

2. Η εξέλιξη των πολιτικών καταπολέμησης της φτώχειας

2.1 Μια ιστορική αναδρομή³

Η ιστορία του κοινωνικού κράτους συνδέεται αναπόφευκτα με τη σύγχρονη ιστορία της Ελλάδας ως κράτους. Έναν και πλέον αιώνα μετά την ίδρυση του Βασιλείου της Ελλάδος το 1830, η κοινωνική προστασία (όπως δεν ονομαζόταν τότε) κάλυπτε μόνο τους δημόσιους υπαλλήλους και τους αξιωματικούς του στρατού, καθώς και μερικά επαγγέλματα υψηλού κινδύνου, όπως ήταν οι ναυτικοί και οι μεταλλωρύχοι. Παρά τη νομοθετική δραστηριότητα της κυβέρνησης των Φιλελευθέρων στη δεκαετία του 1910, τα διάφορα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης αριθμούσαν μόλις 10.000 μέλη το 1922.

Η περίοδος κρατικής οικοδόμησης και εθνικής επέκτασης είχε ως τραγική κατάληξη τη Μικρασιατική Καταστροφή του 1922. Την επαύριο της, ενάμισι εκατομμύριο πρόσφυγες ελληνικής καταγωγής έφτασαν στην κυρίως Ελλάδα, μια χώρα με πληθυσμό πέντε μόλις εκατομμυρίων κατοίκων τότε. Μια νέα καταστροφή, ανθρωπιστική αυτή τη φορά, τελικά αποφεύχθηκε μετά από μεγάλη κινητοποίηση και με διεθνή υποστήριξη.⁴ Προγράμματα επείγουσας βοήθειας καθιερώθηκαν για πρώτη φορά με σκοπό την επανεγκατάσταση των νεοφερμένων.

Νόμοι κοινωνικής ασφάλισης ψηφίστηκαν το 1922-23 και ξανά μετά την επανεκλογή των Φιλελευθέρων το 1928, με την ενεργό υποστήριξη του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας. Στη δεκαετία του 1930, η δημιουργία του ΙΚΑ επέκτεινε την υποχρεωτική ασφάλιση σε όλους τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα, παρέχοντας συντάξεις (γήρατος και αναπτρίας) και ασφάλιση υγείας. Το ΙΚΑ είχε επινοηθεί ως το γενικό ταμείο στο οποίο επρόκειτο να ενσωματωθούν σταδιακά τα προϋπάρχοντα ειδικά ταμεία. Όμως, στην αργή

και βασανιστική διαδρομή από το νομοσχέδιο της κυβέρνησης Φιλελευθέρων το 1932 στο τροποποιημένο κείμενο που ψηφίστηκε επί κυβέρνησης Λαϊκών το 1934 έως την τελική υλοποίηση του νόμου από τη δικτατορική κυβέρνηση Μεταξά το 1937, η μεταρρύθμιση έχασε πολύ από το ριζοσπαστικό περιεχόμενο που διέθετε αρχικά.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1940, ο πόλεμος, η Κατοχή και ο Εμφύλιος άφησαν πίσω τους μια ερειπωμένη και διαιρεμένη χώρα. Παρά τα φιλόδοξα σχέδια περί του αντιθέτου, η κοινωνική ασφάλιση εξακολούθησε μια πορεία που έμελλε να γίνει γνώριμη. Από τη μια, ο κατακερματισμός σε επαγγελματική βάση συνέχισε να συνδυάζεται με την προνομιακή μεταχείριση των κατηγοριών που εθεωρείτο ότι ταυτίζονταν πολιτικά με τη μεταπολεμική τάξη πραγμάτων. Από την άλλη, η φαινομενικά μεγάλη εμβέλεια των νομικών ρυθμίσεων αποδείχθηκε σημαντικά περιορισμένη στην πράξη, λόγω της συχνής παραβίασης της ασφαλιστικής νομοθεσίας και της χρόνιας υποχρηματοδότησης των νέων θεσμών.

Η ασφάλιση ανεργίας θεσμοθετήθηκε τελικά το 1954, με τη δημιουργία του Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας, ο οποίος το 1969 μετονομάστηκε σε Οργανισμό Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ). Περίπου την ίδια εποχή έγιναν τα πρώτα βήματα για την οργανωμένη παροχή εισοδηματικών ενισχύσεων σε ιδιαίτερα ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες, όπως οι τυφλοί (το 1951) και τα ορφανά ή «απροστάτευτα» παιδιά (το 1960). Η ίδρυση του ΟΓΑ το 1961 επέκτεινε το θεσμό της υποχρεωτικής ασφάλισης στους αγρότες. Όμως, η χρηματοδοτική στήριξη του νέου οργανισμού υπήρξε ανεπαρκής· στην πράξη δεν παρέχονταν παρά συνταξιοδοτικά βιοηθήματα γήρατος και χηρείας και υποτυπώδεις υπηρεσίες περιθαλψης. Το χάσμα που χώριζε τους κατοίκους της υπαίθρου από εκείνους των πόλεων έμελλε να φτάσει ως τις μέρες μας: η μετεξέλιξη του ΟΓΑ σε ταμείο κύριας

ασφάλισης αγροτών σε ανταποδοτική βάση χρειάστηκε να περιμένει έως το 1998.

Η στρατιωτική δικτατορία του 1967-74 επέδειξε μια παραδόξη ενεργητικότητα στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας.⁵ Σε μια απόπειρα προβολής μιας πατερναλιστικής εικόνας, ένα σύστημα εισοδηματικής στήριξης των πολύτεκνων οικογενειών με χρηματικά επιδόματα για κάθε παιδί πέραν του τρίτου τέθηκε σε εφαρμογή το 1972. Επιπλέον, το διάταγμα 57/1973 καθιέρωσε ένα γενικό πλαίσιο για την παροχή κοινωνικής πρόνοιας στους «απόρους», τα άτομα με αναπηρίες και τα θύματα φυσικών καταστροφών. Τέλος, το ίδιο έτος άρχισε να καταβάλλεται ένα νέο «επίδομα καφαλάλων».

Η αποκατάσταση της δημοκρατίας και η γενίκευση των πολιτικών δικαιωμάτων εγκαινίασε μια περίοδο επέκτασης του κοινωνικού κράτους που επιταχύνθηκε με τη νίκη του ΠΑΣΟΚ στις εκλογές του 1981. Σχεδόν αμέσως, τα κατώτατα ημερομίσθια αυξήθηκαν κατά 40%, γεγονός που οδήγησε σε αλυσιδωτές αυξήσεις των κατώτατων συντάξεων και όλων των άλλων επιδομάτων που συνδέονταν με αυτά. Ακολούθησε ο διπλασιασμός των βασικών συντάξεων του ΟΓΑ, καθώς και η επέκτασή τους στις αγρότισσες. Η διεύρυνση της κάλυψης προωθήθηκε και με άλλα μέτρα, όπως ήταν η δημιουργία επικουρικών ταμείων και, κυρίως, η καθιέρωση της «σύνταξης ανασφάλιστων υπερηλίκων» για άτομα ηλικίας άνω των 68 με χαμηλό εισόδημα και με ένσημα λιγότερα από τα απαιτούμενα για κανονική συνταξιοδότηση.

Η επέκταση κάποτε έφτανε την υπερβολή. Οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης χαλάρωσαν, όπως στην περίπτωση των μητέρων που υπηρετούν στο Δημόσιο, οι οποίες μπορούσαν να συνταξιοδοτηθούν με 15 μόλις έτη ασφάλισης. Η υπαγωγή στα «βαρέα και ανθυγιεινά» επαγγέλματα, η οποία συνεπάγεται πρόωρη συνταξιοδότηση με ευνοϊκούς

όρους, έφτασε να αφορά τους μισούς σχεδόν ασφαλισμένους του ΙΚΑ. Οι συντάξεις αναπηρίας πλήθυναν επίσης (34% των νέων συντάξεων το 1984), ως αποτέλεσμα της «μεγαλοψυχίας» των τοπικών ιατρικών επιτροπών του ΙΚΑ όταν εξέταζαν αιτήσεις πολιτών που δεν διέθεταν τα απαιτούμενα ένσημα, παρότι μάλλον υγιείς κατά τα άλλα. Οι στρεβλώσεις αυτές, μαζί με τη χρόνια αδυναμία αντιστροφής ή επιβράδυνσης του κατακερματισμού, παραμένουν γνώριμα χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα.

Η κοινωνική πρόνοια αναπτύχθηκε επίσης, με την καθιερώση επιδομάτων αναπηρίας για νέες κατηγορίες δικαιούχων, συμπεριλαμβανομένου ενός γενικού επιδόματος «βαριάς αναπηρίας». Στο πεδίο της κοινωνικής φροντίδας, σημαντική εξέλιξη ήταν η θεσμοθέτηση των «Κέντρων Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων» (ΚΑΠΗ), ενώ η ίδρυση του ΕΣΥ το 1983 υπήρξε ένα αποφασιστικό, αν και ακόμη μετέωρο, βήμα προς τη δημιουργία ενός καθολικού συστήματος υγείας.

Σε αυτό το ιστορικό πλαίσιο μπορεί να γίνει ευκολότερα κατανοητή η πρωτοφανής αύξηση της κοινωνικής δαπάνης στη δεκαετία του 1980. Τα μέτρα που περιγράφονται παραπάνω ήταν μια προσπάθεια ανταπόκρισης στις προσδοκίες που μεγάλα τμήματα του πληθυσμού είχαν συσσωρεύσει στη διάρκεια της μακράς περιόδου πολιτικών διακρίσεων που έλληξε το 1974. Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1981, ευρέως θεωρούμενη ως εγγύηση πολιτικής σταθερότητας, φάνηκε να νομιμοποιεί τις διεκδικήσεις για ένα επίτεδο εισοδήματος και κοινωνικής προστασίας αντίστοιχο με εκείνο που απολάμβαναν οι υπόλοιποι Ευρωπαίοι.

Η σύντομη «μεσοβασιλεία» κυβερνήσεων της Νέας Δημοκρατίας (1990-93) σημαδεύτηκε από μια σοβαρή προσπάθεια συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης. Το τελικό αποτέλεσμα των διαδοχικών νομοθετημάτων ήταν η αύξηση των

εισφορών και η μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης, καθώς και ο καθορισμός των 65 ετών ως γενικού ορίου συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών – μόνον όμως για δύοντας άρχισαν να ασφαλίζονται μετά το 1993. Τα «κεκτημένα δικαιώματα» έμειναν λίγο-πολύ άθικτα, εκτός από μια μέτρια αύξηση του ποσοστού εισφορών και μια βαθμιαία μείωση των διαφορών στην ηλικία συνταξιοδότησης μετά το 2007. Όσον αφορά την αντιμετώπιση της φτώχειας των ηλικιωμένων, μια πτυχή του νόμου 2084/1992, που πέρασε μάλλον απαρατήρητη, ήταν η μείωση του ορίου ηλικίας για τη «σύνταξη ανασφάλιστων υπεροχλών» από τα 68 στα 65 έτη.

Κατά την ίδια περίοδο, η διάχυτη ανησυχία για τη μείωση της γονιμότητας, που εθεωρείτο ότι «απειλεί την επιβίωση του έθνους», οδήγησε στη θεσμοθέτηση νέων και βελτιωμένων πολυτεκνικών επιδομάτων για οικογένειες με τρία ή περισσότερα παιδιά. Από την άλλη, σε μια απόπειρα απάλυνσης της επίδρασης του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, η διάρκεια της επιδότησης ανεργίας αυξήθηκε από 6 σε 12 μήνες.

Το ΠΑΣΟΚ επέστρεψε στην εξουσία το 1993 εξαγγέλλοντας, μεταξύ άλλων, ένα νέο νόμο για τις συντάξεις που να «διορθώνει» εκείνον που είχε ψηφίσει η Βουλή τον προηγούμενο χρόνο. Στην πραγματικότητα, το θέμα πέρασε σε δεύτερη μοίρα μέχρι το 1996 – όταν μια νέα ηγεσία υπό τον Κ. Σημίτη ήρθε στην εξουσία. Η μεταρρυθμιστική φάση που φάνηκε να ανοίγει τότε, με το συνταξιοδοτικό να εντοπίζεται ως μια από τις προτεραιότητες της νέας κυβέρνησης, ολοκληρώθηκε εξι χρόνια μετά, με την ψήφιση του νόμου 3029/2002.

Η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση του 2002, παρότι πέτυχε να απενεργοποιήσει προσωρινά το εκρηκτικό πολιτικό ξήτημα που είχε προκύψει, δεν μπορεί παρά να κριθεί ως δειλή και ανεπαρκής σε σχέση με το μέγεθος του προβλήματος βιωσιμότητας και δικαιοσύνης που χαρακτηρί-

ζει το υπάρχον σύστημα συντάξεων. Το γενικό ποσοστό αναπλήρωσης ορίστηκε σε 70%, όπως στο ΙΚΑ (ήταν 60% για τους μετά το 1993 ασφαλισμένους και 80% για τους παλαιούς ασφαλισμένους του δημόσιου, των ΔΕΚΟ και των τραπεζών). Ο υπολογισμός των συντάξιμων αποδοχών επεκτάθηκε σε 5 έτη στα «ειδικά ταμεία» και στα καλύτερα 5 από τα τελευταία 10 έτη στο ΙΚΑ. Η κατώτατη σύνταξη για όσους ασφαλίστηκαν μετά το 1993 ορίστηκε ίση με το 70% του κατώτατου μισθού. Θεσμοθετήθηκε μειωμένη κατώτατη σύνταξη για όσους διαθέτουν τουλάχιστον 3.500 αλλά λιγότερες από 4.500 ημέρες ασφάλισης (όριο για πλήρη κατώτατη σύνταξη). Κατά τα άλλα, το ΙΚΑ επαναπροσδιορίστηκε ως «ενιαίο ταμείο μισθωτών» και εξασφάλισε κρατική χρηματοδότηση της τάξης του 1% του ΑΕΠ ετησίως.

Ο νέος νόμος δεν περιείχε ρυθμίσεις των ορίων ηλικίας. Πάντως, λόγω της επέκτασης της 35ετίας και των «βαρέων και ανθυγιεινών» επαγγελμάτων στο Δημόσιο, αναμένεται ότι 2,5 εκατομμύρια ασφαλισμένοι θα συνταξιοδοτηθούν νωρίτερα, 1 εκατομμύριο θα μείνουν ανεπηρέαστοι, ενώ κανείς δεν θα συνταξιοδοτηθεί αργότερα. Γενικά, η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση του 2002 μάλλον επιδείνωσε αντί να βελτιώσει το πρόβλημα βιωσιμότητας, ενώ η εξισωτική πνοή της ήταν απογοητευτικά αδύναμη.

Κατά τα άλλα, μετά την αλλαγή ηγεσίας το 1996, η κυβέρνηση ανήγγειλε την ένταξη στην ΟΝΕ ως πρωταρχικό στόχο της, επιβεβαιώνοντας όμως ταυτόχρονα την προσήλωσή της στο ιδεώδες της κοινωνικής συνοχής. Η έννοια της επιλεκτικότητας φάνηκε να παρέχει μια προφανή μέθοδο τετραγωνισμού του κύκλου. Αρχικά, η νέα πολιτική έφερε καρπούς. Το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) θεσμοθετήθηκε το 1996, επιτρέποντας στην κυβέρνηση να παρακάμψει προηγούμενη δέσμευση για αποκατάσταση της ισοτιμίας της κατώτατης σύνταξης σε 20

κατώτατα ημερομίσθια το μήνα. Τα κριτήρια πρόσβασης στο νέο επίδομα περιελάμβαναν τον έλεγχο των εισοδημάτων των αιτούντων βάσει της φορολογικής τους δήλωσης, όμuthιση που χαιρετίστηκε ως μεγάλη καινοτομία. Η έμφαση στη «στόχευση» των παροχών εκδηλώθηκε με τη θεσμοθέτηση εισοδηματικών κριτηρίων για τη χορήγηση των πολυτεκνικών επιδομάτων. Στη συνέχεια, η νέα πολιτική της επιλεκτικότητας έχασε την ορμή της, προφανώς λόγω έλλειψης κατάλληλων στόχων σε ένα σύστημα κοινωνικής προστασίας που χαρακτηρίζεται όχι από καθολικότητα αλλά από κατακερματισμό και ανταποδοτικότητα. Η κατάργηση των εισοδηματικών κριτηρίων για τη χορήγηση των πολυτεκνικών επιδομάτων το 2002 φάνηκε να κλείνει την αυλαία και ως προς αυτό το σημείο.

Η βαθμαία χορήγηση των νέων ανταποδοτικών συντάξεων του ΟΓΑ, όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, θα ανεβάσει μακροπρόθεσμα τις αγροτικές συντάξεις σε ένα επίπεδο συγκρίσιμο με αυτό των άλλων συντάξεων κοινωνικής ασφάλισης. Εν τω μεταξύ, η σημαντική αύξηση της σημερινής βασικής σύνταξης και σύνταξης ανασφάλιστων (86% σε πραγματικούς όρους τη δεκαετία 1994-2003) συνέβαλε στη μερική τουλάχιστον γεφύρωση του χάσματος βραχυπρόθεσμα.

Κατά την ίδια περίοδο σημειώθηκαν σημαντικές εξελίξεις στο μάλλον αγνοημένο πεδίο των προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών: το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», εφαρμόστηκε με επιτυχία αρχικά σε πιλοτική βάση και στη συνέχεια πιο εκτεταμένα, ενώ δημιουργήθηκε Εθνικός Οργανισμός Κοινωνικής Φροντίδας με σκοπό το συντονισμό των διάσπαρτων πρωτοβουλιών σε αυτόν τον τομέα. Επίσης, η υγειονομική μεταρρύθμιση που υλοποιείται με μάλλον αργό ρυθμό από το 2000 προβλέπει, μεταξύ άλλων, το μερικό συντονισμό των ταμείων υγείας, την εισαγωγή του management στα δημόσια νοσοκομεία και την εισαγωγή

συστήματος προσωπικού ιατρού. Όσον αφορά την κοινωνική πρόνοια, συνεχίστηκε η θεσμοθέτηση χωριστών επιδομάτων για διαφορετικά είδη αναπτηρίας (σήμερα χορηγούνται 23 τέτοια επιδόματα), ενώ ο αριθμός δικαιούχων υπερτετραπλασιάστηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1980.

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-03 επιβεβαίωσε την εμμονή στην επιλεκτικότητα και ανακοίνωσε, μεταξύ άλλων, την καθιέρωση νέων παροχών. Ταυτόχρονα, απέκλεισε έμμεσα την πιθανότητα θεσμοθέτησης, ή πειραματικής εφαρμογής έστω, προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Η θέση αυτή επιβεβαίωθηκε με πιο οριτό τρόπο από το δεύτερο Εθνικό Σχέδιο Δράσης 2003-05. Η επίσημη αντίθεση στην επιλογή του ελάχιστου εισοδήματος καθιστά ευάλωτη τη θωράκιση κατά της φτώχειας που παρέχει το σύστημα κοινωνικής προστασίας, ενώ από την άλλη απομακρύνει την Ελλάδα από το «Ευρωπαϊκό κεκτημένο», αφού ακόμη και σε χώρες της Νότιας Ευρώπης έχουν πρόσφατα σημειωθεί σημαντικές καινοτομίες σε αυτό το πεδίο πολιτικής. Το σημείο αυτό εξετάζεται σε μεγαλύτερη έκταση στα επόμενα κεφάλαια.

2.2 Η κληρονομιά του παρελθόντος

Η προηγούμενη ενότητα υπαινίσσεται ότι η φτώχεια στην Ελλάδα υπήρξε στο παρελθόν ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος και ταυτόχρονα χαμηλής πολιτικής προτεραιότητας. Το παράδοξο αυτό μπορεί πιθανώς να ερμηνευθεί από την πρόσληψη της φτώχειας ως γενικού φαινομένου, όχι ως προβλήματος που πλήγτει μέρος μόνο του πληθυσμού. Όταν η Ελλάδα εντάχθηκε στην EK/ΕΕ και βρέθηκε να αποτελεί το φτωχότερο μέλος της, η «σύγκλιση με την Ευρώπη» έγινε ευρέως αντιληπτή ως επείγουσα ανάγκη και, παρεμπιπόντως, ως μια αποτελεσματική λύση στο πρόβλημα της φτώχειας.

Δίχως αμφιβολία, αυτή η αντίληψη ευθύνεται για τη σχετική υποβάθμιση της φτώχειας ως ζητήματος δημόσιας πολιτικής. Πάντως, αυτή είναι η μισή μόνον αλήθεια. Η φτώχεια δεν θα είχε παραμείνει στο περιθώριο για τόσο πολύ καιρό εάν η σχέση της με αυτό που τώρα ονομάζεται «κοινωνικός αποκλεισμός» δεν ήταν τόσο μακρινή. Τέσσερα σημεία φαίνεται να ξεχωρίζουν: (α) ο ρόλος της οικογένειας, (β) ο αγροτικός χαρακτήρας της φτώχειας, (γ) η φύση του προβλήματος της ανεργίας και (δ) η πρόκληση της μετανάστευσης. Η σημασία των σημείων αυτών εξετάζεται στη συνέχεια.⁶

2.2.1 Ο ρόλος της οικογένειας

Η οικογένεια στην Ελλάδα, όπως και στις άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, έχει ιστορικά λειτουργήσει ως αποτελεσματικό –παρότι άτυπο– δίχτυ ασφαλείας. Η συγκέντρωση πόρων για να αγοράσουν σπίτι ή να ανοίξουν επιχείρηση «τα παιδιά», η δανειοδότηση συγγενών που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης, η ανεύρεση εργασίας στην οικογενειακή επιχείρηση ή μέσω άτυπων δικτύων, η παροχή απλήρωτης γυναικείας εργασίας για τη φροντίδα των παιδιών και των ηλικιωμένων ή για την περίθαλψη των ασθενών και των αναπήρων – δείχνουν την ενεργό ανάμειξη της οικογένειας σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων «κοινωνικής προστασίας». Παρά τις στρεβλώσεις που τέτοιες πρακτικές μπορεί να προκαλούν, η ισχύς των οικογενειακών δεσμών έχει συμβάλει στη σχετικά μεγάλη συνοχή της ελληνικής κοινωνίας. Θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι η μεγάλη σημασία του «οικογενειακού διχτυού ασφαλείας», καθώς και η εσωτερικευση πολλών κοινωνικών προβλημάτων που αυτό συνεπάγεται, βοήθησαν να δείχνει λιγότερο πιεστική η ανάγκη ενδυνάμωσης του κοινωνικού διχτυού ασφαλείας.

Λόγω της σχεδόν ολοκληρωτικής μετάβασης από τη διευρυμένη στην «πυρηνική» οικογένεια τα νοικοκυριά

τριών γενεών είναι πλέον σπάνια. Πάντως, παρά τις ραγδαίες δημογραφικές, κοινωνικές και πολιτισμικές αλλαγές των τελευταίων δεκαετιών, υπάρχουν ενδείξεις ότι οι οικογενειακοί δεσμοί και τα συγγενικά δίκτυα δεν έχουν αποδυναμωθεί ουσιαστικά, αλλά έχουν απλώς προσαρμοστεί στις νέες συνθήκες.⁷ Τα χαμηλά (για ευρωπαϊκή χώρα) ποσοστά διαζυγίων και γεννήσεων εκτός γάμου δείχνουν προς την ίδια κατεύθυνση.

Προφανώς, η υπερβολική στήριξη στην οικογένεια ως παραγωγού κοινωνικής πρόνοιας έχει πολύ σοβαρές παρενέργειες. Όσοι, για διάφορους λόγους, αποκλείονται από την οικογενειακή αλληλεγγύη, συχνά δεν έχουν πού αλλού να στραφούν για να αναζητήσουν περιθαλψη και προστασία. Επιπλέον, καθώς η ίδια η οικογένεια δέχεται πιέσεις, η αντοχή του οικογενειακού δικτυού ασφαλείας γίνεται αβέβαιη. Στο μέλλον, συνεχώς λιγότερες και μικρότερες οικογένειες θα είναι υποχρεωμένες να φροντίζουν ένα συνεχώς αυξανόμενο αριθμό ηλικιωμένων συγγενών. Αυτό φαντάζει ως απειλητικό σενάριο, δεν είναι όμως παρά μια προειδοποίηση για τις προκλήσεις που θα πρέπει σύντομα να αντιμετωπίσει η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα.

2.2.2 Η αγροτική διάσταση της φτώχειας

Ο κατά βάση αγροτικός χαρακτήρας της οικονομίας μέχρι σχετικά πρόσφατα ενίσχυε την κοινωνική συνοχή. Η αναλογία του πληθυσμού που απασχολείται στη γεωργία ή ζει στην ύπαιθρο έχει σίγουρα μειωθεί τα τελευταία χρόνια, όμως τα σχετικά μεγέθη παραμένουν υψηλότερα από ό,τι στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης. Η αγροτική διάσταση έχει διπλή σημασία. Παρότι τα ποσοστά φτώχειας είναι σαφώς υψηλότερα στις αγροτικές περιοχές, ιδίως μεταξύ συνταξιούχων του ΟΓΑ, οι ηλικιωμένοι που κατοικούν στα χωριά αποτελούν κλασικό παράδειγμα κοινωνικής ομάδας που ζει σε συνθήκες φτώχειας αλλά κατά κανόνα όχι κοι-

νωνικού αποκλεισμού, αφού οι περισσότεροι είναι πλήρως ενσωματωμένοι στις τοπικές κοινωνίες.

Με αυτή την έννοια, η συγκέντρωση του πληθυσμού στις πόλεις αναπόφευκτα υπονομεύει τα παραδοσιακά πρότυπα κοινωνικής συνοχής. Απομακρυσμένα χωριά που κατοικούνται σχεδόν αποκλειστικά από ηλικιωμένους δεν είναι σε θέση να μοιράζονται πόρους ή να επιδεικνύουν αλληλεγγύη. Από την άλλη, τα άτυπα δίκτυα υποστήριξης αναπαράγονται δύσκολα στις γειτονιές του κέντρου ή στα προάστια όπου οι περισσότερες οικογένειες ζουν τώρα. Ο βαθμιαίος μετασχηματισμός της χώρας από πρωταρχικά αγροτική σε πρωταρχικά αστική κοινωνία εγείρει σοβαρά ερωτήματα κοινωνικής πολιτικής – πολλά από τα οποία δεν έχουν ακόμη επιλυθεί επιτυχώς.

2.2.3 Η φύση της ανεργίας

Το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε τα τελευταία χρόνια φτάνοντας το 12% στα τέλη της δεκαετίας του 1990 (έναντι 8% που ήταν ο μέσος όρος της ΕΕ), για να υποχωρήσει μετά. Πάντως, αντίθετα από ό,τι συνέβη αλλού στην Ευρώπη, η αύξηση της ανεργίας δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση της φτώχειας, η οποία παρέμεινε σχετικά σταθερή.

Μια προσεκτικότερη εξέταση των δεδομένων εξηγεί το γιατί. Μεταξύ των ανδρών παραγωγικής ηλικίας η ανεργία είναι χαμηλή, ενώ τα άτομα που πλήττονται είναι κυρίως νέοι και γυναίκες (ιδίως νέες γυναίκες). Το χάσμα μεταξύ των δύο φύλων επιδεινώνεται από τη χαμηλή συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας (50% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού έναντι 60% στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Η συνδυασμένη επίδραση της ανεργίας και της μη συμμετοχής στην αγορά εργασίας φαίνεται στα ποσοστά απασχόλησης: σύμφωνα με τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού, μόνο 7,6% των ανδρών ηλικίας 30-44 δεν εργαζόταν το 1999, ενώ το ποσοστό που αντι-

στοιχούσε στις γυναίκες αυτής της ηλικίας έφτανε το 43,2%.

Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι, σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι στην υπόλοιπη Ευρώπη, η ανεργία πλήττει όχι τον «άντρα κουβαλητή» όσο τη γυναίκα του και τα παιδιά τους. Με άλλα λόγια, η βασικότερη επίπτωση της ανεργίας στον κοινωνικό ιστό δεν είναι η καταδίκη ολόκληρων οικογενειών στη φτώχεια, αλλά η επιβίωση παραδοσιακών προτύπων σε βάρος των γυναικών και των νέων.

2.2.4 Η πρόκληση της μετανάστευσης

Σε μια κοινωνία που ιστορικά χαρακτηρίστηκε από στενούς συγγενικούς δεσμούς και από συνεκτικές τοπικές κοινωνίες αναπτύχθηκε μια ισχυρή παραδοση αλληλεγγύης. Επόρκειτο όμως για μια ιδιαίτερη μορφή αλληλεγγύης, που συχνά περιοριζόταν στα μέλη της ευρείας οικογένειας ή κοινότητας, από την οποία οι «ξένοι» κάποτε αποκλείονταν. Οι αντιφάσεις αυτής της «αποκλειστικής» μορφής αλληλεγγύης έγιναν φανερές με την αυξανόμενη παρουσία ξένων μεταναστών από τις αρχές της δεκαετίας του 1990.

Μέχρι τότε, η Ελλάδα ήταν σε μεγάλο βαθμό εθνοτικά ομοιογενής. Η παγίδευση των βαλκανικών χωρών στη δίνη της οξείας οικονομικής κρίσης, της πολιτικής αναταραχής ή ακόμη και του ανοικτού πολέμου οδήγησε στην εγκατάσταση 600.000 ξένων μεταναστών στην Ελλάδα – σημαντική αναλογία σε μια χώρα 10 εκατομμυρίων κατοίκων. Πράγματι, παρότι οι μετανάστες είναι πλέον μόνιμο στοιχείο του κοινωνικού τοπίου παντού στην Ευρώπη, πουθενά αλλού δεν ολοκληρώθηκε σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα η μετατροπή από χώρα προέλευσης σε χώρα προορισμού μεταναστών όσο στην Ελλάδα.⁸

Οι κοινωνικές εντάσεις που πυροδότησε μια τόσο μαζική μετακίνηση πληθυσμών έκαναν την πορεία προς την

ενσωμάτωση βραδύτερη και ασταθέστερη από ό,τι ενδεχομένως θα συνέβαινε διαφορετικά. Ο νόμος για την παραμονή και εργασία εξω-κοινοτικών μεταναστών (ένα πρώτο βήμα για την πλήρη νομιμοποίηση) εγκρίθηκε μόλις το 1998 και τροποποιήθηκε το 2001. Σύμφωνα με το νόμο 2910/2001, οι εγγεγραμμένοι μετανάστες πληρώνουν εισφορές και κατά συνέπεια ασφαλίζονται με πλήρη δικαιώματα.⁹ Πάντως, η κοινωνική προστασία για τους παράνομους μετανάστες περιορίζεται στις εθελοντικές οργανώσεις ή στα άτυπα δίκτυα υποστήριξης που έχουν οργανώσει ορισμένες από τις κοινότητες από τις οποίες οι ίδιοι προέρχονται.

Εν κατακλείδι: η «παλαιά» φτώχεια συνήθως δεν εμπόδιζε την κοινωνική ενσωμάτωση, ενώ η «νέα» φτώχεια πλήττει κυρίως ομάδες που βρίσκονται στο περιθώριο του κοινωνικού κορδομού. Οι δύο αυτοί αλληλένδετοι παράγοντες είναι μέρος της ερμηνείας για το χαμηλό προφίλ της πολιτικής εναντίον της φτώχειας μέχρι τώρα.

Αναπόφευκτα, η ιστορική υποβάθμιση της φτώχειας ως διακριτού προβλήματος δημόσιας πολιτικής αντικατοπτρίζεται στον οριακό ρόλο της κοινωνικής πρόνοιας στο εσωτερικό του συστήματος κοινωνικής προστασίας ως σύνολο. Το θέμα αυτό αναπτύσσεται παρακάτω.

2.3 Μια περίπτωση θεσμικής αναντιστοιχίας

Το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα, όπως και στις άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, συχνά θεωρείται ότι «υπολείπεται» σε σύγκριση με την υπόλοιπη Ευρώπη. Η αντίληψη αυτή είναι μάλλον ανακριβής. Όπως δείχνει η εξέταση των δεδομένων, σε ποσοτικούς όρους η Ελλάδα έχει συγκλίνει σημαντικά προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Ειδικότερα, η κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα φαίνεται να έχει αυξηθεί σταθερά τα τελευταία χρόνια, ως ποσοστό του ΑΕΠ (Πίνακας 1).