

6.2021

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Το κοινωνικό κράτος επιταχυντής της βιώσιμης ανάπτυξης

Μάνος Ματσαγγάνης

Καθηγητής Δημόσιας Οικονομικής στο Πολυτεχνείο του Μιλάνου

Ιούνιος 2021

Executive Summary

Παρά τον μερικό εξορθολογισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας την τελευταία δεκαετία, το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα παραμένει σε μεγάλο βαθμό τροχοπέδη της ανάπτυξης. Για να μετατραπεί σε επιταχυντή της ανάπτυξης, στήριγμα της μετάβασης προς ένα εξωστρεφές και βιώσιμο παραγωγικό μοντέλο, θα πρέπει να αλλάξει ριζικά. Το κείμενο πολιτικής που ακολουθεί προτείνει τον αναπροσανατολισμό της κοινωνικής πολιτικής προς την κατεύθυνση του «κράτους κοινωνικής επένδυσης». Ένα κοινωνικό κράτος – επιταχυντής της βιώσιμης ανάπτυξης προστατεύει αποτελεσματικά τους πολίτες από τις ατυχίες της ζωής, διευκολύνει τα νέα ζευγάρια (και ειδικά τις γυναίκες) να συνδυάζουν καριέρα και οικογένεια, και επενδύει στο ανθρώπινο κεφάλαιο με στόχο την αναβάθμιση της παραγωγικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων.

1. Εισαγωγή

Το κοινωνικό κράτος που οικοδομήθηκε στην περίοδο της Μεταπολίτευσης, και ιδίως στη δεκαετία του 1980, γιγαντώθηκε την εποχή της πλαστής ευμάρειας,¹ και τελικά συνέβαλε καθοριστικά στον δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Παρά τη μυθολογία που το συνόδευε, και που σε κάποιο βαθμό το συνοδεύει ακόμη, η λειτουργία του αναπαρήγαγε τις κοινωνικές ανισότητες αντί να τις μετριάξει: ήταν γενναιοδωρο με τους ισχυρούς (δηλαδή με τους ασφαλισμένους των «ευγενών ταμείων» και με τους υπερπροστατευμένους της μισθωτής εργασίας) και φειδωλό με τους ανίσχυρους (με τους φτωχούς, τους ανέργους, τους νέους, τα άτομα με αναπηρίες ή με κλονισμένη υγεία, και με τους μετανάστες, ακόμη και με τους νόμιμους). Παρόλα αυτά, ή ίσως εξαιτίας όλων αυτών, το κοινωνικό κράτος της Μεταπολίτευσης ήταν εξαιρετικά ανθεκτικό: ο πολιτικός και κοινωνικός συνασπισμός που το στήριζε κατάφερε να εξουδετερώσει όλες τις μεταρρυθμιστικές απόπειρες της περιόδου 1992-2010. Η «επιτυχία» αυτή είχε καταστροφικά αποτελέσματα.

Η δεκαετία του 2010 εξέθεσε ανεπανόρθωτα το κοινωνικό κράτος της Μεταπολίτευσης. Παρά τη γενναία μέχρι τότε χρηματοδότηση, όταν ξέσπασε η κρίση το σύστημα κοινωνικής προστασίας απεδείχθη εντελώς ακατάλληλο για τον βασικό ρόλο στον οποίο καλείται να ανταποκριθεί κάθε τέτοιο σύστημα: την εισοδηματική στήριξη των φτωχών και των ανέργων. Στη συνέχεια, το ίδιο το κοινωνικό κράτος μεταμορφώθηκε ριζικά. Οι ανελέητες περικοπές των Μνημονίων περιόρισαν αδικαιολόγητες σπατάλες, όμως χαμήλωσαν υπερβολικά το επίπεδο της κοινωνικής προστασίας, σε μια εποχή που η ανάγκη για αυτήν ήταν μεγαλύτερη παρά ποτέ. Ταυτόχρονα, οι ραγδαίες θεσμικές αλλαγές που επέβαλαν οι δανειστές αντιμετώπισαν –με τρόπο βεβιασμένο και συχνά άδικο– κάποια από τα προβλήματα που εκκρεμούσαν από δεκαετίες. Τέλος, σημαντικά κενά προστασίας διατηρήθηκαν ή διευρύνθηκαν.

Το πρωτόγνωρο περιβάλλον στο οποίο βρισκόμαστε σήμερα θέτει σοβαρά ερωτήματα και για την κοινωνική πολιτική. Κάποια από αυτά σχετίζονται με την πανδημία του κορωνοϊού: τι πρέπει να αλλάξει ώστε το σύστημα υγείας

¹ Από το 2004 έως το 2009 –περίοδο υψηλών ρυθμών ανάπτυξης και χαμηλών ποσοστών ανεργίας– η κατά κεφαλήν δαπάνη για παροχές κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα αυξήθηκε κατά 45,1% σε σταθερές τιμές. Πηγή: Eurostat (Expenditure on social protection benefits, euro per inhabitant at constant 2010 prices).

να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει μια μελλοντική επιδημιολογική πίεση; Άλλα ερωτήματα αφορούν την επόμενη μέρα για την ελληνική οικονομία: η πολιτική της κυβέρνησης για το ασφαλιστικό υποστηρίζει την αναζήτηση ενός νέου παραγωγικού μοντέλου, ή την υπονομεύει; Γενικότερα: μπορεί το κοινωνικό κράτος να μετατραπεί από τροχοπέδη σε επιταχυντή της βιώσιμης ανάπτυξης;

2. Το κοινωνικό κράτος σήμερα

2.1. Το κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας

Παρά την ευρέως διαδεδομένη άποψη, την τελευταία δεκαετία εκτός από οδυνηρές περικοπές σημειώθηκαν επίσης αξιόλογα βήματα εξορθολογισμού και ενδυνάμωσης του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, ένα πεδίο στο οποίο παραδοσιακά το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας υστερούσε σημαντικά. Οι σημαντικότεροι σταθμοί αυτής της εξέλιξης ήταν η θεσμοθέτηση ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων το 2013, ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος το 2017, και επιδόματος στέγασης το 2019. Αξίζει επίσης να αναφερθεί η θεσμοθέτηση βοηθήματος ανεργίας αυτοτελώς και ανεξαρτήτως απασχολούμενων (το 2013), καθώς και η επέκταση του βοηθήματος μακροχρονίως ανέργων (το 2012 και το 2014). Χάρη σε αυτά τα μέτρα, εκατοντάδες χιλιάδες φτωχές οικογένειες λαμβάνουν σήμερα από την Πολιτεία μια ενδεχομένως μικρή αλλά πολύτιμη εισοδηματική ενίσχυση, οι περισσότερες για πρώτη φορά.

Όμως, οι βελτιώσεις ήρθαν υπερβολικά αργά για να προλάβουν τη γενικευμένη αίσθηση ότι το κράτος απουσίαζε τη στιγμή ακριβώς που οι πολίτες το χρειάζονταν περισσότερο παρά ποτέ –αίσθηση που συνέβαλε στην πτώση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς της δημοκρατικής πολιτείας. Επιπλέον, αναδύθηκαν στην επιφάνεια σημαντικότερα κενά προστασίας, με εμβληματικότερη περίπτωση την εισοδηματική στήριξη των ανέργων.

Στα πρώτα χρόνια της κρίσης, με την ανεργία στα ύψη, το ποσοστό των ανέργων που εισέπρατταν τακτικό επίδομα ανεργίας έπεσε σε απίστευτα χαμηλά για ευρωπαϊκή χώρα επίπεδα (από 35,1% το 2010 σε 9,3% το 2014).² Ακόμη και σήμερα, το αντίστοιχο ποσοστό παραμένει χαμηλό (μόλις 18,2% το 2019, και 24,3% στις έκτακτες συνθήκες του 2020). Όσο για τη θεσμοθέτηση ή επέκταση των βοηθημάτων ανεργίας για αυτοαπασχολούμενους και μακροχρόνια ανέργους που αναφέρεται παραπάνω, η συμβολή τους

² Πηγή: ΟΑΕΔ για τον αριθμό δικαιούχων τακτικού επιδόματος ανεργίας και ΕΛΣΤΑΤ για τον αριθμό ανέργων. Εάν ο αριθμός δικαιούχων διαιρεθεί με τον αριθμό των εγγεγραμμένων ανέργων (του ΟΑΕΔ), αντί με τον αριθμό ανέργων (της ΕΛΣΤΑΤ), το ποσοστό κάλυψης το 2020 γίνεται 17% αντί για 24,3%.

ήταν από μικρή έως ασήμαντη.³ Όπως δείχνουν τα δεδομένα, η συντριπτική πλειονότητα των ανέργων μένουν χωρίς εισοδηματική στήριξη.⁴ Πρόκειται για μνημειώδη αποτυχία, με προφανείς πολιτικές συνέπειες.

Γιατί συμβαίνει αυτό; Αφενός, λόγω κακού σχεδιασμού. Τα επιδόματα ανεργίας είναι «ανταποδοτικά», δηλαδή αφορούν όσους έχουν ήδη εργαστεί και καταβάλει εισφορές, άρα αποκλείουν όσους ακόμη ψάχνουν για την πρώτη τους δουλειά. Επίσης, έχουν πολύ περιορισμένη διάρκεια (το πολύ 12 μήνες), άρα αποκλείουν τους μακροχρόνια ανέργους. Πρόκειται για δύο ομάδες που πλήθυναν απότομα στα χρόνια της κρίσης.⁵

Αφετέρου, λόγω λανθασμένων επιλογών. Το 2013, ένα τμήμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (η Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης) συνιστούσε στα κράτη-μέλη να χαλαρώσουν τα κριτήρια επιλεξιμότητας των επιδομάτων μέχρι η ανεργία να υποχωρήσει. Άλλωστε, αυτό συνιστούν οι περισσότεροι οικονομολόγοι, και αυτό πράγματι ισχύει στις ΗΠΑ, όπου η διάρκεια των επιδομάτων ανεργίας επιμηκύνεται αυτομάτως σε περιόδους ύφεσης (ενώ επί Ομπάμα επεκτάθηκε και άλλο, με πρωτοβουλία της κυβέρνησης). Κάτι τέτοιο στη χώρα μας δεν συνέβη ποτέ, αφού την ίδια στιγμή ένα άλλο –ισχυρότερο– τμήμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων, που εκπροσωπούσε την ΕΕ στην Τρόικα, μαζί με το ΔΝΤ και την ΕΚΤ) επέβαλε το ακριβώς αντίθετο. Το 2011, τα κριτήρια επιλεξιμότητας αντί να χαλαρώσουν (όπως συνιστούσε η οικονομική θεωρία και η Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης) σκλήρυναν περισσότερο, με τη θεσμοθέτηση πρόσθετου ορίου 400 ημερών επιδότησης που μπορεί να λάβει ένας άνεργος σωρευτικά σε περίοδο 4 ετών.⁶

Ο περιορισμός του αριθμού δικαιούχων –σε περίοδο μαζικής ανεργίας!– και η μείωση της αξίας του τακτικού επιδόματος ανεργίας (από 454 σε 360 ευρώ το μήνα το 2012) είχαν διακηρυγμένο στόχο τη μείωση της δημόσιας δαπάνης και του ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού. Γενικά, η κατά κεφαλήν δαπάνη για παροχές κοινωνικής προστασίας⁷ υποχώρησε σημαντικά την περίοδο της κρίσης (-19,8% σε ευρώ ανά κάτοικο την περίοδο 2009-2013), και παρέμεινε σε χαμηλά επίπεδα έκτοτε (+2,1% την περίοδο 2013-2017).

3 Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εργασίας, ο αριθμός δικαιούχων των δύο βοηθημάτων ανεργίας αντιστοιχούσε σε 3,4% του συνολικού αριθμού ανέργων το 2014 (και 1,5% το 2016, τελευταίο έτος για το οποίο έχουν δοθεί στη δημοσιότητα στοιχεία).

4 Αυτό δεν εμπόδισε το ΔΝΤ να ισχυριστεί ότι «στην Ελλάδα η κάλυψη των επιδομάτων ανεργίας αυξήθηκε». Βλ. Blanchard, Jaumotte & Loungani (2013), σελ. 24.

5 Μια σχετικά άγνωστη πτυχή του προβλήματος είναι ότι το βοήθημα μακροχρονίως ανέργων (που και αυτό διαρκεί 12 μήνες) απαιτεί από τους πιθανούς δικαιούχους να έχουν προηγουμένως εισπράξει τακτικό επίδομα ανεργίας και μάλιστα επί 12 μήνες. Όμως, αυτοί είναι ελάχιστοι, αφού οι προϋποθέσεις για μέγιστη διάρκεια επιδότησης είναι αυστηρότερες (η μέση διάρκεια τακτικής επιδότησης ανεργίας είναι 7 μήνες). Χάρη σε αυτό το «τέχνασμα», το βοήθημα μακροχρονίως ανέργων εν πολλοίς ακυρώνεται στην πράξη.

6 Βλ. Matsaganis (2018).

7 Πηγή: Eurostat (Expenditure on social protection benefits, euro per inhabitant at constant 2010 prices).

Ανακεφαλαιώνοντας, το σύστημα κοινωνικής προστασίας γιγαντώθηκε όταν η οικονομία «έτρεχε» με ταχείς ρυθμούς και η ανεργία κατέγραφε αρνητικό ρεκόρ (6,7% τον Μάιο 2008). Αντίθετα, όταν η οικονομία έκανε «βουτιά» και η ανεργία έφτανε το ιλιγγιώδες 28,7% (Νοέμβριος 2013), το σύστημα κοινωνικής προστασίας συρρικνώθηκε. Έχοντας συμβάλει στον δημοσιονομικό εκτροχιασμό κατά την αμέσως προηγούμενη περίοδο, το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα απέσυρε την υποστήριξή του στους πολίτες, και ιδίως στους πιο αδύναμους, τη στιγμή που εκείνοι το χρειάζονταν περισσότερο.

2.2. Το σύστημα υγείας

Οι περικοπές των Μνημονίων ήταν θεαματικότερες στα δύο βασικότερα προγράμματα του συστήματος κοινωνικής προστασίας: στην υγεία και στις συντάξεις.

Η υποχώρηση της δημόσιας δαπάνης υγείας την περίοδο 2009-2014 έφτασε το 46% σε σταθερές τιμές.⁸ Εν μέρει, η πρωτοφανής αυτή υποχρηματοδότηση μεταφράστηκε σε μείωση των εισοδημάτων όσων εργάζονται και όσων συναλλάσσονται με το δημόσιο σύστημα. Κάποια από αυτά τα εισοδήματα αντιστοιχούσαν σε άνομες ή αντιδεοντολογικές πρακτικές: κερδίζονταν είτε σε βάρος των ασθενών, είτε σε βάρος των φορολογουμένων.⁹ Τα τεράστια ποσά που εξοικονομήθηκαν από τον εξορθολογισμό της οργάνωσης και τον περιορισμό της σπατάλης (π.χ. στα φάρμακα) δείχνουν ότι η προηγούμενη διόγκωση της κοινωνικής δαπάνης δεν συμβάδιζε πάντοτε με τη βελτίωση της κοινωνικής προστασίας.

Όμως, κανένα σύστημα υγείας δεν μπορεί να συνεχίσει να λειτουργεί στοιχειωδώς καλά όταν η χρηματοδότηση πέφτει στο μισό. Πόσω μάλλον το δικό μας, με όλα τα ελαττώματά του. Αναπόφευκτα, το επίπεδο της δημόσιας περίθαλψης υποβαθμίστηκε, και μάλιστα σοβαρά. Παρότι πολλοί γιατροί και νοσοκόμοι (και διοικητικοί υπάλληλοι) συνέχισαν να εργάζονται ευσυνειδητα παρά τις μειώσεις αμοιβών, άλλοι αντέδρασαν με ένα είδος «λευκής απεργίας» που πολλαπλασίαζε την ταλαιπωρία των ασθενών. Επιπλέον, πολλοί προμηθευτές που έμειναν απλήρωτοι σταμάτησαν να εφοδιάζουν τα νοσοκομεία. Κάποια από τα ακριβά φάρμακα που προηγουμένως υπερσυνταγογραφούνταν, στη συνέχεια έγιναν δυσεύρετα, ακόμη και για όσους ασθενείς ήταν απολύτως απαραίτητα. Κάποια νοσοκομεία ή ιατρεία άρχισαν να υπολειτουργούν, κάποια έκλεισαν εντελώς.

Για όλους αυτούς τους λόγους, τα κενά προστασίας στην υγεία διευρύνθηκαν δραματικά. Το ποσοστό των φτωχότερων Ελλήνων που «για οικονομικούς λόγους» δεν μπόρεσαν το 2018 να λάβουν την περίθαλψη

⁸ Πηγή: OECD (2019a).

⁹ Βλ. Matsaganis (2013).

που είχαν ανάγκη¹⁰ εκτινάχθηκε από 7,7% το 2010 σε 20,1%. Το αντίστοιχο ποσοστό για το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν εξ αρχής χαμηλότερο (4,1% το 2010), και μειώθηκε και άλλο (2,2% το 2018).

Χάρη στην έγκαιρη κινητοποίηση της Πολιτείας με το που ξέσπασε το πρώτο κύμα του κορωνοϊού, το ΕΣΥ απέφυγε την πίεση που υπέστη το –πολύ πιο προηγμένο– σύστημα υγείας της Βόρειας Ιταλίας. Η δραστική επιβολή μέτρων κοινωνικής απόστασης την άνοιξη του 2020 έσωσε ζωές και συγκράτησε σε διαχειρίσιμα επίπεδα τον αριθμό περιστατικών που χρειάζονταν επείγουσα νοσοκομειακή περίθαλψη. Ο επαγγελματισμός και η αυτοθυσία γιατρών και νοσοκόμων φρόντισε για τα υπόλοιπα.

Ωστόσο, όπως εξηγεί πρόσφατη έκθεση της διαNEΟσις,¹¹ τα προβλήματα παραμένουν. Στη χώρα μας, η δημόσια παροχή παραμένει υποτυπώδης στον τομέα της εξωνοσοκομειακής περίθαλψης, που έχει από δεκαετίες πρακτικά εγκαταλειφθεί στους χιλιάδες –υπεράριθμους– ιδιώτες γιατρούς που ασκούν ελεύθερο επάγγελμα. Και όμως, εάν κάτι έδειξε η εμπειρία της Βόρειας Ιταλίας¹² είναι ότι μια επιδημία για να αντιμετωπιστεί σωστά θα πρέπει οι οικογενειακοί γιατροί να είναι σε θέση να αναλάβουν τον έγκαιρο εντοπισμό των κρουσμάτων, την παρακολούθηση των ασθενών στο σπίτι, και τον έλεγχο της ροής των περιστατικών στα νοσοκομεία. Όταν η πρωτοβάθμια φροντίδα είναι αδύναμη, τα νοσοκομεία δέχονται κατακλυσμό περιστατικών και απειλούνται με υπερφόρτωση. Στο Βένετο και στην Εμίλια-Ρομάνια, οι οικογενειακοί γιατροί ούτε λίγο ούτε πολύ έσωσαν την παρτίδα. Στη Λομβαρδία, όπου η πρωτοβάθμια φροντίδα είχε παραμεληθεί, τα νοσοκομεία (δημόσια και συμβεβλημένα ιδιωτικά) γονάτισαν –παρά την αρτιότητα στελέχωση και τον υπερσύγχρονο εξοπλισμό τους. Εύκολα μπορεί να φανταστεί κανείς τις τρομακτικές συνέπειες ενός πανδημικού κύματος αντίστοιχης έντασης με αυτό της Βόρειας Ιταλίας στη χώρα μας (όπου τα ιδιωτικά νοσοκομεία δεν συνεργάζονται με το δημόσιο σύστημα, και όπου ο θεσμός του οικογενειακού γιατρού δεν έχει ριζώσει).

2.3. Οι συντάξεις

Και στις συντάξεις οι μνημονιακές περικοπές υπήρξαν αναμφίβολα οδυνηρές. Όχι «οριζόντιες», όπως συνηθίζεται να λέγεται. Αντίθετα, οι μειώσεις κυμάνθηκαν ανάλογα με το ύψος της σύνταξης και την ηλικία του συνταξιούχου (τη στιγμή των μέτρων, όχι τη στιγμή της συνταξιοδότησης): από 16% για τους χαμηλοσυνταξιούχους έως 46% για τους υψηλοσυνταξιούχους κάτω των 55 ετών, σωρευτικά το 2010-2014. Όμως και πάλι, παρά

¹⁰ Πηγή: Eurostat (Self-reported unmet needs for medical examination by sex, age, main reason declared and income quintile).

¹¹ Βλ. Τούντας και συν. (2020).

¹² Βλ. Ματσαγγάνης (2020).

τις πρωτοφανείς περικοπές, οι συνταξιούχοι συνεχίζουν να εισπράττουν περισσότερα από όσα συνεισέφεραν με τις εισφορές τους (οι ίδιοι και οι εργοδότες τους). Όπως διαπίστωσε σχετική μελέτη μας,¹³ το σύνολο σχεδόν (98,5%) όσων είχαν συνταξιοδοτηθεί από το ΙΚΑ το 2008 εξακολουθούν ακόμη και σήμερα να εισπράττουν υπερ-ανταποδοτικές συντάξεις. Εάν κάτι πέτυχαν οι περικοπές ήταν να μειώσουν στο μισό τη διαφορά (υπέρ του συνταξιούχου) διά βίου εισφορών και διά βίου συνταξιοδοτικών παροχών (από 124.000 ευρώ σε 64.000 ευρώ ανά συνταξιούχο, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας). Στο Δημόσιο, στον ΟΓΑ και στα «ειδικά ταμεία» η διαφορά είναι ακόμη μεγαλύτερη.

Σημαίνει μήπως αυτό ότι οι περικοπές θα έπρεπε να ήταν ακόμη πιο δραστικές; Όχι. Άλλο είναι το δίδαγμα αυτής της ιστορίας: όταν χάνεται η ευκαιρία της έγκαιρης προσαρμογής και σταδιακής αusterοποίησης των κανόνων του συστήματος (όπως κάθηκε στην Ελλάδα την περίοδο 1992-2010), ακόμη και οι πιο βάνουσες περικοπές αργότερα είναι μοιραίο να αποδειχθούν ανεπαρκείς.

Σε κάθε περίπτωση, όπως εξηγεί σχετική μελέτη της διαΝΕΟσις,¹⁴ παρά τις θηριώδεις περικοπές των συντάξεων, τα τελευταία χρόνια η σχετική θέση των ηλικιωμένων στην κατανομή εισοδήματος βελτιώθηκε.

Πώς έγινε αυτό; Πρώτον, επειδή οι συντάξεις περικόπηκαν λιγότερο από τις αμοιβές εργασίας. Δεύτερον, επειδή οι χαμηλές συντάξεις μειώθηκαν λιγότερο από τις άλλες συντάξεις. Τρίτον, επειδή οι συντάξεις –έστω και μειωμένες– συνέχισαν να καταβάλλονται, ενώ βέβαια κάτι τέτοιο δεν συνέβη με τις αμοιβές όσων έχαναν τη δουλειά τους. Τέταρτον, επειδή οι νέες «γενιές» συνταξιούχων δικαιούνται υψηλότερες συντάξεις από τον μέσο όρο των ήδη συνταξιούχων.

Δεν είναι παράξενο, λοιπόν, που το ποσοστό φτώχειας των συνταξιούχων κυμαίνεται σήμερα σε χαμηλά επίπεδα (8,9% το 2019), ενώ αντίθετα η παιδική φτώχεια έχει αυξηθεί ανησυχητικά (21,1% το 2019).¹⁵ Η εικόνα που ακόμη επικρατεί στην πολιτική και στα media για το ποιοι είναι οι φτωχοί (συνταξιούχοι, ιδίως στην ύπαιθρο) ισχύει όλο και λιγότερο, η φτώχεια πλέον αφορά κυρίως οικογένειες ανέργων με παιδιά, ιδίως στις πόλεις.

Για όλους αυτούς τους λόγους, το διάχυτο αίτημα για «αποκατάσταση των απωλειών των συνταξιούχων», και μάλιστα των ευπορότερων, για το οποίο πλειοδοτεί το σύνολο σχεδόν του πολιτικού –και δικαστικού– προσωπικού της χώρας, δεν μπορεί να υποστηριχθεί με επιχειρήματα δικαιοσύνης.

¹³ Βλ. Leventi & Matsaganis (2020).

¹⁴ Βλ. Ματσαγγάνης, Πάρμα & Καρακίτσιος (2018).

¹⁵ Βλ. ΕΛΣΤΑΤ (Εισόδημα και Συνθήκες Διαβίωσης των Νοικοκυριών (SILC) / 2019, Κίνδυνος Φτώχειας).

Επιπλέον, οι θυσίες δεν ήταν μάταιες. Την περασμένη δεκαετία κατορθώθηκε κάτι που οι κυβερνήσεις της περιόδου 1992-2010 δεν είχαν μπορέσει να πετύχουν, ή δεν είχαν καν τολμήσει να επιχειρήσουν: εξαλείφθηκε το υπερβολικό βάρος που οι συντάξεις φορτώνουν στους ώμους της γενιάς των παιδιών μας. Το 2009, η πρόβλεψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁶ για τη δαπάνη για συντάξεις το 2050 ήταν σχεδόν διπλάσια ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα (24%) από ό,τι στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (12,5%). Και επειδή καμία χώρα δεν αντέχει να δαπανά το ένα τέταρτο του εθνικού εισοδήματος για συντάξεις, ήταν φανερό ότι η «φούσκα» θα έσκαγε νωρίτερα. Αυτό ακριβώς συνέβη την περασμένη δεκαετία: οι περικοπές και η αυστηροποίηση των κανόνων συνταξιοδότησης ήταν μια (απότομη και οδυνηρή, αλλά τελικά αναπόφευκτη) προσαρμογή του συστήματος συντάξεων. Χάρη στις περικοπές και στην αυστηροποίηση των κανόνων του συστήματος, το βάρος που θα σηκώσουν οι μελλοντικές γενιές εκτιμάται τώρα λιγότερο δυσβάσταχτο: το 2050, η συνταξιοδοτική δαπάνη στην Ελλάδα προβλέπεται να είναι 12,5% του ΑΕΠ, ελάχιστα πάνω από τον μέσο όρο για το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (12,4%).¹⁷

Πρόκειται για ιστορικής σημασίας διόρθωση. Για το καλό της χώρας, και της γενιάς των παιδιών μας, πρέπει να διαφυλαχθεί.

Οι τελευταίες εξελίξεις δείχνουν ότι αυτό δεν έχει κατανοηθεί. Καθώς η επιρροή των δανειστών σταδιακά εξασθενεί, και η χώρα ανακτά βαθμούς ελευθερίας (όπως άλλωστε επιβάλλει μια ισότιμη σχέση με τους εταίρους της), ο κίνδυνος οπισθοδρόμησης στις πρακτικές που οδήγησαν στη χρεωκοπία προβάλλει ξανά απειλητικός.

Η πρώτη υπαναχώρηση αφορούσε τη λεγόμενη «προσωπική διαφορά».¹⁸ Τον Μάιο 2017, η Βουλή ενέκρινε τον Ν. 4472/2017 που έφερε η τότε κυβέρνηση (μετά από υπόδειξη των δανειστών), ο οποίος μεταξύ άλλων προέβλεπε την κατάργηση της προσωπικής διαφοράς και τον σταδιακό επανακαθορισμό των συντάξεων που είχαν εκδοθεί μέχρι τότε. Σύμφωνα με κυβερνητικές εκτιμήσεις,¹⁹ η εν λόγω ρύθμιση ήταν πολλαπλώς ευεργετική. Με όρους δικαιοσύνης, εξάλειψε τις διακρίσεις του προηγούμενου συστήματος (που τείνουν να ευνοούν τους υψηλοσυνταξιούχους), ενώ επίσης αποκαθιστούσε την ίση μεταχείριση τωρινών και μελλοντικών

¹⁶ Βλ. CEC (2009).

¹⁷ Βλ. CEC (2018).

¹⁸ Ο όρος «προσωπική διαφορά» δηλώνει τη διαφορά μεταξύ του ποσού της σύνταξης που λαμβάνει ένας συνταξιούχος και του ποσού που θα ελάμβανε εάν η σύνταξή του υπολογιζόταν με βάση τους νέους κανόνες (που ισχύουν για όσους βγαίνουν στη σύνταξη τώρα).

¹⁹ Η «Ειδική έκθεση επιπτώσεων των ασφαλιστικών διατάξεων του Ν. 4472/2017» του αρμόδιου υπουργείου είχε υπολογίσει ότι περίπου 1.000.000 συνταξιούχοι ελάμβαναν υψηλότερο ποσό σύνταξης (κατά μέσο όρο 1.050 ευρώ τον μήνα) από αυτό που θα προέκυπτε με βάση τους νέους κανόνες (κατά μέσο όρο 895 ευρώ τον μήνα). Επίσης, περίπου 200.000 συνταξιούχοι ελάμβαναν χαμηλότερο ποσό σύνταξης (κατά μέσο όρο 617 ευρώ τον μήνα) από αυτό που θα προέκυπτε με βάση τους νέους κανόνες (κατά μέσο όρο 625 ευρώ τον μήνα). Συνεπώς, η εφαρμογή του Ν. 4472/2017 θα οδηγούσε σε μείωση των συντάξεων των πρώτων, και αύξηση των δεύτερων.

συνταξιούχων. Με όρους βιωσιμότητας, εξοικονομούσε σημαντικούς πόρους, παγιώνοντας την εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος. Φυσικά, η κατάργηση της προσωπικής διαφοράς θα είχε ως τίμημα την περαιτέρω μείωση πολλών συντάξεων. Όπως απεδείχθη στη συνέχεια, επρόκειτο για ένα τίμημα που το πολιτικό σύστημα δεν είχε την παραμικρή διάθεση να αναλάβει. Στα τέλη του 2018, σε προεκλογική περίοδο πλέον, η κυβέρνηση αρνήθηκε πανηγυρικά να εφαρμόσει τη σχετική διάταξη, με τη σιωπηλή συναίνεση της αντιπολίτευσης (και των δανειστών).

Όπως συμβαίνει συνήθως, ενός κακού μύρια έπονται. Η δεύτερη υπαναχώρηση αφορούσε τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Υπό το βάρος των αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας που κήρυξαν αντισυνταγματικές κάποιες διατάξεις του Ν. 4387/2016, η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ προχώρησε με τον Ν. 4578/2018 σε μείωση του ποσοστού εισφοράς ελεύθερων επαγγελματιών και αγροτών σε 13,33% (από 20%). Η μείωση των εισφορών ικανοποίησε τις θιγόμενες ομάδες που την προηγούμενη διετία είχαν βρεθεί αντιμέτωπες με μεγάλες αυξήσεις. Ταυτόχρονα, ήταν ένα πρώτο βήμα ακύρωσης της ενοποίησης των κανόνων του ασφαλιστικού συστήματος που είχε επιχειρηθεί με τον Ν. 4387/2016. Η εξέλιξη αυτή παγιώθηκε τον Φεβρουάριο του 2020, με τη σημερινή κυβέρνηση να επαναφέρει με τον Ν. 4670/2020 το καθεστώς χαμηλών «κατ' αποκοπήν» (δηλ. αποσυνδεδεμένων από το εισόδημα) εισφορών για ελεύθερους επαγγελματίες και αγρότες, καθιστώντας ακόμη δυσμενέστερες τις διακρίσεις του ασφαλιστικού νόμου σε βάρος της μισθωτής εργασίας.

Σαν να μην έφταναν όλα αυτά, οι θριαμβευτικές εξαγγελίες για «συνταξιοδότηση έως και 12 χρόνια νωρίτερα»²⁰ δίνουν την εικόνα μιας πολιτικής τάξης που δεν έχει μάθει τίποτε από την περιπέτεια των Μνημονίων, έτοιμη να επαναλάβει τα ίδια σφάλματα που μας οδήγησαν στην οιονεί χρεωκοπία.

Η οπισθοδρόμηση είναι ανησυχητική από κάθε άποψη. Η διατήρηση της «προσωπικής διαφοράς» διαιωνίζει την προνομιακή μεταχείριση των ήδη συνταξιούχων έναντι όσων θα συνταξιοδοτηθούν με τους νέους κανόνες. Η αποσύνδεση των εισφορών από το εισόδημα για ελεύθερους επαγγελματίες και αγρότες συνεπάγεται ότι οι καθαρίστριες και οι οικοδόμοι θα πληρώνουν υψηλότερες εισφορές από τους γιατρούς και τους δικηγόρους. Ο θλιβερός διαγκωνισμός πολιτικών και δικαστών για την αποκατάσταση των απωλειών των υψηλοσυνταξιούχων (που υπέστησαν τις μεγαλύτερες περικοπές, για συντάξεις που κατά κανόνα δεν είχαν ποτέ πληρώσει με τις εισφορές τους) αυξάνει τις σημερινές αδικίες και τις ανισότητες, και στέλνει στο μέλλον τον λογαριασμό για τις υπερβολές του παρελθόντος, τινάσσοντας στον αέρα την πρόοδο που σημειώθηκε τα τελευταία

²⁰ Βλ. σχετικό ρεπορτάζ της εφημερίδας *Καθημερινή* με τίτλο «Συνταξιοδότηση με 18,4 χρόνια ασφάλισης για 15.000 μπότερες» (13 Αυγούστου 2020).

χρόνια. Η επίμονη προβολή της πρόωρης συνταξιοδότησης ως δια-
χρονικού νεοελληνικού ιδεώδους εξευτελίζει τις πρόσφατες κοπιαστικές
απόπειρες εξυγίανσης του συστήματος –από την επιτυχία των οποίων
εξαρτάται το εάν θα μείνουν χρήματα για τις συντάξεις των παιδιών μας.

3. Οι προκλήσεις της νέας εποχής

3.1. Προϋποθέσεις της οικονομικής ανάκαμψης

Στις αρχές του 2020, η ελληνική οικονομία πάσχιζε να βρει τον βηματισμό της μετά την πρωτοφανή συρρίκνωση της προηγούμενης δεκαετίας. Την κατακόρυφη πτώση της πρώτης περιόδου (-26,3% την περίοδο 2008-2013) διαδέχθηκε μια πενταετία αναιμικής ανάπτυξης (+3,6% την περίοδο 2013-2018).²¹ Έκτοτε, η πανδημία του κορωνοϊού έχει βυθίσει την παγκόσμια οικονομία σε νέα ύφεση, το μέγεθος της οποίας για την Ελλάδα εκτιμήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε -10% για το 2020, με πρόβλεψη για ανάπτυξη +3,5% το 2021.²² Εάν η πρόβλεψη αυτή επαληθευθεί, το βιοτικό επίπεδο του μέσου κατοίκου της χώρας θα είναι σχεδόν 28% χαμηλότερο σε σύγκριση με το 2008. Πρόκειται για δραματική υποβάθμιση.

Το πρόβλημα δεν είναι μόνο «ποσοτικό», είναι και «ποιοτικό»: πρόσφατες αναλύσεις υπογραμμίζουν ότι οι οικονομίες που εξειδικεύονται στις προσωπικές υπηρεσίες (π.χ. στον τουρισμό), ενώ επίσης χαρακτηρίζονται από χαμηλή ικανότητα είσπραξης φόρων, μεγάλο ποσοστό αυτοαπασχόλησης, και κενά στο σύστημα υγείας, είναι περισσότερο εκτεθειμένες στις οικονομικές συνέπειες της πανδημίας. Σε παγκόσμια κλίμακα, τα θλιβερά πρωτεία σε αυτόν τον διαγωνισμό ευπάθειας κατέχουν διάφορες χώρες της Λατινικής Αμερικής και της Αφρικής –και η Ελλάδα, όπου ίσης έντασης μέτρα περιορισμού της πανδημίας προκαλούν μεγαλύτερη υποχώρηση της οικονομικής δραστηριότητας ανάμεσα σε 47 «προηγμένες και αναδυόμενες οικονομίες» σε όλο τον κόσμο.²³

Με άλλα λόγια, όταν τελικά περάσει η πανδημία, η ελληνική οικονομία θα βρεθεί σε ένα νέο, δυσκολότερο περιβάλλον. Από τη μία, θα είναι καταπονημένη, έχοντας χτυπηθεί από μια δεύτερη μεγάλη ύφεση προτού καλά-καλά συνέλθει από την πρώτη. Από την άλλη, οι αλλαγές στην παγκόσμια οικονομία (από τον εμπορικό ανταγωνισμό ΗΠΑ-Κίνας έως τον περιορισμό των

²¹ Πηγή: Eurostat (Gross domestic product at market prices, chain linked volumes, index 2010=100).

²² Βλ. CEC (2021).

²³ Η εκτίμηση του ΟΟΣΑ δείχνει ότι η ελληνική οικονομία υπήρξε πιο ευάλωτη στο lockdown από ό,τι η οικονομία του Μεξικού, της Τουρκίας, της Βραζιλίας, της Νότιας Αφρικής κ.ά. Βλ. OECD (2020) σελ. 4.

αεροπορικών μετακινήσεων εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής) καθιστούν ιδιαίτερα ευάλωτες τις «βαριές βιομηχανίες» της, τη ναυτιλία και τον τουρισμό.

Ευτυχώς, η χώρα μας δεν θα μείνει αβοήθητη: μετά τη συμφωνία του περασμένου Ιουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης, η Ελλάδα προβλέπεται να λάβει επιχορηγήσεις και χαμηλότοκα δάνεια ύψους 19,5 και 12,5 δισ. ευρώ αντιστοίχως (συνολικά 32,1 δισ. ευρώ) την τριετία 2021-2023. Πρόκειται για πρωτοφανή οικονομική ενίσχυση, η οποία θα προστεθεί στα 22 δισ. ευρώ του ΕΣΠΑ της περιόδου 2021-2027, και τα 18 δισ. ευρώ της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής.

Είναι προφανές ότι η διαχείριση αυτών των ιλιγγιωδών ποσών θα κρίνει το μέλλον της χώρας για τις επόμενες –κρίσιμες– δεκαετίες. Πανίσχυροι συνασπισμοί συμφερόντων θα πιέσουν για μερίδιο στον νέο «πακτωλό» που ετοιμάζεται να εισρεύσει στη χώρα. Η ικανοποίηση των αιτημάτων τους θα δώσει το φιλί της ζωής σε ένα ξεπερασμένο παραγωγικό μοντέλο το οποίο έχει προ πολλού εξαντλήσει τη χρησιμότητά του. Η εναλλακτική επιλογή είναι η συνετή αξιοποίηση των πόρων του ΕΣΠΑ και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάκαμψης για την αύξηση της παραγωγικότητας της οικονομίας και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας της κοινωνίας –κρίσιμα προαπαιτούμενα και τα δύο για τη στροφή προς ένα εξωστρεφές και βιώσιμο μοντέλο ανάπτυξης.²⁴

Διάφορες μελέτες (τελευταία, η Έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη, οι υποδείξεις της οποίας ενσωματώθηκαν στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» που υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή)²⁵ συμπίπτουν στο πώς περίπου πρέπει να είναι αυτό το μοντέλο ανάπτυξης. Σε γενικές γραμμές, θα βασίζεται στη σοβαρή αναβάθμιση της εξαγωγικής επίδοσης των ελληνικών επιχειρήσεων.

Ποιες είναι οι κοινωνικές προϋποθέσεις της επίτευξης αυτού του στόχου; Πώς πρέπει να προσαρμοστεί η κοινωνική πολιτική; Πώς μπορεί να μετατραπεί το κοινωνικό κράτος από τροχοπέδη σε επιταχυντή της βιώσιμης ανάπτυξης;

Καταρχάς, όπως έδειξε σχετική μελέτη της διαΝΕΟσις,²⁶ το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων καθλώνει την εξαγωγική επίδοσή τους. Η αναγκαία διαφοροποίηση των διαχειριστικών ικανοτήτων, προϋπόθεση για την ποιοτική αναβάθμιση του Made in Greece και για την εξειδικευμένη

²⁴ Για το ζήτημα αυτό βλ. Μακαντάση & Βαλεντής (2020).

²⁵ Βλ. Επιτροπή Πισσαρίδη (2020) και Ελληνική Κυβέρνηση (2021) αντιστοίχως.

²⁶ Βλ. Καλυβίτης, Κατσίμη & Μούτος (2018).

διείσδυση σε νέες αγορές, είναι σχεδόν²⁷ αδύνατη όσο οι περισσότερες επιχειρήσεις παραμένουν μικρές, ή ακόμη και μικροσκοπικές με διεθνή κριτήρια.

Συνεπώς, είναι απαραίτητη η εξουδετέρωση των εμποδίων που δυσκολεύουν τις επιτυχημένες επιχειρήσεις να μεγαλώσουν. Ένα από αυτά είναι οι διακρίσεις σε βάρος της μισθωτής εργασίας. Η ασφαλιστική νομοθεσία που ισχύει σήμερα (όπως διαμορφώθηκε με τον Ν. 4670/2020) ουσιαστικά επιτρέπει στους αυτοαπασχολούμενους να πληρώνουν όσα θέλουν οι ίδιοι για κοινωνική ασφάλιση, ενώ εξακολουθεί να επιβαρύνει τους μισθωτούς και τους εργοδότες τους με υψηλές εισφορές. Με αυτόν τον τρόπο, η Πολιτεία επιδοτεί το ελεύθερο επάγγελμα και τις ατομικές επιχειρήσεις, μεροληπτεί κατά της μισθωτής εργασίας, και παρακινεί τους εργοδότες να πληρώνουν ευκαιριακούς συνεργάτες με «μπλοκάκι» αντί να επενδύουν σε μισθωτούς εργαζόμενους με σταθερή απασχόληση. Με άλλα λόγια, παρά τις περί αντιθέτου εξαγγελίες, η πολιτική της νέας κυβέρνησης για το ασφαλιστικό (υπό τις επευφημίες των άμεσα ενδιαφερομένων) πασχίζει να κρατήσει στη ζωή το ξεπερασμένο παραγωγικό μοντέλο των χαμηλών επιδόσεων, υπονομεύοντας στην πράξη τη μετακίνηση προς ένα βιώσιμο μοντέλο ανάπτυξης.

Το ίδιο αντιπαραγωγική είναι η σπουδή για την «αποκατάσταση των απωλειών των συνταξιούχων», και μάλιστα των ευπορότερων. Κάθε πολιτισμένη κοινωνία οφείλει στους ηλικιωμένους αξιοπρεπείς υπηρεσίες, πρόσβαση στην περίθαλψη, και συντάξεις πάνω από το όριο φτώχειας, ανάλογες με τις καταβληθείσες εισφορές. Στη σημερινή Ελλάδα, το πρώτο (πρόσβαση στην περίθαλψη) είναι ακόμη ζητούμενο, ενώ το δεύτερο (επαρκείς και ανταποδοτικές συντάξεις) παραβιάζεται από την ανάποδη: οι ήδη συνταξιούχοι, παρά τις περικοπές, εξακολουθούν να λαμβάνουν σε σύνταξη περισσότερα από όσα κατέβαλαν με τις εισφορές τους, και περισσότερα από όσα θα λάβουν όσοι θα συνταξιοδοτηθούν με τους νέους κανόνες. Η υπεράσπιση των υπερ-ανταποδοτικών συντάξεων των σημερινών συνταξιούχων συνεπάγεται μεγαλύτερα βάρη για τους εργαζόμενους, σημερινούς και αυριανούς. Σε συνδυασμό με τη μείωση των εισφορών των αυτοαπασχολούμενων, αυτό οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια είτε στη διαιώνιση των υψηλών εισφορών των μισθωτών και των εργοδοτών τους για πολλές δεκαετίες, είτε σε ακόμη μεγαλύτερα αναλογιστικά ελλείμματα. Και τα δύο αντιστρατεύονται την ανάπτυξη.

²⁷ Το «σχεδόν» αναφέρεται σε περιπτώσεις, όπως εκείνη της «Τρίτης Ιταλίας», όπου μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις δικτυώνονται με άλλες παρόμοιες και συνεργάζονται μεταξύ τους για να μοιραστούν κάποιες λειτουργίες –π.χ. την προώθηση των εξαγωγών– που η μικρή τους κλίμακα τους εμποδίζει να αναπτύξουν στο εσωτερικό της επικράτειας (Bagnasco 1977, Λυμπεράκη 1991). Κάτι τέτοιο θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμο στη χώρα μας, όμως εξαιτίας της χαμηλής εμπιστοσύνης και άλλων εμποδίων δεν έχει κατορθωθεί έως τώρα (βλ. Δοξιάδης 2013).

3.2. Περισσότερη κοινωνική προστασία συνεπάγεται λιγότερη οικονομική ανάπτυξη;

Μήπως όμως οικονομική ανάπτυξη και κοινωνική προστασία είναι ούτως ή άλλως ασυμβίβαστες μεταξύ τους; Δεν έχει περάσει πολύς καιρός από την εποχή που οι πάντες σχεδόν αυτό πίστευαν, και τοποθετούνταν αναλόγως (υπέρ της μίας ή της άλλης).

Ένα ολιγοσέλιδο βιβλίο που γράφτηκε πριν από μισό σχεδόν αιώνα²⁸ έγινε bestseller και επηρέασε για πολλές δεκαετίες τον τρόπο που σκεφτόμαστε για την αναδιανομή. Ο συγγραφέας του *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Άρθουρ Μ. Οκούν, (οικονομολόγος με ιδιοφυή και πρωτότυπη σκέψη, καθηγητής στο Yale, επικεφαλής του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομών του Προέδρου Τζ. Φ. Κένεντι) ήταν γενικά υπέρ της προοδευτικής φορολογίας και των κοινωνικών παροχών. Πίστευε δηλαδή ότι σε μια πολιτισμένη κοινωνία είναι σωστό οι πλουσιότεροι να συνεισφέρουν γενναία και οι φτωχότεροι να λαμβάνουν ενισχύσεις. Όμως θεωρούσε ότι η αναδιανομή έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη, και τις περιέγραψε παραστατικά. Όταν το κράτος παίρνει από τους πλούσιους για να δώσει στους φτωχούς, το κάνει χρησιμοποιώντας έναν «τρύπιο κουβά». Ένα μέρος του αναδιανεμόμενου ποσού χάνεται. Αφενός, επειδή η διαδικασία της αναδιανομής έχει ένα διοικητικό κόστος, π.χ. για τη μισθοδοσία των χιλιάδων υπαλλήλων που εργάζονται στις φορολογικές αρχές και στις κοινωνικές υπηρεσίες. Αφετέρου, επειδή οι υψηλοί φόροι παρακινούν τους ευπορότερους να εργάζονται λιγότερο (ή να αποφεύγουν τους φόρους με διάφορους τρόπους, νόμιμους ή παράνομους), ενώ οι κοινωνικές παροχές παρακινούν τους ασθενέστερους επίσης να εργάζονται λιγότερο (ή να αποκρύπτουν τα εισοδήματα που κερδίζουν στην παραοικονομία). Συνεπώς, κατέληγε το βιβλίο, καλή η αναδιανομή αλλά με μέτρο.

Στα μέσα της δεκαετίας του '70, η καλύτερη επίδοση της αμερικανικής αγοράς εργασίας την επαύριο της πρώτης πετρελαϊκής κρίσης, σε σύγκριση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές, αποδιδόταν στο γεγονός ότι στις ΗΠΑ η φορολογία ήταν χαμηλότερη και το κοινωνικό κράτος φθηνότερο από ό,τι στην Ευρώπη. Δύο δεκαετίες αργότερα, το ίδιο μοτίβο βρέθηκε στον αναλυτικό πυρήνα της περίφημης μελέτης²⁹ του ΟΟΣΑ για την αγορά εργασίας. Σύμφωνα με τη διάγνωση του Οργανισμού (που τότε βρισκόταν σε νεοφιλελεύθερη φάση), ο λόγος που πολλές ευρωπαϊκές χώρες τότε είχαν ακόμη διψήφια ποσοστά ανεργίας ήταν η στενόμυαλη προσκόλλησή τους στο «ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο». Τα γενναϊόδωρα επιδόματα ανεργίας ωθούν τους ανέργους στην απραξία. Η νομοθεσία για τον περιορισμό των απολύσεων αποθαρρύνει τις επιχειρήσεις από το να προχωρήσουν σε προσλήψεις. Οι κατώτατοι μισθοί και οι συλλογικές συμβάσεις εμποδίζουν

²⁸ Βλ. Okun (1975).

²⁹ Βλ. OECD (1994).

την προς τα κάτω προσαρμογή των αμοιβών όταν πέφτει η ζήτηση για το προϊόν της επιχείρησης, μην αφήνοντας άλλη επιλογή στους εργοδότες από τη μείωση του αριθμού υπαλλήλων –και τα λοιπά και τα λοιπά. Επρόκειτο για ισχυρότατη συνηγορία υπέρ της ελαστικοποίησης της αγοράς εργασίας, που βρήκε ευήκοα ώτα σε πολλές κυβερνήσεις της εποχής.

Λίγα χρόνια αργότερα, ο Τόρβεν Άιβερσεν και η Αν Ρεν, δύο πολιτικοί επιστήμονες στο Harvard πρότειναν μια διαφορετική ανάλυση:³⁰ πιο σοφιστική, αλλά και πάλι αρκετά απαισιόδοξη για τις προοπτικές του κοινωνικού κράτους στην εποχή της μεταβιομηχανικής κοινωνίας. Σύμφωνα με τους δύο ερευνητές, καμιά κυβέρνηση δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσει και υψηλή απασχόληση και χαμηλές ανισότητες και ισοσκελισμένο προϋπολογισμό: θα αναγκαστεί να θυσιάσει έναν από τους τρεις στόχους. Αφού τα δημόσια ελλείμματα δεν μπορούν να ξεφύγουν, η αύξηση της απασχόλησης μπορεί να προέλθει μόνο από τον ιδιωτικό τομέα, σε θέσεις εργασίας με χαμηλές αμοιβές. Αντίθετα, η τυχόν δέσμευση των κυβερνήσεων –και των κοινωνικών εταίρων– για τον περιορισμό των μισθολογικών ανισοτήτων συνεπάγεται ότι οι αμοιβές των χαμηλόμισθων θα είναι σχετικά υψηλές (μέσω συλλογικών συμβάσεων και κατώτατων μισθών), πράγμα που κόβει την όρεξη των επιχειρήσεων για προσλήψεις. Αυτό το πρόβλημα λύνεται όταν το κράτος κάνει το ίδιο προσλήψεις, αλλά βέβαια το τίμημα τότε είναι είτε υπερβολικοί φόροι είτε υπερβολικά ελλείμματα του προϋπολογισμού. Συνεπώς, μαύρα τα μαντάτα για το «ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο».

Υπήρξαν τόσο πειστικές όλες αυτές οι αναλύσεις, και τόσο «επιδραστικές», που ακόμη και σήμερα οι προβλέψεις τους θεωρούνται από τους περισσότερους αυτονόητες. Έχουν όμως ένα αδύνατο σημείο: τα γεγονότα τις διαψεύδουν. Μπορεί, όπως γράφαμε παραπάνω, η κοινωνική δαπάνη στη χώρα μας να έχει υποχωρήσει, όμως γενικά στην Ευρώπη το κοινωνικό κράτος παραμένει πανίσχυρο, απορροφώντας μεγαλύτερο μέρος του εθνικού εισοδήματος παρά ποτέ. Οι σκανδιναβικές χώρες, ως γνωστόν, καταγράφουν υψηλές επιδόσεις στην κοινωνική δαπάνη: 29,1% του ΑΕΠ στη Φινλανδία, 28,3% στη Δανία, 25,5% στη Σουηδία, 25,3% στη Νορβηγία. Αντίθετα στις ΗΠΑ η δημόσια δαπάνη για κοινωνική προστασία³¹ είναι χαμηλή: μόλις 18,7%. Εάν είχε γενική ισχύ η θεωρία που θέλει την πολλή κοινωνική προστασία να πνίγει τον δυναμισμό της αγοράς, θα

³⁰ Βλ. Iversen & Wren (1998).

³¹ Στοιχεία ΟΟΣΑ για το 2019 (OECD Social Expenditure Database, Public social spending % of GDP). Η χώρα με την υψηλότερη δημόσια κοινωνική δαπάνη ήταν η Γαλλία (31% του ΑΕΠ). Η Ελλάδα, με 24%, βρισκόταν σαφώς πάνω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (20% του ΑΕΠ).

περίμενε κανείς ότι στις ΗΠΑ το ποσοστό απασχόλησης³² είναι σημαντικά υψηλότερο από ό,τι στις σκανδιναβικές χώρες. Και όμως, συμβαίνει το ακριβώς αντίθετο: το 2019 (προ κορωνοϊού, παρότι η ανεργία είχε πέσει στο χαμηλότερο σημείο από το 1969),³³ μόνο 71,4% των Αμερικανών ηλικίας 15-64 ετών εργάζονταν, έναντι 77,1% στη Σουηδία, 75,3% στη Νορβηγία, 75% στη Δανία και 73% στη Φινλανδία.³⁴ Με άλλα λόγια, εκεί όπου το κοινωνικό κράτος είναι ισχυρότερο το ποσοστό απασχόλησης είναι υψηλότερο.

Άρα απασχόληση και κοινωνική προστασία μπορούν να συμβαδίζουν, και ένα γενναιόδωρο και καλά σχεδιασμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας μπορεί να υποστηρίξει τη βιώσιμη ανάπτυξη της οικονομίας.

3.3. Το κοινωνικό κράτος μοχλός μιας δυναμικής οικονομίας

Η άποψη ότι ένα ισχυρό και καλά σχεδιασμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν είναι «πολυτέλεια» που μόνο πλούσιες χώρες μπορούν να επιτρέψουν στον εαυτό τους, αλλά απαραίτητο συστατικό για μια δυναμική οικονομία, φαίνεται να κερδίζει έδαφος τα τελευταία χρόνια. Όπως υποστηρίζει μια πολύ πρόσφατη έκθεση του ΔΝΤ:³⁵ «Η πανδημία επιβεβαίωσε τα πλεονεκτήματα της ίσης πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες –υγειονομική περίθαλψη, ποιοτική εκπαίδευση, και ψηφιακές υποδομές– καθώς και σε αγορές εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και αποτελεσματικά κοινωνικά δίκτυα ασφαλείας».

Για να λειτουργεί το κοινωνικό κράτος ως επιταχυντής της ανάπτυξης («κράτος κοινωνικής επένδυσης»³⁶) πρέπει να συνδυάζει υψηλές επιδόσεις σε τρεις τομείς:

- (1) αποτελεσματική προστασία των πολιτών από τις ατυχίες της ζωής (π.χ. επιδόματα ανεργίας, υπηρεσίες υγείας),
- (2) διευκόλυνση της απασχόλησης μέσω υπηρεσιών (π.χ. βρεφονηπιακοί σταθμοί, Βοήθεια στο Σπίτι) και ρυθμίσεων (π.χ. γονικές άδειες) που επιτρέπουν στα νέα ζευγάρια, και ιδίως στις γυναίκες, να συνδυάζουν αρμονικά εργασία και οικογένεια,

³² Ένα υψηλό ποσοστό απασχόλησης (απασχολούμενοι ως ποσοστό του ενεργού πληθυσμού, συνήθως 15-64 ετών) θεωρείται ασφαλέστερη ένδειξη συμβατότητας του κοινωνικού κράτους με την οικονομία από ό,τι ένα χαμηλό ποσοστό ανεργίας (άνεργοι ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού, δηλ. του αθροίσματος απασχολομένων και ανέργων). Για παράδειγμα, η μεγάλη αύξηση στις ΗΠΑ του αριθμού όσων κρατούνται στις φυλακές και όσων είναι ανήμποροι να εργαστούν λόγω εξαρτήσεων έχει οδηγήσει στην αδρανοποίηση μεγάλου μέρους του ενεργού πληθυσμού, συμβάλλοντας στη μείωση τόσο του ποσοστού απασχόλησης όσο και του ποσοστού ανεργίας.

³³ Πηγή: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2020/article/job-market-remains-tight-in-2019-as-the-unemployment-rate-falls-to-its-lowest-level-since-1969.htm>

³⁴ Στοιχεία ΟΟΣΑ για το 2019 (OECD Employment rate, Total, % of working age population). Η πρώτη θέση της παγκόσμιας κατάταξης (84,1%) ανήκει στην Ισλανδία.

³⁵ Βλ. IMF (2021) σελ. 27.

³⁶ Βλ. Hemerijck (2017).

(3) επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο των πολιτών (δηλαδή στην καλή υγεία και στις δεξιότητές τους), ώστε να ζουν καλύτερα ως άτομα, και να είναι παραγωγικότεροι ως εργαζόμενοι και επιχειρηματίες.

Τι συνεπάγονται τα παραπάνω για τις προτεραιότητες της κοινωνικής πολιτικής που πρέπει να ακολουθήσουμε στην Ελλάδα;

Για να βγει η ελληνική οικονομία από τη στασιμότητα και την υποβάθμιση χρειάζεται ένα κοινωνικό κράτος που να επενδύει στην υγεία, στις δεξιότητες εργαζομένων και ανέργων, στις νέες οικογένειες. Αυτό συνεπάγεται αποφασιστική στροφή στην κοινωνική πολιτική.

4. Οι αναγκαίες παρεμβάσεις για την επανεκκίνηση

Η σχέση οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής προστασίας είναι αμφίδρομη, αφού ένα καλά σχεδιασμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας συμβάλλει στις υψηλές επιδόσεις της οικονομίας, και ταυτόχρονα τις προϋποθέτει. Η απρόσκοπτη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους χρειάζεται έσοδα από φόρους και εισφορές.³⁷ Για να είναι βιώσιμοι οι φόροι και οι εισφορές, θα πρέπει οι συντελεστές να είναι λογικοί και η φορολογική βάση ευρεία: με άλλα λόγια, να πληρώνουμε πολλοί για να πληρώνουμε λιγότερο. Συνεπώς, θα πρέπει η απασχόληση και οι αμοιβές να κυμαίνονται σε υψηλά επίπεδα. Κατά συνέπεια, το σύστημα κοινωνικής προστασίας οφείλει να υποστηρίζει τη δημιουργία καλοπληρωμένων θέσεων εργασίας, θέτοντας σε κίνηση έναν «ενάρτετο κύκλο» που επιταχύνει την ανάπτυξη και την ευημερία. Αντιστρόφως, ένα κοινωνικό κράτος που δίνει κίνητρα απόσυρσης από την αγορά εργασίας, ή μεροληπτεί υπέρ κακοπληρωμένων θέσεων εργασίας σε τομείς χαμηλής παραγωγικότητας, δεν προσφέρει απλώς κακές υπηρεσίες στην οικονομία: προιονίζει το κλαδί στο οποίο κάθεται.

Το ποσοστό απασχόλησης στην Ελλάδα (56,3%) είναι σήμερα το χαμηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση.³⁸ Για να φτάσουμε στο μέσο όρο της ΕΕ πριν από την πανδημία (68,4%), θα πρέπει τα επόμενα χρόνια να δημιουργηθούν 850.000 θέσεις εργασίας επιπλέον όσων θα χαθούν. Επιπλέον, για να ξεκολλήσει η οικονομία από τη στασιμότητα, θα πρέπει στο εξής οι θέσεις που δημιουργούνται να είναι πιο παραγωγικές –και πιο καλοπληρωμένες– από εκείνες που χάνονται.

Πώς μπορεί να συμβάλει το κοινωνικό κράτος σε αυτόν τον μεγάλο στόχο;

Με τρεις τρόπους:

- (1) Διευκολύνοντας τις επιχειρήσεις να μεγαλώσουν και να κάνουν προσλήψεις.
- (2) Προετοιμάζοντας τους εργαζόμενους και τους ανέργους να ανταποκριθούν στις ευκαιρίες.

³⁷ Η εναλλακτική επιλογή, ο δανεισμός, δεν είναι πια διαθέσιμη, με την προσωρινή εξαίρεση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάκαμψης (για την οποία βλ. παρακάτω).

³⁸ Βλ. Eurostat, Employment rates by sex, age and citizenship (age class: from 15 to 64 years).

(3) Δημιουργώντας θέσεις εργασίας σε δημόσιες υπηρεσίες υψηλότερης απόδοσης.

Ενδεικτικά, οι αναγκαίες παρεμβάσεις στην πλευρά της ζήτησης εργασίας (από τις επιχειρήσεις) θα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν τις εξής:

- Μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης για τους μισθωτούς και τους εργοδότες τους. Κατάργηση των εισφορών για ασφάλιση υγείας,³⁹ με μεταφορά του χρηματοδοτικού βάρους στη γενική φορολογία (όπως σε όλες τις χώρες με ΕΣΥ, και όπως έπρεπε να είχε γίνει από το 1983).
- Εξίσωση εισφορών μισθωτών και αυτοαπασχολουμένων (όπως στη Σουηδία, στη Φινλανδία, στη Γερμανία, στην Ισπανία, στην Τσεχία, στις ΗΠΑ, και αλλού). Επαναφορά της σύνδεσης των εισφορών των αυτοαπασχολουμένων με το εισόδημά τους (όπως ισχύει σε όλες τις πολιτισμένες χώρες).⁴⁰
- Εξίσωση του κόστους των διαφορετικών συμβάσεων εργασίας για τον εργοδότη. Η επιλογή μεταξύ συμβάσεων αορίστου χρόνου, ορισμένου χρόνου, και ευκαιριακής απασχόλησης θα πρέπει να προσδιορίζεται από τις παραγωγικές ανάγκες της επιχείρησης, όχι από τις διαφορές στο ρυθμιστικό ή στο ασφαλιστικό καθεστώς της μίας ή της άλλης μορφής απασχόλησης.
- Εξάλειψη του νοσηρού φαινομένου της μεταμφίεσης των υπαλλήλων μιας εταιρείας σε «εξωτερικούς συνεργάτες» με κατάργηση των διαφορών στο ασφαλιστικό και ρυθμιστικό καθεστώς. Θεσμοθέτηση πρόσθετων κινήτρων π.χ. επί 12 μήνες επιδότηση των εισφορών όσων εργοδοτών προσλαμβάνουν με συμβάσεις αορίστου χρόνου.

Οι παραπάνω παρεμβάσεις στο εργατικό και ασφαλιστικό δίκαιο υποστηρίζουν την ευρύτερη προσπάθεια για την κατάργηση των αντικινήτρων που εμποδίζουν τις επιτυχημένες επιχειρήσεις να μεγαλώσουν, για τη διασύνδεση των ατομικών επιχειρήσεων σε μεγαλύτερα σύνολα κτλ.

Σε ό,τι αφορά την πλευρά της προσφοράς εργασίας (από τους εργαζομένους), οι αναγκαίες παρεμβάσεις περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τις εξής:

- Ριζική αναβάθμιση των δεξιοτήτων των εργαζομένων και των ανέργων, με ριζικό αναπροσανατολισμό του εκπαιδευτικού συστήματος και ουσιαστική μεταρρύθμιση της επαγγελματικής κατάρτισης και της διά βίου μάθησης.⁴¹ (Σύμφωνα με τα στοιχεία σχετικής έρευνας του ΟΟΣΑ, 18,7% των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ηλικίας 18-34 ετών στην

³⁹ Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης μισθωτών για ασθένεια είναι 4,55% + 2,55% των αποδοκών για εργοδότες και ασφαλισμένους (συνολικά 7,10% των αποδοκών).

⁴⁰ Η εισηγορία του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε αντισυνταγματική τη διάταξη του Ν. 4387/2016 που εξίσωσε την εισφορά των αυτοαπασχολουμένων με το άθροισμα των εισφορών ασφαλισμένου και εργοδότη που αναλογούν στους μισθωτούς, όπως ισχύει σε πολλές προηγμένες χώρες (αναφέρονται παραπάνω). Σε κάθε περίπτωση, το ΣτΕ δεν αμφισβήτησε την αρχή της σύνδεσης των εισφορών με το εισόδημα.

⁴¹ Το θέμα αυτό αναλύεται διεξοδικά σε δύο πρόσφατες μελέτες της διαΝΕΟσις: Νεκτάριος κ.ά. (2020) και Κόκκος (2020). Βλ. επίσης Μακαντάση & Βαλεντίς (2020).

Ελλάδα είναι λειτουργικά αναλφάβητοι.⁴² Επίσης, σύμφωνα με την κατάταξη του Ευρωπαϊκού Δείκτη Δεξιοτήτων,⁴³ η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση –31η μεταξύ 31 χωρών.)

- Αξιοποίηση του έμψυχου δυναμικού των προσφύγων και των μεταναστών που βρίσκονται ήδη στη χώρα, με σκοπό τη διευκόλυνση της ένταξής τους στην απασχόληση και την ενθάρρυνση της υγιούς επιχειρηματικότητας. (Για έναν οικονομολόγο, οι διακρίσεις στην αγορά εργασίας ισοδυναμούν πάντοτε με σπατάλη ανθρώπινου δυναμικού.)
- Αναβάθμιση του ΟΑΕΔ για την εξατομικευμένη καθοδήγηση των ανέργων και για την αντιστοίχισή τους με τις κενές θέσεις εργασίας.
- Κατάργηση όλων των ρυθμίσεων που επιτρέπουν την πρόωρη συνταξιοδότηση με πλήρη σύνταξη, ιδίως όσων ωθούν τις γυναίκες (π.χ. ως μητέρες ανηλίκων) σε άκαιρη απόσυρση από την αγορά εργασίας.
- Μαζική επέκταση των κοινωνικών υπηρεσιών για την αποδέσμευση των γυναικών από περιττές οικογενειακές ευθύνες. Θέσεις σε βρεφονηπιακούς σταθμούς καλής ποιότητας και προσιτού κόστους για όλα τα παιδιά προνηπιακής ηλικίας. Βοήθεια στο Σπίτι για όλους τους ηλικιωμένους που θέλουν να μένουν στο σπίτι τους και μπορούν να το κάνουν με κάποια μικρή υποστήριξη.

Τέλος, θέσεις εργασίας μπορεί να δημιουργήσει και το ίδιο το κράτος. Ομολογουμένως, στη χώρα μας η παράδοση της δημόσιας διοίκησης (ή της κρατικής επιχειρηματικότητας) δεν είναι ιδιαίτερα λαμπρή –για να το θέσουμε επιεικώς. Υπερβολικά συχνά, η δημόσια απασχόληση αντιμετωπίζεται από τους άμεσα ενδιαφερομένους (και τους πάτρωνές τους) ως αργομισθία, με χαμηλή εργασιακή ηθική και με ελλειμματική αίσθηση του καθήκοντος απέναντι στους πολίτες –χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών. Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια, με την αναρρίκηση σε υπεύθυνες (και καλοπληρωμένες) θέσεις ανάξιων ατόμων, το κύρος της δημόσιας απασχόλησης έπεσε και άλλο.

Ωστόσο, η συλλήβδην απαξίωση των δημόσιων λειτουργών, όπως και η επίσης συλλήβδην αποθέωση του ιδιωτικού τομέα, είναι άστοχη. Όλοι γνωρίζουμε προσωπικά άξιους γιατρούς, νοσοκόμους, καθηγητές, στελέχη δημόσιων οργανισμών, απλούς υπαλλήλους, που κάνουν ευσυνείδητα τη δουλειά τους (και, παρεμπιπτόντως, εξασφαλίζουν την στοιχειωδώς ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών τους). Εάν κάτι δείχνει η περίπτωση τους είναι ότι η έντιμη και αποδοτική λειτουργία του δημόσιου τομέα δεν είναι ακατόρθωτη.

Συνεπώς, η μαζική επέκταση των υπηρεσιών κοινωνικής επένδυσης (π.χ. στην κατάρτιση, στην προσχολική εκπαίδευση, στην πρωτοβάθμια φροντίδα

⁴² Το αντίστοιχο ποσοστό στη Λιθουανία, προτελευταία στην Ευρώπη, είναι στο μισό της Ελλάδας (9,3%). Βλ. Figure 6.2 «Education levels linked with lacking basic skills», OECD (2019b). Ως «λειτουργικά αναλφάβητοι» αποδίδεται το «individuals lacking basic skills».

⁴³ Βλ. CEDEFOP European Skills Index 2020.

υγείας, στην ανοικτή φροντίδα ηλικιωμένων), με την αρχική υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάκαμψης ή του ΕΣΠΑ, μπορεί να επιταχύνει τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Βέβαια, κάτι τέτοιο θεωρητικά μπορεί να γίνει και από τον ιδιωτικό τομέα. Η εμπλοκή υγιών επιχειρήσεων, μετά από αξιολόγηση, είναι απολύτως θεμιτή. Η επιλογή συχνά εξαρτάται από το πόσο διαφανής είναι η ποιότητα από τη σκοπιά των ίδιων των εξυπηρετούμενων (καταναλωτών των υπηρεσιών). Εάν π.χ. οι γονείς είναι σε θέση να κρίνουν πόσο καλή δουλειά γίνεται στους βρεφονηπιακούς σταθμούς (ή αντιστοίχως, οι καταρτιζόμενοι στα κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης), τότε η επέκταση της πρόσβασης μπορεί να εξασφαλιστεί με voucher και ελεύθερη επιλογή ιδιωτικού ή δημόσιου παρόχου. Εάν η ποιότητα είναι δυσδιάκριτη, ή ο ιδιωτικός τομέας δεν δείχνει ενδιαφέρον, όπως ενδεχομένως ισχύει στην περίπτωση των υπηρεσιών τύπου «Βοήθεια στο Σπίτι», τότε η απευθείας δημόσια παροχή (π.χ. σε τοπικό επίπεδο) μπορεί να αποδειχθεί συμφερότερη λύση.

5. Επίλογος

Ήδη προτού ξεσπάσει η πανδημία του κορωνοϊού, η ελληνική οικονομία πάσχιζε να ξεκολλήσει από τη στασιμότητα, μετά από μια δεκαετία οδυνηρής υποβάθμισης. Τώρα τα πράγματα είναι ακόμη χειρότερα για τη χώρα μας. Οι οικονομικές συνέπειες της πανδημίας πλήττουν την Ελλάδα περισσότερο από τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, και επιβραδύνουν και άλλο την ανάκαμψη. Η αξιοποίηση της γενναίας κοινοτικής ενίσχυσης, από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης και από το ΕΣΠΑ, για την αναβάθμιση της παραγωγικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων και την ενδυνάμωση της «ανθεκτικότητας» της ελληνικής κοινωνίας, είναι μια μεγάλη ευκαιρία (πιθανώς η τελευταία) για να συγκλίνει ξανά η χώρα μας με το βιοτικό επίπεδο του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

Το κοινωνικό κράτος, παρότι συνέβαλε στον δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας, αποδείχθηκε ακατάλληλο για την αντιμετώπιση των κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης της δεκαετίας του 2010. Στη συνέχεια, υπό την πίεση των δανειστών, υπέστη οδυνηρές περικοπές, οι οποίες εν μέρει περιόρισαν τη σπατάλη και εν μέρει υποβάθμισαν το επίπεδο κοινωνικής προστασίας, πλήττοντας τη δυνατότητα πολλών κοινωνικών υπηρεσιών να λειτουργούν στοιχειωδώς. Παρά τα βήματα εξυγίανσης (ιδίως των συντάξεων), και τις αναμφισβήτητες βελτιώσεις του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας, σοβαρά κενά παραμένουν –π.χ. στην περίθαλψη, στη στήριξη των ανέργων, και αλλού.

Επιπλέον, με τη χαλάρωση της διεθνούς επιτήρησης μετά την ολοκλήρωση του τρίτου Μνημονίου, το πολιτικό σύστημα δείχνει να επιστρέφει στις νοστροπίες και στις πρακτικές που οδήγησαν στη χρεωκοπία του 2010. Η οπισθοδρόμηση, θεαματικότερη στην πολιτική για τις συντάξεις, απειλεί να τινάξει στον αέρα την πρόοδο που σημειώθηκε τα τελευταία χρόνια.

Παρά τον μερικό εξορθολογισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας την τελευταία δεκαετία, το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα παραμένει σε μεγάλο βαθμό τροχοπέδη της ανάπτυξης. Για να μετατραπεί σε επιταχυντή της ανάπτυξης (στήριγμα της μετάβασης προς ένα εξωστρεφές και βιώσιμο παραγωγικό μοντέλο) θα πρέπει να αλλάξει ριζικά. Η στροφή προσανατολισμού που προτείνεται εδώ κινείται προς την κατεύθυνση του «κράτους κοινωνικής επένδυσης». Ένα τέτοιο κοινωνικό κράτος προστατεύει αποτελεσματικά

τους πολίτες από τις ατυχίες της ζωής, διευκολύνει τα νέα ζευγάρια (και ειδικά τις γυναίκες) να συνδυάζουν καριέρα και οικογένεια, και επενδύει στο ανθρώπινο κεφάλαιο με στόχο την αναβάθμιση της παραγωγικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων.

Ο αναπροσανατολισμός της κοινωνικής πολιτικής προς ένα «κράτος κοινωνικής επένδυσης», όπως περιγράφεται παραπάνω, είναι τεχνικά και δημοσιονομικά εφικτός. Τα εμπόδια είναι πολιτικά. Για να επιχειρηθεί επιτυχώς θα πρέπει να υποστηριχθεί πειστικά από ζωντανές δυνάμεις στην κυβέρνηση και στην αντιπολίτευση, στα εργατικά συνδικάτα και στις εργοδοτικές οργανώσεις, στα πανεπιστήμια και στα ερευνητικά κέντρα, στα μέσα ενημέρωσης.

Το διακύβευμα είναι μεγάλο: ανόρθωση της χώρας ή συνεχιζόμενη περιθωριοποίηση.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Bagnasco A. (1977) *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: il Mulino.

Blanchard O.J., Jaumotte F. & Loungani P. (2013) Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession. IMF Staff Discussion Note 13/02. Washington DC: International Monetary Fund.

CEC (2009) Pension schemes and pension projections in the EU-27 member states (2008-2060). European Economy Occasional Paper No. 56. Brussels: European Commission.

CEC (2018) The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070). European Economy Institutional Paper No. 79. Brussels: European Commission.

CEC (2021) Winter 2021 Economic Forecast. Brussels: European Commission.

Hemerijck A. (2017) *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.

IMF (2021) Fiscal Monitor April 2021. Washington DC: International Monetary Fund.

Iversen T. & Wren A. (1998) Equality, employment, and budgetary restraint: The trilemma of the service economy. *World Politics* 50 (4) 507-546.

Leventi C. & Matsaganis M. (2020) Disentangling annuities and transfers: The case of Greek retirement benefits. *European Journal of Social Security* 22 (3) 287-305.

Matsaganis M. (2013) Prerequisites to the revival of public health care in Greece. Στο: *From stagnation to forced adjustment: reforms in Greece 1974-2010* (επιμέλεια S. Kalyvas, G. Pagoulatos & H. Tsoukas). Oxford: Oxford University Press.

Matsaganis M. (2018) Income support policies and labour market reform under austerity in Greece. Στο: *Labour market policies in the era of pervasive austerity: A European perspective* (επιμέλεια S. Theodoropoulou). Bristol: Policy Press.

OECD (1994) *The OECD Jobs Study: Facts, analysis, strategies*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2019a) *Greece: Country health profile 2019*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2019b) *Skills outlook*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2020) *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Okun A. M. (1975) *Equality and efficiency: The big tradeoff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Δοξιάδης Α. (2013) *Το αόρατο ρήγμα: Θεσμοί και συμπεριφορές στην ελληνική οικονομία*. Αθήνα: Ίκαρος.

Ελληνική Κυβέρνηση (2021) *Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0»*. (31 Μαρτίου 2021). Αθήνα.

Επιτροπή Πισσαρίδου (2020) *Σχέδιο ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία*. (Τελική έκθεση, 23 Νοεμβρίου 2020). Αθήνα.

Καλυβίτης Σ., Κατσίμη Μ. & Μούτος Θ. (2018) *Εξαγωγές και εξαγωγικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα*. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Κόκκος Α. (2020) *Η ανάγκη ανασυγκρότησης της εκπαίδευσης και κατάρτισης ενηλίκων*. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Λυμπεράκη Α. (1991) *Ευέλικτη εξειδίκευση: κρίση και αναδιάρθρωση στη μικρή βιομηχανία*. Αθήνα: Gutenberg.

Μακαντάση Φ. & Βαλεντής Η. (2020) *ΕΣΠΑ - Ένα Εν Μέρει Ανεκμετάλλευτο Αναπτυξιακό Κοινωνικό Εργαλείο*. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Ματσαγγάνης Μ. (2020) *Η «πεπατημένη» και η θωράκιση της υγείας*. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Ματσαγγάνης Μ., Πάρμα Α. & Καρακίτσιος Α. (2018) Όψεις κοινωνικής κινητικότητας στην Ελλάδα της κρίσης. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Νεκτάριος Μ., Καρκαλάκος Σ., Πλέσσα-Παπαδάκη Α., Θεοδωρίδου Α. & Χηνοπούλου Ε. (2020) Επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση στην Ελλάδα. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Τούντας Γ., Κυριόπουλος Γ., Λιονής Χ., Νεκτάριος Μ., Σουλιώτης Κ., Υφαντόπουλος Γ. & Φιλαλήθης Τ. (2020) Το νέο ΕΣΥ: ανασυγκρότηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας. Αθήνα: διαΝΕΟσις.



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ