

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι»:  
Αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την  
παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους  
με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση;**

**ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ** **11/2022**



## ΣΥΝΟΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας έκθεσης αποτελούν τα πορίσματα γενικότερου ενδιαφέροντος που προέκυψαν από τον έλεγχο που διεξήγαγε το Ελεγκτικό Συνέδριο στην υλοποίηση του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» από δειγματοληπτικά επιλεγέντες φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού. Στα πορίσματα αυτά, περιλαμβάνονται και τα συμπεράσματα που προέκυψαν από έρευνα ικανοποίησης που διεξήχθη μέσω ερωτηματολογίων κλειστού τύπου σε αντιπροσωπευτικό δείγμα εξυπηρετούμενων του προγράμματος στις περιφέρειες αρμοδιότητας των ελεγχθέντων φορέων. Τα πορίσματα είναι τα ακόλουθα:

I. Δεν πραγματοποιείται συστηματική διερεύνηση και καταγραφή των αναγκών κατ' οίκον κοινωνικής φροντίδας τις οποίες προορίζεται να στηρίξει το πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι».

II. Οι άνθρωποι και υλικοί πόροι του προγράμματος έχουν σταδιακά απομειωθεί.

III. Οι φορείς δεν εφαρμόζουν τυπικές διαδικασίες για τη λειτουργία του προγράμματος, ούτε αποτελεί αντικείμενο παρακολούθησης η παροχή και η ποιότητα των υπηρεσιών.

IV. Το πρόγραμμα δεν έχει τα μέσα να ανταποκριθεί σε περιπτώσεις ατόμων με μεγάλη αδυναμία αυτοεξυπηρέτησης και πλήρη έλλειψη υποστηρικτικού περιβάλλοντος.

V. Το πρόγραμμα παρέχει περιορισμένο εύρος υπηρεσιών από τις δυνητικά προσφερόμενες με βάση το οικείο καθηκοντολόγιο ειδικοτήτων και με σχετικά χαμηλή συχνότητα.

VI. Παρά τις αδυναμίες που διαπιστώθηκαν, οι ερωτηθέντες εξυπηρετούμενοι εξέφρασαν ικανοποίηση από τις υπηρεσίες που τους παρέχονται και θεωρούν ότι έχει βελτιωθεί το επίπεδο διαβίωσής τους.

VII. Στο πλαίσιο χρηματοδότησης του προγράμματος, προβλεπόταν αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς του, η οποία δεν έχει μέχρι σήμερα διενεργηθεί.

Με βάση τα πορίσματα, διατυπώνονται συστάσεις στους ελεγχθέντες φορείς, οι οποίες αφορούν και όλους τους ομοειδείς φορείς που εφαρμόζουν το πρόγραμμα και δεν υποβλήθηκαν σε έλεγχο.



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

**1.** Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο για τη διενέργεια ενός ευρέος φάσματος δημοσιονομικών ελέγχων, στους οποίους συγκαταλέγονται και οι έλεγχοι επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος<sup>1</sup>. Το αντικείμενο των ελέγχων αυτών δεν εξαντλείται στην εποπτεία και εν γένει στην προστασία του δημοσίου χρήματος που διατίθεται σε μία δραστηριότητα, αλλά αποσκοπεί και στην έρευνα της εκπλήρωσης των θετικών υποχρεώσεων του κράτους αναφορικά με θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, όπως η υγεία και η πρόνοια. Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην περίπτωση αυτή είναι να λειτουργήσει βοηθητικά στην εκάστοτε Κυβέρνηση και στο Κοινοβούλιο, ώστε να εξασφαλιστεί η ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης και η πρόσφορη ενημέρωση όλων όσων ενδιαφέρονται να λάβουν την πληροφόρηση αυτή<sup>2</sup>.

**2.** Κοινωνική φροντίδα είναι η προστασία που παρέχεται σε άτομα ή ομάδες του πληθυσμού με σκοπό τη δημιουργία προϋποθέσεων ισότιμης συμμετοχής τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή του τόπου και την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης<sup>3</sup>. Δεδομένου ότι η κοινωνική φροντίδα αποτελεί ευθύνη του κράτους<sup>4</sup> και εκδηλώνει τη μέριμνα της Πολιτείας για την προστασία του γήρατος και της αναπηρίας<sup>5</sup>, αποτελεί τομέα υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο διερεύνησε προκαταρκτικά με ποια μέσα υλοποιείται κατ' αρχήν η υποχρέωση αυτή.

**3.** Οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας στην Ελλάδα παρέχονται, ειδικότερα, μέσω προγραμμάτων πρόληψης ή αποκατάστασης<sup>6</sup>. Στην κατηγορία των προληπτικού χαρακτήρα προγραμμάτων, συγκαταλέγονται εκείνα που έχουν ως περιεχόμενο την εξυπηρέτηση στο σπίτι ατόμων ηλικιωμένων, με αναπηρίες ή με προσωρινές ή χρόνιες παθήσεις, που δεν μπορούν να αυτοεξυπηρετηθούν σε ικανοποιητικό βαθμό. Απώτεροι στόχοι των προγραμμάτων αυτών είναι η παραμονή των εξυπηρετούμενων στο οικείο φυσικό και οικογενειακό τους περιβάλλον και η στήριξη των οικογενειών τους, ώστε να αποτρέπεται η δημιουργία σε βάρος τους καταστάσεων κοινωνικού αποκλεισμού. Προγράμματα αυτής της κατηγορίας που έχουν, μέχρι σήμερα, θεσμοθετηθεί είναι το «Κατ' Οίκον Φροντίδα Συνταξιούχων»<sup>7</sup>, το «Κατ' οίκον Κοινωνική Φροντίδα»<sup>8</sup> και το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι».

**4.** Από τα προγράμματα αυτά, το πρώτο, το οποίο υλοποιείται μέχρι και σήμερα από τον Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, προϋποθέτει την ιδιότητα του συνταξιούχου κοινωνικής ασφάλισης και, ως εκ τούτου, δεν εκτείνεται στο σύνολο του πληθυσμού. Αναφορικά, εξάλλου, με το δεύτερο

---

<sup>1</sup> Άρθρο 9 παρ. 1 (γ) του ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις» (Α' 130).

<sup>2</sup> Ετήσια Έκθεση Ελεγκτικού Συνεδρίου έτους 2020, Κεφάλαιο 9, παράγραφος 3.

<sup>3</sup> Άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 2646/1998 «Ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις» (Α' 236).

<sup>4</sup> Άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 2646/1998.

<sup>5</sup> Άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος.

<sup>6</sup> Άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 2646/1998.

<sup>7</sup> Άρθρο 138 του ν. 4052/2012 (ΦΕΚ Α' 41).

<sup>8</sup> Άρθρο 127 παρ. 1 περ. Γ του ν. 4199/2013 (Α' 216).

πρόγραμμα, η νομοθετική πρόβλεψή του δεν ενεργοποιήθηκε ποτέ, καθώς δεν έχει εκδοθεί η απαιτούμενη για τη ρύθμιση των λεπτομερειών του υπουργική απόφαση. Ως εκ τούτου, οι δικαιούχοι του «Κατ' Οίκον Φροντίδα Συνταξιούχων»<sup>9</sup> οι οποίοι δεν εξυπηρετούνται από άλλους παρόχους, καθώς και οι εν δυνάμει δικαιούχοι<sup>10</sup> του «Κατ' οίκον Κοινωνική Φροντίδα», εξυπηρετούνται από το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», το οποίο έχει ήδη διανύσει μακρά πορεία εφαρμογής από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού.

**5.** Το τελευταίο αυτό πρόγραμμα επελέγη ως αντικείμενο ειδικού θεματικού ελέγχου στο πλαίσιο του Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το έτος 2022<sup>11</sup>. Για την επιλογή αυτή, ελήφθη υπόψη, αφ' ενός, η αντιπροσωπευτικότητα του «Βοήθεια στο σπίτι» ως μέσου παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας σε επίπεδο κοινότητας. Και τούτο διότι, σε αντίθεση με τα άλλα δύο παρεμφερούς περιεχομένου προγράμματα που αναφέρθηκαν στην παράγραφο 4, το συγκεκριμένο είναι, κατά την κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεκτικό αποτίμησης, λόγω της μακρόχρονης εφαρμογής του από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και της ευρείας απήχυσής του στις τοπικές κοινωνίες. Και αφ' ετέρου, ότι το ίδιο αυτό πρόγραμμα έχει περιληφθεί στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία του έτους 2020, ως διαρκής δράση που κατατείνει στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των ατόμων της τρίτης ηλικίας που δεν αυτοεξυπηρετούνται πλήρως και των ατόμων με μειωμένη κινητικότητα και συγκεκριμένους περιορισμούς.

**6.** Με την ανωτέρω συμπερίληψή του στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης, το πρόγραμμα αποτελεί μέρος μίας στρατηγικής σε υλοποίηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες που κυρώθηκε το έτος 2012<sup>12</sup>. Η Σύμβαση περιλαμβάνει μία σειρά θεμελιωδών αρχών, υποχρεώσεων και δικαιωμάτων, που αποτυπώνονται υπό το πρίσμα μίας δικαιωματικής αντίληψης της αναπηρίας.

Η δικαιωματική αντίληψη, που αντικατέστησε την ιατρική αντίληψη της αναπηρίας, αναγνωρίζει το άτομο με αναπηρία ως φορέα ίσων δικαιωμάτων και εστιάζει στην ανάγκη αλλαγής του περιβάλλοντος, ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες όλων των ατόμων (Κοντιάδης - Μουσμούντη, Σύνοψη της μελέτης συμβατότητας της ελληνικής νομοθεσίας με τη Διεθνή Σύμβαση για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία, σελ. 13 επ., Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία, Αθήνα, 2014).

<sup>9</sup> Δηλαδή, συνταξιούχοι όλων των ταμείων κύριας ασφάλισης, βλ. άρθρο 127 του ν. 4199/2013.

<sup>10</sup> Οι κατηγορίες του πληθυσμού που αντιμετωπίζουν κοινωνικά προβλήματα, ηλικιωμένοι ανασφάλιστοι, άτομα με αναπηρίες και οικονομικά αδύνατοι πολίτες που θα μπορούσαν να ενταχθούν στο πρόγραμμα, κατά το άρθρο 127 παρ. 1 περ. Β (β) του ν. 4199/2013.

<sup>11</sup> Το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων έτους 2022 εγκρίθηκε από τη μείζονα Ολομέλεια του Δικαστηρίου κατά την 26<sup>η</sup> Γενική Συνεδρίασή της της 8<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2021 και παρουσιάστηκε από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας στις 9 Μαρτίου 2022.

<sup>12</sup> Με τον ν. 4074/2012 (Α' 88).

**7.** Η αναπηρία, με βάση τη Σύμβαση, είναι μια εξελισσόμενη έννοια και προκύπτει από την αλληλεπίδραση μεταξύ των εμποδιζόμενων προσώπων και των περιβαλλοντικών εμποδίων και εμποδίων συμπεριφοράς, που παρεμποδίζει την πλήρη και αποτελεσματική συμμετοχή τους στην κοινωνία, σε ίση βάση με τους άλλους. Επομένως, δεν πρόκειται για ένα ατομικό, προσωπικό πρόβλημα του ατόμου. Η αναπηρία είναι μία κατάσταση, που δημιουργεί στο άτομο διαφορετικές ανάγκες, στο πλαίσιο του ευρύτερου περιβάλλοντός του. Όταν οι ανάγκες αυτές δεν λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαμόρφωση του περιβάλλοντος αυτού, τότε τίθενται εμπόδια στην κοινωνική του ένταξη και συμμετοχή<sup>13</sup>.

Σκοπός της Σύμβασης είναι να προάγει, να προστατεύει και να διασφαλίζει την πλήρη και ίση απόλαυση όλων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών από όλα τα άτομα με αναπηρίες και να προάγει τον σεβασμό της εγγενούς αξιοπρέπειάς τους (άρθρο 1).

**8.** Από νομική, επομένως, άποψη, η αναπηρία αποτελεί τη βάση στην οποία μπορεί και οφείλει να στηριχτεί ο νομοθέτης για να θεσπίσει μέτρα προς αποκατάσταση των ανισοτήτων που υπάρχουν σε βάρος των ατόμων με αναπηρίες λόγω των υφιστάμενων περιβαλλοντικών εμποδίων. Τα μέτρα αυτά πρέπει να διαπνέονται από την κοινωνική προσέγγιση της αναπηρίας<sup>14</sup> και, μάλιστα, σε κάθε τους έκφανση, από τη χρησιμοποιούμενη ορολογία<sup>15</sup> – που, σε παλαιότερα ιδίως νομοθετήματα, παραπέμπει στο ιατρικό μοντέλο της αναπηρίας – μέχρι τη διαμόρφωση του περιεχομένου τους και τον τρόπο που τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται στην πράξη.

**9.** Λόγω της εκτεταμένης εφαρμογής του προγράμματος, ο έλεγχος συγκαταλέγεται στους ελέγχους ευρύτερης απήχησης που διεξάγει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι έλεγχοι αυτής της κατηγορίας έχουν τα εξής βασικά χαρακτηριστικά: (α) το θέμα που επιλέγεται – εν προκειμένω το «Βοήθεια στο σπίτι» - αφορά ευρύτερη κατηγορία δημοσίων φορέων, ορισμένοι μόνον από τους οποίους υποβάλλονται στον έλεγχο. (β) Τα ευρήματα του ελέγχου, εφόσον δεν είναι μεμονωμένα και συμπτωματικά, αλλά γενικευμένου χαρακτήρα και αντιπροσωπευτικά, διατυπώνονται στην έκθεση ελέγχου χωρίς ρητή μνεία των ελεγχθέντων φορέων. (γ) Απευθύνονται συστάσεις στους ελεγχθέντες φορείς, οι οποίες ισχύουν για όλους τους λοιπούς ομοειδείς φορείς που δεν ελέγχθηκαν, στους οποίους και απευθύνονται με πράξη του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>16</sup>. Η μεθοδολογία του ελέγχου περιγράφεται στο πρώτο μέρος της έκθεσης, που αμέσως ακολουθεί. Στο δεύτερο μέρος, παρουσιάζονται τα πορίσματα του ελέγχου και, στο τρίτο και τελευταίο μέρος, παρατίθενται τα συμπεράσματα και οι συστάσεις του ελέγχου.

<sup>13</sup> Πρβλ. ό.π. Κοντιάδη – Μουσμούτη, βλ. και άρθρο 19 της Σύμβασης.

<sup>14</sup> Άρθρο 4 της Σύμβασης (βλ. ιδίως παρ. 1γ).

<sup>15</sup> Βλ. Παράρτημα ΙΙΙ, από 31.1.2023 απάντηση της Ε.Σ.Α.μεΑ στο σχέδιο της Έκθεσης Ελέγχου.

<sup>16</sup> Άρθρα 28 και 29 του Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας των Υπηρεσιών Διοίκησης και Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Αριθμ. απόφ. Ολομέλειας ΕλΣ ΦΓ8/42900/29.6.2022, Β' 4069)



## ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

### ΤΡΟΠΟΣ ΔΙΕΞΑΓΩΓΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

#### *Μεθοδολογία του ελέγχου*

**10.** Για τους σκοπούς του ελέγχου, επελέγησαν δειγματοληπτικά δώδεκα (12) φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης – δήμοι και δημοτικά νομικά πρόσωπα κοινωφελούς χαρακτήρα - σε όλη την επικράτεια, που εφαρμόζουν προγράμματα «Βοήθεια στο σπίτι» μέσω ενός ή περισσότερων δομών. Ελήφθη μέριμνα να συμπεριληφθούν φορείς που δραστηριοποιούνται σε μεγάλα αστικά κέντρα, σε δημοτικές ενότητες μεσαίου βεληνικού, καθώς και σε δυσπρόσιτες ορεινές και νησιωτικές, μεγάλες και μικρές, περιοχές. Ως δομές του «Βοήθεια στο σπίτι» νοούνται οι υπηρεσιακές μονάδες του ελεγχόμενου φορέα, όπου απασχολούνται εργαζόμενοι συγκεκριμένων επαγγελματικών ειδικοτήτων για την παροχή κατ' οίκον φροντίδας στους κατοίκους της οικείας γεωγραφικής περιφέρειας. Οι φορείς που επελέγησαν και η κατανομή των ελεγκτικών εργασιών μεταξύ των Υπηρεσιών Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, απεικονίζονται στον παρακάτω πίνακα:

**Πίνακας 1:**

| ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟΥ |                           |               |                                  |
|----------------------------------|---------------------------|---------------|----------------------------------|
| Ελεγχόμενος φορέας               |                           | Αριθμός δομών | Υπηρεσία Επιτρόπου               |
| 1                                | Δήμος Αθηναίων            | 7             | ΟΤΑ ΙΙΙ Δήμου Αθηναίων           |
| 2                                | Δήμος Ζαγοράς - Μουρεσίου | 2             | Περιφερειακής Ενότητας Μαγνησίας |
| 3                                | Δήμος Θερμαϊκού           | 4             | ΟΤΑ ΙΙ Θεσσαλονίκης (Καλαμαριά)  |
| 4                                | Δήμος Καρδίτσας           | 6             | Περιφερειακής Ενότητας Καρδίτσας |
| 5                                | Δήμος Μήλου               | 1             | Περιφερειακής Ενότητας Σύρου     |
| 6                                | Δήμος Χίου                | 10            | Περιφερειακής Ενότητας Χίου      |

|    |                                                                                                                                      |    |                                   |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-----------------------------------|
| 7  | Κοινοφελής Επιχείρηση Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης – Δημοτικό Ινστιτούτο Επαγγελματικής Κατάρτισης Δήμου (ΚΕΚΠΑ-ΔΙΕΚ) Βόλου | 11 | Περιφερειακής Ενότητας Μαγνησίας  |
| 8  | Δημοτική Επιχείρηση Κοινοφελούς Έργου (ΔΕΚΕ) Δήμου Γρεβενών                                                                          | 7  | Περιφερειακής Ενότητας Γρεβενών   |
| 9  | Κέντρο Αγωγής, Φροντίδας και Αλληλεγγύης Δήμου Ηλιούπολης (ΚΑΦΑΔΗΛ) «ΠΑΥΛΟΣ ΠΕΝΤΑΡΗΣ»                                                | 1  | ΟΤΑ V Δήμου Ηλιούπολης            |
| 10 | Ενιαία Κοινοφελής Επιχείρηση Πολιτισμού, Παιδείας, Προστασίας, Αλληλεγγύης (ΕΚΕΠΠΠΑ) Δήμου Καρπενησίου                               | 10 | Περιφερειακής Ενότητας Ευρυτανίας |
| 11 | Κοινοφελής Δημοτική Επιχείρηση (ΚΟΔΕ) Δήμου Σικυωνίων                                                                                | 3  | Περιφερειακής Ενότητας Κορινθίας  |
| 12 | Κοινοφελής Επιχείρηση (ΚΕΔ) Δήμου Φλώρινας                                                                                           | 4  | Περιφερειακής Ενότητας Φλώρινας   |

**11.** Ο έλεγχος εστίασε, αφ' ενός στις εσωτερικές διαδικασίες που ακολουθήθηκαν για την εφαρμογή του προγράμματος ιδίως κατά την τριετία 2019 – 2020 – 2021, όπου ερευνήθηκαν οι διεργασίες διερεύνησης και εκτίμησης των αναγκών, η διαθεσιμότητα των κάθε είδους πόρων, η οργάνωση της παροχής των υπηρεσιών και τα συστήματα παρακολούθησης της υλοποίησης του προγράμματος. Και, αφ' ετέρου, στο προφίλ των χρηστών του προγράμματος και τον βαθμό ικανοποίησής τους από τη συχνότητα, την επάρκεια και το περιεχόμενο των υπηρεσιών που τους παρέχονται.

**12.** Για την άντληση συμπερασμάτων ως προς το προφίλ και τον βαθμό ικανοποίησης στους συγκεκριμένους φορείς, διεξήχθη ποσοτική έρευνα με τη μέθοδο των δομημένων ερωτηματολογίων<sup>17</sup> σε συνολικό δείγμα 1.732 ατόμων<sup>18</sup>, που εξυπηρετούνται σήμερα από τις αναφερόμενες στον Πίνακα 1 δομές. Το συνολικό δείγμα των ερωτηθέντων αντιπροσωπεύει, κατά μέσο όρο, το 45% των ατόμων που εξυπηρετούνται από τους 12 φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης που μετείχαν στον έλεγχο. Η κατανομή του δείγματος στους 12 φορείς που ελέγχθηκαν απεικονίζεται στο Παράρτημα 1<sup>19</sup>.

**13.** Ο έλεγχος προσέγγισε το συγκεκριμένο πρόγραμμα ως μία πολιτική που ναι μεν εφαρμόζεται από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν είναι όμως πλήρως ανεξάρτητη από την κεντρική διοίκηση, τουλάχιστον όσον αφορά την προέλευση των πόρων του. Ως εκ τούτου, αναγκαία κρίθηκε η επέκτασή του στα

<sup>17</sup> Οι ερωτήσεις ήταν όλες κλειστού τύπου (πολλαπλής επιλογής, ερωτήσεις λίστας και ερωτήσεις βαθμολόγησης- κλίμακα Likert), με προκαθορισμένες επιλογές απάντησης.

<sup>18</sup> Όπου έγινε επιλογή με δειγματοληψία, αυτή διενεργήθηκε κατά την αντίληψη του ελεγκτικού οργάνου σε επαρκή αριθμό εξυπηρετούμενων, ώστε να μπορέσει να δημιουργηθεί ελεγκτική πεποίθηση στο όργανο ελέγχου.

<sup>19</sup> Η συμπλήρωση των ερωτηματολογίων διενεργήθηκε σε ποσοστό 52% μέσω τηλεφωνικής επικοινωνίας με τον εξυπηρετούμενο και σε ποσοστό 48% με επιτόπια προσωπική συνέντευξη του εξυπηρετούμενου από τον ελεγκτή.

Υπουργεία Εσωτερικών και Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Ο έλεγχος, κατά τούτο, διερεύνησε αν η εφαρμογή του προγράμματος υπόκειται σε έναν ευρύτερο, κεντρικό σχεδιασμό από τους ανωτέρω φορείς οι οποίοι έχουν, μέχρι σήμερα, συμβάλει στη χρηματοδότησή του.

**14.** Για τις οποιεσδήποτε νεότερες εξελίξεις σε σχέση με τα λοιπά θεσμοθετημένα προγράμματα πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας παρεμφερούς περιεχομένου με το «Βοήθεια στο σπίτι» ή για την ύπαρξη τυχόν άλλων δράσεων, που κατατείνουν στην κοινωνική φροντίδα ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, ο έλεγχος απευθύνθηκε στον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) και στον Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ). Στατιστικά και ιστορικά στοιχεία που αφορούν το πρόγραμμα έθεσε επίσης στη διάθεση του ελέγχου η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ)<sup>20</sup>.

**15.** Η κατανομή του ελεγκτικού αντικειμένου αναφορικά με τους κεντρικούς φορείς που προαναφέρονται, παρουσιάζεται κατωτέρω:

**Πίνακας 2:**

| ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟΥ |                                   |                                                           |
|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Ελεγχόμενος φορέας               |                                   | Υπηρεσία Επιτρόπου                                        |
| 1                                | Υπουργείο Εσωτερικών              | 1 <sup>η</sup> Τομέα Εσωτερικών και Προστασίας του Πολίτη |
| 2                                | Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων | 2 <sup>η</sup> Τομέα Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων    |
| 3                                | ΟΠΕΚΑ                             | 2 <sup>η</sup> Τομέα Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων    |
| 4                                | e-ΕΦΚΑ                            | 2 <sup>η</sup> Τομέα Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων    |
| 5                                | ΕΕΤΑΑ                             | ΟΤΑ ΙΙΙ Δήμου Αθηναίων                                    |

**16.** Για την αποτίμηση, τέλος, του προγράμματος, ο έλεγχος συνεκτίμησε τη δοκιμασία στην οποία τέθηκαν κατά την πανδημία όλοι οι σχετιζόμενοι με την παροχή υπηρεσιών περίθαλψης θεσμοί, αναζητώντας, όπου χρειαζόταν,

<sup>20</sup> Η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης ιδρύθηκε, υπό μορφή ανώνυμης εταιρείας, βάσει του άρθρου 16 του ν. 1518/1985 (Α' 30), με σκοπό, μεταξύ άλλων, την τεχνική υποστήριξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, τη διενέργεια ερευνών, την εκπόνηση μελετών και εκδόσεων, την παροχή πληροφοριών και συμβουλών, την οργάνωση των φορέων αυτών και την επιμόρφωση των στελεχών τους, όπως επίσης τη συνεργασία με αρχές και οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ζητήματα τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

δεδομένα τόσο πριν από την έναρξη αυτής, όσο και πλέον πρόσφατα (αρχών έτους 2022), υπό το δεδομένο της αποκατάστασης της κανονικής ροής των παρεχομένων υπηρεσιών.

**17.** Τα ευρήματα του ελέγχου και τα αποτελέσματα της ποσοτικής έρευνας για έκαστο φορέα υλοποίησης αποτυπώθηκαν σε δώδεκα (12) εκθέσεις οριστικών ευρημάτων, που συνέταξαν οι αρμόδιες Υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφού προηγουμένως αξιολόγησαν τις απαντήσεις των ελεγχθέντων φορέων επί των αρχικώς τεθέντων υπόψη τους προκαταρκτικών ευρημάτων. Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει τα οριζοντίου ενδιαφέροντος πορίσματα που συνάγονται από τις εκθέσεις αυτές και αφορούν το σύνολο ή μέρος των φορέων που συμμετείχαν στον έλεγχο. Παρουσιάζει, επίσης, τα συγκεντρωτικά αποτελέσματα της ποσοτικής έρευνας για το συνολικό δείγμα των χρηστών του προγράμματος στους οποίους απευθύνθηκε ο έλεγχος μέσω των ερωτηματολογίων κλειστού τύπου.

### ***Η εξέλιξη του προγράμματος μέχρι και τον χρόνο του ελέγχου***

**18.** Προγράμματα βοήθειας στο σπίτι είχαν αρχίσει να εφαρμόζονται από δημοτικούς φορείς και φορείς περίθαλψης υγείας ήδη από τη δεκαετία του 1980, με νομοθετικό τότε έρεισμα τις διατάξεις του ν.δ. 162/1973<sup>21</sup> που αφορούσε τα μέτρα προστασίας «υπερηλίκων και χρονίως πασχόντων ατόμων»<sup>22</sup>. Το 1994<sup>23</sup>, εγκρίνεται η εφαρμογή του προγράμματος σε δήμους της Αττικής και της περιφέρειας. Σύμφωνα με την εγκριτική αυτού απόφαση, απευθύνεται σε άτομα μη εξυπηρετούμενα ή που χρειάζονται ιδιαίτερη φροντίδα, λόγω προσωρινών ή χρονίων παθήσεων, ή είναι μοναχικά ηλικιωμένα.

**19.** Η μεγάλη επέκταση του προγράμματος ξεκίνησε το έτος 1997<sup>24</sup>, οπότε και άρχισε να εφαρμόζεται σε 102 δήμους της επικράτειας μέσω των Κέντρων Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων, με χρηματοδότηση που προερχόταν από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υγείας και Πρόνοιας. Κατά τη φάση αυτή, δίνεται προτεραιότητα σε ηλικιωμένους που δεν αυτοεξυπηρετούνται πλήρως, χρειάζονται ιδιαίτερη φροντίδα, διαβιούν μοναχικά ή δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, αφ' ενός για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους και αφ' ετέρου για τη διατήρηση των ίδιων και των οικογενειών τους στον κοινωνικό ιστό<sup>25</sup>.

**20.** Η ανάπτυξη των επιμέρους προγραμμάτων συνεχίστηκε και μετά το 2000, με την οικονομική συμβολή των Β' και Γ' Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και σε επέκταση της πολιτικής βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης που είχε, ήδη από την προηγούμενη δεκαετία, ξεκινήσει. Οι μονάδες εργαζομένων που δημιουργούνται υπό την ευθύνη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή

<sup>21</sup> Α' 227.

<sup>22</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του ν.δ. 162/1973, όπως αρχικά ίσχυε, «Η κατά το προηγούμενον άρθρον προστασία δύναται να εκδηλούται ως ιδρυματική περίθαλψις ή ως Κοινωνική αρωγή κατ' οίκον, παρεχόμενη υπό μορφήν ηθικής συμπαραστάσεως, οικονομικής ενισχύσεως ή ετέρας φύσεως υλικής βοήθειας, σκοπούσης εις την εξασφάλισιν των μέσων διαβιώσεως και περιθάλψεως αυτών».

<sup>23</sup> Υ.Α. Π4β/οικ.2217/Β382/1994 «Εγκριση εφαρμογής προγράμματος παροχής βοήθειας στο σπίτι» (Β' 382).

<sup>24</sup> Κ.Υ.Α. Π4β/5814/17.10.1997 (Β' 917).

<sup>25</sup> Άρθρο 2 της Κ.Υ.Α. Π4β/5814/1997.

νομικών τους προσώπων, συνήθως επιχειρήσεων κοινωφελούς χαρακτήρα, απαρτίζονται από συγκεκριμένες επαγγελματικές ειδικότητες, όπως κοινωνικό λειτουργό, νοσηλεύτη και οικογενειακό βοηθό, και διενεργούν περιοδικές επισκέψεις όχι μόνο σε ηλικιωμένα, αλλά και σε μη ηλικιωμένα άτομα με κινητικές ή άλλες δυσκολίες<sup>26</sup>.

**21.** Σταθμό στην εξέλιξη του προγράμματος αποτέλεσε η διάταξη του άρθρου 13 του ν. 3106/2003<sup>27</sup>, με την οποία η αρμοδιότητα έγκρισης, συντονισμού και εποπτείας των προγραμμάτων περιέρχεται στο (τότε) Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και κατοχυρώνεται πανηγυρικά ο κοινωνικός προσανατολισμός τους<sup>28</sup>.

«Σκοπός των προγραμμάτων "Βοήθεια στο Σπίτι" είναι η κάλυψη των βασικών αναγκών κοινωνικής φροντίδας για την αξιοπρεπή και αυτόνομη διαβίωση των ηλικιωμένων, καθώς και των ατόμων που αντιμετωπίζουν πρόσκαιρα ή μόνιμα κοινωνικά προβλήματα ή προβλήματα υγείας ή αναπηρίας. Τα Προγράμματα "Βοήθεια στο Σπίτι" έχουν ιδίως ως περιεχόμενο: α. Τη διερεύνηση, καταγραφή, επεξεργασία και μελέτη των αναγκών των κατηγοριών που αναφέρονται στο προηγούμενο εδάφιο και την κοινωνική χαρτογράφησης τους. β. Την κάλυψη βασικών αναγκών των εξυπηρετούμενων με την οργάνωση και συστηματική παροχή υπηρεσιών κοινωνικής εργασίας, ψυχοκοινωνικής στήριξης, νοσηλευτικής φροντίδας, φυσικοθεραπείας, εργοθεραπείας και οικογενειακής βοήθειας. γ. Την ενημέρωση των εξυπηρετούμενων για τα δικαιώματά τους και την επαφή τους με τις αρμόδιες υπηρεσίες υγείας - πρόνοιας. δ. Τη διευκόλυνση των εξυπηρετούμενων για τη συμμετοχή τους στις θρησκευτικές, πολιτιστικές, ψυχαγωγικές και κοινωνικές δραστηριότητες» (άρθρο 13 παρ. 1 του ν. 3106/2003).

**22.** Στο πλαίσιο της νέας αυτής διάταξης, προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι» μπορούν να υποβάλλουν για έγκριση στο Υπουργείο και φορείς πέραν της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, όπως υπηρεσίες υπουργείων και περιφερειών, νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου με ειδική πιστοποίηση, η Εκκλησία και οι οργανωτικές υποδιαιρέσεις και φορείς της, εφ' όσον ο κάθε φορέας καλύπτει όλες τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την ομαλή πραγματοποίηση του προγράμματος. Η ίδια διάταξη για πρώτη φορά προβλέπει μηχανισμό εποπτείας των προγραμμάτων, καθώς και τη συγκρότηση τριμελούς Επιτροπής Παρακολούθησης. Αντικείμενο της παρακολούθησης είναι η τήρηση των όρων της εκάστοτε εγκριτικής απόφασης, η αντιμετώπιση των προβλημάτων εφαρμογής σε συνεργασία με τους φορείς υλοποίησης, καθώς και η σύνταξη εκθέσεων προόδου και αξιολόγησης του όλου προγράμματος.

<sup>26</sup> Ενδεικτικές οι Κ.Υ.Α. 4035/2001 (Β' 1127) και 111135/1233/2007 (Β' 772).

<sup>27</sup> Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις (Α' 30).

<sup>28</sup> Για την ανάλυση του πλαισίου αυτού, βλ. και «Τυποποίηση ωφελούμενων από τη δράση 'Βοήθεια στο σπίτι'», Έκθεση εμπειρογνομosύνης του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών, Ιούνιος 2013, σελ. 18 επ..

**23.** Το νέο πλαίσιο του προγράμματος που εισήγαγε ο ν. 3106/2003 δεν εφαρμόστηκε στην πράξη. Κατ' εξαίρεση αυτού, παρατάθηκε για δύο αρχικώς χρόνια η εφαρμογή των προγραμμάτων που ήδη υλοποιούσε η τοπική αυτοδιοίκηση, με αντίστοιχη παράταση και των συμβάσεων του προσωπικού που είχε προσληφθεί με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου<sup>29</sup>.

**24.** Η χρηματοδότηση από ενωσιακά κονδύλια<sup>30</sup> των δομών που λειτουργούσε η τοπική αυτοδιοίκηση συνεχίστηκε μέχρι και το 2011, στο πλαίσιο της Πράξης με τίτλο «Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής μέσω παροχής κατ' οίκον υπηρεσιών φροντίδας σε εξαρτώμενα μέλη των οικογενειών ανέργων και αναγνωρισμένα επαπειλούμενων με ανεργία εργαζομένων που ωφελούνται από ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης»<sup>31</sup>. Στη φάση αυτή, ευθέως επωφελούμενοι από το πρόγραμμα θεωρούνται όχι μόνο οι εξυπηρετούμενοι ηλικιωμένοι ή μη, αλλά και οι επονομαζόμενοι «ωφελούμενοι» της Πράξης, δηλαδή τα πρόσωπα που κατά κύριο λόγο επωμίζονται την καθημερινή φροντίδα συγγενικών τους προσώπων. Ο σκοπός του προγράμματος διευρύνεται πανηγυρικά και στρέφεται στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας και της ισότιμης συμμετοχής στην εργασία και των οικογενειακών φροντιστών, ενώ αναλόγως διαμορφώνονται πλέον και τα κριτήρια ένταξης στις υπηρεσίες του προγράμματος, καθώς απαιτείται η πλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων και από όσους ανήκουν στην κατηγορία των ωφελουμένων<sup>32</sup>.

**25.** Μέσα από τη διαδικασία αυτή, οι φορείς που θα εφαρμόζαν το πρόγραμμα στις κατά τόπους περιφέρειες της Χώρας επελέγησαν από την ορισθείσα ως διαχειρίστρια αυτού Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, με βάση συγκεκριμένα κριτήρια, όπως την υποχρεωτική απασχόληση στις δομές και των τριών επαγγελματικών ειδικοτήτων που αναφέρονται στην υπ' αριθ. 20 παράγραφο<sup>33</sup>.

**26.** Με το άρθρο 127 του ν. 4199/2013, το πρόγραμμα ορίστηκε ως το μέσο εξυπηρέτησης όσων δεν μπορούσαν να ενταχθούν στο «Κατ' Οίκον Φροντίδα Συνταξιούχων» και των δικαιούχων του «Κατ' οίκον Κοινωνική Φροντίδα» που θεσμοθετήθηκε με την ίδια διάταξη. Αναφορικά με το πρώτο κατά σειρά πρόγραμμα, το οποίο απευθύνεται σε συνταξιούχους λόγω γήρατος, αναπηρίας κ.λπ., ο έλεγχος διαπίστωσε ότι, από την έναρξη λειτουργίας του έως και σήμερα, δεν επεκτάθηκε ποτέ σε όλη την επικράτεια και, συγκεκριμένα, δεν λειτούργησε καθόλου σε μεγάλα αστικά κέντρα<sup>34</sup>. Από την άλλη πλευρά, μέσα από τη θεσμοθέτηση του δεύτερου κατά σειρά προγράμματος «Κατ' οίκον

<sup>29</sup> Με το άρθρο 13 του ν. 3146/2003 (Α' 125).

<sup>30</sup> Του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.

<sup>31</sup> Κ.Υ.Α. 1.605/ΟΙΚ.3.85/2011 (Β' 17/14.1.2011)

<sup>32</sup> Σχετική η 457/21.3.2011 Πρόσκληση της ΕΕΤΑΑ για την εκδήλωση ενδιαφέροντος για την Πράξη «Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής μέσω παροχής κατ' οίκον υπηρεσιών φροντίδας σε εξαρτώμενα μέλη των οικογενειών ανέργων και αναγνωρισμένα επαπειλούμενων με ανεργία εργαζομένων που ωφελούνται από ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης» στο πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς για την Προγραμματική περίοδο 2007-2013». Δικαίωμα συμμετοχής, ως ωφελούμενοι, είχαν άνεργα άτομα εισερχόμενα σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, εργαζόμενα άτομα επαπειλούμενα με ανεργία, με συγκεκριμένα εισοδηματικά κριτήρια κ.λπ..

<sup>33</sup> Άρθρο 2 της 457/21.3.2011 Πρόσκλησης της ΕΕΤΑΑ.

<sup>34</sup> Περιοχές που υλοποιείται είναι οι: Ζάκυνθος, Αχαΐα, Αγρίνιο, Πρέβεζα, Άρτα, Αλικαρνασός, Ηρακλείου Κρήτης, Τρίκαλα και Λάρισα.

κοινωνική φροντίδα», εμμέσως επαναπροσδιορίζεται το περιεχόμενο του «Βοήθεια στο σπίτι» το οποίο απευθύνεται ουσιαστικά στους εν δυνάμει δικαιούχους του ανωτέρω νεοσύστατου τότε προγράμματος.

**27.** Ειδικότερα, σκοπός του «Κατ' οίκον Κοινωνική Φροντίδα» είναι η κατοχύρωση συνθηκών αυτόνομης διαβίωσης των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρία στην κατοικία τους, ώστε να εξασφαλισθεί η παραμονή τους στο οικείο φυσικό και κοινωνικό περιβάλλον, να αποφευχθεί η παραπομπή σε δομές κλειστής φροντίδας και να προληφθούν καταστάσεις κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς και η στήριξη των ανασφάλιστων και οικονομικά αδύνατων πολιτών που το έχουν ανάγκη και πληρούν τα κριτήρια. Το πρόγραμμα έχει ιδίως ως περιεχόμενο: (α) την καταπολέμηση της εξάρτησης ηλικιωμένων και ατόμων με αναπηρία με την οργάνωση και συστηματική παροχή υπηρεσιών κοινωνικής εργασίας, ψυχοκοινωνικής στήριξης, νοσηλευτικής φροντίδας, φυσικοθεραπείας, εργοθεραπείας και οικιακής βοήθειας, (β) την ενημέρωση των εξυπηρετούμενων για τα δικαιώματά τους και την υποστήριξη κατά τις επαφές τους με τις αρμόδιες υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας, (γ) τη διευκόλυνση των εξυπηρετούμενων για τη συμμετοχή τους σε πολιτιστικές, ψυχαγωγικές, κοινωνικές και θρησκευτικές δραστηριότητες. Κριτήρια επιλογής αποτελούν ιδίως η ηλικία, το εισόδημα, η οικογενειακή κατάσταση, η κατάσταση της υγείας και η πρόσκαιρη ή μόνιμη εξάρτηση.

**28.** Από το 2012 μέχρι και σήμερα, η διάρκεια του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» που υλοποιούν οι φορείς που είχε επιλέξει η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης το 2011 παρατείνεται διαδοχικά με διατάξεις νόμων που προβλέπουν παράλληλα και την παράταση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου του απασχολούμενου σε αυτό προσωπικού. Το 2018, προβλέφθηκε η ένταξη του προγράμματος στις οργανικές μονάδες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που είχαν συμβληθεί, είτε άμεσα, είτε μέσω νομικών τους προσώπων, το 2011 με την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης και η στελέχωσή τους με μόνιμο προσωπικό<sup>35</sup>. Η διάρκεια του προγράμματος και των συμβάσεων εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου του προσωπικού έχει ήδη παραταθεί<sup>36</sup> μέχρι τη δημοσίευση του διορισμού των επιτυχόντων των οριστικών πινάκων διοριστέων στις αντίστοιχες θέσεις<sup>37</sup>, διαδικασία η οποία, κατά τον χρόνο περάτωσης του ελέγχου είχε εν μέρει μόνον ολοκληρωθεί<sup>38</sup>. Κατά το έτος 2021, προγράμματα «Βοήθεια στο σπίτι» υλοποιήθηκαν από 281 φορείς σε όλη την επικράτεια<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Άρθρο 91 του νόμου 4583/2018 (Α' 212)

<sup>36</sup> Άρθρο 38 παρ. 1 του νόμου 4735/2020 (Α' 197).

<sup>37</sup> Βάσει της σχετικώς εκδοθείσας 4Κ/2020 προκήρυξης του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού.

<sup>38</sup> Μέχρι τον Ιούλιο του 2022, είχαν δημοσιευθεί τα οριστικά αποτελέσματα για την πλήρωση 730 θέσεων τακτικού προσωπικού Τεχνολογικής Εκπαίδευσης.

<sup>39</sup> Πηγή: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.



## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΤΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

#### I

**Δεν πραγματοποιείται συστηματική διερεύνηση και καταγραφή των αναγκών κατ' οίκον κοινωνικής φροντίδας τις οποίες προορίζεται να στηρίξει το πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι».**

**29.** Το νομοθετικό πλαίσιο, υπό το οποίο αναπτύχθηκε κατά περιόδους το πρόγραμμα, αναφέρεται σε διερεύνηση των αναγκών κοινωνικής φροντίδας σε τουλάχιστον δύο περιπτώσεις:

(α) Μία πρώτη αναφορά γίνεται στην Κ.Υ.Α. Π4β/5814/17.10.1997 και ανάγεται στην πρώτη μεγάλη επέκταση του προγράμματος. Στους σκοπούς που αυτό επιδιώκει κατά τη φάση του αυτή, περιλαμβάνονται η ανίχνευση, διερεύνηση, καταγραφή και μελέτη των αναγκών κοινωνικής φροντίδας στο σπίτι και η διαρκής μελέτη και αξιολόγηση των αναγκών των ηλικιωμένων, ώστε να υποβάλλονται σχετικές εισηγήσεις προς τους αρμόδιους φορείς προκειμένου να λαμβάνονται μέτρα προς κάλυψη αυτών των αναγκών.

(β) Με το άρθρο 13 του ν. 3106/2003, η διερεύνηση, καταγραφή, επεξεργασία και μελέτη των αναγκών των εξυπηρετούμενων πληθυσμιακών κατηγοριών και η κοινωνική χαρτογράφησή τους αποτελούν πανηγυρικά περιεχόμενο του προγράμματος.

**30.** Με τις ανωτέρω διατάξεις, δεν αποσαφηνίζεται το περιεχόμενο μίας διεργασίας διερεύνησης και μελέτης των αναγκών, ποιο δηλαδή είναι ακριβώς το ζητούμενο μίας τέτοιας διαδικασίας και ποια εργαλεία πρέπει να αξιοποιηθούν για να παράγει αυτή αξιόπιστα αποτελέσματα. Φαίνεται, ωστόσο, ότι ο νομοθέτης αντιμετωπίζει αυτή τη διαδικασία ως κομβικής σημασίας για την ορθολογική λειτουργία του προγράμματος, καθώς, χωρίς να ορίζει τα μέσα, με την ορολογία που χρησιμοποιεί (διαρκής μελέτη και αξιολόγηση αναγκών κατηγοριών, χαρτογράφησή τους κ.λπ.) καθιστά σαφές ότι αυτό που επιδιώκεται είναι μία όσο το δυνατόν ολοκληρωμένη και αξιόπιστη εικόνα του ελλείμματος κοινωνικής φροντίδας που προορίζεται να καλύψει σε ένα βαθμό το πρόγραμμα. Η διαδικασία αυτή κατοχυρώνεται ως διαρκής, καθώς οι ανάγκες μεταβάλλονται με την πάροδο του χρόνου και δεν είναι στατικές.

**31.** Σημειωτέον ότι σήμερα το πρόγραμμα εκτελείται μεν εκτός του πλαισίου της προαναφερόμενης Κ.Υ.Α. Π4β/5814/17.10.1997, η διάταξη όμως του άρθρου 13 του ν. 3106/2003 δεν έχει ρητώς καταργηθεί, ανεξαρτήτως του περιορισμένου βαθμού ενεργοποίησής της και του αν χρήζει εκ νέου ερμηνείας υπό το πλαίσιο της ισχύουσας σήμερα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των φορέων της

κεντρικής διοίκησης. Παρόλα αυτά, στη φάση που επακολούθησε την περίοδο συγχρηματοδότησης του προγράμματος, δεν δόθηκε έμφαση στη διερεύνηση των αναγκών των πληθυσμιακών κατηγοριών στις οποίες κατ' εξοχήν αυτό απευθύνεται.

***Με τον όρο «ανάγκες» υπονοείται τόσο το υποκείμενο, όσο και το αντικείμενο της κατ' οίκον φροντίδας***

**32.** Υπό το πρίσμα του νομοθετικού πλαισίου που προηγουμένως αναπτύχθηκε, ο όρος «ανάγκες κοινωνικής φροντίδας» έγινε αντιληπτός από τον έλεγχο ως αφορών, σε πρώτο επίπεδο, στις ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες που χρειάζονται την κατ' οίκον φροντίδα που παρέχει το πρόγραμμα και σε ένα δεύτερο επίπεδο στο είδος της φροντίδας που εμπεριέχεται σε αυτό.

**33.** Προκειμένου, δηλαδή, να αποκτήσει ένας φορέας αντίληψη των αναγκών αυτών, απαιτείται αφ' ενός να εντοπίσει την ομάδα – στόχο, δηλαδή τον πληθυσμό που μπορεί να επωφεληθεί από το πρόγραμμα σε συνδυασμό με τη γεωγραφική του θέση που είναι καθοριστικής σημασίας για τη διασφάλιση των απαιτούμενων μέσων παροχής των υπηρεσιών. Και απαιτείται, επιπλέον, να διερευνήσει το είδος των αναγκών του πληθυσμού αυτού, πώς δηλαδή διαμορφώνεται η ζήτηση σε υπηρεσίες που εν δυνάμει παρέχονται μέσα από το πρόγραμμα.

**34.** Ως προς το πρώτο επίπεδο, έχει πλέον παγιωθεί ότι υποκείμενα των υπηρεσιών δεν είναι μόνο άτομα της τρίτης ηλικίας, αλλά εν γένει άτομα που χρήζουν κατ' οίκον υποστήριξης λόγω νοσημάτων, αναπηριών και εν γένει καταστάσεων που δημιουργούν περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση. Οι περιορισμοί δηλαδή αυτοί μπορεί να είναι το αποτέλεσμα της μεγάλης ηλικίας ή να οφείλονται σε υγειονομικές παθήσεις, είτε και σε μοναχικότητα ή άλλου τύπου δυσχέρειες.

**35.** Ως προς το δεύτερο επίπεδο, που αφορά το αντικείμενο του προγράμματος, δηλαδή το είδος των υπηρεσιών στήριξης που εν δυνάμει παρέχονται μέσω αυτού, ο βασικός πυρήνας του περιλαμβάνει υπηρεσίες από τη φροντίδα της υγείας, τη σίτιση και την ατομική και οικιακή υγιεινή, μέχρι τη συμμετοχή του ατόμου σε κοινωνικές δραστηριότητες, την ενημέρωση και διευκόλυνση της επικοινωνίας του με τρίτους φορείς και την εν γένει λειτουργία του νοικοκυριού. Η φροντίδα παρέχεται με κατ' οίκον επισκέψεις και το περιεχόμενό της διακρίνεται ανά ειδικότητα που απασχολείται στο πρόγραμμα. Ως βασικές (κύριες) ειδικότητες εξακολουθούν ατύπως να θεωρούνται αυτές του κοινωνικού επιστήμονα (ψυχολόγου ή κοινωνικού λειτουργού), του νοσηλευτή και του οικογενειακού βοηθού, καθώς αυτές οι ειδικότητες ήταν υποχρεωτικό να απασχολούνται σε κάθε δομή κατά την περίοδο συγχρηματοδότησης του προγράμματος. Αντιθέτως, οι ειδικότητες του ιατρού ή φυσικοθεραπευτή προβλέπονταν δευτερευόντως και σε λίγες από τις δομές που μετείχαν στον έλεγχο διαπιστώθηκε απασχόλησή τους (ιδίως φυσικοθεραπευτών).

**36.** Μία τυποποίηση των υπηρεσιών που δυνητικά παρέχονται μέσα από το πρόγραμμα περιέχεται στον «Πίνακα υποχρεωτικά παρεχομένων υπηρεσιών ανά ειδικότητα» (καθηκοντολόγιο ειδικοτήτων) ο οποίος χρησιμοποιήθηκε από την

Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο παροχής οδηγιών και κατευθύνσεων για την εφαρμογή του από τις δομές την περίοδο που αυτό συγχρηματοδοτούνταν. Από ένα ευρύτατο κατ' αρχήν φάσμα υπηρεσιών, οι πλέον συνήθεις που παρέχονται από τους εργαζομένους των τριών βασικών ειδικοτήτων και θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι συνιστούν έναν βασικό πυρήνα του προγράμματος είναι οι ακόλουθες:

*Ψυχολόγος, Κοινωνικός λειτουργός*

- Ψυχολογική και συναισθηματική στήριξη.
- Ενημέρωση για άλλες παροχές που δικαιούνται οι εξυπηρετούμενοι.

*Νοσηλεύτης*

- Παροχή νοσηλευτικών υπηρεσιών (μετρήσεις σακχάρου, αρτηριακής πίεσης κ.λπ.).
- Αγωγή υγείας (συμβουλές διατροφής και ατομικής υγιεινής).
- Φροντίδα για τη λήψη φαρμάκων, περιποίηση τραυμάτων και κατακλίσεων.
- Παραπομπή, συνοδεία σε φορείς (νοσοκομεία, ιατρεία, εργαστήρια).
- Επιμέλεια της συνταγογράφησης των φαρμάκων από τους θεράποντες ιατρούς των εξυπηρετούμενων και προμήθειά τους από τα φαρμακεία, σε συνεργασία με τα ασφαλιστικά τους ταμεία.

*Οικογενειακός βοηθός*

- Μαγείρεμα, σίτιση (βοήθεια στο φαγητό).
- Οικιακή φροντίδα (καθαριότητα του χώρου διαβίωσης του εξυπηρετούμενου, δηλαδή σκούπισμα, σφουγγάρισμα, ξεσκόνισμα σπιτιού).
- Φροντίδα της ατομικής υγιεινής (σωματική καθαριότητα).
- Αγορές ειδών πρώτης ανάγκης.
- Βοήθεια για την εξόφληση λογαριασμών.
- Περίπατος.
- Διευκόλυνση για συμμετοχή σε πολιτιστικές, θρησκευτικές, ψυχαγωγικές και κοινωνικές δραστηριότητες.

***Η κεντρική διοίκηση δεν συμμετέχει στη διερεύνηση των αναγκών των ομάδων του πληθυσμού στις οποίες απευθύνεται το πρόγραμμα***

**37.** Από το 2012 μέχρι σήμερα, οι πόροι του προγράμματος είναι αποκλειστικά εθνικής προέλευσης και έχουν διατεθεί από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (μετέπειτα Κοινωνικής Αλληλεγγύης), καθώς και από το Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών. Για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση του προγράμματος, απαιτείται, για κάθε πλήρες έτος παράτασης, το ποσό των 60.000.000 ευρώ<sup>40</sup>. Με το ποσό αυτό, καλύπτεται πλήρως η μισθοδοσία του προσωπικού που απασχολείται στο πρόγραμμα, καθώς και μέρος των λειτουργικών του εξόδων<sup>41</sup>. Το ύψος δηλαδή της χρηματοδότησης δεν διαμορφώνεται βάσει εκτιμήσεων σχετικά με το εύρος των αναγκών κατ' οίκον φροντίδας στις γεωγραφικές περιφέρειες των δομών,

<sup>40</sup> Βλ. και άρθρο 153 παρ. 2 του ν. 4483/2017 (Α' 107), όπου αναφέρονται και οι πηγές άντλησης των πόρων.

<sup>41</sup> Μέχρι 5% επί του εγκεκριμένου αρχικού κόστους μισθοδοσίας (2,5% για διοικητικό κόστος και μέχρι 2,5% για κόστος χρήσης οχημάτων, Πηγή: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης)

αλλά αποκλειστικά με κριτήριο τον αριθμό των εργαζομένων που απασχολούνται σε αυτό.

**38.** Όπως διαπιστώθηκε κατά τον έλεγχο, ενδιαφέρον για συστηματική διερεύνηση και καταγραφή των αναγκών, τουλάχιστον από την άποψη του υποκειμένου, δηλαδή των κατηγοριών του πληθυσμού που δυνητικά επωφελείται από το πρόγραμμα, δεν έχει εκδηλωθεί από κανέναν φορέα που έχει εισφέρει πόρους στην υλοποίησή του. Η κάλυψη, εξάλλου, της χρηματοδότησης του «Βοήθεια στο σπίτι» από πιστώσεις που βαρύνουν τον τακτικό προϋπολογισμό του Υπουργείου Εσωτερικών<sup>42</sup> και η επί μακρόν εκτέλεσή του από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού έχουν στην πράξη συνδυαστεί με τη σταδιακή πλήρη απεμπλοκή του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων<sup>43</sup> από την εκτέλεση του προγράμματος.

**39.** Υπόψη του ελέγχου τέθηκαν, ωστόσο, δύο μελέτες: (α) Το έτος 2013 και με χρηματοδότηση από το τότε Υπουργείο Εργασίας, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών συνέταξε έκθεση εμπειρογνωμοσύνης με τίτλο «Τυποποίηση ωφελούμενων από τη δράση ‘Βοήθεια στο σπίτι’», στην οποία περιέχονται συμπεράσματα, μεταξύ άλλων, για τον κοινωνικό προσανατολισμό του προγράμματος και προτάσεις για τη διαμόρφωση της σχετικής πολιτικής, επ’ ευκαιρία τότε της θεσμοθέτησης του παρεμφερούς προγράμματος «Κατ’ οίκον φροντίδα συνταξιούχων». Δεν τεκμηριώθηκε κατά τον έλεγχο αν η μελέτη αυτή έχει με κάποιον τρόπο αξιοποιηθεί. (β) Το 2021 εκπονήθηκε μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας για την ανάπτυξη ολοκληρωμένης στρατηγικής για τη βελτίωση της προσβασιμότητας, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της Μακροχρόνιας Φροντίδας Ηλικιωμένων στην Ελλάδα, η οποία τελεί ακόμη σε φάση επεξεργασίας από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων ως προς τον τρόπο αξιοποίησής της.

**40.** Στατιστική πληροφόρηση για τους αριθμούς εξυπηρετούμενων και επισκέψεων δημοσιεύει ετησίως η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, με βάση στοιχεία που της διαβιβάζουν οι φορείς υλοποίησης. Μία ακόμη αξιοποιήσιμη πηγή πληροφόρησης είναι και το Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ατόμων με Αναπηρία, το οποίο συγκεντρώνει και αναλύει στατιστικά δεδομένα σε βασικούς τομείς που αφορούν στις συνθήκες διαβίωσης και στα εμπόδια που αντιμετωπίζουν τα άτομα με αναπηρία και χρόνιες παθήσεις ως προς την άσκηση των δικαιωμάτων τους. Στις 15.2.2021, το εν λόγω Παρατηρητήριο δημοσίευσε το «9<sup>ο</sup> Δελτίο Στατιστικής Πληροφόρησης» με τίτλο «Κάλυψη εξειδικευμένων αναγκών διαβίωσης, φροντίδας και υποστήριξης των ατόμων με αναπηρία ή/και χρόνια πάθηση», όπου περιέχονται σημαντικά ευρήματα σε σχέση, μεταξύ άλλων, με τα μεγέθη και τα ειδικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού που χρήζει συστηματικής φροντίδας ή υποστήριξης σε καθημερινές δραστηριότητες.

<sup>42</sup> Άρθρα 38 παρ. 2 του νόμου 4735/2020, καθώς και 91 παρ. 7 του ν. 4583/2018 για τη μισθολογική δαπάνη του προσωπικού που θα στελεχώσει τις οργανικές θέσεις των δήμων.

<sup>43</sup> Σημειωτέον ότι, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 58 του ν. 4488/2017 (Α’ 137), η προστασία των υπερχρεωμένων και των ατόμων με χρόνιες παθήσεις εξασφαλίζεται με την ανάπτυξη προγραμμάτων ανοικτής κοινωνικής φροντίδας, καθώς και κλειστής περίθαλψης που καταρτίζει και εφαρμόζει το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας ζωής, την εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης και περίθαλψης αυτών.

**41.** Προκειμένου να καλυφθούν τα έξοδα εκτέλεσης του προγράμματος μέχρι την πλήρη μεταφορά του στους δήμους, συνάπτονται κάθε έτος προγραμματικές συμβάσεις μεταξύ του φορέα που εισφέρει τους αναγκαίους πόρους και της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης που διατηρεί την ιδιότητα της διαχειρίστριας και αναλαμβάνει να καταναείμει τους πόρους στους φορείς που το 2011 είχαν επιλεγεί και εξακολουθούν έκτοτε να εκτελούν το πρόγραμμα. Αντικείμενο, επομένως, των προγραμματικών συμβάσεων είναι η ροή της χρηματοδότησης ενώ, μετά τη λήξη της κάθε περιόδου εκτέλεσης του προγράμματος, προβλέπεται η δημοσίευση από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης απολογιστικών στοιχείων για τον αριθμό των εξυπηρετούμενων και το είδος των παρεχόμενων υπηρεσιών ανά γεωγραφική περιφέρεια<sup>44</sup>.

**42.** Στις προγραμματικές συμβάσεις, γίνεται μεν λόγος για «ανάγκες» του προγράμματος, δεν προέκυψε ωστόσο ότι, κατά τη βούληση των συμβαλλομένων μερών, υπονοείται με τον όρο αυτό κάτι περισσότερο από τις ανάγκες σε μισθοδοσία του απασχολούμενου στο πρόγραμμα προσωπικού. Ούτε διαπιστώθηκε κάποια συντονιστικού χαρακτήρα πρωτοβουλία του χρηματοδοτούντος σήμερα Υπουργείου Εσωτερικών, που να άπτεται του ζητήματος του πώς έχουν εξελιχθεί οι ανάγκες τις οποίες εξυπηρετεί το «Βοήθεια στο σπίτι» με το πέρασμα των χρόνων και την πανθομολογούμενη αύξηση της γήρανσης του πληθυσμού.

**43.** Η εμπλοκή, επομένως, της κεντρικής διοίκησης στο πρόγραμμα εξαντλείται στη χρηματοδότησή του με γνώμονα τη συνέχιση της απασχόλησης του υπηρετούντος προσωπικού. Γι' αυτό, άλλωστε, οι όποιες νομοθετικές πρωτοβουλίες έχουν προσφάτως ληφθεί, επικεντρώνονται στην επίλυση του εργασιακού ζητήματος με τη δημιουργία αντίστοιχων οργανικών θέσεων, κάτι που δικαιολογημένα αντιμετωπίζεται ως πόλος βιωσιμότητας του προγράμματος, αν και δεν είναι, κατά τον έλεγχο, ο μοναδικός. Από την άλλη πλευρά, παραδοσιακά θεωρείται ότι εναπόκειται στην τοπική αυτοδιοίκηση που επί μακρόν εφαρμόζει το πρόγραμμα να εντοπίσει τις ανάγκες κοινωνικής φροντίδας που έχει να αντιμετωπίσει σε τοπικό επίπεδο. Κι αυτό διότι οι φορείς υλοποίησης, λόγω της εγγύτητάς τους προς τις τοπικές κοινωνίες, είναι πράγματι σε πλεονεκτική θέση να εντοπίσουν ευχερέστερα περιπτώσεις που χρήζουν εξυπηρέτησης από το πρόγραμμα. Σε επίπεδο, άλλωστε, αυτοδιοικητικό, έχει νομοθετηθεί, πέραν της λειτουργίας κοινωνικών υπηρεσιών, η λειτουργία διαφόρων θεσμών με αρμοδιότητες που άπτονται πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής, όπως των Παρατηρητηρίων Κοινωνικής Ένταξης των Περιφερειών<sup>45</sup>. Η λειτουργία των Παρατηρητηρίων αποσκοπεί, μεταξύ άλλων,

<sup>44</sup> Πρβλ. και την από 28.1.2021 τελευταία προγραμματική σύμβαση.

<sup>45</sup> Το άρθρο 14 του νόμου 4445/2016 (Α' 236) ορίζει ότι «Στην έδρα κάθε Περιφέρειας συνιστάται Περιφερειακό Παρατηρητήριο Κοινωνικής Ένταξης (Παρατηρητήριο). Η λειτουργία του Παρατηρητηρίου αποσκοπεί: α. ... β. στην ανάδειξη τοπικών αναγκών σε θέματα πολιτικών κοινωνικής προστασίας, πρόνοιας και αλληλεγγύης, γ. ... δ. στην αποτύπωση και χαρτογράφηση των χωρικών διαστάσεων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. 2. Ως πυλώνας της κοινωνικής ένταξης σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, το Παρατηρητήριο προωθεί ιδίως τις ακόλουθες δράσεις: α. την εκπόνηση ετήσιας Περιφερειακής Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης για τη διαπίστωση των επιπτώσεων συγκεκριμένων πολιτικών στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της οικείας Περιφέρειας, β. την ανάπτυξη και εφαρμογή εργαλείων και δεικτών παρακολούθησης των

στην ανάδειξη τοπικών αναγκών σε θέματα πολιτικών κοινωνικής προστασίας, πρόνοιας και αλληλεγγύης και στην αποτύπωση και χαρτογράφηση των χωρικών διαστάσεων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Έχει, επομένως, επικρατήσει η αντίληψη ότι το συγκεκριμένο πρόγραμμα αποτελεί αμιγώς τοπική υπόθεση που δεν υπόκειται σε κάποιον συντονισμό ως προς την εκπλήρωση των στόχων του από τους φορείς που εποπτεύουν την τοπική αυτοδιοίκηση.

***Οι τοπικοί φορείς δεν έχουν καθιερώσει συστήματα διαρκούς διερεύνησης των αναγκών κοινωνικής φροντίδας***

**44.** Οι ελεγχθέντες φορείς δεν διέθεταν, κατά τον χρόνο του ελέγχου, επίκαιρη εικόνα των αναγκών τις οποίες προορίζεται να εξυπηρετήσει το πρόγραμμα, δεδομένου ότι δεν έχουν καθιερωθεί συστήματα διερεύνησης τέτοιων αναγκών σε διαρκή βάση, δηλαδή πρακτικές ή διαδικασίες εντοπισμού δημοτών που ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικά ομάδες και θα μπορούσαν δυνητικά να αποτελέσουν χρήστες συγκεκριμένων παροχών του προγράμματος. Η αναζήτησή τους και η προσέγγιση των χρηστών εν γένει δεν αντιμετωπίζεται ως μία διαρκής διαδικασία που προϋποθέτει ενεργοποίηση της ίδιας της διοικητικής μονάδας, αλλά αντιθέτως εναπόκειται στον εκάστοτε ενδιαφερόμενο να επικοινωνήσει με τον αρμόδιο φορέα της περιοχής του και να ζητήσει να ενταχθεί στο πρόγραμμα. Η αντίληψη, επομένως, που φαίνεται να επικρατεί είναι ότι η καταγραφή των αναγκών αφορά μεμονωμένες περιπτώσεις και διενεργείται κατά την υλοποίηση κάθε δράσης υποστήριξης, χωρίς να περιλαμβάνει κάτι ευρύτερο.

**45.** Όσον αφορά τις ευρύτερες ανάγκες της περιοχής, δεν παρακολουθείται η σύνθεση του πληθυσμού που δύναται να επωφεληθεί από τις υπηρεσίες του προγράμματος στις περιφέρειες που εξυπηρετούν οι δομές (π.χ. ποσοστό ηλικιωμένων, ατόμων με αναπηρίες κ.λπ.), ούτε έχουν εκπονηθεί πρόσφατες κοινωνικές έρευνες ή άλλες μελέτες για το μέγεθος των αναγκών αυτών. Επιπλέον, δεν φαίνεται να έχουν σε επαρκή βαθμό αξιοποιηθεί εξωτερικά των φορέων εργαλεία ανίχνευσης τέτοιων αναγκών, όπως τα περιφερειακά παρατηρητήρια κοινωνικής ένταξης, το Παρατηρητήριο Θεμάτων Αναπηρίας της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ατόμων με Αναπηρία ή επιχειρησιακά σχέδια δήμων ή περιφερειών, όπου τέτοια έχουν εκπονηθεί.

**46.** Η εικόνα, επομένως, των αναγκών σχηματίζεται αποσπασματικά, καθώς, μοναδικό ενδεικτικό στοιχείο που καταδεικνύει τη ζήτηση, είναι ο αριθμός των αιτήσεων που υποβάλλονται από τους δημότες για εξυπηρέτηση από το πρόγραμμα. Αναφέρθηκαν, επίσης, περιπτώσεις όπου ήταν αδύνατη η ανταπόκριση του φορέα σε περιόδους μεγάλης ζήτησης υπηρεσιών, χωρίς όμως να έχει αποτυπωθεί με ακρίβεια το μέγεθος αυτό, ώστε να αποτελέσει δεδομένο για μελλοντική χρήση από τον ίδιο ή άλλο φορέα με αρμοδιότητα σε ζητήματα κοινωνικής φροντίδας.

---

διαδικασιών κοινωνικής ένταξης των ωφελούμενων της ΠΕ.Σ.Κ.Ε., ιδίως σε ζητήματα, που άπτονται της ένταξης στην αγορά εργασίας και της ανάπτυξης οικονομικής δραστηριότητας...».

**47.** Ως καλή πρακτική στο θέμα της αναζήτησης των αναγκών, πρέπει να αναφερθούν οι συνέργειες ορισμένων διοικητικών μονάδων του «Βοήθεια στο σπίτι» με τοπικούς φορείς εκπροσώπησης ηλικιωμένων ή ατόμων με αναπηρία, εθελοντικές και φιλανθρωπικές οργανώσεις ή και δημόσιους φορείς όπως, κοινωνικές υπηρεσίες, εκκλησιαστικά νομικά πρόσωπα και νοσοκομεία<sup>46</sup>. Οι συνέργειες αυτές, όπου διαπιστώθηκαν, μπορεί κατά περίπτωση να αφορούσαν διανομή συσσιτίων, φαρμάκων, παραπομπή για εξετάσεις σε νοσοκομειακό ίδρυμα κ.λπ., συνέβαλαν όμως θετικά στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων και την προσέγγιση νέων χρηστών του προγράμματος. Σε περίπτωση μικρού δήμου, διαπιστώθηκε ότι είναι εφικτή η ανίχνευση των αναγκών κατά τη γέννησή τους με τη συνεργασία που έχει αναπτυχθεί μεταξύ κοινωνικών υπηρεσιών. Η εξωστρέφεια, άλλωστε, του προγράμματος ήταν ένα στοιχείο που είχε συμπεριληφθεί στο περιεχόμενό του κατά τη φάση αρχικής επέκτασής του σε δήμους της επικράτειας και είναι ενδεικτικό της αντίληψης να αξιοποιηθεί κάθε πρόσφορο μέσο για την ενίσχυση ευπαθών κατηγοριών δημοτών και της ανάγκης ευρύτερης ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης στο ζήτημα της κοινωνικής φροντίδας και συμπαράστασης.

---

<sup>46</sup> Ενδεικτικά, τέτοιοι φορείς με τους οποίους συνεργάζονται οι δομές είναι Κέντρα Κοινότητας, Κοινωνικά Παντοπωλεία και Φαρμακεία, Κοινωνικές Υπηρεσίες Δήμων, Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, ΚΑΠΗ, Μονάδες Φροντίδας Ηλικιωμένων, φιλανθρωπικά σωματεία, ο Πανελλήνιος Σύλλογος Παραπληγικών, Ταμεία Ευρωπαϊκής Βοήθειας Απόρων, Ασφαλιστικά Ταμεία και Κέντρα Πιστοποίησης Αναπηρίας, ο ΟΑΕΔ, τα Κέντρα ψυχικής Υγιεινής και τα Νοσηλευτικά Ιδρύματα.

## II

**Οι ανθρωπίνους και υλικοί πόροι του προγράμματος έχουν σταδιακά απομειωθεί.**

**48.** Ο έλεγχος διαπίστωσε ότι το πρόγραμμα λειτουργεί εδώ και πολλά χρόνια με απολύτως συγκεκριμένους ανθρώπινους και υλικούς πόρους. Η ετήσια χρηματοδότησή του, ανερχόμενη σταθερά στα 60.000.000 ευρώ, επαρκεί για συγκεκριμένο αριθμό προσωπικού και δεν συνδέεται, όπως προηγουμένως αναφέρθηκε, με αριθμό εξυπηρετούμενων, ούτε μπορεί να καλύψει τη μισθοδοσία επιπλέον εργαζομένων. Σε φορείς που, σε περιόδους αυξημένης ζήτησης, προσέλαβαν πρόσθετο προσωπικό, η σχετική δαπάνη καλύφθηκε από άλλες πηγές. Αναφορικά δε με το λοιπό λειτουργικό κόστος του προγράμματος, αυτό χρηματοδοτείται υπολογιζόμενο σε ποσοστό επί του συνολικού κόστους μισθοδοσίας, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα πραγματικά κόστη λειτουργίας, όπως τα καύσιμα των οχημάτων, το φαρμακευτικό και υγειονομικό υλικό, τα ανταλλακτικά, οι υπηρεσίες service και οι ενοικιάσεις αυτοκινήτων. Οι όροι που διέπουν τη χρηματοδότηση χαρακτηρίζονται, επομένως, από μία ανελαστικότητα η οποία εξηγεί σε έναν βαθμό και την έλλειψη πρωτοβουλιών προς την κατεύθυνση της διερεύνησης των αναγκών από τους φορείς που υλοποιούν το πρόγραμμα. Από την άλλη πλευρά, ο πεπερασμένος χαρακτήρας των πόρων καθιστά περισσότερο επιτακτική τη βέλτιστη διαχείρισή τους. Ο έλεγχος διαπίστωσε μία απομείωση των πόρων αυτών με το πέρασμα των χρόνων, μικρότερης ή μεγαλύτερης έντασης ανάλογα και με τις συνθήκες που επικρατούν σε κάθε γεωγραφική περιφέρεια.

### *Ο αριθμός των εξυπηρετούμενων εξαρτάται από τον αριθμό των εργαζομένων*

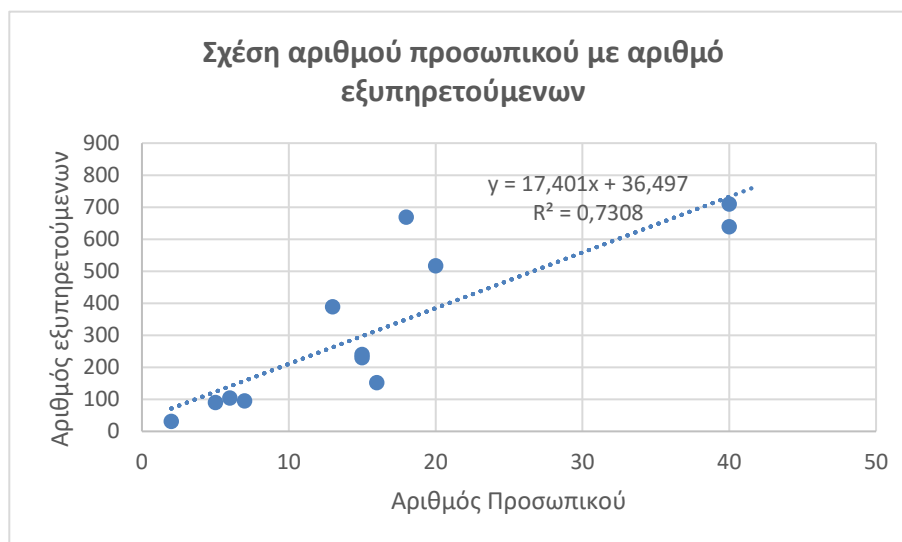
**49.** Κατ' αρχήν, ο έλεγχος αναζήτησε πώς ακριβώς συσχετίζεται ο αριθμός των εξυπηρετούμενων σε μία γεωγραφική περιφέρεια με τη δυναμικότητα του προσωπικού στις οικείες δομές του προγράμματος. Οι αριθμοί εξυπηρετούμενων και εργαζομένων για κάθε φορέα παρατίθενται στον πίνακα που ακολουθεί. Επισημαίνεται ότι η αναφορά δύο συνόλων για τον αριθμό των εξυπηρετούμενων οφείλεται στο ότι σχεδόν όλοι οι φορείς δήλωσαν στην Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης διαφορετικό αριθμό από εκείνον που πραγματικά εξυπηρετούν. Λίγες ήταν οι περιπτώσεις όπου η απόκλιση που εντοπίστηκε ήταν θετική, που σημαίνει ότι εξυπηρετούνται περισσότερα άτομα από κάθε επιμέρους φορέα. Στους περισσότερους φορείς, η απόκλιση ήταν αρνητική, χωρίς να διευκρινισθούν οι λόγοι που συμβαίνει αυτό. Μία πιθανή πλην μη επαληθεύσιμη εκδοχή είναι να μην ενημερώνονται ορθά τα αρχεία των φορέων και να παρουσιάζεται τελικώς πλασματικά αυξημένος αριθμός εξυπηρετούμενων. Για τη διερεύνηση, πάντως, της συσχέτισης, ελήφθη υπόψη ο πραγματικός αριθμός εξυπηρετούμενων.

Πίνακας 3:

| Ελεγχόμενος φορέας |                                         | Σύνολο εξυπηρετούμενων | Σύνολο πραγματικά εξυπηρετούμενων (Διαφορά) | Σύνολο προσωπικού |
|--------------------|-----------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------|-------------------|
| 1                  | Δήμος Αθηναίων                          | 194                    | 389<br>(195)                                | 13                |
| 2                  | Δήμος Ζαγοράς - Μουρεσίου               | 133                    | 104<br>(-29)                                | 6                 |
| 3                  | Δήμος Θερμαϊκού                         | 262                    | 230<br>(-32)                                | 15                |
| 4                  | Δήμος Καρδίτσας                         | 175                    | 152<br>(-23)                                | 16                |
| 5                  | Δήμος Μήλου                             | 33                     | 31<br>(-2)                                  | 2                 |
| 6                  | Δήμος Χίου                              | 721                    | 710<br>(-11)                                | 40                |
| 7                  | ΚΕΚΠΑ-ΔΙΕΚ Δήμου Βόλου                  | 706                    | 639<br>(-67)                                | 40                |
| 8                  | ΔΕΚΕ Δήμου Γρεβενών                     | 385                    | 669<br>(284)                                | 18                |
| 9                  | ΚΑΦΑ Δήμου Ηλιούπολης «ΠΑΥΛΟΣ ΠΕΝΤΑΡΗΣ» | 99                     | 90<br>(-9)                                  | 5                 |
| 10                 | ΕΚΕΠΠΙΑ Δήμου Καρπενησίου               | 572                    | 517<br>(-55)                                | 20                |
| 11                 | ΚΟΔΕ Δήμου Σικυωνίων                    | 98                     | 95<br>(-3)                                  | 7                 |
| 12                 | ΚΕΔ Φλώρινας                            | 292                    | 240<br>(-52)                                | 15                |

Στη συνέχεια, η συσχέτιση διερευνήθηκε με τη μέθοδο της παλινδρόμησης<sup>47</sup>. Το αποτέλεσμα απεικονίζεται στο παρακάτω διάγραμμα.

**Διάγραμμα 1:**



Η σχέση επομένως αριθμού εξυπηρετούμενων και προσωπικού είναι ευθεία γραμμική, που σημαίνει ότι ο αριθμός των πρώτων εξαρτάται από τον αριθμό του δεύτερου. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι όσο αυξάνεται το προσωπικό, τόσο περισσότεροι εξυπηρετούμενοι ικανοποιούνται και το αντίστροφο. Ο συντελεστής παλινδρόμησης (regression coefficient), δηλαδή ο συντελεστής μπροστά από την μεταβλητή x, είναι 17,401. Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι αν αυξηθεί κατά μία μονάδα το προσωπικό, οι εξυπηρετούμενοι θα αυξηθούν κατά 17<sup>48</sup>.

**50.** Αξίζει, στο σημείο αυτό, να γίνει μία αντιπαραβολή με ό,τι ίσχυε σε σχέση με τον ανώτατο αριθμό εξυπηρετούμενων το έτος 2011, περίοδο συγχρηματοδότησης του προγράμματος: Για τις τρεις τότε βασικές ειδικότητες που υποχρεωτικά απασχολούνταν σε κάθε μονάδα, ο ανώτατος αριθμός εξυπηρετούμενων οριζόταν στα 50 άτομα. Για κάθε επιπλέον απασχολούμενο ανά ειδικότητα (βασική ή προαιρετική) που απασχολούσε η ίδια μονάδα, ο αριθμός εξυπηρετούμενων προσαυξανόταν από 15 έως 25 άτομα<sup>49</sup>, ενδεχομένως με βάση τον χρόνο που κατ' εκτίμηση απαιτούνταν για την εξυπηρέτηση από κάθε ειδικότητα. Τα όρια αυτά δεν απέχουν ιδιαίτερα από το αποτέλεσμα που σήμερα προκύπτει από τη συνάρτηση που χρησιμοποίησε ο έλεγχος.

<sup>47</sup> Η παλινδρόμηση είναι μια ευρέως χρησιμοποιούμενη στατιστική τεχνική μοντελοποίησης για την έρευνα της συσχέτισης μεταξύ μίας εξαρτώμενης μεταβλητής (αριθμού των εξυπηρετούμενων) και μίας ή περισσότερων ανεξάρτητων μεταβλητών (αριθμού των εργαζομένων).

<sup>48</sup> Για ανάλυση των τιμών της συνάρτησης, βλ. Παράρτημα II.

<sup>49</sup> 457/21.3.2011 Πρόσκληση της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.

***Διαπιστώθηκαν δομές που λειτουργούν με ανεπαρκές προσωπικό σε βασικές ειδικότητες***

**51.** Κατά την τελική περίοδο συγχρηματοδότησης του προγράμματος (2011), προκειμένου να κριθεί μία δομή επιλέξιμη προς χρηματοδότηση, ήταν υποχρεωτική η απασχόληση τουλάχιστον των ειδικοτήτων του κοινωνικού επιστήμονα, του νοσηλευτή και του οικογενειακού βοηθού (των τριών δηλαδή βασικών ειδικοτήτων). Από τη λήξη όμως της περιόδου αυτής και εντεύθεν, οι όροι της 457/21.3.2011 πρόσκλησης της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης δεν ήταν πλέον δεσμευτικοί για τους φορείς. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με το ότι δεν υπήρχε κάποιο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο που να καθιστούσε δεσμευτικό ένα ελάχιστο επίπεδο ανθρώπινων πόρων για τη λειτουργία του προγράμματος, είχε ως αποτέλεσμα ότι, όταν ένας εργαζόμενος αποχωρούσε από αυτό, δεν αντικαθίστατο υποχρεωτικά από νέο εργαζόμενο της αυτής ειδικότητας.

**52.** Εκκινώντας από την παρατήρηση αυτή, ο έλεγχος, εστιάζοντας κυρίως στα τρία τελευταία έτη, παρατήρησε μία μείωση του προσωπικού όλων των φορέων που χρηματοδοτούνται μέσω της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης συγκριτικά με τον αριθμό απασχολούμενων τους το έτος 2011. Δηλαδή, από τους 4.857 εργαζομένους που απασχολούνταν σε προγράμματα το 2011, ο αριθμός αυτών μειώθηκε σε 3.008 το 2019 (σε 279 φορείς υλοποίησης), σε 2.991 το 2020 και σε 2.948 το 2021<sup>50</sup> (σε 281 φορείς υλοποίησης τα έτη 2020 και 2021). Σημειωτέον ότι οι θέσεις τακτικού προσωπικού όλων των κατηγοριών εκπαίδευσης που προκηρύχθηκαν με την 4Κ/2020 προκήρυξη του ΑΣΕΠ ανέρχονται σε 2.909. Μείωση παρατηρείται και στον αριθμό εξυπηρετούμενων με βάση στοιχεία του μηνός Δεκεμβρίου που διέθεσε η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης για τα τρία τελευταία έτη. Ο αριθμός αυτός κυμάνθηκε μηνιαία σε 70.303 (το 2019), 69.663 (το 2020) και 67.991 (το 2021).

Πριν εκτεθούν οι διαπιστώσεις του ελέγχου σε σχέση με τους ελεγχθέντες φορείς, επισημαίνεται ότι ο αριθμός των εργαζομένων κάθε ειδικότητας πρέπει να επαρκεί αφ' ενός για την τήρηση ενός προγράμματος τακτικών επισκέψεων, αφ' ετέρου για την αποτροπή του ενδεχομένου διακοπής τους σε περιπτώσεις απουσιών λόγω ασθενειών, αδειών, αποχωρήσεων κ.λπ..

**53.** Σε ορισμένους, ωστόσο, φορείς διαπιστώθηκε ότι το πρόγραμμα είναι εμφανώς υποστελεχωμένο και λειτουργεί με πλήρη έλλειψη βασικών ειδικοτήτων ή με την απασχόληση ενός μόνον ατόμου, όταν το δεύτερο άτομο απουσιάζει με νόμιμη άδεια. Έντονες ελλείψεις αναφέρθηκαν στις ειδικότητες των κοινωνικών επιστημών, οι οποίες είναι κατ' εξοχήν αρμόδιες για τον συντονισμό των προγραμμάτων, τη λήψη κοινωνικού ιστορικού από τους αιτούντες και τη διαμόρφωση των επισκέψεων με βάση την εκτίμηση των εξατομικευμένων αναγκών. Από παραδείγματα υποστελεχωμένων δομών, προέκυψε ότι οι εργαζόμενοι αφιερώνουν λιγότερο χρόνο για τις επισκέψεις

<sup>50</sup> Πηγή: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.

τους, σε σχέση με δομές με επάρκεια ειδικοτήτων. Ως αποτέλεσμα, παρέχονται λιγότερες υπηρεσίες ή αυτές παρέχονται σε λιγότερο χρόνο.

**54.** Δεδομένου ότι, όπως παραπάνω αναφέρθηκε, δεν υφίσταται επίκαιρη και αξιόπιστη καταγραφή του εύρους των αναγκών, δεν θα μπορούσε στο πλαίσιο του ελέγχου να διατυπωθεί κρίση για την επάρκεια του προσωπικού σε κάθε φορέα, τόσο σε αριθμό, όσο και σε ειδικότητες, εγχείρημα που θα ήταν ούτως ή άλλως συνάρτηση παραγόντων που εκφεύγουν του πεδίου του παρόντος ελέγχου. Φαινόμενα όμως πλήρους υποστελέχωσης σε βασικές ειδικότητες που συνθέτουν τον πυρήνα του προγράμματος, είναι ενδεικτικά μίας έντονης έλλειψης ευελιξίας κατά τη λειτουργία του, καθώς αυτόματα περιορίζεται το εύρος αλλά και η συχνότητα των υπηρεσιών.

#### ***Η ανάθεση παράλληλων καθηκόντων σε εργαζομένους του προγράμματος είχε επίπτωση στη λειτουργία του***

**55.** Το 2018 θεσμοθετήθηκε μία ευρεία διαδικασία σύστασης οργανικών θέσεων στους δήμους με αντικείμενο την άσκηση των αρμοδιοτήτων του «Βοήθεια στο σπίτι». Η διαδικασία πλήρωσης των θέσεων αυτών δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί και παράλληλα θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση των διοριστέων στις νέες θέσεις να εκτελούν καθήκοντα που αφορούν στην παροχή των υπηρεσιών του προγράμματος για τουλάχιστον 10 έτη. Με την ίδια όμως διάταξη<sup>51</sup>, δόθηκε η δυνατότητα να ανατίθενται στους εν λόγω υπαλλήλους και παράλληλα καθήκοντα συναφή με τον κλάδο τους για την εξυπηρέτηση εν γένει υπηρεσιακών αναγκών. Και ενώ η αξιολόγηση της σκοπιμότητας θέσπισης της διάταξης αυτής εκφεύγει του παρόντος ελέγχου, πρέπει, όμως, να επισημανθεί ότι η μεταφορά του προγράμματος στους δήμους εξαγγέλθηκε με σκοπό την αναγνώριση και κατοχύρωσή του<sup>52</sup>. Για να διασφαλισθεί το αποτέλεσμα αυτό και να συνεχισθεί ομαλά η βοήθεια στο σπίτι στο πλαίσιο μίας κοινωνικής πολιτικής ασκούμενης από τους ίδιους τους δήμους, απαιτείται πρώτα να διευκρινισθεί θεσμικά το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του προσωπικού με βάση το πρόγραμμα καθαυτό και τον σκοπό που αυτό πρέπει να επιτελεί.

**56.** Στην πλειονότητα των φορέων που ελέγχθηκαν, το προσωπικό του προγράμματος απασχολείται αποκλειστικά σε αυτό. Σε όποιες, αντιθέτως, περιπτώσεις ανατέθηκαν παράλληλα καθήκοντα σε εργαζομένους, ιδίως κοινωνικούς λειτουργούς του προγράμματος λόγω της υποστελέχωσης των αντίστοιχων δημοτικών κοινωνικών υπηρεσιών, όπως ήδη επιτρέπει η προαναφερόμενη διάταξη, παρατηρήθηκαν δυσλειτουργίες. Σε όλες τις περιπτώσεις αυτές, τα πρόσθετα καθήκοντα (υποθέσεις πιθανής παιδικής κακοποίησης και προστασίας κατά διεκπεραίωση εισαγγελικών παραγγελιών, παρακολούθησης οικογένειας κ.λπ.) ήταν ιδιαιτέρως σημαντικά και απαιτητικά και μόνον με απομείωση της ενασχόλησης με τις κατ' οίκον επισκέψεις μπορούσαν να διεκπεραιωθούν από το υφιστάμενο προσωπικό. Ο έλεγχος εντοπίζει στην περίπτωση αυτή ένα γενικότερο ζήτημα που έχει να κάνει με ενδεχόμενη υποστελέχωση των κοινωνικών υπηρεσιών σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ζήτημα αυτό χρήζει ειδικής διερεύνησης και εφ' όσον

<sup>51</sup> Άρθρο 68 του ν. 4674/2020 (Α' 53).

<sup>52</sup> Βλ. αιτιολογική έκθεση της οικείας τροπολογίας στον ν. 4583/2018.

πράγματι επαληθευθεί υποστελέχωση με βάση τα μεγέθη του πληθυσμού αρμοδιότητας των φορέων, αυτή πρέπει να αντιμετωπισθεί άμεσα μετά από τον κατάλληλο σχεδιασμό και όχι με τη στέρηση πόρων από το πρόγραμμα που θα οδηγούσε σε περαιτέρω αποδυνάμωσή του.

### *Δεν έχει ληφθεί μέριμνα για τη διαρκή κατάρτιση του προσωπικού*

**57.** Η πλειονότητα του προσωπικού του προγράμματος υπηρετεί σε αυτό για πολλά χρόνια και με τα ίδια προσόντα, καθώς κοινή διαπίστωση σε όλους τους ελεγχθέντες φορείς είναι η έλλειψη επιμορφωτικών πρωτοβουλιών και δράσεων διαρκούς κατάρτισης. Μεμονωμένες ήταν οι περιπτώσεις παρακολούθησης σεμιναρίων ή κύκλων επιμόρφωσης με πρωτοβουλία των ίδιων των εργαζομένων, χωρίς, ωστόσο, να αποδειχθεί με κάποιον τρόπο ο τρόπος μετέπειτα αξιοποίησής τους από τους φορείς. Ενδεικτικά, αναφέρθηκε αδυναμία διαχείρισης ζητημάτων αναπηριών και ψυχιατρικών περιστατικών που αυξάνονται συνεχώς. Τέτοιου τύπου περιπτώσεις είναι πολύ δύσκολο να εξυπηρετηθούν μέσα από το πρόγραμμα. Η επιμόρφωση του προσωπικού δεν άπτεται μόνο της βελτίωσης άσκησης των σχετικών καθηκόντων και της ενίσχυσης της ετοιμότητάς τους, αλλά μπορεί να διατηρήσει αμείωτο το ενδιαφέρον του επαγγελματία και να εμπνεύσει στην ομάδα εργαζομένων μία διάθεση εξέλιξης στο πρόγραμμα, στον αντίποδα της στατικότητας με την οποία σήμερα φαίνεται να λειτουργεί.

### *Ουσιώδεις ήταν οι ελλείψεις στα οχήματα που διαθέτει το πρόγραμμα*

**58.** Η ετήσια χρηματοδότηση καλύπτει, όπως προαναφέρθηκε, ένα μέρος των λειτουργικών εξόδων του προγράμματος, πέραν της μισθοδοσίας του προσωπικού. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, δεν διαπιστώθηκαν ιδιαίτερες ελλείψεις σε υποτυπώδη υλικοτεχνικά μέσα και οι υπερβάσεις που καλύφθηκαν από ίδιους πόρους των φορέων δεν ήταν σημαντικές. Μία κοινή όμως διαπίστωση που δεν σχετίζεται με τις δαπάνες που καλύπτει η κεντρική διοίκηση, αφορά τον στόλο των οχημάτων που χρησιμοποιούνται για τις μετακινήσεις στο πλαίσιο του προγράμματος (κατ' οίκον επισκέψεις, αγορές κ.λπ.).

**59.** Τα οχήματα που διατίθενται στο πρόγραμμα αποτελούν σημαντικό πόρο, καθώς ειδικά σε περιοχές δυσπρόσιτες (ορεινές, απομακρυσμένες, με κακό οδικό δίκτυο κ.λπ.) η παροχή των υπηρεσιών είναι σχεδόν αδύνατη όταν δεν υπάρχει διαθέσιμο όχημα ή οι καιρικές συνθήκες δεν ευνοούν. Υπενθυμίζεται στο σημείο αυτό ότι η γεωγραφική κατανομή των εξυπηρετούμενων είναι καθοριστική, όπως επαληθεύθηκε από φορείς που μετείχαν στον έλεγχο και εξυπηρετούν κατοίκους πολλών μικρών και απομακρυσμένων χωριών οι οποίοι δεν είναι πάντοτε δυνατό να εξυπηρετηθούν τακτικά, χωρίς επαρκή αριθμό οχημάτων. Στην πράξη, όμως, τα οχήματα που διατίθενται είναι λιγοστά για να διατηρηθεί στις περιπτώσεις αυτές μία τακτική συχνότητα κατ' οίκον επισκέψεων. Σε πολλές επίσης δομές, τα οχήματα είναι πεπαλαιωμένα και έχουν υψηλό κόστος συντήρησης, ενώ οι συχνές βλάβες που παρουσιάζουν οδηγούν και πάλι σε περαιτέρω μείωση των επισκέψεων. Κατά περίπτωση, αναζητούνται εναλλακτικές λύσεις, όπως η χρήση των δημόσιων συγκοινωνιών, οι οποίες σε έναν βαθμό μπορούν να χρησιμοποιηθούν κυρίως στα μεγάλα αστικά κέντρα,

δεν ισχύει όμως το ίδιο, για παράδειγμα, σε ορεινές περιοχές, όπου τα δρομολόγια δεν είναι τακτικά. Λόγω της έλλειψης οχημάτων, παρατηρήθηκαν φαινόμενα όπου το διαθέσιμο προσωπικό δεν αξιοποιείται επαρκώς, καθώς, αντί να διενεργεί επισκέψεις, υφίσταται το ενδεχόμενο να παραμένει στα γραφεία του.

**60.** Επ' ευκαιρία της αναφοράς υπεύθυνου ενός προγράμματος για την επιτακτική ανάγκη απόκτησης ενός πολυμορφικού οχήματος εξυπηρέτησης των μετακινήσεων των ατόμων με αναπηρία, ο έλεγχος εντόπισε και το εξής ζήτημα: Η οδήγηση υπηρεσιακού αυτοκινήτου επιτρέπεται κατά κανόνα μόνο από υπαλλήλους που κατέχουν νομοθετημένη θέση οδηγού. Επιτρέπεται η κατ' εξαίρεση παροχή έγκρισης οδήγησης αυτοκινήτων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των νομικών τους προσώπων, σε ειδικές περιπτώσεις και μόνο όταν δεν υπάρχουν, κωλύονται ή δεν επαρκούν οι διαθέσιμοι υπάλληλοι για την άσκηση του καθήκοντος αυτού. Η έγκριση παρέχεται σε μόνιμους ή με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλους που έχουν την απαιτούμενη κατά περίπτωση άδεια οδήγησης, ανεξάρτητα από την κατηγορία, κλάδο ή ειδικότητα στην οποία ανήκουν και εφόσον τούτο δεν αντίκειται στις οικείες διατάξεις που διέπουν τους οργανισμούς τους<sup>53</sup>. Αν στους φορείς υλοποίησης δεν απασχολείται εργαζόμενος με ειδικότητα οδηγού, για την οδήγηση των οχημάτων του προγράμματος δίδεται ειδική άδεια οδήγησης υπηρεσιακού αυτοκινήτου σε εργαζομένους άλλων ειδικοτήτων, με βάση το προαναφερόμενο νομοθετικό πλαίσιο. Η άδεια αυτή καλύπτει μεν τη μετακίνηση του προσωπικού στα σπίτια των εξυπηρετούμενων και την πραγματοποίηση αγορών, τίθεται όμως ζήτημα ως προς την ασφάλεια της μετακίνησης των ίδιων αυτών εξυπηρετούμενων εκτός οικίας από μη επαγγελματία οδηγό, ακόμη κι αν η χρήση αυτή έχει τυπικά υπηρεσιακό χαρακτήρα. Το θέμα αυτό δεν διευκρινίζεται από το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και σε παλαιότερη σχετική οδηγία αναφέρεται η παραχώρηση της χρήσης των οχημάτων στο πρόγραμμα «για τη μετακίνηση του προσωπικού που απασχολείται σ' αυτό στα σπίτια των εξυπηρετούμενων», χωρίς να γίνεται αναφορά σε μεταφορά και των ίδιων των πολιτών. Αναφέρθηκε, πάντως, η δυσκολία στον χειρισμό οχημάτων με μεγάλο όγκο για τη χρήση για την οποία προορίζονται.

---

<sup>53</sup> Άρθρο 47 του ν. 4250/2014 (Α' 74).

### III

**Οι φορείς δεν εφαρμόζουν τυπικές διαδικασίες για τη λειτουργία του προγράμματος, ούτε αποτελεί αντικείμενο παρακολούθησης η παροχή και η ποιότητα των υπηρεσιών.**

**61.** Με τον όρο διαδικασία, ο έλεγχος αντιλαμβάνεται κάθε σύστημα που ακολουθείται για την πρόσβαση και ένταξη ενός προσώπου, την αξιολόγηση ενός περιστατικού, καθώς και το σύστημα εσωτερικού ελέγχου που διασφαλίζει ότι το πρόγραμμα λειτουργεί βάσει της αποστολής του.

Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου είναι το πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί ο φορέας και είναι σχεδιασμένο για να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με την: α) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών, γ) συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του (Άρθρο 4 του ν. 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση»<sup>54</sup>).

**62.** Μία πρώτη διαπίστωση του ελέγχου είναι ότι δεν έχει θεσμοθετηθεί ένα σαφές κανονιστικό πλαίσιο ή μία ενιαία και ομοιόμορφη διαδικασία που να περιλαμβάνει συγκεκριμένους κανόνες για τον τρόπο με τον οποίο θα υλοποιείται το πρόγραμμα στην πράξη. Σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, υπάρχουν κάποιες οδηγίες που είχαν απευθυνθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση κατά τις περιόδους συγχρηματοδότησης του προγράμματος και πλέον τηρούνται ως ένα βαθμό εθιμικά, καθώς και το κατά περίπτωση κανονιστικό πλαίσιο που είχε διαμορφωθεί για την πλήρωση των όρων της συγχρηματοδότησης. Οι διαδοχικές παρατάσεις του προγράμματος δεν αναφέρονται και σε παράταση του πλαισίου αυτού. Ως εκ τούτου, εναπόκειται στον κάθε φορέα χωριστά να διαμορφώσει το πλαίσιο βάσει του οποίου θα παρέχονται οι υπηρεσίες στους δημότες της αρμοδιότητάς του.

**63.** Στην πλειονότητα των φορέων, διαπιστώθηκε έλλειμμα διαδικασιών και κανόνων που να διέπουν τη λειτουργία του προγράμματος. Συστήματα εσωτερικού ελέγχου είτε δεν υπάρχουν καθόλου, είτε, όπου διαπιστώθηκαν, παρουσιάζουν εγγενείς αδυναμίες. Κανονισμοί λειτουργίας έχουν εκδοθεί από ορισμένους μόνο φορείς και ρυθμίζουν κάποια διαδικαστικά ζητήματα αποσπασματικά. Ακόμη κι εκεί όπου υφίσταται ένα στοιχειώδες πλαίσιο διαδικασιών, δεν είναι αυτονόητο ότι αυτό είναι γνωστό στο προσωπικό του

<sup>54</sup> Α' 62.

προγράμματος ή ότι εφαρμόζεται στην πράξη. Συνήθως, οι δομές λειτουργούν εντελώς αυτόνομα, χωρίς να υπάγονται σε καμία εσωτερική διαδικασία και το προσωπικό τους διαθέτει πλήρη αυτονομία ενεργειών.

Κατά τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου ενός ελεγχόμενου φορέα, το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει αν το σύστημα λειτουργεί αποτελεσματικά, προκειμένου να ελαχιστοποιήσει τους κινδύνους, μεταξύ άλλων, διάθεσης δημόσιας περιουσίας χωρίς εγγύηση επίτευξης του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος. Ο έλεγχος διεξάγεται μέσω είτε της διαπίστωσης κινδύνου, οπότε ερευνάται αν αυτός επαληθεύεται με τη διάγνωση περιπτώσεων όπου επήλθε, είτε του εντοπισμού συγκεκριμένης πλημμέλειας, οπότε διερευνώνται οι αδυναμίες του εσωτερικού ελέγχου που οδήγησαν στην παραγωγή της (Άρθρο 86 παρ. 1 και 2 του ν. 4820/2021).

**64.** Στην προκειμένη περίπτωση, ο έλεγχος δεν εντόπισε πλημμέλειες όπως, για παράδειγμα, αδικαιολόγητη άρνηση παροχής υπηρεσιών σε αιτούντα, δεδομένου ότι, στην πλειονότητά τους, οι φορείς ισχυρίστηκαν ότι δεν απορρίπτονται αιτήσεις εξυπηρέτησης από το πρόγραμμα. Ο ισχυρισμός βέβαια αυτός δεν κατέστη επαληθεύσιμος από τον έλεγχο, ελλείψει φυσικού αρχείου απορριφθέντων αιτημάτων, όπως θα καταδειχθεί ακολούθως κατά την ανάλυση των κινδύνων που εντοπίστηκαν. Ακόμη όμως και αληθής υποτιθέμενος, λόγω ακριβώς τις αποσπασματικής πληροφόρησης που παρείχαν τα αρχεία των φορέων, δεν διευκρινίστηκε σε όλες τις περιπτώσεις αν σημαίνει: (α) Ότι όλες οι αιτήσεις γίνονται δεκτές, με αντίστοιχη προσαρμογή του αριθμού και της διάρκειας των επισκέψεων. Αυτό συνέβη στην περίπτωση φορέα που, κατά την περίοδο της πανδημίας, επέλεξε να εξυπηρετήσει περισσότερα άτομα με λιγότερες ή μειωμένης διάρκειας επισκέψεις, στο πλαίσιο της ευχέρειάς του περί την ελεύθερη διαμόρφωση του προγράμματος. (β) Ότι δεν υποβάλλονται καθόλου ή υποβάλλονται πολύ λίγα αιτήματα, γεγονός που δημιουργεί ένα ερώτημα για την επαρκή προβολή του προγράμματος στην κοινότητα. (γ) Ότι με τη συμπλήρωση ενός αριθμού εξυπηρετούμενων που είναι σε θέση να διαχειριστούν οι δομές, δεν δέχονται πλέον άλλα αιτήματα. Στην περίπτωση αυτή, τίθεται στην πραγματικότητα ζήτημα εξάντλησης των δυνατοτήτων του προγράμματος. Υπήρξαν περιπτώσεις δομών, κυρίως σε μεγάλα αστικά κέντρα, τα στελέχη των οποίων με κάθε ειλικρίνεια ανέφεραν ότι δεν μπορούσαν ιδίως τη χρονική περίοδο της πανδημίας να δεχθούν άλλα αιτήματα. Στις περιπτώσεις αυτές, πράγματι δεν μπορεί να καταλογισθεί στο προσωπικό η αδυναμία εξυπηρέτησης ενός όγκου περιστατικών που βαίνει πέραν των δυνατοτήτων του.

**65.** Πρέπει, στο σημείο αυτό, να υπομνησθεί ότι αντικείμενο του ελέγχου δεν είναι να κρίνει το δικαιολογημένο ή μη των αποδοχών ή των απορρίψεων εξυπηρέτησης συγκεκριμένων ατόμων, ιδίως στο μέτρο που τέτοιες περιπτώσεις δεν επαληθεύθηκαν από τον έλεγχο, εκτός κι αν, κατά τη δήλωση του εκάστοτε φορέα, αφορούσαν σε υπηρεσίες που το πρόγραμμα δεν παρέχει όπως π.χ. στην εξασφάλιση εικοσιτετράωρης φροντίδας μέσω αποκλειστικής νοσοκόμας. Δεν ελέγχεται, δηλαδή, η ουσιαστική επιλογή που έκαναν οι υπηρεσιακοί υπεύθυνοι του προγράμματος, αλλά αν τα ίδια αυτά υπηρεσιακά όργανα ενεργούν με βάση ένα ελάχιστο πλαίσιο κανόνων και διαδικασιών που τα καθοδηγεί επαρκώς ως

προς την επιλογή ενός αιτούντος έναντι άλλου σε κάθε δεδομένη χρονική στιγμή ή θέτει συγκεκριμένα όρια στη διακριτική τους ευχέρεια, με γνώμονα την εκπλήρωση της αποστολής του προγράμματος.

**66.** Κατά τα λοιπά, ο έλεγχος διαπίστωσε ελλείψεις και αδυναμίες των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των φορέων οι οποίες δημιουργούν κινδύνους σε σχέση με τη βέλτιστη διαχείριση των πόρων του προγράμματος. Οι κίνδυνοι αυτοί μπορεί να αφορούν την προσβασιμότητα σε αυτό ή την εξάντληση των πόρων του σε περιπτώσεις που δεν χρήζουν φροντίδας αντίστοιχης με αυτή που επιτακτικώς απαιτείται και μπορεί να παρασχεθεί από τις δομές σε άτομα που έχουν εντονότερες ανάγκες. Μπορεί, επίσης, να σχετίζονται με την πραγματική ανάλωση χρόνου και δυνάμεων στις περιοδικές επισκέψεις, δηλαδή τον έλεγχο και την παρακολούθηση της παροχής και της ποιότητας των υπηρεσιών. Σημαντική αδυναμία είναι η έλλειψη δικλίδων για την κάλυψη προσωρινών κενών στο προσωπικό (π.χ. μετακίνηση προσωπικού), ώστε να διασφαλίζεται η συνέχεια των περιοδικών επισκέψεων. Οι περιπτώσεις αυτές είτε αντιμετωπίζονται επί τόπου με τα μέσα που ενδεχομένως υπάρχουν (π.χ. έκτακτη μετακίνηση εργαζομένου) ή αρκετές φορές διακόπτονται για μικρότερο ή μεγαλύτερο διάστημα οι επισκέψεις.

*Το πρόγραμμα είναι ως εκ της μακρόχρονης εφαρμογής του γνωστό, δεν προβάλλεται, όμως, επαρκώς το εύρος των υπηρεσιών του στην κοινότητα*

**67.** Η διερεύνηση ή ανίχνευση των αναγκών από μέρους των φορέων υλοποίησης αποτελεί μέσο ανατροφοδότησης χρηστών και διασφάλισης της προσβασιμότητας στο πρόγραμμα. Δεδομένου, ωστόσο, ότι η πρακτική που έχει επικρατήσει είναι να αναζητούν το πρόγραμμα οι ίδιοι οι εν δυνάμει χρήστες αυτού ή το στενότερο ή ευρύτερο κοινωνικό τους περιβάλλον, σε μέσο εξασφάλισης της προσβασιμότητας ανάγεται και η ενημέρωση του κοινού για τις δυνατότητες που αυτό προσφέρει, ώστε να είναι δεκτικό προσεγγίσεως από εκείνους που το έχουν ανάγκη. Σε σχέση με το κατά πόσο το πρόγραμμα αποτελεί αντικείμενο προβολής στην κοινότητα από τους φορείς που το υλοποιούν, είναι λίγοι εκείνοι που έχουν προβεί σε επαρκείς ενημερωτικές δράσεις που βαίνουν πέραν της αναφοράς του στις οικείες ιστοσελίδες και της από τηλεφώνου ενημέρωσης. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις είναι η αναφορά του σε ραδιοφωνικές εκπομπές και η οργάνωση ενημερωτικών εκδηλώσεων από ορισμένους τοπικούς φορείς. Ωστόσο, παρότι οι πληροφορίες στο διαδίκτυο δεν είναι εξ ορισμού ευχερώς προσβάσιμες από ανθρώπους με μειωμένες δεξιότητες απόκτησης πληροφοριών σε ψηφιακή μορφή<sup>55</sup>, σε γενικές γραμμές δεν αμφισβητείται ότι το πρόγραμμα είναι ευρέως γνωστό στις τοπικές κοινωνίες και έχει εδραιωθεί στη συνείδηση των ενδιαφερόμενων πολιτών λόγω της μακρόχρονης εφαρμογής του. Ο κίνδυνος επομένως να μην πληροφορηθούν τις υπηρεσίες του εν δυνάμει δικαιούχοι είναι μάλλον περιορισμένος, κατά μείζονα λόγο στις μικρότερες κοινωνίες όπου λειτουργούν πιο αποτελεσματικά τα άτυπα δίκτυα πληροφόρησης (γειτονιά, όργανα τοπικών συμβουλίων κ.λπ.). Κατ’

<sup>55</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 64 παρ. 2 του ν. 4487/2017, «Τα διοικητικά όργανα και οι αρχές στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς τους, διασφαλίζουν την ισότιμη πρόσβαση των ΑμεΑ στο ηλεκτρονικό περιβάλλον, ιδίως στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, πληροφορίες και υπηρεσίες, περιλαμβανομένων των μέσων ενημέρωσης και των υπηρεσιών διαδικτύου».

αποτέλεσμα, η υιοθέτηση μίας στρατηγικής προβολής του στο ευρύ κοινό δεν φαίνεται να θεωρείται από τους ελεγχθέντες φορείς απαραίτητη.

**68.** Παρακάτω απεικονίζεται η πηγή πληροφόρησης που δήλωσαν μέσω των ερωτηματολογίων οι εξυπηρετούμενοι του δείγματος. Η πλειονότητα των ερωτηθέντων δήλωσε ως πηγή πληροφόρησης τον δήμο, ενώ σημαντικό είναι και το ποσοστό που συγκεντρώνουν μαζί τα άτυπα δίκτυα πληροφόρησης (συγγενείς, γειτονιά). Το αποτέλεσμα της έρευνας επιβεβαιώνει την εγγύτητα των ελεγχθέντων φορέων υλοποίησης στις κοινωνικές ανάγκες του τοπικού πληθυσμού.

*Διάγραμμα 2:*



**69.** Παρόλα αυτά, απάντηση στο ερώτημα αν αρκούν οι συμβατικοί τρόποι πληροφόρησης για τον εντοπισμό προσώπων που διαβιούν εντελώς μοναχικά ή έχουν μεγάλη δυσχέρεια να μετακινηθούν ή να επικοινωνήσουν ή στερούνται δεξιοτήτων πρόσβασης σε μέσα ηλεκτρονικής πληροφόρησης, δεν κατέστη δυνατό να δοθεί μέσω του ελέγχου. Ο κίνδυνος δηλαδή ελλιπούς ενημέρωσης, παρότι περιορισμένος, πάντως υφίσταται για τα πρόσωπα αυτά, ιδίως σε περιόδους όπως εκείνη των περιοριστικών μέτρων κατά της πανδημίας, οπότε και ελαττώθηκαν ακόμη περισσότερο οι δυνατότητες επικοινωνίας των μοναχικώς διαβιούντων προσώπων.

**70.** Ενδεικτικό ελλιπούς ενημέρωσης σε ορισμένες γεωγραφικές περιφέρειες αποτελεί επίσης ο μικρός αριθμός αιτημάτων συγκριτικά με τον μεγάλο πληθυσμό ή και το μεγάλο ποσοστό μακροχρόνια ενταγμένων στο πρόγραμμα, που θα μπορούσε, μεταξύ άλλων, να υποδηλώνει ελλιπή απήχηση σε νέους δυνητικούς χρήστες. Σε όλες τις περιπτώσεις, υπήρχε αναφορά του προγράμματος, έστω σε αδρές γραμμές, στην ιστοσελίδα του φορέα υλοποίησης.

**71.** Σημειωτέον, επίσης, ότι η γνώση της ύπαρξης απλώς του προγράμματος δεν σημαίνει και γνώση του εύρους των υπηρεσιών που μπορεί να ζητήσει ο ενδιαφερόμενος. Κατά την έρευνα ικανοποίησης, αναφέρθηκαν περιπτώσεις

ερωτηθέντων που δεν γνώριζαν ότι μπορούσαν να ζητήσουν και άλλες υπηρεσίες.

**72.** Στα οφέλη που θα είχε μία οργανωμένη στρατηγική προβολής, περιλαμβάνεται και η εξωστρέφεια του προγράμματος η οποία, μάλιστα, αποτελούσε ρητώς περιεχόμενό του από την πρώτη φάση εφαρμογής του. Η διάδοσή του, δηλαδή, με έναν συντονισμένο τρόπο θα μπορούσε να αποτελέσει εργαλείο ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης στην κοινωνική φροντίδα συμπολιτών, μία διάσταση που λείπει παντελώς από τις προτεραιότητες των φορέων που σήμερα υλοποιούν το πρόγραμμα.

***Δεν καταγράφονται με συστηματικό τρόπο όλα τα αιτήματα για παροχή υπηρεσιών***

**73.** Για την ένταξή τους στο πρόγραμμα, απευθύνονται στις δομές οι ίδιοι οι ενδιαφερόμενοι ή μέσω των συγγενών τους. Παράλληλα, όμως, διαπιστώθηκε ότι δεν εφαρμόζεται κάποιο σύστημα διαχείρισης και καταγραφής όλων των αιτημάτων που υποβάλλονται, τα οποία, σημειωτέον, είναι οπωσδήποτε ενδεικτικά της έκτασης και έντασης των αναγκών, ακόμη κι αν ορισμένες εξ αυτών δεν μπορούν να καλυφθούν με το μέσο αυτό. Τα αρχεία που τηρούν οι δομές και που είναι η μόνη πηγή πληροφόρησης για τον τρόπο εφαρμογής του, είναι σε φυσική μορφή και δεν χρησιμοποιούνται σύγχρονα πληροφοριακά συστήματα. Στην καλύτερη των περιπτώσεων, αρχειοθετούνται μεν τα αιτήματα που γίνονται δεκτά, οπότε και σχηματίζονται σχετικοί φάκελοι, η έλλειψη όμως φυσικού αρχείου απορριφθέντων αιτημάτων έχει ως αποτέλεσμα ο κοινός σχεδόν ισχυρισμός των φορέων ότι δεν απορρίπτονται αιτήματα να μην μπορεί να επαληθευθεί από τον έλεγχο. Συνεπώς, δεν μπορεί να επαληθευθεί αν τέθηκε ζήτημα επιλογής μεταξύ περισσότερων αιτούντων και με ποια κριτήρια αυτό επιλύθηκε.

**74.** Διασύνδεση με συστήματα άλλων κοινωνικών ή λοιπών υπηρεσιών δεν έχει στην πράξη εγκαθιδρυθεί ή είναι περιορισμένης μόνον έκτασης, π.χ. με κοινωνικές υπηρεσίες του ίδιου δήμου. Σημειωτέον, ότι η διασύνδεση δεν θα εξυπηρετούσε μόνο τους σκοπούς επικαιροποίησης των στοιχείων των χρηστών (π.χ. την ασφαλιστική τους κατάσταση, το ποσοστό αναπηρίας, την καταβολή προνοιακών βοηθημάτων, επιγενόμενο θάνατο κ.λπ.), αλλά θα αποτελούσε ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο για τη διαχείριση αιτημάτων και αναγκών που δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν από το πρόγραμμα, μέσω της ευθείας παραπομπής των αιτούντων στον καθ' ύλην αρμόδιο φορέα. Μία τέτοια πρακτική θα ενίσχυε σε μεγάλο βαθμό τον ρόλο του προγράμματος ως διαμεσολαβητή μεταξύ υπηρεσιών. Στην πράξη, δεν υπάρχει συγκεκριμένη διαδικασία για το πώς γίνεται μία τέτοια παραπομπή, ούτε προδιαγράφονται με θεσμικό τρόπο οι υποχρεώσεις ενός κατά παραπομπή φορέα διαχείρισης αιτημάτων για κοινωνική φροντίδα ή άλλες παροχές.

***Η αποδοχή στο πρόγραμμα γίνεται με βάση τα κοινά γενικά κριτήρια***

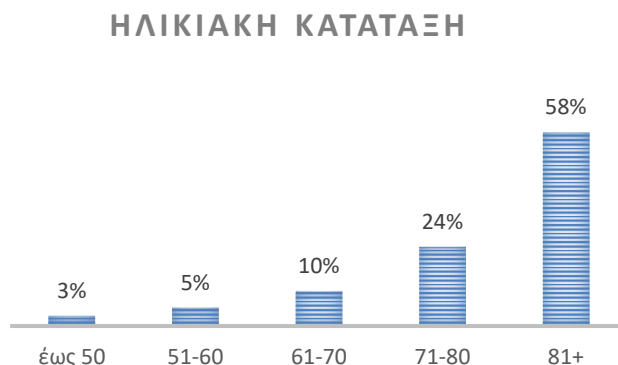
**75.** Τα κριτήρια που συνήθως χρησιμοποιούνται από τους φορείς για την ένταξη στις υπηρεσίες του προγράμματος είναι όσα γενικά προβλέπει το νομοθετικό πλαίσιο που εισαγωγικά αναφέρθηκε, δηλαδή η μεγάλη ηλικία, η μοναχική

διαβίωση, η μερική έλλειψη αυτοεξυπηρέτησης, η μόνιμη ή πρόσκαιρη επιβάρυνση της υγείας, άλλοι περιορισμοί στην κινητικότητα κ.λπ.. Το νομοθετικό πλαίσιο που υπάρχει δεν εξειδικεύει περαιτέρω τα κριτήρια αυτά. Σε παλαιότερες περιόδους του προγράμματος και στο πλαίσιο των όρων που προβλέπονταν για τη συγχρηματοδότησή του από ενωσιακά κονδύλια, η ένταξη γινόταν με βάση πίνακες μοριοδότησης που προέβλεπαν κριτήρια, όπως ενδεικτικά συγκεκριμένο ανώτατο όριο εισοδήματος, 65<sup>ο</sup> έτος ηλικίας, περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση, αναπηρίες κ.ά.. Τα κριτήρια αυτά τηρούνται και σήμερα ακόμη από ορισμένες δομές, ελλείπει μεταγενέστερου πλαισίου, ενώ υπάρχουν περιπτώσεις φορέων που, μέσω των δικών τους κανονισμών λειτουργίας, εξειδικεύουν τα ανωτέρω γενικά κριτήρια, προβλέποντας συνήθως ένα συγκεκριμένο εισοδηματικό όριο για την αποδοχή. Σε γενικές βέβαια γραμμές, οι φορείς δεν εφαρμόζουν αυστηρές προϋποθέσεις για την ένταξη (π.χ. εισοδηματικά κριτήρια, πιστοποιημένες παθήσεις κ.λπ.) και απορρίπτουν αιτήσεις μόνο σε μεμονωμένες και ακραίες περιπτώσεις, π.χ. πολύ μεγάλου εισοδήματος, προκειμένου να μην αναλώσουν άσκοπα πολύτιμους πόρους του προγράμματος.

**76.** Λόγους αποκλεισμού μπορεί να συνιστούν η πλήρης αυτοεξυπηρέτηση κάποιου ή αντίθετα η απόλυτη εξάρτηση του, σε συνδυασμό με την έλλειψη υποστηρικτικού περιβάλλοντος, δοθέντος ότι το πρόγραμμα έχει προληπτική μόνο λειτουργία σε σχέση με την αποφυγή της χρήσης φροντίδας ιδρυματικού τύπου και δεν μπορεί να την αποτρέψει εντελώς. Σε γενικές γραμμές, όμως, το πρόγραμμα δεν απευθύνεται με γραφειοκρατικό τρόπο στους εξυπηρετούμενους και δεν προβλέπονται αυστηρά τυπικές διαδικασίες για τη συμπερίληψή τους στις επισκέψεις, ούτε αυστηρή προτεραιοποίηση κάποιων έναντι άλλων. Η πρακτική αυτή κατατείνει στη δική τους διευκόλυνση και εκφράζει τη φιλοσοφία ότι το πρόγραμμα, στο μέτρο που μπορεί, θα παρέχει υπηρεσίες σε όσους ζητούν τη στήριξή του και δεν θα αποκλείει περιστατικά.

**77.** Προς επιβεβαίωση του ότι το πρόγραμμα έχει πράγματι την απεύθυνση που κατά το γενικό νομοθετικό του πλαίσιο αναμένεται, η έρευνα ικανοποίησης έδειξε ότι πράγματι στη συντριπτική πλειοψηφία τους οι ερωτηθέντες εξυπηρετούμενοι είναι ηλικιωμένοι άνω των 70 ετών.

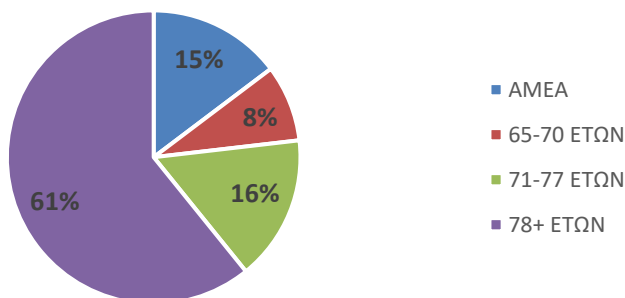
### Διάγραμμα 3:



Στους εξυπηρετούμενους, συμπεριλαμβάνονται άτομα με αναπηρίες που αντιμετωπίστηκαν ως αυτοτελής κατηγορία, ανεξαρτήτως ηλικίας. Η αναλογία των κατηγοριών που εξυπηρετεί το πρόγραμμα στους ελεγχθέντες φορείς απεικονίζεται κατωτέρω:

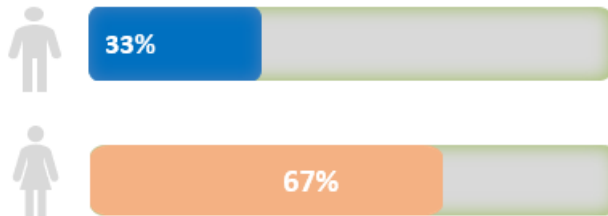
**Διάγραμμα 4:**

Ποσοστά κατηγοριών εξυπηρετούμενων



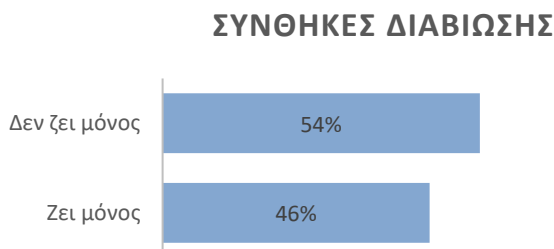
Η πλειοψηφία των εξυπηρετούμενων είναι γυναίκες.

**Διάγραμμα 5:**



Μοναχικά ζει το 46% των ερωτηθέντων.

**Διάγραμμα 6:**



**78.** Στην πράξη, επομένως, εφαρμόζονται τα συνήθη κριτήρια για την αποδοχή ενός ατόμου στο πρόγραμμα, έστω κι αν δεν είναι αυστηρώς τυπικά ή μετρήσιμα, υπό την έννοια της μοριοδότησης των περιστατικών. Διαφορετικό είναι το

ζήτημα της απόδειξης και εκτίμησης της σοβαρότητας εκάστης περίπτωσης και της επιλογής, συνακόλουθα, του τρόπου με τον οποίο θα εξυπηρετηθεί εκείνος που επελέγη από το προσωπικό της δομής.

***Η επιλογή και φροντίδα των εξυπηρετούμενων βασίζεται κυρίως στην εκτίμηση του κοινωνικού επιστήμονα της δομής***

**79.** Οι διαδικασίες ένταξης στο πρόγραμμα και παροχής των υπηρεσιών του δεν αποτελούν, όπως προαναφέρθηκε, αντικείμενο ειδικού κανονιστικού πλαισίου και, ως εκ τούτου, δεν περιλαμβάνουν ενέργειες με στόχο την απόδειξη της επιλεξιμότητας όσων συμμετέχουν σε αυτό, μέσω ιδίως της υποβολής συγκεκριμένων δικαιολογητικών. Σπανίως, εξάλλου, τίθενται εξειδικευμένα (π.χ. εισοδηματικά) κριτήρια που χρήζουν και ανάλογης αποδείξεως για την αποδοχή ενός προσώπου. Στην πράξη, τα δικαιολογητικά που κατά περίπτωση ζητούνται, βασίζονται περισσότερο σε εθιμική πρακτική και συνήθως αφορούν την απόδειξη της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης και της κατάστασης της υγείας των αιτούντων (π.χ. αποδεικτικά ηλικίας ή αναπηρίας). Σε ορισμένες από τις περιπτώσεις αυτές, διαπιστώθηκαν από τον έλεγχο ελλείψεις στην προσκόμιση, τη διατήρηση ή ακόμη και την επικαιροποίηση των δικαιολογητικών, καθώς μπορεί να αφορούσαν περιστατικά που είχαν ενταχθεί στο πρόγραμμα προ πολλών ετών και ήταν μάλιστα αμφίβολο αν βρίσκονταν ακόμα στη ζωή.

**80.** Ενώ κατ' αρχήν είναι θεμιτό να μην επιβαρύνονται οι αποδέκτες των υπηρεσιών με γραφειοκρατικές και χρονοβόρες διαδικασίες, αληθές παρόλα αυτά είναι ότι συγκεκριμένα δικαιολογητικά παρέχουν αξιόπιστη πληροφόρηση για την κοινωνική κατάσταση του αιτούντος ή την κατάσταση της υγείας του. Η πληροφόρηση αυτή είναι αξιοποιήσιμη όχι μόνο για την αποδοχή του στο πρόγραμμα, αλλά για την εκτίμηση των αναγκών του ή και την προτεραιοποίησή του έναντι άλλων αιτούντων, όταν οι δυνατότητες του προγράμματος είναι περιορισμένες αναλογικά με τον πληθυσμό, όπως συνήθως συμβαίνει στην πράξη.

**81.** Μετά την υποβολή του αιτήματος από τον άμεσα ενδιαφερόμενο ή οικείο του πρόσωπο, ο κοινωνικός λειτουργός έρχεται σε προσωπική επαφή μαζί του, συνήθως επίσκεψη στον τόπο κατοικίας του, και καταρτίζει το κοινωνικό του ιστορικό στο οποίο περιγράφονται οι οικογενειακές του συνθήκες, η οικονομική κατάσταση, η κατοικία και η κατάσταση της υγείας του. Στη συνέχεια, αποφασίζει ποιες υπηρεσίες θα του παρασχεθούν, καθώς και τη συχνότητα των κατ' οίκον επισκέψεων, με άλλα λόγια καταstrώνεται το σχέδιο φροντίδας. Η αποδοχή ή μη του αιτήματος βασίζεται, επομένως, κατά κύριο λόγο στην κρίση του υπευθύνου. Το αίτημα που υποβάλλεται δεν υπόκειται συνήθως σε έγκριση από αποφασίζον όργανο του δημοτικού φορέα, ενώ είναι αμφίβολο αν περιέρχεται σε γνώση του με κάποιον άλλο τρόπο π.χ. μέσω εκθέσεων απολογισμού, αναφορών κ.λπ., με ορισμένες βέβαια εξαιρέσεις, όπως, για παράδειγμα, στην περίπτωση όπου για τον έλεγχο των αιτήσεων έχει συγκροτηθεί ειδικό συλλογικό όργανο ελέγχου στον οικείο δημοτικό φορέα.

**82.** Ο έλεγχος διαπίστωσε περιπτώσεις όπου το μόνο δικαιολογητικό που στήριζε την παροχή των υπηρεσιών ήταν η κοινωνική αξιολόγηση του ατόμου,

χωρίς αυτή να περιέχει πάντα εμπειριστατωμένη ανάλυση της περίπτωσης του και αιτιολόγηση του είδους της βοήθειας που πρέπει να παρασχεθεί. Συνήθως, δηλαδή, συντάσσεται ένα υποτυπώδες κοινωνικό ιστορικό και εντάσσεται ο αιτών στο πρόγραμμα επισκέψεων των ειδικοτήτων που είναι διαθέσιμες και τον αφορούν. Και η διαπίστωση βέβαια αυτή ανάγεται σε έλλειμμα κανονιστικού πλαισίου, καθόσον, με την εξαίρεση κάποιων γενικών οδηγιών που είχαν απευθυνθεί στις δομές σε παλαιότερες φάσεις του προγράμματος, δεν προβλέπεται από κάποια διάταξη ένα ελάχιστο περιεχόμενο της αξιολόγησης των αναγκών από τον κοινωνικό επιστήμονα, η διαδικασία αυτή δεν υπόκειται σε κάποιου είδους εποπτεία ή καθοδήγηση από άλλο όργανο, ούτε υφίστανται διαδικασίες για την τεκμηρίωση του μηνιαίου και εβδομαδιαίου προγραμματισμού ανά εξυπηρετούμενο. Πρακτικά, δηλαδή, η εξυπηρέτηση ενός ατόμου μπορεί να συνιστά μία υπηρεσιακή ενέργεια που δεν υπόκειται σε κανέναν έλεγχο ή επαλήθευση των παραμέτρων που σχετίζονται με την επιλογή του προσώπου και του είδους της στήριξης που αυτό λαμβάνει.

**83.** Ένα άλλο ζήτημα που διαπιστώθηκε είναι ότι δεν προβλέπεται διαδικασία επανελέγχου προϋποθέσεων ή κριτηρίων ένταξης, με αποτέλεσμα σπανίως να γίνεται επανααξιολόγηση της κατάστασης των εξυπηρετούμενων. Σημειωτέον δε ότι πολλοί από αυτούς εμφανίζονται ως μακροχρόνια ενταγμένοι στο πρόγραμμα.

Για την αξιολόγηση της βαρύτητας των ανωτέρω ελλείψεων, ο έλεγχος έλαβε υπόψη το παράδειγμα του παραπλήσιου προγράμματος «Κατ' οίκον φροντίδα συνταξιούχων». Σύμφωνα με το οικείο κανονιστικό πλαίσιο<sup>56</sup>, για τη μεν υπαγωγή στο πρόγραμμα τα κριτήρια ορίζονταν περιοριστικά, για τη δε παραμονή σε αυτό, απαιτούνταν επανέλεγχος των προϋποθέσεων υπαγωγής στην αρχή κάθε έτους. Περαιτέρω, ο κοινωνικός λειτουργός ή ο νοσηλευτής υποχρεούται να συντάσσει μηνιαία έκθεση για κάθε ωφελούμενο, στην οποία περιλαμβάνονται οι προσφερόμενες υπηρεσίες, η καταγραφή και αξιολόγηση των αναγκών του ωφελούμενου, η προσαρμογή ή η εξατομίκευση των παρεχόμενων υπηρεσιών καθώς και η αναγκαιότητα συνέχισης του προγράμματος<sup>57</sup>.

**84.** Επαναλαμβάνεται ότι αντικείμενο του ελέγχου δεν αποτελεί η αμφισβήτηση των επιλογών των υπευθύνων των δομών, ιδίως ελλείψει θεσμοθετημένων διαδικασιών που θα προέβλεπαν τα όρια άσκησης της διακριτικής τους ευχέρειας. Αυτό που επισημαίνει ο έλεγχος εν προκειμένω είναι ότι προϋποθέσεις και διαδικασίες όπως οι ανωτέρω ενδεικτικά αναφερόμενες για το «Κατ' οίκον φροντίδα συνταξιούχων» δεν εφαρμόζονται κατά την υλοποίηση του «Βοήθεια στο σπίτι». Ο απώτερος στόχος των διαδικασιών αυτών δεν θα συνίστατο στη στενή παρακολούθηση της ορθότητας των ενεργειών των υπηρεσιακών οργάνων, αλλά στη διαπίστωση των προβλημάτων και την

<sup>56</sup> Υ.Α. Φ80000/8786/1078/2012 «Κριτήρια και διαδικασία επιλογής ωφελούμενων για την υλοποίηση προγράμματος κατ' οίκον φροντίδας συνταξιούχων» (Β' 1240), όπως αυτή διορθώθηκε (Β' 1656).

<sup>57</sup> Κ.Υ.Α. Φ80000/οικ. 16011/1709/2012 «Όροι, προϋποθέσεις συμμετοχής, ύψος της χρηματοδότησης ανά ωφελούμενο, σύναψη σύμβασης και διαδικασία παρακολούθησης και πληρωμής παροχών, για τη λειτουργία του προγράμματος κατ' οίκον φροντίδας συνταξιούχων» (Β' 2717).

αποκατάστασή τους με βελτιωτικές παρεμβάσεις, σε συνδυασμό πάντοτε με τη διασφάλιση της προσβασιμότητας στο πρόγραμμα των ανθρώπων που πράγματι έχουν ανάγκη τις υπηρεσίες του. Για παράδειγμα, θα μπορούσε η κοινωνική αξιολόγηση και κατάστρωση του σχεδίου φροντίδας να αποτελεί μία συλλογική διαδικασία στο προσωπικό των διαφόρων ειδικοτήτων, όπως πράγματι μπορεί να συμβαίνει σε ορισμένες δομές, να γίνεται τακτικός επανέλεγχος προϋποθέσεων ένταξης και εν γένει κατάστασης των εξυπηρετούμενων και να υποβάλλονται τακτικές αναφορές στις διοικήσεις των φορέων υλοποίησης για την πορεία του προγράμματος, τον εντοπισμό προβλημάτων και τα προτεινόμενα μέτρα για την αντιμετώπισή τους. Όλα αυτά αποτελούν ζητήματα που χρήζουν διευκρινίσεως κατά τη μετάβαση του προγράμματος στο νέο υπηρεσιακό περιβάλλον των δήμων.

***Δεν έχει εγκαθιδρυθεί σύστημα παρακολούθησης της παροχής και της ποιότητας των υπηρεσιών***

**85.** Κατά την υλοποίηση του προγράμματος, δεν εφαρμόζονται από την πλειονότητα των φορέων μηχανισμοί παρακολούθησης της παροχής και της ποιότητας των υπηρεσιών π.χ. με βιβλία συμβάντων, μηχανισμούς υποβολής παραπόνων, εκθέσεις αξιολόγησης ή προόδου κ.λπ.. Κατά περίπτωση, ο μοναδικός τρόπος απόδειξης της πραγματοποίησης των επισκέψεων είναι χειρόγραφα ημερολόγια επισκέψεων, χωρίς να είναι πάντοτε μεθοδικά συμπληρωμένα. Η επίτευξη έστω των γενικών στόχων ή η ποιότητα των υπηρεσιών δεν αποτιμώνται με δείκτες επίδοσης από τους φορείς. Δεν διαθέτουν επίσης ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο θα έδινε τη δυνατότητα της παρακολούθησης της υλοποίησης του προγράμματος και θα παρείχε με αξιόπιστο τρόπο την απαιτούμενη πληροφόρηση για διορθωτικές παρεμβάσεις.

**86.** Κατά τους ισχυρισμούς των φορέων, οι εξυπηρετούμενοι γνωρίζουν ότι μπορούν να αποταθούν στον εκάστοτε υπεύθυνο, προκειμένου να εκφράσουν το όποιο πρόβλημα αντιμετωπίζουν ή την όποια αντιπαράθεση έχουν με τους υπαλλήλους του προγράμματος. Ακόμη όμως κι αν η δυνατότητα αυτή υπάρχει στην πράξη, με την αναφορά ενός προβλήματος ή την υποβολή ενός παραπόνου στα ίδια αυτά πρόσωπα που υλοποιούν το πρόγραμμα και όχι σε τρίτο ανεξάρτητο υπηρεσιακό όργανο, ελλοχεύει ο κίνδυνος της μη αξιολόγησής του με αντικειμενικό και αμερόληπτο τρόπο. Υπήρξαν βέβαια και μεμονωμένα παραδείγματα αναφοράς παραπόνων στη διοίκηση του φορέα.

**87.** Συμπερασματικά, η εφαρμογή του προγράμματος από τις δομές, όπως και κάθε μορφή διοικητικής δράσης, πρέπει να διεξάγεται υπό όρους διαφάνειας και να διασφαλίζει την ισότιμη πρόσβαση όλων των εν δυνάμει δικαιούχων να λάβουν τις επίμαχες παροχές. Ενώ, επομένως, είναι θεμιτή η απαλλαγή των διαδικασιών από υπερβολικές γραφειοκρατικές προϋποθέσεις, πρέπει παράλληλα να διασφαλίζεται ότι οι πόροι του προγράμματος αναλώνονται σε αυτούς που πράγματι έχουν ανάγκη – ή εξακολουθούν να έχουν ανάγκη – τις υπηρεσίες του. Η διασφάλιση αυτή μπορεί να παρασχεθεί μόνο με την υπαγωγή του προγράμματος σε ένα ενιαίο πλέγμα διαδικασιών. Οι ελλείψεις που προαναφέρθηκαν είναι ζήτημα γενικό και δεν αφορά μεμονωμένα τον εκάστοτε φορέα ή τα όργανα των επιμέρους δομών. Το ζήτημα εν προκειμένω έγκειται στην πληρότητα του θεσμικού πλαισίου του προγράμματος και στο κατά πόσο η

ευχέρεια που καταλείπει στους φορείς υλοποίησης, μέσω της μη ρύθμισης με ενιαίο τρόπο των κανόνων λειτουργίας του, διασφαλίζει τελικά την ορθολογική λειτουργία του και την επωφελή αξιοποίηση των πόρων.

## IV

**Το πρόγραμμα δεν έχει τα μέσα να ανταποκριθεί σε περιπτώσεις ατόμων με μεγάλη αδυναμία αυτοεξυπηρέτησης και πλήρη έλλειψη υποστηρικτικού περιβάλλοντος.**

**88.** Τόσο από την έρευνα ικανοποίησης, όσο και από τις ελεγκτικές διαδικασίες που διεξήχθησαν στις δομές, επαληθεύθηκε ότι είναι πολύ δύσκολο να εξυπηρετηθούν από το πρόγραμμα άτομα με πλήρη αδυναμία αυτοεξυπηρέτησης, όπως ηλικιωμένοι που δεν μπορούν να μετακινηθούν και άτομα με απόλυτη αναπηρία. Εκ των πραγμάτων δηλαδή, για τα άτομα που δεν αυτοεξυπηρετούνται, το πρόγραμμα αδυνατεί να παρέχει υπηρεσίες σε καθημερινή βάση, όχι μόνο λόγω των ελλείψεων που αντιμετωπίζει και της έλλειψης εξειδίκευσης του προσωπικού, αλλά και του εν γένει σχεδιασμού του. Όπως πολύ νωρίς εντοπίστηκε, ο χαρακτήρας του είναι προληπτικός<sup>58</sup>, υπό την έννοια ότι δεν υποκαθιστά την κλειστή φροντίδα ενός ατόμου, όπου αυτή είναι απαραίτητη λόγω πλήρους αδυναμίας αυτοεξυπηρέτησης και έλλειψης υποστηρικτικού περιβάλλοντος. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι και στις περιπτώσεις αυτές, το πρόγραμμα δεν μπορεί να επιτελέσει ένα συγκεκριμένο ρόλο, συνδυαστικά με άλλα μέτρα κοινωνικής πολιτικής που στην πράξη εφαρμόζονται. Σε περιπτώσεις ατόμων με αναπηρία, αναφέρθηκε ότι το πρόγραμμα βοήθησε στο να μην επιδεινωθεί η κατάσταση της υγείας τους, με την άμεση μεταγωγή τους για εξετάσεις και ιατρική βοήθεια. Για τις ανάγκες των ατόμων με αναπηρία, έχει ήδη προβλεφθεί η υπηρεσία του «Προσωπικού Βοηθού για Άτομα με αναπηρία»<sup>59</sup>, θεσμός του οποίου, όμως, η εφαρμογή δεν είχε μέχρι το πέρας του ελέγχου ξεκινήσει.

***Οι ερωτηθέντες χρήστες των υπηρεσιών δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερα προβλήματα στην αυτοεξυπηρέτηση***

**89.** Τα αποτελέσματα της έρευνας ικανοποίησης επιβεβαιώνουν τη δυσχέρεια του προγράμματος να διαχειρισθεί περιπτώσεις όπως οι ανωτέρω. Αναφορικά, ειδικότερα, με τον βαθμό αυτοεξυπηρέτησης όσων λαμβάνουν φροντίδα από το πρόγραμμα, από τις απαντήσεις των ερωτηθέντων, προέκυψε ότι, στο σύνολο των φορέων<sup>60</sup>, είναι μικρό το ποσοστό των μη αυτοεξυπηρετούμενων ατόμων. Το 57% των ερωτηθέντων καταφέρνει να ικανοποιεί τις ανάγκες μόνο του, το

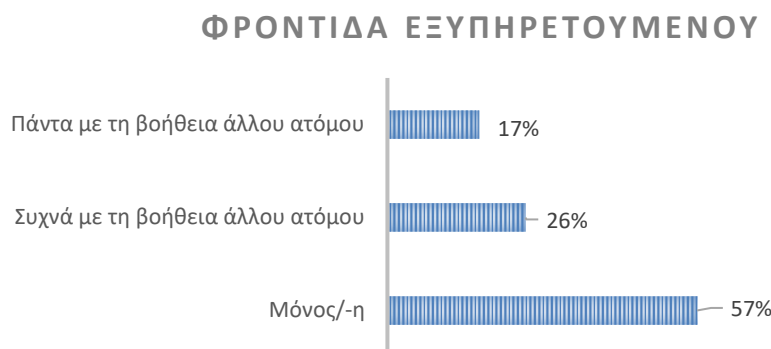
<sup>58</sup> Άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 2646/1998. Βλ. και «Τυποποίηση ωφελούμενων από τη δράση ‘Βοήθεια στο σπίτι’», Έκθεση εμπειρογνωμοσύνης του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών, Ιούνιος 2013.

<sup>59</sup> Άρθρα 32 επόμενα του ν. 4837/2021 (Α’ 178).

<sup>60</sup> Υπάρχουν φορείς στους οποίους διαφοροποιούνται τα επιμέρους ποσοστά. Στην έκθεση παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία για το σύνολο των φορέων.

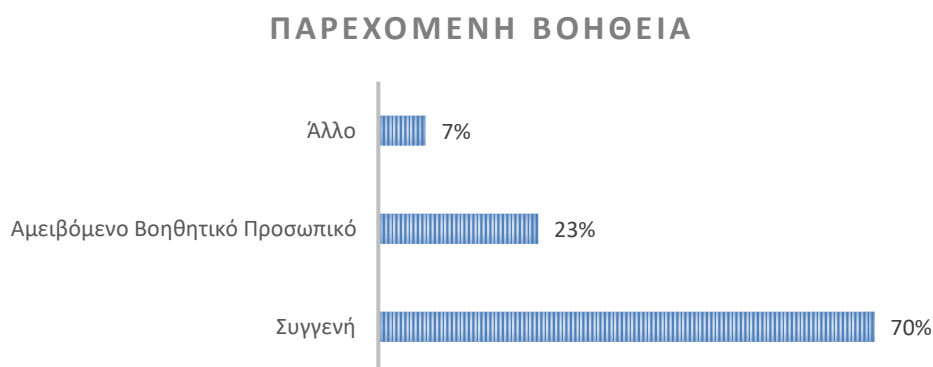
26% χρειάζεται συχνά τη βοήθεια άλλου ατόμου και το 17% μόνο χρειάζεται πάντα τη βοήθεια κάποιου τρίτου προσώπου. Είναι, βέβαια, αυταπόδεικτο ότι η μεγάλη ηλικία των χρηστών συνιστά από μόνη της ανασταλτικό παράγοντα στην αυτοεξυπηρέτηση.

**Διάγραμμα 7:**



**90.** Η βοήθεια στον εξυπηρετούμενο δίνεται κυρίως από συγγενείς και πιο σπάνια από αμειβόμενο βοηθητικό προσωπικό, ένα κοινωνικό μοντέλο που εξακολουθεί να αποτελεί τον κανόνα στην ελληνική πραγματικότητα.

**Διάγραμμα 8:**



Από τη διαπίστωση αυτή, προκύπτει μία ακόμα διάσταση του προγράμματος, αυτή που έχει να κάνει με τη στήριξη της οικογένειας. Όταν ο οικογενειακός φροντιστής δεν είναι και ο ίδιος ηλικιωμένο άτομο, αλλά ανήκει σε παραγωγική ηλικία, εύλογα αντιμετωπίζει περιορισμούς λόγω ακριβώς του χρόνου και των δυνάμεων που αναλώνει στη φροντίδα του οικείου του προσώπου. Για το εύρος των περιορισμών αυτών και τη συμβολή του προγράμματος στη στήριξη των φροντιστών, δεν υπάρχει η διαθέσιμη πληροφόρηση, όπως θα αναδειχθεί σε επόμενο ελεγκτικό πόρισμα.

**91.** Αναφορικά με την ύπαρξη υποστηρικτικού περιβάλλοντος, υπενθυμίζεται ότι, μεταξύ των ερωτηθέντων, εκείνοι που ζουν μοναχικά είναι λιγότεροι από

αυτούς που ζουν με κάποιον άλλον<sup>61</sup>. Ένα υποστηρικτικό περιβάλλον διαφαίνεται και από την οικογενειακή κατάσταση των ίδιων εξυπηρετούμενων, οι περισσότεροι εκ των οποίων είναι έγγαμοι ή χήροι και έχουν δύο ή περισσότερα παιδιά.

*Διάγραμμα 9:*



*Διάγραμμα 10:*



<sup>61</sup> Βλ. διάγραμμα 6.

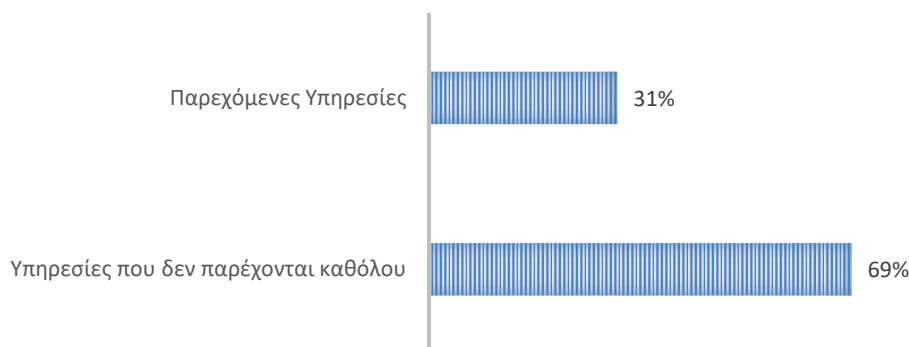
## V

**Το πρόγραμμα παρέχει περιορισμένο εύρος υπηρεσιών από τις δυνητικά προσφερόμενες με βάση το οικείο καθήκοντολόγιο ειδικοτήτων και με σχετικά χαμηλή συχνότητα.**

**92.** Οι πλέον συνήθεις υπηρεσίες του προγράμματος, που προσφέρονται από τις τρεις βασικές ειδικότητες, αναφέρονται στην παράγραφο 36 και σε αυτές συνοψίζονται σε έναν βαθμό οι υπηρεσίες που δυνητικά μπορούν να παρασχεθούν με βάση το οικείο καθήκοντολόγιο ειδικοτήτων της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης. Ο έλεγχος ερευνήσε το ποσοστό προσφοράς καθεμίας εξ αυτών. Τα αποτελέσματα απεικονίζονται κατωτέρω:

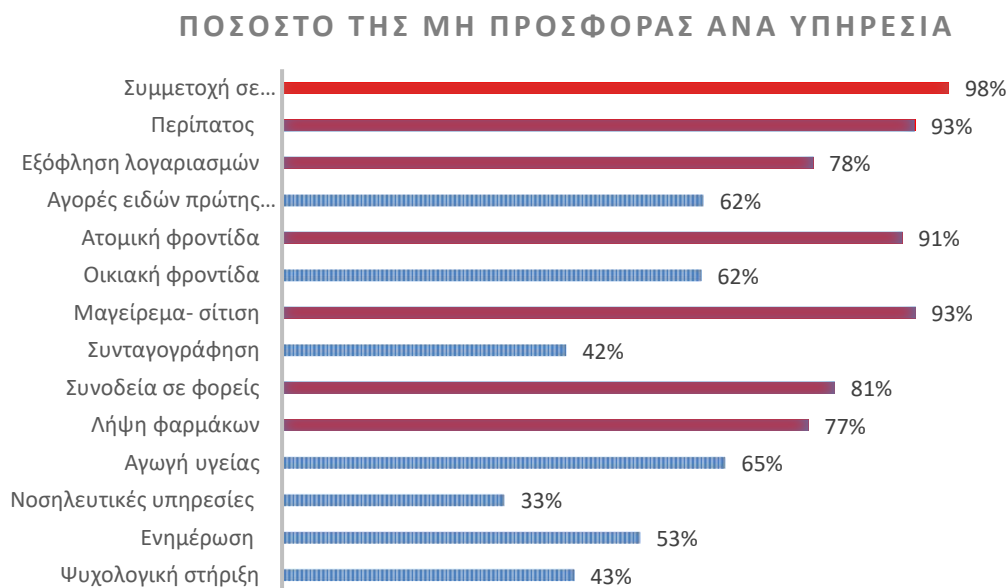
**Διάγραμμα 11:**

#### ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ



***Η προσφορά αρκετών υπηρεσιών κυμαίνεται σε χαμηλά επίπεδα***

**93.** Με δεδομένο ότι η σύνθεση του προγράμματος είναι σε κάθε φορέα διαφορετική (π.χ. σε άλλη δομή υπηρετεί νοσηλευτής, σε άλλη όχι κ.λπ.), από τα επιμέρους στατιστικά για κάθε έναν εξ αυτών, εξήχθη ένα γενικό ποσοστό στο οποίο ανέρχεται η μη προσφορά κάθε υπηρεσίας στο σύνολο του δείγματος. Από το διάγραμμα που αμέσως ακολουθεί, προκύπτει ότι οι υπηρεσίες που προσφέρονται σε πολύ λίγους είναι η διευκόλυνση των εξυπηρετούμενων για συμμετοχή σε δραστηριότητες, ο περίπατος, η ατομική φροντίδα, το μαγείρεμα, η συνοδεία σε διάφορους φορείς (γιατρό, νοσοκομείο κ.λπ.) και η φροντίδα για τη λήψη φαρμάκων. Οι υπηρεσίες που συνήθως προσφέρονται είναι η αγορά ειδών πρώτης ανάγκης και φαρμάκων, η συνταγογράφηση, οι νοσηλευτικές υπηρεσίες (μετρήσεις σακχάρου και πίεσης, ενεσοθεραπεία) και τέλος η ψυχολογική στήριξη και η ενημέρωση για παροχές.

**Διάγραμμα 12:**

Μία άλλη παρατήρηση είναι ότι, τελικά, συγκεκριμένες ειδικότητες προσφέρουν και συγκεκριμένες μόνο υπηρεσίες, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την περίπτωση του οικογενειακού βοηθού. Ενώ υπάρχει η συγκεκριμένη ειδικότητα, οι συνήθεις υπηρεσίες που προσφέρει είναι οι αγορές ειδών πρώτης ανάγκης και η οικιακή φροντίδα, αντιθέτως υπηρεσίες όπως συμμετοχή σε δραστηριότητες, περίπατος κ.λπ. παρέχονται εξαιρετικά σπάνια. Η συνοδεία σε φορείς, ειδικότητας νοσηλευτή, παρότι σημαντική υπηρεσία, επίσης δεν παρέχεται στο 81% των περιπτώσεων, παρότι λοιπές νοσηλευτικές υπηρεσίες εμφανίζονται με τη μεγαλύτερη συχνότητα, ενδεχομένως διότι αρκετές καταλαμβάνουν και συγκριτικά λιγότερο χρόνο. Σε αυτό ενδεχομένως συντελεί και η έλλειψη επαγγελματιών οδηγών που θα επιφορτίζονταν με τη μεταφορά των εξυπηρετούμενων. Διαφαίνεται έτσι μία τάση τυποποίησης των υπηρεσιών που προσφέρουν οι βασικές ειδικότητες.

Η μη παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών μπορεί να οφείλεται σε διάφορους λόγους όπως:

1. έλλειψη ειδικότητας από το πρόγραμμα
2. αδυναμία υποδομών (π.χ. οχήματος)
3. έλλειψη της ζήτησης της συγκεκριμένης υπηρεσίας από τον εξυπηρετούμενο
4. έλλειψη γνώσης ότι παρέχονταν η συγκεκριμένη υπηρεσία
5. άλλους λόγους.

***Η συνήθης συχνότητα των επισκέψεων δεν ξεπερνά τη μία φορά την εβδομάδα***

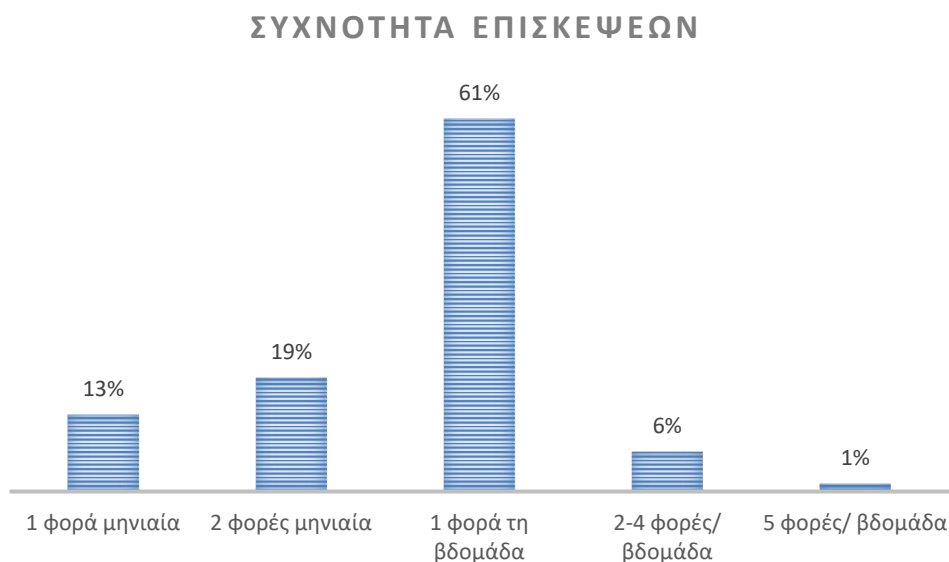
**94.** Η ενδεδειγμένη συχνότητα επισκέψεων στο πλαίσιο του «Βοήθεια στο σπίτι» δεν αποτελεί ειδικώς αντικείμενο θεσμικού πλαισίου, σίγουρα όμως εξαρτάται από το είδος των αναγκών που εξυπηρετούνται. Υπάρχουν υπηρεσίες με τις οποίες ικανοποιούνται απολύτως βασικές ανάγκες του ατόμου (οι περισσότερες

νοσηλευτικές υπηρεσίες και μεγάλο φάσμα των υπηρεσιών οικιακής βοήθειας) και πρέπει να επιδιώκεται η παροχή τους με τη μεγαλύτερη δυνατή συχνότητα. Δεν συμβαίνει το ίδιο με άλλες υπηρεσίες, όπως αυτές που επικεντρώνονται στην κοινωνικοποίηση του ατόμου, την επαφή του με τις αρμόδιες υπηρεσίες κ.λπ..

Στο πρόγραμμα «Κατ' Οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων», οριζόταν ότι «οι υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται για δέκα (10) ώρες μηνιαίως με συχνότητα δύο (2) επισκέψεων τουλάχιστον ανά εβδομάδα και ελάχιστο χρόνο ανά επίσκεψη τριάντα (30) λεπτά σε περίπτωση περισσότερων των δύο (2) επισκέψεων. Οι ειδικότητες των εργαζομένων που μπορούν να επισκεφθούν έναν ωφελούμενο την ίδια ημέρα και την ίδια ώρα δεν μπορεί να είναι πάνω από δύο (2). Στις παρεχόμενες υπηρεσίες κάθε μήνα πρέπει να περιλαμβάνονται υπηρεσίες Κοινωνικού Λειτουργού ή Νοσηλεύτη σε τουλάχιστον μία επίσκεψη» (Άρθρο 6 παρ. 3 της Κ.Υ.Α. Φ80000/οικ. 16011/1709/2012).

**95.** Από την έρευνα ικανοποίησης που διεξήχθη, προέκυψε ότι συνήθως οι επισκέψεις στους ερωτηθέντες γίνονται μία φορά την εβδομάδα ή σε ακόμα πιο αραιά διαστήματα και ότι σπάνια γίνονται επισκέψεις σε καθημερινή βάση ή 2-4 φορές την εβδομάδα. Δεν κατέστη επίσης σαφές σε ποια έκταση γίνεται απόκλιση από τον κανόνα της εβδομαδιαίας επίσκεψης και κατά πόσο αυτό είναι εφικτό.

### Διάγραμμα 13:



Η συχνότητα των επισκέψεων ανά ειδικότητα αναλύεται στον πίνακα που ακολουθεί.

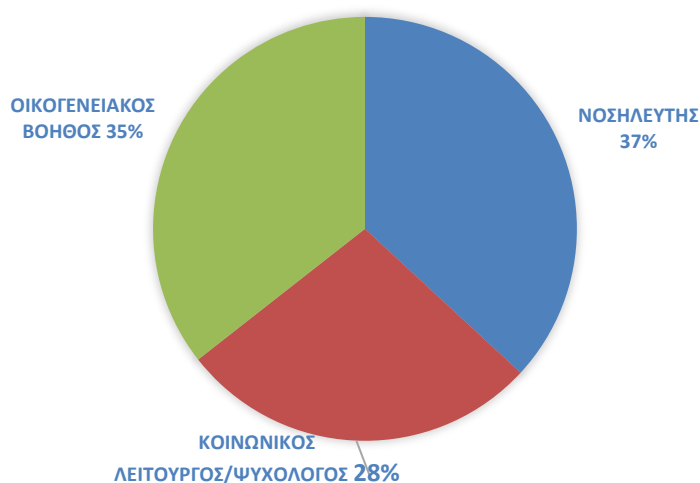
**Πίνακας 4:**

| ΣΥΧΝΟΤΗΤΑ ΑΝΑ ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΑ |                 |                  |                     |                        |                      |
|--------------------------|-----------------|------------------|---------------------|------------------------|----------------------|
| Ειδικότητα               | 1 φορά τον μήνα | 2 φορές τον μήνα | 1 φορά την εβδομάδα | 2-4 φορές την εβδομάδα | 5 φορές την εβδομάδα |
| Ψυχολόγος                | 1%              | 0%               | 3%                  | 0%                     | 0%                   |
| Νοσηλεύτης               | 6%              | 8%               | 21%                 | 3%                     | 1%                   |
| Κοινωνικός λειτουργός    | 3%              | 6%               | 15%                 | 1%                     | 0%                   |
| Οικογενειακός βοηθός     | 3%              | 5%               | 22%                 | 2%                     | 0%                   |
| ΣΥΝΟΛΟ                   | 13%             | 19%              | 61%                 | 6%                     | 1%                   |

Παρατηρείται ότι νοσηλεύτες και οικογενειακοί βοηθοί επισκέπτονται τους ερωτηθέντες εξυπηρετούμενους εξίσου κατά 37% και 35% αντίστοιχα, ενώ οι κοινωνικοί λειτουργοί και ψυχολόγοι τους επισκέπτονται λίγο λιγότερο, σε ποσοστό 28%. Τα ποσοστά απεικονίζονται στο επόμενο διάγραμμα.

**Διάγραμμα 14:**

#### ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΠΙΣΚΕΨΕΩΝ ΑΝΑ ΕΙΔΙΚΟΤΗΤΑ



**96.** Κατά την περίοδο των περιοριστικών μέτρων κατά της πανδημίας, μειώθηκε ακόμη περισσότερο η συχνότητα των επισκέψεων, κυρίως όμως με πρωτοβουλία των ίδιων των εξυπηρετούμενων. Οι πλέον συνήθεις υπηρεσίες που παρέχονταν ήταν εκτός οικίας, όπως η αγορά ειδών πρώτης ανάγκης και φαρμάκων. Ορισμένοι φορείς κατέβαλαν προσπάθειες να διατηρηθεί στο μέτρο του δυνατού έστω η τηλεφωνική επικοινωνία, παρά τη διακοπή των επισκέψεων, αν και η ψυχολογική υποστήριξη απαιτεί, κατά τους κοινωνικούς λειτουργούς, βλεμματική επαφή, δηλαδή επικοινωνία διά ζώσης. Σε άλλες περιπτώσεις, προστέθηκαν έκτακτες επισκέψεις σε εξυπηρετούμενους που αντιμετώπιζαν προβλήματα και ενισχύθηκαν δομές με έκτακτο προσωπικό για την ικανοποίηση των νέων αιτημάτων. Δεν έλειπαν και περιπτώσεις άτυπης εξυπηρέτησης προσώπων που δεν ήταν ενταγμένα στο πρόγραμμα.

**97.** Η συχνότητα, πάντως, που κατά τα ανωτέρω διαπιστώθηκε μπορεί να επαρκεί για δραστηριότητες που αφορούν την κοινωνική ενεργοποίηση του ατόμου ή τη διά ζώσης επαφή του με εξωτερικούς φορείς, υπηρεσίες που, σημειωτέον, παρέχονται με την πιο χαμηλή συχνότητα. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο, όταν η παρεχόμενη υπηρεσία αφορά τη φροντίδα της υγείας και την ατομική και οικιακή υγιεινή του προσώπου και του περιβάλλοντός του, που κατά κανόνα απαιτούνται σε καθημερινή βάση. Παρόλα αυτά, οι νοσηλευτικές υπηρεσίες, κυρίως μετρήσεις ζωτικών σημείων, είναι από τις περισσότερο προσφερόμενες, μαζί με την επιμέλεια της συνταγογράφησης.

**98.** Τα πορίσματα IV και V που προηγουμένως παρουσιάστηκαν είναι ενδεικτικά του ότι το πρόγραμμα, με τη μορφή που λειτουργεί σήμερα, φαίνεται τελικώς ότι εξυπηρετεί ανθρώπους χωρίς μεγάλους περιορισμούς αυτοεξυπηρέτησης. Δεν έχει την ευελιξία να προσαρμοσθεί σε αύξηση των περιορισμών που υπάρχουν, που απαιτεί μεγαλύτερο εύρος και μεγαλύτερη συχνότητα υπηρεσιών, αλλά ενδεχομένως και ειδικές δεξιότητες τις οποίες δεν διαθέτει το επί του παρόντος απασχολούμενο προσωπικό. Χωρίς να αμφισβητείται ότι ο κύριος σκοπός του είναι, όπως προεκτέθηκε, προληπτικός, το ερώτημα που τίθεται είναι αν έχουν μείνει εκτός εμβέλειάς του περισσότερα πρόσωπα μία ενδιάμεσης κατηγορίας, αυτής που περιλαμβάνει μόνιμους ή πρόσκαιρους περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση που ούτε οδηγούν σε πλήρη αδυναμία, ούτε, από την άλλη πλευρά, είναι ουσιαστικά πολύ περιορισμένης έκτασης. Εν τέλει δηλαδή και υπό την εκδοχή ότι η πληθυσμιακή ομάδα των ατόμων που μόνιμα ή περιστασιακά αντιμετωπίζουν τέτοιους περιορισμούς διακρίνεται σε επιμέρους κατηγορίες αναλόγως της έντασης των περιορισμών αυτών, δεν είναι εφικτό, με την υπάρχουσα πληροφόρηση, να διατυπωθεί ένα συμπέρασμα για το αν έχουν πρόσβαση στο πρόγραμμα και ανάλογη ανταπόκριση από αυτό πρόσωπα της ενδιάμεσης κατηγορίας που ανωτέρω αναφέρεται, κατόπιν ιεράρχησής τους αναλόγως της έκτασης των αδυναμιών και συνεκτιμωμένου του φυσικού και κοινωνικού περιβάλλοντός τους.

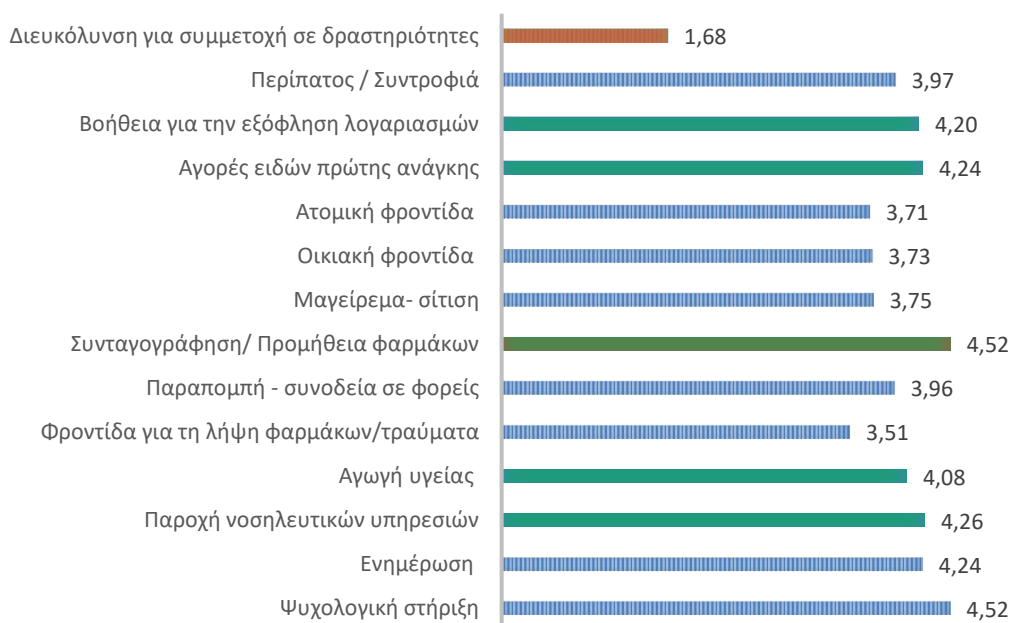
## VI

**Παρά τις αδυναμίες που διαπιστώθηκαν, οι ερωτηθέντες εξυπηρετούμενοι εξέφρασαν ικανοποίηση από τις υπηρεσίες που τους παρέχονται και θεωρούν ότι έχει βελτιωθεί το επίπεδο διαβίωσής τους.**

**99.** Οι ερωτηθέντες που σήμερα εξυπηρετούνται εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για την πλειονότητα των υπηρεσιών που τους παρέχονται. Από τη βαθμολόγηση της ικανοποίησής τους, προέκυψε ότι είναι ευχαριστημένοι από την ψυχολογική στήριξη, τη συνταγογράφηση, την παροχή νοσηλευτικών υπηρεσιών, τις συμβουλές (αγωγή υγείας), τη βοήθεια για την εξόφληση λογαριασμών και την αγορά ειδών πρώτης ανάγκης. Αντίθετα, είναι λιγότερο ευχαριστημένοι από τον περίπατο/συντροφιά, το μαγείρεμα-σίτιση και την ατομική φροντίδα, ενώ δεν είναι ευχαριστημένοι από τη διευκόλυνση για τη συμμετοχή τους σε δραστηριότητες.

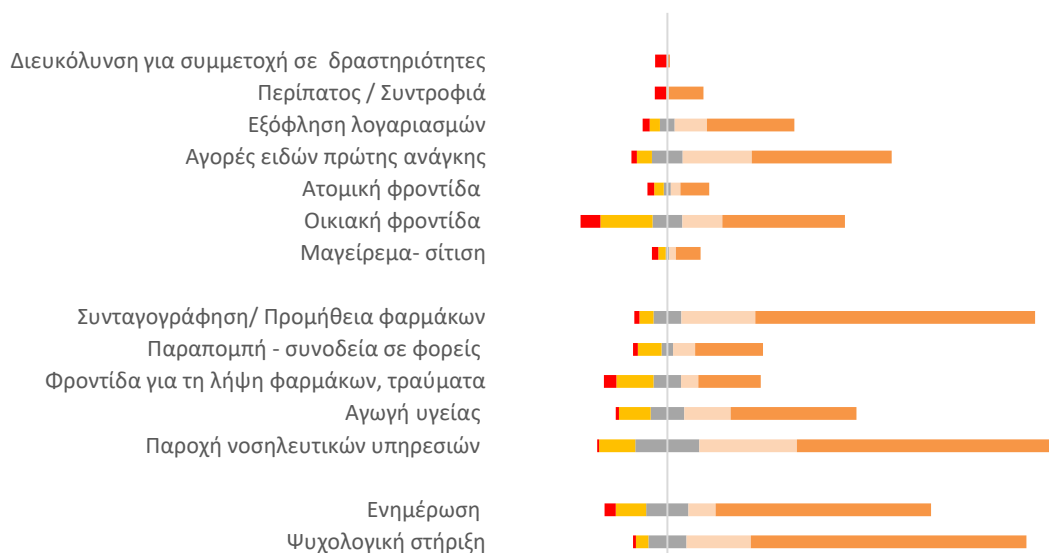
**Διάγραμμα 15:**

**ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ  
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ (ΚΛΙΜΑΚΑ 1 - 5)**

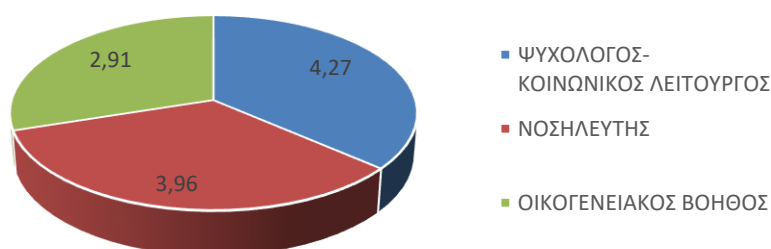


**Διάγραμμα 16:****Ικανοποίηση εξυπηρετούμενων από τις παρεχόμενες υπηρεσίες**

■ 1. Καθόλου ■ 2. Λίγο ■ 3. Μέτρια ■ 4. Πολύ ■ 5. Πάρα πολύ

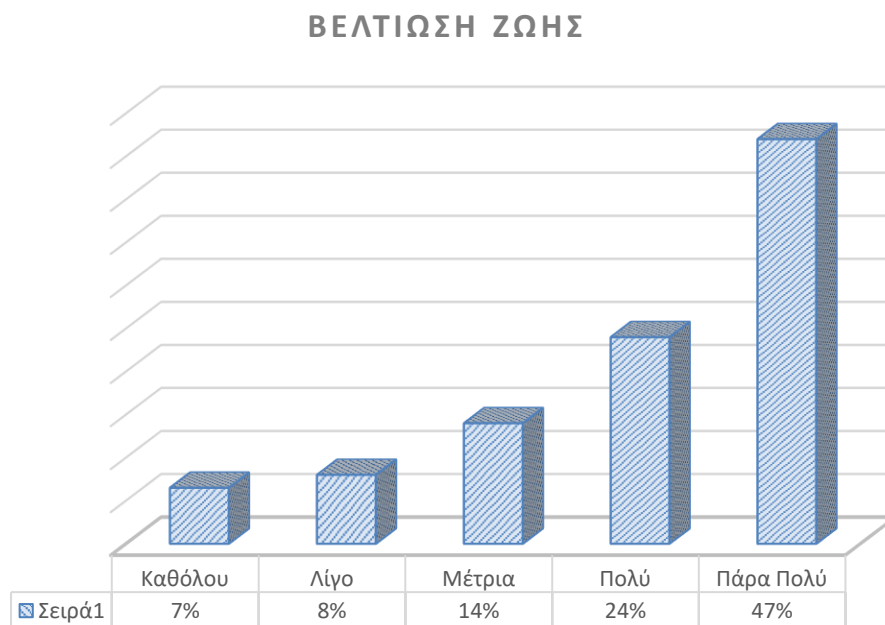


Σε μία κλίμακα ικανοποίησης από το 1 έως το 5, όπου το 1 δηλώνει την μικρότερη και το 5 τη μεγαλύτερη δυνατή ικανοποίηση, οι ερωτηθέντες εξυπηρετούμενοι δήλωσαν περισσότερο ικανοποιημένοι από τις παροχές του ψυχολόγου ή κοινωνικού λειτουργού (4,27), στη συνέχεια του νοσηλευτή (3,96) και, τέλος, του οικογενειακού βοηθού (2,91).

**Διάγραμμα 17:****Ικανοποίηση υπηρεσιών ανά ειδικότητα  
(κλίμακα ικανοποίησης 1-5)**

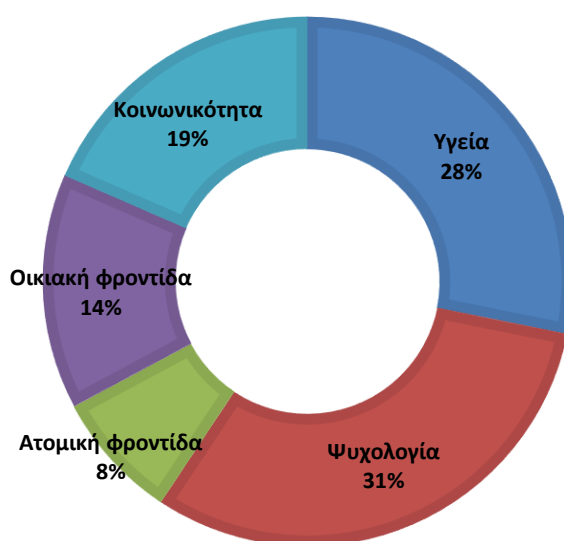
Στην ερώτηση κατά πόσο έχει βελτιωθεί η ζωή τους από το πρόγραμμα, με κλίμακα από το 1 έως το 5, η συντριπτική πλειοψηφία απάντησε πάρα πολύ.

**Διάγραμμα 18:**



Οι περισσότεροι εξυπηρετούμενοι θεωρούν ότι βοηθήθηκαν περισσότερο στον τομέα της ψυχολογίας (31%) – κοινωνικότητας (19%) και της υγείας (28%) και λιγότερο στην ατομική (8%) και οικιακή φροντίδα (14%).

**Διάγραμμα 19:**



Το υψηλό ποσοστό της βελτίωσης της ψυχολογίας και το 19% που συγκεντρώνει η κοινωνικότητα είναι ίσως ενδεικτικό του τι αντιπροσωπεύει το πρόγραμμα για τα μοναχικά άτομα, που μπορεί να αντιμετωπίζουν πιο έντονα ζητήματα ως προς την κοινωνικοποίησή τους, ιδίως μετά την πανδημία. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που οι εξυπηρετούμενοι αντιλαμβάνονται την αλληλεπίδραση με τους φροντιστές του προγράμματος ως αντίβαρο στην αποξένωση και απομόνωση που αντιμετωπίζουν στην καθημερινότητά τους.

**100.** Τέλος, για την αξιολόγηση της σχέσης που έχει αναπτυχθεί μεταξύ του προγράμματος και των χρηστών, χρησιμοποιήθηκε η μεθοδολογία του Net Promoter Score (NPS)<sup>62</sup>. Δεδομένου ότι η εν λόγω μεθοδολογία δεν έχει ευρέως χρησιμοποιηθεί για την έρευνα της ικανοποίησης από δημόσια υπηρεσία ή οργανισμό<sup>63</sup>, όπως εν προκειμένω, η εφαρμογή της έγινε σε πιλοτική βάση, αφού ελήφθη υπόψη (α) ότι το πρόγραμμα αποτελεί αντικείμενο επιλογής από τους πολίτες και δεν εξαναγκάζονται να συμμετέχουν σε αυτό, σε αντίθεση με άλλες δημόσιες υπηρεσίες, π.χ. φοροεισπρακτικού χαρακτήρα. Και (β) ότι, για τη συνολική εικόνα ως προς τον βαθμό ικανοποίησης, τέθηκαν και άλλα ερωτήματα τα αποτελέσματα των οποίων παρουσιάστηκαν προηγουμένως. Η γενική απάντηση στα ερωτήματα αυτά και το αποτέλεσμα του Net Promoter Score συμπίπτουν.

**101.** Ειδικότερα, από την ερώτηση «Πόσο πιθανό είναι να συστήνατε το πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι» σε φίλους/συγγενείς (με κλίμακα από το 1 έως το 10)», το Net Promoter Score που προέκυψε είναι 62, το οποίο είναι πολύ θετικό, καθώς η ερμηνεία του αποτελέσματος κυμαίνεται σε κλίμακα από το -100 ως το 100. Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι το πρόγραμμα έχει πολλούς ένθερμους υποστηρικτές, που πιθανότατα θα το πρότειναν και σε άλλους πολίτες. Το αποτέλεσμα αυτό συμπίπτει με τα αποτελέσματα της έρευνας ικανοποίησης, που προέκυψαν από άλλες ερωτήσεις της ίδιας έρευνας.

---

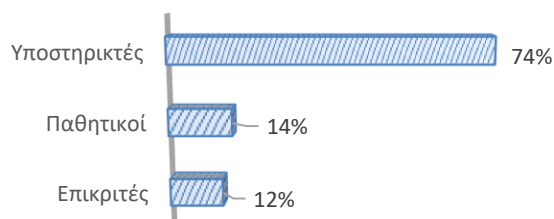
<sup>62</sup> Το Net Promoter Score (NPS) είναι μία μεθοδολογία αξιολόγησης της σχέσης που έχει αναπτυχθεί μεταξύ μίας εταιρίας ή ενός brand και των πελατών της. Ο συγκεκριμένος δείκτης εξάγει το ποσοστό των πελατών οι οποίοι είναι πρόθυμοι να προτείνουν το προϊόν ή τις υπηρεσίες που χρησιμοποιούν σε άλλους, δυνητικούς πελάτες. Το NPS στηρίζεται στη βάση μίας και μόνο ερώτησης: «Πόσο πιθανό είναι να προτείνετε το προϊόν ή την υπηρεσία μας σε κάποιον φίλο ή συνεργάτη σας;». Η απάντηση στην ερώτηση περιορίζεται σε μία κλίμακα που κυμαίνεται από το 0 μέχρι το 10 και, βάσει του βαθμού που θα δώσουν οι πελάτες ως απάντηση, κατηγοριοποιούνται ως εξής:

0 – 6: Επικριτές (Detractors). Πρόκειται για δυσαρεστημένους πελάτες, οι οποίοι δεν πρόκειται να προτείνουν το προϊόν σε κάποιον άλλον, ενώ είναι πιθανό ακόμα και να δυσφημίσουν το brand, μέσα από αρνητικά σχόλια που θα κάνουν στον κύκλο τους.

7 – 8: Παθητικοί (Passives). Είναι οι ουδέτεροι πελάτες, εκείνοι που έχουν ικανοποιηθεί από το προϊόν, αλλά δεν έχουν ενθουσιαστεί και είναι πιθανό να το αλλάξουν με κάποιο άλλο ανταγωνιστικό που θα τους προσφερθεί.

9 – 10: Υποστηρικτές (Promoters). Στην τελευταία κατηγορία συναντάμε τους αφοσιωμένους πελάτες. Είναι απόλυτα ικανοποιημένοι από το προϊόν ή την υπηρεσία που έχουν χρησιμοποιήσει και θα συνεχίσουν να αγοράζουν υπηρεσίες από το συγκεκριμένο brand ή να τις προτείνουν σε τρίτους.

<sup>63</sup> Βλ. όμως και «Public sector reputation and net promoter score», International Review on Public and Nonprofit Marketing, <https://doi.org/10.1007/s12208-021-00280-9>

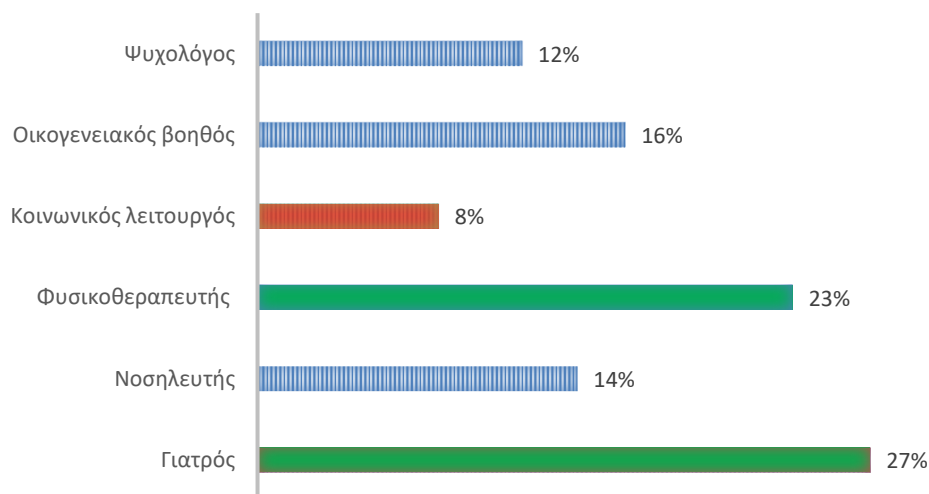
**Διάγραμμα 20:****Πίνακας 5:**

|                           |        |            |
|---------------------------|--------|------------|
| Επικριτές                 | (0-6)  | 12%        |
| Παθητικοί                 | (7-8)  | 14%        |
| Υποστηρικτές              | (9-10) | 74%        |
| <b>Net Promoter Score</b> |        | <b>62%</b> |

**102.** Συνολικά, η πλειοψηφία επιθυμεί πρόσθετη βοήθεια από γιατρό και φυσικοθεραπευτή, ειδικότητες που δεν απασχολούνται στις περισσότερες δομές.

**Διάγραμμα 21:**

### ΕΠΙΘΥΜΙΑ ΓΙΑ ΠΡΟΣΘΕΤΗ ΒΟΗΘΕΙΑ



Ανάλογα, βέβαια, με την κάθε περιοχή, οι εξυπηρετούμενοι δήλωναν διαφορετική επιθυμία για πρόσθετη βοήθεια από συγκεκριμένες ειδικότητες (γιατρός, νοσηλεύτης, φυσικοθεραπευτής, κοινωνικός λειτουργός, οικογενειακός βοηθός, ψυχολόγος).

**Πίνακας 6:**

| Φορέας                                  | Ειδικότητα από την οποία επιθυμεί περισσότερη βοήθεια ο εξυπηρετούμενος | Ποσοστό % |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Δήμος Αθηναίων                          | Οικογενειακός βοηθός                                                    | 27        |
| ΚΑΦΑ Δήμου Ηλιούπολης «ΠΑΥΛΟΣ ΠΕΝΤΑΡΗΣ» | Νοσηλεύτης                                                              | 28        |
| Δήμος Θερμαϊκού                         | Φυσικοθεραπευτής                                                        | 38        |
| ΔΕΚΕ Δήμου Γρεβενών                     | Γιατρός                                                                 | 39        |
| ΕΚΕΠΠΙΑ Δήμου Καρπενησίου               | Οικογενειακός βοηθός                                                    | 25        |
| Δήμος Καρδίτσας                         | Γιατρός                                                                 | 39        |
| ΚΟΔΕ Δήμου Σικυνίων                     | Γιατρός                                                                 | 30        |
| ΚΕΚΠΑ-ΔΙΕΚ Δήμου Βόλου                  | Οικογενειακός βοηθός                                                    | 45        |
| Δήμος Ζαγοράς-Μουρεσίου                 | Οικογενειακός βοηθός                                                    | 58        |
| Δήμος Μήλου                             | Νοσηλεύτης                                                              | 30        |
| ΚΕΔ Φλώρινας                            | Γιατρός                                                                 | 34        |
| Δήμος Χίου                              | Φυσικοθεραπευτής                                                        | 45        |

**103.** Το συμπέρασμα είναι ότι η απήχηση του προγράμματος είναι πολύ θετική και έχει γενικά καλή επίδοση σε ένα ορισμένο φάσμα υπηρεσιών. Η ικανοποίηση που εκφράστηκε αφορούσε τόσο τις υπηρεσίες καθαυτές, όσο και το προσωπικό των ειδικοτήτων. Πλείστες ήταν οι περιπτώσεις που αναφέρθηκαν στον έλεγχο και αποδεικνύουν έμπρακτη ευσυνειδησία και αίσθηση καθήκοντος του

προσωπικού, παρά την ελλιπή ρύθμιση ζητημάτων που το αφορούν και τα περιορισμένα υλικά μέσα που διατίθενται στις δομές. Η επιτυχής αυτή πορεία του προγράμματος συνιστά ένα κεκτημένο κοινωνικής φροντίδας που πρέπει να αποτελέσει άξονα προτεραιότητας κατά τη μεταφορά του στις υπηρεσίες των δήμων.

## VII

**Στο πλαίσιο χρηματοδότησης του προγράμματος, προβλεπόταν αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς του, η οποία δεν έχει μέχρι σήμερα διενεργηθεί.**

**104.** Προκαταρκτικά πρέπει να επισημανθεί ότι το πρόγραμμα δεν λειτουργεί στους φορείς που το υλοποιούν βάσει συγκεκριμένων στόχων, είτε αριθμητικών, είτε ως προς το είδος των αναγκών, την προτεραιοποίησή τους κ.λπ.. Οι στόχοι που συνήθως περιέχονται με διακηρυκτικό τρόπο στους κανονισμούς που διέπουν την εκτέλεση ορισμένων προγραμμάτων, είναι γενικοί και αφορούν περισσότερο τον κοινωνικό προσανατολισμό, δηλαδή τις πληθυσμιακές ομάδες στις οποίες απευθύνονται οι υπηρεσίες. Παρότι υφίσταται νομοθετικό πλαίσιο που αφορά τη διοίκηση μέσω στόχων<sup>64</sup>, ούτε αυτό, ούτε κάποια άλλη μέθοδος έχουν χρησιμοποιηθεί για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων του προγράμματος. Ειδικώς δε για ζητήματα, όπως ο βαθμός συμβολής του στην απασχολησιμότητα των οικογενειακών φροντιστών, είναι αμφίβολο αν υφίσταται το αναγκαίο υπόβαθρο για την οποιαδήποτε αξιολόγηση, δεδομένου ότι η πληροφόρηση που υπάρχει είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Πρέπει, βέβαια, να σημειωθεί ότι, στο έλλειμμα του κανονιστικού πλαισίου που κατά τα ανωτέρω εντοπίστηκε, περιλαμβάνεται και η πρόβλεψη για επιχειρησιακό σχεδιασμό από μέρους των φορέων υλοποίησης, με περιεχόμενο τόσο συγκεκριμένη στοχοθεσία, όσο και τη μέτρηση των αποτελεσμάτων των δράσεων που υλοποιούνται. Ελλείψει μηχανισμών επεξεργασίας και ποιοτικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του προγράμματος βάσει επιστημονικών δεικτών, δεν μπορούν να εντοπισθούν τα προβλήματα που το χαρακτηρίζουν με την προοπτική να επανατροφοδοτηθεί ο σχεδιασμός του, ιδίως κατά την παρούσα συγκυρία που επίκειται η μεταφορά των σχετικών αρμοδιοτήτων στους δήμους.

**105.** Στο άρθρο 3 της από 28.12.2021 τελευταίας κατά σειρά προγραμματικής σύμβασης που συνήφθη μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών και της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, ορίζεται ότι:

«Από κοινού, τα συμβαλλόμενα μέρη θα προβούν στην αξιολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών, του αποτελέσματος και την επίτευξη του στόχου του Προγράμματος, εκτιμώντας την πορεία του οικονομικού ή φυσικού αντικειμένου του έργου, επισημαίνοντας αντικειμενικά προβλήματα ή δυσκολίες

<sup>64</sup> Ν. 3230/2004 (Α' 44).

κατά την υλοποίηση, καθορίζοντας ενδεχομένως κρίσιμους παράγοντες για την επιτυχέστερη μελλοντική υλοποίησή του».

Δεδομένου ότι ο όρος αυτός επαναλαμβανόταν και στις προηγούμενες προγραμματικές συμβάσεις, η προδιαγραφόμενη υποχρέωση δεν ανέκυψε πρόσφατα. Αξιολόγηση, ωστόσο, του προγράμματος κατ' εφαρμογή του όρου αυτού δεν έχει μέχρι σήμερα διενεργηθεί από τα συμβαλλόμενα μέρη. Η σχετική πρόβλεψη δεν αφορά μόνο μία υποχρέωση που πρέπει στο άμεσο μέλλον να εκπληρωθεί, αλλά ανάγει το περιεχόμενο της υποχρέωσης – δηλαδή την αξιολόγηση καθαυτή – σε ζήτημα γενικότερο που βαίνει πέραν των δράσεων που υλοποιούν οι επιμέρους δομές του προγράμματος. Το πρόγραμμα είναι αντικείμενο αξιολόγησης ως σύνολο και ως δράση χρηματοδοτούμενη από την κεντρική διοίκηση με ένα συγκεκριμένο σκοπό, ανεξαρτήτως του βαθμού εμπλοκής της στην εφαρμογή του και του αποσπασματικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία του.

## ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

#### *Συμπεράσματα*

**106.** Με τα πορίσματα που προαναφέρθηκαν, επιχειρήθηκε να αποτυπωθεί η εικόνα την οποία έχει αποκτήσει το πρόγραμμα σήμερα. Μετά από μία μακρά περίοδο εξέλιξης και επέκτασής του, η εφαρμογή του κατά την τελευταία δεκαετία χαρακτηρίζεται από μία στατικότητα. Οι ανάγκες κοινωνικής φροντίδας που υπάρχουν στην κοινότητα δεν διερευνώνται συστηματικά, το προσωπικό και οι υποδομές του προγράμματος παρουσιάζουν ελλείψεις και δεν υπάρχουν διαδικασίες που να το θωρακίζουν με διαφάνεια και αξιοπιστία. Στην πράξη, παρατηρήθηκε χαμηλή προσφορά ορισμένων υπηρεσιών και περιορισμένη συχνότητα επισκέψεων, όμως οι πολίτες που εξυπηρετούνται και στην πλειονότητά τους είναι μεγάλης ηλικίας, παραμένουν ικανοποιημένοι στους φορείς που μετείχαν στον έλεγχο. Η ικανοποίηση που εκφράσθηκε έχει μεγάλη σημασία, καθώς, ανεξαρτήτως της έκτασης των περιορισμών στην αυτοεξυπηρέτηση, είναι ενδεικτική της συμβολής του προγράμματος στη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους.

**107.** Ένα σημαντικό ζήτημα που ανέδειξε ο έλεγχος και στο οποίο ανάγονται τα περισσότερα από τα πορίσματα που παρουσιάστηκαν, αφορά το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος. Το πλαίσιο αυτό αποτελείται από διάσπαρτες διατάξεις, δεν καθορίζεται, όμως, ένα ελάχιστο επίπεδο κανόνων λειτουργίας που να δεσμεύει και να καθοδηγεί τους φορείς υλοποίησής του προγράμματος. Όλα τα ζητήματα που διαπιστώθηκαν, όπως οι διαδικασίες ανίχνευσης και χαρτογράφησης των αναγκών, ένα κατ' ελάχιστο απαιτούμενο επίπεδο πόρων για τη λειτουργία του, τα κριτήρια επιλογής των αποδεκτών, τα εσωτερικά συστήματα και οι κανόνες λειτουργίας και παρακολούθησης της εφαρμογής του, είναι αντικείμενα θεσμικού πλαισίου που θα κατοχυρώνει ουσιαστικά το πρόγραμμα και θα διασφαλίζει τη συνέχιση και τη βιωσιμότητά του. Η ανάγκη θεσμικής ενίσχυσής του και υπαγωγής του σε συγκεκριμένες διαδικασίες δεν αναιρείται, αλλά αντιθέτως επιβάλλεται με την επικείμενη μεταφορά του στους δήμους και την αλλαγή του υπηρεσιακού περιβάλλοντος εντός του οποίου έχει αυτό για πολύ μεγάλο διάστημα αναπτυχθεί.

**108.** Για την τελική αποτίμηση του προγράμματος, είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη τα πραγματικά του χαρακτηριστικά, τα οποία αποτέλεσαν αντικείμενο επαλήθευσης κατά τις ελεγκτικές εργασίες που διενεργήθηκαν. Πρόκειται για μία δημόσια υπηρεσία που δεν παρέχει εικοσιτετράωρη φροντίδα, ούτε εξυπηρέτηση πέραν του ωραρίου εργασίας ή σε ημέρες αργίας. Η δυναμική του είναι συγκεκριμένη, ενόψει και του πεπερασμένου χαρακτήρα των δημόσιων πόρων που διατίθενται σε αυτό. Δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει ως υποκατάστατο της κλειστής φροντίδας, ενώ διαφοροποιείται από την υπηρεσία του προσωπικού βοηθού, καθώς δεν είναι εξειδικευμένο στην πληθυσμιακή ομάδα των ατόμων με αναπηρία. Η συμβολή του εντοπίζεται σε συγκεκριμένα επίπεδα και σχετίζεται περισσότερο με τη λειτουργία του νοικοκυριού ή την παροχή ορισμένων τυποποιημένων υπηρεσιών που παρέχουν κάποια ελάφρυνση

και μπορεί να καλύπτουν ορισμένα κενά, όπως την επαφή με άλλες υπηρεσίες ή φορείς ή την ενημέρωση για παροχές που δικαιούται ο εξυπηρετούμενος.

**109.** Η ικανοποίηση που εκφράστηκε από την εφαρμογή του προγράμματος δεν αφήνει καμία αμφιβολία για το ότι η προσφορά των υπηρεσιών του αποτελεί ένα κεκτημένο φροντίδας, που, ως τέτοιο, είναι απαραίτητο να διατηρηθεί. Η συνδρομή του είναι πολύτιμη έστω και σε επίπεδο συναισθηματικό, καθώς το ενδιαφέρον και η συντροφιά που αποζητούν οι αποδέκτες των υπηρεσιών είναι μία παράμετρος που πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τον μελλοντικό σχεδιασμό του. Η διερεύνηση του μεγέθους των αναγκών είναι μία διεργασία κατά την οποία η θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να αξιοποιηθεί. Η υποστήριξη της λειτουργίας του νοικοκυριού με τις ανάλογες υπηρεσίες μπορεί επίσης να αυξηθεί, ώστε να στηριχθεί περισσότερο και η οικογένεια των εξυπηρετούμενων ατόμων. Θα μπορούσαν ακόμη και νέες υπηρεσίες να δημιουργηθούν, σχετικές για παράδειγμα με τη διαμόρφωση του υποστηρικτικού περιβάλλοντος των ατόμων με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση ή με τη συμβουλευτική υποστήριξη των οικογενειών. Η εξωστρέφεια του προγράμματος και η δικτύωσή του με αρμόδιους φορείς και οργανώσεις μπορεί να αποδειχθεί πολύτιμη για την υπέρβαση της όποιας στατικότητας το χαρακτηρίζει σήμερα.

**110.** Υπάρχουν, συνεπώς, περιθώρια βελτίωσης στην αξιοποίηση των πόρων του προγράμματος και αύξησης του αντίκτυπου που έχει αυτό στην κοινωνία. Από το πώς είναι το πρόγραμμα σήμερα, που αποτέλεσε αντικείμενο του ελέγχου, πρέπει πλέον να τεθεί από τα αρμόδια για τον συντονισμό της κοινωνικής πολιτικής όργανα «το πώς θα έπρεπε να είναι» ή «τι θα θέλαμε να είναι». Προς τον σκοπό αυτό, πρέπει να επανεξετασθεί στο πλαίσιο μίας συνεκτικής πολιτικής για την κοινωνική φροντίδα, ώστε με τον συντονισμό παλαιότερων και νεότερων θεσμών που εισάγονται στην έννομη τάξη και της εμπειρίας που έχει μέχρι σήμερα αποκτηθεί από την τοπική αυτοδιοίκηση, να επιτευχθεί το βέλτιστο συνδυαστικό αποτέλεσμα για την υποστήριξη των ατόμων με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση και των οικογενειών τους.

### **Συστάσεις**

**Σύσταση πρώτη:** Τα συμβαλλόμενα μέρη των προγραμματικών συμβάσεων πρέπει να προβούν στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του προγράμματος, ως προς κάθε παράμετρο συμβολής του στην κοινωνική φροντίδα, όπως τη βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης, τη στήριξη της οικογένειας κ.λπ. (βλ. παρ. 104, 105).

**Σύσταση δεύτερη:** Οι αρμόδιοι φορείς πρέπει άμεσα να συμπεριλάβουν το πρόγραμμα στη χάραξη κοινωνικής πολιτικής, με γνώμονα την αποστολή που πρέπει αυτό να επιτελέσει στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία. Πρέπει να αξιοποιηθούν πλήρως θεσμοί όπως οι προβλεπόμενοι από τον ν. 4445/2016 (Παρατηρητήρια Κοινωνικής Ένταξης των Περιφερειών, Διευθύνσεις Κοινωνικής Μέριμνας Περιφερειών, Κοινωνικές Υπηρεσίες Δήμων κ.ά., ως προς όλο το εύρος των νομοθετημένων αρμοδιοτήτων τους).

**Σύσταση τρίτη:** Είναι αναγκαία η απογραφή και η ενίσχυση των πόρων που έχουν σήμερα στη διάθεσή τους οι φορείς που το υλοποιούν (βλ. ιδίως παρ. 48 έως 54). Ειδικώς, πρέπει να εξετασθεί το ζήτημα της επάρκειας των οχημάτων που διατίθενται στο πρόγραμμα και της επάρκειας των υπηρετούντων επαγγελματιών οδηγών. Το πλαίσιο χρήσης των οχημάτων αυτών πρέπει να αποσαφηνισθεί (βλ. παρ. 58 έως 60).

**Σύσταση τέταρτη:** Το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος χρήζει συμπληρώσεως, με την υπαγωγή του σε ένα πλαίσιο κανόνων και διαδικασιών (βλ. παρ. 61, 62). Ζητήματα που άπτονται του περιεχομένου του και πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο διαλόγου μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των φορέων υλοποίησης (βλ. παρ. 37 έως 43) είναι ενδεικτικά:

- συγκεκριμένα εργαλεία διερεύνησης και χαρτογράφησης των αναγκών (βλ. παρ. 30, 44 έως 47),
- οι κανόνες λειτουργίας του προγράμματος (συγκεκριμένα κριτήρια ένταξης, συστήματα καταγραφής και διαχείρισης αιτημάτων κ.λπ., βλ. ιδίως παρ. 73 έως 75, 79),
- τα μέσα δημοσιότητας του προγράμματος (βλ. παρ. 67, 69 έως 72),
- οι κανόνες αξιολόγησης των αιτήσεων ένταξης και ο ενδεδειγμένος τρόπος κατάρθρωσης του σχεδίου φροντίδας των εξυπηρετούμενων (βλ. ιδίως παρ. 73, 74, 79 έως 84),
- η θέσπιση ελάχιστου αριθμού επισκέψεων και διάρκειας αυτών (βλ. παρ. 94 έως 97),
- η υποχρεωτική επαναξιολόγηση των περιστατικών ανά τακτά διαστήματα (βλ. παρ. 83),
- η εισαγωγή μηχανογραφικών συστημάτων παρακολούθησης της παροχής και της ποιότητας των υπηρεσιών (βλ. παρ. 85 έως 87),
- οι απαιτούμενες ειδικότητες (βλ. παρ. 36), ο εμπλουτισμός των καθηκόντων (βλ. παρ. 93, 109) και η επιμόρφωση του προσωπικού (βλ. παρ. 57), υπό το πρίσμα των νέων κοινωνικών δεδομένων (αύξηση ψυχικών παθήσεων, γήρανση πληθυσμού, απομόνωση κ.λπ.),
- η δικτύωση με κοινωνικές υπηρεσίες, εθελοντικές οργανώσεις και φορείς εκπροσώπησης εύάλωτων ομάδων του πληθυσμού (βλ. παρ. 47),
- η δημιουργία ενιαίου μητρώου εξυπηρετούμενων για την ορθολογική παρακολούθηση των δράσεων κοινωνικής πολιτικής,
- η συγκρότηση μηχανισμού εποπτείας του προγράμματος, υποβολής εκθέσεων προόδου και διαρκούς αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του με μετρήσιμους δείκτες και με βάση κατάλληλες προδιαγραφές ποιότητας (βλ. παρ. 85 έως 87).

**Σύσταση πέμπτη:** Πρέπει να ληφθεί μέριμνα για την ομαλή και απρόσκοπτη συνέχιση και διατήρηση της αυτοτέλειας του προγράμματος, κατά τη μεταφορά του στο υπηρεσιακό περιβάλλον των δήμων. Ενδεικτικά, απαιτείται η κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων του προσωπικού σε επίπεδο κανονιστικό, μέσω των οργανισμών εσωτερικών υπηρεσιών, και ο επιχειρησιακός σχεδιασμός για τον συντονισμό των κοινωνικών δομών που έχουν συσταθεί σε κάθε φορέα (βλ. ιδίως παρ. 55, 56).

Η προκαταρκτική έκθεση θεματικού ελέγχου συντάχθηκε από την Πάρεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και εποπτεύουσα τον διενεργηθέντα έλεγχο Ειρήνη Λιάσκα. Τη στατιστική έρευνα ικανοποίησης επιμελήθηκε η ελεγκτής Σταματία Μπλάτζιου, υπό την εποπτεία του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ΟΤΑ Θεσσαλονίκης Π Βασιλείου Καραμάνη.

Η έκθεση υιοθετήθηκε σε σχέδιο κατά την από 12 Ιανουαρίου 2023 συνεδρίαση του Τμήματος Ελέγχων Ι του Ελεγκτικού Συνεδρίου και διαβιβάστηκε στα Υπουργεία Εσωτερικών και Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και την Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία, προκειμένου να υποβάλουν τις απόψεις τους.

Στο Ελεγκτικό Συνέδριο περιήλθαν απαντήσεις από το Υπουργείο Εσωτερικών (12466/16.2.2023 έγγραφο της Υπηρεσιακής Γραμματέως του Υπουργείου), την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (1599/25.1.2023 επιστολή του Διευθύνοντος Συμβούλου της Εταιρείας), την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (276/31.1.2023 επιστολή του Προέδρου της μετά του συνημμένου υπομνήματος) και την Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία (127/31.1.2023 απαντητική επιστολή του Προέδρου και του Γενικού Γραμματέα της Ε.Σ.ΑμεΑ.).

Η οριστική έκθεση, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις των ανωτέρω φορέων (βλ. Παράρτημα ΙΙΙ), συζητήθηκε ενώπιον του Τμήματος Ελέγχων Ι, αποτελούμενου από τους Ιωάννη Σαρμά, Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος, Βιργινία Σκεύη και Κωνσταντίνο Εφεντάκη, Συμβούλους, Ειρήνη Λιάσκα και Νικόλαο Σπανάκη, Παρέδρους, και εγκρίθηκε κατά την από 24 Φεβρουαρίου 2023 συνεδρίαση του ίδιου Τμήματος.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

| ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΕΞΥΠΗΡΕΤΟΥΜΕΝΩΝ |                                                                                                                                           |                            |                           |               |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------|
| Ελεγχόμενος φορέας                |                                                                                                                                           | Αριθμός<br>ερωτηματολογίων | Σύνολο<br>εξυπηρετούμενων | Δείγμα<br>(%) |
| 1                                 | Δήμος Αθηναίων                                                                                                                            | 191                        | 389                       | 49            |
| 2                                 | Δήμος Ζαγοράς -<br>Μουρεσίου                                                                                                              | 30                         | 104                       | 29            |
| 3                                 | Δήμος Θερμαϊκού                                                                                                                           | 85                         | 230                       | 37            |
| 4                                 | Δήμος Καρδίτσας                                                                                                                           | 150                        | 152                       | 99            |
| 5                                 | Δήμος Μήλου                                                                                                                               | 25                         | 31                        | 81            |
| 6                                 | Δήμος Χίου                                                                                                                                | 355                        | 710                       | 50            |
| 7                                 | Κοινοφελής Επιχείρηση<br>Κοινωνικής Προστασίας<br>και Αλληλεγγύης –<br>Δημοτικό Ινστιτούτο<br>Επαγγελματικής<br>Κατάρτισης Δήμου<br>Βόλου | 188                        | 639                       | 29            |
| 8                                 | Δημοτική Επιχείρηση<br>Κοινοφελούς Έργου<br>Δήμου Γρεβενών                                                                                | 192                        | 669                       | 29            |
| 9                                 | Κέντρο Αγωγής,<br>Φροντίδας και<br>Αλληλεγγύης Δήμου<br>Ηλιούπολης «ΠΑΥΛΟΣ<br>ΠΕΝΤΑΡΗΣ»                                                   | 46                         | 90                        | 51            |
| 10                                | Ενιαία Κοινοφελής<br>Επιχείρηση Πολιτισμού,<br>Παιδείας, Προστασίας,<br>Αλληλεγγύης Δήμου<br>Καρπενησίου                                  | 240                        | 517                       | 46            |
| 11                                | Κοινοφελής Δημοτική<br>Επιχείρηση Δήμου<br>Σικυωνίων                                                                                      | 90                         | 95                        | 95            |
| 12                                | Κοινοφελής Επιχείρηση<br>Δήμου Φλώρινας                                                                                                   | 140                        | 240                       | 58            |
|                                   |                                                                                                                                           | 1732                       | 3866                      | 45            |



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

### *Ανάλυση συσχέτισης εξυπηρετούμενων προσωπικού:*

| <u>Στατιστικά παλινδρόμησης</u> |          |
|---------------------------------|----------|
| Πολλαπλό R                      | 0,854896 |
| R Τετράγωνο                     | 0,730848 |
| Προσαρμοσμένο R Τετράγωνο       | -1,2     |
| Τυπικό σφάλμα                   | 136,8293 |
| Μέγεθος δείγματος               | 1        |

Χρησιμοποιήθηκε ο συντελεστής συσχέτισης συνδιακύμανσης Pearson, ο οποίος υπολογίστηκε περίπου σε 0,86. Καθώς ο συντελεστής αυτός, ο οποίος μπορεί να διακυμανθεί από -1 έως 1, στην προκειμένη περίπτωση είναι κοντά στη μονάδα (+1), διαπιστώνεται θετική σχέση ανάμεσα στις δύο μεταβλητές (προσωπικό/εξυπηρετούμενοι) και μάλιστα έντονη. Το R τετράγωνο είναι 0,730848, που σημαίνει ότι περίπου το 73% των αποτελεσμάτων μας ερμηνεύονται από τη συνάρτησή μας. Η συνάρτηση που προέκυψε είναι η  $y = 17,401x + 36,497$ .

Η σχέση αριθμού εξυπηρετούμενων και προσωπικού είναι ευθεία γραμμική, που σημαίνει ότι ο αριθμός των πρώτων εξαρτάται από τον αριθμό του δεύτερου. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι όσο αυξάνεται το προσωπικό, τόσο περισσότεροι εξυπηρετούμενοι ικανοποιούνται και το αντίστροφο. Ο συντελεστής παλινδρόμησης (regression coefficient), δηλαδή ο συντελεστής μπροστά από την μεταβλητή x, είναι 17,401 και δείχνει τον ρυθμό μεταβολής της σχέσης των δυο μεταβλητών. Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι αν αυξηθεί κατά μία μονάδα το προσωπικό, οι εξυπηρετούμενοι θα αυξηθούν κατά 17.



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ  
Ο Προϊστάμενος του Τμήματος  
Γραμματείας Υποστήριξης  
και Εκπαίδευσης του Πολίτη  
του Υπουργείου Εσωτερικών  
Εμμανουήλ Κυρίμης

Ψηφιακά υπογεγραμμένο  
από ΕΜΜΑΝΟΥΙΛ ΚΥΡΙΜΙΣ  
Ημερομηνία: 2023.02.17  
11:34:18 EET



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

Πληροφορίες: Ι. Μαθιουδάκης, Σ.  
Βασιλοπούλου, Δ. Νικολάου

Τηλέφωνο: 213 131 3125, -3195, -3083

E-mail: [i.mathioudakis@ypes.gr](mailto:i.mathioudakis@ypes.gr)

[s.basilopoulou@ypes.gr](mailto:s.basilopoulou@ypes.gr),

[d.nikolaou@ydmed.gov.gr](mailto:d.nikolaou@ydmed.gov.gr)

Αθήνα, 16 Φεβρουαρίου 2023

Α.Π: 12466

ΠΡΟΣ: Γραφείο Προέδρου  
Ελεγκτικού Συνεδρίου

Υπ' όπιν : κας Δικητόλια

( [couraudi@otenet.gr](mailto:couraudi@otenet.gr) )

**ΘΕΜΑ:** Έκθεση Ελέγχου Ελεγκτικού Συνεδρίου για το Πρόγραμμα “Βοήθεια στο Σπίτι”- Αποστολή παρατηρήσεων επί του Σχεδίου της Έκθεσης.

**ΣΧΕΤ.:** Το με αριθμ. πρωτ. 2751/17.01.2023 έγγραφο του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η ανάγκη διασφάλισης σε όλους, ανεξαιρέτως, τους πολίτες και ιδίως στα άτομα ευπαθών ομάδων, ίσων ευκαιριών σε όλες τις εκφάνσεις της οικογενειακής, κοινωνικής, και εργασιακής ζωής της Χώρας αποτελεί για το Υπουργείο Εσωτερικών βασική προτεραιότητα, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, που εδώ και 25 χρόνια στηρίζει εμπράκτως το Πρόγραμμα “Βοήθεια στο Σπίτι”, στοχεύοντας στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των ατόμων της τρίτης ηλικίας καθώς και ατόμων με κινητικά ή άλλα ειδικά προβλήματα (ΑμεΑ), στην υποβοήθηση της αυτόνομης και αξιοπρεπούς διαβίωσης, στην υποστήριξη του οικογενειακού περιβάλλοντος των επωφελομένων και τέλος στην προώθηση στην απασχόληση ικανού και εξειδικευμένου προσωπικού.

Με δεδομένο ότι το Πρόγραμμα αφορά στις ιδιαίτερες ανάγκες ηλικιωμένων ευάλωτων ομάδων πληθυσμού και του οικογενειακού περιβάλλοντός τους, μελετήσαμε με ιδιαίτερη προσοχή την Έκθεση Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο σύνολό της και ιδιαιτέρως τα συμπεράσματα και τις συστάσεις προκειμένου για την άμεση και πλήρη συμμόρφωση των καθ' ύλην αρμοδίων υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών και θα θέλαμε να θέσουμε υπόψη σας τις ενέργειες που έχουν αναληφθεί προκειμένου να βελτιωθεί, ιδίως η διαδικασία παρακολούθησης της εφαρμογής του εν λόγω προγράμματος αλλά και τα συνολικά αποτελέσματα του σε σχέση με τους χρησιμοποιούμενους οικονομικούς πόρους, στο πλαίσιο πάντα των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών.

Ειδικότερα, όσον αφορά τις συστάσεις, παραθέτουμε τα παρακάτω:

Διανομή μέσω 'ΙΡΙΔΑ' με UID: 63ee3f2e0d794546daf6a933 στις 16/02/23 16:46

1

### **Σύσταση πρώτη**

Το Υπουργείο Εσωτερικών λειτούργησε κυρίως με το ρόλο του χρηματοδότη του έργου καλύπτοντας τα λειτουργικά του έξοδα και δίνοντας έμφαση στο στόχο του προγράμματος που αφορά στην απασχόληση του προσωπικού για το λόγο ότι μια ενδελεχής και κριτική αποτίμηση των πτυχών του Προγράμματος αναφορικά με τη συμβολή του στην κοινωνική φροντίδα (βελτίωση επιπέδου διαβίωσης, στήριξη οικογένειας κ.λ.π.) είναι κυρίως έργο του συναρμόδιου Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Αναμφισβήτητα, όμως, στο τομέα της κοινωνικής φροντίδας οι εμπλεκόμενοι φορείς χρειάζονται ξεκάθαρες και έγκυρες πληροφορίες για την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Μια συμβατή με τους στόχους του Προγράμματος αξιολόγηση, σύμφωνα με τις υποδείξεις της Έκθεσης Ελέγχου, θα συμβάλει στη βελτίωση του και την παροχή χρήσιμης ανατροφοδότησης στους ενδιαφερόμενους υπεύθυνους του έργου.

### **Σύσταση δεύτερη**

Το Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι εντάσσεται στα κοινωνικά προγράμματα. Αν και η επί μακρόν εκτέλεσή του γίνεται από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού και η χρηματοδότηση του καλύπτεται από το Υπουργείο Εσωτερικών, η εφαρμογή του Προγράμματος πρέπει να υπόκειται σε έναν ευρύτερο κεντρικό σχεδιασμό με τη συμμετοχή κυρίως του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, το οποίο ασκεί τη δημόσια πολιτική προστασίας ευπαθών, υπερίλικων και άλλων ευάλωτων ομάδων πληθυσμού και θα πρέπει να το συμπεριλάβει σε πρόγραμμα χάραξης κοινωνικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, επιπροσθέτως επισημαίνεται ότι το Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» εντάσσεται στον Πυλώνα II, με τίτλο «Προστασία των Δικαιωμάτων των Ατόμων με Αναπηρία» και συγκεκριμένα στο Στόχο 11 με τίτλο: «Ανεξάρτητη Διαβίωση» του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία (ΕΣΔΔΑμεΑ). Οι δράσεις του Στόχου 11 υλοποιούνται κατά κύριο λόγο από το αρμόδιο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και, δευτερευόντως, ορισμένες μόνο από αυτές, από λοιπά, συναρμόδια για το θέμα Υπουργεία, δηλαδή το Υπουργείο Εσωτερικών (πχ. Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»), το Υπουργείο Υγείας και το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

### **Σύσταση τρίτη**

Πράγματι, το Πρόγραμμα λειτουργεί με συγκεκριμένους υλικούς και κατ' επέκταση ανθρώπινους πόρους. Οι πόροι του Προγράμματος είναι αποκλειστικά εθνικής προέλευσης και προφανώς στο πλαίσιο των δημοσιονομικών δυνατοτήτων. Θα ήταν ευκατὰ η περαιτέρω αύξησή τους, αφού ελεγχθεί πρωτίστως ο βέλτιστος τρόπος αξιοποίησης των υπαρχόντων. Αναφορικά με το ζήτημα της απογραφής των υφιστάμενων πόρων που έχουν στη διάθεσή τους οι φορείς που υλοποιούν το Πρόγραμμα, παρατίθεται αναλυτικός Πίνακας στοιχείων αναφορικά με το πλήθος των οχημάτων και των οδηγών τους, ανά περιφέρεια, σύμφωνα με τη σχετική βάση δεδομένων που τηρεί η Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε) (βλ. συνημμένο αρχείο 1 του παρόντος εγγράφου).

#### **Σύσταση τέταρτη**

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των συναρμόδιων Υπουργείων Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Εσωτερικών και Υγείας, προτείνεται να αναληφθεί η πρωτοβουλία συντονισμού από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, το οποίο ασκεί τη δημόσια πολιτική προστασίας των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, όλων των ενεργειών και διαβουλεύσεων των συναρμόδιων υπουργείων (ήτοι Εσωτερικών και Υγείας) προς την κατεύθυνση της σύνταξης ενός Κανονισμού Λειτουργίας του Προγράμματος Βοήθεια στο Σπίτι, που θα έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό των γενικών αρχών, των όρων και των εργαλείων λειτουργίας του Προγράμματος, όπως αυτά προτείνονται στη σύστασή σας (εργαλεία διερεύνησης και χαρτογράφησης αναγκών, κανόνες λειτουργίας του προγράμματος, κανόνες αξιολόγησης περιστατικών και ενδεδειγμένος τρόπος κατάστροφης του σχεδίου φροντίδας των εξυπηρετούμενων, θέσπιση ελάχιστου αριθμού επισκέψεων ...). Τα ανωτέρω προτείνουμε να αποτελέσουν το περιεχόμενο ΚΥΑ των συναρμόδιων Υπουργών Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Εσωτερικών και Υγείας, η εφαρμογή της οποίας θα είναι υποχρεωτική για τα σύνολο των Δήμων που υλοποιούν το Πρόγραμμα. Στο πλαίσιο αυτό το ΥΠΕΣ θα φροντίσει να συνδράμει το Υπουργείο Εργασίας στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, προτείνοντας με σχετικό έγγραφο, το γενικό πλαίσιο ενός τέτοιου κανονισμού. Οι αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠΕΣ θα φροντίσουν να συνδράμουν το Υπουργείο Εργασίας, αποστέλλοντας σχετική πρόταση για την εκπόνηση του εν λόγω Κανονισμού, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στις σχετικές σας συστάσεις.

Το Υπουργείο Εσωτερικών, στην εν λόγω προτεινόμενη διαδικασία εκπόνησης Κανονισμού του Προγράμματος θα συνδράμει επίσης με όλα τα διαθέσιμα στοιχεία από την ΕΕΤΑΑ, που αφορούν στη μέχρι σήμερα υλοποίηση του Προγράμματος.

#### **Σύσταση πέμπτη**

Με τις διατάξεις του άρθρου 91 του ν. 4583/2018, όπως ισχύει, το Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι εντάχθηκε πλέον σε πάγια βάση στις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων. Στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας των Δήμων που συμμετέχουν στο Πρόγραμμα προβλέφθηκε η άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων, παράλληλα δε συστήθηκαν και εν συνεχεία προκηρύχθηκαν από το ΑΣΕΠ δύο χιλιάδες εννιάκοσιες εννέα (2.909) θέσεις μονίμου προσωπικού, εξειδικευμένων κλάδων όπως ιδίως κοινωνικών λειτουργών, νοσηλευτών επισκεπτών υγείας, οικογενειακών βοηθών, ψυχολόγων.

Μετά την έκδοση της απόφασης κατανομής του Υπουργού Εσωτερικών, θα ολοκληρωθούν οι διορισμοί των επιτυχόντων της προκήρυξης και θα παρέχονται οι αντίστοιχες υπηρεσίες παγίως από τους οικείους δήμους και συγκεκριμένα από τις κοινωνικές υπηρεσίες τους, όπως έχουν διαρθρωθεί με τους οικείους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας.

Περαιτέρω και για τη διασφάλιση της παροχής των υπηρεσιών κατ' οίκον φροντίδας και υποστήριξης ηλικιωμένων, ΑμεΑ κ.λ.π. ευπαθών ομάδων, οι επιτυχόντες της προκήρυξης δεσμεύονται να υπηρετήσουν στις θέσεις διορισμού για δέκα (10) τουλάχιστον έτη. Σημειώνεται ότι, ανεξαρτήτως του χρόνου ολοκλήρωσης των

διαδικασιών συνεχίζεται η αδιάλειπτη παροχή των υπηρεσιών στους ωφελομένους σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 38 του ν.4735/2020, με τις οποίες προβλέφθηκε η παράταση του προγράμματος και των συμβάσεων των απασχολούμενων, μέχρι τη δημοσίευση του διορισμού των επιτυχόντων.

#### **Σύσταση έκτη**

Η Διεύθυνση Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξέδωσε την αριθμ.58/Α.Π.22899/10-04-2020 εγκύκλιο με την οποία δόθηκε η δυνατότητα στους πενήντα τέσσερις (54) Δήμους, που δεν υλοποιούν το Πρόγραμμα, να τροποποιήσουν τους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας και να εντάξουν στις κοινωνικές υπηρεσίες τους τις σχετικές αρμοδιότητες καθώς και να συστήσουν τις αναγκαίες οργανικές θέσεις εξειδικευμένου προσωπικού, προκειμένου να συμπεριλάβουν στις κοινωνικές τους υπηρεσίες την κατ' οίκον φροντίδα. Προς τούτο, ανήκει στη πρωτοβουλία των Δήμων να αποστείλουν σχετικά αιτήματα κάλυψης θέσεων στο Υπουργείο, βάσει του ετήσιου προγραμματισμού προσλήψεων, για στελέχωση των υπηρεσιών του Προγράμματος.

Εν κατακλείδι, το Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι, όπως σημειώνεται στην Έκθεση Ελέγχου, έχει θετικό αντίκτυπο στην κοινωνία και οι υπηρεσίες που προσφέρει, κυρίως σε άτομα μεγάλης ηλικίας, κρίνονται από τους ίδιους τους επωφελομένους ικανοποιητικές. Αυτό, ανεξαρτήτως των δυσλειτουργιών που αναδεικνύουν κενά και ελλείψεις, προσδίδει θετικό πρόσημο στην αποτίμηση του προγράμματος. Σε κάθε περίπτωση η ανάγκη ενίσχυσης και βελτίωσής του δεν αμφισβητείται. Το Υπουργείο Εσωτερικών αποδέχεται τα πορίσματα της Έκθεσης Ελέγχου και στο πλαίσιο της συναρμοδιότητας του τόσο με το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και το Υπουργείο Υγείας, όσο και με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς υλοποίησης καθώς και με τις αρμόδιες δομές κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ λαμβάνοντας υπόψη τις συστάσεις και τα αποτελέσματα της Έκθεσης Ελέγχου θα προχωρήσει: α) στη σύνταξη σχετικών εμπεριστατωμένων εισηγήσεων προς όλους τους συναρμόδιους φορείς προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερος ο επιχειρησιακός σχεδιασμός και β) στο πλαίσιο του αυτοδιοίκητου, στην αποστολή οδηγιών προς τους ΟΤΑ α' βαθμού σε τακτική βάση, προκειμένου να προβούν σε βελτιωτικές αλλαγές σε επιχειρησιακό επίπεδο, όπου αυτό θεωρηθεί αναγκαίο και όπου, κατά λόγο αρμοδιότητας, υφίσταται εμπλοκή του Υπουργείου Εσωτερικών, σύμφωνα με το νόμο.

**Η Υπηρεσιακή Γραμματέας**

Γ. Βαλατσού

#### **Συνημμένα:**

1. Πίνακας στοιχείων της Ε.Ε.Τ.Α.Α Α.Ε.

Διανομή μέσω 'ΙΡΙΔΑ' με UID: 63ee3f2e0d794546daf6a933 στις 16/02/23 16:46

4



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ  
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α.Ε.**

E.E.T.A.A.

ΜΥΛΛΕΡΟΥ 73-75-77, 104 36 ΑΘΗΝΑ, ΤΗΛ.: 213 1320 600 - FAX: 213 1320 666

<http://www.eetaa.gr> - e-mail: [info@eetaa.gr](mailto:info@eetaa.gr)

Αθήνα, 25-01-2023

Αριθμ. Πρωτ.:1599

Προς:

**ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

**Υπηρεσία Επιτρόπου**

**Ο.Τ.Α. ΙΙΙ στο Δήμο Αθηναίων**

**Ταχ. Δ/ση: Ευπόλιδος 8, Αθήνα**

**Τ.Κ.: 10551 Αθήνα**

Αξιότιμε κ. Πρόεδρε,

αναφορικά με το υπ' αριθμ. 2753/17-1-2023 σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου με τίτλο «Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι»: Αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση;», συμφωνούμε ότι οι αρμόδιοι φορείς οφείλουν άμεσα να συμπεριλάβουν το εν λόγω πρόγραμμα, λαμβάνοντας υπόψη το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία, στη χάραξη εθνικής κοινωνικής πολιτικής ξεκινώντας πρώτιστος από την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς του, σε όλους τους τομείς του έως σήμερα.

Για την χάραξη των πολιτικών στο μέλλον, θα πρέπει να συνεκτιμηθούν οι διαθέσιμοι πόροι των δήμων που το υλοποιούν και η συνολικότερη επάρκεια του προσωπικού που υπηρετεί στο πρόγραμμα με συνακόλουθη πρόσθετη εκπαίδευσή τους.

Απαραίτητο κρίνεται, μετά και την 10ετή υλοποίηση του προγράμματος με εθνικούς πόρους, η βελτίωση και ο εμπλουτισμός του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, το οποίο οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τόσο τις νέες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που έχουν διαμορφωθεί στην κοινωνία και ειδικότερα στο πληθυσμιακό στόχο του προγράμματος, όσο και τη διασφάλιση της αυτοτέλειας του προγράμματος κατά την εφαρμογή του από την οργανωτική δομή των δήμων.

Με εκτίμηση,

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α.Ε.  
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
**Σπυρίδων Σπυρίδων**  
ΤΗΛ: 210-5213600, FAX: 210- 5214666

Διευθύνων Σύμβουλος Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε.





ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ  
ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ

Κ.Ε.Δ.Ε.  
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ  
ΑΡ. ΠΡΩΤ.: 276\_2023  
ΗΜΕΡ.: 31/1/2023

**Προς τον**

**κ. Ιωάννη Σαρμά**  
**Πρόεδρο Ελεγκτικού Συνεδρίου**

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Σας διαβιβάζω, συνημμένα, τις παρατηρήσεις μας επί του Σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου, με τίτλο *"Πρόγραμμα: «Βοήθεια στο Σπίτι»: Αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση;"* όπως αυτό υιοθετήθηκε από το Τμήμα Ελέγχων Ι του Ελεγκτικού Συνεδρίου και παρακαλώ, όπως οι παρατηρήσεις αυτές ληφθούν υπόψη κατά την οριστική έγκριση της σχετικής Έκθεσης.

Οι παρατηρήσεις διαμορφώθηκαν σε συνεργασία με την Επιτροπή Κοινωνικής Πολιτικής της ΚΕΔΕ και αποτυπώνουν, εκτός από το βαθμό επιτυχίας και αποδοχής του Προγράμματος, το σύνολο των σοβαρών θεμάτων που αντιμετωπίζει τόσο αυτό, όσο και οι εργαζόμενοι του.

Ευελπιστώ ότι η Έκθεση αυτή θα αποτελέσει ευκαιρία για την ουσιαστική βελτίωση τόσο της λειτουργίας του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι», όσο και των παρεχόμενων από αυτό υπηρεσιών.

Παραμένουμε στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε διευκρίνιση,

**Με Εκτίμηση,**

 PAPASTERGIOU DIMITRIOS  
2023-01-31 11:15:42

**Δημήτρης Παπαστεργίου**  
**Δήμαρχος Τρικκαίων**

**Πρόεδρος Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας**



ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ  
ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ

## ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ

Επί των συμπερασμάτων και των συστάσεων, όπως παρουσιάζονται στο σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου με τίτλο «Πρόγραμμα Βοήθεια στο σπίτι» και στο πόσο αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτησής.

Αναφορικά με τα συμπεράσματα και τις συστάσεις, όπως παρουσιάζονται στο σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου με τίτλο «Πρόγραμμα Βοήθεια στο σπίτι» και στο πόσο αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτοεξυπηρέτηση, θα θέλαμε, ως **Επιτροπή Κοινωνικής Πολιτικής της Κ.Ε.Δ.Ε. να επισημάνουμε τα εξής:**

**Η υλοποίηση του προγράμματος Βοήθεια στο σπίτι, σε 102 Δήμους της χώρας, ξεκίνησε με πρωτοβουλία της τότε Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, το 1997 με πενταετή διάρκεια, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημ. Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Υγείας και Πρόνοιας, Οικονομικών, με εθνική χρηματοδότηση, (ΚΥΑ υπ' αριθ.**

Π4Β/5814 2-10-1997 Υπουργών Εσωτερικών, Υγείας, Οικονομικών). Στο σημείο αυτό θέλουμε να **επισημάνουμε ότι σε όλη την διάρκεια της πενταετούς υλοποίησης του προγράμματος 1997-2002 είχε συσταθεί και λειτουργούσε η Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος, υπό την προεδρία της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., με εκπροσώπους της τότε Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και των αντίστοιχων Υπουργείων.**

**Το 2002 υπήρξε και αξιολόγηση του Προγράμματος (έκδοση βιβλίου Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), ύστερα από συναντήσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης με τους υπεύθυνους υλοποίησης του προγράμματος στους δήμους, καθώς και από την κατάθεση των απολογιστικών στοιχείων των Δήμων για τον ποιοτικό και διαχειριστικό έλεγχο του, καταλήγοντας σε προτάσεις και συμπεράσματα με στόχο τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους αποδέκτες του.**

Το πρόγραμμα εν συνεχεία και λόγω της καθολικής αποδοχής και επιτυχίας του, παρατάθηκε για άλλα δύο έτη (2003-2005) και ύστερα από πρωτοβουλίες και προτάσεις της τότε Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., **επεκτάθηκε σε όλους τους Δήμους της χώρας, χρηματοδοτούμενο μέσω των Κοινοτικών πλαισίων Στήριξης και του ΕΣΠΑ έως το 2012.**

Από το 2012 έως και σήμερα, το Πρόγραμμα υλοποιείται με αλληπάλληλες παρατάσεις, μέσω προγραμματικών συμβάσεων, μεταξύ των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας και της ΕΕΤΑΑ με εθνική χρηματοδότηση.

**Ως προς την αποτύπωση της εικόνας που έχει σήμερα το Πρόγραμμα “Βοήθεια στο σπίτι” και όπως την αναλύετε στην έκθεσή σας, σας καταθέτουμε την άποψη μας και συγκεκριμένα:**

Είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι το Πρόγραμμα Βοήθεια στο σπίτι και οι εργαζόμενοι σε αυτό, **πάρα τις όποιες ελλείψεις παρατηρούνται, έχουν τύχει θετικής ανταπόκρισης και αποδοχής από τους πολίτες των τοπικών κοινωνιών.**

**Ιδιαίτερα την εποχή της πανδημίας covid 19, λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών που είχαν διαμορφωθεί, το πρόγραμμα Βοήθεια στο σπίτι και οι εργαζόμενοι του, προσέφεραν πολύτιμες υπηρεσίες στις ευπαθείς ομάδες των πολιτών των τοπικών κοινωνιών, υποκαθιστώντας σε πλείστες των περιπτώσεων το κεντρικό Κράτος.**

Πιστεύουμε όμως, **ότι υπάρχουν σοβαρά θέματα που θα έπρεπε να έχουν επιλυθεί όπως το Θεσμικό πλαίσιο, με τη σύνταξη Ενιαίου Κανονισμού Λειτουργίας, η επέκταση του προγράμματος σε δήμους που δεν το υλοποιούν σήμερα, η ενίσχυση του προγράμματος με επιπλέον προσωπικό και με επιπλέον ειδικότητες (π.χ. ιατρούς, φυσιοθεραπευτές,**

ψυχολόγους κ.α.), η ενίσχυση του προγράμματος σε ιατρικό/νοσοκομειακό εξοπλισμό και σειρά άλλων βελτιωτικών παρεμβάσεων για την μεγιστοποίηση του οφέλους των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Όπως γνωρίζετε, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας, ως το κορυφαίο συλλογικό όργανο της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης είναι ο αποδέκτης όλων των σοβαρών θεμάτων που απασχολούν τον θεσμό.

Μέσα από τα θεσμικά της όργανα επεξεργάζεται και προωθεί τις θέσεις της Αυτοδιοίκησης προς την Κεντρική Διοίκηση για την εξεύρεση λύσεων με σκοπό την βελτίωση της λειτουργίας των τοπικών κοινωνιών.

Ιδιαίτερα για το Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι», σε όλο το διάστημα υλοποίησης του προγράμματος από το 1997 έως και σήμερα, η Κ.Ε.Δ.Ε., μέσω των θεσμικών της οργάνων (Πρόεδρος, Ε.Ε., Διοικητικό Συμβούλιο, Γενική Συνέλευση, Επιτροπές Πολιτικής), έχει προχωρήσει στη λήψη ομόφωνων Αποφάσεων για την ενίσχυση και την βελτίωση της λειτουργίας του προγράμματος και των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες ενημερώνοντας παράλληλα τους αρμόδιους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης.

Ενδεικτικά σας αναφέρουμε κάποιες από τις **πάγιες και διαχρονικές μας θέσεις**, όπως έχουν αποτυπωθεί σε ομόφωνες Αποφάσεις των Συνεδρίων της Κ.Ε.Δ.Ε. και σε ομόφωνες Αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου της Κ.Ε.Δ.Ε.:

➤ Η μονιμοποίηση της λειτουργίας του Προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» και η παροχή των πολύτιμων υπηρεσιών του, με χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό και καθολική εφαρμογή σε όλους τους ανθρώπους που χρειάζονται κατ' οίκο βοήθεια και ιατροκοινωνική φροντίδα, με την παράλληλη τακτοποίηση του υφιστάμενου προσωπικού μέσα από κοινά συμφωνημένο θεσμικό πλαίσιο.

➤ Η σύσταση ενιαίου κανονιστικού θεσμικού πλαισίου λειτουργίας (Κανονισμός Λειτουργίας και Καθηκοντολόγιο), για την εύρυθμη λειτουργία του προγράμματος.

➤ Η επαναφορά και συγκρότηση της Επιτροπής Παρακολούθησης του Προγράμματος με τη συμμετοχή εκπροσώπων των αρμόδιων φορέων και των εργαζομένων του Προγράμματος.

➤ Η επέκταση και ενίσχυση του προγράμματος με επιπλέον προσωπικό και με επιπλέον ειδικότητες όπου κρίνεται απαραίτητο,

➤ Η ενίσχυση του προγράμματος με ιατρικό και νοσηλευτικό εξοπλισμό.

➤ Η δυνατότητα στελέχωσης του Προγράμματος με κινητές μονάδες για την παροχή κοινωνικής φροντίδας και πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας.

➤ Η αντικατάσταση των πεπαλαιωμένων αυτοκινήτων με ειδικά διασκευασμένα αυτοκίνητα για τη δυνατότητα μετακίνησης ατόμων με αναπηρικό αμαξίδιο και σειρά άλλων βελτιωτικών παρεμβάσεων.

Ευελπιστούμε σε μια αποδοτική συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς για τη βελτίωση και την αποδοτικότερη λειτουργία του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» στις τοπικές μας κοινωνίες.







Πληροφορίες: Δημήτρης Λογαράς

Αθήνα: 31.01.2023

Αρ. Πρωτ.: 127

**ΠΡΟΣ: κ. Ι. Σαρμά, Πρόεδρο Ελεγκτικού Συνεδρίου**

**ΘΕΜΑ: «Απάντηση της Ε.Σ.Α.μεΑ. επί του σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου με τίτλο “Πρόγραμμα “Βοήθεια στο Σπίτι”: Αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτο-εξυπηρέτηση;” του Ελεγκτικού Συνεδρίου»**

*Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,*

Σε απάντηση του υπ. πρωτ. 2784/17.01.2023 εγγράφου σας, η Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία (Ε.Σ.Α.μεΑ.) θα ήθελε αφενός να σας ευχαριστήσει θερμά για την αποστολή του σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου με τίτλο «Πρόγραμμα ‘Βοήθεια στο Σπίτι’: Αξιοποιούνται επαρκώς οι πόροι του για την παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ανθρώπους με περιορισμούς στην αυτο-εξυπηρέτηση;», αφετέρου να σας συγχαρεί για την επιστημονικά άρτια τεκμηρίωση.

Θα θέλαμε να επισημάνουμε ότι με το σχέδιο της Έκθεσης Ελέγχου επιβεβαιώνονται δύο βασικές διαπιστώσεις της Ε.Σ.Α.μεΑ.: ότι οι ανθρώπινοι και υλικοί πόροι του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» έχουν σταδιακά μειωθεί και πως το Πρόγραμμα αδυνατεί να υποστηρίξει τα άτομα με βαριές αναπηρίες και πολλαπλές ανάγκες φροντίδας-υποστήριξης.

Ακολουθεί η παράθεση των προτάσεών μας:

**A. Ως προς τη μεθοδολογία**

Χρήσιμο θα ήταν να προσδιοριστεί ποια διαδικασία τυχαίας δειγματοληψίας ακολουθήθηκε (παρ. 6).

**B. Ως προς την ορολογία**

Προτείνουμε:

α) Ο εσφαλμένος όρος «ανάπηρος/ου» όπως αντικατασταθεί από τον συνταγματικά κατοχυρωμένο όρο «άτομα με αναπηρία/ιες» (βλ. ενδεικτικά παρ. 3, 43, 84). Σύμφωνα με τις Οδηγίες Συμπεριληπτικής Γλώσσας για την Αναπηρία που δημοσιεύσαν το 2019 τα Ηνωμένα Έθνη στο πλαίσιο εφαρμογής της στρατηγικής για την ένταξη των ατόμων με αναπηρία, η γλώσσα που οφείλουμε να χρησιμοποιούμε όταν αναφερόμαστε στα άτομα





με αναπηρία πρέπει, μεταξύ άλλων, να δίνει έμφραση στο άτομο και όχι στην αναπηρία (ήτοι άτομο/α με αναπηρία, άτομο με κινητική αναπηρία, άτομο με χρόνια πάθηση κ.ο.κ.).

β) Ο όρος «πάσχοντες από πρόσκαιρα ή μόνιμα προβλήματα υγείας» όπως αντικατασταθεί από το όρο «άτομα με προσωρινές ή χρόνιες παθήσεις» (βλ. παρ. 3). Επιπρόσθετα, όροι όπως «μόνιμα προβλήματα υγείας» (βλ. παρ. 3), «βαριά περιστατικά», «περιστατικά αναπήρων» κ.λπ. (βλ. παρ. 84), οι οποίοι παραπέμπουν στο ιατρικό μοντέλο της αναπηρίας (στο πλαίσιο του οποίου η αναπηρία αντιμετωπίζεται ως «ασθένεια») -το οποίο έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τη δικαιωματική προσέγγιση της αναπηρίας (σύμφωνα με την οποία «η αναπηρία προκύπτει από την αλληλεπίδραση μεταξύ των εμποδιζόμενων προσώπων και των περιβαλλοντικών εμποδίων και των εμποδίων συμπεριφορά»)-βλ. Προοίμιο της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες, σημείο ε), η οποία κατοχυρώθηκε με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρίες που κυρώθηκε από την Ελληνική Βουλή με τον ν.4074/2012- πρέπει να αποφεύγονται.

#### **Γ. Ως προς το περιεχόμενο**

α) Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η διασύνδεση του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» με τα Κέντρα Κοινότητας (παρ. 70).

β) Όσον αφορά στην υποβολή παραπόνων από τους εξυπηρετούμενους ή αιτούντες για ένταξη στο Πρόγραμμα (παρ. 82), θα μπορούσε να αξιοποιηθεί, πέραν του Συνηγόρου του Πολίτη, και ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης που θεσπίστηκε με το άρθρο 77 του ν. 3852/2010.

γ) Χρήσιμο θα ήταν να είχε περιληφθεί αναφορά στην προσβασιμότητα των χώρων που χρησιμοποιούνται για την υποβολή αιτήσεων στο Πρόγραμμα (εάν και εφόσον η υποβολή αυτών γίνεται με φυσική παρουσία) καθώς και για τους τυχόν εναλλακτικούς τρόπους επικοινωνίας/συναλλαγής με δυναμικά εξυπηρετούμενους με αναπηρία.

δ) Η θέσπιση προδιαγραφών ποιότητας είναι απαραίτητη τόσο για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών του Προγράμματος όσο για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής τους (παρ. 81,82, 83).

στ) Το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» δεν πρέπει να θεωρείται ταυτόσημο με την Υπηρεσία «Προσωπικός Βοηθός για Άτομα με Αναπηρία» (βλ. παρ. 34), η οποία θεσπίστηκε για πρώτη φορά στη χώρα μας με το Μέρος Δ' του ν. 4837/2021. Η υποστήριξη που παρέχουν οι Προσωπικοί Βοηθοί αφορά ενδεικτικά στους εξής τομείς: δραστηριότητες καθημερινής ζωής (όπως σίτιση, ένδυση, προσωπική υγιεινή, εργασία και σπουδές), συμμετοχή σε δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου, συμμετοχή στην κοινωνική ζωή. Ο ρόλος του Προσωπικού Βοηθού είναι να διευκολύνει το άτομο με αναπηρία να έχει την ελευθερία και τις ίδιες επιλογές που απολαμβάνουν όλοι οι πολίτες σε ό,τι αφορά τη στέγαση, τις μεταφορές, την εκπαίδευση, την απασχόληση κ.λπ., δηλαδή να συμβάλλει στην ανεξάρτητη διαβίωση του ατόμου με αναπηρία και στη συμπερίληψή του στην κοινότητα. Εν συντομία θα λέγαμε ότι η διαφοροποίηση ανάμεσα στο Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» και στην Υπηρεσία «Προσωπικός Βοηθός» είναι ότι το πρώτο δεν έχει ειδίκευση στην πληθυσμιακή ομάδα των ατόμων με αναπηρία, δεν παρέχεται σε εικοσιτετράωρη βάση και δεν καλύπτει τις εξατομικευμένες ανάγκες των ατόμων με αναπηρία που συνδέονται με το δικαίωμά τους στην ανεξάρτητη διαβίωση και στη συμπερίληψη στην κοινότητα.



ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΝΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΑΤΟΜΩΝ ΜΕ ΑΝΑΠΗΡΙΑ (Ε.Σ.Α.με.Α.)  
NATIONAL CONFEDERATION OF DISABLED PEOPLE (N.C.D.P.)

*Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,*

Είμαστε πάντοτε στη διάθεσή σας για οτιδήποτε χρειαστείτε.

Με εκτίμηση

Ο Πρόεδρος

Ο Γεν. Γραμματέας

Ι. Βαρδακαστάνης

Β. Κούτσιανος



Προσβάσιμο αρχείο Microsoft Word (\*.docx)

Το παρόν αρχείο ελέγχθηκε με το εργαλείο **Microsoft Accessibility Checker** και δε βρέθηκαν θέματα προσβασιμότητας. Τα άτομα με αναπηρία δε θα αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην ανάγνωσή του.