

Απουσία κοινωνικού διαλόγου για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ελλάδα

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη
Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη
Ειδικός Επιστήμονας, Νομική Σχολή Παν/μίου Αθηνών

Διάγραμμα

Εισαγωγή

1. Οι νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι
2. Το κοινοτικό ενδιαφέρον για την αντιμετώπιση των νέων κοινωνικών κινδύνων
3. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ένα από τα μέσα για την αντιμετώπιση των νέων κοινωνικών κινδύνων
4. Ανεπαρκείς εκδηλώσεις του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα

Συμπεράσματα

Εισαγωγή

Αντικείμενο αυτού του άρθρου είναι η έννοια, η νομική φύση, οι διακρίσεις και ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως μέσου καταπολεμήσεως των νέων κοινωνικών κινδύνων¹. Σκοπός μας είναι να καταδείξουμε την ανάγκη εκπονήσεως επιστημονικών μελετών και ενάρξεως κοινωνικού διαλόγου ως προς τη δυνατότητα καθιερώσεως του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για την κάλυψη των νέων κοινωνικών κινδύνων και ειδικότερα της ανεργίας και παράλληλα της καθιερώσεως της εθνικής συντάξεως ως μέσου καλύψεως της φτώχειας των συνταξιούχων γήρατος, θανάτου και αναπηρίας².

1. Οι νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι στο επίκεντρο του κοινοτικού ενδιαφέροντος

Τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και η δυσμενής οικονομική συγκυρία εντείνουν τις κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες και δημιουργούν μεγάλα προβλήματα στα συστήματα κοινωνικής προστασίας³. Και τα συστήματα τύπου Bismarck⁴ και τα

¹ Όπως καλούνται συνήθως οι κίνδυνοι της ανεργίας, της φτώχειας, του αποκλεισμού, της εξαρτήσεως των ηλικιωμένων, των ατόμων με ειδικές ανάγκες (Α.Μ.Ε.Α.) και των ατόμων που αντιμετωπίζουν κοινωνικά προβλήματα (social disruptions), όπως διαζύγια, αναγκαστική μετανάστευση, έλλειψη στέγης, φυλάκιση, υπερχρέωση κλπ. Βλ. M. Borgetto & Robert Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Montchrestien, Παρίσι, 2002, σ. 76, M.T. Join Lambert, « Les nouveaux risques sociaux », *Droit Social*, 1995, σ. 779.

² Με κατάργηση των κατωτάτων ορίων συντάξεως (Κ.Ο.Σ.) και του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων (Ε.Κ.Α.Σ.).

³ Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας διακρίνονται σε τύπου Bismarck, Beveridge και μεικτά. Τα τελευταία προέκυψαν επειδή τα δύο αρχικά πρότυπα έχουν προσεγγίσει αλληλλά. Βλ. Αθ. Πετρόγλου, «Η πορεία εξέλιξης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας κρατών μελών και ΕΟΚ», *Ε.Δ.Κ.Α.*, 1989, σ. 581 επ. και υποσημείωση 4 και 5 του παρόντος.

συστήματα τύπου Beveridge⁵ έχουν δομηθεί με βάση την παραδοχή ότι μόνο οι πνευματικώς ή σωματικώς ανίκανοι και οι οκνηροί δεν εξασφαλίζουν τα προς το ζείν από την εργασία τους. Από τη στιγμή όμως που η ανεργία και συνακόλουθα η φτώχεια καθίστανται ενδημικά φαινόμενα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας δοκιμάζονται⁶. Οι νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι θεωρείται ότι συνδέονται περισσότερο με την πρόνοια παρά με την κοινωνική ασφάλιση. Η κρατούσα άποψη δέχεται ότι η πρόνοια καλύπτει ανάγκες, ενώ η κοινωνική ασφάλιση κινδύνους. Κατά τη γνώμη μας, οι καθιερωμένοι, προκαθορισμένοι ασφαλιστικοί κίνδυνοι αποτελούν τεκμήριο της ανάγκης για παροχή⁷.

Η έννοια του κοινωνικού κινδύνου μεταπολεμικώς έχει διευρυνθεί και αντίστοιχα ο δεσμός μεταξύ της πληρωμής των εισφορών και του δικαιώματος για τις παροχές έχει συρρικνωθεί. Η φτώχεια βρίσκεται πίσω από όλους τους κινδύνους που καλύπτει η κοινωνική ασφάλιση και από όλες τις ανάγκες που καλύπτει η κοινωνική

⁴ Σύστημα που καλύπτει τους εργαζομένους και οι χορηγούμενες παροχές εξαρτώνται κατ'αρχήν από το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών προς τους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Ταυτόσημοι είναι οι όροι σύστημα καθολικής προστασίας ή καθολικό σύστημα.

⁵ Σύστημα που κατοχυρώνει ενιαία, ομοιόμορφη, ισότιμη και καθολική προστασία βασισμένη στην εθνική αλληλεγγύη. Ταυτόσημοι είναι οι όροι σύστημα επαγγελματικής προστασίας ή επαγγελματικό σύστημα ή ηπειρωτικό σύστημα.

⁶ Το επίπεδο της ανεργίας και της φτώχειας εξαρτάται από τον βαθμό αναπτύξεως κάθε οικονομίας. Στις αναπτυσσόμενες οικονομικά χώρες διακρίνονται δύο περιπτώσεις. Πρώτον, η ανεργία χωρίς πληθωρισμό (ζητήσεως / αγοραστών), η οποία κατά την κεϋνσιανή άποψη οφείλεται στη μείωση της συνολικής ζήτησεως για αγαθά και υπηρεσίες. Δεύτερον, η ανεργία με πληθωρισμό (κόστους/ πωλητών) που κατά μία άποψη οφείλεται στη διόγκωση του κόστους παραγωγής, ενώ κατά άλλη άποψη, στη δομή του οικονομικού συστήματος και τον παρεμβατικό ρόλο του κράτους. Βλ. Γ. Βαρδακούλας, *Κοινωνική πολιτική*, εκδ. Παπαζήση, 1980, σ. 163 επ., Π. Παυλόπουλος, *Πολιτική οικονομία*, Αθήνα, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1976, τ.2, σ. 183 επ. Ο συγγραφέας τονίζει ότι τα ποσοστά ανεργίας που αποτέλεσαν τον στόχο της πολιτικής πλήρους απασχολήσεως μεταπολεμικώς κυμαίνονται μεταξύ του 1,5 και 5%. Επίσης, επισημαίνει ότι στις αναπτυσσόμενες οικονομίες ο βραχυχρόνιος στόχος της πλήρους απασχολήσεως αναφέρεται κυρίως στην κυκλική ανεργία, δηλαδή στην ανεργία που οφείλεται στην ανεπάρκεια της συνολικής ζήτησεως. Επίσης, Δ. Καραγιωργας, *Παραδόσεις δημόσιας οικονομικής*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1968, σ. 111 επ. σχετικά με την αύξηση των δημοσίων δαπανών ως μέσο καταπολεμήσεως της ανεργίας που οφείλεται στην ανεπάρκεια της κυκλικής ζήτησεως, Ρ. Samuelson, *Οικονομική*, εκδ. Παπαζήση, 1976, τ. 2, σ. 796 επ. Πάντως, η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίζει την τελευταία εικοσαετία την ανεργία με βάση τη νεοφιλελεύθερη οικονομική πολιτική και έχει εγκαταλείψει την κεϋνσιανή πολιτική. Ειδικότερα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Η. Κικίλιας και Μ. Χλέτσος στο βιβλίο τους, *Το σύστημα κοινωνικής προστασίας από την ανεργία: Εμπειρία, διαστάσεις και πολιτικές*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2002, σ. 249 επ. η ανεργία θεωρείται πρόβλημα καλής λειτουργίας των αγορών και η πολιτική για την απασχόληση πρέπει να στοχεύει στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς ώστε να λυθεί αυτό το πρόβλημα.

⁷ Maija Sasklin, «Worker versus Citizen? – Why not Forget them Both?», E.I.S.S. Yearbook, 1997, σσ 153 - 164. Κοντά σε αυτήν τη σκέψη βρίσκεται και ο Κ. Κρεμαλής, όταν στο βιβλίο του *Το δικαίωμα του ατόμου στην κοινωνική πρόνοια*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1991, σ. 245, αναφέρει ότι η ανάγκη είναι μια αόριστη έννοια του δικαίου της οποίας το περιεχόμενο εξειδικεύεται κάθε φορά από το συγκεκριμένο προνοιακό σκοπό. Αν προεκτείνει κανείς αυτή τη σκέψη οδηγείται στο ότι στην κοινωνική ασφάλιση το περιεχόμενο της ανάγκης έχει εξειδικευτεί από τον νομοθέτη. Συνεπώς, οι ασφαλιστικοί κίνδυνοι αποτελούν τεκμήριο της ανάγκης για παροχή.

πρόνοια⁸. Το σημαντικό για το σύστημα κοινωνικής προστασίας ερώτημα είναι ποιός και σε τι έκταση καλύπτει τη φτώχεια. Αν την καλύπτει το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως, τότε πρόκειται για σύστημα τύπου Beveridge και η κοινωνική ασφάλιση δεν διακρίνεται εννοιολογικώς ευχερώς από την πρόνοια. Αν δεν την καλύπτει το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως, τότε πρόκειται για σύστημα τύπου Bismarck και η κοινωνική ασφάλιση διακρίνεται σαφώς από την πρόνοια⁹. Ειδικότερα, σε σύστημα τύπου Bismarck δύο είναι τα κριτήρια για την οριοθέτηση της πρόνοιας από την κοινωνική ασφάλιση. Πρώτον, η επικουρικότητα της προνοιακής προστασίας σε σχέση με την κοινωνικοασφαλιστική. Δεύτερον, η χρηματοδότηση της πρόνοιας με βάση την εθνική αλληλεγγύη (φορολογία)¹⁰.

Τίθεται περαιτέρω το ερώτημα, πώς ορίζεται η φτώχεια και ποιό είναι το όριο αυτής. Το δίκαιο δεν ορίζει τη φτώχεια, αλλά αναφέρεται έμμεσα σ' αυτήν δια μέσου της ισότητας, της ανάγκης, της κοινωνικής αλληλεγγύης των κοινωνικών δικαιωμάτων κλπ. Οι οικονομικές και κοινωνικές επιστήμες ορίζουν τη φτώχεια ως την έλλειψη ενός ελαχίστου εισοδήματος που εξασφαλίζει την κάλυψη των στοιχειωδών αναγκών αξιοπρεπούς διαβιώσεως¹¹ και τη στοιχειώδη συμμετοχή στην κοινωνική ζωή¹².

Η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναφέρεται επίσης έμμεσα στη φτώχεια δια μέσου της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής (άρθρα 2, 3, 13, 136, 137, 157 – 162, της ενοποιημένης αποδόσεως της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας). Ως προς τον καθορισμό του ορίου της φτώχειας η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) έχει κατά καιρούς δεχθεί διαφορετικά κριτήρια¹³. Η

⁸ Η φτώχεια ως προς την έκταση διακρίνεται σε απόλυτη και σχετική.

⁹ Ειδικότερα, η πρόνοια διαφέρει από την κοινωνική ασφάλιση: 1. Ως προς το ποιοι δικαιούνται τις παροχές. Δικαιούχοι στην κοινωνική ασφάλιση είναι οι ασφαλισμένοι και όσοι έλκουν δικαιώματα από αυτούς, ενώ στην κοινωνική πρόνοια είναι οι πολίτες και μόνιμοι κάτοικοι της χώρας και κατά μία άποψη, με την οποία συμφωνούμε, όλοι οι άνθρωποι που ζούν στη χώρα. 2. Ως προς τις αρχές με βάση τις οποίες λειτουργεί και χρηματοδοτείται το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως και πρόνοιας. Η κοινωνική ασφάλιση συνδέεται με την εργασία και η χρηματοδότησή της στηρίζεται στο συγκερασμό της ανταποδοτικής αρχής με την αρχή της αλληλεγγύης. Αντίθετα, η κοινωνική πρόνοια συνδέεται με την εθνικότητα και τη μόνιμη κατοικία και κατά μία άποψη με τη διαμονή. Η χρηματοδότηση γίνεται με βάση την αρχή της εθνικής αλληλεγγύης.

¹⁰ Η κοινωνική ασφάλιση χρηματοδοτείται με βάση τις εισφορές σε συνδυασμό με την αλληλεγγύη που αναπτύσσεται μεταξύ των ασφαλισμένων (εσωτερική αλληλεγγύη). Πάντως, δεν αποκλείεται η κατ'εξάίρεσιν προσφυγή στην εθνική αλληλεγγύη.

¹¹ Τροφή, ενδυμασία, κατοικία, θέρμανση.

¹² D. Roman, *Le droit public face à la pauvreté*, L.G.D.J., Παρίσι, 2002, σ.σ. 9-18.

¹³ Στο πρώτο πρόγραμμα για την καταπολέμηση της φτώχειας (1975-1980) η Κοινότητα δέχθηκε ότι βρίσκεται σε κατάσταση φτώχειας κάθε άτομο που έχει εισόδημα μικρότερο από το μισό του καθαρού διαθέσιμου εισοδήματος που αντιστοιχεί ανά κάτοικο στη χώρα του. Το όριο αυτό αυξάνεται κατά 70% για κάθε μέλος της οικογένειας. Στο δεύτερο πρόγραμμα για την καταπολέμηση της φτώχειας

Eurostat πρόσφατα δημοσίευσε αναφορά με τίτλο «Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός» με βάση τους 18 δείκτες που συμφωνήθηκαν μετά τη συνάντηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Λάακεν τον Δεκέμβριο του 2001. Σύμφωνα με την Eurostat, το 1999 ο πληθυσμός που μετά τις κοινωνικές παροχές (πλην των συντάξεων) κινδύνευε από φτώχεια κυμαινόταν από 9% (Σουηδία) μέχρι 21% (Ελλάδα, Πορτογαλία)¹⁴. Ο πληθυσμός που πρό των κοινωνικών παροχών κινδύνευε από φτώχεια κυμαινόταν από 30% (Ηνωμένο Βασίλειο) μέχρι 21% (Κάτω Χώρες, Γερμανία κλπ.)¹⁵. Παρατηρούμε τα εξής:

1. Σε όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. μετά τις κοινωνικές παροχές μειώνεται αισθητά ο πληθυσμός που κινδυνεύει από φτώχεια με εξαίρεση την Ελλάδα.

2. Η Ελλάδα παρουσιάζει σχετικά χαμηλό ποσοστό πληθυσμού που κινδυνεύει από φτώχεια πριν τις κοινωνικές παροχές, ενώ στα περισσότερα κράτη μέλη το ποσοστό του πληθυσμού που κινδυνεύει είναι αρκετά υψηλότερο.

3. Το όριο της φτώχειας ορίζεται στο 60% του εθνικού στατιστικού μέσου εισοδήματος ανά ισοδύναμο ενήλικα¹⁶.

4. Οι 18 δείκτες διακρίνονται σε δύο κατηγορίες σε εκείνους που έχουν οικονομικό χαρακτήρα και στους λοιπούς που σχετίζονται με την υγεία, τον κοινωνικό αποκλεισμό, την απασχόληση, την εκπαίδευση κλπ.

(1985 – 1988) σε κατάσταση φτώχειας βρίσκονται άτομα, οικογένειες ή ομάδες προσώπων που διαθέτουν τόσο περιορισμένους πόρους διαβίωσης, ώστε να αποκλείονται από το ελάχιστο βιοτικό επίπεδο στο κράτος μέλος που ζουν. Ο δεύτερος ορισμός είναι επιστημονικά ορθότερος, διότι λαμβάνει υπόψη τη δυνατότητα του ατόμου, της οικογένειας, ή της ομάδας να συμμετέχουν στο ελάχιστο βιοτικό επίπεδο του κράτους μέλους που διαβιών.

¹⁴ Αναλυτικώς αντιστοιχούσε σε 9% στη Σουηδία, σε 11% στη Δανία, Γερμανία, Κάτω Χώρες και Φινλανδία, σε 15% στη Γαλλία, σε 18% στην Ιρλανδία και Ιταλία, σε 19% στο Ηνωμένο Βασίλειο και Ισπανία και σε 21% στην Ελλάδα και Πορτογαλία

¹⁵ Αναλυτικώς αντιστοιχούσε σε 30% στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία, σε 28% στη Σουηδία, σε 27% στην Πορτογαλία, σε 24% στο Λουξεμβούργο, τη Δανία και τη Γαλλία, σε 23% στην Ισπανία και την Αυστρία, σε 22% στην Ελλάδα και σε 21% στις Κάτω Χώρες, Γερμανία, Φινλανδία και Ιταλία.

¹⁶ Υπολογίζεται το συνολικό οικογενειακό εισόδημα και προσδιορίζεται το εισόδημα ανά ισοδύναμο ενήλικα με τη διαίρεση αυτού του εισοδήματος διά τα μέλη της οικογένειας με συντελεστή 0.1 για το πρώτο ενήλικο μέλος, 0.5 για κάθε άλλο μέλος άνω των 14 ετών και 0.3 για κάθε μέλος μικρότερο των 14 ετών. Το στατιστικό μέσο εισόδημα ανά ισοδύναμο ενήλικα προκύπτει από τη διαίρεση του συνολικού πληθυσμού σε δύο ίσα μέρη, ώστε το 50% του πληθυσμού να έχει εισόδημα μεγαλύτερο του μέσου εισοδήματος και το άλλο 50% μικρότερο. Βλ. <http://europa.eu.int/comm/eurostat/> στο θέμα Population & Social Conditions. Επίσης, J. Veit – Wilson, «Policy Priorities for Social Inclusion: the Case for E.U. Minimum Income Standards», εισήγηση αδημοσίευτη που παρουσιάστηκε στο διεθνές συνέδριο με θέμα «Modernisation of the European Social Model», στα Ιωάννινα, την 21-22 Μαΐου 2003 κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας της Ε.Ε. και Tony Atkinson, Eric Marlier and Brian Nolan στην επίσης αδημοσίευτη εισήγησή τους με θέμα «Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union» που παρουσιάστηκε στο παραπάνω διεθνές συνέδριο.

Η ανεπάρκεια των συντάξεων και συνακόλουθα η φτώχεια¹⁷ δεν είναι άγνωστη στα συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως τύπου Bismarck όταν οι ασφαλισμένοι γήρατος, αναπηρίας και θανάτου έχουν μικρό χρόνο ασφαλίσεως. Η ανεπάρκεια αυτή οδηγεί τους ασφαλιστικούς οργανισμούς στη χορήγηση επιπλέον παροχών προκειμένου οι χαμηλοσυνταξιούχοι να εξασφαλίσουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Οι παροχές αυτές χαρακτηρίζονται κοινωνικοασφαλιστικές, αν χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο με βάση την αλληλεγγύη μεταξύ των ασφαλισμένων. Αντίθετα, χαρακτηρίζονται προνοιακές, αν χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο με βάση την εθνική αλληλεγγύη.

2. Το κοινοτικό ενδιαφέρον για την αντιμετώπιση των νέων κοινωνικών κινδύνων

Η Ε.Ε. δέχεται ότι η οικονομική πρόοδος και η κοινωνική συνοχή συνδέονται στενά¹⁸, αλλά δεν καταλήγει στην εναρμόνιση των κανόνων κοινωνικής προστασίας, διότι δεν επιτυγχάνεται ομοφωνία για τη λήψη των σχετικών αποφάσεων. Ειδικότερα, για τα θέματα της φτώχειας το 1992, το Συμβούλιο εξέδωσε δύο Συστάσεις¹⁹. Η πρώτη, αναφέρεται στη σύγκλιση των στόχων κοινωνικής προστασίας και η δεύτερη, στα κοινά κριτήρια για την επάρκεια των εισοδημάτων και την κοινωνική πρόνοια των κρατών μελών της κοινότητας²⁰.

Σε συνέχεια αυτών των Συστάσεων η Ε.Ε. ανέπτυξε πολιτικές για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού. Τα σύγχρονα μέσα για την επεξεργασία και εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών βασίζονται στη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Πρόκειται κυρίως για την ανοιχτή μέθοδο συντονισμού²¹ και για

¹⁷ Πρόκειται για σχετική φτώχεια, διότι υπάρχει, έστω και ανεπαρκής, η συνταξιοδοτική παροχή.

¹⁸ Fr. Kessler, J. Ph. Lhernould, *Droit social et politiques sociales communautaires*, εκδ. Liaisons, 2003, σσ.2-73. Επίσης, Η. Κικίλιας και Μ. Χλέτσος, ό.π., σ. 250 επ.

¹⁹ Σε συνέχεια του προγράμματος κοινωνικής δράσεως για την εφαρμογή του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων

²⁰ Σύσταση 92/442/ΕΟΚ και Σύσταση 92/441/ΕΟΚ, JOCE, L. 26-8-1992.

²¹ Μέθοδος κοινωνικής πολιτικής που συνίσταται στη θέση κοινών στόχων που έχουν προσδιορισθεί με βάση τα εθνικά σχέδια δράσεως και δίδει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη της Ε. Ε. να συγκρίνουν πρακτικές και να εξάγουν συμπεράσματα. Η μέθοδος προβλέπεται από το άρθρο 144 της ΣΕΟΚ, προϋποθέτει τη χρήση συγκριτικών δεικτών και γίνεται περισσότερο αποτελεσματική, αν η Επιτροπή και το Συμβούλιο προβαίνουν στη συνέχεια σε συστάσεις στα κράτη μέλη. Ο ανοιχτός συντονισμός παρά το όνομά του δεν έχει σχέση με την έννοια του συντονισμού στο δικαίω της κοινωνικής ασφαλίσεως, που νοείται ως η σύνδεση της λειτουργίας των νομικών συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως προκειμένου να μην εμποδίζεται η ελεύθερη διακίνηση (προσώπων, αγαθών κεφαλαίων και υπηρεσιών) στην Ε.Ε. βλ. και European Observatory on Social Security for Migrant Workers within the European Union, «*European Report*», ό. π., σ. 10. Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού δεν πρέπει να χρησιμοποιείται για να αποφευχθεί ή να υποκατασταθεί ο συντονισμός, όπου προβλέπεται από τις Συνθήκες.

τις κατευθυντήριες γραμμές στην πολιτική για την απασχόληση που εκπονούνται σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Στρατηγικής Απασχόλησης²².

Οι κοινοτικές πολιτικές για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού αναφέρονται κυρίως στη διατήρηση της απασχολήσεως²³ και την καταπολέμηση της ανεργίας και των κοινωνικών προβλημάτων. Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος βρίσκονται η αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας, της ανεργίας των γυναικών, των νέων και των Α.Μ.Ε.Α. Οι κοινοτικές πολιτικές δεν περιορίζονται σε επιδοτήσεις, αλλά περιλαμβάνουν και προγράμματα εκπαίδευσως, εξειδικεύσεως, επαγγελματικής κατάρτισεως με βάση τις γνώσεις και δεξιότητες των εκπαιδευομένων και τις ανάγκες της αγοράς. Σκοπός αυτών των προγραμμάτων είναι η ένταξη των δικαιούχων στην αγορά εργασίας και την κοινωνία. Η ενίσχυση της απασχολήσεως γίνεται με την παροχή κινήτρων στις επιχειρήσεις και σε μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς. Παρέχονται επίσης κίνητρα και για εθελοντικές δραστηριότητες ιδίως σε συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση. Περαιτέρω, αξιοποιείται και η φορολογία ως μέσο ενισχύσεως της απασχολήσεως. Οι φορολογικοί συντελεστές του εισοδήματος από μισθωτές εργασίες μειώνονται και σε κάθε περίπτωση ορίζονται σε ποσοστό μικρότερο ή ίσο με τους φορολογικούς συντελεστές του εισοδήματος από αυτοαπασχολούμενη εργασία, κεφάλαιο κ.λ.π.²⁴ Πάντως, η πολιτική αυτή δεν αναμένεται στην Ελλάδα να έχει θεαματικά αποτελέσματα, διότι μία από τις ιδιαιτερότητες της Ελλάδας είναι ότι έχει χαμηλότερο ποσοστό μισθωτής εργασίας σε σχέση με τα άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε. και μεγαλύτερο ποσοστό αυτοαπασχολούμενων. Η πολιτική κατά της ανεργίας στην Ελλάδα πρέπει να σταθμίσει την ιδιαιτερότητα αυτή, ώστε να μην ενταθούν τα προβλήματα φτώχειας σε άλλες κατηγορίες που δεν προστατεύονται κοινωνικοασφαλιστικά από τον κίνδυνο της ανεργίας.

Τέλος, στην Ε.Ε. γίνεται αντιληπτό ότι μόνο μέρος των δικαιούχων του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα βρεί κανονική εργασία και θα αποκτήσει στη

²² Μέθοδος κοινωνικής πολιτικής που συνίσταται στο ότι η Επιτροπή θέτει στόχους και κατευθύνσεις πολιτικής. Οι τέσσερις πυλώνες δράσεως που έγιναν δεκτοί στη Σύνοδο του Λουξεμβούργου δεν έχουν τροποποιηθεί μέχρι σήμερα και αναφέρονται α) στην απασχολησιμότητα, β) στην επιχειρηματικότητα, γ) στην προσαρμοστικότητα, δ) στην ισότητα των ευκαιριών στην αγορά εργασίας. Βλ. Η. Κικίλιας, Μ. Χλέτσος, ό.π. σ. 251 επ.

²³ Ανακοίνωση της Επιτροπής των Ε.Κ., *Κοινοτικές πολιτικές για την υποστήριξη της απασχόλησης*, COM(2000) 78 τελικό. Ως προς τη σχέση της απασχολήσεως με τα εισοδήματα από την κοινωνική προστασία βλ. Μ. Borgetto, « Minima sociaux et revenus d'activité: éléments d'une problématique générale », *Droit Social*, 2000, σ. 694 επ.

²⁴ Modernising and improving social protection in the European Union, COM(97)102, 12 March 1997, σ. 7.

συνέχεια κοινωνικοασφαλιστική προστασία. Οι εργασίες που προτείνονται στους άνεργους που αναζητούν εργασία έχουν συνήθως προσωρινό χαρακτήρα. Η ανάπτυξη της μερικής απασχολήσεως και των μικρής διάρκειας συμβάσεων εργασίας αποτελεί ένα επιπλέον πρόβλημα. Η σχέση μερικής απασχολήσεως, ανεργίας και ελαχίστου μισθού από τη μιά μεριά και του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος από την άλλη χρήζει ειδικότερης μελέτης. Ήδη, η «μερική ανεργία» αντιμετωπίζεται με ειδικότερες ρυθμίσεις στην Ιταλία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Γερμανία. Αντίστοιχες διατάξεις δεν έχουν εισαχθεί στην Ελλάδα²⁵.

3. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ένα από τα μέσα για την αντιμετώπιση των νέων κοινωνικών κινδύνων

Το ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης περιλαμβάνει την ασφάλεια εργασίας, την ασφάλεια εισοδήματος και την εξασφάλιση αποτελεσματικού επιπέδου υγείας²⁶. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα καλύπτει βασικές ανάγκες σε καταστάσεις οικονομικής κρίσεως, δηλαδή αναφέρεται στην ασφάλεια εισοδήματος.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα, χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό, έχει επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με τις οικογενειακές και τις λοιπές κοινωνικές παροχές και κατ'αρχήν δεν προβλέπεται χρονικός περιορισμός στη χορήγησή του²⁷. Έχει σχεδιασθεί ως βραχυπρόθεσμο προνοιακό μέσο για την ανακούφιση των ατόμων που προσωρινά βρίσκονται χωρίς οικονομικά έσοδα. Εξαιτίας του κατά την τελευταία δεκαετία συνεχώς διογκούμενου αριθμού των δικαιούχων τα κράτη μέλη θέτουν αυστηρότερες προϋποθέσεις και ιδίως χρονικούς περιορισμούς για τη χορήγησή του, και μειώνουν το ύψος του²⁸.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν έχει σχεδιασθεί και ως εκ τούτου δεν είναι ικανό να αντιμετωπίσει την εκτεταμένη και παρατεταμένη ανεργία. Απαιτείται ο συνδυασμός με τις καλούμενες ενεργητικές πολιτικές απασχολήσεως, δηλαδή πολιτικές που αποσκοπούν στην κατάλληλη επαγγελματική εκπαίδευση και

²⁵ Β. Καραγιάννη, *Ασφάλιση και επιδόματα ανεργίας, Συγκριτική ανάλυση της επιδοματικής, πολιτικής στην Ελλάδα και τις χώρες της Ε.Ε.*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 2002, σ. 202 επ.

²⁶ Γ. Αμίτσης, «Νομικά προβλήματα ρύθμισης και εφαρμογής ενός κατώτατου εισοδήματος στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας», *Ελ.Δ/νη*, 1992, σ. 506.

²⁷ Commission Report on the implementation of the Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, COM(98)774 final, σ. 5.

²⁸ «Modernising and improving social protection in the European Union», ό.π., σ. 9.

κατάρτιση προκειμένου ο άνεργος να βρει εργασία και να επανενταχθεί κοινωνικά. Αν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν συνοδεύεται από τέτοια μέτρα κινδυνεύει να μετατραπεί σε χρηματική αποζημίωση του κοινωνικού αποκλεισμού²⁹.

Παρά το ότι η Ε.Ε. δίδει έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές απασχολήσεως, εντούτοις οι δαπάνες για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και για τα λοιπά επιδόματα ανεργίας ξεπερνούν σε ποσοστό του Α.Ε.Π. τις δαπάνες για τις ενεργητικές πολιτικές³⁰.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα προβλέπεται σε 12 ευρωπαϊκές χώρες³¹ με τη μορφή επιδομάτων που παρέχονται σε μικρότερες ή μεγαλύτερες ομάδες του

²⁹ Ibid, σ. 9.

³⁰ Οι Η. Κικίλιας, Μ. Χλέτσος, ό.π., σ. 275 αναφέρουν ότι στην Ελλάδα, το 1996 οι δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχολήσεως αντιστοιχούσαν στο 50% των συνολικών, ενώ ο μέσος όρος των κρατών μελών της Ε.Ε. ήταν 37%.

³¹ Commission Report to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Recommendation 92/441/EEC ό.π. σ. 4, I. Lodemel, B. Schulte, «Social Assistance – A part of social security or the Poor Law in New Disguise?», πρακτικά του ετήσιου συνεδρίου του *E.I.S.S.* (European Institute of Social Security) στο York της Αγγλίας, το 1992 με θέμα «*Social Security 50 Years after Beveridge*», τ. 2, σ. 19.

Πληροφορίες ως προς την ασφάλιση και τα επιδόματα ανεργίας στις χώρες της Ε.Ε. περιέχει το βιβλίο της Βιλελμίνης Καραγιάννη, *Ασφάλιση και επιδόματα ανεργίας*, ό.π., σ. 53-106, επίσης, πληροφορίες και συγκριτικούς πίνακες με στοιχεία από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. βρίσκονται στη σελίδα του MISSOC http://europa.eu.int/comm/empolyment_social/missoc/index_en.html. Παραθέτουμε τον κατωτέρω πίνακα από τη σ. 20 του ως άνω Commission Report on the Implementation of the Recommendation 92/441/EEC, ό.π., σ. 20. Ό,τι έχουμε υπογραμμίσει αποτελεί συμπληρωτικά στοιχεία που προσθέσαμε στον πίνακα.

ΧΩΡΑ	ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΕΓΓΥΗΜΕΝΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑ	ΣΥΝΔΕΟΜΕΝΕΣ ΠΑΡΟΧΕΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
Αυστ.	Sozialhilfe	Παροχή στέγης, ασφάλιση ασθένειας
Βέλγ.	Minimex (minimum des moyens d'existence) <u>Law of 7 August 1974</u>	Καλύπτει κατ'αρχήν όλες τις δαπάνες. Προβλέπονται και εφάπαξ παροχές
Δανία	Social Bistand <u>Law of 10 June 1997 on social active policy</u>	Παροχή στέγης. Παροχές για εκπαίδευση σε φοιτητές που σπουδάζουν μακριά από την οικογένειά τους
Φινλ.	Toimeentultuki <u>Social Assistance Act of 30 Dec. 1977</u>	Παροχή στέγης, κάλυψη δαπανών υγείας που έχουν αυξημένο κόστος, έξοδα για παιδικούς σταθμούς
Γαλ.	Revenu Minimu d'Insertion (RMI) <u>Law of 1 January 1988, amended law 92-722 of 29 July 1992</u>	Παροχές υγείας, εξαίρεση από τον φόρο κατοικίας, λοιπά μέτρα ανάλογα με τη σύμβαση του δικαιούχου
Γερμ.	Sozialhilfe <u>Federal Social Assistance Act of 30 June 1961, coordinated 23 March 1994, last amended by the law of 21 July 1999</u>	Παροχή στέγης, κάλυψη ασθένειας, βοήθεια για εξαιρετικές περιπτώσεις, επιδόματα για εκπαίδευση
Ιρλ.	* Supplementary Welfare Allowance, * Unemployment Assistance <u>Social Welfare Conso- lidated Act of 1993 as amended</u>	Παροχή στέγης, επίδομα για ρούχα και παπούτσια στα παιδιά σχολικής ηλικίας, παροχές σε είδος για βενζίνη και οικιακά είδη

πληθυσμού υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις π.χ. ηλικία, διάρκεια παραμονής, κοινωνικό – οικονομικό έλεγχο κ.α. Τα επιδόματα δεν είναι κατ'ανάγκην ομοιόμορφα. Μπορεί να διαφέρουν ανά περιφέρειες, ανά οργανισμό κ.α.

Κανένα κράτος μέλος της Ε.Ε. δεν κατοχυρώνει γενικό σύστημα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, δηλαδή σύστημα στο οποίο χορηγείται ένα χρηματικό ποσό, ανεξάρτητα από άλλες προϋποθέσεις εκτός από την υπηκοότητα ή τη μόνιμη διαμονή. Δηλαδή, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα σε σχέση με το σύστημα κοινωνικής προστασίας³². Τέτοιο σύστημα προβλέπεται σε μη ευρωπαϊκή χώρα, στη Ν. Ζηλανδία³³. Στη χώρα αυτή το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα υποκαθιστά την κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια. Περαιτέρω, τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ως «*δίχτυ ασφάλειας*». Αυτό σημαίνει ότι η χορήγησή του εξαρτάται από την έκταση των λοιπών κοινωνικών ή οικογενειακών παροχών.

Διακρίσεις των συστημάτων ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος μπορεί να γίνουν με διάφορα κριτήρια³⁴. Ειδικότερα:

Λουξ.	Revenu Minimum Garanti <u>Law of 29 April 1999 creating a guaranteed minimum income</u>	Παροχή στέγης, ελεύθερη ασφάλιση ασθένειας
Κάτω Χώρες	Algemene Bijstand <u>National Social Assistance Act</u>	Παροχή στέγης, ελεύθερη ασφάλιση ασθένειας
Πορτ.	Rendimento Mínimo Garantido (RMG) <u>Law of 19-A of 29 June 1996 Statutory Order no. 196/97 of 31 July 1997</u>	Παροχή στέγης, ιατρικές δαπάνες για συγκεκριμένες κατηγορίες, επιδοτήσεις για σπουδές, επιδοτούμενες δημόσιες μεταφορές
Ισπ.	Renta Mínima, <u>Not uniform laws of 17 autonomous regions</u>	Επείγουσα κοινωνική βοήθεια (παροχή στέγης, επίπλωση κ.α.)
Σουηδ.	Socialbidrag <u>Law of January 1992</u>	Παροχή στέγης, επίδομα για μονογονεϊκές οικογένειες
Ην. Βασ.	Income Support– Income based Job seekers Allowance <u>Income Support General Regulations 1987, Social Security Administration Act</u>	Παροχή στέγης, οδοντιατρική περίθαλψη, επιδοτούμενα γαλατά, γάλα και βιταμίνες για παιδιά και έγκυες γυναίκες, γεύματα στο σχολείο, βοήθεια για τα έξοδα τοκετού και τα έξοδα κηδείας, επίδομα ψυχρού καιρού για συνταξιούχους, ανάπηρους, παιδιά, επίδομα τοπικού φόρου

Και άλλα ευρωπαϊκά κράτη που δεν είναι μέλη της Ε.Ε. προβλέπουν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα όπως το Λιχτενστάϊν (Fursorge), η Νορβηγία (Sosialhjelp), η Ελβετία (Fursorge).

³² M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 4^η έκδ. Montcrhestien, σ. 456, επίσης, ως προς τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του γενικού συστήματος ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος, βλ. Ch. Euzéby, «Le revenu minimum garanti: une formule en gestation», *Droit Social*, 1988, σ. επ.

³³ Το σύστημα της Ν. Ζηλανδίας στηρίζεται σε δύο πυλώνες. Ο πρώτος περιλαμβάνει τη βασική σύνταξη που χρηματοδοτείται από τη φορολογία και ο δεύτερος την καθαρά προαιρετική συμπληρωματική – αποταμειωτική προστασία www.issa.int/pdf/helsinki2000/topik3/2willmore.PDF.

³⁴ I. Lodemel, B. Schulte, «Social Assistance – A part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?», ό.π., σ. 19 επ.

1) Ανάλογα με την έκταση των δικαιούχων προσώπων διακρίνονται οι εξής κατηγορίες: α) ελάχιστο εισόδημα για όλον τον πληθυσμό χωρίς έλεγχο εισοδηματικών κριτηρίων³⁵, β) ελάχιστο εισόδημα για ορισμένες οριακού κινδύνου ομάδες του πληθυσμού με έλεγχο της οικονομικής τους κατάστασης και εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας³⁶ και γ) ελάχιστο εισόδημα για όλους τους πολίτες που απασχολούνται ενεργά. Γενικά παρατηρείται αύξηση του αριθμού των δικαιούχων εξαιτίας της αυξήσεως της ανεργίας και των κοινωνικών προβλημάτων.

2) Ανάλογα με τη νομική θέση του δικαιούχου διακρίνονται: α) οι χώρες που κατοχυρώνουν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ως ατομικό δικαίωμα, β) οι χώρες που δεν κατοχυρώνουν το δικαίωμα αυτό, όπως η Ελλάδα και γ) οι χώρες που το κατοχυρώνουν για συγκεκριμένες κατηγορίες του πληθυσμού.

3) Ανάλογα με το αν το δικαίωμα εξαρτάται από προϋποθέσεις ή όχι. Ενδεικτικά, τέτοιες προϋποθέσεις είναι η ηλικία³⁷, η εθνικότητα³⁸, η διάρκεια παραμονής, το ύψος των εισοδημάτων, τα περιουσιακά στοιχεία, η επιθυμία για εργασία³⁹ κλπ.

4) Ανάλογα με την έκταση της νομικής προστασίας.

5) Ανάλογα με το είδος των παροχών διακρίνονται τα κράτη που καθιερώνουν παροχές σε χρήμα και αυτά που κατοχυρώνουν παροχές σε χρήμα και σε είδος, ιδίως σε μέτρα κοινωνικής εντάξεως⁴⁰. Στη Φινλανδία, τη Γερμανία, τη Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο τα μέτρα αυτά καθορίζονται ανάλογα με τις ατομικές ανάγκες και

³⁵ Ibid, σ. 507.

³⁶ Η Αυστρία, η Γερμανία, η Ισπανία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Πορτογαλία, η Σουηδία, έχουν θεσπίσει το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ως προνοιακή παροχή, εφόσον εξαντληθεί το δικαίωμα στις κοινωνικοασφαλιστικές παροχές. Η Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Δανία, το Λουξεμβούργο προβλέπουν δύο τύπους παροχών έναν για όσους ζητούν εργασία και άλλον με βάση το εισόδημα.

³⁷ Όσον αφορά την ηλικία το Βέλγιο προβλέπει το 18^ο έτος, η Γαλλία και η Ισπανία το 25^ο και το Λουξεμβούργο το 30^ο. Τίθενται πάντως μικρότερα όρια όταν οι δικαιούχοι έχουν να φροντίσουν παιδιά. Στις λοιπές χώρες είτε δεν τίθεται όριο ηλικίας είτε ισχύει το 18^ο έτος. Σχετικά βλ. Missoc 2001, European Commission, Social Security and Social Integration, Social Protection in the Member States and the European Economic Area, Situation on 1 January 2001, Table XI, σσ. 516-587. Επίσης, στοιχεία στην προαναφερθείσα σελίδα του Missoc.

³⁸ Η Πορτογαλία, η Φινλανδία, η Σουηδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και το Λουξεμβούργο θέτουν ως προϋπόθεση τη μόνιμη διαμονή. Η Ισπανία, το δικαίωμα του εκλέγεσθαι. Τα λοιπά κράτη – μέλη θέτουν ως προϋπόθεση την υπηκοότητα του κράτους ή κράτους μέλους της Ε.Ε. ή την ιδιότητα του πολιτικού πρόσφυγα.

³⁹ Όλα τα κράτη μέλη θεσπίζουν τέτοια προϋπόθεση πλην του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας που διακρίνουν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα από το επίδομα εκείνου που αναζητεί εργασία (Jobseeker's Allowance).

⁴⁰ Τέτοια μέτρα είναι ενδεικτικώς τα μέτρα εκπαίδευσης, εξειδικεύσεως, επαγγελματικής κατάρτισης, αποτοξινώσεως, εκπαίδευσεως των παιδιών κ.α.

δυνατότητες του δικαιούχου⁴¹. Στη Γαλλία και την Πορτογαλία προτιμώνται οι συμβάσεις που περιέχουν αμοιβαίες δεσμεύσεις των οργανισμών που χορηγούν το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και των δικαιούχων σχετικά με την επίτευξη προσωπικών στόχων για την κοινωνική ένταξη. Δεν πρόκειται πάντως για συμβάσεις εργασίας. Οι συμβάσεις αυτές συναντώνται επίσης στο Βέλγιο και το Λουξεμβούργο. Πάντως, σε καμία χώρα δεν αφορούν το σύνολο των δικαιούχων του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος.

6) Ανάλογα με τον κεντρικό, περιφερειακό ή τοπικό χαρακτήρα της οργανώσεως, διοικήσεως και χρηματοδοτήσεως των συστημάτων⁴².

4. Ανεπαρκείς εκδηλώσεις του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα

Η Ελλάδα δεν έχει καθιερώσει το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Τις προαναφερθείσες δύο Συστάσεις της Ε.Ε. δεν ακολούθησε επιστημονικός, κοινωνικός και πολιτικός διάλογος για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, όπως έγινε σε άλλα κράτη μέλη⁴³. Το ισχύον νομικό πλαίσιο επαρκεί για την καθιέρωση του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος. Κατά την κρατούσα γνώμη, υπό τον όρο «περίθαλψη των απόρων» το άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος αναφέρεται στα γενικότερα μέτρα κοινωνικής προστασίας π.χ. στεγάσεως, νοσηλευτικής φροντίδας καθώς και στο ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα⁴⁴. Μάλιστα, αν το άρθρο αυτό ερμηνευθεί συνδυασμένα με τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, θα ενισχυθεί η

⁴¹ Commission Report on the implementation of the Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, ό.π., σ. 9. Στη Φινλανδία έχουν τη μορφή των υποχρεωτικών σχεδίων για εκείνους που απορρίπτουν μία προσφορά εργασίας, στη Δανία ατομικά σχέδια οργανώνονται από την τοπική αυτοδιοίκηση για τους μακροχρόνια άνεργους, στο Ηνωμένο Βασίλειο έχουν τη μορφή της συμφωνίας για τις εργασίες που ο άνεργος είναι διαθέσιμος να αναλάβει, καθώς τις ενέργειες που προτίθεται να αναλάβει για να βρεί εργασία, στη Γαλλία και την Πορτογαλία πρόκειται για αμοιβαίες δεσμεύσεις μεταξύ του δικαιούχου και του απονέμοντος οργανισμού.

⁴² I. Lodemel, B. Schulte, ό.π., σ. 19 επ., όπου παρατίθεται ο κατωτέρω πίνακας.

ΧΩΡΕΣ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΔΙΟΙΚΗΣΗ	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ
Η.Β.	Κεντρική	Κεντρική	Κεντρική
ΑΥΣΤΡΙΑ	Περιφερειακή (κρατίδια)	Περιφερειακή	Περιφερειακή και Τοπική
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	Κεντρική	Περιφερειακή	Περιφερειακή και Τοπική
ΙΣΠΑΝΙΑ	Περιφερειακή	Περιφερειακή	Περιφερειακή
ΙΤΑΛΙΑ	Τοπική	Τοπική	Τοπική
Κ.ΧΩΡΕΣ	Κεντρική	Τοπική	Κεντρική
ΝΟΡΒΗΓΙΑ	Κεντρική	Τοπική	Τοπική

Περαιτέρω, και η Φινλανδία, η Πορτογαλία, το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο προβλέπουν κκεντρική νομοθεσία, διοίκηση και χρηματοδότηση.

⁴³ Η Πορτογαλία εισήγαγε το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα το έτος 1996.

⁴⁴ Α. Στεργίου, «Η αναζήτηση της κανονιστικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων», *ΤοΣ.*, 1993, σ. 718., Κ. Κρεμαλής, «Το δικαίωμα του ατόμου στην κοινωνική πρόνοια», ό.π., σ. 247.

νομική βάση για την καθιέρωση δημοσίου δικαιώματος για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Το πρόβλημα για την εισαγωγή τέτοιων ρυθμίσεων εντοπίζεται στην έλλειψη σχετικής πολιτικής βουλήσεως και την έλλειψη εμπειριστατωμένων μελετών ως προς την αντοχή της ελληνικής οικονομίας. Οι σχετικές επιλογές θα έπρεπε να αποτελέσουν το προϊόν κοινωνικού διαλόγου και οικονομικών μελετών.

Πάντως, η Ελλάδα έχει θεσπίσει τα κατώτατα όρια συντάξεων (Κ.Ο.Σ.) το επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων (Ε.Κ.Α.Σ.) και τη σύνταξη των ανασφάλιστων υπερηλίκων. Τα μέτρα αυτά συνδέονται με τους κινδύνους γήρατος, αναπηρίας και θανάτου. Αντίθετα, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα συνδέεται πρωτίστως με τον κίνδυνο της ανεργίας. Τα μέτρα αυτά αποτελούν αποσπασματικές και ανεπαρκείς εκδηλώσεις του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος. Ειδικότερα,

Α. Τα κατώτατα όρια συντάξεων αποσκοπούν στην εξασφάλιση ελαχίστου ορίου παροχών για τους ασφαλισμένους που συνταξιοδοτούνται, έστω και πρόωρα⁴⁵. Αποτελούν προνοιακή παροχή, διότι χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό⁴⁶.

⁴⁵ Γ. Αμίτσης, «Νομικά προβλήματα ρύθμισης και εφαρμογής ενός κατώτατου εισοδήματος στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας», ό.π., σ. 507. Γ. Βακαλόπουλος, «Η εξέλιξη των κατώτατων ορίων συντάξεως με σύστημα καθολικής κάλυψης του πληθυσμού με ελάχιστο συνταξιοδοτικό όριο», *ΕΔΚΑ*, 1989, σ. 261 επ.

⁴⁶ Τα κατώτατα όρια συντάξεων των νέων ασφαλισμένων υπήρξαν αντικείμενο συνεχούς νομοθετικής ενσυχολήσεως. Χαρακτηριστικά, για το ύψος και την αναπροσαρμογή τους: Με τον ν. 2084/92 τα κατώτατα όρια του έτους 1999 για τους νέους ασφαλισμένους αντιστοιχούν σε 123,86 € (ισότιμο με 42.200 δρχ.). Με τον ν. 2676/98 αντιστοιχούν σε 185,76 € (ισότιμο με 63.290 δρχ.), δηλαδή αυξάνονται κατά 50%. Μετά τον ν. 3029/02 αντιστοιχούν σε 377,08 €, δηλαδή αυξάνονται κατά 100%. Με την εγκ. Ι.Κ.Α. 25/02 «Αναπροσαρμογή των συντάξεων των κατώτατων ορίων, των ορίων μισθών και τεκμαρτών ημερομισθίων των ασφαλιστικών κλάσεων και του ανώτατου ορίου συντάξεως για το έτος 2002» ορίστηκε σύμφωνα με τις διατάξεις τους παρ. 2 του άρθρ. Ξ19 ν. 2606/98 και την Φ21/οικ.240/26.2.2002 Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και κοινωνικών ασφαλίσεων ορίζονται με σχετικό πίνακα που έχει ως εξής: Βασικό 377,08. Προσαύξηση για σύζυγο 28,28 €. Προσαύξηση για παιδί (μέχρι 3) 18,84 €. Αύξηση 3,5%

ΚΑΤΩΤΑΤΑ ΟΡΙΑ (ΚΥΡΙΑΣ) ΣΥΝΤΑΞΕΩΣ ΑΠΟ 1-1-2002

Με σύζυγο και παιδιά

Κατηγορία Συντάξεως	Βασικό Κ.Ο.	Κ.Ο. με σύζυγο	Με σύζυγο + 1 παιδί	Με σύζυγο + 2 παιδιά	Με σύζυγο + 3 παιδιά
Γήρατος	377,08 €	404,82 €	422,83 €	440,62 €	458,46 €
Αναπηρίας	377,08 €	404,82 €	422,83 €	440,62 €	458,46 €
Μελών οικ.	339,36 €	-----	-----	-----	-----

Με παιδιά χωρίς σύζυγο

Κατηγορία συντάξεως	Κ.Ο. με 1 παιδί	Κ.Ο. με 2 παιδιά	Κ.Ο. με 3 παιδιά
Γήρατος	395,70 €	413,89 €	431,72 €
Αναπηρίας	395,70 €	413,89 €	431,72 €

ΚΑΤΩΤΑΤΑ ΟΡΙΑ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΣ ΑΠΟ 1-1-2002

Αύξηση 3,5%

Κατηγορία συντάξεως	Κατώτατο όριο
---------------------	---------------

Τα κατώτατα όρια και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα έχουν κοινούς στόχους, κανόνες και τεχνική, με εξαίρεση τον κοινωνικοοικονομικό έλεγχο. Κατά το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας της Γ.Σ.Ε.Ε. το 70% των συνταξιούχων του Ι.Κ.Α. λαμβάνουν τα κατώτατα όρια συντάξεων, ενώ, κατ' άλλους ερευνητές, το ποσοστό αντιστοιχεί στο 60%⁴⁷. Το μεγάλο ποσοστό των δικαιούχων κατώτατης συντάξεως για τους ασφαλιστικούς οργανισμούς και τους ασφαλισμένους οφείλεται πρώτον, στο ότι οι νομοθετικές ρυθμίσεις προ του ν. 2084/92 παρείχαν κίνητρο για πρόωρες συνταξιοδοτήσεις και δεύτερον, το ποσοστό αναπληρώσεως του εισοδήματος είναι αντιστρόφως ανάλογο του χρόνου ασφαλίσεως⁴⁸. Για την άρση των ανισοτήτων όσον αφορά τη χορήγηση των κατώτατων συντάξεων⁴⁹ έχουν προταθεί: α) Η κρατική συμμετοχή⁵⁰ ανάλογα με την επιβάρυνση του ασφαλιστικού οργανισμού. β) Η αναλογική επιβάρυνση όλων των ασφαλισμένων διαμέσου ενός κοινού αναδιανεμητικού λογαριασμού τύπου Λ.Α.Φ.Κ.Α⁵¹. γ) Η κατάργηση των κατώτατων ορίων με τη σημερινή τους μορφή και η αντικατάστασή τους από μία προνοιακή σύνταξη μετά από κοινωνικό οικονομικό έλεγχο, σύμφωνα με τον μηχανισμό του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος⁵². δ) Η κατάργηση των κατώτατων ορίων και η αντικατάστασή τους από την εθνική σύνταξη⁵³.

Γηρατος - Αναπηρίας	94,19 €
Θανάτου	75,35 €

⁴⁷ Έκθεση Επιτροπής για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής, Οκτώβριος 1997, *ΕΔΚΑ 1997*, σ. 683.

⁴⁸ Φ. Χατζηδημητρίου & Γ. Ψηλός, *Το νέο δίκαιο των κοινωνικών ασφαλίσεων (μετά τους θεσμικούς νόμους 1902/90, 1976/91 και 2084/92)*, εκδ. Εργατικού και Ασφαλιστικού Δικαίου Δ.Ε.Ν., 1993, σ. 207, Αθ. Πετρόγλου, «Η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης», *Ε.Δ.Κ.Α.*, 2001, σ. 244, επίσης Ο.Ο.Σ.Α. «Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας», *ΕΔΚΑ 2001*, σ. 287 και Μ. Ματσαγγάνης, «*Αλληλεγγύη και ανταποδοτικότητα – Μία εναλλακτική πρόταση για τις συντάξεις*», *ΕΔΚΑ*, 1998, σ. 212 και 216.

⁴⁹ Τα κατώτατα όρια στην πρώτη περίοδο (1951 – 1992), χαρακτηρίζονται από ανισότητες ως προς το ύψος αυτών, ανάλογα με το ποιος οργανισμός τα χορηγεί. Οι ανισότητες αυτές τείνουν να αρθούν. Κατά τη δεύτερη περίοδο (1992 – σήμερα), τα κατώτατα όρια χαρακτηρίζονται πάλι από ανισότητες ως προς το ύψος αυτών ανάλογα με το χρόνο υπαγωγής στην ασφάλιση. Οι ανισότητες αυτές τείνουν να αρθούν για τους μισθωτούς, ενώ παραμένουν για τους λοιπούς συνταξιούχους

⁵⁰ Π. Κυριακούλακος, «Ο αναδιανεμητικός ρόλος της κοινωνικής ασφαλίσεως και οι προτεινόμενες μεταβολές στον θεσμό», *ΕΔΚΑ 1990*, σ. 490 επ.

⁵¹ Α. Πετρόγλου, «Η εξεύρεση πόρων. Οι νέες ρυθμίσεις στην κοινωνική ασφάλιση», *ΕΔΚΑ*, 1990, σ. 497 επ.

⁵² Κ. Κρεμαλής, «Κρίσεις, προοπτικές για την αναμόρφωση των κοινωνικών ασφαλίσεων», *Ε.Δ.Κ.Α.*, 1990, σ. 488 επ. και Γ. Βακαλόπουλος, *ό.π.*, σ. 261 επ.

⁵³ Ν. Μανασσής, «Σχέδιο για τη θέσπιση ενός εθνικού συστήματος συνταξιοδοτικής προστασίας», *Δ.Ε.Ν. 1991*, σ. 32 επ., Η. Νικολακοπούλου – Στεφάνου, *Σύγκλιση συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στη Δυτική Ευρώπη*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 1992, σ. 55 επ., Μ. Ματσαγγάνης, *ό.π.*, σ. 209 επ.

Β. Το Ε.Κ.Α.Σ. εισήχθη με το άρθρο 20 ν. 2434/96⁵⁴. Η δαπάνη για την καταβολή του καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Κατά τον κοινωνικό προϋπολογισμό του έτους 2002 το συνολικό κόστος ανήλθε σε 388.622.206 € για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης αρμοδιότητας του Υ.Ε.Κ.Α.⁵⁵.

Οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση του Ε.Κ.Α.Σ. είναι⁵⁶: α) η συμπλήρωση ορίου ηλικίας⁵⁷, β) Το συνολικό ετήσιο καθαρό εισόδημα από συντάξεις κύριες και επικουρικές συμπεριλαμβανομένων και των μερισμάτων ή βοηθημάτων, καθώς και από μισθούς, ημερομίσθια και επιδόματα που προκύπτουν από σχέση εξαρτημένης εργασίας να μην υπερβαίνει το καθοριζόμενο από το νόμο ποσό⁵⁸ γ) Το συνολικό ετήσιο ατομικό και οικογενειακό καθαρό εισόδημα να μην υπερβαίνει το καθοριζόμενο από το νόμο ποσό⁵⁹. Το επίδομα που καταβάλλεται μηνιαίως εξαρτάται από το ύψος του εισοδήματος⁶⁰.

Συνεπώς, το Ε.Κ.Α.Σ. έχει τα εξής χαρακτηριστικά: 1) Ακολουθεί την προνοιακή τεχνική του ελέγχου του εισοδήματος. 2) Χορηγείται από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς. 3) Χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό. 4) Καλύπτει μεγάλο τμήμα συνταξιούχων όχι όμως το σύνολο αυτών⁶¹.

Η καθιέρωση εθνικής συντάξεως θα απλοποιούσε και θα έκανε περισσότερη ανταποδοτική την κοινωνική ασφάλιση, ιδίως όσον αφορά τις οργανικές συντάξεις. Η

⁵⁴ Το 1996 η Γ.Σ.Ε.Ε. είχε προτείνει να αυξηθούν τα κατώτατα όρια συντάξεων σε 20 κατώτατα ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη για να ενισχυθούν οι χαμηλοσυνταξιούχοι. Αντ'αυτού το άρθρο 20 του ν. 2434/96 εισάγει το Ε.Κ.Α.Σ.

⁵⁵ Κοινωνικός Προϋπολογισμός Υ.Ε.Κ.Α. έτους 2002, σ. 207 –208. Δεν περιλαμβάνονται οι συνταξιούχοι του Ο.Γ.Α. και οι ανασφάλιστοι ηλικιωμένοι που λαμβάνουν σύνταξη με βάση τον ν. 1296/82.

⁵⁶ Υ.Α 58018/9/17-4-2003 Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. *Αναπροσαρμογή ποσού και εισοδηματικών κριτηρίων χορήγησης επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης (Ε.Κ.Α.Σ.) έτους 2003*. Η απόφαση αυτή έχει εκδοθεί σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρ. 1 και της παρ. 1 του άρθρ. 5 του ν. 2768/99.

⁵⁷ Το όριο ηλικίας σήμερα είναι το 60^ο έτος, εκτός από τη σύνταξη αναπηρίας και τη σύνταξη των παιδιών λόγω θανάτου του γονέα τους.

⁵⁸ Αντιστοιχεί για το έτος 2003 στο ποσό των έξι χιλιάδων τριακοσίων σαράντα Ευρώ και ογδόντα εννέα λεπτών (6.340,89 €).

⁵⁹ Το όριο για το ατομικό εισόδημα αντιστοιχεί για το έτος 2003 στο ποσό των επτά χιλιάδων τριακοσίων ενενήντα επτά € και εβδομήντα δύο λεπτών (7.397,72) και για το οικογενειακό εισόδημα στο ποσό των έντεκα χιλιάδων πεντακοσίων έντεκα € και εβδομήντα πέντε λεπτών (11.511,75).

⁶⁰ Ειδικότερα για το έτος 2003 υπολογίζεται ως εξής:

ΕΙΣΟΔΗΜΑ σε €	Ε.Κ.Α.Σ. σε €
Μέχρι 5.774,75	111,18
Από 5.774,75 μέχρι 6001,22	83,39
Από 6.001,22 μέχρι 6.152,17	55,59
Από 6.152,17 μέχρι 6.340,89	27,80

⁶¹ Ο Μ. Ματσαγγάνης έχει προτείνει να επεκταθεί στους ηλικιωμένους που ζούν μόνοι και είναι μεγαλύτεροι των 75 ετών.

εθνική σύνταξη σημαίνει ότι καταβάλλεται σε όλους τους συνταξιούχους (γήρατος, αναπηρίας, θανάτου) χρηματικό ποσό που αντιστοιχεί σε ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης ανεξάρτητα από το αν είναι ασφαλισμένοι ή όχι⁶². Η εθνική σύνταξη χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ο Μ. Ματσαγγάνης έχει προτείνει την εισαγωγή της εθνικής συντάξεως στην Ελλάδα⁶³. Κατά τις εκτιμήσεις του το κόστος της είναι κατώτερο ή ξεπερνά ελάχιστα το συνολικό κόστος του Ε.Κ.Α.Σ. Ειδικότερα, ο συγγραφέας εισηγείται τέσσερις εναλλακτικές προτάσεις: 1. Ενιαία εθνική σύνταξη κατά 20% υψηλότερη του Ο.Γ.Α. 2. Ενιαία εθνική σύνταξη που αντιστοιχεί σε 10 ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη. 3. Κλιμακούμενη εθνική σύνταξη 36.000 δρχ. το μήνα μέχρι 48.000 δρχ. για ηλικιωμένους. 4. Κλιμακούμενη εθνική σύνταξη 60.000 δρχ. το μήνα για ηλικιωμένους που ζούν μόνοι τους μειούμενη σε 45.000 δρχ. για τους υπόλοιπους. Το σύστημα συμπληρώνεται από αναλογική σύνταξη, πλήρως ανταποδοτική, διανεμητική⁶⁴.

Η εθνική σύνταξη συνεπάγεται την κατάργηση των κατώτατων συντάξεων, του Ε.Κ.Α.Σ. και των συντάξεων ανασφάλιστων ηλικιωμένων. Η οργανική σύνταξη συμπληρώνει την εθνική σύνταξη. Δεν αποκλείονται κατώτατες παροχές ανά ασφαλιστικό οργανισμό, εφόσον χρηματοδοτούνται με βάση την εσωτερική αλληλεγγύη. Περαιτέρω προνοιακές παροχές δικαιολογούνται σε κατηγορίες ατόμων που χρήζουν ιδιαίτερης κοινωνικής προστασίας. Πιστεύουμε ότι η εθνική σύνταξη με κοινωνικοοικονομικό έλεγχο θα απαλλάξει τους ασφαλιστικούς οργανισμούς από τις κατώτατες παροχές, το Ε.Κ.Α.Σ. και τις συντάξεις των ανασφάλιστων ηλικιωμένων και θα εξασφαλίσει τους πολίτες / μόνιμους κατοίκους αποτελεσματικά από τον κίνδυνο της φτώχειας. Έτσι, οι ασφαλιστικοί οργανισμοί θα μπορέσουν να λειτουργήσουν σύμφωνα με την ανταποδοτική αρχή σε συνδυασμό με την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης όσον αφορά τις οργανικές συντάξεις.

⁶² Μ. Ματσαγγάνης, ό.π., σ. 219 επ. Αναφέρει ότι κατά μία άποψη, η καταβολή της σε όλους τους ασφαλισμένους οδηγεί σε υψηλό κόστος και σπατάλη πόρων σε άτομα που δεν έχουν ανάγκη της κρατικής εγγυήσεως. Κατά άλλη άποψη η επιλεκτική καταβολή της αυξάνει το διοικητικό κόστος, διότι απαιτείται η εξακρίβωση των εισοδημάτων. Ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι η παροχή της εθνικής συντάξεως σε όλους τους ασφαλισμένους ενισχύει τη συναίνεση στο κοινωνικό κράτος. Κατά τη γνώμη μας το διοικητικό κόστος για την εξακρίβωση των εισοδημάτων είναι σχετικώς μικρό εξαιτίας της αναπτύξεως της τεχνολογίας και της κατά προτεραιότητα εφαρμογής της στις Δ.Ο.Υ. και τους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Συνεπώς, μπορεί και επιβάλλεται προς αποφυγή σπατάλης η χορήγησή της με βάση κοινωνικοοικονομικά κριτήρια, όπως ήδη συμβαίνει επιτυχώς με το Ε.Κ.Α.Σ.

⁶³ Μ. Ματσαγγάνης, ό.π., σ. 221.

⁶⁴ Η συνολική σύνταξη θα είναι μεγαλύτερη της σημερινής. Όχι όμως η οργανική, η οποία θα καταβάλλεται και προ του ορίου ηλικίας που θα τίθεται για την εθνική σύνταξη. Αναμένονται θετικές συνέπειες και όσον αφορά τον αριθμό των συντάξεων αναπηρίας και όσον αφορά την οργανωτική αυτονομία των ασφαλιστικών οργανισμών. Δεν χρειάζεται η ενοποίηση των ταμείων, διότι η οργανική σύνταξη θα δείξει ποια ταμεία είναι βιώσιμα και ποια όχι.

Συμπεράσματα

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αποτελεί το πλέον αποτελεσματικό μέσο για την αντιμετώπιση των νέων κοινωνικών κινδύνων, εφόσον συνδυάζεται με μέτρα για την κοινωνική ένταξη των δικαιούχων. Σε 12 κράτη μέλη έχει καθιερωθεί με λιγότερες ή περισσότερες προϋποθέσεις. Όλα τα κράτη μέλη έχουν ακολουθήσει τις Συστάσεις που εξέδωσε το 1992 η Ε.Ε. και εφαρμόζουν τις κοινοτικές πολιτικές για την στήριξη της απασχολήσεως.

Η Ελλάδα, αν και προ των κοινωνικών παροχών έχει σε σχέση με τα άλλα κράτη μέλη χαμηλό ποσοστό πληθυσμού που κινδυνεύει από τη φτώχεια, εντούτοις μετά τις κοινωνικές παροχές δεν επιτυγχάνει τη μείωση του ποσοστού αυτού. Αυτό λογικά σημαίνει είτε ότι οι παροχές είναι εξαιτίας του μικρού τους ύψους ουσιαστικά ανύπαρκτες, είτε ότι δεν απευθύνονται στους πραγματικούς δικαιούχους, είτε ότι απευθύνονται στους πραγματικά δικαιούχους, αλλά τελικώς δεν τους ωφελούν (π.χ. εξαιτίας του αυξημένου διοικητικού κόστους για τη χορήγησή τους).

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν αναφέρεται κατ'αρχήν στους παραδοσιακούς ασφαλιστικούς κινδύνους (γήρας, αναπηρία, θάνατος). Οι κίνδυνοι αυτοί μπορούν ευκολότερα να αντιμετωπισθούν με την εθνική σύνταξη. Η θέσπιση της εθνικής συντάξεως συνεπάγεται την κατάργηση των Κ.Ο.Σ. και του Ε.Κ.Α.Σ. και των ανασφάλιστων ηλικιωμένων.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αναφέρεται στον κίνδυνο της ανεργίας και της φτώχειας. Η καθιέρωσή του προϋποθέτει εμπειριστατωμένες οικονομικές και λοιπές μελέτες, ώστε να εξετασθεί η αντοχή της ελληνικής οικονομίας και η αποτροπή του ενδεχομένου να αποτελέσει αντικίνητρο στην εργασία. Απαιτείται επίσης εκτεταμένος κοινωνικός και πολιτικός διάλογος. Χρήσιμη είναι η εμπειρία άλλων κρατών μελών που έχουν θεσπίσει το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα⁶⁵.

Οι τελευταίοι νόμοι⁶⁶ αναφέρονται κυρίως στη μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφαλίσεως. Στο σύστημα με κύρια χαρακτηριστικά τύπου Bismarck που εφαρμόζει η Ελλάδα, η πρόνοια θεωρητικά έχει δευτερεύουσα σημασία σε σχέση με την κοινωνική ασφάλιση. Όμως, οι εξελίξεις την τελευταία εικοσαετία δείχνουν ότι η πρόνοια φέρει το κύριο βάρος για την αντιμετώπιση των νέων κοινωνικών κινδύνων.

⁶⁵ Ιδίως α) των κρατών μελών της Ε.Ε. με σύστημα κοινωνικής προστασία τύπου Bismarck. β) Των μεσογειακών κρατών μελών, διότι βρίσκονται σε παρόμοια οικονομική κατάσταση με την Ελλάδα. γ) Των κρατών μελών που παρουσιάζουν παρόμοια με την Ελλάδα ποσοστά πληθυσμού που κινδυνεύει από τη φτώχεια.

⁶⁶ Ενδεικτικά, ν. 1902/90, ν. 1976/91, ν. 2084/02, ν. 2458/97, ν. 2676/99, ν. 3029/02 κ.ά.

Ο ρόλος της διευρύνεται και οι κανόνες και τεχνική που εφαρμόζει τείνουν να αντιστοιχούν σε δικαιώματα των δικαιούχων. Στα περισσότερα κράτη μέλη της Ε.Ε. αυτό έχει ήδη προ δεκαετίας αποτελέσει κοινωνική και πολιτική επιλογή. Θα έπρεπε και η Ελλάδα να εξετάσει την καθιέρωση του ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος ως μέσου καλύψεως των νέων κοινωνικών κινδύνων και την εθνική σύνταξη ως μέσο καλύψεως της φτώχειας σημαντικής μερίδας των συνταξιούχων γήρατος, θανάτου και αναπηρίας.