

ΚΡΑΤΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ : ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Γιώργος Σκουτέλης, Ιατρός, Επισκέπτης Καθηγητής Κοινωνικών Ασφαλίσεων Υγειονομική Σχολή Αθηνών, Κέντρο Κοινωνικών Επιστημών Υγείας

1. Εισαγωγή

Η ιστορία του δεύτερου μισού του 20ού αιώνα χαρακτηρίζεται από τη γόνιμη σύνδεση μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής των βιομηχανικών χωρών με οικονομία αγοράς επεμβατικού τύπου, που είχε ως αποτέλεσμα την πραγματοποίηση της πλήρους απασχόλησης και την εμφάνιση του λεγόμενου *Κράτους-Πρόνοιας*.

Η ιδεολογία που επικράτησε αμέσως μετά τον πόλεμο αφορούσε στην ανάγκη αυξημένης κρατικής παρέμβασης, όπως αυτή εκφράστηκε από τον Maynard Keynes. Η παρέμβαση αυτή ήταν επιβεβλημένη για οικονομικούς και πολιτικούς λόγους και είχε σκοπό την υπέρβαση της κρίσης - ανοικοδόμηση της Ευρώπης - την οικονομική ανάκαμψη και την αναπαραγωγή κεφαλαίου. Αποτέλεσε το πρότυπο της οικονομικής πολιτικής με βασική συνιστώσα την προσπάθεια τόνωσης της συνολικής ζήτησης, μέσω της εξασφάλισης κάποιου εισοδήματος σε όλο τον πληθυσμό και συνεπώς τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου απασχόλησης. Προκάλεσε έναν ευρύ μετασχηματισμό του κράτους και του οικονομικού συστήματος, κατάργησε ουσιαστικά την ελεύθερη αγορά εργασίας, εξασφάλισε υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης και θεμελίωσε - με κοινωνική συναίνεση - διαδικασίες ταχείας συσσώρευσης κεφαλαίου με την αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης.

2. Ιστορική Αναδρομή

Κάνοντας μια ιστορική αναδρομή στο παρελθόν βρίσκουμε την έκφραση Κράτος Πρόνοιας πολύ πριν από τον αιώνα μας. Ο αντίστοιχος γερμανικός όρος *Wohlfahrtsstaat* χρησιμοποιήθηκε από την δεκαετία του 1870 από τους επονομαζόμενους "Καθ' έδρας σοσιαλιστές", ενώ ο όρος *Sozialstaat* χρησιμοποιήθηκε επίσης για να χαρακτηρίσει τις μεταρρυθμίσεις του Bismarck της δεκαετίας του 1880.

Αντίθετα στη Γαλλία ο όρος "Etat providence" εμφανίζεται κατά την περίοδο της 2ης αυτοκρατορίας (1852-1870) και χρησιμοποιείται με πνεύμα μάλλον αρνητικό από τους φιλελεύθερους στοχαστές που ήταν αρνητικοί στις αυξανόμενες παροχές του κράτους αλλά συγχρόνως και κριτικοί απάναντι σε μια φιλοσοφία ριζικά ατομική (*Individualiste*).

Η Μεγάλη Βρετανία αποτελεί την πρώτη χώρα στην οποία η κοινωνική βοήθεια οργανώθηκε κατά συστηματικό τρόπο με μια σειρά νόμων υπέρ των πτωχών:

- old poor law του 1601
- Act of Settlement 1662

και κύρια την πράξη του κοινοβουλίου του Speenhamland του 1795 που κατά κάποιο τρόπο καθιερώνει την εξασφάλιση ενός ελάχιστου ζωτικού εισοδήματος.

Η οργανωμένη βοήθεια υπέρ των πτωχών κρίθηκε αυστηρά ήδη στα τέλη του 18ου αιώνα. Ο Adam Smith έβλεπε στο νόμο για την κατοικία το βασικό κοινωνικό εμπόδιο στην ανάπτυξη της οικονομίας της αγοράς, ενώ ο Malthus κατάγγειλε τις οικονομικές συνέπειες των νόμων υπέρ των πτωχών. Η διαμάχη γύρω από τους νόμους της κοινωνικής βοήθειας στα τέλη του 18ου και τις αρχές του 19ου αιώνα αντανακλά πρακτικά τις εντάσεις μεταξύ της αριστοκρατίας των γαιοκτημόνων και την ανερχόμενη βιομηχανική αστική τάξη. Οι πρώτοι έβλεπαν μέσα στους νόμους μια ευκαιρία διάσωσης του παραδοσιακού αγροτικού καθεστώτος, ενώ οι δεύτεροι, αντίθετα, είχαν ανάγκη μιας ευκίνητης και διαθέσιμης εργατικής δύναμης.

Τελικά, ο βιομηχανικός καπιταλισμός επιτυγχάνει να καταργήσει το σύστημα με τον Poor Law Amendment Act του 1834, που, πρακτικά, επιτρέπει τη δημιουργία μιας ανταγωνιστικής αγοράς εργασίας και ευνοεί τη δημιουργία ενός προλεταριάτου με έντονη κινητικότητα και αναγκασμένο να διαθέσει την εργατική του δύναμη, ακόμη και σε χαμηλή τιμή στην ανάγκη για να επιζήσει.

Θα πρέπει να περιμένουμε το τέλος του 19ου και τις αρχές του 20ού αιώνα για να έχουμε αλλαγή στην κρατούσα κατάσταση. Το 1881 προτάθηκε από τον BISMARCK η υποχρεωτική ασφάλιση, που έθεσε τα θεμέλια της σύγχρονης ασφάλισης σε πολλές χώρες στο τέλος του 19ου αιώνα και στις αρχές του 20ού, ενώ η περίφημη αναφορά του Beveridge αποτέλεσε το υπόστρωμα του σύγχρονου κράτους πρόνοιας.^{1, 2, 3, 4, 5}

3. Οικονομικές Ερμηνείες της Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας

3.1. Κλασική Οικονομική Προσέγγιση

Στον τομέα των "κλασικών" οικονομικών αναλύσεων διακρίνονται κυρίως τρεις: "Η θεωρία των δημόσιων αγαθών", "Η θεωρία της διαφοροποιημένης παραγωγικότητας" και "Η θεωρία των συνεπειών μετατόπισης". Κατά την πρώτη θεωρία τα καταναλωτικά αγαθά διακρίνονται σε δημόσια και ιδιωτικά (υποδομή, δρόμοι, διάφορες δημόσιες υπηρεσίες κλπ).

Ο χαρακτήρας των δημόσιων αγαθών έγκειται στο ότι η κατανάλωσή τους δεν μπορεί να εξατομικευτεί. Η κοινωνικοποιημένη ζήτηση με την οποία συνδέονται προκαλεί στις περισσότερες περιπτώσεις και μια προσφορά του ίδιου τύπου. Στο βαθμό που η ζήτηση αυτών των αγαθών αυξάνεται πιο γρήγορα απ' ό,τι των κλασικών ατομικών αγαθών, έχει σα συνέπεια την αύξηση του κράτους και ως εκ τούτου του κράτους πρόνοιας. Η θεωρία αυτή συναντά αυτή των εξωτερικών οικονομικών κλίμακας (externalities) για την οποία η ανάπτυξη της αγοράς οδηγεί μηχανικά στην ανάληψη από την κοινότητα όλων των τεχνικών ανεπαρκειών των ιδιωτικών αγορών, δηλαδή το κράτος συμπληρώνει και διορθώνει την οικονομία αγοράς, η οποία δε θα μπορούσε να λειτουργήσει χωρίς την επέμβασή του.¹⁰ Η δεύτερη θεωρία προσπαθεί να εξηγήσει τη μεγέθυνση του δημόσιου τομέα λόγω της διαφοράς στην εξέλιξη της παραγωγικότητας ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Θεωρώντας ότι πολλές από τις δημόσιες υπηρεσίες είναι ουσιαστικά "υπηρεσίες χερώνακτων εργατών" δεν υπάρχει άλλος τρόπος αύξησης της παραγωγικότητας παρά μέσω της αύξησης των αντίστοιχων δαπανών.

Η τρίτη θεωρία δεν εξηγεί την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, αλλά αντίστροφα την "δυσκαμμία" του για ελάττωση του δημόσιου τομέα.

Συγκεκριμένα θεωρείται ότι σε περιπτώσεις μεγάλων κοινωνικών κρίσεων, όπως οι πόλεμοι, έχουμε αυτόματα αποδεκτή αύξηση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης χωρίς

αντιδράσεις από τους πολίτες - πράγμα δύσκολο υπό κανονικές συνθήκες - η οποία παραμένει σ' αυτό το υψηλό επίπεδο και μετά την άρση της κρίσης. Η προσέγγιση αυτή είναι ταυτόχρονα κοινωνιολογική και οικονομική.¹¹

3.2. Μαρξιστική Προσέγγιση

Η κοινωνική και οικονομική κριτική του Μαρξ για το ρόλο του κράτους συναντάται σε πολλά από τα έργα του. Στη δέκατη όγδοη Μπουμαίρ του Λουδοβίκου Βοναπάρτη μιλάει για "απέραντο, γραφειοκρατική και στρατιωτική οργάνωση με το σύνθετο και τεχνητό κρατικό μηχανισμό" σαν "ένα φρικαλέο παρασιτικό σώμα που καλύπτει σαν μεμβράνη το σώμα της κοινωνίας (Γαλλικής) και αποφράσσει όλους τους πόρους". Στην κριτική του προγράμματος της Γκότα ασκεί δριμεία κριτική στις θέσεις του Γερμανού σοσιαλιστή Lassalle (βλέπε και παραπάνω). Ο Μαρξ σε πολλά σημεία θεωρεί το κράτος σαν μηχανισμό κυριαρχίας στην υπηρεσία της αστικής τάξης στον εμφύλιο πόλεμο στη Γαλλία γράφει: "κάθε χρόνο η πρόοδος της μοντέρνας βιομηχανίας αναπτύσσει, διαπλάτνει και εντατικοποιεί τον ταξικό ανταγωνισμό μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας, η κρατική εξουσία λαμβάνει όλο και περισσότερο το χαρακτήρα δημόσιας εξουσίας οργανωμένης με σκοπό την κοινωνική υποδούλωση, ενός μηχανισμού ταξικής κυριαρχίας". Στο *Κεφάλαιο* ελάχιστα αναφέρεται στο ρόλο του κράτους στην οικονομική ανάπτυξη του καπιταλισμού, ενώ θεωρεί τη νομοθεσία για καθιέρωση δεκάωρης εργασίας στην Αγγλία "σαν το αποτέλεσμα ενός μικρού και επίμονου εμφύλιου πολέμου μεταξύ αστικής και εργατικής τάξης".

Η σύγχρονη μαρξιστική ανάλυση του κράτους πρόνοιας είναι γενικά οικονομικής φύσης. Θεωρείται είτε σαν "δεκανίκι του κεφαλαίου"⁶, είτε σαν "χρησιμοποίηση της δύναμης του κράτους για να τροποποιήσει την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης και να κρατήσει τον μη εργαζόμενο πληθυσμό στον καπιταλισμό".⁷

Ο Paul Boccara προσεγγίζει το κράτος πρόνοιας από τη σκοπιά των οικονομικών αναγκαιοτήτων του κεφαλαίου. Θεωρεί τη θεωρία του "συσσώρευση και υποτίμηση του κεφαλαίου" σαν συνέχεια των εργασιών του Μάρξ στο "Κεφάλαιο" και αναφέρεται ότι ο καπιταλισμός χαρακτηρίζεται από την αντίθεση ανάμεσα στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων και των παραγωγικών σχέσεων και τη τάση για συνεχή συσσώρευση κεφαλαίου με αυτή λοιπόν την προοπτική αναλύει την ανάπτυξη του κράτους σαν ένα μέσο να "υποτιμηθεί" το κεφάλαιο και κατ' αυτό τον τρόπο να εμποδιστεί η τάση για πτώση του μέσου ποσοστού κέρδους που συνδέεται με τη συσσώρευση.⁸

Μερικοί μαρξιστές συγγραφείς στην προσπάθειά τους να ξεφύγουν από την παραπάνω στενή οικονομική ανάλυση θεωρούν ότι το κράτος πρόνοιας αντιπροσωπεύει την αναγκαιότητα κοινωνικής νομιμοποίησης του συστήματος.⁹ (Περισσότερες λεπτομέρειες για τις νέες μαρξιστικές προσεγγίσεις του κράτους - ινστρουμενταλιστική θεωρία, στρουκτουραλιστική και θεωρία της ιδεολογικής και πολιτικής ηγεμονίας στο: *Δημόσια Οικονομική*, τομ.1, του Δ.Π. Καράγιωργα, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση).

3.3. Οικονομική Θεωρία της Γραφειοκρατίας

Η οικονομική θεωρία της γραφειοκρατίας στοχεύει στην εξήγηση της ανάπτυξης του κράτους κατά ενδογενή τρόπο και όχι από εξωγενείς παράγοντες (εξέλιξη της ζήτησης, κλπ). Κατ' αυτή η αύξηση της γραφειοκρατίας συνδέεται με μια διπλή αναποτελεσματικότητα του

δημόσιου τομέα. Η πρώτη - αναποτελεσματικότητα προσφοράς - *inefficacite allocative* - προέρχεται από υπερβολική παραγωγή των δημόσιων υπηρεσιών, που οφείλεται στο ότι ο κεντρικός αντικειμενικός σκοπός των διαχειριστών είναι η μεγιστοποίηση του προϋπολογισμού που διαθέτουν. (Η αύξηση της παραγωγής γίνεται ένας αυτοσκοπός που ξεφεύγει από την κλασική οικονομική αρχή της εξίσωσης του οριακού κόστους και της οριακής χρησιμότητας της υπηρεσίας για τους χρήστες).

Η δεύτερη - αναποτελεσματικότητα παραγωγής - *inefficacite productive* - έγκειται στο ότι δεν υπάρχουν οικονομικές κυρώσεις ή προτροπές - ανταμοιβές για να αναγκάσουν τους διαχειριστές του δημοσίου τομέα να αυξήσουν τις οικονομικές επιδόσεις των τομέων τους. Κατά τον τρόπο αυτό, υφίσταται αλλοίωση "η έννοια της ιδιοκτησίας", η ύπαρξη της οποίας αποτελεί τον οικονομικό δυναμισμό του ιδιωτικού τομέα. Παράλληλα, αυτή η αναποτελεσματικότητα συνδέεται και με την ανυπαρξία μηχανισμών ανταγωνισμού στο δημόσιο τομέα. Μόνο η εισαγωγή μηχανισμών ανταγωνισμού στη γραφειοκρατία και η τροποποίηση του συστήματος των δημόσιων διαχειριστών μπορεί να αποτελέσει τροχοπέδη στη σχετική αύξηση του δημοσίου τομέα.¹²

3.4. Η Θεωρία της Πολιτικής Αγοράς

Η θεωρία της πολιτικής αγοράς δεν αποτελεί παρά τμήμα της πιο γενικής θεώρησης της σχολής της δημόσιας επιλογής (*public choice*), η οποία προσπαθεί να ερμηνεύσει το σύνολο των κοινωνικών φαινομένων χρησιμοποιώντας το παράδειγμα του *homo economicus*. Κατά τον τρόπο αυτό, η πολιτική ζωή προσεγγίζεται με οικονομικούς όρους. Όπως η αγορά, το κράτος εννοείται ως ένας μηχανισμός μέσω του οποίου οι άνθρωποι προσπαθούν να πραγματοποιήσουν τους αντικειμενικούς τους στόχους. Συνεπώς ο πολιτικός άνδρας - ο οποίος είναι και αυτός *homo economicus* - επιδιώκει την πραγματοποίηση του κεντρικού του στόχου που είναι η επανεκλογή του και όχι η μεγιστοποίηση και ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος. Η παραπάνω θεώρηση οδηγεί στην ανάπτυξη ενός συστήματος κοινοβουλευτικής - πολιτικής πελατείας (*log-rolling*), που έχει ως αποτέλεσμα τη μεγέθυνση του κράτους στην ανάγκη να ικανοποιηθούν οι μειοψηφίες εκλογέων, - ειδικές κατηγορίες, ομάδες πίεσης - των οποίων η υποστήριξη είναι αναγκαία.

Η ίδια ανάλυση ισχύει και για τη συμπεριφορά των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών, οι οποίοι θεωρείται ότι έχουν ως κύριο σκοπό την ικανοποίηση των δικών τους προσωπικών συμφερόντων - μέσα στα όρια φυσικά των συνταγματικών αρχών - και, κατά δεύτερο λόγο, τους ενδιαφέρει η εφαρμογή μιας πολιτικής που η κοινή γνώμη περιμένει απ' αυτούς.¹³

4. Η Κρίση του Κράτους Πρόνοιας

4.1. Χρηματοδοτικό Αδιέξοδο

Η διάγνωση της κρίσης του κράτους πρόνοιας απορρέει από το χρηματοδοτικό αδιέξοδο, τη μειωμένη οικονομική και για πολλούς κοινωνική αναποτελεσματικότητά του.

Όσον αφορά το πρώτο στοιχείο τα δεδομένα είναι αναμφισβήτητα: οι ρυθμοί μεγέθυνσης των δημόσιων δαπανών, που συνδέονται με την κοινωνική πολιτική και τους μηχανισμούς αναδιανομής είναι ταχύτεροι απ' αυτούς της αύξησης του ΑΕΠ. Κατά συνέπεια,

έχουμε αύξηση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης (φόροι και κοινωνικές εισφορές) ως ποσοστό του εγχώριου προϊόντος. (Ελλάς 27,9% το 1976, 33,2% το 1989, ΟΟΣΑ 38,4%, ΕΟΚ 39,9% & Σουηδία 55,5% το 1989).

Το ερώτημα που τίθεται είναι το ακόλουθο: υπάρχει ένα κοινωνιολογικό όριο στην ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας και στη συνολική φορολογική επιβάρυνση; Το 1926 ο ίδιος ο Keynes έγραφε ανοικτή επιστολή στο Γάλλο υπουργό οικονομικών στην οποία εκτιμούσε αδύνατο από "πολιτική σκοπιά" ότι οι δημόσιες δαπάνες μπορούν να φθάσουν στο ένα τέταρτο του ΑΕΠ.¹⁴ Σήμερα έχουμε φθάσει στο διπλάσιο χωρίς μείζονες κοινωνικές συνέπειες. Ποιό είναι λοιπόν το όριο; Είναι δυνατό να ορίσουμε α priori αξεπέραστα όρια για το κράτος πρόνοιας, που θα εξηγούνται από μια μόνο οικονομική και χρηματοδοτική ανάλυση; Ο Wagner εκτιμούσε ήδη στο τέλος του 19ου αιώνα, ότι τα εμπόδια και οι οικονομικές δυσκολίες επιλύονται όταν πρόκειται για συνέπειες ενός "κινήματος εκπολιτισμού".^{14, 4}

4.2. Τα Όρια του Κράτους Πρόνοιας

Η προσέγγιση της κρίσης του κράτους πρόνοιας με έννοιες, όπως τα "όρια" του δεν μπορεί να γίνει στο μέτρο που αυτά είναι σχετικά, κινητά, δυσκόλως τιθέμενα. Εάν μιλήσουμε για όρια, προϋποθέτει ότι υπάρχει κάποιο "πρόγραμμα" που αντιπροσωπεύει το κράτος πρόνοιας.

Κατ' αυτό τον τρόπο, τα όριά του προσεγγίζονται όταν έχει πραγματοποιήσει το πρόγραμμά του. Η δυναμική όμως του κράτους πρόνοιας στηρίζεται σε ένα πρόγραμμα χωρίς όρια: να απελευθερωθεί η κοινωνία από την ανάγκη και τους κινδύνους όπως, τουλάχιστον, τέθηκε από την περίφημη αναφορά του Beveridge το 1942 (Social Insurance and Allied Service)³, που αποτέλεσε και αποτελεί τη φιλοσοφία και τη βάση κάθε μεταρρύθμισης. Το "πρόγραμμα" λοιπόν αυτό της απελευθέρωσης της κοινωνίας από την ανάγκη δεν έχει κάποιο όριο, απλούστατα, γιατί δεν μπορεί να εισαχθεί στην οικονομική γλώσσα το πολιτικό ερώτημα της συνεχούς ευτυχίας.

Το ερώτημα που αφορά στα όρια του κράτους δεν μπορεί να απαντηθεί εάν δε δούμε κατά τον Rosanvallon¹⁴ τις ίδιες του τις καταβολές. Εάν θεωρήσουμε το κράτος πρόνοιας ως κάτι ενδιάμεσο μεταξύ του καπιταλισμού και του σοσιαλισμού, που απορρέει από τη σοσιαλ-δημοκρατική τακτική ή ακόμα σαν μια επανορθωτική κίνηση που έχει σκοπό να διορθώσει τις οικονομικές και κοινωνικές ανισορροπίες του καπιταλισμού, δεν μπορούμε να το κατανοήσουμε. Και στις δύο περιπτώσεις δεν επιτυγχάνουμε παρά να παραπέμψουμε τη δυναμική του, σ' αυτή του καπιταλισμού. Κατά τον ίδιο, το κράτος πρόνοιας του 20ού αιώνα αποτελεί επέκταση και εμβάθυνση του κλασικού κράτους, που ορίζει το μοντέρνο κράτος ως ειδική πολιτική μορφή. Θεωρεί το κράτος πρόνοιας ως κάτι πιο πολύπλοκο από το προστατευτικό - κράτος: δεν έχει μόνο ως λειτουργία την προστασία των κατακτήσεων (ζωή και ιδιοκτησία), αλλά αποβλέπει σε θετικές πράξεις (αναδιανομή εισοδημάτων, κωδικοποίηση των κοινωνικών σχέσεων, ανάληψη ορισμένων συλλογικών υπηρεσιών κλπ). Το πέρασμα από το ένα στο άλλο πρέπει να κατανοηθεί ως διπλό κίνημα ριζοσπαστικοποίησης και διάρθρωσης, που έχει τις καταβολές του στο τέλος ακόμη του 18ου αιώνα με τη δράση του δημοκρατικού και του κινήματος ισότητας, δηλαδή τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα εμφανίζονται ως φυσική επέκταση των πολιτικών δικαιωμάτων (άρθρο 21 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου).

4.3. Οικονομική και Κοινωνική Αναποτελεσματικότητα

Η οικονομική και κοινωνική αναποτελεσματικότητα είναι το δεύτερο σημείο κρίσης του κράτους πρόνοιας. Οι πιο οξείες κριτικές αναφέρονται στην αναποτελεσματικότητα της αναδιανεμητικής του δράσης και στην ανεπάρκειά του να μειώσει τις ανισότητες. Κυρίως προέρχονται από νεο-φιλελεύθερους οικονομολόγους που προσπαθούν - στηριζόμενοι σε αναλύσεις - να αποδείξουν ότι από τα κοινωνικά προγράμματα επωφελούνται κατά κύριο λόγο οι μεσαίες τάξεις.¹⁵ Παρ' όλο που τα αριθμητικά τους αποτελέσματα δεν αμφισβητούνται, η όλη τους έρευνα στηρίζεται στην παραδοσιακή αντίληψη της κοινωνικής βοήθειας (assistance) που βρίσκεται σε ριζική αντίθεση με την κλασική φιλοσοφία του κράτους πρόνοιας.

Ο Illich στηρίζει την κριτική του για κοινωνική αναποτελεσματικότητα στην αντίληψη για αντι-παραγωγικότητα φορέων και δομών: Η πολύπλοκη ιατρική έχει ως αποτέλεσμα να προκαλεί ασθένειες, το σχολείο πτωχαίνει τις γνώσεις, η γενική ταχύτητα δεν αυξάνει, παρ' όλη την αύξηση της ταχύτητας των μέσων μεταφοράς. Για τον ίδιο, αυτή η αντι-παραγωγικότητα δε χαρακτηρίζει μόνο το δημόσιο τομέα, αλλά το σύνολο των οικονομικών της δομών που στηρίζονται στην ανάπτυξη ενός ετερογενούς τρόπου παραγωγής.¹⁶ Σ' αυτό το σημείο, η προσέγγισή του διαφέρει ριζικά από αυτούς που εξασκούν κριτική στο κράτος πρόνοιας στο όνομα της ανωτερότητας της αγοράς. Ο Hirsdman εκτιμά ότι η παρουσία κρίσης του κράτους πρόνοιας προέρχεται από την ταχύτατη φθορά της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.¹⁷

4.4. Κεύνοιανισμός και Κρίση

Εδώ και σαράντα χρόνια η επέκταση του κράτους πρόνοιας εξελίχθηκε υπό την προστασία της "κεύνοιανής εξισώσεως". Θεμελιώθηκε στην αρχή, που εισήχθη από τον Keynes, της συνολικής αντιστοιχίας ανάμεσα στις αναγκαιότητες της οικονομικής μεγέθυνσης και τις απαιτήσεις για μια μεγαλύτερη κοινωνική ισότητα (equité), στα πλαίσια ενός κράτους οικονομικά και κοινωνικά ενεργού (επεμβατικού). "Ο τελικός σκοπός της μελέτης μας, έγραφε, είναι η ανακάλυψη των παραγόντων που προσδιορίζουν τη δημιουργία θέσεων εργασίας". Αυτές συνδέονται, κατά τον ίδιο, με την "ενεργό ζήτηση" η ανεργία προέρχεται από μια ανεπάρκεια στην κατανάλωση συνδυασμένη με την ανεπάρκεια στις επενδύσεις. Κατά τον Keynes το κοινωνικό, δηλαδή η οργάνωση των κοινωνικών σχέσεων, γίνεται αντιληπτό άμεσα ως εσωτερική δομή της οικονομικής δυναμικής.

Η κεύνοιανη πολιτική, η οποία προτάθηκε ως μηχανισμός αντι-κρίσης κατά τη δεκαετία του 1930, αμφισβητείται σήμερα από την οικονομική κρίση. Οι "συνταγές" της αποδεικνύονται ανίκανες να ελαττώσουν την ανεργία, όπως και οι προτάσεις των κλασικών οικονομολόγων τη δεκαετία του 1930. Η εμπλοκή αυτή της "κεύνοιανής εξισώσεως" εκδηλώνεται κατ' αρχήν από τη μεγάλη ελάττωση της δράσης πάνω στη μεγέθυνση της οικονομίας της πολιτικής ανάκαμψης μέσω της ενίσχυσης των επενδύσεων και της κατανάλωσης. Αυτή η ελάττωση, κατά τον Rosanvallon, συνδέεται με το άνοιγμα των οικονομιών, που κάνουν την "εξωτερική επέμβαση" το κλειδί της οικονομικής διαχείρισης.¹⁴

Συνολικά, από όλα τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι η εξέλιξη της ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας αμφισβητείται: οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά. Το ερώτημα, λοιπόν, που τίθεται είναι: μπορούμε να ορίσουμε μια οικονομική - κοινωνική εξίσωση

που θα προκαλούσε σήμερα τα ίδια αποτελέσματα όπως η εξίσωση του Keynes πριν από σαράντα χρόνια;

5. Η Ελληνική Πραγματικότητα

Οι εξελίξεις στη χώρα μας τις τελευταίες δεκαετίες και συγκεκριμένα τη δεκαετία του 1980 μας επιτρέπουν να μιλάμε για κράτος πρόνοιας;

Οι κοινωνικές δαπάνες των χωρών του ΟΟΣΑ αυξήθηκαν γοργά τη δεκαετία του 1950 και 1960 με ρυθμούς πάνω από 6% κατ' έτος σε πραγματικές τιμές. Η πραγματικότητα της οικονομικής κρίσης μετά το 1973 είχε ως συνέπεια την επιβράδυνση της αύξησής τους σε 4,2% μεταξύ 1975 και 1980 και 2,4% μεταξύ 1980 και 1989.

Η εξέλιξη των κοινωνικών δαπανών στη χώρα μας κινήθηκε αντίθετα ακριβώς απ' ότι στις λοιπές χώρες του ΟΟΣΑ (το ίδιο φαινόμενο παρατηρήθηκε και στην Πορτογαλία και Ισπανία), δηλαδή στις δεκαετίες της ανάπτυξης 1950-1970 είχαμε μεγάλη υστέρηση των κοινωνικών δαπανών - 13,1% του ΑΕΠ στην Ελλάδα το 1980 έναντι 23,3% των χωρών του ΟΟΣΑ - με ελαστικότητα κοινωνικών δαπανών σε σύγκριση με την αύξηση του ΑΕΠ 1,2% για την Ελλάδα μεταξύ 1960-1975 και 1,7% για τις χώρες του ΟΟΣΑ. Αντίθετα, την εποχή της κρίσης είχαμε αύξηση των δαπανών στη χώρα μας: ελαστικότητα 2,5% μεταξύ 1975 και 1981 έναντι 2,1% του ΟΟΣΑ, ενώ μεταξύ 1980 και 1989 η αύξηση των κοινωνικών δαπανών σε πραγματικές τιμές ήταν 8,4% κατ' έτος για τη χώρα μας και μόλις 2,4% για τις χώρες του ΟΟΣΑ (πίνακας 1).

Εκτός από την υστέρηση των δαπανών οι ίδιες δεκαετίες συνοδεύτηκαν από παντελή έλλειψη συγκεκριμένης φιλοσοφίας και σταθερής πολιτικής βούλησης. Δεν υπήρξε κανένας προγραμματισμός, στάθμιση αναγκών και σαφής ιεράρχηση στόχων και επιδιώξεων, με αποτέλεσμα την άναρχη και αποσπασματική οικοδόμηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας υπό τις πιέσεις διαφόρων κοινωνικών ομάδων. Οι έντονες ευαισθησίες της δημόσιας εξουσίας την τελευταία δεκαετία συνοδεύτηκαν από ασαφή πολιτική βούληση και μεγάλη διοικητική και διαχειριστική ανεπάρκεια, με αποτέλεσμα στα τέλη της δεκαετίας, σε συνάρτηση με μια σειρά άλλων αιτιών, να βρισκόμαστε μπροστά σε μια κρίση που απειλεί όλο το οικοδόμημα της κοινωνικής προστασίας.

Η παραπάνω εξέλιξη των κοινωνικών δαπανών μας δίνει αυτόματα το δικαίωμα να μιλάμε για κράτος πρόνοιας; Ποιά ανάπτυξη είχαμε και ποιός χρηματοδότησε τις κοινωνικές δαπάνες; Είχαμε πράγματι αναδιανομή εισοδημάτων και τί είδους; Κάθετη ή απλά οριζόντια;

Η αύξηση του ΑΕΠ δεν ξεπέρασε το 2% κατ' έτος τη δεκαετία του 1980. Οι κοινωνικές δαπάνες χρηματοδοτήθηκαν *grossso modo* κατά 70% από εισφορές και 30% από το κράτος ή κοινωνικούς πόρους. Για τα τρία μεγάλα προβληματικά ταμεία το έλλειμμα ανέρχεται σε 5,3% του ΑΕΠ και για τα νοσοκομεία 250 δις. Ποιός θα τα πληρώσει; Οι εισφορές που θα μετακυλιστούν, έστω και εν μέρει, στην κατανάλωση ή ο κρατικός προϋπολογισμός που αντλεί το 70% των εσόδων από την έμμεση φορολογία; ενώ από το 30% της άμεσης, το 58% προέρχεται από μισθωτούς και συνταξιούχους;

Δεν μπορούμε να μιλούμε για αναδιανομή χωρίς υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης και δεν μπορούμε να πετύχουμε αναδιανομή χωρίς τον κύριο τρόπο επιτυχίας της, δηλαδή τη

* Το ίδιο ερώτημα τίθεται και από τον αείμνηστο Δ. Καράγωργα.

συμμετοχή της άμεσης προοδευτικής φορολογίας εισοδήματος στη χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης.

Το ίδιο δεν μπορούμε να μιλάμε για κράτος πρόνοιας χωρίς την αλληλοσύνθεση του κοινωνικού και του οικονομικού, σε μια κοινωνία που θα λειτουργεί με βάση τη συναίνεση των κοινωνικών εταίρων και θα στηρίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των μελών της.

6. Ποιό το Μέλλον

6.1. Επιστροφή στο Φιλελευθερισμό;

Η τάση επιστροφής στο φιλελευθερισμό αποτελεί την άλλη πλευρά της κρίσης του κεινσιανισμού. Η καταγγελία του ενεργού ρόλου του κράτους και η υπερεκτίμηση των ισορροπητικών ικανοτήτων (*regulatrices*) της αγοράς, αποτελούν τους άξονες της κριτικής του, χωρίς να αρνούνται τις ατέλειες της αγοράς. Οι εκφραστές του τονίζουν ότι αυτές είναι ελαχιστότερες από τις ατέλειες της γραφειοκρατίας. Στο κέντρο των επιχειρημάτων των φιλελευθέρων υπάρχει η ιδέα της συνύπαρξης δύο κρατών μέσα στο μοντέρνο κράτος: ενός του δικαίου, φύλακα της δημοκρατίας και εγγυητή των ουσιαστικών ελευθεριών και ενός κράτους επεμβατικού, καταστροφέα των ελευθεριών. Θα πρέπει, λοιπόν, να ελαττωθεί, να καταργηθεί το δεύτερο και να διατηρηθεί το πρώτο. Αλλά πώς θα διακριθούν; Με ποιά κριτήρια; Πώς θα οριστεί το *minimum* του "καλού" κράτους;

6.2. Το Δίλημμα Κρατισμός - Ιδιωτικοποίηση

Η σύγχρονη διαμάχη ιδεών πάνω στο κράτος πρόνοιας παραμένει στο δίλημμα κρατικοποίηση - ιδιωτικοποίηση. Τα οικονομικά επιχειρήματα και οι ιδεολογικές προτιμήσεις προσανατολίζονται προς αυτή την κατεύθυνση: να αυξηθεί η κοινωνικοποίηση ή να βρεθεί μια νέα ισορροπία στηριγμένη στην επέκταση των ιδιωτικοποιήσεων. Το σοσιαλ-κρατικό σενάριο προσκρούει στις χρηματοδοτικές δυσκολίες, στην ολοένα αυξανόμενη συνολική φορολογική επιβάρυνση και τις πιθανές συνέπειες σε απότομη αύξησή της (παραοικονομία, μαύρη εργασία, διαίρεση της αγοράς εργασίας). Το φιλελεύθερο σενάριο προκαλεί άμεσα αποτελέσματα: αυτόματη οπισθοχώρηση, ελάττωση της αναδιανομής πρόκειται για ένα σενάριο κοινωνικής παλινδρόμησης.

Και τα δύο σενάρια θεωρούνται μη αποδεκτά. Δε φαίνεται να υπάρχει θετική λύση για το κράτος πρόνοιας, εφόσον συνεχίζουμε να προβληματιζόμαστε στο δίλημμα κρατικοποίησης - ιδιωτικοποίησης. Καμία από τις δύο προτάσεις δεν επιτρέπει να σκεφτούμε για τη μελλοντική κοινωνική πρόοδο. Και οι δύο στηρίζονται στην υπόθεση ενός πέρατος στην κοινωνική ανάπτυξη ως εάν μια *optimum* κατάσταση να είχε επιτευχθεί και δεν έχουμε παρά, ή να την παγώσουμε ή να την αμφισβητήσουμε για λόγους ισορροπίας των οικονομικών δεικτών. Πρόκειται για σενάριο κοινωνικής εμπλοκής και εμπλοκής για το μέλλον. Θα πρέπει να ξεφύγουμε απ' αυτό το δίλημμα και ο τρόπος είναι να ξαναορίσουμε τα σύνορα των σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας.

6.3. Ανάγκη Νέου Οράματος

Ιστορικά το εργατικό κίνημα και το σοσιαλιστικό κίνημα μπόρεσαν να μιλήσουν συγχρόνως μια γλώσσα άμυνας για την προστασία των υπαρχουσών κοινωνικών κατακτήσεων και μια γλώσσα επιθετική για αγώνες που θα οδηγούσαν σε νέους αντικειμενικούς στόχους, καμιά φορά δε και πολύ μακρινούς. Δε συμβαίνει πλέον αυτό. Το κράτος πρόνοιας δεν έλκεται προς τα μπροστά από τη διάνοιξη νέων οριζόντων. Ταυτόχρονα, αμφισβητείται συνολικά από τη συντηρητική θέληση της παλινδρόμησης των μεν και την ανικανότητα να σκεφτούν τί μέλλει γενέσθαι των δε.

Αυτή η εξήγηση δεν αρκεί. Δεν είναι μόνο η σχέση της κοινωνίας με το μέλλον της που κινδυνεύει, αλλά το ίδιο το μέλλον της κοινωνικής δομής μέσω των αμφισβητήσεων των σκοπών του κράτους πρόνοιας. Γιατί το ερώτημα που τίθεται είναι εκείνο της ισότητας μέσα στην κοινωνία. Είναι το κεντρικό ερώτημα που απασχολεί όλες τις δημοκρατικές κοινωνίες.

Η ουσιαστική αμφιβολία του κράτους πρόνοιας είναι η παρακάτω: Η ισότητα είναι μια αξία που έχει μέλλον; Αυτή η αξία - ισότητα διανοητικά λειτούργησε χωρίς πρόβλημα - πολλές φορές όχι χωρίς έντονους ταξικούς αγώνες - όταν επρόκειτο να εγγραφεί στους κανόνες δικαίου (ισότητα όλων έναντι στο νόμο) ή πολιτικής (καθολική ψηφοφορία), γιατί ο αντικειμενικός σκοπός κάθε φορά ήταν εύκολα κατανοητός. Δε συμβαίνει όμως το ίδιο όταν πρόκειται να της δώσουμε μια κοινωνική και οικονομική οντότητα, παρ' όλο που είναι λογικά συμπληρωματική. Και τούτο γιατί, αφενός ξανοιγόμαστε σε ορίζοντες χωρίς όρια και αφετέρου, η αρχή της ισότητας λειτούργησε κατά διαφορετικό τρόπο στην οικονομία απ' ό τι στο δίκαιο και την πολιτική. Λειτούργησε αρνητικά και όχι πλέον θετικά. Η ισότητα στο δίκαιο ή την πολιτική τίθεται με σκοπό τη ριζική κατάργηση των νομικών ή πολιτικών διαφορών, ενώ η κοινωνική και οικονομική ισότητα παρουσιάζεται διαφορετικά: εκφράζεται ως θέληση για ελάττωση των ανισοτήτων.

Τα δύο διαθήματα δεν είναι συμμετρικά: πρόκληση ισότητας - εξομοίωση στη μια περίπτωση, ελάττωση των ανισοτήτων στην άλλη, χωρίς αντικειμενικό σκοπό την εξομοίωση.

Δε θα βρούμε κανένα σήμερα που, τουλάχιστον δημοσίως, δε θεωρεί ως μείζονα κοινωνικό σκοπό την ελάττωση των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων παρ' όλα αυτά κανένα δε διεκδικεί την εξομοίωση σ' αυτόν τον τομέα.

Αποτελεί το παράδοξο των δημοκρατικών μας κοινωνιών και κάτω απ' αυτή την οπτική πρέπει να δούμε τη διανοητική αμφισβήτηση του κράτους πρόνοιας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Thomson P.E., *The making of the English Working Class*. Londres, Pelican Books, 1975.
2. Mantoux P., *La Révolution Industrielle au XVIII Siècle*, Paris, Genin, 1973.
3. Σκουτέλης Δ.Γ., *Κοινωνικές Ασφαλίσεις: Ανάπτυξη και Κρίση*. Αθήνα, Κέντρο Κοινωνικών Επιστημών Υγείας, 1990.
4. Wagner A., *Les Fondements de l' Économie Politique*. Paris 1909-1913, vol III.
5. Hatzfeld H., *Du Pauperisme à la Sécurité Sociale*, Paris, Colin, 1971.
6. Anicet Le Pors, *Les Bequilles du Capital*, Paris, Ed du Seuil, 1977.
7. Gough I., *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, Macmillan 1979.
8. Boccara P., *Études sur le Capitalisme Monopolist d'État, sa Crise et son Issue*, Paris Editions Sociales, 1973.

9. O' Connor. J., *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St Martin Press, 1973.
10. Baumol W.J., *Welfare Economics and the Theory of the State*, Cambridge Mass, Harvard UP, 1967.
11. Peacock. A.T. Wiseman J., *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Londres, Allen and Unwin, 1967.
12. Niskanen W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, 1971.
13. Tullock. G., *Le Marché Politique, Analyse Économique des Processus Politiques*, Paris, Economica, 1978.
14. Rosanvallon. P., *La Crise de l' État Providence*, Paris, Seuil, 1981.
15. Simon E.W., *L' Heure de la Verité, Halte aux Dipenses Publiques*, Paris, Économica, 1981.
16. Illich I., *Medical Nemesis*, London, Galder and Bayars, 1976.
17. Hirschman A., *L' Etat Providence en Difficulté: Crise de Systeme ou Douleurs de Croissance*, Paris, Le Debat, Dec. 1980.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.

	1980	1989	Ποσοστό αύξησης
ΔΑΝΙΑ	3.826,4	4.667,1	
Δ. ΓΕΡΜΑΝΙΑ	3.747,6	4.237,2	
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	3.053,4	3.974,2	
ΓΑΛΛΙΑ	3.072,1	3.973,7	
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	3.521,8	3.776,4	
ΒΕΛΓΙΟ	3.071,5	3.360,4	
ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΕΥΡΩΠΗΣ	2.394,3	2.972,1	+ 24% (+90% μεταξύ 1970-1980)
ΙΤΑΛΙΑ	1.753	2.677,3	
Μ. ΒΡΕΤΤΑΝΙΑ	2.121,9	2.569,4	
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	1.483,3	1.717,8	
ΙΣΠΑΝΙΑ	877,6	1.206,4	
ΕΛΛΑΔΑ	392,1	729	+ 86%
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	410	636,9	

Κοινωνικές δαπάνες σε σταθερά ECU ανά κάτοικο μεταξύ 1980-1989

Πηγή : Ανέκδοτα ακόμη στοιχεία του Eurostat.