

**Οικογενειακή και δημογραφική πολιτική στην Ελλάδα.
*Ένα παράδειγμα θεσμικής ομηρίας***

Δημήτρης Μπουρίκος
Υπ. Δρ. Πανεπιστημίου Αθηνών
dbourikos@pspa.uoa.gr

1ο Επιστημονικό Συνέδριο «Κοινωνίας των Πολιτών»

Αθήνα, 9-10 Μαΐου 2008

Εισαγωγικά σχόλια («ερεθίσματα»)

- n Η εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα μειώνει το επίπεδο φτώχειας («κίνδυνος οικονομικής επισφάλειας») μόλις κατά 2% (από 23% πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις στο 21% μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις. [στοιχεία Eurostat, 2005]
- n Ο δείκτης κοινωνικών ανισοτήτων είναι ο μεγαλύτερος στην ΕΕ15- το 20% των πλουσιότερων κατέχουν 6,1 φορές το εισόδημα του 20% των φτωχότερων, στοιχεία 2005. [στοιχεία Eurostat, 2005]
- n Τα μονογονεϊκά νοικοκυριά με, τουλάχιστον, ένα εξαρτώμενο παιδί, αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας σε ποσοστό 40%. [στοιχεία 2005, ΕΣΥΕ]
- n «...οι πολύτεκνοι είναι η αξιολογότερη τάξη των Ελλήνων πολιτών... Όποιος μπορεί και δεν γεννά τουλάχιστον τρία παιδιά, είναι παραβάτης της εντολής του Θεού και προδότης της Πατρίδας...» [από ομιλία Μητροπολίτη]
- n Τι σχέση έχουν όλα αυτά με την οικογενειακή και δημογραφική πολιτική; Ποιοι κρατούν σε «ομηρία» τις πολιτικές αυτές; Ποιος ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών;

Βασική θέση

Η άσκηση δυο δημόσιων πολιτικών – της οικογενειακής και της δημογραφικής- χαρακτηρίζεται από **θεσμική ομηρία**, δηλαδή από την **ηγεμονία** αξιών και νοηματοδοτήσεων που επιβάλλει μια συγκεκριμένη **συμμαχία συμφερόντων** εις βάρος του δημόσιου συμφέροντος. Αυτή η συμμαχία συμφερόντων **αυτό-προβάλλεται ως τμήμα της κοινωνίας πολιτών** αλλά στην πραγματικότητα δεν είναι παρά **ψευδεπίγραφη κοινωνία πολιτών** ή μια **έκφραση σκιώδους κράτους**. Ο ρόλος της συμμαχίας αυτής εξηγεί σε μεγάλο βαθμό τη στασιμότητα / σταθερότητα / ακαμψία του θεσμικού συστήματος που διέπει την πολιτική προστασίας των πολύτεκνων οικογενειών και τις δυσχέρειες μεταρρύθμισής της εν λόγω πολιτικής.



Περιγραφή παρουσίασης

- n I. Εννοιολογικές προσεγγίσεις.**
- n II. Η ελληνική ιδιαιτερότητα σε σχέση με την τάση στον ευρωπαϊκό χώρο.**
- n III. Η ιστορική-θεσμική εξέλιξη της προστασίας των πολύτεκνων οικογενειών.**
- n IV. Το παράδειγμα του ν. 3454/2006: Δυο σχολές σκέψης-προσεγγίσεις της οικογενειακής και δημογραφικής πολιτικής.**
- n V. Βασικές συμπερασματικές σκέψεις : (α) Κοινωνία πολιτών στο πεδίο πρόνοιας πολυτέκνων (β) Μεταρρυθμιστική εμπλοκή.**

I. Εννοιολογικές προσεγγίσεις.

Οικογενειακή πολιτική

∅ **Στενή προσέγγιση:**

n Δέσμη μέτρων και πολιτικών για την **αύξηση του επιπέδου ευημερίας των οικογενειών με παιδιά**. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι: άμεσες χρηματικές παροχές-επιδόματα, έκπτωση φόρου, γονικές άδειες, συμφιλίωση οικογενειακής και εργασιακής ζωής (πχ., υπηρεσίες φροντίδας παιδιών). Άμεση και έμμεση πολιτική, ανάλογα με τη σαφήνεια της στοχοθεσίας. Πολλές φορές επιχειρείται και αύξηση της γονιμότητας (δηλαδή ένας δημογραφικός στόχος).

n [ΑΝΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ: ΜΙΚΡΗ ΕΠΙΠΤΩΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗ ΦΤΩΧΕΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΝΙΣΟΤΗΤΑ, ΠΟΛΥΚΑΤΑΚΕΡΜΑΤΙΣΜΟΣ ΠΑΡΟΧΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ-ΜΗ ΚΑΛΥΨΗ ΤΩΝ ΕΚΤΟΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ]

∅ **Ευρεία προσέγγιση:** συμπεριλαμβάνει όλες τις πολιτικές που επηρεάζουν την ευημερία της οικογένειας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα: επιδόματα και υπηρεσίες φροντίδας ηλικιωμένων, ευέλικτες μορφές εργασίας, νομοθεσία γάμου και συγκατοίκησης ζευγαριών, νομοθεσία για την προστασία των παιδιών και για την παραβατικότητα των παιδιών.

n [ΔΕΙΚΤΗΣ ΠΑΡΑΒΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΑΝΗΛΙΚΩΝ-ΝΕΑΡΩΝ: Η ΕΛΛΑΔΑ ΤΟ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΩΝ ΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΩΝ ΤΗΣ, ΠΕΡΙΠΟΥ 3 ΦΟΡΕΣ ΤΟ Μ.Ο. ΤΟΥ ΟΟΣΑ (=2%)]



Δημογραφική πολιτική

- n Δέσμη μέτρων για τη διαμόρφωση βασικών μεταβλητών του πληθυσμού (αύξηση πληθυσμού, γονιμότητα).
- n Η *δημογραφική πολιτική*, παρά την αναβάθμιση στη συνολική δημόσια agenda και την επέκταση και ένταση των μέτρων για την ενίσχυση της γεννητικότητας (πολυτεκνικά επιδόματα μετά το 1990), **φαίνεται να είναι αναποτελεσματική** αφού:
- n Η γονιμότητα παραμένει σε χαμηλά επίπεδα, κάτω δηλαδή από το ποσοστό φυσικής αναπλήρωσης του πληθυσμού.
- n ΟΙ ΠΛΕΟΝ ΑΠΑΙΣΙΟΔΟΞΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΤΗΝ ΕΕ27 ΜΕ ΕΤΟΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΤΟ 2050.

II. Η ελληνική ιδιαιτερότητα σε σχέση με την τάση στον ευρωπαϊκό χώρο.

- n Τα τελευταία χρόνια καταγράφεται *σημαντική αλλαγή πορείας στις δημόσιες πολιτικές για τη στήριξη της οικογένειας*:
- n Από το πρότυπο των *γενικευμένων παροχών (κυρίως επιδοματικού χαρακτήρα)* στο *πρότυπο των στοχευμένων παρεμβάσεων* με εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων και μη χρηματικών παροχών.
- n Οι πολιτικές υποστήριξης των οικογενειών ξεκινούν από το 1ο παιδί και κλιμακώνονται ανάλογα με την αύξηση των παιδιών.
- n Οι πρόσφατες πρωτοβουλίες περιλαμβάνουν: διεύρυνση παροχής δωρεάν ή επιδοτούμενης φροντίδας (ιδιαίτερα για παιδιά κάτω των 3 ετών), βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης φροντίδας, εξασφάλιση απρόσκοπτης επαγγελματικής ένταξης και εξέλιξης για τις γυναίκες με παιδιά- συμφιλίωση οικογενειακής και εργασιακής ζωής, δημιουργία ενός ευνοϊκού οικονομικού περιβάλλοντος.
- n Τα μέτρα αυτά θεωρούνται μάλιστα ότι συμβάλλουν πολύ περισσότερο και στην αύξηση της γονιμότητας σε σχέση με τα χρηματικά επιδόματα (πχ., σε χώρες με υψηλή συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας παρατηρείται με υψηλότερη γονιμότητα).
- n Στην Ελλάδα, καταγράφεται μια ιδιαιτερότητα: η ύπαρξη ενός εκτεταμένου πλαισίου στήριξης της πολύτεκνης οικογένειας μέσω ποικίλων εργαλείων: χρηματικά (επιδόματα), φορολογικά, εργασιακά (προσλήψεις στο δημόσιο τομέα), στρατολογικά, στεγαστικά.
[ΒΑΣΙΚΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΣΗΜΕΡΑ: Η ΠΡΟΣΛΗΨΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ]

Που οφείλεται η ελληνική ιδιαιτερότητα;

- n Η ιδιαιτερότητα αυτή αντανακλά ένα **μονοπάτι ιστορικής εξάρτησης** (από το 1944 μέχρι και σήμερα) που θέτει **όρια** και **περιορισμούς** σε κάθε σχετική μεταρρυθμιστική προσπάθεια που εμπεριέχει μεταφορά καλών πρακτικών, υιοθέτηση πλουραλιστικών απόψεων για την οικογένεια και τους ρόλους των φύλων, τα δικαιώματα των παιδιών.
- n Στην **καρδιά της μεταρρυθμιστικής εμπλοκής** βρίσκεται η **ύπαρξη θεσμικής ομηρίας** της εν λόγω πολιτικής από ένα – αυτοαποκαλούμενο- τμήμα της κοινωνίας πολιτών, της Ανωτάτης Συνιμοσπονδία Πολυτέκνων Ελλάδας (σωματείο).
- n Πώς έχει αναπτυχθεί αυτό το μονοπάτι ιστορικής εξάρτησης;
- n Με ποιες πρακτικές-εργαλεία διαιώνίζεται η θεσμική ομηρία;
- n Ποιες διαστάσεις της αφορούν το **ρόλο** και την **ποιότητα** της κοινωνίας πολιτών στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας;
- n Σε **ποιο βαθμό η εν λόγω θεσμική ομηρία υπονομεύει την καθολική κοινωνική ιδιότητα του πολίτη**, συντελώντας με αυτό τον τρόπο στην **κατακερματισμένη κοινωνική ιδιότητα** και τη συνεπαγόμενη εξάρτηση από το πελατειακό σύστημα των κομματικών δικτύων;

III. Η ιστορική-θεσμική εξέλιξη της προστασίας των πολύτεκνων οικογενειών.

Τέσσερα βασικά / κομβικά χαρακτηριστικά:

- n α) Η προστασία των οικογενειών και δη των πολυμελών / πολύτεκνων εντάσσεται στη λογική του «εθνικού κράτους πρόνοιας» και όχι του «κοινωνικού κράτους πρόνοιας».
- n β) Η πολιτική προστασίας της οικογένειας και δη της πολύτεκνης εντάσσεται στη δημογραφική πολιτική και όχι στην κοινωνική πολιτική.
- n γ) Οι οργανώσεις εκπροσώπησης των πολύτεκνων από τμήμα της κοινωνίας πολιτών μεταλλάχθηκε σε **σκιώδη κρατικό θεσμό** (ή ψευδεπίγραφη κοινωνία πολιτών) αφού ανέλαβε την άσκηση δημόσιας εξουσίας (απόδοση πολυτεκνικής ιδιότητας) και κατοχύρωσε νομοθετικά την αποκλειστική εκπροσώπηση των πολυτέκνων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.
- n δ) Η αναβάθμιση του δημογραφικού ζητήματος στην Ελλάδα μετά το 1974 (και ιδιαίτερα μετά το 1990) συσχετίζεται με την ανάδυση ενός **συνασπισμού συνηγορίας** για την **ανάπτυξη της δημογραφικής πολιτικής** με βασικό όχημα την ενίσχυση των πολύτεκνων οικογενειών. Η αναβάθμιση αυτή συντελέστηκε και συντελείται στη βάση ενός **συγκεκριμένου αξιακού πλαισίου**: την ανάγκη εθνικής επιβίωσης μέσω της αύξησης του πληθυσμού γενικά, της αύξησης του πληθυσμού ειδικά σε ευαίσθητες περιοχές (πχ., Θράκη) και παρεμπόδισης της αλλοίωσης της ελληνικότητας του πληθυσμού από τη δημογραφική ανάπτυξη των αλλοδαπών μεταναστών.

Σε συνταγματικό επίπεδο:


- n Συντ. 1927 [άρθρο 27]: «Ο γάμος, ως θεμέλιον του οικογενειακού βίου και της συντηρήσεως και προαγωγής του Έθνους, διατελεί υπό την ιδιαίτεραν προστασίαν του Κράτους. **Πολυμελείς οικογένειαι δικαιούνται ειδικήν μέριμναν**».

- n Συντ. 1975 [άρθρο 21]: «Η οικογένεια, ως θεμέλιο της συντήρησης και προαγωγής του Έθνους, καθώς και ο γάμος, η μητρότητα και η παιδική ηλικία τελούν υπό την προστασία του Κράτους» (παρ.1) και «**Πολύτεκνες οικογένειες**, ανάπηροι πολέμου και ειρηνικής περιόδου, θύματα πολέμου, χήρες και ορφανά εκείνων που έπεσαν στον πόλεμο, καθώς και όσοι πάσχουν από ανίατη σωματική ή πνευματική νόσο **έχουν δικαίωμα ειδικής φροντίδας από το Κράτος**» (παρ. 2).

- n Συντ. 2001 [άρθρο 21]: προστέθηκε η παράγραφος 5, σύμφωνα με την οποία «Ο σχεδιασμός και **η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής**, καθώς και η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους».


Σε νομοθετικό επίπεδο:

- n **Νόμος 4733/1930** «Περί προστασίας πολυτέκνων»: α) πιστοποίηση ιδιότητας από τα αρμόδια ληξιαρχεία ή δημοτικές και κοινοτικές υπηρεσίες, β) οι όποιες παροχές μόνο για άπορες οικογένειες, γ) παροχές σε είδος (πχ., δωρεάν βιβλία, δικαστική προστασία).
- n **Νόμος 5791/1933**: α) Η απόδοση της πολυτεκνικής ιδιότητας ανατίθεται στους Συλλόγους Πολυτέκνων και απαιτεί: βεβαίωση δημόσιας αρχής, συνυπογραφή εφημέριου ενορίας και Προέδρου οικείου Συλλόγου Πολυτέκνων, β) επέκταση των ευεργετημάτων στο πεδίο της απασχόλησης (πχ., πρόσληψη πολυτέκνων σε κρατικές υπηρεσίες).
- n **ΑΝ 2543/1940**: Καταργείται η σύμπραξη της Εκκλησίας στην απονομή της πολυτεκνικής ιδιότητας.
- n **Νόμος 1910/1944** «περί κωδικοποίησης και συμπλήρωσεως της νομοθεσίας περί πολυτέκνων οικογενειών»: α) Εκ νέου σύμπραξη Εκκλησίας, β) Η ΑΣΠΕ ως αρμόδιος φορέας πιστοποίησης της πολυτεκνικής ιδιότητας. Ο νόμος αυτός συμπύκνωσε και παγίωσε τη μέχρι τότε αντίληψη και προσέγγιση της πολυτεκνικής οικογένειας. Παραμένει σταθερός μέχρι και σήμερα όσον αφορά το βασικό αξιακό φορτίο και το ρόλο της ΑΣΠΕ (παρά τα σχετικά πορίσματα του Συνηγούρου του Πολίτη για την αντισυνταγματικότητα και την παραβίαση γενικών αρχών δημοσίου δικαίου).
- n **Νόμος 860/1979**: άθικτο το σύστημα απονομής πολυτεκνικής ιδιότητας.

- 
- n **Νόμος 1892/1990:** θέσπιση πολυτεχνικών επιδομάτων ως μέτρων δημογραφικής πολιτικής (« η ισόβια σύνταξη στην πολύτεκνη μητέρα ως ηθική ανταμοιβή για την προσφορά της Ελληνίδας μητέρας στο Έθνος»).
 - n **Πόρισμα της Βουλής για το Δημογραφικό Πρόβλημα (Φεβρουάριος 1993):** ανάγκη ανανέωσης και επιβίωσης του Ελληνισμού, κρίσιμες εθνικές περιοχές (παραμεθόριος), ανάγκη κατάλληλης ενημέρωσης για προβολή εθνικών και θρησκευτικών παραδόσεων λαού που θα συμβάλλει στη μείωση εκτρώσεων, επανεξέταση νόμου για τεχνητή διακοπή κύησης, οι οικογένειες πρέπει να ολοκληρώνονται σε μικρές ηλικίες, ενίσχυση των παραδοσιακών ελληνικών προτύπων, **απειλείται η διαίωνιση της ελληνικής φυλής):** ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΟ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΟΜΗΣΗΣ ΕΝΟΣ ΙΣΤΟΡΙΚΟΥ ΜΟΝΟΠΑΤΙΟΥ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ- ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΡΟΛΟΥ ΑΣΠΕ, ΕΚΚΛΗΣΙΑΣ ΚΑΙ ΜΚΟ ΠΙΣΤΗΣ.

Προσπάθειες μεταρρύθμισης [απέτυχαν!]

- n **Νόμος 2459/1997[άρθρο 39]** θέσπισε εισοδηματικά όρια στα πολυτεχνικά επιδόματα και άφησε αμετάβλητο σύστημα απονομής της πολυτεχνικής ιδιότητας. Η διάταξη αυτή κρίθηκε ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ από το ΣΤΕ (1095/2001) με το σκεπτικό ότι: **«η χορήγηση των εν λόγω παροχών αποσκοπεί στην αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος ως πρώτου μεγέθους εθνικού ζητήματος...»**. ΑΝΤΙΘΕΤΩΣ, Η ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΣΤΗ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΕΠΙΔΟΜΑ ΤΡΙΤΟΥ ΠΑΙΔΙΟΥ ΚΡΙΘΗΚΕ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ, ΑΦΟΥ ΔΕΝ ΑΠΟΛΑΜΒΑΝΟΥΝ ΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΥΤΕΚΝΩΝ.
- n **Νόμος 3454/2006 «περί προστασίας της οικογένειας και άλλες διατάξεις» :** ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ ΓΙΑ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΓΕΝΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΜΕ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΠΡΟΝΟΜΙΟΥ ΑΣΠΕ ΚΑΙ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΠΟΛΥΤΕΚΝΙΚΗΣ ΙΔΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΒΑΣΗ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΑΡΧΩΝ. ΩΣΤΟΣΟ, Ο ΝΟΜΟΣ ΠΟΥ ΘΕΣΠΙΣΤΗΚΕ ΕΠΙΒΕΒΑΙΩΣΕ ΤΟ ΜΟΝΟΠΩΛΙΟ ΤΗΣ ΑΣΠΕ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΞΟΥΣΙΑ ΤΗΣ ΝΑ ΑΠΟΔΙΔΕΙ ΤΗΝ ΠΟΛΥΤΕΚΝΙΚΗ ΙΔΙΟΤΗΤΑ.



IV. Το παράδειγμα του ν. 3454/2006: Σχολές σκέψης-προσεγγίσεις της οικογενειακής και δημογραφικής πολιτικής.

n Η κατάθεση του νομοσχεδίου για την ενίσχυση της οικογένειας στις 16.12.2005 στη Βουλή προς ψήφιση αποτελεί μια περίπτωση μελέτης για την τεκμηρίωση της βασικής θέσης μας. Προς τον σκοπό αυτό καταγράψαμε τις δημόσιες παρεμβάσεις όλων των εμπλεκομένων / ενδιαφερομένων (stakeholders), τις σχολές σκέψης των βουλευτών, όπως προκύπτουν από τα Πρακτικά της Βουλής στις σχετικές συζητήσεις ψήφισης του νομοσχεδίου και επιστημονικές και ερευνητικές συμβολές στη διαμόρφωση της agenda.


n Η προσπάθεια εκσυγχρονισμού της διαδικασίας απονομής της πολυτεκνικής ιδιότητας σε συμφωνία με τις αρχές του κράτους δικαίου και της αρχής του κοινωνικού κράτους τελικά δεν ευδοκίμησε, αφού ο νόμος που ψηφίστηκε δεν άλλαξε το παράδειγμα πολιτικής.

A) ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ:

- n Αναγνωρίζεται η σύγκυση οικογενειακής και δημογραφικής πολιτικής.
- n «Η συνταγματική έμφαση στις πολιτικές πληθυσμιακής τόνωσης δεν προέκυψε τόσο από το ίδιο το πρόβλημα της υπογεννητικότητας, αφού αυτό δεν είναι καινοφανές, **όσο από το νέο όραμα για την αποτελεσματικότητα των οικογενειακών πολιτικών..**».
- n «...το σύστημα προστασίας των πολύτεκνων είναι τόσο περίπλοκο και δαιδαλώδες που ακόμα και η απλή καταγραφή είναι δύσκολη....τα περισσότερα μέτρα αποτελούν συνονθύλευμα αποσπασματικών ρυθμίσεων...
- n Η ουσιαστικότερη παρέμβαση του σχεδίου νόμου αναφερόταν στην τροποποίηση της διαδικασίας απονομής της πολυτεκνικής ιδιότητας. Συγκεκριμένα προβλεπόταν η διαδικασία αναγνώρισης της πολυτεκνικής ιδιότητας με το πιστοποιητικό της οικογενειακής κατάστασης ή αντίστοιχο πιστοποιητικό αρμόδιας αλλοδαπής αρχής, ενώ τα μέλη των πολύτεκνων οικογενειών θα εφοδιάζονταν από τα ΚΕΠ με ειδική ταυτότητα που θα πιστοποιούσε την ιδιότητά τους από το καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Η πρόταση αυτή προσπαθούσε να αντιμετωπίσει **ζητήματα νομιμότητας** της μέχρι τότε ισχύουσας διαδικασίας (αφού ένας φορέας σωματειακής μορφής ασκούσε δημόσια εξουσία μέσω της πιστοποίησης της πολυτεκνικής ιδιότητας), καθώς και τις **περιπτώσεις «κακοδιοίκησης» της ΑΣΠΕ** (βλ. σχετικά Πορίσματα Συνηγόρου του Πολίτη).

B) ΑΝΤΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΑΣΠΕ - ΠΛΑΙΣΙΩΣΗ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ / ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ- ΝΟΜΟΣ 3454/2006.

- n Το προτεινόμενο σχέδιο νόμου συνάντησε τη μεγάλη αντίδραση της ΑΣΠΕ και μέρους των πρωτοβάθμιων Συλλόγων Πολυτέκνων.
- n Η **ψηφίση του σχεδίου νόμου** πραγματοποιήθηκε στις 28.3.2006 (Νόμος 3454/2006, ΦΕΚ 75Α, 7.4.2006). Η επιρροή των οργανώσεων των πολυτέκνων ήταν τόσο σημαντική, όπως μαρτυρά το εύρος και η ποιότητα των τροποποιήσεων που καταγράφονται στο τελικό ψηφισθέν κείμενο σε σχέση με το σχέδιο νόμου.
- n Ενώ το σχέδιο νόμου θέσπιζε την απονομή της πολυτεκνικής ιδιότητας με απλό πιστοποιητικό των δημοσίων αρχών, **ο νόμος που ψηφίστηκε επαναβεβαίωσε το ρόλο της ΑΣΠΕ**, ορίζοντας σαφώς (άρθρο 6 παρ. 2) ότι «...η ιδιότητα του πολύτεκνου αποδεικνύεται με το πιστοποιητικό της οικογενειακής του κατάστασης ή αντίστοιχο πιστοποιητικό αλλοδαπής αρχής, συνοδευμένο **από πιστοποιητικό της Ανωτάτης Συνομοσπονδίας Πολυτέκνων Ελλάδος**» και ότι «...η Ανωτάτη Συνομοσπονδία Πολυτέκνων Ελλάδος απονέμει την πολυτεκνική ιδιότητα».

- 
- n Επιπρόσθετα, **θεσπίστηκε και διαδικασία ενστάσεων κατά των αποφάσεων της ΑΣΠΕ** για τη χορήγηση της πολυτεκνικής ιδιότητας (άρθρο 6 παρ. 3). Σύμφωνα με αυτήν, οι πολίτες μπορούν να υποβάλλουν ένσταση κατά αποφάσεων της ΑΣΠΕ για μη απόδοση της πολυτεκνικής ιδιότητας σε Επιτροπή που θεσμοθετείται στο Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Η Επιτροπή αυτή (άρθρο 8 παρ. 3) αποτελείται από ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, έναν ανώτερο υπάλληλο του Υπ. Υγείας & Κοιν. Αλληλεγγύης, έναν υπάλληλο του ΟΓΑ και έναν εκπρόσωπο της ΑΣΠΕ. Η Επιτροπή αυτή είναι αρμόδια και για την έκδοση διαπιστωτικών πράξεων για απώλεια της πολυτεκνικής ιδιότητας και της ιδιότητας του δικαιούχου των παροχών προς τις οικογένειες τριών τέκνων σε περιπτώσεις, όπως η καταδίκη των γονέων με αμετάκλητη απόφαση για κάποια συγκεκριμένα αδικήματα

 - n Η τακτική αξιολόγηση των εφαρμοσμένων πολιτικών για την πολύτεκνη οικογένεια αναγνωρίζεται σε μια οργάνωση σωματειακού χαρακτήρα που αποτελεί βασικό ωφελούμενο του μέχρι σήμερα θεσμικού καθεστώτος, ενώ ένα σημαντικό τμήμα του υπό αξιολόγηση έργου αφορά τη δική της συμβολή και προσφορά. Επομένως, σε αυτή την περίπτωση μιλάμε περισσότερο για εσωτερική αξιολόγηση, αφού αξιολογητής και αξιολογούμενος συμπίπτουν στην ίδια οργάνωση, δηλαδή την ΑΣΠΕ

Γ) ΣΧΟΛΕΣ ΣΚΕΨΗΣ ή ΠΛΑΙΑΣΙΑ ΔΟΜΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ / ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ.

Η εθnicoπατριωτική σχολή σκέψης


Διάγνωση προβλήματος –αξιακό πλαίσιο

- n Αναγάγει το δημογραφικό ζήτημα σε απόλυτης προτεραιότητας **εθνικό θέμα**, από την έκβαση του οποίου εξαρτάται **η επιβίωση της ελληνικής φυλής**.
- n Ο φόβος για την επιβίωση της φυλής είναι διττός: α) αφορά το εσωτερικό της χώρας (δημογραφική αλλοίωση λόγω μεταναστών) και β) αφορά το εξωτερικό περιβάλλον της χώρας (δημογραφική έκρηξη σε Τουρκία και Αλβανία).
- n Η όποια οικογενειακή πολιτική **υποτάσσεται** στις στοχεύσεις της δημογραφικής πολιτικής (= η οικογενειακή πολιτική δεν μπορεί να είναι αδιάφορη για τα αποτελέσματα σε δημογραφικές μεταβλητές= πρόγραμμα στη Θράκη για την επιδότηση τρίτου παιδιού χριστιανικών οικογενειών).



Προτάσεις-προτιμήσεις

- n Μείζον επιδίωξη πρέπει να είναι η αύξηση των γεννήσεων. Η αύξηση των γεννήσεων όμως δεν αφορά όλους τους κατοίκους, αλλά αναφέρεται **μόνο στους Έλληνες**.
- n Η περιφερειακή διάσταση της αύξησης των γεννήσεων (ακριτικές περιοχές, λόγω γειτνίασης με τους εχθρούς).
- n Πολιτική προώθησης του τύπου της πολύτεκνης οικογένειας ως προτύπου ελληνικής οικογένειας (πχ., μέσω της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης).



**Η εθνικο-πατριωτική σχολή σκέψης
χρησιμοποιεί ένα συγκεκριμένο μηχανισμό άμυνας και δικαίωσης των
απόψεών της,**

**αρκετά στρεβλωτικού αλλά συναισθηματικά ισχυρού:
εφόσον, π्रेसβεύει, όλοι οι Έλληνες επιθυμούν την επιβίωση της
πατρίδας τους δεν μπορεί παρά να είναι θετικοί στην αύξηση των
γεννήσεων, επομένως και της δημογραφικής πολιτικής που φροντίζει
για αυτό.**

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει βουλευτής

**«....όποιος αγαπάει την πατρίδα του, ποτέ δεν θέλει να συρρικνωθεί- γι’
αυτό το λόγο πιστεύω ότι θα πάρουμε κι άλλα τέτοια μέτρα, ώστε να
βοηθήσουμε στις γεννήσεις...».**

Η εθνοπατριωτική σχολή σκέψης αναγάγει τη συζήτηση της ενίσχυσης της οικογένειας και της πολύτεκνης οικογένειας σε “εθνικό ζήτημα” και την όποια θεώρησή της μέσα από το πρίσμα του πατριωτισμού, όπου πατριωτισμός σημαίνει επιθυμία εθνικής επιβίωσης και αποδοχής κάθε πολιτικής ενίσχυσης των προϋποθέσεων εθνικής επιβίωσης.

Η κοινωνική – πλουραλιστική σχολή σκέψης

Διάγνωση προβλήματος –αξιακό πλαίσιο


- n Τα ζητήματα οικογενειακής και δημογραφικής πολιτικής έχουν **πολύπλευρες κοινωνικές και οικονομικές διαστάσεις** που εκ των πραγμάτων αναδεικνύουν **αξιακές επιλογές** («...καμία δημογραφική πολιτική δεν είναι ουδέτερη...»).
- n Ανάγκη σχεδιασμού και υλοποίησης κοινωνικής πολιτικής για πολλές μορφές οικογενειών, μη εξαιρουμένων των πολύτεκνων (Οι οικογένειες με έναν γονέα, οι οικογένειες ελεύθερης συμβίωσης, οι οικογένειες των μεταναστών και οι οικογένειες ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, όπως οι Τσιγγάνοι, χρειάζονται επίσης κοινωνική υποστήριξη και αρωγή).
- n Πλουραλιστική όψη εντός της ίδιας της οικογένειας. Η οικογενειακή πολιτική οφείλει να λάβει υπόψη τη **δυναμική σχέσεων φροντίδας και κατανομής βαρών εντός των οικογενειών**. Οι σύγχρονες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες συνηγορούν στη **συμμετοχή της γυναίκας στην απασχόληση**, όχι μόνο ως μέσο οικονομικής ανάπτυξης αλλά και ως μέσο υλοποίησης ατομικών δικαιωμάτων και ανάγκης αυτοπραγμάτωσης. **Δημογραφική πολιτική που δεν λαμβάνει υπόψη αυτά τα δεδομένα καταλήγει να είναι εκ των πραγμάτων αναποτελεσματική ή ανασχετική επιθυμητών κοινωνικών τάσεων.**

Η κοινωνική – πλουραλιστική σχολή σκέψης

- n Αναδεικνύεται **η έλλειψη κοινωνικής επένδυσης στα παιδιά και την παιδική προστασία** σε συνδυασμό με την ύπαρξη θεσμικού ρατσισμού.
- n Προβάλλεται η κοινωνική διάσταση του οικογενειακού ζητήματος και του σχεδιασμού δημόσιας πολιτικής για τη στήριξη της οικογένειας. Χαρακτηριστικά αναρωτήθηκε ομιλήτης: «Τι θα γίνει με πολύτεκνες οικογένειες των μεταναστών, τσιγγάνων, μουσουλμάνων, Πομάκων; Πηγαίνετε στο Μενίδι, τα Άνω Λιόσια, τον Ασπρόπυργο να δείτε κάτω από ποιες συνθήκες αθλιότητας ζουν οι οικογένειες των τσιγγάνων και εκατοντάδες χιλιάδες παιδιά. **Έχουμε παιδιά και όμως τα περιθωριοποιούμε. Και όχι μόνο αυτό. Φτάνουμε να μην τα γράφουμε στο σχολείο... Δεν γράφουμε τα παιδιά των τσιγγάνων στο σχολείο...**».

Προτάσεις-προτιμήσεις

- n Βελτίωση του βιοτικού επιπέδου όλων των οικογενειών, συμπεριλαμβανομένων των πολύτεκνων, των μονογονικών, των μεταναστών.
- n Προτείνεται η ενσωμάτωση της κοινωνικής διάστασης στην άσκηση οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής για την άρση αντιφάσεων.
- n Ευνοείται η συστημική και ολοκληρωμένη θεώρηση των ζητημάτων, καθώς και η εξέταση της εμπειρίας άλλων χωρών.
- n Θεωρείται απαραίτητη η μελέτη και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των εφαρμοζόμενων πολιτικών στην επίτευξη των στόχων της δημόσιας πολιτικής.
- n Αναδεικνύεται η σημασία των κοινωνικών δικαιωμάτων έναντι της παροχής ευεργετημάτων και η παροχή δημόσιων υπηρεσιών και προγραμμάτων με σκοπό την αντιμετώπιση των αυξημένων αναγκών εντός της οικογένειας, Οι ανάγκες αυτές αναφέρονται στη φροντίδα των παιδιών αλλά και των εξαρτημένων ηλικιωμένων μελών της οικογένειας. Η διαπίστωση ότι η γυναίκα φέρει δυσανάλογα βάρη φροντίδας της οικογένειας οδηγεί σε προτάσεις ελάφρυνσής της με θετικές συνέπειες για την απασχόληση, την οικονομική ανάπτυξη, τη μείωση της πιθανότητας φτώχειας και την προσωπική αυτοπραγμάτωση.



Η κυριαρχία την εθnicoπατριωτικής σχολής σκέψης αποτελεί το σκληρό πυρήνα αξιών (core beliefs) της ηγεμονικής συμμαχίας που διαμορφώνει σε μεγάλο βαθμό το σημαντικότερο τμήμα της ελληνικής προνοιακής πολιτικής, την πολιτική δηλαδή για τις πολύτεχνες οικογένειες. Η κυριαρχία αυτή είναι εμφανής και από την ουσιαστικά αμετάβλητη πολιτική για τις πολύτεχνες οικογένειες.

Ο Νόμος 1910/1944 παραμένει μέχρι και σήμερα το νομοθέτημα-βάση για όλες τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις.

Ο θεσμικός ρόλος της ΑΣΠΕ παραμένει επίσης αμετάβλητος, συντηρώντας έτσι το παράδοξο ένας οργανισμός σωματειακής μορφής να ασκεί δημόσια εξουσία.

ΣΧΟΛΕΣ ΣΚΕΨΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Μεταβλητές	Εθνικοπατριωτική	Κοινωνική-πλουραλιστική
Στόχος πολιτικής	Εθνική επιβίωση	Κοινωνική και οικονομική ευημερία οικογενειών
Κύρια διάσταση του ζητήματος	Εθνικό	Οικονομικό, Κοινωνικό, Ιδεολογικό, Αξιακό
Ιεράρχηση δημογραφικής πολιτικής	Υψίστη	Σημαντική
Οικογένεια	Ιερή	Αξιοσέβαστη
Ιδεατή οικογένεια	Πολύτεκνη	Επιλογή πολιτών
Παιδί	Εξαρτημένο μέλος της οικογένειας	Φορέας δικαιωμάτων- Προσωπικότητα
Ρόλος επιδομάτων / εισοδηματικά κριτήρια	Σημαντικός/ Όχι	Εξαρτάται / Ναι
Συμφιλίωση εργασιακής και οικογενειακής ζωής	Αδιάφορη ως αρνητική	Ιδεατή
Δεκτοί εταίροι στη διαμόρφωση της πολιτικής	Εκκλησία, Σύλλογοι Πολυτέκνων	Κόμματα, ομάδες συμφερόντων, κινήματα, επιστημονική κοινότητα, διεθνείς οργανισμοί


V. Βασικές συμπερασματικές σκέψεις.

ΜΚΟ κοινωνικής φροντίδας και κοινωνία πολιτών

- n Η ΑΣΠΕ (και οι σύλλογοι πολυτέκνων), δηλαδή ο βασικότερος παίκτης-δρων της κοινωνίας πολιτών στη διαμόρφωση της οικογενειακής και δημογραφικής πολιτικής δεν είναι παρά μια **έκφραση σκιάδους κράτους**, δηλαδή ψευδεπίγραφης κοινωνίας πολιτών. Προς τούτο συνηγορούν τα εξής χαρακτηριστικά:
- n Η συμμετοχή των μελών είναι υποχρεωτική και όχι εθελοντική.
- n Το αξιακό υπόβαθρό της ευνοεί πατερναλιστικές προσεγγίσεις (Υπερασπίζεται με ακαμψία την παραδοσιακή έννοια της οικογένειας, την οποία θεωρεί και ιερή (πολύτεκνη, άνδρας αφέντης, γυναίκα πάροχος φροντίδας των λοιπών μελών).
- n Προβάλλει την ιεροποίηση της παραδοσιακής οικογένειας ως το **μοναδικό αποδεκτό πρότυπο συμβίωσης**, στοιχείο σε **αντίθεση με την αξία της πλουραλιστικότητας** και της ελεύθερης επιλογής (συστατικά στοιχεία της κοινωνίας των πολιτών).
- n Χρησιμοποιεί μέσα επιρροής πλήρως ενταγμένα στο πελατειακό-κομματικό σύστημα («εκβιασμοί», μετακίνηση δυνάμει εκλογικής δύναμης), **στοιχείο ξένο προς τα μέσα επιρροής της κοινωνίας των πολιτών** που ευνοούν τη διαφάνεια, τη μεταφορά καλών πρακτικών, τη διεύρυνση των προσεγγίσεων και την ενθάρρυνση καθολικών αρχών (*η ιδιότητα του ενεργού πολίτη και η ιδιότητα του ψηφοφόρου-πελάτη*).
- n Προβάλλει τη λεγόμενη «προνοιακή-φιλανθρωπική εξάρτηση» μέσω της έμφασης και της παθητικότητας των επιδοματικών και προνομιακών πολιτικών, **σε αντίθεση με το στοιχείο της αυτονομίας, αυτοδιάθεσης και αυτοπραγμάτωσης της κοινωνίας των πολιτών**.

Μεταρρύθμιση οικογενειακής και δημογραφικής πολιτικής: Θεσμική ομηρία

- n Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια στο πεδίο της οικογενειακής πολιτικής και της παιδικής προστασίας συναντά τεράστιες δυσκολίες που **δεν μπορούν απλώς να αποδίδονται στα γενικά χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας.**
- n Η ύπαρξη μιας συγκεκριμένης συμμαχίας ομάδας συμφερόντων και η ύπαρξη μιας συγκεκριμένης ιδεολογικής ηγεμονίας στα ζητήματα της οικογένειας και τη δημογραφικής πολιτικής είναι οι κύριοι μηχανισμοί ανάσχεσης προσπαθειών μεταρρύθμισης, τόσο στο πεδίο της διαδικασίας σχεδιασμού και εφαρμογής της οικογενειακής πολιτικής όσο και του περιεχομένου της πολιτικής αυτής (στόχοι, σκοποί, εξειδικευμένα μέτρα).

- 
- n Διαιώνιση της μονοπωλιακής εκπροσώπησης των πολυτέκνων από την ΑΣΠΕ (εμπόδιο εισόδου άλλων οργανώσεων).
 - n Διαιώνιση της απόδοσης δημόσιας εξουσίας στην ΑΣΠΕ (απόδοση πολυτεκνικής ιδιότητας) [επιλεκτικό κίνητρο που διαιωνίζει τη συνοχή της και ενδυναμώνει την «αφοσίωση» των μελών]
 - n Αναπαραγωγή του παρωχημένου προτύπου για την ιδεατή οικογένεια (μέγεθος οικογένειας- ρόλοι φύλων κ.ά).
 - n Προστασία του «εγκιβωτισμού» της οικογενειακής πολιτικής μέσα στη δημογραφική πολιτική ή με άλλα λόγια κυριαρχία της δημογραφικής προσέγγισης της οικογενειακής πολιτικής.
 - n Η ΑΣΠΕ, ως μόνος θεσμός με στοιχεία για τους πολύτεκνους [υποχρεωτικά μέλη της], «ιδιωτικοποιεί» τη σχετική δημόσια πληροφόρηση, στοιχείο που συντελεί σε αδιαφάνεια και υπονόμηση κάθε προσπάθειας αξιολόγησης θεσμών και πολιτικών.
 - n Αδυναμία της οικογενειακής πολιτικής να συμπεριλάβει τις νέες κοινωνικές ανάγκες (πχ., νέα ζευγάρια, ελεύθερη συμβίωση, μονογονεϊκές οικογένειες), αντανakλώντας και αναπαράγοντας στερεότυπα.
 - n Αδυναμία «επικοινωνίας» με άλλες πολιτικές και υποσυστήματα, όπως η κοινωνική ασφάλιση, η εκπαίδευση, η εργασία.
 - n Ηγεμονία μιας προσέγγισης της ελληνικότητας που είναι ουσιοκρατική (δίκαιο του αίματος έναντι δικαίου εδάφους).

Καταληκτικό σχόλιο:

- n Στον επιστημονικό διάλογο για την ελληνική κοινωνία πολιτών έχουν αναπτυχθεί σχηματικά δυο σχολές σκέψης. Η πρώτη τονίζει την αδυναμία της κοινωνίας πολιτών μπροστά στη βαρύτητα του κράτους (**η ατροφία της κοινωνίας πολιτών**). Η δεύτερη σχολή σκέψης τονίζει την ύπαρξη μιας αφανούς κοινωνίας πολιτών σε επιμέρους πεδία κοινωνικής δραστηριοποίησης που «αμφισβητεί» σε κάποιο βαθμό την ισχύ της θέσης περί αδύναμης / ατροφικής κοινωνίας πολιτών (**η αφανής κοινωνία πολιτών**).
- n Μήπως το παράδειγμα των οικογενειακών και δημογραφικών πολιτικών σε συνδυασμό με τη θεσμική ομηρία και το ρόλο της ΑΣΠΕ και άλλων ΜΚΟ πίστης, αποτελούν το πλαίσιο ανάδειξης και μια τρίτης σχολής σκέψης; Μήπως εκτός από την ατροφική και αφανή κοινωνία πολιτών, υπάρχει και η σκιώδης κοινωνία πολιτών, ουσιαστικά ψευδεπίγραφη; (**η κοινωνία πολιτών ως σκιώδες κράτος**).

Ευχαριστώ!