

Social Cohesion and Development

Vol 1, No 2 (2006)

The European Welfare State



Growth, uncertainty and reform of the European welfare state: «It's the economy, stupid!»

Νίκος Κουτσιάρας

doi: [10.12681/scad.9015](https://doi.org/10.12681/scad.9015)

Copyright © 2016, Νίκος Κουτσιάρας



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

To cite this article:

Κουτσιάρας Ν. (2016). Growth, uncertainty and reform of the European welfare state: «It's the economy, stupid!». *Social Cohesion and Development*, 1(2), 43–55. <https://doi.org/10.12681/scad.9015>

Η ανάπτυξη, η αμφισβήτηση και η μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους: «It's the economy, stupid!»

Νίκος Κουτσιαράς, Πανεπιστήμιο Αθηνών

Growth, uncertainty and reform of the European welfare state: «It's the economy, stupid!»

Nikos Koutsiaras, University of Athens

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η μεταπολεμική ανάπτυξη του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους ευνοήθηκε από τις εξαιρετικές οικονομικές επιδόσεις της (χρυσής) εποχής – αλλά και συνέτεινε στην επίτευξή τους. Όμως, η ραγδαία εξασθένηση των οικονομικών επιδόσεων, από τις αρχές της δεκαετίας του '70 και, κυρίως, η αύξηση της ανεργίας, έφεραν αναπόφευκτα στην επιφάνεια τις αστοχίες των κοινωνικών πολιτικών και πολιτικών απασχόλησης, υπό την έννοια της σοβαρής στρέβλωσης των οικονομικών κινήτρων, την ίδια στιγμή θέτοντας υπό σοβαρή αμφισβήτηση την επάρκεια και βιωσιμότητα του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους. Η άρση των στρεβλώσεων, λοιπόν, συγκαταλέγεται μεταξύ των προτεραιοτήτων μεταρρύθμισης των θεσμών του κοινωνικού κράτους και αποκατάστασης της αποτελεσματικότητάς του.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Κοινωνικό κράτος, κοινωνική προστασία, αγορά εργασίας, αναδιανομή, κοινωνικά αγαθά, οικονομική μεγέθυνση, απασχόληση, ανεργία, μεταρρύθμιση

ABSTRACT

The post-war growth of the European welfare state was made possible by the exceptionally high rates of economic growth and the spectacular performance of European labour markets during that (golden) era. Yet, it also contributed to economic success. However, since the early '70s, weak growth and high unemployment have made evident the impact of social and labour market policy failures, resulting in heavy economic distortions, whilst also putting in doubt the adequacy and (long-term) sustainability of the European welfare state. Reform of the social and labour market policies and institutions should, therefore, primarily aim at removing heavy economic distortions, thereby improving efficiency.

KEY WORDS: Welfare state, social protection, labour market, redistribution, social goods, economic growth, employment, unemployment, reform

1. Εισαγωγή

Ο τίτλος αυτού του κειμένου,¹ ειδικότερα ο ξενόγλωσσος αφορισμός,² (υπο)δηλώνει την πρόθεση να υπογραμμισθεί η πολλαπλή, άμεση και έμμεση, ενίοτε αμφίδρομη κι άλλοτε αντιφατική, σημασία της οικονομικής μεγέθυνσης, γενικότερα των οικονομικών επιδόσεων, των ευρωπαϊκών

κοινωνιών για την κατάσταση και το μέλλον του κοινωνικού κράτους (τους). Γιατί, όσο κι αν είναι παράξενο και, ίσως, αφελές, πολύ συχνά, στο πλαίσιο της αντιπαράθεσης ιδεών και πολιτικής, η αναφορά στην οικονομική διάσταση και, πολύ περισσότερο, στους οικονομικούς περιορισμούς της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού κράτους εκλαμβάνεται, ιδίως από απαίδευτους περί την οικονομική θεωρία και την πολιτική οικονομία, ως τεκμήριο ακραία φιλελεύθερης ή/και συντηρητικής προκατάληψης. Κι όμως, είναι εξαιρετικώς αμφίβολο εάν η (επιτυχής) πολιτική υπεράσπιση του κοινωνικού κράτους μπορεί να παραβλέπει τις οικονομικές προϋποθέσεις και συνέπειες –επιδιωκόμενες και μη– της λειτουργίας του και να αποσιωπά τους (επίσης οικονομικούς) περιορισμούς του. Γιατί, πολύ συχνά, η αποσιώπηση της οικονομικής διάστασης, ιδίως των περιορισμών, προδίδει απροθυμία ή/και αδυναμία μετατόπισης της αντιπαράθεσης ιδεών και πολιτικής στο επίπεδο της ηθικής φιλοσοφίας και των αξιών, δηλαδή ακριβώς εκεί απ' όπου το κοινωνικό κράτος έλκει τη μείζονα διανοητική υποστήριξη και ηθική νομιμοποίησή του.

Το άρθρο που ακολουθεί οργανώνεται σε τρεις ενότητες, που, με τη σειρά τους, αντιστοιχούν σε ισάριθμες επιμέρους, όμως άρρηκτα συνδεδεμένες, θεματικές συνιστώσες της σύγχρονης ακαδημαϊκής και πολιτικής αντιπαράθεσης σχετικά με το ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος. Η σημασία των οικονομικών επιδόσεων, λοιπόν, εντοπίζεται σε σχέση με, πρώτον, την ανάπτυξη των θεσμών του κοινωνικού κράτους, δεύτερον, την αμφισβήτηση της επάρκειας και της βιωσιμότητάς τους και, τρίτον, τη μεταρρύθμισή τους, τόσο από δεοντολογική, όσο και από θετική άποψη.

2. Η ανάπτυξη του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους

Χωρίς αμφιβολία, οι κοινωνικές επιδόσεις των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών, κατά μείζονα λόγο των δεκαπέντε παλαιών κρατών μελών της Ε(υρωπαϊκής) Έ(νωσης), είναι πολύ υπέρτερες των αντίστοιχων επιδόσεων άλλων, ακόμη και πλουσιότερων κρατών, με κύριο παράδειγμα τις Ηνωμένες Πολιτείες. Για παράδειγμα, στην Ε.Ε.-15 ο συντελεστής Gini είναι, κατά μέσο όρο, 0,071 μονάδες μικρότερος απ' ό,τι στις ΗΠΑ (0,2864 έναντι 0,357).³ Παρομοίως, ενώ στην Ε.Ε.-15 το μέσο εισόδημα του πλουσιότερου δεκατημόριου (10%) του πληθυσμού είναι, κατά μέσο όρο, 3,69 φορές μεγαλύτερο από το μέσο εισόδημα του φτωχότερου δεκατημόριου, στις ΗΠΑ ο αντίστοιχος λόγος είναι 5,4. Τέλος, ενώ στην Ε.Ε.-15 το μέσο ποσοστό (σχετικής) φτώχειας είναι 8,01% για το σύνολο του πληθυσμού και 10,2% μεταξύ των παιδιών, στις ΗΠΑ τα αντίστοιχα ποσοστά είναι 13,72% και 21,7%.⁴ (Σημειώνεται ότι τα στοιχεία είναι για το έτος 2000, βλέπε Förster and Mira d' Ercole, 2005).

Οι διαφορές των επιδόσεων οφείλονται, ασφαλώς, στις μεταξύ Ευρώπης και Ηνωμένων Πολιτειών διαφορές ως προς το βαθμό παρέμβασης του κράτους στη λειτουργία των αγορών, καθώς και στη διανομή του εισοδήματος. Οφείλονται, με άλλα λόγια, στην εναργέστερη ρυθμιστική παρουσία του ευρωπαϊκού κράτους στην αγορά εργασίας –και όχι μόνον– στον εκτενέστερο και, ιδίως, εντονότερο ρόλο του σχετικά με την προσφορά κοινωνικών αγαθών, περιλαμβανομένων των καλούμενων επίλεκτων αγαθών (merit goods), και, τέλος, στην ενεργοποίηση ενός περισσότερο γενναϊόδωρου, ου μην αλλά και απαιτητικότερου –επαχθέστερου– συστήματος μεταβιβάσεων και φορολογίας. Και, δίχως άλλο, αντανακλούν τις μεταξύ Ευρώπης και Ηνωμένων Πολιτειών διαφορές πολιτικής οργάνωσης και κοινωνικής συγκρότησης και, βεβαίως, τις διαφορές τους ως προς την ηθική-αξιακή θεμελίωση της ατομικής συμπεριφοράς (Alesina and La Ferrara, 2002, Alesina, Di Tella and MacCulloch, 2001, Alesina, Glaeser and Sacerdote, 2001).

Η ανάπτυξη –η θεσμική εμπέδωση και η ταχεία ποσοτική μεγέθυνση– του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους, πάντως, σημειώνεται μετά τη λήξη του Δεύτερου Παγκόσμιου Πολέμου, ειδικότερα

κατά τη διάρκεια της αποκαλούμενης χρυσής εποχής (1950-1973) των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών (για παράδειγμα, βλέπε Crafts and Toniolo, 1996). Είναι, άλλωστε, σαφές πως η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους ευνοείται, εάν όχι ευθέως υπαγορεύεται, από την ταχύρρυθμη οικονομική μεγέθυνση – στην απλούστερη εκδοχή του, το επιχείρημα παραπέμπει στον Νόμο του Wagner, που συναρτά το μέγεθος του δημόσιου τομέα με το επίπεδο του εθνικού εισοδήματος. Πράγματι, στη διάρκεια αυτής της περιόδου ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του πραγματικού προϊόντος στη Δυτική Ευρώπη ξεπερνά κατά πολύ το 4% (4,6% το 1960-67 και 4,9% το 1968-73), ενώ ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του κατά κεφαλήν προϊόντος λίγο υπολείπεται του 4%. Ως αποτέλεσμα, το επίπεδο του μέσου κατά κεφαλήν εισοδήματος (μετρούμενου σε ισότιμες μονάδες αγοραστικής δύναμης) στη Δυτική Ευρώπη φθάνει, το 1973, στο 70% εκείνου των Ηνωμένων Πολιτειών, έναντι 40% το 1950, ενώ την ίδια στιγμή το μέσο ποσοστό ανεργίας βρίσκεται στο 2%, ο δε μέσος ρυθμός πληθωρισμού δεν ξεπερνά το 4%. Εν μέσω παρόμοιων, εξαιρετικών οικονομικών επιδόσεων, το μέγεθος του δημόσιου τομέα, εν πολλοίς, δηλαδή, το μέγεθος του κοινωνικού κράτους, αυξάνεται ταχύρρυθμα και οι συνολικές δημόσιες δαπάνες στις περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης κυμαίνονται, το 1970, μεταξύ 35% και 40% του ΑΕΠ – έναντι 32% του ΑΕΠ στις ΗΠΑ. Πάντως, οι κοινωνικές δαπάνες στις τέσσερις μεγαλύτερες δυτικοευρωπαϊκές χώρες (Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο και Ιταλία) δεν ξεπερνούν, το 1973, το 15% του ΑΕΠ και το 40% του συνόλου των δημόσιων δαπανών (βλέπε και Buti and Sapir, 2006).

Ο συνδυασμός σταθερά υψηλών οικονομικών επιδόσεων, αύξησης του μεγέθους του κοινωνικού κράτους και συγκρατημένων κοινωνικών δαπανών είναι ενδεικτικός –απλώς ενδεικτικός– της ύπαρξης ομόρροπων και, πιθανότατα, αμοιβαίως υποστηρικτικών σχέσεων μεταξύ σταθερότητας, οικονομικής μεγέθυνσης και επιμεριστικής δικαιοσύνης, αντί της παρουσίας σχέσεων αντιστάθμισης/ανταλλαγής (trade-offs). Πράγματι, υποστηρίζεται συχνά ότι, πολύ περισσότερο από αποτέλεσμα της ταχύρρυθμης οικονομικής μεγέθυνσης, το ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος υπήρξε προσδιοριστικός παράγοντας της τελευταίας, συμβάλλοντας στην επωφελέστερη, κατά το δυνατό, εκπλήρωση των θεμελιωδών προϋποθέσεων/συνθηκών της (οικονομικής μεγέθυνσης). Κατά τον Eichengreen (1996) –και όχι μόνον– η υψηλή ταχύτητα των ρυθμών αύξησης του προϊόντος, στη διάρκεια της χρυσής εποχής, συναρτάται στενά με την υψηλή ταχύτητα των ρυθμών αύξησης των επενδύσεων, η προσέγγιση της οποίας, με τη σειρά της, προϋποθέτει αυξημένη παραγωγικότητα –και συνεπάγεται περαιτέρω αύξηση της τελευταίας– και ευνοείται από την αυξημένη κερδοφορία (profitability) των επενδύσεων. Το πρώτο, η αυξημένη παραγωγικότητα, συναρτάται, μεταξύ άλλων, με την εκμετάλλευση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και, ως εκ τούτου, μεταξύ άλλων ανάγεται στην εφαρμογή προτιμησιακών εμπορικών συμφωνιών, που, είτε με τη μορφή της Ε(υρωπαϊκής) Ζ(ώνης) Ε(λεύθερων) Σ(υναλλαγών), είτε με τη μορφή της Ε(υρωπαϊκής) Ο(ικονομικής) Κ(οινότητας), επιβάλλουν πλήρη δασμολογικό αφοπλισμό των κρατών μελών τους στο μεταξύ τους εμπόριο.⁵ Το δεύτερο, η υψηλή κερδοφορία των επενδύσεων, διασφαλίζεται μέσω της καλούμενης μισθολογικής μετριοπάθειας (wage moderation), με άλλα λόγια μέσω της μετριοπαθούς συμπεριφοράς των (σοβαρά ενισχυμένων εν μέσω πολύ χαμηλής ανεργίας) εργατικών συνδικάτων στο πλαίσιο της (καθιερωμένης) διαπραγμάτευσης των μισθολογικών αυξήσεων.

Ο ρόλος του κοινωνικού κράτους, λοιπόν, είναι, τόσο ως προς το πρώτο, όσο και ως προς το δεύτερο, καθοριστικός. Αφενός, τα συστήματα φορολογίας και μεταβιβάσεων, ιδίως οι θεσμοί κοινωνικής προστασίας, εξομαλύνουν τις εγχώριες διανεμητικές συνέπειες της (σε περιφερειακή κλίμακα πλήρους ή σχεδόν πλήρους) εμπορικής απελευθέρωσης και, κατ' αυτό τον τρόπο, συμβάλλουν στη διατήρηση της κοινωνικής –και πολιτικής– συναίνεσης σχετικά με τις διαδικασίες οικονομικής ολοκλήρωσης στη Δυτική Ευρώπη. Αφετέρου, η δημόσια προσφορά κοινωνικών αγαθών και η κοι-

ωνική ασφάλιση απαλλάσσουν τους μισθωτούς από την ανάγκη δι' ιδίων μέσων αγοράς (purchase) ασφάλισης –ευρέως εννοούμενης– έναντι διαφόρων κινδύνων, μεταξύ των οποίων και ο κίνδυνος αδυναμίας κατανάλωσης των κοινωνικών αγαθών και, κατ' αυτό τον τρόπο, αυξάνουν τον βαθμό αποτελεσματικής μισθολογικής μετριοπάθειας.⁶ Η τελευταία, ωστόσο, είναι ουσιαστικά παράγωγο των θεσμών οργάνωσης της αγοράς εργασίας, ιδίως των συστημάτων συλλογικής διαπραγμάτευσης και αμοιβαίας δέσμευσης των εταιρών, όπου οι εκπρόσωποι των εργαζομένων αποδέχονται μισθολογικές αυξήσεις μικρότερες των αυξήσεων της παραγωγικότητας, έναντι της εργοδοτικής δέσμευσης επανεπένδυσης των κερδών και δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας.

Είναι, όμως, γεγονός ότι η χρυσή εποχή των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών και του κοινωνικού κράτους και, κατ' επέκταση, η (οικονομική και κοινωνική) πολιτική αξιοποίησης σχέσεων αμοιβαίας υποστήριξης μεταξύ οικονομικής μεγέθυνσης και αναδιανομής του εισοδήματος –οικονομικής αποτελεσματικότητας και επιμεριστικής δικαιοσύνης– πραγματώνονται εν μέσω ιστορικά μοναδικών –κατά κυριολεξία εξαιρετικών– συνθηκών. Πρώτον, αλλά και σημαντικότερο, τα χαμηλά (κατά κεφαλήν) εισοδήματα στη Δυτική Ευρώπη και η μεγάλη απόκλισή τους από το εισόδημα στις ΗΠΑ προοιωνίζονται, όπως προβλέπει η νεοκλασική θεωρία της οικονομικής μεγέθυνσης, ταχείς ρυθμούς αύξησης του εισοδήματος στη Δυτική Ευρώπη –σε κάθε περίπτωση ταχύτερους απ' ό,τι στις ΗΠΑ– και, επομένως, επιτάχυνση των τάσεων οικονομικής σύγκλισης (catch up). Κατ' ουσία, λοιπόν, η επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης, στη διάρκεια της χρυσής εποχής, είναι, σε ικανό βαθμό, προδιαγεγραμμένη, καθώς οι παραγωγικοί πόροι των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών, κατά πρώτο λόγο το αυξανόμενο πλέον εργατικό δυναμικό, τίθενται, εκ νέου, κατόπιν μακράς περιόδου, σε κανονικές χρήσεις, αξιοποιώντας την τεχνογνωσία των τεχνολογικών προηγμένων ΗΠΑ. Όπως και νά 'χει, πάντως, η ταχύρρυθμη οικονομική μεγέθυνση, αφ' εαυτής, αλλά και σε συνδυασμό με παράγοντες όπως η φυσική πληθυσμιακή αύξηση και η αύξηση του εργατικού δυναμικού, καθώς και η ελεγχόμενη απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου,⁷ συνεπάγεται μικρότερη επιβάρυνση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, επιτρέπει τη συγκράτηση των σχετικών κοινωνικών δαπανών και, επομένως, ευνοεί την κατανομή των δημόσιων δαπανών σε οικονομικώς αποδοτικότερες λειτουργίες του κοινωνικού κράτους, π.χ. προσφορά άλλων κοινωνικών και, ιδίως, επίλεκτων αγαθών.

Δεύτερον, τα χαμηλά κατά κεφαλήν εισοδήματα –είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και το 1970 το επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στις δυτικοευρωπαϊκές οικονομίες είναι, κατά κανόνα, υποδιπλάσιο του επιπέδου του το 2000–⁸ έχουν ως εύλογη συνέπεια τη μειωμένη απόκλιση μεταξύ ατομικών προτιμήσεων και (βασικών) αναγκών. Τούτο, με τη σειρά του, δεν σημαίνει μόνον ότι η δημόσια προσφορά κοινωνικών αγαθών – επίλεκτων αγαθών και κοινωνικής προστασίας, περιλαμβανομένης της ασφάλισης– και η, δι' αυτής επιδιωκόμενη, ικανοποίηση των αναγκών τείνει να αντιστοιχεί στη σχετική ζήτηση. Σημαίνει, πολύ περισσότερο, ότι η οργάνωση και, ιδίως, η χρηματοδότησή της –μέσω της γενικής φορολογίας και των κοινωνικών εισφορών– δεν δημιουργεί ισχυρά αντικίνητρα για την απασχόληση και την επιχειρηματική δραστηριότητα ή, έστω, παρόμοια αντικίνητρα δεν είναι αντιληπτά, ούτε επομένως συνεπάγεται σοβαρή ανάσχεση της ιδιωτικής προσφοράς αγαθών και αδυναμία ανταπόκρισής της στη ζήτηση. Κατά συνέπεια, η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους δεν προκαλεί οικονομική αναποτελεσματικότητα και δεν ενισχύει πληθωριστικές πιέσεις – εξ ου και η απουσία αντισταθμιστικών σχέσεων μεταξύ αναδιανομής, οικονομικής μεγέθυνσης και (μακροοικονομικής) σταθερότητας.

Μια σύντομη υπενθύμιση είναι, πριν συνεχισθεί η συζήτηση, αναγκαία. Είναι γνωστό πως η έννοια του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους –όπως και εκείνη του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου– δεν ανταποκρίνεται παρά σε μια εντελώς προσεγγιστική, για την ακρίβεια ατελή, αντίληψη της δυτικοευρωπαϊκής εμπειρίας οικονομικής διαχείρισης και κοινωνικής πολιτικής, δεδομένων των εκτενών διακρατικών διαφορών. Αυτές οι διαφορές εκφράζονται ως προς τη θεσμική συγκρότηση

και τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους, αλλά και ως προς το μερίδιο του «προϊόντος» του στη μέση ευημερία και, ως εκ τούτου, αφορούν στη σημασία και τη σχέση των λειτουργιών ρύθμισης, δημόσιας προσφοράς και αναδιανομής του εισοδήματος. Συναρτώνται, ασφαλώς, με τις μεταξύ των δυτικοευρωπαϊκών κρατών οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές διαφορές. Και, επομένως, αφενός προδιαγράφουν διαφορετικής υφής ευαισθησίες του κοινωνικού κράτους έναντι οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών μεταβολών και, αφετέρου, επιβάλλουν διαφορετικές στρατηγικές μεταρρύθμισης και προσαρμογής.

Στις επόμενες ενότητες συζητούνται τα προβλήματα και οι μεταρρυθμίσεις του κοινωνικού κράτους, εκ των πραγμάτων συνοπτικώς και, γι' αυτό, παραμένοντας στο ίδιο επίπεδο (ατελούς και προσεγγιστικής) ανάλυσης, δηλαδή το ευρωπαϊκό.

3. Η αμφισβήτηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους

Η ακαδημαϊκή και πολιτική αντιπαράθεση σχετικά με το περιεχόμενο, την έκταση και, ιδίως, τους λόγους αμφισβήτησης του κοινωνικού κράτους είναι, ασφαλώς, έντονη, ωστόσο συχνά γίνεται, επίσης, απρόεκτη και άγονη. Γιατί, για παράδειγμα, η περιορισμένη επάρκεια και η απειλούμενη βιωσιμότητα του κοινωνικού κράτους δεν συνιστούν ξεχωριστά προβλήματα, ούτε η διάκριση μεταξύ εγγενών και εξωγενών αιτιών πρόκλησής τους είναι πάντοτε ευχερής και, πολύ περισσότερο, πολιτικώς συναφής. Τουναντίον, όπως εδώ προτείνεται, τα αίτια αμφισβήτησης του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους ανάγονται –όπως και οι λόγοι της μεγάλης μεταπολεμικής ανάπτυξής του– στις οικονομικές επιδόσεις των δυτικοευρωπαϊκών κρατών. Και, επομένως, τα προβλήματα επάρκειας και βιωσιμότητάς του έχουν κοινή προέλευση και καλούν σε κοινή αντιμετώπιση.

Είναι γεγονός ότι η ανάσχεση των υψηλών ρυθμών μεγέθυνσης και η απίσχναση των ζηλευτών επιδόσεων των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών μετά το 1973 συνιστούν μοιραίο επακόλουθο της (κατά το δυνατό) εξάντλησης των αναπτυξιακών αποθεμάτων που είχαν μετά τον πόλεμο συσσωρευθεί –ή, αλλιώς, της (κατά το δυνατό) εξάντλησης των περιθωρίων σύγκλισης με τις οικονομικώς προηγμένες ΗΠΑ– όπως προδιαγεγραμμένη ήταν, άλλωστε, η επίτευξή τους. Πράγματι, από το 1973 μέχρι σήμερα οι δυτικοευρωπαϊκές οικονομίες αναπτύσσονται με ρυθμούς που μακράν υπολείπονται εκείνων της χρυσής εποχής (βάσει στοιχείων του ΟΟΣΑ, οι μέσοι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης του πραγματικού προϊόντος στην Ε.Ε.-15 είναι 2,6% το 1974-79, 1,5% το 1980-85, 3,1% το 1986-90, 1,2% το 1991-94 και 2,7% το 1995-2000), δοκιμάζονται επί μακρά περίοδο από σοβαρές πληθωριστικές πιέσεις (βάσει στοιχείων ΟΟΣΑ, μέσα ετήσια ποσοστά πληθωρισμού για την Ε.Ε.-15, 12,8% το 1974-79, 11,5% το 1980-85, 6,8% το 1986-90 και 4,1% το 1991-95) και εμφανίζουν επιμόνος υψηλά –και μακροχρόνια αυξανόμενα– ποσοστά ανεργίας (βάσει στοιχείων ΟΟΣΑ, μέσα ετήσια ποσοστά ανεργίας για την Ε.Ε.-15, 5,1% το 1974-79, 8,5% το 1980-85, 9,2% το 1986-90, 10,4% το 1991-95 και 9,9% το 1996-2000). Παράλληλα, όμως, οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται δι-
αρκώς, φθάνοντας κατά μέσο όρο στην Ε.Ε.-15, το 1993, ποσοστό 51% του ΑΕΠ, ενώ 60% περίπου των δημόσιων δαπανών ή περισσότερο από 27% του ΑΕΠ αφορά σε κοινωνικές δαπάνες. Από την άλλη πλευρά, τα δημόσια έσοδα από φορολογία και εισφορές επίσης αυξάνονται και στην Ε.Ε.-15, ειδικότερα, φθάνουν, κατά μέσο όρο, το 1997, στο 42,6% ΑΕΠ, έναντι 38,6% το 1980 – βάσει στοιχείων της Eurostat. Ωστόσο, εν μέσω χαμηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης, υψηλής ανεργίας και αυξανόμενων δημόσιων και, ιδίως, κοινωνικών δαπανών, αναπόφευκτη είναι η εμφάνιση και αύξηση των δημόσιων ελλειμμάτων και η συσσώρευση του δημόσιου χρέους. Πράγματι, στην Ε.Ε.-15 το μέσο δημόσιο έλλειμμα φθάνει, το 1995, το 5,3% του ΑΕΠ, ενώ το μέσο δημόσιο χρέος ανέρχεται σε 70,8% – βάσει στοιχείων της Eurostat.⁹ Στο μεταξύ, πάντως, το κατά κεφαλήν εισόδημα στη

Δυτική Ευρώπη αυξάνεται σταθερά. Η τάση σύγκλισής του με εκείνο των ΗΠΑ, ωστόσο, παραμένει για μια εικοσιπενταετία στάσιμη, καθώς από το 1970 μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990 το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα στη Δυτική Ευρώπη αντιστοιχεί σταθερά στο 70% εκείνου των ΗΠΑ. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, όμως, εμφανίζονται τάσεις απόκλισης. Είναι, ασφαλώς, ευνόητο ότι, υπό αυτές τις συνθήκες, οι αντιλήψεις περί αμοιβαίως υποστηρικτικών σχέσεων μεταξύ οικονομικής μεγέθυνσης, σταθερότητας και αναδιανομής υποχωρούν, εάν όχι περιθωριοποιούνται. Παράλληλα, όμως, τόσο η αποτελεσματικότητα, όσο και ο ίδιος ο ρόλος του κοινωνικού κράτους τίθενται, επίσης, υπό σοβαρή αμφισβήτηση.

Ξεκινώντας από την πλευρά της ζήτησης για τις υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους, κατά κύριο λόγο, δηλαδή, από την πλευρά των δαπανών, κοινή είναι η διαπίστωση ότι η προϊούσα δημογραφική γήρανση συνεπάγεται αύξηση της ζήτησης των υπηρεσιών και του μεριδίου των δαπανών που αφορούν σε συντάξεις, ιατρική περίθαλψη και μακροχρόνια φροντίδα. Υποθέτοντας αμετάβλητους μακροχρόνιους ρυθμούς μεγέθυνσης (trend growth rates) και αμετάβλητα μερίδια φορολογικών εσόδων και συνολικών δημόσιων δαπανών στο ΑΕΠ, η αύξηση αυτών των δαπανών θα συνοδεύεται από τη μείωση των μεριδίων άλλων κοινωνικών και δημόσιων δαπανών (π.χ. εκπαίδευση, αγορά εργασίας), πέραν αυτής που οι δημογραφικές μεταβολές επιφυλάσσουν¹⁰ (αλλά για ποσοτικές προβλέψεις με άλλες, ενίοτε ρεαλιστικότερες υποθέσεις, βλέπε Economic Policy Committee, 2003). Είναι σαφές πως, στην προκειμένη περίπτωση, γεννώνται αμφιβολίες σχετικά με την επάρκεια μέρους ή ακόμη και του συνόλου των υπηρεσιών του κοινωνικού κράτους (εφόσον υπάρξουν συμβιβασμοί μεταξύ των επιμέρους προγραμμάτων). Είναι, ωστόσο, εξίσου σαφές, αν και συχνά αποσιωπημένο, ότι η δημογραφική γήρανση δεν συνιστά ανεξάρτητο και εξωγενή παράγοντα αύξησης των κοινωνικών δαπανών. Άλλωστε, τόσο η αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης, όσο και η ανάσχεση της γεννητικότητας συναρτώνται άμεσα ή/και έμμεσα με την αύξηση των (προσωπικών διαθέσιμων) εισοδημάτων, καθώς και με την, εν μέρει τουλάχιστον συνακόλουθη, ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους, ιδίως σε σχέση με την προσφορά υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης.¹¹ Η δημόσια προσφορά εκπαίδευσης συνδέεται, ειδικότερα αλλά όχι αποκλειστικώς, με την είσοδο των γυναικών στην αγορά εργασίας και, ως εκ τούτου, με τις μεταβολές στα οικογενειακά πρότυπα και τον προγραμματισμό. Από αυτή την άποψη, οι επιπτώσεις της συνυφαίνονται με και πιθανότατα ενισχύονται από τις επιδράσεις των πολιτικών ισότητας.

Κι αν οι προαναφερθείσες μεταβολές στη ζήτηση των υπηρεσιών του κοινωνικού κράτους –και στην κατανομή των δαπανών του– εμμέσως μόνο συνδέονται με την αύξηση των εισοδημάτων, η αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες, κατά μείζονα λόγο ιατρικές υπηρεσίες και μέριμνα, που αφορούν σε προβλήματα της εποχής της αφθονίας (*post-scarcity issues* κατά τον Anthony Giddens), όπως η παχυσαρκία, το κάπνισμα και η κακή σεξουαλική ζωή, ευθέως ανάγεται σε αυτήν. Πολύ περισσότερο, ίσως, η αύξηση των εισοδημάτων έχει ως αποτέλεσμα αυξημένες απαιτήσεις των πολιτών για υψηλής ποιότητας υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους, επομένως δημιουργεί πιέσεις για αύξηση των δαπανών του και, βάσει των όσων υποτέθηκαν και προηγουμένως, γεννά ανησυχίες επάρκειας, με άλλα λόγια ανησυχίες περί την αποτελεσματικότητά του – και, πιθανότατα, προβλήματα νομιμοποίησής του, περιλαμβανομένης της κοινωνικής αποδοχής της φορολογίας. Γενικότερα, πάντως, η αύξηση των (προσωπικών διαθέσιμων) εισοδημάτων έχει ως αποτέλεσμα τη διεύρυνση της απόστασης μεταξύ προτιμήσεων και αναγκών –χωρίς να παραβλέπονται, αφενός, η οριοθέτηση των αναγκών, όπως και της φτώχειας, σε σχετικούς όρους και, αφετέρου, η διανεμητική διάσταση του θέματος– και, πιθανότατα, προκαλεί απαιτήσεις ανταποδοτικότητας ή/και συμβάλλει στην ανάπτυξη του ρόλου του ιδιωτικού τομέα ως προς την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών (βλέπε και προηγούμενη ενότητα).

Μολαταύτα, οι μεταβολές στη ζήτηση των υπηρεσιών του κοινωνικού κράτους δεν οφείλονται μόνον, ευθέως είτε εμμέσως, στην αύξηση των εισοδημάτων. Ανάγονται, σε πολύ μεγάλο βαθμό, στη σοβαρή ανάσχεση και την εντεταμένη διακύμανση των ρυθμών αύξησης του προϊόντος, αλλά και τη γενικότερη επιδείνωση των επιδόσεων των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών και, ιδίως των αγορών εργασίας τους, μετά το 1973. Συγκεκριμένα, έναντι της αυξανόμενης οικονομικής και, κυρίως, εργασιακής ανασφάλειας, συνδεδεμένης με την αυξανόμενη ανεργία, τα (τότε ακόμη πανίσχυρα) εργατικά συνδικάτα διεκδικούν και επιτυγχάνουν αυξήσεις των παροχών και επιδομάτων ανεργίας, καθώς και άλλων, ενίοτε συμπληρωματικών κοινωνικών επιδομάτων (π.χ. προνοιακών και επιδομάτων στέγασης) ή/και ευεργετικές τροποποιήσεις των όρων επιλεξιμότητας των δικαιούχων. Παρόμοιες μεταβολές συνεπάγονται περαιτέρω αυξήσεις των σχετικών με την αγορά εργασίας δαπανών –δηλαδή, πέρα από την αύξηση που προκαλεί η άνοδος της ανεργίας– αλλά προκαλούν, επίσης, περαιτέρω αυξήσεις των δαπανών που αφορούν στο σύνολο των συνδεδεμένων με τους μισθούς επιδομάτων και παροχών λόγω της επίδρασής τους στο ύψος των τελευταίων μέσω της αύξησης του επιπέδου του μισθού αδιαφορίας (reservation wage). Πολύ συχνά, πάλι, η ζήτηση για προστασία έναντι της ανεργίας ικανοποιείται μέσω της χρήσης και, ενίοτε, κατάχρησης άλλων προγραμμάτων της κοινωνικής ασφάλισης, με προφανείς τις περιπτώσεις της πρόωρης συνταξιοδότησης και των επιδομάτων και παροχών ασθένειας και αναπηρίας, ασφαλώς συμβάλλοντας στην αύξηση των αντίστοιχων δαπανών. Είναι, όμως, ευνόητο ότι η ικανοποίηση της ζήτησης για κοινωνική προστασία, ιδίως έναντι του κινδύνου της ανεργίας, δεν αναιρεί, βάσει των όσων πριν υποτέθηκαν, τον κίνδυνο αναποτελεσματικής κατανομής των (συνολικών) δαπανών του κοινωνικού κράτους. Παράλληλα, πάντως, η αυξημένη ζήτηση για κοινωνική προστασία μεταφέρεται και στον τομέα ρυθμιστικής δράσης του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους, ιδίως σε σχέση με την αγορά εργασίας, και εκφράζεται, κατά βάση, μέσω της ενδυνάμωσης –για την ακρίβεια, σκλήρυνσης– της νομοθεσίας για την προστασία της απασχόλησης. Η επίδραση της τελευταίας στη διαπραγματευτική συμπεριφορά των εργατικών συνδικάτων και, ως εκ τούτου, στο ύψος των μισθών έχει, επίσης, αυξητικά αποτελέσματα στα συνδεδεμένα με τους μισθούς επιδόματα και παροχές του κοινωνικού κράτους (σχετικά με την κοινωνική προστασία και την αγορά εργασίας, βλέπε ενδεικτικώς Layard, Nickell and Jackman, 1991, καθώς και Saint-Paul, 2000). Όπως στη συνέχεια αναφέρεται, όμως, ο κίνδυνος αναποτελεσματικής κατανομής των δαπανών του κοινωνικού κράτους δεν είναι το μόνο, αλλά ούτε και το κύριο πρόβλημα-παρενέργεια της πολιτικής αγοράς εργασίας.

Από την πλευρά της προσφοράς, τώρα, η χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους αποτελεί το μείζον ζήτημα και, ασφαλώς, ευνόητη αλλά και κρίσιμη είναι, από αυτή την άποψη, η σημασία των οικονομικών επιδόσεων. Βεβαίως, η αύξηση των εισοδημάτων συνεπάγεται αύξηση των φορολογικών εσόδων, αφενός, λόγω της αύξησης της φορολογικής βάσης και, αφετέρου, λόγω της προοδευτικότητας των συστημάτων φορολογίας – αν και στην περίπτωση των κοινωνικών εισφορών η δομή είναι, πολύ συχνά, ιδίως μέχρι τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1990, αντιστρόφως προοδευτική. Όμως, από την άλλη πλευρά, για τους ίδιους πάνω-κάτω λόγους, η αύξηση των εισοδημάτων δεν αποκλείεται να συνοδεύεται, επίσης, από ισχυρότερες τάσεις ανάσχεσης των ρυθμών αύξησης της φορολογικής βάσης και, πιθανότατα, του εισοδήματος. Δεν αποκλείεται, επομένως, κατ' επέκταση, η, εν μέρει τουλάχιστον, προδιαγεγραμμένη ανάσχεση των ρυθμών μεγέθυνσης των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών, μετά το 1973, να επιτείνεται από την υψηλή –προοδευτικώς αυξανόμενη– φορολογική επιβάρυνση (για παράδειγμα, βλέπε Lindbeck, 1997). Χωρίς αμφιβολία, όμως, οι επιπτώσεις της φορολογίας συγκεντρώνονται, κυρίως, στις αγορές εργασίας. Άλλωστε η φορολογία επί της εργασίας πάντοτε –και εύλογα– εισφέρει τη μερίδα του λέοντος στα συνολικά έσοδα από τη φορολογία (κατά μέσο όρο 52,1% του συνόλου των φορολογικών εσόδων στην Ε.Ε.-15, το 1995 – βάσει στοιχείων της Eurostat).

Στην πραγματικότητα, ωστόσο, στις αγορές εργασίας εκδηλώνονται οι δυσμενείς συνέπειες της αλληλεξάρτησης μεταξύ φορολογίας –και εργασιακών ρυθμίσεων που λειτουργούν ως φόροι– και μεταβιβάσεων κοινωνικής προστασίας και όχι οι επιπτώσεις της φορολογίας αφ' εαυτής. Άλλωστε, το καθαρό εισόδημα από την εργασία και το συνολικό κόστος εργασίας προσδιορίζουν τα κίνητρα προσφοράς και ζήτησης (εργασίας), αντιστοίχως. Αυτές οι συνέπειες, λοιπόν, αφορούν τόσο στη μείωση της προσφοράς εργασίας και, ως εκ τούτου, στην επιτάχυνση των μισθολογικών αυξήσεων, όσο και στη μείωση της ζήτησής της, ιδίως της ζήτησης για λιγότερο ειδικευμένη-χαμηλότερα αμειβόμενη εργασία, μεταξύ άλλων εξαιτίας της δυσανάλογα υψηλής (αντιστρόφως προοδευτικής) επιβάρυνσής της με κοινωνικές εισφορές και των αυστηρών ρυθμιστικών παρεμβάσεων (π.χ. υψηλοί κατώτατοι μισθοί, δυσπρόσιτες απολύσεις). Επομένως, οι συνέπειες της αλληλεξάρτησης μεταξύ φορολογίας και μεταβιβάσεων αντανακλώνται στα μειωμένα ποσοστά απασχόλησης και τα αυξημένα ποσοστά ανεργίας, ιδίως μεταξύ των λιγότερο ειδικευμένων ομάδων του εργατικού δυναμικού (βλέπε, για παράδειγμα, Blanchard and Wolfers, 1999, Blundell, 1995 και Siebert, 1997). Κατ' αυτό τον τρόπο, όμως, γεννάται ένας φαύλος κύκλος, αφού, ως αποτέλεσμα της υψηλής –για την ακρίβεια μακροχρόνια αυξανόμενης– ανεργίας, ο ρυθμός αύξησης των φορολογικών εσόδων επιβραδύνεται, καλώντας σε νέες αυξήσεις της φορολογίας ή/και των κοινωνικών εισφορών, προκειμένου να χρηματοδοτούνται οι επίσης αυξανόμενες, ωστόσο αντιπαραγωγικές και επιζήμιες, δαπάνες κοινωνικής προστασίας. Και, ενδεχομένως αναπόφευκτα, γεννάται, επίσης, η ανάγκη δημόσιου δανεισμού, έτσι ώστε να διευρύνεται και να επιτείνεται ο φαύλος κύκλος, καθώς δημιουργούνται ανάγκες (εκ νέου) αύξησης της φορολογίας και των επιτοκίων και προκαλούνται αποτελέσματα εκτοπισμού της ιδιωτικής προσφοράς αγαθών (crowding-out effects), που, ασφαλώς, δεν στερούνται επιπτώσεων για τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους. Από αυτή την άποψη, συνεπώς, οι ανησυχίες για τη βιωσιμότητα –με έμφαση στην ασφαλή και επαρκή χρηματοδότηση– του κοινωνικού κράτους δεν έχουν κυρίως και, πολύ περισσότερο, αποκλειστικές μακροχρόνια διάσταση. Και, ασφαλώς, κάθε άλλο παρά ανεξάρτητες είναι από την (ολική) αποτελεσματικότητα του κοινωνικού κράτους, που, ως γνωστόν, προϋποθέτει, πρώτον, την κατάλληλη (σύμφωνα με ανάγκες και προτιμήσεις) κατανομή των δαπανών του, δεύτερον, τον προσδιορισμό παροχών και φόρων/εισφορών κατά τρόπο που δεν δημιουργεί αντικίνητρα στην προσφορά εργασίας, την οικονομική δραστηριότητα, την αποταμίευση κ.λπ. και, τρίτον, την αποσόβηση απότομων και δυσανάλογα μεγάλων αυξήσεων των δαπανών του κοινωνικού κράτους (ως μεριδίου στο ΑΕΠ), (Barr, 1992).

Συνοψίζοντας, η μετά το 1973 αμφισβήτηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους –της επάρκειας, της βιωσιμότητας και, εν τέλει, της αποτελεσματικότητάς του– είναι και αυτή, τουλάχιστον σε ικανό βαθμό, προδιαγεγραμμένη, εν μέρει συνακόλουθη της, επίσης προδιαγεγραμμένης, επιβράδυνσης της οικονομικής μεγέθυνσης. Η λιγότερο σημαντική –και στο κάτω-κάτω εν μέρει ευπρόσδεκτη– πλευρά αυτής της υπόθεσης είναι ότι το κοινωνικό κράτος πληρώνει το τίμημα της επιτυχίας του, τόσο ως παράγοντα επιτάχυνσης των ρυθμών της μεταπολεμικής οικονομικής μεγέθυνσης στην Ευρώπη, όσο και ως μέσου προσφοράς κοινωνικών αγαθών, ικανοποίησης των βασικών αναγκών και δικαιότερης διανομής της ευημερίας (για παράδειγμα, δημογραφικές μεταβολές). Τουναντίον, η σημαντικότερη πλευρά –διόλου ευπρόσδεκτη μάλιστα– αφορά στον εγκλωβισμό και την αδυναμία προσαρμογής των θεσμών του κοινωνικού κράτους στο νέο μακροοικονομικό περιβάλλον, που στην περίπτωση των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών συνδέεται πρώτιστα με την επιβράδυνση του μακροχρόνιου (διατηρήσιμου) ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και την αναπόφευκτη αύξηση του φυσικού ποσοστού/ποσοστού ισορροπίας της ανεργίας, και, τελικώς, στη (μερική) μετατροπή αυτών των θεσμών σε μηχανισμούς επιδείνωσης των μακροοικονομικών επιδόσεων και, ιδίως, των επιδόσεων των αγορών εργασίας.

4. Η μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους

Είναι, βεβαίως, ευνόητο πως οι λίγες γραμμές που ακολουθούν δεν συνοψίζουν κάποιο «εγχειρίδιο ορθής μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους», για τον απλούστατο λόγο ότι παρόμοιο εγχειρίδιο είναι, ευτυχώς, ανύπαρκτο. Ούτε, βεβαίως, αναφέρονται στο σύνολο των γενικών (οριζόντιων) και, πολύ περισσότερο, των ειδικών (ανά πρόγραμμα) ζητημάτων της μεταρρύθμισης. Αποβλέπουν, απλώς, στην οριοθέτηση ορισμένων βασικών επιδιώξεων και κατευθύνσεων πολιτικής, ιδίως όπως προκύπτουν από την προηγηθείσα ανάλυση, αποδίδοντας, επομένως, έμφαση –την εύλογη έμφαση– στην οικονομική διάσταση. Συγκεκριμένα, λοιπόν:

Πρώτον, η μεταρρύθμιση θα πρέπει να αποσκοπεί στην άρση των σοβαρών, πολιτικώς δημιουργημένων περιορισμών στην οικονομική μεγέθυνση –στη δυνητική οικονομική μεγέθυνση– δηλαδή εκείνων των περιορισμών που, εκ των πραγμάτων, ανάγονται στους θεσμούς και μηχανισμούς του κοινωνικού κράτους. Είναι σαφές πως, τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα,¹² αυτοί οι περιορισμοί συνδέονται, κυρίως, με την απασχόληση. Επομένως, προκαλούνται ως αποτέλεσμα της λειτουργίας των θεσμών κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων και, ιδίως, της αλληλεξάρτησής τους με φόρους - κοινωνικές εισφορές και εργασιακές ρυθμίσεις και, τελικώς, αφορούν στη διαμόρφωση αντικινήτρων στην προσφορά, κατά μείζονα λόγο, αλλά και στη ζήτηση εργασίας. Με άλλα λόγια, δηλαδή, η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους (πρέπει να) αποσκοπεί, πρώτιστα, στη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας και, ως εκ τούτου, (πρέπει να) ανταποκριθεί στην ανάγκη αποκατάστασης του οικονομικού ρόλου της πολιτικής αγοράς εργασίας, δηλαδή του ρόλου διόρθωσης των αποτυχιών της αγοράς (εργασίας). Τούτο, με τη σειρά του, συνεπάγεται την ανάγκη αναπροσδιορισμού, για την ακρίβεια (οικονομικού) εξορθολογισμού, της αντισταθμιστικής σχέσης (του συμβιβασμού) μεταξύ αποτελεσματικότητας και επιμεριστικής δικαιοσύνης, πολύ περισσότερο, μάλιστα, που στην περίπτωση της αγοράς εργασίας η αντισταθμιστική σχέση μετατρέπεται σε διλήμμα μεταξύ επιμεριστικής δικαιοσύνης και απασχόλησης (ανεργίας). Πράγματι, η ηθική σημασία αυτού του διλήμματος είναι μάλλον αμφίβολη και, κατά συνέπεια, η κοινωνική σκοπιμότητα διατήρησης του *status quo* είναι πιθανότατα ελάχιστη.

Δεύτερον, η μεταρρύθμιση θα πρέπει να διασφαλίσει την οικονομική-χρηματοδοτική προστότητα του κοινωνικού κράτους και, κατά τούτο, να αποτρέψει κινδύνους απότομης και υπέρμετρης αύξησης των δαπανών του. Είναι κατανοητό ότι η άρση των αντικινήτρων στην απασχόληση, την οικονομική δραστηριότητα κ.λπ. –όπως περιγράφεται προηγουμένως– συμβάλλει (και) σε αυτό τον σκοπό. Για παράδειγμα, η αύξηση της απασχόλησης των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων (55-64 ετών), αλλά και γενικότερα η αύξηση της απασχόλησης συντείνουν στη συγκράτηση της αύξησης των δημόσιων δαπανών για συντάξεις. Η διασφάλιση της οικονομικής-χρηματοδοτικής προστότητας του κοινωνικού κράτους, όμως, καλεί, επίσης, στην αναθεώρηση και τον περιορισμό δαπανηρών προγραμμάτων και υποσχέσεων –ή ακόμη και στην άρση τους όταν είναι και οικονομικώς (δηλαδή από την άποψη της δυνητικής οικονομικής μεγέθυνσης) επιζήμια, π.χ. πρόωρη συνταξιοδότηση– που, ενδεχομένως, ήσαν υπό άλλες συνθήκες προσιτά, αλλά δεν είναι πλέον. Προϋποθέτει, επίσης, (ορθολογικές) ανακατανομές των δαπανών μεταξύ δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων και, σε αυτό το πλαίσιο, υποδεικνύει τη δυνατότητα αξιοποίησης της ενδεχόμενης ενδογένειας των ατομικών αποφάσεων ως προς το κοινωνικό κράτος, π.χ. ενδυνάμωση πολιτικών στήριξης της οικογένειας και, ιδίως, ενθάρρυνσης των γεννήσεων, καθώς και συμφιλώσης του οικογενειακού με τον επαγγελματικό βίο. Τέλος, αλλά όχι ήσσονος σημασίας, ούτε όμως και αναμφίλεκτο, η προστότητα του κοινωνικού κράτους υποβοηθείται και, ενίοτε, προϋποθέτει και επιβάλλει την εισαγωγή αγοραίων διευθετήσεων, προκειμένου, κυρίως, να συμπίεζεται το κόστος προσφοράς των κοινωνικών αγαθών και να βελτιώνεται η ποιότητά τους (π.χ. οι καλούμενες εσωτερικές αγορές στα δημόσια συστήματα υγείας).

Τρίτον, η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους θα πρέπει να αποκαταστήσει –και ενίοτε να διαμορφώσει– τις δυνατότητες αντιμετώπισης των νέων οικονομικών και κοινωνικών κινδύνων. Μεταξύ των τελευταίων, ιδιαίτερως πιεστικοί είναι οι κίνδυνοι για το μόνιμο (ή μέσο μακροπρόθεσμο προσδοκώμενο) εισόδημα, που συνδέονται, αφενός, με τη διεθνή οικονομική ολοκλήρωση, οι εγχώριες (ανα)διανεμητικές επιπτώσεις της οποίας είναι πολύ βαθύτερες και πολύ πιο επώδυνες εκείνων της περιφερειακής ολοκλήρωσης, και, αφετέρου, με τη ραγδαία εξάπλωση των καλούμενων ευέλικτων και, πολύ συχνά, επισφαλών μορφών απασχόλησης. Είναι σαφές πως η επαρκής αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων ικανοποιεί τόσο τον στόχο της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της επιτάχυνσης της δυναμικής οικονομικής μεγέθυνσης, όσο και τις επιδιώξεις επιμεριστικής δικαιοσύνης και αναδιανομής. Σε τελική ανάλυση, η υποστήριξη των χαμένων του οικονομικού ανταγωνισμού συνιστά την πρώτη επιδίωξη του κοινωνικού κράτους και αποτελεί αναγκαία, φευ όχι και ικανή, συνθήκη κοινωνικής νομιμοποίησής του.

Όσο εύστοχη κι αν είναι, όμως, η (γενική) δεοντολογία της μεταρρύθμισης δεν είναι, κατ' ανάγκη, κοινωνικά δημοφιλής και πολιτικά ευπρόσδεκτη. Για την ακρίβεια, ούτε το ένα είναι, ούτε το άλλο. Ίσως γι' αυτό ο απολογισμός της μεταρρύθμισης του ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους είναι, μέχρι σήμερα και κατά κανόνα, σχεδόν πενιχρός. Συχνά διαπιστώνονται, δηλαδή, η πρόκριση αποσπασματικών μέτρων, η αποτυχία εκμετάλλευσης συμπληρωματικών σχέσεων και η απροθυμία ουσιαστικής μεταρρύθμισης των αγορών εργασίας και, αντ' αυτής, η εφαρμογή οριακών μεταρρυθμίσεων, που, στην πράξη, ενισχύουν τους μηχανισμούς διχοτόμησης της αγοράς εργασίας και υπονομεύουν τις πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης (για ένα σύντομο, όμως διαφωτιστικό, σχόλιο, βλέπε Debrun and Pisani-Ferry, 2006). Διαπιστώνεται, με άλλα λόγια, η πολιτική προτίμηση στις βολικές μεταρρυθμίσεις. Αυτό, ασφαλώς, μόνον παράδοξο δεν είναι. Η πολιτική οικονομία της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους, με άλλα λόγια η κατανομή του οφέλους και του κόστους της μεταρρύθμισης μεταξύ ατόμων, κοινωνικών ομάδων και, ιδίως, οργανωμένων οικονομικών συμφερόντων, η κατανομή τους μεταξύ γεωγραφικών περιφερειών, καθώς και η κατανομή τους στον χρόνο, επιφυλάσσουν βαρύ φορτίο στους ώμους των μεταρρυθμιστών, όχι όμως και αυτοχείρων πολιτικών.

Από αυτή την άποψη –και σε πείσμα αντιλήψεων που θεωρούν την οικονομική κρίση ως καταλυτή μεταρρύθμισης, ωστόσο αδιαφορώντας για την ποιότητα και λυσιτέλεια της τελευταίας– η διατήρηση ευνοϊκού μακροοικονομικού κλίματος καθιστά πιθανότερη την εφαρμογή ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων, αν μη τι άλλο αμβλύνοντας το βραχυχρόνιο κόστος τους και επιτρέποντας καλύτερη αποζημίωση των χαμένων. Πολύ περισσότερο, μάλιστα, η έγκαιρη ανταπόκριση της μακροοικονομικής πολιτικής στις μεταρρυθμίσεις –εφόσον αυτές συμβάλλουν στην αύξηση του δυναμικού προϊόντος– επιτρέπει την ταχύτερη εκδήλωση των θετικών αποτελεσμάτων τους και, κατ' αυτό τον τρόπο, ενδεχομένως θέτει σε κίνηση έναν ενάρετο (μεταρρυθμιστικό) κύκλο. Είναι σαφές πως εδώ γίνεται λόγος για μια μακροοικονομική πολιτική εναργέστερη και, πάντως, όχι μονομερώς προσπλωμένη στον στόχο της σταθερότητας των τιμών. Αλλά, η συζήτηση περί την ευρωπαϊκή μακροοικονομική πολιτική, εντός ή εκτός, με ή χωρίς ΟΝΕ, ξεφεύγει από το πλαίσιο του παρόντος κειμένου. Όπως και να 'χει, όμως, μόνον η μακροοικονομική πολιτική μπορεί να συμβάλει στην (έστω περιορισμένη) χαλάρωση των (πολιτικών) περιορισμών της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους. Τουναντίον, ούτε η διεθνής και ευρωπαϊκή ανταλλαγή εμπειριών και άριστων πρακτικών, όπως κι αν επισήμως (και ηθελήμενα ασαφώς) αποκαλείται και όσο κι αν μνείται, ούτε τα «καλλιστεία» κοινωνικών μοντέλων, εκ των πραγμάτων μη εξαγόμενων, επηρεάζουν την πολιτική οικονομία και μεταβάλλουν τις προοπτικές της εγχώριας οικονομικής και κοινωνικής μεταρρύθμισης.

5. Αντί συμπεράσματος

Είναι, ίσως, ειρωνεία ότι το ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος ακμάζει σε μια εποχή που η ζήτηση για κοινωνική προστασία και, επομένως, (μεγαλύτερη) αναδιανομή του εισοδήματος είναι, ως αποτέλεσμα των εξαιρετικώς ευνοϊκών οικονομικών συνθηκών, περιορισμένη, ενώ τίθεται υπό αμφισβήτηση όταν, ως αποτέλεσμα της δυσμενούς μεταβολής των οικονομικών συνθηκών, η ζήτηση για κοινωνική προστασία και αναδιανομή αυξάνεται, όμως η ικανοποίησή της προκαλεί επιδείνωση των οικονομικών επιδόσεων και προσιωνίζεται αδυναμία ικανοποίησης της ζήτησης για το σύνολο των κοινωνικών αγαθών.

Είναι, όμως, αλήθεια πως η οικονομική αιτιολόγηση –και λογική θεμελίωση– του κοινωνικού κράτους ουδέποτε ήταν αδιάσειστη. Για την ακρίβεια, μάλιστα, η σύγχρονη μικροοικονομική θεωρία της αγοράς εργασίας, των ατελών αγορών και της αγοράς ασφάλισης προσφέρει ισχυρότερη και, σε κάθε περίπτωση, ευθεία θεμελίωση του (οικονομικού) ρόλου του κοινωνικού κράτους, σε σύγκριση με την έμμεση μόνο και μικρή διανοητική υποστήριξη που παρείχε η κεύσισανή μακροοικονομική θεωρία.

Όπως και να 'χει, πάντως, το κοινωνικό κράτος αποβλέπει, κατά μείζονα λόγο, στη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και συνδέεται, ιδίως, με επιδιώξεις επιμεριστικής δικαιοσύνης και αναδιανομής. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, ο πολιτικός λόγος για το σύγχρονο ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος δεν μπορεί παρά να αφορά, κυρίως, στη διαμόρφωση των όρων των νέων ευρωπαϊκών «κοινωνικών συμβολαίων» και, ως εκ τούτου, να έλκει διανοητική υποστήριξη από την ορθολογική ηθική θεωρία και την ηθική φιλοσοφία.

Σημειώσεις

1. Το άρθρο βασίζεται σε εισήγησή μου στην ημερίδα με θέμα «Διαστάσεις κοινωνικής πολιτικής», που οργάνωσε το Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ), τον Μάιο 2006. Ευχαριστώ τους υπεύθυνους της ημερίδας, ιδίως τον Επίκ. Καθηγητή του ΑΠΘ Θεόδωρο Οικονόμου και τη μεταπτυχιακή φοιτήτρια του ΑΠΘ κα Μαρία Βλάχου για την πρόσκληση και για την παραχώρηση άδειας για τη δημοσίευση του κειμένου. Ευχαριστώ, επίσης, την κα Σοφία Μιχαλάκη, υποψήφια διδάκτορα του Πανεπιστημίου Αθηνών, που διόρθωσε το κείμενο.
2. Η πατρότητα του αφορισμού ανήκει, ως γνωστόν, στον πρόεδρο Clinton, που, για πρώτη φορά, τον απύθνε στους συμβούλους του καθώς συζητούσαν την (προεκλογική) στρατηγική (του) για τις προεδρικές εκλογές του 1992.
3. Ο συντελεστής Gini μετρά τον βαθμό άνισης διανομής του εισοδήματος και παίρνει τιμές από 0 (απολύτως ίση διανομή/ όλοι έχουν το ίδιο εισόδημα) έως 1 (απολύτως άνιση διανομή/ το σύνολο του εισοδήματος στα χέρια ενός).
4. Το επίπεδο φτώχειας ορίζεται, εδώ, στο 50% του διάμεσου εισοδήματος (median income).
5. Ασφαλώς, η διαφορά ΕΖΕΣ και ΕΟΚ ως προς τη δασμολογική προστασία έναντι τρίτων συνεπάγεται διαφορετικά αποτελέσματα δημιουργίας και εκτροπής εμπορίου, επομένως διαφορετικούς βαθμούς αξιοποίησης των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και, συνεπώς, διαφορετικά οφέλη παραγωγικότητας – πάντοτε υπέρ της ΕΟΚ.
6. Καθώς, για να τεθεί απλούστερα, οι (πραγματικοί) μισθοί αντιστοιχούν σε δέσμη καταναλώσεων που δεν περιέχει τα κρίσιμα, τόσο για την παρούσα, όσο και για τη μελλοντική ευημερία, κοινωνικά αγαθά. Από αυτή την άποψη, δηλαδή, η σημασία του καλούμενου κοινωνικού μισθού δεν εξαντλείται στην 1:1 σχέση υποκατάστασης με τον μισθό. Είναι, μάλιστα, πολύ μεγαλύτερη, εάν συνυπολογισθεί η χρηματοδότηση της προσφοράς των επιλεκτων αγαθών, μέσω της προοδευτικής φορολογίας.

7. Έτσι ώστε τα εγχώρια διανεμητικά αποτελέσματα να είναι μικρότερα, πολύ περισσότερο καθώς το διεθνές εμπόριο των ευρωπαϊκών οικονομιών έχει εντονότερο διακλαδικό χαρακτήρα σε σύγκριση με το ενδοευρωπαϊκό. Η παρατήρηση αφορά κυρίως στα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη της ΕΟΚ που εμφανίζουν ικανό βαθμό οικονομικής και δομικής σύγκλισης.
8. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σταθερές τιμές ήταν το 1970 US \$ 9.453 και το 2000 US \$ 19.271 (στοιχεία ΟΟΣΑ).
9. Υπενθυμίζεται ότι οι τιμές αναφοράς των κριτηρίων Maastricht είναι 3% και 60% αντιστοίχως.
10. Πολύ περισσότερο, μάλιστα, εάν εκτός των δημογραφικών μεταβολών συνυπολογισθούν άλλοι παράγοντες, όπως, για παράδειγμα, η αύξηση του κόστους των ιατρικών υπηρεσιών – ο καλούμενος ιατρικός πληθωρισμός (medical inflation).
11. Η αύξηση των εισοδημάτων έχει, ασφαλώς, ως αποτέλεσμα την αύξηση της ζήτησης αγαθών υψηλής εισοδηματικής ελαστικότητας και, ως εκ τούτου, την αύξηση της ζήτησης των σχετικών υπηρεσιών του κοινωνικού κράτους.
12. Από τα μέσα της δεκαετίας του '90, οι ευρωπαϊκές οικονομικές ανησυχίες δεν περιορίζονται πλέον στον τομέα της απασχόλησης, αλλά περικλείουν και τις επιδόσεις παραγωγικότητας, που, μετά από δεκαετίες, εμφανίζονται κατώτερες εκείνων των ΗΠΑ.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Alesina A. and La Ferrara E., (2002), "Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities", *CEPR Discussion Paper No 3155*.
- Alesina A., Di Tella R. and MacCulloch R., (2001), "Inequality and Happiness: Are European and Americans Different?", *CEPR Discussion Paper No 2877*.
- Alesina A., Glaeser E. and Sacerdote B., (2001), "Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare System?", *NBER Working Paper No 8524*.
- Barr N., (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30(2): p.p. 741-803.
- Blanchard O. and Wolfers J., (1999), "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", *NBER Working Paper No 7282*.
- Blundell R.W., (1995), "The Impact of Taxation on Labour Force Participation and Labour Supply", *The OECD Jobs Study/ Working Paper Series No 8*.
- Buti M. and Sapir A., (2006), "Fiscal Policy in Europe: The Past and Future of EMU Rules from the Perspective of Musgrave and Buchanan", *CEPR Discussion Paper No 5830*.
- Crafts N. and Toniolo G., (1996), "Postwar growth: an overview", in: N. Crafts and G. Toniolo (eds), *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press for the Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Debrun X. and Pisani-Ferry J., (2006), "Economic Reforms in the Euro Area: Is There a Common Agenda?", *BRUEGEL Policy Contribution, Issue 5*.
- Economic Policy Committee, (2003), "The impact of ageing population on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme", *Economic Policy Committee, EPC/ECFIN/435/03 final*, 22 October.
- Eichengreen B., (1996), "Institutions and economic growth: Europe after World War II", in: N. Crafts and G. Toniolo (eds), *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press for the Centre for Economic Policy Research (CEPR).

- Förster M. and Mira d' Ercole M., (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 22*.
- Layard R., Nickell S. and Jackman R., (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford: Oxford University Press.
- Lindbeck A., (1997), "The Swedish Experiment", *Journal of Economic Literature*, 35(3): p.p. 1273-1301.
- Saint-Paul G., (2000), *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Siebert H., (1997), "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe", *Journal of Economic Perspectives*, 11(3): p.p. 37-54.