

ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΤΗ ΔΥΤΙΚΗ ΕΥΡΩΠΗ

ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΠΑΡΑΔΟΣΕΩΝ ΤΟΥ ΜΑΘΗΜΑΤΟΣ

1. Εισαγωγή: Η πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους. Αντιφάσεις και επιπτώσεις

Ο όρος «κοινωνικό κράτος» εισήχθη στο πολιτικό λεξιλόγιο κατά τη διάρκεια και αμέσως μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο. Η κοινωνική νομοθεσία και οι κοινωνικές υπηρεσίες αποτελούν από τότε αναπόσπαστο στοιχείο της σύγχρονης κοινωνικής ζωής. Η δημόσια ευθύνη στους τομείς της υγείας, της Παιδείας, της ασφάλισης, της κατοικίας, κ.λπ αναπτύχθηκε έντονα σε κάθε χώρα του αναπτυγμένου καπιταλιστικού κόσμου.

Στην πραγματικότητα, το κοινωνικό κράτος είναι το πολιτικό αποτέλεσμα του μεταπολεμικού συμβιβασμού μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας στις χώρες της δυτικής (τότε) Ευρώπης, συμβιβασμός που είχε δύο όψεις: από τη μια την αποδοχή εκ μέρους των δυνάμεων της εργασίας της λειτουργίας των θεσμών της ελεύθερης αγοράς και του οικονομικού ανταγωνισμού (του καπιταλιστικού συστήματος), από την άλλη την αποδοχή εκ μέρους του κεφαλαίου βασικών κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων των κυριαρχούμενων τάξεων.

Η κλασική θεωρία του κράτους και της κοινωνικής διοίκησης θεωρεί πως ο σκοπός του κοινωνικού κράτους έγκειται στη βελτίωση της καθημερινής ευημερίας των ανθρώπων και στην επιβολή εξισορροπιστικών κοινωνικών συνθηκών πάνω στο σύστημα της καπιταλιστικής αγοράς. Στη θεωρία αυτή το σύγχρονο (παρεμβατικό) κοινωνικό κράτος αντιδιαστέλλεται στην οικονομική πολιτική του *laissez-faire* του 19^{ου} αιώνα.

Στη θεωρητική αυτή προσέγγιση αντιπαράκειται εκείνη που θεωρεί, πέραν των παραπάνω, το μεταπολεμικό κοινωνικό κράτος ως συστατικό στοιχείο των σύγχρονων καπιταλιστικών κοινωνιών, υπό την έννοια ότι αυτό εντάσσεται οργανικά στο πλαίσιο αναπαραγωγής των καπιταλιστικών (οικονομικών) σχέσεων εξουσίας. Το καπιταλιστικό κοινωνικό κράτος, σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή, είναι μια ιδιαίτερη θεσμική μορφή που ενσωματώνει στη διαδικασία αναπαραγωγής του καπιταλισμού τα κοινωνικά / οικονομικά δικαιώματα, με τον ίδιο σχεδόν τρόπο που το καπιταλιστικό Κράτος Δικαίου ενσωματώνει στη διαδικασία αναπαραγωγής τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Το κοινωνικό κράτος δεν εγγυάται (όπως το παραδοσιακό κράτος) μόνον τη κερδοφόρα συσσώρευση του κεφαλαίου, αλλά και τη λειτουργία της νομιμοποίησης, δηλαδή τις συνθήκες κοινωνικής συνοχής και ισορροπίας εντός των οποίων η καπιταλιστική συσσώρευση γίνεται περισσότερο αποτελεσματική.

Συνεπώς, το κοινωνικό κράτος διαπερνάται από μια οργανική αντίφαση. Ενώ αποσκοπεί και πολλές φορές πετυχαίνει να βελτιώνει την καθημερινή ζωή των πολιτών αναδιανέμοντας «κοινωνικά αγαθά», την ίδια στιγμή οργανώνει και εγγυάται τη διευρυμένη αναπαραγωγή των καπιταλιστικών σχέσεων εκμετάλλευσης.

Το κοινωνικό κράτος περιλαμβάνει δύο ομάδες κρατικών δραστηριοτήτων:

1. **κρατική παροχή κοινωνικών υπηρεσιών** προς άτομα ή νοικοκυριά, όπως κοινωνική ασφάλιση, υγεία, κοινωνική πρόνοια, εκπαίδευση, στέγαση. Αυτές οι υπηρεσίες διαχωρίζονται σε **υπηρεσίες σε χρήμα** και **υπηρεσίες σε είδος**. Οι πρώτες αναφέρονται

σε χρηματικές πληρωμές από το κράτος (π.χ. συντάξεις, επιδόματα), οι δεύτερες αναφέρονται σε εκείνες τις δραστηριότητες όπου το κράτος παράγει άμεσα μια υπηρεσία σε είδος που είναι διαθέσιμη δωρεάν ή σε μια τιμή συμβολική (π.χ. παροχές του Εθνικού Συστήματος Υγείας, δωρεάν παιδεία, κοινωνικές υποδομές).

2. **κρατική ρύθμιση ιδιωτικών δραστηριοτήτων** (ατόμων αλλά και επιχειρηματικών μονάδων) που αφορούν άμεσα συνθήκες ζωής και δημόσια αγαθά. Παράδειγμα τέτοιας ρύθμισης είναι η κοινωνική νομοθεσία περί υποχρεωτικής βασικής εκπαίδευσης, η εργατική νομοθεσία, οι πολεοδομικοί κανονισμοί, κ.οκ.

Με βάση τα παραπάνω, καθώς και τη δομική εσωτερική αντίφαση του κοινωνικού κράτους, θα δίνουμε για αυτό τον εξής ορισμό: κοινωνικό κράτος είναι η χρήση της κρατικής εξουσίας με σκοπό την τροποποίηση στην αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης και τη συντήρηση του μη-εργαζόμενου πληθυσμού (Ian Gough, *Η Πολιτική Οικονομία του Κοινωνικού Κράτους*, εκδ. Σαββάλας, 2008, σελ. 95).

2. Οι καταβολές του κοινωνικού κράτους. Αναπτυγμένος καπιταλισμός και μεταπολεμικό κοινωνικό κράτος.

Το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου βρήκε ένα διαφορετικό κόσμο σε σχέση με την προπολεμική περίοδο. Για την πλευρά του καπιταλιστικού κόσμου δύο ήταν οι σημαντικές αλλαγές: α) η ανάδειξη των ΗΠΑ σε ηγέτιδα καπιταλιστική χώρα, β) η (οικονομική, παραγωγική) συντριβή της Ευρώπης και της Ιαπωνίας.

Βασικός στόχος των ΗΠΑ σε πρώτη φάση ήταν η σταθεροποίηση της Δυτικής Ευρώπης (ενώπιον της πίεσης των σοσιαλιστικών χωρών της ανατολικής Ευρώπης) και της Ιαπωνίας, και η ανοικοδόμηση των καπιταλιστικών κοινωνικών σχέσεων στις χώρες αυτές. Με μια σειρά πολιτικές, όπως το Σχέδιο Μάρσαλ, επιτεύχθηκε μια πρώτη σταθεροποίηση.

Ωστόσο, η σταθεροποίηση του καπιταλισμού στη δυτική μεταπολεμική Ευρώπη συνοδεύτηκε από καθιέρωση σειράς κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων στις εργατικές και λαϊκές τάξεις, που άλλοτε αποτέλεσαν κατακτήσεις για τους εργαζόμενους και άλλοτε παραχωρήσεις εκ μέρους των κεφαλαιοκρατικών τάξεων. Αυτά τα δικαιώματα συνθέτουν ένα πρώτο θεσμικό πλαίσιο κοινωνικού κράτους, που αρχίζει να λαμβάνει συγκεκριμένη μορφή για τους εξής λόγους:

- α) υπάρχει η ανάγκη διατήρησης της συνεργασίας των συνδικάτων κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, συνεργασία που είχε επιτευχθεί κατά τη διάρκεια του πολέμου και του αντιφασιστικού αγώνα, μέσω της υπόσχεσης ότι θα συνεχιστεί η συνδιαμόρφωση αποφάσεων και μετά τον πόλεμο και δεν θα υπάρξει επιστροφή στο μοντέλο του ατομικιστικού και άγριου προπολεμικού καπιταλισμού,
- β) αναγνωρίζεται το γεγονός ότι δικαιώματα όπως η πλήρης απασχόληση και ο κεντρικός σχεδιασμός κοινωνικών αναγκών είχαν επιφέρει αυξημένες προσδοκίες για μια άνοδο του βιοτικού επιπέδου,
- γ) υπάρχει το παράδειγμα της σοβιετικής οικονομίας (που προβλήθηκε μάλιστα πολύ κατά τη διάρκεια του πολέμου), το οποίο υποσχόταν μια περισσότερο «δίκαιη» κοινωνία, υπόσχεση που έπρεπε να «απαντηθεί» από τον δυτικό κόσμο κατά κάποιο τρόπο,
- δ) καταγράφεται μια ευρεία ριζοσπαστικοποίηση των εργατικών τάξεων σε χώρες όπως η Αγγλία, η Γαλλία, η Ιταλία, οι σκανδιναβικές χώρες, κ.λπ. και η οποία θα ελάμβανε ευρείες

«αντικαπιταλιστικές» διαστάσεις αν δεν υπήρχαν συγκεκριμένες κοινωνικές πολιτικές εκ μέρους των καπιταλιστικών κρατών.

Στο πλαίσιο αυτό αναδύεται το κοινωνικό κράτος, ως μέρος της μεταπολεμικής «συμφωνίας» κεφαλαίου και εργασίας, κοινωνικό κράτος που παίρνει τη μορφή ενός **παρεμβατικού** κράτους σε όλες τις μορφές της κοινωνικής ζωής.

3. Η επέκταση των κοινωνικών δαπανών. Το κόστος του κοινωνικού κράτους.

Σταδιακά, και υπό το βάρος των κοινωνικών και ταξικών διεκδικήσεων ή και των κοινωνικών συγκρούσεων πολλές φορές (αναφέρονται ενδεικτικά: η περίοδος 1968-1975 στην Ιταλία, η περίοδος 1968-1973 στην Γαλλία), το κοινωνικό κράτος διευρύνθηκε σε όλους τους τομείς της Κοινωνικής Ασφάλισης, της Πρόνοιας, της Υγείας, της Εκπαίδευσης, της Στέγασης, των Κοινωνικών (δημόσιων) Υποδομών. Ετσι, στις βασικές καπιταλιστικές χώρες οι κοινωνικές δαπάνες έφτασαν να αποτελούν το 50% και πλέον του συνόλου των κρατικών δαπανών.

Τέσσερις είναι οι αιτίες της αύξησης των κοινωνικών δαπανών:

α) **η αύξηση του σχετικού τους κόστους.** Το κόστος των κοινωνικών υπηρεσιών αυξάνεται συνήθως ταχύτερα σε σχέση με το μέσο κόστος ζωής, με αποτέλεσμα να απαιτείται ένα διαρκώς υψηλότερο επίπεδο δαπανών κάθε χρόνο, ώστε να συντηρηθεί το δεδομένο επίπεδο κοινωνικών παροχών. Αυτό οφείλεται κατά ένα μέρος στην αυξητική πορεία του πληθωρισμού, κυρίως όμως οφείλεται στο γεγονός ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες είναι γενικά δραστηριότητες εντάσεως εργασίας. Ετσι, η ποιότητα και το εύρος των κοινωνικών υπηρεσιών εξαρτάται απολύτως από το αριθμό και την ποιότητα του ειδικού ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται σε αυτές: καλύτερες υπηρεσίες υγείας, π.χ., προσφέρονται όταν υπάρχουν περισσότεροι γιατροί ανά ασθενή, καλύτερες υπηρεσίες παιδείας όταν υπάρχουν περισσότεροι δάσκαλοι ανά μαθητή, κ.οκ.

Ετσι, στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών του κοινωνικού κράτους παρατηρείται το αντίθετο ακριβώς από ό,τι συμβαίνει στη βιομηχανία παραγωγής προϊόντων: εκεί μια άνοδος της παραγωγικότητας σημαίνει μείωση του απαιτούμενου χρόνου εργασίας ώστε να παραχθεί ένα προϊόν, γεγονός που αποτιμάται σε συγκεκριμένες τιμές. Στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών δεν υπάρχει κανένα μέτρο με το οποίο να εκτιμηθεί η «αξία» της παραγωγής τους. Ετσι, συνηθέστατα υποτίθεται πως η παραγωγικότητα της εργασίας στις κοινωνικές υπηρεσίες είναι στατική και εν συνεχεία μετράται η παραγωγή με βάση τον αριθμό των απασχολουμένων. Για το λόγο αυτό, παρατηρείται ότι το σχετικό κόστος του κοινωνικού κράτους αυξανόταν σταθερά.

β) **οι πληθυσμιακές μεταβολές.** Ο παράγων αυτός αύξησης του κόστους αναφέρεται τόσο στην αύξηση του πληθυσμού μεταπολεμικά, όσο και στην αλλαγή της δημογραφικής δομής του πληθυσμού, με την αύξηση του μέσου όρου ζωής, τη μείωση της παιδικής θνησιμότητας, κλπ. Πολύς περισσότερος κόσμος – και διαρκώς διευρυνόμενος – κάνει χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών του κοινωνικού κράτους.

γ) **οι νέες – βελτιωμένες υπηρεσίες.** Αυτό καλύπτει δύο διακριτές τάσεις. Πρώτον, μια επέκταση της κάλυψης των κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς περισσότερες ομάδες πληθυσμών γίνονται δικαιούχοι κοινωνικών παροχών, όπως αναπτύχθηκε και παραπάνω και δεύτερον, **βελτιώσεις στο επίπεδο των κατά κεφαλήν παρεχόμενων υπηρεσιών.** Π.χ., για την

εγγύηση εισοδήματος, η επέκταση της κάλυψης και των προϋποθέσεων για την παροχή τους εξηγεί σχεδόν όλη την πραγματική αύξηση των δαπανών κοινωνικής ασφάλισης.

δ) **οι διευρυνόμενες κοινωνικές ανάγκες.** Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα εδώ είναι η ανάγκη αύξησης των επιδομάτων ανεργίας, όταν η τελευταία από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και ύστερα κάνει αισθητή την παρουσία της στις χώρες της δυτικής Ευρώπης.

Ωστόσο το κόστος του κοινωνικού κράτους μεγαλώνει και για δύο ακόμα δευτερεύοντες αλλά σημαντικούς λόγους. Ο **πρώτος** είναι ότι **αυξάνεται το λειτουργικό κόστος** του λόγω της αύξησης της κοινωνικής κατηγορίας των δημοσίων υπαλλήλων και του διοικητικού μηχανισμού του κράτους. Ο **δεύτερος** είναι ότι **η συγκεντρωποίηση του κράτους οδηγεί αρκετές φορές σε κορπορατίστικες λογικές κοινωνικών παροχών**, όταν ομάδες εξουσίας «ανταλάσσουν» την έννοια ορισμένων κοινωνικών κατηγοριών μέσω ειδικών κοινωνικών παροχών ή προνομίων.

4. Η χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους

Γενικές παρατηρήσεις:

Υπάρχουν γενικά τρεις τρόποι χρηματοδότησης του κόστους του κοινωνικού κράτους και των κοινωνικών υπηρεσιών: α) η φορολογία, β) η τιμολόγηση των κοινωνικών υπηρεσιών, γ) ο δανεισμός.

Η φορολογία ανέκαθεν αποτελούσε το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης σε όλες τις χώρες. Περιλαμβάνει την άμεση φορολογία στα εισοδήματα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων, αλλά και την έμμεση φορολογία (καταναλωτικά είδη, δασμοί, εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, δημοτικά τέλη, φόροι ακίνητης περιουσίας, διάφοροι φόροι επί των κατεχόμενων κεφαλαίων, κ.λπ).

Τα έσοδα από τιμολόγηση κοινωνικών υπηρεσιών είναι τα έσοδα που προέρχονται από πώληση κρατικών υπηρεσιών (είτε σε τιμές αγοράς, είτε επιδοτούμενες), όπως είναι τα ενοίκια δημοτικών κατοικιών (Βρετανία) ή χρεώσεις για υπηρεσίες υγείας, κλπ.

Ο κρατικός δανεισμός ήρθε να συμπληρώσει το υπόλοιπο των δαπανών που δεν καλύπτεται από τις δύο πρώτες πηγές εσόδων.

Ένα κρίσιμο κεντρικό πολιτικό ερώτημα τα τελευταία χρόνια σχετικά με τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους αναφέρεται στο κατά πόσον πρέπει το κόστος χρηματοδότησης των αγαθών και υπηρεσιών που παρέχει το κράτος και οι φορείς του να το επιφορτίζεται ο χρήστης (δηλ. αυτός που απολαμβάνει τα παρεχόμενα αγαθά και υπηρεσίες) ή το κοινωνικό σύνολο.

Οι υποστηρικτές της πρώτης άποψης ισχυρίζονται ότι η θεωρία σύμφωνα με την οποία οι υπηρεσίες που παρέχει το κράτος είναι καθαρά δημόσια αγαθά δεν είναι σωστή. Ισχυρίζονται πιο συγκεκριμένα ότι όπως στα αγαθά που παράγει ο ιδιωτικός τομέας υπάρχει κάποιο στοιχείο κοινωνικού οφέλους ή κοινωνικού κόστους, έτσι και τα αγαθά που παρέχει το κράτος αποφέρουν κάποιο ιδιωτικό όφελος σε αυτούς που τα καταναλώνουν, άρα θα έπρεπε όσοι οφελούνται να επιβαρύνονται περισσότερο με το κόστος τους. Ο αντίλογος είναι ότι το κράτος πρέπει να κατανέμει τα δημόσια αγαθά όχι με βάση την αγοραστική δύναμη των πολιτών, αλλά με βάση τις ανάγκες τους. Επίσης, πρέπει να κατανέμει το κόστος των παρεχόμενων

υπηρεσιών όχι με βάση το όφελος που αποκτούν οι πολίτες από την παροχή τους αλλά με βάση τη φοροδοτική τους ικανότητα.

Ειδικότερα θέματα: Η χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης.

Ο τρόπος χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης εξαρτάται από την οργάνωση, τη λειτουργία και την γενικότερη φιλοσοφία του ασφαλιστικού συστήματος. Τα σημαντικότερα ερωτήματα-διλήμματα που ανακύπτουν είναι: α) αν θα πρέπει το ασφαλιστικό σύστημα να είναι κεφαλαιοποιητικό ή στατικά διανεμητικό και β) αν πρέπει να χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από τις εισφορές.

Ως προς το πρώτο ερώτημα: σύμφωνα με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα το κόστος των παροχών της κοινωνικής ασφάλισης καλύπτεται από ένα αποθεματικό το οποίο σχηματίζεται από τις εισφορές που συγκεντρώνονται από τα προηγούμενα χρόνια. Σύμφωνα με το στατικά διανεμητικό σύστημα, το κόστος της κοινωνικής ασφάλισης καλύπτεται κυρίως από τα τρέχοντα έσοδα, δηλαδή από έσοδα που συγκεντρώθηκαν το χρόνο (το έτος) που δίνονται οι παροχές. Οι δύο μέθοδοι διαφέρουν μεταξύ τους και ως προς τη φιλοσοφία και ως προς τις δημοσιονομικές επιπτώσεις. Με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα οι παροχές προς τους συνταξιούχους χρηματοδοτούνται από δικές τους συσσωρευμένες εισφορές, με το στατικά διανεμητικό η χρηματοδότηση γίνεται από εισφορές της επόμενης γενιάς εργαζομένων.

Ως προς το δεύτερο ερώτημα: οι βασικές πηγές χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης είναι η κρατική επιχορήγηση και οι εισφορές. Η κρατική επιχορήγηση μπορεί να προέρχεται είτε από τα γενικά φορολογικά έσοδα είτε από φόρους ειδικής διάθεσης (φόροι που επιβάλλονται ειδικά για ένα σκοπό). Οι εισφορές διακρίνονται σε εισφορές εργαζομένων και εργοδοτικές εισφορές. Ισοδυναμούν με φόρους, αφού η καταβολή τους είναι υποχρεωτική. Το βασικό πλεονέκτημα της κρατικής επιχορήγησης είναι ότι προέρχεται από έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού στα οποία έχουν συμβάλει όλες οι εισοδηματικές τάξεις, και έτσι, εφόσον βεβαιώσ το φορολογικό σύστημα είναι αναλογικό (φορολογείται καθένας ανάλογα με το ύψος των εισοδημάτων του) λειτουργεί μια βασική διαδικασία κοινωνικής αναδιανομής και κοινωνικής εξισσορόπησης.

Αντίθετα, οι εισφορές επιβαρύνουν από τη φύση τους μόνον το εισόδημα από την εργασία, ενώ εξαιρούν το εισόδημα από κεφάλαιο. Με την επιχορήγηση παρέχεται επιπλέον η δυνατότητα στο κράτος να χρηματοδοτήσει διάφορες δραστηριότητες ανάλογα με τις ανάγκες που υπάρχουν και τις προτεραιότητες που έχουν τεθεί.

Το σημαντικότερο πλεονέκτημα των εισφορών είναι ότι εξασφαλίζουν θεωρητικώς στη διοίκηση, στη νομοθετική εξουσία και τους ασφαλισμένους οικονομική πειθαρχία και ορθολογισμό, γιατί δεν επιτρέπουν την ανάληψη νέων προγραμμάτων αν δεν έχει προηγουμένως εξασφαλιστεί η χρηματοδότησή τους, αλλά και η αποδοτικότητά τους σε σχέση με καταβαλλόμενες εισφορές.

5. Η συνταξιοδοτική πολιτική. Θεωρία και εμπειρικές πρακτικές

Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τρία είδη συνταξιοδοτικών συστημάτων στις χώρες της μεταπολεμικής δυτικής Ευρώπης (στην ουσία τρεις διαφορετικές φιλοσοφίες στην οργάνωση του κράτους πρόνοιας): α) το φιλελεύθερο, β) το συντηρητικό/κορπορατιστικό, γ) το σοσιαλδημοκρατικό

Το πρώτο οργανώνεται δίνοντας κύριο ρόλο στην αγορά και στην οικογένεια, κρατά σχετικά μειωμένο το ρυθμιστικό-παρεμβατικό ρόλο του κράτους, το οποίο λειτουργεί κυρίως ως

προστατευτικός κλειός ασφαλείας για όσους δεν έχουν σύνταξη (Θα λέγαμε ότι το μοντέλο αυτό συναντήθηκε περισσότερο στη Βρετανία και την Ιρλανδία).

Το δεύτερο οργανώνεται στη βάση της ανταμοιβής της παραγωγικότητας του εργαζόμενου, της αναγνώρισης των προσόντων του και της επίδοσης στην εργασία του. Ο ρόλος του κράτους εδώ είναι να διασφαλίζει την αντικατάσταση του εισοδήματος (Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Ιταλία, Ισπανία).

Το τρίτο τέλος μοντέλο, το σοσιαλδημοκρατικό, χαρακτηρίζεται ως θεσμικό/αναδιανεμητικό, δηλαδή από καθολική κάλυψη στον πληθυσμό, με συντάξεις πλήρεις προς όλους (Ολλανδία, Γαλλία).

Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα τοποθετείται μάλλον εγγύτερα στο δεύτερο μοντέλο. Η πλειοψηφία των φορέων (π.χ. το ΙΚΑ) εφαρμόζουν σύστημα στατικά διανεμητικό, στο οποίο οι παροχές συνδέονται με την απασχόληση και το ύψος των αποδοχών. Παράλληλα όμως, ένας μικρός αριθμός φορέων όπως ο ΟΓΑ ακολουθεί το σύστημα των παροχών που συνδέεται με την καθολική κάλυψη του πληθυσμού.

6. Κράτος, εργασιακές σχέσεις και κοινωνική πολιτική.

Ορίζουμε ως εργασιακές σχέσεις το σύνολο των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ της εργατικής δύναμης, του κεφαλαίου και των ειδικευμένων υπηρεσιών και θεσμών του κράτους. Το (παρεμβατικό) κοινωνικό κράτος οργάνωσε ιστορικά τις επεμβάσεις του στον τομέα αυτό, έχοντας τρεις βασικές παραδοχές.

α) για να λειτουργήσει ομαλά η αγορά εργασίας απαιτείται ένα ελάχιστο ρυθμίσεων και κοινωνικών θεσμών, όπως οργανώνονται και εξελίσσονται μεταξύ των συλλογικών υποκειμένων και του κράτους. Οι εργασιακές ρυθμίσεις δεν είναι ατομικές ρυθμίσεις (μεταξύ ατομικού εργοδότη και ατομικού εργαζόμενου), αλλά θεσμικές ρυθμίσεις οργάνωσης και λειτουργίας συνολικά του οικονομικού περιβάλλοντος.

β) Η διευθέτηση του θεμελιώδους προβλήματος της κοινωνίας, δηλαδή του τρόπου κατανομής της εργασίας στην παραγωγή και της διανομής του παραχθέντος προϊόντος μέσω της κυριαρχίας της καπιταλιστικής αγοράς εργασίας, συνίσταται στην υιοθέτηση μιας «αναλογίας» ρύθμισης και κοινωνικής αλληλεγγύης από τη μια πλευρά και ανταγωνισμού και *laissez-faire* των ατομικών συμφερόντων ή των ομάδων συμφερόντων από την άλλη. Η ρύθμιση αυτή καλύπτει τους κανόνες και τους θεσμούς της συλλογικής διαπραγμάτευσης των όρων εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής πολιτικής που συναρτάται με τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας (κοινωνικές ασφαλίσεις, επιδόματα ανεργίας, κλπ)

γ) Οι οικονομικές κρίσεις αποτελούν συνήθως τον καταλυτικό παράγοντα για την ανατροπή αυτής της «αναλογίας». Οι οικονομικές κρίσεις λειτουργούν ή χρησιμοποιούνται ως αφορμή για την επέλαση του ανταγωνισμού της αγοράς, που απορυθμίζει συνολικά τις συνθήκες και τους όρους λειτουργίας των εργασιακών σχέσεων. Το κοινωνικό κράτος, ως βασικός παράγων ρύθμισης και απονομής της κοινωνικής αλληλεγγύης συρρικνώνεται και αμφισβητείται.

Ετσι, ειδικότερα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης ο ρόλος του κοινωνικού κράτους στη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων είναι πολύ σημαντικός, όμως ταυτόχρονα αποτελεί και το

επίδικο αντικείμενο μιας «σκληρής» πολιτικής διαπάλης αντικρουόμενων κοινωνικών συμφερόντων.

7. Εκπαίδευση, Κατάρτιση, Απασχόληση.

Οι αυξημένες ανάγκες της καπιταλιστικής παραγωγής μεταπολεμικά σε εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό, αλλά και η κοινωνική πίεση για πρόσβαση στην εκπαίδευση, δημιούργησαν τη λεγόμενη «εκπαιδευτική έκρηξη», με άμεσο επακόλουθο τη διεύρυνση των εκπαιδευτικών θεσμών και την αύξηση των δημοσίων εκπαιδευτικών παροχών.

Η μεταπολεμική εκπαιδευτική πολιτική των δυτικών κρατών χαρακτηρίζεται, ιδίως στις δεκαετίες του '60 και του '70, από το άνοιγμα της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στα μικροαστικά και τα λαϊκά στρώματα και την επέκταση της υποχρεωτικής φοίτησης μέχρι τον πρώτο κύκλο της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Το άνοιγμα της εκπαίδευσης εκφράζεται σε μεγάλο βαθμό και στο επίπεδο της ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης (πανεπιστήμια).

Προκειμένου ωστόσο να αντιμετωπιστεί το μεγάλο κύμα υποψηφίων προς ένταξη σε αυτό το επίπεδο, θεσπίζονται μηχανισμοί ελέγχου και επιλογής, είτε με τη μορφή των εξετάσεων είτε με τη μορφή άλλων προαπαιτούμενων (κοινωνικών, «ταξικών»).

Ετσι, στις δεκαετίες αυτές συγκροτείται το εκπαιδευτικό κράτος πρόνοιας. Τα εκπαιδευτικά συστήματα διευρύνονται, αποτελώντας ένα θεμελιώδη θεσμό κοινωνικής ενσωμάτωσης αλλά και κοινωνική επιλογής. Η εκπαιδευτική πολιτική του κράτους πρόνοιας έχει τη δυνατότητα να επιδεικνύει ταυτόχρονα και ευαισθησία απέναντι στην κοινωνική ανισότητα, ενώ παράλληλα την αναπαράγει και τη νομιμοποιεί.

Μετά τη δεκαετία του '80 εμφανίζεται η κρίση των προνοιακών εκπαιδευτικών πολιτικών. Κερδίζουν έδαφος οι πολιτικές που δίνουν έμφαση στην απορύθμιση του δημόσιου χαρακτήρα της εκπαίδευσης.

8. Η στεγαστική πολιτική στις χώρες της Ε.Ε. και στην Ελλάδα

Η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στη μεταπολεμική περίοδο επέτεινε την εμπλοκή των δημοσίων φορέων στη στέγαση. Η κρατική παρέμβαση στη στέγαση υπήρξε μια από τις βασικές συνιστώσες της κοινωνικής πολιτικής, η οποία μπορεί να ομαδοποιηθεί στις εξής μορφές: α) έμμεσες μορφές παρέμβασης μέσω παράλληλων πολιτικών (πολιτική επεκτάσεων, πολιτική γης, πολιτική μεταφορών, κλπ), β) κανονιστικές ρυθμίσεις (π.χ. πρότυπα χαρακτηριστικών για τις παραγόμενες κατοικίες, έλεγχοι στα ενοίκια, κ.λπ), γ) επιδοτήσεις διαφόρων μορφών (πιστώσεις, φορολογικές απαλλαγές, επιχορηγήσεις, κ.λπ) προς τον ιδιωτικό τομέα, είτε στο επίπεδο της παραγωγής (οικοδομικές επιχειρήσεις) είτε στο επίπεδο της κατανάλωσης (ενισχύσεις προς τους χρήστες-ενοικιαστές των κατοικιών), δ) άμεση κατασκευαστική δραστηριότητα με στόχο την παροχή ιδιόκτητης στέγης ή ενοικίασης με τιμές που δεν υπόκεινται στις συνθήκες της ελεύθερης αγοράς.

Η βασική αιτία της σχετικά εκτεταμένης παρέμβασης του κράτους στη στέγαση / κατοικία είναι η αδυναμία της αγοράς να παράσχει ένα κοινωνικά αποδεκτό επίπεδο στέγασης.

Οι στεγαστικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν στις χώρες της Ευρώπης χωρίζονται σε τρία κυρίως μοντέλα. Τα *συγκεντρωτικά μοντέλα* είναι αυτά στα οποία η στεγαστική πολιτική προσδιορίζεται σε κεντρικό επίπεδο και οι όποιες αρμοδιότητες ανατίθενται σε γεωγραφικά ενδιάμεσους φορείς είναι περιορισμένες και αφορούν μόνον την εφαρμογή της πολιτικής

(Πορτογαλία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Γαλλία). Τα *ημι-αποκεντρωμένα μοντέλα* είναι αυτά στα οποία παρατηρείται ένας καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικού κράτους και περιφερειών, όπου οι τελευταίες έχουν διάφορους βαθμούς αυτονομίας σε θέματα πολιτικά, διοικητικά, φορολογικά και προϋπολογισμού (Γερμανία, Ισπανία, Ιταλία). Τα *αποκεντρωμένα μοντέλα* είναι αυτά στα οποία το κεντρικό κράτος διατηρεί πολύ μικρές αρμοδιότητες, ενώ οι περιφέρειες διαθέτουν ένα συνολικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα. Η περίπτωση αυτή είναι εξαιρεση και απαντάται σε περιπτώσεις χωρών με έντονες εσωτερικές πολιτικές ή γλωσσικές διαφοροποιήσεις, όπως το Βέλγιο.

9. Δαπάνες υγείας, Προσωπικές κοινωνικές υπηρεσίες.

Το κοινωνικό κράτος είναι συνυφασμένο με την ανάπτυξη κρατικών πολιτικών υγείας και συνακόλουθα τους έντονους ρυθμούς ανάπτυξης των υγειονομικών δαπανών. Η σημαντική αύξηση των δαπανών υγείας διαχρονικά συνδέονται με τους εξής παράγοντες: τη δημογραφική γήρανση του πληθυσμού, τη μεταβολή στην παραγωγή των υπηρεσιών υγείας από εντάσεως ιατρικής φροντίδας σε διαγνωστική τεχνολογική εξάρτηση, τη μεταβολή του επιδημιολογικού φάσματος από χρόνιες λοιμώξεις σε νεοπλάσματα και καρδιοαγγειακές παθήσεις (αλλαγή προτύπου ασθενειών), την επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης, την ανάπτυξη της ιατρικής τεχνολογίας.

Η περίοδος 1960-1973 χαρακτηρίζεται από αλματώδη αύξηση των κοινωνικών δαπανών για την υγεία στις χώρες της Ευρώπης. Η αύξηση ανεστάλη λόγω της οικονομικής κρίσης του '73, ωστόσο μετά το 1976 και έως το 1980 παρατηρείται μια μερική ανάκαμψη, η οποία με τη σειρά της και ανακόπτεται κατόπιν λόγω των εφαρμοζόμενων πολιτικών «μικρότερου κράτους» που ηγεμονεύουν έκτοτε.

Η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους είναι όμως συνυφασμένη και με το πεδίο των «προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών». Πρόκειται για ένα σύνολο υπηρεσιών, κρατικών και τοπικών, οι οποίες στοχεύουν στην εξατομικευμένη φροντίδα και κάλυψη αναγκών. Οι κοινωνικές υπηρεσίες αυτού του τύπου έχουν το στοιχείο του «προσωπικού» γιατί αφορούν την παροχή εξατομικευμένης φροντίδας. Στο ευρύ φάσμα τους εντάσσονται υπηρεσίες που αφορούν την παιδική μέριμνα και προστασία, την τρίτη ηλικία, την οικογένεια, τα άτομα με αναπηρίες, τους ανθρώπους προς κοινωνική επανένταξη (όπως οι χρήστες ναρκωτικών) αλλά και υπηρεσίες που στοχεύουν στην ανάπτυξη και διάχυση της πληροφόρησης και των συμβουλευτικών διαδικασιών (κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχολόγοι, κλπ).

Παραδοσιακά, οι κύριοι φορείς της φροντίδας προς τις παραπάνω κατηγορίες ήταν η οικογένεια, καθώς και τοπικά κοινωνικά δίκτυα (εκκλησία, σύλλογοι φιλανθρωπίας, κλπ), με κυρίαρχο το ρόλο των γυναικών. Η θεσμοποίηση της κρατικής παρέμβασης και της ανάπτυξης κρατικών πολιτικών είναι διαδικασία άμεσα συνδεδεμένη με την εξέλιξη του κοινωνικού κράτους, αλλά και με τη διαδικασία διευρυμένης αναπαραγωγής των κοινωνικών καπιταλιστικών σχέσεων.

10. Τοπικές πολιτικές και ανάπτυξη του τοπικού κράτους.

Η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους στη μεταπολεμική περίοδο συμβαδίζει με την ανάπτυξη κοινωνικών λειτουργιών παροχής υπηρεσιών από την τοπική αυτοδιοίκηση και τους τοπικούς θεσμούς. Η ανάπτυξη του «τοπικού κράτους» αποτελεί δομική έκφραση του κοινωνικού κράτους και του κράτους πρόνοιας.

Η συγκριτική ανάλυση του κοινωνικού κράτους και της σχέσης του με το τοπικό κράτος έχει διαμορφώσει τρεις βασικούς τύπους συστημάτων κοινωνικής πολιτικής.

Ο πρώτος αναφέρεται σε κοινωνίες που ήδη από τον 19^ο αιώνα είχαν θεσμικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητες στο τοπικό επίπεδο, μακρά παράδοση στην άσκηση κοινωνικών πολιτικών από την τοπική αυτοδιοίκηση και χαμηλό βαθμό διοικητικού ελέγχου και εποπτείας από το κεντρικό κράτος. Παράδειγμα, η Αγγλία και η Σουηδία.

Ο δεύτερος τύπος αναφέρεται σε συστήματα κοινωνικής πολιτικής που διαμορφώνονται σε κοινωνίες με παράδοση σε συγκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, με ισχυρό εποπτικό έλεγχο του τοπικού κράτους από το κεντρικό και με έντονες πολιτικές σχέσεις μεταξύ εθνικών και τοπικών ελίτ. Παράδειγμα η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία.

Ο τρίτος τύπος αφορά στην ανάπτυξη συστημάτων κοινωνικής πολιτικής σε κοινωνίες που μετακινούνται από ένα συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου και διοικητικής εποπτείας των τοπικών θεσμών προς την κατεύθυνση της αποδυνάμωσης του διοικητικού ελέγχου και της αναβάθμισης του ρόλου του τοπικού κράτους. Παράδειγμα η Δανία και η Νορβηγία.

Θα διακρίνουμε τέσσερα θεωρητικά ρεύματα που αναλύουν τη σχέση κεντρικού και τοπικού κράτους, ειδικότερα στην άσκηση πολιτικών ανάπτυξης και αναδιανομής, και τα οποία κυριάρχησαν ήδη από τη δεκαετία του '60 μέχρι και σήμερα στην παγκόσμια συζήτηση:

Το *πρώτο ρεύμα* αναφέρεται σε θεσμικο-διοικητικές και πολιτικές προσεγγίσεις στην παράδοση της δημόσιας διοίκησης. Οι προσεγγίσεις αυτές δίνουν έμφαση στις αξίες που ενσωματώνουν οι τοπικοί αντιπροσωπευτικοί θεσμοί: δημοκρατία, πολιτική νομιμοποίηση, άμεσος έλεγχος και άμεση άσκηση από τους πολίτες της τοπικής εξουσίας. Υποστηρίζεται σχετικά, ότι εξασφαλίζεται ουσιαστική πολιτική νομιμοποίηση στο επίπεδο του τοπικού κράτους, αλλά και αποτελεσματικότερη και δικαιότερη παροχή υπηρεσιών για τις κοινωνικές ανάγκες.

Το *δεύτερο ρεύμα* αναφέρεται στις νεοφιλελεύθερες απόψεις και στη *δημόσια επιλογή*. Κεντρική αφετηρία του είναι ότι ο βασικός μηχανισμός για τη διανομή των αγαθών είναι η αγορά. Η υπερδιόγκωση του δημόσιου τομέα και η κρατική γραφειοκρατία είναι προϊόντα του κομματικού ανταγωνισμού για την εκλογική πελατεία. Συνεπώς υποστηρίζουν το στόχο της απορύθμισης μέρους των κρατικών λειτουργιών και της ιδιωτικοποίησης άλλων με στόχο την απελευθέρωση των αγορών και τη δυνατότητα επιλογής των «καταναλωτών».

Το *τρίτο* ρεύμα αναφέρεται στη *δυναμική-πλουραλιστική* προσέγγιση για το τοπικό κράτος. Υποστηρίζεται ότι στις σύγχρονες κοινωνίες οι λειτουργίες παραγωγής και κατανάλωσης τείνουν να διαχωριστούν στο χώρο (κεντρικό-τοπικό), με ένα είδος καταμερισμού ρόλων. Το μεν κεντρικό κράτος αποφασίζει για ζητήματα παραγωγής (π.χ. εργασιακές σχέσεις, δημοσιονομική πολιτική, κλπ) ενώ το τοπικό κράτος για ζητήματα κατανάλωσης (π.χ. πολιτικές εκπαίδευσης, στέγασης, κοινωνικές υπηρεσίες, κλπ). Υποστηρίζεται παράλληλα, η σχετική «αυτονομία» του τοπικού κράτους, το οποίο προσεγγίζεται ως ένα ιδιαίτερο πεδίο συνάρθρωσης (τοπικών) ανταγωνιστικών συμφερόντων.

Το *τέταρτο* ρεύμα αναφέρεται στις εργαλειακές και λειτουργιστικές προσεγγίσεις για το τοπικό κράτος. Το τοπικό κράτος προσδιορίζεται ως δομικό στοιχείο του κεντρικού κράτους, που όχι μόνο δεν διαθέτει σχετική αυτονομία, αλλά λειτουργεί ως μεσολαβητής για να εκπληρώνει τους σκοπούς κεφαλαιακής συσσώρευσης που του ανατίθενται από το κεντρικό κράτος.