

Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Προκλήσεις και Προοπτικές

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΒΕΝΙΕΡΗΣ
ΧΡΙΣΤΟΣ ΠΑΠΑΘΕΟΔΩΡΟΥ
Επιστημονική Επιμέλεια

ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΓΡΑΜΜΑΤΑ
ΑΘΗΝΑ 2003

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

«ΟΨΙΣ ΒΑΒΥΛΩΝΙΑΣ»: ΕΡΜΗΝΕΙΕΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Δημήτρης Σωτηρόπουλος

1. Εισαγωγή: το επίκαιρο νόημα της αναδρομής

Σε τι χρησιμεύει η ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη του κράτους πρόνοιας όταν, σε σύγκριση ακόμη και με το πρόσφατο παρελθόν, οι κοινωνικοοικονομικές συνθήκες έχουν αλλάξει τόσο, ώστε το επείγον να μην είναι η ιστορική επισκόπηση αλλά η ενασχόληση με τη σημερινή κρίση και τις αμφίβολες προοπτικές του ασφαλιστικού συστήματος και του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας; Η θέση αυτή, που απαξιώνει τη σημασία της μελέτης των επιλογών και των συμβιβασμών του παρελθόντος, έχει υποστηριχθεί και από το γνωστό μελετητή του ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας Paul Pierson (1996). Κατά τη γνώμη του, ενώ στο παρελθόν το κύριο ζήτημα ήταν η επέκταση του κράτους πρόνοιας, σήμερα είναι η συρρίκνωσή του. Κατά συνέπεια, οι κοινωνικές βάσεις και οι ιδεολογικές αναφορές στις οποίες στηρίχθηκε η ανάπτυξή του στο παρελθόν δεν ενδιαφέρουν σήμερα ούτε από αναλυτική ούτε από πολιτική σκοπιά. Το ζητούμενο είναι εντελώς διαφορετικό, καθώς οι κοινωνικές συμμαχίες και ο ιδεολογικός λόγος που εδώ και δύο περίπου δεκαετίες στις ΗΠΑ και στη Δυτική Ευρώπη τρο-

φοδοτούν και τροφοδοτούνται από τη μεταρρύθμιση του κράτους πρόνοιας διαφέρουν — αν δεν αντιβαίνουν ευθέως — στα υλικά και ιδεατά συμφέροντα που είχαν υποστηρίξει τη μεταπολεμική εξέλιξή του.

Ωστόσο, αυτή η ανιστορική άποψη πάσχει σε ορισμένα σημεία. Πρώτον, εκλαμβάνει τη συρρίκνωση — αν όχι τη δομική αλλαγή — του κράτους πρόνοιας ως δεδομένη, όταν ακόμη και εκεί όπου κατ' αρχάς απαγγέλθηκε η φιλελευθεροποίησή του, δηλαδή στις ΗΠΑ και στη Βρετανία, οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν κατά την τελευταία εικοσαετία δεν ήταν τόσο ριζικές όσο θα περίμενε κανείς με βάση και τις εξαγγελίες των νεοφιλελεύθερων. Δεύτερον, γενικεύει σε υπερβολικό βαθμό την αδιαμφισβήτητη τάση υποχώρησης της κρατικά ελεγχόμενης κοινωνικής προστασίας, η οποία ωστόσο εμφανίστηκε με ποικίλες όψεις και εκκίνησε από πολύ διαφορετικές αφετηρίες και με άνισους ρυθμούς σε διάφορες χώρες. Τρίτον, είναι προφανές ότι πάντοτε, σε κάθε περίπτωση κοινωνικής μεταβολής, υπάρχει ένα μείγμα συνέχειας και τομής. Η παραπάνω, απορριπτική για την ιστορική ανάλυση, άποψη του Pierson προτιμά να τονίζει τις τομές, ενώ το πολιτικό σύστημα και η κοινωνική διαστρωμάτωση, που συναποτελούν το φόντο κάθε μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας, δεν έχουν μεταβληθεί τόσο δραματικά ώστε τίποτε σήμερα στο κράτος πρόνοιας να μη θυμίζει το παρελθόν του. Ιδιαίτερα στην περίπτωση της σύγχρονης Ελλάδας, η ενασχόληση με το παρελθόν του κράτους πρόνοιας δεν είναι μια άσκηση χωρίς νόημα.

Η ιστορική διερεύνηση του κράτους πρόνοιας έχει σημασία κατεξοχήν στην Ελλάδα, όπου οι προφανείς αλλαγές στην πολιτική και την κοινωνία μετά τη μεταπολίτευση του 1974 δεν αντιστοιχούν σε μεγάλες αλλαγές στο κράτος πρόνοιας, παρά μόνο — σε ορισμένη έκταση — σε ό,τι αφορά την υγειονομική και φαρμακευτική περίθαλψη (μετά το 1982). Η έμφαση στη συνέχεια του μεταπολεμικού και του μεταπολιτευτικού

κράτους πρόνοιας (στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, από το 1974 έως σήμερα) που υπογραμμίζουμε εδώ είναι ορατή, εφόσον δεν γενικεύουμε τα συμπεράσματά μας για όλες τις όψεις αυτού του κράτους. Παραδείγματος χάριν, μπορούμε, αφήνοντας κατά μέρος εκείνους τους τομείς όπου παρατηρούνται σημαντικές διαφορές ανάμεσα στην πρώτη μεταπολεμική περίοδο της «καχεκτικής δημοκρατίας» (Νικολακόπουλος 2001) και στην περίοδο της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας (π.χ. τον τομέα της δημόσιας υγείας με την ίδρυση του Εθνικού Συστήματος Υγείας το 1982), να προσέξουμε τις βασικές δομές του συστήματος στις οποίες μακροχρόνια παρατηρείται μάλλον συνέχεια παρά αλλαγή. Τέτοιες σταθερές όψεις είναι, ως γνωστόν, ο τρόπος χρηματοδότησης της κοινωνικής πολιτικής, το νομοθετικό πλαίσιο, η ανισότητα των παροχών και η εσωτερική οργάνωση και λειτουργία του ασφαλιστικού συστήματος. Σε αυτά μπορεί κανείς να προσθέσει προφανή μόνιμα χαρακτηριστικά όπως τις — μέχρι πρόσφατα — συγκριτικά ελλειπείς δημόσιες δαπάνες για κοινωνική προστασία, την ανισότητα πόρων και παροχών, την αναλογία των έμμεσων προς τους άμεσους φόρους με τους οποίους χρηματοδοτείται, μεταξύ άλλων, και η κοινωνική πολιτική, τη διαχείριση των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων από το κράτος, την πολυδιάσπαση των ασφαλιστικών φορέων, την πολυνομία και τις συνακόλουθες μεγάλες ανισότητες μεταξύ των ταμείων ως προς τις παροχές ασφάλισης και πρόνοιας και, τέλος, τις ανεπαρκείς υλικές υποδομές και τα οξυμμένα διοικητικά προβλήματα τόσο του συστήματος υγείας όσο και των ασφαλιστικών και προνοιακών φορέων.

Όλα αυτά, που ίσχυαν κατά τη μεταπολεμική περίοδο και εξακολουθούν σε μεγάλο βαθμό να ισχύουν και σήμερα, αποτελούν διαχρονικές σταθερές, δηλαδή τα ελάχιστα μεταβαλλόμενα χαρακτηριστικά του ελληνικού κράτους πρόνοιας. Η μελέτη της διαχρονικής εξέλιξης των εν λόγω χαρακτηριστι-

κών έχει σημασία για οποιαδήποτε συζήτηση περί μεταρρύθμισης του κράτους αυτού. Εφόσον οι πολιτικές προτεραιότητες, τα συλλογικά συμφέροντα και οι πρακτικές που συντέλεσαν στην παγίωση των ανωτέρω χαρακτηριστικών και γενικότερα στη διαμόρφωση ενός ιδιαίτερου κράτους πρόνοιας δεν έχουν εκλείψει, οι απόπειρες μεταρρύθμισής του θα προσκρούουν σε ένα ισχυρό κοινωνικό και ιδεολογικό τείχος. Ένα τείχος που προφυλάσσει και ευνοεί ορισμένες επαγγελματικές κατηγορίες και αποκλείει άλλες ομάδες του πληθυσμού από επαρκή ασφαλιστική και προνοιακή κάλυψη, ενώ ταυτόχρονα κρατά το μεγαλύτερο μέρος των μισθωτών εγκλωβισμένο σε ένα σύστημα που τους προσφέρει γλίτσχρες συντάξεις και επιδόματα, διάτρητη κοινωνική πρόνοια και κακή ποιότητας υγειονομική περίθαλψη.

Στην ενότητα 2 του κεφαλαίου αυτού καταγράφουμε τρεις θεωρητικές προσεγγίσεις οι οποίες επιχειρούν να ερμηνεύσουν τα αίτια αυτής της ιδιαιτερότητας. Στην τρίτη ενότητα παρουσιάζουμε εμπειρικό υλικό για τις κύριες όψεις του μεταπολεμικού κράτους πρόνοιας. Τέλος, στην τέταρτη ενότητα συνοψίζουμε το επιχείρημά μας και προχωρούμε σε ορισμένα συμπεράσματα. Πηγές των στοιχείων μας αποτελούν, εκτός από τη δευτερογενή βιβλιογραφία, εκδόσεις της ΕΣΥΕ, μελέτες εκτός εμπορίου για την κοινωνική προστασία κατά τις δεκαετίες του 1950 και του 1960 (π.χ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970), αδημοσίευτες διδακτορικές διατριβές και όλα τα τεύχη του περιοδικού *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, από την αρχή της έκδοσής του (1959) μέχρι και το 1967.

Δεν θα ασχοληθούμε με την προπολεμική ιστορία των κοινωνικών ασφαλίσεων ούτε με την περίοδο της δικτατορίας των συνταγματαρχών (για την τελευταία, βλ. Σωτηρόπουλος 1999). Σημειώνουμε ωστόσο την πρώτη παλιότερη ανάλυση (του Δ. Ιατρίδη) για τα εμπόδια στην ανάπτυξη του κράτους

πρόνοιας στην Ελλάδα, η οποία αποδίδει το πρόβλημα σε έλλειψη σχεδιασμού, στην κυριαρχία των ιδεών του ελεύθερου ανταγωνισμού και του ατομικισμού και στην ελλιπή εκβιομηχάνιση της χώρας (Πετμεξίδου-Τσουλουβή 1992: 144). Δεν πρόκειται για πλήρως ανεπτυγμένη προσέγγιση, ούτε και είναι αρκετά πειστικό το επιχείρημα ότι οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής περίπτωσης εξηγούνται στο επίπεδο του σχεδιασμού και των κυρίαρχων αντιλήψεων. Αντίθετα, η πληρέστερη και συστηματικότερη προσέγγιση είναι μια ιστορική μονογραφία για το προπολεμικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Λιάκος 1993α, 1993β). Ορισμένες υποθέσεις εργασίας της μονογραφίας αυτής σχετικά με το ταξικό υπόβαθρο της κοινωνικής πολιτικής μπορούν να χρησιμεύσουν και στην ανάλυση της μεταπολεμικής περιόδου.

2. Ερμηνείες της ελληνικής ιδιαιτερότητας

Αντικείμενο της ενότητας αυτής είναι διάφορες ερμηνείες της εξέλιξης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στη μεταπολεμική Ελλάδα. Το σύστημα δημόσιας υγείας απαιτεί ξεχωριστή ανάλυση, η οποία δεν περιλαμβάνεται σε αυτή τη μελέτη. Η παρουσίαση των προσεγγίσεων δεν είναι εξαντλητική, καθώς επιλέχθηκαν μόνον εκείνες στις οποίες διατυπώνεται μια περισσότερο ή λιγότερο ανεπτυγμένη ερμηνεία, με έμφαση στα αίτια της υπανάπτυξης του κράτους πρόνοιας. Οι δημοσιεύσεις που περιλαμβάνουν τμήματα ή κεφάλαια για τη σύγχρονη ιστορία του ελληνικού κράτους πρόνοιας είναι λίγες και σχετικά πρόσφατες – μόλις από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 (Μαλούτας & Οικονόμου 1988, Προβόπουλος & Υφαντόπουλος 1990, Ρομπόλης 1990, Petmesidou 1991, Χλέτσος 1991, Ζυγογιάννης & Λέανδρος 1994, Venieris 1994, Βενιέρης 1995, Ρομπόλης & Χλέτσος 1999).

Σε ό,τι αφορά τη μεταπολεμική περίοδο, οι περισσότερες από τις παραπάνω εξιστορήσεις της εξέλιξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα έχουν γίνει στο πλαίσιο ευρύτερων μονογραφιών ή άρθρων και δεν έχουν γραφεί με σκοπό να προσφέρουν μια πλήρη θεωρητική και ιστορική ερμηνεία. Αν και σε όλες διαφαίνονται αναπόφευκτα ορισμένες θεωρητικές αφετηρίες και αναλυτικές παραδοχές για την εξέλιξη αυτού του κράτους, λίγες διατυπώνουν συγκεκριμένη θεωρία για το πώς ερμηνεύεται η ιδιαιτερότητα της εξέλιξης του κατά τη μεταπολεμική περίοδο (π.χ. Μαλούτας & Οικονόμου 1988, Ρομπόλης & Χλέτσος 1999, Πετμεζίδου-Τσουλουβή 1992).

Οι θεωρητικές ερμηνείες του μεταπολεμικού ελληνικού κράτους πρόνοιας μπορούν να ταξινομηθούν ως τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις: μαρξιστική-λειτουργιστική, μαρξιστική-οικονομολογική και πολιτική-κοινωνιολογική. Τις προσεγγίσεις που επιλέξαμε να παρουσιάσουμε (με βάση όχι την απόπειρα εξιστόρησης της υστέρησης του κράτους πρόνοιας αλλά τη διατύπωση μιας πλήρους υπόθεσης εργασίας για τα αίτια της ελληνικής «εξαίρεσης») θα τις εκθέσουμε συνοπτικά και θα τις αξιολογήσουμε θεωρητικά. Σε καθεμία καταγράφουμε τι νοείται ως κράτος πρόνοιας γενικά και ποια θεωρούνται τα κύρια αίτια της διαμόρφωσής του στην περίπτωση της μεταπολεμικής Ελλάδας. Κατά τη γνώμη μας, και οι τρεις αυτές προσεγγίσεις επιχειρούν να ερμηνεύσουν το πρόβλημα που ο Τσουκαλάς έχει συνοψίσει ως εξής: «[...] ενώ σε άλλες χώρες η μεταπολεμική διόγκωση των [κρατικών] μηχανισμών εμφανίζεται συναρτημένη με μια διαδικασία εθνικοποιήσεων, δημιουργίας κρατικών επιχειρήσεων και οικοδόμησης νέων δικτύων συνδεδεμένων με το “Κράτος Πρόνοιας”, του οποίου τα θεμέλια [στη Δυτική Ευρώπη] μπαίνουν ακριβώς κατά την περίοδο αυτή, στην Ελλάδα, αντίθετα, η ξαφνική διόγκωση εμφανίζεται αποκομμένη από τέτοιες νέες δημόσιες δραστηριότητες» (Τσουκαλάς 1986: 89).

2.1. Η μαρξιστική-λειτουργιστική προσέγγιση

Συνολική ερμηνεία της ιδιαιτερότητας του ελληνικού κράτους πρόνοιας προσφέρουν οι Μαλούτας και Οικονόμου (1988). Θεωρούν το κράτος πρόνοιας, γενικά, ένα σύνολο κοινωνικών διαδικασιών «οι οποίες διευκολύνουν την κοινωνική αναπαραγωγή διαμορφώνοντας, παράλληλα, σε μεγάλο βαθμό τη φυσιογνωμία της». Η ιστορία του κράτους πρόνοιας γίνεται αντιληπτή ως «μια πολιτική ιστορία [...] των προσπαθειών συμβιβασμού των απαιτήσεων στο χώρο της κοινωνικής αναπαραγωγής με τις απαιτήσεις της καπιταλιστικής συσσώρευσης» (στο ίδιο: 13, 18). Δηλαδή, η εξέλιξη του κράτους πρόνοιας γίνεται κατανοητή ως αποτέλεσμα των σχέσεων κεφαλαίου-εργασίας στο πλαίσιο του σύγχρονου φορντισμού (Fordism). Σχηματοποιώντας την προσέγγιση, διαπιστώνουμε ότι η Ελλάδα διαφέρει από άλλα καπιταλιστικά κράτη, γιατί δεν αποτελεί τυπικό παράδειγμα φορντισμού.

Σε ένα πρώτο επίπεδο ανάλυσης, οι κυριότεροι λόγοι της υστέρησης στην ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας μεταπολεμικά ήταν η έλλειψη πίεσης προς μια τέτοια κατεύθυνση τόσο από το κεφάλαιο όσο και από την εργασία. Στην περίπτωση του κεφαλαίου, η έλλειψη αυτή οφείλεται στην ειδική φύση του στην Ελλάδα και πιο συγκεκριμένα στην περιορισμένη συγκέντρωσή του, στην τεχνολογική καθυστέρηση, στην περιορισμένη αναλογία του βιομηχανικού ως προς το σύνολο του κεφαλαίου και στη συγκυριακή υπερεπάρκεια φθηνού εργατικού δυναμικού. Έτσι, δεν ασκήθηκαν πιέσεις από το κεφάλαιο προς το κράτος για την αναπαραγωγή του εργατικού δυναμικού μέσω της ανάπτυξης κοινωνικής πολιτικής. Παράλληλα, το βάρος της μισθωτής εργασίας ήταν σχετικά μικρό, η δε αναπαραγωγή της ήταν δυνατή μέσω υποκατάστατων του κράτους πρόνοιας, όπως η διευρυμένη οικογένεια και τα τοπικά δίκτυα αλληλοβοήθειας (στο ίδιο: 32-33, 35). Τοιου-

τοτρόπως, ούτε από την εργασία ασκήθηκαν πιέσεις προς το κράτος.

Ένα δεύτερο επίπεδο ανάλυσης αφορά τις λειτουργίες του κράτους πρόνοιας. Ενώ σε άλλες δυτικοευρωπαϊκές κοινωνίες το κράτος πρόνοιας ήταν επιφορτισμένο με τη λειτουργία της ενεργού προλεταριοποίησης, στην Ελλάδα αυτό δεν ήταν απαραίτητο γιατί υπήρχε φθηνή εργατική δύναμη. Η δεύτερη λειτουργία του στη Δυτική Ευρώπη, δηλαδή η νομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος και η επίτευξη κοινωνικής σταθερότητας, στη χώρα μας εξυπηρετούνταν πάλι από άλλο σκέλος του ελληνικού κράτους: από τους κατασταλτικούς μηχανισμούς οι οποίοι είχαν προκύψει από τον Εμφύλιο. Συμπληρωματικά με την καταστολή, επιδιώχθηκε και η μερική νομιμοποίηση του μετεμφυλιακού καθεστώτος μέσω προσλήψεων στο δημόσιο και κοινωνικών παροχών προς αυτούς (π.χ.: στέγαση· στο ίδιο: 35).

Επιπλέον, οι τρεις διαδικασίες της καπιταλιστικής συσσώρευσης, της νομιμοποίησης και της αναπαραγωγής των αστικών στρωμάτων, οι οποίες στις ανεπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες επιτελούνταν μέσω του κράτους πρόνοιας, στην Ελλάδα διαμορφώθηκαν σε μεγάλο βαθμό — όχι συνειδητά αλλά εξ αντικειμένου — από ένα λειτουργικό ισοδύναμο του κράτους αυτού, από το σύστημα γης και κατοικίας (Οικονόμου 1988: 57, 106-107). Το ελληνικό κράτος καθόρισε το σύστημα αυτό με τέτοιο τρόπο ώστε να εκπληρώνει ευρύτερες λειτουργίες πέραν της στέγασης και των χρήσεων γης. Τούτο προκύπτει από το γεγονός ότι το ανωτέρω σύστημα διασυνδεόταν πολλαπλώς με άλλους τομείς της οικονομίας. Έτσι, η κρατική παρέμβαση μπορούσε να λειτουργεί αντικυκλικά και να συμβάλλει στην αύξηση της τελικής ζήτησης καταναλωτικών αγαθών. Υποστηρίζεται δηλαδή ότι μέσω του συστήματος γης και κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα αντιμετωπίστηκε η ύφεση, ενσωματώθηκαν από πολιτική άποψη και αναπαράχθη-

καν από οικονομική άποψη ευρύτερα μεσαία και κατώτερα στρώματα, για τα οποία δημιουργήθηκαν και εισοδήματα, φθάνοντας έτσι το κράτος στο ίδιο αποτέλεσμα που σε άλλες χώρες ήταν δυνατόν μέσω του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας (στο ίδιο: 80-82, 87, 91). «Μηχανισμοί του κράτους πρόνοιας [...] που στις ανεπτυγμένες χώρες ανέλαβαν το έργο της απόσπασης μαζικής νομιμοφροσύνης υποκαταστάθηκαν με αυτή την έννοια από το σύστημα γης και κατοικίας [...] όχι μέσω της αναδιανεμητικής λειτουργίας του προϋπολογισμού αλλά μέσω της “κατασκευής” ενός ειδικού πεδίου που αποτέλεσε προνομιακό χώρο συγκρότησης των οικοδομικών στρωμάτων» (στο ίδιο: 92-93).

Η ανωτέρω προσέγγιση διαθέτει πρωτοτυπία, προσφέρει μια σφαιρική, «ολιστική» ερμηνεία του ελληνικού κράτους πρόνοιας και προτείνει ένα ελκυστικό επιχείρημα αναζητώντας το λειτουργικό ισοδύναμό του. Για τον ίδιο λόγο ωστόσο, επειδή επικεντρώνεται σε άλλο ζήτημα, η προσέγγιση δεν ερευνά τις κύριες όψεις του υπολειμματικού ελληνικού κράτους πρόνοιας. Εύλογα, επομένως, έχει επικριθεί, καθώς δεν εξηγεί τους λόγους για τους οποίους το κεφάλαιο αδιαφόρησε για μια ευνοϊκή για το ίδιο (και τόσο κοινή στη Δυτική Ευρώπη) ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, η οποία, μέσω εισοδηματικών παροχών στους εργαζόμενους-καταναλωτές, θα του εξασφάλιζε την αύξηση της ενεργού ζήτησης. Έχει επίσης επικριθεί γιατί θεωρεί τους εναλλακτικούς ως προς το κράτος πρόνοιας θεσμούς (π.χ. την οικογένεια ή τα τοπικά δίκτυα συγγενών, συμπατριωτών και γειτόνων), οι οποίοι προσέφεραν κοινωνική αλληλεγγύη στη μεταπολεμική Ελλάδα, αίτια της υστέρησης του κράτους πρόνοιας, ενώ η διατήρηση της συγκεκριμένης λειτουργίας αυτών των θεσμών μπορεί κάλλιστα να θεωρηθεί αποτέλεσμα της ίδιας υστέρησης (Πετμεξίδου-Τσουλουβή 1992: 146). Άλλο πρόβλημα της προσέγγισης αυτής είναι ότι δεν χρησιμοποιεί μια σαφή έννοια του

κράτους αλλά κυρίως τις έννοιες για τη λειτουργία και τις ανάγκες του κεφαλαίου, οι οποίες παρωθούν σε οικονομικό αναγωγισμό.

Τέλος, η ερμηνεία σύμφωνα με την οποία το σύστημα γης και κατοικίας υποκαθιστά το κράτος πρόνοιας στη μεταπολεμική Ελλάδα δεν αποφεύγει τους συνήθεις σκοπέλους κάθε λειτουργιστικής ερμηνείας (εκτός από έναν: την τάση για τελεολογία. Βλ. Οικονόμου 1988: 57). Κατά πρώτον, δεν εξηγεί γνωστές δυσλειτουργίες του συστήματος — όπως η ανορθολογική οργάνωσή του, η ελλιπής κάλυψη του πληθυσμού και η ανισότητα πόρων και παροχών —, καθώς ενδιαφέρεται κυρίως να δείξει πώς κάποιες ανάγκες (συγκεκριμένα, οι ανάγκες αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης, τόνωσης της ενεργού ζήτησης και ενσωμάτωσης του πληθυσμού στο πολιτικό σύστημα) ικανοποιούνται από ένα συμβατό με αυτές θεσμό (ο οποίος εδώ θεωρείται ότι είναι το σύστημα γης και κατοικίας). Επιπλέον, όπως κάθε λειτουργιστική ερμηνεία, έτσι και αυτή αναζητά επίμονα να περιγράψει πώς σταθεροποιείται ένα σύστημα, αλλά μάλλον αδιαφορεί για το πώς αυτό αλλάζει. Όμως οι διαφοροποιήσεις, ο κατακερματισμός και η επέκταση του ελληνικού συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων είναι σημαντικές τέτοιες αλλαγές, τις οποίες δεν ερμηνεύει τελικά η μαρξιστική-λειτουργιστική προσέγγιση.

2.2. Η μαρξιστική-οικονομολογική προσέγγιση

Παρόμοια με την πρώτη, αλλά όχι ίδια, ερμηνεία της ιδιαιτερότητας του ελληνικού κράτους πρόνοιας με όρους αναπαραγωγής του κεφαλαίου και της εργατικής δύναμης προσφέρουν οι Ρομπόλης και Χλέτσος (Ρομπόλης 1990, 1993, Ρομπόλης & Χλέτσος 1999, Χλέτσος 1991). Εδώ το κράτος πρόνοιας νοείται ως «ένας συγκεκριμένος τρόπος οργάνωσης του κοινωνι-

κού, ο οποίος επικράτησε στις ανεπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες της Ευρώπης μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο» (Ρομπόλης & Χλέτσος 1999: 404). Και σε αυτή την προσέγγιση η ερμηνεία γίνεται με όρους της καπιταλιστικής αναπαραγωγής και συμπληρώνεται με παράθεση των εξωτερικών μεταβλητών, που προσδιορίζουν το μέγεθος των ασφαλιστικών παροχών, και των εσωτερικών μεταβλητών του ασφαλιστικού συστήματος, που προσδιορίζουν την ποιότητα των παροχών (Ρομπόλης 1990 και ιδίως Ρομπόλης 1993: 291, 293). Η ανάλυση δηλαδή κινείται (α) σε ένα αφηρημένο επίπεδο σχέσεων της αναπαραγωγικής με τη μη αναπαραγωγική σφαίρα της οικονομίας και (β) σε ένα πιο συγκεκριμένο επίπεδο.

Σε ένα αφηρημένο επίπεδο, υποστηρίζεται γενικά ότι οι ανάγκες διεύρυνσης του μη αναπαραγωγικού τομέα της οικονομίας (π.χ. των δαπανών για την άμυνα) προκαλούν μεταφορά πόρων από τον αναπαραγωγικό τομέα (π.χ. από την υγεία και την κοινωνική ασφάλιση· Ρομπόλης 1993: 291). Σε ένα πιο συγκεκριμένο επίπεδο, οι συγγραφείς συνδυάζουν τους εξωτερικούς ως προς το σύστημα παράγοντες (π.χ. την οικονομική κρίση) με τους εσωτερικούς (ανισότητες παροχών, λειτουργικά προβλήματα). Οι μεν εξωτερικοί προσδιορίζουν τις οικονομικές δυνατότητες του συστήματος, οι δε εσωτερικοί τη μορφή και το περιεχόμενο των παροχών (Ρομπόλης 1990: 23).

Εκτός από αυτές τις γενικές μεταβλητές, η δεύτερη τούτη προσέγγιση παραθέτει επίσης τέσσερα συγκεκριμένα αίτια στα οποία αποδίδει την ιδιομορφία του ελληνικού κράτους πρόνοιας έναντι των δυτικοευρωπαϊκών (Ρομπόλης & Χλέτσος 1999: 405-406). Πρόκειται (α) για τη μικρή αναλογία των μισθωτών σε σχέση με τον οικονομικά ενεργό πληθυσμό, (β) για το μεγάλο αριθμό των ανασφάλιστων, (γ) την αργή επέκταση του ΙΚΑ σε όλη την επικράτεια και (δ) την υπαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης στους βραχυχρόνιους στόχους της

κρατικής πολιτικής και της συσσώρευσης κεφαλαίου. Συνοπτικά, σύμφωνα με τους συγγραφείς, «η διαδικασία της αναπαραγωγής των ατόμων και της εργατικής τους δύναμης» επιτελείται χάρη στη λειτουργία της ευρείας οικογένειας, η οποία αντικειμενικά έχει υποκαταστήσει το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αφού η ελληνική κοινωνία απέχει πολύ από το φορντικό πρότυπο (στο ίδιο: 406-407). Στο σημείο αυτό η δεύτερη προσέγγιση μοιάζει με την πρώτη, μολονότι δίνει μεγαλύτερο βάρος στην έκταση της μισθωτής εργασίας ή, μάλλον, στην έλλειψή της. Υποστηρίζει ότι η ίδρυση και η κατοπινή διεύρυνση του ασφαλιστικού συστήματος μέσω νέων ταμείων οφείλονται στην επέκταση της μισθωτής εργασίας, σε συνδυασμό με την αρχική άθλια διαβίωση των μισθωτών (Ρομπόλης 1990: 17).

Η προσέγγιση αυτή είναι λιγότερο αόριστη από την προηγούμενη, με την έννοια ότι εστιάζεται στο ίδιο το σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων και όχι σε κάποιο υποκατάστατό του. Παρότι όμως μαρτυρεί βαθιά γνώση ιδίως των συνιστωσών της κρίσης του συστήματος, παρουσιάζει ορισμένα προβλήματα: δεν εμφανίζει μια πλήρη αντίληψη της έννοιας «κράτος»: θεωρεί το μέγεθος της μισθωτής εργασίας επαρκή μεταβλητή για να εξηγήσει την υστέρηση του κράτους πρόνοιας: ορισμένα από τα αίτια που παραθέτει προκειμένου να ερμηνεύσει την ιδιαιτερότητα της ελληνικής περίπτωσης είναι στην πραγματικότητα συμπτώματα αυτής της ιδιαιτερότητας τα οποία χρήζουν ερμηνείας: και, τέλος, δεν εστιάζεται στην κυριότερη ιδιομορφία της περίπτωσης που μας απασχολεί, την οξυμμένη ανισομέρεια των ρυθμίσεων και την ανισότητα των πόρων και των παροχών.

Πιο αναλυτικά, η εννοιολόγηση του κράτους πρόνοιας δεν μπορεί να περιοριστεί σε «ένα συγκεκριμένο τρόπο οργάνωσης του κοινωνικού», όπως υποστηρίζουν οι Ρομπόλης και Χλέτσος, γιατί έτσι παραγνωρίζεται το κυριότερο συστατικό

της έννοιας το οποίο είναι το κράτος, ο κρατικός μηχανισμός. Ο ρόλος του τελευταίου σε ένα κράτος πρόνοιας προφανώς δεν είναι αμελητέος, και η ανάπτυξη ή υπανάπτυξη οποιουδήποτε τέτοιου κράτους δεν μπορεί να αναχθεί στο κατά πόσο η κοινωνία την οποία αφορά εντάσσεται ή όχι στο φορντικό μοντέλο. Αν ίσχυε κάτι τέτοιο, τότε όλες οι κοινωνίες που υιοθετούν το μοντέλο αυτό θα είχαν παρόμοια κράτη πρόνοιας, πράγμα που, όπως γνωρίζουμε από τις μελέτες για τις σχετικές τυπολογίες, δεν ισχύει (π.χ. Esping-Andersen 1990). Ούτε η μεταβλητή «έκταση της μισθωτής εργασίας» αρκεί για να διαφοροποιήσει τα ανεπτυγμένα από τα μη ανεπτυγμένα κράτη πρόνοιας, καθώς μια κατεξοχήν χώρα της μισθωτής εργασίας, οι ΗΠΑ, έχει ένα από τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη πρόνοιας (Skocpol 1992). Ακόμη και αν αυτή η μεταβλητή θεωρηθεί αναγκαία (αλλά όχι επαρκής) συνθήκη για την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, η επίκλησή της δεν βοηθά να εξηγηθεί η κυριότερη ιδιομορφία του ελληνικού συστήματος, η οποία δεν είναι το συγκριτικά μικρό μέγεθος του μεταπολεμικού κράτους πρόνοιας (χαρακτηριστικό και άλλων νοτιοευρωπαϊκών κοινωνιών), αλλά η πολυδιάσπαση και η ανισότητα των πόρων και των παροχών. Το θέμα αυτό πραγματεύεται καλύτερα η ακόλουθη τρίτη προσέγγιση.

2.3. Η πολιτική-κοινωνιολογική προσέγγιση

Μια κοινωνιολογική προσέγγιση με επίκεντρο το κράτος προτείνουν η Πετμεξίδου (Πετμεξίδου-Τσουλουβή 1992, Petmezidou 1991, 1996a, 1996b, 2000) και εν μέρει ο Τσουκαλάς (1974, 1986). Ως γνωστόν, η πρώτη έχει ασχοληθεί ειδικά με το σύγχρονο ελληνικό κράτος πρόνοιας, ενώ ο δεύτερος γενικά με το ρόλο του κράτους στη μεταπολεμική ελληνική κοινωνία. Η προσέγγιση που τους αποδίδεται εμπνέεται από τις θε-

ωρίες της σχετικής αυτονομίας του κράτους, με στοιχεία από το δυτικό μαρξισμό αλλά και από τον Μαξ Βέμπερ.

Η προσέγγιση αυτή προτείνει έναν ορισμό του κράτους πρόνοιας ο οποίος πάσχει λιγότερο από τον οικονομικό αναγωγισμό των δύο προηγούμενων. Σύμφωνα με αυτόν, το κράτος πρόνοιας είναι ένα σύνολο θεσμών που κατοχυρώνουν «τη χρησιμοποίηση της κρατικής εξουσίας για το μετασχηματισμό της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης και τη συντήρηση του μη εργαζόμενου πληθυσμού σε μια καπιταλιστική κοινωνία» (Πετμεξίδου-Τσουλουβή 1992: 22-23). Η πολιτική-κοινωνιολογική προσέγγιση υπογραμμίζει ορισμένες διαφορές του ελληνικού από τα δυτικά κράτη πρόνοιας μετά τον πόλεμο, αρχίζοντας από τις ιδιομορφίες του ελληνικού κράτους γενικά. Τέτοιες είναι η υψηλή αναλογία των δαπανών για την άμυνα επί του συνόλου των δημόσιων δαπανών, οι υψηλές λειτουργικές δαπάνες της δημόσιας διοίκησης και η σημασία της δημόσιας απασχόλησης στην αγορά εργασίας (Πετμεξίδου-Τσουλουβή 1992: 34, 36, Τσουκαλάς 1974: 113-114, 1986: 89, *passim*). Τα αίτια της καθυστερημένης και άνισης εξέλιξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα συνδέονται με αυτές ακριβώς τις ιδιομορφίες. Δηλαδή, η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης λειτουργούσε ως «ιδιότυπη κοινωνική πολιτική – πολιτική κοινωνικοπολιτικής ενσωμάτωσης – που ακολουθείται ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο» (Πετμεξίδου-Τσουλουβή 1992: 147· επίσης στο ίδιο: 57, 149). Ως προς αυτή τη διαπίστωση, η τρίτη προσέγγιση δεν διαφέρει από την πρώτη· δεν ταυτίζεται όμως με εκείνη, γιατί προτείνει δύο ακόμη υποθέσεις εργασίας-αίτια για την ιδιομορφή εξέλιξη που μας απασχολεί. Πρώτον, υποστηρίζει ότι η ελληνική ιδιομορφία οφείλεται στην υπανάπτυξη του εργατικού κινήματος, υπόθεση που συγγενεύει αλλά δεν ταυτίζεται με την αναγωγή του προβλήματος στην ελλιπή παρουσία της μισθωτής εργασίας. Δεύτερον, υποστηρίζει ότι οφείλεται επίσης στα διαφορετικά

«πολιτικά διαπιστευτήρια» άνισων μεταξύ τους κοινωνικών ομάδων και στην πελατειακή λογική του πολιτικού συστήματος στο σύνολό του, αίτια που οδήγησαν στον κατακερματισμό του κράτους πρόνοιας (στο ίδιο: 146, 149-150).

Κατά τη γνώμη μας, οι τάσεις αυτές έχουν συμπυκνωθεί εννοιολογικά στον όρο «πελατειακός κορπορατισμός» (Τσουκαλάς 1986: 92-95, 1994). Ο όρος φαίνεται κατ' αρχήν αδόκιμος και αντιφατικός, καθώς συνδυάζει μια ιδιότητα του ελληνικού πολιτικού συστήματος («πελατειακός») με μια ιδιότητα των μεταπολεμικών συστημάτων εργασιακών σχέσεων σε χώρες της Βόρειας και της Κεντρικής Ευρώπης («κορπορατισμός»). Εντούτοις, πιστεύουμε ότι ο όρος συνοψίζει μια υπόθεση εργασίας που υιοθετούμε εδώ, σύμφωνα με την οποία κατεξοχήν στη μεταπολεμική Ελλάδα υπήρχαν κορπορατιστικές, διαφοροποιημένες και άνισες σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και σε επιλεγμένες ισχυρές κοινωνικές ομάδες. Ειδικότερα, ο πελατειακός κορπορατισμός συνίσταται στον άνισο επιμερισμό δικαιωμάτων, ευκαιριών και παροχών σε τμήματα της μεσαίας και της ανώτερης αστικής τάξης, καθώς και, σπανιότερα, της εργατικής τάξης και των κατώτερων υπαλληλικών στρωμάτων. Διαφέρει από το κλασικό πελατειακό σύστημα κατά το ότι δεν απευθύνεται σε ευνοούμενα άτομα αλλά σε ευνοούμενες κοινωνικές ομάδες. Στη μεταπολεμική Ελλάδα, όπως θα δούμε παρακάτω, τέτοιες ομάδες συνιστούσαν ορισμένα τμήματα των δημοσιοϋπαλληλικών στρωμάτων (π.χ. οι στρατιωτικοί) και ορισμένες κατηγορίες αυτοαπασχολούμενων επαγγελματιών (π.χ. οι δικηγόροι και οι μηχανικοί). Επιπλέον, το εργατικό και το υπαλληλικό κίνημα ελέγχονταν «από τα πάνω», δηλαδή από το κράτος, το οποίο υπαγόρευε ως ένα βαθμό τις κινήσεις και τη «φωνή» τους (Σωτηρόπουλος 1996: 126).

Από τα παραπάνω φαίνεται ότι η τρίτη προσέγγιση χρησιμοποιεί τα κατάλληλα εννοιολογικά εργαλεία για να ερμη-

νεύσει το σημαντικότερο ζητούμενο που είναι η ανισομέρεια της δομής, των ρυθμίσεων, των πόρων και των παροχών του ελληνικού κράτους πρόνοιας. Δίνει έμφαση στο πολιτικό στοιχείο και τοποθετεί το κράτος πρόνοιας στην τομή κράτους-κοινωνίας, υπογραμμίζοντας την πελατειακή φύση των διαμεσολαβήσεων που έχουν οδηγήσει στην πολυδιάσπαση των ασφαλιστικών και προνοιακών φορέων και στην ανισότητα των πόρων και των παροχών τους. Το κυριότερο πρόβλημα αυτής της προσέγγισης είναι ότι παραμένει στο επίπεδο των ελκυστικών υποθέσεων εργασίας. Μια πρώτη διαστικτική απόπειρα προς αυτή την κατεύθυνση γίνεται αμέσως παρακάτω.

3. Ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο: πολιτικές προτεραιότητες και νομοθετικές μεταβολές

Η ιδιομορφία στην ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας ως ένα βαθμό δεν αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο της Ελλάδας – ιδιομορφίες χαρακτηρίζουν και άλλα νοτιοευρωπαϊκά κράτη (Ferrera 1996, Katrougalos 1996, Πετμεζίδου-Τσουλουβή 1992: 32-33, Petmesidou 1996a, Ματσαγγάνης 1999). Στη χώρα μας ωστόσο έχει κυρίως ποιοτική διάσταση: δεν είναι τόσο θέμα αριθμών όσο ρυθμίσεων μέσα στις συγκεκριμένες κοινωνικο-πολιτικές αλλά και οικονομικές συγκυρίες. Στην Ελλάδα η λήξη του Β' Παγκόσμιου Πολέμου δεν έφερε την ειρήνη αλλά τον Εμφύλιο. Ακολούθως, η άρχουσα τάξη επιδίωξε τον αποκλεισμό των ηττημένων από το πολιτικό σύστημα, από τη δημόσια απασχόληση και τις παροχές του κοινωνικού κράτους. Συνέπεσαν εξάλλου και οι ψυχροπολεμικές προτεραιότητες του ξένου παράγοντα: τόσο οι εγχώριοι νικητές όσο και οι ΗΠΑ ενδιαφέρονταν για τη σταθεροποίηση μιας πειθαρχημένης δημοκρατίας και για την ενίσχυση και ετοιμότητα των ενόπλων δυνάμε-

ων, οι οποίες αποτελούσαν ξεχωριστό, ημιαυτόνομο πόλο της εκτελεστικής εξουσίας (Μουζέλης 1987). Οι πολιτικές αυτές προτεραιότητες αντανακλώνται στις επιλογές για κατανομή των δημόσιων δαπανών, επιλογές που δεν ανταποκρίνονταν στις ανάγκες μιας χώρας που έως το 1949 είχε ανθρώπινες απώλειες της τάξης του 5-10% του πληθυσμού (Μπαμπανάσης 1995: 37) και είχε χάσει το 23% των οικοδομών και το 90% του σιδηροδρομικού και οδικού της δικτύου.

Κατά την πρώτη περίοδο (1950-1956) τη δημοσιονομική πολιτική καθορίζει η ανάγκη μείωσης του ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού και του πληθωρισμού. Μετά το 1956 η αύξηση των δημόσιων επενδύσεων καθίσταται δυνατή, χωρίς όμως να εξασφαλίζονται ευεργετικά αποτελέσματα για όλες τις εισοδηματικές τάξεις από την όποια οικονομική ανάπτυξη. Η φορολογική πολιτική επιβαρύνει τα χαμηλότερα εισοδήματα. Σύμφωνα με τον Ζολότα, η άμεση φορολογία αποδίδει ελάχιστα έσοδα, καθώς τα φορολογούμενα εισοδήματα (από τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες, εφόσον τα αγροτικά δεν φορολογούνται) είναι ιδιαιτέρως χαμηλά (Zolotas 1965: 110, Πίνακας 41). Επιπλέον, η αναλογία έμμεσων προς άμεσους φόρους είναι επαχθής για τις κατώτερες τάξεις: το 1956, τα έσοδα από έμμεσους φόρους είναι σχεδόν τρεις φορές περισσότερα από εκείνα των άμεσων φόρων. Η αναλογία αυτή συνεχίζει να αυξάνεται σε βάρος των τελευταίων στα τέλη της δεκαετίας του 1950 και τις αρχές της δεκαετίας του 1960 (στο ίδιο: Πίνακας 41). Λόγω του αντιστρόφως προοδευτικού χαρακτήρα της, από την έμμεση φορολογία πλήττονται περισσότερο τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα.

Παράλληλα, η παρακμή των εισοδημάτων στην ύπαιθρο οδήγησε σε μεγάλη μετανάστευση, αρχικά προς τα αστικά κέντρα (έπειτα και προς το εξωτερικό): το 1951, το 47,5% του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας ζούσε σε αγροτικές πε-

ριοχές, ενώ το 1971 το ποσοστό αυτό είχε μειωθεί στο 35,2% (ΕΣΥΕ 1973: 349). Έτσι ασκήθηκε πίεση στην αγορά εργασίας η οποία εκτονώθηκε εν μέρει με την ταχεία ανοικοδόμηση και την αποδημία στο εξωτερικό. Η επίσημη ανεργία της περιόδου 1950-1969 κυμάνθηκε μεταξύ 5,5% και 6% (Tsaliki 1991: 72). Κατά άλλη όμως εκτίμηση, στις αρχές της δεκαετίας του 1950 η ανεργία ήταν υψηλή και έφθανε το 20% (Τσουκαλάς 1974: 110). Κατά τη δεκαετία του 1960, σύμφωνα με εκτιμήσεις του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, η ανεργία κυμάνθηκε ανάμεσα στο 5,9% το 1961 και το 4,4% το 1967, παρουσιάζοντας μικρή αλλά διαρκή πτωτική τάση (Καζάκος 2000: 235, Πίνακας 5). Παράλληλα, σύμφωνα με στοιχεία του Ζολώτα, κατά την περίοδο 1950-1961 η μέση ετήσια αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος ανερχόταν σε 5,5% και ήταν από τις υψηλότερες στην Ευρώπη (Καζάκος 2000: 229).

Η αύξηση αυτή καθώς και η ταχεία αύξηση του ΑΕΠ κατά τη δεκαετία του 1960 είναι γνωστές υπό τον ευρέως διαδεδομένο μεταφορικό όρο «οικονομικό θαύμα» της μεταπολεμικής Ελλάδας. Ωστόσο, υπήρχαν ιδιαίτερα «σκοτεινές πλευρές του οικονομικού θαύματος» (στο ίδιο: 233 και γενικότερα Καζάκος 2001). Η παρακμή των εισοδημάτων στην ύπαιθρο και η συνακόλουθη μετανάστευση συνιστούσαν τις οικονομικές όψεις συγκεκριμένων πολιτικών επιλογών. Το ίδιο και η πενιχρή προστασία κατά της ανεργίας: Το 1955 προβλεπόταν το επίδομα ανεργίας να φθάνει στο 40% του ημερομισθίου ή στο 50% του μισθού, προκειμένου για υπαλλήλους. Ως προς τη διάρκεια της επιδότησης, ορίστηκε στους δύο μήνες για όσους είχαν δουλέψει τουλάχιστον 125 ημέρες εντός των τελευταίων 14 μηνών. Η καταβολή του επιδόματος γινόταν σταδιακά, φθάνοντας μέχρι και τους πέντε μήνες για όσους είχαν δουλέψει 180 ημέρες (ΝΔ 3464/1955· βλ. ΕΔΚΑ 1959: 137). Οι μετεμφυλιακές κυβερνήσεις εξέφραζαν συγκεκριμένα ταξικά και στενά πολιτικά συμφέροντα, συνήθως – αλλά όχι πάντο-

τε – συμφέροντα των κυρίαρχων κοινωνικών τάξεων, όπως φανέρωνε άλλωστε η οικονομική και κοινωνική τους πολιτική. Η υποβάθμιση της κοινωνικής πολιτικής πρέπει φυσικά να ιδωθεί στο πλαίσιο της ένταξης της χώρας στη Δύση, του ψυχροπολεμικού κλίματος αλλά και των ελέγχων που ασκούσαν στην πολιτική ζωή τόσο το παλάτι όσο και οι ένοπλες δυνάμεις. Οι κυβερνήσεις, αντί να διαμορφώσουν κοινωνική πολιτική προς όφελος των ανέργων και των εργατικών και υπαλληλικών στρωμάτων προκειμένου να αμβλύνουν τις ταξικές ανισότητες, επέλεξαν να ενισχύσουν την πολεμική προπαρασκευή της χώρας εν όψει του «από το Βορρά κινδύνου». Και εδώ έγκειται, όπως σημειώνει ο Τσουκαλάς αναφερόμενος στη διατήρηση των κοινωνικών δαπανών (υγεία, πρόνοια, εκπαίδευση) σε επίπεδα χαμηλότερα του 3% του ΑΕΠ το διάστημα 1949-1961, η ριζική διαφοροποίηση των ελληνικών από τις περισσότερες δυτικοευρωπαϊκές κυβερνήσεις. Όταν οι τελευταίες οικοδομούσαν ένα κράτος πρόνοιας, στην Ελλάδα έμπαιναν οι βάσεις για ένα διογκωμένο δημόσιο τομέα: περίπου 40% των μισθωτών (εξαιρουμένων των εργαζομένων στην ύπαιθρο και στη βιομηχανία) απασχολείται από το κράτος κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (Τσουκαλάς 1986: 89). Για επιταχυνόμενη διόγκωση του σώματος των δημόσιων υπαλλήλων από το 1947 μιλά και ο Βεργόπουλος (1984: 551). Φαίνεται πως η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα ήταν η μόνη πολιτική από την οποία μπορούσαν να ωφεληθούν τα ασθενέστερα στρώματα, τουλάχιστον σύμφωνα με την άποψη αυτή.

Η πρόσληψη νέων υπαλλήλων γινόταν μέσω των γνωστών πελατειακών δικτύων (Τσουκαλάς 1986, Σωτηρόπουλος 2001: 15-17, 66-67, 148-149) τα οποία, σε συνδυασμό με τα «πιστοποιητικά κοινωνικών φρονημάτων», επέτρεπαν την πρόσβαση των συντηρητικών πολιτών στις κρατικές υπηρεσίες και παροχές, αποκλείοντας αυτόματα τους αριστερούς πολίτες

για λόγους πολιτικούς. Ο πολιτικός αποκλεισμός και η μεροληπτική μεταχείριση σε βάρος των αριστερών πολιτών είναι φαινόμενα της εποχής εκείνης που σήμερα όλοι λίγο πολύ γνωρίζουν. Λιγότερο γνωστό ίσως είναι το φαινόμενο όχι απλώς της πρόσβασης αλλά και της επιβράβευσης των πολιτών που ταυτιζόνταν με το μετεμφυλιακό καθεστώς, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις παροχές του κράτους πρόνοιας.

Ως προς αυτό, χαρακτηριστική είναι η πρόβλεψη δύο νομοθετημάτων της άμεσης μετεμφυλιακής περιόδου (ΝΔ 2698/1953 και ΝΔ 3710/1953) σύμφωνα με τα οποία, με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΙΚΑ και με έγκριση του Υπουργού Εργασίας, μπορούσε να χορηγηθεί σύνταξη σε ασφαλισμένους του Ιδρύματος οι οποίοι πληρούσαν τις εξής προϋποθέσεις: (α) είχαν πραγματοποιήσει 750 ημερομίσθια (δηλαδή είχαν εργασθεί συνολικά για λίγο περισσότερο από δύο χρόνια), (β) είχαν συμπληρώσει το 55ο έτος της ηλικίας τους, (γ) είχαν «αποδεδειγμένως προσφέρει διακεκριμένες εθνικάς υπηρεσίας» και (δ) είχαν διατελέσει επί πέντε τουλάχιστον έτη μέλη της Διοίκησης της ΓΣΕΕ ή πρόεδροι ή γραμματείς εργατικών σωματείων. Δικαιούχοι σύνταξης ήταν και τα άπορα μέλη οικογενειών ασφαλισμένων που είχαν αποβιώσει αλλά πληρούσαν τις ανωτέρω προϋποθέσεις. Για να μη γίνει ευρεία χρήση αυτών των διατάξεων, τα ίδια νομοθετικά διατάγματα προέβλεπαν ότι οι συντάξεις που θα μπορούσαν να δοθούν με αυτό τον τρόπο δεν έπρεπε να ξεπεράσουν έναν περιορισμένο αριθμό (βλ. σχετική νομολογία στην ΕΔΚΑ 1964: 277-278).

Η παραπάνω περίπτωση δείχνει εύγλωττα ότι ο αποσπασματικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων του ασφαλιστικού συστήματος, όχι μόνο στο επίπεδο των επαγγελματικών κατηγοριών που έχαιραν διαφορετικής μεταχείρισης αλλά και σε ατομικό επίπεδο, δεν ήταν τυχαίος. Στο πολύ γνωστό πρόβλημα του κατακερματισμού των φορέων της ασφαλιστικής κάλυψης και της αποσπασματικότητάς της στη μεταπολεμική

Ελλάδα αναφέρεται το 1964 και ο διευθυντής του περιοδικού *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, γράφοντας σχετικά: «Σήμερα, εν Ελλάδι, λειτουργούν δύο περίπου εκατοντάδες ποικιλώνυμων ασφαλιστικών οργανισμών. [...] Εκ τούτων εις πενήντα και πλέον ανέρχονται οι οργανισμοί κυρίας ασφαλίσεως, οίτινες διακρίνονται εις οργανισμούς κυρίας ασφαλίσεως μισθωτών, όπως π.χ. το ΙΚΑ, [...] εις οργανισμούς κυρίας ασφαλίσεως αυτοτελώς εργαζομένων, όπως π.χ. το ΤΕΒΕ, [...] και εις οργανισμούς οίτινες ασφαλίζουν ταυτοχρόνως και μισθωτούς και εργοδότας, όπως π.χ. το Ταμείον Συντάξεων Ηθοποιών, το Ταμείον Ασφαλίσεως Ναυτικών Πρακτόρων κ.λπ. Εις έτερους δε εκατόν πενήντα τουλάχιστον ανέρχονται οι Οργανισμοί Επικουρικής Ασφαλίσεως, οι οποίοι συνεστήθησαν διά να χορηγήσουν επικουρικής, περιοδικάς ή εφ' άπαξ παροχής. [...] Η ασφαλιστική μας νομοθεσία παρουσιάζει *όψιν βαβυλωνίας*» (Πετρόγλου 1964: 425-426· υπογράμμιση δική μας).

Ωστόσο, όλα αυτά δεν ήταν αποτέλεσμα κάποιας κακοδαιμονίας του συστήματος ούτε απλώς συνέπεια της έλλειψης συντονισμού μεταξύ των αρμόδιων υπουργείων ή ασφαλιστικών φορέων. Η έκδοση πληθώρας ειδικών νομοθετημάτων και υπουργικών αποφάσεων υπάκουε στη λογική του πελατειακού επιμερισμού των κοινωνικών παροχών σε λίγα συγκεκριμένα άτομα (όπως είδαμε αμέσως παραπάνω) ή σε συγκεκριμένες ολόκληρες επαγγελματικές κατηγορίες ή υποκατηγορίες. Οι ευνοούμενες κατηγορίες ήταν κατά καιρούς ευκαιριακοί συνομιλητές των εκάστοτε κυβερνήσεων («πελατειακός κορπορατισμός»). Η ευνοϊκή μεταχείριση εκδηλωνόταν με προνομιακές νομοθετικές ρυθμίσεις (π.χ. με την επιβολή κοινωνικής εισφοράς υπέρ κάποιου ασφαλιστικού ταμείου) αλλά και με άμεσες περιοδικές αποφάσεις οικονομικής ενίσχυσης επιλεγμένων ταμείων από τον προϋπολογισμό ορισμένων υπουργείων.

Ως προς την κοινωνική εισφορά, για την οποία θα γίνει λόγος εκτενέστερα παρακάτω, παραθέτουμε ορισμένα χαρακτηριστικά παραδείγματα, τα οποία, όπως πιστεύουμε, δείχνουν ότι η διαδικασία ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας πρέπει να ερμηνευθεί στο πλαίσιο των πελατειακών προνομίων αλλά και των κοινωνικών διεκδικήσεων που χαρακτήριζαν τις σχέσεις κράτους-κοινωνίας στη μεταπολεμική Ελλάδα. Το 1954, έτος κατά το οποίο ιδρύθηκε το ενιαίο «Ταμείο Ασφάλισης Αρτεργατών, Μυλεργατών και Μακαρονοτεχνιτών» (Διάταγμα 16/29.4.54), ορίστηκε η υπέρ του Ταμείου εισφορά 16 λεπτών της δραχμής για κάθε οκά αλεσμένου σιταριού και για κάθε οκά παντός είδους αλευριού που εισαγόταν από το εξωτερικό (ΕΔΚΑ 1959: 92-93). Τον Οκτώβριο του 1964 αποφασίστηκε η κοινωνική εισφορά που είχε συμπεριληφθεί στο τέλος χαρτοσήμου να κατανέμεται μεταξύ του ΟΓΑ, του ΤΕΒΕ και του Ταμείου Ασφάλισης Εμπόρων (ΕΔΚΑ 1964: 728). Το 1962 αναπροσαρμόστηκε σε 1% ο κοινωνικός πόρος υπέρ του ΤΕΒΕ, ο οποίος είχε επιβληθεί ήδη από το 1934 στην αξία των συναλλαγματικών και των γραμματιών σε διαταγή. Μέρος των εσόδων από αυτό τον κοινωνικό πόρο επρόκειτο να καταλήξει στο Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων (ΕΔΚΑ 1962: 712).

Η πρόβλεψη για πρόσθετη εισφορά σε όφελος ενός επαγγελματικού κλάδου δεν αρκούσε για να επιλύσει τυχόν οικονομικά προβλήματα του αντίστοιχου ασφαλιστικού ταμείου. Για παράδειγμα, το 1943 είχε προβλεφθεί για το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών Κλωστοϋφαντουργίας (TEAMK) σειρά πρόσθετων εισφορών τις οποίες θα έπρεπε να καταβάλλουν οι βιομήχανοι και οι εισαγωγείς που δραστηριοποιούνταν στον εν λόγω κλάδο. Εντούτοις, αυτοί οι πόροι δεν εισπράχθηκαν ποτέ. Οι καθυστερήσεις καταβολής των κανονικών εισφορών από τους εργοδότες, η αύξηση της ανεργίας στον κλάδο λόγω των τεχνολογικών εξελίξεων στην παραγωγή και η αύξη-

ση του αριθμού των συνταξιούχων ήταν μερικοί επιπρόσθετοι λόγοι που οδήγησαν το TEAMK σε οικονομική κρίση. Τελικά, με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Ταμείου, από το Νοέμβριο του 1959 καταβάλλονταν μειωμένες συντάξεις (ΕΔΚΑ 1959: 420, 528, 576).

Όμως άλλες, αρχικά καθόλου ευνοούμενες κατηγορίες εργαζομένων είχαν κερδίσει μικρές βελτιώσεις στην ασφαλιστική τους κάλυψη λόγω του όγκου και της αγωνιστικότητάς τους, καθώς και λόγω της σημασίας τους για τη γενικότερη προτεραιότητα της ανασυγκρότησης της χώρας. Για παράδειγμα, οι οικοδόμοι εξασφάλισαν το 1962 ευεργετήματα ως προς την αναγνώριση ημερομισθίων και το επόμενο έτος τη σύσταση ειδικού λογαριασμού στο ΙΚΑ για τη χορήγηση των δώρων Χριστουγέννων και Πάσχα (ΕΔΚΑ 1962: 640, 1963: 576). Είναι προφανές ότι αυτές και άλλες διακρίσεις στη μεταχείριση διάφορων επαγγελματικών κατηγοριών από το ελληνικό κράτος πρόνοιας δεν μπορούν να εξηγηθούν επαρκώς στο πλαίσιο της μαρξιστικής-λειτουργιστικής προσέγγισης ούτε σε εκείνο της μαρξιστικής οικονομολογικής προσέγγισης, γιατί και οι δυο τους δίνουν έμφαση σε πολύ γενικά χαρακτηριστικά, όπως ο περιφερειακός φορντικός χαρακτήρας της ελληνικής περίπτωσης ή η συγκριτικά μικρή έκταση της μισθωτής εργασίας.

Σύμφωνα με την πολιτική-κοινωνιολογική προσέγγιση, η οικονομική κατάσταση ορισμένων ασφαλιστικών φορέων ήταν σύμπτωμα μιας πολιτικής επιλογής για το είδος των πολιτικών προτεραιοτήτων και το είδος του μοντέλου ανάπτυξης, ιδιαίτερα κατά την πρώτη μετεμφυλιακή περίοδο. Η μαρξιστική-λειτουργιστική προσέγγιση επισημαίνει σωστά ότι η ανασυγκρότηση της χώρας επικεντρώθηκε στην κατασκευή οικοδομών και στην ανακατασκευή του οδικού και του σιδηροδρομικού δικτύου. Ουσιαστικά όμως, κατά τη δεκαετία του 1950, το μέγιστο μέρος της κρατικής προσπάθειας αφορούσε

τις αμυντικές δαπάνες. Το 1948, το 48% των τρεχουσών δαπανών του δημοσίου διοχετεύθηκε στην άμυνα, ενώ μόλις το 17% στην υγεία και την πρόνοια· έντεκα χρόνια αργότερα (το 1959) τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 42% και 6%. Σημειώθηκε δηλαδή μικρή μόνο μείωση στις αμυντικές δαπάνες, αλλά οι δαπάνες για την υγεία και την πρόνοια περιορίστηκαν μόλις στο ένα τρίτο τού προ εντεκαετίας αντίστοιχου ποσοστού (ΕΣΥΕ 1972: 90). Όπως σημειώνει μάλιστα ο Τσουκαλάς (1974: 113-114), σχετική προσπάθεια της κυβέρνησης Πλαστήρα να περικόψει τις αμυντικές δαπάνες κατά 35 εκατομμύρια δολάρια το 1952 απείλησε τη χώρα με κυβερνητική κρίση.

Σε ό,τι αφορά τις θεσμικές αλλαγές της πρώτης μετεμφυλιακής περιόδου, διαπιστώνουμε αντιφάσεις επιλογών (βλ. τον κατάλογο των σημαντικότερων νομοθετημάτων κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας της περιόδου 1949-1961 στο Παράρτημα αυτού του κεφαλαίου. Ειδικά για τη μεταπολεμική εξέλιξη του ΙΚΑ βλ. Venieris 1994: 99 κ.εξ. και για την ίδρυση του ΟΓΑ στο ίδιο: 191 κ.εξ.). Υπήρξαν νομοθετήματα που λειτούργησαν ενισχυτικά ως προς τον ήδη αποσπασματικό και άνισο χαρακτήρα του κράτους πρόνοιας, υπήρξαν όμως και άλλα που στόχο είχαν να το στρέψουν στην κατεύθυνση της δημιουργίας ενός πλέγματος κοινωνικής ασφάλειας και της υπέρβασης των αποκλειστικά ανταποδοτικών θεμελίων της μέχρι τότε κοινωνικής ασφάλισης.

Η σύσταση τόσο του ΟΕΚ (το 1954) όσο και του ΟΓΑ (το 1961) εντάσσεται στη λογική ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλειας που βασίζεται σε κρατικές επιχορηγήσεις και σε φόρους υπέρ τρίτων – δεν ήταν δηλαδή σύστημα ασφάλισης με ανταποδοτικές παροχές βάσει των εισφορών των ασφαλισμένων. Ωστόσο, οι δύο αυτοί φορείς αποτελούν εξαίρεση, καθώς το σύστημα της πρώτης μετεμφυλιακής περιόδου στο σύνολό του διατήρησε και επαύξησε σε νομοθετικό επίπεδο τα χαρακτηριστικά του κατακερματισμού των ασφαλιστικών

φορέων και της ανισότητας των κοινωνικών παροχών, περί των οποίων γίνεται λόγος αμέσως παρακάτω.

4. Κοινωνική πραγματικότητα: ανέχεια και ανισότητες

Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι την ίδρυση του ΟΓΑ το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού, οι αγρότες, παρέμενε ανασφάλιστο, χωρίς ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Αλλά και μετά την ίδρυση του Οργανισμού, οι αγρότες είχαν ασφάλιση σύνταξης λόγω γήρατος αλλά όχι λόγω αναπηρίας. Επομένως, στα μέσα της δεκαετίας του 1960 οι περίπου 100.000 ανάπηροι της χώρας, στην πλειονότητά τους αγρότες, δεν είχαν καμία ασφαλιστική κάλυψη (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 108).

Από την άλλη μεριά, στις πόλεις, όπως σωστά επισημαίνει η μαρξιστική-οικονομολογική προσέγγιση, οι ασφαλισμένοι του ΙΚΑ αυξήθηκαν στη διάρκεια της δεκαετίας του 1950. Από το 1945 έως το 1966, σύμφωνα με το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών (1980: 18-25, Πίνακας Α: 2), ιδρύθηκαν τουλάχιστον 35 νέα ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης, ενώ σύμφωνα με άλλη πηγή (Βαρβαρίγος κ.ά. 1960, 3: 105-112, Πίνακας 2), μεταξύ 1946 και 1957 τα νέα ταμεία έφτασαν τα 39, από τα οποία τα περισσότερα ήταν ταμεία επικουρικής ασφάλισης υπαλλήλων διάφορων υπουργείων.

Η δυσαναλογία μεταξύ υπαίθρου και αστικών κέντρων ως προς την ασφαλιστική κάλυψη των κατοίκων τους είναι εντυπωσιακή: για παράδειγμα, το 1964 ο αγροτικός πληθυσμός καλυπτόταν μόνο από τον ΟΓΑ, ενώ ο αστικός από 205 διαφορετικούς φορείς· το ένα τέταρτο του ενεργού πληθυσμού δεν είχε συνταξιοδοτική κάλυψη και το ένα πέμπτο του συνολικού πληθυσμού στερούνταν ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 37). Άλλη πηγή αναφέρει ότι το 1960 συνταξιοδοτική κάλυψη είχε μόνο το 45% και

ασφάλιση ασθένειας μόνο το 29% του ενεργού πληθυσμού (Βαρβαρίγος κ.ά. 1960, 3: 104), ενώ στις περισσότερες χώρες της τότε ΕΟΚ η ασφαλιστική κάλυψη ήταν ευρύτερη (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 391-392, Πίνακες 149, 150).

Τα ανύπαρκτα οικογενειακά επιδόματα των αγροτών, η ελλιπής προστασία της μητρότητας και ο μεγάλος αριθμός ανασφάλιστων ηλικιωμένων και αναπήρων συγκαταλέγονται στα σοβαρότατα κενά του συστήματος στα μέσα της δεκαετίας του 1960 (στο ίδιο: 164-165). Έτσι, το πλήθος των ασφαλιστικών φορέων και η πληθώρα των νομοθετημάτων της μεταπολεμικής περιόδου, που παραπέμπουν στην εικόνα ενός αναπτυσσόμενου κοινωνικού κράτους, συγκαλύπτουν ουσιαστικά μια πραγματικότητα που χαρακτηρίζεται από μεγάλη φτώχεια και κραυγαλέες ανισότητες. Αμέσως παρακάτω μπορεί να διαπιστωθεί το χαμηλό επίπεδο εσόδων και οι ανισότητες στις παροχές του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Από το 1948 έως το 1960 τα συνολικά έξοδα των ασφαλιστικών οργανισμών υπερδιπλασιάστηκαν – από το 2,4% έφθασαν στο 5,6% του εθνικού εισοδήματος. Σε σύγκριση ωστόσο με άλλες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, στην Ελλάδα οι δαπάνες για κοινωνική προστασία ήταν χαμηλότερες: έφθαναν στα δύο τρίτα των αντίστοιχων δαπανών της Δυτικής Γερμανίας, της Γαλλίας και της Ιταλίας χωριστά (Ζυγογιάννης & Λέανδρος 1994: 172-173). Το 1948, οι δαπάνες υγείας και πρόνοιας για αστέγους και οικογένειες-θύματα του πολέμου έφθασαν στο 17% του συνόλου των τρεχουσών δημόσιων δαπανών. Ακολούθως μειώθηκαν – 5% το 1958 –, για να ανακάμψουν ελαφρά στις αρχές της δεκαετίας του 1960 (ΕΣΥΕ 1972: 90, Πίνακας 6). Η συνολική αύξησή τους πάντως κατά τη μεταπολεμική περίοδο, όπως σημειώνουν οι Ρομπόλης και Χλέτσος στο πλαίσιο της μαρξιστικής-οικονομολογικής προσέγγισης, οφειλόταν στην κάλυψη όλο και μεγαλύτερου μέρους του πληθυσμού. Επιτάθηκε δε και από τις δαπάνες για

τις συντάξεις, οι οποίες από το 1948 έως το 1962 αυξήθηκαν από το 33% στο 45% του συνόλου των εξόδων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης σύμφωνα με τον Μπαμπανάση (1984: 236, Πίνακας 13)· ενώ, κατά τους Ζυγογιάννη και Λέανδρο (1994: 183, Πίνακας 2), πέρασαν από το 42,6% το 1948 στο 50,3% το 1960. Έκτοτε εξακολουθούν να αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος των μεταβιβάσεων του κράτους πρόνοιας.

Το σύστημα των κοινωνικών ασφαλίσεων χρηματοδοτούνταν από τρεις πηγές:

- α. τις εισφορές των εργαζομένων, οι οποίες από το 1948 έως το 1960 αυξήθηκαν από το 29,5% στο 41,5% του συνόλου των εσόδων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (Μπαμπανάσης 1984: 234, Πίνακας 12). Το 1963, το ποσοστό αυτό στην Ελλάδα ήταν το δεύτερο υψηλότερο σε σύγκριση με τα κράτη της ΕΟΚ, με πρώτη την Ολλανδία (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 54, Πίνακας 16)·
- β. τις εισφορές των εργοδοτών, οι οποίες παρουσίασαν μείωση – από 46% το 1951 σε 35% το 1963 (ΕΣΥΕ 1972: 98, Πίνακας 9). Πρόκειται για το χαμηλότερο ποσοστό μεταξύ των χωρών της ΕΟΚ (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 54, Πίνακας 16)· και
- γ. την αποκαλούμενη «κοινωνική εισφορά», που στην Ελλάδα, με τη μορφή έμμεσων φόρων στις συναλλαγές ή στα είδη κατανάλωσης (φόροι υπέρ τρίτων), ήταν ιδιαίτερα εκτεταμένη (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 48). Αφορούσε το 25% του συνόλου των εσόδων των ασφαλιστικών εισφορών το 1948, για να περιοριστεί στο 11% το 1960 και να αυξηθεί και πάλι το 1967 στο 18%, όταν το 1965 το αντίστοιχο ποσοστό, για παράδειγμα, στη Γαλλία ήταν 3,8% και στην Ιταλία 0,2% (Ζυγογιάννης & Λέανδρος 1994: 184, Πίνακας 3).

Η κοινωνική εισφορά δεν ερμηνεύεται εύκολα ούτε από τη μαρξιστική-λειτουργιστική ούτε από τη μαρξιστική-οικονο-

μολογική προσέγγιση στο θέμα μας. Ωστόσο, έχει μεγάλη βαρύτητα για το σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων, γεγονός που αναδεικνύει τη χρησιμότητα μιας πολιτικής-κοινωνιολογικής ανάλυσης του ελληνικού κράτους πρόνοιας. Η κοινωνική εισφορά ευνόησε περισσότερο τους αγρότες, αφού ο ΟΓΑ δεν είχε πόρους από εισφορές των ασφαλισμένων κατά την ίδρυσή του. Από τη συγκεκριμένη πηγή προερχόταν, το 1964, το 96% των εσόδων για την ασφαλιστική τους κάλυψη (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 433, Πίνακας 1). Λιγότερα οφέλη απέδωσε η κοινωνική εισφορά στους αυτοαπασχολούμενους, κατόπιν στους δημόσιους υπαλλήλους, ενώ μακράν τελευταίοι έρχονταν οι μισθωτοί του ιδιωτικού τομέα, ιδιαίτερα όσοι υπάγονταν στο ΙΚΑ. Το 1957, το ποσοστό των εσόδων από «κοινωνικούς πόρους» για την ασφαλιστική κάλυψη ήταν 26% για τους αυτοαπασχολούμενους, 9% για τους δημόσιους υπαλλήλους και 6,4% για τους ιδιωτικούς υπαλλήλους (Βαρβρίγος κ.ά. 1960, 3: 116-117, Πίνακας 3).

Κατά τα μέσα της δεκαετίας του 1960 υπήρχαν ωστόσο στις πόλεις ορισμένες ειδικές κατηγορίες εργαζομένων που απολάμβαναν ιδιαίτερα υψηλή αναλογία κοινωνικής εισφοράς στα ταμεία τους. Για παράδειγμα, η κοινωνική εισφορά εξασφάλιζε το 85% των εσόδων του ταμείου των απασχολούμενων στον Τύπο και το 70% των εσόδων του ταμείου των ηθοποιών, σε ό,τι αφορά τους ιδιωτικούς υπαλλήλους. Σε ό,τι αφορά τους αυτοαπασχολούμενους, σημειώνουμε ενδεικτικά το ταμείο των χρηματιστών (96% των εσόδων του), το ταμείο των νομικών (88%), το ταμείο των μηχανικών (75%) και εκείνο των κληρικών (52%). Από την άλλη μεριά, σε ταμεία όπως το ΙΚΑ, το ΝΑΤ και το ΤΕΒΕ, τα αντίστοιχα ποσοστά της κοινωνικής εισφοράς στο σύνολο των εισφορών τους ήταν 2,5% για το πρώτο, 6,7% για το δεύτερο και 2,9% για το τρίτο (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 50, Πίνακας 13 και 433-434, Παράρτημα, Πίνακας 1).

Τα παραπάνω στοιχεία αφορούν τη χρηματοδότηση της κύριας ασφάλισης. Όμως ανάλογη είναι η εικόνα και για την επικουρική: τα τέσσερα επικουρικά ταμεία των αξιωματικών της πολεμικής αεροπορίας, των αξιωματικών του πολεμικού ναυτικού, των αστυνομικών και των αξιωματικών του στρατού χρηματοδοτούνταν από την κοινωνική εισφορά κατά 65%, 63%, 58% και 54% αντίστοιχα. Αλλά και σε κατηγορίες αυτοαπασχολούμενων τα ποσοστά ήταν υψηλά: στους συμβολαιογράφους (99% των εσόδων της επικουρικής ασφάλισης), στους δικαστικούς κλητήρες (97%), στους εργολήπτες δημόσιων έργων (94%) και στους ασφαλιστές (79%).

Αντίστοιχο με το υψηλό ή χαμηλό επίπεδο της κοινωνικής εισφοράς φαίνεται ότι ήταν και το ύψος των παρεχόμενων συντάξεων. Σε σταθερές τιμές, το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1960 (1961-1965) η μέση σύνταξη των ασφαλισμένων υγειονομικών (ΤΣΑΥ), των μηχανικών (ΤΣΕΜΕΔΕ) και των νομικών (ΤΣΝ) ήταν υπερδιπλάσια έως τριπλάσια εκείνης των ασφαλισμένων στο ΤΕΒΕ, διπλάσια από ό,τι των ασφαλισμένων στο ΤΑΕ και σχεδόν διπλάσια εκείνης των ασφαλισμένων στο ΙΚΑ (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 87, Πίνακας 21).

Είναι προφανές ότι ένα τέτοιο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης προκαλεί διάσπαση της αλληλεγγύης μεταξύ των ασφαλισμένων. Πέραν του ζητήματος δεοντολογίας – καταναλωτές και συναλλασσόμενοι εξαναγκάζονται να χρηματοδοτούν τις ασφαλιστικές παροχές ολίγων –, το ίδιο το κράτος πρόνοιας περιορίζει την εξισωτική και αναδιανεμητική λειτουργία του, ενώ μειώνει για τους πολλούς τη δυνατότητα αποταμίευσης. Επιπλέον, η έκταση της κοινωνικής εισφοράς επιτείνει τις ανισότητες όχι μόνο μεταξύ ορισμένων κατηγοριών μισθωτών ή αυτοαπασχολούμενων αλλά και μεταξύ των δύο αυτών μεγάλων ομάδων, καθώς οι αυτοαπασχολούμενοι συνήθως απολάμβαναν μεγαλύτερη αναλογία κοινωνικής εισφοράς από τους μισθωτούς.

Σε ό,τι αφορά τώρα τη στεγαστική πολιτική, αν και αποτελεί ξεχωριστό θέμα με το οποίο έχουν ασχοληθεί άλλοι πιο ειδικοί (π.χ. Emmanuel 1981), μπορούμε να διακρίνουμε πολύ σχηματικά δύο τάσεις. Πρόκειται αφενός για πολιτικές ανακούφισης ευάλωτων τμημάτων του πληθυσμού και αφετέρου για πολιτική συνδρομής των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα προκειμένου να αποκτήσουν ιδιόκτητη στέγη. Η πρώτη τάση εκφράζεται με το «Νόμο περί λαϊκής κατοικίας», τον οποίο πέρασε στη Βουλή το Υπουργείο Προνοίας το 1954 αποσκοπώντας να παράσχει στεγαστική συνδρομή στους άστεγους εξαιτίας των σεισμών και σε όσους έμεναν σε ακατάλληλα σπίτια λόγω των καταστροφών του πολέμου (AN 1667/1954). Η δεύτερη έχει εκφραστή της τον ΟΕΚ, που ιδρύθηκε την ίδια χρονιά από το Υπουργείο Εργασίας και ο οποίος άσκησε πολιτική προσφέροντας στεγαστικά δάνεια αλλά και οικοδομώντας κατοικίες προς πώληση ή ενοικίαση με ευνοϊκούς, και στις δύο περιπτώσεις, οικονομικούς όρους. Ένδειξη πάντως της πολυμορφίας και της έλλειψης συντονισμού που χαρακτηρίζουν και τη στεγαστική πολιτική εκείνης της εποχής είναι το γεγονός ότι ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων (π.χ. δημόσιοι υπάλληλοι, στρατιωτικοί, υπάλληλοι τραπεζών) είχαν τη δυνατότητα να πάρουν στεγαστικά δάνεια με χαμηλούς τόκους και με μεγάλο περιθώριο απόσβεσης.

Γενικά, κατά τη μεταπολεμική περίοδο το ελληνικό κράτος είχε στραφεί κυρίως προς την κατασκευή δημόσιων έργων υποδομής, όπως ήταν φυσικό μετά τις καταστροφές του πολέμου. Η ανασυγκρότηση περιλάμβανε σε πολύ μικρότερο βαθμό και την κατασκευή νέων κατοικιών, η οποία όμως μειώθηκε πολύ μετά τις αρχές της δεκαετίας του 1960. Συγκριτικά και πάλι με τις χώρες της ΕΟΚ, στην Ελλάδα το ποσοστό «κοινωνικών κατοικιών» στο σύνολο των κατοικιών το 1962 ήταν 10,1% έναντι 62,3% στη Γαλλία και 66,8% στην Ολλανδία (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 360, 364, Πίνακας 137).

Από τα χαρακτηριστικά της μεταπολεμικής δραστηριότητας στον τομέα της κατοικίας σημειώνουμε τη ραγδαία μείωση της κρατικής συμμετοχής σε όφελος της ιδιωτικής πρωτοβουλίας – κατά την επταετία 1955-1962 το μερίδιο του κράτους στην αξία της οικοδομικής δραστηριότητας έπεσε από το ένα τρίτο στο ένα τριακοστό. Ο ρόλος επομένως του κράτους εμφανίζεται πολύ μικρότερος από ό,τι υποστηρίζεται από τους Μαλούτα και Οικονόμου (1988), στοιχείο που αντιτίθεται στις υποθέσεις της πρώτης προσέγγισης που εξετάσαμε. Απαιτείται προφανώς ξεχωριστή έρευνα για να φανεί σε ποιο βαθμό ο πελατειακός κορπορατισμός, που φαίνεται ότι χαρακτηρίζει τη μεταπολεμική πολιτική στον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων, είναι συγκρίσιμος με αντίστοιχες τάσεις και στον τομέα της στεγαστικής πολιτικής. Εκ πρώτης όψεως πάντως, φαίνεται ότι στον εν λόγω τομέα διαμορφώνονταν επίσης συγκεκριμένες προνομιακές κοινωνικοπολιτικές σχέσεις, οι οποίες φωτίζονται καλύτερα από την πολιτική-κοινωνιολογική προσέγγιση παρά από τις άλλες δύο.

Από τα παραπάνω προκύπτει μια πολυμέρεια ρυθμίσεων που δεν είναι τυχαία, αλλά ευνοεί συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Τα εμπειρικά στοιχεία δεν τεκμηριώνουν την ύπαρξη κάποιου λειτουργικού ισοδύναμου του κράτους πρόνοιας, ούτε τη συνάρτηση της υπανάπτυξης του ελληνικού κράτους πρόνοιας με το μικρό μέγεθος της μισθωτής εργασίας και με τους όρους αναπαραγωγής του κεφαλαίου.

5. Συμπεράσματα

Στην παρούσα μελέτη εξετάσαμε περιληπτικά τρεις θεωρητικές προσεγγίσεις για την εξέλιξη του κράτους πρόνοιας στη μεταπολεμική Ελλάδα. Οι πρώτες δύο, η μαρξιστική-λειτουργιστική και η μαρξιστική-οικονομολογική, φωτίζουν τη σχέση

του κράτους με την ανάπτυξη του ελληνικού καπιταλισμού, παρουσιάζουν όμως κενά επειδή δεν ερμηνεύουν επαρκώς τη σημαντικότερη ιδιομορφία του προνοιακού συστήματος, δηλαδή τον κατακερματισμό και την ανισομέρεια των ασφαλιστικών φορέων, των πόρων και των παροχών. Η τρίτη προσέγγιση φωτίζει καλύτερα τη σχέση του κράτους με την κοινωνία και του πολιτικού συστήματος με τις επιμέρους κοινωνικές τομές, σχέσεις που αντανακλώνται στο επίπεδο της οργάνωσης και της αποτελεσματικότητας του ασφαλιστικού και του προνοιακού συστήματος.

Ωστόσο, χρειαζόμαστε ακόμη απάντηση στο ερώτημα ποιός είναι ο ρόλος του καπιταλιστικού κεφαλαίου σε όλα αυτά. Ακόμη και αν δεχθούμε ότι το κεφάλαιο στη μεταπολεμική Ελλάδα δεν πίεσε προς την κατεύθυνση της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης και της τόνωσης της ζήτησης μέσω της ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας, όπως υποστηρίζει η πρώτη προσέγγιση, δεν μπορούμε έτσι να εξηγήσουμε την ελλειμματικότητα και την ανισότητα της κοινωνικής προστασίας. Είναι αναμφίβολο ότι το κεφάλαιο ωφελήθηκε από την υπολειμματική μορφή του κράτους πρόνοιας: είδαμε ότι οι εισφορές που κατέβαλλαν οι εργοδότες ήταν συγκριτικά μικρές. Ταυτόχρονα, μπορεί κανείς να υποθέσει ότι οποιαδήποτε συνολική απόπειρα κατασκευής ενός δυτικοευρωπαϊκού μοντέλου πρόνοιας στην Ελλάδα, αν είχε ποτέ περιληφθεί στις προτεραιότητες της κρατικής πολιτικής, θα έπρεπε να στηριχθεί σε υψηλότερη φορολογία σε βάρος τόσο της μισθωτής εργασίας όσο και του κεφαλαίου. Όμως στο θέμα που εξετάζουμε, η σχέση του κράτους με το κεφάλαιο μπορεί να συμβάλει σε πολύ γενικές διερευνήσεις (π.χ. στο να ερευνηθεί εάν το κεφάλαιο ευνόησε ή αντιστάθηκε στην εισαγωγή θεσμών κράτους πρόνοιας).

Κατά την άποψή μας, η ειδικότερη μορφή που λαμβάνει κάθε φορά το κράτος πρόνοιας είναι κυρίως αποτέλεσμα της

στρατηγικής των κυρίαρχων πολιτικών και διοικητικών ελίτ και της πολιτικής δύναμης και κινητοποίησης του εργατικού και υπαλληλικού κινήματος. Ο σχετικά μικρός αριθμός των μισθωτών και ο μεγάλος αριθμός των ανασφάλιστων, δηλαδή τα αίτια που επικαλείται η δεύτερη προσέγγιση για να εξηγήσει την υπανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, δεν αρκούν για να καλύψουν την πολιτική διάσταση του ζητήματος. Δεν ερμηνεύονται έτσι οι συλλογικές πελατειακές σχέσεις του κράτους με ορισμένες ισχυρές υπαλληλικές ομάδες ούτε η ελεγχόμενη, διασπασμένη και γι' αυτό εξασθενημένη κινητοποίηση του εργατικού κινήματος, το οποίο σε άλλες χώρες είχε πετύχει πολύ ευρύτερη κοινωνική προστασία. Σε μια τέτοια ερμηνευτική κατεύθυνση συμβάλλει η τρίτη προσέγγιση, η οποία χρησιμοποιεί τις έννοιες της πελατειακής λογικής του κράτους και του πελατειακού κορπορατισμού.

Στη μελέτη της μεταπολεμικής Ελλάδας οι συνήθεις αναλυτικές κατηγορίες, όπως κεφάλαιο και εργασία, δεν αρκούν για να εξηγήσουν την πολυπλοκότητα των άνισων κοινωνικών σχέσεων. Τα προφανή ταξικά υποκείμενα και οι συγκρούσεις τους (π.χ. αστική τάξη-εργατική τάξη) δεν διευκρινίζουν τους όρους συγκρότησης και αναπαραγωγής ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας που δεν κάλυπτε ουσιαστικά μεγάλες μερίδες μικρών και μεσαίων εργοδοτών και βιοτεχνών ούτε την πλειονότητα των μισθωτών που εργάζονταν για λογαριασμό τους. Ταυτόχρονα, οι γενικές μεταβλητές που σχετίζονται με την οικονομική μεγέθυνση και την εκβιομηχάνιση της χώρας (π.χ. ποσοστό εργαζομένων στη βιομηχανία) δεν απαντούν στο ερώτημα γιατί το ελληνικό κράτος πρόνοιας ήταν ιδιαίτερα ανεπτυγμένο σε ορισμένους τομείς (π.χ. σε ό,τι αφορά τις συντάξεις των ευνοούμενων υπαλληλικών κατηγοριών) και εντελώς υπανάπτυκτο σε άλλους (π.χ. στην κοινωνική προστασία των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα, των αγροτών, των γυναικών κ.ά.). Γι' αυτό η ανάλυση

πρέπει να εστιασθεί στην πολιτική και κοινωνική συγκυρία της ιστορικής περιόδου που εξετάζουμε: Οι πολιτικά αποκλεισμένοι μπορούσαν να βρουν διέξοδο απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα, είτε ως εργάτες ή υπάλληλοι στους τομείς της οικονομίας που αναπτύσσονταν γρήγορα είτε ως ελεύθεροι επαγγελματίες και αυτοαπασχολούμενοι.

Αυτή όμως ήταν μόνο μία όψη της συζητούμενης ανισότητας της κοινωνικής προστασίας, δηλαδή ο ατομικός αποκλεισμός από την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές ο οποίος οφειλόταν στους γνωστούς πολιτικούς λόγους. Η άλλη όψη ήταν η ανισότητα μεταξύ κοινωνικο-επαγγελματιικών κατηγοριών ως προς διάφορες κοινωνικο-ασφαλιστικές απολαβές. Η ανισότητα αυτή ήταν έκδηλη, για παράδειγμα, ως προς το ύψος των συντάξεων. Συνοψίζοντας επ' αυτού, φαίνεται ότι με κριτήριο την αναλογία της κοινωνικής εισφοράς στο σύνολο των ασφαλιστικών εσόδων τους, οι πιο ευνοημένες κατηγορίες μεταξύ των μισθωτών ήταν κατεξοχήν οι ηθοποιοί, οι εργαζόμενοι στον Τύπο και οι αξιωματικοί, και μεταξύ των αυτοαπασχολούμενων οι δικηγόροι, οι μηχανικοί, οι χρηματιστές, οι συμβολαιογράφοι, οι δικαστικοί κλητήρες, οι εργολήπτες δημόσιων έργων και οι ασφαλιστές. Τη μικρότερη συμμετοχή κοινωνικής εισφοράς στα ταμεία τους είχαν κατηγορίες μισθωτών όπως οι εργάτες και υπάλληλοι του ιδιωτικού τομέα, οι ναύτες και, από τους αυτοαπασχολούμενους, οι μικρέμποροι και οι βιοτέχνες.

Η συλλογική όψη της ανισότητας, η οποία προκύπτει από αυτά τα στοιχεία, είχε συγκεκριμένες πολιτικές αιτίες. Οι κοινωνικές παροχές δεν διανέμονταν στους εργαζομένους στον ιδιωτικό τομέα με ίσο ή έστω προγραμματισμένο τρόπο αλλά με βάση τη λογική της εξυπηρέτησης ορισμένων συλλογικών συμφερόντων, ώστε οι ισχυρότερες από τις επαγγελματικές κατηγορίες να απολαμβάνουν προνομιακή μεταχείριση ως προς το ύψος και την έκταση των παροχών.

Οι ακριβείς συνθήκες της δημιουργίας και αναπαραγωγής της διαφορετικής μεταχείρισης ποικίλων κοινωνικών ομάδων από το ελληνικό κοινωνικό κράτος παραμένουν εν πολλοίς αδιαφανείς. Γι' αυτό, εν κατακλείδι, απαιτείται περαιτέρω έρευνα για να φανεί με ποιους ακριβώς τρόπους μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο άνισες – ως προς την πολιτική τους δύναμη – επαγγελματικές κατηγορίες, των οποίων η ξεχωριστή ασφαλιστική μεταχείριση δεν εξετάστηκε εδώ (όπως οι δημόσιοι και οι τραπεζικοί υπάλληλοι αλλά και οι οικοδόμοι), διεκδίκησαν και πέτυχαν διαφοροποιημένα ασφαλιστικά καθεστώτα. Αντί να συσπειρωθούν γύρω από ένα κοινό αίτημα καθολικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας, διεκδίκησαν η καθεμία για τον εαυτό της ιδιαίτερες ασφαλιστικές ρυθμίσεις, πολλές από τις οποίες παραμένουν σε ισχύ μέχρι και τις αρχές του 21ου αιώνα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ:
ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 1949-1961
(Κυριότερα νομοθετήματα)

Εννέα είναι οι κυριότερες ρυθμίσεις και τα νομοθετήματα που μπορούμε να επισημάνουμε για την υπό εξέταση περίοδο σε σχέση με το ελληνικό κράτος πρόνοιας (παρατίθενται κατά χρονολογική σειρά: βλ. Ζυγογιάννης & Λεάνδρος 1994: 172, Κρεμαλής 1985: 118, 332-334):

- Ταμείο Ανεργίας. Ιδρύθηκε το 1945 ως Οργανισμός Ανεργίας (από το 1969 ως ΟΑΕΔ). Αρχικά αφορούσε μόνο τους εργάτες των βιομηχανικών επιχειρήσεων, από το 1949 όμως απευθυνόταν σε όλους τους μισθωτούς (ΝΔ 1255/49, Κρεμαλής 1985: 272). Το 1952 ενσωμάτωσε το Λογαριασμό των Στρατευομένων Μισθωτών και το 1958 το Διανεμητικό Λογαριασμό Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών (Κρεμαλής 1985: 277, 279). Μέσω αυτών διανέμονταν, αντίστοιχα, επιδόματα στράτευσης σε όσους κατατάσσονταν ως έφεδροι και επιδόματα οικογενειακών βαρών στους μισθωτούς με ανήλικα και άγαμα παιδιά. Οι βασικές διατάξεις για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας θεσπίστηκαν το 1954 (ΝΔ 2961/54).
- Κωδικοποίηση της νομοθεσίας του ΙΚΑ. Ο σημαντικότερος ασφαλιστικός φορέας της χώρας είχε αρχίσει να λειτουργεί το 1937 (Ν. 6298/34) και η νομοθεσία του κωδικοποιήθηκε το 1951 (ΑΝ 1846/1951).
- Δυνατότητα ίδρυσης ταμείων επικουρικής σύνταξης κατά υπουργεία. Στην αρχή με έκδοση βασιλικού διατάγματος, η δυνατότητα αυτή παρασχέθηκε στη συνέχεια (1953) με νόμο (Ν. 2066/52), οπότε και σημειώθηκε «έκρηξη» ίδρυσης τέτοιων ταμείων (Βαρβαρίγος κ.ά. 1960, 7-8: 402) λόγω του χαμηλού επιπέδου των κύριων συντάξεων (Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970: 99-100).

- Θέσπιση κατώτατων ορίων συντάξεων του ΙΚΑ. Με τον ίδιο Νόμο του 1953 αυξήθηκε και η χρηματοδότηση των κλάδων ασθένειας του Ιδρύματος (ΝΔ 2698/53, Προβόπουλος & Υφαντόπουλος 1990: 33).
- Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας. Ιδρύθηκε το 1954 (Ν. 2963/54), ενώ λίγο αργότερα εγκρίθηκε νομοθεσία για την παροχή στεγαστικών δανείων στους δημόσιους υπαλλήλους (ΝΔ 3783/57). Ο ΟΕΚ παρείχε σε εργάτες ή υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα διευκολύνσεις αποπληρωμής της αγοράς πρώτου ιδιόκτητου σπιτιού ή διαμερίσματος. Πρόκειται για μέτρο κοινωνικής ασφάλισης. Άλλα νομοθετήματα για στέγαση σεισμοπλήκτων και οικογενειών θυμάτων του πολέμου και μεταγενέστερη νομοθεσία για τη ρύθμιση της στεγαστικής αποκατάστασης των αστών προσφύγων (το 1960) εντάσσονται στο πλαίσιο της κοινωνικής πρόνοιας – κριτήριο είναι η κοινωνική ανάγκη και όχι η καταβολή εισφορών ή τοκοχρεωλυσιών (Κρεμαλής 1985: 281, 354-355).
- Κύρωση διεθνών συμβάσεων εργασίας. Το 1955 κυρώθηκε η 102/52 Διεθνής Σύμβαση Εργασίας για τα ανώτατα όρια ηλικίας ασφάλισης των γηρατειών και τα κατώτατα όρια κοινωνικής ασφάλισης της κήσης και του τοκετού. Η Σύμβαση αναφερόταν επίσης στα «ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλειας» κάτω από τα οποία δεν επιτρεπόταν να πέσουν οι παροχές (στο ίδιο: 290). Επιπλέον, η ΔΣΕ 42/1934 κατέγραφε ως επαγγελματικές ασθένειες δηλητηριάσεις, ιώσεις και δερματοπάθειες που προκαλούνταν από το εργασιακό περιβάλλον (στο ίδιο: 252, 262).
- Μειωμένα όρια ηλικίας για συνταξιοδότηση σε περιπτώσεις μακροχρόνιας ή επικίνδυνης εργασίας ή βαριάς και ανθυγιεινής εξαρτημένης εργασίας. Θεσπίστηκαν το 1960 με το ΝΔ 4104.
- Θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης από το ΙΚΑ. Το 1960

προσαρμόστηκαν οι προϋποθέσεις ως προς τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης και ορίστηκε ο νέος τρόπος υπολογισμού των συντάξεων ασφαλισμένων με χαμηλές αποδοχές (ΝΔ 4104/60, Προβόπουλος & Υφαντόπουλος 1990: 33).

- Σύσταση του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων. Συντάθηκε το 1961 για την ιατροφαρμακευτική και συνταξιοδοτική κάλυψη του αγροτικού πληθυσμού. Ασφάλιζε επίσης τη γεωργική παραγωγή από φυσικές καταστροφές (Ν. 4169/61, Άρθρο 8).

Ευχαριστίες

Ευχαριστίες οφείλονται στο Πανεπιστήμιο Αθηνών (Επιτροπή Ερευνών) που χρηματοδότησε εν μέρει την έρευνα στην οποία στηρίχτηκε η παρούσα μελέτη. Ευχαριστώ ακόμη όσους σχολίασαν προηγούμενες εκδοχές αυτού του κειμένου, οι οποίες παρουσιάστηκαν στις 12 Μαΐου 2001 στην Κομοτηνή, στο συνέδριο της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής, και στις 20 Ιουνίου 2001 στην ΕΜΝΕ «Μνήμων». Επίσης, ευχαριστώ τους συναδέλφους Μαρία Πετμεζίδου, Δημήτρη Βενιέρη και Χρίστο Παπαθεοδώρου για την πρόσκληση στο συνέδριο της Κομοτηνής, τον ανώνυμο κριτή που αξιολόγησε την προηγούμενη εκδοχή αυτού του κεφαλαίου και την Τίνα Πλυτά που επιμελήθηκε το τελικό κείμενο.

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

- Βαρβαρίγος, Δ., Πανάρετου, Π., Παπαντωνίου, Ε., Ραφαήλ, Μ. & Χατζηδημητρίου, Φ. (1960). «Διερεύνησις βασικών προβλημάτων οργανισμών κοινωνικής ασφάλισεως», *Δελτίον ΙΚΑ*, έτος Ι', τχ. 3-9.
- Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970). *Κοινωνική προστασία εν Ελλάδι: έρευνα επί της υφισταμένης καταστάσεως και προοπτικά*. Αθήνα: Β.Ι.Ε.
- Βενιέρης, Δ.Ν. (1995). «Το σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων στην Ελλάδα: ιστορική διερεύνηση», *Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισεως*, 10 (442): 577-584.
- Βεργόπουλος, Κ. (1984). «Η συγκρότηση της νέας αστικής τάξης, 1944-1952», στο Τζ. Αλεξάντερ κ.ά., *Η Ελλάδα στη δεκαετία του 1940-1950: ένα έθνος σε κρίση* (σελ. 529-559). Αθήνα: Θεμέλιο.
- Γετίμης, Π. & Γράβαρης, Δ.Ν. (επιμ.) (1993). *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική: Η σύγχρονη προβληματική*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- ΕΔΚΑ (Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισεως)*, 1959-1966, τεύχη 1-94.
- ΕΣΥΕ (1972). *Εθνικοί λογαριασμοί της Ελλάδος, 1948-1970*. Αθήνα: ΕΣΥΕ.
- ΕΣΥΕ (1973). *Επίτομη στατιστική επετηρίδα της Ελλάδος*. Αθήνα: ΕΣΥΕ.
- Ζυγογιάννης, Γ. & Λέανδρος Ν. (1994). «Ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά του "κράτους πρόνοιας" στην Ελλάδα κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο», στο *Η ελληνική κοινωνία κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, 1945-1967, Τόμος Α'* (σελ. 171-184). Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Καζάκος, Π. (2000). «Η ελληνική οικονομία, 1949-1967: ανασυγκρότηση και ανάπτυξη», στο *Ιστορία του ελληνικού έθνους, Τόμος ΙΣΤ'* (σελ. 223-237). Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών.
- Καζάκος, Π. (2001). *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά: οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944-2000*. Αθήνα: Πατάκης.
- Κρεμαλής, Κ. (1985). *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*. Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας.

- Λιάκος, Α. (1993α). *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του μεσοπολέμου: το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών*. Αθήνα: Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος.
- Λιάκος, Α. (1993β). «Η ανεπιθύμητη κήση: η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: ιστορικά και θεωρητικά προβλήματα», στο *Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα* (σελ. 281-283). Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Μαλούτας, Θ. & Οικονόμου, Δ. (1988). «Εισαγωγή: κράτος πρόνοιας – το “πρότυπο” και η ελληνική εκδοχή του», στο Θ. Μαλούτας & Δ. Οικονόμου (επιμ.), *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα: χωρικές και τομεακές προσεγγίσεις*, (σελ. 13-55). Αθήνα: Εξάντας.
- Ματσαγγάνης, Μ. (επιμ.) (1999). *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Μουζέλης, Ν.Π. (1987). *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια: Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μπαμπανιάσης, Σ. (1984). «Η εξέλιξη των κοινωνικών ασφαλίσεων και η κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα, 1835-1983», στο Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, *Εισηγήσεις πάνω σε θέματα κοινωνικής ασφάλειας*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Μπαμπανιάσης, Σ. (1995). «Η οικονομική ανάπτυξη και οι κοινωνικές επιπτώσεις της στην Ελλάδα κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, 1945-1967», στο *Η ελληνική κοινωνία κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, 1945-1967, Τόμος Β'* (σελ. 37-59). Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Νικολακόπουλος, Η. (2001). *Η καχεκτική δημοκρατία: κόμματα και εκλογές, 1946-1967*. Αθήνα: Πατάκης.
- Οικονόμου, Δ. (1988). «Σύστημα γης και κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα: λειτουργικές ισοδυναμίες με το κεϋνσιανό κράτος πρόνοιας», στο Θ. Μαλούτας & Δ. Οικονόμου (επιμ.), *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα: χωρικές και τομεακές προσεγγίσεις*, (σελ. 57-113). Αθήνα: Εξάντας.
- Πετμεζίδου-Τσουλουβή, Μ. (1992). *Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική*. Αθήνα: Εξάντας.

- Πετρόγλου, Α.Ι. (1964). «Προϋποθέσεις διά την ενοποίηση της κοινωνικής ασφαλίσεως», *Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως*, 8 (68): 425-427.
- Προβόπουλος, Γ. & Υφαντόπουλος, Γ. (1990). *Ειδικά θέματα κοινωνικής πολιτικής*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Ρομπόλης, Σ. (1990). *Κοινωνική ασφάλιση: η διαρκής κρίση και οι προοπτικές*. Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Ρομπόλης, Σ. (1993). «Η κρίση της κοινωνικής ασφάλισης και οι εναλλακτικές πολιτικές υπέρβασής της», στο *Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα* (σελ. 291-306). Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Ρομπόλης, Σ. & Χλέτσος, Μ. (1999). «Το σύστημα των κοινωνικών ασφαλίσεων στον ορίζοντα του 2000», στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους, Τόμος Α'* (σελ. 399-430). Αθήνα: Κριτική.
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (1996). «Η εγγαστρίμυθη εξουσία: κοινωνία πολιτών και κεντρικό κράτος στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία», στο Χ. Λυριντζής, Η. Νικολακόπουλος & Δ.Α. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Κοινωνία και πολιτική: όψεις της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-1994* (σελ. 119-138). Αθήνα: Θεμέλιο.
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (1999). «“Ο μπουρλοτιέρης κομμουνιστής και ο πένης και νήσις εργάτης”: η κοινωνική πολιτική της δικτατορίας», στο Γ. Αθανασάτου, Α. Ρήγος & Σ. Σεφεριάδης (επιμ.), *Η δικτατορία, 1967-1974* (σελ. 115-131). Αθήνα: Καστανιώτης.
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους: οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*. Αθήνα: Ποταμός.
- Τράπεζα της Ελλάδος (1989). *Μακροχρόνιες στατιστικές σειρές της ελληνικής οικονομίας*. Αθήνα: Διεύθυνση Οικονομικών Μελετών της Τράπεζας της Ελλάδος.
- Τσουκαλάς, Κ. (1974). *Η ελληνική τραγωδία: από την απελευθέρωση ως τους συνταγματάρχες*. Αθήνα: Νέα Σύνορα.
- Τσουκαλάς, Κ. (1986). *Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Τσουκαλάς, Κ. (1994). επιφυλλίδα στην εφημ. *Το Βήμα της Κυριακής*, 24 Ιουλίου.

- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (1998). *Η ελληνική οικονομία 1960-1997: μακροχρόνιες στατιστικές σειρές*. Αθήνα: Διεύθυνση Μακροοικονομικής Ανάλυσης του ΥΠΕΘΟ.
- Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών (1980). *Κοινωνικός προϋπολογισμός έτους 1980*. Αθήνα: Υ.Κ.Υ.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2000). *Κοινωνικός προϋπολογισμός έτους 2000*. Αθήνα: Διεύθυνση Οικονομικού της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
- Χλέτσος, Μ. (1991). «Σκέψεις γύρω από την ύπαρξη του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα», *Λεβιάθαν*, 10: 117-130.

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- Emmanuel, D. (1981). "The growth of speculative building in Greece, 1950-1974". Unpublished Ph.D. Thesis. London: University of London (LSE).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferrera, M. (1996). "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.
- Guillen, A.-M. & Matsaganis, M. (2000). "Testing the 'Social Dumping' Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain During the Last Twenty Years", *Journal of European Social Policy*, 10 (2): 120-145.
- Katrougalos, G.S. (1996). "The Southern European Welfare Model: The Greek Welfare State, in Search of an Identity", *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 39-60.
- Petmesidou, M. (1991). "Statism, Social Policy and the Middle Classes in Greece", *Journal of European Social Policy*, 1 (1): 31-48.
- Petmesidou, M. (1996a). "Social Protection in Southern Europe: Trends and Prospects", *Journal of Area Studies*, 9: 95-125.
- Petmesidou, M. (1996b). "Social Protection in Greece: A Brief Glimpse of a Welfare State", *Social Policy and Administration*, 30 (1): 324-347.
- Petmesidou, M. (2000). "Social Protection in Greece in the Nineties:

- Reforming the 'Weak' Welfare State", in A. Mitsos & E. Mossialos (eds.), *Contemporary Greece and Europe*. Ashgate.
- Pierson, P. (1996). "The new politics of the welfare state", *World Politics*, 48 (2): 143-179.
- Skocpol, T.R. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tsaliki, P.N. (1991). *The Greek Economy: Sources of Growth in the Postwar Era*. New York: Praeger.
- Venieris, D.N. (1994). "The development of social security in Greece, 1920-1990: Postponed Decisions". Unpublished Ph.D. Thesis. University of London, The London School of Economics and Political Science.
- Venieris, D.N. (1996). "Dimensions of Social Policy in Greece", *South European Society and Politics*, 1 (3): 260-269.
- Zolotas, X. (1965). *Monetary Equilibrium and Economic Development – with Special Reference to the Experience of Greece, 1950-1963*. Princeton: Princeton University Press.