

ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΩΣ ΚΡΙΣΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ

Μιχάλης Χλέτσος, Οικονομολόγος, Δρ Οικονομικών Επιστημών

Το κράτος-πρόνοιας είναι σε κρίση. Αποτελεί το στόχο διαφορετικών πολεμικών τουλάχιστον τα τελευταία δέκα χρόνια. Η πολεμική που εξαπολύεται εναντίον του είναι τόσο ιδεολογική - φιλοσοφική, όσο και πολιτική. Αμφισβητείται έντονα το φιλοσοφικό υπόβαθρό του και εφαρμόζονται πολιτικές που στοχεύουν στην απονέκρωση των διαφόρων επιτευγμάτων του. Δεν είναι τυχαίο ότι βάλλονται τομείς που είναι αναπόσπαστα δεμένοι με τη φύση του κράτους-πρόνοιας. Γενικεύεται η κρίση στην κοινωνική ασφάλιση, περιορίζονται τα κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα του ατόμου. Η πολεμική εναντίον του κράτους-πρόνοιας αλλά και η πολιτική που ασκείται έχοντας σαν κύριο στόχο της το κράτος-πρόνοιας, δεν είναι εθνική αλλά διεθνής. Αυτό είναι εύλογο από τη στιγμή που μία κοινωνικοπολιτική διαδικασία πραγματοποιείται μέσα σε ένα περιβάλλον που επηρεάζεται τόσο από εσωτερικούς όσο και από εξωτερικούς παράγοντες.

Οι ερμηνείες των αιτιών της κρίσης αποτελούν μεμονωμένες ερμηνείες απομονωμένων καταστάσεων. Η αιτία της κρίσης του κράτους-πρόνοιας είναι μία σύνθεση των επιμέρους κρίσεων. Η διαπίστωση των αιτιών της κρίσης εξαρτάται από το οικονομικό και πολιτικό υπόβαθρο της συγκεκριμένης ομάδας εξουσίας. Η κυρίαρχη αντίληψη που επικρατεί στις μέρες μας είναι η νεοφιλελεύθερη αντίληψη περί κοινωνίας. Αυτό διαφαίνεται όχι μόνο από την ύπαρξη νεοφιλελεύθερων πολιτικών καθεστώτων αλλά και από την πλειοψηφία των επιστημονικών άρθρων νεοφιλελεύθερης αντίληψης.

Θα θέλαμε να επισημάνουμε ότι δίδεται μία προτεραιότητα στον παράγοντα οικονομικό εν σχέσει με τους άλλους σε ό,τι αφορά την ανάλυση της κρίσης. Αυτό είναι απόρροια της χρόνιας διαμάχης που υπάρχει σχετικά με την "ποσοτική" ύπαρξη του κράτους. Σύμφωνα με τους νεοκλασικούς η αιτία της κρίσης επικεντρώνεται κυρίως σε οικονομικά αίτια. Η κρίση του κράτους-πρόνοιας είναι κρίση δημοσιονομική. Είναι κρίση οικονομική στο βαθμό που το οικοδόμημα του κράτους-πρόνοιας έχει διαποτιστεί από μία γραφειοκρατική αντίληψη. Αποτέλεμά της είναι η αναποτελεσματικότητα των ενεργειών του. Ερχεται σε αντίθεση με τη νεοφιλελεύθερη αντίληψη περί οργάνωσης της κοινωνίας καθόσον εκφράζει τον ολοκληρωτικό εναγκαλιασμό της από την κρατική εξουσία. Το αποτέλεσμα είναι η παράλυση των πάντων.

Όσον αφορά τους υπέρμαχους του κράτους-πρόνοιας, αυτοί υποστηρίζουν ότι το τελευταίο έπεσε θύμα της κρίσης της ανάπτυξης των τελευταίων χρόνων. Καθόσον η αύξηση του ΑΕΠ ήταν απειροελάχιστη, το κράτος-πρόνοιας υπέπεσε σε κρίση επειδή ακριβώς δεν μπορούσε να χρηματοδοτήσει τις ενέργειές του.

Καινό στοιχείο της αντίληψης τόσο των πολέμιων όσο και των υπέρμαχων του κράτους-πρόνοιας είναι ο οικονομικός παράγοντας. Εδώ ακριβώς βρίσκεται η σημασία αυτού του άρθρου. Θέλει να αποδείξει ότι η κρίση του κράτους-πρόνοιας δεν είναι δημοσιονομική ή κυρίως οικονομική (παρόλο που υπάρχουν). Η κρίση του κράτους-πρόνοιας είναι κρίση του τρόπου οργάνωσης του κοινωνικού. Το κράτος-πρόνοιας αποτέλεσε τη μορφή οργάνωσης του κοινωνικού από τις αρχές του 1900 και έπειτα.

Για να αποδείξω τη θέση αυτή, ξεκινάω μεθοδολογικά από την ανάλυση των κυρίαρχων αντιλήψεων για την κρίση του κράτους-πρόνοιας σήμερα. Στη θεώρηση της κρίσης του κράτους-πρόνοιας ως διάφορες οικονομικές σχολές συγκλίνουν όλες στο ρόλο του κράτους-πρόνοιας ως οικονομικού υποκειμένου. Συνήθως το κράτος-πρόνοιας ταυτίζεται με την αύξηση των δημόσιων δαπανών, θέση η οποία όμως είναι λανθασμένη καθόσον οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν τη μορφή έκφρασης του κράτους-πρόνοιας. Για κανένα όμως λόγο δεν μπορούν να ταυτιστούν μαζί του.

Το ερώτημα που τίθεται είναι εάν το κράτος-πρόνοιας μπορεί να θεωρηθεί μόνο ως οικονομικό υποκείμενο (ή κυρίως μόνο ως οικονομικό υποκείμενο) και να αναλυθεί ως τέτοιο. Σε αυτή την περίπτωση, η κρίση του είναι κρίση οικονομική. Θεωρώ όμως ότι το κράτος-πρόνοιας είναι ταυτόχρονα και οικονομικό και φιλοσοφικό και πολιτικό και κοινωνικό υποκείμενο και σαν τέτοιο θα πρέπει να αναλυθεί. Πρέπει λοιπόν μέσα από τις υπάρχουσες απόψεις σχετικά με τον ορισμό και τη φύση του κράτους-πρόνοιας να αποδειχθεί γιατί αυτό δεν αποτελεί μόνο οικονομικό υποκείμενο. Το κράτος-πρόνοιας πρέπει να οριστεί και να αναλυθεί ως η νέα οργάνωση του κοινωνικού, διαδικασία που ξεκίνησε στις αρχές του 1900. Μόνο αν θεωρήσουμε το κράτος-πρόνοιας ως οργάνωση του κοινωνικού, θα μπορέσουμε να καταλάβουμε τη σημερινή κρίση του κράτους-πρόνοιας, η οποία είναι κρίση οργάνωσης του κοινωνικού. Η δε οικονομική κρίση του κράτους-πρόνοιας είναι μία συνισταμένη της κρίσης οργάνωσης του κοινωνικού.

I. 1. Κρίση του Κράτους Πρόνοιας σύμφωνα με τη Νεοκλασική Θεωρία.

Οι νεοφιλελεύθεροι επανέρχονται στη φιλοσοφική τους θέση περί μείωσης του ρόλου του κράτους στην οικονομία. Πιστεύουν ότι το κράτος-πρόνοιας, μπορεί ίσως να διαδραμάτισε κάποτε κάποιο σημαντικό ρόλο, τώρα όμως δημιουργεί προβλήματα. Η υπέρμετρη παρουσία του στην οικονομία εμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη. Το κράτος-πρόνοιας διακρίνεται από υπέρμετρη αναδιανεμητική ικανότητα (Beneton P, 1983). Αυτό σημαίνει ότι στον τομέα της οικονομίας μειώνεται η οριακή ροπή για εργασία και αυξάνεται το οριακό όφελος για ανάπαυση. Η υψηλή φορολογία που επιβάλλει το κράτος-πρόνοιας για να μπορεί να χρηματοδοτεί τις διάφορες δραστηριότητές του αποθαρρύνει τις επενδύσεις και την τάση για εργασία (Offe C, 1984 : 149).

Το κράτος-πρόνοιας χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικότητα λόγω της γραφειοκρατικής του δομής (Lepage H, 1980). Οι πολύ υψηλοί φόροι και ο τρόπος χρησιμοποίησής τους προκαλούν έκρηξη του πληθωρισμού, χαμηλά επιτόκια αποταμίευσης και επένδυσης, χαμηλή παραγωγικότητα εργασίας, στασιμότητα στις εξαγωγές και χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης (Brian Abel-Smith, 1985 : 31).

Αν συλλογιστούμε πάνω στην κριτική που έχει ασκηθεί από τους εκπροσώπους της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας, μπορούμε να την κατατάξουμε σε δύο κατηγορίες : η πρώτη κατηγορία προσπαθεί να εξηγήσει ότι η ίδια η φύση του κράτους-πρόνοιας δημιουργεί αξεπέραστα προβλήματα. Η ιστορική εμπειρία επιβεβαίωσε όλες αυτές τις υποψίες. Το μόνο φάρμακο είναι η φιλελευθεροποίηση της οικονομίας που είναι ταυτόσημη με την ολοένα και μεγαλύτερη απόσυρση του κράτους. Η δεύτερη κατηγορία ασκεί κριτική σε επιμέρους τομείς της κοινωνίας, στους οποίους κυριαρχεί το κράτος-πρόνοιας, όπως η υγεία, η παιδεία κ.λ.π. Ασκώντας κριτική στον τρόπο οργάνωσης των τομέων αυτών που ταυτίζεται με συγκεκριμένες λειτουργίες του κράτους-πρόνοιας, αλλά και στο παρεχόμενο αποτέλεσμα αυτών των υπηρεσιών, αμφισβητούν την ίδια τη χρησιμότητα του κράτους-πρόνοιας.

Ξεκινώντας από τη δεύτερη κατηγορία κριτικής του κράτους-πρόνοιας, θέλουμε να παρατηρήσουμε ότι ταυτίζουν τους επιμέρους τομείς με το κράτος-πρόνοιας. Θεωρούν ότι η παρεχόμενη υπηρεσία στον τομέα της υγείας, παιδείας κ.λπ. δεν είναι τίποτα άλλο παρά εκδήλωση της ύπαρξης του κράτους-πρόνοιας.

Η πρώτη κατηγορία προσπαθεί να ασκήσει μία πιο συλλογική κριτική απέναντι στο κράτος-πρόνοιας. Ταυτίζουν όμως το κράτος-πρόνοιας με τις δημόσιες δαπάνες. Θεωρούν ότι είναι οικονομικά ασύμφωρες. Όμως οι δημόσιες δαπάνες δεν είναι τίποτα άλλο από μία συγκεκριμένη έκφραση του κράτους-πρόνοιας. Η έννοια κράτος-πρόνοιας συγκεκριμενοποιείται από την έννοια των δημοσίων δαπανών. Για κανένα όμως λόγο οι δημόσιες δαπάνες δεν ταυτίζονται με το κράτος-πρόνοιας.

Το συμπέρασμα της νεοφιλελεύθερης κριτικής για την κρίση του κράτους-πρόνοιας είναι ότι η κρίση αυτή είναι κρίση δημοσιονομική - οικονομική. Δημοσιονομική με την έννοια ότι ο τρόπος χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών έχει δημιουργήσει τεράστια οικονομικά διέξοδα. Οικονομική με την έννοια ότι η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των δημοσίων δαπανών αλλά και η ίδια η φύση του κράτους-πρόνοιας μπλοκάρουν την οικονομική μεγέθυνση.

Δεν θέλουμε να επιχειρηματολογήσουμε πάνω στο πλαίσιο σύμφωνα με το οποίο οι νεοφιλελεύθεροι αναλύουν το κράτος-πρόνοιας γιατί πιστεύουμε ότι είναι λάθος. Δεν θέλουμε να θέσουμε το πρόβλημα, παρόλο που είναι πολύ σημαντικό, κατά πόσο το κράτος-πρόνοιας δεν έπεσε θύμα της ανεπαρκούς κείνσιανής συνταγής περί ανάπτυξης μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο.

Οι νεοφιλελεύθεροι εξ' ιδεολογίας δεν πιστεύουν στην ενεργή παρέμβαση του κράτους στην οικονομία. Πιστεύουν ότι η αγορά από μόνη της θα μπορέσει να λύσει όλα τα οικονομικά προβλήματα. Σκοπός του κράτους είναι να βοηθήσει την αγορά να λειτουργήσει όσο το δυνατόν καλύτερα για να μπορέσει να λύσει από μόνη της τα διάφορα οικονομικά προβλήματα. Δεν είναι λοιπόν δυνατό να δούν, παρά μόνο αρνητικά το κράτος-πρόνοιας. Οποιαδήποτε κριτική που ασκείται προέρχεται ακριβώς από τη θέση τους ότι η επέμβαση του κράτους στην οικονομία δημιουργεί προβλήματα. Ένα άλλο σημείο είναι ότι αναλύουν και ασκούν κριτική στο κράτος-πρόνοιας μόνο από οικονομική άποψη. Θεωρούν αυτό σαν μία οικονομική έννοια. Βέβαια θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει ότι σαν οικονομολόγοι δεν μπορούμε να εξετάσουμε διαφορετικά το κράτος-πρόνοιας παρά μόνο κάτω από οικονομικό πρίσμα. Αυτό όμως που θελήσαμε να σας δείξουμε στο προηγούμενο κεφάλαιο είναι ακριβώς ότι η έννοια του κράτους-πρόνοιας δεν είναι ούτε μόνο οικονομική, ούτε μόνο κοινωνική, ούτε μόνο πολιτική. Αυτή η έννοια σημαίνει το συγκεκριμένο τρόπο οργάνωσης του "κοινωνικού" ο οποίος είναι και οικονομικός και κοινωνικός και πολιτικο-φιλοσοφικός.

I. 2. Κρίση του Κράτους-Πρόνοιας σύμφωνα με την Κείνσιανή και Μαρξιστική Κριτική.

Η κριτική που ασκείται στο κράτος-πρόνοιας μπορεί να χωριστεί σε μαρξιστική και μη μαρξιστική. Η μη μαρξιστική (αριστερή κείνσιανή) θεωρεί ότι το κράτος-πρόνοιας απέτυχε να εκπληρώσει τους κύριους σκοπούς του, που ήταν η καταπολέμηση της φτώχειας και η έλευση μιας πιο δίκαιης κοινωνίας (Rosanvallon P, 1981).

Η μαρξιστική κριτική στο κράτος-πρόνοιας υποστηρίζει ότι ο στόχος του κράτους-πρόνοιας είναι η διατήρηση και αναπαραγωγή του καπιταλιστικού συστήματος. Τούτο επιτυγχάνεται με την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης και με την ιδεολογική της ενσωμάτωση στο καθεστώς της μισθωτής εργασίας. Το κράτος-πρόνοιας, θεσπίζοντας μέτρα υπέρ των εργαζομένων και των ατόμων και ομάδων που βρίσκονται σε μη προνομακτική θέση,

αποτελεί την πιο έκδηλη έκφραση του ρόλου του ως ουδέτερου διαιτητή, αλλά και έντονων αντιφάσεων (Στασινοπούλου Ο, 1990 : 105). Η κρατική αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης αποτελεί στην ουσία κέρδος και όχι ζημιά για το σύστημα (Gough I, 1982). Το κράτος-πρόνοιας επεμβαίνει στην ταξική πάλη απαμβλύνοντας τις αντιθέσεις. Δεν οδηγεί όμως στο ξεπέρασμά τους (Offe C, 1975).

Η κριτική που ασκείται από τους αριστερούς μη μαρξιστές οικονομολόγους στο κράτος-πρόνοιας δεν έχει σαν σκοπό να αμφισβητήσει την ίδια την ύπαρξή του, αλλά να καυτηριάσει τις αδυναμίες και τις ατέλειές του. Οσον αφορά την κριτική που ασκείται από τους μαρξιστές οικονομολόγους, μπορούμε να πούμε ότι επικεντρώνεται στο αποτέλεσμα της δράσης του κράτους-πρόνοιας που δεν είναι άλλο από την αναπαραγωγή του καπιταλιστικού συστήματος. Δεν φαίνεται όμως ξεκάθαρα μέσα από αυτές τις κριτικές γιατί το κράτος-πρόνοιας βρίσκεται σε κρίση. Μπορούμε να συμπεράνουμε ότι το κράτος-πρόνοιας έπεσε θύμα του κείνσιανού μοντέλου ανάπτυξης που εφαρμόστηκε μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και της ταξικής πάλης. Σε μία περίοδο γενικής οικονομικής κρίσης το κράτος-πρόνοιας μη μπορώντας να ασκήσει σημαντικές λειτουργίες του λόγω των οικονομικών περιορισμών, κατέστη αντικείμενο γενικής κριτικής. Το κράτος-πρόνοιας εισήλθε σε μία περίοδο γενικής και παρατεταμένης κρίσης. Βέβαια πρέπει να σημειώσουμε ότι η πολεμική που ασκείται από τους νεοφιλελεύθερους έχει σαν σκοπό την προώθηση της φιλοσοφικής τους θέσης περί γενικής απόσυρσης του κράτους από την οικονομία. Η πολεμική που ασκείται από τους αριστερούς στοχεύει είτε στη βελτίωση του κράτους-πρόνοιας, είτε στην αντικατάστασή του (;) από ένα άλλο κράτος που θα επιφέρει την κοινωνική ισότητα και δικαιοσύνη (;).

II. 1. Η Κρίση του Κράτους-Πρόνοιας δεν είναι Κρίση Οικονομική αλλά Δομική

Η παράθεση των παραπάνω απόψεων σχετικά με την κρίση του κράτους-πρόνοιας ήθελε να καταδείξει την αδυναμία τους να συλλάβουν την πραγματική διάσταση αυτής της κρίσης.

Κοινός συντελεστής τόσο της κείνσιανής όσο και της νεοφιλελεύθερης κριτικής είναι ότι η κρίση του κράτους-πρόνοιας είναι κρίση οικονομική - δημοσιονομική. Δεν λαμβάνουν υπόψη τους την ιστορική διάσταση του φαινομένου. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος-πρόνοιας δεν δημιουργήθηκε τυχαία ούτε και υπέπεσε τυχαία σε κρίση. Βέβαια η οικονομική κρίση που κατά συνέπεια μεταφράστηκε και σε δημοσιονομική κρίση για το κράτος-πρόνοιας όντως υπήρξε. Είναι όμως η μία και μοναδική αιτία της κρίσης του κράτους-πρόνοιας ;

Για να απαντήσουμε σε αυτή την ερώτηση θα πρέπει να διερευνήσουμε τη φύση του κράτους-πρόνοιας. Αποτελεί αυτό ένα οικονομικό υποκείμενο όπως συγκεκριμένα υποστηρίζουν τόσο η νεοκλασική όσο και η κείνσιανή πολιτική οικονομία ; Η θεώρησή του μόνο ως οικονομικού υποκειμένου μας αναγκάζει να δεχτούμε ότι η μόνη κρίση που υπάρχει είναι η οικονομική-δημοσιονομική.

II. 2. Το Κράτος-Πρόνοιας δεν ταυτίζεται με τις Δημόσιες Δαπάνες.

Τόσο οι νεοφιλελεύθεροι όσο και οι κείνσιανοί συγχέουν το κράτος-πρόνοιας με τις δημόσιες δαπάνες. Θεωρούν ότι το κράτος-πρόνοιας βρίσκεται έξω από την οικονομία και επεμβαίνει σε αυτή είτε για να βοηθήσει την αγορά να λύσει από μόνη της τα διάφορα προβλήματα (νεοφιλελεύθεροι), είτε για να λύσει από μόνο του δομικά προβλήματα, τα οποία η αγορά δεν μπορεί να επιλύσει (κείνσιανοί). Ο τρόπος επέμβασης του κράτους είναι μέσα από τις δημόσιες δαπάνες. Το κράτος-πρόνοιας ταυτίζεται με τις δημόσιες δαπάνες. Το υψηλό

ποσοστό ύπαρξης τους στις περισσότερες δυτικοευρωπαϊκές χώρες μετά τα τέλη του δεύτερου παγκόσμιου πολέμου οδήγησε καταρχήν σε μία περίοδο οικονομικής άνθησης και ευημερίας και στη συνέχεια σε περίοδο έντονης κρίσης. Κατά τη διάρκεια της πρώτης περιόδου οι δημόσιες δαπάνες μπορούσαν να χρηματοδοτούνται από τη μεγάλη αύξηση του ΑΕΠ χωρίς ιδιαίτερο πρόβλημα. Από την άλλη η αύξηση των δημοσίων δαπανών οδηγούσε την οικονομία σε κατάσταση πλήρους απασχόλησης και οικονομικής ευημερίας. Οι δημόσιες δαπάνες κινούνταν στην ίδια κατεύθυνση με το ποσοστό ανάπτυξης της χώρας. Σε αυτό το σημείο βρίσκεται και η μεγάλη αντίφαση σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες. Αυτές εξαρτώνται σε ένα μεγάλο βαθμό από το ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας, αλλά και αυτός επηρεάζεται με τη σειρά του από τον υψηλό βαθμό ύπαρξης των δημοσίων δαπανών. Συνεπώς σε περίοδο κρίσης όπου οι δημόσιες δαπάνες δεν μπορούν να ενισχύονται πλέον από το υψηλό ποσοστό ανάπτυξης της χώρας, αρχίζουν να παρουσιάζουν τα πρώτα έντονα σημάδια ανεύρεσης χρηματικών πόρων για τη χρηματοδότησή τους. Αυτό οδηγεί αναπόφευκτα σε οικονομική-δημοσιονομική κρίση.

Σε ό,τι αφορά την αποτελεσματικότητά τους οι απόψεις διίστανται. Οι νεοφιλελεύθεροι πιστεύοντας στην ελάχιστη δυνατή παρουσία του κράτους στην οικονομία δεν βλέπουν με καλό μάτι το υψηλό ποσοστό των δημοσίων δαπανών που εκφράζει (αν μη τι άλλο) την ύπαρξη ισχυρού κράτους μέσα στην οικονομία.

Συνεπώς το κράτος-πρόνοιας δεν βρίσκεται σε κρίση επειδή έχει μεγάλο έλλειμμα και δεν μπορεί να το περιορίσει και να το καταπολεμήσει, αλλά επειδή ως συγκεκριμένη μορφή του κράτους δεν μπορεί παρά να δημιουργήσει προβλήματα. Η αναποτελεσματικότητά του, σύμφωνα πάντοτε με τους νεοφιλελεύθερους, οφείλεται ακριβώς και μόνο στην ιδιαίτερη φύση αυτού του χώρου που είναι γνωστός με τον όρο κράτος-δημόσιο.

Η ταύτιση του κράτους-πρόνοιας, από την κείνσιανή και την νεοκλασική θεωρία, με τις δημόσιες δαπάνες προκύπτει από την αδυναμία τους να δουν το κράτος πέρα από ένα καθαρά οικονομικό υποκείμενο. Το κράτος-πρόνοιας ως μία ιδιαίτερη μορφή κράτους, που επικράτησε μία συγκεκριμένη χρονική περίοδο, είναι ένα οικονομικό υποκείμενο. Οποιαδήποτε ανάλυση της κρίσης του δεν μπορεί παρά να αναζητήσει τα αίτιά της σε καθαρά οικονομικούς παράγοντες. Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα του κράτους-πρόνοιας μετρώνται και εκφράζονται σε "καθαρά" οικονομικά μεγέθη.

Καταλαβαίνουμε λοιπόν γιατί σύμφωνα με τη νεοκλασική και την κείνσιανή θεωρία η κρίση του κράτους-πρόνοιας είναι κρίση οικονομική-δημοσιονομική.

II. 3. Το Κράτος-Πρόνοιας δεν είναι Οικονομικό Υποκείμενο

Η θεώρηση του κράτους-πρόνοιας ως οικονομικού υποκειμένου, παρόλο που σύμφωνα με τις αρχές της νεοκλασικής και της κείνσιανής θεωρίας είναι απόλυτα σωστή, δεν μας επιτρέπει να κατανοήσουμε σε όλο το βάθος της την έννοια του κράτους-πρόνοιας.

Θέση μου είναι ότι το κράτος-πρόνοιας δεν είναι μόνο οικονομικό υποκείμενο. Ο ρόλος του εντοπίζεται στη διαδικασία συσσώρευσης και αναπαραγωγής του κεφαλαίου και στην αναπαραγωγή των ατόμων ως μη κατόχων μέσων παραγωγής.

Το κράτος-πρόνοιας (ως μία συγκεκριμένη μορφή του κράτους) δεν ταυτίζεται με τα υποκείμενα της κοινωνίας για να μπορεί να βοηθάει τόσο στη φυσική τους αναπαραγωγή όσο και στην αναπαραγωγή των μεταξύ τους σχέσεων. Όσο όμως ο βαθμός ανάπτυξης της καπιταλιστικής κοινωνίας μεγαλώνει τόσο γίνονται πολυπλοκότερες και περισσότερο αλληλοεξαρτώμενες οι σχέσεις μεταξύ των υποκειμένων και τόσο περισσότερο καθίσταται δυσχερής η αναπαραγωγή της καπιταλιστικής κοινωνίας.

Τί είναι όμως στην πραγματικότητα το κράτος-πρόνοιας ; Σίγουρα δεν ταυτίζεται με το σύνολο των παροχών. Αυτές αποτελούν μια από τις λειτουργίες του. Για να μπορέσουμε να καταλάβουμε την έννοια του κράτους-πρόνοιας θα πρέπει να αναζητήσουμε τη συγκεκριμένη λογική που το διέπει. Γι αυτό το σκοπό θα πρέπει να διερευνήσουμε τη σχέση που υπάρχει ανάμεσα στο κράτος-πρόνοιας και στη μισθωτή εργασία, τη συσσώρευση του κεφαλαίου, την κοινωνία και τέλος ανάμεσα στο κράτος-πρόνοιας και στο πολιτικό καθεστώς. Πιστεύω ότι η σχέση που υπάρχει ανάμεσα στο κράτος-πρόνοιας και στα παραπάνω στοιχεία είναι εντελώς διαφορετική απ' ό,τι στις άλλες "μορφές" κρατών και σε αυτά τα στοιχεία. Με τον όρο άλλες μορφές κρατών, εννοούμε κυρίως το απολυταρχικό κράτος που υπήρχε στη φάση της αρχικής συσσώρευσης, το φιλελεύθερο κράτος που υπήρχε στη δεύτερη φάση του καπιταλισμού (ανταγωνιστικός καπιταλισμός) και το κράτος-πρόνοιας που εμφανίζεται κυρίως στη φάση του μονοπωλιακού καπιταλισμού (Χλέτος Μ, 1987).

Παρατηρούμε λοιπόν ότι ανάλογα με τη συγκεκριμένη φάση ανάπτυξης του καπιταλισμού, το κράτος εμφανίζεται κάτω από μία συγκεκριμένη μορφή. Εδώ όμως θα πρέπει να προσέξουμε, καθόσον το κράτος δεν είναι απλά και μόνο μία παθητική αντιγραφή της συγκεκριμένης καπιταλιστικής ανάπτυξης, αλλά αποτελεί ενεργό στοιχείο της καπιταλιστικής διαδικασίας. Η σχέση που αναπτύσσεται ανάμεσα στο κράτος-πρόνοιας και στη διαδικασία ανάπτυξης είναι αμφίδρομη. Μπορούμε λοιπόν να πούμε ότι το κράτος-πρόνοιας είναι η συγκεκριμένη μορφή οργάνωσης του "κοινωνικού" μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο¹. Ποιά είναι όμως αυτά τα στοιχεία που έδωσαν στο κράτος τη συγκεκριμένη μορφή του κράτους-πρόνοιας ;

Πρώτα απ' όλα αλλάζει η σχέση ανάμεσα στο κράτος και στη μισθωτή εργασία. Εφόσον η μισθωτή εργασία αποτελεί το κυρίαρχο γνώρισμα που διαφοροποιεί τον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής από τους προηγούμενους, θα πρέπει ν' αλλάξει και η σχέση του κράτους απέναντί της. Η πολιτική του κράτους-πρόνοιας έχει σαν στόχο την εξάπλωση του θεσμού της μισθωτής εργασίας. Η ανάπτυξη του κράτους-πρόνοιας στηρίζεται στην επέκταση της μισθωτής εργασίας αλλά και αυτή η ίδια η αύξηση του αριθμού των μισθωτών προϋποθέτει την ύπαρξή του. Το κράτος-πρόνοιας για να αναπτυχθεί χρειάζεται να στηριχθεί σε μια ενιαία και ομοιογενή κοινωνική κατηγορία. Αυτή δεν είναι άλλη από την κατηγορία των μισθωτών. Όμως και οι μισθωτοί χρειάζονται κάποια κοινωνική και οικονομική εξασφάλιση, την οποία μπορεί να τους προσφέρει μόνο μία δύναμη έξω από αυτούς, και η οποία είναι το κράτος. Πρέπει όμως να υπάρξει αλλαγή τόσο σε νομικό όσο και σε ιδεολογικό επίπεδο μ' απώτερο στόχο τη στήριξη και εξάπλωση της παραπάνω σχέσης. Για να δεχτεί όμως ο αγρότης ή ο τεχνίτης να μπει στην παραπάνω σχέση θα πρέπει να του προσφέρει το κράτος μια σειρά ωφελημάτων. Ετσι τίθενται οι βάσεις για κοινωνική ασφάλιση, σταθερούς μισθούς και άλλα οικονομικά βοηθήματα και επέκταση του θεσμού της κατανάλωσης για όλο τον κόσμο. Όταν λέμε επέκταση του θεσμού της κατανάλωσης εννοούμε μια σειρά οικονομικών μέτρων (δάνεια, θεσμός των δόσεων ...) που έχουν σαν σκοπό να βοηθήσουν τις ασθενέστερες και σταθερές οικονομικά κοινωνικές ομάδες (δηλαδή τους μισθωτούς) να αποκτήσουν πρόσβαση στα λεγόμενα διαρκή καταναλωτικά αγαθά.

Όλα αυτά όμως σημαίνουν ταυτόχρονα και μία επέμβαση του κράτους στη διαδικασία συσσώρευσης του κεφαλαίου με αποκλειστικό σκοπό την αποφυγή οικονομικών κρίσεων, την εξασφάλιση πλήρους απασχόλησης για όλους και γενικότερα την ομαλή αναπαραγωγή του καπιταλιστικού συστήματος.

1. Το κράτος-πρόνοιας πρωτοεμφανίστηκε στις αρχές του 1920, αλλά τα στοιχεία χάρη στα οποία σχηματίστηκε (μορφοποιήθηκε) παρουσιάστηκαν ολοκληρωμένα μετά το δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο

Ταυτόχρονα αλλάζει και η σχέση που αναπτύσσει ο πολίτης με την κοινωνία. Καταρχήν το κράτος απευθύνεται απευθείας στην κοινωνία θεωρώντας την αναπαραγωγή της σαν αποκλειστικό καθήκον του. Η θέση των ατόμων ως προς την κοινωνία έχει αλλάξει. Τα άτομα έρχονται σ' επαφή μεταξύ τους μέσω της κοινωνίας, δηλαδή σαν άτομα της ίδιας της κοινωνίας. Το κοινωνικό συμβόλαιο είναι ιδωμένο πρώτα σαν συμπύκνωση των συμβολαίων μεταξύ των ατόμων και της κοινωνίας η οποία παρουσιάζεται σαν πρωταρχική και όχι σαν προϊόν δυναμικής συνύπαρξης ατόμων (B. Lautier, 1987). Τέλος, αλλάζει και η ευθύνη που έχει η κοινωνία απέναντι στα άτομα. Πιο συγκεκριμένα το ατύχημα δεν θεωρείται γεγονός για το οποίο υπεύθυνο είναι το ίδιο το άτομο, αλλά η ίδια η κοινωνία. Το ατύχημα γίνεται (καθίσταται) πλέον κοινωνικό φαινόμενο. Η κοινωνία μετατρέπεται σε θεσμό, υποκείμενο υποχρεώσεων απέναντι στα άτομα². Ετσι αναπτύσσεται ραγδαία ένα σύστημα ασφαλίσεων και κοινωνικής περίθαλψης που έχει τη βάση του ακριβώς στην αντίληψη που έχει αναπτύξει η κοινωνία για την ευθύνη που έχει αυτή απέναντι στα άτομα-πολίτες της. Βέβαια όλα αυτά προϋποθέτουν την ομοιογένεια της κοινωνίας που αποτελεί σημαντικό γνώρισμα της εποχής που αναπτύσσεται το κράτος-πρόνοιας. Σήμερα, όπως θα δούμε στη συνέχεια, αυτό το γνώρισμα δεν αποτελεί χαρακτηριστικό της εποχής μας. Ολοένα και περισσότερα άτομα ζουν έξω από την κοινωνία. Μετανάστες, νέοι, κοινωνικές και σεξουαλικές μειονότητες κινούνται και ζουν στο περιθώριο. Αυτό σημαίνει ότι ζουν κάτω από συνθήκες διαβίωσης διαφορετικές απ' ό,τι οι άλλοι. Δεν υπάρχει στέγη και σταθερή δουλειά γι αυτά τα άτομα και γενικότερα η φυσική αναπαραγωγή τους δεν στηρίζεται στο καθεστώς της μισθωτής εργασίας και στα αποδεκτά από την κοινωνία μέσα.

Θα ήταν παράλειψή μου αν δεν επισήμαινα ότι όλη αυτή η αντίληψη για τη σχέση ανάμεσα στην κοινωνία και τους πολίτες μεταφράζεται με τη διαδικασία της αυξανόμενης κρατικοποίησης της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης. Αυτό επίσης ήταν πολύ σημαντικό γνώρισμα της εποχής εκείνης. Σήμερα όμως παρατηρείται ότι υπάρχει αύξηση της ιδιωτικοποίησης της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης. Γίνεται κατά ένα μέρος από την αγορά και κατά ένα μέρος από το κράτος. Παρόλο που σκοπός των πολέμων του κράτους-πρόνοιας είναι η αντικατάσταση της κρατικής αναπαραγωγής από την ιδιωτική αναπαραγωγή, πρέπει να μιλάμε μάλλον για συνύπαρξη του "ιδιωτικού" με το "κρατικό" παρά για την πλήρη επικράτηση της "ιδιωτικής" σφαίρας.

Τέλος, αλλάζει και η σχέση ανάμεσα στο πολιτικό καθεστώς και τα άτομα. Όλα τα παραπάνω που αναφέραμε (όπως κοινωνικές παροχές, ασφάλιση, μαζική κατανάλωση ...) δεν θα μπορούσαν να υπάρξουν αν δεν συνοδεύονταν και από μία παράλληλη ανάπτυξη των δημοκρατικών διαδικασιών. Η ιδέα της ομοιογενούς κοινωνίας είναι άτοπη αν το μεγαλύτερο (ή έστω και ένα μικρό) μέρος της βρίσκεται έξω από την κοινωνία. Το καινούργιο καταναλωτικό μοντέλο που προωθείται μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν υπάρχει η κοινωνική συναίνεση από την πλευρά των ατόμων. Βέβαια δεν θέλουμε να πούμε ότι τα άτομα είναι παθητικοί δέκτες μπροστά σε ό,τι γίνεται. Ισα-ίσα η πάλη των τάξεων προκάλεσε σε ένα πολύ μεγάλο βαθμό όλες αυτές τις αλλαγές που έγιναν. Εξάλλου, όπως έχω αναφέρει και αλλού (Χλέτσος Μ, 1989), η ανάπτυξη είναι μία διαδικασία που εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συσσώρευση του κεφαλαίου και την πάλη των τάξεων.

Συνεπώς αν θεωρήσουμε το κράτος-πρόνοιας μόνο ως οικονομικό υποκείμενο, τότε δεν μπορούμε να συλλάβουμε την πραγματική διάσταση όλων των προαναφερθέντων παραγόντων που οδήγησαν στη συγκρότηση του κράτους-πρόνοιας.

2. Για την έννοια του ατυχήματος, δες Francois Ewald (1986) "L'Etat Providence", ed. Grasset.

III. 1. Κρίση του Κράτους-Πρόνοιας

Το κράτος-πρόνοιας δεν είναι μόνο οικονομικό, αλλά και κοινωνικό και πολιτικό υποκείμενο. Το ερώτημα που τίθεται αφορά τα αίτια της κρίσης του κράτους-πρόνοιας.

Τα αίτια αυτά θα πρέπει να αναζητηθούν στη δομή των στοιχείων τα οποία συγκροτούν σε μεγάλο βαθμό το κράτος-πρόνοιας. Γιατί λοιπόν το κράτος-πρόνοιας εισήλθε σε παρατεταμένη και βαθιά κρίση; Αυτό που θα ήθελα να τονίσω είναι ότι το κράτος-πρόνοιας, ως συγκεκριμένη μορφή οργάνωσης του κοινωνικού, δεν ήταν απλώς κάποιο υπερυποκείμενο της κοινωνίας, αλλά αποτελεί ένα συγκεκριμένο τρόπο αναπαραγωγής του κεφαλαίου και της κοινωνίας στο σύνολό της στηριζόμενο σε μία συγκεκριμένη φιλοσοφική αντίληψη περί σχέσεων ανάμεσα στα άτομα και την κοινωνία.

Σήμερα όμως η φιλοσοφική αυτή αντίληψη για τις σχέσεις των ατόμων με την κοινωνία αλλάζει. Η κοινωνία δεν θεωρείται αποκλειστικά υπεύθυνη απέναντι στο άτομο. Προβλήματα όπως η ανεργία, η ασθένεια, η οικονομική εξαθλίωση θεωρείται ότι προκαλούνται εν μέρει εξαιτίας της στάσης των ατόμων απέναντι στην ίδια τους τη ζωή. Ετσι μειώνονται οι κοινωνικές παροχές και γίνεται προσπάθεια αποκρατικοποίησης της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης του ατόμου. Παράλληλα ενισχύεται ο θεσμός της οικογένειας ο οποίος καλείται στις δύσκολες αυτές ώρες να αναλάβει την οικονομική και ιδεολογική αναπαραγωγή των υπολοίπων ατόμων που αποτελούν το ένα τρίτο της κοινωνίας ώστε να μην παρουσιάζεται άμεσος κίνδυνος για την ομαλή λειτουργία του καπιταλιστικού συστήματος.

Τα στοιχεία λοιπόν τα οποία συγκροτούσαν το κράτος-πρόνοιας υπόκεινται σε κρίση. Όταν οι επιμέρους παράγοντες βρίσκονται σε κρίση, σημαίνει ότι και το κράτος-πρόνοιας είναι σε κρίση. Η κρίση θέβαια αυτή δεν είναι τίποτα άλλο παρά κρίση στον τρόπο οργάνωσης του "κοινωνικού".

III. 2. Σχέση που Υπάρχει Ανάμεσα στην Οικονομική Κρίση και την Κρίση Οργάνωσης του "Κοινωνικού".

Το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο η οικονομική κρίση καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την κρίση του κράτους-πρόνοιας και πώς συσχετίζεται η οικονομική κρίση του κράτους-πρόνοιας με την κρίση του συγκεκριμένου τρόπου οργάνωσης του "κοινωνικού".

Πιστεύω ότι η κρίση του κράτους-πρόνοιας ως κρίση του τρόπου οργάνωσης του κοινωνικού έχει σαν συνέπεια να μην εξελίσσεται ομαλά η φάση της παραγωγής και αναπαραγωγής κεφαλαίου και γενικότερα όλης της κοινωνίας. Αυτό σημαίνει ότι αυτή η κρίση ενισχύει και τη γενικότερη οικονομική κρίση η οποία με τη σειρά της επηρεάζει την καλή λειτουργία του κράτους-πρόνοιας. Πιο συγκεκριμένα, η κρίση του συγκεκριμένου τρόπου οργάνωσης του "κοινωνικού" επηρεάζει την οικονομική-δημοσιονομική δομή του κράτους, η οποία, με τη σειρά της επιδρά πάνω στα ζητήματα που αφορούν την κρίση οργάνωσης του "κοινωνικού".

Αυτό σημαίνει ότι η οικονομική-δημοσιονομική κρίση δεν υπερκαθορίζει την κρίση του κράτους-πρόνοιας. Αποτελεί μία πτυχή της κρίσης, όχι όμως και την κυρίαρχη πλευρά της. Η οικονομική-δημοσιονομική κρίση του κράτους-πρόνοιας σαφώς δεν είναι αμελητέα. Ο βαθμός έντασής της εξαρτάται από την οικονομική συγκυρία. Ίσως εδώ συναντάται κάποιο παράδοξο. Η οικονομική ευημερία που επικράτησε στις προηγμένες καπιταλιστικές χώρες της δύσης μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο στηρίχτηκε στην ύπαρξη του κράτους-πρόνοιας. Η κρίση που επικρατεί τα τελευταία χρόνια σε αυτές τις χώρες βάθυνε την οικονομική κρίση του κράτους-πρόνοιας. Διαφαίνεται λοιπόν ότι υπάρχει μία αλληλεπίδραση ανάμεσα στο

κράτος-πρόνοιας και την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Το κράτος-πρόνοιας αποτελεί δυναμικό στοιχείο της παραγωγικής διαδικασίας της καπιταλιστικής κοινωνίας.

Η κρίση του συγκεκριμένου τρόπου οργάνωσης του "κοινωνικού", αποτελεί το κύριο αίτιο της βαθιάς οικονομικής κρίσης στην οποία βυθίστηκαν οι καπιταλιστικές χώρες. Η διέξοδος από την κρίση θα είναι το αποτέλεσμα μιας νέας αντίληψης περί οργάνωσης του "κοινωνικού", μιας συγκεκριμένης φιλοσοφικής αντίληψης για το πώς η κοινωνία επιβιώνει, παράγει και αναπαράγεται.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Beneton P. (1983) *"Le fleau du bien. Essai sur les politiques sociales occidentales"*, R. Laffont, Paris.
- Brian Abel-Smith (1985) *The major problems of the welfare state : defining the issues in "The welfare state and its aftermath"*, ed. by S.N Eisenstadt and Ora Ahimeir.
- Gough I. (1982) *"The political economy of the welfare state"*, London Macmillan.
- Lautier B. (1987) *"Salarisation restreinte et fixation dans le salariat, secteur informel et politique d'emploi en Amerique Latine"*, Revue Tiers-Monde, PUF vol. XXVIII, No 110, 1987.
- Lepage H. (1980) *"Demain le liberalisme "*, Librairie Generale Francaise, Paris.
- Offe C. (1974) *"Contradictions of the welfare state"*
- Offe C. (1975) *"The theory of the capitalist state and the problem of Policy Formation"*, London, Hutchinson
- Rosanvallon P. (1981) *"La crise de l'Etat Providence"*, ed. Seuil, Paris.
- Στασινοπούλου Ο. (1980) *"Η κρίση του κράτους-πρόνοιας"*, εκδ. Gutenberg.
- Χλέτσος Μ. (1987) *"Περισσότερο ή ολιγώτερο κράτος"*, Ο Πολίτης, τεύχ. 83(12).
- Χλέτσος Μ. (1989) *"Μισθωτή εργασία και ανάπτυξη"*, Ο Πολίτης, τεύχ. 97, Μάρτιος

ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ "ΚΡΑΤΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ" : ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Ανδρέας Μοσχονάς, Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Κρήτης

I

Το θέμα που θέλω να θίξω στα πλαίσια αυτής της εισήγησης αφορά τη μορφή και το περιεχόμενο του κράτους πρόνοιας σε υπερεθνικό επίπεδο, με αναφορά στην πρακτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Πιο συγκεκριμένα, αφού οριστεί το "υπερεθνικό κράτος πρόνοιας", εξετάζεται η λογική δημιουργίας του και η σχέση του με τα "εθνικά κράτη πρόνοιας" των χωρών-μελών, με ιδιαίτερη αναφορά στην Ελλάδα.

Η έννοια "κράτος" αποτελεί σημείο αφετηρίας στη συζήτησή μας και νοείται ως ο πολιτικός θεσμός που αντιπροσωπεύει ένα από τα ουσιώδη μέσα ταξικής κυριαρχίας σε μια κοινωνία. Το κράτος δεν είναι ουδέτερος διαιτητής διαμεσολάβησης μεταξύ ανταγωνιστικών συμφερόντων, αλλά πολιτικός εκφραστής κοινωνικών συμφερόντων. Γι' αυτό δε βρίσκεται "υπεράνω" των ταξικών αγώνων, αλλά μέσα στους ίδιους αυτούς τους αγώνες : η παρέμβαση του κράτους στις υποθέσεις της κοινωνίας είναι κρίσιμη, σταθερή και διαχυτική, και αυτή η παρέμβαση άμεσα καθορίζεται από το πιο θεμελιώδες χαρακτηριστικό του κράτους, δηλ. θεσμός που λειτουργεί ως μέσο ταξικής κυριαρχίας (Miliband, 1977: 67).

Ετσι, η μορφή του κράτους (είτε αυταρχική ή δημοκρατική) εξαρτάται από την ένταση της ταξικής πάλης. Στο πλαίσιο αυτό το κράτος ασκεί τη βασική πολιτική λειτουργία με στόχο τη δημιουργία ή διατήρηση συνθηκών που συντελούν στην πολιτική αρμονία, δηλαδή συνθηκών πολιτικής νομιμοποίησης. Συγχρόνως, το κράτος έχει μια κοινωνικο-οικονομική λειτουργία να επιτελέσει και αυτή έχει για στόχο στον καπιταλισμό να υποδοθήσει τη διαδικασία της *συσσώρευσης κεφαλαίου* (O'Connor, 1977).

Ο ρόλος του κράτους στη διαδικασία της συσσώρευσης κεφαλαίου αποσκοπεί στην αναπαραγωγή του κεφαλαίου: αυτό ορίζει ουσιαστικά τη σχέση κράτους και κεφαλαίου. Από την άλλη μεριά, ο ρόλος του κράτους στη διαδικασία της πολιτικής νομιμοποίησης αποσκοπεί στην αναπαραγωγή των κοινωνικών σχέσεων, δηλαδή των σχέσεων εκμετάλλευσης και εξουσίας, χωρίς να υποσκάπτει την κοινωνική συνοχή ολόκληρης της κοινωνίας: αυτό ορίζει ουσιαστικά τη σχέση κράτους και κοινωνίας, ή καλύτερα τη σχέση κράτους και πολιτικών συμβιβασμού, από τις οποίες κύρια μορφή είναι το ίδιο το κράτος πρόνοιας (Σεφερτζή, 1986).

Με την έννοια "κράτος πρόνοιας" νοείται το κράτος στο οποίο οι δραστηριότητες κοινωνικής πολιτικής κυριαρχούν στην καθημερινή λειτουργία του. Με άλλα λόγια, είναι το κράτος στο οποίο οι μεταβιβαστικές πληρωμές καθώς και οι δαπάνες για πρόνοια, υγεία και εκπαίδευση αποτελούν ποσοτικά την κύρια κρατική δαπάνη και δραστηριότητα. Με την έννοια αυτή οι βασικοί στόχοι και οι νομιμοποιητικές αρχές της κοινωνικο-οικονομικής προστασίας και ισότητας αντιπροσωπεύουν την ουσία του κράτους πρόνοιας (Theborn, 1984).

Τέτοιες δραστηριότητες κοινωνικής πολιτικής έχουν σε κάποια έκταση αναπτυχθεί από τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθιστώντας έτσι τους θεσμούς αυτούς έναν προσωρινό τύπο ενός "υπερεθνικού κράτους πρόνοιας". Με την έννοια αυτή, αν και οι κοινοτικοί θεσμοί δεν αντιπροσωπεύουν ακόμη Κράτος, οι υπερεθνικές δραστηριότητες κοινωνικής πολιτικής ασκούν λειτουργίες παρόμοιες με εκείνες του εθνικού κράτους: δηλαδή