



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

**Η συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας κατά την  
παγκοσμιοποίηση: οι περιπτώσεις της Ιρλανδίας  
και της Πορτογαλίας**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Παντελεήμων Μανδώνας

A.M.: 1213M092

Τριμελής εξεταστική επιτροπή:

Καθηγητής κ. Χρήστος Παπάζογλου, Επιβλέπων

Επίκουρος Καθηγητής κ. Δ. Σιδέρης

Επίκουρος Καθηγητής κ. Γ. Στασινόπουλος

Αθήνα, Μάιος 2016

Copyright © Παντελεήμων Μανδώνας, 2016

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

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

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

## **Abstract**

Since the beginning of the '70s most analysts agree on the fact that mature welfare states of the west are under significant strain. Governments in these countries have to conciliate pressures from international competition under globalization and welfare state resistance as the status quo. Pierson's theory is one of the most prominent analyzing these efforts of the governments. In this study we examine, under Pierson's theory, governments' efforts in Ireland and Portugal to adapt welfare states to the globalization era.

## **Key Words**

Welfare State, Retrenchment, Political Cost, Globalization, Ireland, Portugal

## **Περίληψη**

Από τις αρχές της δεκαετίας του '70 οι περισσότεροι αναλυτές συμφωνούν ότι το ώριμο κράτος πρόνοιας των δυτικών χωρών υφίσταται σημαντικές πιέσεις. Οι κυβερνήσεις των χωρών αυτών πρέπει να ισορροπήσουν ανάμεσα στον αυξανόμενο διεθνή ανταγωνισμό υπό συνθήκες παγκοσμιοποίησης και τις αντιστάσεις του κράτους πρόνοιας ως κατεστημένο. Μία από τις σημαντικότερες θεωρίας που αναλύει την προσπάθεια αυτή των κυβερνήσεων στις χώρες της δύσης είναι του Pierson. Στην παρούσα εργασία θα επιχειρήσουμε, υπό το πρίσμα της θεωρίας του Pierson, να εντοπίσουμε τις προσπάθειες των κυβερνήσεων στην Ιρλανδία και την Πορτογαλία να προσαρμόσουν το κράτος πρόνοιας τους στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης.

## **Λέξεις Κλειδιά**

Κράτος Πρόνοιας, Συρρίκνωση, Πολιτικό Κόστος, Παγκοσμιοποίηση, Ιρλανδία, Πορτογαλία

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	7
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup> Οι προκλήσεις του κράτους πρόνοιας στην εποχή της παγκοσμιοποίησης</b> .....	9
1.1. Οι επιδράσεις των τεχνολογικών μεταβολών και καινοτομιών στον κόσμο της εργασίας.....	9
1.2. Η διεθνοποίηση της οικονομίας.....	10
1.3. Η μεταβολή του οικονομικού ρόλου του κράτους.....	10
1.4. Δημογραφικές αλλαγές.....	11
1.5. Μεταβολές στην οικογένεια.....	11
1.6. Ο ρόλος της παγκοσμιοποίησης.....	12
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup> Θεωρητικό πλαίσιο για το κράτος πρόνοιας</b> .....	14
2.1. Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας Esping – Andersen.....	14
2.1.1. Το φιλελεύθερο μοντέλο.....	15
2.1.2. Το συντηρητικό - κορπορατιστικό μοντέλο.....	16
2.1.3. Το σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο.....	16
2.1.4. Το νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο.....	17
2.2. Η θεωρία του Pierson για την συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας.....	18
2.2.1. Η ισχύς του κράτους πρόνοιας.....	19
2.2.2. Πολιτικές διαχείρισης της συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας.....	22
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup> Η περίπτωση της Ιρλανδίας</b> .....	25
3.1. Τα πρώτα στάδια και η σημασία της Εκκλησίας.....	25
3.2. Η κρίση της δεκαετίας του '80.....	26
3.3. Η περίοδος της Κέλτικης Τύγρης και η εισαγωγή του θεσμού των κοινωνικών εταίρων.....	27
3.4. Η κρίση του 2008.....	31

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup> Η περίπτωση της Πορτογαλίας.....</b>	<b>35</b>
<b>4.1. Η αποκατάσταση της Δημοκρατίας.....</b>	<b>35</b>
<b>4.2. Η περίοδος 1987-1995.....</b>	<b>36</b>
<b>4.3. Η περίοδος 1995-2002.....</b>	<b>37</b>
<b>4.4. Η περίοδος 2002-2008.....</b>	<b>38</b>
<b>4.5. Η Κρίση του 2008.....</b>	<b>40</b>
<b>4.6. Η Πορτογαλία υπό καθεστώς μνημονίου .....</b>	<b>42</b>
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....</b>	<b>45</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>47</b>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διεθνής πραγματικότητα και πρακτική σήμερα χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης μεταξύ των διεθνών δρώντων, ώστε να γίνεται λόγος για την παγκοσμιοποίηση και τις «δυνάμεις» αυτής. Το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης εκλαμβάνεται από πολλούς, κυρίως από την κοινή γνώμη, ότι διαφεύγει του ελέγχου των εθνικών κυβερνήσεων και έχει αποκτήσει δική του δυναμική. Η άποψη αυτή, πέραν του βαθμού αλήθειας που εμπεριέχει, χρησιμοποιείται συχνά ως πρόσχημα για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα πιο αδύναμα κράτη ή για τη βοήθεια που καλούνται να δώσουν τα ισχυρά κράτη του διεθνούς συστήματος.

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι να εξετάσει το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης σε σχέση με το κράτος πρόνοιας, το οποίο παρατηρείται ότι αφενός δέχεται πιέσεις και συρρικνώνεται ως συνέπεια της παγκοσμιοποίησης, αφετέρου όμως αντιστέκεται. Οι ορισμοί της παγκοσμιοποίησης τονίζουν, καταρχάς, το γεγονός ότι τα κρατικά σύνορα σταδιακά χάνουν τη σημασία τους, με συνέπεια ο κόσμος να γίνεται αντιληπτός ως ενιαίος και ολοκληρωμένος κοινωνικός σχηματισμός (Οικονόμου, 2004). Δεύτερον, η παγκοσμιοποίηση περιλαμβάνει τη διάδοση της τεχνολογίας, της έρευνας και της γνώσης, που καθιστούν τον κόσμο ένα «μεγάλο χωριό». Τρίτον, δημιουργείται ή επιβάλλεται, ανάλογα με την οπτική του κάθε αναλυτή, ένας κοινός πολιτισμός και κοινές πεποιθήσεις και αξίες, που διαδίδονται μέσω των μέσων ενημέρωσης και αφορούν σε μεγάλο βαθμό καταναλωτικά πρότυπα (Λιαρόπουλος, 2006).

Η παρούσα εργασία θα ασχοληθεί με τη διάσταση που αναφέρεται στην παγκοσμιοποίηση των χρηματοοικονομικών αγορών, με τον αντίκτυπο αυτής στις εθνικές οικονομίες, και τη διάσταση της διακυβέρνησης· στην τελευταία περίπτωση, παρατηρούμε ότι μεταβάλλεται ο ρόλος των εθνικών κυβερνήσεων και κοινοβουλίων, σχεδιάζονται νέοι θεσμοί παγκόσμιας διακυβέρνησης, κάποιοι εκ των οποίων αφορούν την υποχρεωτική υιοθέτηση οικονομικών και κοινωνικών μέτρων και την επιτήρηση κατά την εφαρμογή τους (Petrella, 1996).

Η εξέλιξη του κράτους πρόνοιας στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον, ειδικά αν ορίσουμε ως περίοδο αναφοράς το διάστημα από τις αρχές της δεκαετίας του '70 – όταν η διεθνής οικονομία βίωσε μία περίοδο ύφεσης – έως σήμερα, και δεδομένης της παγκόσμιας κρίσης μετά την κατάρρευση της Lehmann Brothers το 2008.

Με τον όρο «κράτος πρόνοιας» εννοούμε τις κοινωνικές λειτουργίες που αναλαμβάνει το κράτος, ενώ είναι ιδεολογικά φορτισμένο με τις αξίες της κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης. Πεμπτουσία αυτού είναι ότι, στις καπιταλιστικές κοινωνίες το κράτος μπορεί να έχει κεντρικό ρόλο στην επίτευξη ευημερίας για το σύνολο των πολιτών. Οι πολιτικές παρέμβασης του κράτους άρχισαν να αναπτύσσονται τις δεκαετίες του 1950 και του 1960 στη δυτική Ευρώπη, αλλά τα κράτη ανέπτυξαν διαφορετικά προνοιακά συστήματα (Στασινοπούλου, 2006).

Ο Esping – Andersen (1990) διακρίνει σε φιλελεύθερο, συντηρητικό και σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο κράτους πρόνοιας, ερμηνεύοντας τις διαφορές τους με κριτήρια την ιστορική εξέλιξη τους και τις ιδιαιτερότητες κάθε κοινωνίας. Ο Pierson (1994), από την πλευρά του, εξετάζει τις στρατηγικές που υιοθετούν οι κυβερνήσεις για την συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας. Ιδιαίτερη έμφαση δίνει στην προσπάθεια των κυβερνήσεων να μετριάσουν τις κοινωνικές αντιδράσεις ενάντια στις περιοριστικές κοινωνικές πολιτικές, όπως και στις πολιτικές ελαχιστοποίησης του πολιτικού κόστους.

Οι περιπτώσεις που επιλέχθηκαν για να μελετηθούν, με αναφορά στις παραπάνω θεωρίες, είναι αυτές της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας. Αμφότερες είναι κράτη – μέλη της ΕΕ, έχουν παρόμοια χαρακτηριστικά (γεωγραφική έκταση, πληθυσμός, μέγεθος οικονομίας), μπήκαν σε καθεστώς επιτήρησης με μνημόνιο και εξήλθαν από αυτό την ίδια περίοδο. Σκοπός της εργασίας είναι, επομένως, να εξετάσει αν αυτές οι ομοιότητες οδήγησαν σε παρόμοιες στρατηγικές περιστολής των κοινωνικών δαπανών, όπως και σε παρόμοια εγχειρήματα αιτιολόγησης αυτών.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>

### Οι προκλήσεις του κράτους πρόνοιας στην εποχή της παγκοσμιοποίησης

Η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας ξεκίνησε με την καθιέρωση της υποχρεωτικής ασφάλισης από τον Bismark και τα σχήματα ασφάλισης σε εθνικό επίπεδο του Beveridge, με το τέλος του Β΄ΠΠ να σηματοδοτεί την «χρυσή εποχή» του κράτους πρόνοιας. Το δρόμο για την περίοδο αυτή άνοιξε η επικράτηση της κεϋνσιανής οικονομικής θεωρίας και η μεγάλη οικονομική ανάπτυξη που νομιμοποίησαν την παρέμβαση του κράτους σε οικονομικά – κοινωνικά ζητήματα. Σταδιακά, και σε αντίστροφη πορεία, η αμφισβήτηση του Κεϋνσιανισμού, η κατάργηση του Bretton Woods και η άνοδος του νεοφιλελευθερισμού τις δεκαετίες του 1970 και του 1980, έδωσαν το έναυσμα για την εξασθένηση του κράτους πρόνοιας. Συμπληρωματικά λειτούργησαν προς την ίδια κατεύθυνση οι αλλαγές που συντελούνταν την περίοδο εκείνη στην αγορά εργασίας, η διεθνοποίηση της οικονομίας, η δημογραφική γήρανση, η αλλαγή της δομής της οικογένειας, η δημοσιονομική κρίση και η αύξηση της ανεργίας (Hemerijck & Eichhorst, 2009).

#### 1.1. Οι επιδράσεις των τεχνολογικών μεταβολών και καινοτομιών στον κόσμο της εργασίας

Η ανάπτυξη τεχνολογικών καινοτομιών οδήγησε μεταπολεμικά σε σημαντική αύξηση της παραγωγικότητας, που σε γενικές γραμμές κρίνεται θετική, αλλά σε μια περίοδο χαμηλής ανάπτυξης δημιουργεί πιέσεις στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, την περίοδο εκείνη συντελέστηκαν σημαντικές αλλαγές στον διεθνή καταμερισμό εργασίας. Σε όλη την Ευρώπη δημιουργήθηκαν θέσεις εργασίας στον τριτογενή τομέα, τις οποίες έχαναν αντίστοιχα ο πρωτογενής και κυρίως ο δευτερογενής τομέας: οι εργαζόμενοι στους τελευταίους τομείς, που ακόμη βιώνουν την αλλαγή αυτή, διώχνονται από την παραγωγική αλυσίδα και περιθωριοποιούνται. Ακόμα η παγκόσμια οικονομία, σε συνδυασμό με την εφαρμογή των νέων τεχνολογιών

επιβάλλει νέες μορφές εργασίας όπως η εργασία που γίνεται στο σπίτι αντί του γραφείου και η εργασία που «διασκορπίζεται» γεωγραφικά σε ολόκληρο τον κόσμο, με τη βοήθεια και στις δύο περιπτώσεις του ηλεκτρονικού υπολογιστή και του διαδικτύου (Μοσχονάς, 2005). Σε μεταβατικές περιόδους όπως αυτή, η συνολική απασχόληση δεν μειώνεται σημαντικά, αλλά είναι αξιοσημείωτο ότι υπάρχουν πολλοί εργαζόμενοι που βγαίνουν χαμένοι και χρειάζονται στήριξη για την επαναδραστηριοποίησή τους. Παράλληλα κερδίζουν έδαφος οι άτυπες μορφές εργασίας και η ήμι-απασχόληση, που αντικαθιστούν συνεχώς για τους εργαζόμενους τις κανονικές συμβάσεις εργασίας. Έτσι, η επαγγελματική πορεία των ατόμων όλο και περισσότερο χαρακτηρίζεται από αστάθεια, μεταβλητότητα, ποικιλία και εναλλαγή. Η επανειδίκευση, η συνεχής κατάρτιση και η προσαρμογή των προσόντων των εργαζομένων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς εργασίας αποκτούν προτεραιότητα. Για το κράτος πρόνοιας, πέρα από το θέμα της εξασφάλισης χρηματοδότησης με αφορμή την απώλεια ασφαλιστικών εισφορών, παρουσιάζονται και νέες προκλήσεις όπως η προστασία των άτυπων μορφών εργασίας και η προετοιμασία των ανέργων και αποκλεισμένων να αναλάβουν παραγωγικές δραστηριότητες μέσω συνεχούς ειδίκευσης και επανειδίκευσης (Σακελλαρόπουλος, 2011).

## **1.2. Η διεθνοποίηση της οικονομίας**

Από τα μέσα της δεκαετίας του '70 η αυξημένη ανταλλαγή αγαθών και υπηρεσιών, η έντονη κινητικότητα στις αγορές χρήματος, κεφαλαίων και εργασίας και η δημιουργία περιφερειακών ολοκληρώσεων, ενέτειναν το διεθνή ανταγωνισμό και οδήγησαν στην εμφάνιση του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης. Από πολλούς ερευνητές εκφράζονται φόβοι ότι η παγκοσμιοποίηση δεν είναι συμβατή με την άσκηση αναδιανεμητικής πολιτικής. Σε ένα διεθνοποιημένο περιβάλλον τα κεφάλαια και οι επενδύσεις προσανατολίζονται στις χώρες με φθηνή εργασία, με αποτέλεσμα στις ανεπτυγμένες χώρες να χάνονται θέσεις απασχόλησης (Σακελλαρόπουλος, 2011).

## **1.3. Η μεταβολή του οικονομικού ρόλου του κράτους**

Η αυξημένη διεθνοποίηση των αγορών κεφαλαίου και χρήματος μετά την κατάρρευση του Bretton Woods το 1971 έχει μειώσει σημαντικά τη δυνατότητα άσκησης αυτόνομης δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής. Υπό καθεστώς

ελεύθερης διακίνησης χρήματος και κεφαλαίου, μια κυβέρνηση δεν μπορεί να διατηρήσει μειωμένα τα επιτόκια στο εσωτερικό της χώρας, χάνοντας έτσι το εργαλείο της νομισματικής πολιτικής. Στο πεδίο της δημοσιονομικής πολιτικής, πιθανή επέκταση των κρατικών δαπανών για τη χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής, μεσοπρόθεσμα θα οδηγήσει σε δημοσιονομικά ελλείμματα, αύξηση του δημοσίου χρέους και των επιτοκίων (Σακελλαρόπουλος, 2011).

#### **1.4. Δημογραφικές αλλαγές**

Η σημαντικότερη πρόκληση για το κοινωνικό κράτος σήμερα προέρχεται από την αύξηση του μέσου προσδόκιμου ορίου ζωής και την πτώση της γεννητικότητας, γεγονότα που τελικά προκαλούν τη συνεχή γήρανση του πληθυσμού. Οι συνέπειες αυτών των εξελίξεων για το συνταξιοδοτικό και το υγειονομικό σύστημα είναι σημαντικές. Η επιδείνωση της αναλογίας συνταξιούχων ανά εργαζόμενο, ιδίως για ένα διανεμητικό συνταξιοδοτικό σύστημα<sup>1</sup> σημαίνει δυσκολίες στη χρηματοδότησή του και ανάγκη επαναπροσδιορισμού των όρων λειτουργίας του (Σακελλαρόπουλος, 2011).

#### **1.5. Μεταβολές στην οικογένεια**

Το κράτος πρόνοιας σχεδιάστηκε με βάση τις συνθήκες που επικρατούσαν την εποχή της ίδρυσής του, δηλαδή την πυρηνική οικογένεια, όπου ο άνδρας εξασφαλίζει το εισόδημα, ενώ η γυναίκα ασχολείται με τα οικιακά και τα παιδιά και τα κοινωνικά δικαιώματα της τελευταίας (ασφάλιση κ.λπ.) συνδεόταν με τη θέση της στην οικογένεια. Σήμερα μεγάλο ποσοστό οικογενειών παρουσιάζει χαρακτηριστικά με σημαντικές διαφοροποιήσεις από το παραπάνω μοντέλο: Πρώτον από τη στιγμή που συνήθως εργάζονται και οι δύο σύζυγοί τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του ζευγαριού στη κοινωνική προστασία είναι εξατομικευμένα. Η αύξηση της συχνότητας των διαζυγίων σημαίνει την αποσταθεροποίηση της μονοπυρηνικής οικογενείας και την αύξηση των μονογονεϊκών οικογενειών με παιδιά. Τρίτο χαρακτηριστικό είναι η αύξηση των γεννήσεων παιδιών εκτός γάμου και τέταρτο η αυξημένη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας. Τα νέα αυτά χαρακτηριστικά έχουν μεταβάλλει τη

---

<sup>1</sup> Διανεμητικό συνταξιοδοτικό σύστημα είναι εκείνο στο οποίο οι σημερινές συντάξεις χρηματοδοτούνται από τις σημερινές εισφορές με την προοπτική οι συντάξεις των σημερινών εργαζόμενων να χρηματοδοτηθούν από τις εισφορές των μελλοντικών εργαζομένων. Βασικές προϋποθέσεις για την εύρυθμη λειτουργία του είναι τα μικρά ποσοστά ανεργίας και η υψηλή αναλογία εργαζομένων ανά συνταξιούχο.

σχέση μεταξύ ανάγκης, κινδύνου και κοινωνικοπολιτικής κάλυψης και επιβάλλουν τη διαφορετική αντιμετώπιση για τις μονογονεϊκές οικογένειες σε σχέση με τις πυρηνικές. Για παράδειγμα η έλευση του κινδύνου της ανεργίας, ενώ για την πυρηνική οικογένεια μπορεί να σημαίνει φτώχεια ή αποκλεισμό, για την οικογένεια με διπλό εισόδημα οι συνέπειες μπορεί να μην είναι σημαντικές. Έτσι προκύπτει η ανάγκη για εξατομίκευση της κοινωνικής πολιτικής ώστε τα μέλη της οικογένειας να προστατεύονται ξεχωριστά, να αυξηθεί η γεννητικότητα και να διευκολυνθεί η καριέρα των γυναικών. (Σακελλαρόπουλος, 2011).

## **1.6. Ο ρόλος της παγκοσμιοποίησης**

Η παγκοσμιοποίηση αναγνωρίζεται από πολλούς ως η βασικότερη πρόκληση για το κράτος πρόνοιας, αν λάβουμε υπόψη μας την διαδεδομένη θέση ότι αμφισβητεί την ύπαρξη του ίδιου του κράτους. Από την άλλη πλευρά, πολλοί υποστηρίζουν ότι το κράτος είναι ένας από τους βασικότερους δρώντες που διαμορφώνουν τη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης και μετριάζουν τις συνέπειές της. Για το νεοφιλελευθερισμό πάντως, το κράτος πρόνοιας θεωρείται ότι αποτελεί μέρος του προβλήματος και όχι μέρος της λύσης όπως συνέβαινε την εποχή του κεϋνσιανισμού, καθώς επιβραδύνει την οικονομική ανάπτυξη, ενθαρρύνει την ανεργία, δημιουργεί παγίδες φτώχειας και τελικά μειώνει την διεθνή ανταγωνιστικότητα (Leibfried & Obinger, 2001). Συχνά οι πολιτικές δυνάμεις παρουσιάζουν την παγκοσμιοποίηση ως μια εξωγενή δύναμη στην οποία δεν μπορούν ν' αντιταχθούν, για να δικαιολογήσουν την υιοθέτηση δυσάρεστων μεταρρυθμίσεων, και παράλληλα με τον τρόπο αυτό αποκρύπτουν το ρόλο των κυβερνήσεων στην εξάπλωση και εμβάθυνσή της (Yeates, 2001). Στο άκρο της επιχειρηματολογίας, η παγκοσμιοποίηση μπορεί να θεωρηθεί ότι οδηγεί στην αποδυνάμωση των σοσιαλδημοκρατικών πολιτικών, οι οποίες δημιούργησαν το κράτος πρόνοιας (Mishra, 1999). Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η παγκοσμιοποίηση οδηγεί στη διάδοση και ενίσχυση του νεοφιλελευθερισμού, περιορίζει την αυτονομία των εθνικών κυβερνήσεων και τη δυνατότητά τους να εφαρμόσουν πολιτικές αναδιανομής και επιδίωξης πλήρους απασχόλησης, και ασκεί πιέσεις στους μισθούς και τις εργασιακές συνθήκες (Yeates, 2001).

Άλλοι αναλυτές πάλι θεωρούν υπερβολικές τις απόψεις αυτές. Σύμφωνα με αυτή τη σχολή σκέψης, το κράτος πρόνοιας μπορεί όντως να υφίσταται πιέσεις όσον αφορά τη χρηματοδότησή του, που όμως οφείλονται σε ενδογενή προβλήματά του

και σχετίζονται με την ωρίμανση των συστημάτων πρόνοιας και τη γήρανση του πληθυσμού. Οι πιέσεις αυτές ελάχιστη σχέση έχουν με την παγκοσμιοποίηση (Pierson, 1998).

Μια σημαντική ταξινόμηση των προκλήσεων που αντιμετωπίζει το κράτος πρόνοιας είναι αυτή σε ενδογενείς και εξωγενείς. Σύμφωνα με τον Esping – Andersen (1996), στις ενδογενείς περιλαμβάνονται οι μεταβολές στη δομή των σύγχρονων οικογενειών, οι αλλαγές στη σημασία των διαφόρων τομέων για την απασχόληση και η ολοένα αυξανόμενη δυσαρέσκεια απέναντι στις υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας. Ως εξωγενείς παράγοντες εντοπίζει τον εντεινόμενο διεθνή ανταγωνισμό, την επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης και τις δημογραφικές αλλαγές (Esping – Andersen, 1996).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>

### Θεωρητικό πλαίσιο για το κράτος πρόνοιας

#### 2.1. Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας Esping – Andersen

Μια από τις σημαντικότερες αναλύσεις αναφορικά με το κράτος πρόνοιας που παρουσιάστηκαν στο τέλος της «χρυσής εποχής» του, είναι αυτή του Esping – Andersen (1990). Στην εργασία του αυτή αναλύει τη σημασία των ιδιαίτερων πολιτιστικών χαρακτηριστικών, των αξιών και των ιστορικών διαδρομών των χωρών της Δύσης για τη διαμόρφωση των κοινωνικών μοντέλων τους, τα οποία κατατάσσει σε τρεις κατηγορίες: το φιλελεύθερο, το συντηρητικό και το σοσιαλδημοκρατικό.

Υποστηρίζει ότι, για την ανάλυση του κράτους πρόνοιας μιας χώρας δεν πρέπει να εξετάσουμε μόνο τις παροχές του, το ύψος του προϋπολογισμού του ή τις νομικές του προβλέψεις, αλλά και την αλληλεπίδραση μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, τις αναδιανεμητικές επιδράσεις, τις συνέπειες για τα κοινωνικά δικαιώματα και τις ανισότητες μεταξύ κοινωνικών τάξεων και φύλων. Κάθε μοντέλο αντανακλά διαφορετικά σημεία ισορροπίας μεταξύ καπιταλισμού και κράτους πρόνοιας στις δυτικές χώρες (Esping – Andersen, 1990).

Τονίζει, επίσης, τη σημασία της ιστορικής εξέλιξης κάθε χώρας στον καθορισμό της μελλοντικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας αυτής· καταλήγει, επομένως, στη θέση κράτη που ανήκουν στο ίδιο μοντέλο κράτους πρόνοιας θα βιώσουν παρόμοιες μεταβολές στις κοινωνικές δομές τους και θα ακολουθήσουν την ίδια εξέλιξη.

Τα διάφορα μοντέλα κράτους πρόνοιας διακρίνονται μεταξύ τους κυρίως με κριτήριο τη βαρύτητα που έχουν οι θεσμοί που εγγυώνται την παροχή κοινωνικής προστασίας (κράτος, αγορά, οικογένεια). Εντοπίζει, ακόμα, διαφορές που αναφέρονται στο είδος διαστρωμάτωσης και το βαθμό οικονομικών ανισοτήτων που κάθε μοντέλο θεωρεί ως αποδεκτό (Esping-Andersen, 1990).

Σύμφωνα με τον Esping – Andersen, σημαντικό χαρακτηριστικό για κάθε κράτος πρόνοιας αποτελεί ο βαθμός από-εμπορευματοποίησης της εργατικής δύναμης. Υποστηρίζει ότι στον καπιταλισμό η εργασία αποτελεί εμπόρευμα που αγοράζεται και πουλιέται στην αγορά, όπως κάθε άλλο εμπόρευμα. Ο εργαζόμενος οφείλει να επιζήσει από την πώληση του εμπορεύματός του, καθώς αυτό είναι το μοναδικό του εισόδημα. Η εισαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης, ωστόσο, μειώνει το βαθμό εμπορευματοποίησης της εργασίας καθώς πλέον οι πολίτες και οι εργαζόμενοι δεν εξαρτούν την επιβίωσή τους αποκλειστικά από την αγορά. Ως κριτήριο διάκρισης των καθεστώτων ευημερίας η από – εμπορευματοποίηση εστιάζει κυρίως στη δυνατότητα εξόδου από την αγορά εργασίας και αναλύεται σε τρεις διαστάσεις: τις προϋποθέσεις πρόσβασης στα κοινωνικά επιδόματα και τις αρχές πάνω στις οποίες αυτά θεμελιώνονται, το ποσοστό εισοδηματικής αναπλήρωσής τους και, τέλος, το εύρος των κοινωνικών κινδύνων που αυτά καλύπτουν (Σακελλαρόπουλος, 2011).

#### 2.1.1. Το φιλελεύθερο μοντέλο

Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα του φιλελεύθερου μοντέλου ο Esping – Andersen αναφέρει το κράτος πρόνοιας των ΗΠΑ, ενώ άλλες χώρες που κατατάσσονται σε αυτή την κατηγορία είναι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία, την οποία και θα εξετάσουμε παρακάτω. Στο μοντέλο αυτό οι παροχές είτε απευθύνονται μόνο στους αποδεδειγμένα οικονομικά αδύναμους, είτε, αν καλύπτουν και τα μεσαία στρώματα, είναι πολύ χαμηλές. Το σύστημα χρηματοδοτείται μέσω της φορολογίας, η απόδοση των παροχών ελέγχεται αυστηρά και συνήθως «στιγματίζει» ηθικά τους αποδέκτες.

Η παροχή πρόνοιας έχει τις ρίζες της στη φιλανθρωπική παράδοση και δεν αποτελεί προνομιακό πεδίο παρέμβασης του κράτους το οποίο αρκείται στον ρόλο του «νυχτοφύλακα». Το κράτος ενθαρρύνει τον ιδιωτικό τομέα είτε παθητικά καθώς οι παροχές του είναι οι ελάχιστες, είτε ενεργητικά επιδοτώντας τις ιδιωτικές μορφές ασφάλισης. Η αγορά θεωρείται ότι είναι ανώτερη τόσο αναφορικά με την δίκαιη κατανομή των εισοδημάτων, όσο και αναφορικά με την εξάλειψη της φτώχειας. Το ενδιαφέρον της μεσαίας τάξης για το κράτος πρόνοιας αποδυναμώνεται, καθώς η ασφάλιση που απευθύνεται σε αυτή την τάξη είναι ιδιωτική ή επαγγελματική. Η από-εμπορευματοποίηση στο φιλελεύθερο μοντέλο είναι ελάχιστη και μόνο όσοι έχουν

αποτύχει να συντηρηθούν μέσα από την αγορά χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας. Ο στόχος του μοντέλου αυτού είναι η προώθηση της ατομικής ελευθερίας, των ίσων ευκαιριών και του υγιούς ανταγωνισμού μέσω της ελεύθερης αγοράς. Με βάση τα παραπάνω, το φιλελεύθερο καθεστώς ευημερίας παράγει ταξικό δυϊσμό, ο οποίος περιλαμβάνει από τη μια πλευρά τα στρώματα που συντηρούνται μέσα από την αγορά και, από την άλλη, τα στρώματα που συντηρούνται από την κρατική πρόνοια (Esping-Andersen, 1990).

### 2.1.2. Το συντηρητικό - κορπορατιστικό μοντέλο

Περιπτώσεις χωρών που εντάσσονται στην κατηγορία αυτή είναι η Γερμανία, η Γαλλία, η Αυστρία και η Ιταλία. Στη διαμόρφωση του μοντέλου έπαιξε σημαντικό ρόλο η εκκλησία, και συνακόλουθα ο δεύτερος βασικός πυλώνας είναι η οικογένεια. Οι παροχές αφορούν κυρίως την οικογένεια και την μητρότητα. Ιδίως στα πρώτα στάδια εξέλιξης του το μοντέλο αυτό αποθαρρύνει τη γυναικεία εργασία, καθώς θεωρεί ότι το οικογενειακό εισόδημα προέρχεται κατά βάση από την ανδρική εργασία και ότι η γυναίκα περιορίζεται στον παραδοσιακό ρόλο της μητέρας – νοικοκυράς.

Το κράτος εδώ απορρίπτει την αγορά ως προνοιακό φορέα και παρεμβαίνει μόνο όταν η οικογενειακή στήριξη δεν αρκεί. Ο ρόλος του κράτους λοιπόν είναι σχεδόν συμπληρωματικός, μετά την οικογένεια και την εκκλησία. Το μοντέλο αυτό αναπτύχθηκε από συντηρητικές δυνάμεις λόγω του φόβου ότι η φιλελεύθερη δημοκρατία και ο καπιταλισμός θα μπορούσαν να αποτελέσουν απειλή για τη δύναμη και τα προνόμιά τους. Σκοπός του ήταν, επομένως, να διασφαλίσει ότι η μεσαία τάξη θα παραμείνει πιστή στις κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις και δεν θα αμφισβητήσει τρέχουσες ιεραρχικές σχέσεις. Οι παροχές συνήθως εξαρτώνται από τα εισοδήματα του ατόμου και βασίζονται στην εργασία του, ενώ οι γυναίκες έχουν πρόσβαση σχεδόν αποκλειστικά μέσω των συζύγων τους (Esping-Andersen, 1990).

### 2.1.3. Το σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο

Το σοσιαλδημοκρατικό μοντέλο κράτους πρόνοιας απαντάται στη Δανία, τη Σουηδία και τη Φινλανδία. Βασικό χαρακτηριστικό του μοντέλου αυτού αποτελεί η



έντονη από-εμπορευματοποίηση, που προάγεται με την ενίσχυση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι αρχές της καθολικότητας και της από - εμπορευματοποίησης επεκτείνεται και στη μεσαία τάξη, ενώ παρατηρείται και μια «από-οικογενειοποίηση» των ευθυνών πρόνοιας. Η απουσία ιδιωτικών εναλλακτικών λύσεων στα πρώτα στάδια ανάπτυξης του μοντέλου, βοήθησε στη δημιουργία συλλογικών δημόσιων δομών.

Το μοντέλο αυτό θεωρείται ότι βρίσκεται πίσω από τις κοινωνικές μεταρρυθμίσεις που στόχο είχαν ένα κράτος πρόνοιας που θα προωθεί την ισότητα. Η χρηματοδότηση και εδώ είναι μέσω φορολογίας η οποία είναι σχετικά αυξημένη και ακολουθούν τις διευρυμένες παροχές του μοντέλου. Η πρόσβαση στις προσφερόμενες υπηρεσίες και επιδόματα είναι καθολική, χωρίς προσκόμματα και καλύπτει τόσο την εργατική, όσο και τη μεσαία τάξη. Η υποστήριξη του συστήματος από τη μεσαία τάξη επετεύχθη χάρη στο ότι οι υπηρεσίες είναι ικανοποιητικού επιπέδου και οι παροχές εξαρτώνται από τα εισοδήματα. Η βασική ιδέα του μοντέλου αυτού είναι ότι όλοι συμμετέχουν, συμμετέχουν και ωφελούνται από το ίδιο σύστημα. Η επίτευξη πλήρους απασχόλησης αποτελεί προτεραιότητα, ενώ έμφαση δίνεται και στην γυναικεία απασχόληση με την ανάπτυξη πολιτικών που απαλύνουν τις δυσκολίες από τη συνύπαρξη επαγγελματικών και οικογενειακών υποχρεώσεων, μέσω μονάδων φροντίδας των παιδιών. Έτσι το κράτος κοινωνικοποιεί το οικογενειακό κόστος ενισχύοντας την αυτονομία των ατόμων, κυρίως των γυναικών, αναδεικνύοντας την εργασία ως κοινωνική επιλογή και όχι ως υποχρέωση. Η ιδιωτική παροχή υπηρεσιών υγείας και ασφάλισης περιθωριοποιείται από τις εκτεταμένες υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους (Esping-Andersen, 1990).

#### 2.1.4. Το Νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο

Παρότι η ταξινόμηση των προνοιακών καθεστώτων του Esping – Andersen θεωρείται ότι είναι από τις σημαντικότερες που έχουν γίνει ποτέ, ένα σημείο που έχει γίνει συχνά αντικείμενο κριτικής είναι η απουσία των χωρών της νότιας Ευρώπης όπως η Ελλάδα, η Ισπανία και η Ιταλία. Ο Esping – Andersen θεωρεί ότι η Ιταλία θα μπορούσε να ενταχθεί στο κορπορατιστικό μοντέλο, αλλά δεν εξετάζει καθόλου την Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία, παρά την διαπίστωσή του ότι τα συστήματά τους έχουν κοινά χαρακτηριστικά (Esping – Andersen, 1996). Ο Ferrara

(1996) υποστηρίζει ότι στην τυπολογία του Esping – Andersen θα έπρεπε να συμπεριληφθεί και ένα τέταρτο μοντέλο: το Μεσογειακό ή Νοτιοευρωπαϊκό. Στην ανάλυσή του ο Ferrara χρησιμοποιεί τέσσερις διαστάσεις – τους όρους πρόσβασης, τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες δίνονται τα επιδόματα, τους κανόνες χρηματοδότησης την κοινωνική προστασία και την οργάνωση και διαχείριση των υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης – για να καταλήξει να προτείνει τέσσερις τύπους κράτους πρόνοιας: το Σκανδιναβικό, το Αγγλοσαξωνικό, το Βισμαρκιανό και το Νοτιοευρωπαϊκό. Στην ουσία δεν διαφέρει σημαντικά από την ταξινόμηση του Esping – Andersen, με κυριότερη διαφορά ότι περιλαμβάνει ρητά μια τέταρτη κατηγορία. Τα κοινά χαρακτηριστικά του κράτους πρόνοιας των νοτιοευρωπαϊκών χωρών κατά τον Ferrera είναι (Κοντιάδης, 2008):

- η βαρύνουσα σημασία των εισοδηματικών μεταβιβάσεων
- η μη ισόρροπη κατανομή της προστασίας για όλους τους ασφαλιστικούς κινδύνους με την υπερπροστασία προς τον κίνδυνο γήρατος
- ο μεγάλος βαθμός πελατειακών πολιτικών πρακτικών
- η χαμηλή αποδοτικότητα των κοινωνικών παροχών
- το ότι δεν υπάρχει σαφώς διαμορφωμένο ελάχιστο δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας

## **2.2. Η θεωρία του Pierson για την συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας**

Ο Pierson ξεκινά από τη διαπίστωση ότι οι συνθήκες υπό τις οποίες λειτουργεί μετά τη δεκαετία του 1990 ένα ώριμο κράτος πρόνοιας, έχουν μεταβληθεί σημαντικά από την εποχή της δημιουργίας του. Οι πολιτικοί, επομένως, είναι αναγκασμένοι να ελίσσονται σε ένα περιβάλλον εντελώς καινούργιο και ταυτόχρονα σε στενή σχέση με το παρελθόν. Σύμφωνα με τον Pierson, οι πολιτικοί βρίσκονται ανάμεσα σε δύο αντίρροπες δυνάμεις: από τη μια πλευρά εντοπίζει τρεις βασικές κατηγορίες εμποδίων αναφορικά με τον περιορισμό του κράτους πρόνοιας, και από την άλλη πλευρά

επισημαίνει τις πιέσεις που προέρχονται από την παγκοσμιοποιημένη οικονομία και τον εντεινόμενο διεθνή ανταγωνισμό (Pierson, 1994).

Εξετάζοντας τις προσπάθειες της Thatcher και του Reagan να περιορίσουν το κράτος πρόνοιας, εκτιμά ότι συνάντησαν μεγάλη αντίσταση και προτείνει ως εναλλακτικό τρόπο την εφαρμογή έμμεσων μεταρρυθμίσεων, των οποίων οι επιπτώσεις εκδηλώνονται μακροπρόθεσμα και όχι βραχυπρόθεσμα (Pierson, 1994). Εντούτοις ο Pierson διακρίνει κάποιες προϋποθέσεις που επιτρέπουν σημαντικές περιοριστικές μεταρρυθμίσεις, όπως η χαλαρότητα σε περιόδους αμέσως μετά από εκλογικές αναμετρήσεις, οι περίοδοι οικονομικής άνθησης (όταν είναι μικρός ο αριθμός των πολιτών που έχουν ανάγκη από κοινωνικές παροχές) και οι περίοδοι δημοσιονομικής κρίσης (όταν η περιστολή δαπανών παρουσιάζεται ως απαραίτητη για την έξοδο από την κρίση).

### 2.2.1. Η ισχύς του κράτους πρόνοιας

Ο Pierson διαπιστώνει ότι ακόμα και υπό τις ευθείες βολές της Thatcher και του Reagan, η βασική δομή του κράτους πρόνοιας παρέμεινε ουσιαστικά ανέγγιχτη, και ταυτόχρονα οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν και στις δύο χώρες, που ο Esping – Andersen κατατάσσει στο φιλελεύθερο μοντέλο (Pierson, 1994). Η πολιτική ισχύς του κράτους πρόνοιας βασίζεται, αφενός στη λαϊκή υποστήριξη που τυγχάνει και αφετέρου στην θεσμική ακαμψία. Οι τρεις βασικές πηγές αντίστασης που εντοπίζει ο Pierson για τους πολιτικούς που κρίνουν σκόπιμο να περιορίσουν το κράτος πρόνοιας είναι (Pierson, 1994):

- 1) Το κράτος πρόνοιας, καταρχάς, προστατεύεται από το γεγονός ότι αποτελεί κατεστημένο, με όλα τα πλεονεκτήματα που συνεπάγεται αυτό. Η στασιμότητα και η αναβολή λήψεως αποφάσεων λειτουργεί υπέρ του, ενώ οποιαδήποτε μεταρρυθμισή του συνήθως απαιτεί τη σύμφωνη γνώμη μεγάλου αριθμού ενδιαφερομένων.
- 2) Δεύτερον, κάθε προσπάθεια μείωσης του μεγέθους του ενέχει σημαντικούς πολιτικούς κινδύνους. Τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής σε γενικές γραμμές τυγχάνουν ευρύτατης αποδοχής από τους ψηφοφόρους, και επομένως η κοινή γνώμη λειτουργεί ως εμπόδιο για τους πολιτικούς. Έτσι,

αναγκάζονται να προσφεύγουν σε στρατηγικές αποφυγής σύνδεσής τους με τέτοιες πολιτικές περιορισμού του κράτους πρόνοιας, ώστε να αποφύγουν το ενδεχόμενο να τιμωρηθούν από τους ψηφοφόρους στις εκλογές. Οι δομές των ώριμων κρατών πρόνοιας έχουν την τάση να συντηρούν τον εαυτό τους μακροπρόθεσμα, καθώς επηρεάζουν τις νοοτροπίες των πολιτικών δρώντων και περιορίζουν το εύρος των μεταρρυθμίσεων που είναι πολιτικά εφικτές.

- 3) Τρίτον, ένα ώριμο κράτος πρόνοιας έχει δημιουργήσει συμφέροντα από την ύπαρξή του, που λειτουργούν ως υπερασπιστές του σε κάθε τέτοια προσπάθεια. Οι καταναλωτές και οι πάροχοι κοινωνικών υπηρεσιών αποτελούν ισχυρές ομάδες συμφερόντων που υπερασπίζονται με σθένος τη διατήρηση κοινωνικών προγραμμάτων. Αυτές οι ομάδες, ουσιαστικά, δημιουργήθηκαν από το κράτος πρόνοιας και είναι αναμενόμενο να το στηρίζουν με αφοσίωση.

Το τελευταίο στοιχείο που αναφέραμε σχετίζεται με το ότι, κάθε αναδιάρθρωση του κράτους πρόνοιας είναι εξαρτώμενη από την τροχιά πάνω στην οποία ιστορικά έχει αναπτυχθεί αυτό (path dependence). Η διαδικασία αυτή στηρίζεται σε μηχανισμούς αυξημένων οφελών για τους συμμετέχοντες. Εάν ξεκινήσει να ακολουθείται μια συγκεκριμένη πορεία πολιτικής, είναι δύσκολο να αντιστραφεί όταν οι συνθήκες μεταβληθούν προς την αντίθετη κατεύθυνση (Pierson, 1994).

Ο Pierson εντοπίζει τρεις διαστάσεις που πρέπει να ληφθούν υπόψη για την ανάλυση της συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας και των στρατηγικών που χρησιμοποιούν οι πολιτικοί για να αποφύγουν να χρεωθούν την ευθύνη αντιδημοφιλών μέτρων. Η πρώτη διάσταση αφορά τη διάκριση μεταξύ βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων περικοπών. Η δεύτερη αφορά τη διάκριση μεταξύ μεταβολών που αφορούν τη δομή ή το ύψος των κοινωνικών προγραμμάτων. Η τρίτη αφορά τη διάκριση μεταξύ συστημικού και προγραμματικού περιορισμού του κράτους πρόνοιας. Προγραμματικός περιορισμός είναι εκείνος που μεταβάλλει μεμονωμένους τομείς του κράτους πρόνοιας (Pierson, 1994).

Ο συστημικός περιορισμός συνδέεται με αλλαγές πολιτικής που μεταβάλλουν ευρύτερα την οικονομική πολιτική και προκαλούν τη γενικότερη συρρίκνωση του

κράτους πρόνοιας. Εντοπίζει τέσσερεις βασικούς τρόπους για τον συστημικό περιορισμό του κράτους πρόνοιας (Pierson, 1994):

- 1) Ο πρώτος είναι ο περιορισμός χρηματοδότησης του κράτους πρόνοιας, ο οποίος αναλύεται στις περικοπές φόρων και στην εφαρμογή μέτρων που μειώνουν τη δυνατότητα των μελλοντικών κυβερνήσεων για αύξηση φόρων. Μια συνηθισμένη περίπτωση είναι η προσφυγή σε πηγές χρηματοδότησης που είναι δύσκολο να διατηρηθούν, περιορίζοντας έτσι τους μελλοντικούς πόρους των κοινωνικών δομών. Για παράδειγμα, η χρηματοδότηση των κοινωνικών προγραμμάτων μέσω υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, θα καταστήσει τελικά την αύξηση των φόρων ή τον περιορισμό των δαπανών ως μοναδικές λύσεις. Μια άλλη εναλλακτική λύση είναι η αύξηση των δημοσίων δαπανών που δεν αφορούν κοινωνικά προγράμματα, η οποία θα οδηγήσει τελικά στην ανάγκη περικοπής γενικότερα των δημοσίων δαπανών, μεταξύ των οποίων θα είναι και οι κοινωνικές δαπάνες. Με τους παραπάνω τρόπους, μια κυβέρνηση μπορεί, παρότι βραχυπρόθεσμα η δομή των κοινωνικών προγραμμάτων έχει μείνει ουσιαστικά αμετάβλητη, να πετύχει ένα σημαντικό επίπεδο συστημικού περιορισμού τους (Pierson, 1994).
- 2) Δεύτερος τρόπος συστημικού περιορισμού αποτελεί η πολιτικά υποκινούμενη μεταβολή της κοινής γνώμης με σκοπό την εξασθένιση της υποστήριξης που τυγχάνει το κράτος πρόνοιας από το κοινό.
- 3) Ο τρίτος τρόπος είναι η τροποποίηση των πολιτικών θεσμών, για παράδειγμα μέσω αλλαγών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ή την επιφόρτιση φορέων εκτός της κυβέρνησης με περισσότερες ευθύνες, ώστε να αποφευχθεί το πολιτικό κόστος για τους πολιτικούς.
- 4) Η εξασθένιση των ομάδων συμφερόντων που υποστηρίζουν το κράτος πρόνοιας αποτελεί τον τέταρτο τρόπο συστημικού περιορισμού του κράτους πρόνοιας. Για παράδειγμα, αλλαγές στους κανόνες διεξαγωγής των συλλογικών διαπραγματεύσεων μπορούν να καταστήσουν δυσκολότερη την οργάνωση και συλλογική δράση των συμμετεχόντων (Pierson, 1994).

### 2.2.2. Πολιτικές διαχείρισης της συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας

Η ανάλυση του Pierson σχετικά με τις πιέσεις για συρρίκνωση που υφίσταται το ώριμο κράτος πρόνοιας των δυτικών χωρών, τον οδηγεί να προτείνει στους πολιτικούς να πετύχουν την συρρίκνωση αυτή και ταυτόχρονα να ελαχιστοποιήσουν την απόδοση ευθυνών προς εκείνους. Έτσι, σύμφωνα με την θεωρία του Pierson, εξετάζοντας τις προσπάθειες για την αναμόρφωση του κράτους πρόνοιας, καταλήγει ουσιαστικά να εξετάζει την προσπάθεια ελέγχου της πληροφόρησης σχετικά με τα αίτια και τις συνέπειες των αλλαγών πολιτικής (Pierson, 1994).

Συγκεκριμένα, ο Pierson υποστηρίζει ότι οι πολιτικοί, για να περιορίσουν το κράτος πρόνοιας ελαχιστοποιώντας το πολιτικό κόστος που αυτό συνεπάγεται, προσπαθούν ν' αποκρύψουν τις επιδιώξεις τους με μέτρα των οποίων είναι δύσκολο να τεκμηριωθεί ο πραγματικός σκοπός και οι υπεύθυνοι για την εφαρμογή τους. Σύμφωνα με τον Pierson, οι διαμάχες για τις μεταβολές που πρέπει να επέλθουν στο κράτος πρόνοιας ουσιαστικά δίνονται στο επίπεδο της πληροφόρησης, αναφορικά με τις αιτίες και τις επιπτώσεις των μεταβολών αυτών, και διακρίνει κάποιες στρατηγικές για την ελαχιστοποίηση των αντιστάσεων. Για να καταστεί περίπλοκη η σύνδεση μεταξύ μεταρρυθμίσεων και των αρνητικών συνεπειών τους εφαρμόζονται στρατηγικές απόκρυψης ή αποσιώπησης (Pierson, 1994).

Κλασική στρατηγική είναι η διάχυση των αρνητικών μέτρων στο μέλλον, σε αντίθεση με την άμεση εφαρμογή τους στο παρόν και μονομιάς, με σκοπό να επέλθει σύγχυση μεταξύ των πολιτικών αντιπάλων. Μια συνηθισμένη τακτική στο ίδιο πνεύμα είναι η έμμεση και σταδιακή απομείωση των παροχών π.χ. η σύνδεση των συντάξεων με τον πληθωρισμό αντί με την αύξηση των μισθών σε περιόδους που ο πληθωρισμός κινείται σε χαμηλότερα ποσοστά. Προκαλώντας σύγχυση σχετικά με τη σχέση περικοπών και πολιτικών, οι κυβερνήσεις μειώνουν τη δυνατότητα απόδοσης ευθυνών από την πλευρά των πολιτών (Pierson, 1994).

Η μετάθεση αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να γίνει ακριβώς με αυτή τη λογική. Χωρίς επαρκή χρηματοδότηση, η τοπική αυτοδιοίκηση αναγκάζεται να προβεί σε περικοπές και να υποστεί εκείνη το πολιτικό κόστος αντιδημοφιλών μεταρρυθμίσεων. Αντίστοιχα, αρμοδιότητες μπορεί να μετατεθούν και σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (Pierson, 1994).

Η εισαγωγή κανόνων που προβλέπουν αυτόματες περικοπές σε συγκεκριμένες περιπτώσεις είναι μια ακόμη περίπτωση. Η ηθελημένη θέσπιση πολύπλοκων μεταρρυθμίσεων, η μετάθεση της εφαρμογής τους σε χαμηλότερα επίπεδα και η καθυστέρηση εμφάνισης των συνεπειών αντιδημοφιλών νομοθετημάτων, αποτελούν προσπάθειες αποσύνδεσης των εφαρμοζόμενων πολιτικών από τις συνέπειες τους (Pierson, 1994).

Βασική επικοινωνιακή στρατηγική είναι αυτή του «διαίρει και βασίλευε», που μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμη στην απομόνωση ομάδων πίεσης που αντιδρούν στις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, καθώς οι ζημίες μιας ομάδας παρουσιάζονται ως οφέλη για τις υπόλοιπες. Αποτελεσματική στρατηγική αποδεικνύεται και η διάδοση φημών για βαρύτερα μέτρα από αυτά που έχει σκοπό να εφαρμόσει και τελικά ψηφίζει η κυβέρνηση· με τον τρόπο αυτό, αποδυναμώνει την αντιπολίτευση, δίνει την εντύπωση στους πολίτες ότι απεφεύχθησαν τα χειρότερα και τελικά καθιστά λιγότερο πιθανές και έντονες τις διαμαρτυρίες (Pierson, 1994).

Επίσης, συχνά προβλέπεται να αποζημιώνονται τα θύματα των μεταρρυθμίσεων, έστω για ένα ελάχιστο μέρος του κόστους που υφίστανται. Οι σημερινοί αποδέκτες των παροχών του κράτους πρόνοιας ενδεχομένως να εξαιρούνται από τις νέες ρυθμίσεις, που τελικά αφορούν μελλοντικές ομάδες που σήμερα ούτε έχουν σχηματιστεί, ούτε, πολύ περισσότερο, έχουν οργανωθεί (Pierson, 1994).

Ο Pierson, όπως αναφέραμε παραπάνω, προσπάθησε να αναλύσει τις μεταρρυθμίσεις της Thatcher και του Reagan, οι οποίες ανοικτά τάσσονταν υπέρ της συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας. Το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει είναι ότι, και στις δύο περιπτώσεις το κράτος πρόνοιας επέδειξε αξιοσημείωτη αντίσταση σε απότομες μεταβολές. Το 2001 ο Pierson, σε νεότερη ανάλυσή του, καταλήγει ότι εξωγενείς μεταβολές, όπως η μετάβαση των χωρών της Δύσης στη μεταβιομηχανική εποχή, η επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης και οι δημογραφικές αλλαγές, προκάλεσαν δημοσιονομικές πιέσεις και τελικά αποτέλεσαν τα βασικά αίτια της συρρίκνωσης του κοινωνικού κράτους στον δυτικό κόσμο. Διαπιστώνει, επίσης, ότι τελικά ακόμα και οι πιο ένθερμοι υποστηρικτές του κράτους πρόνοιας αναγνώρισαν ότι υπάρχει ανάγκη για αναδιάρθρωσή του, ώστε να καταστεί βιώσιμο (Pierson, 2001).

Άλλοι ερευνητές συμπλήρωσαν τη θεωρία του Pierson σχετικά με τη συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας, και τόνισαν τη σημασία του τρόπου με τον οποίο επιχειρείται να δικαιολογηθούν οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις. Η συρρίκνωση μπορεί να εκληφθεί ευνοϊκότερα από τους πολίτες αν θεωρηθεί ότι γίνεται για εξυπηρετηθούν πιο σημαντικοί στόχοι, όπως η διατήρηση των βασικών λειτουργιών του κράτους πρόνοιας σε μια περίοδο κρίσης. Στις περιπτώσεις αυτές, η συρρίκνωση δεν παρουσιάζεται ως αυτοσκοπός, αλλά ως μέσο για την επίτευξη ανώτερων στόχων όπως η οικονομική ανάπτυξη, η μείωση της ανεργίας, η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών ή ακόμα και το να καταστεί πιο δίκαιο το οικονομικό σύστημα μέσα από την διατήρηση μακροπρόθεσμα των σημαντικότερων λειτουργιών του κράτους. Όλα αυτά, όμως, θεωρούνται τελικά ως δικαιολογίες για την εφαρμογή πολιτικών περικοπής του κράτους πρόνοιας (Levy, 2010).

Πολλές φορές ο περιορισμός των κοινωνικών προγραμμάτων δεν γίνεται με αδιαφανείς και μη δημοκρατικούς τρόπους, αλλά αναζητείται ευρεία συναίνεση ώστε αφενός να μην χρεωθεί μια συγκεκριμένη πολιτική δύναμη τις μεταρρυθμίσεις, και αφετέρου για να μειωθούν οι πιθανότητες ανατροπής τους από μια αλλαγή κυβέρνησης. Εξάλλου, η επίτευξη ευρύτερης συναίνεσης καθιστά πειστικότερο το επιχείρημα ότι η συρρίκνωση είναι απαραίτητη (Levy, 2010).



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>

### Η περίπτωση της Ιρλανδίας

#### 3.1. Τα πρώτα στάδια και η σημασία της Εκκλησίας

Από τις απαρχές του κοινωνικού κράτους στην Ιρλανδία τον 18ο και 19ο αιώνα υπό την κυριαρχία της Βρετανίας, βασικό χαρακτηριστικό του κράτους ήταν η διάθεσή του να μοιράζεται τις προνοιακές λειτουργίες του με μη κρατικούς οργανισμούς και συγκεκριμένα, τότε, με την εκκλησία. Η Καθολική Εκκλησία ασχολήθηκε κυρίως με την εκπαίδευση, την φροντίδα των παιδιών και των απόρων, και την ηθική διαπαιδαγώγηση των πιστών (Inglis, 1998).

Το ελεύθερο Ιρλανδικό Κράτος, ακόμα και μετά την ίδρυσή του στις αρχές του 20ου αιώνα, επέτρεψε στην Καθολική Εκκλησία να συνεχίσει να κυριαρχεί σε ζητήματα ηθικής και πρόνοιας. Ακόμα και σήμερα, παρά τη μείωση του ελέγχου που ασκεί η Καθολική Εκκλησία, παραμένει σημαντική η ισχύς της σε μια σειρά κοινωνικών θεμάτων όπως η εκπαίδευση, η υγεία και οι κοινωνικές υπηρεσίες. Από τη δεκαετία του 1990 και μετά οι περισσότεροι ερευνητές συμφωνούν ότι ο ρόλος της Εκκλησίας έχει μειωθεί σημαντικά. Η αποδυνάμωση της επιρροής της Εκκλησίας συνδέεται με την ταχεία οικονομική ανάπτυξη και την τάση εκμοντερνισμού και εκκοσμίκευσης της ιρλανδικής κοινωνίας, καθώς ακολουθεί τις υπόλοιπες αναπτυγμένες χώρες (Claffey, 2009; Garvin 2004). Πέρα από τον εκμοντερνισμό, πλέον το θεσμικό σύστημα γίνεται πολύ μεγάλο, διαφοροποιημένο και περίπλοκο για να μπορεί να το ελέγχει η Εκκλησία όπως στο παρελθόν. Πλέον έχει χάσει τον πρωταρχικό της ρόλο και είναι απλά ένας από τους πολλούς δρώντες που προσπαθούν να κάνουν τη φωνή τους να ακουστεί πάνω σε κοινωνικά ζητήματα (Fahey, 1994).

### 3.2. Η κρίση της δεκαετίας του '80

Προς το τέλος της δεκαετίας του '80 οι κοινωνικές κατακτήσεις, που είχαν σταδιακά επιτευχθεί τα προηγούμενα 30 χρόνια, υπέστησαν σημαντικό πλήγμα από την εφαρμογή περικοπών στις δαπάνες του δημοσίου, στην προσπάθεια ν' αποφευχθεί η δημοσιονομική κρίση. Στις αρχές της δεκαετίας '80 η ιρλανδική οικονομία εισήλθε σε φάση ύφεσης, λόγω των σημαντικών επιπτώσεων που προκλήθηκαν από τις πετρελαϊκές κρίσεις της περιόδου 1973-1974 και των αρχών της δεκαετίας του '80. Η κυβέρνηση της Ιρλανδίας αντέδρασε με την εφαρμογή μεγάλων επεκτατικών δημοσιονομικών προγραμμάτων, που προέβλεπαν αύξηση στις κρατικές δαπάνες, με αποτέλεσμα τη μεγάλη αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος και τη συσσώρευση δημοσίου χρέους που έφτασε το 1986 στο 120% του Α.Εθν. Π. Οι ρυθμοί ανάπτυξης παρουσίασαν μείωση, οι πολυεθνικές εταιρείες ταυτόχρονα έπαψαν να επενδύουν και ξεκίνησαν να επαναπατρίζουν τα κέρδη τους, γεγονός που, σε συνδυασμό με τις ανάγκες εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους, οδήγησε σε ένα έλλειμμα στο ισοζύγιο πληρωμών της τάξης του 10% του Α.Εθν.Π. Η ανεργία αυξήθηκε στο 20% του εργατικού δυναμικού. Το Ιρλανδικό κράτος λοιπόν μετά την προσφυγή στην Καθολική Εκκλησία για τη νομιμοποίηση της δημόσιας πολιτικής του, προχώρησε στη χρησιμοποίηση ενός άλλου θεσμού μετά την κρίση που ξεκίνησε το 1987, αυτού των κοινωνικών εταίρων (social partners) (Moran, 2010).

Στο σημείο αυτό βλέπουμε να εφαρμόζεται ο πρώτος από τους τέσσερις τρόπους συστημικού περιορισμού του κράτους πρόνοιας, σύμφωνα με τη θεωρία του Pierson. Συγκεκριμένα, η κυβέρνηση της Ιρλανδίας αποφάσισε την εφαρμογή επεκτατικών δημοσιονομικών προγραμμάτων για να αντιμετωπίσει την κρίση χρέους του 1980. Σύμφωνα με τη θεωρία του Pierson, η Ιρλανδία προσέφυγε σε πηγές χρηματοδότησης που ήταν δύσκολο να διατηρηθούν μακροπρόθεσμα, με συνέπεια να μειωθούν οι μελλοντικοί πόροι των κοινωνικών δομών, όπως δείχνει άλλωστε το αδιέξοδο του υψηλού χρέους το 1986 και οι συνακόλουθες περικοπές στις κρατικές και κοινωνικές δαπάνες.

### 3.3. Η περίοδος της Κέλτικης Τίγρης και η εισαγωγή του θεσμού των κοινωνικών εταίρων

Μέσα στο κλίμα αυτό και υπό τις πιέσεις του υψηλού χρέους, η Ιρλανδία αποφάσισε τον αναπροσανατολισμό της οικονομικής πολιτικής, καθώς έγινε ευρέως αποδεκτό από τα πολιτικά κόμματα ότι μια επεκτατική δημοσιονομική πολιτική δεν ήταν εφικτή για μια μικρή ανοικτή οικονομία και ότι ο βασικός στόχος θα έπρεπε να είναι η επίτευξη ικανοποιητικών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης. Εφόσον η Ιρλανδία είχε μετατραπεί σε μια ανοιχτή οικονομία, ενσωματωμένη στην Ευρωπαϊκή Αγορά και το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα, η άσκηση κεϋνσιανών πολιτικών αύξησης της εσωτερικής ζήτησης δεν αποτελούσε βιώσιμη επιλογή. Η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας θεωρήθηκε ως βασική προϋπόθεση για την επίτευξη κάθε άλλου οικονομικού και κοινωνικού στόχου (Moran, 2010). Σύμφωνα με την θεωρία του Levy, η συρρίκνωση του κράτους είναι αναγκαία για την επίτευξη ανώτερων στόχων.

Στη βάση αυτή, το Εθνικό Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (National Economic and Social Council, NESCC) ανέπτυξε το 1986 μια στρατηγική με τέσσερα βασικά στοιχεία για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, η οποία θα αποτελούσε σημείο αναφοράς για τη χάραξη της οικονομικής πολιτικής στην Ιρλανδία για τα επόμενα χρόνια (Moran, 2010):

- 1) Η στρατηγική αυτή έχει ως πρωταρχικό στοιχείο μια αυστηρή μακροοικονομική πολιτική που έχει ως σκοπό τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διατήρηση της νομισματικής σταθερότητας. Μάλιστα, για να δώσει έμφαση στο στοιχείο αυτό της στρατηγικής, το χαρακτήρισε «επιτακτικό», χωρίς εναλλακτικές πολιτικές επιλογές. Με τον τρόπο αυτό θεωρήθηκε ότι η χώρα θα πετύχαινε μείωση του πληθωρισμού και των επιτοκίων δανεισμού, δημιουργία ευνοϊκού κλίματος για την προσέλκυση επενδυτών και τελικά αύξηση των επενδύσεων και της απασχόλησης.
- 2) Το δεύτερο στοιχείο της στρατηγικής είναι η αύξηση της ανταγωνιστικότητας της Ιρλανδικής οικονομίας μέσω του περιορισμού των μισθολογικών αυξήσεων. Παρότι οι μισθοί στην Ιρλανδία δεν ήταν πολύ υψηλοί, συγκριτικά

με άλλες χώρες, η εισοδηματική πολιτική έγινε σημαντικό μέρος της αναπτυξιακής στρατηγικής (O'Malley, 1989).

- 3) Για τη βελτίωση της μακροχρόνιας ανταγωνιστικότητας το NESCS συμφώνησε υπέρ διαρθρωτικών αλλαγών σε αρκετούς τομείς, με πιο χαρακτηριστικούς την φορολογία και τη βιομηχανική πολιτική. Το Ιρλανδικό φορολογικό σύστημα θεωρήθηκε ότι προκαλούσε στρεβλώσεις κατά της δημιουργίας θέσεων εργασίας, καθώς αύξανε το εργατικό κόστος και επιδοτούσε το κεφάλαιο και την ιδιοκτησία γης (Moran, 2010).
- 4) Αναμενόταν ότι η εφαρμογή των τριών πρώτων στοιχείων της στρατηγικής – μέσω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας, της ανάπτυξης και της αύξησης της απασχόλησης – θα συνεισέφερε στην επίλυση των κοινωνικών ζητημάτων. Η δημιουργία θέσεων εργασίας θα διευκόλυνε τη συγκέντρωση πόρων για το κράτος πρόνοιας. Τονίσθηκε, πάντως, η ανάγκη προς κοινωνική δικαιοσύνη από τις προσπάθειες που θα γίνονταν στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Θα έπρεπε να δοθεί προσοχή ώστε το κόστος της δημοσιονομικής πειθαρχίας να μην επιβαρύνει τα τμήματα εκείνα της ιρλανδικής κοινωνίας που εξαρτώνται από την κοινωνική πρόνοια (Moran, 2010).

Αν αναλύσουμε τη λειτουργία και το ρόλο του Εθνικού Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι πρόκειται για μία συνειδητή προσπάθεια μετάδοσης αρμοδιοτήτων που αποσκοπεί στην ελαχιστοποίηση του πολιτικού κόστους. Τα μέλη του NESCS είναι εκπρόσωποι επιχειρηματικών, εργοδοτικών και αγροτικών οργανώσεων, εργατικών συνδικάτων, περιβαλλοντικών και εθελοντικών οργανώσεων, ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι και ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες, που διορίζονται όμως από τον πρωθυπουργό. Αν συνυπολογίσουμε και τα τέσσερα στοιχεία της στρατηγικής του NESCS, μπορούμε να καταλήξουμε στο παραπάνω συμπέρασμα για προσπάθεια ελαχιστοποίησης του πολιτικού κόστους.

Οι εργασίες του NESCS για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας ολοκληρώθηκαν το 1986, και παρά την προθυμία των κοινωνικών εταίρων να συνεργαστούν για την επιτυχία της προτεινόμενης στρατηγικής, η έναρξη της συνεργασίας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων (social partnership) τοποθετείται το 1987 με την έναρξη της τριμερούς συλλογικής διαπραγμάτευσης για τις αυξήσεις των

μισθών. Η διαδικασία της συλλογικής διαπραγμάτευσης είχε επιχειρηθεί και την δεκαετία του 1970, με περιορισμένα όμως αποτελέσματα. Εντούτοις, στα τέλη της δεκαετίας του 1980 έπαιξε αποφασιστικό ρόλο στην έξοδο της Ιρλανδίας από την κρίση (Bacarro, 2003).

Κατά την περίοδο 1987-2006 ακολούθησαν επτά συμφωνίες μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, ενώ το 1996 το τριμερές σχήμα κυβέρνησης, εργοδοτών και εργαζομένων επεκτάθηκε ώστε να περιλάβει ομάδες της κοινωνίας των πολιτών που αντιπροσώπευαν τοπικές και εθελοντικές οργανώσεις. Το ιρλανδικό μοντέλο συνεργασίας των κοινωνικών εταίρων ήταν προσαρμοσμένο στην ανερχόμενη τότε νεοφιλελεύθερη οικονομική ιδεολογία και βασιζόταν σε αυξήσεις μισθών που δεν υπονόμειαν την εθνική ανταγωνιστικότητα, σε μέτρα ελαστικοποίησης της αγοράς εργασίας και σε δημόσιες δαπάνες, κοινωνική ασφάλιση και συνταξιοδοτικό σύστημα που ήταν ελεγχόμενα και μακροπρόθεσμα βιώσιμα.

Παρά την επιτυχία που αποδίδεται στο μοντέλο συνεργασίας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης, είναι πολλοί αυτοί που αμφισβητούν τα οφέλη σε κοινωνικό επίπεδο, κυρίως για τις ασθενέστερες ομάδες. Σύμφωνα με τους επικριτές, η άνθηση της ιρλανδικής οικονομίας ωφέλησε πρωτίστως τους επιχειρηματίες και τους εργαζόμενους με υψηλή εξειδίκευση και εισοδήματα (Allen, 2000), και το κράτος χρησιμοποίησε το θεσμό των κοινωνικών εταίρων για να προωθήσει την διεθνή ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, διατηρώντας ταυτόχρονα ένα ελάχιστο κοινωνικό δίκτυο (Kirby, 2002).

Η εκτίμηση των κυριότερων τοπικών και εθελοντικών οργανώσεων είναι ότι η συμμετοχή τους δεν προσέφερε τίποτα περισσότερο από ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας και δεν μετέβαλλε την ιδεολογική θέση του κράτους σε ζητήματα φτώχειας και ανισότητας (Meade, 2005). Η εκτίμηση αυτή των οργανώσεων, ότι ο ρόλος τους ήταν επουσιώδης, ενισχύει το επιχείρημα του Pierson ότι η κυβέρνηση της Ιρλανδίας προχώρησε σε διάχυση των αρμοδιοτήτων της προκειμένου να αποφύγει το πολιτικό κόστος. Επιπλέον, η κυβέρνηση θέλησε να καταστήσει τις οργανώσεις αυτές συμμετόχους στη διαμόρφωση και εφαρμογή της ασκούμενης πολιτικής, ώστε να είναι πιο πιθανή η αποδοχή αυτής.

Ο θεσμός των κοινωνικών εταίρων, όπως νωρίτερα η Καθολική Εκκλησία, βοήθησε τις εκάστοτε κυβερνήσεις να πετύχουν τους δικούς τους οικονομικούς και

κοινωνικούς στόχους χωρίς σημαντικές διαφωνίες, ελαχιστοποιώντας το πολιτικό κόστος για τις ίδιες και χωρίς να προσφύγουν σε μη δημοκρατικές ή εξαναγκαστικές τακτικές (Bacarro 2003). Το αποτέλεσμα ήταν σαφώς προς όφελος της κυβερνητικής στρατηγικής, η οποία συνέπιπτε με την κρατούσα ιδεολογία του παγκόσμιου καπιταλισμού, και μεγάλους κερδισμένους τους εργοδότες και τις οικονομικές ελίτ (O'Toole, 2009).

Αναμφισβήτητα υπήρχαν οφέλη και για τις υπόλοιπες ομάδες, αλλά αυτά ήταν σαφώς μικρότερα από τα πολιτικά οφέλη των κυβερνώντων και τα οικονομικά οφέλη της πλούσιας τοπικής ελίτ και των πολυεθνικών εταιρειών. Οι τοπικές και εθελοντικές οργανώσεις πέτυχαν να επηρεάσουν σε κάποιο βαθμό τις διαπραγματεύσεις στις οποίες συμμετείχαν στα πλαίσια της συνεργασίας μεταξύ κοινωνικών εταίρων. Κατά τη διάρκεια της οικονομικής ανόδου, τα εργατικά σωματεία μπορούν να πιστωθούν τις αυξημένες καθαρές απολαβές των εργαζομένων, τη μείωση της ανεργίας και την εξάλειψη της μετανάστευσης των Ιρλανδών προς το εξωτερικό. Τα εργατικά σωματεία, παρά τα όποια οφέλη πέτυχαν, έχουν επικριθεί για το ρόλο τους στις διαπραγματεύσεις, στη διαδικασία της συνεργασίας των κοινωνικών εταίρων. Οι ηγέτες των σωματείων θεωρείται ότι πτοήθηκαν από το ενδεχόμενο να αποκλειστούν από τις διαδικασίες, όπως συνέβη στο Ηνωμένο Βασίλειο επί Thatcher, και προτίμησαν να συμβιβαστούν στις οικονομικές διεκδικήσεις τους. Θεωρείται αντιφατικό για μια κοινωνία να έχει θεσμοθετήσει τη συνεργασία των κοινωνικών εταίρων, και από την άλλη πλευρά να θεωρείται από τους πιο ένθερμους υποστηρικτές του ακραίου καπιταλισμού ως η δεύτερη ή τρίτη πιο ελεύθερη οικονομία του βιομηχανικού κόσμου. Την περίοδο της οικονομικής έκρηξης η συνεργασία των κοινωνικών εταίρων χρησιμοποιήθηκε για να συγκρατηθούν οι μισθοί και να επιτευχθεί συναίνεση για τις νεοφιλελεύθερες πολιτικές. Όταν όμως ήρθε η πτώση, η ατζέντα των εργοδοτών και της κυβέρνησης άλλαξε. Πλέον η λύση βρισκόταν σε άμεσες περικοπές μισθών για την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας (Moran, 2010). Μέσα από το θεσμό της συνεργασίας των εταίρων οι κυβερνήσεις διατήρησαν την ισχύ τους και τον έλεγχο των διαπραγματεύσεων, και χρησιμοποίησαν τη θέση τους για να προωθήσουν τις πολιτικές που ήταν συμβατές με τις προτεραιότητές τους ή να κρύψουν εκείνες που δεν ήταν συμβατές (Hardiman, 2006).

Το 2005 εισήχθη από το NESC στον πολιτικό διάλογο της Ιρλανδίας η προοπτική ενός αναπτυξιακού κράτους πρόνοιας (Developmental Welfare State). Το Συμβούλιο επεδίωξε τη δημιουργία ενός κράτους πρόνοιας που θα στηρίζεται σε τρεις συνεργαζόμενους τομείς προνοιακής δράσης. Ο πρώτος τομέας αποτελούσε τον πυρήνα των υπηρεσιών πρόνοιας και περιελάμβανε εισοδηματικές ενισχύσεις, όταν και όπου χρειαζόταν, και μια σειρά τοπικών μέτρων που θα υποστήριζαν την οικονομική και κοινωνική συμμετοχή. Ο δεύτερος τομέας αφορούσε μέτρα στήριξης του εισοδήματος, ιδίως για τους ηλικιωμένους και τα παιδιά. Για τους ηλικιωμένους στόχος ήταν να διασφαλιστεί ότι οι συνταξιούχοι δεν θα διαβιούσαν σε συνθήκες φτώχειας, και για τα παιδιά ότι οι οικογενειακές τους συνθήκες δεν θα έπρεπε να εμποδίζουν την πρόσβασή τους σε ευκαιρίες για την εξέλιξή τους. Ο τρίτος τομέας προέβλεπε καινοτόμα μέτρα από μη-κυβερνητικούς οργανισμούς για κοινωνικές ανάγκες που δεν αντιμετωπίζονταν από άλλες προνοιακές δομές. Το αναπτυξιακό κράτος πρόνοιας ήταν βασισμένο στο μοντέλο σύνδεσης ευελιξίας και ασφάλειας (flexicurity ή ευελισφάλειας) της Ολλανδίας και της Δανίας, ένα σύστημα πρόνοιας που αφενός προσφέρει ασφάλεια, αφετέρου επιτρέπει στα άτομα να είναι ευέλικτα ώστε να προσαρμόζονται στις συνεχείς και αναπόφευκτες μεταβολές που συμβαίνουν στην αγορά εργασίας (Murphy, 2008).

Σε γενικές γραμμές το σχέδιο έγινε δεκτό χωρίς σημαντικές ενστάσεις ως ένας πολιτικός συμβιβασμός που παραμένει ανοιχτός σε προσαρμογή, ανάλογα με τις μελλοντικές συνθήκες. Σε γενικές γραμμές πάντως, η περίοδος του ιρλανδικού θαύματος που προηγήθηκε της κρίσης του 2008, παρά τους υψηλούς στόχους που κατά καιρούς ετέθησαν, δεν έχει να επιδείξει σημαντικές βελτιώσεις στο κράτος πρόνοιας της Ιρλανδίας. Τα βασικά χαρακτηριστικά του έμειναν ανέγγιχτα χωρίς μεταρρυθμίσεις προς μια πιο ενεργητική κοινωνική πολιτική (Murphy, 2008).

### **3.4. Η κρίση του 2008**

Από την έναρξη της κρίσης του 2008 η μείωση της των κοινωνικών δαπανών στην Ιρλανδία είναι εντυπωσιακή. Μέσα σε 18 μήνες τέσσερεις προϋπολογισμοί με σημαντικές περικοπές δαπανών, η ίδρυση της Εθνικής Υπηρεσίας Διαχείρισης

Περιουσιακών Στοιχείων (National Asset Management Agency, NAMA) στα τέλη του 2009, η έκθεση McCarthy και η Επιτροπή Φορολογίας (Commission on Taxation) σηματοδότησαν μια δραματική μείωση της κοινωνικής χρηματοδότησης και προκάλεσαν τον έντονο προβληματισμό των εμπλεκομένων στον τομέα της πρόνοιας.

Η ίδρυση της NAMA, με σκοπό τη διαχείριση περιουσιακών στοιχείων που σχετίζονται με μη εξυπηρετούμενα δάνεια, ουσιαστικά μετέφερε δημόσιους πόρους στις ιδιωτικές τράπεζες και τους μετόχους τους και κοινωνικοποιούσε κινδύνους που είχαν αναλάβει ιδιώτες στον τραπεζικό τομέα (O'Toole, 2009). Προσθέτοντας επιπλέον βάρη στο δημόσιο χρέος, περιορίστηκε η δυνατότητα χρηματοδότησης κοινωνικών προγραμμάτων για την τρέχουσα αλλά και τις επόμενες γενιές, και ταυτόχρονα συντηρούνταν ή /και αυξάνονταν οι εισοδηματικές ανισότητες. Βασικός στόχος της Επιτροπής Φορολογίας ήταν να προτείνει μια ουδέτερη φορολογικά μεταρρύθμιση, ώστε η Ιρλανδία να παραμείνει μια χώρα με χαμηλούς φορολογικούς συντελεστές. Η διατήρηση από την Επιτροπή του φόρου επιχειρήσεων στο 12,5% καταδεικνύει τον κεντρικό ρόλο που είχαν οι άμεσες ξένες επενδύσεις στο αναπτυξιακό μοντέλο της Ιρλανδίας. Ο συνδυασμός διάσωσης των τραπεζών με ένα ιδιαίτερα υψηλό κόστος και της άρνησης να διευρυνθεί η φορολογική βάση μέσω προοδευτικών μεταρρυθμίσεων, σήμαινε ότι η κυβέρνηση δεν άφησε άλλη εναλλακτική λύση για τη διαχείριση του δημόσιου χρέους από την περικοπή δημόσιων δαπανών. Η επιτροπή McCarthy, που αξίζει να σημειωθεί ότι δημιουργήθηκε από την κυβέρνηση, πρότεινε μια μεγάλη λίστα περικοπών για το δημόσιο προϋπολογισμό, η δικαιολόγηση των οποίων αντανακλούσε νεοφιλελεύθερες λογικές μείωσης των κοινωνικών δαπανών. Παρότι τελικά δεν εφαρμόστηκε σημαντικός αριθμός των προτεινόμενων μέτρων, τα πορίσματα της επιτροπής διευκόλυναν τη προετοιμασία της κοινής γνώμης για τις επερχόμενες περικοπές δημοσίων δαπανών. Τα παραπάνω μέτρα, σωρευτικά μαρτυρούν ένα μοντέλο ανάπτυξης που στερείται κάθε κοινωνικού οράματος (Murphy, 2008).

Οι ανατροπές αυτές στη χρηματοδότηση του κράτους πρόνοιας είχαν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στους αποδέκτες των κοινωνικών προγραμμάτων, παρά τις δεσμεύσεις της κυβέρνησης για κοινωνική δικαιοσύνη. Οι κυβερνητικές αποφάσεις, στην πράξη, ακολούθησαν συγκεκριμένη πορεία που δεν εξασφάλιζε την ισότητα μεταξύ των πολιτών. Από την αρχή της ύφεσης το κράτος προχώρησε στην



κατάργηση ή αποδυνάμωση κυβερνητικών οργανώσεων, που σκοπό είχαν την υποστήριξη κοινωνικά ευαίσθητων ομάδων. Απαγορεύθηκε η πρόσληψη εργαζομένων στο δημόσιο στον τομέα της εκπαίδευσης, της υγείας και της πρόνοιας χωρίς καμία αναφορά στις κοινωνικές επιπτώσεις των μέτρων αυτών. Στον προϋπολογισμό του 2010 έγιναν περικοπές στους χαμηλότερους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων, και στις παροχές κοινωνικής πρόνοιας για αυτούς που αποδεδειγμένα διατρέχουν τον κίνδυνο φτώχειας. Οι περικοπές που έγιναν στη χρηματοδότηση κοινοτικών υπηρεσιών για την παροχή χαμηλού κόστους βοήθεια σε περιθωριοποιημένες ομάδες, δείχνουν την έλλειψη μέριμνας ακόμα και για τις βασικότερες ανάγκες των πιο ευαίσθητων ατόμων στην Ιρλανδία (Moran, 2010).

Απόλυτη προτεραιότητα της κυβέρνησης ήταν η μείωση των δημοσίων δαπανών και το επιχείρημα ήταν ότι αν αυτό λυνόταν, η ανάπτυξη που θα ακολουθούσε θα έφερνε οφέλη για όλη την κοινωνία. Η προτεραιότητα αυτή τέθηκε από την κυβέρνηση και οι αποφάσεις λαμβάνονταν χωρίς διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους (Moran, 2010).

Από την εξέταση του Ιρλανδικού κράτους πρόνοιας, μια βασική διαπίστωση που προκύπτει είναι η τάση του επίσημου κράτους να μοιράζεται τις ευθύνες του με άλλους φορείς: αρχικά την Εκκλησία, αργότερα τους κοινωνικούς εταίρους στο πλαίσιο των συλλογικών διαπραγματεύσεων, τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών και ανεξάρτητες, αλλά ουσιαστικά ελεγχόμενες, επιτροπές όπως το Εθνικό Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο και η επιτροπή McCarthy. Η τάση αυτή μπορεί να ερμηνευθεί, με βάση τη θεωρία του Pierson, ως προσπάθεια του κράτους να μεταθέσει αρμοδιότητες, που κανονικά του ανήκουν, σε άλλους φορείς, μειώνοντας έτσι τη δυσαρέσκεια για τις κυβερνήσεις και το πολιτικό κόστος. Ιδίως μετά την κρίση του 2008, η μετάθεση αρμοδιοτήτων σε κυβερνητικές οργανώσεις που ασχολούνταν με τις κοινωνικά ευαίσθητες ομάδες, συνδυάστηκε με την αποδυνάμωση ή και τελικά την κατάργησή τους, διαπίστωση που και αυτή συνηγορεί στο ότι η κυβέρνηση προσπαθούσε με έμμεσους τρόπους να περιορίσει το κράτος πρόνοιας.

Όσον αφορά τις απόψεις του Levy, βλέπουμε και πριν την κρίση του 2008, αλλά πολύ περισσότερο μετά την κρίση του 2008, να παρουσιάζεται η συρρίκνωση των κρατικών και των κοινωνικών δαπανών ως μέσο για την εξυπηρέτηση ενός

ανώτερου σκοπού, της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, ώστε σε επόμενη χρονική στιγμή να καταστεί εφικτό να επιτευχθούν άλλοι οικονομικοί και κοινωνικοί στόχοι.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>

### Η περίπτωση της Πορτογαλίας

#### 4.1. Η αποκατάσταση της Δημοκρατίας

Η επέκταση του κράτους πρόνοιας στην Πορτογαλία ξεκίνησε μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας, ως συνέπεια της Επανάστασης των Γαριφάλων το 1974. Τα πρώτα χρόνια μετά την Επανάσταση πραγματοποιήθηκαν σημαντικές μεταβολές αναφορικά με την κοινωνική πολιτική. Οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν σημαντικά μαζί με τις κοινωνικές παροχές και τους μισθούς και θεμελιώθηκαν κοινωνικά δικαιώματα. Αν και μεγάλο μέρος της αύξησης μπορεί να ερμηνευθεί από τα χαμηλά επίπεδα της προηγούμενης περιόδου, σημαντική ήταν και η επίδραση της ανόδου της αριστεράς και της έντονης συνδικαλιστικής δραστηριότητας. Από την άλλη πλευρά, σε μια περίοδο σημαντικών αλλαγών στην οικονομία, οι κοινωνικές πολιτικές βοήθησαν στην απορρόφηση των κραδασμών. Μέσα σε ελάχιστο χρόνο από την έναρξη της Επανάστασης των Γαρίφαλων θεσπίστηκε κατώτατος μισθός, η θεσπισμένη ελάχιστη σύνταξη διπλασιάστηκε και τέθηκε πλαφόν για τους υψηλούς μισθούς και συντάξεις. Βέβαια για να γίνουν όλα αυτά χρειάστηκε μια απότομη αύξηση των δημοσίων δαπανών. Η περίοδος αυτή της έντονης αναδιανομής υπήρξε σύντομη και αποδείχθηκε μη διατηρήσιμη, διακινδυνεύοντας τελικά την πλήρη ανάπτυξη του ιδίου του κράτους πρόνοιας. Παρόλα αυτά όμως έθεσε τις βάσεις της θεσμοθέτησής του (Guillen & Alvarez, 2001). Τον Μάρτιο του 1975 αρχίζει μια περίοδος εθνικοποίησης σημαντικών τομέων της οικονομίας (τράπεζες, ασφάλειες, ναυπηγεία, αερομεταφορές, παραγωγή τσιμέντου και μύρας) και η κατάληψη 9.000 τ. χμ. μεγάλων ιδιοκτησιών γης από τους εργαζόμενους σε αυτές. Παρότι οι εκλογές του 1976 σηματοδότησαν την αρχή μιας νέας εποχής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, η πολιτική αστάθεια και οι συχνές εναλλαγές κυβερνήσεων συνεχίστηκαν μέχρι το 1986 και την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η δημόσια πολιτική μέχρι το 1986 ήταν εξαιρετικά ευμετάβλητη, καθώς οι κυβερνήσεις προσπαθούσαν να συμβιβάσουν τους αντικρουόμενους στόχους της κοινωνικής δικαιοσύνης και της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Παρότι την περίοδο από το 1976 ως το 1986 θα

μπορούσαμε να την χαρακτηρίσουμε ως «μόνιμης λιτότητας» σε δημοσιονομικούς όρους, παράλληλα έλαβε χώρα μια σημαντική διεύρυνση των κοινωνικών δικαιωμάτων, αν και όχι με την ένταση της προηγούμενης περιόδου. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα πρώτα δύο χρόνια υπήρξαν η «χρυσή εποχή» του κράτους πρόνοιας που ακολουθήθηκε από μια περίοδο συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας. Μια συρρίκνωση όμως που μπορεί να γίνει αντιληπτή μόνο αν τη συγκρίνουμε με την προηγούμενη περίοδο (Guillen & Alvarez, 2001).

#### **4.2. Η περίοδος 1987-1995**

Μετά τις εκλογές του 1987 οι κυβερνήσεις συνασπισμού έδωσαν τη θέση τους σε μονοκομματικές: του Σοσιαλδημοκρατικού Κόμματος (PSD) την περίοδο 1987-1995 και του Σοσιαλιστικού Κόμματος (PS) την περίοδο 1995-2002. Οι κυβερνήσεις της περιόδου 1987-1995, υπό την πρωθυπουργία του Πρωθυπουργού Cavaco Silva ξεκίνησε, με τη βοήθεια γενναίας ευρωπαϊκής χρηματοδότησης, ένα πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που, σε γενικές γραμμές υπήρξε επιτυχημένο και δημοφιλές, και σκοπό είχε την ενθάρρυνση της ιδιωτικής επιχειρηματικότητας και τη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους. Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1989, κατέστησαν δυνατές και οι ιδιωτικοποιήσεις. Η εισδοχή στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1986 και η προοπτική της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην προώθηση αυτών των αλλαγών (Hemerijck κ.ά., 2002). Αποτέλεσμα των αλλαγών αυτών, που εντάσσονταν στο πνεύμα ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας, ήταν η προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων και τελικά η επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης και η μείωση της ανεργίας κατά την περίοδο 1993-2000. Μετά την είσοδο της Πορτογαλίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα μπορούμε να πούμε ότι ξεκινά μια περίοδος εκμοντερνισμού κατά την οποία όμως οι κοινωνικές πολιτικές δεν αποτελούν προτεραιότητα. Ο πυρήνας του κράτους πρόνοιας παραμένει αμετάβλητος αν και παρουσιάζεται σημαντική άνοδος των κοινωνικών δαπανών και των παροχών (Guillen A. κ.ά. 2001).

Με βάση τη θεωρία του Pierson, οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1987-1995 για τη βελτίωση των οικονομικών του κράτους και τις ιδιωτικοποιήσεις, μπορούν να

ερμηνευθούν ως προσπάθειες αποφυγής του πολιτικού κόστους και μετάθεση της ευθύνης σε φορείς εκτός της κυβέρνησης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση η μετάθεση δεν γίνεται σε χαμηλότερο επίπεδο, αλλά σε υψηλότερο, σε υπερεθνικούς φορείς. Ακόμα, οι μεταρρυθμίσεις αυτές μπορούν να ερμηνευτούν υπό το πρίσμα της θεωρίας του Levy για την εξυπηρέτηση ενός ανώτερου σκοπού, δηλαδή της περαιτέρω ενσωμάτωσης στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, ώστε να ελαχιστοποιηθούν οι κοινωνικές αντιδράσεις.

Ένα ακόμα σημείο της θεωρίας του Pierson που βλέπουμε να επιβεβαιώνεται είναι ότι, οι μεταρρυθμίσεις αυτές επιχειρούνται σε μια ευνοϊκή συγκυρία για την Πορτογαλική οικονομία, καθώς την περίοδο εκείνη τυγχάνει της εισροής σημαντικών ευρωπαϊκών κονδυλίων, μια πρακτική που ακολουθείται από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς σε όλες τις περιπτώσεις εισόδου νέων χωρών με σχετικά χαμηλά εισοδήματα.

#### **4.3. Η περίοδος 1995-2002**

Η ανάληψη της διακυβέρνησης από το Σοσιαλιστικό Κόμμα μετά τις εκλογές του 1995 δεν μετέβαλλε τον προσανατολισμό των μεταρρυθμίσεων που είχε ξεκινήσει το Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα. Τον Φεβρουάριο του 1996 εγκρίθηκε νέο πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης μέρους ή του συνόλου 22 επιχειρήσεων. Παρά τη μεγαλύτερη έμφαση που δόθηκε από τον Πρωθυπουργό Guterres σε κοινωνικούς τομείς, κυρίως στην αύξηση της χρηματοδότησης για κοινωνικά και εκπαιδευτικά θέματα, η οικονομική πολιτική κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 υπαγορεύθηκε από την ανάγκη να εκπληρωθούν τα κριτήρια του Maastricht (Hemerijck, 2002). Αυτή η συμφωνία μεταξύ των δύο μεγάλων κομμάτων για την είσοδο στη Οικονομική Νομισματική Ένωση διευκόλυνε σημαντικά τις κυβερνητικές ενέργειες. Την περίοδο αυτή ξεκινούν προσπάθειες για τη δημιουργία νέων μορφών κοινωνικού διαλόγου. Παράδειγμα αποτελεί η υπογραφή ενός «κοινωνικού πακέτου αλληλεγγύης» ανάμεσα στην κυβέρνηση και ενώσεις δήμων, συλλόγων και ασφαλιστικών ταμείων με σκοπό την ένταξη της κοινωνίας των πολιτών στην εφαρμογή νέων πολιτικών αλληλεγγύης (Guillen A. κ.ά., 2001). Χάρη σε αυτή τη

συναίνεση, οι διαμαρτυρίες για τα μέτρα λιτότητας που απαιτούσε η επίτευξη των κριτηρίων του Maastricht ήταν σχετικά ήπιες, την ίδια στιγμή που άλλα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας συνάντησαν σφοδρές αντιδράσεις. Πάντως, παρά την περιοριστική πολιτική που ασκήθηκε την περίοδο 1995-2001, οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονταν κατά μέσο όρο κατά 8% κάθε χρόνο, λόγω της δημιουργίας χιλιάδων νέων θέσεων εργασίας στο δημόσιο τομέα, της θέσπισης του μέτρου του εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος, ενώ δημιουργήθηκαν εκατοντάδες οργανισμοί στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (Zartaloudis, 2014).

Στις δύο πρώτες περιόδους που εξετάζουμε (1987-1995, 1995-2002), βλέπουμε να επιβεβαιώνεται η θεωρία του Pierson αναφορικά με τις προσπάθειες αποφυγής του πολιτικού κόστους, τη μετάθεση της ευθύνης σε φορείς εκτός της κυβέρνησης και τη θεωρία του Levy για την εξυπηρέτηση ενός ανώτερου σκοπού. Επιπλέον, βλέπουμε να επιβεβαιώνεται η θεωρία του Pierson στο θέμα της διακομματικής συναίνεσης, αναφορικά με την ανάγκη εκπλήρωσης των κριτηρίων του Maastricht, ώστε να μην χρεωθεί μόνη της μια συγκεκριμένη πολιτική εξουσία το πολιτικό κόστος των μεταρρυθμίσεων και να καταστεί πειστικότερο το επιχείρημα ότι οι μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητες.

#### **4.4. Η περίοδος 2002-2008**

Οι εκλογές του 2002 έφεραν εκ νέου το PSD στην εξουσία, χωρίς όμως να έχει την πλειοψηφία στη βουλή, γεγονός που το ανάγκασε να δημιουργήσει κυβέρνηση συνασπισμού με το κεντροδεξιό και συντηρητικό Λαϊκό Κόμμα (PP). Παρότι η Πορτογαλία βίωσε την περίοδο 2002-2004 τη μεγαλύτερη ύφεση από τη δεκαετία του 1980, η κυβέρνηση συνασπισμού PSD-PP εφήρμοσε πρόγραμμα αυστηρής δημοσιονομικής λιτότητας. Η χαμηλή οικονομική ανάπτυξη και τα σχετικά υψηλά ποσοστά ανεργίας παρέμειναν σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000 (Zartaloudis, 2014).

Η κυβέρνηση του Σοσιαλιστικού Κόμματος με πρωθυπουργό τον Socrates, την περίοδο 2005-2012, προέβη σε περικοπές και μεταρρυθμίσεις ώστε να θέσει το δημοσιονομικό έλλειμα της χώρας υπό έλεγχο και να επαναφέρει τη Πορτογαλία σε

τροχιά ανάπτυξης. Εντούτοις, δεν τα κατάφερε και αναγκάστηκε να ζητήσει εξωτερική βοήθεια τον Απρίλιο του 2011, προχωρώντας έτσι σε περιορισμό του κράτους πρόνοιας, προτού καταφέρει να φτάσει τα προηγμένα προνοιακά συστήματα της Ευρώπης (Zartaloudis, 2014).

Η Πορτογαλία εισήλθε σε φάση συρρίκνωσης του συστήματός πρόνοιας της από τις αρχές της δεκαετίας του 2000. Από το 2002 ο Μπαρόζο, πρωθυπουργός στην κεντροδεξιά κυβέρνηση συνασπισμού, υιοθέτησε την εφαρμογή προγράμματος περιορισμού του κόστους του κράτους και συνακόλουθα και των κοινωνικών δαπανών: έκλεισε 30 δημόσιους οργανισμούς, πάγωσε τις προσλήψεις μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων, πάγωσε τις αυξήσεις μισθών που ξεπερνούσαν το όριο των 1.000€, ανακοίνωσε ότι δεν θα ανανεωθούν οι συμβάσεις των δημοσίων υπαλλήλων ορισμένου χρόνου (μέτρο που σήμανε την κατάργηση 50.000 θέσεων εργασίας στο δημόσιο), εφάρμοσε πρόγραμμα αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα που επέτρεπε τη μεταφορά δημοσίων υπαλλήλων μεταξύ υπηρεσιών και εισήγαγε (αλλά απέτυχε να εφαρμόσει στην πράξη) ένα νέο σύστημα προαγωγών στο δημόσιο το οποίο στηριζόταν στην ατομική αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων (Integrated System of Performance Evaluation/SIADAP) (Zartaloudis, 2014).

Το διάστημα 2005 – 2009 το Σοσιαλιστικό Κόμμα έθεσε σε εφαρμογή σειρά μέτρων σκληρής λιτότητας, μεταξύ των οποίων αυξήσεις φόρων και ευρύτερες μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση. Για να επιτευχθεί ο στόχος της μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος από 4,6% του ακαθάριστου εγχωρίου προϊόντος (Α.Εγχ.Π.) το 2006, στο 3,7% το 2007 και 3% το 2008, η κυβέρνηση διατήρησε το πάγωμα μισθών άνω των 1.000€ στο δημόσιο τομέα, παρά τις αντίθετες προεκλογικές της υποσχέσεις. Επίσης πάγωσε τις προαγωγές και τις μισθολογικές ωριμάνσεις για τους δημόσιους υπαλλήλους και αύξησε τις χρεώσεις για δημόσιες υπηρεσίες. Στο ασφαλιστικό σύστημα υιοθετήθηκε πρόγραμμα αύξησης των ορίων συνταξιοδότησης και περικοπής των συντάξεων για τους δημόσιους υπαλλήλους. Εφαρμόστηκε πλήρως το πρόγραμμα SIADAP για τους δημόσιους υπαλλήλους και καταργήθηκαν 187 δημόσιοι φορείς με άλληλο-καλυπτόμενες αρμοδιότητες (Zartaloudis, 2014).

Το 2008 η σοσιαλιστική κυβέρνηση μείωσε κατά 75.000 τους απασχολούμενους στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με το επιχείρημα ότι το μισθολογικό κόστος του δημόσιου τομέα στην Πορτογαλία είναι υψηλότερο (14,6%

του Α.Εγγ.Π.) από το αντίστοιχο μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (12%). Παρόλα αυτά, το ποσοστό των δημόσιων υπαλλήλων στο σύνολο του εργατικού δυναμικού στην Πορτογαλία είναι χαμηλότερο από το αντίστοιχο ευρωπαϊκό (Lima, 2008). Επίσης, άλλαξε το καθεστώς απασχόλησης των απασχολούμενων στην αστυνομία, το στρατό και τους δικαστές συνάπτοντας ατομικές συμβάσεις εργασίας, γεγονός που στην πράξη σήμαινε ότι οι υπάλληλοι αυτοί θα μπορούσαν εύκολα να μετακινηθούν ή να απολυθούν σε ενδεχόμενη αρνητική αξιολόγησή τους, και ουσιαστικά εξομοιώνονταν με τους ιδιωτικούς υπαλλήλους (Stoleroff, 2007).

Διαπιστώνουμε ότι οι κυβερνήσεις της Πορτογαλίας υιοθέτησαν το μέτρο της απόλυσης των δημοσίων υπαλλήλων μετά από αρνητική αξιολόγηση, αποσκοπώντας να μεταθέσουν στους αξιολογητές την ευθύνη για αυτό το «ευαίσθητο» θέμα και να ελαχιστοποιήσουν το πολιτικό κόστος. Επίσης, με το μέτρο αυτό, οι όποιες απολύσεις μετατίθενται στο απώτερο μέλλον, με την ολοκλήρωση των αξιολογήσεων των δημοσίων υπαλλήλων, γεγονός που και αυτό μειώνει το πολιτικό κόστος για την τρέχουσα κυβέρνηση.

Στις αυξήσεις των ορίων συνταξιοδότησης και στις περικοπές των συντάξεων για τους δημόσιους υπαλλήλους διακρίνουμε την επιβεβαίωση της θεωρίας του Levy, που προβλέπει την αιτιολόγηση μέτρων συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας μέσα από την εξυπηρέτηση κάποιου ανώτερου σκοπού, που στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι η έξοδος της χώρας από την ύφεση.

#### **4.5. Η Κρίση του 2008**

Το 2009, και παρά το κλίμα αβεβαιότητας που επέφερε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση μετά την κατάρρευση της επενδυτικής τράπεζας Lehman Brothers στις ΗΠΑ το 2008, η σοσιαλιστική κυβέρνηση της Πορτογαλίας έδωσε αυξήσεις 2,9% στους δημόσιους υπαλλήλους. Η αύξηση αυτή ερχόταν σε αντίθεση με την μέχρι τότε πολιτική περικοπών που είχε εφαρμόσει από την αρχή της διακυβέρνησής της το 2005. Παρουσίασε την αύξηση ως δικαιολογημένη με βάση τα υγιή δημοσιονομικά της χώρας, αλλά ο πραγματικός λόγος μάλλον ήταν οι εθνικές, ευρωπαϊκές και τοπικές εκλογές του 2009 (Zartaloudis, 2014). Στο σημείο αυτό



βλέπουμε να επιβεβαιώνεται η θέση του Pierson ότι, η περίοδος μετά από εκλογές είναι ευνοϊκή για την περικοπή κρατικών δαπανών. Αντιστρέφοντας το επιχειρήμα του, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η περίοδος πριν από εκλογές δεν προσφέρεται για συρρίκνωση του κράτους και έτσι βλέπουμε την κυβέρνηση, εν μέσω της χρηματοπιστωτικής κρίσης, να αυξάνει τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων.

Τελικά, και παρά τις έντονες αντιδράσεις των εργατικών σωματείων, το 2010 η κυβέρνηση θέσπισε πάγωμα αμοιβών για τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα, ενώ στο ασφαλιστικό επέβαλε μεγαλύτερες περικοπές για τις πρόωρες συνταξιοδοτήσεις (Lima, 2010 a). Τα μέτρα αυτά προκάλεσαν μια σειρά απεργιών και διαμαρτυριών, οι οποίες δεν ήταν ικανές να αποτρέψουν την εφαρμογή τους. Το επόμενο κύμα περικοπών ήρθε το Μάιο του 2010, όταν η κυβέρνηση ανακάλεσε τις παροχές του προηγούμενου έτους, που είχαν δοθεί για την ανακούφιση των συνεπειών της παγκόσμιας κρίσης. Παρά τις έντονες αντιδράσεις των εργατικών σωματείων, οι περικοπές έτυχαν στήριξης και από το Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα του Coelho (Lima, 2010 b).

Το Σεπτέμβριο του 2010, και ενώ οι διεθνείς οίκοι αξιολόγησης υποβάθμιζαν συνεχώς την Πορτογαλική οικονομία, η κυβέρνηση θέσπισε επιπλέον έκτακτα περιοριστικά μέτρα. Η κυβέρνηση μειοψηφίας του Σοσιαλιστικού Κόμματος πρότεινε για τον προϋπολογισμό του 2011 μείωση κατά 5% συνολικά του μισθολογικού κόστους του στενού και ευρύτερου δημοσίου (που ήταν μεγαλύτερη για τους υψηλότερους μισθούς), πάγωμα προαγωγών και δημόσιων επενδύσεων και μείωση συντάξεων, επιδομάτων και κοινωνικών παροχών. Οι προτάσεις περιελάμβαναν, επίσης, την αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα μέσω απολύσεων και ιδιωτικοποιήσεων (Lima, 2011 a).

Τον Μάρτιο του 2011, σε μια προσπάθεια να αποφύγει την προσφυγή σε εξωτερική βοήθεια, η σοσιαλιστική κυβέρνηση πρότεινε ακόμα ένα πακέτο δημοσιονομικής περιστολής, το τέταρτο μέσα σε ένα έτος, που περιελάμβανε μια σειρά περικοπών στη κοινωνική πρόνοια και την υγεία και πάγωμα συντάξεων. Όμως τα μέτρα δεν ψηφίστηκαν από τη βουλή και η σοσιαλιστική κυβέρνηση του Socrates αναγκάστηκε να παραιτηθεί.

#### 4.6. Η Πορτογαλία υπό καθεστώς μνημονίου

Στις 7 Μαΐου του 2011 η Πορτογαλία αναγκάστηκε να ζητήσει εξωτερική βοήθεια από την τρόικα, ακολουθώντας πορεία αντίστοιχη με την Ελλάδα και την Ιρλανδία. Τον Οκτώβριο του ίδιου έτους η κυβέρνηση συνασπισμού σοσιαλιστών και σοσιαλδημοκρατών ενέκρινε ένα ακόμα πακέτο διάσωσης για τον προϋπολογισμό του 2012 που ο πρωθυπουργός Coelho περιέγραψε ως «το πιο δύσκολο να συμφωνηθεί και εφαρμοστεί που θυμάται ποτέ» (Lima, 2011). Το σχέδιο προέβλεπε την κατάργηση του 13ου και 14ου μισθού για δημόσιους υπαλλήλους και συνταξιούχους με μηνιαίο εισόδημα άνω των 1.000€ καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος διάσωσης της Πορτογαλίας, ενώ όσοι είχαν μηνιαίο εισόδημα μεταξύ 485€ και 1.000€ θα έχαναν τον ένα από τους δύο επιπλέον μισθούς. Υπολογίζεται ότι στο διάστημα 2010 – 2011 οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα έχασαν κατά μέσο όρο το 20% των αποδοχών τους, ενώ για τους υψηλότερα αμειβόμενους, το ποσοστό αυτό ήταν ακόμα μεγαλύτερο (Lima, 2011). Πέραν των παραπάνω, έγιναν εκτενείς περικοπές στην εκπαίδευση, την υγεία, την κοινωνική προστασία και τις δημόσιες επενδύσεις. Αξίζει να σημειωθεί ότι δύο μέτρα που έλαβε τότε η κυβέρνηση – η μείωση κατά 50% του δώρου Χριστουγέννων για το 2011 και τελικά η κατάργησή του, όπως και του επιδόματος διακοπών – ήταν πέρα από τις απαιτήσεις της τρόικας, δεδομένου ότι προεκλογικά η κυβέρνηση είχε δεσμευτεί να εφαρμόσει μέτρα επιπλέον του μνημονίου (Lima, 2011). Σύμφωνα με τον πρωθυπουργό Coelho τα μέτρα αυτά ήταν απαραίτητα, καθώς η Πορτογαλία χρειαζόταν επιπλέον 3 δις ευρώ για να φτάσει το στόχο μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος που είχε τεθεί για το 2011.

Το επόμενο κύμα περικοπών ήρθε το Νοέμβριο του 2012 και αφορούσε τον προϋπολογισμό του 2013. Το δώρο καλοκαιρινών διακοπών καταργήθηκε εξ ολοκλήρου για τους δημόσιους υπαλλήλους και μειώθηκε κατά 90% για τους συνταξιούχους του δημοσίου. Τελικά, όμως, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Πορτογαλίας έκρινε αντισυνταγματικές τις συγκεκριμένες περικοπές, επειδή δεν αντιμετώπιζαν όλους τους εργαζόμενους με τον ίδιο τρόπο. Μετά τις δικαστικές αποφάσεις η κυβέρνηση, για να πετύχει τους αρχικούς στόχους, αύξησε την εβδομαδιαία εργασία των δημόσιων υπαλλήλων από 35 σε 40 ώρες, συγχώνευσε

διάφορα επιδόματα του Δημοσίου σε ένα ενιαίο σύστημα με το πρόσχημα ότι θα γίνει καλύτερα διαχειρίσιμο, αύξησε τις εισφορές των υπαλλήλων για την υγειονομική τους περίθαλψη κατά 1%, μείωσε τον αριθμό των αδειών από 25 σε 22 ανά έτος, μείωσε τις αποδοχές για πρόωρες συντάξεις και μείωσε τους προϋπολογισμούς του Υπουργείου Παιδείας κατά 325 εκατ. ευρώ και του Υπουργείου Κοινωνικής Ασφάλισης κατά 299 εκατ. ευρώ. Επιπλέον, έγινε περικοπή 50.000 θέσεων εργασίας στο Δημόσιο (Zartaloudis, 2014).

Παράλληλα με τις ανωτέρω περικοπές, σημαντικές ήταν και οι φορολογικές αυξήσεις. Το Σεπτέμβριο του 2010 η σοσιαλιστική κυβέρνηση αύξησε το ΦΠΑ από το 21% στο 23%. Τον Ιούλιο του 2011 η νεοσχηματισθείσα κυβέρνηση σοσιαλιστών και σοσιαλδημοκρατών πρότεινε έναν έκτακτο φόρο 50% στο δώρο Χριστουγέννων υπαλλήλων, συνταξιούχων και αυτοαπασχολούμενων για κάθε ποσό ανώτερο του κατώτερου μισθού που τότε ήταν στο ύψος των 484€. Τελικά, ενώ οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι συνταξιούχοι είδαν το δώρο τους να περικόπτεται, στους αυτοαπασχολούμενους επεβλήθη φορολογική εισφορά για το 2011 (Zartaloudis, 2014). Η επόμενη σημαντική αύξηση φόρων αφορούσε τον προϋπολογισμό του 2013 και επανακαθόριζε τις κλίμακες του φόρου εισοδήματος, και ταυτόχρονα επιβλήθηκε μία εισφορά της τάξης του 3,5% για το σύνολο των φορολογουμένων. Όλα αυτά τα μέτρα σήμαιναν μια αύξηση της άμεσης φορολογίας κατά μέσο όρο κατά 30%. Οι πλέον ζημιωμένοι ήταν οι χαμηλοεισοδηματίες που, λόγω της κατάταξής τους σε υψηλότερα φορολογικά κλιμάκια, είδαν τους άμεσους φόρους που κατέβαλλαν να αυξάνουν κατά 50%. Επίσης, καταργήθηκε μεγάλος αριθμός φορολογικών απαλλαγών και εξαιρέσεων, και εισήχθη επιπλέον έκτακτος φόρος αλληλεγγύης ύψους από 3,5% ως 10% στις συντάξεις που ξεπερνούν τα 1.350€ το μήνα (Lima, 2013). Μετά την απόρριψη του τελευταίου μέτρου από το Συνταγματικό Δικαστήριο της Πορτογαλίας, η κυβέρνηση το αντικατέστησε με φόρο σε όλους τους συνταξιούχους, ώστε να παρακάμψει το ζήτημα της συνταγματικότητας (Zartaloudis, 2014).

Για να εκπληρωθούν οι όροι του μνημονίου με την τρόικα που αφορούσαν τη μείωση του εργατικού κόστους και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, η κυβέρνηση συνασπισμού σοσιαλδημοκρατών και σοσιαλιστών, το Νοέμβριο του 2011 συμφώνησε με τους κοινωνικούς εταίρους για τη μείωση των αποζημιώσεων απόλυσης κατά ένα τρίτο (Lima, 2012 a). Ακόμα προέβη σε μέτρα περιορισμού

μείωσης της υπερωριακής απασχόλησης, και άσκησε πίεση για αύξηση των επιχειρησιακών συλλογικών συμβάσεων και των ατομικών συμβάσεων εργασίας μεταξύ εργαζομένων και επιχειρήσεων(σε βάρος των συλλογικών συμβάσεων. Τέλος κατάργησε τέσσερις αργίες και ψήφισε νόμους που διευκόλυναν τις ατομικές απολύσεις (Lima, 2012 b).

Η αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κρίσης του 2008 από τις κυβερνήσεις της Πορτογαλίας συνδέεται με τη θεωρία του Pierson, για την υιοθέτηση μίας στρατηγικής που διαχέει τα αρνητικά μέτρα στο μέλλον, όπως και για την αποφυγή λήψης του συνόλου των απαραίτητων μέτρων στο παρόν. Η Πορτογαλία προτίμησε να εισάγει με σταδιακό τρόπο τις περικοπές των δημόσιων και κοινωνικών δαπανών, καθώς και την αύξηση της φορολογίας. Επιβεβαιώνεται, ακόμη, η θέση ότι η εφαρμογή μέτρων συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας είναι πιο εύκολη σε περιόδους κρίσης.

Οι κυβερνήσεις της Πορτογαλίας χρησιμοποίησαν πολλές από τις επικοινωνιακές στρατηγικές και τους συστημικούς περιορισμούς που διατυπώνει ο Pierson στη θεωρία του. Καταρχάς, η πολιτική ηγεσία παρουσίασε τις εφαρμοζόμενες περιοριστικές πολιτικές ότι αποσκοπούν σε έναν ανώτερο σκοπό, δηλαδή την έξοδο από την κρίση και τη μείωση της ανεργίας. Ταυτόχρονα, προσπάθησε να αποκρύψει τους πραγματικούς της σκοπούς π.χ. όταν ισχυρίστηκε ότι η συγχώνευση διάφορων επιδομάτων σε ένα ενιαίο σύστημα θα καθιστούσε το τελευταίο πιο εύκολα διαχειρίσιμο και βιώσιμο.

Οι κυβερνήσεις της Πορτογαλίας υιοθέτησαν, επίσης, μία στρατηγική «διαίρει και βασίλευε», εισάγοντας μέτρα που κάθε φορά έπλητταν διαφορετική κοινωνική ομάδα. Με την στρατηγική αυτή, απέτρεψαν την ενιαία αντίδραση των κοινωνικών ομάδων, παρουσιάζοντας τις ζημιές της μίας ομάδας ως όφελος για κάποια άλλη. Στο ίδιο πνεύμα, οι κυβερνήσεις προσπάθησαν να εξασθενίσουν τις ομάδες συμφερόντων που υποστήριζαν το κράτος πρόνοιας· προς την επίτευξη του σκοπού αυτού, πίεσαν για αύξηση των επιχειρησιακών συλλογικών συμβάσεων και των ατομικών συμβάσεων εργασίας μεταξύ εργαζομένων και επιχειρήσεων σε βάρος των συλλογικών συμβάσεων. Τέλος, οι ευρωπαϊκοί και διεθνείς οικονομικοί θεσμοί «στιγματίστηκαν» ως υπαίτιοι για τα πλέον επίπονα από τα μέτρα περιστολής δαπανών, μειώνοντας το πολιτικό κόστος των κυβερνήσεων.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Μετά τη δεκαετία του 1970 και κυρίως μετά από αυτή του 1990 οι συνθήκες υπό τις οποίες λειτουργεί το κράτος πρόνοιας στις χώρες της δύσης έχουν αλλάξει ριζικά κυρίως λόγω του εντεινόμενου διεθνή ανταγωνισμού υπό συνθήκες παγκοσμιοποίησης. Το γεγονός αυτό ασκεί κυρίως περιοριστικές πιέσεις όσον αφορά τις δυνατότητες χρηματοδότησης του κράτους πρόνοιας, την ίδια στιγμή που το κράτος πρόνοιας, ως κατεστημένο, αντιστέκεται στις μεταβολές αυτές.

Στην εργασία αυτή εξετάσαμε τις προσπάθειες περιορισμού του κράτους πρόνοιας στην Ιρλανδία και την Πορτογαλία κυρίως σε συστημικό επίπεδο, δηλαδή εξετάσαμε αλλαγές πολιτικής που μεταβάλλουν ευρύτερα την οικονομική πολιτική και προκαλούν τη γενικότερη συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας, σε αντιδιαστολή με τον προγραμματικό περιορισμό που είναι εκείνος που μεταβάλλει μεμονωμένους τομείς του κράτους πρόνοιας. Η επιλογή των χωρών αυτών έγινε με γνώμονα ότι είναι και οι δύο μικρές, εισήλθαν και εξήλθαν από καθεστώς επιτήρησης με σχετικά μικρή χρονική διαφορά και τα κοινωνικά μοντέλα τους είναι αρκετά διαφορετικά, σε βαθμό που θα μπορούσαμε να πούμε ότι βρίσκονται στα αντίθετα άκρα των μοντέλων κοινωνικής προστασίας.

Διαπιστώσαμε ότι και οι δύο χώρες χρησιμοποιούν σε μεγάλο βαθμό τρόπους αποφυγής του πολιτικού κόστους. Στην Ιρλανδία παρατηρούμε παραδοσιακά την τάση του κράτους να διαχέει αρμοδιότητες σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, γεγονός που μπορεί να συνδεθεί με το φιλελεύθερο μοντέλο του περιορισμένου κράτους πρόνοιας που παραδοσιακά ακολουθεί, το οποίο είναι λογικό να προκαλεί μεγαλύτερη δυσαρέσκεια στα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα. Στην προσπάθειά του το κράτος να αποφύγει αυτή τη δυσαρέσκεια, προσπαθεί να την μοιραστεί με άλλους φορείς μεταθέτοντάς τους αρμοδιότητες, διατηρώντας όμως παράλληλα τον έλεγχο των εξελίξεων. Στην Πορτογαλία η μετάθεση του πολιτικού κόστους είδαμε να γίνεται όχι προς τα κάτω, αλλά προς τα πάνω, σε υπερεθνικούς φορείς όπως το ΔΝΤ ή οι ευρωπαϊκοί θεσμοί.

Και στις δύο χώρες η ανάγκη περιορισμού του κράτους πρόνοιας παρουσιάστηκε ως μέσο για την επίτευξη ενός ανώτερου σκοπού. Κατά την έναρξη

της διαδικασίας συρρίκνωσης, η διαφορά συνίστατο στο ότι ενώ στην Πορτογαλία ο σκοπός αυτός ήταν κυρίως η ένταξη στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, στην Ιρλανδία ήταν η έξοδος από την κρίση των αρχών της δεκαετίας του 1980 και η απόκτηση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Το επιχείρημα αυτό, παρέμεινε στην Ιρλανδία και μετά τη διεθνή κρίση του 2008, ενώ στην Πορτογαλία τότε άλλαξε και έγινε επίσης η έξοδος από τη διεθνή κρίση.

Επομένως, η σημασία των υπερεθνικών θεσμών για την υιοθέτηση πολιτικών περιορισμού του κράτους πρόνοιας είναι λιγότερο έντονη στην Ιρλανδία, καθώς εκεί βλέπουμε να ξεκινά από το 1986 η προσπάθεια συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας, ως συνειδητή επιλογή της χώρας για να ξεπεραστεί η προηγούμενη κρίση, χωρίς την ουσιαστική παρέμβαση κάποιου εξωτερικού παράγοντα. Αντίθετα η Πορτογαλία για να εισέλθει σε φάση περιορισμού των κοινωνικών δαπανών, χρειάστηκε το κίνητρο της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Σε γενικές γραμμές είδαμε και τις δύο χώρες να χρησιμοποιούν ευρέως πρακτικές που υπό τη θεωρία του Pierson θεωρούνται ως τρόποι αποφυγής του πολιτικού κόστους. Η χρήση στρατηγικών για την ελαχιστοποίηση των αντιστάσεων και την αποφυγή του κόστους περιορισμού του κράτους πρόνοιας που διαπιστώσαμε σε μεγάλο βαθμό υποδηλώνει, αφενός πιέσεις συρρίκνωσης των κοινωνικών δομών και αφετέρου αντιστάσεις από την πλευρά του κράτους πρόνοιας και της κοινής γνώμης. Σε περίπτωση που δεν εκδηλωνόταν μια από τις δύο δυνάμεις, δεν θα υπήρχε ανάγκη για προσφυγή σε αυτές τις στρατηγικές από πλευράς του κράτους.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ**

- Ferrera, M. (1999). Η ανασυγκρότηση του Κοινωνικού Κράτους στη Νότια Ευρώπη. Στο Μ. Ματσαγγάνης (επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νότια Ευρώπη* (σσ. 33-65). Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Κοντιάδης, Ξ. (2008). *Εισαγωγή στην Κοινωνική Διοίκηση και τους Θεσμούς Κοινωνικής Ασφάλειας*. Αθήνα : Εκδόσεις Παπαζήση.
- Λιαρόπουλος, Λ. (2006). *Παγκοσμιοποίηση και Κοινωνικό Κράτος, Ευρώπη και Αμερική*. Αθήνα : Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μοσχονάς, Α. (2005). Η Δυναμική της Ταξικής Διάρθρωσης στη Σύγχρονη Κοινωνία στο: *Οικονομικές Αλλαγές και Κοινωνικές Αντιθέσεις στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Τυπωθήτω.
- Οικονόμου, Χ. (2004). *Πολιτικές Υγείας στην Ελλάδα και τις Ευρωπαϊκές Κοινωνίες*. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2011). *Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Στασινοπούλου, Ο. (2006). *Κράτος Πρόνοιας, Ιστορική Εξέλιξη – Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.

### **ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

- Allen, K. (2000). *The Celtic Tiger: The Myth of Social Partnership in Ireland*. Manchester: Manchester University Press.
- Allen, K. (2009). *Ireland's Economic Crash: A Radical Agenda for Change*. Dublin: The Liffey Press.
- Aust, A. (1999). *The "Celtic Tiger" and its beneficiaries: "Competitive corporatism" in Ireland*. Mannheim: ECPR Joint Sessions.
- Bacarro, L. (2003). *What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism*. British Journal of Industrial Relations, Vol. 41, no. 4, 683-706.
- Claffey, P. (2009). *Are we Following France: Patterns of Secularisation in Ireland*. *Doctrine and Life*, Vol. 59, no. 7, 2-18.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*. London: SAGE.

- Fahey, T. (1994). Growth and Decline of Churchly Religions. *Studies: An Irish Quarterly Review*, Vol. 83, no. 4, 367-375.
- Ferrera, M. (1996). *The Southern Model of Welfare in Social Europe*. *Journal of European Social Policy*, Vol. 1, no. 6, 17-37.
- Garrett, G. (2001). *Globalization and Government Spending around the World*. *Studies in Comparative International Development*. Vol.35, no. 4, 3-29.
- Garvin, T. (2004). *Preventing the Future: Why was Ireland So Poor for So Long?* Dublin: Gill & Macmillan.
- Guillen, A., Alvarez, S. (2001). *Redesigning the Spanish and Portuguese Welfare States: The Impact of Accession into the European Union*. Center for European Studies. Working Paper no. 85.
- Hardiman, N. (2006). *Politics and Social Partnership: Flexible Network Governance*. *Economic and Social Review*, Vol. 37, no. 3, 343-74.
- Hemerijck, A., Huiskamp, R. & De Boer, R. (2002). *Public sector reform under EMU: a literature review*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Ανάκτηση από <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/03/en/1/ef0203en.pdf>
- Hemerijck, A., Eichhorst, W. (2009). Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms. Στο Palier, B. (επιμ.), *A Long Goodbye to Bismark: the Politics of Welfare Reform in Continental Europe* (σσ. 301-332). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hirst, P. & Thompson, G. (1996). *The International Economy and The Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P & Thompson, G. (1999). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, 2η Έκδοση. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. (2001). *War and Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.
- Inglis, T. (1998). *Moral Monopoly: The Rise and Fall of the Catholic Church in Modern Ireland*. Dublin: UCD Press.
- Kaufmann, F. (2001). Towards a Theory of the Welfare State. Στο Leibfried, S. & Obinger, H. (επιμ.), *Welfare State Futures* (σσ. 15-36). Cambridge: University Press.



- Kirby, P. (2002). *The Celtic Tiger in Distress: Growth and Inequality in Ireland*. Hampshire: Palgrave.
- Leibfried, S. & Obinger, H. (2001). *Welfare State Futures*. Cambridge: University Press.
- Levy, J. (2010): Welfare Retrenchment. Στο Castels, F. κ.ά. (επιμ.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (κεφ. 38). Oxford: Oxford University Press,
- Lima, M. (2010 a). *Public sector unions demonstrate against wage freeze and reduced pensions*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Ανάκτηση από <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/02/articles/pt1002019i.htm>
- Lima, M. (2010 b). *300,000 join CGTP demonstration against austerity package*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Ανάκτηση από <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/05/articles/pt1005019i.htm>
- Lima, M. (2011). *Unions set to strike over 2012 austerity budget plan*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Ανάκτηση από <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/10/articles/pt1110019i.htm>
- Lima, M. (2012 a). *Unions split over tough labour agreement*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Ανάκτηση από <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/05/articles/pt1205019i.htm>
- Lima, M. (2012 b). *Controversial new labour code comes into force*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Ανάκτηση από <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/05/articles/pt1205019i.htm>
- Lima, M. (2013). *Constitutional Court to rule on controversial budget*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Ανάκτηση από

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/01/articles/pt1301019i.htm>

- Meade, R. (2005). *We hate it here, please let us stay! Irish Social Partnership and the Community/Voluntary Sector's conflicted experience of recognition*. *Critical Social Policy*, Vol. 25, no. 3, 349-73.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Moran, J. (2010). *From Catholic Church dominance to social partnership promise and now economic crisis, little changes in Irish social policy*. *Irish Journal of Social Policy*, Vol. 1. Ανάκτηση από <http://publish.ucc.ie/ijpp/2010/01/moran/01/en>
- Murphy, M. (2008). *Ideas, interests and institutions; explaining Irish social security policy*. Combat Poverty Research Working Paper 08/08. Dublin: Combat Poverty Agency.
- Murphy, M. (2008) *What future lies ahead for the Irish welfare state?* *Irish Journal of Public Policy*. Ανάκτηση από <http://publish.ucc.ie/ijpp/2010/01/murphy/02/en>
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press.
- O'Malley, E. (1989). *Industry and economic development. The challenge for the latecomer*. Dublin: Gill and Macmillan.
- O'Toole, F. (2009). *Ship of Fools: How Stupidity and Corruption Sank the Celtic Tiger*. London: Faber and Faber.
- Petrella R. (1996). Globalization and Internationalization. The dynamics of the emerging world order. Στο Bauer R. & Drache D. (επιμ.), *States against markets. The limits of globalization* (σσ. 62-83). London: Routledge.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1998). *Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, no. 4, 539-60.
- Pierson, P. (2001). Post-industrial Pressures on Mature Welfare States. Στο Pierson P. (επιμ.), *The New Politics of the Welfare State* (κεφ. 3). New York: Oxford University Press.
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics.

- Stoleroff, A. (2007). *The revolution in the public services sector in Portugal: with or without the unions*. Transfer: European Review of Labour and Research, Vol. 13, no. 4, 631–652
- Swank, D. (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. New York: Cambridge University Press.
- Yeates, N. (2001). *Globalization and Social Policy*. Sage: London.
- Zartaloudis, S. (2014). *The Impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment Before the Catch-up?* Social Policy and Administration, Vol. 48, no. 4, 430-449.