**Συνταγματική Αναθεώρηση και Κοινωνική Πολιτική: Η Οικονομική Διάσταση ως Θεσμική Αναγκαιότητα**

*Παναγιώτης Λιαργκόβας*

*Καθηγητής Μακροοικονομικής στη Σχολή Οικονομίας και Τεχνολογίας του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου*

1. **Εισαγωγή: Η τριπλή πρόκληση του κοινωνικού κράτους**

Το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα βρίσκεται αντιμέτωπο με μια τριπλή πρόκληση: θεσμική, οικονομική και λειτουργική. Αυτές οι διαστάσεις δεν είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους – αλληλοσυμπλέκονται και δημιουργούν ένα σύνθετο πλαίσιο εντάσεων και περιορισμών, που καθιστούν επιτακτική την αναπροσαρμογή τόσο της στρατηγικής όσο και της θεσμικής αρχιτεκτονικής της κοινωνικής πολιτικής.

Η θεσμική πρόκληση σχετίζεται με την ανάγκη εκσυγχρονισμού του θεσμικού πλαισίου που διέπει το κοινωνικό κράτος. Παρά τις ρητές διακηρύξεις περί κοινωνικών δικαιωμάτων στο ισχύον Σύνταγμα, η έλλειψη σαφών, δεσμευτικών αρχών για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, την ευθυγράμμιση με ευρωπαϊκούς στόχους, αλλά και τη διασύνδεση με άλλες δημόσιες πολιτικές (όπως η απασχόληση ή η κατάρτιση), οδηγεί σε ένα θεσμικό κενό. Αυτό έχει ως συνέπεια, πολλές φορές, η κοινωνική προστασία να αντιμετωπίζεται αποσπασματικά ή εργαλειακά, ως μέσο πολιτικής διαχείρισης και όχι ως στρατηγικός πυλώνας της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Η οικονομική πρόκληση αφορά τις δημοσιονομικές δυνατότητες του κράτους και την αναγκαιότητα ορθολογικής κατανομής των κοινωνικών πόρων. Η Ελλάδα είναι μια χώρα πλήρως ενταγμένη στην ευρωζώνη, με περιορισμένη νομισματική κυριαρχία, ισχυρές δεσμεύσεις στο πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και με ιστορικό έντονης δημοσιονομικής αστάθειας. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η κοινωνική πολιτική δεν μπορεί να σχεδιάζεται ανεξάρτητα από τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, ούτε να αγνοεί τις επενδυτικές και μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες της ευρωπαϊκής στρατηγικής (όπως το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο ή τον Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων).

Η λειτουργική πρόκληση, τέλος, σχετίζεται με την ίδια τη δομή, τη διοίκηση και την αποδοτικότητα του κοινωνικού κράτους. Στην πράξη, το ισχύον σύστημα χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό, πολλαπλότητα παροχών, έλλειψη στόχευσης, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και ασαφή κριτήρια επιλεξιμότητας. Δεν υπάρχουν ενιαίοι μηχανισμοί παρακολούθησης της επίδρασης των επιδομάτων ή σύνδεσής τους με δράσεις απασχόλησης, κατάρτισης ή κοινωνικής ένταξης. Επιπλέον, πολλές παροχές υλοποιούνται με οριζόντιο τρόπο, χωρίς να ενισχύουν την παραγωγική δυναμική της οικονομίας, τη δημιουργία δεξιοτήτων ή την κοινωνική κινητικότητα.

Η τριπλή αυτή πρόκληση αναδεικνύει ότι η κοινωνική πολιτική δεν μπορεί πλέον να στηρίζεται αποκλειστικά σε ηθικά προτάγματα ή πολιτικές εξαγγελίες. Χρειάζεται να ενταχθεί σε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο, στο οποίο η αποδοτικότητα, η στοχοθετημένη παρέμβαση, η ευθυγράμμιση με τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις και η διαφάνεια να αποτελούν αναπόσπαστα στοιχεία. Το Σύνταγμα, ως υπέρτατος κανόνας δικαίου, οφείλει να αποτυπώσει αυτή τη νέα ισορροπία και να μετατρέψει το κοινωνικό κράτος σε λειτουργικό πυλώνα της εθνικής στρατηγικής, και όχι σε ευκαιριακό εργαλείο διαχείρισης κρίσεων.

1. **Ποια είναι τα προβλήματα σήμερα;**

Σε πρόσφατη μελέτη που εκπονήσαμε στη διαΝΕΟσις για την επιδοματική πολιτική στην Ελλάδα, διαπιστώσαμε κάτι που μοιάζει παράδοξο:[[1]](#footnote-1) Παρά τις υψηλές κοινωνικές δαπάνες που καταγράφονται στη χώρα –σε ορισμένες περιόδους αγγίζοντας το 24% του ΑΕΠ συνολικά για παροχές και το 6,6% του ΑΕΠ ειδικά για μη συνταξιοδοτικά επιδόματα– η αποτελεσματικότητα του ελληνικού κοινωνικού κράτους παραμένει αναιμική. Το παράδοξο αυτό δεν οφείλεται στην έλλειψη χρηματοδοτικών πόρων, αλλά στη χαμηλή ποιότητα σχεδιασμού και εφαρμογής των πολιτικών κοινωνικής προστασίας.

Το πρόβλημα ξεκινά από τη δομή του συστήματος. Το ισχύον μοντέλο χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό: δεκάδες επιδόματα, πολλές φορές με επικαλυπτόμενους στόχους και δικαιούχους, παρέχονται από διαφορετικούς φορείς του δημοσίου (υπουργεία, οργανισμούς, ΟΤΑ), χωρίς κεντρικό σχεδιασμό, ενιαία αρχιτεκτονική ή συντονισμένο έλεγχο. Αυτό οδηγεί όχι μόνο σε σπατάλη πόρων, αλλά και σε κενά προστασίας ή άδικες ανισότητες μεταξύ κοινωνικών ομάδων.

Πέρα από τον κατακερματισμό, υπάρχει έλλειψη διαφάνειας και λογοδοσίας. Οι μηχανισμοί αξιολόγησης των κοινωνικών παροχών είναι ελλιπείς ή ανύπαρκτοι. Σπανίως μετρούμε τον κοινωνικό αντίκτυπο των δαπανών, την έκταση κάλυψης ή την αποτελεσματικότητα της παρέμβασης. Η απουσία μετρήσιμων δεικτών επιτρέπει τον βραχυπρόθεσμο και αποσπασματικό σχεδιασμό, χωρίς ανατροφοδότηση από την εμπειρία εφαρμογής των μέτρων.

Ένα ακόμη κρίσιμο πρόβλημα αφορά την αποσύνδεση των παροχών από την αγορά εργασίας και την κοινωνική ενεργοποίηση. Πολλά επιδόματα, ιδιαίτερα σε ευάλωτες ομάδες (π.χ. άνεργοι, μονογονεϊκές οικογένειες, άτομα με χαμηλό εισόδημα), λειτουργούν ως παγίδες εξάρτησης, αντί να διευκολύνουν την επανένταξη και την ενδυνάμωση. Δεν συνοδεύονται από απαιτήσεις κατάρτισης, κοινωνικής συμμετοχής ή επαγγελματικής ενεργοποίησης – με αποτέλεσμα να ενισχύεται η παθητικότητα και να αποδυναμώνεται η κοινωνική συνοχή.

Ταυτόχρονα, οι πόροι συχνά κατευθύνονται σε οριζόντια μέτρα χωρίς στόχευση στις πραγματικά ευάλωτες ομάδες. Επιδόματα τύπου pass, κουπόνια κατανάλωσης ή επιδοτήσεις καυσίμων δίνονται σε πλατιά στρώματα του πληθυσμού, ανεξαρτήτως κοινωνικής ή οικονομικής θέσης. Παρότι βραχυπρόθεσμα προσφέρουν πολιτική ανακούφιση, δεν ενισχύουν την εγχώρια παραγωγή, δεν βελτιώνουν τις ικανότητες των πολιτών, και κυρίως δεν είναι βιώσιμα. Αντιθέτως, δημιουργούν εξαρτήσεις, καλλιεργούν προσδοκίες για διαρκή κρατική παρέμβαση, και μακροπρόθεσμα υπονομεύουν την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα του κοινωνικού κράτους.

Ένα άλλο ζήτημα είναι η έλλειψη διασύνδεσης με τις υπόλοιπες δημόσιες πολιτικές, κυρίως αυτές της απασχόλησης, της παιδείας και της υγείας. Το κοινωνικό κράτος λειτουργεί συχνά ως “απομονωμένος πυλώνας”, αντί να αποτελεί οριζόντια στρατηγική κοινωνικής συνοχής που ενισχύει τη βιώσιμη ανάπτυξη. Για παράδειγμα, τα επιδόματα σπάνια συνδέονται με προγράμματα κατάρτισης ή κοινωνικής επιχειρηματικότητας, ενώ η πρόληψη φτώχειας και περιθωριοποίησης αντιμετωπίζεται αποσπασματικά και όχι με βάση μια ενοποιημένη στρατηγική ένταξης.

Τέλος, η τεχνολογική και διοικητική υποδομή του κοινωνικού κράτους είναι σε αρκετές περιπτώσεις ξεπερασμένη. Η απουσία ενιαίας ψηφιακής πλατφόρμας για την απονομή και παρακολούθηση παροχών καθιστά το σύστημα ευάλωτο σε κακοδιαχείριση, καθυστερήσεις και διοικητική πολυπλοκότητα.

Συνολικά, αυτό που παρατηρείται είναι ότι το ισχύον κοινωνικό κράτος λειτουργεί περισσότερο ως εργαλείο βραχυπρόθεσμης πολιτικής διαχείρισης, παρά ως μακροπρόθεσμης κοινωνικής στρατηγικής. Χρειάζεται μια ριζική αναδιάρθρωση – με επίκεντρο τη στόχευση, την αποδοτικότητα και τη θεσμική διασύνδεση – ώστε να ανακτήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών και να αποτελέσει πραγματικό μοχλό συνοχής, ένταξης και ανάπτυξης.

1. **Η ανάγκη για Συνταγματική Αναθεώρηση – Προτάσεις Συνταγματικής Αναθεώρησης**

Το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα αντιμετωπίζει βαθιές θεσμικές, οικονομικές και λειτουργικές αδυναμίες. Αυτές δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με μεμονωμένες παρεμβάσεις ή απλές διοικητικές βελτιώσεις. Απαιτείται μια βαθιά θεσμική τομή, και το κατάλληλο εργαλείο γι’ αυτή είναι η Συνταγματική Αναθεώρηση.

Το ισχύον Σύνταγμα, αν και περιλαμβάνει σημαντικές διατάξεις για το κοινωνικό κράτος δικαίου (όπως το άρθρο 25 παρ. 1 και 4, και το άρθρο 21), παραμένει γενικόλογο, ρητορικό και χωρίς επαρκή εργαλεία εφαρμογής και αξιολόγησης. Δεν παρέχει τις αναγκαίες θεσμικές εγγυήσεις ώστε η κοινωνική πολιτική να ασκείται με λογοδοσία, στοχοθεσία και βιωσιμότητα, ούτε ενσωματώνει τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις και κατευθύνσεις, που σήμερα καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό το εύρος και τη μορφή των κοινωνικών παρεμβάσεων.

Η εμπειρία των τελευταίων δεκαετιών –ιδίως από την κρίση του 2010 και μετά– μας έχει δείξει ότι τα κοινωνικά δικαιώματα μπορούν εύκολα να διαβρωθούν ή να παρακαμφθούν όταν δεν συνοδεύονται από σαφείς θεσμικές και δημοσιονομικές προβλέψεις. Είδαμε πώς, στο όνομα της δημοσιονομικής εξυγίανσης, αποδομήθηκαν βασικές λειτουργίες του κοινωνικού κράτους, χωρίς επαρκείς εγγυήσεις για την ανασύστασή τους στη συνέχεια. Αυτός είναι και ο λόγος που η κοινωνική προστασία χρειάζεται συνταγματική θωράκιση με νέο περιεχόμενο – όχι για να «παγώσει» την πολιτική, αλλά για να καθορίσει το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα μπορεί να λειτουργεί με συνέπεια και διαφάνεια.

Η δική μου πρόταση είναι σαφής: να ξεφύγουμε από τις αφηρημένες διακηρύξεις περί κοινωνικού κράτους και να ενσωματώσουμε στο Σύνταγμα πέντε συγκεκριμένες αρχές, που θα λειτουργούν ως «οδηγοί» σχεδιασμού και αξιολόγησης κάθε κοινωνικής πολιτικής: **πολιτικής**.

* 1. ***Συνταγματική κατοχύρωση της “κοινωνικής αποδοτικότητας”***

Η έννοια της κοινωνικής αποδοτικότητας αφορά την αναγκαία μετάβαση από τη λογική των απλών εισοδηματικών μεταβιβάσεων προς μια στρατηγική κοινωνικής παρέμβασης με μετρήσιμα αποτελέσματα. Δεν αρκεί πλέον να μεριμνά το κράτος για την κοινωνική προστασία δια της χορήγησης επιδομάτων· απαιτείται η τεκμηρίωση ότι οι πόροι που δαπανώνται οδηγούν σε πραγματική βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας και συμβάλλουν στην εξάλειψη των ανισοτήτων.

Η κοινωνική αποδοτικότητα μετατοπίζει τη συζήτηση από το πόσα ξοδεύουμε στο τι αποτέλεσμα παράγουμε με όσα ξοδεύουμε. Για παράδειγμα, εάν η χώρα δαπανά εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ ετησίως για την παιδική φτώχεια, αλλά οι σχετικοί δείκτες παραμένουν σταθεροί ή επιδεινώνονται, τότε το πρόβλημα δεν είναι το επίπεδο της δαπάνης, αλλά η αποτελεσματικότητα της πολιτικής.

Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής αποδοτικότητας σημαίνει ότι:

* Κάθε κοινωνική πολιτική πρέπει να συνοδεύεται από μετρήσιμους στόχους: π.χ. ποσοστό μείωσης της φτώχειας, δείκτες κοινωνικής ένταξης, δείκτες απασχολησιμότητας ευάλωτων ομάδων.
* Οι πολιτικές θα υπόκεινται σε αξιολόγηση εξωτερική και εσωτερική, σε τακτική βάση.
* Τα αποτελέσματα των πολιτικών θα πρέπει να συνδέονται με τη συνέχιση ή την αναπροσαρμογή τους, δημιουργώντας έναν κύκλο λογοδοσίας και βελτίωσης.

Προτεινόμενη Συνταγματική διατύπωση:

«Η Πολιτεία μεριμνά για την κοινωνική προστασία μέσω παροχών και πολιτικών που αξιολογούνται ως προς την κοινωνική τους αποδοτικότητα και την πραγματική επίπτωση στη μείωση των ανισοτήτων.»

* 1. ***Εισαγωγή Συνταγματικής ρήτρας “δημοσιονομικής συμβατότητας”***

Η εισαγωγή μιας ρητής συνταγματικής ρήτρας δημοσιονομικής συμβατότητας αποτελεί απαραίτητη θεσμική και πολιτική τομή για να διασφαλιστεί ότι η κοινωνική πολιτική δεν θα σχεδιάζεται με βάση το πρόσκαιρο πολιτικό όφελος, αλλά με κριτήριο τη βιωσιμότητα και τη συνέπειά της στο χρόνο.

Η εμπειρία των μνημονίων και της δημοσιονομικής κρίσης που γνώρισε η Ελλάδα από το 2010 και μετά μας δίδαξε με επώδυνο τρόπο πως, όταν οι κοινωνικές παροχές θεσπίζονται χωρίς τεκμηριωμένο σχεδιασμό, χωρίς εκτίμηση κόστους, και χωρίς μεσοπρόθεσμη προοπτική χρηματοδότησης, τελικά καταρρέουν και μαζί τους συμπαρασύρουν την κοινωνική συνοχή και την εμπιστοσύνη στους θεσμούς. Η ρήτρα δημοσιονομικής συμβατότητας έρχεται να προλάβει αυτόν τον κίνδυνο.

Η έννοια δεν είναι ελληνική επινόηση. Αποτελεί βασική αρχή της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής διακυβέρνησης, όπως αποτυπώνεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, στην Οδηγία 2011/85/ΕΕ για τις απαιτήσεις των δημοσιονομικών πλαισίων των κρατών-μελών, αλλά και στο σύνολο των κατευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Eurogroup.

Στην ουσία της, η ρήτρα αυτή επιβάλλει ότι:

* Καμία νέα κοινωνική παροχή ή μεταρρύθμιση δεν μπορεί να θεσμοθετείται χωρίς τεκμηριωμένη πρόβλεψη κόστους σε ετήσια και μεσοπρόθεσμη βάση.
* Κάθε κοινωνική πολιτική θα πρέπει να συνδέεται με συγκεκριμένο χρηματοδοτικό σχεδιασμό, ο οποίος δεν θα διακυβεύει τους δημοσιονομικούς στόχους της χώρας.
* Θα απαιτείται προηγούμενη εκτίμηση βιωσιμότητας, κατά τρόπο παρόμοιο με όσα ήδη εφαρμόζονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο ή στο Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής για άλλους τομείς πολιτικής.

Προτεινόμενη Συνταγματική διατύπωση:

«Η θέσπιση και άσκηση κοινωνικών παροχών υπόκειται σε αρχές δημοσιονομικής συμβατότητας και προϋποθέτει την τεκμηρίωση της μεσοπρόθεσμης βιωσιμότητάς τους.»

* 1. ***Σύνδεση κοινωνικών παροχών με την αγορά εργασίας και την παραγωγικότητα***

Ένα από τα πιο διαχρονικά προβλήματα της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής είναι η αποσύνδεση των παροχών από την εργασία και την ένταξη των πολιτών στην παραγωγική διαδικασία. Στην πράξη, πολλές κοινωνικές παροχές λειτουργούν αντιπαραγωγικά, καθώς δεν ενθαρρύνουν –και σε ορισμένες περιπτώσεις αποθαρρύνουν– τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, τη συνεχή εκπαίδευση ή την επαγγελματική κινητικότητα.

Αυτό το φαινόμενο δεν είναι απλώς οικονομικό. Είναι θεσμικό και κοινωνικό, διότι οδηγεί:

* Σε παγίδες φτώχειας, όταν ο πολίτης χάνει το επίδομα μόλις βρει εργασία, με αποτέλεσμα να επιλέγει την αδράνεια.
* Σε παθητική εξάρτηση από το κράτος, χωρίς κίνητρα για κοινωνική κινητικότητα και ενδυνάμωση.
* Σε χαμηλή αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου, καθώς μεγάλο μέρος των ενεργών ηλικιών παραμένει εκτός παραγωγής, χωρίς πρόσβαση σε προγράμματα κατάρτισης ή επανένταξης.

Η αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος απαιτεί ένα ριζικό επανασχεδιασμό της σχέσης κοινωνικής πολιτικής και αγοράς εργασίας. Η κοινωνική παροχή δεν μπορεί να λειτουργεί ως υποκατάστατο του μισθού, αλλά πρέπει να αποτελεί γέφυρα ένταξης ή επανένταξης στο οικονομικά ενεργό τμήμα της κοινωνίας.

Αυτό σημαίνει ότι κάθε παροχή:

* Θα πρέπει, όπου είναι δυνατόν, να συνοδεύεται από προϋποθέσεις συμμετοχής σε δράσεις ενεργοποίησης, όπως η παρακολούθηση εκπαιδευτικών ή επαγγελματικών προγραμμάτων, η εγγραφή σε μητρώα ανέργων, η συμμετοχή σε κοινωφελή εργασία.
* Ο σχεδιασμός της θα πρέπει να επιβραβεύει τη μετάβαση προς την εργασία, αντί να την τιμωρεί. Για παράδειγμα, η διατήρηση ενός μέρους της παροχής κατά τη διάρκεια των πρώτων μηνών απασχόλησης μπορεί να λειτουργήσει ως κίνητρο.
* Θα πρέπει να διασυνδέεται με φορείς απασχόλησης και κατάρτισης (π.χ. ΔΥΠΑ, ιδρύματα δια βίου μάθησης, τοπικές αναπτυξιακές συμπράξεις), ώστε η παροχή να εντάσσεται σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα κοινωνικής ενδυνάμωσης και όχι σε απομονωμένο κύκλο παθητικής βοήθειας.

Προτεινόμενη Συνταγματική διατύπωση:

«Οι κοινωνικές παροχές διασυνδέονται, όπου είναι δυνατόν, με δράσεις ένταξης στην παραγωγική διαδικασία, κατάρτισης και κοινωνικής ενδυνάμωσης.»

* 1. ***Ανάδειξη της αρχής της “στοχοθετημένης αναδιανομής”***

Η αναδιανομή είναι θεμέλιος λίθος κάθε κοινωνικού κράτους. Δεν πρόκειται απλώς για παροχή πόρων από το κράτος στους πολίτες, αλλά για διορθωτική παρέμβαση υπέρ της κοινωνικής δικαιοσύνης και της ισότητας ευκαιριών. Ωστόσο, η μορφή που λαμβάνει η αναδιανομή παίζει κρίσιμο ρόλο στο αν είναι αποτελεσματική, δίκαιη και διατηρήσιμη.

Στο σημερινό ελληνικό κοινωνικό κράτος, παρατηρούμε ότι μεγάλο μέρος των κοινωνικών παροχών υλοποιείται μέσω οριζόντιων μέτρων, δηλαδή μέτρων που εφαρμόζονται σε μεγάλο μέρος του πληθυσμού ανεξαρτήτως κοινωνικοοικονομικής θέσης ή πραγματικής ανάγκης. Παραδείγματα τέτοιων μέτρων είναι:

* Κουπόνια και pass κατανάλωσης που δίνονται με χαλαρά ή μηδενικά εισοδηματικά κριτήρια.
* Επιδόματα ή φοροελαφρύνσεις που ωφελούν δυσανάλογα τα μεσαία ή ανώτερα εισοδηματικά στρώματα.
* Μέτρα που λαμβάνονται ως αντίδραση σε έκτακτες συνθήκες (π.χ. ενεργειακή κρίση), αλλά παγιώνονται πολιτικά χωρίς αξιολόγηση.

Αν και τα οριζόντια μέτρα έχουν συχνά πρόσκαιρη πολιτική αποδοχή, διαβρώνουν τη βάση της αναδιανεμητικής λογικής. Κατανέμουν πόρους σε μη ευάλωτους πληθυσμούς, αποδυναμώνουν τη στόχευση και, το σημαντικότερο, στερούν πολύτιμους πόρους από εκείνους που πραγματικά τους χρειάζονται. Το αποτέλεσμα είναι χαμηλή αποτελεσματικότητα και μειωμένη εμπιστοσύνη στο κοινωνικό κράτος.

Η αρχή της στοχοθετημένης αναδιανομής έρχεται να απαντήσει ακριβώς σε αυτή τη δυσλειτουργία. Προϋποθέτει ότι οι κοινωνικές παροχές πρέπει να κατευθύνονται κατά προτεραιότητα στους πολίτες που βρίσκονται σε αποδεδειγμένη ανάγκη, βάσει:

* Εισοδηματικών και περιουσιακών στοιχείων.
* Υγειονομικής ή αναπηρικής κατάστασης.
* Γεωγραφικών παραμέτρων, όπως σε απομακρυσμένες ή φτωχοποιημένες περιοχές.
* Δεικτών κοινωνικού αποκλεισμού, όπως μονογονεϊκή οικογένεια, ανεργία μακράς διάρκειας, χαμηλό μορφωτικό επίπεδο.

Αυτή η προσέγγιση απαιτεί την ύπαρξη μηχανισμών εντοπισμού και παρακολούθησης ευάλωτων ομάδων, όπως:

* Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), που αποτελεί σήμερα τη μοναδική θεσμικά κατοχυρωμένη στοχοθετημένη παροχή με πανελλαδική κάλυψη.
* Η χρήση ενιαίων ψηφιακών μητρώων (π.χ. ΑΜΚΑ, Κοινωνικό Μητρώο), που επιτρέπουν τη διασταύρωση στοιχείων και την καλύτερη στόχευση.
* Η αξιοποίηση τοπικών κοινωνικών υπηρεσιών και δεικτών ευαλωτότητας ανά περιοχή ή πληθυσμιακή ομάδα.

Προτεινόμενη Συνταγματική διατύπωση:

«Η κοινωνική προστασία υλοποιείται κατά προτεραιότητα με στοχευμένες παροχές προς τα πλέον ευάλωτα κοινωνικά στρώματα, με γνώμονα την ανάγκη και τη συμβολή τους στη συνοχή και την ισότητα.»

* 1. ***Θεσμοθέτηση Κοινωνικού Προϋπολογισμού***

Ένα από τα βασικά ελλείμματα του ελληνικού κοινωνικού κράτους είναι η απουσία ενός θεσμοθετημένου μηχανισμού αξιολόγησης του κοινωνικού αποτυπώματος των δημόσιων δαπανών. Σήμερα, ο Κρατικός Προϋπολογισμός παραμένει κυρίως λογιστικός: περιγράφει τι ξοδεύεται και πού, αλλά δεν εξηγεί τι κοινωνικά αποτελέσματα παράγονται από αυτές τις δαπάνες.

Αυτό το θεσμικό κενό οδηγεί σε μια τυφλή διαχείριση των κοινωνικών πόρων, όπου το ύψος της δαπάνης εκλαμβάνεται, λανθασμένα, ως δείκτης κοινωνικής ευαισθησίας. Δεν αξιολογείται όμως αν αυτή η δαπάνη οδηγεί σε μείωση της φτώχειας, σε καλύτερη πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, σε ενίσχυση της κοινωνικής κινητικότητας ή σε βελτίωση της ισότητας.

Η απάντηση σε αυτό το πρόβλημα είναι η θεσμοθέτηση ενός Κοινωνικού Προϋπολογισμού (Social Budget) – ενός εργαλείου μεθοδικής αποτίμησης του κοινωνικού αποτελέσματος των δημόσιων πολιτικών. Δεν πρόκειται για μια απλή προσθήκη στον υφιστάμενο Προϋπολογισμό, αλλά για μια δομική μεταρρύθμιση στη δημόσια διακυβέρνηση, που εισάγει νέα κριτήρια αξιολόγησης και λογοδοσίας.

Ο Κοινωνικός Προϋπολογισμός:

* Χαρτογραφεί τις κοινωνικές δαπάνες σε όλους τους τομείς – από την πρόνοια, την υγεία και την παιδεία, μέχρι την απασχόληση, την καταπολέμηση της φτώχειας και την κοινωνική ένταξη.
* Συνοδεύει κάθε κατηγορία δαπάνης με ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες απόδοσης, π.χ. ποσοστό μείωσης των αστέγων, αύξηση συμμετοχής ευάλωτων ομάδων στην κατάρτιση, βελτίωση δεικτών υγείας.
* Δημοσιοποιείται ετησίως και παρακολουθείται από ανεξάρτητους θεσμικούς φορείς, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, η ΕΛΣΤΑΤ ή το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.
* Συνδέεται με τους στόχους του Κρατικού Προϋπολογισμού, ενισχύοντας τη διαφάνεια και τη συνεκτικότητα των δημόσιων πολιτικών.

Ανάλογα παραδείγματα υπάρχουν ήδη σε ευρωπαϊκά κράτη, όπως:

* Οι gender budgets (προϋπολογισμοί με έμφασή στις επιπτώσεις ανά φύλο), που εφαρμόζονται συστηματικά στην Αυστρία και στις σκανδιναβικές χώρες.
* Οι green budgets (προϋπολογισμοί με περιβαλλοντικά κριτήρια), που εντάσσονται πλέον σε κάθε ετήσιο κύκλο ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής.
* Η αξιολόγηση κοινωνικού αντίκτυπου των δαπανών (social impact assessments) που υιοθετούνται σε εθνικούς και περιφερειακούς σχεδιασμούς στην Ιρλανδία, την Ολλανδία και αλλού.

Προτεινόμενη Συνταγματική διατύπωση:

«Η Πολιτεία δημοσιεύει ετησίως Κοινωνικό Προϋπολογισμό, όπου αποτυπώνονται οι κοινωνικές δαπάνες και αξιολογούνται ως προς τον κοινωνικό τους αντίκτυπο, με βάση κριτήρια αποτελεσματικότητας, διαφάνειας και ισότητας.»

1. **Επίλογος**

Το ζητούμενο σήμερα δεν είναι λιγότερη κοινωνική προστασία, αλλά καλύτερη, αποτελεσματικότερη και βιώσιμη κοινωνική προστασία. Δεν αμφισβητώ τον αξιακό πυρήνα του κοινωνικού κράτους· αντιθέτως, προτείνω να τον θωρακίσουμε θεσμικά, ώστε να μπορεί να λειτουργεί σταθερά και με συνέπεια, ανεξαρτήτως πολιτικών κύκλων και συγκυριών.

Η εμπειρία της πρόσφατης ιστορίας –και κυρίως η δεκαετία της οικονομικής κρίσης– απέδειξε ότι όταν τα κοινωνικά δικαιώματα δεν στηρίζονται σε ρεαλιστικά θεσμικά και δημοσιονομικά θεμέλια, γίνονται ευάλωτα στις πιέσεις των αγορών, στις εντολές της λιτότητας και στους πειρασμούς του λαϊκισμού. Το κοινωνικό κράτος δεν μπορεί να βασίζεται αποκλειστικά σε ηθικά προτάγματα. Χρειάζεται τεκμηρίωση, λογοδοσία και θεσμική ενσωμάτωση.

Σε αυτήν τη νέα πραγματικότητα, το Σύνταγμα καλείται να παίξει καθοριστικό ρόλο. Όχι απλώς ως νομικό κείμενο υψηλού κύρους, αλλά ως εργαλείο στρατηγικής χάραξης και εγγυητής κοινωνικής αξιοπιστίας. Αν δεν αποτυπώνει τις εξελίξεις, αν δεν ενσωματώνει τις δημοσιονομικές απαιτήσεις και τις ευρωπαϊκές υποχρεώσεις, κινδυνεύει να καταστεί ανεφάρμοστο ή ξεπερασμένο.

Αντίθετα, ένα Σύνταγμα που συνδέει τα κοινωνικά δικαιώματα με την αποδοτικότητα, την αναπτυξιακή διάσταση και τη διαφάνεια, γίνεται το πλαίσιο εκείνο που διασφαλίζει τη βιωσιμότητα και τη διαχρονικότητά τους. Και κυρίως, εμπεδώνει μια νέα σχέση εμπιστοσύνης ανάμεσα στο κράτος και τους πολίτες, που σήμερα είναι περισσότερο απαραίτητη από ποτέ.

Ο μετασχηματισμός του κοινωνικού κράτους δεν είναι τεχνοκρατική διαδικασία. Είναι βαθιά πολιτική και αξιακή επιλογή. Επιλογή για ένα κράτος που στηρίζει, αλλά δεν εξαρτά, που προστατεύει, αλλά και ενεργοποιεί, που επενδύει στους πολίτες του όχι μόνο ως δικαιούχους, αλλά ως συνδιαμορφωτές της κοινής ευημερίας.

1. Βλ. Λιαργκόβας Π., Γούλατης Ι. και Ροδουσάκης Ν. (2025) «Η Επιδοματική Πολιτική στην Ελλάδα», Ιούνιος, <https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2025/06/epidomatiki_politiki.pdf> [↑](#footnote-ref-1)