

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ, ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΣΗΣ.

(Τάσος Γιαννίτσης, Καθηγητής στο Οικονομικό Τμήμα του Πανεπιστημίου Αθηνών - Οικονομικός Σύμβουλος του Πρωθυπουργού).

(6/10/1995)

1. Η αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης μέσα από πολιτικές δημοσιονομικής εξυγίανσης είναι ταυτόσημη με την ύπαρξη σοβαρότατων περιορισμών για την ανάπτυξη "νέων" πολιτικών οποιουδήποτε περιεχομένου. Η υλοποίηση νέων πολιτικών, όταν δεν πρόκειται για θεσμικού χαρακτήρα αλλαγές, προϋποθέτει είτε διαδικασίες δημοσιονομικής επέκτασης, είτε τη δημιουργία περιθωρίων δράσης που θα προκύψουν σταδιακά μέσα από την ίδια τη διαδικασία της δημοσιονομικής εξισορρόπησης.

Επιδείνωση όμως των δημοσιονομικών ανισορροπιών θα οδηγούσε με ταχύτατους ρυθμούς σε τέτοια αποσταθεροποίηση, ώστε στην πράξη θα αυτοακύρωνε μια τέτοια επιλογή. Η αγνόηση της πραγματικότητας αυτής, πέρα από τους εσωτερικούς οικονομικούς κλυδωνισμούς, θα είχε μια κρισιμότερη συνέπεια : θα έθετε αυτόματα την Ελλάδα στο περιθώριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξυπηρετώντας με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα σχέδια των ισχυρών χωρών της Ε.Ε. που προσβλέπουν στο να "σπάσουν" το

θεσμικό πλαίσιο της ισότιμης συμμετοχής των χωρών μελών, όπως εξελίχθηκε μέχρι σήμερα.

Με βάση τα παραπάνω, οι όποιες διέξοδοι θα έπρεπε να αναζητηθούν κυρίως προς την κατεύθυνση της αναδιάταξης προτεραιοτήτων στον τομέα των κρατικών δαπανών ή στην εξοικονόμηση πόρων από αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα.

2. Περισσότερο παρά ποτέ άλλοτε, το Κράτος σήμερα έχει μια οργάνωση, η οποία βρίσκεται σε έντονη διάσταση με τις ανάγκες της κοινωνίας. Ένας σημαντικότερος χώρος υπηρεσιών, προσωπικού, δαπανών απορροφούν πόρους μόνο και μόνο λόγω της ιστορικής τους υπόστασης, χωρίς συχνά να νομιμοποιούνται από κάποια συμβολή τους στις ανάγκες της σημερινής κοινωνίας: Η ανέπαφη συντήρηση ιστορικά συσσωρευμένων, αλλά πλέον μη λειτουργικών μηχανισμών αποτελεί κυρίαρχο εμπόδιο στην ανάπτυξη νέων πρωτοβουλιών κοινωνικού ή άλλου χαρακτήρα. Η υπέρβαση του "ξεπερασμένου" ώστε να εξοικονομηθούν πόροι για ουσιαστικότερες κοινωνικές προτεραιότητες αποτελεί βασικό όρο διαμόρφωσης περιθωρίων δράσης για κοινωνική πολιτική. Όσο αυτό παραμερίζεται, τόσο οι δυνατότητες άσκησης νέων πολιτικών παραμένουν οριακές. Μ' άλλα λόγια με δεδομένα τα δημοσιονομικά όρια, υπάρχει άμεση ανάγκη μιας πολιτικής "δημιουργικής καταστροφής" στο δημόσιο χώρο.

Υπάρχει δυνατότητα πολιτικής επιλογής σήμερα για τέτοιες σοβαρές τομές στα ξεπερασμένα και "σάπια" πλέον τμήματα του δημόσιου τομέα, ώστε να εξοικονομηθούν πόροι για πολιτικές που

εξυπηρετούν τις σημερινές ανάγκες; Αν ναι, πρέπει να προσδιοριστούν συγκεκριμένα και ρεαλιστικά οι χώροι εκείνοι που θα "θυσιαστούν", και βέβαια μια στρατηγική προσέγγισης του θέματος. Αν αντίθετα η επιλογή είναι να "σέρνεται" στο διηνεκές ό,τι έχει έρθει από το παρελθόν, τότε η ισχυροποίηση της κοινωνικής πολιτικής αποτελεί απλώς επιθυμία, που δεν φαίνεται ότι μπορεί να πετύχει σοβαρούς στόχους.

3. Η συζήτηση για την Κοινωνική Πολιτική της κυβέρνησης σήμερα για να μη γίνεται "εν κοινωνικώ κενώ" προϋποθέτει δύο βασικούς όρους:

πρώτον, το ξεκαθάρισμα του τί αποτελεί σήμερα "κοινωνικό στοιχείο" μιας πολιτικής,

και δεύτερον, τον προσδιορισμό του συνολικότερου περιβάλλοντος, εσωτερικού και διεθνούς, μέσα στο οποίο έχουν τη δυνατότητα να κινηθούν οι πολιτικές επιλογές της κυβέρνησης.

Παραδοσιακά, τα προνομιακά στοιχεία της "κοινωνικής πολιτικής" είναι οι χώροι της Υγείας, Παιδείας, Κοινωνικής Προστασίας, Εργασιακών σχέσεων, Εισοδηματικής Πολιτικής, στους οποίους σήμερα προστίθεται και το ευρύτερο πεδίο της "ποιότητας ζωής/περιβάλλοντος".

Ενώ δεν υπάρχει αμφισβήτηση της οριοθέτησης των παραπάνω πεδίων ως προνομιακών πεδίων της κοινωνικής πολιτικής, σημειώνονται ωστόσο θεμελιακές μεταβολές σε ένα άλλο συναφές θέμα :

στις σχέσεις που σχετίζονται με τους "όρους παραγωγής" κοινωνικής πολιτικής.

Ειδικότερα γίνεται όλο και πιο αποδεκτό, ότι η παραγωγή του κοινωνικού στοιχείου δεν μπορεί να μην υπόκειται και αυτή στην αρχή της ορθολογικής διαχείρισης των πόρων. Η πολιτική προτεραιότητα που μπορεί να δοθεί σε κάποιους από τους παραπάνω τομείς διόλου δεν ταυτίζεται με ανοχή της σπατάλης πόρων, που φαίνεται να κυριαρχεί και στον τομέα αυτό. Μ' άλλα λόγια η κοινωνική πολιτική βρίσκεται αντιμέτωπη με μια κοινωνική επιταγή που της επιβάλλει να υπακούει στις εξής αρχές:

(α) Να μην συνδεέται με σπατάλη πόρων

(β) Να επικεντρώνεται σε τομείς συγκριτικά υψηλότερης προτεραιότητας.

Στην ίδια λογική δηλαδή, που η κοινωνία ασκεί ισχυρή πίεση για ορθολογικοποίηση του κόστους στο χώρο της παραγωγής, έτσι και το Κράτος ακόμα και στις πιο "κοινωνικές" μορφές λειτουργίας του είναι "κοινωνικά υποχρεωμένο" σήμερα να εφαρμόσει την αρχή της ορθολογικότητας σε όλους ανεξαιρέτα τους τομείς.

Μια διαφορά μεταξύ συντηρητικής και σοσιαλιστικής θεώρησης του ρόλου του Κράτους στο θέμα της κοινωνικής πολιτικής συνίσταται στο ότι ενώ οι συντηρητικές δυνάμεις βλέπουν το Κράτος ως ένα μηχανισμό που πρέπει να συρρικνωθεί σε όφελος της αγοράς, για μια σοσιαλιστική κυβέρνηση η κρατική εξυγίανση για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα πρέπει να

στοχεύει όχι στη συρρίκνωση, αλλά στην εξοικονόμηση/εξεύρεση πόρων για την τόνωση της κοινωνικής διάστασης της πολιτικής.

4. Η "Κοινωνική Πολιτική", όπως και πολλές άλλες, δεν μπορεί να ξεφύγει από τον καταναγκασμό της ιεράρχησης. Οι κοινωνικές ανάγκες είναι εκτεταμένες και οι περιορισμοί τεράστιοι. Το να θελήσει κανείς να παρέμβει ταυτόχρονα και ουσιαστικά σε περισσότερα πεδία είναι ουτοπία. Από την άλλη πλευρά, κοινωνικά, η επιλεκτική κάλυψη κοινωνικών αναγκών οδηγεί σε διεκδικήσεις και προσδοκίες και από άλλους χώρους, κοινωνικού ή μη χαρακτήρα.

Αν όμως στο κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο η έννοια της "ιεράρχησης" αντικαθίσταται από την έννοια της "απαρίθμησης" στόχων, τότε δημιουργείται εμπλοκή. Όταν δηλαδή όλα είναι σημαντικά και όταν παράλληλα τίποτα δεν μπορεί να αλλάξει, για να μην θιγούν αποκρυσταλλωμένες ισορροπίες (π.χ. στον αριθμό των δημόσιων υπαλλήλων, στους κανονισμούς εργασίας, στις μη βιώσιμες επιχειρήσεις, στις μη χρήσιμες πλέον υπηρεσίες και οργανισμούς κ.α.), τότε αυτοαναιρείται ο ίδιος ο στόχος.

5. Παραδοσιακές μορφές άσκησης κοινωνικής πολιτικής, που εκφράζονταν με την απλή ποσοτική επέκταση των κρατικών δαπανών στους χώρους της Υγείας, της Πρόνοιας, της Παιδείας ή της Εργασίας πρέπει να θεωρηθούν παρελθόν. Σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης των αγορών, όπου το κόστος εργασίας από χώρες φτηνής εργατικής δύναμης ή από τεχνολογικές εξελίξεις αποτελούν ισχυρούς μηχανισμούς πίεσης, και όπου η μετακίνηση κεφαλαίων υπακούει στο νόμο της υψηλότερης παγκόσμιας απόδοσης, τα περιθώρια επιβάρυνσης των παραγωγικών

συντελεστών είναι στενά και δεδομένα. Υψηλότερες φορολογίες θα ακυρώνονταν από "φυγή του κεφαλαίου", μείωση ανταγωνιστικότητας και παραγωγής, δημοσιονομική κρίση και ό,τι αυτό θα είχε ως προεκτάσεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Με άλλα λόγια, σήμερα η απελευθέρωση των αγορών σε παγκόσμια κλίμακα έχει εισάγει ένα βασικότατο περιορισμό στη λειτουργία του κράτους: Επιτρέπει στο συντελεστή κεφάλαιο τη μεγαλύτερη δυνατή ευελιξία και κινητικότητα και μεταφέρει τις πιέσεις σε δύο επίπεδα:

- α) στον παράγοντα εργασία
- β) στην ικανότητα βελτίωσης της παραγωγικότητας του συστήματος, ώστε να εξοικονομηθούν πόροι

Συνεπώς, σε μεγάλο βαθμό, κάτω από τις συνθήκες αυτές, η επιλογή α) σημαίνει απλώς διαδικασίες οριακής αναδιάταξης μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών εργαζόμενων. Μόνο η επιλογή β) μπορεί να διασφαλίσει ουσιαστικότερα περιθώρια παρέμβασης.

6. Η ελληνική οικονομία βρίσκεται σήμερα σε μια κατά κάποιο τρόπο "προνομιακή κατάσταση". Βρίσκεται αναγκασμένη να πραγματοποιήσει μια σοβαρή προσαρμογή προς την κατεύθυνση της αναδιάρθρωσης και της αποκατάστασης βασικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, αλλά με την εισροή ενός σημαντικότερου ποσού κοινοτικών πόρων για επενδύσεις. Μάλιστα πρέπει να επισημανθεί, ότι οι επενδύσεις που χρηματοδοτούνται από το Πακέτο Ντελόρ στην πενταετία 1995-1999 δεν έχουν απλώς οικονομικό, αναπτυξιακό ή κατασκευαστικό χαρακτήρα. Ένα σημαντικότατο τμήμα τους

ανήκει άμεσα στο χώρο της "κοινωνικής πολιτικής". Σπανιότατα χώρες σε φάση δημοσιονομικής προσαρμογής μπορούν να υλοποιήσουν ταυτόχρονα τέτοιου ύψους επενδύσεις για τις αναπτυξιακές και κοινωνικές τους προτεραιότητες. Από το συνολικό ύψος των 6,5 τρισ.δρχ. κρατικών δαπανών, ποσά ύψους 1,435 δις δρχ. (22% του συνόλου) αφορούν άμεσα δαπάνες που εντάσσονται στη λογική της κοινωνικής πολιτικής. Οι δαπάνες για την Παιδεία (554 δις δρχ.), την Υγεία-Πρόνοια (250 δις δρχ.), την κατάρτιση των εργαζόμενων και τη στήριξη της απασχόλησης (400 δις δρχ.) (στα οποία προστίθενται άλλα 231 δις δρχ. από τα Περιφερειακά Προγράμματα για Παιδεία και Απασχόληση) αποτελούν ευθέως κοινωνικές δαπάνες σε πρωτόγνωρο ύψος. Πέρα από αυτό, σοβαρό τμήμα των δαπανών για τις υποδομές, τις ΜΜΕ, τη στήριξη της βιομηχανίας, της γεωργίας και του τουρισμού έχουν έμμεσες μεν, αλλά σοβαρές επιπτώσεις στο χώρο των εργαζόμενων. Σημαντικό τμήμα των επενδύσεων σε άλλους τομείς έχει ουσιαστική συνάφεια με τη βελτίωση της ποιότητας ζωής και του περιβάλλοντος της κοινωνίας.

Οι επενδύσεις στο "ανθρώπινο κεφάλαιο" πέρα από την σοβαρότατη ποσοτική τους διάσταση - πρωτόγνωρη για τη χώρα - και πέρα από τις άμεσες εισοδηματικές επιπτώσεις τους συνεπάγονται βελτίωση των ικανοτήτων των εργαζόμενων να βελτιώσουν την εισοδηματική τους κατάσταση πιο μόνιμα, και όχι πρόσκαιρα. Στον παγκόσμιο ανταγωνισμό που στηρίζεται σήμερα στην τεχνολογία, η βελτίωση των γνώσεων και δεξιοτήτων αποτελεί ένα από τα κυριότερα εργαλεία "κοινωνικής πολιτικής", που επικαλύπτεται επίσης με την αναπτυξιακή πολιτική.

Τα παραπάνω, μπορεί να μην καλύπτουν όσο θα ήθελε κανείς όλους τους χώρους της κοινωνικής πολιτικής, αλλά καλύπτουν σε σημαντικότετη έκταση προνομιακούς χώρους της κοινωνικής πολιτικής. Η επικέντρωση στους παραπάνω χώρους εκφράζει de facto μια ιεράρχηση στο εσωτερικό των κοινωνικών προτεραιοτήτων, και ταυτόχρονα μια ποσοτικά σοβαρή παρέμβαση στο χώρο της κοινωνίας στην περίοδο 1995-1999.