρες μέλη, που δημιούργησε η τρέχουσα κρίση κατά την πρώτη φάση. Γι' αυτό και τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια αρχικά ενέκριναν την εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο επεκτατικών δημοσιονομικών πολιτικών και ενέταξαν τις πολιτικές διατήρησης των θέσεων εργασίας μεταξύ των έκτακτων μέτρων αντιμετώπισης της κρίσης. Από τα τέλη του 2009 οι αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων επιδιώκουν συστηματικά τον περιορισμό των δημοσίων ελλειμμάτων στις χώρες μέλη της Ε.Ε., ενώ η προ της κρίσης ΕΣΑ επανήλθε ατόφια με την νέα στρατηγική «Ευρώπη 2020». Όπως η παλιά, έτσι και η νέα ΕΣΑ, αναγνωρίζει ως μόνο πρόβλημα τη διαρθρωτική ανεργία και αγνοεί επιδεικτικά τις επιπτώσεις της ύφεσης και της μειωμένης ενεργού ζήτησης στην απασχόληση. Τα πακέτο προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πολιτική απασχόλησης που ανακοινώθηκε το 2012, με άξονα τα ενεργητικά μέτρα ενίσχυσης της ζήτησης εργασίας και τα μέτρα ευελιξίας του χρόνου και των συμβάσεων εργασίας που διατηρούν την απασχόληση, αποτελεί έμμεση παραδοχή της αποτυχίας της ΕΣΑ να αποτελέσει το αντίβαρο της υφιστάμενης οικονομικής πολιτικής που ασκείται ταυτόχρονα σε όλες τις χώρες της ευρωζώνης και εκτός αυτής. Ωστόσο είναι και αυτό εντελώς ακατάλληλο να αντιμετωπίσει τα εκρηκτικά ποσοστά ανεργίας των χωρών της περιφέρειας της ευρωζώνης, που είναι προϊόν της βαθιάς ύφεσης που έχουν προκαλέσει και τροφοδοτούν οι πολιτικές παρατεταμένης λιτότητας.

---

1. Καθηγήτρια Οικονομικών της Εργασίας και της Κοινωνικής Πολιτικής, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο (mkarames@ath.forthnet.gr).



## Εισαγωγή

Η παγκόσμια οικονομική κρίση των τελευταίων ετών συνιστά μεγάλη δομική κρίση του καπιταλισμού στις αναπτυγμένες χώρες του πλανήτη. Δεν έχει ακόμα ξεπεραστεί, εφόσον δεν έχουν αντιμετωπιστεί τα διαρθρωτικά αίτια που τη δημιούργησαν: η διεύρυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων και η ώθηση της καταναλωτικής ζήτησης μέσω ιδιωτικού δανεισμού, η ανεξέλεγκτη δράση του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος και οι μεγάλες ανισορροπίες στις εξωτερικές συναλλαγές μεταξύ των πόλων της παγκόσμιας οικονομίας. Το 2008-9, αποφεύχθηκε η οικονομική κατάρρευση χάρη στις παρεμβάσεις των κρατών για την ενίσχυση των τραπεζών και των οικονομιών, ενώ το 2010-11 σημειώθηκε ανάκαμψη στις περισσότερες χώρες του κόσμου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Αντίθετα, τη διετία 2012-2013 επανήλθε η ύφεση στην Ε.Ε., αν και υπήρξε ηπιότερη αυτής του 2009.

Η Ε.Ε. επλήγη περισσότερο από την ύφεση και την οικονομική επιβράδυνση από όλες τις αναπτυγμένες περιοχές του κόσμου, ενώ οι απώλειές της σε θέσεις εργασίας και η άνοδος της ανεργίας ήταν οι δεύτερες μεγαλύτερες μετά από αυτές των ΗΠΑ. Η απασχόληση υποχώρησε κατά 1,9% το 2009 και 0,6% το 2010, ενώ η ανεργία ανέβηκε από το 7,1% το 2008 στο 9,7% το 2010. Η οικονομική ανάκαμψη, που ξεκίνησε στο τέλος του 2009, διήρκεσε μέχρι το τέλος του 2011, οπότε έδωσε τη θέση της στην ύφεση, που διατηρήθηκε μέχρι τα μέσα του 2013 και αύξησε το μέσο ποσοστό ανεργίας στην Ε.Ε. στο 11,5%.

Η τρέχουσα οικονομική κρίση έθεσε εξ αρχής σε δοκιμασία την πολιτική απασχόλησης της Ε.Ε., δηλαδή την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ). Αυτή αποδείχθηκε εντελώς ακατάλληλη για να αντιμετωπίσει την κρίση απασχόλησης στις χώρες της Ε.Ε. Λόγω της επικέντρωσής της σε πολιτικές προσφοράς εργασίας και μέτρα αύξησης της ευελιξίας της αγοράς εργασίας, η ΕΣΑ δεν είχε να προτείνει τίποτα για την αναχαίτιση της ανεργίας που προκαλούσαν οι μαζικές απολύσεις και η δραστική μείωση των προσλήψεων. Μπροστά σ' αυτήν την αδυναμία, το 2008 και το πρώτο εξάμηνο του 2009, τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια προέτρεψαν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. στη λήψη μέτρων αντιμετώπισης της κυκλικής ανεργίας, παρεκκλίνοντας από τις μέχρι τότε επιταγές της ΕΣΑ, που από τη στιγμή της ιστορικής της γένεσης αναγνώριζε ως μοναδικό πρόβλημα τη διαρθρωτική ανεργία και πρότεινε ως κύρια μέτρα καταπολέμησής της την προσαρμογή των δεξιοτήτων των ανέργων στις απαιτήσεις των επιχειρήσεων και την ενίσχυση της ευελιξίας της (αγοράς) εργασίας.

Η μεγάλη άνοδος του δημοσίου χρέους στα περισσότερα κράτη της Ε.Ε. και της ευρωζώνης, η κρίση της Ελλάδας και της Ιρλανδίας και η επίθεση κατά του ευρώ στις διεθνείς χρηματαγορές έβαλαν τέλος στην προσωρινή παρέκκλιση. Από το δεύτερο εξάμηνο του 2009, οι αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων επιδιώκουν τον περιορισμό των δημοσίων ελλειμμάτων και τη συγκράτηση της αύξησης των κρατικών χρεών μέσω περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής. Σε άμεση συνάρτηση με τις παραπάνω κατευθύνσεις μακροοικονομικής πολιτικής, η προ της κρίσης ΕΣΑ επανήλθε ατόφια – χωρίς κενσιανές προσμίξεις – με την νέα στρατηγική της Ε.Ε. «Ευρώπη 2020», που υιοθετήθηκε το 2010. Όπως και η παλιά, έτσι και η νέα ΕΣΑ, αναγνωρίζει ως μόνο πρόβλημα τη διαρθρωτική ανεργία και αγνοεί επιδεικτικά την διατήρηση ή συνεχιζόμενη άνοδο της ανεργίας που γεννούν οι χαμηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης

και η ύφεση σε ορισμένες οικονομίες της Ε.Ε. Ταυτόχρονα, μέσω της έμφασης στην «ευελιξία με ασφάλεια» (flexicurity), συνεχίζει να προωθεί την υποβάθμιση των όρων εργασίας και απασχόλησης των ευρωπαϊών μισθωτών, στο όνομα της δημιουργίας ευκαιριών απασχόλησης για τους ανέργους. Δύο χρόνια μετά την υιοθέτησή της, η ΕΣΑ αποδείχθηκε ανεπαρκής για την καταπολέμηση της ανεργίας στην Ε.Ε. και την αναχαίτιση της αναζωπύρωσής της μετά τον Μάρτιο 2011. Η συνειδητοποίηση της αδυναμίας και ο φόβος απονομιμοποίησης της διαδικασίας ενισχυμένης «οικονομικής διακυβέρνησης» (νέο Σύμφωνο Σταθερότητας, Σύμφωνο για το Ευρώ+) λόγω της ανόδου της ανεργίας, οδήγησαν την άνοιξη του 2012 τα κοινοτικά όργανα σε πολιτικές πρωτοβουλίες.

Στο παρόν άρθρο αναλύουμε κριτικά τους στόχους, το περιεχόμενο και τη λογική της ΕΣΑ πριν την κρίση (δεύτερη ενότητα) και τις εξελίξεις των πέντε τελευταίων ετών (τρίτη ενότητα), κάνοντας διάκριση μεταξύ των φάσεων της κρίσης. Κλείνουμε με γενικά συμπεράσματα ως προς την καταλληλότητα της πολιτικής απασχόλησης της Ε.Ε. να αντιμετωπίσει την ανεργία που δημιουργεί η οικονομική κρίση.

## Στόχοι, λογική και περιεχόμενο της ΕΣΑ πριν την τρέχουσα κρίση

Η πολιτική απασχόλησης της Ε.Ε. αποτελούσε για πολλές δεκαετίες μετά τη Συνθήκη της Ρώμης τον μοναδικό τομέα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, ενώ σήμερα αποτελεί τον πιο αναπτυγμένο τομέα της. Περιλαμβάνει αφενός τις Οδηγίες που ρυθμίζουν τα ελάχιστα εργασιακά δικαιώματα στα κράτη μέλη της Ε.Ε., αφετέρου την ΕΣΑ που γεννήθηκε το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990 και κατοχυρώθηκε θεσμικά το 1997. Οι Οδηγίες είναι νομικά δεσμευτικές για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. και οι ρυθμίσεις τους μεταφέρονται υποχρεωτικά στο εθνικό δίκαιο (hard law). Αντίθετα, η ΕΣΑ δεσμεύει τα κράτη μέλη μόνο ως προς κοινούς στόχους και κατευθύνσεις πολιτικής απασχόλησης, χωρίς να θίγει την αυτονομία των κρατών ως προς την επιλογή και εφαρμογή των συγκεκριμένων πολιτικών και μέτρων που υλοποιούν τους κοινούς στόχους και κατευθύνσεις (soft law).

Αν και λιγότερο δεσμευτικό εργαλείο από τις Οδηγίες, η ΕΣΑ έχει επιδράσει σε μεγάλο βαθμό στη σύγκλιση των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε. τις τελευταίες δεκαετίες γύρω από κοινούς στόχους και κατευθύνσεις. Η επίδρασή της στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου και τα νέα κράτη μέλη των διευρύνσεων του 2004 και 2007 ενισχύεται, μέσω των χρηματοδοτήσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), που ακολουθούν πιστά τις προτεραιότητες της ΕΣΑ. Παρ'όλ'αυτά, οι επιπτώσεις της στα κράτη μέλη της Ε.Ε. είναι δύσκολο να αποτιμηθούν με ακρίβεια, λόγω μεθοδολογικών δυσκολιών και του μικρού αριθμού σχετικών μελετών.

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η ΕΣΑ προέκυψε από τη συνειδίραση διαφορετικών απόψεων για τη νομιμότητα ανάπτυξης κοινωνικής πολιτικής σε κοινοτικό επίπεδο και το περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε., καθώς και από τις θεωρητικές και πολιτικο-ιδεολογικές συγκρούσεις για το ρόλο του εργατικού δικαίου στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης στο πλαίσιο των συζητήσεων για την ευελιξία της αγοράς εργασίας και το περιεχόμενο της οικονομικής πολιτικής

της Ε.Ε. (Ashiabor 2005). Όπως τότε έτσι και σήμερα τα πεδία της απασχόλησης και της κοινωνικής προστασίας, συνιστούν σε κοινοτικό επίπεδο «αρένες» όπου συγκρούονται διαφορετικές προτεραιότητες (ανταγωνιστικότητα έναντι κοινωνικής συνοχής), καθεστώτα κοινωνικής ευημερίας/πρόνοιας με διαφορετικές παραδόσεις κοινωνικής προστασίας, και διαφορετικές ομάδες συμφερόντων (Σωτηρόπουλος 2010).

### **Οι αρχικοί στόχοι και η λογική της ΕΣΑ**

Ο λόγος γένεσης της ΕΣΑ, που θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ για την Ε.Ε. το 1997, ήταν η υψηλή ανεργία στην Ε.Ε. και η απονομιμοποιητική της επίδραση στην ΟΝΕ το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990. Το Λευκό Βιβλίο για την Ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση, που αποτελεί την αφετηρία της ΕΣΑ, ολοκληρώθηκε το 1993, έτος ύφεσης, που ακολούθησε δύο έτη οικονομικής επιβράδυνσης στην Ε.Ε. Μεταξύ 1990 και 1993 το ποσοστό ανεργίας ανέβηκε από 7,2% στο 10%, επίπεδο όπου διατηρήθηκε μέχρι το 1996, έτος εντατικών διαπραγματεύσεων για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Αν και η υψηλή ανεργία ήταν το κυρίως πρόβλημα που ήρθε να αντιμετωπίσει με την ΕΣΑ η Συνθήκη του Άμστερνταμ, όμως αυτή δεν δέσμευσε την Ε.Ε. ως προς την απορρόφηση της ανεργίας, αλλά ως προς την επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης. Ο στόχος αυτός ήταν συμβατός με τη λογική του Λευκού Βιβλίου, που μπορεί να συνοψιστεί ως εξής. Σε μία γηράσκουσα Ευρώπη, η καταπολέμηση της ανεργίας πρέπει να επέλθει μέσω αύξησης της απασχόλησης και όχι μέσω μείωσης του εργατικού δυναμικού. Κι αυτό διότι η δημογραφική γήρανση επιφέρει μεγάλη οικονομική επιβάρυνση στα συστήματα κοινωνικής προστασίας. Η λύση στο πρόβλημα είναι η ενεργοποίηση και απασχόληση ανεκμετάλλευτων αποθεμάτων εργατικού δυναμικού. Η παραπάνω λογική έχει διατηρηθεί αναλλοίωτη μέχρι σήμερα.

Ός προς την ανεργία, η ΕΣΑ εξαρχής αναγνώρισε ως πρόβλημα μόνο τη διαρθρωτική, αποκλείοντας την κυκλική από τους στόχους της και την επεκτατική μακροοικονομική πολιτική από τα εργαλεία της. Εξάλλου, η ρητή υποχρέωση των χωρών της Ε.Ε. για μείωση και συγκράτηση των δημοσίων ελλειμμάτων κάτω από το 3% του ΑΕΠ ως προϋπόθεση εισόδου τους στην ΟΝΕ απέκλειε αυτήν την προοπτική. Και ως προς αυτό το θέμα η ΕΣΑ υιοθέτησε την ερμηνεία του Λευκού Βιβλίου για την Ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση. Αυτό είχε αντιμετωπίσει την υψηλή ανεργία στην Ε.Ε. ως ένα κυρίως διαρθρωτικό πρόβλημα μειωμένης ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών λόγω τεχνολογικής υστέρησης και ακαμψιών των αγορών εργασίας (Σακελλαρόπουλος 2001).

Η διαρθρωτική ανεργία καταπολεμάται με μείωση του κόστους εργασίας και κατάρτιση των ανέργων ώστε να αντιστοιχηθούν τα προσόντα τους με τις απαιτήσεις των επιχειρήσεων. Οι επενδύσεις στην εκπαίδευση και κατάρτιση αποτελούν βασικό εργαλείο κατά της ανεργίας. Όσον αφορά τη μείωση του κόστους εργασίας, αυτή επιτυγχάνεται τόσο με μέτρα ενίσχυσης της ευελιξίας της εργασίας όσο και με τη μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας. Τα πρώτα συνεπάγονται μεν περιορισμό των εργασιακών δικαιωμάτων, αλλά δεν πρέπει να οδηγούν σε πλήρη απορρύθμιση της αγοράς εργασίας, εφόσον χρειάζεται η συναίνεση και συμβολή των εργαζομένων και των συνδικάτων στη διαδικασία τεχνολογικής αλλαγής. Λαμβανομένων υπό-

ψη του συσχετισμού δύναμης μεταξύ κεφαλαίου και μισθωτής εργασίας και των οφελών της «κοινωνικής ειρήνης», τα μέτρα προώθησης της εργασιακής ευελιξίας θα πρέπει να μετριάζονται από άλλα που παρέχουν ασφάλεια σε αυτούς που πλήττονται. Από αυτή τη λογική γεννήθηκε η έννοια της «ευελιξίας με ασφάλεια» (flexicurity).

Δεδομένης της τάσης δημογραφικής γήρανσης, η αύξηση της συμμετοχής του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας στο εργατικό δυναμικό – ιδίως των γυναικών – υπήρξε ο δεύτερος στόχος της ΕΣΑ, προς αποφυγή μελλοντικών ελλείψεων εργατικού δυναμικού που θα αποτελούσαν τροχοπέδη της οικονομικής μεγέθυνσης και για τη μόνιμη διατήρηση επαρκών εφεδρειών ανέργων που, σύμφωνα με τα νέο-κεϋνσιανά μοντέλα διαρθρωτικής ανεργίας, περιορίζουν τις μισθολογικές διεκδικήσεις των εργαζομένων και τον πληθωρισμό (Καραμεσίνη 2005).

### **Το περιεχόμενο της ΕΣΑ – κοινές κατευθύνσεις πολιτικής απασχόλησης**

Το περιεχόμενο της ΕΣΑ συνίσταται στις κοινές κατευθύνσεις (κατευθυντήριες γραμμές-άξονες) που αυτή καθορίζει για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης και στο πώς αυτές συνδέονται με τους κοινούς στόχους. Είναι όμως απαραίτητο να διευκρινίσουμε προκαταβολικά τι εννοούν οι διαμορφωτές της ΕΣΑ με τον όρο πολιτική απασχόλησης.

Για την επεξεργασία των κοινών κατευθύνσεων πολιτικής (κατευθυντήριων γραμμών-αξόνων), οι εμπνευστές της ΕΣΑ υιοθέτησαν έναν ευρύ ορισμό της πολιτικής απασχόλησης, που περιλαμβάνει το σύνολο των μικρο-οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών που επιδρούν στην προσφορά και ζήτηση εργασίας, τη λειτουργία της αγοράς εργασίας και την οργάνωση της εργασίας στο εσωτερικό των επιχειρήσεων: πολιτικές αγοράς εργασίας, εκπαιδευτική, φορολογική και συνταξιοδοτική πολιτική, πολιτική επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ, πολιτική κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής φροντίδας, πολιτική κατά των διακρίσεων και υπέρ της ισότητας ευκαιριών κλπ. (Καραμεσίνη 2005).

Τρεις είναι οι βασικές κατευθύνσεις που διατρέχουν την ΕΣΑ σε όλες τις φάσεις της και συνιστούν τα βασικά συστατικά της στοιχεία: η βελτίωση της απασχολησιμότητας (employability) και η ενεργοποίηση (activation) των ανέργων και ανενεργών και η ευελιξία με ασφάλεια (flexicurity). Δευτερεύον στοιχείο υπήρξε η ενθάρρυνση της (μικρο) επιχειρηματικότητας. Τα δύο πρώτα στοιχεία υπηρετούνται με πολιτικές προσφοράς εργασίας ενώ τα δύο τελευταία με πολιτικές ζήτησης εργασίας.

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 2000, οι πολιτικές προσφοράς εργασίας (βελτίωσης της απασχολησιμότητας και ενεργοποίησης ανέργων και ανενεργών) αποτελούσαν το σκληρό πυρήνα της ΕΣΑ και των εθνικών πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε. Προϋποθέτου σημαντικές επενδύσεις ανθρώπινου κεφαλαίου και αλλαγές στα συστήματα φορολογίας και κοινωνικών παροχών προς την κατεύθυνση του «ενεργού κοινωνικού κράτους» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2000). Η τελευταία συνεπάγεται ουσιαστικές βελτιώσεις στα συστήματα επαγγελματικής κατάρτισης και στις υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, αλλά παράλληλα συνδυάζεται με την κατεύθυνση μείωσης των συνταξιοδοτικών παροχών και δικαιωμάτων και περιορισμού της γενναιοδωρίας των συστημάτων επιδότησης των ανέργων. Το κυριότερο, η λογική του «ενεργού κοινωνικού κράτους» ανατρέπει τη νοηματοδότηση και το περιεχόμενο εννοιών όπως η ανεργία και η κοινωνική ασφάλεια (Καραμεσίνη 2005).

Αν και αρχικά σε δεύτερο πλάνο, οι πολιτικές αύξησης της ζήτησης εργασίας (προώθηση της ευελιξίας και μείωσης του μη μισθολογικού κόστους εργασίας, ενθάρρυνσης της επιχειρηματικότητας), ποτέ δεν έπαψαν να τρέχουν παράλληλα. Μάλιστα, λίγο πριν την εκδήλωση της τρέχουσας οικονομικής κρίσης, με όχημα την flexicurity, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε προσπάθεια για βαθιές τομές στο εργασιακό μοντέλο των χωρών της Ε.Ε. που παρέχουν ισχυρή προστασία της απασχόλησης (European Commission 2007).

### **Οικονομική και πολιτική συγκυρία και αναθεωρήσεις της ΕΣΑ**

Η ΕΣΑ υπέστη δύο αναθεωρήσεις κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000: το 2003 και 2005. Η αναθεώρηση του 2003 έγινε με στόχο να ενσωματωθούν σε αυτήν οι στόχοι της Στρατηγικής της Λισαβώνας για την απασχόληση.

Η Στρατηγική της Λισαβώνας για την Ε.Ε., που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβώνας τον Μάρτιο του 2000 με ορίζοντα το 2010, όρισε και ποσοτικοποίησε τον στόχο της Συνθήκης του Άμστερνταμ για «υψηλό επίπεδο απασχόλησης» και τον σύνδεσε με το νέο στρατηγικό στόχο της Ε.Ε. να γίνει η πιο ανταγωνιστική «οικονομία της γνώσης» στον κόσμο. Το πρότυπο αναφοράς των εμπνευστών της Στρατηγικής της Λισαβώνας ήταν οι ΗΠΑ, των οποίων οι αξιοζήλευτες οικονομικές επιδόσεις τη δεκαετία του 1990 αποδίδονταν στην ανάπτυξη της «νέας οικονομίας». Αυτός ο νέος στρατηγικός στόχος της Ε.Ε., που υποκατέστησε εκείνον της ΟΝΕ μετά τη δημιουργία της ευρωζώνης το 1999, συνδέθηκε άμεσα και ρητά με τη μακροπρόθεσμη ικανότητα της Ε.Ε. να παράγει υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, σε συνδυασμό με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και σεβασμό στο περιβάλλον, και να επιτυγχάνει κοινωνική συνοχή.

Οι βασικές αλλαγές που εισήγαγε η Λισαβώνα ως προς την ΕΣΑ είναι οι εξής:

α) Η πλήρης απασχόληση κατέστη ένας από τους γενικούς μακροπρόθεσμους στόχους της Ε.Ε. και συνδέθηκε με ποσοτικούς στόχους ως προς το ποσοστό απασχόλησης για το 2010: 70% συνολικά και 60% για τις γυναίκες.<sup>2</sup> Ένα χρόνο αργότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης (Μάρτιος 2001) προσέθεσε το στόχο 50% για τα άτομα 55-64 ετών.

β) Διατύπωσε δειλά ως στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της εργασίας, που στη συνέχεια ανέπτυξε και υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000).

Η ενσωμάτωση των στόχων της πλήρους απασχόλησης και της ποιότητας της εργασίας στην ΕΣΑ συνδέεται αφενός με την καλή οικονομική συγκυρία των προηγούμενων ετών, που είχε μειώσει την ανεργία από 10,1% το 1996 σε 7,6% το 2000, αφετέρου με τον πολιτικό συσχετισμό δύναμης σε κοινοτικό επίπεδο, δηλαδή με την επικράτηση προοδευτικών κυβερνήσεων – εργατικών, σοσιαλδημοκρατικών, σοσιαλιστικών ή συνασπισμού – στην πλειοψηφία των χωρών της Ε.Ε.

Η αναθεώρηση του 2003 επίσης ενσωμάτωσε τα πορίσματα της διαδικασίας αξιολόγησης της ΕΣΑ, μετά την πρώτη πενταετία εφαρμογής της. Η αξιολόγηση της ΕΣΑ, που ολοκληρώθηκε το 2002, συνέστησε μεγαλύτερη εστίαση των κοινών κατευθύνσεων πολιτικής στις προτεραιότητες πολιτικής και βελτίωση της διακυβέρνησης. Έτσι, το 2003, οι κατευθυντήριες γραμμές της Ε.Ε. για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης μειώθηκαν από δεκαοκτώ σε δέκα, αναδιατυπώθηκαν

2. Το ποσοστό απασχόλησης ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας (15-64 ετών) που απασχολείται, δηλαδή συμμετέχει σε οιαδήποτε μορφή εξαρτημένης εργασίας και αυτοαπασχόλησης.

σε άμεση συνάρτηση με τους στόχους της Λισαβώνας για την απασχόληση και την κοινωνική πολιτική (πλήρης απασχόληση, ποιότητα και παραγωγικότητα της εργασίας, κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση) και συνοδεύτηκαν από εννέα ποσοτικοποιημένους ενδιάμεσους στόχους με χρονικό ορίζοντα το 2010. Οι παραπάνω αλλαγές δεν επέφεραν καμία ουσιώδη αλλαγή στο περιεχόμενο της ΕΣΑ (Watt 2004).

Η δεύτερη αναθεώρηση της ΕΣΑ συνέπεσε με την αναθεώρηση της στρατηγικής της Λισαβώνας το 2005 και την αλλαγή του συσχετισμού πολιτικών δυνάμεων στην Ε.Ε. Η κεντροδεξιά είχε επιστρέψει στην κυβέρνηση στην πλειονότητα των χωρών της Ε.Ε. των 15 και κυβερνούσε στα περισσότερα από τα δέκα νέα κράτη μέλη της διεύρυνσης του 2004. Διέθετε επίσης την πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έχει ορίσει τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Με την «επανεκκίνησή» της, η στρατηγική της Λισαβώνας εστίασε στους στόχους της οικονομικής μεγέθυνσης και της αύξησης της απασχόλησης, ενώ ο στόχος της βελτίωσης της ποιότητας της εργασίας παρέμεινε στα χαρτιά. Το σημαντικότερο είναι ότι, με την αναθεώρηση της ΕΣΑ, αναμορφώθηκαν πλήρως οι κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική απασχόλησης και εντάχθηκαν, μαζί με εκείνες για τη μακροοικονομική και τις μικροοικονομικές πολιτικές, σε ένα ενιαίο σύνολο κατευθύνσεων για την οικονομική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε. (integrated guidelines). Οι προτάσεις της έκθεσης Κοκ (Kok 2003) επηρέασαν καθοριστικά τις κατευθυντήριες γραμμές της τριετίας 2005-2008, που διαμορφώθηκαν με τη δεύτερη αναθεώρηση της ΕΣΑ.

## Η ΕΣΑ αντιμέτωπη με τη «Μεγάλη Ύφεση» και τη δομική κρίση

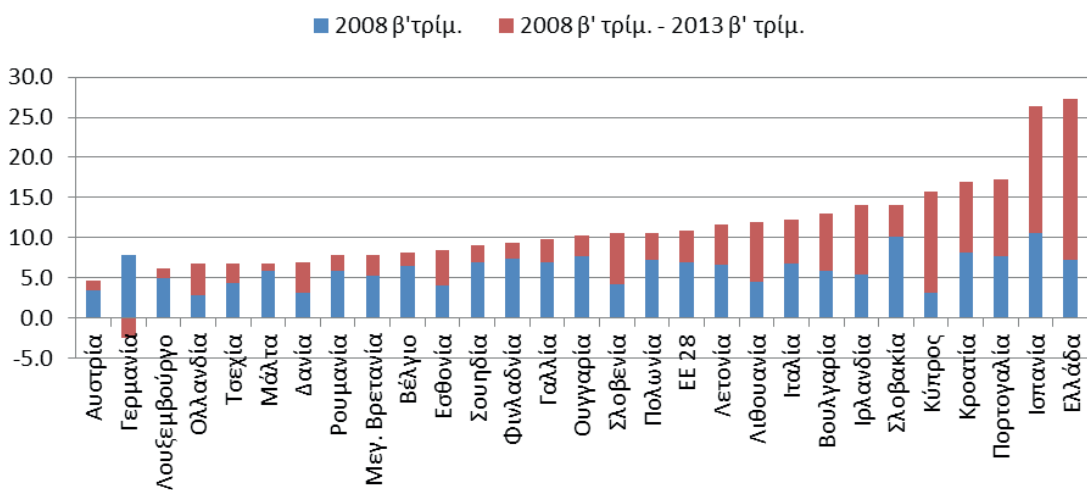
Η παγκόσμια οικονομική κρίση, που μεταδόθηκε από τις ΗΠΑ στην Ευρώπη μετά την κατάρρευση της Lehman Brothers τον Σεπτέμβριο του 2008, έθεσε σε δοκιμασία τους βασικούς στόχους, τη λογική και τις προτεραιότητες της ΕΣΑ. Λόγω του αποκλεισμού της επεκτατικής μακροοικονομικής πολιτικής και των παθητικών πολιτικών αγοράς εργασίας από τα εργαλεία της, η ΕΣΑ δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει την απότομη συρρίκνωση της απασχόλησης και την αύξηση της ανεργίας, που προκάλεσε η οικονομική κρίση στα τέλη του 2008 και το 2009. Συνεπώς, κατά την πρώτη φάση της κρίσης και υπό συνθήκες «έκτακτης ανάγκης», ανελήφθησαν σε κοινοτικό επίπεδο πρωτοβουλίες και εφαρμόστηκαν από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. μέτρα πολιτικής απασχόλησης που παρεξέκλιναν από τη λογική της ΕΣΑ, αποσκοπώντας στη συγκράτηση της πτώσης της ενεργού ζήτησης. Αν και στη σωστή κατεύθυνση, τα μέτρα αυτά υπήρξαν μία προσωρινή παρένθεση, με ημερομηνία λήξης το τέλος του 2010. Το 2011 επέστρεψαν οι προ της κρίσης προτεραιότητες και λογική της ΕΣΑ, ως μέρος της νέας στρατηγική της Ε.Ε. με τίτλο «Ευρώπη 2020», που έρχεται να αντικαταστήσει αυτήν της Λισαβώνας. Το ενισχυμένο Σύμφωνο Σταθερότητας και το Σύμφωνο για το Ευρώ αποτελούν το μακροοικονομικό πλαίσιο εφαρμογής της νέας ΕΣΑ. Η υιοθέτησή τους συνέπεσε με την υιοθέτηση πολιτικών λιτότητας σε πάρα πολλές χώρες της Ε.Ε. και την επάνοδο των οικονομιών τους σε συνθήκες ύφεσης και ανόδου της ανεργίας. Η αμφισβήτηση της δυνατότητας των πολιτικών λιτότητας να δώσουν προοπτική εξόδου από την κρίση και της ΕΣΑ να αναχαιτίσει την εκ νέου άνοδο της ανεργίας, οδήγησαν τα κοινοτικά

όργανα σε νέες «παρεκκλίσεις» από την ΕΣΑ και σε πρωτοβουλίες αντιστάθμισης των αρνητικών συνεπειών των πολιτικών λιτότητας στην απασχόληση και την ανεργία.

### Η «Μεγάλη Ύφεση» και οι «κεϋνσιανές» παρεκκλίσεις

Η διεθνής οικονομική κρίση που ξέσπασε στην Ευρώπη το φθινόπωρο του 2008, οδήγησε σε μεγάλη ύφεση, σημαντικές απώλειες θέσεων απασχόλησης και άνοδο της ανεργίας. Στο Διάγραμμα 1 απεικονίζονται οι διαφορές μεταξύ χωρών ως προς την αύξηση του ποσοστού ανεργίας μεταξύ 2008 και 2013, εξαιρούμενης της Γερμανίας όπου το ποσοστό ανεργίας μειώθηκε. Οι διαφορές μεταξύ χωρών είναι μεγάλες και οφείλονται κυρίως στις μεταξύ τους διαφορές ως προς την ένταση του αρχικού σοκ που υπέστησαν οι οικονομίες τους το 2008, το χαρακτήρα και το είδος των πολιτικών διαχείρισης της κρίσης που υιοθέτησαν το 2008-9, δημοσιονομικών και απασχόλησης, αλλά και την ένταση των πολιτικών δημοσιονομικής εξυγίανσης και συμπίεσης της εσωτερικής ζήτησης που εφάρμοσαν από το 2010 και ύστερα.

**Διάγραμμα 1:** Ποσοστό ανεργίας (%) 2008 β' τρίμηνο και μεταβολή 2008 β' τρίμηνο - 2013 β' τρίμηνο



Πηγή: Eurostat online.

Η πρώτη αντίδραση των κοινοτικών οργάνων μετά τη μετάδοση της κρίσης στην Ευρώπη από τις ΗΠΑ ήταν η υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Πλάνου Οικονομικής Ανάκαμψης τον Νοέμβριο του 2008 (European Commission 2008). Αυτό προέβλεπε δημοσιονομική επέκταση ύψους 200 δις ευρώ ή 1,5% του ΑΕΠ της Ε.Ε. (1,2% μέσω των προϋπολογισμών των κρατών μελών και 0,3% μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων). Το Πλάνο επίσης αναγνώριζε ότι, πέραν της στήριξης της συνολικής ζήτησης στην οικονομία μέσω εργαλείων μακρο-οικονομικής πολιτικής, οι κυβερνήσεις θα μπορούσαν να παρέχουν προσωρινή στήριξη σε οικονομικούς κλάδους των οποίων η ζήτηση είχε δυσανάλογα πληγεί από την κρίση (π.χ. αυτοκινητοβιομηχανία, αερομεταφορές) και απειλούνταν με εκτεταμένη αποδιάρθρωση. Η κρατική στήριξη θα εμπόδιζε ανώφελες και επιζήμιες απολύσεις και την καταστροφή βιώσιμων επιχειρήσεων.

Έκτακτα δημοσιονομικά μέτρα πάρθηκαν σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. τους τελευταίους μήνες του 2008 και τους πρώτους μήνες του 2009. Όλα είχαν λήξει στο τέλος του 2010. Η Κύπρος, το Λουξεμβούργο, η Σουηδία, η Γερμανία, η Φινλανδία, η Πολωνία, η Αυστρία, η Γαλλία, η Τσεχία και η Δανία εφάρμοσαν τα μεγαλύτερα πακέτα δημοσιονομικής ώθησης (European Commission 2010, Math 2010). Η Ισπανία, η Πορτογαλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ολλανδία και το Βέλγιο υιοθέτησαν έκτακτα επεκτατικά δημοσιονομικά μέτρα μικρότερης έκτασης, ενώ η Ιταλία ήταν η μοναδική χώρα της Ε.Ε. που δεν εφάρμοσε τέτοια μέτρα. Στο άλλο άκρο, η Ιρλανδία, οι Βαλτικές χώρες, η Ουγγαρία, η Ρουμανία, η Βουλγαρία και η Μάλτα εξαρχής εφάρμοσαν περιοριστική δημοσιονομική πολιτική που όξυνε τις επιπτώσεις της «Μεγάλης Ύφεσης» στις οικονομίες τους. Από την αρχή του 2010, η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα της ευρωζώνης που πέρασε από μία επεκτατική σε μία ακραία περιοριστική δημοσιονομική πολιτική λόγω της κρίσης δημόσιου χρέους και σε αντάλλαγμα της εξωτερικής χρηματοδοτικής στήριξης που τις δόθηκε από τις υπόλοιπες χώρες της ευρωζώνης και το ΔΝΤ. Η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Μεγάλη Βρετανία ακολούθησαν στο μέσο του 2010, τερματίζοντας τις επεκτατικές δημοσιονομικές πολιτικές τους υπό την απειλή των οίκων αξιολόγησης και των διεθνών χρηματαγορών.

Η δεύτερη αντίδραση σε κοινοτικό επίπεδο ήταν η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου 2009 για τα κατάλληλα μέτρα ως απάντηση στις κοινωνικές συνέπειες της κρίσης και ιδίως στην αύξηση της ανεργίας. Η απόφαση αναγνώριζε την ανάγκη αποφυγής και περιορισμού της απώλειας θέσεων εργασίας και επίδειξης κοινωνικής αλληλεγγύης καθώς και τον θετικό ρόλο των συστημάτων κοινωνικής προστασίας ως απορροφητών των κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης και αυτόματων σταθεροποιητών της οικονομίας.

Πιο συγκεκριμένη ήταν η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2009, που αντλούσε από τα συμπεράσματα του άτυπου Συμβουλίου Κορυφής για την Απασχόληση του Μαΐου 2009 και τις προτάσεις σχετικής Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2009a). Αφού τόνιζε τη σημασία της flexicurity για την προσαρμοστικότητα των αγορών εργασίας, η εν λόγω απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προσδιόριζε τις εξής τρεις προτεραιότητες πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης απασχόλησης και τον προσανατολισμό των πόρων του ΕΚΤ και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στη Παγκοσμιοποίηση: α) διατήρηση της απασχόλησης, δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, και ενίσχυση της κινητικότητας β) αναβάθμιση των δεξιοτήτων γ) βελτίωση της πρόσβασης των ευπαθών κοινωνικών ομάδων στην απασχόληση. Επίσης υιοθετούσε τις προτάσεις της προαναφερθείσας Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την απαλλαγή των κρατών μελών της Ε.Ε. από την εθνική συμμετοχή για τα προγράμματα πολιτικής απασχόλησης που θα χρηματοδοτούνταν από το ΕΚΤ κατά τη διετία 2009-2010, την παροχή μικρο-πιστώσεων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό για τη δημιουργία μικρών επιχειρήσεων ή τη διατήρηση της απασχόλησης στις υπάρχουσες ΜΜΕ, την χρηματοδότηση από το ΕΚΤ τουλάχιστον πέντε εκατομμυρίων θέσεων μαθητείας και προγραμμάτων που συνδυάζουν εργασία μειωμένου χρόνου με κατάρτιση, και τη μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας για τις επιχειρήσεις, ως κίνητρο πρόσληψης ατόμων που ανήκουν σε μη προνομιούχες κοινωνικές ομάδες. Πολλές από τις παραπάνω προτάσεις είχαν προκύψει από την κατηγοριοποίηση των μέτρων πολιτικής που ήδη εφάρμοζαν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου της κρίσης (European Commission 2009b).



Σ' αυτό το νέο κοινοτικό πλαίσιο άσκησης πολιτικής απασχόλησης, το νέο στοιχείο ήταν η έμφαση στη διατήρηση πλεονασμάτων εργατικού δυναμικού από τις επιχειρήσεις, με κρατικές αποζημιώσεις για μέρος των μισθολογικών απωλειών των μισθωτών. Αυτό θεωρήθηκε ως μία προσωρινή πολιτική που απέτρεπε την απότομη πτώση της συνολικής ζήτησης στην οικονομία, τη μόνιμη απώλεια γνώσεων και δεξιοτήτων για τις επιχειρήσεις και την κλιμάκωση των κινητοποιήσεων εργαζομένων και πολιτών ενάντια στις μαζικές απολύσεις. Όμως, τόσο ο θεσμός της διαθεσιμότητας όσο και τα επιδόματα για εργασία μειωμένου χρόνου, που υπήρξαν τα βασικά εργαλεία διατήρησης της απασχόλησης στις χώρες της Ε.Ε. κατά την πρώτη φάση της κρίσης, θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν ως «παθητικά» μέτρα πολιτικής απασχόλησης, ισοδύναμα προς τα επιδόματα ανεργίας. Γι' αυτό, όπως θα δούμε στη συνέχεια, δεν εντάχθηκαν στη νέα στρατηγική της Ε.Ε. «Ευρώπη 2020» και τη νέα ΕΣΑ, αλλά θεωρήθηκαν έκτακτα μέτρα για μία έκτακτη συγκυρία.

Τόσο η δημοσιονομική επέκταση όσο και τα παθητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης θα μπορούσαν να θεωρηθούν «κεϋνσιανές παρεκκλίσεις», εφόσον η επιδίωξη των σχεδιαστών των σχετικών πολιτικών και μέτρων ήταν η συγκράτηση της πτώσης της συνολικής ζήτησης και η αποφυγή ενός καθοδικού υφεσιακού σπινάλι. Παρ' όλ' αυτά, υπάρχει συζήτηση στη βιβλιογραφία κατά πόσο ο Κένυς προσέγγιζε το ζήτημα της πλήρους απασχόλησης μέσω της συνολικής ή της στοχευμένης ζήτησης. Σύμφωνα με την πρώτη προσέγγιση, το πρόβλημα της ανεργίας επιλύεται με αντικυκλική μακροοικονομική πολιτική που ευνοεί την οικονομική μεγέθυνση και τις επενδύσεις ενώ, σύμφωνα με τη δεύτερη, με απευθείας δημιουργία θέσεων εργασίας από το κράτος, ανεξαρτήτως της φάσης του οικονομικού κύκλου (Tcherneva 2008).

### **«Ευρώπη 2020» και αναδιτύπωση της ΕΣΑ**

Το 2010 απετέλεσε χρονιά ανάκαμψης για τις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. (1,8% αύξηση του ΑΕΠ στο σύνολο της Ε.Ε.-27). Συνέπεσε με την ολοκλήρωση του χρονικού ορίζοντα της στρατηγικής της Λισαβώνας και την επεξεργασία μιας νέας στρατηγικής για την Ε.Ε. με ορίζοντα το 2020, στην οποία επρόκειτο να ενταχθεί μία αναθεωρημένη εκδοχή της ΕΣΑ.

Η νέα στρατηγική «Ευρώπη 2020», που αποφασίσθηκε από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Μαρτίου και Ιουνίου 2010 και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Σεπτέμβριο 2010, επαναφέρει τους βασικούς στόχους της Στρατηγικής της Λισαβώνας. Κεντρική της επιδίωξη η «έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη». Η έξυπνη ανάπτυξη ισοδυναμεί με την προώθηση της οικονομίας της γνώσης και της καινοτομίας, η διατηρήσιμη ανάπτυξη με τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την οικολογική βιωσιμότητα, ενώ η χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη με την επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης και υψηλού βαθμού κοινωνικής και γεωγραφικής συνοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010).

Αν και ο χρονικός της ορίζοντας είναι μακροπρόθεσμος, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» επηρεάστηκε ευθέως από τη συγκυρία δηλ. την ανάκαμψη που ξεκίνησε για τις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. το τελευταίο τρίμηνο του 2009. Ορμώμενη από αυτήν, ενσωμάτωσε τις αποφάσεις προηγούμενων Ευρωπαϊκών Συμβουλίων (Ιούνιος και Δεκέμβριος 2009) για άμεση συντονισμένη έξοδο των κρατών μελών της Ε.Ε. από τις πολιτικές δημοσιονομικής επέκτασης, που εφάρμοσαν το

πρώτο ενάμιση έτος της κρίσης, και τα έκτακτα (παθητικά) μέτρα διατήρησης της απασχόλησης και εισοδηματικής στήριξης ανέργων. Ως συνέπεια, ενώ η ΕΣΑ διατηρεί υπό τη νέα στρατηγική την ίδια φιλοσοφία και προτεραιότητες με αυτές που είχε πριν από την κρίση, εξαφανίζονται από αυτήν μέτρα πολιτικής απασχόλησης που συνεπάγονται υψηλό δημοσιονομικό κόστος για τις εθνικές κυβερνήσεις (Καραμεσίνη 2011). Θα αναφερθούμε διεξοδικά σε αυτήν την πτυχή της νέας ΕΣΑ παρακάτω.

Προτού ξεκινήσουμε την λεπτομερή ανάλυση της ισχύουσας ΕΣΑ, υπό την νέα στρατηγική της Ε.Ε. «Ευρώπη 2020», να σημειώσουμε προκαταβολικά ότι στη βάση της επεξεργασίας της βρίσκεται η πεποίθηση ότι η ύφεση του 2009 ήταν παροδική και ότι δεν επρόκειτο για σύμπτωμα μιας δομικής κρίσης του αναπτυγμένου (άρα και ευρωπαϊκού) καπιταλισμού, της οποίας η αντιμετώπιση χρειάζεται τεράστιες διαρθρωτικές αλλαγές και ανακατατάξεις. Σύμφωνα με αυτήν την πεποίθηση, η κυκλική ανεργία που προέκυψε από την ύφεση – παρά τα έκτακτα μέτρα ανακαίτησης που πήραν οι κυβερνήσεις το 2008-9 – θα απορροφηθεί με την οικονομική ανάκαμψη τα επόμενα χρόνια. Συνεπώς, η ΕΣΑ μπορεί να παραμείνει αποκλειστικά εστιασμένη στη διαρθρωτική ανεργία, όπως και πριν από την κρίση.

Σύμφωνα με την «Ευρώπη 2020», ο στρατηγικός στόχος του υψηλού επιπέδου απασχόλησης ορίζεται ως ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού 20-64 ετών τουλάχιστον ίσο με 75% το 2020. Η επίτευξη του στόχου θα προέλθει κυρίως από τη μεγαλύτερη συμμετοχή των γυναικών, των νέων, των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας και αυτών χαμηλής ειδίκευσης στην απασχόληση και από την καλύτερη ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών.

Η νέα στρατηγική «Ευρώπη 2020» αποτελεί αναδιατύπωση της ΕΣΑ (πίνακας 1). Στην νέα ΕΣΑ ο αριθμός των κατευθυντήριων γραμμών για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης έχει περιοριστεί από οκτώ σε τέσσερεις. Μία εξ αυτών μάλιστα αφορά την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, που αποτελεί πεδίο κοινωνικής πολιτικής. Στις υπόλοιπες τρεις κατευθυντήριες γραμμές αποσαφηνίζονται οι επί μέρους στόχοι της ΕΣΑ δηλ. η αύξηση της συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό και η καταπολέμηση της διαρθρωτικής ανεργίας και της κατάτμησης της αγοράς εργασίας, η βελτίωση της ποιότητας των θέσεων εργασίας, η ανάπτυξη των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού και η βελτίωση της ποιότητας και της απόδοσης των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης.

## Πίνακας 1 Κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης – Ευρώπη 2020

### Κατευθυντήριες γραμμές

1. Αύξηση της συμμετοχής ανδρών και γυναικών στην αγορά εργασίας, μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας και βελτίωση της ποιότητας της εργασίας
2. Ανάπτυξη ενός ειδικευμένου εργατικού δυναμικού που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και προώθηση της δια βίου μάθησης
3. Βελτίωση της ποιότητας και της επίδοσης των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης σε όλα τα επίπεδα και αύξηση της συμμετοχής στην τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση
4. Προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης και καταπολέμηση της φτώχειας

### Μετρήσιμοι στόχοι

1. Έως το 2020, 75% ποσοστό απασχόλησης ανδρών και γυναικών ηλικίας 20–64 ετών και μέσω της μεγαλύτερης συμμετοχής των νέων, των ηλικιωμένων και των χαμηλής ειδίκευσης εργαζομένων και της καλύτερης ενσωμάτωσης των νόμιμων μεταναστών.
2. Έως το 2020, μείωση του ποσοστού πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου στο 10% και αύξηση σε τουλάχιστον 40% του πληθυσμού ηλικίας 30–34 ετών που έχει ολοκληρώσει τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση.
3. Μείωση κατά 25% του αριθμού των Ευρωπαίων που ζουν κάτω από τις εθνικές γραμμές φτώχειας, βγάζοντας από τη φτώχεια 20 εκατομύρια ανθρώπους.

**Πηγή:** Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πρόταση για απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών: μέρος II των Ενιαίων Κατευθυντήριων Γραμμών της «Ευρώπης 2020», 10907/10, Βρυξέλλες, 9 Ιουνίου 2010.

Η αναδιατύπωση των κατευθυντήριων γραμμών δεν αναιρεί το γεγονός ότι η νέα ΕΣΑ βρίσκεται σε πλήρη εναρμόνιση με τη φιλοσοφία και το περιεχόμενο που αυτή είχε κατά την προ της κρίσης περίοδο. Για την *αύξηση της συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό* επιστρατεύονται οι γνωστές πολιτικές (αναθεώρηση συστήματος φορολογίας και κοινωνικών παροχών, μέτρα υπέρ της ενεργού γήρανσης και της συμφιλίωσης της εργασίας με την προσωπική ζωή, εξατομικευμένες υπηρεσίες και ενεργητικά και προληπτικά μέτρα πολιτικής αγοράς εργασίας για τους αναζητούντες απασχόληση, πολιτικές που καθιστούν την εργασία οικονομικά συμφέρουσα). Για την καταπολέμηση της *διαρθρωτικής ανεργίας* και της *κατάμνησης της αγοράς εργασίας* προβλέπονται, όπως και στην προηγούμενη εκδοχή της ΕΣΑ, η ενσωμάτωση των αρχών της flexicurity στην πολιτική αγοράς εργασίας, η αύξηση της κινητικότητας της εργασίας, μέτρα για ένταξη των νέων, των νόμιμων μεταναστών και άλλων ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Για την *βελτίωση της ποιότητας της εργασίας* προτείνονται μέτρα καταπολέμησης της φτώχειας στην εργασία, η παροχή επαρκούς κοινωνικής ασφάλισης στους προσωρινά εργαζόμενους και τους αυτο-απασχολούμενους, και η βελτίωση των συνθηκών υγιεινής και ασφάλειας στην εργασία. Για την *ανάπτυξη των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού* αναφέρονται, όπως και στην προηγούμενη εκδοχή της ΕΣΑ, οι πολιτικές επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, η ανάπτυξη στρατηγικής δια βίου μάθησης, η σύνδεση των γνώσεων και δεξιοτήτων με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, η καταπολέμηση της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου.

Όσο παρατηρούνται και οι εξής αλλαγές ως προς το περιεχόμενο της ΕΣΑ:

(α) Σε περίοδο μεγάλης ανόδου της ανεργίας λόγω της οικονομικής κρίσης, η καταπολέμηση της διαρθρωτικής ανεργίας αναγορεύεται ρητά σε στόχο της ΕΣΑ και οι πολιτικές προώθησης της flexicurity ως το κύριο εργαλείο επίτευξης αυτού του στόχου.

(β) Οι πολιτικές προώθησης της flexicurity αναγορεύονται ως κομβικές και για την επίτευξη ενός νέου ενδιάμεσου στόχου της ΕΣΑ που είναι η μείωση της κατάτμησης της αγοράς εργασίας. Στην *Επίσημη Επισκόπηση της Ανάπτυξης 2011*, όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξειδίκευσε τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις για την υλοποίηση των στόχων της ΕΣΑ, υποδείχθηκε η μείωση της νομοθετικής προστασίας από τις απολύσεις ως εργαλείο μείωσης της κατάτμησης της αγοράς εργασίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011).

(γ) Τα ενεργητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης για τους ανέργους έχουν απωλέσει την αυτοτελή τους σημασία, έχοντας μετατραπεί σε απλό εργαλείο της flexicurity.

(δ) Η διαμόρφωση κατάλληλου πλαισίου διαπραγμάτευσης μισθών και εξέλιξης του κόστους εργασίας έχει μεταφερθεί στις κατευθυντήριες γραμμές για την οικονομική πολιτική με στόχο την αντιμετώπιση των μακρο-οικονομικών ανισορροπιών.

(ε) Η πολιτική ανθρώπινου κεφαλαίου έχει αποκτήσει νέες προτεραιότητες, όπως η ανάπτυξη συστήματος αναγνώρισης δεξιοτήτων, η βελτίωση της ποιότητας και απόδοσης των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης και η αύξηση της πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.

(ζ) η αρχή της ενσωμάτωσης της διάστασης του φύλου σε όλες τις πολιτικές απασχόλησης έχει απαλειφθεί από την ΕΣΑ.<sup>3</sup>

Η βασικότερη όμως αλλαγή έχει να κάνει με τον περιορισμό των ποσοτικοποιημένων στόχων της ΕΣΑ από ένδεκα την περίοδο 2003-2010 σε τρεις. Διατηρούνται μόνο δύο στόχοι της προηγούμενης περιόδου α) το γενικό ποσοστό απασχόλησης, αναθεωρημένο προς τα πάνω (75% το 2020, από 70% για το 2010) και υπολογιζόμενο στον πληθυσμό 20-64 αντί για 15-64 ετών και β) το ποσοστό πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου, που παραμένει ως έχει (το πολύ μέχρι 10% το 2020, όπως και για το 2010). Ταυτόχρονα προστίθεται ένας νέος στόχος για το ποσοστό του πληθυσμού 30-34 ετών, που έχει ολοκληρώσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Αυτό πρέπει να ανέρχεται σε τουλάχιστον 40% το 2020.

Η εξαφάνιση μεγάλου αριθμού ποσοτικοποιημένων στόχων της ΕΣΑ με την αναθεώρηση του 2010, προβλέπεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις σε δύο κυρίως τομείς πολιτικής (Καραμεισίνη 2011): τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και την πολιτική ισότητας των φύλων στην αγορά εργασίας. Η κατάργηση του στόχου για έγκαιρη παροχή σε όλους τους ανέργους ευκαιρίας συμμετοχής σε ενεργητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης, προς αποφυγή της μακροχρόνιας ανεργίας, προδίδει την πρόθεση των κοινοτικών οργάνων να ασκούν λιγότερη πίεση στις κυβερνήσεις για δαπανηρές πολιτικές απασχόλησης, σε μία συγκυρία όπου τους ζητείται να περιορίσουν τις κρατικές δαπάνες και τα δημόσια ελλείμματα. Το ίδιο προδίδει και η κατάργηση του στόχου για την κάλυψη των παιδιών από κοινωνικές υπηρεσίες φροντίδας. Η μείωση της πίεσης προς τις κυβερνήσεις για δαπανηρά ενεργητικά μέτρα πολιτικής απασχόλησης (κατάρτιση, επιδότηση απασχόλησης) δίνει προβάδισμα στα φθηνά μέτρα άμεσης προώθησης/ εξαναγκασμού σε εργασία (work-first/ workfare), ενώ η μείωση της πίεσης για επέκταση και βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών παιδικής

3. Στην προηγούμενη εκδοχή της ΕΣΑ, η αρχή αυτή αναφερόταν στο προοίμιο.

φροντίδας δίνει προβάδισμα στην προώθηση της μερικής απασχόλησης ως εργαλείο αύξησης του ποσοστού συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό. Όμως, η σχετικά μεγαλύτερη αύξηση της μερικής απασχόλησης στις γυναίκες μειώνει μεν την ψαλίδα μεταξύ των δύο φύλων ως προς το ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό προς όφελος των γυναικών, αλλά την διευρύνει εις βάρος των γυναικών ως προς την ποιότητα της απασχόλησης. Δεν είναι δηλαδή συμβατή με το στόχο της πλήρους ισότητας των δύο φύλων στην αγορά εργασίας.

### ***Κρίση στην ευρωζώνη και Σύμφωνο για το Ευρώ: οι μισθοί, η flexicurity και η εκπαίδευση / διά βίου μάθηση στην υπηρεσία της ανταγωνιστικότητας***

Η χρονική περίοδος διαμόρφωσης και υιοθέτησης της «Ευρώπης 2020» συνέπεσε με την κρίση στην ευρωζώνη, που ξεκίνησε με την ελληνική κρίση δημόσιου χρέους τους τελευταίους μήνες του 2009, που επεκτάθηκε στην Ιρλανδία και Πορτογαλία το 2010. Η απειλή κατάρρευσης της ευρωζώνης, με τις επιθέσεις των διεθνών χρηματαγορών στο ευρώ, οδήγησε τις ηγεμονικές δυνάμεις της ευρωζώνης (ιδίως τον γαλλο-γερμανικό άξονα και τις πλεονασματικές ως προς το εξωτερικό ισοζύγιο χώρες) να προωθήσουν την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης της νομισματικής ένωσης, με στόχο την αντιμετώπιση όχι μόνο των δημοσιονομικών ανισορροπιών αλλά και των ανισορροπιών στα εξωτερικά ισοζύγια των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ. Τα νέα εργαλεία που υιοθετήθηκαν αποσκοπούν στη «συμμόρφωση» των χωρών με ελλείμματα, χωρίς να αναγνωρίζουν τα προβλήματα που προκύπτουν από την ύπαρξη πλεονασμάτων και τη συμπληρωματικότητα πλεονασματικών και ελλειμματικών χωρών στο εσωτερικό μιας ενιαίας αγοράς και νομισματικής ένωσης.

Η ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης συνίσταται σε ισχυρότερη επιτήρηση των χωρών μελών της Ε.Ε. Αυτή περιλαμβάνει την αυστηροποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας, την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και την υιοθέτηση του Συμφώνου για το Ευρώ+ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2011). Το τελευταίο υπογράφηκε τον Μάρτιο 2011 από τα δεκαεπτά κράτη μέλη της ευρωζώνης και έξι κράτη μέλη της Ε.Ε. εκτός ευρωζώνης.<sup>4</sup>

Το Σύμφωνο για το Ευρώ+ εγκαινιάζει την επιτήρηση των οικονομιών των κρατών μελών της Ε.Ε. που το υπέγραψαν ως προς το ύψος των ελλειμμάτων στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τους συστήματος. Η επιτήρηση υλοποιείται μέσω κανόνων και εργαλείων που απαρτίζουν τη νέα «διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών». Αυτή προστίθεται στη νέα «διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος» του ενισχυμένου Συμφώνου Σταθερότητας, που περιλαμβάνει πλέον κοινοτική επιτήρηση όχι μόνο του δημόσιου ελλείμματος αλλά και του χρέους των χωρών ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, το Σύμφωνο για το Ευρώ+ προτείνει συντονισμό σε εθνικό επίπεδο των πολιτικών μισθών και απασχόλησης. Η πρόοδος των οικονομιών ως προς την ανταγωνιστικότητα θα κρίνεται βάσει της εξέλιξης των μισθών σε συνάρτηση με την παραγωγικότητα της εργασίας και θα γίνονται συστάσεις από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προς τα κράτη για τις αναγκαίες προσαρμογές των εθνικών πολιτικών. Το Σύμφωνο δίνει εξάλλου γενικές κατευθύνσεις για τις «μεταρρυθμίσεις» που απαιτούνται για τη συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων και τη μείωση του κόστους εργασίας:

4. Σήμερα μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία, η Τσεχία και η Ουγγαρία δεν έχουν υπογράψει το Σύμφωνο.

- Επανεξέταση του τρόπου καθορισμού των μισθών, του βαθμού συγκέντρωσης του συστήματος συλλογικής διαπραγμάτευσης και των άλλων μηχανισμών διαμόρφωσης των μισθών.
- Συγκράτηση των μισθών στο δημόσιο τομέα, ώστε να μην επηρεάζουν αρνητικά τις διαπραγματεύσεις μισθολογικών αυξήσεων συμβατών με τη διατήρηση ή βελτίωση της ανταγωνιστικότητας στον ιδιωτικό τομέα.

Επιπρόσθετα, το Σύμφωνο προτείνει μέτρα που άπτονται της πολιτικής απασχόλησης με την ευρεία έννοια, όπως το άνοιγμα των προστατευμένων επαγγελματιών στις υπηρεσίες και η βελτίωση των εκπαιδευτικών συστημάτων. Επίσης θεωρεί την ομαλή λειτουργία της αγοράς εργασίας ως κλειδί για την ανταγωνιστικότητα της ζώνης του ευρώ και ορίζει ότι η πρόοδος των κρατών μελών θα αξιολογείται βάσει τριών δεικτών: των *ποσοστών μακροχρόνιας ανεργίας και ανεργίας των νέων* και του *ποσοστού συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό*. Οι δείκτες αυτοί συνοδεύονται από υποδείξεις μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας για την προαγωγή της flexicurity, την ενίσχυση της δια βίου μάθησης και την αύξηση της συμμετοχής του πληθυσμού εργασιμής ηλικίας στο εργατικό δυναμικό. Οι συντάκτες του Συμφώνου θεωρούν βέβαια, ότι από τις παραπάνω κατευθύνσεις πολιτικής, μόνο οι πολιτικές για την προαγωγή της flexicurity έχουν το πλεονέκτημα να μειώνουν το κόστος εργασίας και άρα να βελτιώνουν άμεσα την ανταγωνιστικότητα, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην απορρόφηση της μακροχρόνιας ανεργίας και της ανεργίας των νέων.

Από την άλλη πλευρά όμως, στη σημερινή συγκυρία, που θέτει ως προτεραιότητα στα κράτη μέλη της Ε.Ε. τη μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων, το σκέλος της flexicurity που αφορά την ασφάλεια εγκαταλείπεται και παραμένει μόνο αυτό της ευελιξίας. Κι αυτό διότι οι περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές βάλλουν ευθέως τα συνταξιοδοτικά συστήματα και αυτά της εισοδηματικής στήριξης των ανέργων, στο όνομα της οικονομικής βιωσιμότητας και της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Ακόμα και στη Δανία, χώρα πρότυπο της «ευελιξίας με ασφάλεια», η πρόσφατη μείωση της διάρκειας καταβολής των επιδομάτων κατά ένα έτος έχει θέσει σε αμφισβήτηση αυτό το πρότυπο για το σύνολο των χωρών της Ε.Ε.

### **Αδυναμία της νέας ΕΣΑ και συμπληρωματικές κοινοτικές πρωτοβουλίες**

Όπως έχουμε προαναφέρει, η αντιστροφή της πορείας της οικονομικής ανάκαμψης στην πλειονότητα των χωρών της Ε.Ε. και της ευρωζώνης, που ξεκίνησε το β' τρίμηνο του 2011 με επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ, έχει μετατραπεί σε ύφεση από το δ' τρίμηνο του ίδιου έτους, ενώ η ανεργία βρίσκεται σε συνεχή άνοδο από τον Μάρτιο του 2011 μέχρι σήμερα. Η συντονισμένη εφαρμογή περιοριστικών δημοσιονομικών πολιτικών από τις χώρες μέλη με αλληπάλληλες αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων, υπό το παλιό και το νέο πλαίσιο ενισχυμένης οικονομικής επιτήρησης, είναι ο καθοριστικός παράγοντας αυτής της εξέλιξης. Η παραπάνω κατάσταση, σε συνδυασμό με την όξυνση της κρίσης στην περιφέρεια της ευρωζώνης και τον κίνδυνο αναγκαστικής προσφυγής των κυβερνήσεων της Ισπανίας και Ιταλίας σε χρηματοδοτική στήριξη από τους νέους κοινοτικούς θεσμούς χρηματοπιστωτικής σταθερότητας (EFSF, ESM), έχει θέσει σε αμφισβήτηση την καταλληλότητα της συνταγής της δημοσιονομικής πειθαρχίας στο να εξασφαλίσει την έξοδο της ευρωζώνης και της Ε.Ε. από την κρίση και της ΕΣΑ στο να συγκρατήσει την εκ νέου άνοδο της ανεργίας.

Δύο είναι οι κύριες κοινοτικές πρωτοβουλίες που πάρθηκαν το 2012-2013 σε αντιστάθμιση των παραπάνω αδυναμιών. Η πρώτη αποτελεί νέα δέσμη προτάσεων πολιτικής απασχόλησης για τα κράτη μέλη (Employment Package), ενώ η δεύτερη συγκεντρώνει προτάσεις πολιτικής απασχόλησης για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων (Youth Employment Guarantee). Και οι δύο πρωτοβουλίες έχουν μεσοπρόθεσμο ορίζοντα εφαρμογής.

Το Πακέτο Απασχόλησης που ανακοινώθηκε τον Απρίλιο 2012 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012α) μετατοπίζει το κέντρο βάρους της ΕΣΑ ενσωματώνοντας νέα στοιχεία, ενώ ενισχύει κάποιες από τις προηγούμενες διαστάσεις της π.χ. κινητικότητα των εργαζομένων εντός της Ε.Ε., κοινοτική εποπτεία της υλοποίησης των κατευθύνσεων της ΕΣΑ από τα κράτη μέλη. Στα νεωτερικά στοιχεία του πακέτου συγκαταλέγονται: η εστίαση των προτεινόμενων πολιτικών και μέτρων στην αύξηση της ζήτησης εργασίας και ο εντοπισμός των τομέων που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη δυναμική για τη δημιουργία θέσεων εργασίας στο μέλλον.

Καταρχήν προτείνεται η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας με τη χρήση στοχοθετημένων επιδοτήσεων ή εισφοροαπαλλαγών προς τις επιχειρήσεις για προσλήψεις ανέργων από ευάλωτες ομάδες. Σημειωτέον ότι η χρήση επιδοτήσεων και φοροαπαλλαγών για την αύξηση των προσλήψεων είχε «απονομιμοποιηθεί» από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, λόγω αμφισβητήσεων της αποτελεσματικότητάς τους στην καθαρή αύξηση της απασχόλησης και του δημοσιονομικού κόστους που συνεπάγονταν. Τώρα προτείνεται η χρηματοδότησή τους μέσω περιβαλλοντικών ή καταναλωτικών φόρων ή φόρων ακίνητης περιουσίας ισοδύναμου αποτελέσματος. Δεύτερον, προωθείται η αυτοαπασχόληση και η στήριξη των κοινωνικών και των νεοσύστατων επιχειρήσεων προώθηση της επιχειρηματικής νοοτροπίας, η μεγαλύτερη διαθεσιμότητα υπηρεσιών υποστήριξης και μικροχρηματοδότησης για νεοσύστατες επιχειρήσεις, καθώς και συστημάτων μετατροπής των επιδομάτων ανεργίας σε επιδοτήσεις για την ίδρυση επιχειρήσεων Τρίτον, επανέρχεται ο στόχος της διατήρησης των θέσεων εργασίας, που είχε εμφιλοχωρήσει ως παρέκκλιση της ΕΣΑ στο πρώτο πακέτο μέτρων του 2009 (European Commission 2009a). Προτείνονται γι' αυτό το σκοπό μέτρα (εσωτερικής) ευελιξίας της εργασίας σε επίπεδο επιχείρησης, όπως η χρήση λογαριασμών χρόνου εργασίας ή τραπεζών ωρών εργασίας, εργασιακών ρυθμίσεων μειωμένου ωραρίου και ρητρών συλλογικών συμβάσεων που επιτρέπουν κατά τόπους παρεκκλίσεις σε ορισμένες συνθήκες εργασίας. Τέταρτον, προβάλλεται η ανάγκη να γίνουν μεταρρυθμίσεις της νομοθεσίας για την προστασία της απασχόλησης, για να σταματήσει η υπερβολική χρήση άτυπων συμβάσεων και η κατάχρηση της ψευδούς αυτοαπασχόλησης που παρατηρούνται κατά τη διάρκεια της κρίσης. Πέμπτον, επιστρατεύονται οι μεταρρυθμίσεις στο σύστημα καθορισμού των μισθών ως εργαλεία αύξησης της ευελιξίας των πραγματικών μισθών με στόχο την εξέλιξή τους όχι μόνο σύμφωνα με την παραγωγικότητα της εργασίας αλλά και την ανταγωνιστική θέση των οικονομιών των κρατών μελών της Ε.Ε. Παράλληλα διευκρινίζεται ότι «είναι εφικτό να γίνουν στοχοθετημένες αυξήσεις που θα συμβάλουν στη διατήρηση της συνολικής ζήτησης, εκεί όπου οι μισθοί υστερούν σημαντικά σε σχέση με τις εξελίξεις της παραγωγικότητας της εργασίας» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012, σελ. 6). Τέλος, αναφέρονται οι τομείς με τις μεγαλύτερες δυνατότητες δημιουργίας θέσεων εργασίας, που είναι: η πράσινη οικονομία, οι τεχνολογίες πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών, η υγεία και κοινωνική φροντίδα.

Συνοπτικά, το Πακέτο Απασχόλησης αποσκοπεί στη συγκράτηση της ανόδου της ανεργίας στην παρούσα φάση της κρίσης αφενός μέσω της διατήρησης των θέσεων εργασίας και του περιορισμού των απολύσεων, αφετέρου μέσω της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας με την πα-

ροχή οικονομικών κινήτρων προς τις επιχειρήσεις. Στην πραγματικότητα, το νέο πακέτο μετατοπίζει την έμφαση των πολιτικών και μέτρων ευελιξίας της αγοράς εργασίας από την ευελιξία της απασχόλησης, στην οποία επικεντρωνόταν μέχρι τώρα η ΕΣΑ, στην ευελιξία του χρόνου και των συνθηκών εργασίας με σκοπό τη διατήρηση των υπάρχουσών θέσεων εργασίας, ενώ ταυτόχρονα επιστρατεύει τις επιδοτήσεις του μισθολογικού κόστους εργασίας και τις εισφοροαπαλλαγές ως εργαλεία δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας.

Το Δεκέμβριο 2012, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε ένα Πακέτο Απασχόλησης για τους Νέους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012β), όπου πρότεινε την υιοθέτηση από τα κράτη μέλη εγγυήσεων για τη νεολαία με χρηματοδοτική βοήθεια της Ε.Ε., τη βελτίωση της ποιότητας της επαγγελματικής κατάρτισης και την ανάπτυξη των θέσεων μαθητείας σε όλη την Ε.Ε., καθώς και την διευκόλυνση της κινητικότητας των νέων σε άλλη χώρα της Ε.Ε. για εξεύρεση θέσης εργασίας, μαθητείας ή κατάρτισης. Ως αποτέλεσμα, τον Απρίλιο 2013 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε Σύσταση προς τα κράτη μέλη της Ε.Ε. για την θέσπιση εγγυήσεων προς όλους τους νέους ηλικίας έως 25 ετών ότι θα λαμβάνουν προσφορά απασχόλησης καλής ποιότητας, συνεχούς εκπαίδευσης, μαθητείας ή κατάρτισης εντός τεσσάρων μηνών από τότε που καθίστανται άνεργοι ή εξέρχονται από την επίσημη εκπαίδευση. Πέραν των ειδικών κονδυλίων του Ε.Κ.Τ. για τη στήριξη των εγγυήσεων προς τη νεολαία, τα κράτη μέλη με περιφέρειες όπου η νεανική ανεργία ξεπερνά το 25% θα έχουν πρόσβαση σε πρόσθετους πόρους της κοινοτικής πρωτοβουλίας για τη νεολαία (Youth Employment Initiative).

Το Πακέτο Απασχόλησης για τους Νέους δίνει έμφαση στις πολιτικές προσφοράς εργασίας και της κινητικότητας, αν και η προσφορά θέσης απασχόλησης προτείνεται επίσης. Η έμφαση αυτή υπονοεί άρρητα ότι η μαθητεία/κατάρτιση είναι ένας τρόπος επωφελούς ενασχόλησης των νέων κατά την περίοδο αναμονής της οικονομικής ανάκαμψης.

## Επίλογος

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση, που μεταδόθηκε στην Ευρώπη από τις ΗΠΑ το 2008, υπέβαλε σε μεγάλη δοκιμασία την ΕΣΑ, που εντέλει αποδείχθηκε εντελώς ακατάλληλη για την αντιμετώπιση της ανεργίας που δημιούργησε η ύφεση. Οι περισσότερες χώρες της Ε.Ε. πήραν μέτρα διατήρησης της απασχόλησης που υπάγονται στις παθητικές πολιτικές αγοράς εργασίας και εφάρμοσαν επεκτατική μακροοικονομική πολιτική για να αναχαιτίσουν την συρρίκνωση της πραγματικής οικονομίας και της απασχόλησης και να αποφύγουν ένα καθοδικό φαύλο κύκλο ύφεσης μέσω της συγκράτησης της ενεργού ζήτησης. Αυτό δεν αποτελεί έκπληξη, δεδομένου ότι η ΕΣΑ ούτε αναγνώριζε ούτε ενδιαφερόταν για την κυκλική ανεργία, αλλά μόνο για τη διαρθρωτική. Οι «παρεκκλίσεις» των κρατών μελών της Ε.Ε. από την «ορθόδοξη» αντιμετώπιση της ανεργίας, που νομιμοποίησαν τα κοινοτικά όργανα με αποφάσεις τους, έσωσαν μεν την κατάσταση, αλλά ανήκουν πλέον στο παρελθόν.

Σήμερα έχουν επιστρέψει οι προ της κρίσης προτεραιότητες και λογική της ΕΣΑ, ως μέρος της νέας στρατηγική της Ε.Ε. με τίτλο «Ευρώπη 2020», που υιοθετήθηκε το 2010 σε αντικατάσταση της Στρατηγικής της Λισαβόνας που είχε θεσμοθετηθεί το 2000. Η «Ευρώπη 2020» επικυρώνει



και συμπληρώνει με διαρθρωτικές πολιτικές και μέτρα τις αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων για τη «νέα οικονομική διακυβέρνηση» και την αυστηροποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας, που υποσκάπτουν τις προοπτικές οικονομικής ανάκαμψης και απορρόφησης της ανεργίας στις χώρες της Ε.Ε. Το πρόσφατο Σύμφωνο για το Ευρώ ήρθε να ενισχύσει τις κατευθύνσεις και επιλογές της «Ευρώπης 2020» και να αυξήσει την επιτήρηση των κρατών μελών της Ε.Ε. για το σκέλος της ΕΣΑ που αφορά την flexicurity. Προσέθεσε μάλιστα τις μεταρρυθμίσεις στο σύστημα διαμόρφωσης των μισθών στο οπλοστάσιο των μέτρων αύξησης της απασχόλησης μέσω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας.

Οι περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές που ξεκίνησαν το 2010 από ένα μικρό αριθμό ευρωπαϊκών χωρών και βαθμιαία επεκτάθηκαν σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. επιφέρουν μειώσεις κοινωνικών δαπανών και μικρές ή μεγαλύτερες αλλαγές στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, που συρρικνώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων και των πολιτών. Τα συνταξιοδοτικά συστήματα και τα επιδόματα ανεργίας υφίστανται στις μεγαλύτερες πιέσεις. Ως αποτέλεσμα, η flexicurity – κεντρική έννοια της ΕΣΑ από τη γένεσή της – τείνει να καταστεί κενή νοήματος, σε μία συγκυρία ενίσχυσης της μονεταριστικής και νεοφιλελεύθερης ηγεμονίας και θεαματικής αύξησης της εργασιακής ανασφάλειας στην Ε.Ε.

Η εκ νέου άνοδος της ανεργίας από τον Μάρτιο του 2011 και η επανεμφάνιση ύφεσης το δ' τρίμηνο του 2011 στις περισσότερες οικονομίες της Ε.Ε. σήμαναν νέο συναγερμό στα κοινοτικά επιτελεία, φέρνοντας τα αντιμέτωπα με τις αδυναμίες της νέας ΕΣΑ, στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Όπως η παλιά, έτσι και η νέα ΕΣΑ αναγνωρίζει μόνο τη διαρθρωτική ανεργία ως πρόβλημα, αδιαφορώντας για τις συνέπειες της ύφεσης στην απασχόληση. Γι' αυτό και τα πακέτα προτάσεων για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών της Ε.Ε., που υιοθέτησαν τα κοινοτικά όργανα το 2012-2013, έχουν ως κύριους άξονες: α) οικονομικά κίνητρα για την αύξηση της ζήτησης εργασίας και την προώθηση της αυτοαπασχόλησης και της επιχειρηματικότητας β) μέτρα ευελιξίας του χρόνου και των συμβάσεων εργασίας με σκοπό τη διατήρηση των θέσεων εργασίας από τις επιχειρήσεις και γ) την προώθηση της μαθητείας, της κατάρτισης και της κινητικότητας εντός Ε.Ε. για τους νέους. Αυτές οι πρωτοβουλίες αποτελούν έμμεσες παραδοχές της αποτυχίας της ΕΣΑ να αποτελέσει το αντίβαρο της υφεσιακής οικονομικής πολιτικής που ασκείται ταυτόχρονα σε όλες τις χώρες της ευρωζώνης και εκτός αυτής. Ωστόσο, η ανεργία που τροφοδοτείται από πολιτικές διαρκούς συμπίεσης της εγχώριας ζήτησης δεν αντιμετωπίζεται με πολιτικές επιδότησης του κόστους εργασίας αλλά με αλλαγή του μίγματος οικονομικής πολιτικής. Αυτό ισχύει ακόμα περισσότερο για τις χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης όπου η ανεργία έχει λάβει δραματικές διαστάσεις και η ύφεση παρατείνεται, με την Ελλάδα, την Ισπανία, την Πορτογαλία και την Κύπρο να βρίσκονται στη χειρότερη θέση.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2000), *Ατζέντα Κοινωνικής Πολιτικής*, COM(2000), 379 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), *Ευρώπη 2020. Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, COM(2010) 2020 τελικό, Βρυξέλλες 3.3.2010.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), *Επίσημα Επισκόπηση της Ανάπτυξης 2011*, COM(2011) 11 final, Βρυξέλλες 12.1.2011.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012α), *Στοχεύοντας σε μία ανάκαμψη με άφθονες θέσεις απασχόλησης*, COM(2012) 173 final, Βρυξέλλες, 18.4.2012.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012β), *Πρόταση για Σύσταση του Συμβουλίου για τη θέσπιση εγγυήσεων για τη νεολαία*, COM(2012) 729 τελικό.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2011), *Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 24<sup>ης</sup>/25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2011*, EUCO 10/11, Βρυξέλλες 25 Μαρτίου 2011.
- Καραμεσίνη Μ. (2005), *Η πολιτική απασχόλησης ως πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*, στο Μ. Καραμεσίνη και Γ. Κουζής (επιμ.), *Πολιτική απασχόλησης: πεδίο σύζευξης της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής*, Αθήνα: ΚΕΚΜΟΚΟΠ/ Gutenberg.
- Καραμεσίνη Μ. (2011), *Η πολιτική απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.) *Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος Θ. (2001), *Υπερεθνικές κοινωνικές πολιτικές την εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα: Κριτική.
- Σωτηρόπουλος Δ. (2010), *Ευκαιρίες και προβλήματα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής: η ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης και η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού*, στο Μ. Πετμεζίδου (επιμ.) *Κοινωνική μεταρρύθμιση και αλλαγές στο μείγμα δημοσίου-ιδιωτικού στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής*, Πρακτικά του 3ου Διεθνούς Συνεδρίου της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα. 2010, σελ. 133-152.

### Ξενόγλωσση

- Ashiabor D. (2005), *The European Employment Strategy. Labour Market Regulation and New Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, COM(2007) 359 final.
- European Commission (2008), *A European Economic Recovery Plan*, COM(2008) 800 final.
- European Commission (2009a), *A Shared Commitment for Employment*, COM(2009) 257 final.
- European Commission (2009b), *Recovering from the crisis. 27 ways of tackling the employment challenge*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2010), *Public finances in EMU 2010*, European Economy 4/2010, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Kok W. (Report of the Employment Task Force chaired by) (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Brussels: European Commission.
- Math A. (2010), 'La généralisation à tous les pays des plans d'austerité: une rigueur budgétaire très inégale', in *Chronique Internationale de l'IRES*, no 127.
- Tcherneva P. (2008), Keynes's Approach to Full Employment: Aggregate or Targeted Demand?, *Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper No 542.
- Watt A. (2004), «Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?» *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 10, No 2, pp. 117-137.

# Portuguese and Greek Experiences with Guaranteed Minimum Income (GMI) in Comparative Perspective

**dr Varvara Lalioti [dphil (oxon)]**

*Freelance Researcher email: blalioti@gmail.com*

## Abstract

Portugal and Greece have divergent histories with regard to Guaranteed Minimum Income (GMI), arguably the principal difference in the two countries' evolutions of social assistance in recent decades. Neither had a GMI when EEC common criteria on sufficient resources and social assistance were issued in 1992. Portugal introduced a pilot programme in 1996 that went operational in 1997. Greece is among only a few European countries never to experiment with GMI. Only recently (in 2012) was a decision reached to launch a pilot GMI scheme, with implementation still forthcoming.

An account for the different Portuguese and Greek GMI experiences emphasizes the importance of actors such as political parties and trade unions. This actor-centred approach argues that the Portuguese GMI success is attributable to a coalition among key domestic policy actors, while ambivalent and fragmented attitudes among Greek policy actors hindered institution. The recent decision for a GMI pilot in Greece should be viewed as a product of the severe economic crisis and state debt obligations that leave little space for ambivalence.

## Introduction

Guaranteed Minimum Income (GMI) belongs to the third generation of social assistance schemes, distinguished by the combination of monetary with social insertion measures. As a safety net, GMI aims to ensure individuals' survival despite economic or social breakdown (Alcock, Erskine and May, 2002: 15 and 220), and serves as a measure of a society's progress towards social citizenship (Benassi, 2002).

Up to the mid-1990s Portugal and Greece, representative cases of a 'southern European' welfare state or regime<sup>1</sup>, both lacked a GMI. This soon changed: Portugal introduced a pilot

---

1. See e.g. Leibfried (1992), Ferrera (1996), Katrougalos (1996), Andreotti et al.(2001), Amable (2003), Hall and Gingerich (2004).

GMI programme in 1996 that became fully operational in 1997, whilst until 2012 Greece was one of a very few European countries never to have legislated such a scheme. The following explores possible reasons behind the comparatively early and long-lived Portuguese GMI, as against the long-standing ‘failure’ of the Greek state to establish one.

Notable studies on GMI for the two countries often underscore the salience and particularities of national political agendas and discourses. They include, for Portugal, contributions by Branco (2001), Carlos Rodrigues (2004 and 2011), Eduardo Rodrigues (2006), and Adão (2009); and, for Greece, Matsaganis (2004 and 2013), Matsaganis and Levendi (2012), and the collective 2013 study of the Greek National Institute of Labour and Human Resources.

Comparative approaches are more rare. Among them are a joint article on anti-poverty policies in southern Europe by Matsaganis et al. (2003), a volume on welfare state reform in southern Europe edited by Ferrera (2005), and, more recently, Adão (2009: 196-206), who points to the convergence of Portugal’s reform agenda with the EEC policy strategy on social assistance, and to the absence of such a convergence in Greece as the key factors behind the ‘success’ of the Portuguese as against the Greek GMI experiences.

Here we focus most on how governmental actors stand on GMI, while also acknowledging that the action of other key policy actors, such as trade union confederations, can affect relevant policy outcomes. GMI beneficiaries, often extreme outsiders with limited political representation, are forced to rely on such actors to promote their interests (Huber and Stephens, 2001: 18).

In Portugal, the relatively stable party system that emerged in the post-Revolution years includes the Social Democratic Party (Partido Social Democrata, PSD), the Socialist Party (Partido Socialista, PS) and the Portuguese Communist Party (Partido Comunista Português, PCP) as major policy actors in the country’s political scene (Freire, 2005: 21-22). The main trade union confederations are the General Confederation of the Portuguese Workers (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses, CGTP) and the General Union of Workers (União Geral de Trabalhadores, UGT)<sup>2</sup>.

In Greece, a party system of polarized pluralism gave way after 1981 to a predominantly two-party system. The pivotal domestic actors have included the Panhellenic Socialist Movement (Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα, ΠΑΣΟΚ, PASOK), New Democracy (Νέα Δημοκρατία, ΝΔ, ND), and the Greek Communist Party (Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος, ΚΚΕ) (Pappas, 2003); as well as trade union confederations such as the General Confederation of Greek Workers (Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος, ΓΣΕΕ, GSEE)<sup>3</sup>.

We assume the attitudes of policy actors towards GMI reflect the internal dynamics of given time periods in specific national context (Sotiropoulos, 2005: 288). Exogenous influences on domestic political agendas, such as those exemplified by ‘soft-law’ instruments like the 1992 EEC Recommendation on common criteria concerning sufficient resources and social assistance, are mild; these depend for implementation on the discretion and thus the interests and ideological preferences of domestic policy actors.

The following draws on interviews<sup>4</sup>, parliamentary archives and secondary sources. It is

---

2. This information draws on data from the European Trade Union Institute.

3. See note 2.

4. Between 2010 and 2012, 22 interviews were conducted in person (in Lisbon and Athens), via Skype or by e-mail, at the discretion of the interviewees and in accordance with their preferences.

argued that the existence and persistence of a pro-GMI coalition among domestic policy actors made the Portuguese GMI a relatively timely and durable policy innovation. By contrast, the inconsistent and segmented attitudes of policy actors in Greece set up obstacles to the scheme's institution.

The next two sections discuss the Portuguese and then the Greek GMI experiences. The concluding section synthesizes the main lessons to be learned from this analysis.

## **A Portuguese Success Story<sup>5</sup>**

### ***A New Game in Town***

The 1990s opened for Portugal with the PSD's electoral triumph in the October 1991 elections with 50.6 percent of the vote nationwide (135 seats), compared to the second-place PS, which received only 29.14 percent of the vote (72 seats)<sup>6</sup>. The centre-right's victory came in a period marked by the increased salience of Europeanization processes, and these were inter alia expressed in the 92/441/EEC Recommendation that urged EEC member-states to establish a GMI.

In the Portuguese case the EEC Recommendation was of special importance, at least symbolically: it was shaped by principles agreed in June 1992, when Portugal held the EEC Presidency. The same PSD government that presided over the Council of Ministers who approved the Recommendation, however, had no intention of establishing such a scheme in Portugal.

Among the explanations advanced for this inconsistency are that the scheme's dossier was inherited from earlier EEC presidencies (Adão, 2009: 74). Among the reasons for the PSD's decision not to establish a national GMI as given by José Albino Silva Peneda, Minister of Employment and Social Security at the time of Portugal's EEC presidency (interview with author), he pointed to EEC Recommendations not being enforceable by law, and to severe budgetary constraints. The first of these claims was falsified a few years later, however, when the Socialists institutionalized a GMI. Likewise, as of 1992 no study had evaluated the potential costs of GMI, leaving the second claim unfounded (Luísa Guimarães, former Vice-President of the Board's Institute for Social Security, interview).

The PSD's decision not to make GMI an issue of the domestic political agenda conforms with the party's profile: increasingly distant from the social democratic identity its name implies (Freire, 2005 and 2010), the PSD's 1992 electoral programme made it clear that the state should avoid the temptation to provide too much to citizens, and instead prioritize initiatives by private entities (PSD, 1992: 16-18 and 30-31).

By not activating the process that would lead to the establishment of a GMI, nonetheless,

---

5. Writing on the Portuguese GMI story owes a lot to the invaluable help and generosity of Pedro Adão and Francisco Branco, who offered me inestimable advice and material on the research topic. My work builds on their work, to which I hope to have made a useful addition.

6. The data is from the Historical Archive of Parliamentary Election Results (Assembly of the Republic).

the centre-right gave the opposition political capital that it might otherwise not have enjoyed (Branco, 2001: 129-130; Adão, 2009: 82). Now the PCP and especially the PS had the ball, and they would take the best possible position for playing the game. Trade union confederations, along with religious organizations, were also willing to offer support.

### ***Counting Friends and Enemies***

Between 1993 and 1995 the Socialists and the Communists secured for themselves a central role in the GMI debate. Milestones included the parliamentary discussion of the bills 309/VI (March 1994) and 385/VI (May 1994), prepared by the PCP and the PS respectively (Journal of the Assembly of the Republic, 1994a and b). Both invoked the need to conform to the 1992 EEC Recommendation, and still more to compensate for weakening family structures and growing poverty<sup>7</sup>. The timing of these debates, however, in the year before the 1995 general elections, suggests that Europeanization processes and poverty may not have been the only factors that shaped PCP and PS attitudes.

The proposal to establish a GMI was compatible with the ideological profiles of both parties. The PCP's Constitution described the Communists as following the ideas, gains, and historic achievements of the 'April Revolution' (PCP, 2010). Against this ideological background, GMI was considered a tool to help secure better living conditions for all Portuguese citizens, and the scheme proposed was more 'universalist' than that proposed by the PS shortly afterwards<sup>8</sup>. Furthermore, for the traditionally anti-European PCP, with its electoral results declining, this period coincided with attempts to gain greater legitimacy by building bridges with the PS and abandoning Marxist orthodoxy (Bosco, 2001: 351; Costa Lobo, 2006: 9) and the principle that social assistance policies 'destroy the class conscience of the proletariat in an incurable way' (Rühle, 1939).

After years of exclusion from power, on the other hand, the PS saw the GMI as an opportunity to affirm its commitment to protecting low-income groups and to catch up with the European social model (Adão, 2009: 75 and 82). For the Portuguese party most strongly linked with European institutions (Guimarães, interview; also Costa Lobo and Magalhães, 2001: 26), the GMI proposal also conformed to the party's increasing ideological de-Marxification since 1986 (Magone, 2005: 506).

These two parties knew they could count on the mobilization capacity and support of allies, both traditional and more recent. Among their traditional allies were the two major union confederations, which enjoyed strong links with both parties. The UGT and the CGTP had already adopted a pro-GMI position (USS/CGTP-In, 1994; also Branco, 2001: 124).

The unions pursued this course in the expectation that GMI would be less a neo-charity social assistance scheme and more of a programme stressing social inclusion, in harmony with the labour movement's permanent demand for protection of the right to employment (Paulo Pedroso, former President of the National GMI Commission, and former Secretary of State

---

7. Journal of the Assembly of the Republic, 1994a: 1747, 1749 and 1751; Journal of the Assembly of the Republic, 1994b: 2474-2489; Branco, 2001: 129-130.

8. Journal of the Assembly of the Republic, 1994a: 1746-1768 (on the PCP proposal); Journal of the Assembly of the Republic, 1994b: 2474-2489 (on the PS proposal).

of Employment and Professional Training, interview). If the unions, moreover, always strived for a society that does not need schemes of this kind, they were nonetheless fully aware of the Portuguese socioeconomic reality and acknowledged that a GMI was vital for mitigating conditions of extreme poverty in the short-term (João Proença, General Secretary of the UGT, interview; also CGTP-In, 1996 and 1998; UGT, 1998: 9-10).

Especially for the PS, which was less opposed to privatization, more recent allies were found in religious organizations such as *Cáritas Portuguesa* and the *Misericórdias*. Their commitment to solidarity accounts for their pro-GMI attitudes (Eugénio Fonseca, President of *Cáritas Portuguesa* and representative of the Private Institutions of Solidarity [Instituições Particulares de Solidariedade, IPSS] in the National Commission for Minimum Income, interview).

Against this backdrop, the Socialists' GMI proposal in particular stressed the need to involve a broad range of policy actors long active in the fight against poverty in the scheme's design and implementation. It was anticipated that they would contribute to the scheme's efficiency (Journal of the Assembly of the Republic, 1994a: 1759 and 1994b: 2477). Due to the salience of the principle of subsidiarity in the Portuguese welfare state, moreover, the support and involvement of such actors would increase the legitimacy of the scheme and associated government actions, facilitating the GMI's entrenchment in Portuguese society and culture (Adão, 2009: 66).

The Socialists' decision to mobilize policy actors influential in the field of social assistance for the sake of GMI contrasted with the PSD's 'autistic' style, particularly of its leader Cavaco Silva (Lisi, 2006: 61-62). Between 1992 and 1994, the PS leader, António Guterres, had already asked for the support of civil society actors to bring about what he called a 'legislative contract', i.e. an election programme that emphasized genuine partnerships between state and civil society (Stock and Magone, 1996; Magone, 2005: 509).

Negative experiences of coalitions with the centre-right and a lack of partners on the left forced the PS to stand alone in the forthcoming elections (Lisi, 2006: 61-62). In these circumstances, like Britain's New Labour, whose 'Third Way' pragmatism he largely emulated, Guterres was building a new majority to put an end to the centre-right's long reign (Magone, 2005: 508-509). The GMI proposal might thus also be viewed as an attempt to broaden the party's support base.

Although the PCP and PS proposals failed to obtain a majority vote in the legislature, the two parliamentary debates put GMI squarely on the political agenda. GMI became a central part of the electoral campaign and a top issue in the media. Members of union confederations, especially the UGT, and representatives of religious organizations expressed their support for a GMI on television. In the press and in all his debates with Cavaco Silva, Guterres underlined the need for a GMI (Pedroso, interview).

He would soon keep his promise.



## ***A Promise Kept: The Establishment of a GMI and the Strengthening of a Pro-GMI***

### ***Coalition***

The Socialists won the October 1995 elections with 43.93 percent of the national vote and 112 seats against the PSD's 34.02 percent and 88 seats<sup>9</sup>. A few months later, the PS started the process of institutionalizing a national GMI. In the relevant parliamentary debate (May 1996), Ferro Rodrigues, the new Minister of Employment and Solidarity, referred to the Socialists' aim to reinforce the support base of the scheme and secure its entrenchment within Portuguese society (Journal of the Assembly of the Republic, 1996a: 2214). Representatives of key policy actors, such as the trade unions and the religious organizations, participated in drafting the 1996 GMI bill advanced by the PS (25/VII), which effected the scheme's institutionalization (Fonseca, interview; also Journal of the Assembly of the Republic, 1996a: 22<sup>14</sup>; Branco, 2001: 139 and 142-143).

The monetary component of the Rendimento Mínimo Garantido (RMG) (Law 19A/1996) bridged the difference between a family's income and the social pension<sup>10</sup>, and was combined with a social integration programme (Rodrigues, 2004: 5 and Rodrigues, 2006: 179). RMG was introduced on a one-year experimental basis at the insistence of Paulo Pedroso, then Secretary of State for Employment and Training (Pedroso, interview). This decision partly reveals, once again, the priority the Socialists gave to enforcing and consolidating partnerships with other actors. The PS government reckoned that time was needed to get them more involved in building a national network of support for the scheme's social inclusion component (Pedroso, interview; also Melícias and Pedroso, 1997: 101; Rodrigues, 2006: 184).

It was not long before the Socialists further demonstrated their commitment to partnerships with influential policy actors in the cause of advancing the newly established scheme.

### ***United We Stand, Divided We Fall***

The experimentation period was shorter than expected, an outcome which Pedroso (interview) attributes to the existence of a very broad consensus behind the scheme in Portuguese society. In less than a year, more than 3,500 territorial actors (local governments), along with non-governmental organizations and local charities, submitted applications expressing their interest in participating in the RMG programme. Social solidarity proved to be particularly strong: in 146 local RMG projects, the actors/organizations involved totalled 475 municipalities, 119 IPSS, 74 Misericórdias, two Mutual Aid Societies, seven business associations, two union confederations, and 107 other entities aimed at the promotion of social purposes (Melícias and Pedroso, 1997: 13, cited in Rodrigues, 2006: 184).

To enforce linkages between these actors, the government proceeded to create a National GMI Commission and local monitoring commissions (Pedroso, 1998: 8). Although the financing of the RMG that came into force in July 1997 (Decree-Law 196/1997) was a governmental responsibility, organizations such as *Cáritas Portuguesa*, CGTP, and UGT were asked to collaborate in these commissions together with entities representing the government

---

9. See note 6.

10. At that point 22,900 escudos, whereas the minimum salary was 58,900 escudos.

and territorial actors. In this context, trade unions, for instance, provided the National GMI Commission with information about the working poor (Proença, interview).

In addition to the government's effort to consolidate and expand the pro-GMI coalition via formal state structures such as the aforementioned Commission, increasingly decentralized entities emerged that played a pivotal role in the RMG accompanying services. Examples were, at the parish level, the Social Commissions (Comissões Sociais de Freguesia), and Local Councils of Social Action (Conselhos Locais de Acção Social). Municipalities and religious organizations were, once again, represented in these commissions and councils (Guimarães, interview).

Just a few months later, a poll conducted by a team evaluating the RMG's experimental phase corroborated its wide acceptance within Portuguese society: 92.8 percent of respondents<sup>11</sup> considered the RMG a scheme that was needed in Portugal (Capucha et al., 1998: 201-202; Adão, 2009: 91). Another indicator of the scheme's popularity was that by assuming the scheme's paternity, Ferro Rodrigues became one of the most popular ministers (Inácio, 2004). Against this backdrop, the PSD softened its attitude towards the scheme and publicly admitted its utility (Público, 1999: 7).

The following years signalled, nevertheless, the beginning of a new period for the GMI in Portugal, one that continues today (Guimarães and Pedroso, interviews).

### ***The Post-2000 GMI Experience: Change, Change Again, but Also Survival***

In early 2000 the Court of Auditors conducted a review that confirmed the existence of irregularities in the scheme's implementation, and the weakness of its social integration component (Court of Auditors, 2000). The latter was supposed to facilitate beneficiaries' access to the labour market via participation in vocational training and community work programmes (Rodrigues, 2004: 4). After the broadening and consolidation of the pro-GMI consensus among a series of key policy actors/organizations, the years after the 2000 audit would be marked by a debate on the need to redesign the scheme.

Criticisms were expressed not only by those who had opposed GMI in the first place, but also by actors favourable to the scheme, who asked for changes to increase its efficiency. The unions' criticisms focused mainly on the RMG's role in reinforcing privatization through the instrumentality of the IPSS, and on the RMG's social integration component. The former reflected the CGTP's firm anti-capitalist ideology, contrasting with the UGT, which had been more receptive to the notion of a socialist 'third way' (Estanque, 2009).

Both the CGTP and the UGT unsurprisingly agreed on the need to reinforce the scheme's social integration component. Labour market integration is a traditional labour movement concern (Cristovam, 1999: 5-6). Religious organizations such as Cáritas Portuguesa, on the other hand, indicated that the RMG had to be provided in accordance with looser residence criteria to cover immigrants (Público, 2002); and stressed the need for the RMG monitoring mechanisms to become more efficient (Fonseca, interview).

In a context marked by the scheme's broad acceptance by Portuguese society and

---

11. Slightly more than 1,000 people.

acknowledgments from RMG beneficiaries themselves of the crucial role a pro-GMI coalition played in their experience (Rodrigues, 2006: 495), reform was the only alternative. The centre-right coalition government of PSD and CDS-PP (Democratic and Social Centre-People's Party, Centro Democrático e Social-Partido Popular) that emerged under Durão Barroso after the March 2002 elections, in which the two parties combined for 49.84 percent of the national vote (119 seats) as against 38.6 percent (96 seats) for the PS<sup>12</sup>, advocated a change in the scheme's philosophy that would strengthen the RMG's social integration component (Peneda, interview; also Journal of the Assembly of the Republic, 2002: 16). To stress activation measures, the government furthermore altered the programme's name to 'Social Integration Income' (Rendimento Social de Inserção, RSI) (Law 13/2003).

The RSI introduced inter alia stricter eligibility rules, a lower ceiling for complementary benefits, and regulations to control fraud. Whilst the scheme's monetary component topped up household income so it would reach the non-contributory pension level (Rodrigues, 2011: 3), the RSI also included support programmes for beneficiaries in policy areas such as housing, health and education.

Further modifications have since been made. In the shadow of the public debt crisis, the PS government of José Socrates and the succeeding PSD and CDS-PP coalition government of Pedro Coelho implemented a series of changes that included the abolition of some supplementary benefits connected with the scheme and the decrease of its monetary component<sup>13</sup> (Decree-Law 70/2010; Administrative Act 257/2012; Decree-Law 133/2012; Decree-Law 221/2012; Decree-Law 13/2013; also Institute of Social Security, 2013).

The fundamental point, nonetheless, is that the scheme survived all criticism and changes. The RMG/RSI has resulted, moreover, in substantial improvements in measures of poverty intensity and severity (Rodrigues, 2004), as well as in the housing, health and education of beneficiaries (Rodrigues, 2006: 191), who in November 2013 equalled to approximately 235,000<sup>14</sup>.

Overall, the story of the RMG/RSI in Portugal is one of success, and largely explainable by the existence and further enforcement of a pro-GMI coalition of domestic policy actors within the context of a broad consensus on the scheme.

## The Curious Case of the Greek GMI

### *The Road to Stalemate No.1*

In stark contrast to the Portuguese GMI experience, the relevant debate in Greece was marked among the key policy actors by a more rhetorical or at best fragmented interest, resulting in a long-lived inertia. In 1998, Georgios Sourlas, a deputy from the centre-right party of ND became the first to submit a parliamentary motion for a guaranteed minimum income mechanism. The

---

12. See note 6.

13. The amount varies depending on the composition of the family and the household income.

14. Data from the Ministry of Solidarity, Employment and Social Security.

motion was presented as a necessity of conforming with the 1992 EEC Recommendation and of reducing the high poverty rate (Sourlas, interview; also Parliamentary Proceedings, 1998b).

In order to move the social conservatives within Sourlas' own party, the motion's introductory report described poverty as disastrous for the central cell of the Greek nation, defined as the family. For the sake of the family, the proposed scheme combined a monetary allowance with in-kind benefits, and not with the social insertion measures of a 'traditional' GMI programme.

Sourlas (interview) represented ND's social/populist right wing. He considers Panayotis Kanellopoulos, a prominent centre-right politician who believed in combining a liberal model of development with social-democratic principles, as his mentor. The timing of the Sourlas bill, exactly one day after the Standing Parliamentary Committee on Social Affairs had approved a draft law for a national system of social care (Parliamentary Proceedings, 1998a), is also remarkable. Regardless, however, of whether the initiative can be explained by Sourlas' ideological preferences or other interests, the motion forced political parties to take a stance on a guaranteed minimum income mechanism. The 1998 parliamentary debate on the latter occurred among ND, PASOK, Synaspismos and KKE, which at that point commanded 108, 162, 10 and 11 parliamentary seats, respectively<sup>15</sup>.

The main argument used by the overwhelming majority of ND deputies to avoid supporting Sourlas' motion was that the proposed mechanism would benefit an increasing number of immigrants at the expense of the Greeks in real need (Sourlas, interview). In an effort to convince ND deputies to support it, the motion's final version actually favoured an 'ethnicity-based selectivity'<sup>16</sup>, stipulating that beneficiaries would only be Greek citizens.

The ensuing parliamentary discussion (July 1999) is indicative of the minimal interest among the Greek political parties toward establishing a guaranteed minimum income mechanism (Parliamentary Proceedings, 1999: 489-510). The representative of PASOK, MP Evangelos Vlassopoulos, argued *inter alia* that the motion exaggerated the extent of poverty in Greek society (Parliamentary Proceedings, 1999: 492-494). On behalf of the 'Coalition of the Left and Progress' (Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, Synaspismos), Styliani Alfieri underscored that the proposal wrongly discriminated between the middle class and the neo-poor, and that it contributed to the one-dimensional development of 'allowance policies' (Parliamentary Proceedings, 1999: 496-497).

The KKE, at that point the strongest party of the traditional left in Greece, likewise opposed the motion, on the ground that the solution to poverty lay in securing the right to employment, not in policies distracting the poor from the class struggle necessary to combat marginalization (Parliamentary Proceedings, 1999: 495). KKE's position was thus strikingly different from that of the PCP in Portugal; a differentiation reflecting how the traditionally anti-European KKE has remained an orthodox Communist party, closely bound to Marxism, unlike other southern European Communist parties, which have become more ideologically flexible (Bosco, 2001: 330 and 341).

Unsurprisingly, Sourlas' motion was voted down without need of a roll call. The speaker of

---

15. The data is from the Greek Ministry of Interior.

16. See Matsaganis, 2011: 210-211 and 223 on the constraints posed by migration and racist views to social protection.

the Parliament asked those in favour to stand, then announced that there were too few to pass the proposal (Parliamentary Proceedings, 1999: 509). Thus, the parliamentary proceedings do not tell us even how many ND deputies eventually supported the proposal.

This was the situation on the eve of the April 2000 elections, when PASOK put GMI back on the political agenda despite the fact that intra-party workshops revealed no clear tendency for or against the scheme's introduction<sup>17</sup>. This effort would ultimately result in a second stalemate.

### ***The Road to Stalemate No.2***

After the Socialists' election victory with 43.79 percent of the national vote, just ahead of the second-place ND with 42.74 percent<sup>18</sup>, the Minister of Employment and Social Insurance, Tasos Giannitsis (interview) formed a group of experts to discuss anti-poverty measures, GMI included. The scheme's establishment conformed with the new prime minister's profile as a modernizer of the state apparatus and as a statesman capable of resolving social antagonisms in accordance with European principles (Simitis, 1989 and 1990). Nevertheless, the group abandoned the idea of a GMI. A central argument was that the causes of poverty differed for different population groups, so that the scheme would be inadequate to combat them (Ministry of Labour and Social Security, 2001: 7-19). They instead proposed an increase in interventions focused on selected groups, a strategy the government adopted.

To Matsaganis' claim (2004: 20) that the abandonment of the GMI proposal was due to fears of the scheme's financial repercussions at a time when the country's integration into the European Monetary Union (EMU) was the main policy objective, Giannitsis (Interview) adds three more reasons: first, that the government had opted for measures, such as an increase in the pension provided by the Agricultural Insurance Organization (Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων, ΟΓΑ, OGA), that, along with the minimum pension, could be regarded as functional equivalents to a GMI. Second, the Ministry of Economy and Finance and its Minister, Nikos Christodoulakis, opposed a GMI. The Ministry, specifically its tax agency, would have to perform many of the procedures connected with its introduction, while receiving little credit for a scheme that another Ministry would design and announce. The economy and finance ministry instead favoured a "Milton Friedman" type of GMI, i.e. a negative income tax system, in which individuals earning a certain income level would pay no taxes. Third, Giannitsis (interview) underscores the existence of an environment hostile to the scheme, because of the unions' fierce reaction to the government's stated intent to reform the social insurance system.

Is Giannitsis right about the latter? The official journal of the union confederation GSEE, 'Update' (Ενημέρωση) mentioned GMI as 'a tool for the fight against poverty' (Update, 2003: 12). If not openly hostile, however, the trade union leadership was hesitant about the prospect of establishing the scheme: even prominent labour movement cadres who did not oppose GMI feared that it would lead to the open contestation and subsequent abolition of the national

---

17. Information based on the interview with Christos Polyzogopoulos, former president of the General Confederation of Greek Workers (Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος, ΓΣΕΕ, GSEE).

18. See note 15.

minimum wage, and a decrease of the minimum pension (Polyzogopoulos, interview; Savvas Rombolis, the research director of the GSEE Institute of Labour, interview).

A set of complementary reasons arguably explain this attitude. An institutionalized GMI might shrink the slice of the pie going to 'insiders', thus reducing their incentive to welcome the scheme. In contrast, very strong forces were ready to defend accumulated privileges and existing inequalities. As a high-profile Greek economist, who prefers to remain anonymous, argues (Anonymous, interview), trade union confederations in Greece are particularly reluctant about policy initiatives that will secure the rights of the lowest socioeconomic strata. As he explains, the confederations largely represent the interests of the most privileged employees, i.e. the staff of the public sector and public utility organizations. Therefore, they are not particularly solidaristic (also Matsaganis, 2011: 41-42 and 80-81).

The GMI debate reinforced cleavages in the ruling party. In December 2000, Theodoros Tsoukatos, an associate of Prime Minister Kostas Simitis whose relationship with the latter had been deteriorating (To Vima, 2008), advanced a bill signed by 52 of PASOK's 158 deputies favouring introduction of a GMI. At a time when the government had opted for alternative policies, Simitis saw the proposal as a vengeful act of internal opposition (Ethnos on Sunday, 2000). Tsoukatos' proposal was never discussed.

After a one-month break the discussion within PASOK on the possibility of establishing a GMI began again, and continued for a few more months (Polyzogopoulos, interview). The governing party's intentions were still unclear, however (also Matsaganis, 2004: 22). Indicative of the Socialists' inconsistency on the issue was that among those who supported Tsoukatos' proposal was Vlassopoulos, the same MP who presented PASOK's objections to Sourlas' 1998 motion<sup>19</sup>.

In July 2003, the authors of the 'National Action Plan for Social Inclusion, 2003-05' once again rejected the GMI option (Ministry of Labour and Social Security, 2003: 30-32). Similarly, rumours of a governmental intention to establish a GMI on the eve of the 2004 elections were soon falsified in practice (Matsaganis, 2004: 23).

PASOK was not the only political party with an ambivalent attitude towards the issue, however. In an effort to build a 'social-friendly' profile, as opposed to the neo-liberal profile of the earlier ND government under Konstantinos Mitsotakis (Papadokostopoulos, 2007), ND's leader Kostas Karamanlis flirted for several years with the GMI prospect, both while in opposition and in government (Matsaganis, 2004: 22-25; Tsouparopoulos and Triantafyllou, 2006). Partly because of internal opposition to the scheme within ND, and partly because of the political cost linked to the possibility of abolishing a large number of welfare benefits for the sake of a GMI, ND abandoned the idea (Sourlas, interview).

In fact, Synaspismos, at that point the weaker leftist parliamentary party, was the only party to submit bills for a GMI<sup>20</sup>. The first (in 2002) was never discussed; it had been advanced after the statutory deadline for parliamentary debate. The second (in 2005) was blocked from a vote on grounds that the Constitution (Article 73, Paragraph 3) permits no legislation to be passed that would cause a significant budget increase (Parliamentary Proceedings, 2005a and 2005b).

---

19. This information draws on a media report issued by Sourlas' political office (29 July 1999).

20. This paragraph draws on the interview with Giannis Dragasakis, MP of Synaspismos.

As Dragasakis argues (interview), Synaspismos opted for a more ‘conservative’ GMI, having in mind the examples of Portugal and Italy rather than the Scandinavian experience. He asserts this choice was largely due to the ambivalent (or even hostile) views within PASOK and ND, and the lack of a social movement to support Synaspismos’ proposal, again in contrast to the Portuguese GMI experience.

Dragasakis (interview) admits that there was confusion over the GMI concept even within Synaspismos, largely attributable to the fact that the neo-liberal Milton Friedman was among the very first to have spoken in the scheme’s favour, albeit in the form of a ‘negative income tax’. Furthermore, Dragasakis underscores that whenever Synaspismos’ GMI proposals were presented to broader audiences, participants always ended up asking questions concerning their own financial and social problems rather than about the proposed scheme.

Although no vote followed the discussion of the 2005 motion, the relevant debate is telling. ND’s ‘official’ position was against establishing a GMI, with only a few ND deputies expressing views in favour (Parliamentary Proceedings, 2005b: 2152, 2155, 2162 and 2164). PASOK’s stance was also far from unanimous. Tonia Antoniou, in her presentation of PASOK’s ‘official’ position, accepted the need for a GMI (Parliamentary Proceedings, 2005b: 2171). High-profile party members such as Nikos Christodoulakis, however, claimed that the Simitis governments’ social assistance policy initiatives already corresponded, in practice, to an institutionalization of GMI, and that the proposal might lead to the retrenchment of purchasing power among the financially weak (Parliamentary Proceedings, 2005b: 2167-2168).

Finally, KKE remained loyal to its stand against GMI as a manifestation of the political system’s inability to secure citizens’ rights to employment, arguing that GMI beneficiaries would end up used as cheap labour by capitalists (Parliamentary Proceedings, 2005b: 2155-2158; also Rizospastis, 2004). Viewed in conjunction with the Synaspismos proposals, KKE’s position reflects the high ideological fragmentation of the Greek left, as compared to the Portuguese (Kouvelakis, 2011: 29-31).

The GMI card was played for the last time on the eve of the 2007 elections, this time by ND (Tsouparopoulos and Triantafyllou, 2006). Karamanlis won the elections with 41.84 percent of the vote nationwide against PASOK’s 38.1 percent<sup>21</sup>, but once again ND did not move to establish a scheme.

A new period followed both for the Greek state and the GMI, however.

### ***The Final Act***

The years since 2008 have seen the combined impact of a severe economic crisis and of the austerity measures adopted first by George Papandreou’s socialist government (in 2010 and 2011) and then by a coalition government under ND’s new leader, Antonis Samaras, in power since June 2012. In exchange for unprecedented rescue packages, both governments committed to meeting the rules of loan agreements and the so-called Memoranda agreements with the European Commission (EC), the European Central Bank (ECB) and the International Monetary Fund (IMF). Ratified

---

21. See note 15.

by Parliament amid fierce protest, the new policies aimed inter alia at significantly reducing public spending and effecting structural change in the administrative machinery<sup>22</sup>.

Against this backdrop, the Medium-Term Fiscal Strategy for 2013-2016 stipulated the institutionalization of a pilot GMI to be initiated in two regions starting in January 2014 (Law 4093/2012, Subparagraph IA.3). The credit for the pilot is 20 million Euros<sup>23</sup>. A decision for or against a permanent GMI nationwide will be taken after the pilot is evaluated.

This decision may appear paradoxical, given past ambivalence toward GMI among key policy actors. In a time marked by the unprecedented consequences of the crisis and the country's massive obligations to creditors, demands for a GMI such as the one expressed by the IMF (IMF, 2012: 19-20; Matsaganis, 2013: 13) have left little space for ambivalence. The scheme's institutionalization is part of a plan targeting a radical reform of the highly segmented and ineffective social expenditures in Greece, and conforms with the country's obligation to legislate new welfare programmes for vulnerable population groups (Law 3845/2010, Article 2; also Matsaganis, 2013: 14; Amitsis, 2013: 69-70).

Extremely strong pressures on the domestic policy arena, as opposed to the mild ones of the 1992 'soft-law' EEC Recommendation, increase the incentive for policy actors to break through the sclerosis surrounding GMI. The scheme provides the coalition government under Samaras an opportunity to express interest in the needs of the lowest socioeconomic strata at relatively low cost and with possible electoral gains.

Within the government, GMI found a new ally in the Democratic Left (Δημοκρατική Αριστερά, ΔΗΜΑΡ, DIMAR). Comprising prominent representatives of the reformist left, DIMAR received 6.25 percent of the national vote in the May 2012 elections<sup>24</sup> and participated in the government until June 2013. It was outspoken in its support for GMI (Democratic Left, 2012; Matsaganis, 2013: 14; Kostoulas, 2013).

Meanwhile, the political scenery is undergoing drastic transformations, with a small party previously without hope of building a government, Synapismos (now the 'Coalition of the Radical Left', ΣΥΡΙΖΑ, SYRIZA) becoming the strongest contender for power almost overnight in the 2012 elections. The government's GMI initiative deprives SYRIZA of the opportunity to benefit politically from the GMI's establishment (see SYRIZA's 2012 electoral programme; Matsaganis, 2013: 13-14).

The dire economic context makes the establishment of a guaranteed safety net, as the proposed GMI promises, all the more urgent. Somewhat alarmingly, and as an indication of the improvisational and procrastinating nature of the Greek state machinery, as of March 2014<sup>25</sup> the ministerial decisions relating to the scheme have yet to be issued and, thus, the GMI pilot is far from starting on schedule.

Furthermore, the Ministry of Employment and Social Protection has asked the World Bank for a study on the design and implementation of the proposed GMI. This will arguably further delay and jeopardize the launch of the pilot scheme. In a country where support for the scheme

---

22. See e.g. the 'repository' of the Crisis Observatory <http://crisisobs.gr/en/repository/>.

23. Journal of the Greek Government, vol. A, no. 229/2012, p. 5697.

24. See note 15.

25. At the time of this writing.



among policy actors remains largely segmented<sup>26</sup>, the danger is that any GMI effort will prove very short-lived, as was the case with the national GMI in neighbouring Italy.

Thus, broadening the support base for the scheme, alongside a well-designed implementation, is a gamble that the government cannot lose.

## Conclusions

The Portuguese experience illustrates the importance of having and reinforcing a pro-GMI domestic coalition among key policy actors for the establishment and maintenance of such a scheme. PSD's refusal to institute GMI left room for PCP and PS to put it on the domestic political agenda. The ideological preferences and interests of these actors explain their stance, just as the ideological preferences and interests of the trade union confederations and religious organizations in Portugal account for their support from the very beginning.

The Socialists attempted to broaden the existing consensus further, first as part of their election strategy, and later to increase the GMI's effectiveness and consolidate its place in the Portuguese welfare state. The scheme's high level of societal acceptance, reflected in the shorter than anticipated experimentation period, also led the centre-right parties to soften their attitude, thus securing the GMI's survival.

The Portuguese experience indicates the relatively low degree of polarization between the left and right ideological blocs with respect to social issues (Freire, 2005: 32). In a similar vein, the positive stance of Portuguese unions towards GMI is related to the relatively unfragmented nature of Portugal's labour movement (Ioannou and Kjellberg, 2005: 346 and 354-355). This has contributed to the pursuit of common policies by the different confederations.

Fishman (2010: 288-289) has argued that a broadly shared commitment among all major political actors to address social concerns through state action is one of the legacies of the Carnation Revolution. In an environment already largely favourable to GMI, one factor behind the Socialists' insistence on building consensus and entrenching the coalition in its favour may be that the spirit of the Revolution, a spirit particularly sensitive to collectivity and collective action, is still alive and well in Portugal.

In stark contrast to the Portuguese experience, the rhetorical or at best fragmented interest in GMI among Greek policy actors resulted in the state's long-standing 'failure' to establish a scheme. Although both PASOK and ND flirted with GMI on the eve of general elections, establishment was hindered by the far from unanimous support within each of the two parties. Similarly, the traditionally fragmented left splintered over the scheme, while trade unions distrusted it.

Historical trends have reinforced fragmentation of Greek trade union associations along political lines, contributing to their failure to represent all groups of Greek citizens (Somertis, 1933: 52). Different political factions constitute different organizations within the same

---

26. See e.g. Matsaganis, 2013: 26; National Institute of Labour and Human Resources, 2013: 94-95; Rizospastis, 2013: 5; Poulakidas, 2013.

confederation, making it harder for the Greek labour movement to adopt a uniform stance even on issues of common sectoral concern. This has arguably hampered the development of a political culture that enables consensual reforms, especially with respect to social issues and the well-being of ‘outsiders’.

The recent Greek decision for a pilot GMI should be viewed as a result of the country’s severe crisis and massive debt, which have forced introduction of the GMI on the domestic political agenda. The scheme provides the Greek coalition government with a chance to show interest in low-income groups for a limited economic cost and with possible electoral gains; and it prevents the strongest opposition party, SYRIZA, from playing the GMI card in the next elections.

Whilst delays in the launch of the pilot GMI illustrate the deficiencies of the Greek state apparatus, the scheme’s viability rests not only on the need for a well-designed implementation, but also on the broadening of the support base among policy actors and within society: in other words, on the growth of a political culture that will favour consensual policy reforms for the sake of ‘outsiders’, which appears to be quite weak in Greece. In that respect, the Portuguese experience is particularly didactic.

## References

- Adão, P. (2009), *Waving the European Flag in a Southern European Welfare State: Factors Behind Domestic Compliance with European Social Policy in Portugal*, Florence: EUI.
- Alcock, P., Erskine, An. and May, M. (eds) (2002), *The Blackwell Dictionary of Social Policy*, Oxford: Blackwell.
- Amable, B. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Amitsis, G. (2013), ‘Principles and Operational Frameworks for a General System of Minimum Income in Greece’, in National Institute of Labour and Human Resources (ed.), *Guaranteed Minimum Income: Approaches and Proposals in View of the Pilot Implementation of the Scheme*, Study no. 8/2013, pp. 57-83 [in Greek].
- Andreotti, Al. et al. (2001), ‘Does a Southern European Model Exist?’, *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 9, no. 1, pp. 43-62.
- Benassi, D. (2002), *Between Welfare and Poverty*, Milan: FrancoAngeli [in Italian].
- Bosco, An. (2001), ‘Four Actors in Search of a Role: The Southern European Communist Parties’, in N. P. Diamandouros and R. Gunther (eds), *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Democracy*, The Social Science Research Council, Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, pp. 329-387.
- Branco, Fr. (2001), *A “Lunar Phase” for Social Rights -Virtues and Limits of the RMG as Citizenship Right in Portugal*, Social Work PhD Thesis, Pontifical Catholic University of São Paulo, April [in Portuguese].
- Capucha, L. et al. (1998), *Guaranteed Minimum Income: Evaluation of the Experimental Phase*, Lisbon: MTSS [in Portuguese].

- CGTP-In (1996), Report of Activities, 8th Congress, May-June, Lisbon [in Portuguese].
- CGTP-In (1998), CGTP Conference - For the Defence and Improvement of Social Security, 23 April [in Portuguese].
- Costa Lobo, M. (2006), From Democratic Consolidation to Quality of Democracy: The European Union and the Portuguese Political Parties, Working Paper 20, Lisbon: Institute of Social Sciences, University of Lisbon [in Portuguese].
- Costa Lobo, M. and Magalhães, P. C. (2001), 'From "Third Wave" to "Third Way": Europe and the Portuguese Socialists (1975-1999)', *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 3, no. 1, pp. 25-35.
- Court of Auditors (2000), Audit of the Guaranteed Minimum Income. Allocation and Control Systems, Audit Report no. 2/2000-2.<sup>a</sup> S [in Portuguese].
- Cristovam, M. L. (1999), 'One-Year Experiment with the Guaranteed Minimum Income Examined', European Industrial Relations Observatory (EIRO).
- Democratic Left (2012), Programmatic Proposals [in Greek].
- Estanque, El. (2009), 'Portuguese Trade Unionism: A "Brief" Balance', in *Ideas Behind Great Decisions: OPS-Journal of Socialist Opinion*, no. 1/2/3/4, pp. 23-28, Lisbon: 'Campo da Comunicação' Editions [in Portuguese].
- Ethnos on Sunday (2000), 'Interview of Tilemahos Hitiris', 10 December [in Greek].
- Ferrera, M. (1996), 'The Southern Model of Welfare in Social Europe', *Journal of European Social Policy*, vol. 6, no. 1, pp. 17-37.
- 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.
- Fishman, R. (2010), 'Rethinking the Iberian Transformations: How Democratization Scenarios Shaped Labor Market Outcomes', *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, no. 3, pp. 281-310.
- Freire, An. (2005), 'Party System Change in Portugal, 1974-2005: The Role of Social, Political and Ideological Factors', *Portuguese Journal of Social Science*, vol. 4, no. 2, pp. 21-40.
- Freire, An. (2010), 'A New Era in Democratic Portugal? The 2009 European, Legislative and Local Elections', *South European Society and Politics*, vol. 15, no. 4, pp. 593-613.
- Hall, P. and Gingerich, D. W. (2004), 'Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis', Cologne: Max Planck-Institute for Social Research, Discussion Paper 04/5.
- Huber, Ev. and Stephens, J. D. (2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press.
- IMF (2012), *Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*, Country Report No. 12/57, Washington DC: International Monetary Fund.
- Inácio, Al. (2004), 'Destination Found', *Jornal de Notícias*, 11 July [in Portuguese].
- Institute of Social Security (2013), *Practical Guide – Social Integration Income* [in Portuguese].
- Ioannou, Ch. and Kjellberg, An. (2005), 'Confederations and Mergers. Convenience Rather than True Love', in J. Waddington (ed.), *Restructuring Representation: The Merger Process*

- and Trade Union Structural Development in Ten Countries, Brussels: P.I.E-Peter Lang, pp. 337-360.
- Journal of the Assembly of the Republic (1994a), 1st Series-No. 52; VI Legislature, 3rd Legislative Session, 25 March, pp. 1746-1768 [in Portuguese].
- Journal of the Assembly of the Republic (1994b), 1st Series-No. 76; VI Legislature, 3rd Legislative Session, 25 May, pp. 2474-2489 [in Portuguese].
- Journal of the Assembly of the Republic (1996), 1st Series-No. 68; VII Legislature, 1st Legislative Session, 10 May, pp. 2199-2232 [in Portuguese].
- Journal of the Assembly of the Republic (2002), 1st Series-No. 20; IX Legislature, 1st Legislative Session, 15 June, pp. 1-31 [in Portuguese].
- Katrougalos, G. (1996), 'The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, in Search of an Identity', *Journal of European Social Policy*, vol. 6, no. 1, pp. 39-60.
- Kostoulas, V. (2013), 'The Memorandum Will not Come to an End in 2014. Six Findings and Recommendations for the Greek Economy', in *Nafteboriki*, 22 October [in Greek].
- Kouvelakis, St. (2011), 'The Greek Cauldron', *New Left Review*, no. 72, pp. 17-32.
- Leibfried, S. (1992), 'Towards a European Welfare State?', in Z. Ferge and J.E. Kolberg (eds), *Social Policy in a Changing Europe*, Boulder: Westview Press, pp. 245-279.
- Lisi, M. (2006), 'From Government to Opposition and Then Comeback: Lessons Learned from the Portuguese Socialist Party', in An. Bosco (ed.), *Parties and Voters in Southern Europe*, Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 47-82 [in Italian].
- Magone, J. M. (2005), 'The Internationalization of the Portuguese Socialist Party, 1973-2003', *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 6, no. 3, pp. 491-516.
- Matsaganis, M. (2004), *Social Solidarity and Its Contradictions: The Role of a Guaranteed Minimum Income Programme in Modern Social Policy*, Athens: Kritiki [in Greek].
- Matsaganis, M. (2011), *Social Policy in Hard Times*, Athens: Kritiki [in Greek].
- Matsaganis, M. (2013), 'The Guaranteed Minimum Income and its Role in Dealing with the New Social Issue', in National Institute of Labour and Human Resources (ed.), *Guaranteed Minimum Income: Approaches and Proposals in View of the Pilot Implementation of the Scheme*, Study no. 8/2013, pp. 10-27 [in Greek].
- Matsaganis, M. et al. (2003), 'Mending Nets in the South: Anti-Poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain', *Social Policy & Administration*, vol. 37, no. 6, pp. 639-655.
- Matsaganis, M. and Levendi, Ch. (2012), 'The Guaranteed Minimum Income: Fiscal and Distributional Effects', *Newsletter 3/2012*, Public Policy Analysis Group of the Athens University of Economics and Business, Athens: Kritiki Editions [in Greek].
- Media Report (1999), *Sourlas' Political Office*, 29 July [in Greek].
- Melícias, V. and Pedroso, P. (eds) (1997), *Views on the Guaranteed Minimum Income*, Lisbon: CES [in Portuguese].
- Ministry of Labour and Social Security (2001), *National Action Plan for Social Inclusion, 2001-2003*, Athens [in Greek].
- Ministry of Labour and Social Security (2003), *National Action Plan for Social Inclusion, 2003-2005*, Athens [in Greek].
- National Institute of Labour and Human Resources (2013) (ed.), *Guaranteed Minimum*

- Income: Approaches and Proposals in View of the Pilot Implementation of the Scheme, Study no. 8/2013 [in Greek].
- Papadokostopoulos, D. G. (2007), 'Expedition Against Poverty', Kathimerini, 18 January [in Greek].
- Pappas, T. (2003), 'The Transformation of the Greek Party System Since 1951', *West European Politics*, vol. 26, no. 2, pp. 90-114.
- Parliamentary Proceedings (1998a), Standing Parliamentary Committee on Social Affairs, Discussion of the Draft Bill of the Ministry of Health and Welfare on the 'Development of the National System of Social Care', 1-2 September [in Greek].
- Parliamentary Proceedings (1998b), Standing Parliamentary Committee on Social Affairs, Law Proposal Submitted to the Greek Parliament by George Sourlas et al., Entitled 'Social Protection for the Weakest', 3 September [in Greek].
- Parliamentary Proceedings (1999), Discussion of the Proposal, 'Social Protection for the Weakest', 29 July, pp. 489-510 [in Greek].
- Parliamentary Proceedings (2005a), Standing Parliamentary Committee on Social Affairs, Discussion of the Proposal Submitted by Synaspismos, Concerning 'The Institutionalization of a GMI and Accompanying Services of Social Support', 12 April [in Greek].
- Parliamentary Proceedings (2005b), Discussion of the Proposal Submitted by Synaspismos, Concerning 'The Institutionalization of a GMI and Accompanying Services of Social Support', 1 December, pp. 2149-2175 [in Greek].
- PCP (2010), Constitution, Lisbon: PCP.
- Pedroso, P. (1998), 'Rights and Solidarity: Prospects of Integration for All', *Sociedade e Trabalho*, no. 3, pp. 6-17 [in Portuguese].
- Poulakidas, K. (2013), 'Guaranteed Minimum Income; Without a Plan', in *Avgi*, 24 October [in Greek].
- PSD (1992), Programme of the Social Democratic Party, Porto, 13-15 November [in Portuguese].
- Público (1999), 'A Record of Promises', 14 July, p. 7 [in Portuguese].
- Público (2002), 'Cáritas Portuguesa in Favour of the RMG', 3 April [in Portuguese].
- Recommendation 92/441/EEC, Council Recommendation of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems, Official Journal L 245, 26/08/1992, pp. 0046-0048.
- Rizospastis (2004), 'The Experience of the Minimum Guaranteed Income', 16 July [in Greek].
- Rizospastis (2013), 'Parliamentary Budget Office', 20 November, p. 5 [in Greek].
- Rodrigues, C. (2004), 'The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal', School of Economics and Management-DE Working Papers 9-2004.
- Rodrigues, C. (2011), 'Minimum Income in Portugal: Changing the Rules in Times of Crisis', Paper Presented at the EUROMOD Workshop at Riga.
- Rodrigues, Ed. (2006), "Hard" Paths: The Processes of Social Mobilization of GMI Recipients in V.N. Gaia, PhD Thesis, University of Porto [in Portuguese].

- Rühle, Ot. (1939), 'The Struggle Against Fascism Begins with the Struggle Against Bolshevism', *American Councillist Journal Living Marxism*, vol. 4, no. 8.
- Simitis, K. (1989), *Development and Modernization of Greek Society*, Athens: Gnosi Editions [in Greek].
- Simitis, K. (1990), *Views on the Political Strategy of PASOK*, Athens: Gnosi Editions [in Greek].
- Someritis, S. (1933), *Dependent Employment and Social Security*, Athens [in Greek].
- Sotiropoulos, D. (2005), 'Poverty and the Safety Net in Eastern and South Eastern Europe in the Post-Communist Era', in M. Ferrera (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, pp. 266-296.
- Stock, M. J. and Magone, J. M. (1996), 'Portugal', *European Journal of Political Research*, vol. 30, no. 3-4, pp. 445-452.
- SYRIZA (2012), *SYRIZA's Updated Programme for the 17 June Elections (1st June 2012)*.
- Tsouparopoulos, D. and Triantafyllou, G. (2006), 'The Comeback of the Minimum Guaranteed Income', *Kerdos*, 4 December [in Greek].
- UGT (1998), *Guaranteed Minimum Income-An Open Window to the Future*, Lisbon: UGT [in Portuguese].
- Update (Εννυμέρωση) (2003), 'GSEE's Positions on Employment, Social Protection and Developmental Policy', no. 98 [in Greek].
- USS/CGTP-In (1994), *7th USS/CGTP-IN Congress, Action Plan* [in Portuguese].
- To Vima (2008), 'Why Mr. Simitis Put an End to His Collaboration with Tsoukatos in 2000', 22 June [in Greek].



# Η ΠΑΡΟΥΣΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΠΥΡΟΠΛΗΚΤΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ ΗΛΕΙΑΣ: ΜΙΑ ΔΕΙΓΜΑΤΟΛΗΠΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ

Ρίτσαρντσον Κλάιβ<sup>1</sup>, Γεωργά Αλεξάνδρα<sup>2</sup>, Τάτο Μιράντα<sup>3</sup>

*Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού Πάντειο Πανεπιστήμιο*

## Περίληψη

Μελετήσαμε τις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις των καταστροφικών πυρκαγιών που εκδηλώθηκαν στο Νομό Ηλείας το 2007. Πραγματοποιήθηκε μία δειγματοληπτική έρευνα (N=1529) στις πυρόπληκτες περιοχές το 2012. Ο πληθυσμός αυτής της κυρίως ορεινής περιοχής είναι σε μεγάλο βαθμό ηλικιωμένος (το ένα τέταρτο άνω των 65 ετών) με χαμηλή μόρφωση (45% με πρωτοβάθμια εκπαίδευση μόνο). Το μεγαλύτερο μέρος του εργατικού δυναμικού είναι αυτοαπασχολούμενο σε γεωργικά ή άλλα επαγγέλματα, με λίγους μισθωτούς. Το 52% θεωρεί ότι η οικονομική τους κατάσταση χειροτέρεψε μετά τις πυρκαγιές αν και οι περισσότεροι αναφέρουν ως μοναδική ή κύρια αιτία την οικονομική κρίση. Προβλήματα στέγασης επίσης δε θεωρούνται ότι προκλήθηκαν από τις πυρκαγιές αλλά προϋπήρχαν. Η έρευνα δεν ανέδειξε έντονα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού. Ωστόσο, ο πληθυσμός είναι επηρεπής ιδιαίτερα στη φτώχεια και στο γεωγραφικό αποκλεισμό.

**Λέξεις κλειδιά:** *Πυρόπληκτες περιοχές, Ηλεία, Φτώχεια, Οικονομική κρίση, Κοινωνικός αποκλεισμός*

## Abstract

The socioeconomic consequences of the catastrophic fires of 2007 in Elias Prefecture were investigated in a sample survey of 1529 residents in the fire-affected districts in 2012. The population of this chiefly mountainous area is elderly (a quarter over 65) and has low education (45% no higher than primary). There are few employment opportunities and most of the labour

1. Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Διευθυντής του Ινστιτούτου Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού.

2. Κοινωνική Ερευνήτρια, Ινστιτούτου Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού. Πάντειο Πανεπιστήμιο.

3. Στατιστικός, Απόφοιτος Πανεπιστημίου Πειραιά.



force is self-employed in agricultural or other occupations. Half the population believes that their economic situation has worsened since the fires. However, most blame this entirely or partly on the economic crisis. Housing problems were to a large extent said to be long-standing ones that also were not principally caused by the fires. The survey did not reveal acute social exclusion at present but the population is vulnerable to poverty and geographical exclusion in particular.

**Key words:** *Fire-damaged areas, Elia, Poverty, Economic crisis, Social exclusion*

## Εισαγωγή

Οι δασικές πυρκαγιές αποτελούν ένα σταθερό καλοκαιρινό φαινόμενο στην Ελλάδα. Ο υπεύθυνος φορέας της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταγράφει κατά μέσο όρο 1.554 πυρκαγιές το χρόνο στην Ελλάδα στο διάστημα 1980-2012, καίγοντας 471.410 στρέμματα ετησίως (Institute for Environment and Sustainability, 2013, ππ. 105-106). Ξεχωρίζει το εξαιρετικά μαύρο έτος 2007, όταν χάθηκαν περισσότερα από 2 εκ. στρ., το πενταπλάσιο του μέσου όρου. Όπως είναι γνωστό, ένα πολύ μεγάλο μέρος αυτής της καταστροφής καταγράφηκε στην Πελοπόννησο, και ιδιαίτερα στο Νομό Ηλείας, τον Αύγουστο εκείνης της χρονιάς (βλ. χάρτη σε Boschetti et al., 2008). Το συμβάν ήταν δυστυχώς εξαιρετικό όχι μόνο σε ό,τι αφορά τη γεωγραφική του έκταση, αλλά και για τη, χωρίς προηγούμενο, απώλεια ανθρώπινων ζωών. Οι 43 από τους 67 θανάτους έγιναν στο Ν. Ηλείας (Psarros et al., 2008) περιλαμβάνοντας 23 άτομα σε μία μέρα σε ένα σημείο κοντά στο χωριό Αρτέμιδα (Xanthopoulos et al., 2007).

Οι τραυματικές συνέπειες αυτής της φυσικής καταστροφής είναι θέμα πολλών επιστημονικών ερευνών. Εστιάζονται στην αντιμετώπιση και διαχείριση μεγάλων πυρκαγιών (Madiinos & Vassilidis, 2011) καθώς και στα προβλήματα του φυσικού περιβάλλοντος όπως στη διάβρωση του εδάφους (Rozos et al., 2010) και στην αναδάσωση (Christopoulou, 2011), αλλά κυρίως στις συνέπειες για τη ψυχική υγεία των επιζώντων (Psarros et al., 2008, Adamis & Papanikolaou, 2011, Kolaitis et al., 2011, Papanikolaou et al., 2011, Papadatou et al., 2012).

Μία πλευρά που δεν έχει μελετηθεί επαρκώς αφορά τις πιθανές κοινωνικοοικονομικές μεταβολές μετά το 2007 ως συνέπεια της πυρκαγιάς. Πολλές οικογένειες είχαν υποστεί σημαντική οικονομική ζημιά, είτε άμεσα λόγω της καταστροφής ακίνητης περιουσίας, είτε έμμεσα λόγω της μελλοντικής απώλειας εισοδήματος από τον τουρισμό και τις γεωργικές δραστηριότητες. Οι Bassi & Kettunen (2008) αναφέρουν μία εκτίμηση του κόστους από 3 έως 5 δις. ευρώ. Υπό αυτές τις συνθήκες, αναμένεται να έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός οικογενειών που ζουν κάτω από τα όρια της φτώχειας. Η απώλεια του σπιτιού ή του επαγγέλματος μπορεί να έχει ωθήσει οικογένειες στη μετανάστευση από τις πυρόπληκτες περιοχές, μία μετακίνηση που πιθανόν αφορά περισσότερο τα άτομα εργασιακής ηλικίας και τα παιδιά τους, αφήνοντας πίσω τους ηλικιωμένους. Αυτά τα φαινόμενα, μαζί με τις όποιες συνέπειες της πυρκαγιάς στην υγεία, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο πληθυσμός της περιοχής της Ηλείας μετά το 2007 αναμένεται να είναι φτωχότερος και μεγαλύτερος σε ηλικία, με μεγαλύτερο ποσοστό ανεργίας και χειρότερη υγεία σε

σύγκριση με την περίοδο πριν το 2007. Σε συνδυασμό με το γεωγραφικό αποκλεισμό της κυρίως ορεινής περιοχής, στην οποία εκδηλώθηκε η πυρκαγιά, συμπεραίνεται ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός πρέπει να έχει πάρει αυξημένες διαστάσεις στις πυρόπληκτες περιοχές.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, σχεδιάστηκε το ερευνητικό πρόγραμμα «Έρευνα για τις Μορφές Κοινωνικού Αποκλεισμού στις Πυρόπληκτες Περιοχές του Νομού Ηλείας» που υλοποιήθηκε από ερευνητές του Παντείου Πανεπιστημίου και του Ινστιτούτου Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού σε συνεργασία με την Αναπτυξιακή Εταιρεία Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας Α.Ε (πρώην Ηλειακή Αναπτυξιακή Α.Ε. της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ηλείας), με χρηματοδότηση από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Ανταγωνιστικότητα & Επιχειρηματικότητα» και Περιφερειών σε Μετάβαση, στο πλαίσιο της Δράσης Εθνικής Εμβέλειας «Συνεργασία». Μεταξύ άλλων, η μελέτη προέβλεπε τη διεξαγωγή μίας πρωτογενούς δειγματοληπτικής έρευνας στους κατοίκους της πυρόπληκτης περιοχής του Ν. Ηλείας για την αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης και των πραγματικών αποτελεσμάτων της πυρκαγιάς του 2007 στην κοινωνική συνοχή, στο εισόδημα, στην απασχόληση, στην οικονομία και στην παραγωγική δομή. Η παρούσα εργασία εστιάζεται στα αποτελέσματα αυτής της δειγματοληπτικής έρευνας.

## Μεθοδολογία

Ως πληθυσμός της έρευνας ορίστηκε ο μόνιμος πληθυσμός των περιοχών που είχαν χαρακτηριστεί επίσημα ως πυρόπληκτες (ΦΕΚ 1744/Τ.Β´/31-08-2007 και ΦΕΚ 2024/Τ.Β´/15-10-2007). Η μονάδα δειγματοληψίας ήταν το νοικοκυριό αλλά το ερωτηματολόγιο σχεδιάστηκε για την καταγραφή στοιχείων για κάθε μέλος των επιλεγμένων νοικοκυριών. Το απαιτούμενο μέγεθος του δείγματος ήταν 1.500 άτομα, όλων των ηλικιών. Θεωρώντας 3 άτομα ανά νοικοκυριό στο μέσο όρο, σχεδιάστηκε δείγμα 500 νοικοκυριών περίπου. Προκειμένου να καλυφθεί γεωγραφικά όλη η περιοχή της έρευνας, έγινε στρωματοποιημένη δειγματοληψία με προκαθορισμένο μέγεθος δείγματος σε κάθε στρώμα.

Το ερωτηματολόγιο συμπληρώθηκε με προσωπική συνέντευξη μέσα στο σπίτι με ένα μέλος του επιλεγμένου νοικοκυριού. Περιελάμβανε τις ακόλουθες θεματικές ενότητες: βασικά κοινωνικά χαρακτηριστικά (στοιχεία εκπαίδευσης, ασφάλειας υγείας, υποκοότητας και χώρας γέννησης), στοιχεία κατοικίας, συνθήκες διαβίωσης, πρόσβαση σε υπηρεσίες, υγεία, επάγγελμα, ανεργία, εισόδημα και μεταβολές σε αυτό, συμμετοχή σε προγράμματα ενίσχυσης πυρόπληκτων, κοινωνικά δίκτυα / υποστήριξη.

Η έρευνα υλοποιήθηκε από 12 εκπαιδευμένους συνεντευκτές σε χρονικό διάστημα μίας εβδομάδας τον Μάιο του 2012. Ο αριθμός συνεντεύξεων σε κάθε επιλεγμένο χωριό ορίστηκε αρχικά σε αναλογία με το μόνιμο πληθυσμό του. Στη συνέχεια διορθώθηκε έτσι ώστε να μην είναι λιγότερες από 10 συνεντεύξεις ανά χωριό. Επειδή, ως συνέπεια, η κατανομή του δείγματος διαφέρει από αυτή του πληθυσμού, χρησιμοποιούνται συντελεστές στάθμισης κατά τη στατιστική ανάλυση των δεδομένων. Οι συντελεστές αυτοί βασίζονται στα στοιχεία του μόνιμου πληθυσμού από την Απογραφή Κυρίων και Πληθυσμού-Κατοικιών του 2011 της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ).

Μετά από σχετική προμελέτη, αποδείχτηκε ότι δεν υπήρχε κανένα διαθέσιμο δειγματοληπτικό πλαίσιο παρά μόνο ο τηλεφωνικός κατάλογος. Σημειώνεται ότι σε άλλη έρευνα στην Ελληνική

επαρκία με θέμα τον κοινωνικό αποκλεισμό, χρησιμοποιήθηκε επιτυχώς ο τηλεφωνικός κατάλογος ως δειγματοληπτικό πλαίσιο (Παπαδοπούλου και συν., 2002). Λόγω της πιθανής απόκλισης του πλαισίου από τον πληθυσμό καθώς και των αναμενόμενων αρνήσεων συμμετοχής, έγινε τυχαία επιλογή δείγματος μεγαλύτερου από το απαιτούμενο. Έτσι η αντικατάσταση νοικοκυριών του αρχικού επιλεγμένου δείγματος, έγινε με αντικειμενικό τρόπο και όχι με την υποκειμενική επιλογή του/της συνεντευκτή. Η απόκριση των 500 αρχικών επιλεγμένων νοικοκυριών ήταν 54%.

Στη συνέχεια, παρουσιάζονται και σχολιάζονται τα βασικά ευρήματα της έρευνας. Για στοιχεία που αφορούν το άτομο, τα ποσοστά υπολογίζονται με βάση το σύνολο των μελών των συμμετεχόντων στη μελέτη νοικοκυριών, με εξαίρεση τα στοιχεία για θέματα σχετικά με την απασχόληση, τα οποία έχουν βάση τα μέλη ηλικίας 16 ετών και άνω. Στοιχεία που αφορούν την κατοικία και το νοικοκυριό ολόκληρο, υπολογίζονται με βάση τον αριθμό νοικοκυριών στη μελέτη.

## Βασικά Συμπεράσματα Πρωτογενούς Έρευνας

### *Βασικά κοινωνικά χαρακτηριστικά*

Το σύνολο του δείγματος της έρευνας ήταν 1.529 άτομα, εκ των οποίων 847 άνδρες (55,4%) και 682 γυναίκες (44,6%). Αναφορικά με την ηλικιακή κατανομή του δείγματος, ένα σημαντικό μέρος (12,7%) αποτελείται από παιδιά σχολικής ηλικίας ενώ το 1/4 είναι 65 ετών και άνω. Η μέγιστη ηλικία ήταν 98 ετών ενώ το 11,2% του δείγματος ήταν τουλάχιστον 75 ετών.

Πάνω από το ένα τέταρτο αποτελείται από συνταξιούχους, ενώ η δεύτερη συχνότερη κατηγορία είναι οι πλήρως αυτοαπασχολούμενοι. Οι μισθωτοί με πλήρη απασχόληση φθάνουν το 7,5%, ενώ οι άνεργοι αποτελούν 6,6% του δείγματος.

Ένα μεγάλο μέρος του δείγματος (45,5%) έχει χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, έχοντας είτε τελιώσει ή όχι το Δημοτικό. Άλλο ένα 15,7% σταμάτησε την εκπαίδευσή του μετά το Γυμνάσιο. Το 11,2% είναι απόφοιτοι της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ περίπου το 15% είναι απόφοιτοι ανώτερων και ανώτατων ιδρυμάτων και σχολών. Η εκπαίδευση συνδέεται άμεσα με τις ανισότητες στην κατανομή του εισοδήματος και την πιθανότητα φτώχειας των νοικοκυριών καθώς επηρεάζει άμεσα τις παραγωγικές δυνατότητες των ατόμων, τις αμοιβές που μπορούν να εξασφαλίσουν στην αγορά εργασίας και το επίπεδο ευημερίας τους. Έχει παρατηρηθεί ότι οι εκπαιδευτικές ανισότητες στην Ελλάδα είναι διευρυμένες όχι μόνο μεταξύ ομάδων του πληθυσμού αλλά και σε περιφερειακό επίπεδο, ειδικά σε ό,τι αφορά στην πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση (ΟΚΕ, 2009).

Στο Νομό Ηλείας το 38,7% είναι απόφοιτοι Δημοτικού ενώ στην υπόλοιπη χώρα το ποσοστό ανέρχεται σε 30,49%. Το 7,5% εγκατέλειψε το Δημοτικό και το 6% δεν γνωρίζει γραφή και ανάγνωση. Είναι λοιπόν εμφανές ότι παρόλο που το εκπαιδευτικό σύστημα αποτελεί έναν από τους κύριους μηχανισμούς αναδιανομής που διαθέτει το κράτος για τη βελτίωση της θέσης των ασθενέστερων τάξεων, το πρόβλημα των ανισοτήτων στην εκπαίδευση συντηρείται και διευρύνεται.

## Στοιχεία κατοικίας

Ολική ή μερική ζημιά στην κατοικία από τις πυρκαγιές αναφέρεται από το 6% του δείγματος. Από την άλλη μεριά, το 44% απάντησε ότι η πυρκαγιά του 2007 έχει προκαλέσει αλλαγή στον τόπο κατοικίας με το 96,3% αυτών να δηλώνει ως κυριότερο λόγο για την αλλαγή αυτή, την καταστροφή του περιβάλλοντος και πάνω από το μισό να δηλώνει ως λόγο την καταστροφή περιουσίας. Επίσης, πάνω από το 50% έκανε αναφορά και στην απώλεια εισοδήματος (58,3%).

Αναφορικά με το καθεστώς ιδιοκτησίας, παρατηρείται ότι στη μεγάλη πλειονότητα, οι κατοικίες είναι ιδιοκατοικούμενες με ποσοστό 94,6%. Μόλις το 1,2% δηλώνει ότι η κατοικία στην οποία διαμένει είναι ενοικιασμένη. Παρατηρείται, επίσης, ότι το μεγαλύτερο ποσοστό ιδιοκτησίας έχει η ηλικιακή ομάδα 65+ με 96,9% ενώ αντίθετα το υψηλότερο ποσοστό ενοικίασης παρατηρείται στην ηλικιακή ομάδα 16-29. Τα ποσοστά αυτά υποδηλώνουν τη δυσκολία απόκτησης πρώτης κατοικίας από τις νεότερες ηλικιακές ομάδες σήμερα σε αντίθεση με τις ευνοϊκότερες οικονομικές συνθήκες του παρελθόντος.

Η απόκτηση ιδιοκτησίας δε σημαίνει και επίλυση του στεγαστικού προβλήματος, διότι οι ιδιοκάτοικοι, κυρίως οι ηλικιωμένοι, αποτελούν μια μεγάλη ομάδα με προβληματική στέγαση. Αναμφισβήτητο, όμως, «η απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας προσφέρει πραγματικές ωφέλειες: περιουσιακά κέρδη, ασφάλεια, αυτονομία και τη δυνατότητα της δημιουργικής διαμόρφωσης του χώρου διαβίωσης. Αποτελεί, επιπρόσθετα, στις ελληνικές συνθήκες, βασικό άξονα και αξιαστόχο των σχεδίων ζωής των λαϊκών νοικοκυριών και, συνεπώς, πρέπει να αποτελεί και βασικό στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας» (Εμμανουήλ, 2006, σελ. 17).

## Συνθήκες διαβίωσης

Οι άσχημες συνθήκες διαβίωσης αποτυπώνονται στα πιθανά προβλήματα που παρουσιάζουν οι κατοικίες των ερωτώμενων καθώς και το είδος αυτών, όπου παρατηρείται ότι στις περισσότερες περιπτώσεις, τα όποια προβλήματα δεν προκλήθηκαν από τις πυρκαγιές. Ιδιαίτερα, το πρόβλημα της υγρασίας προϋπήρχε των πυρκαγιών στα τρία τέταρτα των περιπτώσεων. Σημαντική φαίνεται να είναι και η έλλειψη θέρμανσης, αφού δηλώνεται από τους ερωτώμενους ότι προκλήθηκε από την οικονομική συγκυρία σε ποσοστό 42,9% ενώ προϋπήρχε σε ποσοστό 35,7%, γεγονός που δείχνει ότι αποτελεί ένα συνεχές πρόβλημα που έχει ενταθεί με την οικονομική συγκυρία. Η ανεπαρκής θέρμανση συνδέεται άμεσα με την ποιότητα ζωής και την υγεία, ιδιαίτερα στις ορεινές περιοχές όπου οι άσχημες καιρικές συνθήκες είναι έντονες κατά τη διάρκεια του χειμώνα.

Διερευνώντας τα αρνητικά χαρακτηριστικά που παρουσιάζει η περιοχή κατοικίας τους, αυτά που αναφέρθηκαν πιο συχνά είναι η ανεργία με 57%, η φτώχεια με 53% και η έλλειψη ανάπτυξης με 51%. Πρόκειται για ένα από τα σημαντικότερα ευρήματα της έρευνας, καθώς καταδεικνύει τη φτώχεια ως ένα από τα κομβικά ζητήματα που αντιμετωπίζει ο πληθυσμός της περιοχής, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης. Πρόκειται για χαρακτηριστικό το οποίο άμεσα συνδέεται με την ανεργία στην περιοχή, η οποία παρουσιάζεται στον υψηλότερο βαθμό σε σύγκριση με τα υπόλοιπα αρνητικά χαρακτηριστικά της περιοχής. Και τα δύο προαναφερόμενα χαρακτηριστικά συνδέονται με τη σειρά τους με την έλλειψη ανάπτυξης που χαρακτηρίζει την περιοχή ενώ θεωρούνται ως άμεση απόρροια της οικονομικής κρίσης. Άλλα χαρακτηριστικά που αρκετά συχνά θεωρούνται ότι ισχύουν για την περιοχή είναι το κατεστραμμένο φυσικό περιβάλλον λόγω των πυρκαγιών καθώς και τα προβλήματα στη δημιουργία νέων οικογενειών.

Θετικό είναι το γεγονός ότι η εγκληματικότητα φαίνεται να μην αποτελεί έντονο χαρακτηριστικό των περιοχών που βρίσκονται οι κατοικίες.

Αναφορικά με τις αιτίες για την παρουσία των αρνητικών χαρακτηριστικών, σε μεγάλο βαθμό, θεωρείται ότι το σύνολο των χαρακτηριστικών – εκτός από το κατεστραμμένο φυσικό περιβάλλον - οφείλονται στην οικονομική κρίση. Το ζήτημα των κατεστραμμένων υποδομών φαίνεται να επηρεάζεται τόσο από τις πυρκαγιές όσο και από την οικονομική κρίση, φανερώνοντας ότι αποτελεί ένα θέμα που δεν επιλύθηκε μετά τις πυρκαγιές, περίοδο κατά την οποία είχε αναδειχθεί και θα μπορούσε να επιλυθεί στο πλαίσιο των, όποιων, έργων αποκατάστασης πραγματοποιήθηκαν τότε. Παραμένει και σήμερα ζήτημα για την καθημερινότητα των κατοίκων της περιοχής με – δυστυχώς – μειωμένα μέσα για την επίλυσή του πλέον λόγω της οικονομικής κρίσης.

### **Πρόσβαση σε υπηρεσίες**

Οι γεωγραφικοί παράγοντες όπως η ορεινότητα συνδέονται συχνά με σειρά προβλημάτων, όπως την περιορισμένη πρόσβαση σε υπηρεσίες, αποτελώντας κοινωνικό παράγοντα που ενισχύει τον κίνδυνο φτώχειας (ΟΚΕ, 2009).

Υπήρξε σειρά σχετικών ερωτήσεων στις οποίες τα μέλη των νοικοκυριών απάντησαν δίνοντας ολοκληρωμένη εικόνα για τις δυνατότητες πρόσβασης σε υποδομές και υπηρεσίες - να μετακινούνται σε κοντινά χωριά ή να επισκέπτονται κεντρικότερες πόλεις, να απευθύνονται για συμβουλευτική υποστήριξη σε κοινωνικές υπηρεσίες, να εξυπηρετούνται από τις δημόσιες υπηρεσίες, να μετακινούνται με ευκολία στις εκπαιδευτικές δομές, να έχουν τη δυνατότητα να ψυχαγωγηθούν χωρίς να υποστούν ταλαιπωρία αλλά και να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες διαδικτύου. Παράλληλα, οι απαντήσεις εμφανίζουν τα σημεία στα οποία πρέπει να υπάρξει διερεύνηση από τις τοπικές αρχές προκειμένου οι κάτοικοι της περιοχής να μην αποκλείονται από συγκεκριμένες υπηρεσίες και υποδομές βελιώνοντας με αυτό τον τρόπο το βιοτικό τους επίπεδο και προσφέροντας αίσθηση συμμετοχής στα κοινά αλλά και αμεσότερης εξυπηρέτησης από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Αναλυτικότερα, υπάρχουν αρκετές σημαντικές υπηρεσίες που δεν υπάρχουν καθόλου στις περιοχές των ερωτώμενων νοικοκυριών και αυτές είναι ο ΟΑΕΔ, η εφορία, οι τράπεζες, η αστυνομία και οι υποδομές πολιτισμού και ψυχαγωγίας. Οποσδήποτε, η έλλειψη αστυνομικών τμημάτων σε απόσταση εύκολης πρόσβασης αποτελεί σημαντικό ζήτημα αφού η πλειονότητα των χωριών στα οποία διαμένουν οι ερωτώμενοι είναι ήδη απομακρυσμένα από κεντρικά σημεία και με τον τρόπο αυτό τίθεται ζήτημα ασφάλειάς τους. Θετικό στοιχείο αποτελεί ότι η πρόσβαση σε εκπαιδευτικές υποδομές φαίνεται να μην παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες.

Η πρόσβαση σε ιατρικές υπηρεσίες εμφανίζεται για το 27,8% των ερωτώμενων να είναι δύσκολη ή πολύ δύσκολη ενώ για το 12,7% αυτές δεν υπάρχουν καθόλου στην ευρύτερη περιοχή (Πίνακας 1). Στο πλαίσιο της παρούσας οικονομικής κρίσης, δημιουργείται, ειδικότερα για την υγεία των πληθυσμών των πληγεισών περιοχών, ένας φαύλος κύκλος καθώς η οικονομική κατάσταση των ατόμων επιδρά σε όλους τους δείκτες υγείας, αλλά και στην πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας. Τα συστήματα υγείας, από την άλλη, στην οικονομική κρίση αντιμετωπίζουν προβλήματα χρηματοδότησης (Μαλλιάρου και Σαράφης, 2012). Επιπλέον, παράγοντες όπως η ανεργία και η φτώχεια, μέσα σε μία περίοδο χαλάρωσης των παραδοσιακών δεσμών της οικογένειας, αποτελούν ενδείξεις κοινωνικού αποκλεισμού για διαρκώς ευρύτερες κοινωνικές ομάδες και αυ-

ξάνουν την πιθανότητα εκδήλωσης κατάθλιψης και άλλων ψυχικών διαταραχών (Χαραλάμπους και Τοίτσι, 2010).

Σε ό,τι αφορά την πρόσβαση σε υποδομές πολιτισμού, αυτή γίνεται κυρίως με δυσκολία ή δεν υπάρχουν καθόλου στις περιοχές των ερωτώμενων κάνοντας εμφανές την έλλειψη ψυχαγωγίας των πληθυσμών αυτών και επακολούθως της ενημέρωσής τους γύρω από πολιτιστικά δρώμενα, γεγονός το οποίο πολλές φορές έχει και κοινωνικές προεκτάσεις. Το στοιχείο αυτό σε συνδυασμό με τη συχνότητα κοινωνικών επαφών των ερωτώμενων καθώς και το βαθμό συμμετοχής τους σε κάποιου είδους οργάνωση, τα οποία παρουσιάζονται και τα δύο σε χαμηλά ποσοστά, προβάλλει μια σειρά από παράγοντες που οπωσδήποτε καταγράφουν την έλλειψη κοινωνικοποίησης των ερωτώμενων. Η μη ύπαρξη σειράς υπηρεσιών ενισχύει το συναίσθημα απομόνωσης για τους πληθυσμούς που αντιμετωπίζουν ήδη ιδιαίτερες δυσκολίες, καθιστώντας το πρόβλημα αυτό ακόμα εντονότερο.

**Πίνακας 1: Πρόσβαση των μελών του νοικοκυριού σε υπηρεσίες και υποδομές.**

	Πολύ δύσκολη (%)	Δύσκολη (%)	Εύκολη (%)	Πολύ εύκολη (%)	Η συγκεκριμένη υπηρεσία δεν υπάρχει (%)	Η συγκεκριμένη υπηρεσία δεν χρησιμοποιείται από το νοικοκυριό (%)
Τοπικά δημόσια μέσα μαζικής μεταφοράς	11,6	25,6	29,2	19,5	1,8	12,2
Κοινωνικές υπηρεσίες (π.χ. «Βοήθεια στο σπίτι», κέντρα δημιουργικής απασχόλησης παιδιών)	7,5	17,4	25,7	8,9	7,3	33,2
Τραπεζικές υπηρεσίες	6,3	14,7	15,1	7,1	56,7	0
Εφορία	7,3	15,6	11,3	6,5	59,2	0
Ο.Α.Ε.Δ.	8,0	15,2	5,4	3,6	60,0	7,8
Γιατρό (Κέντρο Υγείας, Ιδιώτης Γιατρός κ.λπ.)	4,0	23,8	32,5	27,0	12,7	0
Σχολεία:	1,3	1,9	9,1	28,2	16,8	42,7
Α) Δημοτικό	1,7	2,0	12,7	23,8	16,8	43,0
Β) Γυμνάσιο	2,0	6,0	8,2	12,4	27,1	44,2
Γ) Λύκειο	2,0	7,5	9,5	10,6	27,2	43,3
Αστυνομία	3,0	14,9	13,9	11,8	55,8	0,6
Παντοπωλείο	1,4	5,0	36,1	52,6	4,6	0,2
Υποδομές πολιτισμού και ψυχαγωγίας	8,4	25,9	9,0	16,0	33,9	6,8
Υποδομές αθλητισμού	6,5	17,2	16,0	25,4	21,7	21,7
Διαδίκτυο – Internet	2,8	8,5	20,4	23,2	13,1	31,9

Χωριά που δε διαθέτουν εύκολη πρόσβαση σε οικονομικές, πολιτιστικές ή άλλες ευκαιρίες, θεωρούνται σαν «φυσικά» απομονωμένα. Η υποστήριξη κοινωνικής ζωής «προϋποθέτει μέτρα που αποσκοπούν στη διατήρηση της ζωτικότητας των περιοχών, χάρη σε κατάλληλες πολιτικές είτε πρόκειται για την παροχή υπηρεσιών, πολιτιστικής οργάνωσης είτε εξέλιξης των επαγγελματιών και των προσόντων» (Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο LEADER, 2000).

Σε ό,τι αφορά τις πιθανές αλλαγές στην πρόσβαση στις ανωτέρω υπηρεσίες και υποδομές που επήλθαν λόγω των πυρκαγιών, στη συντριπτική πλειονότητα οι ερωτώμενοι απάντησαν ότι αυτή παραμένει η ίδια εύκολη ή δύσκολη όπως ήταν και πριν από τις πυρκαγιές του 2007.

Αναφορικά με την πρόσβαση των ερωτώμενων στο διαδίκτυο από την κατοικία τους το 71,5% δε διαθέτει καθόλου πρόσβαση στο διαδίκτυο είτε λόγω μη οικονομικής δυνατότητας είτε για άλλο λόγο. Το ποσοστό αυτό έρχεται σε αντίθεση με την γενικότερη κατάσταση που επικρατεί στο σύνολο της χώρας καθώς το 46% των ελληνικών νοικοκυριών διαθέτει σύνδεση στο διαδίκτυο – έναντι 70% κατά μέσο όρο στην Ευρώπη των 27 (Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας, 2011). Από τους ερωτώμενους, μόνο στην ηλικιακή ομάδα 30-49, η οποία θεωρείται εξοικειωμένη με τη χρήση του διαδικτύου γενικότερα, παρατηρείται αρκετά υψηλότερο ποσοστό πρόσβασης στο διαδίκτυο (45,5%). Γενικότερα, από αυτά τα ποσοστά συμπεραίνεται έλλειψη εξοικείωσης με τις νέες τεχνολογίες, η οποία με τη σειρά της οδηγεί και σε περιορισμένες δυνατότητες πρόσβασης σε πηγές ενημέρωσης που προσφέρει το διαδίκτυο προσθέτοντας έναν ακόμα αρνητικό παράγοντα στις συνθήκες απομόνωσης των ερωτώμενων.

### **Επάγγελμα, Ανεργία, Εισόδημα**

Η βασική πηγή εισοδήματος ενός μεγάλου μέρους του πληθυσμού της μελέτης είναι η σύνταξη (41%) ενώ η δεύτερη συχνότερη πηγή είναι η αυτοαπασχόληση (25%) στην οποία πρέπει να προστεθεί και η γεωργική ή κτηνοτροφική εκμετάλλευση (15%, Πίνακας 2). Οι μισθωτοί αποτελούν ένα σχετικά μικρό μέρος του πληθυσμού της περιοχής (14,2%). Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από το υψηλότερο ποσοστό αυτοαπασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 34,7% της συνολικής απασχόλησης σε σύγκριση με 15,6% στο σύνολο της Ε.Ε. (Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, 2012). Η αυτοαπασχόληση αναγνωρίζεται στη βιβλιογραφία ως βασικός επιβαρυντικός παράγοντας για την εμφάνιση της φτώχειας. Οι αυτοαπασχολούμενοι παρουσιάζουν κίνδυνο φτώχειας κατά 3,7 φορές μεγαλύτερο από αυτόν των μισθωτών και κατά 1,6 φορές υψηλότερο συγκριτικά με το σύνολο των απασχολούμενων (Κετσετζοπούλου, 2009).

Πληροφορίες για μία δεύτερη πηγή εισοδήματος δόθηκαν για περίπου 13% του δείγματος εργασιμής ηλικίας με περισσότερα από τα δύο τρίτα αυτών των περιπτώσεων να δηλώνει ως δεύτερη πηγή τη γεωργική ή κτηνοτροφική εκμετάλλευση. Ο δείκτης αυτός σε συνδυασμό με το ποσοστό των απασχολούμενων σε γεωργικές και κτηνοτροφικές δραστηριότητες, υποδεικνύει τις σημαντικές επιπτώσεις των πυρκαγιών στα εισοδήματα πολλών νοικοκυριών, εφόσον ένα πολύ μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού δήλωσε ζημιές σε περιουσία και κατεστραμμένο φυσικό περιβάλλον.

## Πίνακας 2: Βασικές πηγές εισοδήματος

	Σύνολο (%)
Συντάξεις	41,4
Εισόδημα από αυτοαπασχόληση	24,7
Γεωργική ή κτηνοτροφική εκμετάλλευση	15,0
Μισθοί ή ημερομίσθια	14,2
Επιδόματα ανεργίας	0,6
Εισόδημα από περιουσία	0,6
Άλλα επιδόματα ή βοηθήματα	0,8
Άλλες πηγές	2,9

Σε συμφωνία με τα προηγούμενα, το επάγγελμα που δηλώνεται πιο συχνά είναι συνταξιούχος (32,2% των απαντήσεων, Πίνακας 3). Οι αγρότες αποτελούν το 22,1% ενώ μόλις το 5,1% είναι δημόσιοι υπάλληλοι.

## Πίνακας 3: Επάγγελμα

	Σύνολο (%)
Συνταξιούχος	32,2
Αγρότης	22,1
Ίδιωτικός Υπάλληλος	8,0
Αυτοαπασχολούμενος	5,6
Δημόσιος υπάλληλος	5,1
Επιχειρηματίας, έμπορος	4,8
Κτηνοτροφία	3,6
Εργάτης	3,3
Ταξιτζής/οδηγός	0,8
Λογιστής	0,4
Ξυλουργός	0,3
Νοικοκυρά	6,4
Μαθητής/φοιτητής	2,5
Άλλα επαγγέλματα	2,2
Άνεργος	2,9

Αναφορικά με πιθανές αλλαγές επαγγέλματος σε σχέση με το 2007, μόλις 52 άτομα φαίνεται να έχουν αλλάξει επάγγελμα και στις περισσότερες περιπτώσεις η αλλαγή έγκειται στο γεγονός της συνταξιοδότησής τους. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχει ένδειξη ότι οι πυρκαγιές είχαν ως συνέπεια αλλαγές του επαγγέλματος (τουλάχιστον ανάμεσα σε όσους έμειναν στην περιοχή). Παρόλο όμως που λίγοι έχουν αλλάξει επάγγελμα, η μεγάλη πλειονότητα δηλώνουν ότι η επαγγελματική τους θέση έχει χειροτερέψει από το 2007. Ο συνδυασμός της χειροτέρευσης της θέσης με την παραμονή στο ίδιο επάγγελμα, υποδηλώνει ότι οι επαγγελματικές επιλογές στην περιοχής της μελέτης είναι πολύ περιορισμένες.

Η μελέτη της ανεργίας στις πυρόπληκτες περιοχές έδειξε ότι το 9,9% των μελών του δείγματος με ηλικία 16-64 θεωρούν τον εαυτό τους «άνεργα». Από αυτούς, πάνω από το μισό είναι συνεχώς χωρίς απασχόληση για δύο τουλάχιστον χρόνια ενώ ένα παρόμοιο ποσοστό κατέχει κάρτα ανεργίας, γεγονός που είναι δύο φορές πιο πιθανόν στους άνδρες παρά στις γυναίκες. Οι άνδρες,



επίσης, έχουν λάβει επίδομα ανεργίας σε μεγαλύτερο ποσοστό από τις γυναίκες. Η απώλεια μιας θέσης απασχόλησης (ή για τους νέους η έλλειψη πρόσβασης στην απασχόληση) αποτελεί, κατά γενικό κανόνα, το στοιχείο που θέτει σε κίνηση τη διαδικασία κοινωνικού αποκλεισμού (Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο LEADER, 2000).

Γενικά, σε αυτό το σημείο μπορεί να επισημανθεί αναφορικά με τον κίνδυνο φτώχειας που διατρέχουν οι ήδη απασχολούμενοι ότι «αν και συγκριτικά με άλλες ομάδες του πληθυσμού, οι απασχολούμενοι είναι λιγότερο εκτεθειμένοι στον κίνδυνο φτώχειας, εντούτοις αντιπροσωπεύουν μια σχετικά μεγάλη αναλογία φτωχών, δεδομένου ότι ένα μεγάλο μέρος του ενήλικου πληθυσμού είναι ενταγμένο στην αγορά εργασίας. Σε απόλυτους αριθμούς οι «εργαζόμενοι φτωχοί» είναι πολλαπλάσιοι από τον αριθμό των άνεργων φτωχών. Αυτό είναι αποτέλεσμα των πολιτικών απασχόλησης που κατευθύνονται προς την αύξηση των χαμηλόμισθων θέσεων εργασίας, την περαιτέρω άρση του ελέγχου της αγοράς εργασίας και την αύξηση των ποσοστών της επισφαλούς εργασίας. Η διαπίστωση αυτή θέτει υπό αμφισβήτηση την πεποίθηση ότι η φτώχεια είναι κυρίως μοίρα των ανέργων» (Μπαλούρδος, 2011, σελ. 177).

Παρόλο που η προώθηση της απασχόλησης αποτελεί βασικό εργαλείο των πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας και του αποκλεισμού, η ένταξη στην αγορά εργασίας δεν εξασφαλίζει την αποφυγή της φτώχειας. Το χαμηλό εισόδημα, η υποαπασχόληση, καθώς και η μερική απασχόληση, είναι ανάμεσα στις πηγές για την ύπαρξη του προβλήματος που αναφέρεται ως «φτώχεια των εργαζομένων» (in-work poverty) (Κετσετζοπούλου, 2009).

Οι περισσότεροι άνεργοι δήλωσαν ότι αναζητούν απασχόληση με διάφορους τρόπους με το 42,2% αυτών να δηλώνει ότι ο κύριος τρόπος αναζήτησης είναι μέσω του ΟΑΕΔ (παρά το γεγονός ότι οι υπηρεσίες του ΟΑΕΔ δεν υπάρχουν σε κοντινές αποστάσεις για τους ερωτώμενους), με τις γυναίκες να το επιλέγουν σε μεγαλύτερο ποσοστό από ότι οι άνδρες.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα στοιχεία που αφορούν τις μεταβολές στο εισόδημα. Ελάχιστοι (μόλις το 1%) έχουν τη γνώμη ότι η πτωχευτική είναι η μόνη αιτία της αλλαγής της επάρκειας του οικογενειακού εισοδήματος, αλλά ένα τέταρτο (23,7%) τη θεωρούν την αιτία σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση. Σχεδόν όλοι οι υπόλοιποι πιστεύουν ότι η αλλαγή οφείλεται μόνο στην κρίση.

Όπως μπορεί να γίνει αντιληπτό από τις απαντήσεις των περισσότερων ερωτηθέντων, οι ιδιαίτερες συνθήκες της οικονομικής κρίσης που εμφανίστηκαν από τις αρχές του 2010 και έπειτα, φαίνεται ότι επηρέασαν σε πολύ μεγάλο βαθμό την κοινωνική θέση των νοικοκυριών και των μελών τους. Στις περισσότερες περιπτώσεις γίνεται φανερό πως οι πτωχευτικές λειτούργησαν συμπληρωματικά ως προς την οικονομική κρίση και συνέβαλαν στην ακόμα μεγαλύτερη υποβάθμιση της θέσης των νοικοκυριών. Βασικοί λόγοι για αυτό είναι τόσο οι καταστροφές μεγάλης έκτασης καλλιεργειών, κυρίως ελιές και αμπέλια, όσο και η δυσκολία επισκευής παλαιών και ανέγερσης νέων υποδομών για την υποστήριξη της τοπικής οικονομίας.

Η οικονομική κρίση ως νέο δεδομένο φαίνεται ότι επηρέασε αρνητικά, την ήδη δυσμενή θέση από τις πτωχευτικές, ενός μεγάλου ποσοστού του πληθυσμού. Συγκεκριμένα, το 52,6% κρίνει το τωρινό οικογενειακό εισόδημα ανεπαρκές, σε σύγκριση με μόλις 5,9% πριν το 2007. Η μεγάλη πλειονότητα των ερωτηθέντων εμφανίζει ως πρώτιστο λόγο στην αλλαγή της κατάστασης επάρκειας του εισοδήματος την «οικονομική κρίση» ως μοναδικό παράγοντα. Σε δεύτερη θέση εμφανίζεται η απάντηση της οικονομικής κρίσης σε συνδυασμό με την πτωχευτική. Το γεγονός

αυτό υποδεικνύει πως οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης είναι ιδιαίτερα έντονες σε βαθμό που ξεπερνούν τις επιπτώσεις από τις προηγούμενες καταστροφές.

Σε αυτό το σημείο βέβαια θα πρέπει να τονιστεί πως το διάστημα των σχεδόν πέντε ετών από τις πυρκαγιές, έως την ημερομηνία διεξαγωγής των συνεντεύξεων είναι ένα αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα για την αποτύπωση τόσο των ψυχοκοινωνικών όσο και των οικονομικών επιπτώσεων μίας τέτοιας καταστροφής, διάστημα στο οποίο μεσολάβησαν και οι οικονομικές αποζημιώσεις των πληγέντων. Σε πολλές περιπτώσεις το ζήτημα των πυρκαγιών φαίνεται σχεδόν «ξεχασμένο» διότι πολλά νοικοκυριά ήδη βιώνουν σε πολύ έντονο βαθμό τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης.

### **Ενισχύσεις**

Οι οικονομικές ενισχύσεις αποτελούν ένα πολύ σημαντικό μέτρο σχετικά με τις δράσεις της πολιτείας για το μετριασμό των συνθηκών κοινωνικού αποκλεισμού που ακολούθησαν τις πυρκαγιές. Όπως αποτυπώνεται από τις απαντήσεις, η πλειονότητα των νοικοκυριών (60,7%) συμμετείχε στα προγράμματα ενίσχυσης (ενίσχυση ΤΑΠ, ενίσχυση ΕΛΓΑ, άμεση ενίσχυση 3.000€ κ.α.). Ωστόσο, το μεγαλύτερο ποσοστό των ερωτηθέντων (73,5%) δεν παρουσιάζεται ικανοποιημένο με τις ενισχύσεις, με μόνο το ένα τέταρτο των νοικοκυριών να εκφράζει ικανοποίηση. Πάνω από τα μισά νοικοκυριά είχαν συναντήσει ποικίλα προβλήματα κατά την υποστήριξή τους την περίοδο μετά την πυρκαγιά, όπως αυτό της έντονης γραφειοκρατίας. Τα δεδομένα αυτά παίζουν σημαντικό ρόλο στην αποτύπωση των μέτρων αποκατάστασης των υποδομών, διότι πιθανά ανεπαρκή μέτρα αποκατάστασης συνέτειναν στην ένταση των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού έπειτα και από την οικονομική κρίση. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην περιοχή εμφανίστηκαν φαινόμενα αυθαίρετης χορήγησης ενισχύσεων, ειδικά σε σχέση με την άμεση ενίσχυση 3.000€.

Η Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» (2010) επισημαίνει ότι τα μέτρα που ελήφθησαν για την ενίσχυση των πληγέντων από τις πυρκαγιές θα μπορούσαν να εφαρμοστούν χωρίς προβλήματα, εφόσον η σχετική πολιτική είχε εξαρχής διευκρινιστεί επαρκώς και είχε παρασχεθεί η απαιτούμενη ακριβής ενημέρωση τόσο των ενδιαμέσων τραπεζών όσο και των πολιτών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, λόγω ανακριβούς πληροφόρησης, πολίτες έχασαν το δικαίωμα ενίσχυσης, ενώ σε άλλες, πολίτες των οποίων η περιουσία πράγματι επλήγη από τις πυρκαγιές και εισέπραξαν καλόπιστα οικονομικές ενισχύσεις, κλήθηκαν στη συνέχεια να τις επιστρέψουν, επειδή δεν ήταν μόνιμοι κάτοικοι πυρόπληκτων περιοχών ή είχαν δύο κατοικίες στην πυρόπληκτη περιοχή (κύρια και δευτερεύουσα). Επειδή στις περισσότερες περιπτώσεις, οι ενισχύσεις είχαν ήδη δαπανηθεί για να αποκατασταθούν ζημιές που σχετίζονται με την πυρκαγιά, η επιστροφή του ποσού επιφέρει στους πολίτες ιδιαίτερα δυσμενείς οικονομικές συνέπειες.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονιστεί ότι αστοχίες υπήρξαν στο γενικότερο χειρισμό των πόρων του Ειδικού Ταμείου Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών (ΕΤΑΕΑ) που συστάθηκε ακριβώς για την αποκατάσταση των πυρόπληκτων περιοχών και των κατοίκων της. Στο πόρισμα της κοινοβουλευτικής Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας του Περιβάλλοντος για το ΕΤΑΕΑ το οποίο παραδόθηκε πρόσφατα στον Πρόεδρο της Βουλής, προκύπτουν αστοχίες, καθυστερήσεις και αδυναμία διοχέτευσης κονδυλίων στις πραγματικά πυρόπληκτες περιοχές από τις φωτιές του

2007. Μεταξύ άλλων σημειώνεται ότι μετά την κατάργηση του Ταμείου το 2010 υπήρξε παύση χρηματοδότησης έργων, χωρίς μάλιστα να ολοκληρωθούν ούτε οι κατοικίες πυρόπληκτων, καθώς, όπως επισημαίνεται, τα χρήματα του Ταμείου μεταφέρθηκαν στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και ετέθησαν υπό τους περιορισμούς των δημοσίων δαπανών που έθεσε η γνωστή «Τρόικα» το καλοκαίρι του 2011.

Υπογραμμίζεται, ακόμη, πως η πορεία χρηματοδότησης των έργων δεν ήταν απρόσκοπη, ενώ από τις Περιφέρειες και τους Δήμους (τις εντεταλμένες αρχές για να προτείνουν και να αξιολογήσουν έργα αποκατάστασης των πληγείσων περιοχών) δεν τηρήθηκε ο όρος αποκλειστικά για έργα αποκατάστασης πυρόπληκτων περιοχών ως όρος αξιολόγησης και εκταμίευσης των κονδυλίων. Σημείο αιχμής αποτελεί ο τρόπος με τον οποίο κατανεμήθηκαν μέχρι σήμερα τα κονδύλια για την αποκατάσταση των ζημιών, καθώς - όπως ξεκάθαρα αναφέρεται στην έκθεση της Επιτροπής - «η αναλογικότητα δεν τηρήθηκε ως τώρα στην καταβολή των κονδυλίων και δεν έχει αποδοθεί περιβαλλοντική δικαιοσύνη». Αναφέρεται ότι στην Ηλεία από τα 28 εκατ. ευρώ που έχουν αποπληρωθεί ή έχουν εκτελεσθεί, λιγότερα από τα μισά δόθηκαν σε έργα που είχαν πραγματικά ευθεία σχέση με την αποκατάσταση που επλήγη από τις πυρκαγιές. Αντιθέτως, αρκετά κονδύλια δόθηκαν σε έργα οδοποιίας μεταξύ οικισμών ακόμη και για δρόμους που δεν προϋπήρχαν των πυρκαγιών.

Αντίθετα, ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών και των πρωτοβουλιών που αναπτύχθηκαν κατά την περίοδο των πυρκαγιών αλλά και μετά από αυτές υπήρξε σημαντικός. Οι δωρεές ιδιωτών από την Ελλάδα αλλά και άλλες χώρες αποτέλεσαν έκφραση αλληλεγγύης προς τους πληγέντες. Το γεγονός αυτό αποτέλεσε χαρακτηριστικό παράδειγμα της άμεσης κινητοποίησης των άτυπων δικτύων που δίνει τροφή για την επανεξέταση της άποψης περί ατροφίας της κοινωνίας των πολιτών με βασικό επιχείρημα την ύπαρξη μιας αφανούς κοινωνίας πολιτών σε επιμέρους τομείς/ πεδία εθελοντικής δράσης (π.χ. κοινωνική πρόνοια) (Μπουρίκος, 2013).

Στην περίπτωση της διαχείρισης μιας έκτακτης ανάγκης, είναι έντονη η παρουσία και ο ρόλος του «άτυπου» κοινωνικού κράτους στην περιοχή που ήρθε να συμπληρώσει (σε όποιο βαθμό αυτό είναι αρκετό) τα κενά του επίσημου κράτους. «Τα άτυπα δίκτυα λειτουργούν πολλές φορές ως παράλληλη πηγή κοινωνικής φροντίδας με τα επίσημα, αντιμετωπίζονται ως βασικοί συντελεστές επιτυχίας των επίσημων υπηρεσιών (υποστήριξη, συνεργασία) και αποδέκτες επίσημης στήριξης από τις κοινωνικές υπηρεσίες και τους φορείς κοινωνικής αλληλεγγύης (πχ. στήριξη οικογενειακών φροντιστών)» (Στασινοπούλου, 1992, σελ. 110).

Αναφορικά με τις επιπλέον ενέργειες που θα έπρεπε να έχουν γίνει από πλευράς της πολιτείας, οι ερωτηθέντες έκριναν την ανάπτυξη, την οργάνωση, τα επιδόματα και τις υποδομές ως τους τομείς στους οποίους θα έπρεπε να έχει δοθεί προτεραιότητα. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η απάντηση του συνόλου των νέων ότι «μας ξέχασαν», οι οποίοι παρουσιάζονται περισσότερο ευαίσθητοι στις περιπτώσεις της διαφθοράς και της επιλεκτικής βοήθειας. Είναι χαρακτηριστικό και από σχετική επιστημονική έρευνα στους πληγέντες των πυρκαγιών ότι, γενικότερα, η πίστη σε θεσμούς όπως η κεντρική κυβέρνηση, η τοπική αυτοδιοίκηση και τα κόμματα είναι εξαιρετικά χαμηλή ενώ αντίθετα η εμπιστοσύνη απέναντι σε θεσμούς όπως η εκκλησία και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί είναι ισχυρή (Paranikolaou et al., 2012).

## Κοινωνικά δίκτυα

Σημαντικός παράγοντας για τη δημιουργία συνθηκών κοινωνικού αποκλεισμού σίγουρα θα πρέπει να αποδοθεί και στα προβλήματα που αφορούν την έλλειψη υποστήριξης και συνεργασίας εντός των κοινωνιών. Είναι σημαντικό, σε αυτό το σημείο, να τονιστεί ο διαφορετικός χαρακτήρας του κοινωνικού αποκλεισμού στον αγροτικό χώρο. Ο ορατός αποκλεισμός είναι ένα κυρίως αστικό φαινόμενο, ιδιαίτερα των συνοικιών με μεγάλη συγκέντρωση μεταναστών ή μειονοτήτων. Ο αποκλεισμός στις αγροτικές περιοχές είναι πιο διασπαρμένος και ακόμη ορισμένες φορές κρυμμένος. Αυτή η διαφορά απαιτεί μια διάκριση, τόσο στην προσέγγιση όσο και στις πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού στον αστικό χώρο (Παρατηρητήριο LEADER, 2000).

Στην περίπτωση μας, χαρακτηριστικό είναι ότι μόλις το 8% του δείγματος, συμμετέχει σε κάποιοι είδους οργάνωση όπως οι συνεταιρισμοί, οι πολιτιστικές και οι αθλητικές οργανώσεις, και οι συνδυασμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, η αρνητική μεταβολή της ποιότητας ζωής, περίπου για το 84% των ερωτηθέντων νοικοκυριών, επιβεβαιώνεται αλλά και επηρεάζεται έμμεσα από την αρνητική μεταβολή των εισοδημάτων μετά το 2007. Επίσης, η ένταση των κοινωνικών σχέσεων επηρεάστηκε με το 49% να δηλώνει υποβάθμιση αυτών. Παρατηρείται δηλαδή μια υποβάθμιση των κοινωνικών σχέσεων που επηρεάζεται από τη μεταβολή των εισοδημάτων και με τη σειρά της επηρεάζει την ποιότητα ζωής. *«Η φτώχεια περιορίζει τις ευκαιρίες, προκαλεί απομόνωση ενώ μπορεί ακόμα να καταστήσει τα άτομα ευάλωτα στην περιθωριοποίηση ή στην παραβατική – εγκληματική συμπεριφορά»* (ΟΚΕ, 2009, σελ. 27).

## Συμπέρασμα

Έχει παρατηρηθεί ότι οι φυσικές καταστροφές συχνά ενισχύουν ήδη υπάρχοντα προβλήματα, χτυπάνε ιδιαίτερα τους φτωχούς και μη προνομιούχους, και αντιμετωπίζονται με βραχυχρόνια μέτρα που δε συμβάλλουν στη βιώσιμη ανάπτυξη (Berke et al., 1993, Fothergill & Peek, 2004). Όλα αυτά τα φαινόμενα παρουσιάζονται στο Ν. Ηλείας μετά τις πυρκαγιές του 2007.

Η υλοποίηση της έρευνας σε ένα ιδιαίτερα μεγάλο δείγμα νοικοκυριών και ατόμων των πυρόπληκτων περιοχών της Ηλείας προσέφερε σημαντικά στοιχεία για την κοινωνική και οικονομική κατάσταση στην οποία βρίσκεται η περιοχή. Το πρώτο και ίσως σημαντικότερο συμπέρασμα είναι ότι οι πυρκαγιές, για την πλειονότητα του πληθυσμού, δεν αποτελούν την κυριότερη αιτία για τη δυσχερή οικονομική και κοινωνική κατάσταση την οποία βιώνει σήμερα η περιοχή αφού η οικονομική κρίση είναι αυτή που σταμάτησε κάθε μορφής ανάπτυξης της περιοχής και κατέστησε εντονότερες τις συνέπειες των πυρκαγιών.

Οπωσδήποτε, ο ρόλος των πυρκαγιών είναι υπαρκτός αφού για την πλειονότητα του πληθυσμού που διέθετε καλλιέργειες και προσπαθεί να τις επαναφέρει, η απώλεια αυτή (της καλλιέργειας και των παραγόμενων προϊόντων που κάθε οικογένεια παρήγαγε και για προσωπική χρήση) δρα επιβαρυντικά στην ήδη άσχημη κατάσταση που βιώνουν.

Ωστόσο, η γενική αίσθηση που επικρατεί είναι ότι η οικονομική κρίση σταμάτησε κάθε προσπάθεια για ανάκαμψη των νοικοκυριών που προσπαθούν, πλέον, με ιδιαίτερο προσωπικό κόπο

να αποκαταστήσουν τις καλλιέργειές τους έχοντας να αντιμετωπίσουν τα υψηλά ποσοστά ανεργίας.

Τα στοιχεία της έρευνας δεν ανέδειξαν έντονα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού στον πληθυσμό της περιοχής. Έχουμε να κάνουμε κυρίως με πληθυσμούς που μπορούν να χαρακτηριστούν ως ευπαθείς αλλά όχι αποκλεισμένοι. Στο σύνολο των ερωτώμενων, υπήρξαν λίγες περιπτώσεις που μπορούν να χαρακτηριστούν ως «κοινωνικά αποκλεισμένα» άτομα και τα οποία βρέθηκαν να συσσωρεύουν χαρακτηριστικά κοινωνικής ευπάθειας όπως ανεργία, κάτοικοι ορεινών και απομακρυσμένων περιοχών, με προβλήματα υγείας και χαμηλό μορφωτικό επίπεδο.

Παράλληλα, αναφορικά με τη φτώχεια στην περιοχή αναφοράς, η έρευνα δείχνει ότι η σχετική φτώχεια είναι αυτή που είναι κυρίως εμφανής αφού λόγω της οικονομικής κρίσης - αρχικά - και δευτερευόντως λόγω των πυρκαγιών, τα εισοδήματα των νοικοκυριών έχουν μειωθεί με αποτέλεσμα να έχουν περιορίσει (στις περισσότερες περιπτώσεις) τις καταναλωτικές τους δαπάνες χωρίς όμως (και πάλι στις περισσότερες περιπτώσεις) να μην έχουν τη δυνατότητα απόκτησης βασικών αγαθών.

### **Ευχαριστίες**

Η έρευνα υλοποιήθηκε με συγχρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης – ΕΤΠΑ) και εθνικούς πόρους στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» (ΕΣΠΑ). Δράση: «Συνεργασία» 2009. Πράξη Ι: Συνεργατικά Έργα Μικρής και Μεσαίας Κλίμακας.

## **Βιβλιογραφία**

### **Ελληνόγλωσση**

Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη». Ειδική Έκθεση «Διαδικασίες χορήγησης ενισχύσεων στους πληγέντες από τις πυρκαγιές του 2007». Ιούνιος 2010.

Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού (2012). Εργασία και Απασχόληση στην Ελλάδα. Ετήσια Έκθεση 2012.

Εμμανουήλ, Δ. (2006). «Η κοινωνική πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα: Οι διαστάσεις μιας απουσίας», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120, 3-35.

Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο LEADER (2000) «Καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στον αγροτικό χώρο», Ιούλιος 2000.

Κετοετζοπούλου, Μ. (2009). «Προσδιοριστικοί παράγοντες της φτώχειας των εργαζομένων: μια πρώτη προσέγγιση», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 128, 77-114.

Μαλλιάρου, Μ., Σαράφης, Π. (2012). «Οικονομική κρίση. Τρόπος επίδρασης στην υγεία των πολιτών και στα συστήματα υγείας», Το Βήμα του Ασκληπιού 11. 202-212.

Μπαλούρδος, Δ. (2011). «Επιπτώσεις της κρίσης στη φτώχεια και στον οικονομικό αποκλεισμό: Αρχικές μετρήσεις και προσαρμοστικές πολιτικές», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 134-135, 165-192.

Μπουρίκος, Δ. (2013). «Κοινωνική αλληλεγγύη στην Ελλάδα της κρίσης: Νέο κύμα ανάδυσης

- της κοινωνίας πολιτών ή εμπέδωση της κατακερματισμένης κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη;». Παρατηρητήριο για την Κρίση. Ε.Λ.Ι.Α.Μ.Ε.Π.
- ΟΚΕ (2009). Υπ' αριθμ. 210 Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ελλάδος (Ο.Κ.Ε.) για την «Φτώχεια», Ιανουάριος 2009.
- Παπαδοπούλου, Δ., Δημουλάς, Κ., Μπαμπανέλου, Δ., Τσιώλης, Γ. (2002). «Από την κοινωνική ευπάθεια στον κοινωνικό αποκλεισμό: διαδικασίες και χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού στο Νομό Κυκλάδων», Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ
- Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας (2011). Η χρήση του διαδικτύου από τους Έλληνες. Μάιος 2011.
- Στασινοπούλου, Ο. (1992), «Άτυπα δίκτυα φροντίδας και σύγχρονος προνοιακός πλουραλισμός», Εκλογή θεμάτων κοινωνικής πρόνοιας, 93 (2), 109-122.
- Χαραλάμπους, Α., Τοίτσι, Θ. (2010). «Οι επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης στον τομέα της υγείας και η ανάπτυξη ενός υπερεθνικού ρυθμιστικού πλαισίου», Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής, 27(1):106-112.

### **Ξενόγλωσση**

- Adamis, D. and Papanikolaou, V. (2011). "Anger and hostility in the aftermath of a wildfire disaster in Greece", *Open Journal of Psychiatry*, 1, pp. 66-74.
- Bassi, S. and Kettunen, M. (2008). "Forest Fires: Causes and Contributing Factors in Europe". Policy Department Study, European Parliament, Brussels.
- Berke, P.R., Kartez, J. and Wenger, D. (1993). "Recovery after disaster: Achieving sustainable development, mitigation and equity", *Disasters*, 17, pp. 93-109.
- Boschetti, L., Roy, D., Barbosa, P., Boca, R. and Justice, C. (2008). "A MODIS assessment of the summer 2007 extent burned in Greece", *International Journal of Remote Sensing*, 29, pp. 2433-2436.
- Christopoulou, O.G. (2011). "Deforestation/reforestation in Mediterranean Europe: the case of Greece", in Godone, D. (ed.), *Soil Erosion Studies*, Croatia: Intertech Europe.
- Fothergill, A. and Peek, L.A. (2004). "Poverty and disasters in the United States: A review of recent sociological findings", *Natural Hazards*, 32, pp. 89-110.
- Institute for Environment and Sustainability (2013). *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Kolaitis, G., Giannakopoulos, G., Mihas, C., Ntre, V., Moulla, V., Sotiropoulou, E., Pafli, K., Argyrou, K., Kotsirilou, K., Leventakou, V., Assimopoulos, H., Tsiantis, J., Tomaras, V. and Tzavara, C. (2011). "Symptoms of posttraumatic stress, depression and anxiety among youths exposed to a massive fire disaster in Greece", *British Journal of Medicine and Medical Research*, 1, pp. 320-332.
- Maditinos, Z. and Vassilidis, C. (2011). "Mega fires: can they be managed effectively?", *Disaster Prevention and Management*, 20(1), pp. 41-52.
- Papadatou, D., Giannopoulou, I., Bitsakou, P., Bellali, T., Talias, M.A. and Tselepi, K. (2012). "Adolescents' reactions after a wildfire disaster in Greece", *Journal of Traumatic Stress*, 25, pp. 57-63.

- Papanikolaou, V., Adamis, D., Mellon, R.C., Prodromitis, G. and Kyriopoulos, J. (2011). "Double disaster: mental health of survivors of wildfires and earthquake in a part of Greece", *Psychology*, 2, pp. 132-137.
- Papanikolaou, V., Adamis, D., Mellon, R.C., Prodromitis, G. and Kyriopoulos, J. (2012). "Trust, social and personal attitudes after wildfires in a rural region of Greece", *Sociology Mind*, 2, pp. 87-94.
- Psarros, C., Theleritis, C.G., Martinaki, S. and Bergiannaki, I.-D. (2008). "Traumatic reactions in firefighters after wildfire in Greece", *Lancet*, 371, p. 301.
- Rozos, D., Lykoudi, E., Tsangaratos, P., Markantonis, K., Georgiadis, P., Rodoganni, Th., Leivaditi, A. and Kyrousis, I. (2010). "Evaluation of soil erosion and susceptibility to landslide manifestation as a consequence of wildfire events affected the Zacharo municipality, Peloponnesus, Greece", *Bulletin of the Geological Society of Greece*, 63, pp. 1406-1416.
- Xanthopoulos, G., Viegas, D.X. and Caballero, D. (2007). The fatal fire entrapment of Artemida (Greece) 2007, in Viegas, D.X. (ed.), *Recent Forest Fire Related Accidents in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

# **ΜΟΡΦΕΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΣΤΟ ΝΟΜΟ ΗΛΕΙΑΣ. ΜΙΑ ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ**

**Παπαδοπούλου Δέσποινα, Κολημενάκης Αντώνης**

## **Εισαγωγή στις μορφές Κοινωνικού Αποκλεισμού στο Νομό Ηλείας**

Είναι γνωστά σε ολόκληρη την ελληνική κοινωνία αλλά και στον πλανήτη τα δραματικά γεγονότα που στιγμάτισαν τον Αύγουστο του 2007 τη νοτιοδυτική πλευρά της Πελοποννήσου. Οι καταστροφικές πυρκαγιές εκείνης της περιόδου άλλαξαν ριζικά το φυσικό και το κοινωνικό περιβάλλον της περιοχής με σοβαρότατες συνέπειες για τα χρόνια που ακολούθησαν. Για τις κοινωνικές επιστήμες, το σημαντικότερο πρόβλημα των πυρόπληκτων περιοχών επικεντρώνεται στην ανθρώπινη παρουσία/απουσία και τη διάρρηξη της κοινωνικής συνοχής και του κοινωνικού ιστού. Αυτό το χαρακτηριστικό γνώρισμα της περιοχής λόγω των κατ' αρχήν φυσικών καταστροφών, πήρε ανεξέλεγκτες διαστάσεις κάτω από τις άγριες συνθήκες οικονομικής κρίσης που ξέσπασαν στις κοινωνίες της νότιας Ερώπης τα τελευταία τρία με πέντε χρόνια. Κατά συνέπεια, η συσσώρευση αρνητικών δεδομένων πάσης φύσεως, και κοινωνικών μειονεκτημάτων, δημιούργησε ένα εκρηκτικό μείγμα καταστροφής που σε κάποιες περιπτώσεις λαμβάνει διαστάσεις ανθρωπιστικής κρίσης. Ως εκ τούτου, οι κάτοικοι των καμμένων περιοχών πρέπει να υποστηριχθούν και να αντιμετωπίσουν εκτός από τα άμεσα προβλήματα και το μέλλον τους, προβλήματα καθημερινής επιβίωσης στην περιοχή.

Οι περιοχές αυτές έχουν σημαντικά προβλήματα οικονομικής επιβίωσης με προβλήματα συρρίκνωσης του αγροτικού εισοδήματος που τους οδηγούσε στην εγκατάλειψη και ερήμωση της υπαίθρου και πριν τη φωτιά. Η οικονομική κρίση σήμερα έχει δώσει τη χαριστική βολή για τις προοπτικές επιβίωσης των κατοίκων.

Από τα δεδομένα των τοπικών φορέων και από δευτερογενείς μελέτες έχει καταδειχτεί ότι το εισόδημα και η κοινωνική συνοχή στην περιοχή έχουν πληγεί σημαντικά με αποτέλεσμα τα φαινόμενα της κοινωνικής ευπάθειας, του κοινωνικού αποκλεισμού και της σχετικής και απόλυτης φτώχειας να διογκώνονται καθημερινά με ραγδαίο ρυθμό.

Στο πλαίσιο αυτό, το παρόν άρθρο βασίζεται σε ερευνητικά αποτελέσματα του προγράμματος Συνεργασία που πραγματοποιήθηκε τα έτη 2009-2013 με αντικείμενο τη φτώχεια και τον κοινω-



νικό αποκλεισμό στο νομό της Ηλείας<sup>1</sup>. Το άρθρο επικεντρώνεται στην ποιοτική διάσταση που φώτισε άγνωστες πτυχές του βιώματος του αποκλεισμού για τους πληθυσμούς της περιοχής.

## Η μεθοδολογία της ποιοτικής και σε βάθος έρευνας.

### Βασικές συνιστώσες και μεθοδολογικές επιλογές

Για την εικόνα των διαδικασιών αποκλεισμού κρίθηκε απαραίτητη η υλοποίηση σε βάθος ποιοτική έρευνα σε επιλεγμένο δείγμα νοικοκυριών που διαβιούν σε συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας. Απαντάει στο δύσκολο ερώτημα γιατί κάποιοι πληθυσμοί τα “καταφέρνουν” καλύτερα από κάποιους άλλους και γιατί οι ευπαθείς ομάδες μετατράπηκαν σε αποκλεισμένες κοινωνικές ομάδες. Για το λόγο αυτό πραγματοποιήθηκαν 25 συνεντεύξεις σε βάθος με επιλεγμένα νοικοκυριά, όπου σύμφωνα με την παγκόσμια βιβλιογραφία αποδεικνύεται η επάρκεια του αριθμού των ποιοτικών συνεντεύξεων<sup>2</sup>.

Για την ακρίβεια η σε βάθος ποιοτική έρευνα στόχο είχε να αναδείξει τις βιωματικές διαδικασίες ευπάθειας και αποκλεισμού ως προς τις ευπαιθείς ομάδες που επιλέξαμε να προσεγγίσουμε. Οι οδηγοί συνέντευξης απευθύνθηκαν στις ειδικές πληθυσμιακές ομάδες, έτσι όπως αυτές έχουν εντοπιστεί και καταγραφεί στην πρώτη φάση της έρευνας<sup>3</sup>.

Μεθοδολογικά, κατασκευάσαμε τόσους οδηγούς συνεντεύξεων όσες είναι και οι πολυπληθές αποκλεισμένες και ευπαθείς ομάδες που βρέθηκαν στο πεδίο. Οι βασικοί άξονες που ακολούθησαμε ως προς την ανάλυση του περιεχομένου των οδηγών συνέντευξης είναι οι ακόλουθοι:

#### Ο Α΄ άξονας:

Ενδιαφερθήκαμε να καταγράψουμε τα δημογραφικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά, χαρακτηριστικά εκπαίδευσης, απασχόλησης, οικογενειακής κατάστασης, κλπ. των ατόμων των ομάδων που ερωτήθηκαν κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης της έρευνας.

#### Ο Β΄ άξονας:

Στόχος αυτού του άξονα είναι η πραγματική ή οι πραγματικές αιτίες του κοινωνικού αποκλεισμού. Αυτό σημαίνει ότι αναζητήσαμε εκείνα τα στοιχεία που μετατρέπουν την απλή κοινωνική

1. Η ερευνητική έκθεση προτείνει μία σειρά από κοινωνικούς και οικονομικούς δείκτες που εφαρμόζονται σε διαφορετικές ευπαθείς κοινωνικές ομάδες (ηλικιωμένοι, γυναίκες, παιδιά, νέοι, ενεργός πληθυσμός ανέργων, μονογονεϊκές οικογένειες, αμέα, μετανάστες, πρόσφυγες, κα.) και περιλαμβάνουν διαφορετικούς τομείς κοινωνικού αποκλεισμού (σελ. 22). Οι δείκτες αυτοί και κάποιοι άλλοι προτείνεται να μελετηθούν καλύτερα στην πράξη και να επαληθευθεί ή να διαψευστεί η αποτελεσματικότητά τους στη μέτρηση του αποκλεισμού και η βαρύτητά τους στη συγκεκριμένη περιοχή. Βλέπε, ΘΕΟΔΩΡΟΥΛΑΚΗΣ Μ., ΚΟΛΗΜΕΝΑΚΗΣ Α., ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Δ., ΡΙΤΣΑΡΣΟΝ Κ., 2013, Μορφές φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στις πυρόπληκτες περιοχές του Νομού Ηλείας, τελικό παραδοτέο για το Πρόγραμμα Συνεργασία 2009-2013, Υπουργείο Εσωτερικών και ΕΣΠΑ, Αθήνα.

2. Βλέπε Τσιώλης Γ., 2006, Ιστορίες ζωής και βιογραφικές αφηγήσεις, Αθήνα, εκδόσεις κριτική, και Κάλλας Γ., Σεντεδάκης Ν., Τσιώλης Γ., 2011, **Ερευνητικές υποδομές και δεδομένα στην εμπειρική κοινωνική έρευνα**, ΑΘΗΝΑ, ΝΗΣΟΣ.

3. Βλέπε Ρίτσαρσον Κ., 2013, Η παρούσα Κοινωνικοοικονομική Κατάσταση των Πυρόπληκτων Περιοχών του Νομού Ηλείας: Μία δειγματοληπτική έρευνα, τελική έκθεση ποσοτικής έρευνας για λογαριασμό του προγράμματος Συνεργασία, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

ευπάθεια (που αποτυπώνεται κυρίως με τη συμμετοχή στις ομάδες-στόχου και αφορά εδώ το σύνολο του πληθυσμού) σε κοινωνικό αποκλεισμό.

### **Ο Γ άξονας:**

Με δεδομένη την ύπαρξη του αποκλεισμού με τον γ άξονα εξετάσαμε εντοπισμένα το ρόλο των πυρκαγιών, το ρόλο της οικονομικής κρίσης και το ρόλο κάθε λογής υπηρεσιών που προσφέρονται αν προσφέρονται στους αποκλεισμένους. Επιλέγοντας αυτούς τους τρεις παράγοντες ρίξαμε το βάρος της ποιοτικής συνέντευξης σε συγκεκριμένες αιτίες αποκλεισμού όπως αυτές αναδεικνύονται σήμερα. Αυτές οι αιτίες είναι ένας παρελθοντικός παράγοντας, αυτός των καταστροφικών πυρκαγιών του 2007, ένας παροντικός παράγοντας, αυτός της τρέχουσας βαθιάς οικονομικής κρίσης και ένας διαμεσολαβητικός παράγοντας αυτός των μέτρων και πολιτικών που στόχο έχουν την ανατροπή του προηγούμενου τοπίου.

Αυτοί οι τρεις παράγοντες φαίνονται ικανοί να εξηγήσουν συμπληρωματικά τις κύριες αιτίες αποκλεισμού και την κατάσταση που συναντάμε σήμερα στην Ηλεία.

## **Τα αποτελέσματα της ποιοτικής έρευνας τα βιώματα κοινωνικού αποκλεισμού των κατοίκων του Νομού**

Το βασικό ερώτημα στο οποίο καλείται να απαντήσει η ποιοτική εμπειρική έρευνα είναι η διάγνωση των διαδικασιών κοινωνικού αποκλεισμού στο Νομό της Ηλείας και στους τρόπους βιώματος αυτής της δυσάρεστης πραγματικότητας. Η έμφαση στα βιώματα αυτά δίνεται στις συνέπειες που εμφανίζει η φυσική καταστροφή του οικιακού αλλά και του ευρύτερου περιβάλλοντος μετά τις πυρκαγιές και η διάρρηξη του κοινωνικού ιστού και η πρόσφατη οικονομικο-κοινωνική κρίση που έχει αποδιάρθρωσει ότι απέμεινε από τις πυρκαγιές.

Η βάση αναζήτησης αυτού του πληθυσμού προέκυψε μέσα από το δείγμα ποσοτικής έρευνας όπως ήδη αναφέρθηκε, αλλά πρέπει να επισημάνουμε ότι κάποιες ομάδες φαίνεται να υπερεκπροσωπούνται στα βιώματα αυτά. Έτσι, είναι ενδεικτική η παρουσία σημαντικού αριθμού ηλικιωμένων ατόμων που ζουν κάτω ή στο όριο της φτώχειας, καθώς επίσης και της νέας κατηγορίας των άπορων εργαζόμενων, οι οποίοι βρίσκονται μεταξύ μακροχρόνιας ανεργίας και ευκαιριακής απασχόλησης που διαρκεί μία μέρα ή λίγο περισσότερο.

Τα στοιχεία που ακολουθούν και στηρίζονται σε συγκεκριμένες μελέτες περίπτωσης, έτσι όπως έχουν καταγραφεί από την έρευνα, είναι ενδεικτικές της παρουσίας αυτών των δύο ομάδων.

### **Ηλικιωμένοι άποροι και κάτοικοι ορεινών και απομακρυσμένων περιοχών**

Ένα χαρακτηριστικό γνώρισμα του κοινωνικού αποκλεισμού είναι η συσσώρευση κοινωνικών μειονεκτημάτων<sup>4</sup> κατά τέτοιο τρόπο ώστε να οξύνει τα ήδη υπάρχοντα προβλήματα, χωρίς ταυτόχρονα να ισορροπεί με κάποια άλλα πλεονεκτήματα ή παροχές που να αμβλύνουν σε κάποιο

4. Βλέπε Παπαδοπούλου Δ., 2012, Κοινωνιολογία του Αποκλεισμού στην εποχή της Παγκοσμιοποίησης, Η διάρρηξη του κοινωνικού δεσμού και η αδυναμία πρόσβασης στα κοινωνικά δικαιώματα, Αθήνα, εκδόσεις Τόπος.

βαθμό το πρόβλημα. Αυτή η πραγματικότητα καταγράφεται ξεκάθαρα σε πολλές περιπτώσεις που συναντήσαμε στο πεδίο.

Μία τέτοια ομάδα συσσωρευμένων κοινωνικών μειονεκτημάτων είναι οι ηλικιωμένοι, άποροι και συγχρόνως κάτοικοι κάποιων περιοχών που είναι σχετικά γεωγραφικά απομονωμένες. Οι ηλικιωμένοι κάτοικοι παρουσιάζουν ξεκάθαρα συσσωρευμένα κοινωνικά μειονεκτήματα, πολύ χαμηλά ή μηδενικά εισοδήματα, μεγάλα πλήγματα από τις καταστροφικές πυρκαγιές και όξυνση των προβλημάτων τους μέσα από την εκτεταμένη οικονομική κρίση.

### **Πυρκαγιές και οικονομική κρίση**

Σχετικά με την κατάσταση μετά τις πυρκαγιές, οι ηλικιωμένοι παρουσιάζουν ότι αρχικά δημιουργήθηκε σημαντικό πρόβλημα που όμως σύντομα ξεπεράστηκε από την καταβολή των αποζημιώσεων. Σύμφωνα με τη γνώμη τους, η οικονομική κρίση ευθύνεται κυρίως για την επιδείνωση των υφιστάμενων προβλημάτων διαβίωσης στο χωριό που είναι κυρίως η έλλειψη α) στοιχειωδών υπηρεσιών π.χ ιατρού, τράπεζας και οποιασδήποτε μορφής κοινωνικής βοήθειας καθώς και β) υποδομών π.χ δρόμοι κλπ. Επιπρόσθετα, η άποψη ότι η βελτίωση των παραπάνω αποτελεί βασική προϋπόθεση για την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και άρα στην προσέλκυση κατοίκων στο χωριό αποτελεί κεντρικό άξονα αναζήτησης μιας λύσης.

Βασικό πρόβλημα για τους ηλικιωμένους αποτελεί και η δυσκολία μετακινήσεων. Ανυπαρξία, μέσω των συγκοινωνιών, προσωπικών οικονομικών πόρων, καθώς και οι καιρικές συνθήκες σε συνδυασμό με τη γεωγραφική απόσταση κάποιες φορές δημιουργούν ένα εκρηκτικό μείγμα κοινωνικής απομόνωσης και ένδειας σε όλα τα πεδία της καθημερινότητας.

Επίσης είναι ξεκάθαρη η σοβαρή δυσκολία να ανταπεξέλθει κανείς στις καθημερινές του ανάγκες και υποχρεώσεις. Αντίβαρο στη διαφαινόμενη φτώχεια από την οποία πλήττεται τα τελευταία χρόνια αποτελούν οι κάποιες στοιχειώδεις αλλά σημαντικές κοινωνικές και οικογενειακές σχέσεις, εκεί που υφίστανται. Οι σχέσεις του με τους λιγοστούς κατοίκους του χωριού ως αρκετά ανεπτυγμένες, αν και την περίοδο του χειμώνα η ερήμωση του χωριού δημιουργεί έντονες συνθήκες απομόνωσης.

Οι επιδοτήσεις και οι αποζημιώσεις του κράτους για τις πυρκαγιές συνέβαλαν σε κάποιο βαθμό στην αντιμετώπιση της κατάστασης. Υπάρχουν ποικίλλες και αντιφατικές απόψεις σε σχέση με τον ουσιαστικό ρόλο των δημόσιων παροχών. Άλλοι φαίνονται κερδισμένοι κι άλλοι χαμένοι. Μετά από τις πυρκαγιές κάποιος φαίνεται ότι έλαβε ένα επίδομα της τάξης των 3.000€ + 1.000€ (ως άμεση καταβολή ενίσχυσης) που αξιοποίησε για τις πρώτες ανάγκες. «Τα λεφτά μου τα έδωσαν. Φύγαμε από εδώ, εγκατέλειψα το σπίτι ... είχε δυνατό αέρα, κάπνα ... ήρθε ταξί από τη Ζαχάρω και με πήγε σε ένα χωριό. Εκεί κάτσαμε 2-3 ώρες και λέμε "ό,τι είναι να γίνει ας γίνει. Είχα όμως καθαρίσει τον περιβάλλοντα χώρο του σπιτιού από τα χορτάρια για τον κίνδυνο πυρκαγιάς και έτσι σώθηκα!»

Η εικόνα που αποτυπώνεται για την οικονομική κρίση παραπέμπει περισσότερο στις ήδη υπάρχουσες δυσκολίες κατά τη στιγμή που ξεκίνησε η οικονομική κρίση παρά στην κρίση αυτή καθ'αυτή. Το βασικό του πρόβλημα συνοψίζεται στα σοβαρά οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν σήμερα, γιατί βρέθηκαν πολλοί στη θέση να βοηθούν και τα παιδιά τους λόγω ανεργίας, αλλά και σε μία αρνητική ψυχολογική κατάσταση που τους οδηγεί σε κοινωνική απομόνωση.

ση. Όπως στους περισσότερους ερωτώμενους φαίνεται ότι υπάρχει σαφής και αρνητική αλληλεπίδραση μεταξύ πυρκαγιών και οικονομικής κρίσης.

Οι διαφοροποιήσεις μεταξύ του ερωτώμενου πληθυσμού στην πραγματικότητα δεν είναι σημαντικές, ακόμη και για εκείνους που αντιμετωπίζουν πολύ σοβαρό πρόβλημα επιβίωσης. Η συσσώρευση των δύο βασικών παραγόντων, πυρκαγιές και κρίση, σε συνδυασμό με οριακά ή μηδενικά εισοδήματα και με πολλά προβλήματα λόγω γεωγραφικής απομόνωσης, δημιουργεί ένα εκρηκτικό μίγμα ομοιόμορφων μορφών αποκλεισμού που βιώνεται συνειδητά ή λιγότερο συνειδητά από μεγάλο μέρος αυτών των ευπαθών ομάδων.

Από την άλλη πλευρά, η ύπαρξη ισχυρού κοινωνικού δεσμού, όταν υφίσταται, στο επίπεδο της οικογένειας ή / και της κοινότητας, συνιστά ισχυρό υποστηρικτικό και συνεκτικό παράγοντα στην κοινωνική ζωή των τοπικών κοινωνιών. Ωστόσο, στο βαθμό που η σχετική κοινωνική απομόνωση που συνεπάγεται η δυσκολία στην καθημερινή διαβίωση συνδυάζεται με συσσώρευση άλλων κοινωνικών μειονεκτημάτων (π.χ. τη γήρανση, τις χρόνιες παθήσεις, κλπ.), τα πληπτόμενα υποκείμενα τείνουν να οδηγηθούν σε διαδικασίες έντονου κοινωνικού αποκλεισμού. Τόσο η κοινότητα όσο και η οικογένεια μπορούν να παίξουν έναν αντίστροφο ρόλο, αμβλύνοντας την κοινωνική απομόνωση των ατόμων και σε τελική ανάλυση επιταχύνοντας μεγαλύτερη ασφάλεια και συμμετοχή των ανθρώπων.

Σας συμπέρασμα, αν και φαίνεται ότι υπήρξε ένα κοινωνικό σοκ μέσα από το βίωμα και τις συνέπειες των πυρκαγιών, οι πρώτες ενδείξεις από την ψυχολογία των κατοίκων, κατέγραψαν ένα σχετικό ξεπέραςμα του προβλήματος. Όμως θα μπορούσαμε με βεβαιότητα να υποστηρίξουμε ότι αυτό δεν μπόρεσε να φτιάξει ρίζες για το οριστικό ξεπέραςμα του βιώματος της καταστροφής. Η λάλαιπα της οικονομικής κρίσης, της βιωμένης ανεργίας, των περικοπών στους μισθούς και συνταξεις και της αύξησης της φορολογίας εισοδήματος και ακίνητης περιουσίας, ξανάφερε στο προσκήνιο μία διάχυτη απαισιοδοξία, φόβο, ανασφάλεια, σε κάποιες περιπτώσεις και μάλιστα απελπισία και απόγνωση. Για να αντιμετωπιστούν αυτές οι βίαιες αλλαγές, υπάρχει ξεκάθαρα μία αναδίπλωση στην οικογένεια, όπου και αυτή υπάρχει. Στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει οικογενειακή συναισθηματική και υλική υποστήριξη, ο αποκλεισμός, η προσωπική απομόνωση και η περιθωριοποίηση αποτελούν τα μοναδικά χαρακτηριστικά αυτών των μονομελών συνήθως νοικοκυριών.

### **Άποροι εργαζόμενοι και μακροχρόνια άνεργοι**

Μία εξαιρετικά σημαντική ευπαθή ομάδα που πλήττεται ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, κυρίως λόγω της οικονομικής κρίσης και των συνεπειών της, είναι κατ'αρχήν αυτοί που παραδοσιακά άνηκαν στους μακροχρόνια άνεργους, αλλά και αυτοί που εργάζονται περιστασιακά αλλά αμοιβονται με πενιχρό μισθό και γενικότερα δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους. Ειδικότερα, οι τελευταίοι αποτελούν σημάδι των καιρών μας και σηματοδοτούν την είσοδο σε διαδικασίες κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας μεσαίων κοινωνικών στρωμάτων. Η ποιοτική έρευνα ανέδειξε περιπτώσεις με ανυπερβλπτες δυσκολίες, με όρους όχι μόνο οικονομικούς αλλά κυρίως κοινωνικούς, δηλαδή τι σημαίνουν αυτές οι αλλαγές για τις ζωές αυτών των ανθρώπων. Ο διαχωρισμός αυτής της κατηγορίας από τους ηλικιωμένους στηρίζεται σε πληθώρα παραγόντων που νοηματοδοτούνται από το διαφορετικό βίωμα και τον τρόπο αντίληψης της πραγματικότητας.

## Πυρκαγιές και οικονομική κρίση

Όπως ήδη έχουμε αναδείξει από την προηγούμενη ομάδα των ηλικιωμένων αρκετοί πληθυσμοί έπαθαν ολική καταστροφή από τις πυρκαγιές του 2007. Οι προσφορές που δόθηκαν από διάφορους φορείς, κρατικούς, ΜΚΟ και ιδιωτικούς βοήθησαν καταλυτικά στην αναμόρφωση των κατοικιών (πολλές φορές ύψους 40.000 και 50.000 ευρώ) όμως και πάλι τα κενά δεν καλύφθηκαν, κυρίως για την ανάκτηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων τους. Οι περισσότεροι από αυτούς που ρωτήθηκαν κατά τη διάρκεια της έρευνας περιήλθαν σε μία αδιέξοδη μακροχρόνια ανεργία, τέτοια που πήρε ανεξέλεγκτες διαστάσεις στην περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Αν και ο τουρισμός αποτελούσε ανέκαθεν μία σημαντική πηγή εισοδήματος στην περιοχή, η περιβαλλοντική καταστροφή δεν άφησε πολλά περιθώρια για προσπάθειες εξόδου από μία δραματική πώση των εισοδημάτων.

Αυτό όμως που φαίνεται να στηρίζει τους πληθυσμούς ακόμη και σήμερα είναι το αίσθημα μιας κοινωνικής αλληλεγγύης που υπάρχει στα χωριά. Εξακολουθούν να έχουν τις παρέες τους, να πηγαίνουν στο καφενείο και να συναντούν τους φίλους τους: «Ναι ναι, στο σπίτι να κλειστείς πόσο θα καθίσεις .. 3-4 ώρες ... δεν μπορείς παραπάνω ... μετά βγαίνεις, αλλά είναι όχι μόνο για μένα είναι γενικά δηλ. το 50% του χωριού αντιμετωπίζει οικονομικά προβλήματα ...»

Η άποψη αυτή δεν υποστηρίζεται καθολικά, αλλά από τις πιο ελαφριές περιπτώσεις αποκλεισμού, όπου αναζητούνται ακόμη λύσεις. Υπάρχουν όμως και οι πιο βαριές περιπτώσεις όπου η κοινωνική απομόνωση χτυπάει την πόρτα τους πλέον ως καθημερινότητα: «Οι περισσότεροι εδώ είναι απομονωμένοι στο πρόβλημά τους, απογοητευμένοι και αν πας πριν 10 χρόνια στο παρελθόν υπήρχε ζωή, υπήρχε χρήμα στην αγορά, υπήρχε κινητικότητα ... μάλιστα εγώ που δούλευα τότε δεν μπορούσα να κλείσω άλλες δουλειές γιατί δεν προλάβαινα.»

Οι μέσης ηλικιακής κατηγορίας άνεργοι και εργαζόμενοι πενιχρά αμοιβόμενοι θεωρούν ξεκάθαρα ότι η κρίση έχει κάνει μεγάλη καταστροφή στην απασχόληση και την οικονομία του χωριού και όχι οι πυρκαγιές: «Τότε με τις πυρκαγιές είχε κάποιες δουλειές δηλ. λίγο-πολύ δουλέψανε 5-10 συνεργεία που έφτιαξαν τα σπίτια εδώ ... υπήρχαν δουλειές για ένα τρίμηνο – τετράμηνο, είχα εργαστεί και ο ίδιος στην αποκατάσταση κάποιων σπιτιών».

Το πρόβλημα εμφανίζεται με την ίδια ένταση όταν αναφερόμαστε σε μισθωτούς. Θεωρούν ότι αντιμετωπίζουν σοβαρό βιοποριστικό πρόβλημα εξαιτίας τόσο των περικοπών στο βασικό του μισθό (π.χ στο δήμο), όσο και από τις ανεξόφλητες πληρωμές για τις επιπλέον αγροτικές εργασίες που προσφέρει στην περιοχή. Επιπλέον, το οικονομικό του πρόβλημα οξύνεται από τα χρέη τους, που δημιούργησαν δάνεια σε τράπεζες, καθώς και από τα αυξημένα μηνιαία έξοδα για τη συντήρηση της οικογένειας. Σαν αποτέλεσμα, εκτιμούν ότι δε μπορούν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους περιορίζοντας τις παροχές στα παιδιά του για εκπαιδευτική υποστήριξη (φροντιστήρια) και άλλες εξωσχολικές δραστηριότητες. Ακόμα, τα σοβαρά προβλήματα υγείας της οικογένειας, λόγω της απουσίας οικονομικών πόρων δεν δύνανται να αντιμετωπιστούν.

Αντίθετα για τους νέους και δη αυτούς που έχουν ένα ικανοποιητικό επίπεδο μόρφωσης, η κατάσταση εμφανίζεται στην καλύτερη περίπτωση στάσιμη, και στην χειρότερη αδιέξοδη. Εκτιμούν ότι το χωριό και οι συνθήκες ζωής είναι παράγοντες αποκλεισμού και κατά συνέπεια: «σκέφτομαι σοβαρά το ενδεχόμενο μετεγκατάστασής μου στην Αθήνα, στην οποία διατηρώ έναν κοινωνικό κύκλο, με σκοπό την εύρεση εργασίας και την συνέχιση των σπουδών μου». Όταν μάλιστα

το χαρακτηριστικό της νεότητας συνδυάζεται με έλλειψη προσόντων, τότε η κατάσταση παίρνει απελπιστικές διαστάσεις: «Είναι όλα χάγια, όταν δεν υπάρχουν χρήματα ούτε στο καφεενείο δεν μπορεί να πάει. Ο κόσμος δεν πάει ούτε στα καφεενεία και αν πάει δεν χαλάει ούτε ένα ευρώ. Ο κόσμος κάθεται στα σπίτια του. Το χρήμα είναι για τον κόσμο για να περνάει καλά, ας κόψουν χρήμα γιατί χωρίς χρήμα που να πάμε. Το χρήμα είναι η κινητήριος δύναμη για όλα. Στην ζωή δίνεις – παίρνεις. Δεν μετράει ούτε η ομορφιά ούτε η φάτσα».

Εντυπωσιακά παραστατικά παραδείγματα ανθρώπων που έχοντας μία εμπειρία, μία ηλικία ενεργούς πληθυσμού και κάποιες προσδοκίες για να ζήσουν καλύτερα, βλέπουν ωστόσο με ωμό ρεαλισμό τη ζωή τους να γκρεμίζεται λόγω αδυναμίας τους να συμμετάσχουν ενεργά στην καθημερινότητα, να ζήσουν, να είναι καλά, να δημιουργήσουν, να εργαστούν, να φτιάξουν οικογένεια, να γίνουν ενεργοί πολίτες αυτής της χώρας. Αποτελούν παραδείγματα που ζουν μία πρωτόγνωρη για τις γενιές μας κοινωνική πραγματικότητα και που δεν επιδέχεται πολλές αχτίδες φωτός ώστε κάτι να αλλάξει.

Γενικεύοντας κάποιες παρατηρήσεις μας για τις ομάδες των μακροχρόνια άνεργων και των φτωχών εργαζομένων, μπορούμε να καταλήξουμε σε κάποιες βασικές παραδοχές. Αυτή η ομάδα βιώνει διαφορετικές διαδικασίες κοινωνικού αποκλεισμού από την ομάδα των ηλικιωμένων. Ενώ στους ηλικιωμένους είδαμε την ύπαρξη οικογένειας να παίζει καθοριστικό ρόλο στην προστασία τους από το βίωμα του αποκλεισμού, στους ανέργους και τους εργαζόμενους αλλά φτωχούς αυτή η διαδικασία περνάει καθαρά μέσα από τις οικονομικές δυσκολίες και ειδικότερα την αδυναμία συμμετοχής τους στην αγορά εργασίας. Αυτό το βίωμα αποδεικνύεται τραυματικό για αυτούς τους ανθρώπους, γιατί πρόκειται για ενεργό εργατικό δυναμικό, βρίσκονται σε ηλικίες που θα έπρεπε να εργαζονται και αυτό εξακολουθεί να αποτελεί πυξίδα για τις περαιτέρω επιλογές τους και το μέλλον τους. Η παραμονή τους στις περισσότερες των περιπτώσεων εντός της οικογένειας, παίζει ένα διαφορούμενο ρόλο. Από τη μία τους προστατεύει από την απόλυτη ένδεια και την κοινωνική απομόνωση, από την άλλη όμως φρενάρει οποιαδήποτε πρωτοβουλία δημιουργίας προσωπικής ζωής αφού δεν πληρούνται οι υπόλοιποι όροι διαβίωσης. Η ασφάλεια που προσφέρεται από το οικογενειακό περιβάλλον συνοδεύεται συνήθως από μία διαιώνιση της εξάρτησής τους από αυτό, αλλά προς το παρόν δεν διαφαίνεται κάποια άλλη καλύτερη και αποτελεσματικότερη λύση. Η σκληρή πραγματικότητα έτσι όπως καταγράφεται για τους νέους των αγροτικών περιοχών κυρίως, σταθμίζεται σαφώς γέρνει υπέρ της διαμονής στο οικογενειακό περιβάλλον, αν και οι περισσότεροι θα επιθυμούσαν ακριβώς το αντίθετο.

Σε κάθε περίπτωση, και με δεδομένη τη μακροχρόνια ανεργία και την εργασιακή απορρύθμιση, αυτοί που πλήττονται περισσότερο και βρίσκονται στη δυσχερέστερη θέση απ' όλους τους υπόλοιπους πληθυσμούς, είναι οι μεσήλικες και όχι οι νέοι, γιατί σε αυτούς αποδομείται ότι προσπάθησαν μέχρι σήμερα να δημιουργήσουν. Η χαρακτηριστική περίπτωση του Ανδρέα που βρίσκεται διαζευγμένος, χωρίς παιδιά, χωρίς δουλειά, και χωρίς ουσιαστική υποστήριξη από κάπου, τον τοποθετεί στο επίκεντρο του προβλήματος μας.

Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι για τη συγκεκριμένη ομάδα, οι πυρκαγιές του 2007 έχουν σχεδόν ξεπεραστεί, ίσως γιατί τα επαγγέλματα που ασκούν δεν επλήγησαν άμεσα, σε κάποιες περιπτώσεις έγινε ακριβώς το αντίθετο. Σε αντίθεση με τους ηλικιωμένους, που έχουν σαφέστατα άλλη σχέση με το χώρο, το περιβάλλον, το σπίτι τους και το επάγγελμα του αγρότη και του κτηνοτρόφου, ου μεσαίες και νεώτερες ηλικιακές κατηγορίες που βρίσκονται στη μακροχρόνια

ανεργία ή εργάζονται με ελάχιστες αποδοχές, βιώνουν το πρόβλημά τους σε σχέση κυρίως με την οικονομική κρίση και ότι συνέπειες αυτή έχει επιφέρει. Το αποτέλεσμα είναι ότι βρίσκονται σε μία σχετικά πο επιβαρυσμένη αρνητική ψυχολογία από τους ηλικιωμένους που δεν “προσωποποιούν” την αποτυχία τους αφού θεωρούν ότι έχουν κάνει έναν κύκλο ζωής. Πιο δύσκολα είναι τα πράγματα για αυτούς που επιβαρύνονται από τη βοήθεια και των μεσήλικων παιδιών ακόμη και των εγγονών τους.

Στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο θα εξετάσουμε το ζήτημα της σχέσης αυτών των πληθυσμών με τις επίσημες υπηρεσίες του δήμου, της κοινότητας, της νομαρχίας, ή με τις υπηρεσίες υγείας, παιδείας, κλπ. Το βασικό ερώτημα εδώ είναι κατά πόσο οι παροχές αυτών των υπηρεσιών αντιστρέφουν τα προηγούμενα δεδομένα ή τα επηρεάζουν και προς ποιά κατεύθυνση.

### **Σχέσεις με τις κοινωνικές υπηρεσίες και τους επίσημους φορείς**

Ενας από τους άξονες επιλογής μας για την ποιοτική έρευνα πεδίου εαγγίζει το καυτό θέμα της σχέσης που έχει αναπτυχθεί μεταξύ κατοίκων του Νομού και δημόσιων υπηρεσιών. Με επίκεντρο τις κοινωνικές υπηρεσίες και το ρόλο τους στην αντιστροφή ή τον περιορισμό των διαδικασιών αποκλεισμού και ευρύτερα τις δημόσιες υπηρεσίες και τις υπηρεσίες τοπικής αυτοδιοίκησης, η επιτόπια έρευνα ανέδειξε κάποιες βασικές πτυχές αυτής της πολύπλοκης σχέσης. Ιδιαίτερα λόγω των έκτακτων παροχών που δόθηκαν μετά τις πυρκαγιές του 2007 και τις επείγουσες ανάγκες των κατοίκων που έπρεπε να καλύψουν, αναπτύχθηκε μία «ιδιαιτέρη» θα λέγαμε κουλτούρα γύρω από τη σχέση αυτή. Άνθρωποι που ποτέ πριν δεν άκουσαν ή δεν επεδίωξαν μία σχέση με τις δημοτικές και τις κοινοτικές αρχές, ή που δεν χρειάστηκαν κάποια βοήθεια από αυτές τις υπηρεσίες, βρέθηκαν στην ιδιαίτερη θέση να κρέμονται κυριολεκτικά από τα οικονομικά και κάθε είδους βοηθήματα που μοιράζονταν κατά τη διάρκεια της πρώτης περιόδου μετά την καταστροφή.

Η σχέση λοιπόν αυτή εμφανίζει μία σειρά από σοβαρές αντιφάσεις. Σχεδόν σε όλους τους ερωτώμενους αποτυπώνεται θριαμβευτικά ένα «ναι μεν αλλά». Και ενώ οι αρνητικές κριτικές στις περισσότερες περιπτώσεις βρίσκονται στο επίκεντρο του λόγου τους, συνδέοντας τις απαντήσεις στις συγκεκριμένες ερωτήσεις με προγενέστερες δηλώσεις τους με αφορμή άλλα θέματα, καταλαβαίνει κανείς ότι ένα μεγάλο μέρος των αναγκών, τουλάχιστον ως προς τις πυρκαγιές και τη στέγαση, καλύφθηκε από δημόσιες και επιτόπιες παρεμβάσεις, πάντα θα μπορούσε να γίνει κάτι παραπάνω και κάτι καλύτερο, το μεγαλύτερο μέρος που αφορά τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης αποτελεί ένα δυσεπίλυτο και σχεδόν ανέγγιχτο πρόβλημα. Βέβαια, εδώ πρέπει αμέσως να προσθέσουμε ότι, ακριβώς επειδή το πρόβλημα της μακροχρόνιας ανεργίας και της έλλειψης οικονομικών πόρων είναι εθνικό και όχι τοπικό, τα εργαλεία επίλυσής του και οι μηχανισμοί μιας ήδη αποδεδειγμένης τοπικής κοινωνίας αποδεικνύονται ανεπαρκείς. Η πολιτεία είναι «απούσα» στα καθημερινά προβλήματα, και αυτή συνοψίζεται κυρίως στον τομέα της υγείας πρωτίστως, της εργασίας, της εκπαίδευσης, της ανάπτυξης, της διασκέδασης και της κατοικίας.

Σε πολλές όμως περιπτώσεις συναντάμε και την έλλειψη πληροφόρησης για τις δυνατότητες, τις παροχές, τα κοινωνικά δικαιώματα που δικαιούνται οι κάτοικοι. Υπάρχουν κάτοικοι που δεν έχουν ούτε την κάρτα ανεργίας ή το βιβλιάριο της πρόνοιας γιατί αδυνατεί να καλύψουν το κόστος μετακίνησης προς και από τον ΟΑΕΔ Πύργου: «δεν έχω τα χρήματα ούτε για το ΚΤΕΛ,

είναι 4 ευρώ να πάω και να γυρίσω. Την θεώρησα 9 μήνες τώρα δεν έχω ούτε αυτά και είναι αδύνατο να τα βρω».

Γενικεύοντας είναι παραπάνω από εμφανές ότι η σχέση κυρίως των ανέργων με τις κοινωνικές υπηρεσίες και ιδιαίτερα τις υπηρεσίες απασχόλησης, εμφανίζεται υποβαθμισμένη και υποτονική. Κατά κανόνα απουσιάζει η οποιαδήποτε επαφή ή προσδοκία απ' αυτές, ενώ στις περιπτώσεις που υπάρχουν επαφές αυτές περιορίζονται σε τυπικές γραφειοκρατικές σχέσεις διεκπεραίωσης κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων. Η διαμεσολαβητική λειτουργία των υπηρεσιών απασχόλησης μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας, πραγματοποιείται από τα άτομα δίκτυα (συγγενείς-γνωστοί-φίλοι), και μόνο σε σπάνιες περιπτώσεις αναδεικνύεται η υποστήριξη των αρμόδιων υπηρεσιών. Επιπλέον, διαπιστώνεται η απουσία πληροφόρησης σχετικά με τις πολιτικές και τις δυνατότητες αναβάθμισης των επαγγελματικών προσόντων (προγράμματα κατάρτισης), καθώς επίσης και σχετικά με τις δυνατότητες απασχόλησης ή αυτοαπασχόλησης.

Ως καθοριστικοί παράγοντες για τη σχέση με τις κοινωνικές και εν γένει δημόσιες υπηρεσίες είναι η θέση του ατόμου στην αγορά εργασίας, πέρα από τους δομικούς περιορισμούς που επιβάλλει η οικονομική αναδιάρθρωση, το μορφωτικό επίπεδο και η οικογένεια. Συνεπώς, οι οποιοσδήποτε παρεμβάσεις υποστήριξης των ανέργων, είναι αναγκαίο να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη αυτές τις δύο μεταβλητές κατά την εφαρμογή τους και να μην αντιμετωπίζεται ο άνεργος ως αυθύπαρκτη και μεμονωμένη μονάδα, αλλά στο πλαίσιο του πλέγματος των κοινωνικών του σχέσεων και δυνατοτήτων.

Εν κατακλείδι, η σχέση των υποκειμένων με τις κοινωνικές υπηρεσίες είναι σημαντικά υποβαθμισμένη. Θα μπορούσαμε, ωστόσο, να διακρίνουμε κάποιες διαφαινόμενες διαφοροποιήσεις: τη μεγαλύτερη επαφή με φορείς και υπηρεσίες φαίνεται να έχουν οι άντρες σε σχέση με τις γυναίκες, οι νεώτερες / μεσαίες ηλικιακές ομάδες σε σχέση με τις γηραιότερες, ενώ για τα άτομα που εμφανίζουν χαρακτηριστικά κοινωνικού αποκλεισμού η επαφή τους τείνει να περιορίζεται αποκλειστικά σε υπηρεσίες υγείας. Εδώ απαιτούνται παρεμβάσεις εξειδικευμένων επαγγελματιών και όχι απλών κοινωνικών λειτουργών. Άμεση σχέση με την τελευταία παρατήρηση έχει και η επόμενη παρατήρηση. Φαίνεται ότι οι κάτοικοι του Νομού έχουν εισπράξει σημαντικά χρηματικά ποσά και υλική βοήθεια ως προς την αντιμετώπιση των πυρκαγιών. Εκεί το κράτος, οι φορείς ενεργοποιήθηκαν μαζικά. Ομως υπάρχουν σήμερα προβλήματα φτώχειας, μακροχρόνιας ανεργίας, χρόνιων παθήσεων, κοινωνικής και προσωπικής απομόνωσης που αυτά τα προβλήματα δεν αντιμετωπίζονται καθόλου από τις κοινωνικές υπηρεσίες ή ανεπαρκώς στα μάτια των αιτούντων βοήθεια. Στην κατηγορία αυτή, ο μοναδικός ρυθμιστής του χώρου αυτού αποδεικνύεται η οικογένεια, ενώ αντίθετα οι δημόσιοι φορείς έχουν έναν παρεμβατικό ρόλο όταν πρόκειται για θέματα συλλογικού ενδιαφέροντος όπως π.χ. υποδομές, δρόμοι, υγεία, κλπ.

## **Ερμηνείες και διαπιστώσεις των μορφών και διαδικασιών κοινωνικού αποκλεισμού στις πυρόπληκτες περιοχές του Νομού Ηλείας**

Η ποιοτική έρευνα αυτή είχε σαν βασικό στόχο να προσθέσει ένα λιθάρι στις προσπάθειες κατανόησης ενός τόσο σύνθετου φαινομένου, όπως αυτό του αποκλεισμού. Προσπαθήσαμε να



κατανοήσουμε τις βασικές αιτίες και παράγοντες που διαμορφώνουν μία τέτοια πραγματικότητα στο Νομό Ηλείας, μία ιδιαίτερα ευάλωτη περιοχή μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές του 2007. Η βασική προβληματική της ποιοτικής έρευνας συνοψίζεται σε μία εκτεταμένη κοινωνική ευπάθεια λόγω των πυρκαγιών, αλλά και λόγω της διαδοχής των καταστροφών από την οικονομική κρίση. Η έρευνα έφερε στην επιφάνεια εκείνες τις ιδιαίτερες και βαρύτερες περιπτώσεις νοικοκυριών όπου ο αποκλεισμός χτύπησε την πόρτα τους. Στο μέτρο που ακούστηκαν και καταγράφηκαν διαφορετικά βιώματα έχουμε αποκομίσει μία εικόνα για τον αποκλεισμό στην Ηλεία, καθώς επίσης και για την ευρύτερη κατανόηση του φαινομένου.

Έτσι καταλήξαμε σε κάποια συμπεράσματα που αναδείχθηκαν κατ' αρχήν και σε κάποια ευρύτερα συμπεράσματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν εφαλτήριο για τη δόμηση πολιτικών και παρεμβάσεων στο Νομό.

## **A. Κοινωνικός Αποκλεισμός: Βιώματα-Πυρκαγιές και Οικονομική κρίση**

Είναι σαφές ότι όλοι οι πληθυσμοί του Νομού δεν βιώνουν την ίδια κοινωνική πραγματικότητα. Ούτε διαθέτουν το ίδιο κεφάλαιο, τις ίδιες πηγές, τους ίδιους οικονομικούς πόρους. Ακόμη και αν δεχτούμε ότι όλοι οι κάτοικοι του Νομού βρέθηκαν “ευθραυστοποιημένοι” μετά την καταστροφική λαίλαπα των πυρκαγιών, και είδαν να καταστρέφονται μεγάλο ή το συνολικό μέρος της περιουσίας τους, οι συνέπειες τους και η επαναφορά δεν είναι καθόλου μα καθόλου οι ίδιες για όλους.

Επίσης ενώ η ποσοτική έρευνα κατέληξε σε κάποια μετρήσιμα δεδομένα μέσα από το δείγμα που ρωτήθηκε, η ποιοτική ανέδειξε ότι κάποιες από τις περιπτώσεις που έδειχναν αποκλεισμό, στην πραγματικότητα δεν ήταν. Η ποσοτική καταγραφή ανέδειξε προβλήματα π.χ. εισοδήματος, αλλά η ποιοτική υποβάθμισε το συγκεκριμένο πρόβλημα και ανέδειξε προβλήματα υγείας, μοναξιάς, κοινωνικής απομόνωσης.

Οι πυρκαγιές είχαν πιο σημαντικές συνέπειες για τους ηλικιωμένους οι οποίοι είδαν το δικό τους περιβάλλον, σπίτι, περιουσία να καταστρέφεται, κεφάλαιο οικονομικό, κοινωνικό και ανθρώπινο μιας ολόκληρης ζωής. Σε αυτούς φαίνεται ότι κόστισε περισσότερο μία τέτοια καταστροφή σε όλα τα επίπεδα.

Δεν ισχύει όμως το ίδιο για τις ηλικιακές κατηγορίες των μεσήλικων και κυρίως των νέων. Ιδιαίτερα οι τελευταίοι δείχνουν να αφήνουν κυριολεκτικά πίσω τους τις πυρκαγιές, αφού έχουν μπροστά τους τον τυφώνα της ανεργίας και της οικονομικής κρίσης. Αυτοί που είναι προστατευμένοι μέσα σε κάποια οικογένεια, που είναι και οι περισσότεροι, κερδίζουν χρόνο σε σχέση με την εύρεση εργασίας και τέλος πάντων, δεν κινδυνεύουν άμεσα.

Στη δυσμενέστερη θέση βρίσκονται ξεκάθαρα κατά την άποψη μας οι μεσήλικες οι οποίοι βρίσκονται σε μακροχρόνια ανεργία, με ή χωρίς οικογένεια, με πεσμένο ηθικό, με πενιχρά ως μηδενικά εισοδήματα, όπου ακόμη και όταν υπάρχουν γηραιότεροι να βοηθήσουν (γονείς), αυτό βιώνεται ως η έσχατη ντροπή και τρομέρη προσωπική αποτυχία. Ιδιαίτερα δύσκολη μοιάζει η θέση τόσο αυτών που έχουν οικογένεια γιατί έχουν αυτήν την ευθύνη να τους βαραίνει, άρα πιέζονται περισσότερο, άρα είναι πιο ευέλικτοι και ενεργητικοί στην αναζήτηση οποιασδήποτε

εργασίας, όσο και αυτών που δεν έχουν οικογένεια και οι οποίοι είναι μεν απαλλαγμένοι από αυτό το άγχος, όμως διαθέτουν λιγότερα κίνητρα να ψάξουν για δουλειά, με αποτέλεσμα να είναι συνήθως πιο παθητικοί και πιο ευάλωτοι στην κοινωνική απομόνωση.

## **B. Η Σχέση με τις Κοινωνικές και Δημόσιες Υπηρεσίες**

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο οξυμένο πρόβλημα της δυσκολίας ή / και αδυναμίας πρόσβασης ενός μεγάλου τμήματος των δικαιούχων στις προσφερόμενες υπηρεσίες. Πολύ σημαντική για το περιβάλλον της Ηλείας θα ήταν μια οργανωμένη προσπάθεια βελτίωσης της λειτουργίας των φορέων, υπέρβασης των αυστηρά γραφειοκρατικοποιημένων υπηρεσιών, συστηματικής διευκόλυνσης της προσφοράς τους μέσα από εναλλακτικές και καινοτομικές παρεμβάσεις. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητη η διευκόλυνση της προσέγγισης των δικαιούχων, της ενημέρωσής τους σε σχέση με τα δικαιώματά τους αλλά και ο σταδιακός προσανατολισμός στην παροχή πολύπλευρων και συστηματικών υπηρεσιών όπως η συμβουλευτική, ψυχολογική στήριξη κ.λπ. ανάλογα με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των προβλημάτων και των ομάδων. Είναι σαφές ότι η σχέση αυτή παρουσιάζει πολλά προβλήματα και αντιφάσεις. Ιδιαίτερα μάλιστα όσον αφορά ευάλωτες κοινωνικές κατηγορίες, είναι απαραίτητη η προσπάθεια συστηματικής υπέρβασης της αποσπασματικότητας και των περιορισμών που τίθενται σε σχετικές ενέργειες που αναπτύσσονται στο πλαίσιο συγκεκριμένων προγραμμάτων ή / και επιδοτήσεων και ο προσανατολισμός σε μονιμότερες και βιώσιμες δομές πολύπλευρης υποστήριξής τους. Βέβαια είναι επίσης σαφές ότι μεγάλο μέρος του πληθυσμού έχει «επωφεληθεί» από αυτές τις επιδοτήσεις, κυρίως σε σχέση με κατοικία, περιουσία και φαίνεται ότι, παρόλες τις δυσαρέσκειες που εκφράζονται, κάποια νοικοκυριά ορθοπόδησαν αποκλειστικά από αυτή τη βοήθεια.

Παράλληλα, αναδεικνύεται απαραίτητη η προσπάθεια ολοκληρωμένης στήριξης περισσότερο κάποιων ατόμων και όχι ομάδων, στην κατεύθυνση μιας περισσότερο ανθρωποκεντρικής παρέμβασης και όχι με βάση την απρόσωπη παραδοσιακή λογική που χαρακτηρίζει συνήθως το δημόσιο τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντική η αναγνώριση των ιδιαιτεροτήτων των επιμέρους περιπτώσεων και η αντιμετώπισή τους ως ολοτήτων στη βάση των ιδιαίτερων τους χαρακτηριστικών. Με αυτή την έννοια μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα χρήσιμη μια προσπάθεια εξατομικευμένης προσέγγισης ιδιαίτερα των περιπτώσεων που αντιμετωπίζουν συσσωρευμένα προβλήματα σε πολλαπλά επίπεδα και βρίσκονται σε διαδικασία κοινωνικού αποκλεισμού.

Ιδιαίτερα μάλιστα όσον αφορά ενέργειες που απευθύνονται σε ομάδες υψηλής επικινδυνότητας, είναι απολύτως απαραίτητη η συστηματική προσπάθεια διευκόλυνσης της πρόσβασής τους ακόμη και σε στοιχειώδεις υπηρεσίες όπως η πληροφόρηση. Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι σε περιπτώσεις με εξαιρετικά οξυμένα προβλήματα μπορεί να μην είναι θεμιτή μία προσπάθεια παρέμβασης παρά μόνο από ειδικούς, από άτομα εξειδικευμένα και έμπειρα στην αντιμετώπιση αντίστοιχων καταστάσεων οι οποίες χρήζουν εξατομικευμένης προσέγγισης. Εφόσον δεν υπάρχουν εξειδικευμένα στελέχη, ο ρόλος αντίστοιχων υπηρεσιών θα μπορούσε να είναι κυρίαρχα διαμεσολαβητικός με την έννοια της πληροφόρησης και πιθανής παραπομπής τους σε άλλες αρμόδιες υπηρεσίες.

Συνολικά, η σχέση με τις υπηρεσίες πάσης φύσεως εμφανίζεται, τουλάχιστον για τους αποκλεισμένους κάτοικους υποτονική ως ανύπαρκτη. Αυτό δεν σημαίνει ότι σχεδόν στο σύνολό τους δεν επωφελήθηκαν από τις παροχές που δόθηκαν για τις πυρκαγιές. Όμως πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη ότι αυτή τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή, οι υπηρεσίες κρίνονται από τα τεράστια προβλήματα του σήμερα που είναι πολύ διαφορετικά και εκτεταμένα από τις συνέπειες των καταστρεπτικών πυρκαγιών.

## Γ. Πρόταση-Συστηματικός Σχεδιασμός ενεργειών

Σημαντική αναδεικνύεται η ανάγκη της συστηματικής καταγραφής και μελέτης αναγκών και χαρακτηριστικών του πληθυσμού, τόσο σε σχέση με συγκεκριμένες κοινωνικές κατηγορίες και συγκεκριμένα κοινωνικά προβλήματα όσο και με διαφαινόμενες δυνατότητες πιθανής υπέρβασής τους. Μόνο η γνώση των πραγματικών αναγκών αυτών των πληθυσμών θα βοηθήσει στην επίλυση κάποιων από αυτά τα προβλήματα.

Στο πλαίσιο ανάλογων μελετών<sup>5</sup> είναι σημαντικό να δοθεί έμφαση στην καταγραφή της έντασης των προβλημάτων, της κατανομής των ομάδων σε σχέση με συγκεκριμένες περιοχές κ.λπ. όπου φαίνεται να εμφανίζονται περισσότερο οξυμένα. Η χαρτογράφηση προβλημάτων ή / και ομάδων μπορεί να βοηθήσει σε μια πιο ολοκληρωμένη γνώση σχετικά με τις ιδιαιτερότητες της περιοχής, δε σημαίνει, ωστόσο, ότι περιπτώσεις που εμφανίζονται με μικρότερη συχνότητα είναι δικαιολογημένο να παραμεληθούν. Αντίθετα, πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη στη λήψη μέτρων έτσι ώστε να διευκολυνθεί η επαφή τους με σχετικές υπηρεσίες. Ιδιαίτερα αυτό ισχύει όταν πρόκειται για άτομα που βρίσκονται σε ευθεία διαδικασία κοινωνικού αποκλεισμού και φαίνεται ότι, για πολλαπλούς λόγους, έχουν αδυναμία πρόσβασης ακόμη και σε στοιχειώδεις υπηρεσίες.

Αντίστοιχες μάλιστα μελέτες μπορεί να έχουν ένα περιοδικό χαρακτήρα και να επαναλαμβάνονται σε τακτά χρονικά διαστήματα έτσι ώστε να υπάρχει η δυνατότητα συλλογής συγκριτικών δεδομένων και καλύτερης κατανόησης τόσο του χαρακτήρα όσο και της εξέλιξης των προβλημάτων. Η έρευνα των κοινωνικών προβλημάτων και των ευπαθών κοινωνικά ομάδων θα ήταν σκόπιμο να συνεχιστεί με σκοπό την καταγραφή νέων στοιχείων, αλλά και την αξιολόγηση των εφαρμοσμένων παρεμβάσεων. Στο πλαίσιο μιας συνεχούς ανατροφοδότησης της κοινωνικής εμπειρίας και της έρευνας, αντίστοιχα αποτελέσματα πρέπει να αποτελούν τη βάση για τη χάραξη νέων πολιτικών ή / και την αναπροσαρμογή υπαρχουσών.

Όσο, η καταγραφή και ανάλυση των αποτελεσμάτων αντίστοιχων ερευνών δε συνεπάγεται από μόνη της ένα σωστό και αποτελεσματικό σχεδιασμό ενεργειών. Με βάση τα συγκεκριμένα συμπεράσματα, είναι απαραίτητο να ακολουθήσει η ιεράρχηση προτεραιοτήτων, η επιλογή στρατηγικής, η συγκεκριμενοποίηση των στόχων και η από κοινού απόφαση ανάληψης δράσης σε συγκεκριμένα πεδία. Παράλληλα, πρέπει να δοθεί έμφαση στο βήμα προς βήμα σχεδιασμό

5. Βλ. Πετμεζίδου Μ., Παπαθεοδύρου Χ., (επιμ.), 2004, Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός, Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα, εκδ. Εξάντας και Σισσούρας Α., Μπούζας Ν., Μπαλούρδος Δ., κ.ά, 2007, Αποτύπωση της κοινωνικής ταυτότητας και τον εντοπισμό των ομάδων σε κοινωνικό αποκλεισμό του Νομού Δωδεκανήσων, Εκδόσεις ΕΚΚΕ, Αθήνα. Παπαδοπούλου Δ., (επιμ.), 2002, Κοινωνικός Αποκλεισμός στις Κυκλάδες. Από την κοινωνική ευπάθεια στον κοινωνικό αποκλεισμό, σειρά μελέτες, Αθήνα, εκδόσεις ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.

και υλοποίηση ολοκληρωμένων δράσεων σε κάθε φάση, καθώς η σταδιακή ανάπτυξή τους δίνει τη δυνατότητα επανασχεδιασμού σε συστηματική βάση σύμφωνα με τα νέα δεδομένα που μπορεί να προκύπτουν κάθε φορά. Άλλωστε από την ποιοτική έρευνα αναδεικνύεται ξεκάθαρα ότι άλλες προτεραιότητες έχουν οι ηλικιωμένοι, άλλες οι νέοι και άλλες οι μακροχρόνια άνεργοι κυρίως μεσήλικες που βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας και κινδυνεύουν να περιθωριοποιηθούν μόνιμα από το κοινωνικό γίγνεσθαι.

Ένα βασικό συμπέρασμα που δεν πρέπει εδώ να αγνοηθεί είναι η δραματική επίδραση της οικονομικής κρίσης σε ολόκληρη την ελληνική κοινωνία, αλλά ακόμη εντονότερα στις περιοχές που είχαν από πριν πρόβλημα, όπως είναι ο Νομός Ηλείας. Αν και οι δυνατότητες τοπικής παρέμβασης είναι σαφώς περιορισμένες στο επίπεδο αυτό, κάποιες καινοτόμες πρωτοβουλίες θα μπορούσαν να δώσουν πολύ θετικά αποτελέσματα. Η διευκόλυνση δημιουργίας συλλόγων, συνεταιρισμών και κάθε μορφής συλλογικών δράσεων πέρα από τις δημόσιες παρεμβάσεις, βοηθούν, ενδυναμώνουν την κοινωνική συνοχή και αλληλεγγύη, δημιουργούν ασφάλεια στους κατοίκους που το έχουν ανάγκη και τέλος ενδυναμώνουν τον κοινωνικό δεσμό και τα δίκτυα πληροφόρησης που δείχνουν να έχουν εξασθενήσει κάτω από την πίεση των πολύ δύσκολων συνθηκών. Δεν επιτρέπεται κάποιος να μην διαθέτει 4 ευρώ το 2013 για το εισιτήριο μετακίνησής του στη γύρω περιοχή. Πλήττει η συνοχή και η αλληλεγγύη της κοινωνίας μας και όχι μόνο ένα ή περισσότερα φυσικά πρόσωπα.

## Ζητήματα για περαιτέρω έρευνα

Πέρα από τις εμφανείς ενδείξεις φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, οι οποίες αναδύθηκαν μέσα από το παρόν κείμενο, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν παράπλευρες πτυχές κοινωνικών ανισοτήτων καθώς και άλλων κοινωνικό-οικονομικών φαινομένων τα οποία εμφανίζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για περαιτέρω έρευνα. Παρόλο που η ποιοτική έρευνα μας επιτρέπει να εξαγάγουμε «εις βάθος» συμπεράσματα τόσο σε σχέση με τις κοινωνικές δομές όσο και με τον βαθύτερο κοινωνικό ιστό της εξεταζόμενης περιοχής, αρκετά από τα συμπεράσματα, τα οποία σε καμία περίπτωση δε μπορούν να κριθούν αμελητέα, χρίζουν περαιτέρω έρευνας σχετικά με την εγκυρότητα τους, καθώς η παρούσα έρευνα στόχευε ειδικότερα στην επίπτωση των πυρκαγιών στα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού της περιοχής.

Αυτή η έρευνα αναδεικνύει λοιπόν ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον φαινόμενο, αυτό της κοινωνικής ανάκαμψης μετά από φυσικές καταστροφές, το οποίο ακολουθείται από την οικονομική κρίση του 2008 και τον κλονισμό των κρατικών και κοινωνικών δεσμών. Οι φυσικές καταστροφές συχνά αποκαλύπτουν ευρύτερες κοινωνικές ανισότητες, καθώς επίσης δίνουν την ευκαιρία να κατανοηθούν και να διορθωθούν προ-υπάρχοντα κοινωνικά προβλήματα (Fothergill and Peek, 2004). Στην προκειμένη περίπτωση ωστόσο οι φωτιές φαίνεται πως λειτούργησαν ανασταλτικά ως προς το βαθμό ανάκαμψης της κοινωνίας και παρόλο που η περίοδος ανάκαμψης σε αρκετές περιπτώσεις προσφέρει την ευκαιρία για την ενδυνάμωση της τοπικής οργανωτικής δυνατότητας (Berke et al., 1993), ακόμα και 7 χρόνια μετά τις φωτιές αναδεικνύονται σοβαρές κοινωνικό-πολιτικές δυσλειτουργίες.

Δίχως να αγνοούνται οι οικονομικές συγκυρίες οι οποίες προφανώς επιβάρυναν την κατάσταση, η μη ετοιμότητα τόσο της τοπικής κοινωνίας όσο και του κρατικού μηχανισμού για την ανάκαμψη της περιοχής παραμένει ακόμα εμφανής. Οι δυσκολίες ανάκαμψης σε κάποιες περιπτώσεις φαίνεται να συνδέονται με χαμηλού βαθμού κοινωνική συνεκτικότητα. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση μη λειτουργίας σύγχρονου συνεταιρισμού λόγω της δυσκολίας συνεννόησης μεταξύ των μελών της συγκεκριμένης κοινότητας. Αυτό μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι κοινωνίες με χαμηλό βαθμό οριζόντιας κοινωνικής ένταξης των μελών (Warren, 1963), παρουσιάζουν αποδυναμωμένα κοινωνικά δίκτυα καθώς και έλλειψη ικανότητας συλλογικής ενότητας για να λύσουν τοπικά ζητήματα (Berke et al., 1993).

Στη μεγαλύτερη πλειοψηφία των ερωτώμενων ήταν φανερό πως η φωτιά αποτελούσε ένα ζήτημα σχετικά «ξεχασμένο», η βαρύτητα του οποίου είχε πλέον αντικατασταθεί από την επίπτωση της οικονομικής κρίσης που ξέσπασε στην Ελλάδα από το 2008. Άμεσα σχετιζόμενη με την οικονομική κρίση, ήταν και η έκφραση έντονης δυσαρέσκειας από τη δυσλειτουργία του πολιτικού συστήματος, τόσο όσον αφορά την υποστήριξη της ανάκαμψης της τοπικής κοινωνίας μετά τις φωτιές, όσο και σε σχέση με τις παρούσες υποστηρικτικές δομές που αναπτύχθηκαν για την ανακούφιση των πληγέντων. Ωστόσο, ένα σοβαρό έλλειμμα του βαθμού ανάκαμψης της τοπικής κοινωνίας, όπως αναδεικνύεται από την έρευνα, θα πρέπει να αποδοθεί και στην έννοια του «πελατειακού κράτους». Η έννοια του πελατειακού κράτους βασίζεται στην παροχή άμεσων υλικών κινήτρων στοχευμένα σε μεμονωμένα άτομα και μικρές ομάδες με αντάλλαγμα τη ψήφο (Kitschelt and Wilkinson, 2007). Οι δεσμοί των πολιτών με το «πελατειακό κράτος» φαίνεται ότι διαδραμάτισαν ιδιαίτερα ανασταλτικό ρόλο στη ανάκαμψη των νοικοκυριών, καθώς ένα μεγάλο κομμάτι της κοινωνικής συνοχής φαίνεται να ήταν σχηματισμένο γύρω από αυτό. Ωστόσο, οι φωτιές αποτέλεσαν εφαλτήριο διάρρηξης του παλιού κοινωνικοπολιτικού συμβολαίου σύμφωνα με το οποίο πολιτικοί και ψηφοφόροι συντόνιζαν τις δράσεις τους ωφελούμενοι από το κράτος εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος (Pappas, 2013). Στην παρούσα περίπτωση οι φωτιές δεν προκύπτει ότι αποτέλεσαν ευκαιρία ανασύστασης της κοινωνίας και των κοινωνικών της δομών (Berke et al., 1993) αλλά, όπως παρατηρήθηκε μέσα και από την ποιοτική έρευνα, συνέβαλαν στη διεύρυνση του χάσματος του κοινωνικού αποκλεισμού σε ομάδες που ήδη ζούσαν στο όριο της φτώχειας.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και το θέμα των αποζημιώσεων των πληγέντων. Αν και μεγάλο μέρος του πληθυσμού αποζημιώθηκε, μέρος του ποσού του ταμείου που συστάθηκε για την ενίσχυση των πυρόπληκτων του Νομού Ηλείας δεν μπόρεσε να απορροφηθεί. Ακόμα, το μοντέλο αποζημίωσης που επιλέχθηκε, αποζημίωση ανά νοικοκυριό, θεωρείται ότι λειτουργεί μειονεκτικά ως προς τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (Morrow and Einarson, 1996). Επίσης, έντονο υπήρξε το πρόβλημα των «λαθρεπιβατών», οι οποίοι επωφελήθηκαν των αποζημιώσεων δίχως οι ίδιοι να έχουν υποστεί άμεσα ζημιές. Όπως προκύπτει και από τα δεδομένα της έρευνας, υπάρχει άμεσος συσχετισμός του ζητήματος των αποζημιώσεων με την έννοια του «πελατειακού» κράτους, το οποίο προσπάθησε να αποζημιώσει άμεσα δίχως διάκριση και κριτήρια ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού δίχως όμως να στοχεύει στην μακροπρόθεσμη βιώσιμη ανάπτυξη της περιοχής καθώς και στη συμμετοχή των πολιτών ως ενεργών συμμετεχόντων και όχι ως «αβοήθωντων θυμάτων» (Berke et al., 1993). Η μη αποδοτικότητα του προγράμματος ανάκαμψης μπορεί να αποδοθεί αφενός στην κρατική δυσλειτουργία και αφετέρου στα εσωτερικά χαρακτηριστικά

της τοπικής κοινωνίας, όπως επισημάνθηκε ήδη (Berke et al., 1993). Ο συνδυασμός των δύο δεδομένων μας επιτρέπει τη συσχέτιση του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού αφενός με την πολιτική - κρατική δυσλειτουργία και αφετέρου με τον συμβιβασμό μερίδας πολιτών με το συμβόλαιο του πελατειακού κράτους. Έτσι παρατηρούνται δύο διαμορφούμενες κοινωνικές κατηγορίες: α) οι πολίτες- «πελάτες» οι οποίοι επωφελούνται είτε βραχυπρόθεσμα είτε μακροπρόθεσμα της κατάστασης, σαφώς με μειωμένα οφέλη λόγω της οικονομικής κρίσης και β) οι πολίτες οι οποίοι ωθούνται περαιτέρω στα όρια του κοινωνικού αποκλεισμού, λόγω ελλείμματος τόσο της κρατικής λειτουργίας όσο και της αδύναμης κοινωνικής οργάνωσης της τοπικής κοινωνίας. Συνεπώς στην παρούσα περίπτωση, ενισχύεται η πεποίθηση ότι οι κατηγορίες ατόμων που βρίσκονται ήδη στα όρια του αποκλεισμού ωθούνται σε περαιτέρω δυσμενή θέση όταν συμβαίνουν φυσικές καταστροφές (Bolin and Stanford, 1998).

Αυτό που τίθεται υπό σοβαρό ερώτημα είναι οι κοινωνικοί θεσμοί καθώς και η ανθεκτικότητά τους σε απρόοπτα δεδομένα. Η πυρκαγιά του 2007 σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση η οποία εμφανίστηκε μετά το 2008 αποτέλεσαν κρίσιμα σημεία για την αξιολόγηση της ανθεκτικότητας αυτών των θεσμών. Η κοινωνική ανθεκτικότητα, συμπεριλαμβανομένων των θεσμικών οργάνων και των συστημάτων διακυβέρνησης, αποτελούν σημαντικά στοιχεία για την αξιολόγηση των επιπτώσεων των ακραίων φυσικών κινδύνων και την προώθηση της κοινωνικής αναδιοργάνωσης. (Adger et al., 2005). Περιπτώσεις παγκόσμιων φυσικών καταστροφών (όπως το τσουνάμι του 2004 στην Ταϊλάνδη) αποδεικνύουν ότι η ικανότητα επίσημων και ανεπίσημων θεσμών να ανταποκριθούν στις ραγδαίες αλλαγές στις περιβαλλοντικές και κοινωνικές συνθήκες, είναι το κλειδί για την άμβλυση των κοινωνικών επιπτώσεων που προκαλούνται από ακραίους φυσικούς κινδύνους (Adger et al., 2005). Επίσης, η περίπτωση του Νομού Ηλείας μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα για τη διαμόρφωση προτάσεων πολιτικής σχετικά με τον τρόπο αντίδρασης των κοινωνικών θεσμών σε παρόμοιες περιπτώσεις στο μέλλον.

Η συγκεκριμένη ανάλυση παρέχει την ευκαιρία για μια περαιτέρω ανάλυση της διασύνδεσης μεταξύ της περιβαλλοντικής, κοινωνικό-οικονομικής και πολιτικής βιωσιμότητας. Φαίνεται ότι η περιβαλλοντική υποβάθμιση, που συνδέεται άμεσα με την επίπτωση των πυρκαγιών στο φυσικό περιβάλλον του Νομού Ηλείας, σε συνδυασμό με τις ισχυρές ενδείξεις κοινωνικού αποκλεισμού, την οικονομική κρίση του 2008, αλλά και την αποδυνάμωση της λειτουργίας του «πελατειακού τύπου» πολιτικού συστήματος, θέτουν ισχυρά εμπόδια στην ανάκαμψη και βιωσιμότητα της περιοχής κυρίως σε κοινωνικό-οικονομικό επίπεδο. Ωστόσο, αυτό απαιτεί τη συμμετοχή και άλλων ειδικότερων επιστημόνων για την εγκυρότερη προσέγγιση του φαινομένου.

## Βιβλιογραφία

- Adger, W. Neil, et al. «Social-ecological resilience to coastal disasters.» *Science* 309.5737 (2005): 1036-1039.
- Berke, Philip R., Jack Kartez, and Dennis Wenger. "Recovery after disaster: achieving sustainable development, mitigation and equity." *Disasters* 17.2 (1993): 93-109.

- Bolin, R. with Stanford, L.: 1998, *The Northridge Earthquake: Vulnerability and Disaster*, Routledge, New York.
- Fothergill, Alice, and Lori A. Peek. "Poverty and disasters in the United States: A review of recent sociological findings." *Natural Hazards* 32.1 (2004): 89-110.
- Kitschelt, Herbert, and Steven I. Wilkinson, eds. *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press, 2007.
- Morrow, Betty Hearn. "Identifying and mapping community vulnerability." *Disasters* 23.1 (1999): 1-18.
- Pappas, Takis S. "Why Greece Failed." *Journal of Democracy* 24.2 (2013): 31-45.



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

HELLENIC SOCIAL POLICY ASSOCIATION