

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Κρίση και Κοινωνική Πολιτική στην Ευρώπη του Μεσοπολέμου: Μια
συγκριτική ανάλυση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γερμανίας

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Κωνσταντίνος Ρόδης

Αθήνα, 2022

Τριμελής Επιτροπή

Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
(επιβλέπων)

Κανάκης Λελεδάκης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Σπύρος Σακελλαρόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Κωνσταντίνος Ρόδης, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

Στην αδερφή μου Εβελίνα

Συντομογραφίες

AMEA: Άτομα Με Ειδικές Ανάγκες

ΗΠΑ: Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

HB: Ηνωμένο Βασίλειο

DAF: Deutsche Arbeitsfront

DDP: Deutsche Demokratische Partei

EPHLS: Emergency Public Health Laboratory Service

MRC: Medical Research Council

NHS: National Health Service

NSDAP: Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei

RM: Reichsmark

SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands

UAB: Unemployment Assistance Board

UIF: Unemployment Insurance Fund

UK: United Kingdom

Ευχαριστίες

Αισθάνομαι υποχρεωμένος να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή της παρούσας διπλωματικής εργασίας, κύριο Λουδοβίκο Κωτσονόπουλο, επίκουρο καθηγητή του τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου, για την πολύτιμη καθοδήγηση και βοήθεια του, δίχως τις οποίες δε θα είχε καταστεί δυνατή η συγγραφή του τελικού πονήματος. Οφείλω επίσης να ευχαριστήσω τους γονείς μου, την αδερφή μου και τη γιαγιά μου για την πολύτιμη υποστήριξη τους. Με την αγάπη, τις συμβουλές και την ενθάρρυνση τους κατά τη διάρκεια του κύκλου των σπουδών μου τόσο στο προπτυχιακό όσο και στο μεταπτυχιακό επίπεδο από το 2016, κατάφερα να πιστέψω στον εαυτό μου και να επιμείνω στην προσπάθεια για πρόοδο και επίτευξη του στόχου της προσωπικής καλλιέργειας και παραγωγής ερευνητικού έργου. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω πολύ όλους τους καλούς μου φίλους οι οποίοι, με τη σειρά τους, δε σταμάτησαν να με ενθαρρύνουν, να με βοηθούν να αποφορτίζομαι όποτε το είχα ανάγκη και να μου δείχνουν πως η ζωή απαιτεί συνεχή προσπάθεια ώστε να αποκτηθούν τα αγαθά που επιφυλάσσει στον κάθε άνθρωπο.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	10
Abstract	12
Μέρος πρώτο: Η κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γερμανία πριν από την μεγάλη οικονομική κρίση του 1929	14
Κεφάλαιο 1: Κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο τη δεκαετία του 1920	16
1.1 Πολιτικές υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο τη δεκαετία του 1920: Η αποσύνδεση από τους Νόμους Περί Πτώχειας.....	17
1.2 Πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο τη δεκαετία του 1920: Στασιμότητα και αλλαγή	19
Κεφάλαιο 2: Η κοινωνική πολιτική στη Γερμανία κατά τη δεκαετία του 1920	23
2.1 Πολιτικές υγείας στη Γερμανία τη δεκαετία του 1920: Ιατρικοποίηση και διεύρυνση της ασφάλισης.....	26
2.2 Πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας τη δεκαετία του 1920 στη Γερμανία: Τα βήματα προς την καθολική κάλυψη	31
Κεφάλαιο 3: Η συγκυρία της μεγάλης οικονομικής κρίσης του 1929	35
3.1 Η εκδήλωση της διεθνούς οικονομικής κρίσης: αιτίες και εκφάνσεις	35
3.2 Η εκδήλωση της οικονομικής κρίσης στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γερμανία: Ανεργία, φτώχεια και οικονομικός προστατευτισμός	35
3.2.1 Η οικονομική κρίση στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου.	35
3.2.2 Η οικονομική κρίση στην περίπτωση της Γερμανίας.	37
Μέρος δεύτερο: Η εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία κατά τις δεκαετίες του 1930 και του 1940.....	39
Κεφάλαιο 4: Η κοινωνική πολιτική κατά τη δεκαετία του 1930	39
4.1 Η κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο μεταξύ του 1929 και του 1939: Η κοινωνική πολιτική στο προσκήνιο των εξελίξεων.....	39
4.1.1 Οι πολιτικές υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο της δεκαετίας του 1930.....	39
4.1.2 Οι πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο της δεκαετίας του 1930.....	43
4.2 Η κοινωνική πολιτική στη Γερμανία μεταξύ του 1929 και του 1939: Από την συρρίκνωση στην ρατσιστική επιλεκτικότητα των ναζί.....	47
4.2.1 Οι πολιτικές υγείας στη Γερμανία της δεκαετίας του 1930.	48
4.2.2 Οι πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στη Γερμανία της δεκαετίας του 1930.....	51
Κεφάλαιο 5: Η κοινωνική πολιτική μεταξύ 1939 και 1945.....	54

5.1 Η κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο μεταξύ του 1939 και του 1945: Η εθνική προσπάθεια και οι σκέψεις για το μέλλον	55
5.1.1 Η Έκθεση Beveridge (Beveridge Report).	56
5.1.2 Οι πολιτικές υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο της περιόδου του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου.....	58
5.1.3 Οι πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο της περιόδου του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου.....	60
5.2 Η κοινωνική πολιτική στη Γερμανία μεταξύ του 1939 και του 1945: Ο ολοκληρωτικός πόλεμος και η προσαρμογή της κοινωνικής πολιτικής στο ρατσιστικό κράτος.....	63
5.2.1 Οι πολιτικές υγείας στη Γερμανία της περιόδου του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. ...	64
5.2.2 Οι πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στη Γερμανία της περιόδου του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου.....	68
Κεφάλαιο 6: Οι παράγοντες επιρροής στην εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία. Μια συγκριτική προσέγγιση των δύο παραδειγμάτων	72
6.1 Η διεθνής οικονομική κρίση, ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος και η επίδραση τους στην κοινωνική πολιτική σε Ηνωμένο Βασίλειο και Γερμανία	72
6.2 Τα ιδεολογικά υπόβαθρα των κυβερνήσεων και η επιρροή τους στην κοινωνική πολιτική των δύο χωρών.....	77
6.3 Η κρατική γραφειοκρατία και η κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία.....	82
Συμπεράσματα	85
Πηγές-Βιβλιογραφία	89

Πίνακες

Πίνακας 1. Η ανεργία ως ποσοστό του Γερμανικού πληθυσμού τα πρώτα έτη της διεθνούς ύφεσης	37
Πίνακας 2. Αμερικανικά επενδυτικά κεφάλαια στη Γερμανία πριν και μετά το ξέσπασμα της διεθνούς κρίσης	38
Πίνακας 3. Πλήθος καλυπτόμενων από ασφάλιση υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά το Μεσοπόλεμο	42
Πίνακας 4. Πλήθος ασφαλισμένων κατά της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά το Μεσοπόλεμο	47

Φωτογραφία

Φωτογραφία 1. Ο Neville Chamberlain υπουργός υγείας, υπουργός οικονομικών και πρωθυπουργός του Ηνωμένου Βασιλείου σε επιμέρους διαστήματα του Μεσοπολέμου 23

Φωτογραφία 2. Ο William Beveridge συντάκτης της ομώνυμης έκθεσης του 1942 57

Φωτογραφία 3. Ο Heinrich Brüning καγκελάριος της Γερμανίας από το 1930 έως το 1932 80

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρεί να μελετήσει την ιστορική πορεία της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη κατά την περίοδο που εκτείνεται από τη λήξη του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου έως το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Ειδικότερα η μελέτη μας διεξάγεται μέσα από τα παραδείγματα του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γερμανίας τα οποία προσεγγίζουμε συγκριτικά. Η κεντρική υπόθεση εργασίας από την οποία εκκινούμε τη μελέτη μας είναι πως η εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής του κράτους στα δύο προαναφερθέντα ιστορικά παραδείγματα κατά την υπό εξέταση περίοδο υπήρξε προϊόν αλληλεπίδρασης του ιδεολογικού και πολιτικού υποβάθρου των τότε κυβερνήσεων, του ρόλου που διαδραμάτισαν οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί του κράτους και τέλος των έκτακτων συγκυριών της υπό εξέταση περιόδου. Η διερεύνηση της παραπάνω υπόθεσης επιχειρείται μέσω των ερευνητικών ερωτημάτων που ακολουθούν. Ποιο ήταν το εύρος της κοινωνικής πολιτικής που ασκήθηκε στη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο κατά τις περιόδους του Μεσοπολέμου και του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου; Τι πολιτικές ασκήθηκαν στο πεδίο της υγείας; Τι πολιτικές ασκήθηκαν στο πεδίο των κοινωνικών ασφαλίσεων και στην προσπάθεια αντιμετώπισης της ανεργίας; Το ιδεολογικό υπόβαθρο των τότε κυβερνήσεων επηρέασε την εξέλιξη των κοινωνικών πολιτικών στα υπό εξέταση πεδία; Οι δομές και οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί των δύο κρατών διευκόλυναν την υλοποίηση των εκάστοτε κυβερνητικών προθέσεων ως προς την κοινωνική πολιτική; Οι δύο έκτακτες συγκυρίες της υπό εξέταση περιόδου, δηλαδή η μεγάλη ύφεση του 1929 και ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος, επηρέασαν την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής στις δύο χώρες; Διευκρινίζεται ότι, δεδομένης της περιόδου αναφοράς, στο παράδειγμα της Γερμανίας εξετάζεται η κοινωνική πολιτική τόσο επί της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης όσο και επί του Χιτλερικού καθεστώτος μεταξύ του 1933 και του 1945. Στα παραπάνω ερευνητικά ερωτήματα επιχειρούμε να απαντήσουμε ως ακολούθως. Το κείμενο της εργασίας χωρίζεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος αφιερώνεται στη διερεύνηση της κοινωνικής πολιτικής στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία πριν τη μεγάλη οικονομική κρίση του 1929 και περιλαμβάνει τρία κεφάλαια, εκ των οποίων το πρώτο επικεντρώνεται στην κοινωνική πολιτική που ασκήθηκε στο ΗΒ κατά τη δεκαετία του 1920, το δεύτερο στη Γερμανική κοινωνική πολιτική κατά την ίδια δεκαετία και το τρίτο αφιερώνεται στη συγκυρία της διεθνούς ύφεσης του 1929. Στο δεύτερο μέρος μελετούμε την κοινωνική πολιτική στα υπό

διερεύνηση ιστορικά παραδείγματα τόσο κατά τη δεκαετία του 1930 όσο και κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του 1940. Το τέταρτο κεφάλαιο αφιερώνεται στις κοινωνικού περιεχομένου πολιτικές στις δύο χώρες κατά τη δεκαετία του 1930. Κατ' επέκταση, το πέμπτο κεφάλαιο εξετάζει τις αντίστοιχες πολιτικές στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία στη διάρκεια της πολεμικής περιόδου μεταξύ του 1939 και του 1945. Διευκρινίζεται πως στο πόνημα μας οι κοινωνικές πολιτικές στις οποίες αναφερόμαστε αφορούν τα πεδία της υγείας και των κοινωνικών ασφαλίσεων, όπως ήδη σημειώσαμε και στα ερευνητικά μας ερωτήματα. Ύστερα, στο έκτο κεφάλαιο του πονήματος επιχειρείται μια συγκριτική ανάλυση των στοιχείων που θα συγκεντρωθούν για τις δύο χώρες αναφοράς ενώ γίνεται προσπάθεια να φωτιστεί ο ρόλος που διαδραμάτισαν το ιδεολογικό υπόβαθρο των τότε κυβερνήσεων, οι δομές της κρατικής γραφειοκρατίας και οι έκτακτες συγκυρίες της οικονομικής κρίσης και του πολέμου στις κοινωνικές πολιτικές που τελικώς εφαρμόστηκαν. Η μεθοδολογία που χρησιμοποιούμε προς εκπόνηση της εργασίας μας είναι η βιβλιογραφική επισκόπηση. Κύριο συμπέρασμα μας είναι πως η αλληλεπίδραση και των τριών παραγόντων επίδρασης επηρέασε την εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής στις δύο χώρες διερεύνησης.

Λέξεις –κλειδιά: Μεσοπόλεμος, Ηνωμένο Βασίλειο, Γερμανία, Κοινωνικές Ασφαλίσεις, Πολιτικές Υγείας

Crisis and Social Policy in Interwar Europe: A comparative analysis of the United Kingdom and Germany

Konstantinos Rodis

Abstract

This master's thesis attempts to study the historical course of social policy in Europe during the period that begins with the end of the First World War and lasts until the end of the Second World War. More specifically, our study is conducted through the examples of the UK and Germany which are approached comparatively. The central hypothesis from which our study begins is that the evolution of state social policy in the aforementioned historical examples during the period under examination was a product of interaction between the ideological and political background of the time's governments, the state's bureaucratic mechanisms' role and finally the special circumstances of the period under study. We attempt to examine this hypothesis through the following research questions. What was the length of social policy in Germany and the United Kingdom during the Interwar and the Second World War periods? What policies were implemented in the field of health? What policies were implemented in the field of social insurance and in attempts to fight unemployment? Did the time's governments' ideological background affect the evolution of social policies in the fields under examination? Did the structures and bureaucratic mechanisms of the two states facilitate the materializing of each governmental intentions regarding social policy? Did the two special circumstances of the period under study, that is the great Depression of 1929 and the Second World War, affect the implementation of social policy in the two countries? It is specified that, considering the period of reference, in the German example we examine social policy both during the Weimar Republic and during Hitler's regime between 1933 and 1945. We attempt to answer the previous research questions as follows. Our study's text is separated in two parts. The first part is dedicated to the research of social policy in the UK and Germany before the great economic crisis of 1929 and it includes three chapters, of which the first focuses on the social policy exercised in the UK during the 1920's, the second focuses on the German social policy during the same decade and the third one is dedicated to the circumstance of the international Depression of 1929. In our work's second part we study social policy in the historical

examples under examination both during the 1930's and during the first half of the 1940's. The fourth chapter is dedicated to the social policies in the two countries during the 1930's. Consequently, the fifth chapter examines the corresponding policies in the United Kingdom and Germany during the war period between 1939 and 1945. It is specified that in our work the social policies to which we refer concern the fields of health and social insurance, as we already noted in our research questions. Later, in our work's sixth chapter we attempt a comparative analysis of the data to be collected for the two countries under study while we try to clarify the role played by the ideological background of the time's governments, the state bureaucracy's structures and the special circumstances of the financial crisis and the war in the social policies finally exercised. The methodology we use to prepare our essay is bibliographical overview. Our main conclusion is that the interaction of all three effective factors affected the evolution of social policy in the two countries we research.

Keywords: Interwar, United Kingdom, Germany, Social Insurances, Health Policies

Μέρος πρώτο: Η κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γερμανία πριν από την μεγάλη οικονομική κρίση του 1929

Η περίοδος του Μεσοπολέμου μεταξύ περίπου του 1919 και του 1939, με την οποία ασχολείται η παρούσα εργασία, αφορά στο ενδιάμεσο διάστημα μεταξύ της λήξης του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου και της έναρξης του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Πρόκειται για μια περίοδο κατά την οποία έχουν συντελεστεί σημαντικές εξελίξεις σε οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο. Η κοινωνική πολιτική της πρώτης μεσοπολεμικής δεκαετίας, αυτής του 1920, συντελείται για τις υπό εξέταση χώρες στον απόηχο ενός πολέμου ο οποίος «αποτέλεσε τον πρώτο ‘γενικό’ ή ‘μεγάλο’ πόλεμο στην ιστορία της ανθρωπότητας.» (Δικαίος, 2010, σ. 434). Ήταν ένας πόλεμος πολύ μεγαλύτερος σε διάρκεια, έκταση, αριθμό θυμάτων, σε οικονομικό κόστος και εν γένει σε κοινωνική επίδραση συγκριτικά με όλους τους πολέμους που ιστορικά του είχαν προηγηθεί (Δικαίος, 2010). Ο αριθμός των ανθρώπων που έχασαν τη ζωή τους μόνο στην Ευρώπη από το 1914 έως τις αρχές της δεκαετίας του 1920 εξ αιτίας του πολέμου και άλλων περιστάσεων, όπως η πανδημία της Ισπανικής Γρίπης, υπολογίζεται από τον Berend (2006/2009, σ. 88) σε περισσότερους από 50 εκατομμύρια ενώ πολλοί άνθρωποι είχαν μείνει ανάπηροι λόγω των πολεμικών συγκρούσεων και αδυνατούσαν να εργαστούν.

Παράλληλα, ο πόλεμος ενίσχυσε την τάση μετάβασης από το φιλελεύθερο καπιταλισμό του 19^{ου} αιώνα στον οργανωμένο καπιταλισμό του 20^{ου} αιώνα.

Ενδιαφέρουσα κρίνεται η παρατήρηση του Polanyi (2001) βάσει της οποίας ο νέος αιώνας είχε ξεκινήσει με σταδιακή κατάρρευση της παγκόσμιας ελεύθερης οικονομίας η οποία εν τέλει οδήγησε στον πόλεμο και στα προβλήματα που αυτός γέννησε. Υπό το παραπάνω πλαίσιο παρατηρήθηκε αύξηση της συμμετοχής και εμπλοκής των κρατών στην οικονομία και τις παραγωγικές δραστηριότητες (Δικαίος, 2010). Πολλές χώρες διατήρησαν πολιτικές αυτάρκειας μέσω δασμών στις εισαγωγές τους ενώ ο κρατικός παρεμβατισμός στην οικονομία και η διεύρυνση της κρατικής ιδιοκτησίας σε κομβικούς οικονομικούς κλάδους ενισχύθηκαν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η στροφή της Γαλλίας και της Γερμανίας σε ένα σύστημα σιδηροδρόμων κρατικής ιδιοκτησίας (Berend, 2006/2009). Οι εξελίξεις που παρατηρήθηκαν στη διάρκεια του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου και στα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια αφορούν επίσης στην αύξηση του αριθμού των απασχολούμενων στον τομέα των υπηρεσιών καθώς και στην ένταξη και συμμετοχή νέων κοινωνικών ομάδων στα οικονομικά και πολιτικά δρώμενα, με τις γυναίκες χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας πληθυσμιακής ομάδας (Δικαίος, 2010). Παράλληλα, στη βιομηχανία, ιδίως στις ανεπτυγμένες χώρες, εδραιώνονται οι μεγάλοι μεγέθους επιχειρήσεις οι οποίες απασχολούν μεγάλους αριθμούς εργαζομένων, διαθέτουν πληθώρα εγκαταστάσεων και έχουν δυνατότητα μαζικής παραγωγής προϊόντων σε σχετικά μικρό χρονικό διάστημα. Πρόκειται για την ανάπτυξη του Φορντικού και Τείλορικού μοντέλου στη βιομηχανική παραγωγή (Δικαίος, 2010).

Ωστόσο, το ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό κλίμα στην Ευρώπη στην αυγή της δεκαετίας του 1920 είναι ζοφερό. Σε συνάφεια με το βαρύ φόρο αίματος και το υψηλότερο κόστος του πολέμου που διήρκησε μεταξύ του 1914 και του 1918, η παραγωγικότητα των χωρών τόσο στον πρωτογενή όσο και στο δευτερογενή τομέα της οικονομίας είχε γνωρίσει σημαντικές μειώσεις, τα εισοδήματα στις εμπλεκόμενες χώρες, συμπεριλαμβανομένων του ΗΒ και της Γερμανίας, συρρικνώθηκαν ενώ όλες οι κυβερνήσεις βρέθηκαν αντιμέτωπες με το κόστος της μεταπολεμικής ανοικοδόμησης (Berend, 2006/2009). Η ανεργία επίσης αυξήθηκε στα πρώτα έτη μετά το τέλος του πολέμου (Δικαίος, 2010). Έχοντας κατά νου τις παραπάνω παρατηρήσεις για τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική κατάσταση που υπήρχε στην Ευρώπη στην αυγή της μεσοπολεμικής περιόδου, θα στραφούμε μέσω των δύο επόμενων κεφαλαίων στην πορεία της κοινωνικής πολιτικής κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1920 στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γερμανία αντιστοίχως. Προτού

προχωρήσουμε στην παράθεση των σχετικών στοιχείων που καταφέραμε να αντλήσουμε από τη διαθέσιμη βιβλιογραφία θεωρούμε συνετό να πραγματοποιήσουμε ορισμένες επισημάνσεις σχετικά με το ευρύτερο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη κατά την υπό εξέταση περίοδο. Κατά την προσέγγιση του Θ. Σακελλαρόπουλου (2011), η δεκαετία του 1920 εντάσσεται στη φάση της ιστορικής πορείας του κοινωνικού κράτους που είναι γνωστή ως «στάδιο του πειραματισμού». Η έναρξη αυτού του σταδίου εντοπίζεται περίπου στα μέσα του 19^{ου} αιώνα, εκτείνεται έως το 1930 κι αφορά κυρίως στην πραγματοποίηση νομοθετικών διευθετήσεων σε ζητήματα που αφορούν τη βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης των πολιτών. Όπως σημειώνεται από τον Κωτσονόπουλο (2019), «Η περίοδος που εκτείνεται από τα μέσα του 19ου αιώνα μέχρι και την κρίση του 1929, αποτελεί μία περίοδο ριζικής μετάβασης ως προς τον ρόλο που έχει το Κράτος στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής.» (σ. 3). Πρόκειται με άλλα λόγια για εκτεταμένο χρονικό διάστημα κατά το οποίο το κράτος ανέλαβε όλο και ενεργότερο ρόλο στην αντιμετώπιση των προβλημάτων διαβίωσης που γεννούσε στις Ευρωπαϊκές Δυτικές κοινωνίες η θεμελίωση και εξέλιξη του καπιταλιστικού τρόπου οργάνωσης της οικονομίας.

Κεφάλαιο 1: Κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο τη δεκαετία του 1920

Το Ηνωμένο Βασίλειο εισήλθε στη δεκαετία του 1920 ως μια από τις νικητρίες χώρες του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου. Ο φόρος αίματος ξεπέρασε τα 600.000 θύματα, η βιομηχανική παραγωγή γνώρισε μειώσεις συγκριτικά με την προπολεμική περίοδο και παρέμεινε έτσι μέχρι τα μέσα της δεκαετίας, το εξωτερικό εμπόριο και οι διεθνείς κεφαλαιακές συμμετοχές επίσης μειώθηκαν. Όλα τα παραπάνω συντέλεσαν σε μια πτώση κατά 16% του Βρετανικού ΑΕΠ η οποία διήρκησε για το μεγαλύτερο μέρος της πρώτης μεσοπολεμικής δεκαετίας (Berend, 2006/2009). Βέβαια, οι διαθέσιμες πηγές μαρτυρούν ότι η Βρετανία κατά την υπό εξέταση περίοδο πραγματοποίησε προσπάθειες επαναφοράς στην πρότερη οικονομική κατάσταση όπου κυριαρχούσαν οι ελεύθερες διεθνείς εμπορικές συναλλαγές. Αξιοσημείωτα παραδείγματα προς αυτή την κατεύθυνση ο Νόμος για

τον κανόνα χρυσού¹ του 1925 που αποκατέστησε τις ισοτιμίες που ίσχυαν πριν τον πόλεμο μέσω υπερτίμησης της Βρετανικής λίρας και οι πρωτοβουλίες του διοικητή της Τράπεζας της Αγγλίας Montagu Norman² να επιτύχει διεθνή συνεργασία μεταξύ κεντρικών τραπεζών προκειμένου να επαναφέρει την οικονομική σταθερότητα και ευημερία στην Ευρώπη με εξασφάλιση της Βρετανικής πρωτοκαθεδρίας (Berend, 2006/2009). Βέβαια, όπως θα παρατηρήσουμε και στη συνέχεια, οι συνθήκες της διεθνούς οικονομικής ύφεσης στις αρχές της δεκαετίας του 1930 και η συνακόλουθη ανάπτυξη του οικονομικού εθνικισμού σε πανευρωπαϊκό επίπεδο δεν επέτρεψαν σε ανάλογες προσπάθειες να αποδώσουν τα αναμενόμενα από τους εμπνευστές τους αποτελέσματα. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι η πολιτική που ακολούθησαν οι μεταπολεμικές Βρετανικές κυβερνήσεις προκειμένου να αντιμετωπίσουν τον πληθωρισμό διατηρώντας τις τιμές των βιομηχανικών προϊόντων σε χαμηλά και ελκυστικά προς τους καταναλωτές επίπεδα, οδήγησε σε μείωση των ημερομισθίων και σε συνακόλουθη χειροτέρευση του βιοτικού επιπέδου μεγάλου μέρους των εργατών στη χώρα (Burns, 1980/2020). Αποτελέσματα της άσχημης κατάστασης που είχε επέλθει για την Βρετανική εργατική τάξη αποτέλεσαν, σύμφωνα με τον Burns (1980/2020, σ. 673-674), η άνοδος του Εργατικού κόμματος στη διακυβέρνηση της χώρας δύο φορές μέσα στη δεκαετία του 1920 καθώς και η κήρυξη της μεγάλης γενικής απεργίας από όλα τα συνδικάτα της χώρας το 1926. Ας στραφούμε τώρα στη διερεύνηση των εξελίξεων στην κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά την πρώτη δεκαετία του Μεσοπολέμου οι οποίες συντελέστηκαν στη σκιά της παραπάνω κατάστασης.

1.1 Πολιτικές υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο τη δεκαετία του 1920: Η αποσύνδεση από τους Νόμους Περί Πτώχειας

Το παρόν υποκεφάλαιο αναφέρεται στις πολιτικές που προωθήθηκαν από τις εκάστοτε Βρετανικές κυβερνήσεις στο πεδίο της υγείας κατά την πρώτη δεκαετία μετά τη λήξη του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Σε αυτό το πλαίσιο

¹ Υπό τον όρο «κανόνας χρυσού», η βιβλιογραφία ορίζει το σύστημα βάσει του οποίου η συναλλαγματική αξία των εθνικών νομισμάτων συνδεόταν με τα διαθέσιμα αποθέματα χρυσού κάθε χώρας και διαμεσολαβούταν από αυτή τη σύνδεση (Κωτσονόπουλος, 2019).

² Ο Montagu Norman (1871-1950), ήταν Βρετανός τραπεζίτης. Διετέλεσε διοικητής της τράπεζας της Αγγλίας καθ' όλη σχεδόν τη διάρκεια του Μεσοπολέμου και του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου από το 1920 έως το 1944. Του είχε απονεμηθεί το προσωνύμιο «οικονομικός δικτάτορας της Ευρώπης». Ο Keynes διαφωνούσε σε πολλά σημεία μαζί του και είχε πει πως ο Norman πάντα διατυπώνει λάθος απόψεις.

ξεχωριστή αναφορά αξίζει στο γεγονός ότι κατά το πρώτο έτος μετά τη λήξη του πολέμου η κυβέρνηση προχώρησε τον Ιούνιο του 1919 στην ίδρυση ενός Υπουργείου Υγείας το οποίο ανέλαβε ως κεντρική αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, τη διευθέτηση του ζητήματος παροχής επαρκούς στέγασης των πολιτών, ιδίως των φτωχότερων τμημάτων του πληθυσμού, ωθώντας τις τοπικές αρχές να παρέχουν επαρκή στέγαση σε ανθρώπους που δε μπορούσαν να την αποκτήσουν με ίδια έξοδα (Lloyd, 2002, σ. 95). Πρόκειται για πολιτική που αναφέρεται στο παρόν σημείο καθώς εκτός του ότι αποτελούσε αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας, μπορούσε να επιφέρει αποτελέσματα που επηρεάζουν άμεσα την υγεία του πληθυσμού μέσω της παροχής επαρκούς και ασφαλούς στέγης. Υπογραμμίζεται πως, στη Βρετανική περίπτωση είχε εγκαινιαστεί μια παράδοση ως προς τα ζητήματα των ασφαλίσεων κατά των προβλημάτων υγείας και εν γένει των πολιτικών υγείας ήδη από τα πρώτα έτη του εικοστού αιώνα με τη νομοθεσία του 1911 που περιλάμβανε ασφάλιση κατά εργατικών ατυχημάτων ενώ κατά το ίδιο έτος θεσπίστηκαν η δυνατότητα δωρεάν επίσκεψης σε γενικούς ιατρούς καθώς και δωρεάν συνταγογράφηση και χορήγηση φαρμάκων (Δικαίος, 2010). Ο Fraser (1973) παραθέτει σχετικά «Στο ευρύτερο πλαίσιο τα μεσοπολεμικά έτη σημείωσαν μια εκδήλωση τόσο των δυνατοτήτων όσο και των αδυναμιών του προγράμματος του 1911» (σ. 184). Αξίζει να σημειωθεί ότι στη διάρκεια του Μεσοπολέμου μεγάλο μέρος του Βρετανικού πληθυσμού ήταν ασφαλισμένο με την αρωγή επαγγελματικών ενώσεων γνωστών ως «εγκριθέντων κοινοτήτων» (Approved Societies). Αρκετές εξ αυτών ήταν οικονομικά εύρωστες και συνιστούσαν δυνητικά ισχυρούς μοχλούς πολιτικής πίεσης. Ορισμένες προτάσεις της περιόδου, όπως μια αναφορά του 1926 έκαναν λόγο για πλήρη κατάργηση των συγκεκριμένων σχημάτων ασφάλισης υγείας αλλά ο Neville Chamberlain, ως υπουργός υγείας της κυβέρνησης των Συντηρητικών υπό τον Baldwin συνέστησε να μην έλθει η κυβέρνηση σε ρήξη μαζί τους. Οι προτάσεις του εισακούστηκαν (Fraser, 1973). Σε κάθε περίπτωση, αναφορικά με την μακρόχρονη περίοδο, στην οποία εντάσσεται και η δεκαετία του 1920, κεντρικό γνώρισμα των εξελίξεων στο εν λόγω πεδίο της κοινωνικής πολιτικής ήταν η μετατόπιση της ευθύνης για την υγειονομική περίθαλψη των μη προνομιούχων σε κρατικές υγειονομικές υπηρεσίες από τους παλαιούς νόμους περί φτώχειας (Δικαίος, 2010). Σε αυτό το πλαίσιο εντασσόταν και η νομοθεσία του 1929, της οποίας πρωτεργάτης υπήρξε ο Chamberlain ως υπουργός υγείας, η οποία ρύθμιζε το καθεστώς των δημοτικών

νοσοκομείων και στην οποία θα αναφερθούμε στο επόμενο κεφάλαιο του παρόντος πονήματος. Στη συνέχεια επικεντρωνόμαστε στη Βρετανική κοινωνική πολιτική της υπό εξέταση περιόδου στο δεύτερο πεδίο ενδιαφέροντος της εργασίας μας που αφορά στην διαχείριση της ανεργίας και στις λοιπές κοινωνικές ασφαλίσεις.

1.2 Πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο τη δεκαετία του 1920: Στασιμότητα και αλλαγή

Σε αυτό το σημείο, η μελέτη μας στρέφεται σε ένα άλλο πεδίο της Βρετανικής κοινωνικής πολιτικής κατά τη δεκαετία του 1920 και αφορά στις κοινωνικές ασφαλίσεις. Πριν προχωρήσουμε στην ιστορική διερεύνηση εκτιμούμε πως είναι σημαντική η παράθεση ορισμένων θέσεων που εκφράζονται στη βιβλιογραφία και οι οποίες συμβάλουν, κατά τη γνώμη μας, στην αποσαφήνιση του όρου των κοινωνικών ασφαλίσεων ως ορολογίας της κοινωνικής πολιτικής. Κατά την προσέγγιση του F. Ewald (1986/2000), η θεμελίωση του σχήματος της κοινωνικής ασφάλισης πήγασε από την ανάπτυξη της θεωρίας των πιθανοτήτων κατά το 18^ο και 19^ο αιώνα η οποία επέτρεψε «αν όχι τη γέννηση, τουλάχιστον την ανάπτυξη μιας νέας πολιτικής τεχνολογίας, της τεχνολογίας του κινδύνου.» (Ewald, 1986/2000, σ. 139). Οι κοινωνικές ασφαλίσεις παρουσιάστηκαν ουσιαστικά ως θεσμικά κατοχυρωμένες λύσεις που αφορούσαν σε πρόνοια προκειμένου να είναι οι άνθρωποι σε θέση να αντιμετωπίσουν κινδύνους που ήταν δυνατόν να προκύψουν στη διάρκεια της ζωής του ατόμου μέσα στην κοινωνία και τα προβλήματα που τέτοιοι κίνδυνοι θα συνεπάγονταν. Η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί, μορφή πολιτικής τεχνολογίας και χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένες διαστάσεις μεταξύ αυτών και το γεγονός ότι αποτελεί μέθοδο διαχείρισης και αποζημίωσης πιθανών ζημιών της οποίας το βάρος αναλαμβάνεται σε συλλογικό επίπεδο. Προσφέρει οικονομικούς τρόπους αντιστάθμισης των ζημιών και είναι ωφέλιμη για την παραγωγή πλούτου στις κοινωνίες εφόσον μετριάξει το φόβο απρόβλεπτων καταστάσεων, όπως ατυχήματα ή προβλήματα υγείας, επιτρέποντας έτσι στους ανθρώπους να είναι δημιουργικοί και να συγκροτούν επιχειρήσεις (Ewald, 1986/2000). Επί της ουσίας πρόκειται περί κάλυψης του απασχολούμενου πληθυσμού και του πληθυσμού των εξαρτώμενων από τους εργαζόμενους μελών έναντι των κοινωνικών κινδύνων που γεννούσε ο φιλελεύθερος καπιταλισμός ως κοινωνικοοικονομικό σύστημα. Στους κινδύνους αυτούς εντάσσονται, σύμφωνα με τις διαθέσιμες έρευνες, τα βιομηχανικά ατυχήματα, η ασθένεια, το γήρας και η ανεργία (Κωτσονόπουλος, 2019). Έχοντας κατά νου τις

προηγηθείσες διευκρινίσεις επανερχόμαστε στην εξέταση της ιστορικής εξέλιξης της κοινωνικής πολιτικής στο Ηνωμένο Βασίλειο στη διάρκεια της πρώτης μεσοπολεμικής δεκαετίας.

Ήδη έχουμε σημειώσει πως η ανεργία στην Ευρώπη κυμαινόταν σε υψηλά επίπεδα κατά τα πρώτα έτη μετά τη λήξη του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν αποτέλεσε εξαίρεση από το συγκεκριμένο κανόνα. Κατά τη δεκαετία του 1920 η ανεργία ήταν σε υψηλά επίπεδα σε όλη τη χώρα (Δικαίος, 2010). Στις αρχές της συγκεκριμένης δεκαετίας, όπως τονίζει ο Hecló (1974), ο αριθμός των ανέργων που τα προηγούμενα έτη είχαν υπηρετήσει ως στρατιώτες στα πολεμικά μέτωπα, άγγιζε τους 150 χιλιάδες εκ των οποίων περίπου 15 με 20 χιλιάδες βρίσκονταν στην πρωτεύουσα της χώρας. Τους συγκεκριμένους αριθμούς είχε δώσει στη δημοσιότητα ήδη από τον Αύγουστο του 1920 ο T.J McNamara³, υπουργός εργασίας της κυβέρνησης των Φιλελευθέρων του Lloyd George. Το φαινόμενο των υψηλών ποσοστών ανεργίας στον ανδρικό παραγωγικό πληθυσμό λόγω των απολυόμενων επιστρατευμένων του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου που όταν επέστρεφαν στις πατρίδες τους είτε διαπίστωναν πως η προπολεμική θέση εργασίας τους δεν υπήρχε πλέον ή ότι κατεχόταν από άλλο άτομο, το οποίο είχε αναλάβει να καλύψει το εργασιακό κενό που άφηνε πίσω του κάποιος επιστρατευμένος εργαζόμενος, αναφέρεται και από τον Δικαίο (2010, σ. 435) και μάλιστα αφορούσε το σύνολο των εμπλεκόμενων στον πόλεμο χωρών ενώ αποτελούσε δυνητική πηγή κοινωνικών αναταραχών. Αξιοσημείωτο κρίνεται εδώ το γεγονός ότι η ύπαρξη μεγάλου αριθμού ανθρώπων που είχαν συμμετάσχει στις μάχες του πολέμου μέσα στον ευρύτερο αριθμό των ανέργων, προκαλούσε περαιτέρω ανησυχία καθώς θεωρούταν ότι μπορούσαν να προκαλέσουν κοινωνικές αναταραχές που ίσως εκτραχύνονταν ακόμη και σε επανάσταση (Hecló, 1974). Πώς όμως οι Βρετανικές κυβερνήσεις προσπάθησαν να ανταποκριθούν σε αυτά τα ζητήματα του πρώιμου Μεσοπολέμου σε επίπεδο πολιτικής;

Αρχικά αναφέρουμε ότι ολόκληρη η σχετική με την ανεργία πολιτική της πρώτης μεσοπολεμικής δεκαετίας εκ μέρους όλων των κυβερνήσεων, ανεξαρτήτως των ειδικότερων κινήτρων και γραφειοκρατικών σχεδιασμών, αφορούσε σε

³ Ο Thomas James McNamara (1861-1931) ήταν Βρετανός εκπαιδευτικός και πολιτικός, στέλεχος του Φιλελεύθερου κόμματος. Το 1900 εξελέγη για πρώτη φορά στη Βουλή των κοινοτήτων. Το Μάρτιο του 1920 διορίστηκε από τον τότε πρωθυπουργό Lloyd George υπουργός Εργασίας, θέση στην οποία έμεινε μέχρι την πτώση της κυβέρνησης το 1922.

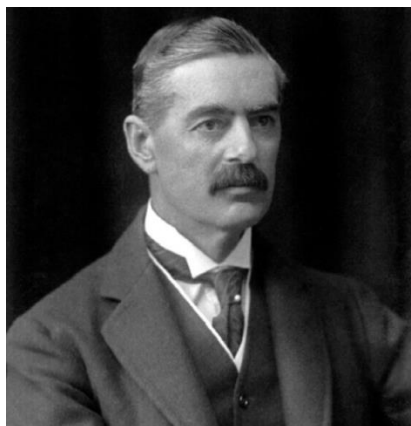
διαχείριση του υφιστάμενου συστήματος ασφάλισης κατά της ανεργίας «διότι ήταν εύκολα διαθέσιμο και επειδή δε μπορούσαν να σκεφτούν κάτι καλύτερο να πράξουν για την ίδια την ανεργία.» (Hecló, 1974, σ. 110). Όπως και στην περίπτωση των ασφαλίσεων ασθενείας και κατά των ατυχημάτων, έτσι και στην περίπτωση των άλλων ασφαλίσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο ιστορικό ορόσημο πρέπει να θεωρείται το 1911 όταν, με πρωτεργάτη και εδώ τον Lloyd George ως υπουργό της κυβέρνησης των Φιλελευθέρων υπό τον Asquith, εισήχθη νομοθεσία ασφαλιστικής προστασίας έναντι του γήρατος και της ανεργίας (Δικαίος, 2010). Υπό το παραπάνω πρίσμα, το 1920 ψηφίστηκε από το Βρετανικό κοινοβούλιο νομοθεσία περί των ασφαλίσεων κατά της ανεργίας, η οποία προκάλεσε μια σημαντική αύξηση κατά επτά εκατομμύρια των εργαζομένων που ήταν ασφαλισμένοι κατά της ανεργίας (Hecló, 1974). Στις αρχές του 1921 ο McNamara έθεσε ενώπιον του υπουργικού συμβουλίου τα σχέδια του Υπουργείου Εργασίας που προέβλεπαν διεύρυνση της ασφάλισης κατά της ανεργίας. Η πρόβλεψη του McNamara ήταν η αύξηση του διαθέσιμου επιδόματος από τα 15 στα 20 σελήνια για τους απόστρατους του πολέμου και στα 18 σελήνια για τους υπόλοιπους εργαζομένους (Hecló, 1974). Η πρώτη κυβέρνηση του Εργατικού κόμματος στη Βρετανική ιστορία που ανεδείχθη κατόπιν της εκλογικής αναμέτρησης του Δεκεμβρίου του 1923, ενώ πρέσβευε στο πρόγραμμα της την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας με τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης μέσω επενδύσεων σε δημόσια έργα, σύντομα απεδείχθη, όπως υποστηρίζει ο Hecló (1974), ότι ο πρωθυπουργός της εν λόγω κυβέρνησης Ramsay Macdonald και οι συνεργάτες του δε διέθεταν ανάλογο πρόγραμμα και οι πολιτικές τους περιορίστηκαν στην αντιμετώπιση του προβλήματος με τα υφιστάμενα εργαλεία πολιτικής.

Εξετάζοντας την πορεία των πολιτικών ασφάλισης κατά της ανεργίας και εν γένει της αντιμετώπισης αυτής, κρίνουμε σημαντική μια αναφορά στη νομοθεσία περί ασφαλίσεων κατά της ανεργίας του 1927. Η συγκεκριμένη ρύθμιση που προωθήθηκε το 1927 από τη κυβέρνηση των Συντηρητικών, που εν τω μεταξύ είχαν επιστρέψει στη διακυβέρνηση, προέβλεπε κατάργηση του κανόνα του 1911 βάσει του οποίου δίνονταν επιδόματα για μια εβδομάδα κατόπιν συνεισφορών έξι εβδομάδων ενώ καθιερώνονταν ειδικά μεταβατικά επιδόματα σε όσους δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις που όριζε ο νόμος. Ο νόμος βασίστηκε εν πολλοίς στα πορίσματα της επιτροπής Blanesburgh επί του ασφαλιστικού συστήματος (Ashford, 1986·, Hecló, 1974·). Μάλιστα η κεντρική υπόθεση στην οποία βασίστηκε η νομοθεσία του 1927

ήταν πως το 6% περίπου του παραγωγικού πληθυσμού θα έμενε άνεργο, η οποία κρίνεται από μελετητές ως αισιόδοξη βάσει των δεδομένων της περιόδου ως προς την απασχόληση (Lloyd, 2002).

Ως προς τις πολιτικές στους άλλους κλάδους των κοινωνικών ασφαλίσεων, θεωρούμε πως ξεχωρίζει η νομοθεσία των συντάξεων μετά συνεισφορών του 1925. Πρωταγωνιστικό ρόλο στην εισαγωγή της και στην καθιέρωση των συνταξιοδοτικών ασφαλιστικών πολιτικών έπαιξε ο Neville Chamberlain ως τότε υπουργός υγείας. Η ακριβής ορολογία της νομοθεσίας αφορούσε σε συντάξεις μετά εισφορών για χήρες, ορφανά και ηλικιωμένους. Βασιζόταν σε ίσες συνεισφορές εκ μέρους τόσο των εργαζομένων όσο και των εργοδοτών, με μια μικρή κρατική συνδρομή και όλοι οι εργαζόμενοι που υπάγονταν σε αυτό δικαιούνταν σύνταξη γήρατος για μια πενταετία, μεταξύ 65 και 70 ετών, και άνευ ελέγχου πόρων ενώ προβλέπονταν επιδόματα για τη χήρα και τα τέκνα του ασφαλισμένου εργαζόμενου σε περίπτωση θανάτου του τελευταίου. Αποτέλεσε αλλαγή συγκριτικά με το παλιό συνταξιοδοτικό σύστημα του 1908 το οποίο χορηγούσε συντάξεις άνευ εισφορών κατόπιν ελέγχου πόρων και άλλων γνωρισμάτων. Όπως τονίζει ο Fraser (1973), η νομοθεσία του 1925 ρύθμιζε το ύψος και τα κριτήρια απόκτησης τόσο των συντάξεων γήρατος όσο και των επιδομάτων προς χήρες και ορφανά τέκνα, ενώ θεμελίωσε εν τέλει τρεις κατηγορίες δικαιούχων των συντάξεων γήρατος στη Βρετανία. Αυτές αφορούσαν σε όσους υπάγονταν στο παλαιό συνταξιοδοτικό σύστημα του 1908 και που αποκτούσαν συντάξεις άνευ εισφορών και κατόπιν ελέγχου εισοδήματος, εθνικότητας και κατοικίας, εκείνους που λάμβαναν συντάξεις με εισφορές στις ηλικίες μεταξύ 65 και 70 βάσει του νέου συστήματος και τέλος οι άνω των εβδομήντα ετών που αν και υπάγονταν στο νόμο του 1908 μπορούσαν να αποκτούν συντάξεις μετά εισφορών και άνευ ελέγχων σε περιουσία, κατοικία, εισόδημα. Η εν λόγω ασφαλιστική νομοθεσία θα μας απασχολήσει και σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας. Τα στοιχεία που προηγήθηκαν θεωρούμε πως παρέχουν για την έρευνα μας μια επαρκή εικόνα ως προς τις πολιτικές που προωθήθηκαν και εφαρμόστηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο στα πεδία των κοινωνικών ασφαλίσεων και αντιμετώπισης της ανεργίας.

Φωτογραφία 1. Ο Neville Chamberlain υπουργός υγείας, υπουργός οικονομικών και πρωθυπουργός του Ηνωμένου Βασιλείου σε επιμέρους διαστήματα του Μεσοπολέμου⁴



Κεφάλαιο 2: Η κοινωνική πολιτική στη Γερμανία κατά τη δεκαετία του 1920

Η κοινωνικοοικονομική κατάσταση που επικρατούσε στη Γερμανία στην έλευση της δεκαετίας του 1920 υπήρξε ακόμη δυσχερέστερη συγκριτικά με εκείνη του Ηνωμένου Βασιλείου. Αρχικά, η Γερμανία, ως μια εκ των ηττημένων χωρών του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου που είχε προηγηθεί, εκτός από τον μεγάλο αριθμό θυμάτων και το κόστος της μεταπολεμικής ανοικοδόμησης, επωμίστηκε και πολύ υψηλές πολεμικές αποζημιώσεις τις οποίες υποχρεώθηκε να καταβάλει στις νικητήριες χώρες του πολέμου. Για την ακρίβεια, «Η Επιτροπή Αποζημιώσεων, υπό την ισχυρή Γαλλική πίεση, αποφάσισε μια αποζημίωση ύψους 33 δισεκατομμυρίων δολαρίων εις βάρος της Γερμανίας τον Απρίλιο του 1921.» (Berend, 2006/2009, σ. 92). Σημαινόμενες προσωπικότητες της περιόδου όπως ο τότε Βρετανός πρωθυπουργός Lloyd George και ο John Maynard Keynes είχαν διαφωνήσει με το ύψος των αποζημιώσεων που η Συνθήκη Ειρήνης των Βερσαλλιών είχε επιβάλει στη Γερμανία (Berend, 2006/2009). Ο Keynes (1971/2009), σχολιάζοντας τη Γαλλική στάση κατά τις διαπραγματεύσεις για την σύναψη της ειρήνης, έγραψε χαρακτηριστικά «Οι μέριμνες τους, καλές και κακές ομοίως, σχετίζονταν με σύνορα και εθνικότητες, με την ισορροπία των δυνάμεων, με ιμπεριαλιστικές επεκτάσεις, με τη μελλοντική

⁴ Σημείωση: Ανακτήθηκε 21/2/2022 από

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/9/9a/Neville_Chamberlain_by_Walter_Stoneman.jpg

εξασθένιση ενός ισχυρού και επικίνδυνου εχθρού με την εκδίκηση και τη μετατόπιση από τους νικητές των δικών τους αβάσταχτων οικονομικών βαρών πάνω στους ώμους των ηττημένων.» (σ. 35). Εκτός από την προαναφερθείσα υψηλή αποζημίωση η συνθήκη ειρήνης περιείχε και άλλους επαχθείς για τη Γερμανική οικονομία όρους. Χαρακτηριστικά παραδείγματα η εκχώρηση του μεγαλύτερου μέρους του Γερμανικού εμπορικού στόλου και η παραχώρηση του συνόλου των υπερπόντιων κτήσεων της χώρας στους συμμάχους ενώ το σύνολο της ιδιοκτησίας Γερμανών υπηκόων στις εν λόγω περιοχές περιήλθε στη δικαιοδοσία εκμετάλλευσης των Συμμαχικών κυβερνήσεων δίχως τα θιγόμενα πρόσωπα να δικαιούνται αποζημίωσης (Keynes, 1971/2009, σ. 41-43). Επιπροσθέτως, εξ αιτίας της απώλειας εδαφών που επέφερε η Συνθήκη των Βερσαλλιών, η παραγωγική δυνατότητα της Γερμανικής βιομηχανίας και εν γένει οικονομίας συρρικνώθηκε σημαντικά συγκριτικά με τα προ του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου επίπεδα (Berend, 2006/2009, σ. 89).

Επιπλέον, τα πρώτα μεταπολεμικά έτη σηματοδότησαν ραγδαία αύξηση του πληθωρισμού γεγονός που έθεσε σε περιπέτειες τη δυνατότητα των ανθρώπων να αυτοσυντηρούνται (Burns, 1980/2020). Κατά την ίδια περίοδο, και αυτή η εξέλιξη δεν υπήρξε άσχετη από την κρίση του πληθωρισμού, το Γερμανικό εθνικό νόμισμα, υποτιμήθηκε βαρύτατα. «Το Νοέμβριο του 1923 ένα δολάριο αντιστοιχούσε στο αστρονομικό ποσό των 4,2 δισεκατομμυρίων μάρκων.» (Berend, 2006/2009, σ. 89). Η κατάσταση αυτή με τη σειρά της οδήγησε σε φαινόμενα αντιπραγματισμού (Berend, 2006/2009). Τονίζεται ακόμη, πως ένα γεγονός το οποίο επέδρασε σημαντικά στην κρίση του πληθωρισμού στη Γερμανία το 1923 προκαλώντας σοβαρότατα προβλήματα σε μια ήδη ταλαιπωρημένη λόγω του πολέμου και των αποζημιώσεων οικονομία, ήταν η εισβολή των Γάλλων στη βιομηχανική περιοχή του Ruhr και η συνακόλουθη στρατιωτική της κατοχή. Ο αποκλεισμός του Ruhr και όλων των βιομηχανικών περιοχών της Ρηνανίας λόγω της γαλλικής κατοχής οδήγησε σχεδόν σε κατάρρευση τη γερμανική οικονομία. Η εισβολή έλαβε χώρα με αφορμή το γεγονός ότι δεν παραδόθηκαν κάποιες ποσότητες άνθρακα και ξυλείας που, στα πλαίσια των επανορθώσεων που υπαγόρευε η Συνθήκη των Βερσαλλιών, όφειλαν οι Γερμανοί να παραδώσουν στη Γαλλία (Λαναράς, 2004).

Ταυτόχρονα, η πρόωμη μεσοπολεμική περίοδος σηματοδότησε για τη Γερμανία σημαντικές πολιτικές αλλαγές. Στις 11 Νοεμβρίου 1918 οι Γερμανικές δυνάμεις υπέγραψαν ανακωχή τερματίζοντας τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο που είχε

ξεκινήσει από το 1914. Ο Αυτοκράτορας Γουλιέλμος Β' διέφυγε στην Ολλανδία και παραιτήθηκε από το θρόνο με αποτέλεσμα να κηρυχθεί αβασίλευτη δημοκρατία. Το πρώτο χρονικό διάστημα μετά την ανακωχή σηματοδεύτηκε από βίαιες εξεγέρσεις και αναταραχές στις οποίες πρωταγωνιστούσαν πολιτικές δυνάμεις της αριστεράς. Στο Βερολίνο, ο κομμουνιστικός σύνδεσμος με το όνομα «Σπάρτακος» (Spartakusbund) προέβη σε εξέγερση, η οποία όμως απέτυχε και έληξε με δολοφονία της Rosa Luxemburg και του Karl Liebknecht τον Ιανουάριο του 1919, ενώ στη Βαυαρία οι σοσιαλιστικές εξεγέρσεις ήταν επιτυχημένες με αποτέλεσμα οι Ανεξάρτητοι Σοσιαλιστές να συγκροτήσουν προσωρινή κυβέρνηση υπό τον Kurt Eisner, ο οποίος όμως επίσης δολοφονήθηκε λίγο αργότερα (Λαναράς, 2004). Παράλληλα, εθνικιστικές παραστρατιωτικές ομάδες, γνωστές ως «ελεύθερα σώματα» (freikorps) αποτελούμενες από απόστρατους βετεράνους του πολέμου είχαν κάνει την εμφάνισή τους και εμπλέκονταν στην καταστολή των εργατικών εξεγέρσεων (Λαναράς, 2004). Η κατάσταση δε μπορούσε να ελεγχθεί εύκολα από την προσωρινή μεταπολεμική κυβέρνηση. Αξιοσημείωτο είναι πως ένα στρατιωτικό κίνημα οργανωμένο από συντηρητικούς πολιτικούς κατάφερε για λίγο να ελέγξει το Βερολίνο το Μάρτιο του 1920. Τον Αύγουστο του 1919 ανακοινώθηκε νέο σύνταγμα ενώ οι πρώτες κοινοβουλευτικές εκλογές διεξήχθησαν τον Ιούνιο του 1920.

Ο Burns (1980/2020) υπογραμμίζει πως το προαναφερθέν Σύνταγμα περιείχε προοδευτικά κοινωνικά και πολιτικά στοιχεία. Μεταξύ αυτών ήταν η πρόβλεψη καθολικής ψηφοφορίας για άνδρες και γυναίκες, η αρχή της υπουργικής ευθύνης του κοινοβουλίου και ένας διευρυμένος χάρτης δικαιωμάτων. Η αβασίλευτη δημοκρατία που γεννήθηκε ονομάστηκε «δημοκρατία της Βαϊμάρης» λόγω του ονόματος της πόλης στην οποία έγινε η σύνταξη του Συντάγματος και του καταστατικού χάρτη (Burns, 1980/2020). Στο παρόν σημείο θεωρούμε συνετό να επισημάνουμε ότι βάσει του Συντάγματος της Βαϊμάρης, η Γερμανία παρέμεινε ένα ομοσπονδιακό κράτος αλλά με περιορισμένη αυτονομία των τοπικών ομόσπονδων κρατών. Ο συνολικός αριθμός μάλιστα αυτών μειώθηκε συγκριτικά με την προ του Α' Παγκοσμίου Πολέμου περίοδο. Ένας βαθμός αυτονομίας των τοπικών κυβερνήσεων και κοινοβουλίων των ομόσπονδων κρατών παρέμεινε, κυρίως αναφορικά με εσωτερικά τους ζητήματα, αλλά οπωσδήποτε κυριαρχούσε μια τάση συγκεντρωτισμού η οποία διαφαινόταν στην ισχυροποίηση των εξουσιών της κεντρικής ομοσπονδιακής κυβέρνησης που δρομολογούταν από το Σύνταγμα. Η κεντρική κυβέρνηση με έδρα το

Βερολίνο λογοδοτούσε στο Reichstag, το κοινοβούλιο της ομοσπονδίας (Λαναράς, 2004). Ωστόσο, το συγκεκριμένο πολίτευμα φάνηκε να είναι ασταθές και αυτό επιβεβαιώθηκε σε διάστημα μικρότερο των δεκαπέντε ετών, όπως θα δούμε σε επόμενα κεφάλαια της εργασίας μας. Στα δύο υποκεφάλαια που ακολουθούν παραθέτουμε στοιχεία για την πορεία της κοινωνικής πολιτικής στη Γερμανία στη διάρκεια της δεκαετίας του 1920. Επισημαίνουμε μάλιστα ότι, σύμφωνα με ορισμένες πηγές, η Γερμανία παρουσίασε πλουσιότερα αποτελέσματα ως προς την εξέλιξη των κοινωνικών πολιτικών στις αρχές του εικοστού αιώνα και μέχρι το ξέσπασμα της διεθνούς ύφεσης του 1929 (Δικαίος, 2010). Η έμφαση μας είναι, όπως και στο υπόλοιπο πόνημα μας στα πεδία των πολιτικών υγείας, των πολιτικών κοινωνικής ασφάλισης και των πολιτικών για αντιμετώπιση της ανεργίας.

2.1 Πολιτικές υγείας στη Γερμανία τη δεκαετία του 1920: Ιατρικοποίηση και διεύρυνση της ασφάλισης

Η Δημοκρατία της Βαϊμάρης που, όπως ήδη σημειώσαμε γεννήθηκε ως πολιτική και πολιτειακή οντότητα αμέσως μετά την Γερμανική ήττα στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, κληρονόμησε από το πρότερο καθεστώς της Γερμανικής Αυτοκρατορίας «όχι μόνο το νομικό σύστημα και τους θεσμούς αλλά επίσης και ένα επαγγελματικό δίκτυο δημοσίων υπηρεσιών το οποίο φημιζόταν ως παραδειγματικό.» (Stolleis, 2014, σ. 95). Σε αυτό το πλαίσιο εντασσόταν και μια πλούσια παράδοση στην κοινωνική πολιτική η οποία είχε θεμελιωθεί με τις σημαντικές νομοθεσίες του καγκελαρίου Otto Von Bismarck ήδη από τη δεκαετία του 1880 (Κωτσονόπουλος, 2019). Αυτές αφορούσαν κυρίως το πεδίο των κοινωνικών ασφαλίσεων και θα πραγματοποιήσουμε εκ νέου μια μνεία σε αυτές σε επόμενο σημείο της εργασίας μας. Επικεντρώνοντας το ενδιαφέρον μας στο πεδίο των πολιτικών υγείας στη Γερμανία κατά την πρώτη μεσοπολεμική δεκαετία, που αποτελεί παράλληλα και το μεγαλύτερο μέρος της σύντομης περιόδου ύπαρξης της δημοκρατίας της Βαϊμάρης, μπορούμε να επισημάνουμε ορισμένα ενδιαφέροντα στοιχεία. Αρχικά, το Σύνταγμα της Βαϊμάρης, που υπενθυμίζουμε συντάχθηκε το 1919, καθιέρωνε και κατοχύρωνε το δικαίωμα και συνάμα την υποχρέωση των γονέων και εν γένει των κηδεμόνων να ανατρέφουν τα παιδιά τους σε συνθήκες που διασφαλίζουν τη σωματική, πνευματική και κοινωνική υγεία τους, ενώ παράλληλα εγγυόταν την προστασία των νέων από κάθε είδους εκμετάλλευση και απειλή κατά της πνευματικής και σωματικής υγείας ενώ το κράτος

απέκτησε δικαιοδοσία επίβλεψης των παραπάνω. Τα άρθρα που παρείχαν την παραπάνω προστασία ήταν τα άρθρα 120,121 και 122 (Stolleis, 2014). Παρατηρούμε επομένως πως υπήρχε ένα ενδιαφέρον εκ μέρους της αβασίλευτης Γερμανικής δημοκρατίας ήδη από την αρχή της ύπαρξής της για την παροχή νομικής προστασίας για την υγεία των πολιτών και ειδικότερα της ηλικιακής ομάδας που αποτελούσε το μέλλον της χώρας.

Στο ίδιο μήκος κύματος εντάσσονται και οι παρατηρήσεις του Paul Weindling (1997) ο οποίος σημειώνει πως οι νομοθεσίες της Βαϊμαρικής περιόδου «αντιπροσώπευαν μια μεταφορά εξουσιών από την αστυνομία στις ιατρικές αρχές με τα παιδιά και τη νεολαία να θεωρούνται προτεραιότητα» (σ. 134). Ως ενδεικτικό παράδειγμα μάλιστα παρατίθεται ένας νόμος του 1925 για τη φυματίωση ο οποίος έδινε έμφαση στην έγκαιρη διάγνωση της ασθένειας, ιδιαίτερα σε νεαρής ηλικίας άτομα (Weindling, 1997). Αξίζει επίσης να σημειώσουμε πως, κατά τις διαθέσιμες πηγές, η περίοδος της δημοκρατίας της Βαϊμάρης σηματοδοτεί μια φάση «ιατροκοποίησης» της Γερμανικής κοινωνίας, η οποία αποδίδεται σε αρκετές εξελίξεις για το συγκεκριμένο χώρο, μεταξύ αυτών η ανάπτυξη της φροντίδας για τις οικογένειες και η αύξηση της αναλογίας ιατρών και εν γένει επαγγελματιών υγείας στον πληθυσμό. Οι εξελίξεις αυτές αντικατοπτρίζονται και στις νομοθετικές αλλαγές στις ασφαλίσεις υγείας και ακριβέστερα στην ασφάλιση ασθένειας (Stolleis, 2014). Ως προς τη συγκεκριμένη κατηγορία ασφαλίσεων η βιβλιογραφία παραθέτει μια πληθώρα σχετικών βημάτων, υπό τη μορφή νομοθεσιών που χορηγούσαν επίδομα ασθένειας σε επιμέρους ομάδες του πληθυσμού. Μεταξύ άλλων αναφέρουμε περιπτώσεις επέκτασης των ασφαλίσεων κατά της ασθένειας κατά τη δεκαετία του 1920, όπως η εισαγωγή καινούργιας ασφάλισης ασθένειας για τους ναυτικούς την οποία ανέλαβε να διαχειριστεί ένας επαγγελματικός σύλλογος ναυτικών ενώ το 1927 καθιερώθηκε η ασφάλιση ασθένειας για όσους βρίσκονταν υπό καθεστώς ανεργίας και το αποτέλεσμα της πορείας αυτής ήταν την περίοδο ανόδου του Hitler στην εξουσία ο αριθμός των Γερμανών που ήταν ασφαλισμένοι στα κρατικά ταμεία ασφάλισης ασθένειας να αγγίζει το 60% του πληθυσμού των κατοίκων, γεγονός που εκ των πραγμάτων καθιστούσε την ασφάλιση ασθένειας μια ασφάλιση εθνικού επιπέδου (Stolleis, 2014, σ. 115). Η διεύρυνση των ασφαλισμένων κατά της ασθένειας στη διάρκεια των δεκαεσσάρων ετών της δημοκρατίας της Βαϊμάρης

βρισκόταν μάλιστα, όπως θα δούμε παρακάτω, στο ίδιο μήκος κύματος με την επέκταση του συνόλου των ασφαλισμένων, ιδίως τη δεκαετία του 1920.

Παράλληλα, ως προς τη διοικητική δομή το σύστημα των ασφαλίσεων ασθενείας διατήρησε την παραδοσιακή του δομή η οποία συνοψιζόταν, σύμφωνα με τη μελέτη του Stolleis (2014) σε ένα καθεστώς αυτοδιοίκησης. Το Σύνταγμα του 1919 εγγυόταν επιπροσθέτως ένα καθολικής περίληψης ασφαλιστικό σύστημα το οποίο μεταξύ άλλων προοριζόταν να προστατέψει την υγεία και την ικανότητα των ανθρώπων να εργαστούν ενώ θα εγγυόταν και προστασία για την μητρότητα (Stolleis, 2014). Αρμόδιο για το καθολικό ασφαλιστικό σύστημα ήταν το νέο Υπουργείο Εργασίας του Reich στο οποίο θα αναφερθούμε εκ νέου στη συνέχεια του πονήματος. Ωστόσο, δεν άργησαν να εμφανιστούν έριδες ως προς τον τρόπο διαχείρισης των ασφαλισμένων ασθενών, οι οποίες σημειώθηκαν μεταξύ της επαγγελματικής ομάδας των ιατρών και των κρατικών ταμείων ασφάλισης ασθενείας καθώς οι ιδιώτες ιατροί φάνηκαν να χάνουν σημαντικό αριθμό των ασθενών-πελατών τους. Με μεσολάβηση του Υπουργείου Εργασίας επήλθε μια συμφωνία για να εγκριθούν οι διαδικασίες παροχής υγειονομικής φροντίδας από ιατρούς ως εγκεκριμένους από τα ασφαλιστικά ταμεία και θεμελιώθηκε μια κρατική επιτροπή μέσω της οποίας γίνονταν διαπραγματεύσεις μεταξύ ασφαλιστικών ταμείων ασθενείας (Sickness funds) βάσει συγκεκριμένων κατευθυντήριων γραμμών. Οι συγκεκριμένες πολιτικές έλαβαν χώρα κατόπιν πίεσης εκ μέρους των ιατρών, η οποία εκδηλώθηκε με μια γενικευμένη απεργία των τελευταίων το 1920 (Stolleis, 2014, σ. 115). Αξίζει στο παρόν σημείο να σημειωθεί ακόμη ότι ορισμένοι επαγγελματικοί κλάδοι ασφαλιζόνταν έναντι του ενδεχόμενου ασθενειών από ασφαλιστικά προγράμματα που αφορούσαν στον εκάστοτε συγκεκριμένο κλάδο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιου κλάδου αποτελούσαν κατά τη δημοκρατία της Βαϊμάρης οι ανθρακωρύχοι (Stolleis, 2014). Ένα ακόμη παράδειγμα ασφαλίσεων που, κατά τη γνώμη μας, σχετίζονται με το πεδίο των πολιτικών υγείας και που, σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, διευρύνθηκαν την πρώτη δεκαετία του Μεσοπολέμου στη Γερμανία ήταν η ασφάλιση κατά των ατυχημάτων (accident insurance). Ειδικότερα, «Και εδώ, μπορεί κανείς να παρατηρήσει την κυρίαρχη τάση προς μια διεύρυνση των ανθρώπων που καλύπτονταν, των κινδύνων ενάντια στους οποίους ασφαλιζόνταν και των επιδομάτων.» (Stolleis, 2014, σ. 116). Παραδείγματος χάριν, αυξήθηκε ο αριθμός των επαγγελματικών ομάδων που ήταν ασφαλισμένοι για την περίπτωση ατυχήματος

περιλαμβάνοντας ηθοποιούς, τεχνικούς εργαστηρίων και στελέχη της πυροσβεστικής και των κοινωνικών υπηρεσιών. Παράλληλα, εντάχθηκαν νέες περιπτώσεις στην ευρύτερη σφαίρα των εργασιακών ατυχημάτων που έχρηζαν προστασίας ενώ η συγκεκριμένη ασφάλιση περιλάμβανε πλέον και ασθένειες που ήταν δυνατόν να προκληθούν στο χώρο εργασίας και εξ αιτίας των συνθηκών εργασίας. Μάλιστα, σημαντικό μέρος των επιστημόνων υγείας ασκούσε πιέσεις για συνεχή προσθήκη περιπτώσεων στη λίστα με τις συγκεκριμένες υπό ασφάλιση ασθένειες (Stolleis, 2014). Παράλληλα, ιδρύθηκε ένα κεντρικό γραφείο για πρόληψη ατυχημάτων και δόθηκε έμφαση στην κατάλληλη εκπαίδευση και θεσπίστηκαν κώδικες για τις επιχειρήσεις ώστε να αποτρέπονται ασθένειες και ατυχήματα. Στο ίδιο μήκος κύματος, μια συμφωνία του 1926 μεταξύ των επιμέρους επαγγελματικών συλλόγων και της ιατρικής κοινότητας επιχείρησε να ορίσει το πλαίσιο δικαιοδοσίας καθώς οι ασφαλίσεις κατά ατυχημάτων στις οποίες κυριαρχούσαν οι επαγγελματικοί σύλλογοι λειτουργούσαν αυτόνομα για την περίθαλψη ασθενών που υπάγονταν στο δικό τους δικαιοδοτικό πλαίσιο (Stolleis, 2014).

Ωστόσο, εκτός των εξελίξεων αναφορικά με τις περιπτώσεις ασφαλίσεων υγείας, η πρώτη δεκαετία μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο υπήρξε περίοδος και άλλων μεταρρυθμίσεων στο πεδίο των πολιτικών υγείας για τη Γερμανία. Σε αυτό το πλαίσιο θεωρούμε πως μπορούν να αναφερθούν επιμέρους εργατικοί νόμοι οι οποίοι ψηφίστηκαν και κατοχυρώθηκαν ανάμεσα στην γέννηση της δημοκρατίας της Βαϊμάρης και στο 1926 με πρωταγωνιστικό ρόλο του καθηγητού εργατικού δικαίου Hugo Sinzheimer⁵ και οι οποίοι προέβλεπαν, μεταξύ άλλων, και την επιθεώρηση των εργοστασιακών εργασιακών συνθηκών (Κωτσονόπουλος, 2019). Ακόμη, στη διάρκεια της υπό εξέταση περιόδου σημειώθηκε αύξηση του αριθμού των νοσοκομειακών ιδρυμάτων και κλινικών. Μάλιστα, όπως παρατηρεί ο Weindling (1997), «Η αύξηση στον αριθμό των νοσοκομείων σηματοδότησε μια αλλαγή στα μέτρα σύγκρισης και στις στάσεις, καθώς τα νοσοκομεία έχασαν το παραδοσιακό τους στίγμα ως θεσμοί του νόμου περί φτώχειας.» (σ. 145). Επισημαίνουμε ακόμη ότι, και αυτό συνδέεται με τις προαναφερθείσες Συνταγματικές κατοχυρώσεις για την

⁵ Ο Hugo Sinzheimer (1875-1945) ήταν Γερμανός νομικός και ακαδημαϊκός. Θεωρείται επιφανής φυσιογνωμία στο χώρο της Γερμανικής κοινωνικής πολιτικής και κατά ορισμένους «ο πατέρας του εργατικού δικαίου στη Γερμανία» καθώς διαμόρφωσε το τμήμα του Συντάγματος της Βαϊμάρης που αναφερόταν στο εργατικό δίκαιο. Μετά την άνοδο των ναζί στην εξουσία το 1933 αναγκάστηκε λόγω της Εβραϊκής του καταγωγής να μεταναστεύσει στην Ολλανδία. Μετά την κατάληψη και αυτής της χώρας οδηγήθηκε σε στρατόπεδο συγκέντρωσης αλλά κατάφερε να ελευθερωθεί. Μετά τη λήξη του πολέμου η υγεία του είχε ταλαιπωρηθεί αρκετά και τελικώς απεβίωσε το Σεπτέμβριο του 1945.

υγεία παιδιών και νέων, οι ιατρικές υπηρεσίες των σχολείων επιφορτίστηκαν με την παρακολούθηση της υγείας σε σημαντικό εύρος (Weindling, 1997). Γενικότερα, θεωρήθηκε πως οι υπηρεσίες αυτές θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην έγκαιρη διάγνωση και δυνητικά στη θεραπεία ασθενειών όπως η φυματίωση ενώ στελέχη της εκπαιδευτικής κοινότητας, όπως σχολικές νοσοκόμες, δάσκαλοι και βοηθοί νηπιαγωγείων επωμίστηκαν το 1926 ευθύνες για υγειονομική εκπαίδευση στα πλαίσια ενός ευρύτερου ενδιαφέροντος των κρατικών αρχών για την διανοητική υγεία των παιδιών που πήγαιναν στο σχολείο (Weindling, 1997). Επιπλέον, μεταξύ των ετών 1920 και 1927 ιδρύθηκαν 58 καινούργια ιδρύματα τα οποία αφορούσαν στη φροντίδα ανθρώπων νεαρής ηλικίας που κρίνονταν ως ψυχασθενείς. Τα ιδρύματα αυτά ήταν κυρίως κέντρα φιλοξενίας και συμβουλευτικά κέντρα (Weindling, 1997). Προηγουμένως αναφερθήκαμε στο γεγονός ότι βάσει του Συντάγματος του 1919 οι τοπικές διοικήσεις των ομόσπονδων κρατών διατήρησαν ένα ορισμένο επίπεδο αυτονομίας επί των εσωτερικών τους ζητημάτων. Υπό αυτό το πρίσμα, αξιωματικότερες κρίνονται ορισμένες πολιτικές υγείας που προωθήθηκαν σε επίπεδο ομόσπονδων κρατών διαρκούς της δεκαετίας του 1920. Παραδείγματος χάριν, όπως υπογραμμίζει ο Weindling (1997), μετά το τέλος του πολέμου νέος κλάδος με το όνομα «πρόνοια ψυχασθενών» οργανώθηκε στα πλαίσια των κοινωνικών υπηρεσιών τόσο του Βαυαρικού όσο και του Πρωσικού ομόσπονδου κράτους. Στην περίπτωση μάλιστα του δεύτερου, μπορούν να ξεχωρίσουν ως προς τις πολιτικές για την ομάδα των ψυχικά ασθενών η διεξαγωγή μιας έρευνας επί των εγκαταστάσεων φροντίδας των ψυχοπαθών που έγινε το 1920 υπό την αιγίδα του ομόσπονδου κράτους και η ίδρυση κλινικών για τη συγκεκριμένη ομάδα ασθενών βάσει ενός διατάγματος του Νοεμβρίου του 1921 (Weindling, 1997). Οι προηγηθείσες πληροφορίες μας υποδεικνύουν πως η τελευταία δεκαετία πριν τη διεθνή ύφεση του 1929 αποτέλεσε για τη Γερμανία, τόσο σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης όσο και σε επίπεδο ομόσπονδων κρατών, μια περίοδο πλούσια σε νέες πρωτοβουλίες, παρεμβάσεις και νομοθεσίες στο πεδίο της πολιτικής υγείας, ως μέρους της κοινωνικής πολιτικής. Παρόμοιο ενδιαφέρον παρουσιάζει κατά τη συγκεκριμένη δεκαετία και η πορεία των πολιτικών κοινωνικής ασφάλισης και καταπολέμησης της ανεργίας στην οποία θα αναφερθούμε αμέσως παρακάτω.

2.2 Πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας τη δεκαετία του 1920 στη Γερμανία: Τα βήματα προς την καθολική κάλυψη

Όπως αναφέραμε παραπάνω, η Γερμανία αποτελούσε χώρα η οποία είχε θεμελιώσει μια παράδοση στα συστήματα των κοινωνικών ασφαλίσεων. Αυτή η παράδοση αντλούσε την καταγωγή της από τις ασφαλιστικές νομοθεσίες του Otto Von Bismarck του οποίου η κυβέρνηση εισήγαγε το 1883 ασφάλιση ασθενείας, το 1884 ασφάλιση κατά ατυχημάτων και το 1889 τη συνταξιοδοτική ασφάλιση. Η πρόθεση του Bismarck τα τέλη του 19^{ου} ήταν αφενός να εξασφαλίσει μέσω της ασφαλιστικής προστασίας την εισοδηματική προστασία και συνεπώς μια ομαλή αναπαραγωγή του Γερμανικού πληθυσμού προκειμένου να διατηρήσει την οικονομική, αλλά και στρατιωτική ισχύ του έθνους κράτους και αφετέρου να ανακόψει την πολιτική ισχυροποίηση των σοσιαλιστικών και εργατικών κομμάτων, ιδιαίτερα των σοσιαλδημοκρατών (Κωτσονόπουλος, 2019). Μάλιστα, για μεγάλο χρονικό διάστημα και μέχρι το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου η κοινωνική ασφάλιση του Bismarck υπήρξε το πρότυπο για το κυρίαρχο μοντέλο των κοινωνικών ασφαλίσεων στον Ευρωπαϊκό χώρο και το οποίο υφίστατο στις ασφαλιστικές πολιτικές τόσο της Γερμανίας όσο και της Βρετανίας, στις οποίες ήδη αναφερθήκαμε (Κωτσονόπουλος, 2019). Ας εξετάσουμε επομένως ποιες ήταν οι εξελίξεις στην πολιτική των κοινωνικών ασφαλίσεων στη Γερμανία κατά την πρώτη δεκαετία του Μεσοπολέμου, που ήταν επίσης η πρώτη δεκαετία ύπαρξης του πολιτεύματος της Βαϊμάρης.

Το νέο Σύνταγμα του Αυγούστου του 1919 μετέφερε στην κεντρική ομοσπονδιακή κυβέρνηση τη δικαιοδοσία να μεριμνά μέσω θέσπισης νόμων, μεταξύ άλλων και στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης και εν γένει της προστασίας των εργαζομένων (Stolleis, 2014). Όπως και οι ασφαλίσεις που αφορούσαν κινδύνους για την υγεία (ασφαλίσεις ασθενείας και ατυχήματος) έτσι και οι υπόλοιπες κοινωνικές ασφαλίσεις διατήρησαν τον κορμό της παραδοσιακής τους μορφής (Stolleis, 2014). Επρόκειτο για το ασφαλιστικό μοντέλο του Bismarck το οποίο είχε ως γνώρισμα την υποχρεωτική συμμετοχή των επαγγελματιών ομάδων τις οποίες αφορούσε (Stolleis, 2014). Ως προς τη διοίκηση τους, η κεντρική αρμοδιότητα για όλες τις κοινωνικές ασφαλίσεις είχε μεταφερθεί από το Υπουργείο Εσωτερικών στο νεοσύστατο Υπουργείο Εργασίας του Reich ενώ η διεύρυνση του εκλογικού σώματος, με την επέκταση του δικαιώματος ψήφου και στο γυναικείο πληθυσμό, κατέστησε το ασφαλιστικό σύστημα και εν γένει την κοινωνική πολιτική περισσότερο ευεπηρεάστη

από τις κοινωνικές διεκδικήσεις που μεταφέρονταν στο επίπεδο της πολιτικής πίεσης (Stolleis, 2014). Σε αυτό το σημείο θεωρούμε χρήσιμη μια αναφορά στις παρατηρήσεις των μελετητών, όπως ο Stolleis (2014) που σημειώνουν ότι η κρίση πληθωρισμού της δεκαετίας του 1920, η οποία έφτασε στην κορύφωση της το 1923 επηρέασε τα αποθέματα των ασφαλιστικών ταμείων δημιουργώντας και σε αυτά οικονομικές περιπέτειες και η ανάκαμψη επήλθε σε διαφορετικούς ρυθμούς για κάθε κλάδο του ευρύτερου πεδίου της κοινωνικής ασφάλισης. Εξετάζοντας τις επιμέρους πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης που προωθήθηκαν από τις Γερμανικές κυβερνήσεις της δεκαετίας του 1920 θεωρούμε πως μπορούμε να αναφέρουμε την νομοθεσία για την ασφάλιση των έμμισθων υπαλλήλων του 1924 και το νόμο του Reich για τους ανθρακωρύχους ο οποίος είχε επέλθει ένα χρόνο νωρίτερα, ενώ η νομική βάση του συνολικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στη Γερμανία εξακολουθούσε να είναι ο κώδικας ασφαλίσεων του Reich του 1911 ο οποίος είχε εν τω μεταξύ υποβληθεί σε κάποιες διορθώσεις και αναθεωρήσεις (Stolleis, 2014).

Αναφορικά με τις πολιτικές ασφάλισης κατά της ανεργίας κατά την πρώτη μεσοπολεμική δεκαετία σημειώνεται πως από την πρώτη στιγμή που παρατηρήθηκε στη χώρα υψηλή ανεργία, η κυβέρνηση «αύξησε την προσφορά χαρτονομίσματος, που κατέληξε σε καλπάζοντα πληθωρισμό, προκειμένου να χρηματοδοτήσει προγράμματα ασφάλισης κατά της ανεργίας και να παράσχει στους πολίτες της τα οικονομικά μέσα για να διατηρηθούν στη ζωή.» (Burns, 1980/2020, σ. 664-665). Ιδιαίτερη αναφορά χρήζει στο γεγονός ότι καθιερώθηκε το 1927 υποχρεωτική ασφαλιστική κάλυψη έναντι του κινδύνου της ανεργίας η οποία αφορούσε στο σύνολο των εργαζομένων της Γερμανίας και χρηματοδοτούνταν βάσει εισφορών (Κωτσονόπουλος, 2019). Είχε προηγηθεί ένα χρόνο νωρίτερα η χορήγηση «επείγουσας βοήθειας» για τους άνεργους για τη χρηματοδότηση της οποίας το κεντρικό κράτος επωμιζόταν το μεγαλύτερο βάρος, που αντιστοιχούσε περίπου στα τρία τέταρτα ενώ το υπόλοιπο ένα τέταρτο του κόστους καλυπτόταν εκ μέρους των τοπικών κοινοτήτων (Stolleis, 2014). Μελετώντας την κοινωνική ασφάλιση στη Γερμανία κατά την αρχική δεκαετία της δημοκρατίας της Βαϊμάρης χρήσιμο κρίνουμε να παραθέσουμε ορισμένα στοιχεία και για άλλα είδη κοινωνικών ασφαλίσεων. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι συντάξεις γήρατος. Το «καθολικό ασφαλιστικό σύστημα» που τελούσε υπό την εγγύηση του Συντάγματος της Βαϊμάρης, εκτός από την υποστήριξη της υγείας και της ικανότητας των πολιτών

προς εργασία, ήταν υπεύθυνο για την προστασία από τις δυσμενείς οικονομικές συνέπειες του γήρατος και άλλων δυσκολιών της ζωής (Stolleis, 2014). Αρχικά, λόγω των γεγονότων του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου είχε αυξηθεί ο συνολικός όγκος των συντάξεων γήρατος και αναπηρίας μέχρι τα πρώτα έτη της δεκαετίας του 1920 ενώ ο αυξημένος πληθωρισμός των πρώτων μεσοπολεμικών ετών οδήγησε, κατά το Stolleis (2014), σε υποτίμηση των συντάξεων. Ακριβέστερα, μέχρι το έτος που ξέσπασε η διεθνής ύφεση «οι συντάξεις δεν είχαν ακόμη φτάσει το επίπεδο της πραγματικής εξασφάλισης της διαβίωσης ενός ηλικιωμένου ανθρώπου.» (Stolleis, 2014, σ. 117). Ακόμη, η προαναφερθείσα νομοθεσία του 1923 που καθιέρωνε ξεχωριστό ασφαλιστικό σύστημα για την επαγγελματική ομάδα των ανθρακωρύχων, κάλυπτε όσους ήταν ασφαλισμένοι σε αυτήν, εκτός από την περίπτωση ασθένειας, και στο επίπεδο των συντάξεων και έναντι του ενδεχομένου αναπηρίας (Stolleis, 2014). Ωστόσο, έναντι του κινδύνου της ανεργίας, η πρώτη δεκαετία ύπαρξης του πολιτεύματος της Βαϊμάρης στη Γερμανία σηματοδότησε την πραγματοποίηση και άλλων πολιτικών εκτός της ασφάλισης κατά της ανεργίας.

Αναφορικά με την αντιμετώπιση της ανεργίας οι πολιτικές που σημειώθηκαν στη Γερμανία την πρώτη δεκαετία μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο παρουσιάζουν ενδιαφέρον. Ήδη την επόμενη ημέρα της ανακωχής του Νοεμβρίου του 1918 υπήρξε μια διακήρυξη εκ μέρους των αντιπροσώπων του λαού που περιείχε αναφορά στη «στήριξη για τους ανέργους» ως ειδικό σημείο. Άλλωστε, στο Σύνταγμα της Βαϊμάρης αναφερόταν, μέσω του άρθρου 163, το δικαίωμα στην εργασία το οποίο συνοδευόταν από αναφορά σε ένα είδος ηθικής υποχρέωσης των ανθρώπων να εργαστούν (Stolleis, 2014, σ. 121). Σε αυτό το πλαίσιο, αναφέρουμε πως η δημοκρατία της Βαϊμάρης είχε κληρονομήσει από την οικονομία των πολεμικών ετών τα κεντρικά γραφεία απασχόλησης που μπορούσαν πλέον να τύχουν αξιοποίησης, κατά τις παρατηρήσεις του Stolleis (2014) και εν καιρώ ειρήνης. Ακόμη, «οργανωτικά το κράτος τώρα δημιούργησε πρακτορεία απασχόλησης, κρατικά γραφεία εύρεσης απασχόλησης και ένα γραφείο του Reich για τοποθέτηση σε εργασία και την ασφάλιση της ανεργίας ως σώμα δημοσίου δικαίου.» (Stolleis, 2014, σ. 120). Η Γερμανία, κατά τα πρώτα έτη μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο αντιμετώπιζε, όπως και το Ηνωμένο Βασίλειο, πρόβλημα υψηλής ανεργίας λόγω κυρίως της δυσκολίας ένταξης των αποστράτων του πολέμου στην οικονομία. Συνεπώς, στα πλαίσια ενός μεταπολεμικού κρατικού παρεμβατισμού για την εύρεση

θέσεων απασχόλησης, όπως τονίζει ο Stolleis (2014) «Οι βετεράνοι του πολέμου έπρεπε να τύχουν προτίμησης στην πρόσληψη.» (σ. 121). Παράλληλα, ο νόμος της 6^{ης} Απριλίου 1920 για την «Απασχόληση των Σοβαρά Αναπήρων» υπήρξε η νομοθετική διευκόλυνση προκειμένου να μπορέσουν να προσληφθούν είτε στον ιδιωτικό ή στο δημόσιο τομέα άνθρωποι που είχαν υποστεί σοβαρούς τραυματισμούς και κατ' επέκταση κάποιου είδους αναπηρία που επηρέαζε την ικανότητα εργασίας τους έως 50% είτε εξ αιτίας του πολέμου ή λόγω ατυχημάτων (Stolleis, 2014). Δε θα πρέπει στο παρόν σημείο να παραλείψουμε μια μνεία στο γεγονός ότι με τις νομοθετικές ρυθμίσεις των πρώτων ετών της Βαϊμάρης διευρύνθηκε η προστασία κατά της ανεργίας, καθώς είτε απαγορεύτηκε απευθείας η απόλυση ή ενισχύθηκαν οι οργανισμοί αντιπροσώπευσης εργαζομένων με την παροχή διαδικαστικών μέσων που δυσκόλευαν την πραγματοποίηση απολύσεων. Για παράδειγμα, ο θεσμός του Συμβουλίου Εργασίας μπορούσε πλέον να θέσει ενστάσεις έναντι των απολύσεων επικαλούμενο τον κίνδυνο να επέλθει «κοινωνική βλάβη» για τους απολυόμενους εργαζομένους και τα εξαρτώμενα από αυτούς άτομα (Stolleis, 2014).

Τα παραπάνω στοιχεία θεωρούμε πως μαρτυρούν ότι η πρώτη δεκαετία του Μεσοπολέμου σηματοδότησε για την Γερμανική περίπτωση, παρά τις πολύ δύσκολες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες του απόηχου του Παγκοσμίου Πολέμου και του πληθωρισμού, μια συγκυρία στην οποία επήλθαν σημαντικές εξελίξεις στα εξεταζόμενα πεδία της κοινωνικής πολιτικής τα οποία επιχειρεί η παρούσα εργασία να διερευνήσει. Ωστόσο, στα μέσα της εικοσαετούς περιόδου μεταξύ των δύο Παγκοσμίων Πολέμων, επήλθε ένα ακόμη ιστορικό γεγονός το οποίο επηρέασε βαθύτατα τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις στην Ευρώπη και παγκοσμίως. Αυτό το γεγονός δεν ήταν άλλο από την παγκόσμια οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 1929 και η κοινωνική πολιτική, όπως θα αναλύσουμε και στα κεφάλαια που ακολουθούν, δεν έμεινε αλώβητη από τις παραπάνω εξελίξεις.

Κεφάλαιο 3: Η συγκυρία της μεγάλης οικονομικής κρίσης του 1929

3.1 Η εκδήλωση της διεθνούς οικονομικής κρίσης: αιτίες και εκφάνσεις

Η εικοσαετής περίοδος του Μεσοπολέμου (1918-1939) ήταν μια ταραχώδης περίοδος που, μεταξύ άλλων, επέφερε την κατάργηση της δημοκρατίας σε μια σειρά Ευρωπαϊκών χωρών, όπως η Ιταλία και η Γερμανία. Το γεγονός που σημάδεψε την εν λόγω περίοδο ήταν η διεθνής οικονομική κρίση που ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 1929 με την κατακόρυφη πτώση των τιμών στο χρηματιστήριο της Νέας Υόρκης και που αποτέλεσε χρηματιστική προέκταση μιας αγροτικής κρίσης που είχε ξεκινήσει λίγο παλαιότερα (Burns, 1980/2020, σ. 674). Μια εκ των άμεσων συνεπειών της ύφεσης αυτής ήταν η κατακόρυφη άνοδος της ανεργίας. Ακόμη, περιορίστηκε η διεθνής επενδυτική δραστηριότητα, δυσκόλεψαν οι συνθήκες δανεισμού, η διεθνής παραγωγική δραστηριότητα στον τομέα της Βιομηχανίας συρρικνώθηκε, ενώ το ελεύθερο διεθνές εμπόριο εγκαταλείφθηκε και οι χώρες στράφηκαν όλο και περισσότερο σε τακτικές εσωστρέφειας και προστατευτισμού οι οποίες έφτασαν σε επίπεδα έντονου οικονομικού εθνικισμού (Berend, 2006/2009). Η ραγδαία αυτή υποχώρηση της διεθνούς εμπορικής δραστηριότητας αποδίδεται από ορισμένους ερευνητές, στο γεγονός ότι η οικονομία στην οποία εκδηλώθηκε η ύφεση ήταν εκείνη των ΗΠΑ που την περίοδο αναφοράς μας αποτελούσε την ισχυρότερη του κόσμου (Κωτσονόπουλος, 2019).

3.2 Η εκδήλωση της οικονομικής κρίσης στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γερμανία: Ανεργία, φτώχεια και οικονομικός προστατευτισμός

Έχοντας κατά νου τις παραπάνω παρατηρήσεις για την οικονομική κρίση του 1929 και το διεθνές αντίκτυπο, θα επικεντρωθούμε στο παρόν υποκεφάλαιο στις μορφές εκδήλωσης και στον αντίκτυπο που η συγκεκριμένη οικονομική κρίση επέφερε στα δύο ιστορικά παραδείγματα χωρών που διερευνά η παρούσα εργασία, δηλαδή στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία. Παράλληλα, θα πραγματοποιηθούν αναφορές και στα μέτρα μέσω των οποίων οι κυβερνήσεις των δύο χωρών προσπάθησαν να αντισταθμίσουν και να αντιμετωπίσουν τις επιπτώσεις της συγκεκριμένης ύφεσης. Το υποκεφάλαιο αποτελείται από δύο υπό ενότητες αφιερωμένες στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γερμανία αντιστοίχως.

3.2.1 Η οικονομική κρίση στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου. Μια παγκοσμίων διαστάσεων και μεγάλης έντασης οικονομική κρίση, όπως αυτή του 1929, δε θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστο το Ηνωμένο Βασίλειο το οποίο

άλλωστε αποτελούσε τότε, μαζί με τις ΗΠΑ, την κορυφαία χώρα δανειστή παγκοσμίως (Berend, 2006/2009). Οι συνέπειες της κρίσης στην οικονομία και στην κοινωνία υπήρξαν ιδιαίτερα αισθητές. Παραδείγματος χάριν, η ανεργία δεν έπεσε ποτέ σε λιγότερο από ένα εκατομμύριο κατά τη μεσοπολεμική περίοδο ενώ στο αποκορύφωμα της άγγιξε και ξεπέρασε τους 2 εκατομμύρια ανέργους (Ashford, 1986). Στο ίδιο μήκος κύματος, ο Fraser σημειώνει πως «από το καλοκαίρι του 1920 έως το καλοκαίρι του 1940 η ανεργία δεν ήταν ποτέ χαμηλότερη από ένα εκατομμύριο και ορισμένες φορές ήταν υψηλότερη των τριών εκατομμυρίων.» (Fraser, 1973, σ. 169). Ασφαλώς υπήρξαν κατά τα πρώτα έτη της ύφεσης προσπάθειες αντιμετώπισης των προβλημάτων που αυτή είχε γεννήσει. Οι εν λόγω προσπάθειες αφορούσαν σε μέτρα και λύσεις οικονομικού προστατευτισμού. Σημειώνουμε ενδεικτικά πως το 1931 το ΗΒ αποσύνδεσε το εθνικό του νόμισμα από την τιμή του χρυσού γεγονός που σηματοδότησε την εγκατάλειψη του λεγόμενου «χρυσού κανόνα» (Burns, 1980/2020). Επιπροσθέτως, το ίδιο έτος η Βρετανική κυβέρνηση εισήγαγε μια νομοθεσία που επέβαλε αυξημένους δασμούς 50% στα βιομηχανικά προϊόντα και μια αύξηση έως 100% στους τελωνειακούς δασμούς. Οι δασμοί επομένως γνώρισαν αυξήσεις κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του 1930 ενώ θεσπίστηκαν και ποσοστώσεις για τις γεωργικές εισαγωγές (Berend, 2006/2009). Ακόμη, ο ελεύθερος ανταγωνισμός στην οικονομική δραστηριότητα τύχαινε όλο και εντονότερου κρατικού παρεμβατισμού στη διάρκεια της δεκαετίας του 1930. Μια σειρά νομοθεσιών, αποφάσεων και συμφωνιών, όπως παραδείγματος χάριν ο νόμος του 1930 για τα ανθρακωρυχεία, περιόριζαν τον ελεύθερο ανταγωνισμό και ωφελούσαν την εγκαθίδρυση συστημάτων καρτέλ (Berend, 2006/2009). Στη διάρκεια της μεγάλης ύφεσης ο κρατικός παρεμβατισμός ήταν ακόμη εντονότερος στον πρωτογενή τομέα της παραγωγής. Υπογραμμίζεται πως οι κρατικές επιχορηγήσεις στο γεωργικό τομέα κυμαίνονταν μεταξύ 30 και 40 εκατομμύρια λίρες, ενώ με τον Νόμο Εμπορικής Εκμετάλλευσης Αγροτικών και με αποφάσεις ειδικών συμβουλίων για επιμέρους κλάδους του πρωτογενούς τομέα επήλθε έλεγχος των τιμών στα αντίστοιχα προϊόντα ενώ επιχειρήθηκε να ενθαρρυνθεί η εγχώρια παραγωγή τους (Berend, 2006/2009). Στα πλαίσια των αναφορών για την εντονότερη εμπλοκή του κράτους στη Βρετανική οικονομία του Μεσοπολέμου χρίζει ειδικότερης μνείας η διεύρυνση της κρατικής ιδιοκτησίας κατά τη δεκαετία μεταξύ του ξεσπάσματος της οικονομικής κρίσης και της έναρξης του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Ειδικότερα, όπως επισημαίνει και ο Berend (2006/2009), στο Ηνωμένο Βασίλειο παρατηρήθηκε κατά

τη δεκαετία του 1930 αύξηση των κρατικών εργοστασίων και άλλων βιομηχανικών εγκαταστάσεων και αυτή ήταν εμφανής στον κλάδο της αμυντικής πολεμικής βιομηχανίας οπού αυξήθηκε ο αριθμός των Βασιλικών εργοστασίων πολεμικών εξοπλισμών. Εν ολίγοις, η διερεύνηση των ιστορικών δεδομένων μας υποδεικνύει πως η συγκυρία της οικονομικής κρίσης επέφερε αύξηση της ανεργίας, συρρίκνωση των οικονομικών κερδών και πυροδότησε μια στροφή των Βρετανικών κυβερνήσεων προς πολιτικές οικονομικού προστατευτισμού εγκαταλείποντας φιλελεύθερες πολιτικές συναλλαγών στις οποίες πρωτοστατούσαν μέχρι τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Όπως θα δούμε παρακάτω, παρόμοιες επιπτώσεις επέφερε το πλαίσιο της διεθνούς οικονομικής κρίσης του 1929 και στη Γερμανία.

3.2.2 Η οικονομική κρίση στην περίπτωση της Γερμανίας. Όπως στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, έτσι και στη Γερμανία, η δεκαετία του 1930 ξεκίνησε μέσα σε ένα ζοφερό για την οικονομία και την κοινωνία πλαίσιο. Ο αντίκτυπος της διεθνούς οικονομικής κρίσης στη Γερμανία ήταν ιδιαίτερα ισχυρός, γεγονός που αποτυπώνεται στην κατάρρευση του τραπεζικού συστήματος το 1931 και στην εκτόξευση της ανεργίας. Ως ενδεικτικά παραδείγματα αυτής της κατάστασης, ο Κεσσόπουλος (2018) επισημαίνει τις χρεοκοπίες μιας μεγάλης κλωστοϋφαντουργικής εταιρείας και της μεγάλης ιδιωτικής τράπεζας Danat το καλοκαίρι του 1931 (σ. 93). Το 1932 ο συνολικός αριθμός των ανέργων στη χώρα άγγιζε και ξεπερνούσε τα 6 εκατομμύρια (Λαναράς, 2004, σ. 209). Ενδεικτικά ως προς αυτό είναι και τα στοιχεία του Πίνακα 1.

Πίνακας 1. Η ανεργία ως ποσοστό του Γερμανικού πληθυσμού τα πρώτα έτη της διεθνούς ύφεσης

Έτος	Ποσοστό ανεργίας
1928	9,7 %
1930	22,7%
1932	44,4%

Σημείωση: Αναδημοσίευση από τις σημειώσεις *Το Κοινωνικό Κράτος στην Ευρώπη του 20^{ου} αιώνα* του Λ. Κωτσονόπουλου 2019, για το ακαδημαϊκό μάθημα *Κοινωνικό Κράτος στην Ευρώπη και την Ελλάδα*, σ. 23. © Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Ασφαλώς, η διόγκωση της ανεργίας μεταφράστηκε σε κοινωνική εξαθλίωση για πολλούς ανθρώπους. Χαρακτηριστικές είναι οι αναφορές για αύξηση του αριθμού των αστέγων στη Γερμανία κατά τα έτη της κρίσης, η οποία με τη σειρά της

αποδίδεται στο γεγονός ότι υπήρξαν οικογένειες οι οποίες, λόγω της απώλειας εισοδήματος που προκλήθηκε από την ανεργία, δε μπορούσαν πλέον να καταβάλουν τα αντίτιμα του ενοικίου τους (Κεσσόπουλος, 2018). Παράλληλα, η μαζική απόσυρση αμερικανικών επενδυτικών κεφαλαίων από τη Γερμανία (Πίνακας 2) έπληξε βαρύτατα την οικονομία της και αυτό αντικατοπτρίστηκε στη σημαντική συρρίκνωση των εξαγωγών και της παραγωγής βιομηχανικών προϊόντων καθώς και στο φαινόμενο εσωτερικής μετανάστευσης από την ύπαιθρο προς τα αστικά κέντρα (Λαναράς, 2004, σ. 209).

Πίνακας 2. Αμερικανικά επενδυτικά κεφάλαια στη Γερμανία πριν και μετά το ξέσπασμα της διεθνούς κρίσης

1928	967.000.000 \$
1929	482.000.000 \$

Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο *Οικονομική Ιστορία του Ευρωπαϊκού 20^{ου} αιώνα: Τα οικονομικά καθεστώτα από το Laissez- Faire στην Παγκοσμιοποίηση* του I.T Berend 2006/2009, σ. 104. © Gutenberg.

Ακόμη, ορισμένες μελέτες επισημαίνουν πως εκείνη την περίοδο πολλοί άνθρωποι παρουσίαζαν χειροτέρευση στην κατάσταση της υγείας τους λόγω της διεθνούς ύφεσης η οποία είχε εντείνει το άγχος και δυσκόλευε την οικονομική δυνατότητα για εξασφάλιση ιατρικής φροντίδας. Το πλαίσιο αυτό έδωσε ώθηση στην έκδοση ετήσιων αναφορών επί των συνθηκών υγείας, ιδίως στα αρχικά χρόνια του Χιτλερικού καθεστώτος (Cocks, 2007). Δεν πρέπει επίσης να ξεχνούμε, όπως τονίστηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, πως η εν λόγω χώρα ήταν οικονομικά εξαντλημένη και από τους εξουθενωτικούς όρους που της είχαν επιβληθεί μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο στα πλαίσια της συνθήκης των Βερσαλλιών. Ήδη τονίσαμε ότι βάσει της τελευταίας η Γερμανία υποχρεούταν, ως ηττημένη του πολέμου, να καταβάλει υψηλές πολεμικές αποζημιώσεις στους νικητές.

Μέρος δεύτερο: Η εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία κατά τις δεκαετίες του 1930 και του 1940

Κεφάλαιο 4: Η κοινωνική πολιτική κατά τη δεκαετία του 1930

Υπό τις παραπάνω συνθήκες της διεθνούς οικονομικής κρίσης και των επιπτώσεων που αυτή επέφερε στις οικονομίες και εν γένει στην κοινωνική ζωή σε αμφότερες τις χώρες μελέτης της εργασίας μας, ανέτειλε η δεκαετία του 1930. Στο παρόν κεφάλαιο θα εξετάσουμε και θα αναλύσουμε την πορεία της κοινωνικής πολιτικής του κράτους στα πεδία της υγείας και των κοινωνικών ασφαλίσεων καθώς και των κρατικών πολιτικών καταπολέμησης της ανεργίας στο ΗΒ και στη Γερμανία αντίστοιχα κατά τη διάρκεια της δεύτερης αυτής μεσοπολεμικής δεκαετίας.

4.1 Η κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο μεταξύ του 1929 και του 1939: Η κοινωνική πολιτική στο προσκήνιο των εξελίξεων

4.1.1 Οι πολιτικές υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο της δεκαετίας του 1930.

Μελετώντας το πεδίο των πολιτικών υγείας για τη δεκαετία του 1930 στο Ηνωμένο Βασίλειο, είναι σημαντικό να έχουμε κατά νου πως πρόκειται για την ευρύτερη περίοδο πριν τη δημιουργία του Βρετανικού Εθνικού Συστήματος Υγείας (National Health Service, εφεξής NHS). Το τελευταίο συγκροτήθηκε επισήμως μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και για την ακρίβεια στις 5 Ιουλίου 1948 (Γαρδίκας, 2000, σ. 15). Στα μεσοπολεμικά χρόνια υφίσταντο τρεις κατηγορίες νοσοκομείων στη Βρετανία. Αυτές αφορούσαν τα ιδιωτικά, τα εθελοντικά και τα δημοτικά. Τα πρώτα λειτουργούσαν με τον κλασσικό τρόπο των απευθείας πληρωμών όσων ζητούσαν υπηρεσίες υγείας (Γαρδίκας, 2000). Μιλώντας για τα νοσοκομεία και τις σχετικές με αυτά πολιτικές θεωρούμε χρήσιμη μια αναφορά και στις παρατηρήσεις του George Campbell Gosling (2017). Βάσει αυτών, τα νοσοκομεία θεωρούνταν από τους αρμόδιους θεσμούς ως φιλανθρωπικά ιδρύματα και ο ασθενής ήταν παραλήπτης φιλανθρωπικής στήριξης όχι καταναλωτής υγειονομικών υπηρεσιών και επίσης κάθε νοσοκομείο, είτε δημοτικό ή εθελοντικό, αποτελούσε τοπικό ίδρυμα και όλα τα

σχετικά με αυτό ζητήματα διευθετούνταν είτε σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης ή στο εσωτερικό του εκάστοτε ιδρύματος.

Θεωρούμε χρήσιμη μια όσο το δυνατόν συντομότερη περιγραφή επί των γνωρισμάτων των εθελοντικών και δημοτικών νοσοκομείων. Τα εθελοντικά νοσοκομεία (voluntary hospitals) ήταν αυτοδιοικούμενα και μη κερδοσκοπικά ιδρύματα που φρόντιζαν μόνα τους για τη χρηματοδότηση τους (Nuffield trust, 2021). Σημαντικό μέρος των απαραίτητων για αυτά πόρων είτε σε χρήμα ή σε είδος πήγαζε από φιλανθρωπικές πρωτοβουλίες (Γαρδίκας, 2000). Δεν ήταν σπάνιο φαινόμενο για νοσοκομεία αυτής της κατηγορίας να κηρύττουν πτώχευση. «Συγκεκριμένα, το 1937, 3 στα 10 παρουσίαζαν σημαντικό έλλειμμα.» (Γαρδίκας, 2000, σ. 13). Τέτοιες καταστάσεις όμως μπορούσαν να συγκινήσουν το ευρύτερο κοινό και να προσελκύσουν υποστήριξη για τις νοσοκομειακές ανάγκες με αποτέλεσμα τα εθελοντικά νοσοκομεία να βρίσκονται στο επίκεντρο της φιλανθρωπικής αρωγής σε κάθε τοπική κοινότητα. Παράλληλα, πόροι προέρχονταν από αποταμιεύσεις εκ μέρους των ίδιων των ιδρυμάτων, από πληρωμές όσων ασθενών μπορούσαν να πληρώσουν και από πακέτα στήριξης των τοπικών αρχών (Nuffield trust, 2021). Σημειώνουμε ακόμη, ότι στην ευρύτερη κατηγορία των εθελοντικών νοσοκομείων ανήκαν και τα διδακτικά νοσοκομεία, δηλαδή εκείνα στα οποία ασκούσαν οι εκπαιδευόμενοι ιατροί τα οποία είχαν το περισσότερο κύρος. Δώδεκα εξ αυτών υπήρχαν στο Λονδίνο και άλλα δέκα στην περιφέρεια της χώρας (Nuffield trust, 2021). Τα νοσοκομεία που ανήκαν στην κατηγορία των δημοτικών νοσοκομείων (Municipal Hospitals), είχαν ξεκινήσει να λειτουργούν το 19^ο αιώνα και αρχικά βρίσκονταν υπό την εποπτεία συμβουλίων κηδεμόνων (boards of guardians) τα οποία αναδεικνύονταν μέσω τοπικής εκλογής. Τα νοσοκομεία αυτά συνήθως χωρίζονταν σε τρία τμήματα τα οποία αφορούσαν σε θαλάμους για θεραπεύσιμες περιπτώσεις, σε οίκους ευγηρίας απόρων ηλικιωμένων και σε ειδικούς θαλάμους των πασχόντων από χρόνια νοσήματα (Nuffield trust, 2021). Μια σημαντική νομοθεσία της υπό εξέταση περιόδου που επηρέασε κυρίως τα δημοτικά νοσοκομεία υπήρξε η νομοθεσία για τις τοπικές κυβερνήσεις του 1929. Βάσει αυτής, οι κομητείες και οι δήμοι ανέλαβαν τη διαχείριση των νοσοκομείων αυτών αντικαθιστώντας τα συμβούλια κηδεμόνων (Nuffield trust, 2021). Η νομοθεσία αυτή προωθήθηκε στις αρχές του 1929 από τον τότε υπουργό υγείας της Συντηρητικής κυβέρνησης Neville Chamberlain και επέτρεπε πλέον στις τοπικές αρχές να διαχειρίζονται τα ιατρεία των παλιών

φτωχοκομείων, που λειτουργούσαν βάσει του Νόμου Περί Πτώχειας, ως γενικά νοσοκομεία για την κοινότητα που διοικούσε έκαστη αρχή (Gosling, 2017). Στα πλαίσια εφαρμογής της παραπάνω νομοθεσίας, κάθε τοπική αρχή δημιούργησε μια επιτροπή δημόσιας αρωγής στην οποία ανατέθηκε η διαχείριση των νοσοκομείων (Nuffield trust, 2021).

Ένα στοιχείο κοινό στην οργάνωση τόσο των εθελοντικών όσο και των δημοτικών νοσοκομείων στη μεσοπολεμική περίοδο αφορούσε στο θεσμό των Almoners. Πρόκειται για ένα επάγγελμα, κατεξοχήν γυναικείο, το οποίο αφορούσε στην αξιολόγηση της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης οποιουδήποτε ζητούσε να χρησιμοποιήσει τα νοσοκομεία προκειμένου να καθοριστεί αν δικαιούταν δωρεάν φροντίδας ή αν θα χρειαζόταν να καταβάλει κάποια συνεισφορά και σε τι χρηματικό ύψος. Σε όσους κρίνονταν φτωχοί παρέχονταν δωρεάν φροντίδα αλλά λάμβαναν τη σύσταση να συμμετέχουν σε κοινοτικά προγράμματα αποταμίευσης ώστε να έχουν πόρους για να καλύψουν μέσω ίδιας πληρωμής πιθανές μελλοντικές ανάγκες. Το σύστημα αξιολόγησης ασθενών μέσω των Almoners είχε ξεκινήσει στα τέλη του 19^{ου} αιώνα και στις μεσοπολεμικές δεκαετίες επεκτάθηκε σταδιακά σε όλη τη χώρα τόσο σε εθελοντικά όσο και σε δημοτικά νοσοκομεία (Gosling, 2018). Το γεγονός ότι η χορήγηση δωρεάν νοσοκομειακών υπηρεσιών προϋπέθετε την αξιολόγηση των πόρων των ασθενών από ειδικό προσωπικό μας επιτρέπει να παρατηρήσουμε ότι η παροχή υπηρεσιών υγείας στη Βρετανία και κατά τη δεκαετία του 1930, παρουσίαζε στοιχεία αυτού που ο Esping-Andersen (1990/2014) χαρακτήρισε «φιλελεύθερο κράτος πρόνοιας» και στο οποίο οι κοινωνικές παροχές χορηγούνται δωρεάν κατόπιν ελέγχου των πόρων των αιτούντων.

Εξετάζοντας άλλες προωθήσεις στο πεδίο της πολιτικής υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο της δεκαετίας του 1930 μπορούμε να επισημάνουμε επιμέρους πρωτοβουλίες. Μεταξύ αυτών, τη νομοθεσία για το Ράδιο (Radium Act) του 1939 με την οποία ξεκίνησε η αναδιοργάνωση της ραδιοθεραπείας στο Ηνωμένο Βασίλειο σε μια περίοδο κατά την οποία οι ειδικευμένες μονάδες είχαν αρχίσει να κάνουν αισθητή την παρουσία τους με κάπως γρηγορότερους ρυθμούς στα μεγάλα αστικά κέντρα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η ίδρυση της Εργαστηριακής Υπηρεσίας Δημόσιας Υγείας Έκτακτης Ανάγκης (Emergency Public Health Laboratory Service, εφεξής EPHLS) στα τέλη της δεκαετίας του 1930. Η υπηρεσία αυτή βρισκόταν υπό την διεύθυνση του Συμβουλίου Ιατρικών Ερευνών (Medical Research Council, εφεξής

MRC) και ιδρύθηκε στα πλαίσια ανησυχιών που είχε εκφράσει ο ιατρικός κόσμος σχετικά με ξέσπασμα επιδημιών και άλλα προβλήματα που θεωρούνταν πιθανά υπό συνθήκες πολέμου, καθώς ένα τέτοιο ενδεχόμενο ήταν πλέον εμφανές (Nuffield trust, 2021). Σημειώνουμε επιπλέον ότι οι υπηρεσίες μαιευτικής ρυθμίζονταν υπό σχετική νομοθεσία του 1936 για τις μαίες σύμφωνα με την οποία, οι δημοτικές αρχές όφειλαν να παρέχουν οικιακή υπηρεσία μαιευτικής στις γυναίκες της διοικητικής τους περιοχής (Nuffield trust, 2021).

Διερευνώντας τις πολιτικές υγείας αναφέρουμε ακόμη πως στο Ηνωμένο Βασίλειο, κατά την υπό εξέταση περίοδο, βρισκόταν σε ισχύ ένα σύστημα ασφάλισης υγείας το οποίο είχε καθιερωθεί ήδη από το 1911 με πρωτεργάτη τον David Lloyd George (Γαρδίκας, 2000). Η ασφάλιση υγείας, σε αντίθεση με την ασφάλιση κατά της ανεργίας, δεν υπήρξε πεδίο τέλεσης μεγάλων δομικών μεταρρυθμίσεων κατά τις μεσοπολεμικές δεκαετίες (Fraser, 1973). Αξίζει να σημειώσουμε πως ο αριθμός των ασφαλισμένων υπό το σύστημα ασφάλισης υγείας αυξήθηκε σημαντικά έως το 1938, όπως υποδεικνύει και ο Πίνακας 3, αν και η εν λόγω νομοθεσία ασφάλιζε μόνο μισθωτούς και όχι, παραδείγματος χάριν, τα ανήλικα ή μη εργαζόμενα μέλη των οικογενειών τους (Δικαίος, 2010, σ. 467).

Πίνακας 3. Πλήθος καλυπτόμενων από ασφάλιση υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά το Μεσοπόλεμο

1921	15.000.000
1938	20.000.000

Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο *Ιστορία Κοινωνικής Πολιτικής* σε επιμέλεια Κ. Δικαίου, 2010, σ. 467. © Gutenberg.

Συνοψίζοντας, βλέπουμε πως η κυρίαρχη κατεύθυνση των πολιτικών υγείας της περιόδου αφορούσε κυρίως στην απόδοση μεγαλύτερου ρόλου στην τοπική αυτοδιοίκηση ως προς τη διεύθυνση των νοσοκομειακών μονάδων και σε μια επέκταση ενός προϋπάρχοντος συστήματος ασφάλισης υγείας, γεγονός που υποδεικνύει την τάση σταθεροποίησης παλαιότερων κοινωνικών πολιτικών που, όπως υπογραμμίσαμε, θεωρείται γνώρισμα της υπό εξέταση περιόδου.

4.1.2 Οι πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο της δεκαετίας του 1930. Κατόπιν των παραπάνω θεωρούμε πως μπορούμε τώρα να στραφούμε στην ιστορική πορεία της ασφαλιστικής πολιτικής του Βρετανικού κράτους κατά την τελευταία δεκαετία πριν το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Αξίζει να σημειωθεί πως, ήδη πριν τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, «οι Βρετανοί ηγέτες θεσμοθέτησαν εργατική αποζημίωση, συντάξεις γήρατος, ασφάλιση υγείας, και, το πιο ιδιαίτερο από όλα, το πρώτο παγκοσμίως υποχρεωτικό πρόγραμμα ασφάλισης κατά της ανεργίας, το οποίο είχε επεκταθεί κυριολεκτικά στο σύνολο της βιομηχανικής εργατικής τάξης στο τέλος του πολέμου.» (Weir & Skocpol, 1985, σ. 108). Τονίσαμε προηγουμένως ότι η περίοδος του Μεσοπολέμου, και ειδικότερα η δεκαετία του 1930, χαρακτηρίζονταν από υψηλά ποσοστά ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ωστόσο ένα χαρακτηριστικό στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής για αντιμετώπιση της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο της υπό εξέταση δεκαετίας ήταν, όπως σημειώνουν οι Weir και Skocpol (1985), το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις δεν υιοθέτησαν στρατηγικές Κεϊνσιανού χαρακτήρα προς αντιμετώπιση της ανεργίας και των άλλων προβλημάτων που γέννησε η οικονομική κρίση για περίπου μια δεκαετία μέχρι την έναρξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου ενώ οι ριζικές επεκτάσεις των κοινωνικών τους παροχών και η συγκρότηση ενός καθολικού κοινωνικού κράτους συντελέστηκαν μεταπολεμικά. Επιπλέον, εντός της Εργατικής κυβέρνησης σημειώθηκαν, όπως θα δούμε σε επόμενα κεφάλαια, διαφωνίες ως προς το αν πρέπει να ακολουθηθεί μια πολιτική δημιουργίας νέων θέσεων απασχόλησης μέσω κρατικών επενδύσεων ή να υπάρξει προσήλωση στην πολιτική των επιδομάτων. Στην βιβλιογραφία υπάρχουν αναφορές για επιδράσεις του παράγοντα της κρατικής γραφειοκρατίας στην παραπάνω στασιμότητα των πολιτικών μείωσης της ανεργίας, ζήτημα που θα εξεταστεί επίσης λεπτομερέστερα σε επόμενο σημείο.

Η κυβέρνηση του Εργατικού κόμματος, υπό τον MacDonald, εισήγαγε κάποιες μεταρρυθμίσεις στο σύστημα ασφάλισης κατά της ανεργίας καθώς κατήγγειλε την προϋπόθεση βάσει της οποίας οι άνεργοι έπρεπε να αποδείξουν πως αναζητούσαν εργασία προκειμένου να είναι δυνατή η χορήγηση του επιδόματος σε αυτούς. Επιπλέον, θεσπίστηκε πως η κατηγορία των μεταβατικών επιδομάτων (transitional benefits) θα καταβαλλόταν απευθείας από το υπουργείο οικονομικών και όχι έμμεσα μέσω του ασφαλιστικού ταμείου. Αυτές οι αλλαγές συντελέστηκαν στις

αρχές του 1930 και κατά τον Hecló (1974), «Για πρώτη φορά η στήριξη στους ανέργους πληρωνόταν εξ ολοκλήρου μέσω άμεσης εθνικής φορολογίας.» (σ. 118). Ο αριθμός όσων λάμβαναν επιδόματα ανεργίας αυξήθηκε κατά περισσότερους από εκατό χιλιάδες το πρώτο εξάμηνο του 1930 παράλληλα με τη ραγδαία αύξηση της ανεργίας στην κορύφωση της διεθνούς ύφεσης. Παρατηρούμε επομένως, πως η κυβέρνηση προτίμησε να ανταποκριθεί στην υψηλή ανεργία και τις προκλήσεις της ύφεσης μέσω της επιδοματικής πολιτικής.

Τα επιδόματα ανεργίας αποτέλεσαν κεντρικό σημείο της πολιτικής αντιπαράθεσης που τελικώς οδήγησε στην κατάρρευση της κυβέρνησης των Εργατικών το καλοκαίρι του 1931. Ακριβέστερα, το 1931 μια επιτροπή υπό τον George May⁶, την οποία είχε ιδρύσει ο Philip Snowden⁷ το Φεβρουάριο του ίδιου έτους, υπέβαλε μια αναφορά βάσει της οποίας η Βρετανική οικονομία βρισκόταν σε κίνδυνο λόγω υψηλών ελλειμμάτων. Η λύση που πρότεινε η επιτροπή May μέσω της αναφοράς της, αφορούσε σε υψηλές περικοπές των κυβερνητικών κοινωνικών δαπανών, μεταξύ αυτών και στις δαπάνες του ταμείου ασφάλισης κατά της ανεργίας. Η μείωση του επιδόματος ανεργίας αποτελούσε κεντρικό σημείο των επιμέρους προτάσεων της εν λόγω αναφοράς (Lloyd, 2002). Δεδομένων των παραπάνω αναφορών και των επισημάνσεων ότι οι τράπεζες της Νέας Υόρκης θα χορηγούσαν ένα δάνειο που θα έσωζε την Τράπεζα της Αγγλίας από χρεοκοπία μόνο αν εφαρμόζονταν περικοπές ύψους 76 εκατομμυρίων λιρών στις κυβερνητικές δαπάνες, που περιλάμβαναν μείωση των επιδομάτων ανεργίας, γίνεται αντιληπτό πως η πολιτική ασφάλισης κατά της ανεργίας βρέθηκε στο μάτι του κυκλώνα κατά την υπό

⁶ Ο George Ernest May (1871-1946) ήταν Βρετανός οικονομικός ειδήμων και δημόσιος υπάλληλος. Γιός μανάβη και οινοπώλη, σε ηλικία μόλις 16 ετών ξεκίνησε να εργάζεται στην ασφαλιστική εταιρεία Prudential. Από το 1915 έως το 1931 διετέλεσε γενικός γραμματέας της προαναφερθείσας εταιρείας. Μετά την απόσυρση του από την θέση αυτή ο τότε υπουργός οικονομικών Snowden τον διόρισε επικεφαλής μιας Επιτροπής επί των δημοσίων δαπανών. Ο May και η πλειοψηφία των μελών της Επιτροπής τάχθηκαν υπέρ της εξοικονόμησης άνω των 96 εκατομμυρίων λιρών το μεγαλύτερο μέρος της οποίας θα επερχόταν από περικοπές δαπανών στην ασφάλιση για την ανεργία και στην εκπαίδευση. Το 1932, ο Chamberlain, διάδοχος του Snowden στο υπουργείο οικονομικών, διόρισε τον May επικεφαλής μιας επιτροπής που θα επέβλεπε την εισαγωγή γενικών δασμών για την επόμενη τριετία. Ο May ειδικότερα επέβλεπε την αναδιοργάνωση της Βρετανικής βιομηχανίας μετάλλου και σιδήρου. Παρέμεινε επικεφαλής της επιτροπής αυτής έως το 1941. Απεβίωσε το 1946.

⁷ Ο Philip Snowden (1864-1937) ήταν Βρετανός Πολιτικός μέλος αρχικά του Φιλελεύθερου και ύστερα του νεοϊδρυθέντος Εργατικού Κόμματος. Ο πατέρας του ήταν οπαδός του κινήματος του Χαρτισμού και αργότερα του Gladstone. Ο ίδιος είχε γίνει γνωστός στο εργατικό κίνημα για την αποκήρυξη του καπιταλισμού ως ανήθικου συστήματος και υπήρξε ο υπουργός οικονομικών των πρώτων Εργατικών κυβερνήσεων του HB. Ωστόσο, κατόπιν της διαφωσίας του με τον πυρήνα του Εργατικού κόμματος και την διάλυση της τότε κυβέρνησης διεγράφη από το κόμμα το 1931. Στην υπουργική του θέση τον διαδέχθηκε στην Εθνική Συγκυβέρνηση ο Neville Chamberlain.

μελέτη περίοδο. Μεγάλο μέρος του υπουργικού συμβουλίου δε συμφωνούσε με την ιδέα των περικοπών και ο MacDonald τελικώς διέλυσε την κυβέρνηση την οποία διαδέχθηκε η κυβέρνηση Εθνικής Συνεργασίας στην οποία συμμετείχαν στελέχη και των τριών κομμάτων του κοινοβουλίου (Lloyd, 2002, σ. 148-149).

Εξετάζοντας την πορεία των πολιτικών ασφάλισης υπό τις κυβερνήσεις Εθνικής συνεργασίας κατά τη δεκαετία του 1930, σημειώνουμε την παρατήρηση των Weir και Skocpol (1985) βάσει της οποίας αυτές οι κυβερνήσεις, στις οποίες ισχυρότεροι ήταν οι Συντηρητικοί, παρέκκλιναν από τις ορθοδοξίες του οικονομικού φιλελευθερισμού με την εφαρμογή προστατευτικών πολιτικών, αλλά σε καμία περίπτωση δεν ανέλαβαν σημαντικές πρωτοβουλίες ως προς τις πολιτικές ανάκαμψης από την ύφεση, οι οποίες θα μπορούσαν να συνδεθούν με τις προτάσεις του Keynes και άλλων σημαντικών οικονομολόγων της περιόδου. Ως προς τις πολιτικές που εφαρμόστηκαν από αυτά τα κυβερνητικά σχήματα στην ασφάλιση ανεργίας, ως τμήματος του ευρύτερου πεδίου των κοινωνικών ασφαλίσεων, αναφέρουμε ότι στις 7 Οκτωβρίου 1931, δύο μήνες μετά την άνοδο της συγκυβέρνησης, οι λεγόμενες «μεταβατικές πληρωμές» (transitional payments) διαδέχθηκαν τα μεταβατικά επιδόματα της προηγούμενης περιόδου. Το νέο σχήμα πληρωμών διευθυνόταν από τοπικές επιτροπές δημόσιας αρωγής οι οποίες αξιοποιούσαν κρατικά κονδύλια αλλά εφάρμοζαν έλεγχο πόρων των αιτούντων προκειμένου να κριθεί η χορήγηση των μεταβατικών πληρωμών (Hecló, 1974, σ. 122). Ωστόσο, οι δημόσιοι υπάλληλοι των υπουργείων οικονομικών και εργασίας απεργάζονταν τρόπους κατάργησης των τοπικών επιτροπών αρωγής και αντικατάστασης τους από νέα σχήματα ήδη το 1932.

Επόμενο σημαντικό βήμα στις πολιτικές ασφάλισης κατά της ανεργίας υπήρξε η νομοθεσία του 1934 για την ασφάλιση κατά της ανεργίας, η οποία ψηφίστηκε στο κοινοβούλιο με μεγάλη πλειοψηφία παρά τις διαφωνίες του Εργατικού κόμματος (Hecló, 1974). Βασικό γνώρισμα της νομοθεσίας αυτής υπήρξε το Συμβούλιο Αρωγής για την Ανεργία (Unemployment Assistance Board, εφεξής UAB) το οποίο χρηματοδοτούνταν από την κεντρική κυβέρνηση δίνοντας της τον πλήρη έλεγχο διαχείρισης της πολιτικής για την ανεργία και αποδεδειμένως έτσι τις τοπικές αρχές από το συγκεκριμένο πεδίο. Παράλληλα, σηματοδότησε τη διάσπαση με τις παραδόσεις του Νόμου Περί Φτώχειας (Lloyd, 2002). Το νέο νομικό πλαίσιο προέβλεπε πως οι άνεργοι που αιτούνταν επιδόματος έπρεπε να υποστούν έναν έλεγχο πόρων προκειμένου να διαπιστωθεί πως η οικονομική τους κατάσταση ήταν

τόσο δυσχερής ώστε πραγματικά έχρηζαν δημόσιας βοήθειας. Αυτοί οι έλεγχοι εφαρμόζονταν σε όλα τα ενήλικα μέλη των νοικοκυριών, γεγονός που ωθούσε τους εργαζόμενους νεαρούς ενήλικες να εγκαταλείπουν γρηγορότερα την οικογενειακή εστία εφόσον τα εισοδήματα τους συμπεριλαμβάνονταν στις αξιολογήσεις. Η ασφαλιστική νομοθεσία του 1934 προσέδωσε καθολικό χαρακτήρα στους ελέγχους πόρων για τη χορήγηση επιδομάτων ανεργίας σε όλη τη χώρα (Lloyd, 2002). Το μοντέλο αυτό για την ασφάλιση κατά της ανεργίας που, όπως σημειώσαμε, στηριζόταν στη λειτουργία του UAB, αποδείχθηκε, κατά τις παρατηρήσεις του Ashford (1986), περισσότερο δαπανηρό από το σύστημα των μεταβατικών επιδομάτων που είχε εισάγει η κυβέρνηση MacDonald το 1930. Η πρόβλεψη εφαρμογής του ελέγχου πόρων στο παραπάνω σύστημα ασφάλισης για την ανεργία υποδεικνύει πως και στο πεδίο των ασφαλίσεων, η δεκαετία του 1930 συνεπαγόταν εφαρμογή στοιχείων που παραπέμπουν σε γνωρίσματα του φιλελεύθερου, κατά τον Esping-Andersen (1990/2014), καθεστώτος ευημερίας.

Μια ακόμη περιοχή του πεδίου των κοινωνικών ασφαλίσεων που θεωρούμε συνετό να θίξουμε στο παρόν υποκεφάλαιο είναι εκείνη των συντάξεων γήρατος. Πυρήνας της συνταξιοδοτικής πολιτικής ήταν μια νομοθεσία που είχε ξεκινήσει να εφαρμόζεται ήδη από το 1925, στην προώθηση της οποίας είχε πρωτοστατήσει, όπως επισημάναμε, ο Neville Chamberlain και η οποία «επιβίωσε άθικτη μέχρι και μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και θεμελίωσε ακόμη θερμότερα την αρχή της ασφάλισης ως του κεντρικού μοχλού της Βρετανικής κοινωνικής πολιτικής.» (Fraser, 1973, σ. 190). Συνεπώς, πρόκειται για το συνταξιοδοτικό σύστημα που εν πολλοίς αφορούσε και την περίοδο αναφοράς μας. Κατά την επόμενη δεκαετία, το προαναφερθέν συνταξιοδοτικό σχήμα, που καθιέρωσε τρεις κατηγορίες συνταξιούχων γήρατος στο HB, γνώρισε δύο φορές διεύρυνση ως προς τις κατηγορίες δικαιούχων το 1929 και το 1937 αντίστοιχα⁸ (Fraser, 1937).

Ολοκληρώνοντας και αυτή την ενότητα παρατηρούμε πως στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, ως τμήματος της κρατικής κοινωνικής πολιτικής, οι Βρετανικές κυβερνήσεις της δεκαετίας του 1930 δραστηριοποιήθηκαν έντονα στον τομέα της ασφάλισης κατά της ανεργίας με αφορμή και το γεγονός ότι η τελευταία σημείωσε ραγδαία άνοδο στο ευρύτερο πλαίσιο και της διεθνούς ύφεσης που είχε

⁸ Εκείνες ήταν οι χήρες γυναίκες άνω των 60 και έπειτα άνω των 55 ετών το 1929 και από το 1937 οι πρώην ανασφάλιστοι «μαυροφορεμένοι» εργαζόμενοι.

ξεσπάσει το 1929. Ο ρόλος των γραφειοκρατικών μηχανισμών του κράτους σε αλληλεπίδραση με τις θέσεις ορισμένων προσωπικοτήτων, όπως ο Neville Chamberlain, επέφεραν τη θεμελίωση πολιτικών που ήταν βασισμένες στα επιδόματα ανεργίας, κατά το μοτίβο στο οποίο είχε πρωτοπορήσει το Ηνωμένο Βασίλειο ήδη από τις αρχές του αιώνα, παρά στην προσπάθεια ενίσχυσης της απασχόλησης μέσω της χρηματοδότησης δημοσίων έργων ενώ οι πιέσεις των κρατικών μηχανισμών και δομών δεν επέτρεψαν, όπως θα σημειωθεί παρακάτω, την πραγματοποίηση καινοτόμων ιδεών τις οποίες πρέσβευαν διάφοροι πολιτικοί στο εσωτερικό του Εργατικού κόμματος, οδηγώντας μέχρι και σε διάλυση της κυβέρνησης το 1931. Αντιθέτως, η κοινωνική πολιτική επί των συντάξεων γήρατος δεν υπέστη θεμελιώδεις αλλαγές στη διάρκεια της δεκαετίας του 1930 ύστερα από το συνταξιοδοτικό πρόγραμμα που εισήχθη το 1925 εκτός από τις προσθήκες δύο επιπλέον κατηγοριών δικαιούχων για το συνταξιοδοτικό σύστημα. Εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι στην περίπτωση της ασφάλισης κατά της ανεργίας τελικώς επικράτησε, βάσει της νομοθεσίας του 1934, η κοινωνική παροχή κατόπιν εξέτασης των πόρων των δικαιούχων ενώ στην περίπτωση των συντάξεων, για όσους συνταξιοδοτούνταν μετά το 1925, αυτό το στοιχείο καταργήθηκε και ενώ το κυβερνητικό στέλεχος που προώθησε αμφότερες ήταν ο Neville Chamberlain. Προσθέτουμε πως τόσο η ασφάλιση κατά της ανεργίας όσο και η ασφάλιση γήρατος γνώρισαν διεύρυνση ως προς τους αριθμούς των ανθρώπων που καλύπτονταν από αυτές μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1930 (Πίνακας 4).

Πίνακας 4. Πλήθος ασφαλισμένων κατά της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά το Μεσοπόλεμο

1920	11.000.000
1938	15.400.000

Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο *Ιστορία Κοινωνικής Πολιτικής* σε επιμέλεια Κ. Δικαίου, 2010, σ. 467. © Gutenberg.

4.2 Η κοινωνική πολιτική στη Γερμανία μεταξύ του 1929 και του 1939: Από την συρρίκνωση στην ρατσιστική επιλεκτικότητα των ναζί

Στην περίπτωση της Γερμανίας η δεκαετία της μεγάλης ύφεσης συμπίπτει με μια μεγάλη πολιτική και πολιτειακή κρίση καθώς εντός της υπό εξέταση περιόδου επήλθε η άνοδος των ναζιστών υπό τον Hitler στη διακυβέρνηση της χώρας, γεγονός που σηματοδότησε και την κατάργηση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ειδικότερα,

ο επικεφαλής του κόμματος, Adolf Hitler, ανήλθε για πρώτη φορά στη θέση του καγκελαρίου της Γερμανίας τον Ιανουάριο του 1933 και στις εκλογές της 5^{ης} Μαρτίου του ίδιου έτους το κόμμα του κατέλαβε την πρώτη θέση στο κοινοβούλιο. Κατά τα πρώτα έτη μετά το ξέσπασμα της διεθνούς ύφεσης, η απήχηση του εθνικοσοσιαλιστικού κόμματος (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, εφεξής NSDAP) στους Γερμανούς πολίτες παρουσίαζε ανοδική τάση. Χαρακτηριστικά παραδείγματα τα υψηλά ποσοστά σε εκλογές για τα τοπικά κοινοβούλια ομόσπονδων κρατιδίων, όπως στην Πρωσία και στη Βαυαρία, όπου το NSDAP κατέκτησε την πρώτη και τη δεύτερη θέση αντίστοιχα και το ποσοστό που έλαβε ο Hitler ως υποψήφιος για την θέση του προέδρου του Reich. Το τελευταίο ήταν το δεύτερο υψηλότερο στις εκλογές του Μαρτίου του 1932 πίσω από εκείνο του Hindenburg⁹, ο οποίος εν τω μεταξύ ανανέωσε τη θητεία του (Λαναράς, 2004, σ. 147-148). Σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά το Μάρτιο του 1933, όλα τα υπόλοιπα κόμματα τέθηκαν εκτός νόμου και στη Γερμανία επιβλήθηκε δικτατορία (Burns, 1980/2020, σ. 669). Στις υπό-ενότητες που ακολουθούν επικεντρωνόμαστε στη διερεύνηση της ιστορικής πορείας της Γερμανικής κοινωνικής πολιτικής επί των πεδίων έμφασης της εργασίας μας, στη διάρκεια των τελευταίων ετών της δημοκρατίας της Βαϊμάρης καθώς και των πρώτων ετών του χιτλερικού καθεστώτος.

4.2.1 Οι πολιτικές υγείας στη Γερμανία της δεκαετίας του 1930.

Διερευνώντας την πορεία των πολιτικών υγείας κατά τα τελευταία έτη της δημοκρατίας της Βαϊμάρης, που αποτελούν και έτη ξεσπάσματος της διεθνούς ύφεσης, οι πηγές αναδεικνύουν ορισμένα ενδιαφέροντα σημεία. Παραδείγματος χάριν, η προαναφερθείσα συμφωνία μεταξύ ιατρών και ταμείων ασφάλισης ασθενείας στην οποία μεσολάβησε το υπουργείο εργασίας δεν φαίνεται να κατόρθωσε να επιλύσει οριστικά τα προβλήματα που είχαν προκύψει. Υπό αυτό το πλαίσιο, το Δεκέμβριο του 1931, και ενώ η οικονομική κρίση βρισκόταν στην κορύφωση της, ένα έκτακτο διάταγμα ρύθμισε το πρόβλημα ορίζοντας πως τα εν λόγω ασφαλιστικά

⁹ Ο Paul Von Hindenburg (1847-1934) ήταν Γερμανός ανώτερος αξιωματικός του 19^{ου} και πρόμιου 20^{ου} αιώνα. Συμμετείχε σε διάφορους πολέμους του 19^{ου} αιώνα, μεταξύ αυτών και ο Γαλλοπρωσικός πόλεμος του 1870/71 ο οποίος οδήγησε στην ενοποίηση της Γερμανίας. Κατά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο διακρίθηκε ως στρατιωτικός διοικητής και έλαβε το αξίωμα του στρατάρχη του Reich. Μετά τον πόλεμο, εκλέγεται το 1925, στην προχωρημένη ηλικία των 77 ετών Πρόεδρος του Γερμανικού Reich, θέση την οποία ανανεώνει το 1932. Υπήρξε ο δεύτερος και ο τελευταίος Πρόεδρος της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης πριν την εγκαθίδρυση της εθνικοσοσιαλιστικής δικτατορίας.

ταμεία έπρεπε να καταβάλουν ένα κοινό αντίτιμο προς το Σύλλογο των Ιατρών των Ταμείων για κάθε καινούργια περίπτωση που αναφερόταν σε αυτά ενώ ο Σύλλογος, ως σώμα δημοσίου δικαίου, κατένειμε τα κονδύλια στα μέλη του (Stolleis, 2014). Μπορούμε επίσης να αναφέρουμε κάποιες αλλαγές που παρατηρήθηκαν στο σύστημα ασφάλισης ατυχημάτων κατά τα έτη της ύφεσης όπως το γεγονός ότι καταργήθηκαν οι παροχές για περιπτώσεις που το ατύχημα έβλαπτε σε περιορισμένο βαθμό την εισοδηματική ικανότητα των ασφαλισμένων ενώ για τις σοβαρότερες περιπτώσεις σημειώθηκαν ρωμαλέες μειώσεις στα χορηγούμενα επιδόματα (Stolleis, 2014).

Αναφορικά τώρα με τις εξελίξεις στο ευρύτερο πεδίο των πολιτικών υγείας στη Γερμανία μετά το 1933, οι διαθέσιμες πηγές υποδεικνύουν ότι το χιτλερικό καθεστώς παρουσίαζε ένα έντονο ενδιαφέρον για την διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου υγείας για το Γερμανικό πληθυσμό. Παραδείγματος χάριν, όπως υπογραμμίζει ο Smith (2004), ο ελεγχόμενος από το καθεστώς τύπος της εποχής, το εκπαιδευτικό σύστημα και οι υπαγόμενες στο καθεστώς οργανώσεις είχαν επιδοθεί σε μια προπαγανδιστική εκστρατεία προώθησης υγιεινών διατροφικών συνηθειών ενώ υπήρχε προσπάθεια να αποθαρρυνθούν οι Γερμανοί από επιβλαβείς συνήθειες όπως το κάπνισμα και η κατανάλωση αλκοόλ. Παράλληλα, διεξήχθησαν πανεπιστημιακές έρευνες επί σχετικών θεμάτων, όπως εκείνη του 1939 που θεμελίωσε το γεγονός ότι το κάπνισμα μπορούσε να προκαλέσει καρκίνο του πνεύμονα. Ενδιαφέρον προκαλεί το γεγονός ότι ορισμένα από τα ινστιτούτα που εκπονούσαν αντίστοιχες έρευνες χρηματοδοτούνταν προσωπικά από τον ίδιο τον Adolf Hitler (Smith, 2004). Παρατηρείται πως η Χιτλερική διακυβέρνηση έδινε έμφαση στον τομέα της πρόληψης προσπαθώντας να επηρεάσει πτυχές της συμπεριφοράς των πολιτών που επιδρούν στην υγεία.

Παράλληλα, η πολεμική προετοιμασία της Γερμανικής οικονομίας και κοινωνίας «σηματοδότησε μια αποφασιστική στροφή στην πολιτική υγείας των ναζί.» (Cocks, 2007, σ. 102). Φαίνεται πως το καθεστώς επιδίωξε να αξιοποιήσει τους ιατρούς προκειμένου να διασφαλίσει πως ο ευρύς πληθυσμός θα ήταν σε θέση να υποστηρίξει την πολεμική προσπάθεια. Το τελευταίο σημείο καταδεικνύεται από τη συστηματική ένταξη ιατρών στις ένοπλες δυνάμεις και την αξιοποίησή τους στη διασφάλιση της εργατικής παραγωγικότητας, κυρίως στη βιομηχανία (Cocks, 2007). Ταυτόχρονα, υπήρξε διεύρυνση του κύκλου των ασφαλισμένων σε ταμεία ασθένειας (sickness funds) αλλά παρατηρήθηκε έντονη τάση συγκεντρωτισμού από τη στιγμή

που μειώθηκε σημαντικά ο αριθμός των εν λόγω ασφαλιστικών ταμείων ενώ όλοι οι ιατροί υποχρεώθηκαν να συμμετέχουν στο Σωματείο Ιατρών του Reich (Stolleis, 2014). Ο Evans (2005/2014) στο ίδιο μήκος κύματος επισημαίνει τη μεταρρύθμιση των ασφαλίσεων υγείας η οποία απλούστευσε τη διαδικασία αμοιβής των ιατρών και έκανε τις ιατρικές επισκέψεις φθηνότερες. Ωστόσο, το χιτλερικό καθεστώς χρησιμοποίησε τις επιστήμες υγείας και τους επαγγελματίες της για την εξυπηρέτηση ορισμένων απάνθρωπων στόχων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η πρόβλεψη υποχρεωτικής στειρώσεως όσων κατοίκων κρίνονταν, κατόπιν εξετάσεων, ότι ήταν ακατάλληλοι για τεκνοποίηση εφόσον τα παιδιά τους ενδέχεται να έφεραν χαρακτηριστικά ανεπιθύμητα στο καθεστώς. Το προαναφερθέν πρόγραμμα προωθήθηκε βάσει του νόμου της 14ης Ιουλίου 1933 και «μέχρι την κατάλυση του ναζιστικού καθεστώτος περίπου τετρακόσιες χιλιάδες Γερμανοί είχαν υποβληθεί δια της βίας σε αυτή τη διαδικασία.» (Weinberg, 2005/2008, σ. 53). Παράλληλα, δεν υπήρχε πρόθεση παροχής ιατρικών υπηρεσιών σε μέλη ομάδων τις οποίες οι ναζί ήθελαν σταδιακά να εξαφανίσουν από την κοινωνία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απουσία πρόβλεψης ιατρικής φροντίδας για άτομα Εβραϊκής καταγωγής ενώ πολλοί Εβραίοι ιατροί έχασαν την άδεια του επαγγέλματος τους (Cocks, 2007). Επίσης, το καθεστώς δεν επέδειξε κανένα ενδιαφέρον για άτομα που λόγω διάφορων χρόνιων προβλημάτων αδυνατούσαν να συμμετέχουν στην παραγωγική διαδικασία. Αν δεχθούμε πως μια εκ των βασικών αρχών του συστήματος υγείας είναι εκείνη της ισότητας στην παροχή υπηρεσιών (Χλέτσος, 2011), τότε το σύστημα υγείας της Χιτλερικής Γερμανίας σίγουρα αντέβαινε αυτής της αρχής. Πράγματι, η κυβέρνηση του τρίτου Reich όχι μόνο δεν επέδειξε ευαισθησία για την ανάπτυξη πολιτικής η οποία θα υποστηρίζει άτομα με προβλήματα αναπηρίας και άλλες ειδικές ανάγκες αλλά αντί αυτού προγραμμάτισε μέσω διαταγμάτων την μαζική εξόντωση των ατόμων που κρίνονταν ως ανάπηροι (Weinberg, 2005/2008). Ενδιαφέρον κρίνεται το γεγονός ότι υπήρξε σημαντικός αριθμός ιατρών που συντέλεσαν στην εν λόγω διαδικασία. Στην Αυστρία, που ενσωματώθηκε αναίμακτα στη Γερμανία το 1938 (Burns, 1980/2020, σ. 699), ψυχίατροι συντέλεσαν τόσο στη στειρώση όσο και στην εξόντωση εκατοντάδων χιλιάδων πνευματικά και σωματικά αναπήρων ως το 1945 (Psota & Schuett, 2018).

Οι πολιτικές υγείας επί του ναζιστικού καθεστώτος επομένως, ήταν επιλεκτικά προσανατολισμένες στην διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου υγείας για εκείνα τα μέλη της κοινωνίας που θεωρούνταν «άρια» και συνεπώς άξια φροντίδας.

4.2.2 Οι πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στη Γερμανία της δεκαετίας του 1930. Αναφορικά με τις πολιτικές των κοινωνικών ασφαλίσεων και αντιμετώπισης της ανεργίας, ως πεδίων της κοινωνικής πολιτικής στη Γερμανία τη δεκαετία μετά το ξέσπασμα της διεθνούς οικονομικής κρίσης η έρευνα των διαθέσιμων πηγών έχει αναδείξει ορισμένα ενδιαφέροντα στοιχεία. Αξίζει να σημειώσουμε πως στη Γερμανία της Βαϊμάρης, τα τελευταία 3 έτη πριν την άνοδο του κόμματος του Hitler στην κυβέρνηση επήλθε συρρίκνωση των κρατικών παροχών στα εν λόγω πεδία της κοινωνικής πολιτικής. Ακριβέστερα, όπως μαρτυρούν οι διαθέσιμες μελέτες, η κυβέρνηση συνεργασίας που απαρτιζόταν από το Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα Γερμανίας (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, εφεξής SPD) και τους φιλελεύθερους αντιμετώπισε ζητήματα εσωτερικού διχασμού ως προς τους τρόπους αντιμετώπισης της ανεργίας, η οποία επαναλαμβάνουμε ότι έφτασε σε τρομακτικά ύψη τα πρώτα έτη της δεκαετίας του 1930. Αφενός οι φιλελεύθεροι επιθυμούσαν διατήρηση του κανόνα χρυσού και στήριξη του εθνικού νομίσματος μέσω εφαρμογής πολιτικών λιτότητας, αφετέρου οι σοσιαλδημοκράτες πρέσβευαν την ισχυροποίηση της κοινωνικής πολιτικής προς αντιμετώπιση των προβλημάτων που γέννησε η οικονομική κρίση μέσω της αύξησης των χρηματικών ποσών στα επιδόματα ανεργίας. Οι έριδες μεταξύ των κομμάτων της συγκυβέρνησης οδήγησαν τελικώς σε πτώση της κυβέρνησης (Κωτσονόπουλος, 2019). Στη συνέχεια, ο νέος καγκελάριος Brüning, σε πλήρη συνεργασία με τον πρόεδρο της Δημοκρατίας, επέβαλε δραματικές μειώσεις σε ένα ευρύτερο φάσμα των κοινωνικών πολιτικών της προηγούμενης δεκαετίας, οι οποίες αφορούσαν σε περικοπές μισθών, ημερομίσθιων και επιδομάτων ανεργίας. Αυτή η πολιτική λιτότητας στο πεδίο των κοινωνικών ασφαλίσεων δρομολογήθηκε μέσω προεδρικών διαταγμάτων, χωρίς κοινοβουλευτική συναίνεση, τα οποία βασίστηκαν στην ενεργοποίηση του «Διατάγματος Εκτάκτου Ανάγκης» που προβλεπόταν στο άρθρο 48 του Συντάγματος της Βαϊμάρης (Stolleis, 2014). Αξιοσημείωτο κρίνεται το έκτακτο προεδρικό διάταγμα της 5^{ης} Ιουνίου 1931 το οποίο προέβλεπε, μεταξύ άλλων, περικοπές στα επιδόματα ανεργίας, στις συντάξεις των αναπήρων πολέμου και γενικώς των ΑΜΕΑ (Κεσσόπουλος, 2018, σ.

91). Μάλιστα, «Χαρακτηριστικό της λιτότητας είναι ότι ενώ το 1932 η ανεργία κυμαίνονταν στο 44% μόνο το 15% επί του συνόλου των ανέργων λάμβανε επίδομα.» (Κωτσονόπουλος, 2019, σ. 24).

Οι εξελίξεις κατά τα πρώτα χρόνια της παγκόσμιας ύφεσης υπήρξαν δυσμενείς και ως προς τις συντάξεις γήρατος και χηρείας καθώς, σύμφωνα με την έρευνα του Stolleis (2014), το διάταγμα της 8ης Δεκεμβρίου 1931 επέφερε περικοπές στα χρηματικά ποσά των συντάξεων, επιμήκυνση των περιόδων αναμονής, κατάργηση της σύνταξης χηρείας και των επιδοτήσεων των παιδιών όταν τα τελευταία έφταναν σε ηλικία 15 ετών. Σύντομα κατέστη εμφανές πως «Οι συντάξεις ήταν υπερβολικά χαμηλές ώστε να παρέχουν πραγματική ασφάλεια για τους ηλικιωμένους.» (Stolleis, 2014, σ. 128). Η κυβέρνηση του Franz von Papen, διαδόχου του Brüning, συνέχισε την πολιτική των περικοπών στις κοινωνικές ασφαλίσεις και στην υποστήριξη προς τους ανέργους αλλά ταυτόχρονα προσπάθησε να δώσει ώθηση στη δημιουργία θέσεων εργασίας με τη χρηματοδότηση δημοσίων έργων μέσω ελλειμματικού προϋπολογισμού και τη θέσπιση φορολογικών διευκολύνσεων που έδιναν στους επιχειρηματίες κίνητρα για επενδύσεις. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι ο Επίτροπος του Reich για προμήθεια εργασίας, επιδοτήθηκε από την κυβέρνηση του Kurt von Schleicher με 500 εκατομμύρια μάρκα προκειμένου να δρομολογήσει μέτρα δημιουργίας θέσεων απασχόλησης μόλις δύο ημέρες πριν διοριστεί ο Hitler καγκελάριος τον Ιανουάριο του 1933 (Stolleis, 2014). Είμαστε επομένως σε θέση να παρατηρήσουμε μια πολιτική λιτότητας στις επιδοματικές παροχές των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης με μια όμως παράλληλη προσπάθεια δημιουργίας θέσεων εργασίας από τις τελευταίες κυβερνήσεις της Βαϊμάρης ενώ, οι συνέπειες της διεθνούς ύφεσης ήταν βαρύτερες. Αυτή υπήρξε εν πολλοίς η κατάσταση την οποία κληρονόμησε η κυβέρνηση των ναζί κατά την περίοδο ανόδου της στην εξουσία και της συνακόλουθης κατάλυσης του δημοκρατικού πολιτεύματος στη Γερμανία το 1933. Αναφορικά με τις πολιτικές που ασκήθηκαν από τη συγκεκριμένη κυβέρνηση στα υπό εξέταση πεδία της ενότητας, ο M. Stolleis (2014) υπογραμμίζει ότι παρατηρήθηκε αύξηση του αριθμού όσων καλύπτονταν από το ασφαλιστικό σύστημα στη Γερμανία. Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι κεντρική πρόθεση του ναζισμού ήταν η συγκρότηση ενός ενιαίου συστήματος ασφάλισης και η υπαγωγή όλων των ταμείων σε ενιαία διοίκηση και κοινή χρηματοδότηση. Αναφερθήκαμε ήδη στις συγχωνεύσεις των ταμείων ασφάλισης

κατά της ασθένειας (Sickness Funds). Βήματα προς την ενιαία ασφάλιση πραγματοποιήθηκαν και με το νόμο της 5ης Ιουλίου 1934 που αποσκοπούσε σε αλλαγή της δομής της κοινωνικής ασφάλισης με στόχο την κατασκευή ενός ενιαίου ταμείου για κάθε είδος ασφάλισης. Τελικώς, αυτός ο στόχος δεν εκπληρώθηκε και αντί αυτού συνυπήρχαν τρία κεντρικά ταμεία έκαστο εκ των οποίων κάλυπτε επιμέρους περιπτώσεις: η «Ασφάλιση του Reich», η «Ασφάλιση συντάξεων» και η «Ασφάλιση για εργασιακή αξιοποίηση» (Stolleis, 2014, σ. 145). Τα παραπάνω στοιχεία υποδεικνύουν, κατά τη γνώμη μας, μια προσπάθεια του καθεστώτος να ασκήσει συγκεντρωτικό έλεγχο στο ασφαλιστικό πεδίο του κράτους πρόνοιας επιχειρώντας να απλοποιήσει τα μοτίβα διεύθυνσης και χρηματοδότησης μέσω σταδιακών συγχωνεύσεων.

Αναφορικά με τις πολιτικές αντιμετώπισης της ανεργίας και τόνωσης της απασχόλησης, οι έρευνες που έχουν πραγματοποιηθεί υποδεικνύουν ότι το καθεστώς των ναζί υπήρξε ιδιαίτερα δραστήριο και ως προς αυτές. Ειδικότερα, μια συχνή επισήμανση των ιστορικών μελετητών ως προς αυτό τον τομέα αφορά στο γεγονός ότι η κυβέρνηση «προσανατολίστηκε στην αύξηση της απασχόλησης» (Λαναράς, 2004, σ. 285). Το εν λόγω πλαίσιο δρομολογήθηκε μέσω πληθώρας νομοθεσιών και στρατηγικών. Παραδείγματος χάριν, ήδη από το 1934, ο Hjalmar Schacht¹⁰ εισήγαγε το επονομαζόμενο «νέο σχέδιο» (Neuer Plan) το οποίο αποσκοπούσε στην επίλυση των οικονομικών προβλημάτων που είχε κληροδοτήσει η ύφεση του 1929. Υπό το πρίσμα αυτό, το καθεστώς προχώρησε σε πλήθος δημοσίων έργων όπως, παραδείγματος χάριν, η κατασκευή δημοσίων αυτοκινητοδρόμων και κτιρίων υιοθετώντας το ρόλο εργοδότη ευρύτερου ανθρώπινου δυναμικού (Berend, 2006/2009 σ. 173-174). Στη ναζιστική Γερμανία η πολιτική απασχόλησης εξυπηρετήθηκε παράλληλα με την κατεύθυνση της χώρας προς τον επανεξοπλισμό και τις επενδύσεις στους τομείς της αμυντικής βιομηχανίας. Ο Burns (1980/2020), υποστηρίζει ότι αυτή η πολιτική «οδήγησε σε παραπέρα βιομηχανική οργάνωση και συντέλεσε στην ελάττωση της ανεργίας.» (σ. 672). Σε παρόμοια πλαίσια, η αύξηση

¹⁰ Ο Hjalmar Schacht (1877-1970) ήταν γιός Γερμανών μεταναστών στις ΗΠΑ οι οποίοι όμως επέστρεψαν στη Γερμανία κατόπιν μιας οικονομικής αποτυχίας. Ο ίδιος έλαβε πλούσια παιδεία στο χώρο της φιλοσοφίας, των οικονομικών επιστημών και της κοινωνιολογίας και ακολούθησε καριέρα στον τραπεζικό τομέα. Συνέβαλε στην αντιμετώπιση της κρίσης πληθωρισμού του 1923 και το ίδιο έτος έγινε Πρόεδρος της Reichsbank θέση την οποία κράτησε ως το 1930. Υπό το Χιτλερικό καθεστώς επανήλθε στη θέση αυτή το 1933. Το 1934 έγινε υπουργός οικονομικών αλλά τρία έτη αργότερα παραγκωνίστηκε από τον Herman Goering και το 1939 έχασε τη θέση του και στην Reichsbank. Μεταπολεμικά υπήρξε οικονομικός σύμβουλος σε μια σειρά εξωευρωπαϊκών κυβερνήσεων.

του προσωπικού των ενόπλων δυνάμεων την οποία δρομολόγησαν οι ναζί προσέφερε ευκαιρίες επαγγελματικής και εργασιακής αποκατάστασης σε μεγάλο αριθμό ανθρώπων, κυρίως ανδρών (Λαναράς, 2004). Συγχρόνως, το χιτλερικό καθεστώς εφάρμοσε διάφορα σχέδια προκειμένου να αποσυμφορήσει την αγορά εργασίας. Ένα εξ αυτών ήταν τα λεγόμενα «δάνεια γάμου». Επρόκειτο για χρηματικές παροχές που προσφέρονταν σε νεαρές γυναίκες προκειμένου να μην εμπλακούν σε αναζήτηση εργασίας μετά τη σύναψη γάμου¹¹ ενώ επιχειρήθηκε η διατήρηση της απασχόλησης σε υψηλά επίπεδα μέσω ενός διατάγματος του 1938 το οποίο καθιστούσε παράνομη την απόρριψη προσφερόμενης θέσης εργασίας.

Το αθροιστικό αποτέλεσμα των εν λόγω πολιτικών υπήρξε ενδιαφέρον και αποτυπώθηκε στη σημαντική μείωση του συνολικού αριθμού των ανέργων μεταξύ του 1932 και του 1934 (Λαναράς, 2004).

Στις δύο προηγούμενες υπό ενότητες προσπαθήσαμε να σκιαγραφήσουμε την εξέλιξη των κοινωνικών πολιτικών που εμπίπτουν στα πεδία ενδιαφέροντος του πονήματος μας κατά την δεύτερη δεκαετία του Μεσοπολέμου στη Γερμανία της οποίας ορόσημα πρέπει να θεωρούνται η έλευση των προβλημάτων της διεθνούς οικονομικής κρίσης και η άνοδος του Adolf Hitler στην εξουσία. Η πορεία της κοινωνικής πολιτικής έμελλε να επηρεαστεί εκ νέου υπό τις συνθήκες του νέου Παγκοσμίου Πολέμου στον οποίο το καθεστώς του Hitler έσυρε τη χώρα. Οι πτυχές αυτές εξετάζονται λεπτομερώς στο επόμενο κεφάλαιο.

Κεφάλαιο 5: Η κοινωνική πολιτική μεταξύ 1939 και 1945

Σε αυτό το κεφάλαιο θα επικεντρωθούμε στην ιστορική διερεύνηση της κοινωνικής πολιτικής στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γερμανία κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ του 1939 και του 1945. Πρόκειται για τα έτη κατά τα οποία διεξήχθη ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος. Σημείο έναρξης του πολέμου αυτού θεωρείται ιστορικά η 1^η Σεπτεμβρίου 1939, η ημερομηνία εισβολής της ναζιστικής Γερμανίας εναντίων της Πολωνίας (Berend, 2006/2009, σ. 120). Η λήξη του πολέμου στην Ευρώπη επήλθε το Μάιο του 1945 με την ολοκληρωτική ήττα της Γερμανίας και των συμμάχων της ενώ η οριστική του λήξη επήλθε το Σεπτέμβριο του ίδιου έτους με την ήττα και συνθηκολόγηση της Ιαπωνίας, συμμάχου της Γερμανίας (Burns, 1980/2020

¹¹ Η πολιτική των δανείων γάμου εντασσόταν στα πλαίσια νομοθεσίας της 1^{ης} Ιουνίου 1933 για μείωση της ανεργίας (Evans, 2005/2014, σ. 330).

σ. 706-709). Ο πόλεμος αυτός υπήρξε ο πιο αιματηρός της ανθρώπινης ιστορίας και στη διάρκεια του συντελέστηκαν φρικτά εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας στα οποία θα γίνει σύντομη μνεία και παρακάτω αν και δεν αποτελούν το σημείο επικέντρωσης της παρούσας εργασίας. Στη διάρκεια του πολέμου της περιόδου 1939 με 1945 το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία αναμετρήθηκαν για μια ακόμη φορά στα πεδία των μαχών. Ας δούμε ποιά ήταν η εξέλιξη της κρατικής κοινωνικής πολιτικής στα πεδία έμφασης του παρόντος πονήματος στις δύο αυτές χώρες.

5.1 Η κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο μεταξύ του 1939 και του 1945: Η εθνική προσπάθεια και οι σκέψεις για το μέλλον

Το Ηνωμένο Βασίλειο εισήλθε στον πόλεμο εναντίων της Γερμανίας δύο ημέρες μετά την εισβολή της τελευταίας κατά της Πολωνίας το Σεπτέμβριο του 1939 (Burns, 1980/2020, σ.701-702). Πρωθυπουργός της χώρας στην αρχική αυτή φάση των εχθροπραξιών ήταν ο Neville Chamberlain τον οποίο διαδέχθηκε στη συνέχεια ο Winston Churchill ως επικεφαλής σε μια κυβέρνηση εθνικής συνεργασίας αποτελούμενη από στελέχη και των τριών κομμάτων του κοινοβουλίου, του Συντηρητικού, του Φιλελεύθερου και του Εργατικού (Burns, 1980/2020, σ. 704). Τον Ιούλιο του 1945, και ενώ ο πόλεμος εναντίων της Ιαπωνίας δεν είχε ακόμη ολοκληρωθεί, ο Churchill ως επικεφαλής του Συντηρητικού κόμματος ηττήθηκε στις εθνικές εκλογές και τη διακυβέρνηση του ΗΒ ανέλαβε το Εργατικό κόμμα (Addison, 2005/2019). Κατά τη μεγαλύτερη διάρκεια της περιόδου εξέτασης αυτού του κεφαλαίου στην πρωθυπουργία της χώρας βρισκόταν επομένως ο Churchill. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπως και στις περισσότερες συμμετέχουσες χώρες, ο εν λόγω πόλεμος επηρέασε το σύνολο της κοινωνίας. Αυτό κατέστη σαφές, σύμφωνα με τον Δικαίο (2010) όταν το 1940 ο Churchill αντικατέστησε τον Chamberlain στη θέση του πρωθυπουργού και ο συνολικός πόλεμος, του οποίου χαρακτηριστικό ήταν η με κάθε κόστος επιδίωξη της συνολικής νίκης, αντικατέστησε τον έως τότε ψευδοπόλεμο ο οποίος αποσκοπούσε απλώς στην αποφυγή της ήττας. Τα προβλήματα και κατά συνέπεια οι ανάγκες που γέννησε ο πόλεμος επηρέασαν όλη την κοινωνία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσαν οι μαζικοί βομβαρδισμοί της χώρας κυρίως κατά τη διάρκεια της «μάχης της Αγγλίας» μεταξύ Αυγούστου 1940 και Ιουνίου 1941, οι οποίοι προκάλεσαν μεγάλες καταστροφές και στερήσαν τη ζωή μεγάλου αριθμού αμάχων και στρατιωτών (Burns, 1980/2020). Κατά τις

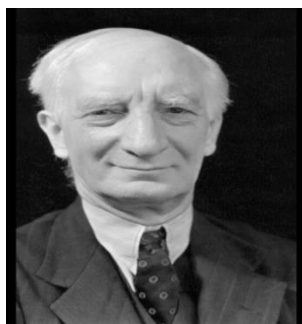
επισημάνσεις του Fraser (1973) «Οι βόμβες, σε αντίθεση με την ανεργία δε γνώριζαν από κοινωνικούς διαχωρισμούς και έτσι πλούσιοι και φτωχοί εξίσου επηρεάστηκαν το ίδιο στην ανάγκη για καταφύγιο και προστασία. Οι συλλογές τροφίμων προκάλεσαν κοινές ελλείψεις και ακόμη και η βασιλική οικογένεια έτρωγε spam.» (σ. 193). Μπορούμε επομένως να παρατηρήσουμε πως επρόκειτο για ένα πόλεμο ο οποίος μείωσε τις προπολεμικές κοινωνικοοικονομικές διαφορές καθώς το σύνολο της Βρετανικής κοινωνίας συμμετείχε στη διεξαγωγή του. Η κοινωνική πολιτική υπήρξε κομμάτι της συνολικής πολεμικής προσπάθειας εφόσον από την πρόνοια για όλους εξαρτιόταν η συνέχιση αυτής. Το παρόν υποκεφάλαιο που αφιερώνεται στο Βρετανικό παράδειγμα αποτελείται από τρεις υπό ενότητες. Στην πρώτη εξ αυτών αναφερόμαστε στην έκθεση Beveridge, ένα σημαντικό κείμενο της πολεμικής περιόδου που σκιαγραφούσε την έως τότε υφιστάμενη κατάσταση στην Βρετανική κοινωνική πολιτική πραγματοποιώντας παράλληλα προτάσεις για το μεταπολεμικό μέλλον της. Κατόπιν αυτού, στις δύο υπό ενότητες που ακολουθούν θα πραγματοποιήσουμε επιμέρους αναφορές στις κοινωνικές πολιτικές της περιόδου του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου στα πεδία της υγείας, της κοινωνικής ασφάλισης και της αντιμετώπισης της ανεργίας σημειώνοντας παράλληλα ειδικότερες προτάσεις του Beveridge για την πολιτική που θεωρούσε ότι έπρεπε να ακολουθηθεί κατά το μεταπολεμικό μέλλον στα εν λόγω πεδία.

5.1.1 Η Έκθεση Beveridge (Beveridge Report). Πριν εξετάσουμε τις επιμέρους πολιτικές που ασκήθηκαν στα πεδία μελέτης της εργασίας μας κατά την περίοδο του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου στο Ηνωμένο Βασίλειο από την κυβέρνηση του Winston Churchill, θεωρούμε πως είναι συνετό να πραγματοποιηθεί μια αναφορά σε ένα σημαντικό κείμενο που συντάχθηκε και κυκλοφόρησε κατά την ίδια περίοδο. Πρόκειται για την έκθεση Beveridge (Beveridge Report). Φέρει το όνομα του λόρδου William Beveridge, στελέχους του Βρετανικού Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών, ο οποίος διεξήγαγε κατά την πολεμική περίοδο μια έρευνα πάνω στις κοινωνικές ασφάλισεις και τις συναφείς υπηρεσίες κατόπιν κυβερνητικής εντολής (Δικαίος, 2010). Ειδικότερα ο υπουργός άνευ χαρτοφυλακίου της πολεμικής κυβέρνησης Arthur Greenwood¹², ο οποίος ήταν υπεύθυνος για την ανοικοδόμηση, είχε διορίσει

¹² Ο Arthur Greenwood (1880-1954) ήταν Βρετανός πολιτικός και μέλος του Εργατικού κόμματος. Διακρίθηκε στους κύκλους του κόμματος ως γραμματέας του ερευνητικού τμήματος από το 1920 και διετέλεσε υπουργός υγείας επί πρωθυπουργίας Macdonald από το 1929 έως το 1931. Την περίοδο του

το 1941 τον Beveridge ως επικεφαλής μιας διατμηματικής επιτροπής δημοσίων υπαλλήλων της οποίας αποστολή ήταν η διεξαγωγή μιας έρευνας επί του πεδίου της κοινωνικής ασφάλισης συνολικά (Fraser, 1973). Τα πορίσματα της έρευνας επρόκειτο να εξεταστούν και να αξιολογηθούν από την επιτροπή για τα προβλήματα ανοικοδόμησης στην οποία το 1941 προέδρευε ο Greenwood (Beveridge, 1942). Αξίζει να σημειώσουμε πως η αρχική δικαιοδοσία του Beveridge αφορούσε απλώς σε μια κωδικοποίηση της έως τότε υφιστάμενης κατάστασης στο Βρετανικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αλλά στη συνέχεια παραβίασε την δικαιοδοσία αυτή δημοσιεύοντας έκθεση που έφερε μόνο τη δική του υπογραφή και η οποία πρότεινε τη μετάβαση σε ένα νέο καθολικό σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων (Κωτσονόπουλος, 2019, σ. 33-34).

Φωτογραφία 2. Ο William Beveridge συντάκτης της ομώνυμης έκθεσης του 1942¹³



Όπως υποστηρίζουν οι διαθέσιμες μελέτες, οι έρευνες του Beveridge και των συνεργατών του επικεντρώθηκαν στην αντιμετώπιση πέντε βασικών κοινωνικών προβλημάτων που μπορούν να αποτελέσουν απειλή για την ευημερία των πολιτών. Τα προβλήματα αυτά, γνωστά ως «οι πέντε γίγαντες» είναι, κατά την αναφορά Beveridge, η Ανάγκη, η Αρρώστια, η Άγνοια, η Αθλιότητα και η Αδράνεια (Δικαίος, 2010). Η εν λόγω αναφορά δημοσιεύτηκε στις 20 Νοεμβρίου του 1942 και έτυχε ιδιαίτερος μεγάλης αποδοχής από το Βρετανικό αναγνωστικό κοινό καθώς πουλήθηκαν εκατοντάδες χιλιάδες αντίτυπα (Fraser, 1973). Παράλληλα, δημοσκοπήσεις που διεξήχθησαν εκείνη την περίοδο από το Βρετανικό Ινστιτούτο Κοινής γνώμης έδειξαν πως η πλειοψηφία των ερωτηθέντων γνώριζαν για την αναφορά του Beveridge δύο εβδομάδες μετά τη δημοσίευσή της (Κωτσονόπουλος,

Β' Παγκοσμίου Πολέμου ήταν υπουργός άνευ χαρτοφυλακίου και ανέθεσε στον William Beveridge τη διερεύνηση επί του ασφαλιστικού συστήματος.

¹³ Σημείωση: Ανακτήθηκε 21/2/2022 από

https://en.wikipedia.org/wiki/William_Beveridge#/media/File:William-Henry-Beveridge-1st-Baron-Beveridge.jpg.

2019). Το πλαίσιο της αντιμετώπισης των «πέντε γιγάντων» ως βασική αποστολή της κοινωνικής πολιτικής αποτελούσε μια εκ των τριών κεντρικών κατευθυντήριων αρχών που υιοθέτησε και αξιοποίησε ο Beveridge στις μελέτες που οδήγησαν στην εκπόνηση της αναφοράς του κατά την πολεμική περίοδο. Οι άλλες δύο αρχές ήταν, όπως υπογραμμίζει ο Fraser (1973), η πραγματοποίηση ουσιαστικών και ριζικών αλλαγών συγκριτικά με το παρελθόν της κοινωνικής πολιτικής αντί να υπάρχει προσήλωση σε αυτό αφενός και η θεμελίωση της κοινωνικής ασφάλειας μέσω συνδυασμού των δυνάμεων ατόμου και κράτους αφετέρου. Οι αρχές αυτές εν τέλει τον οδήγησαν στην άποψη πως «κάθε συνετή κυβέρνηση πρώτα από όλα θα χορηγούσε οικογενειακά επιδόματα, θα δημιουργούσε ένα καθολικό σύστημα υγείας και θα διατηρούσε πλήρη απασχόληση.» (Fraser, 1973, σ. 199). Η δημοσίευση της έκθεσης Beveridge στη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου έθεσε, όπως υποστηρίζει ο Κωτσονόπουλος (2019), τα θεμέλια για την επικράτηση στον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων και γενικότερα της κοινωνικής πολιτικής ενός νέου μοντέλου του οποίου ουσιαστικής διάσταση είναι η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών στη βάση ενός κοινού για όλη την κοινωνία πλαισίου διακινδύνευσης με παράλληλη αποφυγή διακρίσεων μεταξύ των όσων ήταν λήπτες κοινωνικής βοήθειας και όσων δεν ήταν. Το προαναφερθέν πλαίσιο διακινδύνευσης αφορά στα πέντε βασικά κοινωνικά προβλήματα που είχε διακρίνει ο Beveridge την περίοδο εκπόνησης της αναφοράς του και τα οποία χαρακτήριζε ως «οι πέντε γίγαντες στο δρόμο προς την ανασυγκρότηση», όπως ήδη υπογραμμίσαμε. Το μοντέλο αυτό ονομάζεται μοντέλο Beveridge, είχε ως πεδίο αρχικής εφαρμογής το Ηνωμένο Βασίλειο και υπήρξε μεταπολεμικά διάδοχος του μοντέλου Bismarck το οποίο ήταν βασισμένο στο σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων που είχε εισάγει ο ομώνυμος καγκελάριος στη Γερμανία ήδη από το 19ο αιώνα (Κωτσονόπουλος, 2019).

5.1.2 Οι πολιτικές υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο της περιόδου του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Η πολεμική περίοδος αποτέλεσε, όπως σημειώθηκε και παραπάνω, μια περίοδος ιδιαίτερας αγωνιώδους και έντονης ενώ τα προβλήματα που γεννούσε η εμπόλεμη κατάσταση επηρέαζαν συνολικά την κοινωνία. Υπό το πλαίσιο αυτό, οι κοινωνικές πολιτικές στις οποίες επιδόθηκε η Βρετανική κυβέρνηση της πολεμικής περιόδου στο πεδίο της υγείας παρουσιάζουν ενδιαφέρον. Ως παραδείγματα τέτοιων πολιτικών θεωρούμε πως μπορούμε να αναφέρουμε εκείνες που αποσκοπούσαν στην εξασφάλιση ενός επαρκούς επιπέδου διατροφής το οποίο με

τη σειρά του θα βοηθούσε στην υποστήριξη της υγείας του πληθυσμού της χώρας έτσι ώστε ο τελευταίος να δύναται γενικώς να υποστηρίξει την πολεμική προσπάθεια. Χαρακτηριστικά, ήδη από τον Ιούλιο του 1940 η κυβέρνηση χορήγησε αυξημένα κονδύλια για την τροφοδοσία των σχολείων τα οποία αυξήθηκαν εκ νέου ένα χρόνο αργότερα. Το γεγονός αυτό σε χρονικό διάστημα ενός έτους αύξησε σημαντικά τόσο τον αριθμό των προσφερόμενων στα σχολεία γευμάτων όσο και την ποσότητα του γάλακτος που χορηγούνταν στους μαθητές και το αποτέλεσμα ήταν το έτος που τελείωσε ο πόλεμος ο αριθμός των παιδιών που λάμβαναν γεύματα και γάλα στα σχολεία να είναι μεγαλύτερος του αντίστοιχου αριθμού το 1940 (Fraser, 1973, σ.195-196). Στο ίδιο μήκος κύματος εντασσόταν και το εθνικό σχέδιο προσφοράς γάλακτος σε μητέρες και βρέφη. Το τελευταίο προέβλεπε την προσφορά μισοτιμής μιας πίντας γάλακτος για κάθε παιδί κάτω των πέντε ετών καθώς και για εγκυμονούσες και θηλάζουσες γυναίκες και οι διαθέσιμες πηγές υποστηρίζουν πως ήταν ιδιαιτέρως επιτυχημένο καθώς οι περισσότεροι από τους δικαιούχους αξιοποίησαν το συγκεκριμένο πρόγραμμα (Δικαίος, 2010, σ. 469). Το εθνικό σχέδιο προσφοράς γάλακτος σε μητέρες και βρέφη ξεκίνησε να εφαρμόζεται το 1940 και διήρκησε για τρεις δεκαετίες. Αξιοσημείωτο είναι πως η εφαρμογή του γινόταν δίχως πραγματοποίηση ελέγχου πόρων ή άλλου είδους κοινωνικού διαχωρισμού, οργανώθηκε σε εθνικό επίπεδο από το υπουργείο υγείας και χρηματοδοτήθηκε από κυβερνητικά κονδύλια (Fraser, 1973). Ένα άλλο πρόγραμμα που αφορούσε παροχές χυμών και μουρουνέλαιου στα παιδιά δε γνώρισε αντίστοιχη απήχηση στο Βρετανικό κοινό (Δικαίος, 2010, σ. 469).

Παρουσιάζοντας στοιχεία που αφορούν στις πολιτικές υγείας ως τμήμα της ευρύτερης Βρετανικής κοινωνικής πολιτικής κατά την περίοδο του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου οφείλουμε μια μνεία και στις εξελίξεις επί του νοσοκομειακού τομέα. Όπως σημειώσαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο στα τέλη της δεκαετίας του 1930 υπήρχαν τρεις κατηγορίες νοσοκομείων τα ιδιωτικά, τα εθελοντικά και τα δημοτικά. Πάνω στο ξέσπασμα του πολέμου η Βρετανική κυβέρνηση υπό τον Chamberlain «οργάνωσε την επείγουσα ιατρική υπηρεσία (emergency service) η οποία συμπεριέλαβε περισσότερα από τα δύο τρίτα όλων των Βρετανικών νοσοκομείων.» (Fraser, 1973, σ. 197). Σημειώνεται μάλιστα πως η εν λόγω νομοθεσία προκάλεσε, σύμφωνα με τον Fraser (1973) έναν περαιτέρω διαχωρισμό σε ένα νοσοκομειακό σύστημα που ήδη ήταν διαιρεμένο. Βάσει της προαναφερθείσας νομοθεσίας που

εγκαθίδρυσε την επείγουσα υπηρεσία, οι ασθενείς που χρησιμοποιούσαν τις υπηρεσίες τόσο των εθελοντικών όσο και των δημοτικών νοσοκομείων χωρίστηκαν σε αυτούς που δικαιούνταν των επείγουσών υπηρεσιών που περιλάμβαναν δωρεάν παροχή φροντίδας οργανωμένης και χρηματοδοτούμενης σε εθνικό επίπεδο από την κεντρική κυβέρνηση και σε όσους δε δικαιούνταν τις συγκεκριμένες υπηρεσίες. Αρχικά οι δικαιούχοι αυτής της δωρεάν παροχής ήταν, σύμφωνα με τις πηγές, κυρίως όσοι υπηρετούσαν στα ένοπλα σώματα αλλά η διάρκεια, η ένταση του πολέμου και το γεγονός ότι επηρέαζε το σύνολο της κοινωνίας ώθησαν την κυβέρνηση των πολεμικών ετών να διευρύνει τον αριθμό των δικαιούχων των δωρεάν υπηρεσιών και το 1944 υπήρχαν περισσότερες από 25 κατηγορίες ανθρώπων οι οποίες δικαιούνταν την παροχή των δωρεάν επείγουσών υπηρεσιών (Fraser, 1973). Επισημαίνουμε πως και στην αναφορά του Beveridge (1942) γινόταν λόγος για τη δημιουργία ενός συστήματος υγείας το οποίο θα παρείχε δωρεάν υγειονομικές υπηρεσίες στους πολίτες σε εθνικό επίπεδο, άποψη την οποία μάλιστα είχε υιοθετήσει και ο Churchill για τις υπηρεσίες στο πεδίο της υγείας ήδη από τις αρχές του αιώνα (Δικαίος, 2010). Οι δωρεάν επείγουσες υπηρεσίες της πολεμικής περιόδου υπήρξαν σύμφωνα με το Fraser (1973) η πρώιμη μορφή ενός εθνικού συστήματος νοσοκομείων. Το NHS δημιουργήθηκε, όπως ήδη τονίστηκε, μεταπολεμικά. Αξίζει στο σημείο αυτό να επισημάνουμε πως το Φεβρουάριο του 1944 είχε δημοσιευτεί από την τότε Βρετανική κυβέρνηση λευκή βίβλος υπό τον τίτλο «Ένα Εθνικό Σύστημα Υγείας» στο οποίο γινόταν λόγος για δωρεάν παροχή στους πολίτες κάθε ιατρικής και συναφούς φροντίδας η χρηματοδότηση για την οποία θα γινόταν από το κράτος και οι πόροι θα προέρχονταν από τη φορολογία (Fraser, 1973). Δεδομένου ότι η Beveridge report προηγήθηκε χρονικά, παρατηρούμε πως οι απόψεις του Beveridge για ένα ενιαίο και καθολικής κάλυψης σύστημα υγείας είχαν βρει απήχηση στην πολεμική κυβέρνηση του Churchill ο οποίος ήταν θιασώτης μιας τέτοιας ιδέας πολύ πριν αναλάβει τη διακυβέρνηση της χώρας στην «πιο σκοτεινή της ώρα».

5.1.3 Οι πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο της περιόδου του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Η διεύρυνση των υπάρχοντων αναγκών και η δημιουργία νέων στη διάρκεια του πολέμου επέφεραν εξελίξεις και στις πολιτικές του πεδίου των κοινωνικών ασφαλίσεων καθώς και στις πολιτικές αντιμετώπισης της ανεργίας. Ένα παράδειγμα των εξελίξεων αυτών υπήρξε ο νόμος για συντάξεις γήρατος και χηρείας του 1940 ο οποίος επήλθε λόγω

των προβλημάτων που είχε δημιουργήσει στους συνταξιούχους ο πληθωρισμός του πρώτου πολεμικού χρόνου. Βάσει της παραπάνω νομοθεσίας το Συμβούλιο Αρωγής (Assistance Board), το οποίο πλέον δε συνδεόταν όπως στο Μεσοπόλεμο αποκλειστικά με την ανεργία, απέκτησε τη δυνατότητα να χορηγεί συμπληρωματικές συντάξεις σε δικαιούχους οι οποίοι έπρεπε να αποδείξουν τις ανάγκες που καθιστούσαν απαραίτητη για αυτούς την πρόσθετη σύνταξη (Fraser, 1973). Η πρόταση του Beveridge (1942) κατά την πολεμική περίοδο ως προς τις συντάξεις γήρατος αφορούσε σε απόδοση συντάξεων ως δικαίωμα προς όλους τους πολίτες οι οποίοι έφταναν σε ηλικία αποχώρησης από την εργασία δίχως έλεγχο πόρων των δικαιούχων. Ειδικότερα, είχε προτείνει «να εισαχθούν για όλους τους πολίτες επαρκείς συντάξεις δίχως έλεγχο πόρων σε στάδια επί μιας μεταβατικής περιόδου είκοσι ετών, ενώ θα παρέχονται άμεσες βοηθητικές συντάξεις για ανθρώπους που τις ζητούν» (Beveridge, 1942, σ. 8). Μπορούμε να διακρίνουμε επομένως ότι η πολιτική των συμπληρωματικών συντάξεων του 1940 συμφωνούσε με τις απόψεις που είχε διατυπώσει και ο Beveridge στη διάρκεια της πολεμικής περιόδου ως προς το ζήτημα της άμεσης κάλυψης πρόσθετων αναγκών. Ενδιαφέρον στο σημείο αυτό παρουσιάζει και η χάρτα του Ατλαντικού η οποία υπεγράφη στις 14 Αυγούστου 1941 από τον Βρετανό πρωθυπουργό Winston Churchill και τον τότε πρόεδρο των ΗΠΑ Franklin D. Roosevelt και η οποία έκανε λόγο για την πραγματοποίηση διεθνούς συνεργασίας ώστε να επέλθει μεταπολεμικά, μεταξύ άλλων, διεύρυνση της κοινωνικής ασφάλισης. Το ίδιο κείμενο υπεγράφη αργότερα μέσα στο ίδιο έτος τόσο από την κυβέρνηση της Σοβιετικής Ένωσης όσο και από τις εξόριστες στο Λονδίνο κυβερνήσεις των κατεχόμενων από τη ναζιστική Γερμανία και τις υπόλοιπες δυνάμεις του άξονα χωρών (Κωτσονόπουλος, 2019). Πρόκειται για ένα σημαντικό βήμα στην πολιτική των κοινωνικών ασφαλίσεων το οποίο πραγματοποίησε η Βρετανία στη διάρκεια του πολέμου, και μάλιστα σε μια περίοδο όπου η πιθανότητα της ήττας ήταν ακόμη εμφανής, και η σημασία του έγκειται στο γεγονός ότι «Με το κείμενο αυτό στην ουσία εγκαινιάζεται ένας διεθνής διάλογος σε σχέση με την οικοδόμηση του μεταπολεμικού κόσμου, βασική διάσταση του οποίου θα αποτελέσει η κοινωνική ασφάλιση.» (Κωτσονόπουλος, 2019, σ. 31).

Μελετώντας τις πολιτικές ασφάλισης κατά της ανεργίας και εν γένει τις πολιτικές αντιμετώπισης της ανεργίας ως κοινωνικού προβλήματος θεωρούμε συνετή μια μνεία στη δημοσίευση της δεύτερης λευκής βίβλου της κυβέρνησης του Churchill

η οποία έφερε τον τίτλο «πολιτική απασχόλησης» (employment policy). Το εν λόγω κείμενο, όπως υπογραμμίζεται στις διαθέσιμες πηγές, πρότεινε τρόπους ανάπτυξης σε περιοχές με υψηλή ανεργία όπου είχαν παρακμάσει οι παραδοσιακές παραγωγικές δραστηριότητες προκειμένου να δημιουργηθούν νέες θέσεις απασχόλησης και να καταπολεμηθεί με αυτό τον τρόπο η ανεργία (Fraser, 1973). Για το προαναφερθέν σχέδιο, σύμφωνα με τη βίβλο αυτή θα αξιοποιούνταν κυβερνητικά κονδύλια ενώ θα λαμβάνονταν υπ' όψιν και οι επισημάνσεις της αναφοράς Barlow του 1940 (Fraser, 1973). Η εν λόγω αναφορά συσχετιζόταν κυρίως με την αξία της και προσπαθούσε να αναδείξει τρόπους ώστε η κοινότητα να ωφεληθεί από αυξήσεις σε αυτήν (Lloyd, 2002). Στα πλαίσια των πολιτικών κοινωνικής ασφάλισης του Βρετανικού κράτους κατά την πολεμική περίοδο εκτιμούμε πως μπορεί να ενταχθεί και η στάση της κυβέρνησης έναντι των προτάσεων της έκθεσης Beveridge η οποία, όπως προαναφέραμε, δημοσιεύτηκε στα τέλη του 1942 και περιείχε αξιολογήσεις και προτάσεις επί της κοινωνικής ασφάλισης και άλλων συναφών υπηρεσιών. Η αναφορά του Beveridge ήλθε προς συζήτηση στο κοινοβούλιο το Φεβρουάριο του 1943 (Fraser, 1973). Τα στελέχη της κυβέρνησης που προέρχονταν από τους κύκλους του Συντηρητικού και του Φιλελεύθερου κόμματος διατηρούσαν επιφυλάξεις ως προς τις προτάσεις του Beveridge περί ενοποίησης του ασφαλιστικού συστήματος. Ωστόσο, μόλις ένα μήνα αργότερα ο πρωθυπουργός W. Churchill, μέσω ραδιοφωνικού μηνύματος «ανακοίνωσε τη σύνταξη ενός νομοθετήματος στη βάση της έκθεσης το οποίο και ψηφίζεται το 1944.» (Κωτσονόπουλος, 2019, σ. 34). Σημειώνουμε ακόμη πως, το Σεπτέμβριο του 1944 η κυβέρνηση δημοσίευσε λευκή βίβλο υπό τον τίτλο «Κοινωνική Ασφάλιση» μέσω της οποίας γινόταν πράγματι αποδεκτό το μεγαλύτερο μέρος της έκθεσης του Beveridge συμπεριλαμβανομένης της καθολικής κάλυψης όλων των ανθρώπων για κάθε περίπτωση κινδύνου (Fraser, 1973). Παρατηρούμε επομένως πως στο εν λόγω πεδίο της κοινωνικής πολιτικής η κυβέρνηση θέσπισε πολιτικές οι οποίες εντάσσονταν στο ίδιο μήκος κύματος με την αναφορά Beveridge. Υπενθυμίζεται πως σε εκείνο το κείμενο η κοινωνική ασφάλιση θεωρούταν τμήμα μιας συνολικής κοινωνικής πολιτικής και καλούταν να παρέχει προστασία εισοδήματος για την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανάγκης/ανέχειας. Ωστόσο αυτή «είναι μόνο ένας εκ των πέντε γιγάντων στο δρόμο προς την ανασυγκρότηση και κατά κάποιον τρόπο ο πιο εύκολος για να γίνει επίθεση.» (Beveridge, 1942, σ. 6). Προκειμένου να επέλθει αυτή η αντιμετώπιση της ανέχειας ο Beveridge είχε υποδείξει μια ενοποίηση των προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης και ένα τέτοιο

ενοποιημένο ασφαλιστικό σύστημα συγκροτήθηκε με την προαναφερθείσα ψήφιση του 1944 (Κωτσονόπουλος, 2019). Στο ίδιο πλαίσιο ενδιαφέρον παρουσιάζουν κινήσεις όπως η ίδρυση ξεχωριστού υπουργείου Εθνικών Ασφαλίσεων το Νοέμβριο του 1944 ενώ λίγους μήνες αργότερα νομοθετήθηκε η παροχή οικογενειακών επιδομάτων (Fraser, 1973).

5.2 Η κοινωνική πολιτική στη Γερμανία μεταξύ του 1939 και του 1945: Ο ολοκληρωτικός πόλεμος και η προσαρμογή της κοινωνικής πολιτικής στο ρατσιστικό κράτος

Ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος άρχισε, όπως ήδη σημειώσαμε, με την εισβολή της ναζιστικού καθεστώτος της Γερμανίας εναντίων της Πολωνίας το Σεπτέμβριο του 1939. Στη διάρκεια των πρώτων τριών ετών οι Γερμανικές ένοπλες δυνάμεις σημείωσαν μια σειρά από επιτυχίες καταφέροντας να ελέγξουν, από κοινού με τις συμμαχικές τους χώρες στα πλαίσια της αποκαλούμενης «συμμαχίας του Άξονα», σημαντικά μεγάλο μέρος της Ευρωπαϊκής Ηπείρου (Burns, 1980/2020). Ωστόσο, από το 1942 και έπειτα οι ισορροπίες φάνηκαν να αλλάζουν. Το Φεβρουάριο του 1943 ύστερα από την ήττα του Γερμανικού στρατού στο Στάλινγκραντ, όταν κατέστη εμφανής η πιθανότητα ήττας στον πόλεμο, το καθεστώς έστρεψε τη χώρα στον «ολοκληρωτικό πόλεμο» (Totaler Krieg). Αυτό σηματοδότησε ολοκληρωτική διάθεση των δυνάμεων του έθνους στην προσπάθεια συνέχισης της διεξαγωγής του πολέμου (Λαναράς, 2004). Ταυτόχρονα, το καθεστώς προσπάθησε να καταστήσει χρήσιμες για την υποστήριξη της πολεμικής οικονομίας τις περιοχές της Ευρώπης που κατάφερε να ελέγξει τα πρώτα έτη του πολέμου μέσω της εκμετάλλευσης του παραγωγικού τους πληθυσμού καθώς με διάταγμα του Αυγούστου του 1942 οι αρχές κατοχής απέκτησαν το δικαίωμα καταναγκαστικής στρατολόγησης από τις εκάστοτε χώρες (Λαναράς, 2004). Κατόπιν μιας σειράς από αποφασιστικές συμμαχικές νίκες το σύνολο της Ευρώπης εν τέλει απελευθερώθηκε ενώ η ίδια η Γερμανία καταλήφθηκε από τους συμμάχους και ο Hitler αυτοκτόνησε. Στη διάρκεια των πολεμικών ετών μεταξύ του 1939 και του 1945 η κυβέρνηση του Hitler διεξήγαγε τόσο στη Γερμανία όσο και στις χώρες και περιοχές που εκείνη κατάφερε να ελέγξει στρατιωτικά στη διάρκεια του πολέμου μαζικές διώξεις και απόπειρες εξόντωσης ολόκληρων πληθυσμιακών ομάδων. Οι διώξεις αυτές αποτέλεσαν φρικτά εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας και το περισσότερο διαβόητο τμήμα τέλεσης τους υπήρξαν τα

ναζιστικά στρατόπεδα συγκέντρωσης. Οι πληθυσμοί που υπέστησαν κυρίως τις διώξεις ήταν Εβραίοι, τσιγγάνοι, ομοφυλόφιλοι, άνθρωποι σλαβικής προέλευσης αλλά και πολιτικοί αντιφρονούντες που το καθεστώς θεωρούσε «προδότες του Reich» (Burns, 1980/2020). Η ολοκληρωτική ήττα της Χιτλερικής Γερμανίας στο Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο σηματοδότησε την τελική αυλαία για τη κυβέρνηση των ναζί και συνεπώς για τις επιδράσεις που αυτή άσκησε στα πεδία της κοινωνικής πολιτικής κατά τη δωδεκαετή περίοδο παραμονής της στη διακυβέρνηση. Στις υπό-ενότητες που ακολουθούν θα διερευνήσουμε ποιες ήταν οι εξελίξεις στις πολιτικές υγείας, τις πολιτικές κοινωνικών ασφαλίσεων και καταπολέμησης της ανεργίας στη Γερμανία διαρκούς της περιόδου 1939 με 1945.

5.2.1 Οι πολιτικές υγείας στη Γερμανία της περιόδου του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Έχουμε ήδη επισημάνει στο τέταρτο κεφάλαιο πως η κυβέρνηση των ναζί επιδείκνυε ένα ενδιαφέρον για τη διατήρηση ενός επιπέδου υγείας του Γερμανικού πληθυσμού, ειδικότερα των τμημάτων του πληθυσμού που θεωρούσε τμήματα της «ανώτερης άριας φυλής», το οποίο εκδηλωνόταν με πολιτικές που αφορούσαν κυρίως στην προπαγάνδα καλλιέργειας συνηθειών που είναι επωφελείς για τη διατήρηση ενός καλού επιπέδου υγείας. Πρόκειται για ένα μοτίβο πολιτικών υγείας το οποίο συνεχίστηκε και κατά τη διάρκεια των πολεμικών συγκρούσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η δεύτερη κατά σειρά έρευνα για τις αιτιακές σχέσεις μεταξύ καπνίσματος και καρκίνου του πνεύμονα, η οποία διεξήχθη από το Ινστιτούτο για τον Αγώνα Εναντίων των Κινδύνων του Καπνίσματος το οποίο ιδρύθηκε το 1942, στο πανεπιστήμιο της Jena και χρηματοδοτήθηκε με 100 χιλιάδες Reichsmarck (RM) από τον ίδιο τον Hitler (Smith, 2004). Επιπροσθέτως, το 1942 η Ομοσπονδία Γερμανίδων ξεκίνησε επικοινωνιακές εκστρατείες εναντίων της κακής χρήσης οινοπνεύματος και καπνού και το ίδιο έτος ενημερωτικά φυλλάδια και εγχειρίδια καλούσαν τις Γερμανίδες να αποφεύγουν την κατανάλωση οινοπνεύματος και το κάπνισμα στη διάρκεια της εγκυμοσύνης ή του θηλασμού (Smith, 2004). Στρεφόμενοι επομένως στις πολιτικές υγείας των τελευταίων ετών ύπαρξης του Χιτλερικού καθεστώτος, δηλαδή των ετών διεξαγωγής του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αναφορές του Stolleis (2014) σε μια αναδιοργάνωση των συστημάτων ασφάλισης ασθενείας και ασφάλισης κατά ατυχημάτων η οποία επήλθε με διάφορους τρόπους μεταξύ αυτών και η αύξηση στις επιδοτήσεις που

προσφέρονταν από το Reich. Ενδιαφέρον κατά τη γνώμη μας παρουσιάζει η άποψη πως

Η αναδιοργάνωση, με τη σειρά της, παρείχε την ευκαιρία να αποσπαστούν χρηματικά κονδύλια για τη χρηματοδότηση του πολέμου, και για αύξηση των επιδομάτων εκεί όπου το καθεστώς το έκρινε αναγκαίο: πληθυσμιακή μεγέθυνση, φροντίδα για αρρώστους, για εργάτες που αισθάνονταν πίεση και για θύματα του πολέμου. (Stolleis, 2014, σ. 152).

Μπορούμε επομένως να παρατηρήσουμε ότι στα χρόνια του πολέμου επιχειρήθηκε μέσω αναδιοργανώσεων των συστημάτων ασφάλισης έναντι των κινδύνων κατά της υγείας (ασθένεια και ατυχήματα) μια προσπάθεια ανακατανομής των κρατικών κονδυλίων σε περιοχές πολιτικής οι οποίες τύγχαναν κυβερνητικής προτεραιότητας διαρκούντος του πολέμου, μεταξύ αυτών και η υποστήριξη προς ομάδες των οποίων η υγεία είχε επηρεαστεί και λόγω της πολεμικής συγκυρίας. Παράλληλα, στη διάρκεια των ετών αυτών συνεχίστηκε εκ μέρους της κυβέρνησης των ναζί και των ελεγχόμενων από αυτήν αρχών, η πολιτική επηρεασμού της σύνθεσης του προσωπικού των επαγγελματιών υγείας εφόσον για το συγκεκριμένο κοινωνικό πολιτικό καθεστώς η εξάλειψη του ανταγωνισμού για τους ιατρούς και υγειονομικούς που θεωρούνταν μέλη της «άριας φυλής» μέσω της απομάκρυνσης από τις συγκεκριμένες θέσεις των «μη άριων» συναδέλφων τους αποτελούσε, για τη ναζιστική αντίληψη μια «λογική» στάση και προσέγγιση (Stolleis, 2014). Στο ίδιο πλαίσιο, ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι παρατηρήσεις του G. Cocks (2007) ο οποίος σημειώνει ότι στη διάρκεια του πολέμου, μεταξύ των θεωρούμενων ως «άριων» από το ναζιστικό καθεστώς, υπήρχε μια ιεράρχηση στην παροχή υγειονομικής φροντίδας. Οι ομάδες του πληθυσμού που αποτελούσαν πρωταρχική προτεραιότητα ήταν όσοι υπηρετούσαν σε στρατιωτικά σώματα, όσοι εργάζονταν στην πολεμική βιομηχανία καθώς και τα βρέφη, τα παιδιά και οι μητέρες που αποτελούσαν τμήματα της, κατά τους ναζί, «ανώτερης φυλής». Ακόμη, στη διάρκεια της πολεμικής περιόδου μεταφέρθηκαν στη Γερμανία, όπως θα σημειώσουμε και παρακάτω, σημαντικοί αριθμοί ξένων εργατών από χώρες και περιοχές στις οποίες είχε επιβάλει η Γερμανία στρατιωτικό έλεγχο στη διάρκεια του πολέμου (Λαναράς, 2004). Σε αυτό το σημείο παρουσιάζουν ενδιαφέρον οι ιστορικές αναφορές επί της κατάστασης των ανθρώπων αυτών ως προς την κάλυψη τους από ασφάλιση υγείας στη Γερμανία. Χαρακτηριστικά, η Erna Magnus (1944), γράφοντας επί του

συγκεκριμένου ζητήματος ήδη πριν τη λήξη του πολέμου, επισημαίνει ότι ως προς την ασφάλιση ασθενείας και κατά ατυχημάτων ανθρώπων που είχαν μεταφερθεί για εργασία στη Γερμανία, η γενική πολιτική που ακολουθήθηκε αφορούσε στο ότι θα τύγχαναν παρόμοιας ασφαλιστικής κάλυψης από τα Γερμανικά συστήματα ασφάλισης έναντι ασθενείας και ατυχημάτων και παρόμοιας μεταχείρισης με εκείνη των γηγενών Γερμανών εργαζομένων. Ωστόσο, όσοι εργάτες προέρχονταν από τις περιοχές της Ανατολικής Ευρώπης, δηλαδή τις περιοχές της τότε Σοβιετικής Ένωσης που βρίσκονταν υπό Γερμανικό στρατιωτικό έλεγχο, εξαιρέθηκαν από αυτή την αρχική πρόβλεψη για ισότιμη μεταχείριση (Magnus, 1944). Το ζήτημα της διαφορετικής προσέγγισης ως προς τη χορήγηση της κοινωνικής πολιτικής στους ξένους εργαζόμενους από κατεχόμενες χώρες και περιοχές στη διάρκεια των πολεμικών ετών θα μας απασχολήσει και σε επόμενη υπό-ενότητα. Η Magnus (1944) σημειώνει ακόμη πως «Παρά το γεγονός ότι η γενική αρχή υπονοούσε ότι υγειονομική βοήθεια και νοσοκομειακή θεραπεία θα παρέχονταν δίχως διαχωρισμούς όποτε χρειαζόταν, φάνηκε απαραίτητο να τονιστεί αυτό το γεγονός σε ειδικές οδηγίες, διαταγές και εγκυκλίους.» (σ. 392). Υποδεικνύεται, με άλλα λόγια, ότι προκειμένου να καταστεί δυνατή μια ισότιμη παροχή υγειονομικής περίθαλψης σε ασθενείς, προερχόμενους κυρίως από τη Δυτική και τη Βόρεια Ευρώπη, έπρεπε το γενικό πλαίσιο αρχών που κατεύθυνε την πολιτική να τύχει κάποιων επιπρόσθετων κυβερνητικών ρυθμίσεων υπό τη μορφή διαταγμάτων. Στη διάρκεια των πρώτων ετών του πολέμου, η κυβέρνηση του τρίτου Reich σύναψε συμφωνίες με τις τοπικές, και συνεργαζόμενες με αυτήν, κυβερνήσεις τριών υπό κατοχή Ευρωπαϊκών χωρών, της Δανίας, της Νορβηγίας και της Γαλλίας. Οι συμφωνίες αυτές ρύθμιζαν, σύμφωνα με τη Magnus (1944), επιμέρους ζητήματα που αφορούσαν την ασφαλιστική κάλυψη των ξένων εργατών είτε κατά την παραμονή των προερχόμενων από τις συγκεκριμένες χώρες στη Γερμανία για παροχή εργασίας ή κατά την παροχή εργασίας για λογαριασμό της Γερμανίας από το έδαφος της κατεχόμενης χώρας τους. Ειδικότερα,

Σε περίπτωση ασθένειας των ξένων εργατών ενώ βρίσκονταν στην πατρίδα τους, είτε προσωρινά στη διάρκεια διακοπών, ή μόνιμα με συγκατάθεση των Γερμανικών αρχών, τα επιμέρους παραρτήματα των Γερμανικών ταμείων ασθενείας για τις διαφορετικές χώρες ήταν υπεύθυνα για την καταβολή των επιδομάτων και των υπηρεσιών. (Magnus, 1944, σ. 392-393).

Τα εν λόγω παραρτήματα είχαν εγκαθιδρυθεί από τα Γερμανικά ταμεία ασφάλισης ασθενείας στις πρωτεύουσες των υπό κατοχή χωρών, βάσει των συμφωνιών που είχε συνάψει η Γερμανική κυβέρνηση με τις αντίστοιχες χώρες, και η αρμοδιότητα τους αφορούσε, εφόσον δεν λάμβαναν διαφορετικές εντολές, στην καταβολή των επιδομάτων και κοινωνικών υπηρεσιών προς όσους διέμεναν στις αντίστοιχες χώρες και καλύπτονταν από το Γερμανικό ασφαλιστικό κώδικα (Magnus, 1944). Σημειώνουμε τέλος πως η διαταγή της 28^{ης} Σεπτεμβρίου 1940 ρύθμιζε το ζήτημα της ασφαλιστικής κάλυψης των οικογενειακών μελών όσων μεταφέρονταν στη Γερμανία για εργασία ορίζοντας πως τα απαραίτητα επιδόματα και οι υγειονομικές υπηρεσίες επρόκειτο να χορηγηθούν δια της μεσολάβησης των προαναφερθέντων παραρτημάτων των Γερμανικών ταμείων ασφάλισης ασθενείας ενώ η Γερμανική Ομοσπονδία ιατρών των ασφαλιστικών ταμείων αναλάμβανε τη παροχή ιατρικής φροντίδας στα μέλη των οικογενειών και η έκταση των παρεχόμενων υπηρεσιών και επιδομάτων επιχειρήθηκε να είναι περίπου στα ίδια επίπεδα με εκείνα που οι ξένοι εργαζόμενοι και οι οικογένειες τους θα λάμβαναν υπό καθεστώς ασφάλισης ασθενείας στην πατρίδα τους (Magnus, 1944). Ωστόσο, προκειμένου να διατηρηθεί η απαραίτητη για τις ανάγκες της πολεμικής βιομηχανίας παραγωγικότητα του μεγάλου αριθμού «Ανατολικών εργατών» (Ostarbeiter) και να αποφευχθούν φαινόμενα μετάδοσης ασθενειών μεταξύ τους αλλά και στους υπόλοιπους εργάτες, αναγκαστικά επήλθαν ειδικές ρυθμίσεις για τις ασφαλίσεις ασθενείας και ατυχημάτων της συγκεκριμένης ομάδας ξένων εργατών. Η ασφάλιση ατυχημάτων ρυθμίστηκε μέσω διαταγμάτων του Μαρτίου του 1943 ενώ οι παροχές σε περίπτωση ατυχήματος ή ασθενειών, που περιλάμβαναν χορήγηση φαρμακευτικών αγωγών και νοσηλείες σε νοσοκομεία, υπήρξαν ευθύνη των αντίστοιχων Γερμανικών ασφαλιστικών ιδρυμάτων (Magnus, 1944, σ. 397).

Παρατηρείται επομένως πως η περίοδος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου αποτέλεσε μια συγκυρία όπου οι πολιτικές υγείας που είχαν εμφανιστεί ήδη την ειρηνική περίοδο συνεχίστηκαν ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις σημειώθηκαν τροποποιήσεις και προσαρμογές στα πλαίσια της νέας εκτεταμένης πολεμικής σύγκρουσης στην οποία η κυβέρνηση του Hitler είχε ωθήσει τη χώρα. Παραδείγματα αυτού του πλαισίου υπήρξαν η πολιτική αναδιοργάνωσης των ασφαλιστικών ταμείων και η σειρά συμφωνιών και διαταγμάτων μέσω των οποίων ρυθμιζόταν η ασφαλιστική κάλυψη έναντι της ασθένειας και των ατυχημάτων για τους ανθρώπους

από τις υπό Γερμανική κατοχή περιοχές και για τα εξαρτώμενα από αυτούς οικογενειακά μέλη. Σε αυτό το σημείο θα στρέψουμε την προσοχή μας στην εξέλιξη των υπόλοιπων πολιτικών κοινωνικής ασφάλισης και της πολιτικής αντιμετώπισης της ανεργίας στη Γερμανία του Hitler κατά το διάστημα 1939 με 1945.

5.2.2 Οι πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας στη Γερμανία της περιόδου του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Αρχικά, προσπαθώντας να διερευνήσουμε τα συγκεκριμένα πεδία της κοινωνικής πολιτικής για την περίπτωση της Γερμανίας διαρκούντος του υπό εξέταση πολέμου, οφείλουμε να προβούμε σε ορισμένες επισημάνσεις. Ήδη στο τέταρτο κεφάλαιο υπογραμμίστηκε πως η κυβέρνηση του Εθνικοσοσιαλιστικού κόμματος εγκαινίασε ένα εκτεταμένο πρόγραμμα επανεξοπλισμού, συμβάλλοντας έτσι στην σημαντική ελάττωση της ανεργίας και εκτόνησε σχέδια που αφορούσαν στην προετοιμασία της οικονομίας και της κοινωνίας για εκτεταμένο πόλεμο. Κατά τα χρόνια του πολέμου, μεγάλος αριθμός εργαζομένων, ιδίως εξειδικευμένων, είχαν επιστρατευτεί στα πλαίσια της προσπάθειας της χώρας να συντηρήσει μια πολεμική προσπάθεια σε πολλαπλά μέτωπα και παράλληλα να διατηρήσει τον έλεγχο σε ένα μεγάλο μέρος της Ευρώπης το οποίο είχε κατακτηθεί στις αρχικές φάσεις του πολέμου. Το γεγονός αυτό προκαλούσε εργασιακές ελλείψεις στην κυρίως Γερμανία (Λαναράς, 2004). Το συγκεκριμένο έλλειμμα επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί αρχικά μέσω της χρήσης ανειδίκευτου εργατικού δυναμικού, η οποία διευκολύνθηκε μέσω των παρεμβάσεων του Albert Speer¹⁴ ως υπουργού εξοπλισμών στην παραγωγική δραστηριότητα και ύστερα, όπως τονίστηκε, με την στρατολόγηση και αξιοποίηση εργατικών χεριών από τους γηγενείς πληθυσμούς των κατεχόμενων από τη Γερμανία χωρών (Λαναράς, 2004). Σε οικονομικό επίπεδο, οι συνθήκες του ολοκληρωτικού πολέμου επέφεραν ουσιαστικά μια πλήρη κρατικοποίηση της οικονομίας και μια, έστω άτυπη, προσήλωση του κεφαλαίου στις κατευθύνσεις της κεντρικής κυβέρνησης του Reich οι οποίες δρομολογούταν από τις ιδεολογικές εμμονές του Hitler ενώ η πολεμική βιομηχανία εντατικοποίησε ακόμη περισσότερο τις διεργασίες της και απορρόφησε ουσιαστικά τους υπόλοιπους βιομηχανικούς κλάδους (Λαναράς, 2004).

¹⁴ Ο Albert Speer (1905-1981), ήταν Γερμανός αρχιτέκτονας και επιφανής ναζί πολιτικός. Είχε πάντα στενές σχέσεις με τον Adolf Hitler και το 1942 διορίστηκε υπουργός εξοπλισμών. Μετά τον πόλεμο καταδικάστηκε για εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας και φυλακίστηκε έως το 1966. Απεβίωσε από εγκεφαλικό επεισόδιο το 1981 στο Λονδίνο.

Ποιά ήταν όμως η πορεία των πολιτικών κοινωνικής ασφάλισης και αντιμετώπισης της ανεργίας υπό τη συγκεκριμένη πολεμική συγκυρία; Εξετάζοντας την πολιτική παροχής υποστήριξης προς ευάλωτες ομάδες της κοινωνίας, των οποίων ο πληθυσμός μάλιστα είναι δυνατόν να αυξηθεί σε συνθήκες μιας γενικευμένης παγκόσμιας πολεμικής σύρραξης, όπως είναι χαρακτηριστικά οι χήρες και τα ορφανά, ως μορφές της πολιτικής των κοινωνικών ασφαλίσεων, η βιβλιογραφία αναδεικνύει ορισμένα ενδιαφέροντα στοιχεία. Παραδείγματος χάριν, όπως επισημαίνεται στη μελέτη του Weinberg (2005/2008), κατά τα πολεμικά έτη «Οι οικογένειες των στρατιωτών λάμβαναν σημαντικά επιδόματα.» (σ. 54). Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η πολιτική που εξασφάλιζε σύνταξη χηρείας σε Γερμανίδες που ήταν σε θέση να αποδείξουν πως κάποιος άνδρας που υπηρετούσε στις ένοπλες δυνάμεις και εν τω μεταξύ είχε σκοτωθεί στο μέτωπο είχε σκοπό να τις νυμφευθεί. Επρόκειτο για μια μορφή «μετά θάνατον σύναψης γάμου» η οποία εξασφάλιζε σε κάποιες γυναίκες παρόμοια αντιμετώπιση από τις κρατικές αρχές με εκείνη που θα είχαν αν όντως είχαν νυμφευθεί τους συγκεκριμένους άνδρες και στη συνέχεια είχαν καταστεί χήρες εξ αιτίας του πολέμου (Weinberg, 2005/2008). Επιπλέον, η αναδιοργάνωση των ταμείων ασφάλισης κατά την πολεμική περίοδο, στην οποία ήδη αναφερθήκαμε για τις ασφαλίσεις υγείας, αφορούσε επίσης την συνταξιοδοτική ασφάλιση και την ασφάλιση κατά της ανεργίας (Stolleis, 2014). Ενδιαφέρον θεωρούμε πως παρουσιάζει και η εκπόνηση ενός σχεδίου του Robert Ley το 1940. Ο Ley¹⁵ ήταν ο επικεφαλής της θυγατρικής οργάνωσης του εθνικοσοσιαλιστικού κόμματος υπό το όνομα «Γερμανικό Μέτωπο Εργασίας» (Deutsche Arbeitsfront, εφεξής DAF), η οποία προοριζόταν να υποκαταστήσει τα ελεύθερα εργατικά συνδικάτα, που εν τω μεταξύ είχαν κηρυχθεί παράνομα το Μάιο του 1933, και να εξασφαλίσει την πειθαρχία των εργαζομένων στα συμφέροντα και τις εντολές της δικτατορικής κυβέρνησης (Λαναράς, 2004). Το προαναφερθέν σχέδιο περιείχε προτάσεις για άρση των όποιων διαφορών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας και ενοποίηση τους σε ένα σύστημα κοινό για όλους τους πολίτες το οποίο φυσικά θα ελεγχόταν πλήρως από τις κρατικές αρχές (Stolleis, 2014). Σημειώθηκε παραπάνω ότι προκειμένου να στηρίξει την προσαρμογή

¹⁵ Ο Robert Ley (1890-1945) ήταν ένας από τους πιο ιδιαίτερους ναζί. Καταγόταν από πολύτεκνη αγροτική οικογένεια. Σπούδασε χημεία εκπονώντας διδακτορική διατριβή πάνω στη χημεία τροφίμων το 1920. Νωρίτερα στη διάρκεια του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου υπηρέτησε ως πιλότος αναγνωριστικών αεροσκαφών αλλά πιάστηκε αιχμάλωτος πολέμου από τους Γάλλους. Στη διάρκεια του εθνικοσοσιαλιστικού καθεστώτος υπήρξε ο ηγέτης του DAF, του ναζιστικού υποκατάστατου των συνδικάτων. Μετά τη λήξη του πολέμου ο Ley αυτοκτόνησε τον Οκτώβριο του 1945 πριν δικαστεί στη Νυρεμβέργη για εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας.

και ανταπόκριση της οικονομίας στον πολεμικό σκοπό, η κυβέρνηση των ναζί αξιοποίησε κάθε διαθέσιμη παραγωγική δύναμη, συμπεριλαμβανομένων υλικών πόρων και εργατικού δυναμικού από τις περιοχές όπου έως τα τέλη του 1941 είχαν καταφέρει οι Γερμανοί να επιβάλουν στρατιωτικό έλεγχο. Κατά τις προσεγγίσεις της Magnus (1944), επίσημες αναφορές έκαναν λόγο για περισσότερους από 2 εκατομμύρια μη Γερμανούς εργάτες που βρίσκονταν στο Reich για παροχή εργασίας. Ο Λαναράς (2004) επισημαίνει πως η οικονομική εκμετάλλευση δεν υπήρξε ομοιόμορφη σε όλη την κατεχόμενη Ευρώπη αλλά παρουσίασε διαφοροποιήσεις.

Σκληρότερη και σχεδόν ληστρικού επιπέδου εκμετάλλευση σημειώθηκε στις υπό κατοχή περιοχές της Σοβιετικής Ένωσης και στα τμήματα της Τσεχοσλοβακίας και της Πολωνίας τα οποία προορίζονταν για πλήρη ενσωμάτωση στο τρίτο Reich. Το εργατικό δυναμικό που προερχόταν από την Ανατολική Ευρώπη, που αποτελούταν κυρίως από Σοβιετικούς και Πολωνούς έτυχε άθλιας μεταχείρισης από τους εργοδότες και τις αρχές η οποία σχεδόν προσομοιάζε σε συνθήκες δουλείας (Λαναράς, 2004). Αυτό το πλαίσιο αντανάκλαται, μεταξύ άλλων, στην πολιτική των κοινωνικών ασφαλίσεων των ανθρώπων που βρέθηκαν εκείνα τα έτη στη Γερμανία για καταναγκαστική εργασία. Χαρακτηριστικά, μια ειδική διαταγή της 30ης Ιουνίου 1942 ρύθμιζε ειδικές σχέσεις απασχόλησης θέτοντας τους εργαζόμενους που προέρχονταν από τα κατεχόμενα εδάφη της Σοβιετικής Ένωσης, είτε επρόκειτο για πολίτες ή για στρατιώτες αιχμαλώτους πολέμου, εκτός του πρίσματος προστασίας από Γερμανικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (Magnus, 1944, σ. 396). Ακριβέστερα, η διαφορετική μεταχείριση Πολωνών και Σοβιετικών εργατών στη Γερμανία εντοπίζεται, κατά την Magnus (1944), στο γεγονός ότι οι πρώτοι, αν και δεν καλύπτονταν από την εργασιακή νομοθεσία, τύγχαναν κοινωνικής ασφαλιστικής κάλυψης. Αντιθέτως, όσοι εργάτες προέρχονταν από τις κατεχόμενες περιοχές της Βόρειας και της Δυτικής Ευρώπης προστατεύονταν από παροχές των Γερμανικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης (Magnus, 1944). Παρόμοιες αναφορές για την συγκεκριμένη ομάδα ξένων εργαζομένων πραγματοποιεί και ο Λαναράς (2004), σύμφωνα με τον οποίο «Οι αρχές αντιμετώπισαν τους εργάτες αυτούς ως ισότιμους, σχεδόν, με τους Γερμανούς συναδέλφους τους και, στο πλαίσιο αυτό, εκπονήθηκε ειδικό πρόγραμμα κινήτρων με στόχο τον “έκγερμανισμό” των πλέον εξειδικευμένων.» (σ. 407). Υπό αυτό το πρίσμα, αναφορικά με τις συντάξεις γήρατος και τις ασφαλίσεις υπέρ επιζώντων οικογενειακών μελών, ειδικές συμφωνίες και

διατάγματα όριζαν για τις περιπτώσεις Γάλλων και Ολλανδών εργαζομένων ότι αν και προβλεπόταν η καταβολή εισφορών εκ μέρους τους προς τα Γερμανικά ασφαλιστικά ταμεία, δικαιούνταν επιδομάτων που καταβάλλονταν από αντίστοιχα ταμεία και οργανισμούς στις χώρες προέλευσης τους (Magnus, 1944).

Στην περίπτωση της Αυστρίας, η οποία επαναλαμβάνουμε ήταν ενσωματωμένη στη Γερμανία, οι ρυθμίσεις ως προς τις περιοχές της κοινωνικής ασφάλισης παρουσιάζουν ενδιαφέρον. Παραδείγματος χάριν, καθώς ένας νόμος του 1935 για τη δημιουργία συνταξιοδοτικού συστήματος και ασφάλισης κατά αναπηρίας για τους χειρώνακτες εργάτες δεν είχε ακόμη εφαρμοστεί την περίοδο της προσάρτησης, με διάταγμα του Μαρτίου του 1938 καθιερώνόταν η εισαγωγή αυτών των δύο ασφαλίσεων στην Αυστρία, βάσει του συστήματος που ήδη ίσχυε στη Γερμανία (Magnus, 1944). Επίσης στην Αυστρία, μέχρι το 1943 είχαν πλέον θεμελιωθεί και εφαρμόζονταν οι Γερμανικοί κώδικες κοινωνικής ασφάλισης, σε συνάρτηση με το γεγονός ότι η χώρα αποτελούσε τμήμα του Reich (Magnus, 1944).

Ως προς τις πολιτικές που αξιοποίησε και εφάρμοσε το Χιτλερικό κράτος κατά την περίοδο 1939 με 1945 μπορούμε να πραγματοποιήσουμε τις εξής αναφορές. Πρώτον, δεδομένης της απουσίας μεγάλου αριθμού των ανδρών παραγωγικής ηλικίας είτε στα μέτωπα ή στις κατεχόμενες περιοχές, το καθεστώς υποστήριξε την γυναικεία εργασία (Weinberg, 2005/2008) ενώ με έκτακτο διάταγμα του Ιανουαρίου του 1943, επεβλήθη υποχρέωση σε όλες τις γυναίκες έως 45 ετών, αλλά και σε όλους τους μη στρατευμένους άνδρες έως 65 ετών για παροχή «πολιτικής υπηρεσίας» προκειμένου να στηρίξουν την πολεμική προσπάθεια του κράτους (Λαναράς, 2004, σ. 410). Επιπροσθέτως, όταν από το 1943 κινητοποιήθηκε το σύνολο των παραγωγικών δυνάμεων του Reich για την οικονομική στήριξη του πολέμου, η κυβέρνηση φρόντισε το προσωπικό των βιομηχανιών των οποίων τη λειτουργία έπαυσε ως περιττών, να ενσωματωθεί στους επιμέρους κλάδους της πολεμικής βιομηχανίας (Λαναράς, 2004). Βλέπουμε οπότε πως η στροφή της οικονομίας σε πολεμική προέβλεπε δημιουργία επιπλέον θέσεων απασχόλησης στη βιομηχανία των εξοπλισμών. Την ίδια περίοδο, σύμφωνα με το Λαναρά (2004), αυξήθηκε σημαντικά ο αριθμός των γυναικών που απορροφήθηκαν στις στρατιωτικές δυνάμεις της χώρας, κυρίως σε εφεδρικές θέσεις στο εσωτερικό της κυρίως Γερμανίας και μέχρι το τέλος του πολέμου ο αριθμός των γυναικών αυτών πλησίαζε τις 300.000. Σημειώνεται επίσης ότι ένας εκ των τρόπων αναδιοργάνωσης των ασφαλιστικών συστημάτων,

στην οποία ήδη αναφερθήκαμε, ήταν και η πολιτική δημιουργίας θέσεων απασχόλησης η οποία υλοποιούνταν μέσω των εξοπλιστικών προγραμμάτων, όπως και κατά τα προπολεμικά έτη.

Συνεπώς, η πολιτική των κοινωνικών ασφαλίσεων και αντιμετώπισης της ανεργίας στη Γερμανία κατά τα έτη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου σε σημαντικό βαθμό αφορούσε στη διατήρηση του μοτίβου των προπολεμικών ετών της ναζιστικής διακυβέρνησης, ωστόσο παρατηρήθηκαν ορισμένα πρόσθετα στοιχεία, όπως οι ρυθμίσεις για τις κοινωνικές ασφαλίσεις των ξένων εργαζομένων που είχαν μεταφερθεί από τις κατεχόμενες περιοχές στο Reich για παροχή εργασίας και οι προβλέψεις παροχών για τα οικογενειακά μέλη των μάχιμων.

Κεφάλαιο 6: Οι παράγοντες επιρροής στην εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία. Μια συγκριτική προσέγγιση των δύο παραδειγμάτων

Σε αυτό το σημείο του πονήματός μας και αφού παραθέσαμε τα απαραίτητα στοιχεία για την ιστορική πορεία των κοινωνικών πολιτικών κατά τις περιόδους του Μεσοπολέμου και του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου στα πεδία ενδιαφέροντος της εργασίας μας, στρεφόμεστε στην αναζήτηση της επίδρασης τριών παραγόντων στην εξέλιξη των κοινωνικών πολιτικών των κυβερνήσεων. Αυτοί οι παράγοντες είναι, όπως τονίσαμε και στην εισαγωγική περίληψη της παρούσας εργασίας, οι έκτακτες συγκυρίες της διεθνούς οικονομικής κρίσης της δεκαετίας του 1930 και του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου που την ακολούθησε, η ιδεολογία και το πολιτικό υπόβαθρο των δυνάμεων που στελέχωσαν τις κυβερνήσεις των δύο χωρών κατά την υπό εξέταση περίοδο και τέλος οι μηχανισμοί και οι δομές της κρατικής γραφειοκρατίας στις δύο χώρες.

6.1 Η διεθνής οικονομική κρίση, ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος και η επίδραση τους στην κοινωνική πολιτική σε Ηνωμένο Βασίλειο και Γερμανία

Η οικονομική κρίση που, όπως έχουμε προαναφέρει, ξεκίνησε το 1929 σηματοδότησε μια συγκυρία που προκάλεσε μεγάλες αναταραχές στις οικονομίες του κόσμου και ασφαλώς, εκείνες του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γερμανίας δεν

αποτέλεσαν εξαίρεση. Ήδη σημειώσαμε πως επέφερε αλλαγή στο μέχρι τότε κυρίαρχο οικονομικό δόγμα της ελεύθερης αγοράς το οποίο αντικαταστάθηκε από πολιτικές προστατευτισμού. Στα πλαίσια των εξελίξεων εντοπίζονται και αλλαγές στις αντιλήψεις για την οργάνωση της βιομηχανικής παραγωγής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η ενισχυόμενη άποψη ότι οι διευθυντές των παραγωγικών μονάδων έπρεπε να ενδιαφέρονται και για τις επιδράσεις που προκαλούσαν οι εξελίξεις της ευρύτερης κοινωνίας στους εργαζόμενους και κατά επέκταση στις επιχειρήσεις τους.

Από τη δεκαετία του 1930 έως την επόμενη δεκαετία και μέχρι τα πρώτα μεταπολεμικά έτη, ο διευθυντής όλο και περισσότερο γινόταν αντιληπτός ως ψυχολόγος. Αποστολή του ήταν να παρακινεί και να κάνει χαρούμενους τους εργαζόμενους όχι απλώς να ζεύει τους εργάτες στις μηχανές (Maier, 1987, σ. 53).

Πώς όμως το πλαίσιο αυτό της διεθνούς ύφεσης επηρέασε το σύστημα των κοινωνικών πολιτικών και κατά συνέπεια τις επιλογές των κυβερνήσεων επί αυτών των πολιτικών; Αρχικά, πρέπει να έχουμε κατά νου πως οι συνθήκες της διεθνούς ύφεσης δημιούργησαν μεγάλη πίεση στον κρατικό προϋπολογισμό λόγω και της μεγάλης αύξησης της ανεργίας που συνεπάγονταν. Στην περίπτωση της Γερμανίας της Βαϊμάρης προέκυψε σημαντικό πρόβλημα καθώς, όπως επισημαίνει ο Κεσσόπουλος (2018), ο οργανισμός που ήταν αρμόδιος για τις ασφαλίσεις κατά της ανεργίας και την αύξηση της απασχόλησης απειλήθηκε με χρεοκοπία διότι αφενός αυξανόταν ο αριθμός των δικαιούχων του επιδόματος ανεργίας αφετέρου τα μέσω φορολογίας έσοδα του δημοσίου βρίσκονταν σε τροχιά μείωσης. Στο παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου, παρατηρήθηκε επίσης διόγκωση της ανεργίας κατά τη δεύτερη μεσοπολεμική δεκαετία ενώ παρουσίαζε υψηλά ποσοστά και στη διάρκεια της δεκαετίας του 1920. Όπως και στη Γερμανική περίπτωση, έτσι και εκεί, λόγω της αύξησης του αριθμού των ανέργων πολιτών, συνεπώς του αριθμού των δικαιούχων του επιδόματος ανεργίας, το αρμόδιο ταμείο ασφάλισης κατά της ανεργίας (Unemployment Insurance Fund, εφεξής UIF) βρέθηκε σε δύσκολη οικονομική κατάσταση μετά το 1929 και κατέφυγε αναγκαστικά στο δανεισμό προκειμένου να συνεχίσει την καταβολή των σχετικών επιδομάτων (Lloyd, 2002, σ. 147).

Παρατηρούμε λοιπόν πως η διατήρηση της επιδοματικής κοινωνικής πολιτικής για τους ανέργους δημιουργούσε πίεση στον κρατικό προϋπολογισμό σε αμφότερες τις χώρες κατά τα πρώτα έτη της δεκαετίας του 1930. Η κατάσταση αυτή, που προκλήθηκε υπό τη σκιά της ύφεσης, επέδρασε στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Στο Βρετανικό παράδειγμα, η κυβέρνηση του Εργατικού κόμματος βρέθηκε, όπως σημειώθηκε, ενώπιον προτάσεων για μείωση τόσο στις δαπάνες της ασφάλισης κατά της ανεργίας όσο και σε εκείνες για δημόσια έργα προκειμένου να αποφευχθεί μια ολική οικονομική καταστροφή (Lloyd, 2002, σ. 148). Στη συνέχεια, οι Εθνικές κυβερνήσεις που διαδέχθηκαν την κυβέρνηση των Εργατικών μετά το 1931, εισήγαγαν ασφαλιστικά σχήματα κατά της ανεργίας τα οποία περιλάμβαναν διεξαγωγή ελέγχου πόρων των δικαιούχων ώστε να κρίνεται αν αυτοί όντως χρειαζόνταν χορήγηση επιδόματος. Κατά την ίδια περίοδο, στη Γερμανία, τα επιδόματα ανεργίας επίσης συρρικνώθηκαν. Ορόσημο για αυτή την εξέλιξη αποτέλεσε, όπως είδαμε, το έκτακτο διάταγμα του Προέδρου του Reich, Paul Von Hindenburg της 5^{ης} Ιουνίου 1931 με τίτλο «Προς διασφάλιση της οικονομίας και των δημοσίων οικονομικών». Γίνεται αντιληπτό ότι η ανεργία, ως ένα εκ των βασικών προβλημάτων που γέννησε η οικονομική κρίση, απασχόλησε τις κυβερνήσεις και αυτό αποτυπώνεται, εκτός από τις εξελίξεις στο πεδίο της ασφάλισης για την ανεργία, και στην κινητικότητα γύρω από τις πολιτικές μείωσης της ανεργίας. Ενδεικτική είναι η έμφαση του εθνικοσοσιαλιστικού καθεστώτος στην αύξηση της απασχόλησης στη Γερμανία παραδείγματα της οποίας σε επίπεδο πολιτικής παραθέσαμε στο τέταρτο κεφάλαιο. Οι εν λόγω πολιτικές εντάσσονταν στο πλαίσιο της διακηρυγμένης πρόθεσης της κυβέρνησης του Adolf Hitler να εξασφαλίσει την ευημερία του Γερμανικού λαού κερδίζοντας την λεγόμενη «μάχη για την εργασία» (Evans, 2005/2014). Θα μπορούσαμε να σχολιάσουμε πως, δεδομένης της απουσίας πρωτοβουλιών για μείωση της ανεργίας μέσω δημοσίων έργων στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά το Μεσοπόλεμο, η Γερμανία στράφηκε γρηγορότερα προς Κεϊνσιανού χαρακτήρα πολιτικές μέσω των δημοσίων έργων των εθνικοσοσιαλιστών.

Τα παραπάνω στοιχεία υποδεικνύουν πως λόγω των οικονομικών προβλημάτων που δημιούργησε για τις εθνικές οικονομίες των δύο υπό εξέταση χωρών η διεθνής ύφεση του 1929 οι εξελίξεις προς την κοινωνική πολιτική επηρεάστηκαν μάλλον αρνητικά. Αυτό εκφράστηκε είτε με την πρόβλεψη αυστηρότερων όρων προς χορήγηση ασφαλιστικών παροχών, όπως ο έλεγχος πόρων για την παροχή επιδόματος ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο, ή με τις περικοπές στο ύψος των χρηματικών ποσών των συγκεκριμένων παροχών, όπως συνέβη στη Γερμανία. Υπενθυμίζουμε ότι σε αμφότερες τις χώρες σημειώθηκε επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης κατά τη δεκαετία της ύφεσης, υπό την έννοια αύξησης του αριθμού των δικαιούχων, η οποία είχε ξεκινήσει ήδη πριν το ξέσπασμα της ύφεσης. Στη Γερμανία, το τελευταίο έτος της δημοκρατίας της Βαϊμάρης η μειοψηφία των εκατομμυρίων ανέργων τύγχανε κάλυψης και η προαναφερθείσα διεύρυνση σημειώθηκε κυρίως από τα μέσα της δεκαετίας, υπό το ναζιστικό καθεστώς. Ωστόσο, η συγκυρία της ύφεσης ανέδειξε συγκεκριμένες τάσεις διαφοροποίησης και σύγκλισης και σε άλλες περιοχές οι οποίες επίσης επηρέασαν τις κοινωνικές πολιτικές και εκείνες ήταν οι πολιτικές θέσεις των κυβερνήσεων ως προς την κοινωνική πολιτική αφενός και η στάση των βαθύτερων γραφειοκρατικών μηχανισμών και δομών των δύο κρατών αφετέρου.

Πριν όμως περάσουμε στη διερεύνηση των παραπάνω επιδράσεων οφείλουμε μερικές αναφορές στη δεύτερη κρίσιμη συγκυρία την οποία κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν η Βρετανική και η Γερμανική κοινωνία κατά την περίοδο αναφοράς μας και αυτή ήταν, ασφαλώς η διεξαγωγή του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Ο εν λόγω πόλεμος άσκησε, όπως υπογραμμίσαμε στο οικείο κεφάλαιο, εν πολλοίς οριζόντια επιρροή στις κοινωνίες των δύο χωρών. Το πρόγραμμα παροχής δωρεάν νοσοκομειακών υπηρεσιών και η διεύρυνση των δικαιούχων αποτέλεσαν ενδεικτικό παράδειγμα της επιρροής αυτής στην πολιτική υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου διαρκούντος του πολέμου. Αυτές οι δωρεάν παροχές, όπως και το γεγονός ότι δεν προβλεπόταν έλεγχος πόρων για τα διατροφικά προγράμματα, υποδηλώνουν μια περαιτέρω στροφή προς την καθολική παροχή κοινωνικής πολιτικής. Ασφαλώς στη Γερμανία κατά

την ίδια περίοδο δεν υπήρξε καθολικότητα καθώς οι ομάδες που διώκονταν από τους ναζί βάσει και της ρατσιστικής τους ιδεολογίας συνέχισαν να είναι αποκλεισμένες από κοινωνικές παροχές. Τα στοιχεία που παραθέσαμε υποδεικνύουν πως η πολεμική κατάσταση ώθησε τις κυβερνήσεις αμφότερων των χωρών να επικεντρώσουν τις κοινωνικές τους πολιτικές σε πληθυσμιακές ομάδες των οποίων η προστασία κρίθηκε απαραίτητη για τις πολεμικές ανάγκες αλλά και το μεταπολεμικό μέλλον. Εκείνες ήταν οι εμπλεκόμενοι με τις στρατιωτικές ανάγκες, οι νεαρές γυναίκες και τα παιδιά. Στην περίπτωση της Γερμανίας μάλιστα παρατηρήθηκε το φαινόμενο οι ναζί να αναγκάζονται, λόγω του ρεαλισμού των πολεμικών συνθηκών, να προωθούν κοινωνικές πολιτικές που αναιρούσαν τις ιδεολογικές τους κατευθύνσεις. Χαρακτηριστικά παραδείγματα η προαναφερθείσα θέσπιση μιας έστω υποτυπώδους ασφάλισης υγείας για τους Ostarbeiter αλλά και το γεγονός ότι ενθαρρύνθηκε η γυναικεία εργασία παρά το γεγονός ότι το καθεστώς, όπως θα δούμε, διαφωνούσε ιδεολογικά με αυτήν. Παράλληλα, η πολεμική κατάσταση υπήρξε η αφορμή για την προσδοκία διαμόρφωσης ενός νέου κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος στην μεταπολεμική εποχή εκ μέρους των κοινωνιών. Στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου οι προσδοκίες αυτές ήταν εμφανέστερες και αποκορύφωμα τους υπήρξε, κατά το Fraser (1973), η έκθεση Beveridge που σκιαγράφησε το μεταπολεμικό μοντέλο της κοινωνικής πολιτικής. Και στη Γερμανία όμως παρατηρήθηκαν ανάλογες κινήσεις, όπως το προαναφερθέν σχέδιο Ley του 1940, το οποίο χρονικά προηγήθηκε της έκθεσης Beveridge. Κατά το Stolleis (2014) «Είναι εκπληκτικό πόσο πολύ το σχέδιο Ley προσομοίαζε στο σχέδιο Beveridge του 1942.» (σ. 152). Γίνεται επομένως αντιληπτό πως ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος επίσης επηρέασε την κοινωνική πολιτική στις χώρες αναφοράς μας.

6.2 Τα ιδεολογικά υπόβαθρα των κυβερνήσεων και η επιρροή τους στην κοινωνική πολιτική των δύο χωρών

Ποιές υπήρξαν οι πολιτικές θέσεις και προσεγγίσεις των κυβερνητικών σχημάτων της υπό διερεύνηση περιόδου στη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο έναντι της κοινωνικής πολιτικής; Επηρέασαν τις εξελίξεις στα πεδία της κοινωνικής πολιτικής που μελετά το παρόν πόνημα και αν ναι, πώς και σε τι έκταση;

Αρχικά, για την περίπτωση της Γερμανίας η μεσοπολεμική περίοδος ξεκίνησε κρισιακά κατόπιν της ήττας στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και της επαναστατικής αναταραχής της περιόδου 1918 με 1919. Στη συνέχεια, τον Αύγουστο του 1919 ψηφίστηκε το νέο Σύνταγμα στην πόλη της Βαϊμάρης, όπου διεξήχθησαν οι εργασίες της συντακτικής Εθνοσυνέλευσης. Τα κόμματα που συμμετείχαν στην κυβέρνηση ήταν το SPD, το Γερμανικό Δημοκρατικό Κόμμα (Deutsche Demokratische Partei, εφεξής DDP) και το Zentrum, το Καθολικό Κεντρώο Κόμμα (Κεσσόπουλος, 2018, σ. 48-49). Αναφέραμε παραπάνω ότι το συγκεκριμένο Σύνταγμα χαρακτηριζόταν από προοδευτικά στοιχεία ενώ υπήρχαν προβλέψεις που παρέπεμπαν σε κοινωνική πολιτική, όπως η προστασία της υγείας των νέων. Τα παραπάνω γνωρίσματα θεωρούμε πως μπορούν να συνδεθούν με τις ιδεολογικές κατευθύνσεις των δυνάμεων που συντάζαν και ενέκριναν το εν λόγω Σύνταγμα. Όπως τονίζει ο Stolleis (2014), «Η Δημοκρατία ξεκίνησε με μια πλειοψηφία, τον αποκαλούμενο “συνασπισμό της Βαϊμάρης”, που ήταν ιδιαίτερα ανοιχτόμυαλη προς την κοινωνική πολιτική.» (σ. 112). Το SPD, που αποτελούσε την ισχυρότερη συνιστώσα της κυβέρνησης, απεχθανόταν το στιγματισμό που συνεπαγόταν το σύστημα κοινωνικής πολιτικής της Αυτοκρατορικής περιόδου (1871-1918), που βασιζόταν εν πολλοίς σε Νόμο Περί Φτώχειας, και αντί αυτού πρέσβευε ότι οι προνοιακές παροχές πρέπει να είναι καθολικές και ο ρόλος του κράτους κεντρικός (Crew, 1998). Η πρώιμη περίοδος της Βαϊμάρης σηματοδότησε, κατά τον Crew (1998, σ. 22), τη δυνατότητα μεγαλύτερης εμπλοκής της εργατικής τάξης στις κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις και άρα στην κοινωνική πολιτική και οι σοσιαλδημοκράτες έκριναν την περαιτέρω εμπλοκή του κρατικού παράγοντα στα προνοιακά ζητήματα ως επιτυχία. Ανάλογη δυναμική παρατηρήθηκε και στο Ηνωμένο Βασίλειο όπου εντός της δεκαετίας του 1920 ανεδείχθη για πρώτη φορά στη διακυβέρνηση το Εργατικό κόμμα. Τονίστηκε ήδη πως οι Εργατικοί, ως εκπρόσωποι της σοσιαλδημοκρατίας στη Βρετανική πολιτική σκηνή φάνηκε πως τελικώς δεν είχαν συγκροτημένο πρόγραμμα για τη μείωση της

ήδη υψηλής ανεργίας πέρα από τη διαχείριση της μέσω επιδοματικών πολιτικών. Σε ανάλογη θέση βρισκόταν και οι Γερμανοί σοσιαλδημοκράτες οι οποίοι δε διέθεταν ολοκληρωμένο σχέδιο πλήρους αναδιοργάνωσης της κοινωνικής πολιτικής στην αυγή του Μεσοπολέμου (Crew, 1998). Ωστόσο, ένα κοινό σημείο των κυβερνήσεων σε αμφότερες τις χώρες εξέτασης για τη δεκαετία του 1920 αφορούσε στη διάσπαση των μοτίβων κοινωνικής πολιτικής από τα στοιχεία των Νόμων Περί Φτώχειας που κυριαρχούσαν μέχρι τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Σε προηγούμενα κεφάλαια παρατέθηκαν ενδεικτικά παραδείγματα αυτής της κατεύθυνσης στις πολιτικές υγείας, όπως η ανάθεση της διοίκησης των νοσοκομείων στην αυτοδιοίκηση στο ΗΒ και η αριθμητική αύξηση των νοσοκομείων στη Γερμανία. Στις ασφαλιστικές πολιτικές του Ηνωμένου Βασιλείου αυτό το μοτίβο αναδείχθηκε από το συνταξιοδοτικό νόμο του 1925 που, όπως σημειώσαμε, όριζε κατηγορίες δικαιούχων που δεν υποχρεώνονταν σε έλεγχο πόρων για χορηγήσεις παροχών ενώ τέτοιος έλεγχος δεν προβλεπόταν ούτε από το Γερμανικό νόμο περί ανεργίας του 1927 (Ashford, 1986, σ. 222).

Το ξέσπασμα της διεθνούς ύφεσης βρήκε το SPD και το Εργατικό κόμμα στη θέση κεντρικής κυβέρνησης στη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο αντίστοιχα. Στη Γερμανία αναδείχθηκαν, όπως τονίστηκε στο τέταρτο κεφάλαιο, διαφορετικές ιδεολογικές προσεγγίσεις ως προς το ρόλο της κοινωνικής πολιτικής στην αντιμετώπιση της κρίσης. Η πρόταση του SPD για αυξήσεις των επιδομάτων ανεργίας, θα έθιγε τα συμφέροντα των ευπορότερων ομάδων του πληθυσμού λόγω της συνεπαγόμενης αύξησης των εργοδοτικών εισφορών. Αντίθετα, το Λαϊκό κόμμα, ως φιλελεύθερο σκέλος της τότε συγκυβέρνησης, τάχθηκε ουσιαστικά υπέρ της μεγαλύτερης επιβάρυνσης των φτωχότερων πληθυσμιακών ομάδων υποστηρίζοντας τη μείωση του επιδόματος ανεργίας και κατόπιν αυτού η κυβέρνηση διαλύθηκε (Κεσσόπουλος, 2018, σ. 73-74). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, επίσης παρατηρήθηκαν φαινόμενα διαφορετικών ιδεολογικών προσεγγίσεων της κοινωνικής πολιτικής ως εργαλείου διαχείρισης της οικονομικής κρίσης οι οποίες οδήγησαν σε ρήξεις παρά το γεγονός ότι εκεί η κυβέρνηση αποτελούταν αμιγώς από τους Εργατικούς. Ακριβέστερα, υπήρξαν ορισμένα στελέχη του Εργατικού κόμματος τα οποία υποστήριζαν την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών καταπολέμησης της ανεργίας μέσω επενδύσεων του κράτους σε δημόσια έργα. Ο Oswald Mosley¹⁶ πρότεινε τη

¹⁶ Ο Oswald Mosley (1896-1980) ήταν Βρετανός πολιτικός που ταλαντεύτηκε μεταξύ πολλών πολιτικών κομμάτων και ιδεολογιών. Το 1918 σε ηλικία μόλις 22 ετών εξελέγη βουλευτής αρχικά υπό

συγκεκριμένη ιδέα για το ζήτημα της ανεργίας, μαζί με άλλες, σε ένα μνημόνιο το οποίο κατέθεσε στην κυβέρνηση και την κοινοβουλευτική ομάδα του Εργατικού κόμματος το 1930 (Fraser, 1973, σ. 176-177). Ο υπουργός οικονομικών Philip Snowden, που κατά τον Hecllo (1974) ήταν υποστηρικτής της τότε οικονομικής ορθοδοξίας των περιορισμένων κρατικών δαπανών, δεν ενέκρινε τις παραπάνω προτάσεις και τελικώς οι θέσεις του Mosley ηττήθηκαν σε σχετικές ψηφοφορίες του Εργατικού κόμματος γεγονός που τον οδήγησε σε αποχώρηση (Lloyd, 2002, σ. 143-144). Λιγότερο από ένα έτος αργότερα τόσο ο Snowden, όσο και ο πρωθυπουργός Macdonald πρόβαλαν τη μείωση των επιδομάτων ανεργίας με τις οποίες διαφώνησε, όπως σημειώσαμε, η πλειοψηφία της κυβέρνησης γεγονός που οδήγησε σε διάλυση της. Επικεντρώνοντας την προσοχή μας στις κυβερνήσεις Εθνικής Συνεργασίας που παρέμειναν στην κυβέρνηση έως την αρχή του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και στις θέσεις τους έναντι της κοινωνικής πολιτικής, μπορούμε να παρατηρήσουμε μια προτίμηση σε πολιτικές λιτότητας. Επισημαίνεται πως οι ηγετικές φυσιογνωμίες του Συντηρητικού κόμματος που συμφώνησαν στη στήριξη της Εθνικής συγκυβέρνησης του 1931, Baldwin και Chamberlain, τάσσονταν υπέρ της μείωσης του ύψους των επιδομάτων ανεργίας (Lloyd, 2002). Άλλωστε, η διαφορά μεταξύ Συντηρητικού και Εργατικού κόμματος κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου αφορούσε στο γεγονός ότι το πρώτο δεν ήταν υπέρ των υψηλών κρατικών δαπανών προς αντιμετώπιση της ανεργίας, άποψη που εν μέρει στήριζε και το Φιλελεύθερο κόμμα. Αντιθέτως, οι Εργατικοί πρότειναν αυξήσεις των σχετικών επιδομάτων (Ashford, 1986, σ. 244· Lloyd, 2002, σ. 96·). Στη Γερμανία επίσης επικράτησαν από το 1930 έως το 1933 κυβερνήσεις των οποίων τα στελέχη πρέσβευαν την εφαρμογή αυστηρών πολιτικών λιτότητας. Ειδικότερα, ο Heinrich Brüning υποστήριζε τη μείωση των κρατικών δαπανών και τη σκληρή λιτότητα στο εσωτερικό της Γερμανίας προκειμένου να πείσει τους νικητές του πολέμου να διαγράψουν το Γερμανικό χρέος ενώ ο Franz Von Papen, διάδοχος του Brüning στην καγκελαρία, θεωρούσε πως το κοινωνικό κράτος ήταν αναποτελεσματικό και υπεύθυνο για τα δημοσιονομικά προβλήματα της χώρας (Κεσσόπουλος, 2018). Επιπλέον, στη θέση του Προέδρου του Reich εκείνη την περίοδο βρισκόταν ο Paul Von Hindenburg, ένα πολιτικό πρόσωπο το οποίο

τη σημαία του Συντηρητικού κόμματος, εν συνεχεία ανεξαρτητοποιήθηκε και προσχώρησε στο Εργατικό κόμμα. Όταν οι προτάσεις του για τις πολιτικές ανεργίας απορρίφθηκαν, εγκατέλειψε το Εργατικό κόμμα και το 1932 ίδρυσε ένα νέο κόμμα, την Ένωση Βρετανών Φασιστών (BUF). Το 1940 φυλακίστηκε και το κόμμα του κηρύχθηκε παράνομο. Μετά τον πόλεμο, η απήχηση του ήταν μηδαμινή.

διαπνεόταν από συντηρητικές απόψεις (Λαναράς, 2004, σ. 147) και του οποίου οι εξουσίες είχαν ενισχυθεί, όπως θα σημειώσουμε παρακάτω, υπό τις συνθήκες έκτακτης ανάγκης που συνεπαγόταν η κρίση. Η προαναφερθείσα συρρίκνωση των κοινωνικών πολιτικών κατά τα τελευταία έτη της δημοκρατίας της Βαϊμάρης υποδεικνύει την επίδραση των πολιτικών απόψεων των κυβερνήσεων στην πορεία της κοινωνικής πολιτικής.

Φωτογραφία 3. Ο Heinrich Brüning καγκελάριος της Γερμανίας από το 1930 έως το 1932¹⁷



Στη διάρκεια του εθνικοσοσιαλιστικού καθεστώτος του Adolf Hitler, η ιδεολογία διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στις εξελίξεις της κοινωνικής πολιτικής. Η προσπάθεια αντιμετώπισης της ανεργίας μέσω της χορήγησης των δανείων γάμου για αποφυγή ένταξης των γυναικών στην αγορά εργασίας και μείωση του ανταγωνισμού βρίσκονταν σε σύμπλευση με την ιδεολογία των ναζί (Evans, 2005/2014). Σημειώνεται πως «Οι γυναίκες ενθαρρύνθηκαν να μένουν στο σπίτι, να μην ακολουθούν ανώτερες σπουδές, ούτε επαγγελματική σταδιοδρομία, και όσο το δυνατόν να μένουν μακριά από κάποια επικερδή εξωτερική απασχόληση (εκτός από τις αγροτικές ασχολίες).» (Weinberg, 2005/2008, σ. 54). Είναι επίσης γνωστό ότι το καθεστώς χαρακτηριζόταν από έντονο αντισημιτισμό. Ήταν ένας από τους πυλώνες της ιδεολογίας του NSDAP που φυσικά κορυφώθηκε με τη διεξαγωγή γενοκτονίας εναντίων του Εβραϊκού πληθυσμού. Μια άλλη ομάδα που για την οποία δεν θα υπήρχε θέση στην αυτοκρατορία του Hitler και η οποία έμελε να εξοντωθεί ήταν τα άτομα με αναπηρίες (Weinberg, 2005/2008). Η απομάκρυνση των Εβραίων ιατρών από το επάγγελμα, η έλλειψη υγειονομικής φροντίδας για αυτή την ομάδα και οι προσπάθειες μαζικής στειρώσεως και εξόντωσης ανθρώπων με αναπηρίες μας ωθούν λοιπόν να συμφωνήσουμε με τη διαπίστωση του D. Crew (1998) ότι «Οι ναζί

¹⁷ Σημείωση: Ανακτήθηκε 21/2/2022 από https://en.wikipedia.org/wiki/Heinrich_Br%C3%BCning#/media/File:Bundesarchiv_Bild_183-1989-0630-504_Heinrich_Br%C3%BCning.jpg

επέμειναν ότι η κοινωνική πολιτική πρέπει να υπηρετεί τις προτεραιότητες της ‘‘φυλετικής υγιεινής’’.» (σ. 6). Αντιθέτως, η μέριμνα του κόμματος για την υποστήριξη και ενίσχυση των όσων ανήκαν στην «άρια» φυλή διαφαινόταν ήδη στο πρόγραμμα του Φεβρουαρίου του 1920 στο οποίο υποστηριζόταν η φροντίδα για τη δημόσια υγεία, ιδίως των μητέρων, των παιδιών και της νεολαίας (Λαναράς, 2004, σ. 119) και αποτυπώθηκε, όπως τονίστηκε, στις πολιτικές προπαγάνδας υγιεινών συνηθειών με έμφαση στις προαναφερθείσες πληθυσμιακές ομάδες. Στο τέταρτο κεφάλαιο τονίσαμε πως το Χιτλερικό κράτος προσπάθησε να συνδυάσει τον επανεξοπλισμό της Γερμανίας και την προετοιμασία για πόλεμο με την πολιτική μείωσης της ανεργίας. Εκτιμούμε πως το παραπάνω πλαίσιο φανερώνει την επίδραση δύο ακόμη πυλώνων της ιδεολογίας του NSDAP. Εκείνες ήταν αφενός ο επεκτατικός εθνικισμός και αφετέρου ο μιλιταρισμός ως μέσο επίτευξης των εθνικιστικών στόχων (Λαναράς, 2004). Στοιχεία επίδρασης της ρατσιστικής ναζιστικής ιδεολογίας στην κοινωνική πολιτική μπορούμε τέλος να διακρίνουμε και στον αποκλεισμό του προερχόμενου από την Ανατολική Ευρώπη εργατικού δυναμικού από τις κοινωνικές ασφαλίσεις διαρκούντος του πολέμου. Ήταν αναμενόμενο να υπάρξει τέτοια αντιμετώπιση αν αναλογιστούμε πως οι εθνικοσοσιαλιστές, κατά τον Mazower (1998/2004), θεωρούσαν πως διάφορα Σλαβικά έθνη της Ανατολικής Ευρώπης εντάσσονταν στην κατηγορία των υπανθρώπων (Untermenschen).

Βάσει των παραπάνω στοιχείων παρατηρούμε ότι το ιδεολογικό υπόβαθρο των κυβερνήσεων της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου και η βάση αυτού στάση τους έναντι της κοινωνικής πολιτικής κατά την υπό εξέταση περίοδο διαδραμάτισε επίσης ρόλο στις εξελίξεις επί των πεδίων της κοινωνικής πολιτικής γεγονός που αντικατοπτρίζεται τόσο στις πολιτικές που εφαρμόστηκαν όσο και στις εξελίξεις στο επίπεδο σύνθεσης των κυβερνήσεων. Οι πολιτικές προσεγγίσεις έναντι των υπό εξέταση πολιτικών, υπό τις συνθήκες της οικονομικής κρίσης και του πολέμου, συνδυάστηκαν ωστόσο με έναν ακόμη παράγοντα, την κρατική γραφειοκρατία και τους μηχανισμούς της.

6.3 Η κρατική γραφειοκρατία και η κοινωνική πολιτική στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία

Προτού περάσουμε στην εξέταση των επιδράσεων που η κρατική γραφειοκρατία επέφερε στις κοινωνικές πολιτικές των υπό διερεύνηση χωρών στα πεδία της υγείας, των κοινωνικών ασφαλίσεων και της καταπολέμησης της ανεργίας θεωρούμε συνετή την πραγματοποίηση μιας σύντομης θεωρητικής εισαγωγής στην έννοια της γραφειοκρατίας, όπως αυτή έχει αναλυθεί από εκπροσώπους της κοινωνικής και πολιτικής θεωρίας.

Θα ξεκινήσουμε την προσέγγιση μας με αναφορές στο έργο του Max Weber και τις θεωρητικές αναλύσεις του τελευταίου επί των τύπων εξουσίας. Ο Weber (2005), εξέφρασε την άποψη πως στις ανθρώπινες κοινωνίες μπορούν να εντοπιστούν τρεις καθαροί τύποι νόμιμης εξουσίας οι οποίοι διαφέρουν ως προς την πηγή της ισχύος της νομιμότητας δηλαδή ως προς το πεδίο στο οποίο στρέφεται η υπακοή όσων τις ασπάζονται. Αυτές είναι η ορθολογική εξουσία, η παραδοσιακή εξουσία και η χαρισματική εξουσία. Η εξουσία που ασκείται μέσω γραφειοκρατικού διοικητικού επιτελείου αποτελεί τον πλέον καθαρό τύπο νόμιμης εξουσίας. Ο Γερμανός κοινωνιολόγος επισημαίνει ότι ένα επιτελείο τέτοιου είδους στελεγχώνεται από μεμονωμένους υπαλλήλους και σκιαγραφεί δέκα βασικά γνωρίσματα που αυτοί οφείλουν να έχουν. Μεταξύ των γνωρισμάτων αυτών, μπορούμε να ξεχωρίσουμε ότι οι γραφειοκρατικοί υπάλληλοι διορίζονται βάσει συμβολαίου, σύμφωνα με κατάρτιση η οποία πρέπει να πιστοποιείται και να αποδεικνύεται και το γεγονός ότι το αξίωμα τους αποτελεί την κύρια επαγγελματική τους ενασχόληση (Weber, 2005). Τονίζεται επίσης ότι η πλήρως γραφειοκρατική διοίκηση «είναι η τυπικά ορθολογικότερη μορφή άσκησης της εξουσίας» (Weber, 2005, σ. 253). Μάλιστα, η συγκρότηση μιας διοίκησης γραφειοκρατικού χαρακτήρα υπάρχει, κατά τον Γερμανό κοινωνιολόγο, στον πυρήνα των σύγχρονων Δυτικών κρατών, τα οποία ανήκουν σε μια ευρύτερη ομάδα πεδίων όπου εξελίσσονται σύνδεσμοι νεωτερικής μορφής, παράλληλα με την ανάπτυξη της γραφειοκρατικής διοίκησης (Weber, 2005). Σύμφωνα με νεότερους μελετητές της θεωρίας του Weber, η γραφειοκρατία, η οποία δεν αποτελεί ιστορική πρωτοτυπία των νεότερων δυτικών κοινωνιών, είναι «η διαρκής οργάνωση της συνεργασίας ανάμεσα σε πολλά άτομα, καθένα από τα οποία ασκεί ειδικευμένη λειτουργία.» (Aron, 1967/2008, σ. 733). Όπως υπογραμμίζει η Αντωνοπούλου

(2008), η γραφειοκρατία αποτελεί, στη Βεμπεριανή αντίληψη, την πιο χαρακτηριστική έκφραση της νομικής-ορθολογικής εξουσίας η οποία είναι η μορφή νόμιμης εξουσίας που επικρατεί στις νεότερες κοινωνίες.

Στα πλαίσια της δικής μας μελέτης επομένως, και εφόσον εξετάζουμε δύο παραδείγματα σύγχρονων Δυτικών κρατών, ως γραφειοκρατία θα αντιμετωπίζουμε τους βαθύτερους μηχανισμούς και δομές που συγκροτούν τους θεσμούς του Βρετανικού και του Γερμανικού κράτους κατά την υπό εξέταση περίοδο. Ποιός υπήρξε όμως ο ρόλος των μηχανισμών αυτών στην ιστορική πορεία της κοινωνικής πολιτικής;

Αρχικά, στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, η έρευνα υποδεικνύει πως η κρατική γραφειοκρατία και ειδικότερα οι μηχανισμοί του υπουργείου οικονομικών πρόβαλαν σημαντικές αντιστάσεις στην εφαρμογή ενεργητικών κοινωνικών πολιτικών, όπως η καταπολέμηση της ανεργίας μέσω επενδύσεων σε δημόσια έργα προκειμένου να δημιουργηθούν νέες θέσεις απασχόλησης. Μάλιστα, στο αποκορύφωμα της διεθνούς ύφεσης, η γραφειοκρατία του υπουργείου οικονομικών και της Τράπεζας της Αγγλίας διαφωνούσαν με τις προτάσεις των ιδεολόγων του Εργατικού κόμματος για αυξήσεις στα επιδόματα και διευρυνόμενη κάλυψη κατά της ανεργίας και αντί αυτού υποστήριζαν τη σταθερότητα του νομίσματος, τον ισοσκελισμό του προϋπολογισμού και μείωση των κρατικών δαπανών, συνεπώς και των επιδομάτων ανεργίας. Κεντρικό μέλημα της γραφειοκρατίας στην προκειμένη περίπτωση φαίνεται πως ήταν η παραμονή της χώρας στον κανόνα χρυσού (Κωτσονόπουλος, 2019, σ. 25). Η προσήλωση των βαθύτερων μηχανισμών του κράτους σε περιορισμένες δαπάνες για κοινωνικές παροχές εκδηλώθηκε και το 1921 όταν η γραφειοκρατία του υπουργείου οικονομικών διαφώνησε με προτάσεις του τότε υπουργού εργασίας για αύξηση του ορίου δανεισμού που δικαιούταν από το υπουργείο το ταμείο ασφάλισης για την ανεργία και υποστήριξε μειώσεις στο ύψος των επιδομάτων ανεργίας (Hecllo, 1974, σ. 112). Υπό αυτό το πρίσμα συμφωνούμε με την παρατήρηση των Weir και Skocpol (1985, σ. 129) βάσει της οποίας, η αποτυχία εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών μείωσης της ανεργίας από τις Εργατικές κυβερνήσεις του Μεσοπολέμου οφείλεται σε ένα συνδυασμό της ισχυρής διαφωνίας της κρατικής γραφειοκρατίας, πρωτίστως των επίσημων κύκλων του υπουργείου οικονομικών, σε τέτοια μέτρα και του γεγονότος ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν

υπήρχε ιστορική εμπειρία αξιοποίησης πολιτικών δημιουργίας θέσεων εργασίας μέσω χρηματοδότησης δημοσίων έργων.

Παρόμοιες καταστάσεις παρατηρήθηκαν και στην περίπτωση της Γερμανίας. Εκεί, ενόψει της κορύφωσης της οικονομικής κρίσης, η κρατική γραφειοκρατία, υποστήριξε τις προαναφερθείσες θέσεις του Λαϊκού κόμματος για περιορισμό των κρατικών δαπανών προστασίας έναντι της ανεργίας, παραμονή της χώρας στον κανόνα χρυσού και τη στήριξη του εθνικού νομίσματος (Κωτσονόπουλος, 2019, σ. 24). Στη Γερμανική περίπτωση, η επίδραση των κρατικών θεσμών διαφαίνεται και από την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, ειδικότερα του Προέδρου του Reich, στις αρχές της δεκαετίας του 1930. Αρχικά, σε θεσμικό επίπεδο, το Σύνταγμα της Βαϊμάρης αποσκοπούσε στην επίτευξη μιας ισορροπίας μεταξύ της νομοθετικής εξουσίας και της εκτελεστικής, δηλαδή μεταξύ του Κοινοβουλίου αφενός και του Προέδρου του Reich και της κυβέρνησης αφετέρου. Ωστόσο, η προσπάθεια αυτή κατέληξε στην απόδοση διευρυμένων εξουσιών στο θεσμό του Προέδρου (Κεσσόπουλος, 2018). Στις περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, όπου διατρέχει κρίση η κοινωνική ειρήνη και ομαλότητα, οι εξουσίες του Προέδρου ενισχύονταν ακόμη περισσότερο βάσει του άρθρου 48 του Συντάγματος «που συνιστούσε τη νομική βάση για την άσκηση των δικτατορικών εξουσιών του Αρχηγού του Κράτους σε περιόδους κρίσης.» (Κεσσόπουλος, 2018, σ. 60). Σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο, σε περιπτώσεις σοβαρών κρίσεων που απειλούν την δημόσια ασφάλεια και τάξη, ο Πρόεδρος του Reich εξουσιοδοτούταν να εκδίδει έκτακτα διατάγματα τα οποία είχαν νομοθετική ισχύ. Βέβαια, αυτό το πλαίσιο του δικαίου της ανάγκης έπρεπε να αποσκοπεί στην επαναφορά στην θεσμική ομαλότητα, συνεπώς στην αυτοκατάργηση του, ύστερα από την αντιμετώπιση των κρίσεων, ενώ ο Πρόεδρος είχε την αποκλειστική αρμοδιότητα να κρίνει αν πραγματικά απειλούνταν τα παραπάνω έννομα αγαθά ώστε να πρέπει να γίνει προσφυγή στο άρθρο 48 (Κεσσόπουλος, 2018). Τον Ιούλιο του 1930, ξεκίνησε η έκδοση των έκτακτων Προεδρικών διαταγμάτων του Hindenburg βάσει των οποίων νομοθετήθηκαν μέτρα λιτότητας της κυβέρνησης Brüning¹⁸. Κατόπιν της προηγηθείσας ανάλυσης θεωρούμε πως οι κρατικοί θεσμοί, ως στοιχεία της γραφειοκρατίας, επέτρεψαν και προώθησαν τη συρρίκνωση της

¹⁸ Σε αυτό το σημείο σημειώνουμε ότι κατά ορισμένες απόψεις, η παραπάνω προσφυγή ήταν αντισυνταγματική καθώς ο Αρχηγός του Κράτους εξέδωσε εκ νέου τα διατάγματα που προέβλεπαν μέτρα λιτότητας αφού πρώτα διέλυσε το κοινοβούλιο προκηρύσσοντας εκλογές, γεγονός που στην πράξη ακύρωνε τη θεσμική δυνατότητα του κοινοβουλίου να ελέγχει τα έκτακτα μέτρα και να ζητά την αναίρεση τους βάσει του άρθρου 48 (Κεσσόπουλος, 2018, σ. 70-80).

κοινωνικής πολιτικής στη Γερμανία την τελευταία τριετία πριν την κατάληψη της εξουσίας από τους εθνικοσοσιαλιστές.

Με γνώμονα την προηγηθείσα σύγκριση παρατηρούμε ότι τόσο στο ΗΒ όσο και στην Γερμανία, οι δομές της κρατικής γραφειοκρατίας, εκφρασμένες μέσα από τους θεσμούς επηρέασαν την πορεία της κοινωνικής πολιτικής αφενός προβάλλοντας αντιστάσεις και εμπόδια σε προτάσεις κυβερνητικών σχημάτων που αποσκοπούσαν σε ενίσχυση των κοινωνικών παροχών του κράτους αφετέρου επιτρέποντας την οικοδόμηση πλαισίου μείωσης των κρατικών δαπανών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που διατίθεντο για κοινωνικά επιδόματα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει μάλιστα το γεγονός ότι η γραφειοκρατία των κεντρικών τραπεζών των δύο κρατών, δηλαδή της Τράπεζας της Αγγλίας και της Ομοσπονδιακής Τράπεζας της Γερμανίας υποστήριζε την περιορισμένη παρέμβαση του κράτους στην οικονομία και τη λιτότητα στο όνομα παραμονής των χωρών στον κανόνα χρυσού και της αποφυγής υποτιμήσεων των εθνικών νομισμάτων (Κωτσονόπουλος, 2019). Ενδεικτική της σημασίας που είχε η διατήρηση του κανόνα χρυσού ως οικονομική φιλοσοφία των κρατών είναι η παρατήρηση του Polanyi (2001) βάσει της οποίας «Ο Άγγλος Σοσιαλιστής Snowden στράφηκε εναντίον του Εργατικού κόμματος όταν θεώρησε πως η στερλίνα κινδύνευε από την πολιτική του.»

Συμπεράσματα

Κατόπιν της ανάλυσης της ιστορικής πορείας των κοινωνικών πολιτικών στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία κατά τον πρώιμο εικοστό αιώνα και της μεταξύ τους σύγκρισης που προηγήθηκε, θεωρούμε πως βρισκόμαστε σε θέση να διατυπώσουμε ορισμένα συμπεράσματα. Αρχικά, η περίοδος μελέτης της εργασίας μας που περιλαμβάνει το Μεσοπόλεμο και το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο χαρακτηρίστηκε από κινητικότητα στις πολιτικές υγείας και κοινωνικής ασφάλισης σε αμφότερες τις χώρες. Πρόκειται για ιστορική περίοδο η οποία ξεκινάει υπό συνθήκες κρίσης με υψηλή ανεργία σε αμφότερες τις χώρες ενώ στο οικονομικό επίπεδο σηματοδοτεί την εδραίωση νέων μοντέλων οργάνωσης της παραγωγικής διαδικασίας και ενός κρατικού παρεμβατισμού που είχε κληροδοτηθεί από τις πολεμικές οικονομίες της περιόδου 1914-1918. Αναφορικά με την κοινωνική πολιτική η δεκαετία του 1920

υπήρξε συνδυασμός σταθεροποίησης και καινοτομίας. Σε αμφότερες τις χώρες υπήρξε προσπάθεια αποσύνδεσης των πολιτικών υγείας και κοινωνικής ασφάλισης από τις παλαιές διατάξεις των Νόμων Περί Πτώχειας, όπως ήταν ο έλεγχος των πόρων των δικαιούχων και στροφής αυτών προς την καθολική κάλυψη. Ωστόσο, ένα στοιχείο που παρέμεινε σταθερό ήταν η κεντρική δομή των κοινωνικών ασφαλίσεων βάσει του μοντέλου Bismarck. Τόσο το Βρετανικό Εργατικό κόμμα όσο και το Γερμανικό SPD συμμετέχουν σε κυβερνήσεις της περιόδου χωρίς όμως να διαθέτουν πλήρες πρόγραμμα για καθολικά συστήματα κοινωνικής προστασίας, παρά τις προθέσεις τους.

Η ύφεση του 1929 προκάλεσε πολλά οικονομικά προβλήματα στις δύο χώρες και μεταξύ αυτών τις αδυναμίες χρηματοδότησης της κοινωνικής πολιτικής και ελλείμματα στους σχετικούς προϋπολογισμούς. Ταυτόχρονα, λόγω της αύξησης της ανεργίας και της φτώχειας, κατέστη περισσότερο εμφανής η σημασία των κοινωνικών πολιτικών για την ευημερία των κοινωνιών. Το πλαίσιο αυτό ανέδειξε διαφορετικές πολιτικές επιλογές ως προς το ρόλο της κοινωνικής πολιτικής ως εργαλείου διαχείρισης των προβλημάτων που γέννησε η κρίση. Τέτοιες διαφορετικές προσεγγίσεις ενυπήρχαν στο εσωτερικό των τότε κυβερνήσεων του ΗΒ και της Γερμανίας στις οποίες βρίσκονταν το Εργατικό κόμμα και το SPD αντιστοίχως. Τα διλήμματα που εμφανίστηκαν αφορούσαν, σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, στο αν η μεθοδολογία αντιμετώπισης της κρίσης θα βασιζόταν στη μέχρι τότε οικονομική ορθοδοξία της ελεύθερης αγοράς, της σταθερότητας των νομισμάτων βάσει του κανόνα χρυσού και των μειωμένων κρατικών δαπανών ή στις θέσεις των σοσιαλδημοκρατών ιδεολόγων για ενίσχυση της κοινωνικής πολιτικής μέσω αύξησης της χρηματοδότησης της από το κράτος. Η διαπραγμάτευση αφορούσε στην επιλογή των κοινωνικών τάξεων που θα επιβαρύνονταν περισσότερο από την ύφεση. Τελικώς, σε αμφότερες τις χώρες η πρώτη άποψη, την οποία πρόβαλε η κρατική γραφειοκρατία, επικράτησε αφού όμως σημειώθηκαν πολιτικές ρήξεις που οδήγησαν σε καταρρεύσεις των τότε κυβερνήσεων. Αυτό σηματοδότησε μια επιστροφή σε κοινωνικά προγράμματα που περιείχαν ελέγχους πόρων. Στη Γερμανία το πλήρες ξερίζωμα των κοινωνικών πολιτικών από τις μειοψηφικές κυβερνήσεις οδήγησε σε εκτροχιασμό του δημοκρατικού πολιτεύματος και στην εγκαθίδρυση της δικτατορίας του NSDAP. Υπό τη διακυβέρνηση του Hitler, η Γερμανική κοινωνική πολιτική της δεκαετίας του 1930 προσαρμόζεται στη ναζιστική ρατσιστική ιδεολογία με τους

αποκλεισμούς συγκεκριμένων ομάδων όπως οι Εβραίοι και τα ΑΜΕΑ τόσο από τις παροχές της κοινωνικής πολιτικής όσο και από τις συναφείς θέσεις απασχόλησης, όπως υγειονομικά επαγγέλματα. Σε αντιδιαστολή, οι εθνικοσοσιαλιστές προσπάθησαν να διατηρήσουν ένα καλό επίπεδο παροχών προς ανθρώπους που αντιλαμβάνονταν ως «φυλετικά ανώτερους» ενώ συνδύαζαν τις προσπάθειες ενίσχυσης της απασχόλησης με την προετοιμασία για επεκτατικό πόλεμο.

Τέλος, η συγκυρία του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου επέφερε σε σημαντικό βαθμό οριζόντια κοινωνικά προβλήματα σε αμφότερες τις χώρες. Το γεγονός με τη σειρά του ώθησε τις κυβερνήσεις στη λήψη πρόσθετων μέτρων κοινωνικής πολιτικής που αποσκοπούσαν στη διατήρηση ενός ικανοποιητικού επιπέδου κάλυψης των αναγκών των κοινωνιών προκειμένου αυτές να ανταποκριθούν επιτυχώς στις απαιτήσεις της πολεμικής προσπάθειας. Οι πολιτικές της περιόδου έθεσαν τα θεμέλια ενός κοινωνικού κράτους του οποίου οι πολιτικές χαρακτηρίζονται από καθολικές παροχές για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών άνευ ελέγχου πόρων. Η προσδοκία για ένα τέτοιο κράτος εκφράστηκε σε ακαδημαϊκό και πολιτικό επίπεδο μέσω της έκθεσης που δημοσίευσε ο Beveridge το 1942.

Εν κατακλείδι, τόσο οι πολιτικές υγείας όσο και οι κοινωνικές ασφαλίσεις και πολιτικές καταπολέμησης της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία επηρεάστηκαν και από τους τρεις παράγοντες που διερευνήθηκαν στο παρόν κείμενο. Ειδικότερα, η συγκυρία της διεθνούς ύφεσης έφερε στο προσκήνιο ιδεολογικές διαφορές ως προς τη διαχείριση της κοινωνικής πολιτικής οι οποίες επέφεραν ένα πλαίσιο είτε συρρίκνωσης της, όπως στη Γερμανία, ή σε προσωρινή ανακοπή της πορείας αποδέσμευσης από τους Νόμους Περί Πτώχειας, όπως στο ΗΒ. Η ιδεολογία των κυβερνήσεων και η βάση αυτής προσέγγιση των κοινωνικών πολιτικών φάνηκε να είναι σημαντική στην περίπτωση προσωπικοτήτων που προώθησαν νομοθεσίες που επηρέαζαν την κοινωνική πολιτική, όπως ο Snowden και ο Chamberlain στο Βρετανικό παράδειγμα ενώ στη Γερμανία, μετά τη θεμελίωση του εθνικοσοσιαλιστικού καθεστώτος, η ναζιστική ιδεολογία υπήρξε, όπως είδαμε, καθοριστική για τις εξελίξεις της κοινωνικής πολιτικής. Βέβαια, οι πολιτικές θέσεις φάνηκαν να ασκούν μεγαλύτερη επίδραση στις περιπτώσεις όπου εμπνέονταν από τα φιλελεύθερα προτάγματα της απρόσκοπτης λειτουργίας των αγορών και υποστήριζαν τη συγκράτηση ή και τη συρρίκνωση της κοινωνικής πολιτικής. Αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι οι γραφειοκρατικοί κύκλοι με τις ενστάσεις που πρόβαλαν στο ζήτημα

διαχείρισης της κρίσης και του ρόλου της κοινωνικής πολιτικής σε αυτήν, έφεραν εμπόδια στην υλοποίηση πολιτικών προθέσεων των σοσιαλδημοκρατικών κομμάτων για διεύρυνση των επιδομάτων ανεργίας και άλλων συναφών πολιτικών. Ο πόλεμος ως έκτακτη περίπτωση γέννησε νέες πολιτικές καθολικής συμπερίληψης ωθώντας μάλιστα, σε κάποιες περιπτώσεις, τις κυβερνήσεις σε πολιτικές αντίθετες προς την ιδεολογία τους προς εξυπηρέτηση των αναγκών του. Καταλήγουμε επομένως στο συμπέρασμα πως η κρατική γραφειοκρατία, η ιδεολογία των κυβερνήσεων και οι δύο έκτακτες συγκυρίες της υπό μελέτη περιόδου, δηλαδή η διεθνής οικονομική κρίση και ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος λειτούργησαν σε ένα αλληλεπιδραστικό πλαίσιο το οποίο χάραξε την πορεία της κοινωνικής πολιτικής στα πεδία της υγείας, των κοινωνικών ασφαλίσεων και αντιμετώπισης της ανεργίας στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία.

Πηγές-Βιβλιογραφία

Πηγές

Ιστοσελίδες

Πληροφορίες για την παροχή υπηρεσιών υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο πριν από την ίδρυση του Εθνικού Συστήματος Υγείας το 1948:

<https://www.nuffieldtrust.org.uk/chapter/inheritance> (πρόσβαση στις 10/6/2021).

Φωτογραφία του Neville Chamberlain:

[https://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/9/9a/Neville Chamberlain by Walter Stoneman.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/9/9a/Neville_Chamberlain_by_Walter_Stoneman.jpg) (πρόσβαση στις 21/2/2022).

Φωτογραφία του William Beveridge:

https://en.wikipedia.org/wiki/William_Beveridge#/media/File:William-Henry-Beveridge-1st-Baron-Beveridge.jpg (πρόσβαση στις 21/2/2022).

Φωτογραφία του Heinrich Brüning:

https://en.wikipedia.org/wiki/Heinrich_Br%C3%BCning#/media/File:Bundesarchiv_Bild_183-1989-0630-504,_Heinrich_Br%C3%BCning.jpg (πρόσβαση στις 21/2/2022).

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αντωνοπούλου, Μ. (2008). Οι κλασσικοί της κοινωνιολογίας. Αθήνα: Σαββάλας.

Addison, P. (2005). Ουίνστον Λέοναρντ Σπένσερ Τσόρτσιλ: Ένας Απρόβλεπτος Ήρωας (μτφρ. Μαρία Ακριβάκη, Εύη Γεροκώστα, Σοφία Πολυκέρτη. Επιμ. Τέτη Παλαιοθοδώρου). Αθήνα: Πεδίο (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2005).

Αρον, R. (2008). Η εξέλιξη της κοινωνιολογικής σκέψης (μτφρ. και επιμ. Μπάμπης Λυκούδης). Αθήνα: Γνώση. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1967).

Berend, I. (2009). Οικονομική Ιστορία του Ευρωπαϊκού 20^{ου} Αιώνα. (μτφρ. και επιμ. Θανάσης Α. Βασιλείου). Αθήνα: Gutenberg. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2006).

Burns, E. (2020). Ευρωπαϊκή Ιστορία. Ο Δυτικός Πολιτισμός: Νεότεροι Χρόνοι (επιμ. Ι.Σ. Κολιόπουλος, μτφρ. Τάσος Δαρβέρης). Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1980).

Γαρδίκας, Κ. (2000). Εθνικά Συστήματα Υγείας Διαφόρων Χωρών. Αθήνα: ΠΑΡΙΣΙΑΝΟΥ Α.Ε.

Δικαίος, Κ. (2010). Ο σύντομος εικοστός αιώνας και το σύγχρονο κοινωνικό κράτος. Στο Κ. Δικαίος (επιμ.), Ιστορία Κοινωνικής Πολιτικής (σ. 429-493). Αθήνα: Gutenberg.

Esping-Andersen, G. (2014). Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας (επιμ. Μαρία Πετμεζίδου, μτφρ. Άσπα Γολέμη). Αθήνα: Τόπος. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1990).

Evans, R. (2014). Το Γ' ΡΑΪΧ ΣΤΗΝ ΕΞΟΥΣΙΑ (μτφρ. Κώστας Αντύπας, επιμ. Ελένη Αστερίου). Αθήνα: Αλεξάνδρεια. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2005).

Ewald, F. (2000). Ιστορία του Κράτους Πρόνοιας (μτφρ. Μάρια Κορασίδου). Αθήνα: Gutenberg. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1986).

Keynes, J.M. (2009). Οι οικονομικές συνέπειες της ειρήνης (μτφρ. Θωμάς Νουτσόπουλος, επιμ. Μιχάλης Ψαλιδόπουλος & Θωμάς Νουτσόπουλος). Αθήνα: Παπαζήσης. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1971).

Κεσσόπουλος, Α. (2018). Η Αυτοκτονία του Δήμου: Πολιτική Κρίση και Συνταγματικός Λόγος στη Βαϊμάρη. Αθήνα: Ευρασία.

Κωτσονόπουλος, Λ. (2019). Το Κοινωνικό Κράτος στην Ευρώπη του 20^{ου} αιώνα (ηλεκτρονικές σημειώσεις) Αθήνα. Διαθέσιμο στο:
<https://openeclass.panteion.gr/modules/document/?course=TMG366>

Λαναράς, Κ. (2004). Εθνικοσοσιαλισμός: Κίνημα- Κόμμα-Κράτος. Καισαριανή: Εντός.

Mazower, M. (2004). Σκοτεινή Ήπειρος: Ο Ευρωπαϊκός εικοστός αιώνας (μτφρ. Κώστας Κουρεμένος, επιμ. Αγγέλα Ζαχαριάδου, Κώστας Λιβεράτος). Αθήνα: Αλεξάνδρεια. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1998).

Polanyi, K. (2001). Ο μεγάλος μετασχηματισμός: Οι πολιτικές και κοινωνικές απαρχές του καιρού μας. (μτφρ. Κώστας Γαγανάκης, επιμ. Βασίλης Τομανάς). Θεσσαλονίκη: Νησίδες.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2011). Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής. Αθήνα: Διόνικος.

Weber, M. (2005). Οικονομία και Κοινωνία. Α' τόμος: Κοινωνιολογικές έννοιες. (μτφρ. και επιμ. Θανάσης Γκίουρας). Αθήνα: Σαββάλας.

Weinberg, G. (2008). Οράματα Νίκης: Οι ελπίδες οκτώ ηγετών του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου. (μτφρ. και επιμ. Χαρίκλεια Τσαλιγοπούλου). Αθήνα: Ενάλιος. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2005).

Χλέτσος, Μ. (2011). Οικονομικά της υγείας. Αθήνα: Πατάκης.

Ξενογλωσση

Ashford, D.E. (1986). *The Emergence of the Welfare States*. Oxford: Basil Blackwell.

Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London.

Cocks, G. (2007). Sick Heil: Self and Illness in Nazi Germany. *Osiris*, 22(1), 93-115. doi:10.1086/521744.

Crew, D.F. (1998). *Germans on Welfare: From Weimar to Hitler*. New York: Oxford University Press.

Fraser, D. (1973). *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy since the Industrial Revolution*. London and Basingstoke: The Macmillan Education.

Gosling, G.C. (2017). *Payment and Philanthropy in British healthcare, 1918-1948* [ηλεκτρονικό βιβλίο]. Manchester: Manchester University Press. Διαθέσιμο στο: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/31877>.

Gosling, G.C. (2018). Paying for healthcare: life in Britain before the ‘free’ NHS [διαδικτυακό άρθρο]. *History Extra*. Ανακτήθηκε στις 10/8/2021 από: <https://www.historyextra.com/period/20th-century/nhs-history-pay-healthcare-free/>.

Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London: Yale University Press.

Lloyd, T.O. (2002). *Empire, Welfare State, Europe. History of the United Kingdom 1906-2001*. Oxford: Oxford University Press.

Magnus, E. (1944). Social Insurance in Nazi-Controlled Countries. *Political Science Quarterly*, 59(3), 388–419. <https://doi.org/10.2307/2144862>.

Maier, C. S. (1987). *In search of stability: Explorations in historical political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Psota, G. & Schuett, S. (2018). The ‘Nazification’ of Austrian Psychiatry. Paper presented in “Anschluss” March 1938: Aftermath on Medicine and Society. International Conference of the University of Vienna and the Medical University of Vienna. Vienna, March, 12-13.

Skocpol, T., & Weir, M. (1985). State structures and the Possibilities for ‘Keynesian’ Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. Στο P. Evans, D.Rueschemeyer, T.Skocpol (επιμ.) *Bringing the State Back In* (σ. 107-168). Cambridge: Cambridge University Press.

Smith A. (2004). Lifestyle, health and health promotion in Nazi Germany. *BMJ*, 329 (7480), 1424–1425. doi: [10.1136/bmj.329.7480.1424](https://doi.org/10.1136/bmj.329.7480.1424). Ανακτήθηκε στις 12.12.2020 από: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC535959>.

Stolleis, M. (2014). *History of Social Law in Germany*. (επιμ.μτφρ. Thomas Dunlap). Berlin-Heidelberg: Springer. Ανακτήθηκε στις 30.12.2020 από: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-642-38454-7>.

Weindling, P. (1997). Eugenics and the Welfare State During the Weimar Republic. Στο W.R. LEE και E. Rosenhaft (επιμ.), *State, Social Policy and Social Change in Germany 1880-1994* (σ. 134-163). Oxford: Berg.