

Η ΑΝΕΠΙΘΥΜΗΤΗ ΚΥΗΣΗ. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΚΑΙ ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ

Αντώνης Λιάκος, Αναπλ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Τί σημαίνει κοινωνική πολιτική σε χώρες σαν την Ελλάδα, με παρόμοια δηλαδή κοινωνική σύνθεση και θέση μέσα στο διεθνή καταμερισμό των οικονομικών δραστηριοτήτων;

Στις βιομηχανικές κοινωνίες αφορά τους πληθυσμούς των πόλεων, τα κοινωνικά στρώματα που προήλθαν από την εκβιομηχάνιση και την αστικοποίηση. Αντίθετα, στις χώρες όπου το βιομηχανικό προλεταριάτο αποτελούσε μια μειοψηφία του πληθυσμού, η μεγάλη πλειοψηφία του οποίου ζούσε στην ύπαιθρο και εξαρτόταν από τη γεωργία, κοινωνική πολιτική σήμαινε ουσιαστικά αγροτική μεταρρύθμιση και προστασία του μικρού παραγωγού.

Στην Ελλάδα υπήρξε πράγματι μια παρόμοια εξέλιξη που οφείλεται στον τρόπο που συγκροτήθηκε το έθνος και γεννήθηκε το κράτος. Στην πρώτη της φάση η αγροτική μεταρρύθμιση είναι συνέπεια της επανάστασης του 1821, στη δεύτερη, της ενσωμάτωσης της Μακεδονίας και της ανάγκης να εγκατασταθούν οι πρόσφυγες της Μικράς Ασίας. Η αγροτική μεταρρύθμιση και η θεμελίωση του εθνικού κράτους στην Ελλάδα είναι στενά δεμένες με τη θεομοθέτηση της καθολικής ψηφοφορίας και την υποχρεωτική στοιχειώδη εκπαίδευση. Και οι τρεις θεσμοθετήθηκαν κατά τις πρώτες δεκαετίες του ελεύθερου βίου.

Τί συμβαίνει όμως με τα στρώματα των πόλεων; Ο πρώτος πυρήνας μιας εργατικής τάξης στην Ελλάδα σχηματίστηκε κατά τη δεκαετία του 1870. Επί μισό αιώνα, αυτή η εργατική τάξη χαρακτηριζόταν από την εξάρτηση από το χωριό, από την ασυνέχεια της επαγγελματικής απασχόλησης και τον εποχιακό της χαρακτήρα, από τον κυμαινόμενο αριθμό της, από την κυριαρχία στο εσωτερικό της σχέσεων υπεργολαβίας. Όλα αυτά είναι χαρακτηριστικά της εργασίας του πρωτοβιομηχανικού σταδίου της οικονομίας. Στο μεσοπόλεμο, εξαιτίας των προσφύγων και μεταπολεμικά εξαιτίας της εσωτερικής μετανάστευσης, αναπτύχθηκε στις πόλεις μια εργατική τάξη με μεγαλύτερη σταθερότητα, με μια μεγάλη κινητικότητα ανάμεσα στη βιομηχανία και στο εργαστήρι ή την ατομική αυτοαπασχόληση, ανάμεσα στο δευτερογενή και στον τριτογενή τομέα.

Παρά την αριθμητική αδυναμία της η εργατική αυτή τάξη αποτελούσε έναν παράγοντα ο οποίος στην πολιτική εξέλιξη είχε σημαντική επίδραση. Παρά το γεγονός ότι τα συνδικαλιστικά αιτήματα δεν έλειπαν, εξαιτίας τόσο της κοινωνικής της σύνθεσης όσο και του περιορισμού της συνδικαλιστικής ελευθερίας, το εργατικό κίνημα απέκτησε μαχητικό χαρακτήρα χωρίς όμως συνεκτικότητα και συνέχεια. Το απεργιακό κίνημα ήταν ισχυρό χωρίς κατ' ανάγκη να είναι ισχυρό και το συνδικαλιστικό κίνημα. Μια παρόμοια συμπεριφορά έκανε την εργατική τάξη πεδίο ισχυρής κομμουνιστικής επιρροής με αποτέλεσμα οι εργατικοί αγώνες να συνυφανθούν στενά με τους πολιτικούς και να επισύρουν τα κατασταλτικά μέτρα του κράτους, τις εκτροπές από τη νομιμότητα και τη δημιουργία παράλληλων θεσμών. Ως αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν ότι η κοινωνική πολιτική απέναντι στους πληθυσμούς των πόλεων δεν είχε ένα σημαντικό και σταθερό χώρο για να στηριχτεί όπως η πολιτική μικροϊδιοκτησίας στην περίπτωση των αγροτών. Εξάλλου, η βιομηχανία, επειδή βασιζόταν κυρίως στη χειρωνακτική εργασία και ο συναγωνισμός της γινόταν με βάση τη φτηνή εργασία, δεν ενδιαφερόταν να αναπτύξει μέσω της κοινωνικής πολιτικής μια σταθερή και με υψηλή

παραγωγικότητα εργατική δύναμη. Ούτε οι συνδικαλιστές μπορούσαν να αποτελέσουν μια ισχυρή ομάδα πίεσης και να συνηγορήσουν υπέρ της υιοθέτησης κοινωνικής πολιτικής. Οι συντηρητικοί γιατί είχαν ήδη ενταχθεί στα κυβερνητικά πελατειακά δίκτυα, οι αριστεροί γιατί θεωρούσαν την άμεση πολιτική πάλη σημαντικότερη από την μακροπρόθεσμα μεταρρυθμιστική. Τέλος το κράτος, υποχρεωμένο να δανείζεται είτε για την αποκατάσταση των προσφύγων είτε για να καλύψει τις καταστροφές δύο παγκόσμιων πολέμων και ενός εμφυλίου, έδινε μεγαλύτερη σημασία στη νομοματική πολιτική και στην εξυπηρέτηση των δανείων αδυνατώντας να χρηματοδοτήσει την κοινωνική πολιτική.

Ωστόσο η ανάγκη γενικότερου θεσμικού εκσυγχρονισμού του κράτους με το Βενιζέλο, η ανάγκη αποκατάστασης των προσφύγων και τα μεγάλα υγειονομικά προβλήματα που προέκυψαν στη χώρα κατά τη δεκαετία του 1920 ανάγκασαν στην ανάληψη πρωτοβουλιών στην εργατική νομοθεσία, στη μεταρρύθμιση της δημόσιας υγείας, και μέσω αυτής στην ίδρυση των κοινωνικών ασφαλίσεων. Κεντρικό ρόλο εδώ έπαιξαν διεθνείς οργανισμοί, όπως η Κοινωνία των Εθνών και το ΔΓΕ.

Οι διεθνείς οργανισμοί αποτέλεσαν τους διαμεσολαβητές ανάμεσα στις σύγχρονες ανάγκες των εκβιομηχανοποιημένων χωρών της Δ. Ευρώπης και τις ανάγκες μιας κοινωνίας η οποία μόλις εισερχόταν στη μοντέρνα εποχή. (Το ενδιαφέρον για τους πρόσφυγες και πολιτικό, φόβος αποσταθεροποίησης, το διεθνές ενδιαφέρον για την υγεία).

Ωστόσο η διαδικασία αυτή γέννησης της κοινωνικής πολιτικής, η οποία εξαρτήθηκε από τις εξελίξεις και τις περιπέτειες της εθνικής συγκρότησης (πρόσφυγες) καθώς και από την παρεμβολή του ξένου παράγοντα, με τη μορφή τεχνικής βοήθειας κ.λ.π. εμπόδισε μια οργανική ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής και προπαντός εμπόδισε ένα διάλογο ανάμεσα στην οικονομία και την πολιτική, την ιδεολογική συζήτηση στη χώρα. Σπάνια η κοινωνική πολιτική και μόλις τα τελευταία χρόνια έγινε αντικείμενο συζήτησης. Αυτή η ανεπάρκεια διαπότισε την ίδια την κοινωνική πολιτική καθώς και το σύστημα των κοινωνικών ασφαλίσεων που αποτέλεσε τη βασική της ραχοκοκαλιά.

Στην ανάπτυξη της κοινωνικής ασφάλισης μπορούμε να διακρίνουμε τα εξής στάδια:

1. Από τα μέσα του περασμένου αιώνα ως την πρώτη δεκαετία του αιώνα μας (ναυτεργατών και ορύκτων). 2. Από την εποχή αυτή (σιδηροδρομικών κ.λ.π.), ως τη δεκαετία του 1930 που αρχίζει η δρομολόγηση της ίδρυσης του Ι.Κ.Α. 3. Τα δέκα χρόνια που ακολούθησαν μετά τον πόλεμο αποτέλεσαν μια μεταβατική φάση 4. Την περίοδο από το 1950 έως τη δεκαετία της μεταπολίτευσης και του ΠΑΣΟΚ, και 5. Την περίοδο στην οποία έχουμε εισέλθει τα τελευταία δύο-τρία χρόνια.

Κατά την πρώτη και τη δεύτερη περίοδο παρατηρούμε μια ανάπτυξη ασφαλιστικών ταμείων με τα εξής χαρακτηριστικά:

ναυτικοί
ορύκτες
σιδηροδρομικοί - τραπεζικοί
1922 ν. Γούναρη
επέκταση ταμείων - καπνεργάτες
μεταρρύθμιση υγιεινής και ΙΚΑ στην Πράγα από ΔΓΕ
συνέχιση των ασφαλιστικών ταμείων
κρίση κατά τη διάρκεια του πολέμου
μεταπολεμικά.

Κατά τη δεκαετία 1950 και 1960, δηλαδή κατά την εποχή που στη δυτική Ευρώπη χιζόταν το κράτος πρόνοιας, η Ελλάδα στερούνταν μιας στρατηγικής κοινωνικής πολιτικής. Αν όμως το κράτος πρόνοιας και η αντικυκλική πολιτική αποτελούσαν έναν τρόπο

συσσωμάτωσης της εργατικής τάξης και αποφυγής κοινωνικών εκρήξεων μέσω ενός μεγάλου και πράγματι ιστορικού συμβιβασμού, στην Ελλάδα το μετεμφυλιακό κράτος συνέχιζε να κυβερνά κρατώντας την κοινωνία σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Η δυσλειτουργία των πολιτικών θεσμών εμπόδιζε την εφαρμογή μιας κοινωνικής πολιτικής. Παρ' όλα αυτά ο διπλασιασμός του πληθυσμού των πόλεων εξαιτίας της εσωτερικής μετανάστευσης, επέβαλε τη δημιουργία όρων υποδοχής του. Αυτοί όμως δεν προήλθαν από τη φορολογία και τη δημόσια δαπάνη προς δημιουργία συλλογικού τύπου αγαθών, αλλά από την ενθάρρυνση του συστήματος μικροϊδιοκτησίας στην πόλη, προπαντός στην κατοικία μέσω της αντιπαροχής.

Η επέκταση της οικοδομής κατά τα ίδια χρόνια δεν ήταν μόνο μια προωθητική μηχανή για την οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα, αλλά και μια μορφή ιδιωτικού υποκατάστατου κοινωνικής πολιτικής. Η ενθάρρυνση και η επέκταση της μικροϊδιοκτησίας στην πόλη, ως πολιτική και ιδεολογική πρακτική, δεν αφίστατο από την ίδια πολιτική που το ελληνικό κράτος είχε εφαρμόσει στην περίπτωση των αγρωτών. Ανταποκρινόταν μάλιστα και σε μια πλατύτερη αντίληψη για την οικονομία και την κοινωνία. Η διατήρηση της οικογένειας ως πυρήνα των οικονομικών δραστηριοτήτων και της ασφάλισης ανταποκρίνεται σε μια αντίληψη διαφορετική από αυτή του κράτους πρόνοιας. Ενώ δηλαδή στο κράτος πρόνοιας η ευθύνη της διατήρησης και της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης περνά στο κράτος, στην αντίθετη περίπτωση ανατίθεται στην οικογένεια. Η ενίσχυση της οικογενειακής μικροϊδιοκτησίας στην κατοικία και την επιχείρηση σκόπευε στη δημιουργία μιας εργατικής δύναμης πολυσθενούς που δεν εξαρτιόταν μόνο από τη μισθωτή εργασία αλλά και από την κρυφή οικογενειακή εργασία. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλιζόταν φτηνότερη εργασία.

Η λεγόμενη επομένως άτυπη οικονομία ή παραοικονομία, δεν οικοδομήθηκε εναντίον της θέλησης του κράτους αλλά με την υποστήριξή του. Ετσι, ενώ στις αναπτυγμένες χώρες, όπου υπήρχε και ένα εργατικό κίνημα αναπτυγμένο, η κοινωνική πολιτική μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο προσανατολίστηκε στην επέκταση της μισθωτής εργασίας και ταυτόχρονα του κοινωνικού κράτους, στις χώρες της περιφέρειας η κοινωνική πολιτική μεταμορφώθηκε σε επέκταση της παραοικονομίας και αυτού που θα ονομάζαμε μικροκαπιταλισμό.

Ωστόσο η πολιτική αυτή είχε και τα όριά της. Μπορούσε βέβαια να επεκτείνεται αλλά ταυτόχρονα μια κοινωνική πολιτική, προσανατολισμένη προς συλλογικούς στόχους, γινόταν ολοένα και περισσότερο αναγκαία. Ιδιαίτερα μετά την κατάρρευση της δικτατορίας οι εργατικοί αγώνες ενισχύθηκαν. Εξάλλου, περιορίστηκε η εξωτερική μετανάστευση και ακόμη το ρεύμα αντιστράφηκε. Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ συμπίπτει με αυτή τη νέα περίοδο. Ωστόσο συνεχίστηκαν μερικά από τα χαρακτηριστικά της προηγούμενης περιόδου. Αντί θεσμοθέτησης συνέχιση χρηματοδότησης μέσω ελλειμμάτων.