



Το πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας του Ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας

Δρ. Φωτεινή Μαρίνη

Συντονίστρια της Μονάδας “Κοινωνική Πρόνοια & Ένταξη” - Εργαστήριο Κοινωνικής Διοίκησης ΠΑΔΑ

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΗ ΗΜΕΡΙΔΑ 28.11.2022

Η προστιθέμενη αξία των χρηματοδοτικών εργαλείων της ΕΕ για την ανάπτυξη του τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών

Η θεσμική οριοθέτηση του τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών στην Ελλάδα

Σε επίπεδο νομοθεσίας και διοικητικής πρακτικής, ο τομέας των “κοινωνικών υπηρεσιών” αποδίδεται με τον όρο **ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΦΡΟΝΤΙΔΑ (SOCIAL CARE)**



«Κοινωνική φροντίδα είναι η προστασία που παρέχεται σε άτομα και ομάδες με **προγράμματα πρόληψης και αποκατάστασης** και αποσκοπεί να δημιουργήσει προϋποθέσεις ισότιμης συμμετοχής των ατόμων στην οικονομική και κοινωνική ζωή και να τους εξασφαλίσει αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Η στήριξη της οικογένειας αποτελεί βασικό στόχο των παραπάνω προγραμμάτων»

(Ν. 2646/98 «Ανάπτυξη Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας» – Άρθρο 1 § 1)

Κοινωνική φροντίδα: Ένα πεδίο χαμηλής ορατότητας / προτεραιότητας στην Ελλάδα

Οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας αποτελούν διαχρονικά ένα πεδίο χαμηλής ορατότητας για την κοινή γνώμη και χαμηλής πολιτικής / επενδυτικής προτεραιότητας για το κράτος:

- ❑ η ανάγκη των ευάλωτων ατόμων για φροντίδα θεωρείται πρωτίστως προσωπικό / οικογενειακό (όχι κοινωνικό) πρόβλημα, με αποτέλεσμα να παραγνωρίζεται η ανάγκη για δικαιότερη κατανομή του βάρους μεταξύ κράτους και οικογένειας (ιδίως όταν η αναγκαία φροντίδα υπερβαίνει αντικειμενικά τις δυνατότητες της οικογένειας - λόγω π.χ. υψηλών απαιτήσεων χρόνου ή/και τεχνογνωσίας, ανυπαρξία ή χαμηλή διαθεσιμότητα ιδιωτικών υπηρεσιών φροντίδας)
- ❑ η παρέμβαση του κράτους για την διασφάλιση της αναγκαίας φροντίδας εστιάζει στα άτομα σε υψηλό κίνδυνο φτώχειας και αποκλεισμού, με αποτέλεσμα να μην αναγνωρίζεται / αξιοποιείται η ικανότητα της κοινωνικής φροντίδας να εξυπηρετήσει ευρύτερους αναπτυξιακούς στόχους (στήριξη της οικογένειας, διασφάλιση προστασίας και ομαλής ανάπτυξης των παιδιών, ορθολογική διαχείριση της γήρανσης του πληθυσμού, διασφάλιση αυτονομίας των ΑμεΑ, ενίσχυση της γυναικείας απασχόλησης και ουσιαστική ισότητα των φύλων κλπ.)

Ο Ν. 2646/98 για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας: μία ανολοκλήρωτη μεταρρύθμιση

- ❑ Αποτελέσε την μοναδική (έως σήμερα) οριζόντια θεσμική παρέμβαση στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών
- ❑ Κατοχύρωσε την ευθύνη του κράτους για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας μέσω ενός ενιαίου και αποκεντρωμένου Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας (ΕΣΥΚΦ)
- ❑ Αναγνώρισε γενικό δικαίωμα στις υπηρεσίες του ΕΣΥΚΦ σε κάθε άτομο που διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα (όχι μόνο άτομα σε υψηλό κίνδυνο φτώχειας) και χρήζει φροντίδας
- ❑ Κατοχύρωσε τον πλουραλισμό στην παροχή των υπηρεσιών, ενσωματώνοντας στο ΕΣΥΚΦ δημόσιους και ιδιωτικούς μη κερδοσκοπικούς παρόχους

ΩΣΤΟΣΟ

- ❖ **Δεν οριοθέτησε έναν «σκληρό πυρήνα» υπηρεσιών** του ΕΣΥΚΦ, με αποτέλεσμα η διοίκηση να μην προχωρήσει στη συγκρότηση ενός δικτύου βασικών δημόσιων υπηρεσιών με εθνική εμβέλεια
- ❖ **Δεν συνέδεσε το ΕΣΥΚΦ με τις κοινωνικές υπηρεσίες των ΟΤΑ** με αποτέλεσμα οι τελευταίες να αναπτύσσονται ως ένα διακριτό «οικοσύστημα» χωρίς ενιαίο σχεδιασμό και συντονισμό

Οι «δύο κόσμοι» του Ελληνικού μοντέλου κοινωνικής φροντίδας

ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ

(ΕΣΥΚΦ)

Θεσμικό πλαίσιο: Ν. 2646/98 περί ΕΣΥΚΦ

Φορείς: Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας (ΚΚΠ) και Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ) και πιστοποιημένοι ιδιωτικοί μη κερδοσκοπικοί φορείς του ΕΣΥΚΦ

Παρεχόμενες υπηρεσίες (ανάλογα με την διαθεσιμότητα):

- **μακροχρόνια φροντίδα** χρονίως πασχόντων / ΑμεΑ (κυρίως κλειστή)
- **παιδική προστασία** (κυρίως κλειστή προστατευμένη φιλοξενία παιδιών που στερούνται οικογένειας)
- **επείγουσα κοινωνική παρέμβαση και προσωρινή φιλοξενία (ξενώνες)** για άτομα σε κρίση / κίνδυνο

ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Θεσμικό πλαίσιο: Νομοθεσία περί τοπικής αυτοδιοίκησης (Κώδικας Δήμων & Κοινοτήτων + Ν. 3852/2010) και νομοθεσία περί Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (άρθρο 235 §3 Ν. 4389/2016)

Φορείς: εξειδικευμένες εσωτερικές οργανικές μονάδες (Διευθύνσεις Κοινωνικής Πολιτικής) ή/και αυτοτελή νομικά πρόσωπα των Δήμων

Πάγια παρεχόμενες υπηρεσίες (δέσμια αρμοδιότητα):

- Ενημέρωση γενικού πληθυσμού
- Συμβουλευτική υποστήριξη ληπτών Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΕΕΕ)

Παρεχόμενες υπηρεσίες κατά περίπτωση (διακριτική ευχέρεια): διάφορες υπηρεσίες ανοικτής (κυρίως) φροντίδας στην κοινότητα κατ' επιλογή του κάθε Δήμου χωρίς ομοιόμορφες προδιαγραφές πρόσβασης στις υπηρεσίες

ΕΣΥΚΦ: η υφιστάμενη κατάσταση

ΕΠΙΤΕΛΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ:

Καταγραφή των αναγκών / προγραμματισμός υπηρεσιών / συντονισμός παρόχων: Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων (ad hoc χωρίς τυποποιημένες διαδικασίες)

Παρακολούθηση παρόχων: Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων (χωρίς ενιαίο εθνικό πλαίσιο ποιότητας των υπηρεσιών)

Χρηματοδότηση των υπηρεσιών: κρατικός προϋπολογισμός ή/και ίδια συμμετοχή των χρηστών (τροφεία για μακροχρόνια φροντίδα ηλικιωμένων και ΑμεΑ) ή/και πόροι από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της ΕΕ (ισχυρή εξάρτηση για σημαντικό φάσμα υπηρεσιών όπως πχ. τις υπηρεσίες επείγουσας φροντίδας)

ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ:

- 12 Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας (ΚΚΠ)** - νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που παρέχουν **υπηρεσίες (α) παιδικής προστασίας και (β) κλειστής φροντίδας ΑμεΑ/χρονίως πασχόντων**
- Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ)** - νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που παρέχει ιδίως **υπηρεσίες επείγουσας κοινωνικής παρέμβασης και προσωρινής φιλοξενίας.**
- Πιστοποιημένοι ιδιωτικοί μη κερδοσκοπικοί φορείς του ΕΣΥΚΦ** που παρέχουν **διάφορους τύπους υπηρεσιών** ανοικτής, κλειστής και επείγουσας κοινωνικής φροντίδας

ΒΑΘΜΟΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ:

Εξαιρετικά χαμηλός (σοβαρή ανεπάρκεια σε δυναμικότητα, γεωγραφική κατανομή, στελέχωση)

Οι κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων: η υφιστάμενη κατάσταση

Καταγραφή αναγκών / προγραμματισμός υπηρεσιών: κάθε Δήμος **σχεδιάζει αυτόνομα και με ευρεία διακριτική ευχέρεια** τα κοινωνικά του προγράμματα (συμπεριλαμβανομένων των προϋποθέσεων πρόσβασης σε αυτά) ανάλογα με τις προτεραιότητες και τους διαθέσιμους πόρους του

Χρηματοδότηση: προϋπολογισμός του Δήμου ή/και

- ίδια συμμετοχή χρηστών (ιδίως τροφεία για παιδικούς σταθμούς)
- πόροι από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της ΕΕ (υψηλός βαθμός εξάρτησης)

Ενδεικτικές υπηρεσίες: Παιδικοί Σταθμοί, Βοήθεια στο Σπίτι, Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ), Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ), Ξενώνες για άτομα σε κρίση, Κέντρα Κοινότητας για υποστήριξη ειδικών ομάδων (λήπτες ΕΕΕ, Ρομά κλπ.), Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (ΚΔΑΠ) κ.α.

ΒΑΘΜΟΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ:

Εξαιρετικά χαμηλός (σοβαρή ανεπάρκεια σε δυναμικότητα, γεωγραφική κατανομή, στελέχωση)

Συνέπειες της υφιστάμενης κατάστασης

- ❑ Το μεγαλύτερο τμήμα των αναγκών φροντίδας εξακολουθεί να **καλύπτεται άτυπα από τις οικογένειες με, συχνά, εξοντωτικό οικονομικό και προσωπικό αντίκτυπο** (ιδίως για τις γυναίκες)
- ❑ Στην περίπτωση ατόμων με πλήρη απώλεια αυτοδυναμίας, οι οικογένειες καταφεύγουν στην **αναζήτηση υπηρεσιών από οικόσιτους μισθωτούς** (κατά κανόνα, **μετανάστριες χαμηλών προσόντων και δεξιοτήτων** που απασχολούνται με εξαιρετικά δυσμενείς όρους εργασίας και αδυνατούν να παρέχουν ποιοτική φροντίδα)
- ❑ Παρά την υψηλή ζήτηση των υπηρεσιών του, ο τομέας της κοινωνικής φροντίδας **αδυνατεί να προσφέρει ποιοτικές θέσεις εργασίας**

Κρίσιμες θεσμικές προκλήσεις

Απουσία ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για την κοινωνική φροντίδα με αντικείμενο:

A. Τον **καθορισμό αντικειμενικών κριτηρίων και διαδικασιών** για:

1) την ορθολογική παρακολούθηση των αναγκών του πληθυσμού

2) τον προγραμματισμό των υπηρεσιών

3) την εκτίμηση των απαιτήσεων σε (ανθρώπινους και υλικούς)

πόρους

4) την εκτίμηση των αναγκών για συνέργειες με τον ιδιωτικό τομέα.

B. Τον **αποτελεσματικό συντονισμό ΕΣΥΚΦ και ΟΤΑ** στο πεδίο των κοινωνικών υπηρεσιών

Κρίσιμες επιχειρησιακές προκλήσεις

- ❑ Απουσία **τυποποιημένου μηχανισμού ανίχνευσης και καταγραφής αναγκών** σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο (**Εθνικό Παρατηρητήριο Κοινωνικής Φροντίδας – Περιφερειακά Παρατηρητήρια Κοινωνικής Φροντίδας**)
- ❑ Απουσία **τυποποιημένου μηχανισμού προγραμματισμού υπηρεσιών** με προτεραιοποίηση ομάδων στόχου και τύπων φροντίδας, εκτίμηση αναγκών σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους και εκτίμηση αναγκών σε συνέργειες μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα (**Εθνική Στρατηγική Κοινωνικής Φροντίδας**)
- ❑ Απουσία **τυποποιημένου πλαισίου διασφάλισης ποιότητας** των υπηρεσιών και εξειδικευμένου μηχανισμού παρακολούθησης (**Εθνικό Πλαίσιο Ποιότητας Υπηρεσιών Κοινωνικής Φροντίδας**)

Κρίσιμες οργανωτικές προκλήσεις

- ❑ Απουσία **δημόσιου δικτύου βασικών κοινωνικών υπηρεσιών στην κοινότητα** για τον γενικό πληθυσμό (και, ιδίως, για την στήριξη των οικογενειών) με ομοιόμορφες προδιαγραφές και εθνική εμβέλεια
- ❑ Απουσία στοχευμένων παρεμβάσεων για τον **εκσυγχρονισμό και την ουσιαστική ενίσχυση των κρατικών φορέων παροχής κοινωνικής φροντίδας** (Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας και Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης)
- ❑ Απουσία στοχευμένων παρεμβάσεων για την **ενίσχυση της ικανότητας και της αποτελεσματικότητας (capacity building) των ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών παρόχων** του ΕΣΥΚΦ

Κρίσιμες χρηματοδοτικές προκλήσεις

- ❑ Χαμηλό ποσοστό δημόσιας χρηματοδότησης (ως ποσοστό του ΑΕΠ) **των κοινωνικών υπηρεσιών**
- ❑ Απουσία μηχανισμών ευέλικτης χρηματοδότησης που να διασφαλίζουν την **βιωσιμότητα των δημόσιων κοινωνικών υπηρεσιών** (τυποποίηση και τιμολόγηση πακέτων φροντίδας, προσωπικοί λογαριασμοί φροντίδας, συνέργειες με το σύστημα κοινωνικής και επαγγελματικής ασφάλισης)
- ❑ Χαμηλή επενδυτική δραστηριότητα των ιδιωτικών κερδοσκοπικών παρόχων του τομέα **των κοινωνικών υπηρεσιών**
- ❑ Περιορισμένη άσκηση κοινωνικής επιχειρηματικότητας στον τομέα **των κοινωνικών υπηρεσιών**

Η αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων της ΕΕ

Η αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων της ΕΕ:

- εγκαινιάσθηκε στο Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1989-1993 (Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα) και κορυφώθηκε στο ΕΣΠΑ 2014-2020 (ιδίως με το ΕΠ “Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση” και τα 13 ΠΕΠ)
- αποτελεί **διαχρονικά κύριο μηχανισμό υποστήριξης της βιωσιμότητας των κοινωνικών υπηρεσιών** στην Ελλάδα (βλ. ενδεικτικά το Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»).

Για την **περίοδο 2021-2027**, αποτελεί σημαντική πρόκληση η αποτελεσματική αξιοποίηση:

- των πόρων του **Στόχου Πολιτικής 4 «Μία Πιο Κοινωνική Ευρώπη»** και του **Στόχου Πολιτικής 5 «Μία Ευρώπη Πιο Κοντά στους Πολίτες»** του **ΕΣΠΑ 2021-2027**
- των πόρων των **Πυλώνων 4 και 5** του **Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας 2021-2025**
- των **Ανταγωνιστικών Προγραμμάτων** (EASI, INTERREG, URBAN, ERASMUS+ κλπ.)

Σας ευχαριστώ για την
προσοχή σας!

Δικηγόρος – Δρ. Νομικής

Τηλ. 6945 552953

e-mail: fmarini@otenet.gr

Ερευνητικό Εργαστήριο Κοινωνικής
Διοίκησης ΠΑΔΑ (Social
Administration Research Lab –
University of West Attica):
<https://sarl.uniwa.gr>