

Το παράδοξο της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα της κρίσης

Από τον ΔΗΜΗΤΡΗ ΣΚΑΛΚΟ

**Μάνος Ματσαγγάνης,
Η κοινωνική πολιτική σε
δύσκολους καιρούς.
Οικονομική κρίση,
δημοσιονομική λιτότητα και
κοινωνική προστασία,
Κριτική, Αθήνα 2011,
228 σελ.**

Ένα από τα πρώτα πράγματα που έπληξε η κρίση είναι το κοινωνικό κράτος. Σημαίνει άραγε αυτό ότι, τα επόμενα χρόνια, πρέπει να παραιτηθούμε από τη διεκδίκηση ενός δικτύου προστασίας υπέρ αδυνάτων; Υπάρχει δυνατότητα, στις έκτακτες συνθήκες που ζούμε, για βιώσιμους ασφαλιστικούς φορείς, για αύξηση της μέριμνας στους ηλικιωμένους, για κάλυψη των προβλημάτων μακροχρόνια ανέργων και νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας; Ο Μάνος Ματσαγγάνης προτείνει λύσεις στην κατεύθυνση της μεταρρύθμισης του σπάταλου, αναποτελεσματικού και κοινωνικά άδικου κοινωνικού κράτους.

Η Ελλάδα βρίσκεται στο μέσο μιας διαδικασίας βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής που ξεκίνησε με την υπογραφή του Μνημονίου τον Μάιο του 2010 και με άγνωστο, τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές, ορίζοντα ολοκλήρωσης. Η (αναγκαία) περιστολή των δημόσιων δαπανών, που όμως συντελείται σε συνθήκες έντονης οικονομικής ύφεσης, αυξάνει (δικαιολογημένα) κατακόρυφα τη ζήτηση υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας καθώς οξύνονται οι πολλαπλές κοινωνικές συνέπειες της οικονομικής κρίσης. Σε αυτό το περιβάλλον, η ύπαρξη και η λειτουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος κοινωνικής μέριμνας είναι αναγκαία συνθήκη στήριξης των δοκιμαζόμενων κοινωνικών στρωμάτων και διατήρησης της κοινωνικής συνοχής.

Ωστόσο, το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα δεν είναι μόνο το υποκείμενο της δημοσιονομικής κρίσης αλλά και το αντικείμενό της, καθώς η αλματώδης αύξηση των κοινωνικών δαπανών στο πρόσφατο παρελθόν συνέβαλε στον δημοσιονομικό εκτροχιασμό (από 22% το 2004 στο 29% του ΑΕΠ το 2009, σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ). Τούτο βέβαια, σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει πως η χώρα μας απέκτησε ένα σύγχρονο σύστημα κοινωνικής μέριμνας εφάμιλλο των προηγμένων ευρωπαϊκών κρατών, όπως παραπλανητικά δείχνουν οι μέσοι όροι των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ. Τουναντίον, το εγχώριο κοινωνικό κράτος αποτυγχάνει πλήρως στις βασικές του λειτουργίες, καθώς έχει μετα-

πολιτευτικά οικοδομηθεί σε λανθασμένες βάσεις, όντας προϊόν περισσότερο πολιτικών σκοπιμοτήτων και λιγότερο πραγματικών κοινωνικών αναγκών. Είναι χαρακτηριστικό ότι το τελικό ποσοστό φτώχειας (μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις) στην Ελλάδα παραμένει το υψηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών-μελών, εκκινώντας μάλιστα από καλύτερη αφετηρία (στοιχεία Eurostat). Έτσι, τη στιγμή που το σύστημα κοινωνικής προστασίας πρέπει να λειτουργήσει ως «κοινωνικό μαξιλάρι», αυτό αδυνατεί να ανταποκριθεί στις στοιχειώδεις απαιτήσεις του κοινωνικού σώματος.

Αυτήν ακριβώς την, εκ πρώτης όψεως, «παραδοξότητα» επιχειρεί να παρουσιάσει στις διαφορετικές πτυχές της ο Μάνος Ματσαγγάνης, στο νέο του βιβλίο με τον εύγλωττο τίτλο *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς. Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*. Ο συγγραφέας, επίκουρος καθηγητής Κοινωνικής Πολιτικής στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, με αξιόλογο επιστημονικό έργο αλλά και με τακτικές συνεισφορές στον δημόσιο διάλογο, αναδεικνύεται σε ικανό αναλυτή του ζητήματος. Σε μια ιδιαίτερα φροντισμένη έκδοση, όπου τα κείμενα συνοδεύονται με επεξηγηματικούς πίνακες και αναλυτικές υποσημειώσεις, ο Ματσαγγάνης, με άμεσο τρόπο και απλή γλώσσα, προσφέρει στον αναγνώστη ένα δοκίμιο κοινωνικής πολιτικής που συμβάλλει στην κατανόηση του πολύπλοκου συστήματος κοινωνικής προστασίας στη χώρα μας.

Στο πρώτο μέρος του βιβλίου,

αφού περιγραφεί με επεξηγηματικό τρόπο η συμβολή του πολυδάπανου κοινωνικού κράτους στον δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας (με τη «μαύρη τρύπα» των χρηματοδοτούμενων από τον κρατικό προϋπολογισμό συντάξεων), λαμβάνονται υπ' όψη οι αρνητικές δημογραφικές εξελίξεις που αυξάνουν κατακόρυφα τις μελλοντικές κοινωνικές δαπάνες και καθιστούν υποχρεωτική τη μεταρρύθμιση του συστήματος που παραβιάζει το άτυπο «συμβόλαιο των γενεών». Ο συγγραφέας αφιερώνει το υπόλοιπο πρώτο μέρος για να αναλύσει το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης και των συντάξεων που, έπειτα από μια χαμένη εικοσαετία βολικού πλην όμως καταστροφικού εφησυχασμού, βρίσκονται μπροστά στις μεταρρυθμίσεις που εισάγει το Μνημόνιο και τις οποίες ο συγγραφέας (και δεν μπορούμε παρά να συμφωνήσουμε μαζί του) αντιμετωπίζει ως πτυχές του αναγκαίου εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού του συστήματος (αύξηση ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, κ.λπ.). Φυσικά, διατηρείται (αν και περιορίζεται) ο κατακερματισμός του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, με βάση τις γνωστές προσοδοθηρικές λογικές των ισχυρών επαγγελματικών ομάδων.

Στο δεύτερο μέρος, εξετάζεται η σχέση της ανεργίας/απασχόλησης με τη ζήτηση για κοινωνική προστασία. Αναλύεται η μεταβολή του παραδοσιακού προτύπου εργασίας καθώς ο άντρας-αρχηγός νοικοκυριού, τον οποίον προστάτευε ένα πλέγμα τυπικών και άτυπων θεσμών, δεν μένει ανεπηρέαστος στη κρίση, συμπαρασύροντας μαζί του

στη φτώχεια όλη την οικογένεια. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ανάλυση του συγγραφέα για την κατάτμηση της εγχώριας αγοράς εργασίας στους «εντός και εκτός των τειχών», ανάμεσα στους πρώτους (ευρύτερος δημόσιος τομέας, κ.ά.) που προστατεύονται ποικιλοτρόπως (ασφάλεια συμβάσεων, αμοιβές, κ.λπ.) και στους δεύτερους που στερούνται κάθε είδους εργασιακής προστασίας καθώς απασχολούνται σε δραστηριότητες όπου δεν εφαρμόζεται η εργατική νομοθεσία. Τούτο διότι στην Ελλάδα, έως πρόσφατα, προστατευόταν η θέση κι όχι ο εργαζόμενος. Ανάμεσά τους βρίσκεται η ενδιάμεση κατηγορία των «επί των τειχών». Δυστυχώς, οι μεταρρυθμίσεις που προωθούνται στοχεύουν στην ενίσχυση της ευελιξίας στο «ενδιάμεσο» τμήμα και όχι στους «εντός των τειχών», ενώ δεν συνοδεύονται από αντίστοιχες ρυθμίσεις ασφαλείας, όπως υπαγορεύει το πλέον πετυχημένο σκανδιναβικό πρότυπο της «ευελιξίας με ασφάλεια» (flexicurity). Και τέλος, ο συγγραφέας πραγματεύεται την προβληματική αντιπροσώπευση της μάζας των εργαζομένων από τους συνδικαλιστές της καθώς οι εργαζόμενοι των ΔΕΚΟ υπερ-αντιπροσωπεύονται στα όργανα της ΓΣΕΕ, τη στιγμή που η συμμετοχή των εργαζομένων στα συνδικάτα συνεχώς μειώνεται.

Στο τρίτο μέρος του βιβλίου, ο συγγραφέας καταγράφει τις επιτυχίες και τις αποτυχίες του συστήματος κοινωνικής προστασίας σε μία σειρά ζητημάτων, όπως η επιδότηση ενοικίου, τα άτομα με ανα-

πηρίες, η στήριξη των οικογενειών, των ηλικιωμένων, των ανέργων, καθώς και οι διάφορες φορολογικές ελαφρύνσεις και έκτακτες ενισχύσεις.

Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Ο συγγραφέας ορθά παρατηρεί ότι στη σημερινή κυβέρνηση,

πράγματι, δεν δείχνει να γίνεται κατανοητή η ανάγκη ενδυνάμωσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, ώστε αυτό να μπορέσει να μετριάσει τις κοινωνικές συνέπειες της κρίσης (σελ. 197).

Τούτο πραγματικά ισχύει, αν και δεν περιορίζεται στους κυβερνητικούς κύκλους. Αντίθετα, χαρακτηρίζει το πνεύμα των συμφωνηθέντων με τους διεθνείς δανειστές μας, αλλά και το σύνολο σχεδόν του πολιτικού κόσμου και των διαμορφωτών γνώμης. Όντως, φαίνεται να κυριαρχεί μονοδιάστατα η στενά «οικονομίστικη» προσέγγιση του κοινωνικού κράτους στο πλαίσιο της διαδικασίας περιορισμού των δημοσίων ελλειμμάτων. Τείνουν έτσι, εντελώς λανθασμένα, να παραγωγίζουν ότι η κοινωνική συνοχή έχει ιδιαίτερα σημαντική πολιτική/οικονομική διάσταση, καθώς η απουσία της δυσχεραίνει την εφαρμογή των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων. Σε περιβάλλον κοινωνικής διάλυσης, οι περισσότεροι πολίτες εμφανίζονται απρόθυμοι να επωμιστούν το μερίδιο των βαρών που τους αναλογεί. Αντιστρόφως, και παρά την προβληματικότητα των συγκεκριμένων όρων, σε κάθε μεταρρύθμιση υπηρεύονται σημαντικά ζητήματα πολιτικής ηθικής και κοινωνικής δικαιοσύνης που καθορίζουν την τελική στάση των πολιτών.

Όπως επισημαίνουν ο Αλμπέρτο Αλεσίνα (Alberto Alesina) και ο Γεώργιος-Μάριος Αγγελέτος (George-Marios Angeletos), σε μια ενδιαφέρουσα έρευνά τους, η οικονομική ανισότητα και η αίσθηση κοινωνικής αδικίας αυξάνουν την πίεση των πολιτών στις κυβερνήσεις για αναδιανεμητικές πολιτικές (δες: Alesina A. and Angeletos G., «Corruption, Inequality and Fairness», NBER, Ιούνιος 2005). Δυστυχώς, εν μέσω κρίσεως, αν και στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη λειτούργησαν οι «αυτόματοι σταθεροποιητές» απορροφώντας ένα σημαντικό μέρος των κοινωνικών κραδασμών, κάτι τέτοιο



Ουρά σε ιατρείο του ΙΚΑ. Η κρίση επιδείνωσε το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών ενώ οι αδύναμες ομάδες, όπως οι ηλικιωμένοι, έχουν αρχίσει να αιθάνονται την ανάγκη ενδυνάμωσης ενός κοινωνικού δικτύου ασφαλείας.

δεν συνέβη στη χώρα μας λόγω των εξαιρετικά περιορισμένων δημοσιονομικών δυνατοτήτων, αλλά και λόγω του στρεβλού συστήματος κοινωνικής προστασίας, καθώς «η συγκρότηση ενός αποτελεσματικού κοινωνικού δικτύου ασφαλείας δεν φαίνεται να υπήρξε ποτέ στόχος υψηλής προτεραιότητας στην Ελλάδα» (σελ. 195).

ΑΤΖΕΝΤΑ ΕΞΙΣΩΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Ο σπουδαίος φιλελεύθερος διανοητής των αρχών του περασμένου αιώνα Λ.Τ. Χομπχάουζ (L.T. Hobhouse), συνήθιζε να λέει ότι ο συντηρητικός χρειάζεται γεγονότα και ο μεταρρυθμιστής ιδανικά. Ο συγγραφέας, πατώντας στη στέρεη βάση που προσφέρει η ενδελεχής ανάλυση των δεδομένων, στο τελευταίο μέρος της εργασίας του προσφέρει μια δέσμη ιδεών για τον «συγχρονισμό» της προσφοράς και της ζήτησης κοινωνικής προστασίας σε μια εποχή δημοσιονομικής στενότητας. Αν και πιθανόν δεν περιλαμβάνεται στις προθέσεις του πανεπιστημιακού Ματσαγγάνη, η προβληματική που αναπτύσσει θεωρούμε ότι θα πρέπει να βρεθεί στο επίκεντρο μιας ριζοσπαστικής πολιτικής ατζέντας για την ουσιαστική μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους, με την προώθηση «στοχευμένων» πολιτικών υψηλής κοινωνικής απόδοσης και την εγκατάλειψη άλλων χαμηλής κοινωνικής αποτελεσματικότητας, στην κατεύθυνση μιας «εξισωτικής μεταρρύθμισης».

Η ολοκλήρωση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, η αυξημένη μέριμνα

για τους ηλικιωμένους, ένα αποτελεσματικό δίκτυο προστασίας για τα παιδιά, η κάλυψη των μακροχρόνια ανέργων και των νεο-εισερχόμενων στην αγορά εργασίας και η ανταποδοτικότητα του τακτικού επιδόματος ανεργίας, η μεσο-μακροπρόθεσμη εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (βλέπε και το παλαιότερο βιβλίο του συγγραφέα *Η Κοινωνική Αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της. Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*, Κριτική, 2004), καθώς και οι επιμέρους προτάσεις του, όπως η διοικητική ενοποίηση των διάσπαρτων φορέων παροχής κοινωνικής προστασίας, αξίζει να μελετηθούν σοβαρά από όσους χαράσσουν πολιτική στα επιτελεία των πολιτικών κομμάτων και στη διαμόρφωση των διεκδικήσεων των κοινωνικών εταίρων.

Ελάχιστα πράγματα θα μπορούσε να προσθέσει κάποιος στο εμπειριστατωμένο βιβλίο του Μάνου Ματσαγγάνη – και θα περιοριστούμε να αναφέρουμε δύο από αυτά, περισσότερο ως ερέθισμα για παραπέρα πραγμάτευση παρά με διάθεση κριτικής. Πρώτον, απουσιάζει μία εκτενής ανάλυση του ρόλου των προσοδοθηρικών ομάδων. Η προσοδοθηρία (rent-seeking) ως παράγων διαμόρφωσης του οικονομικού συστήματος έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένης ανάλυσης στην ελληνική βιβλιογραφία, όχι όμως και του ρόλου της στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής. Ο Ματσαγγάνης, ως προσεκτικός παρατηρητής των τεκταινομένων στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής, αντιλαμβάνεται τη σημασία της προσοδο-

θηρίας σε συνάρτηση με το πολιτικό κόστος, ωστόσο δεν προχωρά παραπέρα. Γράφει χαρακτηριστικά:

Ασφαλώς, η κατανομή των πόρων κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα ανάλογα με την ισχύ και την «εγγύτητά» της στην πολιτική εξουσία, και όχι ανάλογα με την ανάγκη, είναι το προϊόν μιας μακράς διαδικασίας οικοδόμησης του κοινωνικού κράτους. Η ιστορία αυτή είναι γεμάτη από σκληρές μάχες –συνήθως στο παρασκήνιο της δημόσιας ζωής– για την απόσπαση κάθε λογής εξαιρέσεων, απαλλαγών, διευκολύνσεων, ειδικών ρυθμίσεων, κ.ά., υπέρ της μιας ή της άλλης ευνοημένης κατηγορίας (σελ. 211-212).

Και σε άλλο σημείο, ορθώς, παρατηρεί, π.χ., την ένταξη της ενίσχυσης του ασφαλιστικού φορέα της ΔΕΗ από τον κρατικό προϋπολογισμό στο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα, σε αντίθεση με την ευκολία της περικοπής άλλων κοινωνικών προγραμμάτων μικρής πολιτικής ισχύος.

Δεύτερον, τείνει να παραγνωρίσει τη σημασία των άτυπων θεσμών στη διαμόρφωση των πολιτικών (κουλτούρα, κυρίαρχη ιδεολογία κ.λπ.). Έτσι, αν και αναγνωρίζει το ρόλο των πολιτιστικών παραγόντων (π.χ., στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης) δεν αναλύει επαρκώς τη σημασία του (ελλειμματικού) κοινωνικού κεφαλαίου στη διαμόρφωση του κυρίαρχου υποδείγματος κοινωνικής προστασίας. Κι έτσι ίσως να εξηγείται, εν μέρει, το ότι, παρά την πανθομολογούμενη χρεοκοπία του ακολουθούμενου οικονομικοκοινωνικού συστήματος που αποκάλυψε η δραματική οικονομική κρίση, οι προωθούμενες αλλαγές γίνονται μάλλον σε λάθος κατεύθυνση.

Τελειώνοντας την αναφορά μας στο καλογραμμένο δοκίμιο του Ματσαγγάνη, σπεύδουμε να αναγνωρίσουμε ότι ο πολιτικός χρόνος πέζει σήμερα ασφυκτικά για την άμεση εφαρμογή λύσεων στα ζητήματα της κοινωνικής προστασίας. Ως γνωστόν, όμως, η επαρκής σκέψη πρέπει να προηγείται της δράσης. Για τη μεταρρύθμιση του σπάταλου, αναποτελεσματικού και κοινωνικά άδικου κοινωνικού κράτους, ας αρχίσουμε το διάβαμα από το επιστημονικά άρτιο και ιδιαίτερα χρήσιμο βιβλίο του Μάνου Ματσαγγάνη. ■