

ΎΦΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ, 1949-1961

*Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος**

Εισαγωγή: Το κεντρικό ερώτημα της έρευνας

Δυο φορές μέσα στον εικοστό αιώνα το ελληνικό κράτος βρέθηκε μπροστά στην πρόκληση να αντιμετωπίσει υπέρογκες κοινωνικές ανάγκες μεγάλου μέρους του πληθυσμού. Η πρώτη φορά ήταν την επαύριο της Μικρασιατικής καταστροφής, όταν κύμα περίπου ενάμιση εκατομμυρίου προσφύγων ήρθε να προστεθεί στον γηγενή πληθυσμό που δεν έφθανε τα πέντε εκατομμύρια.

Η δεύτερη φορά ήταν την επαύριο του Εμφυλίου Πολέμου. Οι κρατικές υπηρεσίες ανταποκρίθηκαν στην πρώτη πρόκληση πολύ περισσότερο από ό,τι στη δεύτερη. Όπως παρατηρεί ο Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, "...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".

Το κεντρικό ερώτημα αυτής της μικρής μελέτης είναι το γιατί μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου δεν οικοδομήθηκε και στην Ελλάδα, όπως σε άλλες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, ένα κράτος πρόνοιας που θα ενίσχυε την κοινωνική αλληλεγγύη και θα επιβράβευε τα ασθενή κοινωνικά στρώματα για τις θυσίες τους στον πόλεμο; Μια πρώτη, προφανής απάντηση στο ερώτημα είναι ότι ο πόλεμος δεν τελείωσε με τον ίδιο τρόπο στη Δυτική Ευρώπη και στην Ελλάδα και ότι στη χώρα μας η λήξη του πολέμου συνοδεύτηκε από τον δεύτερο και τον τρίτο γύρο του Εμφυλίου Πολέμου. Μια δεύτερη, λίγο πιο πολύπλοκη υπόθεση εργασίας που εξηγεί τη διαφορά της δυτικοευρωπαϊκής εμπειρίας από την ελληνική είναι η ακόλουθη: Στις αρχές της δεκαετίας του '50 οι κρατικές υπηρεσίες

* *Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Νομική Σχολή Πανεπιστημίου Αθηνών.*

δεσμεύονταν από τις αποκλείουσες στρατηγικές της εγχώριας πολιτικής τάξης, που επεδίωκε τον πολιτικό αποκλεισμό των ηττημένων του Εμφυλίου, και από τις δεσμευτικές προτεραιότητες του ξένου παράγοντα που διαπνέονταν από τη λογική του Ψυχρού Πολέμου. Τόσο για τη νικήτρια πολιτική τάξη όσο και για την αμερικανική κυβέρνηση προείχε η σταθεροποίηση μιας πειθαρχημένης δημοκρατίας και η ενίσχυση και ετοιμότητα των ενόπλων δυνάμεων, που, άλλωστε, είχαν αναδειχθεί σε έναν ξεχωριστό, ημι-αυτόνομο πόλο της εκτελεστικής εξουσίας.

Οι προτεραιότητες αυτές αντανακλώνται στην κατανομή των δημοσίων δαπανών που, όπως θα δούμε παρακάτω, δεν ανταποκρίνεται στις αυξημένες ανάγκες μιας κοινωνίας που εξέρχεται από δύο συνεχόμενους πολέμους, έναν παγκόσμιο και έναν εμφύλιο. Οι ανάγκες γίνονται φανερές αν σκεφθεί κανείς ότι στα τέλη της δεκαετίας του '40 είχε καταστραφεί το 23% των οικοδομών και το 90% του σιδηροδρομικού και οδικού δικτύου. Οι ανθρώπινες απώλειες δεν μπορούν να υπολογιστούν ακριβώς, αλλά κυμαίνονταν ανάμεσα στο 5 και το 10% του πληθυσμού.

Η οικονομική συγκυρία της μεταπολεμικής περιόδου

Γενικά, κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (1950-1956) η δημοσιονομική πολιτική ήταν δέσμια της ανάγκης να μειωθούν το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού και ο πληθωρισμός προκειμένου σε μια δεύτερη φάση, μετά το 1956, να καταστεί δυνατή η οικονομική ανάπτυξη. Μετά το 1956, αφού είχαν επιτευχθεί οι στόχοι τόσο του πλεονάσματος στον κρατικό προϋπολογισμό όσο και της νομισματικής ισορροπίας, έγινε δυνατή η αύξηση των δημοσίων επενδύσεων ώστε να προωθηθεί η οικονομική ανάπτυξη. Η ανάπτυξη δεν είχε ευεργετικά αποτελέσματα για όλες τις εισοδηματικές τάξεις. Το μεταπολεμικό κράτος με τη φορολογική του πολιτική επιβάρυνε τα χαμηλότερα εισοδήματα. Είναι χαρακτηριστικό ότι, παρότι τα αγροτικά εισοδήματα δεν φορολογούνταν, τα υπόλοιπα εισοδήματα, που προέρχονταν από τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες, ήσαν τόσο χαμηλά ώστε η άμεση φορολογία να αποδίδει ελάχιστα έσοδα στο μεταπολεμικό κράτος. Ταυτόχρονα όμως το κράτος διατηρούσε μια επαχθή για τις κατώτερες τάξεις αναλογία έμμεσων προς άμεσους φόρους. Το 1956 το έσοδα της κεντρικής κυβέρνησης από έμμεσους φόρους ήταν 2,9 φορές περισσότερα από τα έσοδα από άμεσους φόρους και η αναλογία αυτή αυξανόταν συνεχώς σε βάρος των άμεσων φόρων στα τέλη της δεκαετίας του '50 και τις αρχές της δεκαετίας του '60. Η μειούμενη συμμετοχή των άμεσων φόρων στα κρατικά έσοδα σημαίνει ότι τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα πλήττονταν περισσότερο από τη φορολογία αφού αυτή βασιζόταν κυρίως στους έμμεσους φόρους που δεν κλι-

μακώνονται προοδευτικά. Ουσιαστικά το κράτος ακολουθούσε μια ταξική πολιτική σε βάρος των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων.

Επιπλέον, η παρακμή των εισοδημάτων στην ύπαιθρο οδήγησε σε μεγάλη μετανάστευση αρχικά προς τις πόλεις και κατόπιν προς το εξωτερικό. Η ροή προς τις πόλεις άλλαξε την παραδοσιακή όψη της Ελλάδας: Το 1951 το 47,5% του συνολικού ελληνικού πληθυσμού ζούσε σε αγροτικές περιοχές, αλλά το 1971 το ποσοστό αυτό είχε μειωθεί στο 35,2%. Η κάθοδος στις πόλεις προξένησε, μεταξύ άλλων, πίεση στην αγορά εργασίας που εν μέρει εκτονώθηκε με την ταχεία ανοικοδόμηση και με την αποδημία στο εξωτερικό. Η επίσημη ανεργία μεταξύ των ετών 1950-1969 κυμάνθηκε ανάμεσα στο 5,5% και το 6%. Κατά άλλη όμως εκτίμηση, στις αρχές της δεκαετίας του '50 η ανεργία ήταν οξυμμένη και έφθανε το 20% των εγγεγραμμένων εργατών.

Στο πλαίσιο των παραπάνω δημογραφικών αλλαγών, των δημοσιονομικών δεσμεύσεων και των ταξικών προθέσεων του κράτους είναι ενδεικτικές οι προτεραιότητες των μεταπολεμικών κυβερνήσεων. Πρώτα οι κυβερνήσεις των Φιλελευθέρων και κατόπιν εκείνες του Παπάγου και του Καραμανλή, δέσμιες της σύμπλευσης της Ελλάδας με τη Δύση στην κορυφή του Ψυχρού Πολέμου και υποκείμενες στις επιταγές των ελληνικών ενόπλων δυνάμεων και του παλατιού, εξέφραζαν συγκεκριμένα ταξικά συμφέροντα που αντανακλούνταν στην οικονομική και κοινωνική τους πολιτική. Δεν άμβλυναν τις ταξικές ανισότητες με μια κοινωνική πολιτική υπέρ των ανέργων και των εργατικών και υπαλληλικών στρωμάτων. Προτίμησαν, αντίθετα, να κρατήσουν τις δαπάνες υγείας και πρόνοιας σε χαμηλά επίπεδα και να ενισχύσουν την πολεμική προπαρασκευή της χώρας ενόψει του κινδύνου που εκείνη την εποχή διέβλεπαν να προέρχεται από τον Βορρά. Κατά τον Κωνσταντίνο Τσουκαλά, η διατήρηση των κοινωνικών δαπανών (υγεία, πρόνοια, εκπαίδευση) σε επίπεδα χαμηλότερα του 3% του Α-ΕΠ από το τέλος του Εμφυλίου μέχρι το 1961 συνιστούσε μια πολιτική επιλογή των ελληνικών κυβερνήσεων διαμετρικά αντίθετη από εκείνη των περισσότερων δυτικοευρωπαϊκών κυβερνήσεων. Ενώ κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο αυτές οικοδομούσαν το κράτος πρόνοιας, η ελληνική κυβέρνηση έθετε τις βάσεις για έναν διογκωμένο δημόσιο τομέα, στη μορφή που τον γνωρίζουμε σήμερα. Κατά τον Τσουκαλά, τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια, μεταξύ των μισθωτών, αν εξαιρέσει κανείς τους εργαζόμενους στους αγρούς και τις βιομηχανίες, ένα μεγάλο ποσοστό, γύρω στο 40%, εργάζεται για το κράτος. (Παρόμοια άποψη υποστηρίζει και ο Κώστας Βεργόπουλος, που κάνει λόγο για την επιταχυνόμενη διόγκωση του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων από το 1947.)

Έτσι, σύμφωνα με την παραπάνω άποψη, η μόνη κοινωνική πολιτική από την οποία μπορούσαν να ωφεληθούν τα ασθενέστερα στρώματα φαίνεται να ήταν η

πρόσληψη νέων υπαλλήλων στο δημόσιο. Επιπλέον, αν και η προσπάθεια της ανοικοδόμησης επικεντρώθηκε στην κατασκευή οικοδομών και την ανακατασκευή του οδικού και του σιδηροδρομικού δικτύου που είχε καταστραφεί από τους πολέμους της δεκαετίας του '40, στη δεκαετία του '50 πολύ μεγάλο μέρος της κρατικής προσπάθειας αφιερώθηκε στις αμυντικές δαπάνες. Το 1948 το 48% των τρεχουσών δαπανών του δημοσίου κατευθύνθηκε στην άμυνα, ενώ μόλις το 17% στην υγεία και την πρόνοια. Το 1959 τα αντίστοιχα ποσοστά ήσαν 42% και 6%. Δηλαδή, παρότι οι αμυντικές δαπάνες μειώθηκαν λίγο μεταξύ των ετών 1948-1959, οι δαπάνες για την υγεία και την πρόνοια υποτριπλασιάστηκαν. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι το φθινόπωρο του 1952, επί κυβερνήσεως Πλαστήρα, προκλήθηκε κυβερνητική κρίση όταν η κυβέρνηση επιχείρησε να περικόψει τις αμυντικές δαπάνες κατά 35 εκατομύρια δολάρια περίπου.

Το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας

Παρά την έλλειψη πόρων και τις ψυχροπολεμικές προτεραιότητες των μεταπολεμικών κυβερνήσεων, την περίοδο 1949-1961 έγιναν ορισμένες θεσμικές αλλαγές, άλλες από τις οποίες όξυναν τον αποσπασματικό και άνισο χαρακτήρα του ελληνικού κράτους πρόνοιας, όπως αυτός είχε αρχίσει να διαμορφώνεται στο Μεσοπόλεμο, ενώ άλλες ώθησαν το ίδιο κράτος προς μια πιο σύγχρονη, προοδευτική κατεύθυνση δημιουργίας πλέγματος κοινωνικής ασφάλειας και υπέρβασης των αποκλειστικά ανταποδοτικών θεμελίων της μέχρι τότε κοινωνικής ασφάλισης.

Στις θεσμικές αλλαγές μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου συγκαταλέγονται, μεταξύ άλλων, και οι εξής οκτώ νομοθετικές ρυθμίσεις (κατά χρονολογική σειρά ψήφισης των σχετικών νόμων):

α) Η ίδρυση του ταμείου ανεργίας το 1945 (γνωστού ως Οργανισμού Ανεργίας έως το 1969, οπότε και μετονομάστηκε σε Ο.Α.Ε.Δ..) Στην αρχή καλύπτονταν μόνο οι εργάτες των βιομηχανικών επιχειρήσεων, αλλά από το 1949 η ασφαλιστική κάλυψη από τον κίνδυνο της ανεργίας επεκτάθηκε σε όλους τους μισθωτούς. Στον οργανισμό αυτό ενσωματώθηκαν το 1952 ο Λογαριασμός των Στρατενομένων Μισθωτών και το 1958 ο Διανεμητικός Λογαριασμός Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών (Δ.Λ.Ο.Ε.Μ.). Με τους Λογαριασμούς αυτούς άρχισαν να διανέμονται τα επιδόματα στράτευσης προς τους μισθωτούς που κατατάσσονταν ως έφεδροι και τα επιδόματα οικογενειακών βαρών προς τους μισθωτούς που είχαν ανήλικα και άγαμα παιδιά. Επίσης το 1954 θεσπίστηκαν βασικές διατάξεις για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας από τον Ο.Α.Ε.Δ. (ΝΔ 2961/54).

β) Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας του Ι.Κ.Α. το 1951, του σημαντικότερου ασφαλιστικού φορέα που είχε αρχίσει να λειτουργεί από το 1937 (ίδρυση με τον Ν. 6298/34, κωδικοποίηση με τον ΑΝ 1846/1951). Μεγάλο μέρος της νομοθεσίας για τις ασφαλιστικές παροχές στηρίζεται ακόμα και σήμερα στην κωδικοποίηση αυτή.

γ) Η θέσπιση το 1953 κατωτάτων ορίων συντάξεων του Ι.Κ.Α. και η διεύρυνση της χρηματοδότησης των κλάδων ασθένειας του ίδιου Ιδρύματος (ΝΔ 2698/53).

δ) Η ίδρυση του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας το 1954 (Ν. 2963/54) και η νομοθεσία για την παροχή δανείων για στέγαση στους δημοσίους υπαλλήλους (ΝΔ 3783/57). Ο σκοπός του Ο.Ε.Κ. ήταν η παροχή ιδιόκτητου σπιτιού σε μονοκατοικία ή πολυκατοικία σε εργάτες ή υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα εφόσον ο ίδιος ή οι σύζυγοί τους δεν είχαν ιδιόκτητη κατοικία. Αυτό δεν συνεπαγόταν δωρεάν παραχώρηση τίτλων κυριότητας από το κράτος αλλά διευκολύνσεις πληρωμής του τιμήματος από τον Ο.Ε.Κ.. Αντίθετα με τη νομοθεσία για τον Ο.Ε.Κ., άλλη, σύγχρονη νομοθεσία για τη στέγαση σεισμοπλήκτων και οικογενειών θυμάτων του πολέμου και μεταγενέστερη νομοθεσία για τη ρύθμιση της στεγαστικής αποκατάστασης των αστών προσφύγων (το 1960) δεν είχαν το χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά της κοινωνικής πρόνοιας αφού είχαν ως κριτήριο την κοινωνική ανάγκη και όχι την καταβολή εισφορών ή τοκοχρεωλυσίων.

ε) Η κύρωση ορισμένων διεθνών συμβάσεων εργασίας που κάλυπταν τους ασφαλιστικούς κινδύνους της μητρότητας και της επαγγελματικής ασθένειας. Π.χ. η κύρωση το 1955 της 102/52 Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας που προσδιόριζε τα ανώτατα όρια ηλικίας ασφάλισης των γηρατειών και τα κατώτατα όρια κοινωνικής ασφάλισης της κύησης και του τοκετού. Η ίδια σύμβαση έκανε λόγο για τα 'ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλειας' κάτω από τα οποία δεν επιτρεπόταν να πέσουν οι παροχές των κρατών που την είχαν υπογράψει. Επίσης η κύρωση της 42/1934 Δ.Σ.Ε. που θεωρούσε ως επαγγελματικές ασθένειες δηλητηριάσεις, ιώσεις και δερματοπάθειες που οφειλονταν στο εργασιακό περιβάλλον.

στ) Η θέσπιση το 1960 μειωμένων ορίων ηλικίας για συνταξιοδότηση σε περιπτώσεις μακροχρόνιας ή επικίνδυνης εργασίας ή βαριάς και ανθυγιεινής εξαρτημένης εργασίας (ΝΔ 4104/60).

ζ) Το ίδιο έτος, η προσαρμογή των χρονικών προϋποθέσεων ως προς τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης για θεμελίωση δικαιώματος συντάξεως από το Ι.Κ.Α. και ο νέος τρόπος υπολογισμού των συντάξεων του ίδιου Ιδρύματος προς όφελος των ασφαλισμένων με χαμηλές αποδοχές (ΝΔ 4104/60).

η) Η σύσταση το 1961 του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (Ο.Γ.Α.) για την ιατροφαρμακευτική και συνταξιοδοτική κάλυψη του αγροτικού πληθυσμού.

Ο Ο.Γ.Α. προστάτευε τους αγρότες και ως προς την ασφάλιση της γεωργικής παραγωγής από φυσικές καταστροφές.

Η νομοθεσία για τη στέγαση των μισθωτών και για την ασφάλιση των αγροτών εκινείτο στην κατεύθυνση της δημιουργίας συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, βασισμένου στις κρατικές επιχορηγήσεις και τους φόρους υπέρ τρίτων, και όχι συστήματος ασφάλισης με ανταποδοτικές παροχές με βάση τις εισφορές των ίδιων των ασφαλισμένων. Παρά αυτές τις εξαιρέσεις, το κοινωνικο-ασφαλιστικό σύστημα της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου διατήρησε και επαύξησε σε νομοθετικό επίπεδο τα χαρακτηριστικά που είχαν σημαδέψει την σταδιακή γένεσή του, δηλαδή τον κατακερματισμό των ασφαλιστικών φορέων και την ανισότητα των κοινωνικών παροχών. Επιπλέον, όπως θα φανεί στο επόμενο τμήμα της μελέτης, η χρηματοδότηση του συστήματος από το κράτος και τους εργοδότες ήταν πενιχρή.

Η κοινωνική πραγματικότητα: διευρυνόμενη φτώχεια και ανισότητα

α) Κάλυψη του πληθυσμού

Κατά την περίοδο 1945-1966 ιδρύθηκαν τουλάχιστον 35 νέα ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης, από τα οποία τα περισσότερα ήταν ταμεία επικουρικής ασφάλισης υπαλλήλων διαφόρων υπουργείων. Όμως η πληθώρα των νέων ασφαλιστικών φορέων και η μεγάλη παραγωγή κοινωνικο-ασφαλιστικών και προνοιακών νόμων μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο συγκαλύπτει, κάτω από την επιφάνεια ενός αναπτυσσόμενου κοινωνικού κράτους, μια πραγματικότητα φτώχειας και ανισότητων.

Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι την ίδρυση του Ο.Γ.Α. (1961) το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού παρέμενε ανασφάλιστο και δεν είχε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη αφού η πλειονότητα των Ελλήνων ήταν αγρότες. Και μετά την ίδρυση του Ο.Γ.Α. οι αγρότες είχαν ασφάλιση σύνταξης λόγω γηρατειών αλλά όχι λόγω αναπηρίας. Στις πόλεις, παρότι ο αριθμός των ασφαλισμένων του Ι.Κ.Α. αυξήθηκε στη διάρκεια της δεκαετίας του '50, ένα σοβαρό ποσοστό εργαζομένων έμενε ανασφάλιστο στα μέσα της δεκαετίας του '60: Το 1964 το 1/4 του οικονομικά ενεργού πληθυσμού δεν είχε ασφάλιση σύνταξης, ενώ το 1/5 του συνολικού πληθυσμού δεν είχε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Στις περισσότερες χώρες της Ε.Ο.Κ. η ασφαλιστική και ιατροφαρμακευτική κάλυψη του πληθυσμού ήταν εκτενέστερη.

β) Δαπάνες υγείας, πρόνοιας και κοινωνικών ασφαλίσεων

Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, τα συνολικά έξοδα των ασφαλιστικών οργανισμών αυξήθηκαν από το 2,4 % του εθνικού εισοδήματος το 1948 στο 5,6 % το 1960. Ωστόσο, το ύψος των δαπανών για κοινωνική προστασία παρέμεινε σε χαμηλό επίπεδο σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, δηλαδή έφθανε στα 2/3 των αντίστοιχων δαπανών της Δυτικής Γερμανίας, της Γαλλίας και της Ιταλίας. Πιο συγκεκριμένα, μετά τη λήξη του πολέμου, έγιναν δαπάνες υγείας και πρόνοιας για τους άστεγους και τις οικογένειες των θυμάτων που το 1948 έφθασαν στο 17% του συνόλου των τρεχουσών δαπανών του Δημοσίου. Στη συνέχεια όμως σημειώθηκε μια σταδιακή μείωση των τρεχουσών δαπανών για υγεία και πρόνοια που έφθασαν στο 5% το 1958, για να ακολουθήσει κατόπιν μικρή ανοδική πορεία των ίδιων δαπανών στις αρχές της δεκαετίας του '60. Πάντως, κατά τη μεταπολεμική περίοδο οι δαπάνες για τις κοινωνικές ασφαλίσεις συνολικά αυξήθηκαν, πράγμα που οφειλόταν στην κάλυψη όλο και μεγαλύτερου μέρους του πληθυσμού και στο ιδιαίτερο βάρος που άρχισαν να αποκτούν οι δαπάνες για συντάξεις. Αυτές οι τελευταίες πέρασαν από το 33% του συνόλου των εξόδων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης το 1948 στο 45% το 1962. (Σύμφωνα με άλλη εκτίμηση αυξήθηκαν από 42,6 % το 1948 σε 50,3% το 1960).

γ) Η χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων

Στη μεταπολεμική περίοδο τα έσοδα των συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων προήλθαν κυρίως από εισφορές των εργοδοτών και των εργαζομένων και από τη λεγόμενη "κοινωνική εισφορά". Την ίδια περίοδο, το ποσοστό εισφοράς των ασφαλισμένων στο σύνολο των εσόδων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αυξήθηκε από 29,5% το 1948 σε 41,5% το 1960, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό εισφοράς των εργοδοτών παρουσίασε κάμψη και συγκεκριμένα μειώθηκε από 46% το 1951 σε 35% το 1963.

Η κοινωνική εισφορά, που λόγω της έκτασής της αποτελεί ελληνική ιδιαιτερότητα, στηρίχθηκε σε έμμεση φορολογία των καταναλωτικών δαπανών του πληθυσμού και σε συγκεκριμένους φόρους υπέρ τρίτων. Το σύνολο της εισφοράς μειώθηκε από το 25% του συνόλου των εσόδων των ασφαλιστικών εισφορών το 1948 στο 11% το 1960, για να ανέλθει στο 18% το 1967. (Το 1965 τα ποσοστά κοινωνικής εισφοράς στη Γαλλία και την Ιταλία ήταν 3,8% και 0,2% αντιστοίχως.)

Η εισφορά επέτεινε τις κοινωνικές ανισότητες μεταξύ των ασφαλισμένων μισθωτών και μεταξύ των μισθωτών και των αυτο-απασχολούμενων. Οι περισσότεροι ευνοημένοι από τις κοινωνικές εισφορές ήταν εκείνες οι κοινωνικές ομάδες που είχαν πετύχει από το κράτος τη συμβολή των υπόλοιπων ομάδων του

πληθυσμού στη χρηματοδότηση της ασφάλισής τους. Με βάση στοιχεία του 1964, τέτοιες ομάδες μεταξύ των μισθωτών ήταν κατεξοχήν οι ηθοποιοί, οι εργαζόμενοι στον τύπο, οι εργάτες εταιρειών τσιμέντου και οι συνδικαλιστές και μεταξύ των αυτο-απασχολουμένων οι δικηγόροι, οι μηχανικοί και οι χρηματιστές. Τη μικρότερη συμμετοχή κοινωνικής εισφοράς στα ταμεία τους είχαν άλλες ομάδες μισθωτών, όπως οι εργάτες και υπάλληλοι του ιδιωτικού τομέα, που ασφαλιζόνταν στο Ι.Κ.Α., οι αυτοκινητιστές (Τ.Σ.Α.) και οι ναύτες (Ν.Α.Τ.), και η μεγαλύτερη ομάδα των αυτο-απασχολουμένων που ήταν οι μικρέμποροι και οι βιοτέχνες που ασφαλιζόνταν στο Τ.Ε.Β.Ε..

δ) Η "κοινωνική κατοικία"

Το ίδιο έτος που το Υπουργείο Εργασίας ίδρυσε τον Ο.Ε.Κ. (1954) το Υπουργείο Προνοίας πέρασε από τη Βουλή νόμο "περί λαϊκής κατοικίας" που αποσκοπούσε στο να παράσχει στεγαστική συνδρομή στους άστεγους εξαιτίας των σεισμών και όσους έμεναν σε ακατάλληλα σπίτια λόγω των καταστροφών του πολέμου (ΑΝ 1667/1954). Πρόθεση του νομοθέτη δεν ήταν να εφαρμόσει μια πλήρη στεγαστική πολιτική αλλά να ανακουφίσει τους σεισμοπαθείς και τους πρόσφυγες που ζούσαν στις εμπόλεμες περιοχές κατά τα τέλη της δεκαετίας του '40.

Αντίθετα, η πολιτική του Ο.Ε.Κ. είχε γενικότερο χαρακτήρα και αποσκοπούσε στο να συνδράμει τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα στο να αποκτήσουν δική τους στέγη. Ο Οργανισμός είτε έδινε στεγαστικά δάνεια είτε κατασκεύαζε κατοικίες τις οποίες κατόπιν νοίκιαζε ή πουλούσε στους δικαιούχους με ευνοϊκούς οικονομικούς όρους.

Ωστόσο και στη στεγαστική πολιτική παρατηρούνται πολυμορφία και έλλειψη συντονισμού, αφού, μεταξύ άλλων, οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι στρατιωτικοί και οι υπάλληλοι τραπεζών έπαιρναν ξεχωριστά χαμηλότοκα στεγαστικά δάνεια με μακρύ χρόνο απόσβεσης. Συγκριτικά με τις χώρες τις Ε.Ο.Κ., το 1962 στην Ελλάδα η αναλογία του αριθμού των "κοινωνικών κατοικιών" στο σύνολο των κατοικιών ήταν πάρα πολύ χαμηλή. (Στην Ελλάδα οι κοινωνικές κατοικίες αποτελούσαν το 10,1 % του συνόλου των κατοικιών, ενώ π.χ. στη Γαλλία το 62,3 % και στην Ολλανδία το 66,8%).

Συνοπτικά, δύο ήταν τα κύρια χαρακτηριστικά της κρατικής δραστηριότητας στην κατοικία μετά τον πόλεμο: πρώτο, η ραγδαία μείωση της συμμετοχής του κράτους στην οικοδομική δραστηριότητα σε όφελος της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Ενδεικτικά, ενώ το 1955 περίπου το ένα τρίτο της αξίας της οικοδομικής δραστηριότητας οφειλόταν στην κρατική πρωτοβουλία, επτά χρόνια αργότερα, το 1962, μόλις το ένα τριακοστό οφειλόταν στην ίδια πηγή. Δεύτερο, περισσότερο από το

μισό της αξίας της οικοδομικής δραστηριότητας λάμβανε χώρα στην περιοχή της πρωτεύουσας που, άλλωστε, δεχόταν τον κύριο όγκο εσωτερικών μεταναστών. Εκτιμάται μάλιστα ότι στις αρχές της δεκαετίας του '60 το ένα τέταρτο της οικοδομικής δραστηριότητας στην πρωτεύουσα ήταν παράνομη.

Συμπέρασμα

Η πρώτη μεταπολεμική περίοδος ήταν μια μεταβατική περίοδος για το ελληνικό κράτος πρόνοιας. Οι συνθήκες πολιτικής πόλωσης στο εσωτερικό της χώρας και οι διεθνείς εξαρτήσεις δεν επέτρεψαν την οικοδόμηση κράτους πρόνοιας αντίστοιχου με εκείνο των δυτικο-ευρωπαϊκών χωρών. Αντίθετα με αυτές, στην Ελλάδα μέλημα του κράτους δεν ήταν η σφυρήλατηση δεσμών κοινωνικής αλληλεγγύης μεταξύ των κοινωνικών στρωμάτων μέσω της ασφαλιστικής και προνοιακής κάλυψης του πληθυσμού στο σύνολό του, αλλά ο διαχωρισμός των υποστηρικτών του μετεμφυλιακού καθεστώτος από τους αντιπάλους του και ο πολιτικός αποκλεισμός των τελευταίων από την πρόσβαση στη δημόσια απασχόληση (μέσω των φυλακίσεων, εκτοπίσεων και διακρίσεων σε βάρος των αριστερών και κεντροαριστερών πολιτών). Οι πολιτικά αποκλεισμένοι μπορούσαν να βρουν διέξοδο απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα, είτε ως εργάτες ή υπάλληλοι σε εκείνους τους τομείς της οικονομίας που αναπτύσσονταν γρήγορα είτε ως ελεύθεροι επαγγελματίες και αυτο-απασχολούμενοι. Όμως, μεταξύ των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα, οι κοινωνικές παροχές δεν διανέμονταν με ίσο ή έστω προγραμματισμένο τρόπο, αλλά με βάση τη λογική της εξυπηρέτησης συγκεκριμένων συλλογικών συμφερόντων, έτσι ώστε οι ισχυρότερες από τις επαγγελματικές ενώσεις να απολαμβάνουν προνομαϊκή μεταχείριση ως προς το ύψος και την έκταση των παροχών. Με τον τρόπο αυτό, η πολυδιάσπαση και η ανισομέρεια των φορέων ασφάλισης και πρόνοιας αντανάκλούσε και ταυτόχρονα επέτεινε (όταν δεν δημιουργούσε εξαρχής) την ασυμβατότητα των συμφερόντων των υπαλληλικών και εργατικών στρωμάτων, των αυτο-απασχολούμενων στις πόλεις και των απασχολούμενων στην ύπαιθρο.

Ο κατακερματισμός των συμφερόντων δεν διέκρινε μόνο ορισμένες κοινωνικές ομάδες από τους "φυσικούς" τους συμμάχους, που απασχολούνταν περίπου με το ίδιο εργασιακό καθεστώς στους ίδιους τομείς της οικονομίας, αλλά και τα άτομα και τις οικογένειες της ίδιας κοινωνικής τάξης μεταξύ τους, αφού, όπως μπορεί να υποθέσει κανείς, μέλη της ίδιας οικογένειας αλλά και κοινωνικά ισοδύναμες μεταξύ τους οικογένειες καλύπτονταν από διαφορετικούς ασφαλιστικούς και προνοιακούς φορείς. Η διαφορετική ένταξη όμοιων ή ισοδύναμων περιπτώσεων στο ασφαλιστικό καθεστώς συνέτεινε στην αναπαραγωγή ατομι-

κών, οικογενειακών και συλλογικών στρατηγικών επιβίωσης. Ταυτόχρονα, το πελατειακό σύστημα δεν επιμέριζε παροχές μόνο στους φίλα προσκείμενους πολίτες αλλά και σε ολόκληρες κοινωνικές ομάδες που είχαν δεχθεί να ενταχθούν στη λογική του.

Όστε αν η κύρια κοινωνική συνέπεια της ιδιαίτερης διαμόρφωσης του κράτους πρόνοιας μετά τον πόλεμο ήταν η ανατροφοδότηση των κοινωνικών ανισοτήτων μέσω των διαφοροποιημένων ασφαλιστικών εισφορών και παροχών, η κύρια πολιτική συνέπεια, τουλάχιστον κατά την περίοδο 1949-1961, ήταν η αδυναμία των κατώτερων στρωμάτων των πόλεων και της υπαίθρου να συμπήξουν μέτωπο εναντίον του κράτους και των πολιτικών και κοινωνικών ελίτ που κυριαρχούσαν σε αυτό.

Όπως σημειώνει ο Αντώνης Λιάκος, "Κατά τη δεκαετία του '50 και του '60, δηλαδή κατά την εποχή που στη Δυτική Ευρώπη χτιζόταν το κράτος πρόνοιας, η Ελλάδα στερούνταν μιας στρατηγικής κοινωνικής πολιτικής. Αν όμως το κράτος πρόνοιας και η αντι-κυκλική πολιτική αποτελούσαν έναν τρόπο συσσωμάτωσης της εργατικής τάξης και αποφυγής των κοινωνικών εκρήξεων μέσω ενός μεγάλου και πράγματι ιστορικού συμβιβασμού, στην Ελλάδα το μετεμφυλιακό κράτος συνέχιζε να κυβερνά κρατώντας την κοινωνία σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης".

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

Ευχαριστώ τον καθηγητή κ. Γιώργο Φ. Κουκουλέ για τις παρατηρήσεις του κατά την παρουσίαση αυτής της ανακοίνωσης και την καθηγήτρια κ. Χριστίνα Κουλούρη για τα σχόλιά της πάνω στην πρώτη γραπτή μορφή αυτού του κειμένου.