

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

“ ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ”

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ : ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Η κοινωνική πολιτική ως μέσο για την άμβλυνση των ανισοτήτων. Μελέτη περίπτωσης : Η εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ελεωνόρα Κατσαρού

Αθήνα, 2021

Τριμελής Επιτροπή

Κτιστάκη Σταυρούλα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Μπάλτα Ευαγγελία, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright Ελεωνόρα Κατσαρού, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικό ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη

Abstract

Εισαγωγή

Κεφάλαιο Πρώτο : Κοινωνική πολιτική

1. Έννοια

1.2. Φύση και χαρακτηριστικά

1.3. Αξίες και αρχές

1.4. Σκοποί

Κεφάλαιο Δεύτερο : Κοινωνικά δικαιώματα

2. Σχέση κοινωνικών δικαιωμάτων με την κοινωνική πολιτική

2.1. Ιστορική εξέλιξη

2.2. Κατοχύρωση στο ελληνικό Σύνταγμα

2.3. Αναγνώριση σε διεθνές επίπεδο

2.4. Το μέλλον των κοινωνικών δικαιωμάτων

Κεφάλαιο Τρίτο : Κράτος πρόνοιας

3. Εννοιολογική οριοθέτηση

3.1. Περίοδοι ανάπτυξης

3.2. Μοντέλα

3.3. Το ελληνικό κράτος πρόνοιας

Κεφάλαιο Τέταρτο : Υπερεθνική κοινωνική πολιτική

4. Κοινωνική πολιτική στην Ένωση

4.1. Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο

4.2. Ευρωπαϊκό κράτος πρόνοιας και προκλήσεις

4.3. Ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων

Κεφάλαιο Πέμπτο : Ευημερία και κοινωνική πολιτική

5. Διαστάσεις της ευημερίας

5.1. Η κρίση του κράτους ευημερίας

5.2. Ελευθερία και ισότητα μέσω δίκαιης κοινωνικής πολιτικής

Κεφάλαιο Έκτο : Ελάχιστο εγγυημένο εισοδήμα

6. Εννοιολογικό πλαίσιο

6.1. Στόχοι και χαρακτηριστικά

6.2. Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και φτώχεια

Κεφάλαιο Έβδομο : Πολιτικές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ένωση

7. Η ενωσιακή εμπειρία εφαρμογής

Κεφάλαιο Όγδοο : Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος για εγγυημένο εισόδημα στην

Ελλάδα

8. Απόπειρες θεσμικής κατοχύρωσης

8.1. Πιλοτική εφαρμογή

8.2. Κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης

8.3. Αξιολόγηση

8.4. Το δικαίωμα για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στο ελληνικό Σύνταγμα

8.5. Η βασική συνταγματική διάταξη - Άρθρο 21 παράγραφος 3

8.6. Αξιοποίηση επιμέρους συνταγματικών διατάξεων

8.7. Η σημασία κατοχύρωσης της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου

8.8. Η θεσμική κατοχύρωση στην πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος

Επίλογος

Βιβλιογραφία

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η κοινωνική πολιτική αποτελεί μια δημόσια πολιτική που έχει ως κύριο στόχο την κοινωνική δικαιοσύνη και τη δίκαιη διανομή της ευημερίας. Στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης, ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής είναι ζωτικής σημασίας διότι μέσω αυτής υλοποιούνται τα κοινωνικά δικαιώματα.

Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, το οποίο καθυστέρησε να θεσμοθετηθεί στην Ελλάδα συγκριτικά με άλλα κράτη μέλη της Ένωσης, μπορεί να μειώσει τη φτώχεια και να μεγιστοποιήσει την ευημερία. Ουσιαστικά, μπορεί να αποτελέσει ένα δίκτυο ασφάλειας για τις ασθενέστερες ομάδες του πληθυσμού που πλήττονται από τους κοινωνικούς κινδύνους της εποχής.

Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει το κοινωνικό κράτος σήμερα, επιτάσσουν την αναμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής. Είναι αδήριτη η ανάγκη να ενισχυθεί ο ρόλος της για να αμβλύνει όσο είναι εφικτό τις κοινωνικές ανισότητες που μπορεί να οδηγήσουν σε αποδόμηση του κοινωνικού ιστού και σε διάσπαση της κοινωνικής συνοχής.

Λέξεις κλειδιά : κοινωνική πολιτική, κοινωνικά δικαιώματα, ευημερία, ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, κοινωνική συνοχή

ABSTRACT

Social policy is a public policy that has as its main goal social justice and the fair distribution of prosperity. In today's age of globalization, the role of social policy is vital because it is through which social rights are realized.

In this context, the minimum guaranteed income, which has been delayed in being established in Greece compared to other member states of the Union, can reduce poverty and maximize prosperity. In essence, it can be a safety net for the weakest groups of the population affected by the social dangers of the time.

The challenges facing the welfare state today require the reform of social policy. There is an urgent need to strengthen its role in mitigating as much as possible the social inequalities that can lead to the disintegration of the social fabric and to the disintegration of social cohesion.

Key words : social policy, social rights, prosperity, guaranteed minimum income, social cohesion

Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία εστιάζει στο ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει η κοινωνική πολιτική ως προς τη μείωση των ανισοτήτων.

Αρχικά, γίνεται αναφορά στην έννοια της κοινωνικής πολιτικής, στα χαρακτηριστικά, στις αξίες και στους στόχους της.

Το δεύτερο κεφάλαιο ασχολείται με τη φύση των κοινωνικών δικαιωμάτων, την ιστορική τους εξέλιξη, την κατοχύρωση τους τόσο σε ελληνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο καθώς επίσης και με το μέλλον τους.

Στο τρίτο κεφάλαιο, γίνεται αναφορά στο κράτος πρόνοιας, στις περιόδους ανάπτυξης του, στα διαφορετικά μοντέλα που υπάρχουν και ποιο από αυτά εφαρμόζεται σε ελληνικό επίπεδο.

Το τέταρτο κεφάλαιο έχει ως θέμα την υπερεθνική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής, δηλαδή πως εφαρμόζεται σε ενωσιακό επίπεδο. Επιπλέον, γίνεται ανάλυση του Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και του Ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων και ποιες είναι οι προκλήσεις με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπο το Ευρωπαϊκό κράτος πρόνοιας.

Το πέμπτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στο πως η κοινωνική πολιτική συμβάλλει στην ευημερία και με ποιο τρόπο επιτυγχάνονται η ελευθερία και η ισότητα μέσω της κατάλληλης κοινωνικής πολιτικής.

Στα πλαίσια του έκτου κεφαλαίου, γίνεται ανάλυση του εννοιολογικού προσδιορισμού του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, στα χαρακτηριστικά του και πως μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο άμβλυνσης της φτώχειας.

Το έβδομο κεφάλαιο εστιάζει στις πολιτικές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που εφαρμόζονται σε διάφορα κράτη μέλη της Ένωσης. Επιπροσθέτως, αναλύεται η εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα, η πιλοτική του εφαρμογή, το κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης και τέλος η συνταγματική κατοχύρωση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην αναθεώρηση του 2019.

Στο επίμετρο της εργασίας, επισημαίνεται η ανάγκη ενίσχυσης του ρόλου της κοινωνικής πολιτικής διότι έχουν αλλάξει οι όροι άσκησης της κι επομένως είναι ζωτικής σημασίας η αναμόρφωση της στα νέα δεδομένα.

Κεφάλαιο Πρώτο : Κοινωνική Πολιτική

1. Έννοια

Κοινωνική πολιτική είναι η διερεύνηση των κοινωνικών δράσεων για δικαιότερη κατανομή της ευημερίας καθώς και η ανάλυση των συστημάτων ευημερίας. Ο όρος αναφέρεται τόσο στη διαδικασία ανάπτυξης και εφαρμογής πολιτικών καταπολέμησης των κοινωνικών προβλημάτων όσο και στην επιστημονική μελέτη των πολιτικών αυτών και την ευρύτερη κοινωνική τους λογική¹.

Κατά τον Spicker, κοινωνική πολιτική είναι η μελέτη του κράτους ευημερίας και των κοινωνικών υπηρεσιών για ένα ευρύ φάσμα θεμάτων (πχ. κοινωνική ασφάλεια, υγεία, παιδεία, απασχόληση).

Για τον Dean, αυτά τα πράγματα (υπηρεσίες υγείας και παιδείας, εργασία, κοινωνική ασφάλεια) αφορούν στην ευζωία μας και σχετίζονται με διαφορετικά <<πράγματα>> (πχ. οικογένεια, φίλοι, κοινωνικές υπηρεσίες, συλλογικοί θεσμοί, εθελοντισμός). Κοινός παρονομαστής σε όλα αυτά είναι η αλληλένδετη διασφάλιση των καθημερινών ατομικών αναγκών και των διαχρονικών κοινωνικών συνθηκών για ατομική και συλλογική ευημερία. Οι έννοιες ανάγκη και ευημερία βρίσκονται στον πυρήνα της κοινωνικής πολιτικής και η δίκαιη διασφάλισή τους είναι η κύρια αποστολή της.

Για τον Marshall, η κοινωνική πολιτική αναφέρεται στην πολιτική δράση των κυβερνήσεων που επιφέρει άμεση επίδραση στην ευημερία των πολιτών μέσω της παροχής υπηρεσιών ή εισοδήματος. Στον κεντρικό της πυρήνα περιέλαβε την κοινωνική ασφάλιση, τη δημόσια πρόνοια, τις υπηρεσίες υγείας και ευημερίας, την εκπαίδευση, τη στεγαστική και την αντεγκληματική πολιτική.

Ο όρος κοινωνική πολιτική ενσωματώνει δύο πτυχές, τη θεωρία και την πράξη. Πρώτον, είναι το θεωρητικό αντικείμενο κοινωνική πολιτική, δηλαδή γνωστικό αντικείμενο το οποίο δεν αποτελεί μια αυτοτελή επιστημονική περιοχή. Ενώ όμως η κοινωνική πολιτική δεν είναι αυτοτελής επιστήμη, νομιμοποιείται ως γνωστικό αντικείμενο από την ικανότητα της να αντλεί από τους κανόνες και τις μεθόδους ενός αριθμού κοινωνικών επιστημών και να τις εφαρμόζει με ένα στιβαρό και πειθαρχημένο τρόπο έτσι ώστε να κατανοούμε το κοινωνικό πεδίο που μας ενδιαφέρει². Είναι ένα πολυεπιστημονικό και διεπιστημονικό αντικείμενο το οποίο αναλύεται υπό το πρίσμα είτε μιας διαφορετικής επιστήμης είτε ενός συνδυασμού διαφορετικών επιστημών. Τα σύνορα μεταξύ κοινωνικής πολιτικής και άλλων κοινωνικών επιστημών δεν είναι αδιαπέραστα και σταθερά αλλά ως δυναμικό αντικείμενο μελέτης αναπροσαρμόζεται ανάλογα με την εξέλιξη των κοινωνιών και τη διαμόρφωση των κοινωνικών αναγκών.

¹ Alcock P., Erskine A., May M. (2002) The Blackwell Dictionary of Social Policy, Oxford: Blackwell

² Erskine A. (1998) The Approaches and Methods of Social Policy στο Alcock P., Erskine A. & May M., The student's Companion to Social Policy, London : Blackwell

Δεύτερον, είναι τα πρακτικά υποκείμενα της κοινωνικής πολιτικής, οι κοινωνικές πολιτικές, τα πεδία δηλαδή διαμόρφωσης και εφαρμογής της κοινωνικής παρέμβασης που αντιστοιχούν σε επιμέρους συγκεκριμένους τομείς κοινωνικών αναγκών και προβλημάτων. Οι κοινωνικές πολιτικές είναι ζωτικής σημασίας για την κοινωνική εναρμόνιση και συνοχή διότι συνδέονται με κοινωνικά φαινόμενα (πχ. φτώχεια, ανισότητα κλπ.) και πρέπει να προάγουν την ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη. Οι κυρίαρχες αντιλήψεις για αξίες όπως η ισότητα και η ελευθερία αφενός διαπλάθουν την επιθυμητή αποστολή της κοινωνικής πολιτικής και αφετέρου διαμορφώνουν τη σκόπευση των κοινωνικών της δικαιωμάτων.

Επιπλέον, μια πολιτική για να τη χαρακτηριστεί ως κοινωνική, πρέπει να έχει ορισμένα κριτήρια και κάποιες συγκεκριμένες ιδιότητες.

Σύμφωνα με τον θεμελιωτή του ακαδημαϊκού αντικειμένου της κοινωνικής πολιτικής Richard Morris Titmuss κάθε κοινωνική πολιτική πρέπει να εμπεριέχει τρεις αντικειμενικούς σκοπούς : να είναι μια ευεργετική πολιτική που να στοχεύει στην παροχή ευημερίας στους πολίτες, να συνδυάζει οικονομικά και μη οικονομικά μέσα και στόχους προστασίας και να παράγει ένα μέτρο προοδευτικής αναδιανομής των πόρων από τους πλούσιους στους φτωχούς. Αυτές οι ιδιότητες καθιστούν κατά την κυρίαρχη άποψη μια πολιτική πράγματι κοινωνική.

Ο όρος πολιτική υπονοεί τις αρχές και τις επιλογές της δημόσιας πολιτικής, δηλαδή της κυβερνητικής δράσης σε συγκεκριμένα ζητήματα.

Για την κοινωνική πολιτική, τα ζητήματα αυτά είναι κοινωνικού ενδιαφέροντος και η μελέτη της ενσωματώνει τουλάχιστον τρεις πτυχές διερεύνησης. Πρώτον, των θεσμών, των οργανισμών και των μέσων που χρησιμοποιούνται για την άσκησή της. Δεύτερον, των ατόμων ή των ομάδων που επηρεάζονται από την έκβασή της. Τρίτον, των κοινωνικών αναγκών και προβλημάτων που αντιμετωπίζονται από την εφαρμογή της. Στο τρίπτυχο αυτό, διαχέονται οριζόντια δυο θεμελιώδεις έννοιες για την κοινωνική πολιτική η ευημερία και η αναδιανομή. Αυτό σημαίνει ότι η πολιτική είναι χωρίς αμφιβολία κοινωνική όταν αναδιανέμει δίκαια ευημερία. Η κοινωνική πολιτική διέπεται από ένα πλαίσιο ευρύτερων αξιών αλλά και ειδικότερων αρχών, το οποίο εκπορεύεται από τα κυρίαρχα κοινωνικά πρότυπα και μεταφράζεται σε κοινωνικές πολιτικές που επιδιώκουν συγκεκριμένες επιδράσεις σε άτομα, σε ομάδες, στην κοινωνία³.

Η πολιτική είναι κοινωνική όταν διασφαλίζει τη δυνατότητα όλων στη διαμόρφωσή της, την κοινωνική συμμετοχή με βάση ανοικτές δημοκρατικές συμμετοχικές διαδικασίες στη λήψη αποφάσεων και γνώμονα ίσους όρους συμμετοχής στην κάλυψη βασικών αναγκών. Τον ρόλο αυτό

³ Mishra R. (1981), Society and Social Policy, London : Macmillan

τον αναλαμβάνουν τα κοινωνικά δικαιώματα. Τα δικαιώματα αυτά προάγουν την ισότητα σε μια κοινωνία και επιπλέον αναδεικνύουν την έννοια και διαγράφουν το περιεχόμενο της “εκ της συμμετοχής κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη”. Η διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων προϋποθέτει υψηλούς δημόσιους πόρους, ζήτημα που είναι κεντρικό στις διαφορετικές προσεγγίσεις. Ακόμη κι αν η επίτευξη της ισότητας θεωρείται ουτοπία, η επιδίωξή της είναι το οξυγόνο για την επιβίωση των κοινωνιών.

Η κοινωνική πολιτική είναι ένα διεπιστημονικό εφαρμοσμένο αντικείμενο που διερευνά την ανταπόκριση των κοινωνιών στις κοινωνικές ανάγκες. Ειδικότερα, είναι η επιστημονική ανάλυση των κοινωνικών δράσεων για δίκαιη διανομή της ευημερίας και αντικατοπτρίζει τις αξίες και τα πρότυπα μιας κοινωνίας. Αντανακλά ιδέες και οράματα τα οποία διαμορφώνουν τον ρόλο της σύμφωνα με αυτά που μια κοινωνία πιστεύει και επιδιώκει.

1.1. Φύση και χαρακτηριστικά

Η έννοια της κοινωνικής πολιτικής αντανάκλα τις κυρίαρχες αντιλήψεις για τη σχέση κοινωνίας, οικονομίας και πολιτικής και αποτυπώνει τις διαφορετικές αντιλήψεις που διαπλάθουν τη φύση της. Η φύση αυτή διαμορφώνεται με αφετηρία την πρόσληψη αξιών, όπως η ισότητα ή η ελευθερία, και την εφαρμογή αρχών, όπως η αναδιανομή ή η καθολικότητα. Η φύση αυτή ισορροπεί μεταξύ κοινωνικής κατάκτησης και κοινωνικού ελέγχου, μεταξύ δημοκρατίας στη βάση της κοινωνικής πυραμίδας και εξουσίας στην κορυφή της.

Η κοινωνική πολιτική διαμορφώνει τα χαρακτηριστικά της με βασική αφετηρία τις αξίες που υπηρετεί. Οι κυρίαρχες αξίες είναι αφενός η ελευθερία και αφετέρου η ισότητα. Οι προσεγγίσεις αυτών των αξιών πρέπει να διαπνέονται από το στοιχείο της συλλογικότητας, να ανθούν σε δημοκρατικό περιβάλλον, να προστατεύονται από πολιτικές ιδεοληψίες και κομματικές σκοπιμότητες⁴. Με αυτή την αξιακή αφετηρία, η κοινωνική δικαιοσύνη είναι η ιδρυτική αξία της κοινωνικής πολιτικής, ο υπέρτατος στόχος της κοινωνικής ευημερίας. Η κοινωνική δικαιοσύνη νοηματοδοτεί το μέτρο αλληλεγγύης που διαπνέει τις κοινωνικές σχέσεις.

Η προσέγγιση έμφυτων στην κοινωνική πολιτική εννοιών όπως ανάγκη, δικαίωμα, ιδιότητα του πολίτη, ισότητα ευκαιριών συνδιαμορφώνουν τα χαρακτηριστικά της.

Η κοινωνική πολιτική μεταφράζεται σε μια ‘προμελετημένη’ κοινωνική δράση η οποία στηρίζεται σε συγκεκριμένες αξίες και σε αναδιανομή πόρων μεταξύ των μελών της έτσι ώστε να επιτευχθεί

⁴ Taylor - Gooby P. (2008) “Choice and Values : individualised rational action and social goals”, Journal of Social Policy

ένας στόχος ευρύτερης ή δικαιότερης ευημερίας και να διαμορφωθούν οι απαραίτητες κοινωνικές συνθήκες για προαγωγή της ‘ευζωίας’⁵.

Η κοινωνική πολιτική ως ευρύτερη κοινωνική δράση λαμβάνει στην πράξη τρεις κυρίως διαστάσεις : την ρύθμιση για προαγωγή της κοινωνικής εναρμόνισης και της κοινωνικής συνοχής, την φορολόγηση για την προστασία των φτωχότερων μέσω δίκαιης γενικής φορολογίας και την παροχή σε είδος και χρήμα, σε υπηρεσίες και οικονομικές μεταβιβάσεις, για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων κοινωνικής ευημερίας.

Σύμφωνα με τον Abel - Smith, η κοινωνική πολιτική ασχολείται κυρίως με την ανισότητα και τους καταμερισμούς στην κοινωνία. Ενδιαφέρεται για την ανισότητα στα προσδόκιμα όρια επιβίωσης, στις εκπαιδευτικές ευκαιρίες, στους οικονομικούς πόρους, στον διαθέσιμο χρόνο. Παράλληλα, διερευνά και εμπλέκεται σε όλο το φάσμα των πολιτικών αλλά και των συμπεριφορών που επιδρούν σε αυτές τις ανισότητες. Δεν ενδιαφέρεται απλώς και μόνο για τα συμπτώματα της κοινωνικής παθογένειας και την ανακούφισή τους. Εμβαθύνει και αναλύει προκειμένου να κατανοήσει τα αίτια και να συνθέσει τη δράση για την άμβλυνση των ανεπιθύμητων κοινωνικά συμπτωμάτων. Η αναζήτηση της ρίζας της κοινωνικής ανισότητας βρίσκεται στον πυρήνα του προβληματισμού της κοινωνικής πολιτικής και συνδέεται με αυτή καθαυτή την αναζήτηση της έννοιας της ισότητας⁶.

Η φύση της κοινωνικής πολιτικής συνδυάζει τρία βασικά χαρακτηριστικά : είναι μεταβαλλόμενη, αντιφατική και πολυδιεπιστημονική.

Πρώτον, είναι μεταβαλλόμενη διότι αναπτύσσεται και αναδιαμορφώνεται με βάση την αέναη διαδικασία μετεξέλιξης των κοινωνικών αναγκών και προβλημάτων. Παράλληλα, προσαρμόζεται στη μεταβαλλόμενη οικονομική δυνατότητα και πολιτική βούληση. Αντίστοιχα, ανασυγκροτεί τα πεδία παρέμβασής της, αναθεωρεί τις προτεραιότητες της για δράση, ανασυνθέτει τα μείγματα πολιτικών της για κοινωνική αποτελεσματικότητα. Οι μεταβολές στις θεωρητικές και πρακτικές εκδοχές της κοινωνικής πολιτικής απηχούν κατά βάθος την εξέλιξη των κυρίαρχων ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών αξιών.

Δεύτερον, είναι αντιφατική για μια σειρά από διαφορετικούς λόγους : διότι σηματοδοτεί μια δημοκρατική κατάκτηση κερδισμένη με κοινωνικούς αγώνες αλλά ενεργοποιεί παράλληλα μηχανισμούς κοινωνικού ελέγχου και συλλογικών δεσμεύσεων που περιορίζουν τις ατομικές ελευθερίες. Επίσης, σε αντίθεση με τους στόχους της, οι επιδράσεις της είναι δυνατόν να επιφέρουν για κάποιους ανθρώπους ή κοινωνικές ομάδες αρνητικές συνέπειες που συνδέονται κυρίως με

⁵ Dean H. (2012), Social Policy, Cambridge : Polity

⁶ Βενιέρης Δ. (2015) Κοινωνική Πολιτική Έννοιες και σχέσεις Εκδόσεις Τόπος

ανεπιθύμητες υποχρεώσεις στο όνομα του κοινού καλού. Αυτό διότι ιστορικά αναπτύσσεται κατά προτεραιότητα στις περισσότερο ανεπτυγμένες οικονομικά και κοινωνικά κοινωνίες, ενώ είναι οι φτωχότερες εκείνες που την έχουν μεγαλύτερη ανάγκη.

Τρίτον, η φύση της κοινωνικής πολιτικής είναι παράλληλα πολυεπιστημονική και διεπιστημονική. Η κοινωνική πολιτική είναι πολυεπιστημονική διότι η διερεύνηση και η ανάλυσή της μπορούν να έχουν αφετηρία μια συγκεκριμένη επιστήμη από ένα φάσμα πολλών επιστημών (όπως η κοινωνιολογία, η ιστορία ή τα οικονομικά).

Η διεπιστημονικότητα συμβάλλει σε μια πολύπλευρη ολιστική ανάλυση προβλημάτων που συνδέονται με πολύπτυχες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές διεργασίες και αποσκοπεί σε μια ισορροπημένη σύνθεση των μέσων επίλυσής τους. Αξιοποιεί την κοινωνιολογική ανάλυση για να κατανοήσει το τι συμβαίνει και γιατί και την οικονομική ανάλυση για να διεισδύσει στην παραγωγή και διανομή της ευημερίας. Μελετά την ιστορική διάσταση των ζητημάτων που προσφέρει δεδομένη γνώση και πολύτιμη διδαχή. Χρησιμοποιεί έρευνες για την τεκμηρίωση και τεχνικές για τον σχεδιασμό των κοινωνικών πολιτικών, διαδικασίες απαραίτητες για τη λήψη ορθολογικών, τεκμηριωμένα δίκαιων κοινωνικά αποφάσεων που προστατεύουν από πιέσεις πολιτικών, ομάδων συμφερόντων, γραφειοκρατών και εκλογέων⁷.

1.2. Αξίες και αρχές

Οι αξίες έχουν διαχρονικά προσεγγισθεί και προσδιορισθεί με διάφορους τρόπους. Με τον όρο αξία δεν είναι απαραίτητο να εννοούμε ένα αφηρημένο πρότυπο τελειότητας αλλά μια πνευματική δύναμη που ενεργοποιεί τον άνθρωπο και κινητοποιεί την κοινωνία. Οι αξίες διαμορφώνουν τη σχέση του ατόμου με το συλλογικό, τη συνύπαρξη ατομικού οφέλους και κοινωνικού καλού, την επίγνωση της αναπόδραστης αμοιβαιότητας μονάδας και συνόλου. Η αξία της κοινωνικής δικαιοσύνης σε περιβάλλον ατομικής ελευθερίας και συλλογικής εμπιστοσύνης αναδεικνύει το υπαρξιακό κίνητρο της αποστολής της κοινωνικής πολιτικής⁸.

Αξίες θεωρούνται οι κατά κάποιον τρόπο άμορφες έννοιες που ενσωματώνουν ορισμένες προτιμήσεις και στόχους. Οι αξίες αναπαράγονται από γενιά σε γενιά, επιδεικνύουν διάρκεια και ανθεκτικότητα κυρίως λόγω της διαχρονικής χρησιμότητάς τους.

⁷ Dean H., ό.π., σ.132

⁸ Βενιέρης Δ., ό.π., σ. 52

Η ελευθερία και η ισότητα είναι οι θεμελιώδεις αξίες, τα διαχρονικά δομικά στοιχεία για το πλαίσιο επιβίωσης των κοινωνιών. Οι αξίες της αλληλεγγύης και της δικαιοσύνης εναρμονίζουν την κοινωνική συμβίωση διασφαλίζοντας κοινωνική συνοχή και ειρήνη.

Αρχή θεωρείται ένας θεμελιώδης κανόνας, ένας νόμος, ένας απαραίτητος όρος, μια βασική αφετηρία, μια κυρίαρχη λειτουργία που αποτελεί ένα μέσο διάχυσης μιας αξίας. Η έννοια της αρχής προσδιορίζεται από κάποια αδρά, αλληλένδετα και συμπληρωματικά μεταξύ τους χαρακτηριστικά.

Πρώτον, μια αρχή αποτελεί θεμελιώδη πηγή δράσης, ένα πρωταρχικό στοιχείο αναφοράς. Πρωταρχική πηγή δράσης στην κοινωνική πολιτική είναι η αναδιανεμητική αρχή η οποία ενσωματώνει τα βασικά χαρακτηριστικά λειτουργίας και διάχυσης συγκεκριμένων μέσων προαγωγής της ισότητας.

Δεύτερον, η πηγή αυτή παράγει ή καθορίζει συγκεκριμένα αποτελέσματα. Η αναδιανομή παράγει νέα κατανομή πόρων, επαναπροσδιορίζει τη διανομή πλούτου και σφυρηλατεί νέα κοινωνική διαστρωμάτωση⁹.

Τρίτον, αυτή η αρχή εκπορεύεται συνήθως από μια γενική παραδοχή που μπορεί να καλλιεργηθεί και τις προϋποθέσεις υποστήριξης σε ένα σύστημα πίστης ή που θεωρείται αφετηρία σε μια σχολή σκέψης. Η ύπαρξη της αρχής της αναδιανομής πηγάζει από την καθολική παραδοχή ότι η κοινωνία είναι εγγενώς άνιση και ανάλογα τη σχολή σκέψης, δικαιολογημένα ή αδικαιολόγητα άδικη. Αντιστοίχως, η κοινωνία υποστηρίζει και πιστεύει ότι πρέπει ή όχι να επιδιώκει μεγαλύτερη ισότητα και δικαιοσύνη.

Τέταρτον, η θεμελιώδης αυτή παραδοχή διαμορφώνει την αιτιολογική βάση, το ερμηνευτικό πλαίσιο για μια αλληλουχία εξηγήσεων και ερμηνειών. Η επιδίωξη της αναδιανομής επεξηγεί συγκεκριμένες επιλογές κοινωνικής πολιτικής που ερμηνεύοντας την έλλειψη ισότητας και δικαιοσύνης με όρους άδικης ανισοκατανομής πλούτου, ενεργοποιούν αναδιανεμητικούς μηχανισμούς στην αντίθετη κατεύθυνση.

Στην κοινωνική πολιτική, η έννοια της αρχής ενσωματώνει τους συστατικούς στόχους και τους κινητήριους άξονες που διαμορφώνουν την επιδίωξη της συλλογικής δράσης. Επιπλέον, μια κοινωνική πολιτική ενσωματώνει ζητήματα πολιτικών αλλά και αξιακών επιλογών που έχουν συνήθως μακροπρόθεσμα δυναμικό χαρακτήρα ώστε να προσαρμόζονται στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες¹⁰.

⁹ Του ιδίου, σ. 53

¹⁰ Taylor - Gooby P. (2008) Choice and Values : individualised rational action and social goals, Journal of Social Policy

Η έννοια της αρχής είναι αιτιώδης προέκταση, πρακτικό επακόλουθο, της έννοιας της αξίας. Η εφαρμογή της αναδιανεμητικής αρχής είναι επακόλουθο της επίγνωσης του ρόλου αξιών (πχ. αλληλεγγύη, ισότητα, δικαιοσύνη κλπ.) για την επιβίωση των κοινωνιών. Οι αρχές δεν προσεγγίζονται με έναν κοινό αποδεκτό τρόπο, δεν έχουν ενιαία φύση ή χαρακτήρα, προσλαμβάνουν δηλαδή διαφορετικές μορφές και αναλαμβάνουν διαφορετικές αποστολές.

1.3. Σκοποί

Οι σκοποί της κοινωνικής πολιτικής καθορίζουν τη μορφή και σκιαγραφούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της.

Στα ιδιότυπα στοιχεία της, συνυπάρχουν αντιφάσεις και αμφιθυμίες που παράγουν επιδράσεις διαφορετικές από τους σκοπούς και τις αρχικές της προθέσεις. Η κοινωνική πολιτική καταλήγει ως μια αναγκαία σύνθεση διαφορετικών σκοπών, μια συμφιλίωση διαφορετικών ατομικών ελευθεριών και κοινωνικών δεσμεύσεων, μια εξισορρόπηση διαφορετικών συμπεριφορών και συμφερόντων. Καταλήγει ως αναγκαία σύνθεση σκοπών για κοινωνική ειρήνη, κοινωνική εναρμόνιση, κοινωνική συμβίωση, για την επιβίωση της κοινωνίας¹¹.

Ο απώτερος σκοπός της κοινωνικής πολιτικής είναι η κοινωνική αλλαγή προς την κατεύθυνση μιας δικαιότερης κοινωνίας. Ο βασικός τρόπος επιδίωξης αυτής της αλλαγής είναι η θεμελίωση και η ενεργοποίηση αναδιανεμητικών μηχανισμών. Η αναδιανομή είναι η πεμπτουσία της κοινωνικής πολιτικής, το υπέρτατο μέσο υλοποίησης του απώτερου σκοπού της. Πρόκειται για αναδιανομή πόρων ανάμεσα σε κοινωνικές ομάδες σε διαφορετική ατομική κατάσταση : από τους πλουσιότερους στους φτωχότερους, από τους υγιείς στους ασθενείς, από εκείνους σε ηλικία εργασίας προς εκείνους σε ηλικία συνταξιοδότησης, από τους εργαζόμενους στους ανέργους, από τη μια γενιά στην άλλη. Γενικότερα, από αυτούς που έχουν μικρότερη προς αυτούς που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη.

Η κατανομή κάθε μορφής πόρων αποτελεί μέγιστη ευθύνη των κυβερνήσεων και πρώτιστο διακύβευμα των κοινωνιών. Η δυνατότητα κατάκτησης ενός αξιοπρεπούς επιπέδου ζωής συνδέεται με τις ευκαιρίες που παρέχουν τη δυνατότητα διεκδίκησης αυτού του επιπέδου. Με την έννοια αυτή, η επιδίωξη εξίσωσης ευκαιριών και πρόσβασης είναι η βάση του κοινωνικού κράτους, η οποία επιχειρείται μέσω της διασφάλισης κοινωνικών δικαιωμάτων. Ίσα δικαιώματα για όλους, τα οποία χρηματοδοτούνται από αναδιανεμητικά συστήματα γενικής φορολογίας.

¹¹ Βενιέρης Δ., ό.π. σ. 64

Άμεσοι και έμμεσοι σκοποί αναδιανομής λειτουργούν σε όλο το φάσμα των σύγχρονων κοινωνιών μέσω ανάλογων μορφών κοινωνικής δράσης, μορφών που διαμορφώνουν θεσμούς, οργανώνουν υπηρεσίες, εγγυώνται παροχές. Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και οι κοινωνικές υπηρεσίες συνθέτουν τη βάση της αναδιανεμητικής λειτουργίας και της κοινωνικής οργάνωσης. Πρόκειται για πολιτικές που ρυθμίζουν το πλαίσιο λειτουργίας κράτους και ελεύθερης αγοράς, διαμορφώνουν τη σχέση μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας και συγκροτούν την αναδιανεμητική λογική ενός κοινωνικοοικονομικού συστήματος. Οι πολιτικές αυτές αποκρυσταλλώνουν τους σκοπούς μιας κοινωνικής πολιτικής.

Μοχλός της αναδιανομής είναι το κράτος όπου λαμβάνει τη μορφή θετικής ή κοινωνικής αναδιανομής με γνώμονα την κοινωνική δικαιοσύνη και σκοπό την κοινωνική συνοχή. Κινητήριοι άξονες της είναι η οικονομία και η αγορά, όπου η διανομή ευημερίας έχει γνώμονα τους μηχανισμούς της παραγωγής και της αγοράς εργασίας. Παράλληλοι άξονες της είναι το θεσμικό ρυθμιστικό πλαίσιο και η κατανομή των κοινωνικών δαπανών. Το κύριο πεδίο όπου συντελείται η οικονομική αναδιανομή είναι η αγορά εργασίας με όρους αμειβόμενης απασχόλησης, η διανομή ευημερίας με γνώμονα τις ατομικές επιδόσεις και τη θέση στην αγορά εργασίας. Συνολικά, η έκβαση της αναδιανομής είναι μια κοινωνικοοικονομική αλληλεπίδραση πολιτικών με επιμέρους σκοπεύσεις στα πεδία της δημόσιας δαπάνης, της οικονομικής ανάπτυξης, της φορολογίας, των κοινωνικών υπηρεσιών και επιδομάτων και της αγοράς εργασίας.

Οι σκοποί της κοινωνικής πολιτικής είναι δυνατό να ομαδοποιηθούν σε τέσσερις θεματικές περιοχές πολιτικών επιλογών. Η πρώτη είναι ένα ελάχιστο επίπεδο εισοδήματος, η δεύτερη αφορά στην πρόληψη των κοινωνικών προβλημάτων, η τρίτη αφορά στην καταπολέμηση των διακρίσεων και η τέταρτη θεματική αναφέρεται στον εξανθρωπισμό των κοινωνικών υπηρεσιών και στην ανταπόκρισή τους στις ατομικές επιθυμίες που είναι πολύ διαφορετικές από τις επαγγελματικά προκαθορισμένες ανάγκες.

Ουσιαστικά, οι προαναφερθέντες σκοποί μεταφράζονται σε παρεμβάσεις για τη διασφάλιση αναγκών και παροχών με κυρίαρχο μέσο την αναδιανομή. Οι παροχές αυτές συνδέονται με κοινωνικούς κινδύνους και ατομικές ανάγκες και είναι προέκταση της αναγνώρισης και ανάδειξης αντίστοιχων κοινωνικών δικαιωμάτων. Τα δικαιώματα αυτά ανταποκρίνονται σε ανάγκες που η κοινωνία έχει αναγνωρίσει ότι πρέπει να καλύπτονται σε συλλογικό επίπεδο. Η διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων γίνεται μέσω παρεμβάσεων, οι οποίες συνθέτουν τους σκοπούς της κοινωνικής πολιτικής σε πολλά πεδία (πχ. σχεδιασμός του μεγαλύτερου μέρους της οικονομίας, φορολογία, απασχόληση, οργάνωση συστημάτων υγείας, παιδείας κλπ.).

Συμπερασματικά, πρωταρχικοί σκοποί της κοινωνικής πολιτικής είναι η κάλυψη των ανθρώπινων αναγκών και η καταπολέμηση των αιτίων άνισης διανομής της ευημερίας. Οι σκοποί αυτοί νοσηματοδοτούνται μέσω των κυρίαρχων αξιών και επιχειρούνται μέσω των κατάλληλων αρχών και μέσω πολιτικών που αναπτύσσονται στα επιμέρους πεδία της (πχ. υγεία, παιδεία, πρόνοια κλπ.) τα οποία αντιστοιχούν στις ανθρώπινες ανάγκες.

Κεφάλαιο Δεύτερο : Κοινωνικά Δικαιώματα

2. Σχέση κοινωνικών δικαιωμάτων με την κοινωνική πολιτική

Η συλλογική κάλυψη των ανθρώπινων αναγκών συναρτάται με τα κοινωνικά δικαιώματα, τη ρίζα της κοινωνικής πολιτικής και διασφαλίζεται με τις κοινωνικές παροχές.

Τα κοινωνικά δικαιώματα είναι ένα εργαλείο με βαθύτατα διαρθρωτικά αποτελέσματα τόσο στην κοινωνία όσο και στην πολιτική ή την οικονομία. Η σχέση κοινωνικής πολιτικής και κοινωνικών δικαιωμάτων ενσωματώνει μια σύνθετη αλληλεπίδραση κοινωνικών και πολιτικών διεργασιών που διαμορφώνει τις κοινωνικές σχέσεις, δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις ενώ παράλληλα αντανakλά την ισορροπία μεταξύ ατομικής και κοινωνικής ευθύνης η οποία επιλέγεται από μια κοινωνία.

Η σύγχρονη κοινωνική πολιτική αναδείχθηκε θεσμικά από την ταξινόμηση των δικαιωμάτων της ιδιότητας του πολίτη του Marshall σε αστικά ή νομικά δικαιώματα, πολιτικά ή δημοκρατικά και κοινωνικά ή δικαιώματα ευημερίας. Με τη σειρά του, το κράτος ευημερίας ανέδειξε το συλλογικό ρόλο των κοινωνικών δικαιωμάτων τα οποία έλαβαν σάρκα και οστά με τη μορφή κοινωνικών παροχών. Το δικαίωμα για υγεία, κοινωνική ασφάλεια ή εκπαίδευση διοχετεύθηκε σε αντίστοιχα επιμέρους πεδία κοινωνικής πολιτικής. Η έννοια της ευημερίας συνυπάρχει με την ευρύτερη έννοια της ιδιότητας του πολίτη και την ουσία της κοινωνικής νομοθεσίας. Η εγκαθίδρυση των εφαρμοσμένων κοινωνικών δικαιωμάτων μετουσιώθηκε σε μια συγκροτημένη θεσμοθετημένη κοινωνική λειτουργία με την ανάπτυξη του μεταπολεμικού κράτους ευημερίας. Συνεπώς, οι διαφορετικές προσεγγίσεις των κοινωνικών δικαιωμάτων και οι διαφορετικές αντιλήψεις των υποχρεώσεων που συνεπάγονται για κάθε πλευρά, αποκρυσταλλώνονται στα διαφορετικά συστήματα κοινωνικής ευημερίας σε διαφορετικές μορφές κοινωνικής πολιτικής.

Η αναγνώριση των κοινωνικών δικαιωμάτων σε συνάρτηση με την ανάπτυξη της ιδιότητας του πολίτη συνιστά πρωταρχική παράμετρο προσδιορισμού του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους. Η κατοχύρωση κοινωνικών δικαιωμάτων για ισότιμη κοινωνική συμμετοχή βρίσκεται στον πυρήνα

της κοινωνικής πολιτικής ενώ οι προϋποθέσεις απόδοσης της ιδιότητας του πολίτη σε μια κοινωνία καθορίζουν τη σχέση κοινωνίας, δημοκρατίας και πολιτικής.

Το κρίσιμο ερώτημα για τις σημερινές κοινωνίες είναι σε ποιο μέτρο η αναγνώριση και η θεσμοθέτηση κοινωνικών δικαιωμάτων επιδρά στη διασφάλισή τους στην πράξη και περαιτέρω στη διαμόρφωση των κοινωνικών πολιτικών. Επίσης, σε ποιο μέτρο επηρεάζει τη διάρθρωση και ανάπτυξη των πεδίων της κοινωνικής πολιτικής και σε ποιο μέτρο νομιμοποιεί συγκεκριμένες κοινωνικές παροχές και διασφαλίζει ικανοποιητικά επίπεδα προστασίας. Η αναγνώριση κοινωνικών δικαιωμάτων συναρτάται με πολλά ζητήματα. Αντανακλά την αναλογία μεταξύ καθολικότητας και επιλεκτικότητας στις παροχές. Απηχεί την ανάπτυξη συλλογικών αξιών, τα κυρίαρχα ατομικά και κοινωνικά πρότυπα. Προσμετρά τις δυνάμεις ηθικής δέσμευσης για κοινωνική αλληλεγγύη και κοινωνική συμμετοχή έναντι των πειρασμών για ατομική ανάπτυξη και ανεξάρτητες επιλογές. Αποτιμά την ποιότητα της σχέσης οικονομίας και κοινωνίας, την ισορροπία της σύνδεσης οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας.

Η δυναμική και η δύναμη της κοινωνικής πολιτικής συνδέεται με την εξέλιξη και την ποιότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η δυναμική αυτή διαμορφώνεται από θεμελιώδεις και σύνθετες διεργασίες κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών δυνάμεων. Η δύναμη εξαρτάται από την έκβαση αυτών των διεργασιών. Είναι μια δανεική σχέση. Η προαγωγή των κοινωνικών δικαιωμάτων αφενός οριοθετεί τις προδιαγραφές και το θεσμικό περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής και αφετέρου η επίδραση των κοινωνικών δικαιωμάτων εξαρτάται από τη μορφή της βασικής κοινωνικής πολιτικής.

Η ποιότητα της σχέσης κοινωνικών δικαιωμάτων και κοινωνικής πολιτικής καθορίζει και την ικανότητα, την αποτελεσματικότητα και την έκβαση της. Η ποιότητα αυτή συναρτάται με παραμέτρους, όπως η καθολικότητα, το επίπεδο, η διάρκεια του δικαιώματος. Συναρτάται, δηλαδή, με τον χαρακτήρα και τα ζητούμενα της κοινωνικής πολιτικής που επιλέγεται.

Τα κοινωνικά δικαιώματα ορίζονται συνήθως σε αντιδιαστολή προς τις ατομικές ελευθερίες. Ενώ οι τελευταίες εμφανίζονται με αρνητικό περιεχόμενο θεμελιώνοντας αξίωση για αποχή του κράτους από την ιδιωτική σφαίρα, τα κοινωνικά δικαιώματα οικοδομούνται θετικά, με την έννοια ότι προϋποθέτουν κρατική παρέμβαση για τη χορήγηση παροχών. Τα κοινωνικά δικαιώματα συνυφάνθηκαν με τους εργατικούς αγώνες και τις σοσιαλιστικές ιδέες και αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους¹².

¹² Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ., Σκαμνάκης Χ. (2018) Κοινωνική Πολιτική Εκδόσεις Διόνικος

Τα συγκεκριμένα δικαιώματα εμπεριέχουν μια αντίφαση : αφενός εξαρτώνται από την οικονομία της αγοράς αφετέρου συνιστούν μηχανισμό κοινωνικής αλληλεγγύης. Τα δικαιώματα αυτά, με ιστορική αμφισημία, εξυπηρετούν την καπιταλιστική συσσώρευση αφού διασφαλίζουν μακροπρόθεσμη αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης ενώ παράλληλα διαμορφώνονται από εργατικούς αγώνες. Για αυτό το λόγο, κατά τη γένεσή τους, συνάντησαν πολέμιους και από τα δυο αντίπαλα στρατόπεδα. Χωρίς αμφιβολία, τα κοινωνικά δικαιώματα βελτιώνουν τη μοίρα των ανθρώπων γενικά. Τα μέλη της κοινωνίας ανακουφίζονται με τον μετριασμό των οικονομικών ανισοτήτων, με απώτερο αποτέλεσμα τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής.

Απώτερος στόχος των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι η προστασία όλων εκείνων που βρίσκονται εκτός αγοραίας ανακατανομής του εισοδήματος καθώς και η μεγιστοποίηση των προσδοκιών όσων βρίσκονται σε δυσμενή θέση. Αποσκοπούν στην ατομική ευημερία και ταυτόχρονα υλοποιούν την ισότητα αποτελεσμάτων.

2.1. Ιστορική εξέλιξη

Η πραγματοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως απέδειξε ιστορικά στη Δυτική Ευρώπη η εξέλιξη τους, δεν ακολουθεί πάντα μια προοδευτικά ανοδική πορεία. Σε περιόδους κρίσης, ο νομοθέτης αναπροσαρμόζει συχνά προς τα κάτω την υπάρχουσα προστασία. Η μακροβιότητα του κοινωνικού κράτους θα εξαρτηθεί από την ικανότητα προσαρμογής του. Τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι στατικά αλλά δυναμικά. Η υλοποίησή τους υποτάσσεται στις δυνατότητες της εθνικής οικονομίας και στην κάλυψη των κοινωνικών αναγκών¹³.

Οι πρώτες μήτρες των κοινωνικών δικαιωμάτων ανατρέχουν στην Αγγλία του 18ου αιώνα όπου θεσμοθετήθηκε η συνδρομή των φτωχών με τους νόμους κατά της φτώχειας. Σε περιβάλλον οικονομικής συνδρομής και ηθικής διάπλασης, η ιδέα των δικαιωμάτων ήταν ασθενική. Μόνο στα τέλη του 19ου αιώνα εκδηλώθηκε η μετατόπιση της προστασίας στους εργάτες. Στη Γερμανία, η ανάπτυξη της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης από τον Bismarck οδήγησε κατηγορίες πληθυσμού που εξαρτιόνταν από την κοινωνική πρόνοια, στην προστασία από κινδύνους (ασφάλιση). Ενώ η πρόνοια απέβλεπε στη θεραπεία ακραίων κοινωνικών ανισοτήτων, η κοινωνική ασφάλιση έθεσε ως στόχο την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων. Συγχρόνως, υπό την επιρροή σοσιαλιστικών ιδεών και την πίεση του εργατικού κινήματος, υιοθετήθηκε εργατική νομοθεσία που έβαζε κάποιους φραγμούς στην ασυδοσία της εργοδοσίας.

¹³ Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ., Σκαμνάκης Χ., ό.π. σ. 135

Το επόμενο βήμα αποτέλεσε η έκθεση Lord Beveridge, η απάντηση που έδωσε ο δυτικός κόσμος στην ανθρωπιστική κρίση του δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου. Η σύγχρονη εποχή χαρακτηρίστηκε από αναγνώριση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια. Η έκθεση Beveridge γέννησε καινοφανή θεσμικά μορφώματα και παρήγαγε νέες κοινωνικές αξιώσεις. Στο πλαίσιο αυτό, θεσπίστηκε ένα καθολικό δωρεάν και χρηματοδοτούμενο από φορολογία εθνικό σύστημα υγείας (1948).

Για κάποια κοινωνικά δικαιώματα, η σταδιακή αναγνώρισή τους ήταν λιγότερο συγκρουσιακή, όπως το δικαίωμα στην παιδεία. Επειδή η παιδεία θεωρήθηκε μέσο εθνικής συγκρότησης, οργανώθηκε νωρίς ένα υποχρεωτικό και δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα. Η δωρεάν εκπαίδευση ενσωματώθηκε ταχύτερα στη συνταγματική τάξη. Έτσι, το δικαίωμα δωρεάν παιδείας αποτέλεσε το “αρχαιότερο” κοινωνικό δικαίωμα αφού εμφανίστηκε για πρώτη φορά ήδη στο ελληνικό Σύνταγμα του 1864.

Η προστασία της υγείας έλαβε μορφή δημόσιων υπηρεσιών. Τα εθνικά συστήματα υγείας προσπάθησαν να διασφαλίσουν υψηλού επιπέδου παροχές υγείας δωρεάν για όλους. Η υγειονομική φροντίδα οργανώθηκε με δημόσιο και αποκεντρωμένο τρόπο. Τα εθνικά συστήματα που εισήγαγαν μια ορθολογική και κοινωνικοποιημένη προστασία της υγείας, άρχισαν πρόσφατα να γονατίζουν κάτω από το βάρος των ιατρικών δαπανών.

Στις ευρωπαϊκές χώρες, τα οικογενειακά επιδόματα καθιερώθηκαν σταδιακά. Μετά το δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο υπό την πίεση της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού, ο θεσμός των οικογενειακών επιδομάτων αποδεσμεύτηκε από την παροχή της μισθωτής εργασίας και επεκτάθηκε σε ολόκληρο τον πληθυσμό.

Το κοινωνικό κράτος στηρίχθηκε κυρίως στην απασχόληση. Από τη δεκαετία του '70, το φαινόμενο της ανεργίας απέκτησε διαστάσεις δομικές. Δόθηκε έμφαση στην επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας, δηλαδή στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης.

Από τα τελευταία δικαιώματα που αναγνωρίστηκαν είναι το δικαίωμα σε ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Η αξίωση του καθενός απέναντι στο κράτος για διασφάλιση ελάχιστης υλικής βάσης διαβίωσης αποτελεί τη “ratio” όλων των κοινωνικών δικαιωμάτων¹⁴.

¹⁴ Atkinson A.B. & F. Bourguignon (2000) Handbook of Income Distribution Amsterdam: North - Holland

2.2. Κατοχύρωση στο Ελληνικό Σύνταγμα

Στα Συντάγματα του 19ου αιώνα και των αρχών του 20ου το ζητούμενο υπήρξε η διασφάλιση των καταστατικών αρχών της φιλελεύθερης, δημοκρατικής και δικαιοκρατικής πολιτείας. Ο φιλελεύθερος χαρακτήρας του ελληνικού συνταγματισμού του 19ου αιώνα αντανακλά το φιλελεύθερο πνεύμα, που επικρατούσε στην Ευρώπη και την αναγκαιότητα κατοχύρωσης και σταθεροποίησης του αστικού συνταγματικού κράτους. Εξαίρεση αποτελεί, ωστόσο, η πρωτοποριακή σε ευρωπαϊκό επίπεδο συνταγματική κατοχύρωση της δημόσιας και δωρεάν εκπαίδευσης στα Συντάγματα του 1844, του 1864 και του 1911, που ωστόσο εντάσσεται στη λογική του φιλελευθερισμού, νοούμενη όχι τόσο ως εξισορροπητικός παράγοντας των κοινωνικών διαφορών αλλά ως προϋπόθεση για την ανάπτυξη της ατομικής ελευθερίας. Οι πρώτοι κατάλογοι κοινωνικών δικαιωμάτων περιλαμβάνονται στα επηρεασμένα από το Σύνταγμα της Βαϊμάρης ελληνικά συνταγματικά κείμενα του 1925 / 26 και του 1927, όπου κατοχυρώνεται η κρατική υποχρέωση προαγωγής της τέχνης, της επιστήμης και της εκπαίδευσης και θεμελιώνεται η μέριμνα για την οικογένεια, το γάμο, τη μητρότητα. Οι διατάξεις αυτές αντιμετωπίστηκαν ως κατευθυντήριες χωρίς άμεσες νομικές συνέπειες, αποτέλεσαν όμως τη συνταγματική υποδοχή της εκτεταμένης κοινωνικής πολιτικής εκείνης της περιόδου¹⁵. Αντίθετα, το Σύνταγμα του 1952 εμφανίζεται συντηρητικότερο, τόσο σε σχέση με τα προϊσχύσαντα ελληνικά συντάγματα, όσο και σε σχέση με τα σύγχρονά του ευρωπαϊκά, αφού δεν περιλαμβάνει κοινωνικά δικαιώματα ή κοινωνικές δεσμεύσεις. Ωστόσο, η θεωρία επεσήμανε το κενό αυτό στο συνταγματικό κείμενο και επεχείρησε να θεμελιώσει την κοινωνική και οικονομική δράση του κράτους με βάση τις διατάξεις των άρθρ. 3 και 4 Συντάγματος 1952 περί ισότητας και ελευθερίας και τη διάταξη του άρθρ. 13 που προστάτευε τη ζωή, καταδεικνύοντας την ανάγκη να καταγραφούν στο σύνταγμα οι λειτουργίες του κοινωνικού κράτους. Αναμφίβολα, το Σύνταγμα του 1952 απετέλεσε οπισθοδρόμηση, σε σχέση με τα προϊσχύσαντα Συντάγματα, στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Τα «Συντάγματα» της απριλιανής Δικτατορίας κατοχύρωσαν μια σειρά διατάξεων κοινωνικού περιεχομένου, επιβεβαιώνοντας την ιδιαίτερη μέριμνα που υποδεικνύουν τα αυταρχικά καθεστώτα στην εξαγγελία μέτρων αναβάθμισης της κοινωνικής προστασίας και αποδεικνύοντας, ότι «είναι συχνή η υποχώρηση ή πλήρης εξαφάνιση του κράτους δικαίου, χωρίς διόλου να ανακόπτεται η πρόοδος του κοινωνικού κράτους». Οι διατάξεις αυτές διακρίνονται σε εκείνες που αναφέρονται στην προστασία επιμέρους πληθυσμιακών ομάδων και σε εκείνες που αποσκοπούν στην κάλυψη κοινωνικών κινδύνων σε σχέση με την υγεία, την κοινωνική ασφάλεια και την κατοικία. Με τις

¹⁵ Κοντιάδης Ξ., (1997) Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις .Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή

διατάξεις κοινωνικού περιεχομένου των «Συνταγμάτων» της Δικτατορίας επιχειρήθηκε η προώθηση της νομιμοποίησης της στρατιωτικής εξουσίας, χωρίς να αποτελούν αφετηριακές ρυθμίσεις για την ανάπτυξη ενός συγκροτημένου συστήματος κοινωνικής προστασίας. Το Σύνταγμα του 1975 απορρίπτει την ατομοκεντρική αντίληψη, την οποία εκφράζει το Σύνταγμα του 1952 και τάσσεται υπέρ μιας ανθρωποκεντρικής και κοινωνικής αντίληψης του δικαίου και του κράτους. Μια σειρά διατάξεων δεσμεύουν κοινωνικά την άσκηση της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας και προσδιορίζουν τους κύριους άξονες, σύμφωνα με τους οποίους το κράτος θα χαράζει την κοινωνική του πολιτική. Οι διατάξεις αυτές μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες : πρώτον, εκείνες που κατοχυρώνουν με γενικό (άρθρ.25 Συντάγματος) ή ειδικό τρόπο (άρθρ.17 παρ.1 και άρθρ.18 Συντάγματος) την κοινωνική δέσμευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Δεύτερον, εκείνες που περιλαμβάνουν μια σειρά εν ευρεία εννοία κοινωνικών δικαιωμάτων (άρθρ. 16 παρ.2 και 4, άρθρ.21, 22, 23 και 24 Συντάγματος). Τρίτον, εκείνες που προβλέπουν την κρατική παρέμβαση στη σφαίρα της οικονομίας και θεσμοποιούν το σχεδιασμό της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (άρθρ.79 παρ.8 και άρθρ.106 Συντάγματος). Από τις διατάξεις αυτές, ένα μέρος της θεωρίας συνήγαγε την κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους ήδη στο Σύνταγμα του 1975 /86, ενώ υπήρξε και αντίθετη άποψη, που στηρίχθηκε κατά βάση στην ιστορική ερμηνεία και υποστήριξε, ότι «είναι νομικά επισφαλές και πολιτικά επικίνδυνο να αναζητείται στο Σύνταγμα κάποια κοινωνική αρχή με σκληρό και προσδιορισμένο κανονιστικό πυρήνα»¹⁶. Είναι αξιοσημείωτο, ότι η διατύπωση των διατάξεων κοινωνικού περιεχομένου με τρόπο αόριστο και συχνά ενισχυτικό της θέσης, πως το Σύνταγμα του 1975 δεν κατοχυρώνει αγωγή, ή πάντως, νομικά δεσμευτικά κοινωνικά δικαιώματα, συνάντησε την αντίδραση μερίδας της επιστημονικής κοινότητας. Παρ'όλα αυτά, η τυποποίηση ενός εκτενούς καταλόγου διατάξεων κοινωνικού περιεχομένου απετέλεσε θεμέλιο για την αναγνώριση του κοινωνικού σκοπού του κράτους, ως ερμηνευτικού εργαλείου, κατά την εφαρμογή των θεσπισμένων κανόνων δικαίου και ταυτόχρονα, υπήρξε αφορμή για την έναρξη ενός διαλόγου σχετικά με το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων. Με την Αναθεώρηση του 2001, οι αρχές του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους, συνδυασμένες σε μια ενιαία αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, εισήχθησαν για πρώτη φορά ρητά στο Σύνταγμα. Συγκεκριμένα, το άρθρ.25 παρ.1 Συντάγματος πρόσθεσε στα αντικείμενα της «εγγυήσεως του κράτους», κοντά στα «δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου» , την «αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου». Καθίσταται, έτσι, σαφές πλέον, ότι η υποχρέωση του κράτους προς κάλυψη των θεμελιωδών

¹⁶ Μανιτάκης Α., Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη

αναγκών του ανθρώπου στη σύγχρονη κοινωνία δεν εξαντλείται και δεν περιορίζεται μόνο στα συγκεκριμένα κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία θεσπίζουν οι κατ'ιδίαν διατάξεις του Συντάγματος. Επιπροσθέτως, η συνταγματική κατοχύρωση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην συνταγματική αναθεώρηση του 2019 αποτελεί μια εμβληματικού χαρακτήρα παρέμβαση στην κοινωνική προστασία και τα κοινωνικά δικαιώματα καθώς ενισχύεται η ισότητα, η αναλογικότητα και η ασφάλεια δικαίου και θωρακίζει αυτούς που βρίσκονται σε “αδύναμη” οικονομική θέση.

2.3. Αναγνώριση σε διεθνές επίπεδο

Το διεθνές κείμενο που εξέφρασε την αντίληψη της κοινωνικής δικαιοσύνης ως ακρογωνιαίου λίθου της διεθνούς έννομης τάξης ήταν η Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας (1944) που προηγήθηκε της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹⁷. Στην Οικουμενική Διακήρυξη του 1948 περιλαμβάνονται το δικαίωμα στην εργασία (άρθρο 23), στην κοινωνική ασφάλεια (άρθρο 22), στη δωρεάν παιδεία (άρθρο 26), σε ένα επαρκές επίπεδο ζωής (άρθρο 25) κ.α. Γίνεται μια εντονότερη προσπάθεια εγκατάλειψης των γενικόλογων διακηρύξεων όμως η εξάρτηση της πραγματοποίησής τους από τις οικονομικές δυνατότητες της κάθε χώρας αφήνει ανοιχτή την οδό σχετικοποίησης της προστασίας τους.

Συνεχή βήματα προόδου σε διεθνές επίπεδο σημειώθηκαν στο πλαίσιο της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (188 Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας) , του ΟΗΕ (1966, Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα) και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Το τελευταίο υιοθέτησε τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (1961), τον πληρέστερο διεθνή κατάλογο κοινωνικών δικαιωμάτων. Τα κοινωνικά δικαιώματα εμπεριέχονται εξίσου σε Συμβάσεις άλλων περιφερειακών οργανώσεων (Αφρικανική Χάρτα των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1981, Ασιατικός Χάρτης Ανθρώπινων Δικαιωμάτων 1986, Αμερικανική Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Πρωτόκολλο του Σαν Σαλβαδόρ 1988). Επίσης, υιοθετήθηκαν ειδικά κείμενα, όπως η Διεθνής Σύμβαση ΟΗΕ για δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες (2006), η Διεθνής Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού (1989), ενώ η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας είναι η κυριότερη οργάνωση διεθνούς συνεργασίας σε ζητήματα υγείας.

Η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οδήγησε στον εμπλουτισμό των Συνθηκών με κοινωνικού περιεχομένου διατάξεις. Σταδιακά, η Ευρωπαϊκή Ένωση έπαυσε να είναι αποκλειστικά οικονομική και ενσώματωσε τη λογική κοινωνικών δικαιωμάτων. Έτσι, με ρητή αναφορά στον

¹⁷ Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ., Σκαμνάκης Χ., ό.π. σ. 141

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, η Συνθήκη του Άμστερνταμ κατοχύρωσε τα κοινωνικά δικαιώματα. Ο εμπλουτισμός επήλθε με τον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989 και με τη θέσπιση των δικαιωμάτων αλληλεγγύης από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης που ενσωματώθηκε στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας.

2.4. Το μέλλον των κοινωνικών δικαιωμάτων

Τα κοινωνικά δικαιώματα βρίσκονται σε κρίσιμη καμπή της ιστορίας τους. Δέχονται σοβαρή ιδεολογική επίθεση που καταλήγει στην απόσυρση του κράτους από τον κοινωνικό τομέα ενώ αντιμετωπίζουν την πρόκληση της ριζικής αναμόρφωσής τους. Ενώ η καπιταλιστική οργάνωση της οικονομίας αναπαράγει τις κοινωνικές ανισότητες, τα δικαιώματα αυτά εκφράζουν την τάση προς την ασφάλιση της ισότητας¹⁸.

Στενά όρια στην υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων διαγράφονται από την παγκοσμιοποιημένη πλέον οικονομία. Το κράτος στην κοινωνική του διάσταση έχει εισέλθει σε μια περιδίνηση προς τα κάτω λόγω του γεγονότος ότι η οικονομία εξαρτάται από το διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Η υπεράσπιση των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν μπορεί να περιοριστεί στο στενό εθνικό πλαίσιο αλλά μπορεί να συμπληρωθεί με άλλα διεθνή εργαλεία.

Δεν κλονίζουν όμως μόνο οι εξωτερικές επιβουλές τα κοινωνικά δικαιώματα. Η μακροχρόνια ανεργία, ο κοινωνικός αποκλεισμός, οι εργαζόμενοι φτωχοί, οι νεόπτωχοι, η κοινωνική ανασφάλεια θέτουν ένα νέο κοινωνικό ζήτημα. Τα κοινωνικά δικαιώματα πρέπει να προσαρμοσθούν στις μεταμορφώσεις της εργασίας καθώς και στις νέες κοινωνικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Η μη προσαρμογή τους σημαίνει αδυναμία ικανοποίησης του προστατευτικού τους ρόλου. Έτσι, η επανεξέταση των κοινωνικών δικαιωμάτων οδηγεί σε νέα επινόηση του κοινωνικού κράτους και στον εμπλουτισμό του με ενεργητικές πολιτικές.

Η αξία και η προστατευτική λειτουργία ενός σχετικού κοινωνικού κεκτημένου πρέπει να αναδεικνύονται, ιδίως σε συνθήκες οικονομικής κρίσης. Βεβαίως, τα κοινωνικά δικαιώματα εξαρτώνται από τη μεταβαλλόμενη κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα, ωστόσο ορισμένο περιεχόμενό τους είναι πια μη δεκτικό αμφισβήτησης, αλλιώς κινδυνεύει να θιγεί ο πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων και να καταστεί γράμμα κενό η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κοινωνικού κράτους¹⁹.

¹⁸ Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ., Σκαμνάκης Χ., ό.π. σ. 144

¹⁹ Κτιστάκης Σ., (2012) Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης “Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα” Τεύχος 4/635

Κεφάλαιο Τρίτο : Κράτος Πρόνοιας

3. Εννοιολογική οριοθέτηση

Οι όροι κράτος πρόνοιας και κοινωνικό κράτος χρησιμοποιούνται συχνά ως ταυτόσημοι, όμως ορθότερο είναι να αναδεικνύεται το διαφορετικό εννοιολογικό τους περιεχόμενο.

Το κράτος πρόνοιας αποτελεί εκείνη τη μορφή κράτους που συμπεριλαμβάνει μεταξύ των θεμελιωδών σκοπών του την αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης και παρεμβαίνει στον οικονομικό χώρο προκειμένου να αναδιανήμει στους πολίτες ένα μερίδιο του εθνικού εισοδήματος και να εγγυηθεί ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης²⁰.

Από την άλλη πλευρά, το κοινωνικό κράτος αποτελεί ένα υποσύνολο, μια συγκεκριμένη μορφή θεσμικής οργάνωσης του κράτους πρόνοιας, που αναπτύχθηκε ιδίως σε χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης και συναρτάται με ιδιαίτερα οργανωτικά και κανονιστικά χαρακτηριστικά.

Ουσιαστικά, η διαφορά συνίσταται στο ότι η έννοια του κοινωνικού κράτους είναι νομική, θεσμική και αναφέρεται στη συνταγματική σύνταξη της πολιτείας ενώ η έννοια του κράτους πρόνοιας είναι περιγραφική και έχει ένα κοινωνικοπολιτικό περιεχόμενο²¹.

Ειδικότερα, «κράτος πρόνοιας» (welfare state) χαρακτηρίζεται μια μορφή κρατικής δραστηριότητας στις χώρες που το κράτος συμμετέχει ενεργά στον τομέα της οικονομίας και αφιερώνει σημαντικό μέρος των κρατικών πόρων για κοινωνικοπολιτικούς σκοπούς όπως η μείωση των ανισοτήτων και η εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου βιοτικών συνθηκών.

Ο συγκεκριμένος όρος έκανε την εμφάνισή του για πρώτη φορά στη Γερμανία το 19ο αιώνα -ως Wohlfahrtsaat- και αναφερόταν σε μια παραλλαγή του αστυνομικού κράτους που χρησιμοποιήθηκε όμως μεταπολεμικά χάρη σε ένα Βρετανό κληρικό²². Η επικράτηση του όρου διεθνώς στη μεταπολεμική περίοδο αντιστοιχούσε στη διεύρυνση της κοινωνικής λειτουργίας του κράτους στις αναπτυγμένες και καπιταλιστικές κοινωνίες.

Το κράτος πρόνοιας καθίσταται υπεύθυνο για την κάλυψη των βασικών ανθρώπινων αναγκών σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο. Ο ρόλος του δεν είναι μόνο να διορθώνει τις ανισορροπίες και τις ανισότητες που προκαλεί η αγορά, αλλά διευρύνεται. Το κράτος προσανατολίζεται προς την ανάληψη βαρών, που σε προηγούμενες εποχές, είχε μόνο η οικογένεια σε συνδυασμό και με την

²⁰ syntagma watch.gr

²¹ Κοντιάδης Ξ., (1997) «Όψεις αναδιάρθρωσης του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή

²² Κατρούγκαλος Γ., (1998) «Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

τοπική κοινότητα. Το βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμά του είναι η επέμβαση του στις οικονομικές και βιομηχανικές σχέσεις, προκειμένου να καθιερωθεί η ισότητα ευκαιριών μεταξύ ατόμων και κοινωνικών ομάδων, ώστε να τους εξασφαλισθούν τα μέσα μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Η διεύρυνση της κοινωνικής λειτουργίας του κράτους, συνοδεύεται στις ευρωπαϊκές χώρες του ανεπτυγμένου καπιταλισμού και από την σημαντική διόγκωση του κρατικού μηχανισμού στους αντίστοιχους τομείς. Η περίοδος ιδιαίτερα μετά με τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο χαρακτηρίζεται από το υψηλό ποσοστό δημοσίων δαπανών και ιδιαίτερα των κοινωνικών δαπανών και από την ενεργό παρέμβαση του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία γενικότερα. Για το λόγο αυτό ορισμένοι ερευνητές θεωρούν το κράτος πρόνοιας ως μία συγκεκριμένη μορφή επέμβασης του κράτους στην κοινωνία²³.

3.1. Περίοδοι ανάπτυξης

Η εξέλιξη και η ανάπτυξη της οργανωμένης συλλογικής κρατικής παρέμβασης διακρίνεται σε δύο περιόδους:

- την πρώτη περίοδο που ξεκινάει από το τέλος του 18ου αιώνα μέχρι και το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Πρόκειται για μια αρχική διεύρυνση της κοινωνικής λειτουργίας του κράτους και της σταδιακής ανάπτυξης συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, υγείας, εκπαίδευσης και εργατικής κατοικίας.
- και τη δεύτερη περίοδο που αρχίζει από το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο έως σήμερα.

Αρχικά το κράτος πρόνοιας προβάλλεται ως μία δύναμη παρέμβασης προκειμένου να αντιμετωπιστούν η φτώχεια, η εξαθλίωση και οι επιπτώσεις από τη λειτουργία της αγοράς. Ειδικότερα, αναπτύσσονται αποσπασματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, υγείας και εκπαίδευσης κυρίως για τα εργατικά στρώματα, με στόχο την εξασφάλιση της κοινωνικής δικαιοσύνης. Μεταπολεμικά όμως και σε συνάρτηση με τον κεϋνσιανισμό η κοινωνική λειτουργία του κράτους όχι μόνο διευρύνεται, αλλά θεωρείται ουσιαστικός παράγοντας σοσιαλιστικού μετασχηματισμού της κοινωνίας με κύριο στόχο την ευημερία όλων των πολιτών και την εξάλειψη των κοινωνικών ανισοτήτων μέσω της αναδιανεμητικής πολιτικής.

Η έννοια της κοινωνικής λειτουργίας του κράτους πρόνοιας διευρύνεται στα μέσα του 19ου αιώνα και συνδέεται με την ανάπτυξη του καπιταλιστικού συστήματος και την προοδευτική αλλαγή του ρόλου του αστικού κράτους σε σχέση με την κοινωνία των πολιτών. Με την εκβιομηχάνιση ο εργαζόμενος στερείται την ασφάλεια που του παρείχε η οικογένεια, η εκκλησία και η τοπική

²³ Χλέτσος Μ., Κύκλος διαλέξεων «Οικονομία και Κοινωνία» Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων

κοινότητα, με αποτέλεσμα την ανάγκη παρέμβαση του κράτος προκειμένου να προστατευθεί ο ίδιος και η οικογένειά του από νέες απειλές της αγοράς. Οι πρώτοι κίνδυνοι από τους οποίους θέλησε να προστατευθεί ο εργαζόμενος στην οικονομία της αγοράς ήταν η αρρώστια, ο θάνατος, η αναπηρία, τα γηρατειά, και η ανεργία, ενώ η στέγαση, η τεκνοποίηση η εκπαίδευση, ο αποκλεισμός και η φτώχεια εξελίχθηκαν σε μεταγενέστερους κινδύνους. Η ανάπτυξη της καπιταλιστικής οικονομίας αφήνει ανοικτό το ενδεχόμενο διεύρυνσης και διαφοροποίησης των κοινωνικών κινδύνων, άρα και μεγαλύτερης παρέμβασης της κρατικής δραστηριότητας στο μέλλον.

Πολύ σημαντικό ρόλο όσον αφορά τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης έπαιξε η νομοθεσία που θέσπισε ο καγκελάριος της Πρωσίας Otto Von Bismarck, βασισμένη στην αρχή της κοινής ευθύνης εργατών και εργοδοτών²⁴. Η συγκεκριμένη νομοθεσία περιελάμβανε ασφάλεια ασθενείας (1883), ασφάλεια ατυχημάτων στον τόπο εργασίας (1884) και ασφάλεια γήρατος και αναπηρίας (1889) και αποτέλεσε το πρότυπο που ακολούθησαν ποικίλες ευρωπαϊκές χώρες όπως και οι Σκανδιναβικές. Ειδικότερο χαρακτηριστικό γνώρισμα της νομοθεσίας του Bismarck ήταν η διανομή άνισων παροχών βασισμένων σε διαφορετικές ασφαλιστικές εισφορές ανά επαγγελματική κατηγορία.

Η δεύτερη περίοδος και ειδικότερα από το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο έως το τέλος της δεκαετίας του 1960 χαρακτηρίζεται ως χρυσή εποχή του κράτους πρόνοιας. Η συγκεκριμένη περίοδος αφορούσε κυρίως στην άμεση αντιμετώπιση αναγκών περίθαλψης και προστασίας των θυμάτων του πολέμου και στην καλλιέργεια κλίματος κοινωνικής συνεργασίας. Το κράτος αποτελεί το μοναδικό εκφραστή του γενικού συμφέροντος ικανό να οργανώσει μια καλύτερη κοινωνία, μέσω ενός συνδυασμού χριστιανικής ηθικής και σοσιαλιστικών ιδεών για κοινωνική δικαιοσύνη και ισότητα. Το κράτος πρόνοιας ως μοντέλο παρέμβασης και σχέσης κράτους κοινωνίας επικράτησε κυρίως τις δεκαετίες του '50 και του '60 στη Δυτική Ευρώπη. Στη Γερμανία και την Αγγλία ο όρος συνδέθηκε με την άσκηση κοινωνικού ελέγχου, την εξασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης και τις ανάγκες αναπαραγωγής της εργατικής τάξης. Ωστόσο, στην Αγγλία σε θεσμικό επίπεδο, η κοινωνικοοικονομική κρατική παρέμβαση συνδέθηκε με την τάση της αλλαγής του φιλελεύθερου κράτους και την επικράτηση του κεϋνσιανισμού. Ο Keynes, υπέρμαχος της κρατικής παρέμβασης σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο, πρότεινε την αύξηση των δημόσιων δαπανών ειδικά σε περιόδους κρίσης προκειμένου να καλυφθεί μέρος του ελλείμματος της ζήτησης, ώστε η οικονομία να οδηγηθεί σε ισορροπία και να υπάρξει πλήρης απασχόληση. Το 1942 ο λόρδος W. Beveridge αν και προερχόταν από τον κύκλο των φιλελευθέρων πίστευε στην αναγκαιότητα της κρατικής παρέμβασης, τη σημασία του κεϋνσιανικού μοντέλου και στη δυνατότητα επίτευξης της κοινωνικής

²⁴ Στασινοπούλου Ο., (2000) «Κράτος Πρόνοιας Ιστορική εξέλιξη - Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις», Εκδόσεις Gutenberg

ευημερίας μέσω του κοινωνικού κράτους.. Το συγκεκριμένο σύστημα χαρακτηρίζεται από την καθολικότητα και την ομοιομορφία, ενώ την ίδια στιγμή συνοδεύεται από κρατική κοινωνική πολιτική με στόχους όπως η βοήθεια στην οικογένεια, η βελτίωση της δημόσιας υγείας και η οργάνωση της απασχόλησης. Στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες όπως η Γαλλία, η Ιταλία και ακόμη περισσότερο η Σουηδία, που έχουν ιδιαίτερα αναπτυγμένο το σύστημα κοινωνικής πολιτικής, η οργανωμένη ρύθμιση εμφανίζεται στην περίοδο του μεσοπολέμου, ενώ κορυφώνεται μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την εδραίωση της αντίληψης του κοινωνικού χαρακτήρα του αστικού κράτους, τον εξανθρωπισμό του καπιταλιστικού συστήματος και το σταδιακό σοσιαλιστικό μετασχηματισμό της κοινωνίας.

Μεταπολεμικά η εξέλιξη του κράτους πρόνοιας χαρακτηρίζεται από την επιτάχυνση του ρυθμού αύξησης των δαπανών και την διεύρυνση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων σε ομάδες με σχετικά υψηλό εισόδημα ώστε κι εκείνες να απολαμβάνουν παροχές του κράτους πρόνοιας. Μέχρι τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο ο κύριος αποδέκτης επιδομάτων και παροχών του κράτους πρόνοιας ήταν η εργατική τάξη, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο οι παροχές επεκτείνονται και στα μεσαία στρώματα. Επίσης, χαρακτηριστική είναι η παρεμβατική κρατική πολιτική που πέρα από τον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης επεκτείνεται σε νέους τομείς όπως η εκπαίδευση, η κατοικία και οι κοινωνικές υπηρεσίες.

3.2. Μοντέλα

Σημαντική είναι η προσπάθεια κατηγοριοποίησης των κρατών πρόνοιας από τον Άγγλο θεωρητικό Titmuss με κριτήριο τη σχέση μεταξύ αγοράς, οικογένειας, και κράτους στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, ο οποίος διακρίνει τριών ειδών τύπους κράτους πρόνοιας : τον υπολειμματικό, τον βιομηχανικό και τον θεσμικό - αναδιανεμητικό.

Σύμφωνα με το πρώτο μοντέλο, το κράτος παρεμβαίνει και ασκεί κοινωνική πολιτική μόνο όταν η αγορά και η οικογένεια αποτυγχάνουν να καλύψουν τις ανάγκες του ατόμου. Το πρότυπο αυτό συνδέεται με μια επιλεκτική μορφή κάλυψης των αναγκών και αφορά αυστηρά εκείνους που δεν μπορούν με τις δικές τους δυνάμεις να το επιτύχουν.

Το δεύτερο μοντέλο συνδέει την κοινωνική πολιτική με την οικονομία της αγοράς και τονίζει τον λειτουργικό - επιβοηθητικό της χαρακτήρα. Υποστηρίζει ότι οι κοινωνικές ανάγκες πρέπει να καλύπτονται με βάση την εργασία και την απόδοση. Από τις κοινωνικές πολιτικές αναγνωρίζονται μόνο η εκπαιδευτική πολιτική και η κοινωνική ασφάλιση.

Στο τρίτο μοντέλο, η κοινωνική πολιτική καλύπτει με καθολικό τρόπο συνολικές κοινωνικές ανάγκες των ατόμων έξω από τους μηχανισμούς της αγοράς.

Επίσης, υπάρχει η μοντελοποίηση του Esping - Andersen, ο οποίος διέκρινε τρία μοντέλα: το φιλελεύθερο, το συντηρητικό - κορπορατιστικό και το σοσιαλδημοκρατικό.

Το φιλελεύθερο μοντέλο ευνοεί την αγορά σε βάρος της κεντρικής αναδιανομής. Ουσιαστικά, το κράτος επιδοτεί τις παροχές κατόπιν ελέγχου του εισοδήματος. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές είναι περιορισμένες. Το ίδιο ισχύει και για τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης. Η χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής πραγματοποιείται από τον κρατικό προϋπολογισμό μέσω της φορολογίας. Μεταξύ των χωρών που το εφαρμόζουν είναι το Ηνωμένο Βασίλειο, η Αυστραλία και οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής.

Στο συντηρητικό - κορπορατιστικό μοντέλο, το δικαίωμα στην κοινωνική προστασία και στις κοινωνικές παροχές παρέχεται στη βάση της ανταποδοτικότητας. Ο ιδιωτικός τομέας της κοινωνικής προστασίας είναι περιορισμένος. Η αναδιανομή πόρων επιτελείται μέσα στον στενό κύκλο των εργαζομένων και της οικογένειας. Τα κοινωνικά δικαιώματα που αναγνωρίζονται δεν είναι καθολικά, αλλά βασίζονται στον ασφαλιστικό δεσμό, με συνέπεια να θεωρούνται δικαιώματα των εργαζομένων και όχι των πολιτών²⁵. Το συγκεκριμένο μοντέλο λειτουργεί υπέρ των ατόμων που έχουν επαγγελματική-κοινωνική θέση, ενώ αποκλείει τους μη εργαζόμενους. Το μοντέλο αυτό το συναντάμε σε χώρες όπως η Γερμανία, η Ιταλία, η Γαλλία κ.α.

Στο σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο, ο κεντρικός αναδιανεμητικός μηχανισμός πόρων του κράτους είναι καθοριστικός. Η κάλυψη των αναγκών είναι καθολική και βασικοί στόχοι της κοινωνικής πολιτικής είναι η ισότητα και η πλήρης απασχόληση. Η αρχή της καθολικότητας των παροχών συνδέεται με την ιδιότητα του πολίτη και όχι με τη θέση εργασίας ή την ανάγκη. Η χρηματοδότηση των παροχών πραγματοποιείται μέσω της γενικής φορολογίας από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε αυτό το μοντέλο ανήκουν χώρες όπως η Σουηδία, η Δανία κ.α.

3.3. Το ελληνικό κράτος πρόνοιας

Στην Ελλάδα οι απαρχές του κοινωνικού κράτους θα πρέπει να τοποθετηθούν στην ιστορικά πρώτη καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας.

Τα πρώτα όμως μέτρα κοινωνικής πολιτικής και οι πρώτες διατάξεις εργατικής νομοθεσίας θεσπίζονται στη διάρκεια του Μεσοπολέμου. Έως το 1909 η εργατική νομοθεσία ήταν ανύπαρκτη.

²⁵ Κοντιάδης Ξ., (1997) Όψεις αναδιάρθρωσης του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή

Κατά τη διάρκεια της βενιζελικής περιόδου (1910 - 1920), οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής μπορούν να συνοψιστούν στα εξής : καθιέρωση της Κυριακής ως αργίας, συγκρότηση του ανώτατου συμβουλίου εργασίας, προστασία εργασίας των γυναικών και των ανηλίκων, απαγόρευση εργασίας παιδιών κάτω των δώδεκα ετών, αντικειμενική ευθύνη εργοδοτών για τα εργατικά ατυχήματα.

Εντούτοις, κατά τη δεκαετία του '50 και του '60, δηλαδή την εποχή που στη Δυτική Ευρώπη χτιζόταν το κράτος πρόνοιας, η Ελλάδα στερούνταν μιας στρατηγικής κοινωνικής πολιτικής.

Συνοπτικά, οι κυριότεροι σταθμοί της εξέλιξης του κράτους πρόνοιας κατά τη μεταπολεμική περίοδο ήταν : η σύσταση του ταμείου ανεργίας (1945), η ίδρυση του ΙΚΑ (1937), η θέσπιση των οικογενειακών επιδομάτων (1958), η ίδρυση του Οργανισμού εργατικής κατοικίας (1954) και του Οργανισμού κοινωνικών ασφαλίσεων (1961).

Επιπλέον, στην περίοδο της δικτατορίας πληθώρα μέτρων διεύρυναν το κράτος πρόνοιας κυρίως προς την κατεύθυνση των παροχών προς επιλεγμένες κοινωνικές ομάδες (πχ. παροχή σπουδαστικών δανείων στους φοιτητές, παραγραφή αγροτικών χρεών, αύξηση κατώτατων ημερομίσθιων εργατών κ.α.). Ωστόσο λίγες από τις μεταρρυθμίσεις είχαν διαρκέστερη σημασία ενώ οι γενικότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες κατέρρευσαν γρήγορα.

Η διαδικασία εγκαθίδρυσης του κοινωνικού κράτους και κατοχύρωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων ολοκληρώνεται με τη Μεταπολίτευση του 1974 και τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975, το οποίο αναγνωρίζει το θεσμό των κομμάτων, τις κοινωνικές ελευθερίες, το συνδικαλισμό, την απεργία, τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και μια πλήθώρα κοινωνικών δικαιωμάτων (πχ. πρόνοια, υγεία, στέγαση κ.α.).

Το ελληνικό Σύνταγμα έχει έντονο κοινωνικό χαρακτήρα. Κατά την αναθεωρημένη μορφή του άρθρου 25 παρ.1, στο Σύνταγμα του 2001, καλύπτεται το σύνολο των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και τίθεται το πλαίσιο μέσα στο οποίο αποκτούν το πλήρες κανονιστικό και ερμηνευτικό τους περιεχόμενο όλες οι επιμέρους διατάξεις.

Επιπλέον, με το νόμο 1264/1982 κατοχυρώνονται οι συνδικαλιστικές ελευθερίες των εργαζομένων και με το νόμο 1365/1985 έχουμε την κοινωνικοποίηση επιχειρήσεων δημόσιου χαρακτήρα. Ένας άλλος σταθμός στην εργασιακή νομοθεσία αφορούσε την εφαρμογή της ισότητας των φύλων στις εργασιακές σχέσεις (νόμος 1414/1984).

Σε ότι αφορά στο μοντέλο που εφαρμόζεται στο ελληνικό κράτος πρόνοιας, είναι το συντηρητικό - κορπορατιστικό. Αυτό σημαίνει ότι οι παροχές λαμβάνουν χώρα ανάλογα με την επαγγελματική εργασιακή κατηγορία και την ασφάλιση. Το κράτος έχει περιορισμένο ρόλο και είναι ιδιαίτερα

σημαντικός ο ρόλος της εκκλησίας και της οικογένειας. Το μοντέλο αυτό λειτουργεί βάσει της ανταποδοτικότητας.

Κεφάλαιο Τέταρτο : Υπερεθνική κοινωνική πολιτική

4. Κοινωνική πολιτική στην Ένωση

Η διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής δεν αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο των κρατών καθώς διαμορφώνεται από την αλληλεπίδραση μεταξύ εθνικού και υπερεθνικού πλαισίου είτε με άμεσο είτε με έμμεσο τρόπο.

Ειδικότερα, η Συνθήκη της Ρώμης με την οποία ιδρύεται η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα δεν άφηne περιθώριο παρερμηνείας ότι η κοινωνική προόδος και η εναρμόνιση των νομοθεσιών θα προέκυπταν σχεδόν αυτόματα με την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Η κοινωνική προόδος γινόταν αντιληπτή ως κομμάτι της διαδικασίας της οικονομικής ολοκλήρωσης ενώ η επίκληση των κοινωνικών διατάξεων γινόταν με αναφορά στην αρχή της αποφυγής στρέβλωσης των κανόνων της εσωτερικής αγοράς και την προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ενός εκ των θεμελιωδών στόχων της συνθήκης. Μόλις δώδεκα από τα συνολικά 248 άρθρα της συνθήκης είναι αφιερωμένα στην κοινωνική πολιτική (άρθρα 117 - 128). Η αναφορά στην εναρμόνιση δεν υπέκρυπτε κάποια ιδιαίτερη φιλοδοξία ως προς τον ρόλο της Ένωσης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής καθώς τα κράτη παρέμεναν κυρίαρχα στο συγκεκριμένο τομέα.

Η συνθήκη των Παρισίων για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα καθώς και η συνθήκη δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Ατομική Ενέργεια εμφανίζουν εντονότερο κοινωνικό πρόσημο σε σύγκριση με τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα πλαισιωνόταν από πόρους για τη μετεγκατάσταση των εργαζομένων ενώ η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας έθετε βασικά στάνταρντ για την υγεία και την προστασία των εργαζομένων και του ευρύτερου πληθυσμού καθώς και διαδικασίες για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής τους²⁶.

Το επόμενο σημαντικό βήμα έρχεται σχεδόν δύο δεκαετίες αργότερα και συγκεκριμένα το 1974, με την υιοθέτηση του πρώτου προγράμματος κοινωνικής δράσης από το Συμβούλιο Υπουργών με το οποίο αναγνωρίζεται ότι η οικονομική προόδος δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά οφείλει να οδηγεί στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης. Δεδομένης της απουσίας σχετικής αρμοδιότητας από την

²⁶ Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ., Σκαμνάκης Χ., ό.π. σ. 482

πλευρά της Κοινότητας, η δράση είχε πολιτική και όχι νομική βάση, έθεσε όμως το πλαίσιο για την περαιτέρω ανάπτυξη της ενωσιακής κοινωνικής πολιτικής την επόμενη δεκαετία.

Στην αρχική αυτή περίοδο, η κοινωνική διάσταση στο πλαίσιο των ιδρυτικών συνθηκών παραμένει περιορισμένη με την κινητικότητα να διαπιστώνεται περισσότερο στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.

Μια από τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες αφορά στον κανονισμό 1408/71 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Ο κανονισμός σέβεται την αυτονομία των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών και προτάσσει τον συντονισμό έναντι της εναρμόνισης.

Η κοινωνική διάσταση εισέρχεται στην ατζέντα με δυναμικό τρόπο τη δεκαετία του 1980 μέσω της προώθησης της έννοιας του κοινωνικού χώρου με στόχο την ανάδειξη της κοινωνικής διάστασης ως μέσου ενίσχυσης της οικονομικής συνοχής και ανάπτυξής της σε ισότιμη βάση με την οικονομική, νομισματική και βιομηχανική πολιτική. Ο κοινωνικός χώρος γινόταν αντιληπτός ως συμπλήρωμα στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και ως μέσο για την άρση του αδιεξόδου που είχε διαπιστωθεί στις προγενέστερες προσπάθειες εδραίωσης της κοινωνικής διάστασης μέσω της νομοθέτησης αλλά και ως μέσο κάμψης των αντιδράσεων των κρατών μελών.

Στη συνέχεια, μικρή προόδος αποτυπώνεται στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη η οποία εισάγει μια σειρά αλλαγών που επηρέασαν τη διαμόρφωση της ενωσιακής κοινωνικής πολιτικής. Η σημαντικότερη αφορά στην εισαγωγή της ενισχυμένης πλειοψηφίας στις αποφάσεις του Συμβουλίου σε τομείς όπως η υγεία και η ασφάλεια στους χώρους εργασίας που επέτρεπε την ανάληψη ενωσιακών δράσεων παράλληλα με την ενδυνάμωση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ένα σημαντικό βήμα κατά την περίοδο αυτή συνιστά η υιοθέτηση του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων. Αν και δεν αποτελεί νομικά δεσμευτικό κείμενο αλλά πολιτική διακήρυξη, ο Χάρτης αυτός κωδικοποίησε τα διακρίματα των εργαζομένων σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, ανέδειξε το θεσμικό έλλειμμα της Ένωσης στα κοινωνικά ζητήματα και σηματοδότησε τις μελλοντικές κατευθύνσεις της ενωσιακής κοινωνικής πολιτικής²⁷.

Ο Χάρτης ο οποίος βασίστηκε στις συμβάσεις του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας και σε κείμενα του ΟΗΕ υιοθετεί μια περιορισμένη προσέγγιση γεγονός που εξηγεί την αναφορά σε “εργαζόμενους” και όχι σε “πολίτες”. Ο ορισμός επίσης του επιπέδου των κοινωνικών παροχών μέσω της χρήσης γενικόλογων όρων όπως “επαρκές”, “κατάλληλο” αναδεικνύει τη δυσκολία συμφωνίας στους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν.

²⁷ Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ., Σκαμνάκης Χ., ό.π. σ. 485

Η συνθήκη του Μάαστριχτ είναι γνωστή ως η συνθήκη η οποία αφορά στη σταδιακή μετάβαση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση και την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος. Η προόδος στον κοινωνικό τομέα δεν υπήρξε ανάλογη αυτής που πραγματοποιήθηκε στον οικονομικό. Η δυσκολία επίτευξης συναίνεσης γύρω από τον κοινωνικό χάρτη και συγκεκριμένα η άρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου να συμπεριληφθεί στο κυρίως σώμα της συνθήκης, οδήγησε στο γεγονός να ενσωματωθεί στη συνθήκη ο χάρτης αυτός υπό τη μορφή πρωτοκόλλου. Το πρωτόκολλο αναφερόταν σε συγκεκριμένους στόχους οι οποίοι αφορούσαν στην προώθηση της απασχόλησης, στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και διαβίωσης, στην κατάλληλη κοινωνική προστασία, στον κοινωνικό διάλογο και στην ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων με στόχο τη διασφάλιση ενός υψηλού και διαρκούς επιπέδου απασχόλησης και στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Η επίτευξή τους ωστόσο όφειλε να λαμβάνει υπόψη τις διαφορετικές εθνικές πρακτικές.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ ανέδειξε τον κοινωνικό διάλογο ως σημαντικό στοιχείο του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Επίσης, οριοθέτησε τις αρμοδιότητες μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Πιο συγκεκριμένα, οι αρμοδιότητες στον κοινωνικό τομέα είναι μη αποκλειστικές. Αυτό σημαίνει ότι η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εάν οι στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη με βάση την αρχή της επικουρικότητας.

Η δυναμική που φαίνεται να αποκτά η ενωσιακή κοινωνική πολιτική γίνεται πιο έντονη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Το πρώτο βήμα είναι η ενσωμάτωση του Κοινωνικού Πρωτοκόλλου στο κυρίως σώμα της συνθήκης. Όμως, το πιο σημαντικό βήμα είναι η προσθήκη τίτλου για την απασχόληση (άρθρα 125 - 130). Στο νέο κεφάλαιο ορίζονται οι στόχοι και οι υποχρεώσεις των κρατών μελών και της Ένωσης επικαλούμενες τη συντονισμένη δράση. Βέβαια, ο ρόλος της Ένωσης είναι υποστηρικτικός και συμπληρωματικός (άρθρο 127). Το Συμβούλιο και η Επιτροπή καλούνται να καταγράφουν την κατάσταση της απασχόλησης, τη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών και την εξέταση των μέτρων που λαμβάνουν οι εθνικές κυβερνήσεις καθώς και την εφαρμογή τους.

Συγκριτικά με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ο κοινωνικός χαρακτήρας της Συνθήκης της Νίκαιας παρέμεινε ισχνός. Θετικό σημείο αποτέλεσε η θέσπιση της επιτροπής κοινωνικής προστασίας συμβουλευτικού χαρακτήρα για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ένωσης, εισάγεται η “κοινωνική ρήτρα” (άρθρο 9), με βάση την οποία η Ένωση όταν εφαρμόζει τις πολιτικές και τις δράσεις της, καλείται να συνεκτιμήσει τις απαιτήσεις που συνδέονται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, με τη διασφάλιση

της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας της ανθρώπινης υγείας.

Στην πράξη, η ενωσιακή κοινωνική πολιτική έχει κυρίως ρυθμιστικό χαρακτήρα με στόχο την άρση των εμποδίων στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Καθώς η δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης οδηγούσε σε ένα πλαίσιο στενότερης οικονομικής συνεργασίας το οποίο ενθάρρυνε τη συνεργασία και σε άλλους τομείς, αναζητήθηκε ο κατάλληλος τρόπος αντιμετώπισης κοινωνικών ζητημάτων που έλαβε τη μορφή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού²⁸. Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού βασίζεται σε μια αποκεντρωμένη προσέγγιση στην οποία η Ένωση, τα κράτη μέλη, οι κοινωνικοί εταίροι και η κοινωνία των πολιτών καλούνται να μετάσχουν ενεργά μέσω της ανάπτυξης διαφορετικών μορφών συνεργασίας. Ο συντονισμός παραμένει μη δεσμευτικός και δεν προβλέπονται κυρώσεις στην περίπτωση κρατών που η απόδοσή τους δε θεωρείται ικανοποιητική. Επιπροσθέτως, η κοινή διακήρυξη το 2017 της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον κοινωνικό πυλώνα των κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελεί μια προσπάθεια ενίσχυσης της κοινωνικής διάστασης της Ένωσης μέσω της διατύπωσης είκοσι αρχών που περιλαμβάνουν τρεις κατηγορίες : τις ίσες ευκαιρίες και την πρόσβαση στην εργασία, τους δίκαιους όρους εργασίας και την κοινωνική προστασία και ένταξη. Η υλοποίηση της δέσμης των προτεινόμενων μέτρων αποτελεί κοινή ευθύνη των ευρωπαϊκών θεσμών, των εθνικών αρχών, των κοινωνικών εταίρων και άλλων ενδιαφερομένων. Ο κοινωνικός πυλώνας δεν επιδιώκει απλά να βασιστεί στο κοινωνικό κεκτημένο αλλά προσδοκά τον εκσυγχρονισμό του.

Συμπερασματικά, από τη δεκαετία του 2000 και έπειτα διαφαίνεται μια αλλαγή καθώς οι προσπάθειες δίνουν έμφαση σε ένα νέο μοντέλο το οποίο προτάσσει τη συνεργασία, την αμοιβαία μάθηση και την ανταλλαγή καλών πρακτικών μέσω μηχανισμών παρακολούθησης των εξελίξεων σε εθνικό επίπεδο και ανταλλαγής πληροφοριών. Η προσπάθεια αυτή ανακόπτεται με την έλευση της κρίσης η οποία υποβιβάζει την κοινωνική διάσταση εντός του ενωσιακού οικοδομήματος. Οι πρόσφατες πρωτοβουλίες αποτελούν περισσότερο προθέσεις και δημιουργούν ερωτήματα για τη δυνατότητα αντιστροφής της πορείας υποβάθμισης της κοινωνικής διάστασης.

Το κεντρικό ερώτημα που αναζητά επίμονα απάντηση στη νέα εποχή είναι ο βαθμός στον οποίο το ενωσιακό εγχείρημα μπορεί να προχωρήσει αποκομμένο από την κοινωνική διάσταση ή αν η κοινωνική διάσταση αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της Ένωσης χωρίς την οποία δεν μπορεί να είναι τίποτα περισσότερο από μια εσωτερική αγορά.

²⁸ Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ., Σκαμνάκης Χ., ό.π. σ. 489

4.1. Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο είναι μια κατάκτηση των λαών της Ευρώπης, οι οποίοι μετά την καταστροφή που βίωσαν με το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο αποφάσισαν να ενώσουν τις τύχες τους, επιδιώκοντας κοινούς στόχους, στηριγμένοι πάνω σε κοινές αξίες. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο είναι στη βάση του ένα πολιτικό όραμα μιας κοινωνίας που επιθυμεί την πρόοδο και την ανάπτυξη χωρίς να θυσιάζει κάποια από τα μέλη της, μιας κοινωνίας που επιδιώκει την ευημερία για όλους, μιας κοινωνίας που οργανώνεται συλλογικά απέναντι σε κινδύνους που απειλούν την ποιότητα ζωής και μιας κοινωνίας που αναζητά ανθρωποκεντρικούς τρόπους ενσωμάτωσης και οικονομικής ολοκλήρωσης στην παγκόσμια οικονομία.

Οι θεμελιώδεις αρχές του είναι η αλληλεγγύη, η κοινωνική προστασία, η κοινωνική συνοχή, η κοινωνική δικαιοσύνη, η ισότητα, η εξάλειψη της φτώχειας και του αποκλεισμού.

Τα βασικά του χαρακτηριστικά περιλαμβάνουν τα εξής : κράτος που παρεμβαίνει και εκπροσωπεί την υπερίσχυση των δημοκρατικών θεσμών έναντι της ασυδοσίας των αγορών, ελεύθερη και υποχρεωτική εκπαίδευση για όλους, δίκαιη κατανομή των ευκαιριών και ίση πρόσβαση για όλους στην κατάρτιση, στην ανάπτυξη δεξιοτήτων και στη δια βίου μάθηση, ισχυρό σύστημα κοινωνικής προστασίας για όλους τους πολίτες, περιορισμό της οικονομικής αλλά και άλλων μορφών ανισοτήτων, ανάδειξη του ρόλου των κοινωνικών εταίρων και επέκταση του κοινωνικού διαλόγου, ενεργή προστασία του περιβάλλοντος και μέτρα για την κλιματική αλλαγή.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και ευημερίας και είναι αναγκαία η ενίσχυσή του. Φυσικά, ο τρόπος ανάπτυξης και λειτουργίας του είναι διαφορετικός σε κάθε κράτος μέλος. Μπορεί να υπάρχει ένα Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο, ο σχεδιασμός όμως των σχετικών πολιτικών αποτελούν σε μεγάλο βαθμό αρμοδιότητα των κρατών μελών. Και είναι τα ίδια τα κράτη που έχουν την ευθύνη της διαφύλαξης του αγαθού της κοινωνικής συνοχής και της βιωσιμότητας του.

Βέβαια, Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο θα πρέπει να αναπροσαρμόζεται και να εξελίσσεται έτσι ώστε να απαντάει στις προκλήσεις των καιρών χωρίς να κάνει εκπτώσεις στις αξίες του. Η ενδυνάμωση του και η μεταρρύθμισή του οφείλει να προάγει ακόμα περισσότερο την κοινωνική συνοχή και την ενσωμάτωση των αδυνάτων. Αυτό μπορεί να γίνει μόνο μέσα από μια περισσότερο ενωμένη Ευρώπη, που με συνέπεια καταπολεμά τις ανισότητες και χτίζει ένα στέρεο κοινωνικό κράτος με κοινά προγράμματα, βασισμένο σε κοινές αξίες.

4.2. Ευρωπαϊκό κράτος πρόνοιας και προκλήσεις

Το κράτος πρόνοιας πρέπει να εξυπηρετεί τρεις διαφορετικές λειτουργίες: την αναδιανεμητική, δηλαδή τη μεταφορά με διάφορους τρόπους εισοδημάτων από τα εύπορα κοινωνικά στρώματα σε εκείνους που αντιμετωπίζουν ελλείψεις, την αποταμιευτική, δηλαδή την ασφάλιση των πολιτών κατά των κοινωνικών αντιξοοτήτων και την κοινωνική επένδυση, δηλαδή την ανάπτυξη ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου.

Η σύγχρονη ευρωπαϊκή πραγματικότητα χαρακτηρίζεται από σημαντικές πολιτικές, οικονομικές και δημογραφικές αλλαγές και προκλήσεις όπως η παγκοσμιοποίηση, η φτώχεια, η ανεργία, ο κοινωνικός αποκλεισμός, η γήρανση του πληθυσμού και η μετανάστευση. Λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, όλα τα παραπάνω οδηγούνται σε όξυνση και η αντιμετώπισή τους γίνεται από την κοινωνική προστασία με τρεις θεσμούς οι οποίοι αλληλεπιδρούν: το κράτος, η αγορά και η οικογένεια²⁹.

Στην ευρωπαϊκή ατζέντα κοινωνικής πολιτικής, η οποία προσδιορίστηκε το 2000 στη Νίκαια, διατυπώθηκε το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο το οποίο αποτελείται από τρεις συνιστώσες: κοινωνική, οικονομική και πολιτική απασχόληση, οι οποίες αλληλεπιδρούν και αλληλοεξαρτώνται.

Το ευρωπαϊκό μοντέλο υποστηρίζει ότι είναι εφικτή η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με την ταυτόχρονη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, καθώς οι υψηλές κοινωνικές δαπάνες δεν εμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη. Η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη αντικατοπτρίζεται από τη μείωση του πληθωρισμού και την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, οδηγώντας στην αύξηση της απασχόλησης και στην ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής.

Όλες οι χώρες της Ένωσης σήμερα είναι αντιμέτωπες με μια σειρά προκλήσεων που συνδέονται με το εργασιακό και το παραγωγικό μοντέλο, τη διεθνοποίηση της οικονομίας, την ανεργία, τις δημογραφικές μεταβολές, την αλλαγή της δομής της οικογένειας, τη μετανάστευση, τη γήρανση του πληθυσμού, οι οποίες σε συνδυασμό με την παγκόσμια οικονομική κρίση οδηγούν σε περαιτέρω όξυνσή τους³⁰. Τα δεδομένα αυτά αλλάζουν τους όρους άσκησης της κοινωνικής πολιτικής.

Η μεγαλύτερη πρόκληση είναι οι δημογραφικές μεταβολές, δηλαδή η γήρανση του πληθυσμού, ως αποτέλεσμα της υπογεννητικότητας και της αύξησης του προσδόκιμου ζωής. Ο αριθμός των

²⁹ Espring - Andersen (1990) The three worlds of welfare capitalism Polity Press, Cambridge

³⁰ Σακελλαρόπουλος Θ., (1999) Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους Εκδόσεις κριτική

συνταξιούχων βαίνει συνεχώς αυξανόμενος και πρέπει να συντηρείται από έναν μειούμενο αριθμό ενεργών εργαζομένων. Αντικείμενο προβληματισμού σε όλες τις χώρες είναι η συμμετοχή των ηλικιωμένων στην παραγωγή, ενώ η οικογενειακή πολιτική θα πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα στους νέους γονείς, και ιδίως στη γυναίκα-μητέρα, να συνδυάζουν ισορροπημένα την επαγγελματική τους καριέρα με τη φροντίδα των παιδιών.

Μια σημαντική πρόκληση συνιστούν οι μεταβολές που έχουν λάβει χώρα στην αγορά εργασίας, η οποία έχει οδηγήσει σε ανεργία, κυρίως τις γυναίκες και τους νέους (χάσμα μεταξύ γενεών στην αγορά). Η εξέλιξη της τεχνολογίας, η αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου, η γέννηση ομάδας εργατικού δυναμικού υψηλής εξειδίκευσης, και η συνεχής μείωση των θέσεων απασχόλησης στη βιομηχανία προκαλούν τον σοβαρό περιορισμό των θέσεων εργασίας. Παράλληλα, οι άτυπες μορφές εργασίας και απασχόλησης αναπληρώνουν τους εργαζόμενους με κανονική σύμβαση εργασίας. Χαρακτηριστικά της απασχόλησης είναι οι ευέλικτες μορφές εργασίας, η συνεχόμενη καινοτομία, η υψηλή και συνεχής εξειδίκευση, η ποικιλία, η μεταβλητότητα, η προσωρινότητα, η εναλλαγή, η αστάθεια. Η κοινωνική πολιτική πρέπει να προστατεύσει τις άτυπες μορφές εργασίας και με τη συνεχιζόμενη ειδίκευση (επενδύσεις στην εκπαίδευση) να συνδράμει τους αποκλεισμένους και τους ανέργους στην επανένταξή τους στην παραγωγική λειτουργία.

Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας αποτελεί μια ακόμη πρόκληση που δημιουργεί ανισότητες και αποκλεισμούς, κατατάσσει τους ανθρώπους σε κατηγορίες και συντηρεί συνθήκες αθλιότητας στην υγεία των πτωχών. Γενικά, θεωρείται ότι η εκμηδένιση των αποστάσεων, η πρόοδος στην πληροφορική και στην τεχνολογία θα έχει θετικές επιδράσεις στον τομέα της υγείας. Ωστόσο, η κατάργηση των συνόρων αύξησε τους κινδύνους μεταφοράς και εξάπλωσης λοιμωδών νοσημάτων, ενώ η όξυνση των περιβαλλοντικών προβλημάτων επιδείνωσε την κατάσταση στον τομέα της υγείας. Η επίδραση της παγκοσμιοποίησης στον τρόπο χρηματοδότησης των υπηρεσιών υγείας επαναπροσδιορίζει τον ρόλο του κράτους και καθιστά αναγκαία τη συμμετοχή διεθνών οργανισμών στη χάραξη νέας πολιτικής υγείας.

Επίσης, το θέμα των μεταναστευτικών ροών δεν είναι ένα άγνωστο φαινόμενο, αλλά η σύγχρονη μορφή του παρουσιάζει διαφορετικά στοιχεία από εκείνα του παρελθόντος. Τα βασικά χαρακτηριστικά των μεταναστευτικών ροών είναι ο μεγάλος και απροσδιόριστος αριθμός των μεταναστών και η εντυπωσιακή αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης.

Το ξέσπασμα της κρίσης έχει αλλάξει τους όρους άσκησης και χρηματοδότησης των κοινωνικών πολιτικών. Είναι δύσκολο να προβλεφθούν οι αλλαγές που θα επιφέρει στο κοινωνικό κράτος η νέα εποχή, αλλά σίγουρα η υποστήριξη του κοινωνικού κράτους εκτός από τις εθνικές προσπάθειες πρέπει να πραγματοποιηθεί και σε παγκόσμιο επίπεδο.

4.3. Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών δικαιωμάτων

Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελεί την πλέον πρόσφατη θεσμική εξέλιξη εκ μέρους της Ένωσης στο πεδίο των κοινωνικών πολιτικών. Η θέσπισή του έλαβε χώρα στην Κοινωνική Σύνοδο Κορυφής για δίκαιες θέσεις εργασίας και την Ανάπτυξη στη Σουηδία το 2017 και στη συνέχεια πραγματοποιήθηκε η επίσημη διακήρυξή του από το Συμβούλιο, την Επιτροπή καθώς και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο³¹.

Στόχος του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων είναι να χρησιμεύσει ως οδηγός στην ικανοποίηση των βασικών αναγκών των πολιτών καθώς και στην εξασφάλιση της αποτελεσματικότερης εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων έναντι των τρεχουσών και των μελλοντικών προκλήσεων για την απασχόληση και το σύνολο των κοινωνικών πολιτικών.

Ο εν λόγω πυλώνας καθορίζει είκοσι βασικές αρχές και δικαιώματα καθοριστικής σημασίας για δίκαιες και εύρυθμες αγορές εργασίας και συστήματα κοινωνικής πρόνοιας.

Το σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων μετατρέπει τις αρχές σε συγκεκριμένες δράσεις προς όφελος των πολιτών. Προτείνει επίσης πρωταρχικούς στόχους που πρέπει να επιτύχει η ΕΕ έως το 2030.

Η υλοποίηση του πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελεί κοινή ευθύνη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών. Η υλοποίηση του αποτελεί κοινή πολιτική δέσμευση και ευθύνη των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών, καθένας από τους οποίους έχει κάποιο ρόλο ανάλογα με τις αρμοδιότητές του.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αξιοποιήσουν πλήρως τα άνευ προηγουμένου διαθέσιμα κονδύλια της Ένωσης για τη στήριξη μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων: τα κονδύλια αυτά προέρχονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, το μέσο ανάκαμψης Next Generation EU, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και άλλες πηγές. Η συμμετοχή των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών είναι απαραίτητη για την υλοποίηση του εν λόγω πυλώνα.

³¹ www.europa.eu (17/11/17)

Επίσης, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αξιοποιήσουν στο έπακρο το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο για τον συντονισμό των οικονομικών, εργασιακών και κοινωνικών μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, θέτοντας τους ανθρώπους και την ευημερία τους στο επίκεντρο.

Η καθοδήγηση και η διεθνής δράση της ΕΕ στον κοινωνικό τομέα συμβάλλουν στην επιβεβαίωση του ρόλου της Ένωσης ως υπεύθυνης παγκόσμιας ηγετικής δύναμης και, με τον τρόπο αυτόν, προωθούν την αξιοπρεπή εργασία και την κοινωνική ένταξη σε παγκόσμιο επίπεδο.

Οι είκοσι αρχές του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελούν τον φάρο που μας οδηγεί προς μια ισχυρή κοινωνική Ευρώπη η οποία είναι δίκαιη, χωρίς αποκλεισμούς και γεμάτη ευκαιρίες.

Οι τρεις πυλώνες είναι η ισότητα ευκαιριών και πρόσβαση στην αγορά εργασίας, οι δίκαιοι όροι εργασίας και η κοινωνική προστασία και ένταξη.

Ειδικότερα ανά πυλώνα, παρουσιάζονται οι αντίστοιχες δράσεις.

- Ισότητα ευκαιριών και πρόσβαση στην αγορά εργασίας

- Εκπαίδευση, κατάρτιση και διά βίου μάθηση

Κάθε άνθρωπος έχει δικαίωμα σε ποιοτική και χωρίς αποκλεισμούς εκπαίδευση, κατάρτιση και διά βίου μάθηση προκειμένου να διατηρήσει και να αποκτήσει δεξιότητες που θα του επιτρέψουν να συμμετέχει πλήρως στην κοινωνία και να διαχειρίζεται με επιτυχία τις αλλαγές στην αγορά εργασίας.

- Ισότητα των φύλων

Η ίση μεταχείριση και οι ίσες ευκαιρίες για γυναίκες και άνδρες πρέπει να διασφαλίζονται και να προωθούνται σε όλους τους τομείς, μεταξύ άλλων όσον αφορά τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης και την εξέλιξη της σταδιοδρομίας. Γυναίκες και άνδρες έχουν δικαίωμα σε ίση αμοιβή για εργασία ίσης αξίας.

- Ισότητα ευκαιριών

Ανεξαρτήτως φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή σεξουαλικού προσανατολισμού, κάθε άνθρωπος έχει δικαίωμα σε ίση μεταχείριση και ίσες ευκαιρίες όσον αφορά την απασχόληση, την κοινωνική προστασία, την εκπαίδευση, και την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες που διατίθενται στο κοινό. Με τον τρόπο αυτό, προάγεται η ισότητα ευκαιριών για τις υποεκπροσωπούμενες ομάδες.

- Ενεργός υποστήριξη για την εξεύρεση απασχόλησης

Κάθε άνθρωπος έχει δικαίωμα σε έγκαιρη και εξατομικευμένη συνδρομή με στόχο τη βελτίωση των προοπτικών του για απασχόληση ή αυτοαπασχόληση. Στη βοήθεια αυτή περιλαμβάνονται η στήριξη με σκοπό την αναζήτηση εργασίας, η κατάρτιση και η επανειδίκευση. Κάθε άνθρωπος

δικαιούται να μεταφέρει τα δικαιώματά του όσον αφορά την κοινωνική προστασία και την κατάρτιση σε περίπτωση επαγγελματικής μετάβασης. Οι νέοι έχουν δικαίωμα σε συνεχή εκπαίδευση, μαθητεία, άσκηση ή προσφορά εργασίας καλής ποιότητας εντός 4 μηνών από τη στιγμή που καθίστανται άνεργοι ή εξέρχονται από την εκπαίδευση. Οι άνεργοι έχουν δικαίωμα σε εξατομικευμένη, αδιάλειπτη και συνεπή στήριξη.

- Δίκαιοι όροι εργασίας

- Ασφαλής και ευπροσάρμοστη απασχόληση

Ανεξάρτητα από το είδος και τη διάρκεια της σχέσης απασχόλησης, οι εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα σε δίκαιη και ίση μεταχείριση όσον αφορά τους όρους εργασίας, την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία και την κατάρτιση. Προάγεται η μετάβαση σε μορφές απασχόλησης αορίστου χρόνου. Διασφαλίζεται η αναγκαία ευελιξία για τους εργοδότες ώστε να μπορούν να προσαρμόζονται γρήγορα στις μεταβολές των οικονομικών συγκυριών, σε συμμόρφωση με τη νομοθεσία και τις συλλογικές συμβάσεις. Προάγονται καινοτόμες μορφές οργάνωσης της εργασίας οι οποίες διασφαλίζουν ποιοτικές συνθήκες εργασίας και ενθαρρύνεται η επιχειρηματικότητα και η αυτοαπασχόληση. Διευκολύνεται η επαγγελματική κινητικότητα. Αποτρέπονται οι σχέσεις απασχόλησης που οδηγούν σε επισφαλείς συνθήκες εργασίας, μεταξύ άλλων μέσα από την απαγόρευση της κατάχρησης των άτυπων συμβάσεων.

- Μισθοί

Οι εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα σε δίκαιους μισθούς που επιτρέπουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Διασφαλίζονται επαρκείς ελάχιστοι μισθοί, κατά τρόπο που επιτρέπει την εκπλήρωση των αναγκών του εργαζομένου και της οικογένειάς του με βάση τις εθνικές οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, ενώ παράλληλα διασφαλίζει την πρόσβαση στην απασχόληση και την παροχή κινήτρων για την αναζήτηση εργασίας. Αποτρέπεται η φτώχεια των εργαζομένων. Ο καθορισμός όλων των μισθών γίνεται με διαφανή και προβλέψιμο τρόπο, σύμφωνα με τις εθνικές πρακτικές και με σεβασμό της αυτονομίας των κοινωνικών εταίρων.

- Ενημέρωση για τους όρους απασχόλησης και προστασία σε περίπτωση απολύσεων

Οι εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα να ενημερώνονται γραπτώς στην αρχή της απασχόλησής τους για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τη σχέση απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένης της δοκιμαστικής περιόδου. Πριν από τυχόν απόλυση, οι εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα να πληροφορούνται τους λόγους αυτής και να τους παρέχεται έγκαιρη προειδοποίηση. Έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε αποτελεσματικό και αμερόληπτο μηχανισμό

επίλυσης διαφορών και, σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης, δικαίωμα επανόρθωσης, όπου περιλαμβάνεται η καταβολή εύλογης αποζημίωσης.

- Κοινωνικός διάλογος και συμμετοχή των εργαζομένων

Ζητείται η γνώμη των κοινωνικών εταίρων όσον αφορά τη χάραξη και την εφαρμογή πολιτικών στους τομείς της οικονομίας, της απασχόλησης και των κοινωνικών ζητημάτων, σύμφωνα με τις εθνικές πρακτικές. Οι κοινωνικοί εταίροι ενθαρρύνονται να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις επί των ζητημάτων που τους αφορούν, με σεβασμό της αυτονομίας τους και του δικαιώματος συλλογικής δράσης. Εφόσον κρίνεται σκόπιμο, οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ των κοινωνικών εταίρων εφαρμόζονται στο επίπεδο της Ένωσης και των κρατών μελών της. Οι εργαζόμενοι ή οι εκπρόσωποί τους έχουν δικαίωμα έγκαιρης ενημέρωσης και διαβούλευσης για ζητήματα που τους αφορούν, και ιδίως σε περιπτώσεις μεταβίβασης, αναδιάρθρωσης και συγχώνευσης επιχειρήσεων, καθώς και σε περίπτωση ομαδικών απολύσεων. Ενθαρρύνεται η παροχή στήριξης με στόχο την ενίσχυση των δυνατοτήτων των κοινωνικών εταίρων ως προς την προαγωγή του κοινωνικού διαλόγου.

- Ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής

Οι γονείς και τα άτομα που έχουν ευθύνες για την παροχή φροντίδας έχουν δικαίωμα σε κατάλληλο διάστημα άδειας, ευέλικτες ρυθμίσεις εργασίας και πρόσβαση σε υπηρεσίες φροντίδας. Γυναίκες και άνδρες έχουν εξίσου πρόσβαση σε ειδικές άδειες προκειμένου να εκπληρώσουν τις ευθύνες φροντίδας τους και ενθαρρύνονται να προβαίνουν σε ισορροπημένη χρήση τους.

- Υγιές, ασφαλές και κατάλληλα προσαρμοσμένο περιβάλλον εργασίας και προστασία δεδομένων
Οι εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα σε υψηλού επιπέδου προστασία της υγείας και της ασφάλειάς τους στην εργασία. Οι εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα σε περιβάλλον εργασίας προσαρμοσμένο στις επαγγελματικές ανάγκες τους, το οποίο τους επιτρέπει να παρατείνουν τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας και επιπλέον έχουν δικαίωμα σε προστασία των προσωπικών τους δεδομένων στο πλαίσιο της απασχόλησης.

- -Κοινωνική προστασία και ένταξη

- Φροντίδα και υποστήριξη των παιδιών

Τα παιδιά έχουν δικαίωμα σε οικονομικά προσιτή και καλής ποιότητας προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα και επίσης έχουν δικαίωμα σε προστασία τους από τη φτώχεια. Τα παιδιά από μειονεκτούντα περιβάλλοντα έχουν δικαίωμα σε ειδικά μέτρα για την ενίσχυση της ισότητας των ευκαιριών.

- Κοινωνική προστασία

Ανεξάρτητα από το είδος και τη διάρκεια της σχέσης απασχόλησης, οι εργαζόμενοι και, υπό συγκρίσιμες συνθήκες, οι αυτοαπασχολούμενοι, έχουν δικαίωμα σε επαρκή κοινωνική προστασία.

- Επιδόματα ανεργίας

Οι άνεργοι έχουν δικαίωμα σε επαρκή στήριξη της συμμετοχής τους στην αγορά εργασίας από τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης με στόχο την επανένταξή τους στην αγορά εργασίας, καθώς και σε επαρκή επιδόματα ανεργίας με εύλογη διάρκεια, σύμφωνα με τις συνεισφορές τους και τους εθνικούς κανόνες επιλεξιμότητας. Τα εν λόγω επιδόματα δεν συνιστούν αντικίνητρο για τη γρήγορη επιστροφή στην απασχόληση.

- Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα

Κάθε άνθρωπος που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους έχει δικαίωμα σε επαρκείς παροχές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος οι οποίες διασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση σε όλα τα στάδια της ζωής, και αποτελεσματική πρόσβαση στα αναγκαία αγαθά και υπηρεσίες. Για όσους μπορούν να εργαστούν, οι παροχές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα πρέπει να συνδυάζονται με κίνητρα για επανένταξη στην αγορά εργασίας.

- Εισόδημα για ηλικιωμένους και συντάξεις

Οι εργαζόμενοι και οι αυτοαπασχολούμενοι που έχουν συνταξιοδοτηθεί έχουν δικαίωμα σε σύνταξη ανάλογη προς τις συνεισφορές τους, η οποία τους διασφαλίζει επαρκές εισόδημα. Γυναίκες και άνδρες έχουν ίσες ευκαιρίες για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων. Επίσης, κάθε ηλικιωμένος έχει δικαίωμα σε πόρους που διασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση.

- Ιατροφαρμακευτική περίθαλψη

Κάθε άνθρωπος έχει δικαίωμα έγκαιρης πρόσβασης σε οικονομικά προσιτή, καλής ποιότητας προληπτική και θεραπευτική υγειονομική περίθαλψη.

- Ένταξη ατόμων με αναπηρία

Τα άτομα με αναπηρία έχουν δικαίωμα σε εισοδηματική στήριξη που διασφαλίζει αξιοπρεπή διαβίωση, υπηρεσίες που τους επιτρέπουν να συμμετέχουν στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία, και εργασιακό περιβάλλον προσαρμοσμένο στις ανάγκες τους.

- Μακροχρόνια φροντίδα

Κάθε άνθρωπος έχει δικαίωμα σε οικονομικά προσιτές, καλής ποιότητας υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας, και ιδίως υπηρεσίες κατ' οίκον περίθαλψης και υπηρεσίες σε επίπεδο κοινότητας.

- Στέγαση και βοήθεια για τους αστέγους

Παρέχεται πρόσβαση σε καλής ποιότητας κοινωνική κατοικία ή στεγαστική βοήθεια σε όσους την έχουν ανάγκη. Τα ευάλωτα άτομα έχουν δικαίωμα σε κατάλληλη βοήθεια και προστασία έναντι της έξωσης και παρέχονται κατάλληλα καταλύματα και υπηρεσίες στους άστεγους, προκειμένου να προαχθεί η κοινωνική τους ένταξη³².

- Πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες

Κάθε άνθρωπος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες καλής ποιότητας, στις οποίες περιλαμβάνονται η ύδρευση, η αποχέτευση, η ενέργεια, οι μεταφορές, οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και οι ψηφιακές επικοινωνίες. Παρέχεται η δυνατότητα υποστήριξης για την πρόσβαση στις εν λόγω υπηρεσίες σε όσους την έχουν ανάγκη.

Κεφάλαιο Πέμπτο : Ευημερία και κοινωνική πολιτική

5. Διαστάσεις της ευημερίας

Αν η αναδιανομή είναι η πεμπτουσία της κοινωνικής πολιτικής, η κοινωνική ευημερία είναι η ουσία της και το περιεχόμενό της. Κοινωνική πολιτική σημαίνει προαγωγή και διανομή ευημερίας, σημαίνει δηλαδή κοινωνική ευημερία.

Η κοινωνική πολιτική επιδιώκει να εγγυηθεί πόρους και πρόσβαση (εισόδημα, υπηρεσίες, ευκαιρίες) σε ένα επίπεδο που θεωρείται ότι διασφαλίζει ένα ελάχιστο αποδεκτό επίπεδο ευημερίας. Το μέτρο της επιτυχίας της εξαρτάται από τον βαθμό που οι άνθρωποι προφυλάσσονται από τη φτώχεια, την έλλειψη υγειονομικής φροντίδας ή στέγης, την αμάθεια, την ατομική ανεπάρκεια, την κοινωνική αδικία. Η επιτυχία της κοινωνικής πολιτικής συνίσταται στη μεγαλύτερη δυνατή συμβολή της στην ατομική και την κοινωνική ευημερία.

Η έννοια της ευημερίας είναι αμφίσημη διότι ενσωματώνει διάφορες πτυχές που εκτείνονται από την απλή κάλυψη των ατομικών αναγκών έως την ανάπτυξη ολόκληρων κοινωνιών, από την εξασφάλιση της επιβίωσης έως την προστασία από τη φτώχεια, από την ατομική ευτυχία έως την προαγωγή του κοινού καλού, από το ατομικό δικαίωμα για ελευθερία έως το κοινωνικό δικαίωμα για ισότητα. Σε κάθε περίπτωση, η έννοια της ευημερίας συνδέεται με την κάλυψη αναγκών και συνεπώς με την έννοια και το περιεχόμενο της ανάγκης³³.

³² www.europa.eu

³³ Βενιέρης Δ., ό.π. σ. 80

Η ευημερία περιλαμβάνει τρεις αλληλένδετες μορφές. Αρχικά, την ατομική ευημερία, η οποία αφορά στο άτομο, στο ατομικό καλό ενός συγκεκριμένου ανθρώπου. Σε δεύτερο επίπεδο, τη συλλογική ευημερία που αφορά στην κοινωνία, στο συλλογικό καλό όλων των μελών μιας κοινωνικής ομάδας. Τρίτον, την κοινωνική ευημερία, η οποία είναι η προαγωγή ευημερίας μέσω των κοινωνικών πολιτικών και των θεσμών του κράτους ευημερίας. Η κοινωνική ευημερία υπηρετεί τόσο την ατομική όσο και τη συλλογική ευημερία. Η κατάσταση κοινωνικής ευημερίας εμπεριέχει την ικανότητα κάλυψης αναγκών, διαχείρισης προβλημάτων, επίτευξης στόχων των οργανισμών, κοινωνιών και ατόμων. Κατά μια έννοια, η φτώχεια (σε κάθε της μορφή) είναι το αντίθετο της ευημερίας, ενώ τα κοινωνικά δικαιώματα είναι το μέτρο προστασίας από τη φτώχεια. Σύμφωνα με τον Marshall, παρά τις διαφορετικές απόψεις υπάρχει μια γενική συμφωνία για τον πυρήνα της έννοιας της ευημερίας. Η έννοια αναφέρεται σε μια υποστήριξη τόσο σε προσωπικό επίπεδο όσο και ευρύτερα με σκοπό να υποστηρίξει τους αδύναμους και να διασφαλίσει τις μεγαλύτερες εφικτές δυνατότητες ατομικής ανεξαρτησίας και κοινωνικής συμμετοχής.

Η Μαρσαλιανή προσέγγιση απηχεί την αγγλοσαξονική παράδοση και συνδέει την ευημερία με μια μορφή κοινωνικής πολιτικής που υλοποιείται κατά βάση μέσω ενός συστήματος προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών, οι οποίες μεριμνούν για την κάλυψη των εξατομικευμένων αναγκών της ατομικής ευημερίας και της κοινωνικής φροντίδας. Είναι ένας συνδυασμός προσωπικών παροχών σε είδος και χρήμα, σε υπηρεσίες και επιδόματα που απευθύνονται κυρίως σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Μιας ιστορικής σημασίας ευρύτερη αποτύπωση της έννοιας του περιεχομένου της ευημερίας στη Βρετανία έγινε από τον Beveridge. Η περιώνυμη έκθεση του που έχει και το όνομά του για την κοινωνική ασφάλεια οριοθέτησε μεγάλο μέρος του μεταπολεμικού κράτους ευημερίας σε ολόκληρη την Ευρώπη. Σύμφωνα με την έκθεση, η κοινωνική πολιτική πρέπει να αγωνισθεί για την καταπολέμηση “πέντε διαβόλων” της ανθρώπινης ανάγκης με την οποία η κοινωνική πολιτική άμεσα αναμειγνύεται, της αρρώστιας, η οποία συχνά προκαλεί αυτή την ανάγκη και επιφέρει και άλλα προβλήματα, της άγνοιας την οποία δεν αντέχει καμία δημοκρατία μεταξύ των πολιτών της, της φτώχειας και της οκνηρίας, η οποία διαφθείρει τον άνθρωπο ανεξάρτητα από το επίπεδο ικανοποίησης των αναγκών του³⁴.

Ο Beveridge δεν αρκείται στη διασφάλιση της ατομικής ευημερίας την οποία συνδέει με την κοινωνική ευθύνη. Η άγνοια εκλαμβάνεται ως συλλογική απειλή στη δημοκρατία. η οκνηρία ως

³⁴ Του ιδίου., ό.π. σ. 84

διάβρωση της κοινωνίας, η αρρώστια ως ατομικό και κοινωνικό πρόβλημα και η φτώχεια ως αποτέλεσμα άνισης κατανομής που επιβάλλει δικαιότερη διανομή της ευημερίας.

Η ατομική ευημερία επηρεάζεται από πολλές παραμέτρους . Τα επίπεδα ανάπτυξης της οικονομίας έχουν επίπτωση στην κοινωνική ευημερία, καθορίζοντας τις δυνατότητες απασχόλησης και την απόκτηση εισοδήματος που είναι οι βασικές παράμετροι ατομικής και συλλογικής ευημερίας. Αντίστοιχα, η ατομική ευημερία επηρεάζεται από το πολιτικό σύστημα και τις κοινωνικές σχέσεις. Η παραδοχή ότι η ευημερία δεν είναι μόνο αποτέλεσμα ατομικής προσπάθειας αλλά συνδέεται με ευρύτερες οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές παραμέτρους που ευνοούν ή όχι τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών, νομιμοποιεί την κυβερνητική παρέμβαση για προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας.

5.1. Η κρίση του κράτους ευημερίας

Η μεταπολεμική κοινωνική συναίνεση στη Βρετανία βασίστηκε στην οικονομική φιλοσοφία του Keynes και στην πολιτική φιλοσοφία του Beveridge που συμπυκνώνονται στον όρο “Κεϋνσιανό κράτος ευημερίας”. Οι Κεϋνσιανές απόψεις τέθηκαν στο περιθώριο μετά τη δεκαετία του ’70. Αργότερα, στα τέλη της δεκαετίας του 2010, η παγκόσμια οικονομική κρίση επανέφερε την Κεϋνσιανή στρατηγική στο επίκεντρο του προβληματισμού. Το ζητούμενο ήταν η αντιμετώπιση των επιδράσεων του παγκόσμιου οικονομικού καπιταλισμού και των ανεξέλεγκτων αγορών με επώδυνες επιπτώσεις στην κοινωνική ευημερία, τη φτώχεια και την ανισότητα.

Το κράτος ευημερίας χρεώθηκε την οικονομική κρίση της δεκαετίας του 1970 που ήταν απόρροια της ενεργειακής κρίσης. Ουσιαστικά, το κράτος ευημερίας έφτασε σε ένα σημείο καμψής λόγω κυρίως εξωγενών παραγόντων, οι οποίοι δεν επέτρεπαν την περαιτέρω ανάπτυξή του οπότε και απαιτούνταν δομικές αλλαγές για να μην καταρρεύσει και διαλυθεί.

Η κρίση αναλύθηκε με οικονομικούς, κοινωνικούς, πολιτικούς και δομικούς όρους. Η οικονομική κρίση του κράτους ευημερίας θεωρήθηκε αποτέλεσμα εξελίξεων και τάσεων στις ανεπτυγμένες κοινωνίες. Οι εξελίξεις αυτές περιλαμβάνουν την πίεση για περισσότερες, ποιοτικότερες και δαπανηρότερες κοινωνικές παροχές, την υποχώρηση της μεταπολεμικής δημογραφικής ανάπτυξης, την αύξηση του αριθμού των ηλικιωμένων, τη μείωση των ανθρώπων σε ηλικία εργασίας που συνεπάγεται μεγαλύτερη κοινωνική δαπάνη αλλά και μικρότερα φορολογικά έσοδα.

Η κοινωνική κρίση του κράτους ευημερίας συνδέθηκε από πολλούς με την αποτυχία επαρκούς ανταπόκρισης των κοινωνικών πολιτικών στα κοινωνικά προβλήματα. Για παράδειγμα, η δημιουργία εξάρτησης από κοινωνικές παροχές από μια νέα κατώτερη τάξη εγκλωβισμένη στη

φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό ή την υποχώρηση της παραδοσιακής οικογένειας που είναι η βάση της κοινωνικής προστασίας και ο πρώτος πυλώνας του κράτους ευημερίας³⁵.

Η πολιτική κρίση του κράτους ευημερίας πυροδοτήθηκε πρωτίστως από την ιδεολογική και πολιτική, κάποιες φορές και εκλογική απονομιμοποίηση του λόγω της αποτυχίας να δικαιώσει τις μεταπολεμικές προσδοκίες για κοινωνική αλλαγή και δικαιοσύνη. Παράλληλα, λόγω της αποδυνάμωσης της έννοιας της ατομικής ευθύνης και ανεξαρτησίας, της ενδυνάμωσης της κρατικής γραφειοκρατίας και του κοινωνικού ελέγχου, της αναποτελεσματικότητας στη χρήση των πόρων και την παροχή υπηρεσιών ευημερίας. Τα φαινόμενα αυτά υπηρέτησαν μια ευρύτερη πολιτική ιδεολογία απαξίωσης της κρατικής λειτουργίας και μυθοποίησης των “χαρισμάτων” του ιδιωτικού τομέα.

Μια σειρά συστημικών εξελίξεων, με άξονα την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, τη μετάλλαξη των βασικών κοινωνικών θεσμών, την πολιτική αποδυνάμωση της σοσιαλδημοκρατίας, την απογοήτευση από τις επιδόσεις δαπανηρών κοινωνικών πολιτικών, συνέθεσαν μια μάλλον υπερβολική επιχειρηματολογία περί της κρίσης του κράτους ευημερίας. Κρίσης προερχόμενης αρχικά από εξωγενείς παράγοντες, όπως η οικονομική ύφεση ή οι παθογένειες της γραφειοκρατίας. Κρίσης, η οποία ευνοήθηκε από τις ενδογενείς ανεπάρκειες του κράτους ευημερίας με άξονα τη χαμηλή κοινωνική αποτελεσματικότητα και την αδυναμία εκρίζωσης αδικιών και προνομίων.

Το κράτος ευημερίας μετεξελίσσεται ανάλογα με τα ευρύτερα κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά δεδομένα. Παράλληλα, προσαρμόζεται στα ιδεολογικά προτάγματα και τα αξιακά πρότυπα κάθε εποχής³⁶.

5.2. Ελευθερία και ισότητα μέσω δίκαιης κοινωνικής πολιτικής

Η έννοια και η διασφάλιση της ελευθερίας συνδέονται με τρία βασικά ζητήματα. Αρχικά, με την ελευθερία από κάθε μορφή καταπίεσης, περιορισμού ή εμποδίου, δεύτερον, την ελευθερία μέσω της διασφάλισης των αναγκών και τρίτον, την ψυχολογική και πνευματική ελευθερία, τη δυνατότητα δηλαδή να φροντίζει κανείς τον εαυτό του.

Η ευημερία είναι απαραίτητη προϋπόθεση για ουσιαστική ελευθερία, ως πηγή δύναμης για ατομική δράση, κοινωνική συμμετοχή, ψυχολογική και πνευματική αυτονομία. Επομένως, η αξιοποίηση των αγαθών της ελευθερίας συνδέεται με τη διασφάλιση της ατομικής ευημερίας, η οποία είναι

³⁵ Του ιδίου., ό.π. σ. 100

³⁶ Του ιδίου., ό.π. σ. 101

απόρροια της οργανωμένης κοινωνικής ευημερίας. Αντίστοιχα, η ύπαρξη κοινωνικών δικαιωμάτων είναι η βασική προϋπόθεση και η θεμελιώδης πηγή προαγωγής της ατομικής ευημερίας και της πραγματικής απελευθέρωσης από τον αγώνα κάλυψης των βασικών αναγκών.

Οι ενστάσεις περί ισότητας ενσωματώνουν κυρίως τρεις διαστάσεις την πρακτική διάσταση βάσει της οποίας η απόλυτη ισότητα δεν είναι ένας εφικτός στόχος, την ηθική διάσταση η οποία θεωρεί ότι δεν υπάρχει τρόπος τεκμηρίωσης για τις επιθυμητές προτεραιότητες για ίση διανομή πόρων και τη διάσταση της ελευθερίας κατά την οποία οι απαιτούμενες παρεμβάσεις για ισότητα περιορίζουν την ατομική ελευθερία.

Η σχέση ισότητας και ελευθερίας είναι θεμελιώδης για την κοινωνική θεωρία και καθοριστική για την κοινωνική πολιτική. Η ισορροπία μεταξύ των δύο πρωταρχικών αξιών διαμορφώνει σε μεγάλο βαθμό το κοινωνικοοικονομικό σύστημα που διέπει μια κοινωνία. Η προσέγγιση που θεωρεί την ισότητα και την ελευθερία ως αξίες συμπληρωματικές και συμβατές είναι διαχρονική και πηγάζει από την αρχαιότητα. Ελευθερία και ισότητα που βασίζονται σε γραπτούς και άγραφους νόμους που οριοθετούν την επιθυμητή μορφή των δυο θεμελιωδών αξιών. Στη βάση αυτή, η αρχή της αδιαίρετης διασφάλισης των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων μετριάξει τις δυο αξίες σε θεσμική και πολιτική επιδίωξη. Η αμοιβαιότητα αυτή εκφράσθηκε με μια στρατηγική συμφιλίωσης των ατομικών και συλλογικών αξιών κατά τη μεταπολεμική περίοδο άνθησης του κράτους ευημερίας. Από τη δεκαετία του '70, η ισορροπία ισότητας και ελευθερίας υπονομεύθηκε όταν η ατομική ανεξαρτησία και ελευθερία χρησιμοποιήθηκαν και πάλι ως ιδεολογικό αντεπιχείρημα της κοινωνικής ισότητας και η ελεύθερη αγορά ως οικονομικό αντίβαρο του δαπανηρού κράτους ευημερίας. Παρ' όλα αυτά, η σύνδεση ελευθερίας, δημοκρατίας και κοινωνικής πολιτικής είναι διαχρονικά μια ικανή και αναγκαία συνθήκη για ισότιμη διανομή συλλογικής ευημερίας³⁷.

Με όρους κοινωνικής πολιτικής, το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι αν το κράτος θεωρεί την προαγωγή της ισότητας ως σημαντικότερο καθήκον από τη διασφάλιση της ελευθερίας καθήκον του.

Σε κάθε περίπτωση, ένα “πραγματικό” κράτος ευημερίας αποτελεί δικλείδα ασφαλείας για τη διανομή της συλλογικής ασφάλειας και την προαγωγή της ελευθερίας. Το κράτος ευημερίας καθιέρωσε ισχυρούς δεσμούς ανάμεσα στις απαιτήσεις της ατομικής ελευθερίας και τις επιταγές των κοινωνικών συμβάσεων για το κοινό καλό. Τις επιταγές δηλαδή μιας κοινωνίας όπου οι άνθρωποι νοηματοδοτούν τη συλλογικότητα ως αρετή.

³⁷ Του ιδίου, ό.π. σ. 222

Η σχέση ισότητας και ελευθερίας με όρους κοινωνικής πολιτικής είναι αλληλέγγυα. Η διασφάλιση της ελευθερίας δεν έχει ουσιαστικό αντίκρισμα χωρίς την παράλληλη διασφάλιση ενός ικανοποιητικού ελάχιστου επιπέδου ευημερίας για κάλυψη των βασικών αναγκών. Η κάλυψη αυτή προποθέτει πολιτικές προαγωγής της ισότητας. Με τη σειρά τους, οι πολιτικές ισότητας συνδέονται από τη φύση τους με την προαγωγή της κοινωνικής δικαιοσύνης και η σχέση ισότητας και δικαιοσύνης είναι εγγενής της κοινωνικής πολιτικής και συνυφαίνεται στο αξιακό της πλαίσιο. Ουσιαστικά, η ελευθερία προάγεται μέσω της ισότητας, η ισότητα μέσω της δικαιοσύνης και η δικαιοσύνη μέσω της κοινωνικής πολιτικής³⁸.

Κεφάλαιο Έκτο : Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα

6. Εννοιολογικό πλαίσιο

Η κοινωνία σε κάθε ιστορική περίοδο οφείλει να στηρίζει όλα τα μέλη της και να μεριμνά για την κοινωνική συνοχή. Η ανάγκη αυτή οδηγεί στη δημιουργία δομών και θεσμών κοινωνικής αλληλεγγύης και προστασίας. Το σύγχρονο κοινωνικό κράτος καλείται να παρεμβαίνει διαρκώς προκειμένου να καταπολεμεί την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Το πλέον αποτελεσματικό μέσο για αυτό είναι ένα πρόγραμμα ασφάλειας εισοδήματος το οποίο θα αντιμετωπίσει επιτυχώς την πρόκληση της φτώχειας.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα μπορεί να θεωρηθεί ως μια κρατική εγγύηση ότι όλοι οι πολίτες ενός κράτους θα έχουν αρκετό εισόδημα, χωρίς προϋποθέσεις, για να ικανοποιήσουν τις βασικές τους ανάγκες. Αυτός ο όρος έχει μεγάλο ιστορικό βάθος, αλλά και σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή του. Ήδη από τον 17ο αιώνα συναντάμε την έννοια του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στα κείμενα του Thomas Paine. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα προτείνεται συχνά ως εργαλείο για την εκπλήρωση του κεντρικού στόχου του κράτους πρόνοιας: την ανακούφιση από τη φτώχεια. Ο γενικός στόχος των προγραμμάτων εγγυημένου εισοδήματος είναι η κοινωνική παρέμβαση ενάντια στη φτώχεια και η μείωση των ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού. Ουσιαστικά, είναι ένα εισόδημα που παρέχεται από το κράτος κοινωνικής πρόνοιας στα άτομα ή στις οικογένειες που δεν μπορούν να εξασφαλίσουν ένα ικανοποιητικό εισόδημα το οποίο να τους επιτρέπει να ζουν με αξιοπρέπεια, σύμφωνα με τα ισχύοντα κοινωνικά πρότυπα.

³⁸ Του ιδίου., ό.π. σ. 222

Αν και η ιδέα ενός βασικού εγγυημένου εισοδήματος ενυπήρχε στην εξέλιξη και διαμόρφωση του κοινωνικού κράτους στις δυτικές κοινωνίες, η ενασχόληση με όρους ακαδημαϊκού αλλά και πολιτικού περιεχομένου γίνεται πιο έντονη μεταπολεμικά, για να κορυφωθεί τις δεκαετίες του 1960 και 1970. Προσωπικότητες όπως οι John Maynard Keynes, John Kenneth Galbraith, Milton Friedman, Richard Nixon και ο Martin Luther King Junior έχουν αναφερθεί σε πολιτικές εγγυημένου Εισοδήματος³⁹.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα οφείλει να ανταποκρίνεται στην εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών λειτουργίας ενός ολοκληρωμένου προνοιακού συστήματος εθνικής εμβέλειας. Οι αρχές αυτές μπορούν να συνοψιστούν οριοθετώντας τους στόχους του ως εξής:

- καθολικότητα εφαρμογής : το σύστημα οφείλει να συγκροτεί ένα κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας το οποίο θα εξασφαλίζει κάλυψη σε κάθε άτομο που θα βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης και όχι μόνο σε συγκεκριμένες κατηγορίες πληθυσμού,
- επικουρική λειτουργία : η χορήγηση παροχών θα εξαρτάται από την αδυναμία κάλυψης των αναγκών του δικαιούχου από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ή μέσω ιδίων πόρων,
- νομική κατοχύρωση των δικαιούχων: η ένταξη των ενδιαφερομένων σε πρόγραμμα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος οφείλει να μην επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των διοικητικών οργάνων αλλά στην ικανοποίηση των κατοχυρωμένων με νόμο προϋποθέσεων άσκησης του δικαιώματος,
- εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου ζωής : το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στοχεύει στην αξιοπρεπή διαβίωση και όχι στην φυσική επιβίωση των δικαιούχων του,
- εξασφάλιση δωρεάν πρόσβασης των δικαιούχων σε υπηρεσίες υγειονομικής φροντίδας και νοσηλευτικής περίθαλψης και
- ενίσχυση των δυνατοτήτων οικονομικής και κοινωνικής επανένταξης των δικαιούχων, μέσω προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης.

Οι παραπάνω αρχές οριοθετούν τη στοχοθεσία του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, ενισχύοντας τον ρόλο τους ως ύστατο δίκτυ κοινωνικής ασφάλειας και εξασφαλίζοντας την αποδοτικότητά του.

6.1. Στόχοι και χαρακτηριστικά

Στους βασικούς στόχους της πολιτικής για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα περιλαμβάνονται:

³⁹ Μαραγκός Γ., Αστρουλάκης Ν., (2010) Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι πολιτικές του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ-15, Μελέτες ΓΣΕΕ

- η αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού και η ενίσχυση των δυνατοτήτων κοινωνικής ένταξης ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού όπως είναι οι νέοι, οι άνεργοι και οι μετανάστες
- η διασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης μέσω της ικανοποίησης των βασικών αναγκών όλων των πολιτών ή και των μόνιμων κατοίκων μίας κοινωνίας όπου το συγκεκριμένο μέτρο έχει το χαρακτήρα επιδόματος διασφάλισης της ικανοποίησης βασικών αναγκών (κοινωνικό βοήθημα) ώστε να διαβιούν αξιοπρεπώς και συνήθως δίνεται μετά την εξάντληση των άλλων επιδομάτων που στηρίζονται στις εισφορές.
- η αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών της ακραίας φτώχειας) όπου το Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι εκείνου του ύψους που δεν ξεπερνά το κατώφλι της ακραίας φτώχειας και ποτέ δεν φτάνει στα επίπεδα της σχετικής φτώχειας⁴⁰

Επιπροσθέτως, τα χαρακτηριστικά του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι τα ακόλουθα :

- λειτουργεί στο πλαίσιο της αγοράς και της ατομικής επιλογής κι έχει, κυρίως, χρηματική μορφή ή μορφή κουπονιού
- δεν προσδιορίζεται με αναφορά στις ανάγκες του ατόμου, όπως αυτές διαφοροποιούνται ανάλογα με την κατάστασή του, αλλά είναι ομοιόμορφο και καθορίζεται με βάση το στατιστικό προσδιορισμό της ανισότητας και της φτώχειας, κάτι που αποτελεί την επικρατούσα επιλογή στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου ως ανώτερο όριο ακραίας φτώχειας ορίζεται το 50% του ορίου σχετικής φτώχειας(60% του διάμεσου εισοδήματος)
- συνδέεται με τις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα του ατόμου προς την κοινωνία και κυρίως με αυτό της προσφοράς αμειβόμενης ή εθελοντικής εργασίας και δεν αποτελεί δικαίωμα
- ανεξαρτητοποιείται από το αίτημα για βασικό μισθό ή καθορίζεται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από αυτόν με το επιχείρημα της αποφυγής της «παγίδευσης» στην ανεργία και τη φτώχεια.
- έχει συγκεκριμένη χρονική διάρκεια ή ανανεώνεται μετά από τη συμμόρφωση του αποδέκτη προς συγκεκριμένες εργασιακές πρακτικές (π.χ. κατάρτιση, εθελοντική εργασία στην κοινότητα,
- απευθύνεται στους πιο αδύνατους και τους ενδεείς και τείνει να ενσωματώσει τα επιδόματα κατηγοριακού χαρακτήρα ενοποιώντας τις ειδικές ευάλωτες ομάδες σε αυτή του ακραία φτωχού και ανίκανου προς εργασία
- κατά κανόνα, η καταβολή των επιδομάτων γίνεται στο περιφερειακό επίπεδο ή το επίπεδο του δήμου με διαφοροποιημένο βαθμό κάλυψης των αναγκών των ωφελούμενων.

⁴⁰ Δημουλάς Κ., (2017) Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα, Επιστημονική εταιρεία κοινωνικής πολιτικής

6.2. Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και φτώχεια

Οι σύγχρονες κοινωνίες χαρακτηρίζονται από τον παράδοξο συνδυασμό αφθονίας και φτώχειας. Η καταπολέμηση της φτώχειας ως φαινομένου που παρουσιάζεται επίμονα στον χρόνο και σε ένταση, αποτελεί στόχο της κοινωνικής πολιτικής. Η ευημερία των ατόμων και η προστασία τους από δυσάρεστες συγκυρίες κατά τη διάρκεια του βίου τους, εγγράφεται στη σφαίρα δράσεων του κράτους, το οποίο επικεντρώνεται κυρίως σε μέτρα και τις δράσεις που επιδιώκουν την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών και την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων. Ωστόσο, ακόμα και το σύγχρονο κοινωνικό κράτος με τις παρεμβάσεις του στις λειτουργίες κοινωνικής αναπαραγωγής, δεν κατόρθωσε να εξαλείψει την φτώχεια, η οποία κατά ομολογία συνιστά δομικό φαινόμενο των μεταβιομηχανικών κοινωνιών. Η καταπολέμηση της φτώχειας στην μεταβιομηχανική εποχή, αποτελεί ένα σύνθετο και πολυδιάστατο φαινόμενο, το οποίο για να αντιμετωπιστεί, απαιτεί ισχυρές δομές κοινωνικής προστασίας που να είναι ικανές να απορροφήσουν τους οικονομικούς κραδασμούς που προκαλεί ο άστατος οικονομικός κύκλος της αγοράς.

Η ιδέα περί του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος συναντάται σε κείμενα πολιτικής και οικονομίας σε διαφορετικές χρονικές στιγμές και επανέρχεται στο προσκήνιο των συζητήσεων, καθότι η όξυνση της κοινωνικής ανισότητας και οι μεταβολές που επέφερε παγκοσμίως η οικονομική κρίση χρήζουν δυναμικής και εν πολλοίς, αποτελεσματικής διαχείρισης. Σε μικρό ή μεγαλύτερο βαθμό, η ύπαρξη ενός πλαισίου ασφάλειας από την ακραία φτώχεια έχει ένα ευρύτερο κοινωνικό αποτύπωμα. Αντισταθμίζει, εν μέρει, τον κοινωνικό αποκλεισμό, ανακουφίζει την οδύνη της απόλυτης φτώχειας και δίνει μια ανάσα, ώστε το άτομο να σκεφτεί, να κινητοποιήσει τους πόρους του περιβάλλοντός του και να ανασυνταχτεί, ώστε να διεκδικήσει τη θέση του στο περιβάλλον.

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα έχει εμφανιστεί ως μια πρόταση που συνδυάζει την επαρκή κοινωνική προστασία με τις απαιτήσεις των ευέλικτων συνθηκών της αγοράς εργασίας και μπορεί να οδηγήσει σε μια πιο δίκαιη διανομή του εισοδήματος⁴¹. Τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έχουν σχεδιαστεί για να αντιμετωπίσουν την ακραία φτώχεια και συνήθως αποτελούν τμήμα ενός φάσματος κοινωνικών μεταβιβάσεων που στοχεύουν στη μείωση της φτώχειας και της ανισότητας.

Ουσιαστικά, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα λειτουργεί ως “έσχατο δίκτυο κοινωνικής προστασίας” για τα άτομα που δεν έχουν επαρκείς πόρους. Καταπολεμά την φτώχεια και τον

⁴¹ Λαλιώτη Β. , (2017) Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα : Το χρονικό ενός ‘πολυαναμενόμενου’ αναγγελλθέντος μέτρου. Τετράδια Κοινωνικής Πολιτικής

κοινωνικό αποκλεισμό και συμβάλλει στη συγκρότηση μιας σύγχρονης αλληλέγγυας κοινωνίας όπου το κοινωνικό σύνολο μέσω του συστήματος προστασίας της πολιτείας δεν επιτρέπει σε κανένα από τα μέλη του να πέσει κάτω από μια στοιχειώδη εισοδηματική βάση, αντίστοιχη ενός επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης. Αποτελεί το πλέον αποτελεσματικό μέσο για την αντιμετώπιση των νέων κοινωνικών κινδύνων, εφόσον συνδυάζεται με μέτρα για την κοινωνική ένταξη των δικαιούχων. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα τίθεται στην υπηρεσία της επίτευξης ισότητας, στην ενδυνάμωση της κοινωνικής αλληλεγγύης και συνοχής και μακροπρόθεσμα ωφελεί το σύνολο της κοινωνίας.

Οι προκλήσεις της σημερινής εποχής έχουν διαταράξει τον κοινωνικό ιστό, προκαλώντας ερωτηματικά για το μέλλον. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα αναμφισβήτητα αποτελεί ένα πολυαναμενόμενο μέτρο προκειμένου να μετριαστούν τα ακραία φαινόμενα φτώχειας και θα συμβάλλει θετικά στην ανακούφιση ιδιαίτερα των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού.

Κεφάλαιο Εβδομο : Πολιτικές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ένωση

7. Η ενωσιακή εμπειρία εφαρμογής

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα διαφοροποιείται σε καθεμία από τις χώρες της Ένωσης και ποικίλλουν οι πολιτικές που εφαρμόζει κάθε κράτος μέλος. Κάθε χώρα έχει τη δική της κοινωνική πολιτική που έχει διαμορφωθεί κάτω από συγκεκριμένες ιστορικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες.

Οι διαφορετικές επιλογές που έχει κάνει κάθε κράτος μέλος ανάλογα με τις δημοσιονομικές δυνατότητες κάθε χώρας και τη θεσμική διαρρύθμιση του εκάστοτε κράτους πρόνοιας, έχουν δημιουργήσει μια ποικιλομορφία στο χώρο της Ένωσης. Η “κοινωνική ιδιότητα του πολίτη” εμφανίζεται κατακερματισμένη λόγω της ανισομερούς ανάπτυξης της κοινωνικής προστασίας και σήμερα βρίσκεται μπροστά στην πρόκληση της φτώχειας⁴².

Για αυτό το λόγο, η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής μπορεί να αναφέρεται ως στόχος της Ένωσης στις συνθήκες αλλά η επίτευξή της συναρτάται με το βαθμό οικονομικής ολοκλήρωσης. Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης κατέδειξαν ότι εκτός από τις ελάχιστες κοινωνικές προδιαγραφές, είναι πλέον απαραίτητη μια πλήρως εναρμονισμένη, κοινή κοινωνική πολιτική σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε κάθε περίπτωση, ο στόχος είναι να επιτευχθεί ο μεγαλύτερος βαθμός οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής σύγκλισης όσο είναι εφικτό.

⁴² Μαργκός Γ., Αστρουλάκης Ν., ό.π. σ. 52

Η κύρια δράση στον αγώνα ενάντια στη φτώχεια και στον κοινωνικό αποκλεισμό ήταν η θέσπιση το 2000 της ανοικτής μεθόδου συντονισμού για τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό που είναι σημαντικό σε αυτή τη διαδικασία είναι ότι όλα τα κράτη μέλη μοιράζονται έναν κοινό, μακροπρόθεσμο στόχο, ο οποίος δεν περιορίζεται μόνο στον αγώνα για την εξάλειψη της φτώχειας, αλλά προσανατολίζεται κυρίως στην προοδευτική μείωση των ανισοτήτων. Κάθε πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης δικαιούται να έχει ίσες ευκαιρίες, αλλά και τη δυνατότητα να ωφεληθεί από την ευρωπαϊκή ευημερία, με απώτερο σκοπό να εξασφαλιστεί τουλάχιστον ένα αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο για όλους.

Όλες οι ευρωπαϊκές χώρες έχουν αναπτύξει, αν και κάτω από διαφορετικές μορφές και χρόνους υλοποίησης, συμπληρωματικά εισοδηματικά προγράμματα, προκειμένου να εγγυηθούν σε όλους τους πολίτες ικανοποιητικούς πόρους ώστε να «ζουν με αξιοπρέπεια» και να ικανοποιούν τις «πρώτες ανάγκες» τους. Αυτά τα προγράμματα έχουν σχεδιαστεί για τα άτομα ή/και τις οικογένειες που δεν μπορούν να εξασφαλίσουν ένα αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο και στοχεύουν σαφώς στην αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας.

Σχεδόν σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, το δικαίωμα στο ελάχιστο εισόδημα λαμβάνει τη μορφή ενός «μη διακριτικού δικαιώματος», που σημαίνει ότι δεν χορηγείται αυτόματα, αλλά πρέπει να γίνει αίτηση από το συγκεκριμένο άτομο/οικογένεια. Ο έλεγχος των οικονομικών πόρων των δικαιούχων και η προϋπόθεση για πραγματική αναζήτηση εργασίας από τα ικανά άτομα προς εργασία είναι κοινός παρανομαστής για όλα τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που εφαρμόζονται. Άλλο ένα κοινό χαρακτηριστικό είναι ότι τα ποσά των επιδομάτων ρυθμίζονται σύμφωνα με τη σύνθεση των οικογενειών. Επίσης, το δικαίωμα αυτό αφορά τους νόμιμα εγκατεστημένους πολίτες της χώρας (το νοικοκυριό ή την οικογένεια).

Τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στον ευρωπαϊκό χώρο έχουν ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά:

- είναι εγγυημένα και μη συμμετοχικά, χορηγούνται σε καθολική βάση και όχι με βάση τις εισφορές των πολιτών στα ασφαλιστικά συστήματα κοινωνικής προστασίας
- είναι «κατώτατα» εισοδήματα, λειτουργούν ως δίκτυ κοινωνικής προστασίας και συνδέονται με τις εθνικές ή τοπικές αντιλήψεις για τις ελάχιστες βιοτικές ανάγκες
- είναι η έκφραση ενός υποκειμενικού και μη διακριτικού δικαιώματος στην κοινωνική βοήθεια, που σημαίνει ότι τα άτομα πρέπει να το ζητήσουν και δεν τους χορηγείται αυτόματα, ενώ το ύψος του εισοδήματος καθορίζεται από τον νόμο ή με κανόνες διοικητικού χαρακτήρα, με τρόπο ισότιμο για όλους

- καταβάλλεται με βάση τους πόρους των δικαιούχων ένα ποσό χρημάτων, το οποίο δεν υπερβαίνει ένα δεδομένο ελάχιστο
- χρηματοδοτούνται από τη φορολογία
- η πρόσβαση γίνεται υπό όρους (πρέπει να αποδεικνύεται ότι οι ωφελούμενοι αδυνατούν να εξασφαλίσουν πόρους για μια αξιοπρεπή διαβίωση).

Οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ταξινομούνται στους ακόλουθους τύπους κοινωνικών κρατών (ή συστημάτων κοινωνικής προστασίας): σοσιαλδημοκρατικό κοινωνικό κράτος, συντηρητικό-κορπορατιστικό κοινωνικό κράτος, φιλελεύθερο κοινωνικό κράτος και το καθεστώς ευημερίας των χωρών της νότιας Ευρώπης. Ακολουθεί η ανάλυση των πολιτικών προς την κατεύθυνση του ελάχιστου εγγυημένου Εισοδήματος ορισμένων κρατών μελών της Ένωσης με βάση το κοινωνικό μοντέλο.

- Χώρες που ανήκουν στο σοσιαλδημοκρατικό κοινωνικό μοντέλο

Σουηδία

Το σουηδικό κοινωνικό κράτος βασίζεται σε τέσσερις άξονες.

Βασική αρχή αυτού του κοινωνικού μοντέλου είναι το δικαίωμα στην εργασία για όλους όσους βρίσκονται σε παραγωγική ηλικία και είναι ικανοί να εργαστούν. Με αυτό τον τρόπο καθίστανται οι εργαζόμενοι πολίτες καταναλωτές και φορολογούμενοι. Επίσης, ένα συμπληρωματικό επίδομα ενίσχυσης του εισοδήματος παρέχεται κυρίως στους ηλικιωμένους, αλλά και στα άτομα που βρίσκονται σε ενεργή ηλικία και στις οικογένειές τους, καθώς και σε όσα έχουν ασταθές ή καθόλου εισόδημα. Επιπλέον, προβλέπεται η παροχή δωρεάν και υψηλού επιπέδου υπηρεσιών εκπαίδευσης και υγείας καθώς και άλλων κοινωνικών υπηρεσιών και όσον αφορά στα κοινωνικά προγράμματα που αναφέρθηκαν υποστηρίζονται από το εγχώριο φορολογικό σύστημα. Η παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών βασίζεται είτε στο κεντρικό κράτος είτε στις τοπικές και περιφερειακές αρχές.

Φινλανδία

Το φινλανδικό κοινωνικό μοντέλο θεωρείται ένα από τα πιο δυναμικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Είναι ένα σοσιαλδημοκρατικό κοινωνικό μοντέλο που βρίσκεται σε διαδικασία μετάβασης, ήδη από τη δεκαετία του 1990 μέχρι σήμερα, προς την κατεύθυνση του κορπορατιστικού-συντηρητικού μοντέλου. Τα βασικά στοιχεία που συνθέτουν το φινλανδικό κοινωνικό μοντέλο είναι: Προγράμματα κοινωνικής πολιτικής με στόχο την αντιμετώπιση συγκεκριμένων κοινωνικών κινδύνων, όπως η ανεργία, τα γηρατειά, η ανικανότητα για εργασία. Παροχές κοινωνικής

ασφάλισης και φορολογίας που βασίζονται αποκλειστικά στην εργασιακή προϋπηρεσία του ατόμου και στο εισόδημά του. Τα άτομα μπορούν να μετακινούνται από τον έναν δήμο σε άλλον ή από έναν χώρο εργασίας σε άλλον, χωρίς να χάνουν τα κοινωνικά τους δικαιώματα. Σχεδόν χωρίς εξαίρεση, η φινλανδική κοινωνική ασφάλιση βασίζεται σε νόμους και συλλογικούς κοινωνικούς θεσμούς, ενώ ο ρόλος των επιμέρους επαγγελματικών ή ατομικών συστημάτων ασφάλειας είναι μικρός, αν και επεκτείνεται τελευταία. Ωστόσο η επέκταση των ιδιωτικών υπηρεσιών και των ασφαλιστικών αγορών λειτουργεί συμπληρωματικά και όχι ως επικάλυψη των παροχών που διασφαλίζονται από το κράτος πρόνοιας και τη νομοθεσία. Το πρώτο κριτήριο για το δικαίωμα σε κοινωνικές υπηρεσίες και μεταβιβαστικές πληρωμές δεν είναι η απασχόληση, αλλά η διαμονή-κατοικία στη χώρα. Έτσι, η δυναμική της κοινωνικής ασφάλισης είναι ευρύτερη απ' ό,τι σε πολλές άλλες χώρες της Ένωσης. Τέλος, δίνεται έμφαση στις μεταβιβάσεις εισοδήματος και σε κοινωνικές υπηρεσίες ανεξάρτητα από την περιουσιακή κατάσταση. Με πολύ λίγες εξαιρέσεις, τα περιουσιακά στοιχεία δεν έχουν επιπτώσεις επί των δικαιωμάτων για κοινωνικές παροχές ή υπηρεσίες

- Χώρες που ανήκουν στο συντηρητικό-κορπορατιστικό κοινωνικό μοντέλο

Βέλγιο

Είναι μια χώρα που χαρακτηρίζεται από ένα παραδοσιακό σύστημα κοινωνικών παροχών υψηλής ποιότητας. Ωστόσο, μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και ως σήμερα υφίσταται έντονος μετασχηματισμός στη φιλοσοφία αυτού του κοινωνικού συστήματος. Συγκεκριμένα την τελευταία δεκαπενταετία παρατηρείται μια μετάβαση από τις πολιτικές που είχαν ως φιλοσοφία την «ευημερία χωρίς δουλειά» στην «ενεργητική ευημερία με κρατικές πολιτικές». Επίσης, δίνεται έμφαση στη μετάβαση από ένα κοινωνικό σύστημα που στηριζόταν στην προστασία του εισοδήματος σε ένα σύστημα ελάχιστης εισοδηματικής ενίσχυσης.

Το Βέλγιο είναι μια χώρα που διαθέτει ισχυρή κοινωνική πολιτική και διακρίνεται για την πιστή εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Συγκεκριμένα, το δίκτυο κοινωνικής προστασίας βασίζεται σε τρεις νόμους που θεσπίστηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1960.

Πρώτον, παρέχεται ένα Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα σε όλους τους πολίτες. Δεύτερον, προβλέπονται παροχές για τα παιδιά όσων γονέων δεν καλύπτονται από άλλα προγράμματα κοινωνικής προστασίας (π.χ. εργασιακή ασφάλεια). Τα τρίτο μέτρο αφορά την ελάχιστη εγγυημένη σύνταξη για όσους βρίσκονται σε ηλικία συνταξιοδότησης. Επιπλέον, εκτός από τις παραπάνω θεσμοθετημένες παροχές, οι τοπικοί παράγοντες (π.χ. τοπική αυτοδιοίκηση) προσφέρουν κατά περίπτωση πρόσθετες ενισχύσεις και υπηρεσίες. Τέλος, το σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει θεσπίσει πρόσθετη εισοδηματική ενίσχυση για τα άτομα με ειδικές ανάγκες.

Γαλλία

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας της Γαλλίας είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο. Είναι ίσως ο βασικότερος εκπρόσωπος του κορπορατιστικού μοντέλου κοινωνικής οργάνωσης σε χώρα με μακρόχρονη ιστορία στους κοινωνικούς αγώνες.

Όσον αφορά τις πολιτικές Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, όπως και το συνολικό κοινωνικό σύστημα, παρουσιάζουν έντονο βαθμό πολυπλοκότητας. Σήμερα λειτουργούν οκτώ διαφορετικά προγράμματα ελάχιστου κοινωνικού οφέλους στα οποία εντάσσονται περισσότερο από τρία εκατομμύρια άνθρωποι, ενώ τα άτομα που δυνητικά μπορούν να ενταχθούν σε κάποιο από τα προγράμματα αυτά φθάνουν τα έξι εκατομμύρια πληθυσμού και το 15% των νοικοκυριών του.

Τα προγράμματα αυτά προσφέρουν: το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα για ηλικιωμένους που θεσπίστηκε το 1941, ένα βασικό επίδομα για τις περιπτώσεις ατόμων με αναπηρία που θεσπίστηκε το 1930, ένα επίδομα για τις περιπτώσεις ενηλίκων με ειδικές ανάγκες, ένα επίδομα για τις μονογονεϊκές οικογένειες που θεσπίστηκε το 1976, ένα επίδομα για τις περιπτώσεις απώλειας συζύγου που θεσπίστηκε το 1980, ένα επίδομα συνοχής που θεσπίστηκε το 1984, ένα επίδομα για τους μακροχρόνια ανέργους που θεσπίστηκε το 1984 και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ή κατώτατο επίδομα ένταξης που θεσπίστηκε το 1988. Το τελευταίο πρόγραμμα είναι το πιο διαδεδομένο. Παρέχει ένα βασικό εισόδημα σε κάθε άτομο ηλικίας πάνω από 25 ετών, είτε και μικρότερης ηλικίας, αν έχει παιδί. Είναι διαθέσιμο σε όλους τους πολίτες, συμπεριλαμβανομένων των αλλοδαπών, όταν πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις και διαμένουν ορισμένο χρονικό διάστημα στη χώρα. Αν και αρχικά το επίδομα αυτό απευθυνόταν σε όσους δεν μπορούσαν να εργαστούν, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα έχει γίνει το τρίτο και τελικό στάδιο του συστήματος για τη στήριξη των ανέργων. Τα άλλα δύο στάδια είναι η ασφάλισή τους και η βοήθεια των μακροχρόνια ανέργων. Βέβαια, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν αποσκοπεί στο να διαιωνίσει μια κατάσταση οικονομικής εξάρτησης, αλλά να στηρίζει τα άτομα που επιθυμούν να κάνουν ένα νέο ξεκίνημα. Συνοψίζοντας, η Γαλλία θα μπορούσε να συμπεριληφθεί στις χώρες που εφαρμόζουν ισχυρές πολιτικές Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος.

Λουξεμβούργο

Το Λουξεμβούργο μπορεί να θεωρηθεί ως τυπικός εκπρόσωπος του συντηρητικού κορπορατιστικού μοντέλου κοινωνικού κράτους. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι

δομημένο πάνω σε δύο άξονες: στην ενίσχυση της οικογένειας και των παιδιών και στην κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους. Κάθε πρόγραμμα κοινωνικής βοήθειας λαμβάνεται στο πλαίσιο εφαρμογής πολιτικών κοινωνικής συνοχής και χορηγείται επικουρικά και όχι ως αντιστάθμισμα στην έλλειψη εργασίας.

Σχετικά με τις πολιτικές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που έχουν εφαρμοστεί, ήδη από το 1960 καθιερώθηκε ένα εθνικό επίδομα κοινωνικής συνοχής. Σκοπός του επιδόματος αυτού ήταν να καλύψει τα κενά της κοινωνικής ασφάλισης, ειδικά για όσους πολίτες δεν είχαν πλήρη κάλυψη.

Το 1986 καθιερώθηκε ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα με την ονομασία Revenue Minimum Guarantee. Στόχος του επιδόματος αυτού ήταν να διασφαλιστεί ότι κάθε πολίτης της χώρας θα έχει τα αναγκαία για μια αξιοπρεπή ζωή, χωρίς να εξετάζεται γιατί ο πολίτης αυτός δεν διαθέτει τα απαραίτητα για διαβίωσή του. Με τους νόμους του 1999 και του 2004 αυτή η πολιτική άλλαξε και διαμορφώθηκαν εθνικές, δημογραφικές και οικονομικές προδιαγραφές, όπως η εθνική ταυτότητα (το άτομο οφείλει να έχει λουξεμβουργιανή υπηκοότητα), ο δικαιούχος να είναι τουλάχιστον 25 ετών και τα εισοδήματα του ίδιου και της οικογένειάς του να μην υπερβαίνουν το ελάχιστο εισόδημα, όπως αυτό έχει προσδιοριστεί από την πολιτεία του Λουξεμβούργου. Επίσης, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα περιλαμβάνει δύο κατηγορίες: η πρώτη αφορά αυτούς που είναι κάτω από 60 ετών, είναι ικανοί για εργασία και οφείλουν να αναζητήσουν εργασία και να επανενταχθούν. Η δεύτερη κατηγορία αφορά μια συμπληρωματική βοήθεια για όσα άτομα είναι πάνω από 60 ετών. Και για αυτά τα άτομα, που δεν μπορούν να εργαστούν, προβλέπεται μια συμπληρωματική βοήθεια⁴³.

- Χώρες που ανήκουν στο φιλελεύθερο κοινωνικό μοντέλο

Ιρλανδία

Το σημερινό ιρλανδικό μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης ξεκινά από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 με τη στροφή σε έντονα νεοφιλελεύθερες πολιτικές (όπως η μείωση της φορολογίας εισοδήματος) και την πλήρη προσαρμογή στις προσδιοριζόμενες από την Ευρωπαϊκή Ένωση νομισματικές και δημοσιονομικές ρυθμίσεις. Είναι γνωστή η συζήτηση για το ιρλανδικό αναπτυξιακό «θαύμα» ή, όπως αναφέρεται συχνά, την «κελτική τίγρη», καθώς σημειώθηκαν στην οικονομία της χώρας υψηλοί ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης, με βάση την αύξηση του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος. Όσον αφορά το κοινωνικό κράτος, από το 1990 έως το 2002, οι κοινωνικές

⁴³ Μαργκός Γ., Αστρουλάκης Ν., ό.π. σ. 35

δαπάνες στη χώρα μειώθηκαν ως ποσοστό του εθνικού εισοδήματος. Σχετικά με τις πολιτικές βασικού εγγυημένου εισοδήματος, αυτό που καταβάλλεται είναι ένα βασικό επίδομα σε άτομα που έχουν ελάχιστους ή κανέναν πόρο διαβίωσης. Το επίδομα αυτό είναι νομικά κατοχυρωμένο και δίνεται σε εβδομαδιαία βάση. Επιπλέον, η καταβολή ενός εφάπαξ ποσού μπορεί να δοθεί για να αντιμετωπιστούν επείγουσες περιπτώσεις. Πάντως, η καταβολή επιδομάτων είναι αποσπασματική, χωρίς να εφαρμόζεται μια ενιαία πολιτική εγγυημένου εισοδήματος.

- Χώρες που ανήκουν στο μοντέλο ευημερίας των χωρών της Νότιας Ευρώπης

Ισπανία

Στην Ισπανία, το κοινωνικό κράτος, όπως και τα άλλα κοινωνικά συστήματα των χωρών που εντάσσονται στο μοντέλο κοινωνικής ευημερίας των χωρών της νότιας Ευρώπης, στηρίζεται σε τέσσερις πυλώνες κοινωνικής πολιτικής: στην υγεία, στην εκπαίδευση, στις συντάξεις και στην οικογένεια.

Η κοινωνική πολιτική παρουσιάζει έντονες διακυμάνσεις, ανάλογα με την πολιτική γραμμή των κομμάτων που βρίσκονται στην κυβέρνηση. Έτσι, κατά τη διάρκεια των σοσιαλιστικών κυβερνήσεων, από τη δεκαετία του 1980 έως τα μέσα της δεκαετίας του 1990, οι δαπάνες για την κοινωνική προστασία αυξήθηκαν σημαντικά. Επίσης, από το 2004, ύστερα από οκτώ χρόνια συντηρητικής πολιτικής των δεξιών κυβερνήσεων, σταθεροποιήθηκαν οι στυλοβάτες του κράτους κοινωνικής πρόνοιας –το εκπαιδευτικό σύστημα, η υγειονομική περίθαλψη και το σύστημα συνταξιοδότησης– ενώ έγινε προσπάθεια να δημιουργηθεί ένας τέταρτος πυλώνας, οι κοινωνικές υπηρεσίες. Οι δημοσιονομικές πολιτικές είναι προσανατολισμένες προς την ανάπτυξη εθνικών προγραμμάτων δράσης ενάντια στον κοινωνικό αποκλεισμό, προκειμένου να προστατευτούν οι κοινωνικά ευπαθείς ομάδες. Για παράδειγμα, το 2007 ψηφίστηκε νόμος που θεωρήθηκε πραγματική τομή και αφορούσε τη θέσπιση ενός νέου δικαιώματος για τους πολίτες: ο νόμος έδινε στους ηλικιωμένους και στους ανθρώπους με αναπηρία το δικαίωμα να έχουν περίθαλψη και φροντίδα μέσω υπηρεσιών και οικονομικών ενισχύσεων. Ωστόσο, το πρόγραμμα αυτό δεν ανταποκρίθηκε στις κοινωνικές προσδοκίες. Μόλις ο νόμος τέθηκε σε ισχύ, το πρόγραμμα παρουσίασε δημοσιονομικό έλλειμμα. Αναφορικά με τις πολιτικές προς την κατεύθυνση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, η εφαρμογή του έχει πραγματοποιηθεί έως έναν βαθμό σε περιοχές όπως η Χώρα των Βάσκων και η Καταλονία. Στις περιφέρειες αυτές υλοποιείται συστηματική κοινωνική πολιτική προς την κατεύθυνση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Συγκεκριμένα, στη Χώρα των Βάσκων προβλέπεται η καταβολή ενός επιδόματος

στο ύψος του 75% του βασικού ελάχιστου μισθού, το οποίο χορηγείται σε όλους τους πολίτες πάνω από 25 ετών που είναι άνεργοι. Αυτό το επίδομα εμπίπτει στη φιλοσοφία του βασικού εγγυημένου εισοδήματος, αφού δεν απαιτείται για την καταβολή του προηγούμενη εργασιακή προϋπηρεσία.

Πορτογαλία

Όσον αφορά το πορτογαλικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, αξίζει να γίνει αναφορά στο σύνταγμα της χώρας που συντάχθηκε το 1976, λίγο μετά την επανάσταση του 1974. Το σύνταγμα περιλάμβανε διατάξεις για κοινωνικά δικαιώματα προοδευτικού χαρακτήρα στους εξής τομείς: κοινωνική προστασία (κοινωνικές μεταβιβάσεις που κάλυπταν τους σημαντικότερους κοινωνικούς κινδύνους), υγειονομική περίθαλψη (ίδρυση εθνικού συστήματος υγείας), παιδεία (καθολικό δικαίωμα στη βασική εκπαίδευση) και απασχόληση (δικαίωμα στην εργασία, πολιτικές για την απασχόληση, την επαγγελματική κατάρτιση και την ύπαρξη κατώτατου μισθού). Επιπλέον, οι κοινωνικές πολιτικές απευθύνονται σε κοινωνικές ομάδες, όπως οι γυναίκες, οι μετανάστες, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, η οικογένεια και οι ηλικιωμένοι. Έτσι, το πορτογαλικό σύστημα κοινωνικής βοήθειας περιλαμβάνει προγράμματα που απευθύνονται σε ηλικιωμένα άτομα, άτομα με αναπηρίες και ανέργους. Επίσης, αφορά τις υπηρεσίες στον τομέα της υγείας, της φροντίδας των παιδιών κτλ. Η κοινωνική πολιτική επικεντρώνεται στους ακόλουθους τομείς: την παροχή σύνταξης λόγω γήρατος, το επίδομα ανεργίας, το οικογενειακό επίδομα, το επίδομα για λόγους υγείας, τη μακροχρόνια περίθαλψη και το ελάχιστο εισόδημα⁴⁴.

Το κοινωνικό πρόγραμμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Πορτογαλία κατοχυρώθηκε με νόμο το 1996 και αποτέλεσε μια κοινωνική μεταβιβαστική πολιτική και μια προσπάθεια κοινωνικής συνοχής. Σκοπός του ήταν η εξασφάλιση πόρων για τους πολίτες και τις οικογένειές τους, προκειμένου να καλύψουν τις βασικές τους ανάγκες και βαθμιαία να επανενταχθούν μέσω της εργασίας. Το πρόγραμμα αυτό τροποποιήθηκε στα τέλη του 2003, με τον νέο προσδιορισμό του «κοινωνικού εισοδηματικού προγράμματος εισαγωγής». Το πορτογαλικό ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι ένα μέτρο κοινωνικής πολιτικής που αναγνωρίζει το ατομικό δικαίωμα σε ένα εισόδημα ελάχιστης διαβίωσης για όσους δεν έχουν τους πόρους, ανεξάρτητα από το αν καταβάλλουν συνεπώς τις εισφορές τους στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Οι δικαιούχοι πρέπει να είναι κάτοικοι της Πορτογαλίας, άνω από 18 ετών και το εισόδημά τους να βρίσκεται κάτω από ένα κατώτατο όριο, ανάλογα με τη σύνθεση της οικογένειας. Η εφαρμογή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της

⁴⁴ Μαραγκός Γ., Αστρουλάκης Ν., ό.π. σ. 42

φτώχειας, αλλά η επίδρασή του στον αριθμό των φτωχών ανθρώπων είναι μάλλον μέτρια. Ωστόσο το κατώτατο όριο φτώχειας που θεωρείται ως εισόδημα αναφοράς για το πρόγραμμα είναι πολύ χαμηλό. Ο συνολικός αριθμός αυτών που δικαιούνται το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα είναι λιγότερο από το 5% του πορτογαλικού πληθυσμού, ενώ το ποσοστό των φτωχών ανθρώπων την τελευταία δεκαετία είναι περίπου το 20% του συνολικού πληθυσμού. Έτσι, τα μικρά ποσοστά του πληθυσμού που εντάσσονται στο μέτρο είναι ένας παράγοντας για τη χαμηλή αποτελεσματικότητά όσον αφορά την εξάλειψη της φτώχειας. Η μικρή συμμετοχή των θεσμικών φορέων είναι ένας ακόμα λόγος για την περιορισμένη επιτυχία αυτής της πολιτικής. Ωστόσο η εμπειρία που αποκτήθηκε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 από το εθνικό πρόγραμμα κατά της φτώχειας δημιούργησε τις κατάλληλες συνθήκες για τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων σε καινοτόμες μορφές θεσμικής συνεργασίας.

Κεφάλαιο Όγδοο : Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στην Ελλάδα

8. Απόπειρες θεσμικής κατοχύρωσης

Στην Ελλάδα, οι μεταρρυθμίσεις στο χώρο του κοινωνικού κράτους προχώρησαν με αργούς ρυθμούς παρά το γεγονός ότι εξαγγέλλονταν πανηγυρικά. Το βάθος και η διάρκεια της οικονομικής κρίσης υπήρξαν μεγαλύτερες συγκριτικά με άλλες χώρες της Ένωσης. Η θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα ήταν επιτακτική προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες και τα κενά του ελληνικού παραδοσιακού συστήματος κοινωνικής προστασίας στην επίλυση των νέων κοινωνικών κινδύνων.

Ο συνήθης λόγος για την καθυστέρηση στη θεσμοθέτηση του προγράμματος είναι η οικονομική επιβάρυνση σε μια περίοδο κατά την οποία η είσοδος της χώρας στην ευρωπαϊκή οικονομική και νομισματική ένωση αποτελούσε την κορυφαία προτεραιότητα της κυβέρνησης. Επιπλέον, η μειωμένη διοικητική ικανότητα του ελληνικού κράτους και οι δυσκολίες στη διαχείριση της υλοποίησης του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος λειτούργησαν ανασταλτικά για την εισαγωγή του μέτρου στο θεσμικό οπλοστάσιο του κράτους πρόνοιας. Επίσης, η αρχικά σταδιακή ή σε πιλοτική βάση εφαρμογή ενός τέτοιου μέτρου προσέκρουσε σε δημοσιονομικούς, πολιτικούς και διοικητικούς περιορισμούς.

Βέβαια, στην πραγματικότητα, υπήρξε μια μακροχρόνια αδράνεια στο ζήτημα αυτό. Η συμβολή των πολιτικών κομμάτων και των ομάδων εκπροσώπησης ήταν ελάχιστη σε σχέση με άλλες χώρες της νότιας Ευρώπης που έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στη θεσμοθέτηση ενός προγράμματος

ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Το κόστος, οι διοικητικές προκλήσεις, η πολιτική νομιμοποίηση και η σταδιακή κατάργηση άλλων συστημάτων είναι προβλήματα που προκύπτουν σε κάθε προσπάθεια εφαρμογής.

Η υλοποίηση ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στη χώρα μας μπορεί να λειτουργήσει ως έσχατο δίχτυ κοινωνικής προστασίας και να καταπολεμήσει την φτώχεια καθώς επίσης και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Βέβαια, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες και οι αδυναμίες που υπάρχουν στην ελληνική δημόσια διοίκηση για να είναι επιτυχής η εφαρμογή του. Το ζητούμενο είναι η άμεση οικονομική στήριξη των ατόμων που δεν έχουν επαρκείς πόρους και δεν μπορούν να ικανοποιήσουν τις βασικές τους ανάγκες. Ο σχεδιασμός του εγγυημένου εισοδήματος θα πρέπει να γίνει στη βάση μιας ανοικτής διαβούλευσης προκειμένου να έχει τη δυνατότητα να βοηθήσει σημαντικά αυτούς που έχουν ανάγκη και να τους παρέχει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Σε κάθε περίπτωση, η εισαγωγή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αποτελεί μια ευκαιρία για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας, που δεν πρέπει να χαθεί. Η απόφαση για τη θεσμοθέτηση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ήρθε με αρκετές καθυστερήσεις, το 2012 στο πλαίσιο μιας πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου. Η “απουσία” ενός εισοδηματικού δικτύου ασφαλείας εθνικής εμβέλειας ήταν ευρέως γνωστή ως ειδοποιός διαφορά του “υποτυπώδους μοντέλου κοινωνικής πρόνοιας της Νότιας Ευρώπης”⁴⁵. Η Ελλάδα ήταν η μόνη χώρα που δεν διέθετε ένα πρόγραμμα προνοιακού χαρακτήρα στην Ένωση.

Η πρώτη απόπειρα θεσμικής κατοχύρωσης ενός γενικού προγράμματος ελάχιστου εισοδήματος στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας επιχειρήθηκε μόλις το 2008 μέσω της νομοθετικής εξειδίκευσης του “ορίου της σχετικής φτώχειας” με στόχο να καθορισθεί το πεδίο εφαρμογής των προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης φτωχών ατόμων και νοικοκυριών από το Εθνικό Ταμείο Κοινωνικής Συνοχής (άρθρο 1 του Ν. 3631/2008). Όμως, το Ταμείο καταργήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 1 εδ. γ’ του Ν. 3895/2010 «Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα», χωρίς να προηγηθεί κάποια ουσιαστική συζήτηση για τις συνέπειες σε μία περίοδο οικονομικής κρίσης και τις δυνατότητες υιοθέτησης ισοδύναμων μέτρων⁴⁶.

Η επόμενη θεσμική απόπειρα εντοπίζεται στη νομοθετική εξουσιοδότηση οργάνων της κεντρικής διοίκησης - με το άρθρο 2 παρ. 2 του Ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του

⁴⁵ Ματσαγγάνης Μ., (2004) Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της, Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική, Εκδόσεις Κριτική

⁴⁶ ΕΙΕΑΔ (2013) Μελέτη Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα , Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου

μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο να υιοθετήσουν έκτακτα μέτρα για την προστασία των ασθενέστερων οικονομικών στρωμάτων και των ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Όμως, μέχρι τα τέλη του Οκτωβρίου 2013 δεν είχε ενεργοποιηθεί η διάταξη και επομένως δεν είχε ληφθεί κανένα σχετικό μέτρο.

Σημαντική παρέμβαση προς την κατεύθυνση δημιουργίας ενός δικτύου ασφαλείας για τους ανασφάλιστους φτωχούς ηλικιωμένους αποτελεί η κατοχύρωση του θεσμού της βασικής σύνταξης με το άρθρο 2 παρ. 2 του Ν. 3863/2010 «Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις», που προβλέπει ότι δικαίωμα λήψης μη ανταποδοτικής σύνταξης μηνιαίου ύψους 360 ευρώ για το έτος 2010 (όπως αναπροσαρμόζεται) θεμελιώνουν:

«Οι ανασφάλιστοι και όσοι έχουν πραγματοποιήσει λιγότερες από 4.500 ημέρες ή δεκαπέντε έτη ασφάλισης σε ασφαλιστικούς οργανισμούς κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο, εφόσον πληρούν αθροιστικά τα παρακάτω κριτήρια:

α) Έχουν συμπληρώσει το 65ο έτος της ηλικίας τους.

β) Το ατομικό και το οικογενειακό τους εισόδημα, από οποιαδήποτε πηγή, κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος, δεν υπερβαίνουν το ποσό των πέντε χιλιάδων σαράντα (5.040) ευρώ και δέκα χιλιάδων ογδόντα (10.080) ευρώ αντίστοιχα. Τα ανωτέρω ποσά ανακαθορίζονται κατά το ποσοστό αναπροσαρμογής της βασικής σύνταξης.

γ) Διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα για τουλάχιστον δεκαπέντε (15) έτη, μεταξύ του 15ου και του 65ου έτους της ηλικίας τους. Η μόνιμη διαμονή αποδεικνύεται με τη διαδικασία που προβλέπεται για τη χορήγηση άδειας διαμονής στους πολίτες τρίτων χωρών.

Η βασική σύνταξη είναι πλήρης για όσους πληρούν αθροιστικά τα ανωτέρω κριτήρια και έχουν συμπληρώσει στη χώρα τουλάχιστον τριάντα πέντε (35) πλήρη έτη διαμονής και μειώνεται κατά 1/35 για κάθε ένα (1) έτος που υπολείπεται των τριάντα πέντε (35) ετών διαμονής. Η βασική σύνταξη σε αυτή την κατηγορία των δικαιούχων δεν μεταβιβάζεται σε δικαιοδόχα πρόσωπα. Αρμόδιος φορέας καταβολής της βασικής σύνταξης είναι ο ΟΓΑ σε περίπτωση μη δικαιούχων αναλογικού ποσού σύνταξης και οι φορείς κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο από τους οποίους καταβάλλεται το αναλογικό ποσό σύνταξης».

Η πλέον σημαντική - εάν και αμφιλεγόμενη - παρέμβαση εντοπίζεται στην πρόβλεψη της πιλοτικής εφαρμογής από 1.1.2014 ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές της Επικράτειας με βάση τις διατάξεις της υποπαραγράφου ΙΑ.3. του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής

2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»⁴⁷ Η επιλογή της πιλοτικής εφαρμογής δεν αποτελεί πρωτοβουλία του Έλληνα νομοθέτη, καθώς υιοθετήθηκε με εισήγηση του Υπουργείου Οικονομικών στο πλαίσιο του Μνημονίου Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών (Δεκέμβριος 2012) για την εφαρμογή του Β' Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της Ελληνικής Οικονομίας, που αναφέρει χαρακτηριστικά την υποχρέωση της Κυβέρνησης για την «Υιοθέτηση νομοθεσίας που εισάγει νέα κοινωνικά προγράμματα, συμπεριλαμβάνοντας:

- επιδόματα ίσα με 200 € το μήνα, που θα δίνονται μέχρι και 12 μήνες σε μακροχρόνια ανέργους που εξαντλούν την μέγιστη διάρκεια του επιδόματος ανεργίας (12 μήνες), με την προϋπόθεση ότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για άλλα προγράμματα εκπαίδευσης και έχουν οικογενειακό φορολογήσιμο εισόδημα μέχρι 10.000 €, με όριο δαπάνης τα 35 εκατομμύρια €.
- ένα πρόγραμμα εξασφάλισης ενός ελάχιστου επιπέδου εισοδήματος που εφαρμόζεται πιλοτικά σε δύο περιοχές της χώρας με διαφορετικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, με ένα όριο δαπάνης τα 20 εκατομμύρια €, με χρόνο έναρξης το 2014».

8.1. Πιλοτική εφαρμογή

Η πολιτική διαβούλευση για τη νομοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην Ελλάδα ξεπέρασε, χωρίς πρακτικό αντίκρισμα, τη δεκαετία, παρά την διατύπωση της Σύστασης 92/441 από το Ευρωκοινοβούλιο το 1992.

Τελικά, αυτό επιβλήθηκε ως μέρος του δεύτερου μνημονίου μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας και πολιτείας που συνόδευε τη δανειακή σύμβαση μεταξύ της Ελλάδας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας το 2012, μόλις δύο έτη μετά τη νομοθέτηση της ενιαίας εθνικής σύνταξης των 360 ευρώ το μήνα (Άρθρο 2 του Ν. 3863/2010). Πιο συγκεκριμένα, προβλέφθηκε η πιλοτική εφαρμογή ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε δύο περιοχές με διαφορετικά κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά και με το 3ο μνημόνιο το Σεπτέμβριο του 2015 συμφωνήθηκε η επέκτασή του σε όλη την επικράτεια. Το πιλοτικό πρόγραμμα απευθύνθηκε σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας παρέχοντας στους δικαιούχους εισοδηματική ενίσχυση, συνδυαζόμενη, με δράσεις κοινωνικής «επανένταξης», ως συμπλήρωμα προς τα άλλα μέτρα, για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

⁴⁷ ΕΙΕΑΔ, ό.π. σ. 67

Η εφαρμογή της πιλοτικής εφαρμογής, μπροστά τις οικονομικές δυσχέρειες και τη διοικητική ανεπάρκεια της ελληνικής διοίκησης άρχισε, τελικά, δύο χρόνια μετά τη νομοθέτηση του μέτρου και πιο συγκεκριμένα με την έκδοση της σχετικής υπουργικής απόφασης (αριθμ. 39892 ΦΕΚ Β 3018) στις 7 Νοεμβρίου του 2014. Η χρηματοδότηση του μέτρου με 20 εκ. ευρώ για τα οικονομικά έτη 2014-2015 διασφαλίστηκε από τον κρατικό προϋπολογισμό από τα οποία περίπου το 10% διατέθηκε στην Παγκόσμια Τράπεζα για την αξιολόγηση του. Επιπλέον, η εφαρμογή του μέτρου επεκτάθηκε σε 13 συνολικά δήμους, αντί των δύο που είχαν αποφασιστεί αρχικά, ένας σε κάθε διοικητική περιφέρεια της χώρας, οι οποίοι επιλέχθηκαν με κριτήρια ασαφή και εν πολλοίς αδιαφανή και τελικά το μέτρο εφαρμόστηκε μόλις για διάστημα 6 μηνών κατά το 2015.

Με την ίδια υπουργική απόφαση το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, μετονομάστηκε «Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα» και ορίστηκαν τρεις πυλώνες δράσης: ο πρώτος πυλώνας αναφέρεται στην εισοδηματική ενίσχυση των δικαιούχων, ο δεύτερος στην πρόσβασή τους στις κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά όπως είναι το βιβλιάριου ανασφάλιστου, το κοινωνικό τιμολόγιο ηλεκτρικής ενέργειας, θέρμανσης και ύδρευσης και το κοινωνικό παντοπωλείο και ο τρίτος στην κοινωνική ένταξη και την εργασιακή τους επανένταξη, μέσω επαγγελματικής κατάρτισης ή και εύρεσης επιδοτούμενης ή μη επιδοτούμενης εργασίας, από τις υπηρεσίες απασχόλησης του ΟΑΕΔ⁴⁸.

Η βασική εισοδηματική ενίσχυση καθορίστηκε ως το ανώτατο ποσό των 100 ευρώ το μήνα για κάθε ενήλικο μέλος της δικαιούχου μονάδας (οικογένεια ή νοικοκυριό) και έως 50 ευρώ για κάθε ανήλικο μέλος, δηλαδή μία οικογένεια με δύο ενήλικα μέλη και δύο παιδιά θα μπορούσε να επιδοτηθεί μέχρι και του ποσού των 300 ευρώ το μήνα. Αυτό το ανώτατο ποσό ορίστηκε ως το κατώφλι εισοδήματος που δεν έπρεπε να ξεπερνά το συνολικό πραγματικό εισόδημα της δικαιούχου μονάδας συμπεριλαμβανομένης και της εισοδηματικής της ενίσχυσης, ενώ το ύψος της εισοδηματικής ενίσχυσης καθορίστηκε στη διαφορά μεταξύ πραγματικού εισοδήματος και κατωφλίου, υιοθετώντας τη λογική του αρνητικού φόρου εισοδήματος.

Έτσι, το 2014 που νομοθετήθηκε η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος, ο κίνδυνος φτώχειας (60% του διάμεσου εισοδήματος) στην Ελλάδα, σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ, ήταν για το μεμονωμένο άτομο 4.608 ευρώ ενώ το κατώφλι εισοδήματος 1200 ευρώ δηλαδή 26% του επιπέδου σχετικής φτώχειας αντί του 50% που συνιστά το όριο της ακραίας φτώχειας. Αντίστοιχα για μία τετραμελή οικογένεια το επίπεδο φτώχειας ήταν 9.677 ευρώ ενώ το κατώφλι εισοδήματος ορίστηκε στα 4.200 ευρώ δηλαδή 43% του επιπέδου φτώχειας. Παρατηρούμε δηλαδή ότι η πιλοτική

⁴⁸ Δημουλάς Κ., (2017) Μελέτη - Η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα

εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος: α) ενισχύει τις οικογένειες συγκριτικά με τα μεμονωμένα άτομα και β) τα επίπεδά του δεν ξεπερνούν αυτά της ακραίας φτώχειας

Σε αντίθεση με την παραπάνω επιλογή άλλες χώρες συνδέουν το ύψος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος με το βασικό μισθό και την ενδεχόμενη επίδρασή του στην αναζήτηση ή και εύρεση απασχόλησης εκεί όπου δεν υπάρχουν επιδόματα που στηρίζονται στις εισφορές (π.χ. Ν. Ζηλανδία, Αυστραλία) ή με το τακτικό επίδομα ανεργίας και την ενδεχόμενη επίδρασή του στην αδήλωτη απασχόληση ή και αποχή από την εργασία εκεί όπου το επίδομα έχει τη μορφή «κοινωνικού βοηθήματος» και δίνεται μετά την εξάντληση του επιδόματος ανεργίας (π.χ. Γερμανία, Δανία).

Ως βασικές προϋποθέσεις για την επιλογή των δικαιούχων του προγράμματος καθορίστηκαν η νόμιμη και σταθερή διαμονή του τα όρια του δήμου εφαρμογής του προγράμματος το ύψος της κινητής και ακίνητης περιουσίας, το ετήσιο πραγματικό εισόδημα και η θετική συμπεριφορά του αιτούντος απέναντι στη δηλωμένη απασχόληση. Ειδικότερα, το ύψος του ετήσιου εισοδήματος δεν έπρεπε να ξεπερνά το διπλάσιο του «κατωφλίου εισοδήματος» που αντιστοιχεί στην κάθε μονάδα εξαιρουμένου το 20% αυτού που προέρχεται από μισθωτή εργασία ή «με μπλοκάκι», εργόσημο ή αποζημίωση αναδοχής αστέγου.

Η συνολική φορολογητέα αξία της ακίνητης περιουσίας δεν έπρεπε να ξεπερνά τις 90.000 ευρώ για κάθε άτομο και τις 200.000 ευρώ για κάθε μονάδα, τα τεκμήρια δαπανών διαβίωσης (αυτοκίνητα, δίκυκλα κλπ) τις 6.000 ευρώ και οι καταθέσεις το προηγούμενο δωδεκάμηνο το διπλάσιο του κατωφλίου εισοδήματος.

Με αυτά τα κριτήρια ενισχύθηκαν κυρίως όσοι εργάζονται σε αδήλωτες εργασίες, είναι αυτοαπασχολούμενοι ή αγρότες, η μέλη οικογενειών των παραπάνω επαγγελματικών δραστηριοτήτων σε βάρος των μισθωτών και των ανέργων. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία το οικογενειακό εισόδημα των αγροτών σε ποσοστό 85% ήταν κάτω των 4.000 ευρώ και συνεπώς είναι επιλέξιμη μονάδα. Αντίθετα, ένα ζευγάρι ανέργων που τον προηγούμενο χρόνο επιδοτήθηκε για 12 μήνες (ανώτατο όριο) με το βασικό επίδομα ανεργίας και για τα δύο άτομα έχει, στην καλύτερη περίπτωση, συνολικό εισόδημα άνω του κατωφλίου φτώχειας και δεν λαμβάνει την εισοδηματική ενίσχυση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Επίσης, όσοι πριν την κρίση εργαζόνταν συνεχώς για αρκετά χρόνια και έλαβαν αποζημίωση απόλυσης είναι ενδεχόμενο να εμφανίζουν επίπεδο καταθέσεων πάνω από το επιλέξιμο όριο. Το ίδιο συμβαίνει και με τους εποχιακά απασχολούμενους, τους περιστασιακά εργαζόμενους μισθωτούς και τους μερικά απασχολούμενους.

Για τον περιορισμό των φαινομένων μεγάλης διάστασης μεταξύ δηλουμένων και πραγματικών συνθηκών διαβίωσης, στην υπουργική απόφαση προβλέφθηκε η διενέργεια κοινωνικής έρευνας και

η πραγματοποίηση επιτόπιων επισκέψεων από αρμόδιους κοινωνικούς λειτουργούς των κοινωνικών υπηρεσιών των δήμων και η κατάρτιση σχεδίων δράσης για την ένταξη των δικαιούχων κατά τη διακριτική τους ευχέρεια, δυνατότητα που είχε πολύ περιορισμένη πρακτική αξία εξαιτίας των μεγάλων ελλείψεων των δημοτικών υπηρεσιών σε στελέχη κοινωνικής πολιτικής και σε κοινωνικούς λειτουργούς⁴⁹.

Επιπλέον, οι αιτούντες και τα λοιπά μέλη της ωφελούμενης μονάδας θα πρέπει να είναι εγγεγραμμένοι άνεργοι ως αναζητούντες εργασία και δεσμεύονται στην αποδοχή θέσης εργασίας που αντιστοιχεί στις δεξιότητές και τις ικανότητές τους, την ένταξή τους σε προγράμματα κατάρτισης και δράσεις επιχειρηματικότητας που θα τους προταθούν από τους αρμόδιους φορείς. Παράλληλα, απεντάσσονται από το πρόγραμμα εφόσον επιλεγθούν για συμμετοχή σε επιδοτούμενες θέσεις εργασίας ή σε προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα στα όρια του δήμου τους. Εάν ο δικαιούχος είναι ικανός για εργασία και δεν έχει άλλα σοβαρά κωλύματα (π.χ. φροντίδα υπερήλικα ή ανήλικου παιδιού που δεν φοιτά σε βρεφικό ή παιδικό σταθμό) και δεν αποδεχτεί την προσφερόμενη θέση απασχόλησης διακόπτεται η εισοδηματική του ενίσχυση.

Τέλος, για την επίβλεψη και παρακολούθηση της εφαρμογής του μέτρου συστάθηκε ειδική Διαρκής Επιτροπή Κοινωνικής Πολιτικής και Αλληλεγγύης και Ομάδα Διοίκησης Έργου που έχει υπαχθεί απευθείας στον υφυπουργό εργασίας, ενώ η πληροφόρηση των ενδιαφερόμενων και η διαδικασία υποβολής αιτήσεων έγινε με τη συνδρομή των δημοτικών υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής.

Κατά την πιλοτική εφαρμογή του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος καταδείχθηκαν άλλη μία φορά οι ανεπάρκειες και η διοικητική αδυναμία της κοινωνικής διοίκησης τόσο στο εθνικό όσο και το τοπικό επίπεδο. Οι περισσότερες από τις 32.048 αιτήσεις (εκ των οποίων το 37,7% έγιναν από γυναίκες και το 62,3% από άντρες) υποβλήθηκαν από τους ίδιους τους αιτούντες με τη συνδρομή φίλων ή λογιστών, με συνέπεια να παρουσιαστεί σωρεία λαθών ενώ το κεντρικά ελεγχόμενο ηλεκτρονικό σύστημα καταγραφής «έπεφτε, πολύ συχνά, εκτός λειτουργίας» με αποτέλεσμα να διευρύνονται τα λάθη και να εμφανίζονται πολλά κενά ή λανθασμένα στοιχεία σε όσα δηλώνονταν στις αιτήσεις. Συνολικά από τα ΚΕΠ συμπληρώθηκε μόλις το 2% των αιτήσεων και από τους δήμους το 13,4% ενώ παρατηρήθηκαν πολύ μεγάλες αποκλίσεις στα χαρακτηριστικά των αιτούντων από δήμο σε δήμο, όπως είναι η διαφοροποίηση σε Έλληνες και υπηκόους τρίτων χωρών, το καθεστώς αστεγίας, η κατοχή ηλεκτρικών συσκευών ή οι συνθήκες διαμονής των αιτούντων κ.ά.

⁴⁹ Του ιδίου, σ. 33

Τελικά, μετά τη διεξαγωγή των ηλεκτρονικών διασταυρώσεων και των επιτόπιων ερευνών εγκρίθηκαν οι αιτήσεις 19.574(64%) δικαιούχων, από τις οποίες αυτές των μεταναστών(κυρίως από Αλβανία) κάλυψαν μόλις το 48,7% των αντίστοιχων αρχικών αιτήσεων εξαιτίας της αδυναμίας τους να προσκομίσουν τα αναγκαία τυπικά έγγραφα ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στους Έλληνες ανήλθε σε 86%. Πολύ περιορισμένη είναι, επίσης, η συμμετοχή αναπήρων και ατόμων που ανήκουν σε άλλες ευάλωτες ομάδες(π.χ. άστεγοι), όπως και η συμμετοχή τους στο δεύτερο πυλώνα του προγράμματος(ένταξη σε άλλα προγράμματα κοινωνικής στήριξης). Αξίζει να σημειωθεί ότι, στην απασχόληση μέσω προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας εντάχθηκαν συνολικά μόλις 30 άτομα, καταδεικνύοντας την πλήρη αδυναμία εφαρμογής των προβλεπόμενων δράσεων, πέρα από αυτή της εισοδηματικής ενίσχυσης . Επιπλέον, η καταβολή της εισοδηματικής ενίσχυσης δεν ήταν, ούτε τακτική ούτε περιοδική, όπως προέβλεπε η νομοθεσία με συνέπεια τη γενικευμένη δυσανασχέτηση των δικαιούχων αλλά και την απογοήτευση αρκετών στελεχών υποστήριξής τους. Οι περισσότεροι δικαιούχοι του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος ήταν μεσαίου ή χαμηλού μορφωτικού επιπέδου, άγαμοι και άνεργοι. Επίσης, όσοι εργάζονται, είτε περιστασιακά και εποχιακά είτε ως μισθωτοί αντιστοιχούν σε περιορισμένο ποσοστό των δικαιούχων. Κατά την πιλοτική του εφαρμογή το Εγγυημένο Κοινωνικό Εισόδημα λειτούργησε ως μέσο αποτροπής του κοινωνικού αποκλεισμού των ανειδίκευτων νέων, κάτι που χρήζει περαιτέρω διερεύνησης. Επιπλέον, το κατώφλι εισοδήματος για τους περισσότερους (70,9%) δεν ξεπερνά τις 3600 ευρώ δηλαδή δεν αγγίζουν το κατώφλι της ακραίας φτώχειας(4.452 ευρώ το άτομο το 2015) ακόμα και μετά την εισοδηματική ενίσχυση τους από το πρόγραμμα.

8.2. Κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης

Η σχεδίαση του προγράμματος του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης έγινε από την ομάδα εργασίας για το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα που συγκροτήθηκε τον Δεκέμβριο του 2015 υπό τον συντονισμό του γενικού γραμματέα πρόνοιας και την εποπτεία της αναπληρώτριας υπουργού κοινωνικής αλληλεγγύης για τις ανάγκες της πρώτης φάσης του προγράμματος. Η ανάπτυξη του λογισμικού που υποστήριξε την πρώτη φάση των 30 δήμων υλοποιήθηκε από την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Ε. το 1ο εξάμηνο του 2016, ενώ η εθνική εφαρμογή του προγράμματος ξεκίνησε τον Νοέμβριο του 2016 και συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Συνολικά, την διαχείριση της λειτουργίας της ηλεκτρονικής πλατφόρμας του προγράμματος την έχει αναλάβει η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης, μία ανώνυμη εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που παρέχει ηλεκτρονικές υπηρεσίες και πληροφορίες για την ορθή, πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και παροχής υγείας.

Τον Ιανουάριο του 2017 η Γενική Γραμματεία Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης εξέδωσε τον «Οδηγό Εφαρμογής» με τίτλο «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής της πρώτης φάσης του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης». Ο οδηγός αυτός καθορίζει τους όρους του προγράμματος όπως αυτοί αναφέρονται στη σχετική κοινή υπουργική απόφαση που εκδόθηκε για την αποσαφήνιση της διαδικασίας που προέβλεπε η σχετική διάταξη νόμου. Σύμφωνα με αυτήν η Διεύθυνση Καταπολέμησης Φτώχειας ορίζεται ως εκτελεστικός φορέας και αναλαμβάνει το σχεδιασμό αλλαγών των προϋποθέσεων του προγράμματος.

Το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης ορίζεται ως ένα προνοιακό πρόγραμμα αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Απευθύνεται σε άτομα που ζουν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας και αποτελεί ουσιαστικά ένα «συμβόλαιο» του Κράτους με τον πολίτη, βάσει του οποίου οι δικαιούχοι δεν έχουν μόνο δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις. Το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, ως το πιο πρόσφατα θεσμοθετημένο πρόγραμμα εγγύησης εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σχεδιάστηκε από την αρχή με βάση την εμπειρία από όλα τα κράτη μέλη καθώς και τις νέες τάσεις και αντιλήψεις για το ρόλο του σύγχρονου κράτους πρόνοιας.

Το πρόγραμμα βασίζεται σε τρεις πυλώνες: α) την εισοδηματική ενίσχυση, β) τη διασύνδεση με υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης, και γ) τη διασύνδεση με υπηρεσίες ενεργοποίησης που στοχεύουν στην ένταξη ή επανένταξη των δικαιούχων στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική επανένταξη.

Ο πρώτος πυλώνας αφορά την παροχή χρηματικής ενίσχυσης σε ωφελούμενους ανά νοικοκυριό⁵⁰.

Ο δεύτερος συνδέει τους δικαιούχους, κατά περίπτωση και ανάλογα με τις ανάγκες τους, με άλλες κοινωνικές υπηρεσίες και προγράμματα (με την προϋπόθεση ότι πληρούν τα εκάστοτε κριτήρια ένταξης) όπως π.χ. δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ανασφαλιστών, παραπομπή και ένταξη σε δομές και υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και υποστήριξης, ένταξη σε προγράμματα και κοινωνικές δομές για την αντιμετώπιση της φτώχειας, ένταξη σε προγράμματα που υλοποιούνται στο πλαίσιο του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Άπορους, κοινωνικό τιμολόγιο παρόχων ηλεκτρικής ενέργειας, κοινωνικό τιμολόγιο παρόχων ύδρευσης, κοινωνικό τιμολόγιο Δήμων και Δημοτικών Επιχειρήσεων, πρόσβαση στο Κέντρο Κοινότητας του Δήμου διαμονής τους.

Ο τρίτος πυλώνας διαχωρίζει τους ωφελούμενους σε δύο κατηγορίες ανάλογα με το αν είναι ικανοί προς εργασία ή όχι. Αυτοί που δύνανται να εργαστούν και δεν εργάζονται προωθούνται σε δράσεις που στοχεύουν στην ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας μέσω υπηρεσιών απασχόλησης και μπορεί να περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων: την κάλυψη προτεινόμενης θέσης

⁵⁰ www.opeka.gr

εργασίας, τη συμμετοχή σε προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα, τη συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, τη συμμετοχή σε προγράμματα απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας, την ένταξη ή την επιστροφή στο εκπαιδευτικό σύστημα και στα σχολεία δεύτερης ευκαιρίας. Αν δικαιούχοι δεν διαθέτουν κάρτα ανεργίας, έχουν την δυνατότητα να εγγράφονται, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, στο μητρώο ανέργων του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού και επιπλέον, οι δικαιούχοι του προγράμματος που είναι εγγεγραμμένοι στο μητρώο ανέργων επισκέπτονται όποτε κληθούν, σε προκαθορισμένη από τον οργανισμό ημερομηνία, τα Κέντρα Προώθησης Απασχόλησης που εξυπηρετούν το δήμο διαμονής τους και συνεργάζονται με τους Εργασιακούς Συμβούλους για την παροχή υπηρεσιών εξατομικευμένης προσέγγισης. Σε περίπτωση που το επιθυμούν, οι δικαιούχοι που δύνανται να εργαστούν, μπορούν να παρέχουν εθελοντικές υπηρεσίες ανάλογα με τις δεξιότητες τους και τις ανάγκες των κοινωνικών δομών και προγραμμάτων κάθε Δήμου ή Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας.

Οι ωφελούμενες μονάδες του προγράμματος είναι τα νοικοκυριά που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας και οι άστεγοι:

- μονοπρόσωπο νοικοκυριό: είναι το νοικοκυριό που αποτελείται από ένα ενήλικο άτομο που διαμένει μόνο του σε κατοικία και δεν εμπίπτει στην κατηγορία ενηλίκων έως 25 ετών που φοιτούν σε πανεπιστημιακές σχολές ή σχολεία ή ινστιτούτα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή κατάρτισης της ημεδαπής ή αλλοδαπής⁵¹
- πολυπρόσωπο νοικοκυριό: είναι το νοικοκυριό που αποτελείται από όλα τα άτομα που διαμένουν κάτω από την ίδια στέγη. Μπορεί να απαρτίζεται και από φιλοξενούμενα άτομα ή φιλοξενούμενη οικογένεια, με την προϋπόθεση ότι η φιλοξενία είχε δηλωθεί στην τελευταία εκκαθαρισμένη δήλωση φορολογίας εισοδήματος. Σε περίπτωση που η φιλοξενία δεν είχε δηλωθεί στην τελευταία εκκαθαρισμένη δήλωση φορολογίας εισοδήματος, δεν υπάρχει δυνατότητα ένταξης στο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης για το φιλοξενούμενο άτομο ή τη φιλοξενούμενη οικογένεια. Στο πολυπρόσωπο νοικοκυριό εντάσσονται και τα ενήλικα τέκνα έως 25 ετών που φοιτούν σε πανεπιστημιακές σχολές ή σχολεία ή ινστιτούτα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή κατάρτισης, ανεξαρτήτως του τόπου διαμονής τους. Σε αυτή την περίπτωση, ακόμα και αν το τέκνο σπουδάζει σε τόπο διαφορετικό από εκείνον στον οποίο διαμένουν οι γονείς του, θα πρέπει να συμπεριληφθεί στην αίτηση ένταξης στο πρόγραμμα που υποβάλλουν οι γονείς. Επιπλέον, τα εισοδηματικά και περιουσιακά στοιχεία συζύγου κάποιου εκ των μελών του νοικοκυριού, που

⁵¹ www.opeka.gr

διαμένει στο εξωτερικό, προσμετρούνται στον υπολογισμό των κριτηρίων για ένταξη στο πρόγραμμα

- άστεγοι: είναι τα άτομα που διαβιούν στο δρόμο ή σε ακατάλληλα καταλύματα, με την προϋπόθεση ότι έχουν καταγραφεί από τις 45 κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων ή κάνουν χρήση των υπηρεσιών Ανοικτών Κέντρων Ημέρας Αστέγων ή/και Υπνωτηρίων που λειτουργούν στους Δήμους. Η διαπίστωση της έλλειψης στέγης δεν δύναται να τεκμηριωθεί μόνο μέσω του εντύπου της φορολογικής δήλωσης (οι άστεγοι, εφόσον πληρούν την ανωτέρω προϋπόθεση, απαλλάσσονται από την υποχρέωση καταβολής προστίμου λόγω μη τήρησης της προθεσμίας για την υποβολή της φορολογικής δήλωσης Ε1). Σε περίπτωση που οι κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων δεν δύνανται να καταγράψουν τους άστεγους, οι τελευταίοι δεν μπορούν να ενταχθούν στο πρόγραμμα.

Οι κατηγορίες προσώπων που εξαιρούνται από την ένταξη στο πρόγραμμα εισοδηματικής ενίσχυσης του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης είναι άτομα τα οποία φιλοξενούνται ή περιθάλπονται σε μονάδες κλειστής φροντίδας ή σε στέγες υποστηριζόμενης διαβίωσης ή σε ξενώνες μεταβατικής φιλοξενίας αστέγων, άτομα, τα οποία φιλοξενούνται σε μονάδες ψυχοκοινωνικής αποκατάστασης (οικοτροφεία, ξενώνες κτλ), ή είναι δικαιούχοι του προγράμματος προστατευμένων διαμερισμάτων, όσοι υπηρετούν τη θητεία τους στις ένοπλες δυνάμεις και όσοι κρατούνται σε σωφρονιστικά καταστήματα.

Τα νοικοκυριά που υποβάλλουν αίτηση για το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης μπορούν να ενταχθούν στο πρόγραμμα, εφόσον πληρούν τρεις κατηγορίες κριτηρίων: εισοδηματικά κριτήρια, περιουσιακά κριτήρια και κριτήρια διαμονής. Εάν έστω και μια κατηγορία κριτηρίων δεν πληρείται, τότε το νοικοκυριό δεν μπορεί να ενταχθεί στο πρόγραμμα.

8.3. Αξιολόγηση

Η νέα φάση του προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος που υλοποιήθηκε με τη μορφή του ΚΕΑ ακολούθησε την αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής του Εγγυημένου Κοινωνικού Εισοδήματος που είχε πραγματοποιηθεί από την Παγκόσμια Τράπεζα το 2015. Τα αποτελέσματα αυτής της αξιολόγησης συνέβαλαν με τη σειρά τους σε αλλαγές που υλοποιήθηκαν στη νέα φάση του προγράμματος.

Η Παγκόσμια Τράπεζα προχώρησε σε αξιολόγηση του προγράμματος του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης, η αξιολόγηση αυτή δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2019 (World Bank, 2019). Στην έρευνα της Παγκόσμια Τράπεζας (World Bank, 2019) για την αξιολόγηση του προγράμματος του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης φαίνεται ότι την περίοδο που έγινε η

αξιολόγηση το πρόγραμμα κάλυπτε σε χρηματοδοτικούς πόρους το 0,5 % του ΑΕΠ της χώρας και αφορούσε 320.000 νοικοκυριά και περίπου 650.000 πολίτες που καλύπτουν το 6,5% του πληθυσμού. Το ποσοστό αυτό είναι πολύ κοντά στο ποσοστό – στόχο του 7% του πληθυσμού που είχε τεθεί από την αρχή του προγράμματος.

Στο σημείο αυτό είναι χρήσιμο να σταχυολογήσουμε κάποια σημαντικά ευρήματα της αξιολόγησης για το πρόγραμμα. Σύμφωνα με αυτά τα ευρήματα (World Bank, 2019) το πρόγραμμα είναι πολύ αποτελεσματικό στο να αναγνωρίζει και να στηρίζει τα φτωχά νοικοκυριά. Η επιδοματική ενίσχυση του προγράμματος αποτελεί μια βασική πηγή εισοδήματος για τα φτωχά νοικοκυριά. Επίσης παρόλο που η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης δεν επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις στο φαινόμενο της φτώχειας μειώνει σε ένα σημαντικό βαθμό το χάσμα της φτώχειας και τις ανισότητες. Επίσης διαπιστώθηκε ότι το πρόγραμμα παρουσιάζει χαμηλό βαθμό κάλυψης μεταξύ των εν δυνάμει δικαιούχων του. Έχει παρατηρηθεί ότι ένα σημαντικό ποσοστό των ακραία φτωχών νοικοκυριών ενώ θα μπορούσαν να είναι δικαιούχοι του προγράμματος δεν προχωρούν στην υποβολή αιτήσεων προς το 86 πρόγραμμα. Ο βασικότερος λόγος που εξηγεί αυτό το φαινόμενο είναι η έλλειψη επικοινωνίας του προγράμματος. Από την έρευνα διαπιστώθηκε ότι ένα σημαντικό ποσοστό αυτών των νοικοκυριών δεν έχει ακούσει ποτέ για το πρόγραμμα ενώ περίπου οι μισοί απάντησαν ότι το έχουν ακουστά το αλλά δεν μπόρεσαν ποτέ στη διαδικασία να καταθέσουν αίτηση. Αξίζει να σημειώσουμε ότι διαπιστώθηκε ότι ένα σημαντικό ποσοστό των δικαιούχων έχει πληρώσει κάποιον να του κάνει την αίτηση, γεγονός που λειτουργεί ως εμπόδιο για όσους πολίτες ανήκουν σε νοικοκυριά που βρίσκονται σε ακραία φτώχεια. Το οξύμωρο σε αυτή τη περίπτωση είναι ότι η ηλεκτρονική πλατφόρμα είναι ιδιαίτερα λειτουργική και υποβοηθά του χρήστες στον να συμπληρώσουν χωρίς λάθη την αίτηση τους (World Bank, 2019).

Από τα ευρήματα της αξιολόγησης ξεχωρίζουν δύο ακόμα σημεία που θα πρέπει να αναφερθούν. Το ένα καταδεικνύει ότι η υλοποίηση του δεύτερου και τρίτου πυλώνα του προγράμματος παραμένει σε χαμηλά επίπεδα. Αυτό αφορά την σύνδεση των δικαιούχων με άλλες κοινωνικές υπηρεσίες αλλά και με δράσεις που στοχεύουν στην ένταξη ή επανένταξη τους στην αγορά εργασίας, αντίστοιχα. Το άλλο εύρημα αφορά το γεγονός ότι η συντριπτική πλειοψηφία των δικαιούχων νοικοκυριών είναι μονοπρόσωπα νοικοκυριά. Είναι πιθανό ένα σημαντικό ποσοστό των νοικοκυριών που δικαιούνται το πρόγραμμα να χωρίζουν ώστε να μεγιστοποιήσουν το κέρδος από το πρόγραμμα. Εκτιμάται ότι αυτό ενδέχεται να στοιχίζει στο πρόγραμμα περίπου 30 εκατομμύρια ευρώ το χρόνο (World Bank, 2019). Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι η διαδικασία της αξιολόγησης του προγράμματος είναι αναπόσπαστο κομμάτι του προγράμματος με σκοπό να

προχωρήσει σε ανατροφοδότηση των ευρημάτων στις σχετικές ενέργειες του προγράμματος που θα έχουν σαν αποτέλεσμα την βελτίωση της εφαρμογής του.

8.4. Το δικαίωμα για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στο Ελληνικό Σύνταγμα

Το Σύνταγμα του 1975, εισάγοντας μια ανθρωποκεντρική και κοινωνική αντίληψη του δικαίου και του κράτους, περιέχει μια σειρά διατάξεων κοινωνικού περιεχομένου οι οποίες όμως βρίσκονται διάσπαρτες στο συνταγματικό κείμενο και όχι σε ένα συγκεκριμένο τμήμα του.

Ωστόσο, η κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα 1975/86 αποτέλεσε σημαντικό βήμα για την αναδιάρθρωση των υπανάπτυκτων θεσμών κοινωνικής προστασίας που είχαν ήδη αναγνωρισθεί στα πλαίσια της νομοθεσίας.

Η αναθεώρηση του 2001, κατοχύρωσε ρητά την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου επικυρώνοντας τη δέσμευση του σύγχρονου ελληνικού κράτους για την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ενίσχυση του επιπέδου κοινωνικοοικονομικής ευημερίας και προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Το δικαίωμα, όμως, για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα δεν απολαμβάνει ευθείας συνταγματικής κατοχύρωσης. Ωστόσο, η μη ρητή αναφορά στο δικαίωμα, δεν εμποδίζει τον εντοπισμό στο συνταγματικό κείμενο συγκεκριμένων διατάξεων από τις οποίες ερμηνευτικά μπορεί να συναχθεί η κατοχύρωσή του. Το άρθρο 21 παρ.3 του συντάγματος αποτελεί τη βασικότερη διάταξη για την εξασφάλιση των ελάχιστων ορίων διαβίωσης. Επίσης, η αξιοποίηση άλλων διατάξεων που αφορούν στο σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ.1), στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ.1), το δημοκρατικό πολίτευμα (άρθρο 1 παρ.1), η κοινωνική αλληλεγγύη (άρθρο 25 παρ.1), ενισχύει την αναγνώριση του δικαιώματος και αποτελεί “νομιμοποιητική” βάση για τη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων που θα εξειδικεύουν το δικαίωμα αυτό.

Πάντως, ανεξάρτητα από τη διαπίστωση ότι το δικαίωμα για ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα διαθέτει επαρκή συνταγματικά ερείσματα στο ισχύον Σύνταγμα, η συνταγματική του κατοχύρωση δεν οδηγεί στη θεμελίωση αγώγιμων αξιώσεων των πολιτών χωρίς τη νομοθετική του εξειδίκευση.

8.5. Η βασική διάταξη - Το άρθρο 21 παράγραφος 3 του Συντάγματος

Στα πλαίσια του ελληνικού Συντάγματος, η κατοχύρωση του δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια έχει συνδεθεί με το άρθρο 21 αυτού. Ειδικότερα, αναφερόμενο στην προστασία των απόρων, το

άρθρο 21 παρ.3, καλύπτει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής ενός γενικού συστήματος στα κατώτατα όρια διαβίωσης που να εξασφαλίζει ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα στο σύνολο του πληθυσμού που βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης. Κατοχυρώνει έμμεσα το δικαίωμα κάθε ατόμου σε ελάχιστα όρια διαβίωσης. Η γενικότητα της διατύπωσης του άρθρου 21 παρ.3 επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να προωθήσει ένα δημόσιο σύστημα καταπολέμησης της απορίας, προσαρμοσμένο στις ελληνικές ιδιαιτερότητες.

8.6. Αξιοποίηση επιμέρους συνταγματικών διατάξεων

Εκτός από το άρθρο 21 παρ.3, υπάρχουν και άλλες συνταγματικές διατάξεις που καλύπτουν εκφάνσεις του δικαιώματος και μπορούν να θεωρηθούν ως επικουρική νομική βάση για την αναγνώρισή του. Αυτές οι συνταγματικές διατάξεις είναι οι ακόλουθες:

- άρθρο 1 παρ.1 : η δημοκρατική αρχή διαπλέκεται με την κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων αφού οι δυο βασικές συνιστώσες της είναι η ελευθερία και η ισότητα
- άρθρο 2 παρ.1 : η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και ο σεβασμός της επιβάλλει προσφορά υπηρεσιών που να εξασφαλίζουν την ποιοτική αποκατάσταση ενός ελάχιστου βιοτικού επιπέδου και άρα προαγωγή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας
- άρθρο 5 παρ.1: η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου προϋποθέτει τη συμμετοχή του στο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον. Άρα, η συγκεκριμένη διάταξη μπορεί να θεμελιώσει την υποχρέωση για ρύθμιση του δικαιώματος σε ελάχιστα όρια διαβίωσης ώστε να προωθείται η ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου
- άρθρο 25 παρ. 4 : η κοινωνική αλληλεγγύη αποτελεί το βασικό πυρήνα του κοινωνικού κράτους και τα μέτρα υπέρ των ατόμων χωρίς επαρκείς πόρους διαβίωσης νομιμοποιούνται στα πλαίσια αυτής.

Αυτές οι διατάξεις αποτελούν επικουρική νομική βάση, παράλληλα με το άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος για την κατοχύρωση του δικαιώματος σε ελάχιστα όρια διαβίωσης.

8.7. Η σημασία κατοχύρωσης της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, κατοχυρώθηκε ρητά η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ.1).

Ο εμπλουτισμός της αρχής του κράτους δικαίου με την αρχή του κοινωνικού κράτους συμβάλλει στην ιστορική επιβίωση και αναπαραγωγή του φιλελεύθερου κράτους δικαίου.

Η κατοχύρωση της αρχής σε μια περίοδο κρίσης του κοινωνικού κράτους και αμφισβήτησης των αναδιανεμητικών πολιτικών έχει ιδιαίτερη σημασία διότι διαμορφώνει έναν ελάχιστο πυρήνα για τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής. Ειδικότερα, ενισχύεται η θεσμική προστασία της κοινωνικής πρόνοιας και η αναγνώριση ενός δικαιώματος σε ελάχιστα όρια διαβίωσης δεδομένου ότι η εξασφάλιση ελάχιστων ορίων αποτελεί στόχο του κοινωνικού κράτους. Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους σε συνδυασμό με την κατοχυρωμένη κοινωνική ασφάλιση οδηγούν στην υποχρέωση του κράτους να διασφαλίσει σε όλους τους πολίτες ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα που να επιτρέπει την αξιοπρεπή διαβίωση.

8.8. Η θεσμική κατοχύρωση στην πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος

Στη συνταγματική αναθεώρηση του 2019, μεταξύ των τροποποιήσεων και αλλαγών που έγιναν, κατοχυρώθηκε και θεσμοθετήθηκε το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Συγκεκριμένα, το εδάφιο για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα προστέθηκε στο άρθρο 21 και αναφέρει ότι «το Κράτος μεριμνά για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης όλων των πολιτών μέσω ενός συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, όπως νόμος ορίζει» (παρ. 1 του άρθρου 21). Η εν λόγω παράγραφος αναφέρεται στον θεσμό της οικογένειας, «ως θεμέλιο της συντήρησης και της προαγωγής του Έθνους».

Το γεγονός αυτό αποτελεί μια εμβληματικού χαρακτήρα παρέμβαση στην κοινωνική προστασία και τα κοινωνικά δικαιώματα που ως στόχο έχουν την ενδυνάμωση, την υποστήριξη των οικονομικά αδύναμων συμπολιτών και γενικότερα όλων όσων επλήγησαν από την οικονομική κρίση. Με τον τρόπο αυτό οι πιο αδύναμοι αποκτούν ένα επιπλέον δικαίωμα και γίνονται για πρώτη φορά ορατοί στη συνταγματική έννομη τάξη.

Με τη μεγάλη αυτή συνταγματική αλλαγή θωρακίζονται οι αδύναμοι συμπολίτες μας και όλες οι ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Ουσιαστικά, το σύστημα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος αποτελεί το επιχειρησιακό εργαλείο των προνοιακών παρεμβάσεων για την προώθηση ενός μοντέλου στοχευμένης κάλυψης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, επιδιώκοντας, αφενός την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, αφετέρου την κοινωνική και οικονομική (επαν)ένταξη των ασθενέστερων μελών της κοινωνίας. Για αυτό το λόγο άλλωστε έχει εισαχθεί στο θεσμικό οπλοστάσιο των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών.

Ως άγκυρα σωτηρίας κατά της ένδειας, το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα συνδέεται άρρηκτα με το δικαίωμα αξιοπρεπούς διαβίωσης των ατόμων που δεν έχουν κανένα άλλο μέσο εισοδηματικής στήριξης και επιδιώκει την κάλυψη τυποποιημένων κινδύνων που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενοι και τα προστατευόμενα μέλη των οικογενειών τους, χορηγώντας παροχές και υπηρεσίες που αναπληρώνουν τη μείωση ή την απώλεια εισοδήματος από απασχόληση. Τα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος εξασφαλίζουν ένα «ύστατο δίχτυ ασφάλειας» για την κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσης των δικαιούχων, χωρίς να προϋποθέτουν - όπως τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης - οποιαδήποτε καταβολή προγενέστερων εισφορών, κατοχυρώνοντας, στο πλαίσιο ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση.

Αξιολογώντας αυτή τη συνταγματική αλλαγή, θα λέγαμε ότι η κατοχύρωση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος συνιστά σημαντικό μηχανισμό μεταρρυθμιστικής παρέμβασης διότι πρόκειται για μια θεσμικά κατοχυρωμένη προνοιακή παροχή εισοδηματικής ενίσχυσης, που εξασφαλίζει σε κάθε φτωχό πολίτη ένα εγγυημένο όριο διαβίωσης. Η οικονομική πολιτική μιας χώρας οφείλει να προσφέρει τα βασικά αγαθά διαβίωσης σε όλους τους ανθρώπους προκειμένου να διασφαλίσει την κοινωνική συνοχή και να μη διαταράξει τον κοινωνικό ιστό. Μέσω του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, βελτιώνονται οι κοινωνικές συνθήκες και μεγιστοποιείται η κοινωνική ευημερία. Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα λειτουργεί ως εργαλείο για την εκπλήρωση του κεντρικού στόχου του κράτους πρόνοιας : την ανακούφιση από τη φτώχεια. Είναι ένα στοιχειώδες μέτρο κοινωνικής πολιτικής που απορρέει από την ιδιότητα του πολίτη και ήταν επιτακτική η ανάγκη να διασφαλισθεί και να κατοχυρωθεί συνταγματικά στην ελληνική έννομη τάξη.

Επίλογος

Βασικός άξονας κάθε κοινωνικής πολιτικής είναι το κράτος, η οργανωμένη κοινωνία, η πολιτεία. Η κοινωνική πολιτική είναι μια δημόσια πολιτική για τη ρύθμιση της ευημερίας. Βασική δύναμη κάθε κοινωνικής πολιτικής είναι η κοινωνία. Η μορφή της κοινωνικής πολιτικής συνδέεται με τη σχέση κράτους και κοινωνίας, με το μείγμα δημόσιου και ιδιωτικού που επιλέγεται για τη θεσμοθέτηση και υλοποίησή της. Ωστόσο, η κρίση του κοινωνικού κράτους οδήγησε σταδιακά στην αναμόρφωσή του με δυσμενέστερα δεδομένα. Οι κοινωνικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων δεκαετιών συρρίκνωσαν τα κοινωνικά δικαιώματα και τις διάφορες παροχές. Σήμερα, κυριαρχεί μια κοινωνική πολιτική στην οποία το κράτος διατηρεί βασικό ρυθμιστικό ρόλο αλλά και η αγορά, ο ιδιωτικός τομέας, παρέχει ένα διευρυνόμενο μέρος υπηρεσιών ενώ ρόλο αποκτά ταχύτατα και ο τρίτος τομέας με επίκεντρο την κοινωνία των πολιτών.

Στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και των αρρυθμιστων ελεύθερων αγορών αναπτύσσεται σταδιακά μια συνθετική κοινωνική πολιτική συμφιλίωσης αντίρροπων τάσεων, ιδεολογιών και συμφερόντων. Η ενδυνάμωση της οικονομίας της αγοράς εγκλωβίζει τις δυνατότητες άσκησης της κοινωνικής πολιτικής στις ράγες της οικονομικής ανάπτυξης και όχι στις ανάγκες της κοινωνικής ευημερίας. Σε αυτό το πλαίσιο, η ανάγκη ύπαρξης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος κρίθηκε απαραίτητη προκειμένου να υπάρξει επαρκής κοινωνική προστασία. Ο κεντρικός άξονας στην προσέγγισή του είναι ότι θα αποτελεί ένα δίκτυ ασφαλείας και θα εγγυάται ένα minimum κοινωνικής προστασίας του πολίτη.

Η συζήτηση για το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα εμπλουτίζεται διαρκώς και παραμένει στην επικαιρότητα καθώς στις μέρες μας τα όρια κοινωνικής προστασίας κλονίζονται έντονα. Συνδέεται άμεσα με την προσπάθεια καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και η τελική μορφή που λαμβάνει σε κάθε χώρα επηρεάζεται από τις ιδεολογικές ερμηνείες, τα συστήματα αξιών, τις προτεραιότητες που θέτει κάθε κοινωνία καθώς και από το ευρύτερο υπάρχον σύστημα κοινωνικής προστασίας που έχει κάθε χώρα. Συμβάλλει θετικά στη μείωση των ανισοτήτων και είναι ένα δίκτυ προστασίας που μπορεί να απορροφήσει τις δυσμενείς επιπτώσεις που προκαλεί η οικονομική κρίση και οι πολιτικές λιτότητας. Συνεπώς, είναι μια πρόταση που μπορεί να οδηγήσει σε μια πιο δίκαιη διανομή εισοδήματος.

Ο θεσμός του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έχει εισαχθεί σε πολλές χώρες της Ευρώπης αλλά και διεθνώς. Όσον αφορά στην Ελλάδα, για πολλά χρόνια το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας ήταν διάτρητο και για αυτό το λόγο ήταν απαραίτητο να θεσμοθετηθεί το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Ουσιαστικά, η συνταγματική θέσπιση του αποτελεί μια ευκαιρία για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας του ελληνικού κράτους.

Η αλληλεγγύη, η κοινωνική δικαιοσύνη, η ισότητα και η ανθρώπινη αξιοπρέπεια αποτελούν αξίες που συντηρούν την κοινωνική συνοχή. Εάν αυτές οι αξίες υποχωρήσουν μπροστά στην αγορά και την ατομική ευθύνη, τότε τα πεδία αβεβαιότητας αυξάνουν για τους πολίτες και αποδομείται ο κοινωνικός ιστός.

Κάθε εποχή έχει το δικό της κοινωνικό συμβόλαιο. Το σημερινό συμβόλαιο είναι αυτό που καταρτίστηκε την επομένη του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου με τη μορφή της πλήρους και σταθερής απασχόλησης. Ωστόσο, αυτό το συμβόλαιο έχει τεθεί σήμερα υπό διαπραγμάτευση. Έχουν αλλάξει οι όροι άσκησης των κοινωνικών πολιτικών. Είναι δύσκολο να προβλεφθούν οι αλλαγές που θα επιφέρει στο κοινωνικό κράτος η νέα εποχή αλλά το πιθανότερο είναι ότι εκτός από τις εθνικές προσπάθειες θα χρειαστούν συνεργασίες σε παγκόσμιο επίπεδο. Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, είναι κομβικός ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος ως μέσο άμβλυνσης της φτώχειας και των ανισοτήτων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αγγελίδης Μ., (1993) Η θεωρία των δικαιωμάτων στο σύγχρονο φιλελευθερισμό, στο Π.Γετίμης - Δ.Γράβαρης (επιμέλεια) Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική Η σύγχρονη προβληματική, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα

- Αμίτσης Γ., (2001), Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Το ελληνικό μοντέλο των κοινωνικών υπηρεσιών και η ευρωπαϊκή εμπειρία, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Βούλγαρης Γ., (1994), Φιλελευθερισμός, συντηρητισμός, κοινωνικό κράτος 1973-1990, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα
- Βενιέρης Δ., (2009) Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική και κοινωνικά δικαιώματα: Το τέλος των ύμνων, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα
- Βενιέρης Δ. (2015) Κοινωνική Πολιτική Έννοιες και σχέσεις Εκδόσεις Τόπος
- Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ. (επιμέλεια), (2003) Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προοπτικές, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα
- Γετίμης Π., - Γράβαρης Δ., (επιμέλεια) (1993), Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική. Η σύγχρονη προβληματική, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Γράβαρης Δ., (1997) Κρίση του κοινωνικού κράτους και νεωτερικότητα, Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, Αθήνα
- Δημουλάς Κ., (2017) Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα, Επιστημονική εταιρεία κοινωνικής πολιτικής
- Δικαίος Κ., (2010). Ιστορία Κοινωνικής Πολιτικής, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα
- Ιατρίδης Δ., (1990) Σχεδιασμός Κοινωνικής πολιτικής, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα
- Καβουνίδη Ε., (1999) Κοινωνικός αποκλεισμός: έννοια, κοινοτικές πρωτοβουλίες, ελληνική εμπειρία και διλήμματα πολιτικής στο εκκε (συλλογικό), Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, τόμ. Α', εκκε, Αθήνα
- Καραμπελιάς Γ., (1989) Κράτος και κοινωνία στη μεταπολίτευση (1974-1988), Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα.
- Καρβούνης Αντ., (2004) Εισαγωγή στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους, Εκδόσεις Πατάκης, Αθήνα
- Καζάκος Π., (2000) Παγκοσμιοποίηση και κράτος πρόνοιας, στο Μ. Τσινισιζέλης - Κ. Υφαντής (επιμέλεια) Σύγχρονα προβλήματα διεθνών σχέσεων. Κρατική κυριαρχία, απειλές, προκλήσεις, Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα
- Καζάκος Π., Μπουρίκος Δ., (2003) Η κοινωνική πολιτική ανάμεσα στο κράτος και στην αγορά, Ελληνική επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 22
- Κασιμάτη Κ., (επιμέλεια) (1998) Κοινωνικός αποκλεισμός : η ελληνική εμπειρία, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα

- Κατρούγκαλος Γ., (1998) Το Κοινωνικό Κράτος της Μεταβιομηχανικής Εποχής, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Κοντιάδης Ξ., (1997) Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
- Κοντιάδης Ξ., (1997) Όψεις αναδιάρθρωσης του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη , Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή
- Κρεμάλης Κ., (1996) Απλοποίηση και συστηματοποίηση των κανόνων κοινωνικής προστασίας, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή
- Κτιστάκη Σ., (2012) Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης, Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, Τεύχος 4/635
- Λαλιώτη Β., (2017) Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα : Το χρονικό ενός ‘πολυαναμενόμενου’ αναγγελθέντος μέτρου, Τετράδια Κοινωνικής Πολιτικής
- Λιάκος Α., (1993) Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου, Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάπτυξη των κοινωνικών θεσμών, Εκδόσεις Νεφέλη, Αθήνα
- Λυμπεράκη Α., & Τήνιος Π., (2012) Κράτος Πρόνοιας: Οι μεταρρυθμίσεις οι οποίες έγιναν και η Οικονομική Κρίση. Τράπεζα της Ελλάδος (επιμέλεια) Κοινωνική Πολιτική και Συνοχή, Αθήνα
- Μανιτάκης Α., Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη
- Ματσαγγάνης Μ., (1999) Προστασία των χαμηλών εισοδημάτων και παγίδα της φτώχειας, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχος 100
- Ματσαγγάνης Μ., (1999) Τα διλήμματα της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους, στο Ματσαγγάνης (επιμέλεια), Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νότια Ευρώπη, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα
- Ματσαγγάνης Μ., (2004) Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της, Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική, Εκδόσεις Κριτική
- Ματσαγγάνης Μ., (2011) Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς, οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- Μητράκος Θ., & Τσακλόγλου Π., (2003) Οικονομική ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα: Δομή και διαχρονικές μεταβολές, στο Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., (επιμέλεια), Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, Προκλήσεις και προοπτικές, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα
- Μουζελής Ν., (2002) Από την αλλαγή στον εκσυγχρονισμό, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα
- Μουσης Ν., (2002) Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα

- Νικολακοπούλου - Στεφάνου Η., (2002), Η κοινωνική Ευρώπη: Ελλείμματα και προοπτικές, Σιδέρης, Αθήνα
- Πετμεζίδου -Τσουλουβή Μ., (1992) Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα
- Πετραλιάς Ν., (επιμέλεια) (1993) Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα, Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, Αθήνα
- Ρομπόλης Σ., (2012) Οικονομική Κρίση και Κοινωνικό Κράτος, Από το κράτος πρόνοιας στο κράτος φιλανθρωπίας, Εκδόσεις Επίκεντρο, Αθήνα
- Ρομπολης Σ., (1990) Κοινωνική ασφάλιση: η διαρκής κρίση και οι προοπτικές, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη
- Ρομπόλης Σ., - Χλέτσος Μ., (1995) Η κοινωνική πολιτική μετά το κράτος πρόνοιας, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη
- Σακελλαρόπουλος Θ., (1999) Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- Σακελλαρόπουλος Θ., (2001) Υπερεθνικές Κοινωνικές Πολιτικές την εποχή της Παγκοσμιοποίησης, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ., Σκαμνάκης Χ., & Αγγελάκη Μ., (2018). Κοινωνική Πολιτική. Εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα
- Σταθόπουλος Π., (2005), Κοινωνική Πρόνοια, Ιστορική εξέλιξη, Νέες κατευθύνσεις, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα
- Στασινοπούλου Ό., (1992) Κράτος Πρόνοιας, ιστορική Εξέλιξη – Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα
- Στασινοπούλου Ό., (1996) Ζητήματα Σύγχρονης Κοινωνικής Πολιτικής – Από το Κράτος Πρόνοιας στον «Νέο» Προνοιακό Πλουραλισμό, Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα
- Στασινοπούλου Ό., (2006) Εισαγωγή στην Κοινωνική Πολιτική, Αθήνα
- Υφαντόπουλος Γ., (2001) Η αποτελεσματικότητα του κράτους πρόνοιας για την καταπολέμηση της φτώχειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Δ. Κικίλιας - Η. Μπάγκαβος - Πλ. Τήνιος - Μ. Χλέτσος (επιμέλεια), Δημογραφική γήρανση, αγορά εργασίας & κοινωνική προστασία: τάσεις, προκλήσεις & πολιτικές, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, Αθήνα
- Χλέτσος Μ., Κύκλος διαλέξεων « Οικονομία και Κοινωνία» Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων

Alcock P., Erskine A., May M., (2002) The Blackwell Dictionary of Social Policy, Oxford: Blackwell

Atkinson A.B., & F. Bourguignon., (2000) Handbook of Income Distribution Amsterdam: North - Holland

Baker J., (1987) Arguing for equality, London : Verso

Bryson L., (1992) Welfare and the state, London: Macmillan

Cochrane A., & Clarke J., (1993) Comparing Welfare States Sage, Open University, London

Deakin N., (1987) The politics go welfare, London : Methuen

Dean H., (2012) Social Policy, Cambridge : Poli

Erskine A., (1998) The Approaches and Methods of Social Policy στο Alcock P., Erskine A., & May M., The student's Companion to Social Policy, London : Blackwell

Espring - Andersen., (1990) The three worlds of welfare capitalism Polity Press, Cambridge

Ferrera M., (1996) The Southern Model of welfare in social Europe., Journal of European Social Policy

Gamble A., (1988) The free economy and the strong state, Basingstoke: Macmillan

Marshall T., (1967) Social policy in the twentieth century, London : Hutchinson University Library

Mishra R., (1981) Society and Social Policy, London : Macmillan

Taylor - Gooby P. (2008) Choice and Values : individualised rational action and social goals, Journal of Social Policy

Titmuss R., (1968) Commitment to welfare, London : Allen & Unwin

Titmuss, R., (1974) Social Policy, Allen and Unwin, London

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

www.europa.eu

www.opeka.gr

www.syntagmawatch.gr

ΛΟΠΙΕΣ ΠΗΓΕΣ

Έκθεση ΕΙΕΑΔ (2013) Μελέτη : Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα , Προσεγγίσεις και προτάσεις ενόψει πιλοτικής εφαρμογής του μέτρου

Μελέτη ΓΣΕΕ (Μαραγκός Γ., Αστρουλάκης Ν.,) (2010) Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι πολιτικές του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ-15

