

Το κοινωνικό κράτος σε κρίσιμη καμπή¹

Μαρία Πετμεζίδου²

Περίληψη

Το άρθρο αυτό σχολιάζει κρίσιμα ζητήματα σχετικά με το μέλλον του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, μέσα από μια συγκριτική σκοπιά. Η ανάλυση εστιάζεται σε τρία κύρια ερωτήματα. Πρώτον, εάν και κατά πόσο το κοινωνικό κράτος αποτελεί δημοσιονομικό φορτίο που συνέτεινε στην τρέχουσα κρίση; Δεύτερον, προς ποια κατεύθυνση ωθείται η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους ενόψει καιρίων αλλαγών στο κοινωνικο-οικονομικό πεδίο (όπως η αποδόμηση των εργασιακών σχέσεων, η εντεινόμενη επισφάλεια της εργασίας και η κοινωνικο-οικονομική πόλωση), και σημαντικών (πολιτικο-ιδεολογικών) αξιακών μετατοπίσεων; Τρίτον, πόσο πιθανό είναι ένα σενάριο μόνιμης λιτότητας και μειούμενης ευημερίας στην Ευρωπαϊκή περιφέρεια που θα σημάνει το τέλος του Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου; Το άρθρο καταλήγει με σύντομη αναφορά σε ένα εναλλακτικό σενάριο αναζωογόνησης του κοινωνικού κράτους ως μοχλού ανάπτυξης.

Εισαγωγή

Στο άρθρο αυτό επιχειρείται μια εποπτική (μακροσκοπική) διερεύνηση κρίσιμων ζητημάτων μεταρρύθμισης με επίκεντρο το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα και άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Η συγκριτική ανάλυση αρθρώνεται γύρω από τρία ερωτήματα που συνδέουν την κρίση και σημαντικές αλλαγές στην κοινωνική δομή με τις τάσεις αναδιάρθρωσης/συρρίκνωσης του κοινωνικού κράτους. Υπό το πρίσμα αυτό σχολιάζονται συνοπτικά οι βασικές αδυναμίες του Ελληνικού κοινωνικού κράτους και, ειδικότερα, η πολύ περιορισμένη αναδιανεμητική του επίδραση, και γίνεται μια αδρή αποτίμηση των εν εξελίξει μεταρρυθμίσεων σε βασικά πεδία της κοινωνικής πολιτικής. Τέλος, λαμβάνοντας υπόψη τις πολιτικές επιλογές για την κοινωνική μεταρρύθμιση και τον εν γένει διάλογο, στην Ευρώπη, για το μέλλον του κοινωνικού κράτους, σκιαγραφούμε πιθανά εναλλακτικά σε-

¹ Το κείμενο στηρίζεται σε παρουσίαση στο πλαίσιο των «Κρίσιμων» Σεμιναρίων της «Πρωτοβουλίας για την Υπεράσπιση της Κοινωνίας και της Δημοκρατίας» (Αθήνα, 19/2/2013).

² Η Μαρία Πετμεζίδου είναι Καθηγήτρια Κοινωνικής Πολιτικής στο Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης, του Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης. Διεύθυνση ηλεκτρονικής επικοινωνίας: marpetm@otenet.gr.

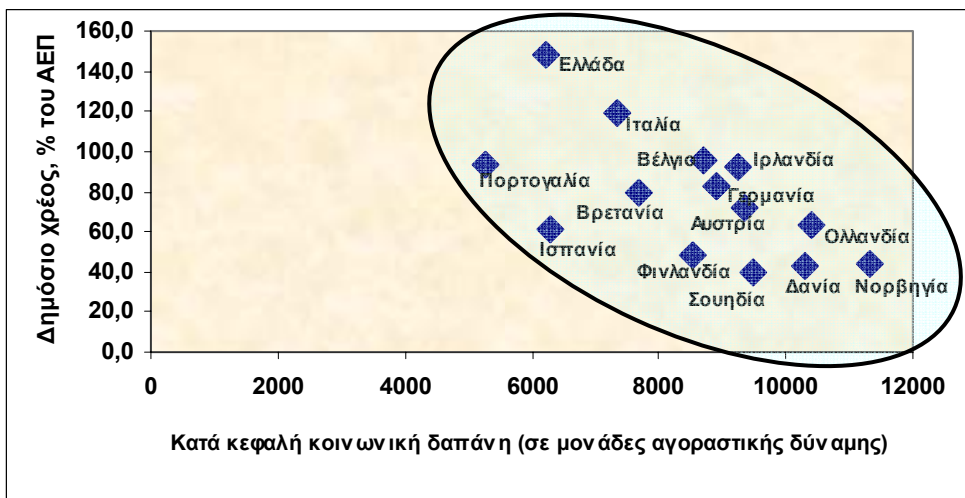
νάρια: μόνιμη λιτότητα και μειούμενη ευημερία ή αναζωογόνηση του κοινωνικού κράτους ως μοχλού εξόδου από την κρίση;

2. Αποτελεί το κοινωνικό κράτος μέρος της κρίσης;

Το επιχείρημα ότι το Ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος αποτελεί δημοσιονομικό φορτίο που επιβαρύνει την καπιταλιστική αγορά διατυπώνεται συχνά τα τελευταία χρόνια στον Ευρωπαϊκό πολιτικό και ακαδημαϊκό διάλογο.

Το Διάγραμμα 1 μας βοηθά να δώσουμε απάντηση στο ερώτημα αν και κατά πόσο το κοινωνικό κράτος αποτελεί δημοσιονομικό βάρος και συντείνει στην κρίση. Οι χώρες κατανέμονται ανάλογα με το ύψος της κατά κεφαλή κοινωνικής δαπάνης (μετρούμενης σε μονάδες αγοραστικής δύναμης), και το ύψος του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ. Το διάγραμμα αποτυπώνει με σαφήνεια μια αντίστροφη σχέση ανάμεσα στις δύο αυτές παραμέτρους, καθώς χώρες με σταθερά υψηλή κατά κεφαλή κοινωνική δαπάνη (κυρίως οι Σκανδιναβικές χώρες) δεν εμφανίζουν υψηλό δημόσιο χρέος. Επίσης, με εξαίρεση το 2009, οι χώρες αυτές παρουσιάζουν αύξηση του ΑΕΠ (π.χ. στη Σουηδία: 6,6% το 2010, 3,7% το 2011 και 1,1% το 2012). Αντίθετα, χώρες με σχετικά χαμηλή κατά κεφαλή κοινωνική δαπάνη (π.χ. Ελλάδα, Πορτογαλία) εμφανίζουν υψηλό δημόσιο χρέος και βαθιά ύφεση κατά τα τελευταία χρόνια. Συνεπώς, η μακροσκοπική αυτή αποτύπωση δεν φαίνεται να υποστηρίζει το επιχείρημα ότι η διεύρυνση των κοινωνικών δαπανών συντελεί σε δημοσιονομική κρίση.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: Κατά κεφαλή κοινωνική δαπάνη και δημόσιο χρέος



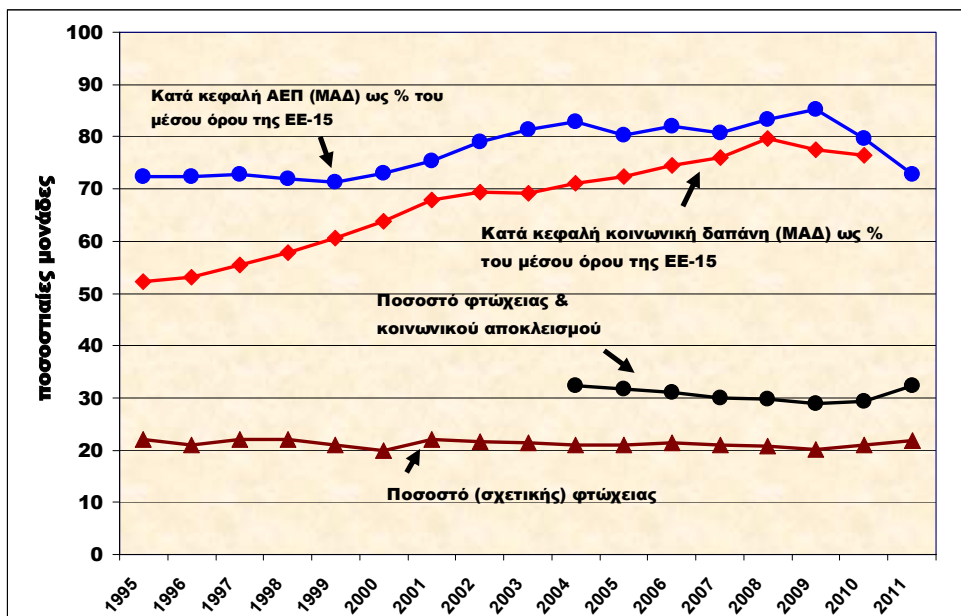
Πηγή (Διαγράμματα 1, 2, 4 & 5): Eurostat.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, το Διάγραμμα 2 παρουσιάζει μια σταθερή απόκλιση ανάμεσα στον ρυθμό σύγκλισης του κατά κεφαλή ΑΕΠ της χώρας προς το μέσο κατά κεφαλή ΑΕΠ της ΕΕ-15, και τον ρυθμό σύγκλισης της κατά κεφαλή κοινωνικής δαπάνης προς τον αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ-15, κατά τις δεκαετίες 1990 και 2000, μέχρι το ξέσπασμα της κρίσης. Ο ρυθμός προσέγγισης των κοινωνικών δαπανών προς τον μέσο όρο της ΕΕ-15 διαρκώς υπολείπεται της αντίστοιχης τάσης για το κατά κεφαλή ΑΕΠ. Το εύρημα αυτό έρχεται σε αντίθεση με επιχειρήματα που υποστηρίζουν ότι η Ελλάδα δαπανούσε πάνω από τις δυνάμεις της για κοινωνικές παροχές. Αντίθετα, δείχνει ότι η χώρα υποδαπανούσε για την κοινωνική προστασία, σε σχέση με τον πλούτο της μέχρι πρόσφατα. Αυτό βέβαια δε σημαίνει ότι δεν υπήρξε σημαντική αύξηση των κοινωνικών δαπανών στη χώρα, ιδιαίτερα από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 μέχρι το 2008 (οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν από περίπου 12% σε 26% του ΑΕΠ). Από την άλλη μεριά, όμως, η αναδιανεμητική επίδραση των κοινωνικών δαπανών παρέμεινε καθηλωμένη σε χαμηλό επίπεδο, με αποτέλεσμα το ποσοστό της σχετικής φτώχειας³ να διατηρείται σταθερά υψηλό (20%-22%), σε σύγκριση με άλλες χώρες της βορειοδυτικής Ευρώπης. Η κρίση επιδεινώνει σοβαρά τα φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, όπως καταδεικνύει κυρίως η ταχεία ανοδική πορεία του «σύμπλοκου δείκτη» που μετρά την εισοδηματική (σχετική) φτώχεια, τον βαθμό στέρησης βασικών αγαθών, καθώς και αν το άτομο ζει σε νοικοκυριό με έντονο το πρόβλημα της ανεργίας· με βάση το δείκτη αυτόν πάνω από το ένα τρίτο του πληθυσμού ζει σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.⁴

³ Δηλαδή το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το 60% του ισοδύναμου διαμέσου εισοδήματος. Το διάμεσο εισόδημα βρίσκεται στο μέσον της εισοδηματικής κατανομής (πάνω από αυτό τοποθετείται το 50% των υψηλότερων εισοδημάτων, και κάτω από αυτό το 50% των χαμηλότερων εισοδημάτων).

⁴ Τα διαθέσιμα στοιχεία (της έρευνας οικογενειακών προϋπολογισμών 2011) αφορούν εισοδήματα του 2010, άρα δεν αποτυπώνουν επαρκώς τις επιπτώσεις της κρίσης. Επιπλέον, όταν υφίστανται δραστικές μειώσεις εισοδημάτων σε όλο το φάσμα των χαμηλών και μεσαίων στρωμάτων, ο δείκτης σχετικής φτώχειας δεν είναι πλέον κατάλληλος για να αποτυπώσει την ένδεια, και θα πρέπει να αντικατασταθεί από τον δείκτη της «απόλυτης φτώχειας».

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: Κατά κεφαλή ΑΕΠ & κοινωνική δαπάνη - Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός



Ο σχολιασμός (εν συντομία) των «ανεπαρκειών» του Ελληνικού κοινωνικού κράτους είναι απαραίτητος για να κατανοήσουμε τη χαμηλή αποτελεσματικότητά του, την αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης, καθώς επίσης και κατά πόσο οι αλλαγές που επιχειρούνται στο πλαίσιο των «Μνημονιακών» δεσμεύσεων βελτιώνουν ή όχι τις συσσωρευμένες «ανεπάρκειες».

Η ιδιαίτερα χαμηλή αναδιανεμητική επίδραση είναι πρωτίστως απόρροια του ότι η διεύρυνση των κοινωνικών δαπανών στη χώρα δεν πλαισιώθηκε από ένα πλέγμα καθολικευτικών αξιών (universalist values) στις οποίες θεμελιώνεται η κοινωνική ιδιότητα του πολίτη (social citizenship). Αντίθετα, κυριάρχησε η πόλωση, ο κατακερματισμός και η μεροληψία στη διαμόρφωση και λειτουργία των κοινωνικών προγραμμάτων. Δύο χαρακτηριστικά συνοψίζουν το προφίλ του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα μέχρι την κρίση: (α) η «υβριδική» μορφή της κοινωνικής προστασίας στους βασικούς τομείς κοινωνικής πολιτικής (κοινωνική ασφάλιση, υγεία, κοινωνική αρωγή και φροντίδα), και (β) η «πυκνότητα του ιστορικού χρόνου» αναφορικά με την παγίωση θεσμών κοινωνικής ευημερίας. Το πρώτο χαρακτηριστικό συνίσταται στη συνύπαρξη διαφορετικών οργανωτικών αρχών σε διαφορετικά πεδία κοινωνικής προστασίας (Petmesidou 2012). Μια ακραία εκδοχή του Βισμαρκιανού τύπου στην κοινωνική και υγειονομική ασφάλεια

λιση⁵ συνδυάστηκε, στις αρχές της δεκαετίας του 1980, με ένα σοσιαλδημοκρατικό στοιχείο στη νοσοκομειακή περίθαλψη (με την ίδρυση του ΕΣΥ). Ωστόσο η διαδικασία συγκρότησης ενός εθνικού συστήματος υγείας που να περιλαμβάνει όλες τις βαθμίδες υγειονομικής περίθαλψης (πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια & τριτοβάθμια) παραμένει ανολοκλήρωτη μέχρι σήμερα. Ο κατακερματισμός και η ανισότητα μέσω των πολλών ασφαλιστικών ταμείων υγείας διατηρήθηκε μέχρι πρόσφατα, με έκδηλες τις αρνητικές επιπτώσεις ιδιαίτερα στην πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας, και τη σταθερά υψηλή ιδιωτική δαπάνη υγείας. Η δε κοινωνική αρωγή και κοινωνική φροντίδα παρέμειναν υποτυπώδεις λειτουργίες του κοινωνικού κράτους,⁶ με αποτέλεσμα την επικράτηση ενός οικογενειοκεντρικού μοντέλου, όπου το βάρος για την αντιμετώπιση των αναγκών κοινωνικής φροντίδας φέρει η οικογένεια (και, ειδικότερα, οι γυναίκες).

Μια άλλη σημαντική παράμετρος που επηρεάζει τη χαμηλή αναδιανεμητική επίδραση των κοινωνικών προγραμμάτων είναι η «πυκνότητα του ιστορικού χρόνου» στο σχηματισμό του Ελληνικού κοινωνικού κράτους. Οι θεσμικές αλλαγές που επέκτειναν τα κοινωνικά δικαιώματα και τα κοινωνικά προγράμματα πραγματοποιήθηκαν σε πολύ μικρότερο χρονικό διάστημα από ό, τι στη βορειοδυτική Ευρώπη, με αποτέλεσμα η συγκρότηση των νέων δομών και θεσμών να είναι συγκριτικά ασθενέστερη. Επιπλέον, η διεύρυνση υφιστάμενων κοινωνικών προγραμμάτων και η εισαγωγή νέων θεσμών (π.χ. του ΕΣΥ) επιχειρούνται σε μια εποχή κατά την οποία «τα κοινωνικά κράτη της βορειοδυτικής Ευρώπης (ιδιαίτερα στον Αγγλοσαξονικό κόσμο) αντιμετώπιζαν δραστικές πολιτικές συρρίκνωσης και μια πολιτικο-ιδεολογική αποδυνάμωση της νομιμοποίησής τους» (Petmesidou, υπό δημοσίευση). Η πορεία προς την ONE ενέτεινε τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, ενώ παράλληλα ενισχύθηκε η κατευθυντήρια γραμμή της ΕΕ για τη συγκράτηση του κόστους των κοινωνικών προγραμμάτων (αυτό είναι φανερό στη «Στρατηγική της Λισαβόνας» αλλά και στη «Στρατηγική για την Ευρώπη-2020», όπου η έμφαση στην οικονομική βιωσιμότητα επισκιάζει την επάρκεια των παροχών). Η τρέχουσα οικονομική κρίση ενίσχυσε περαιτέρω την κατευθυντήρια αυτή γραμμή.

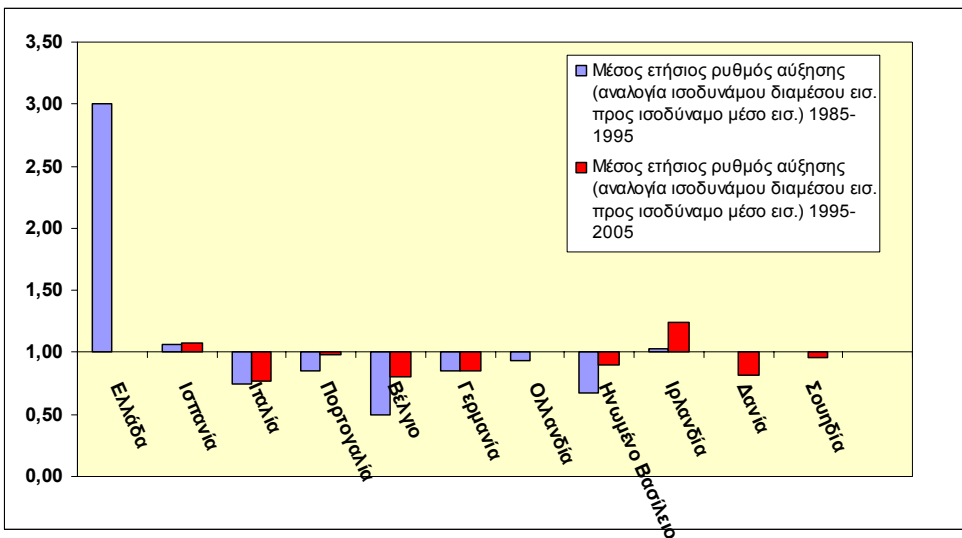
⁵ Μέσα από τη δημιουργία μιας πληθώρας διαφορετικών ασφαλιστικών ταμείων για διάφορες κοινωνικο-επαγγελματικές ομάδες, με μεγάλες ανισότητες ως προς τη χρηματοδότηση, το εύρος και την ποιότητα των παροχών.

⁶ Ένδειξη ότι στο πεδίο αυτό διατηρήθηκε το υπολειμματικό-φιλελεύθερο στοιχείο.

3. Ποιο το μέλλον του κοινωνικού κράτους υπό συνθήκες (περισσότερο ή λιγότερο βίαιης) ανατροπής της ισορροπίας δυνάμεων που ευνόησε την ανάπτυξή του;

Δύο κοινωνικο-οικονομικές διεργασίες αλλαγής είναι πασιφανείς στις χώρες της Ευρώπης ήδη από το 1980 και μετά, και εντείνονται με την κρίση. Η πρώτη συνίσταται στη μετατόπιση της ισορροπίας δυνάμεων εις βάρος της εργασίας με τη σταδιακή αποδόμηση των εργασιακών σχέσεων και δικαιωμάτων, την αύξηση της επισφάλειας στην αγορά εργασίας, την αποδυνάμωση του συνδικαλισμού, και κατά τα τελευταία χρόνια την ταχεία (σε πολλές χώρες) αύξηση της ανεργίας. Σε άμεση συνάρτηση με τα φαινόμενα αυτά είναι και η εντεινόμενη κοινωνική πόλωση που απορρέει από την εισοδηματική συμπίεση των μεσαίων στρωμάτων. Το Διάγραμμα 3 αποτυπώνει σε αδρές γραμμές την εισοδηματική υποβάθμιση των μεσαίων στρωμάτων σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, τάση η οποία διαφαίνεται καθαρά ήδη από τη δεκαετία του 1980, όταν ο νεοφιλελευθερισμός κερδίζει έδαφος ανατρέποντας στον ένα ή άλλο βαθμό την Κεϋνσιανή μακροοικονομική πολιτική που κυριαρχούσε περίπου μέχρι τις πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1970.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: Συμπίεση μεσαίων στρωμάτων (1985-2005)



Πηγή: OECD 2008.

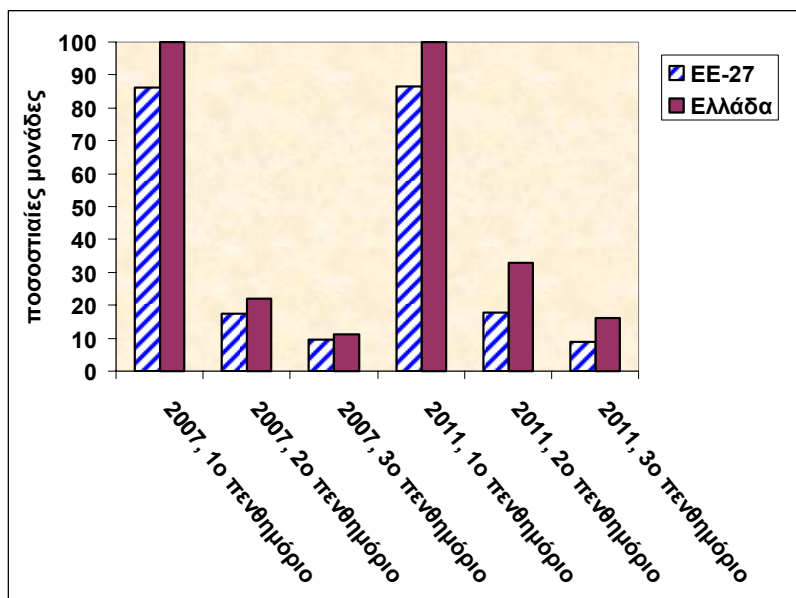
Το Διάγραμμα 3 απεικονίζει την αναλογία του μέσου ετήσιου ρυθμού αύξησης του (ισοδύναμου) διαμέσου εισοδήματος προς τον αντίστοιχο δείκτη για το μέσο (ισοδύναμο) εισόδημα για δύο δεκαετίες. Αναλογία μικρότερη της μονάδας (δη-

λαδή ταχύτερη αύξηση του διαμέσου από αυτή του μέσου εισοδήματος), υποδηλώνει εισοδηματική υποβάθμιση των μεσαίων στρωμάτων και συνακόλουθη κοινωνικο-οικονομική πόλωση (ανάμεσα στην κορυφή της εισοδηματικής κατανομής, όπου τα εισοδήματα αυξάνονται με ταχείς ρυθμούς, και σε ένα ευρύ φάσμα μικρομεσαίων στρωμάτων, των οποίων το βιοτικό επίπεδο υποχωρεί). Σε αδρές γραμμές θα περιγράψαμε την τάση αυτή ως ένα διευρυνόμενο χάσμα ανάμεσα στο ένα τρίτο της κοινωνίας που ευημερεί και τα δύο τρίτα που υφίστανται εισοδηματική συμπίεση. Η προϊούσα αποδυνάμωση της εργασίας προς όφελος του κεφαλαίου και η συμπίεση των μεσαίων στρωμάτων λειτούργησαν αποσταθεροποιητικά για το κοινωνικό κράτος κατά τις τελευταίες δεκαετίες, αν και ο βαθμός αποσταθεροποίησης ποικίλει μεταξύ των Ευρωπαϊκών χωρών. Να τονίσουμε ότι η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους, ιδιαίτερα στα προπύργια του σοσιαλδημοκρατικού μοντέλου (Σκανδιναβικές χώρες) στηρίχθηκε σε μια ευρεία συμμαχία εργατικών και μεσαίων στρωμάτων, ιδιαίτερα κατά τη μεταπολεμική περίοδο (Esping-Andersen 2006). Στις χώρες αυτές το συγκριτικά υψηλό επίπεδο ανάπτυξης καθολικών κοινωνικών δικαιωμάτων και παροχών αντικατοπτρίζει την ευρεία υποστήριξη του κοινωνικού κράτους από όλο το φάσμα των μεσαίων στρωμάτων. Αυτό αποτελεί την ειδοποιό διαφορά του σοσιαλδημοκρατικού μοντέλου (απέναντι στο Βισμαρκιανό και το υπολειμματικό φιλελεύθερο μοντέλο): οι πολίτες συμμετέχουν στη χρηματοδότηση με βάση τη φοροδοτική τους ικανότητα, και όλοι ωφελούνται από καθολικές παροχές υψηλής ποιότητας. Το κοινωνικό κράτος δημιουργεί θέσεις εργασίας και συμβάλλει στη διατήρηση υψηλών ποσοστών απασχόλησης (σε μεγάλο δε βαθμό, στις Σκανδιναβικές χώρες, η διεύρυνση των μεσαίων στρωμάτων οφείλεται στην αύξηση της απασχόλησης σε υπηρεσίες ευημερίας).

Οι σημαντικές αλλαγές που πολύ ελλειπτικά αναφέραμε παραπάνω ανατρέπουν τις συνθήκες που ευνόησαν την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους. Ιδιαίτερα η υποβάθμιση του βιοτικού επιπέδου μεγάλου μέρους των μεσαίων στρωμάτων περιορίζει σημαντικά τη φοροδοτική τους ικανότητα (άρα και τη χρηματοδότηση των κοινωνικών προγραμμάτων). Επιπλέον, το διευρυνόμενο χάσμα ανάμεσα στα ευπορότερα κοινωνικά στρώματα και μεγάλο μέρος των «συμπιεζόμενων» εργατικών και μεσαίων στρωμάτων αποδυναμώνει την κοινωνική αλληλεγγύη καθώς ενισχύει την «έξοδο» (opt-out) των πρώτων από το κοινωνικό κράτος. Το πλουσιότερο ένα τρίτο αρνείται να επωμισθεί το κόστος ενός ευμεγέθους κράτους ευημερίας από το οποίο το ίδιο δεν ωφελείται, διότι προτιμά (και είναι σε θέση) να καλύψει τις ανάγκες για ασφάλιση, υγειονομική περίθαλψη, κ.λπ., διά μέσου της αγοράς. Η τάση αυτή είναι εμφανώς ισχυρότερη στον Αγγλοσαξωνικό χώρο, ωστόσο την τελευταία δεκαετία ενισχύεται σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες.

Στην Ελλάδα η θέση των μεσαίων στρωμάτων βελτιώνεται σημαντικά τη δεκαετία του 1980 (βλ. Διάγραμμα 3).⁷ Η τάση αυτή ανακόπτεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (καθώς ο δείκτης για την Ελλάδα στο παραπάνω διάγραμμα αγγίζει τη μονάδα). Ωστόσο, η τρέχουσα κρίση επιφέρει δραματική επιδείνωση.

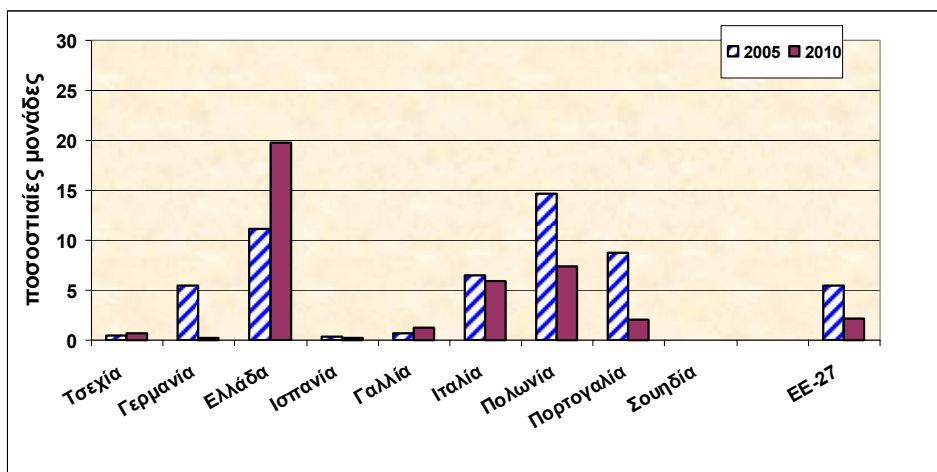
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: Ποσοστά (σχετικής) φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού



Το Διάγραμμα 4 απεικονίζει τη σημαντική αύξηση του κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στα χαμηλά και μεσαία εισοδηματικά στρώματα: το ποσοστό των ατόμων που βιώνουν τον κίνδυνο αυτόν στο 2^ο και 3^ο εισοδηματικό πεντημόριο διπλασιάζεται μέσα σε λίγα χρόνια και ξεπερνά κατά πολύ τον μέσο όρο της ΕΕ-27· ενώ στο κατώτατο (1^ο) εισοδηματικό πεντημόριο το σύνολο του πληθυσμού ζει σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

⁷ Αυτό οπωσδήποτε συνδέεται με τις κοινωνικο-πολιτικές εξελίξεις της περιόδου εκείνης (άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία και ενίσχυση μιας πολιτικής ρητορείας και πρακτικής υπέρ των μικρομεσαίων στρωμάτων, σημαντικές κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, και γοργή αύξηση των κοινωνικών δαπανών).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5: Μη καλυπτόμενες ιατρικές ανάγκες (3^ο εισοδηματικό πεντημέριο, άτομα 65 ετών και άνω)



Να σημειωθεί επίσης ότι από το 2005 μέχρι το 2010 το ποσοστό των ατόμων (άνω των 65 ετών) από το 3^ο εισοδηματικό πεντημέριο (δηλαδή, τη «ραχοκοκαλιά» των μεσαίων στρωμάτων), τα οποία δηλώνουν ότι αδυνατούν να καλύψουν ιατρικές ανάγκες για οικονομικούς λόγους, εκτινάσσεται από περίπου 10% σε 20% (ενώ όπως δείχνει το Διάγραμμα 5, την ίδια περίοδο, σε άλλες χώρες –ακόμη και του Ευρωπαϊκού νότου– δε φαίνεται να δυσχεραίνεται η πρόσβαση στην περίθαλψη για την αντίστοιχη κατηγορία).

Μια σύντομη ματιά στις επιχειρούμενες κοινωνικές μεταρρυθμίσεις υπό τις συνθήκες του «Μνημονίου» μας βοηθά να εκτιμήσουμε αν και κατά πόσο αντιμετωπίζονται οι στρεβλώσεις του Ελληνικού κοινωνικού κράτους προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της αναδιανεμητικής του επίδρασης. Στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης η συνένωση των ασφαλιστικών ταμείων θα μπορούσε να έχει θετικά αποτελέσματα για την αποτελεσματικότητα και επάρκεια του συστήματος, αν ο στόχος δεν ήταν η ταχεία συρρίκνωση των παροχών προς ένα κοινό, κατώτατο παρονομαστή (όπως συμβαίνει με τη συνένωση των ταμείων υγείας υπό τον ΕΟΠΥΥ).

Ειδικότερα, η μεταρρύθμιση στο πεδίο των συντάξεων συνιστά μια βίαιη μετάβαση από ένα ομολογουμένως εξαιρετικά κατακερματισμένο σύστημα με βαθιές πολώσεις, σε ένα πολύ-επίπεδο σύστημα⁸ με έκδηλη τάση υπονόμευσης της κοι-

⁸ Μία ελάχιστη εθνική σύνταξη (€360, όχι πλήρως «εγγυημένη», εφόσον εξαρτάται από την δημοσιονομική κατάσταση της χώρας), στην οποία προστίθενται: η αναδιανεμητική σύνταξη (με δραστητική μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης των συντάξιμων αποδοχών), και η επικουρική για την οποία είναι σε εξέλιξη νομοθετική ρύθμιση μετατροπής της σε ένα «νοητό σύστημα προσδιορισμένων ει-

νωνικής αλληλεγγύης και φτωχοποίησης μεγάλου μέρους του πληθυσμού τρίτης ηλικίας (εξάλλου η ενίσχυση του ποσοστού σχετικής φτώχειας μεταξύ των υπερηλίκων είναι ήδη ορατή από τα πρώτα χρόνια της κρίσης, ως αποτέλεσμα πρωτίστως των επανειλημμένων δραστικών περικοπών των υφιστάμενων συντάξεων (βλ. Petmesidou, υπό δημοσίευση). Εκτός του ότι η ομαλή προσαρμογή από ένα αναδιανεμητικό σύστημα «καθορισμένων παροχών» σε ένα πολύ-επίπεδο σύστημα με οιονεί (ή και πλήρως) κεφαλοποιητικά στοιχεία απαιτεί ένα βάθος χρόνου (π.χ. χρειάστηκαν δέκα περίπου χρόνια στη Σουηδία για να φθάσει σε πλήρη εφαρμογή μια παρόμοια μεταρρύθμιση), επισημαίνουμε ότι η μετάβαση αυτή εγκυμονεί κινδύνους δραστηκής υποβάθμισης του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων, όταν μάλιστα δε συνοδεύεται από διεύρυνση των κοινωνικών επιδομάτων και υπηρεσιών.⁹ Επιπλέον, η επιδείνωση των εσόδων των ασφαλιστικών ταμείων λόγω της διογκούμενης ανεργίας και παρατεταμένης λιτότητας, και η δραματική συρρίκνωση των αποθεματικών τους από την υποχρεωτική τους συμμετοχή στο πρόγραμμα «κουρέματος» των ομολόγων του ιδιωτικού τομέα προοιωνίζουν περαιτέρω δραστικές περικοπές στις συντάξεις. Προς την ίδια κατεύθυνση οδηγεί και η «Μνημονιακή» δέσμευση, ότι οι συνταξιοδοτικές δαπάνες (γύρω στο 13% του ΑΕΠ το 2010) δε θα πρέπει να ξεπεράσουν μια αύξηση κατά 2,5 ποσοστιαίες μονάδες μέχρι το 2060, αν και ο αριθμός των συνταξιούχων αναμένεται να αυξηθεί σημαντικά μέσα στα επόμενα 10-20 χρόνια, όταν θα συνταξιοδοτείται σταδιακά η γενιά του baby-boom της μεταπολεμικής περιόδου. Στο χώρο της υγείας, παρακολουθούμε μια πορεία από ένα «ανολοκλήρωτο» και δαπανηρό εθνικό σύστημα υγείας (με σταθερά υψηλή ιδιωτική δαπάνη, γύρω στο 40%-50% του συνόλου των δαπανών υγείας την τελευταία δεκαετία), σε ένα εξίσου στρεβλό σύστημα μειούμενων ενιαίων παροχών (ως αποτέλεσμα της βίαιης μείωσης των δαπανών κατά περίπου €5 δις από το 2009 μέχρι το 2012, και προβλεπόμενη περαιτέρω μείωση γύρω στο €1 δις το 2013-2014). Δύο παρατηρήσεις καταδεικνύουν τον ανορθολογισμό της μεταρρύθμισης. Πρώτον, δεν υφίστανται ισχυρές ενδείξεις για μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση που θα συμπεριλάβει την πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας στο ΕΣΥ· θα βελτιώσει τη χωρική κατα-

σφορών» (δηλαδή σε ένα οιονεί κεφαλοποιητικό σύστημα όπου θα υπολογίζεται ένα μέρισμα με βάση τις εισφορές κατά τον εργασιακό βίο του ατόμου, και αυτό θα επιμερίζεται σε μηνιαίες καταβολές). Σε αυτά μπορεί να προστεθεί ένας κεφαλοποιητικός πυλώνας επαγγελματικών συντάξεων (οι οποίες ωστόσο είναι πολύ περιορισμένες στην Ελλάδα), καθώς και η ιδιωτική αποταμίευση από τα ευπορότερα στρώματα.

⁹ Η αντίστοιχη μεταρρύθμιση στη Σουηδία, πλαισιώνεται από ένα ευρύ φάσμα προνοιακών επιδομάτων και κοινωνικών υπηρεσιών (π.χ. σχεδόν καθολική επιδότηση ενοικίου για όσους συνταξιούχους λαμβάνουν μόνον την ελάχιστη εθνική σύνταξη –η οποία κυμαίνεται σε περίπου €950 μηνιαίως– καθολική (δωρεάν) πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας, και άλλες παροχές). Εξάλλου η μείωση της φτώχειας στη Σουηδία επιτυγχάνεται κυρίως μέσα από ένα πλέγμα προνοιακών επιδομάτων, κάτι το οποίο απουσιάζει πλήρως στην Ελλάδα.

νομή των μονάδων πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας περίθαλψης με βάση κριτήρια που να απορρέουν από έναν «υγειονομικό χάρτη» αναγκών περίθαλψης) και θα εγκαθιδρύσει ένα ενιαίο σύστημα χρηματοδότησης του συνολικού φάσματος παρεχόμενων υπηρεσιών (κατά προτίμηση μέσα από τη γενική φορολογία). Αντίθετα, δίπλα στο «ανολοκλήρωτο» και προβληματικό ΕΣΥ δημιουργείται ένας δεύτερος εθνικός οργανισμός, ο ΕΟΠΥΥ (ένα δεύτερο ΕΣΥ!), με πολλαπλές αρμοδιότητες: (εν μέρει άμεσος) πάροχος υπηρεσιών πρωτοβάθμιας περίθαλψης, (εν μέρει) χρηματοδότης του ΕΣΥ, αγοραστής υπηρεσιών υγείας από τον ιδιωτικό τομέα. Αυτό επιτείνει τις στρεβλώσεις και τα οικονομικά αδιέξοδα του συστήματος, και στρέφει προς την ιδιωτική δαπάνη σε μια περίοδο όπου, όπως τονίσαμε παραπάνω, ολόένα και ευρύτερα τμήματα του πληθυσμού αδυνατούν να καλύψουν τις ιατρικές ανάγκες τους. Όσο, για το πεδίο της κοινωνικής αρωγής και κοινωνικής φροντίδας, παρατηρείται δραστική συμπίεση των ήδη «υπολειμματικών» παροχών.

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό, στο σημείο αυτό, να τονίσουμε ότι μια δεξαμενή εννοιών-στόχων λειτουργούν ως σημασιολογικοί μαγνήτες για την κοινωνική μεταρρύθμιση στην Ευρώπη. Τέτοιες έννοιες-στόχοι είναι η «ενεργοποίηση», η «ευελιξία», η «εργασιακή πειθαρχία», ή ακόμη η «κοινωνική επένδυση». Διαμέσου αυτών επιτελείται μια ριζική μετατόπιση του κέντρου βάρους της κοινωνικής προστασίας από τις καθολικές παροχές ευημερίας (που εξασφαλίζουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο βιοπορισμού έξω από την αγορά), προς πολιτικές μιας υποτιθέμενης ενίσχυσης των συνθηκών «εμπορευσιμότητας των ατόμων» (καθιστώντας τους εν δυνάμει «απασχολήσιμους», ανεξαρτήτως του αν υπάρχουν ή όχι θέσεις εργασίας, ή πόσο επισφαλείς είναι οι διαθέσιμες θέσεις). Όλα αυτά προβάλλουν μια τάση «Αμερικανοποίησης» της κοινωνικής πολιτικής, με στόχο τη συρρίκνωση κεντρικών πεδίων του κοινωνικού κράτους που απορροφούν μεγάλο μέρος των κοινωνικών δαπανών (όπως για παράδειγμα, οι συντάξεις, τα επιδόματα αναπηρίας, και τα επιδόματα ανεργίας), και τη μετατόπιση του κέντρου βάρους σε μικρότερης εμβέλειας (και οικονομικής βαρύτητας) προγράμματα, όπως προγράμματα συμφιλίωσης εργασιακού και οικογενειακού βίου και προώθησης των ατόμων στην απασχόληση (κατάρτιση, συμβουλευτική κλπ.). Η έννοια της «κοινωνικής επένδυσης» (Morel et al. 2011) αποτελεί ένα χρήσιμο σημασιολογικό όχημα για τη μεταστροφή αυτή. Οι δαπάνες για συντάξεις, επιδόματα ανεργίας και υποστήριξης ατόμων με αναπηρίες χαρακτηρίζονται ως «μη-κοινωνική επένδυση» («παθητική» πρόνοια), ενώ αντίθετα προγράμματα κατάρτισης, συμβουλευτικής, προώθησης στην απασχόληση ως «κοινωνική επένδυση» («ενεργητική» πρόνοια). Εκτός του ότι με αυτήν την έννοια-στόχο υποβαθμίζεται «το κοινωνικό» στοιχείο και υπερτονίζεται η «επένδυση», και η τεκμηρίωση της διάκρισης ανάμεσα σε «επένδυση» και «μη-επένδυση» παραμένει έωλη. Να αναφέρουμε ότι τα επιδόματα ανεργίας καθιερώθηκαν για να εξασφαλίσουν στον άνεργο τις

συνθήκες εκείνες που θα τον βοηθήσουν να επανενταχθεί στην αγορά εργασίας· συνεπώς γιατί δεν αποτελούν «κοινωνική επένδυση»; Εξίσου ακατανόητο είναι γιατί οι συντάξεις συνιστούν «μη-κοινωνική επένδυση», παρόλο που η διατήρηση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης στην τρίτη ηλικία αυξάνει το προσδοκώμενα έτη υγιούς ζωής (άρα μειώνει τις δαπάνες για υγειονομική και μακροχρόνια φροντίδα), περιορίζει σημαντικά τη φτώχεια και ενισχύει το διαθέσιμο εισόδημα. Είναι αξιοσημείωτο ότι ακόμη και κατά την περίοδο πριν από την κρίση, όταν η απασχόληση αυξανόταν, η ανισότητα και η φτώχεια εντάθηκαν στην Ευρώπη, ιδιαίτερα μάλιστα αυξήθηκε ο αριθμός των εργαζόμενων φτωχών (Cantillon 2011). Πράγμα το οποίο καταδεικνύει πόσο προβληματική είναι η προοπτική που χαράσσει η «Ευρω-γλώσσα» περί «ενεργοποίησης» και «κοινωνικής επένδυσης», δεδομένου ότι η στροφή από την «παθητική» στην «ενεργητική» πρόνοια δεν εξασφαλίζει την κοινωνική ένταξη και κοινωνική ασφάλεια για ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού.

Υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων αυτών για τη «συμπίεση» μεγάλου τμήματος των μικρομεσαίων στρωμάτων και κρίσιμες αξιακές μετατοπίσεις στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας, θα σκιαγραφήσουμε συνοπτικά ένα πιθανό σενάριο μόνιμης λιτότητας, αντιπαραθέτοντάς το προς ένα εναλλακτικό σενάριο όπου η ενίσχυση του κοινωνικού κράτους μπορεί να συμβάλει στην έξοδο από την κρίση, στο βαθμό βέβαια που οι προοδευτικές κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ευρώπη μπορούν να ωθήσουν προς την κατεύθυνση αυτή.

4. Είναι πιθανό ένα σενάριο «μεγέθυνσης με εξαθλίωση»; Υπάρχει εναλλακτικό σενάριο για την ενίσχυση της κοινωνικής ευημερίας;

Σε μια πρόσφατη ομιλία του στο Λονδίνο, ο υποψήφιος του σοσιαλδημοκρατικού κόμματος της Γερμανίας για την καγκελαρία, Peer Steinbrück, ξεχώρισε μεταξύ των χωρών του «Μνημονίου» την Ιρλανδία την οποία προέβλεψε ως τον «υποδειγματικό μαθητή» που δείχνει το «λαμπρό» δρόμο για την ανάκαμψη στις χώρες της νότιας Ευρώπης. Η Ιρλανδία παρουσίασε αύξηση του ΑΕΠ (1,4% το 2011 και 1% το 2012), όχι σημαντική βέβαια, αλλά αρκετή για να ενισχύσει την άποψη της «τρόικας» ότι η «λιτότητα λειτουργεί» (Weeks 2013). Ωστόσο μια προσεκτική ανάγνωση βασικών οικονομικών μεγεθών αποκαλύπτει μια μάλλον ζοφερή εικόνα. Παρά τις ανοδικές τάσεις του ΑΕΠ και τη σημαντική αύξηση των εξαγωγών, η ανεργία παραμένει υψηλή (από περίπου 4% το 2001, εκτινάχθηκε στο 15% το 2012). Επιπλέον, το κατά κεφαλή καθαρό εισόδημα μειώθηκε σημαντικά· η χώρα απώλεσε περίπου το ένα τρίτο του κατά κεφαλή καθαρού εισοδήματός της (σε σταθερές τιμές, από το 2007 μέχρι το 2012), κάτι το οποίο δε φαίνεται να αντιστρέφεται, παρά τη βελτίωση του οικονομικού κλίματος τα τελευταία χρόνια. Αυτό προοιωνίζει ένα ζοφερό μέλλον «μεγέθυνσης με εξαθλίωση», και το δυ-

σάρεστο είναι ότι αυτό προτείνεται ως υπόδειγμα από έναν προοδευτικό πολιτικό στην Ευρώπη.

Στον αντίποδα αυτού του σεναρίου, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε την ενίσχυση της αναδιανεμητικής επάρκειας του κοινωνικού κράτους υπό συνθήκες κρίσης; Η απάντηση είναι καταφατική, προϋποθέτει όμως μια διευρυνόμενη Ευρωπαϊκή αλληλεγγύη (αν και κάτι τέτοιο δεν διαφαίνεται στον ορίζοντα). Η αναζωογόνηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου θα μπορούσε, ωστόσο, να προσφέρει μια διέξοδο από την κρίση με τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την τόνωση της οικονομίας (εξάλλου η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών αποτελεί προστιθέμενη αξία που προσμετράται στο ΑΕΠ).

Αν υποθέταμε ότι η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία αύξαναν την απασχόληση στο κοινωνικό κράτος (από 11%, 9% και 7%, του εργατικού δυναμικού, αντίστοιχα, πριν την έναρξη της κρίσης), ώστε να προσεγγίσουν το ποσοστό των Σκανδιναβικών χωρών (όπου περίπου το ένα τέταρτο του εργατικού δυναμικού απασχολείται στις κοινωνικές υπηρεσίες), η ανεργία θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά. Η ενίσχυση του κοινωνικού κράτους θα μπορούσε να προσφέρει «έναν οικονομικό σταθεροποιητή και ένα ισχυρό κοινωνικό ανάχωμα που θα επέτρεπαν στη βασική ευπρέπεια της κοινωνίας να επιβιώσει» (Petmesidou, υπό δημοσίευση). Ωστόσο, ο φονταμενταλισμός της αγοράς και η εμμονή στη μόνιμη λιτότητα που επικρατούν στην Ευρώπη δεν αφήνουν πολλά περιθώρια για μια τέτοια λύση.

Βιβλιογραφία

- Cantillon, B. (2011), "The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era", *Journal of European Social Policy*, 21(5): 432-449.
- Esping-Andersen, G. (2006), *Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας*, Αθήνα, εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Morel N., Palier B. & Palme J., (eds) (2011), *Towards a social investment welfare state?* Bristol, Policy Press.
- OECD (2008), *Growing unequal?* Paris, OECD.
- Petmesidou M. (υπό δημοσίευση), «Is the crisis a watershed moment for the Greek welfare state?», στο A. Triantafyllidou, R. Gropas and H. Kouki (eds), *The Greek crisis. An inquiry into Greek and European modernity*, London, Palgrave.
- Petmesidou, M. (2012), "Southern Europe", στο B. Greve (ed.), *International handbook of the welfare state*, London, Routledge.
- Weeks, J. (2013), «Ireland-The star pupil of the Euro fiasco», *Social Europe* (12/2/2013). Διαθέσιμο στο: http://www.social-europe.eu/2013/02/ireland-the-star-pupil-of-the-euro-fiasco/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+social-europe%2FwmyH+%28Social+Europe+Journal%29