

ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: ΜΙΑ ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ, ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΟΥΜΕΝΗΣ ΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΜΕΤΑΞΥ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ

Στέφανος Κόφφας¹

Περίληψη

Η προσπάθεια μιας συγκριτικής προσέγγισης μεταξύ διαφορετικών κοινωνικοπολιτικών συστημάτων, επιδιώκει την εποικοδομητική αντιπαράθεση των εννοιολογικών στοιχείων μεταξύ εκπροσώπων χωρών, οι ιδιότητες των οποίων σχετίζονται στενά με τις ιστορικές, παραδοσιακές δομές οργάνωσης και αρχές λειτουργίας των συστημάτων αυτών. Λαμβάνοντας υπόψη τις κοινωνικοπολιτικές επιταγές που διαμορφώνουν το status quo σε κάθε χώρα και το εύρος του πεδίου δράσης της κρατικής παρέμβασης, γίνεται προσπάθεια ανάλυσης και παραλληλισμού των χρησιμοποιούμενων όρων και των θεωρητικών προσεγγίσεων. Συγκεκριμένα παρουσιάζεται μια θεσμική εννοιολογική σύγκριση μεταξύ των όρων που χρησιμοποιούνται για την κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα και τη Γερμανία, με την οποία, παράλληλα με την επίδραση των ιστορικών δεδομένων, των πολιτικών και κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών κάθε συστήματος, επιδιώκεται η σύγκριση των χρησιμοποιούμενων εννοιών με βάση τις ομοιότητες και τις διαφορές μέσα από τη χρήση των αρχών οργάνωσης και του τρόπου λειτουργίας των συστημάτων στην πράξη. Η ανάλυση δίνει βαρύτητα στις δομές και τον τρόπο διαμόρφωσης των αρχών λειτουργίας και οργάνωσης του θεσμικού πλαισίου και αποφεύγει σκόπιμα την ποσοτική προσέγγιση μέσω στατιστικών δεδομένων.

1. Εισαγωγή

Η προσέγγιση αυτή έχει ως σκοπό, μέσω μιας συγκριτικής ανάλυσης των εννοιών που σχετίζονται με την κοινωνική πολιτική, να συνεισφέρει στην καλύτερη κατανόηση της σημασίας των διαφόρων όρων και εννοιών, του τρόπου δομικής διαφοροποίησης, ανάπτυξης και χρησιμοποίησης του κοινωνικού κράτους, του κράτους πρόνοιας και του κράτους ευημερίας, με βάση τα ιδιαίτερα στοιχεία στις χώρες όπου καθιερώθηκαν οι όροι αυτοί. Βασισμένος στις θεωρητικές προσεγγίσεις και την επαγγελματική εμπειρία σε διαφορετικές χώρες της Ευρώπης, θα προσπαθήσω να σκιαγραφήσω τις θεωρητικές αντιλήψεις και να αναλύσω τις πρακτικές εφαρμογές των όρων αυτών βασίζο-

1. M.A, Ph.D, Lecturer in Social Work, Frederick University Cyprus (Department Social Work).

μενος στην κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα της κρατικής παρέμβασης στον ευρωπαϊκό νότο με εκπρόσωπο την Ελλάδα και στον κεντροευρωπαϊκό χώρο με εκπρόσωπο τη Γερμανία. Η σύγκριση αυτή θα γίνει εφικτή α) με τη διευκρίνιση των χρησιμοποιούμενων εννοιών της κοινωνικής πολιτικής, του κοινωνικού κράτους, του κράτους πρόνοιας και του κράτους ευημερίας, β) με τη συγκριτική παρουσίαση των ιδιαιτεροτήτων των δομών της κοινωνικής ασφάλειας με βάση τη χρήση συγκεκριμένων όρων και εννοιών, γ) την επιρροή των θεωρητικών ρευμάτων διαμόρφωσης της ανάλογης μορφής κρατικής παρέμβασης σε κάθε χώρα. Ταυτόχρονα η σύγκριση αυτή αποσκοπεί να αναδείξει την πρακτική πλευρά της σημασίας της κοινωνικής πολιτικής, δηλαδή τον τρόπο με τον οποίο αυτή γίνεται αντιληπτή από τους ανθρώπους, πώς σκέφτονται και διαχειρίζονται την εμπλοκή τους στα διάφορα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας με τα οποία συνδιαλέγονται και ποιό νόημα έχουν οι αρχές οργάνωσης και λειτουργίας αυτών των συστημάτων.

2. Μεθοδολογία

Η μεθοδολογική προσέγγιση του θέματος προβλέπει πρώτα την εισαγωγή στη θεματική της *κοινωνικής πολιτικής*, προσφέροντας τις αναγκαίες γνώσεις και πληροφορίες για τη χρησιμότητά της στο κρατικό μόρφωμα. Εδώ θα παρουσιαστούν, παράλληλα με τη διευκρίνιση της έννοιας της κοινωνικής πολιτικής, οι σκοποί και τα καθήκοντα που απορρέουν από την άσκησή της, όπως επίσης, και οι συνώνυμες έννοιες και όροι που χρησιμοποιούνται λόγω της διεθνούς επιστημονικής επίδρασης. Ιδιαίτερη μνεία θα γίνει στη διαχρονικότητα των βασικών αρχών λειτουργίας της, με βάση τους τρόπους εφαρμογής οι οποίοι διαμορφώνουν τη διαφορετικότητα των κρατικών μοντέλων παρέμβασης. Οι ανθρωποφιλοσοφικές και χριστιανικές αρχές ως μέσα επηρεασμού των τρόπων συμπεριφοράς των ατόμων λειτουργούν στην περίπτωση άσκησης της κοινωνικοπολιτικής παρέμβασης, στο μικροεπίπεδο, ως δείκτες προσανατολισμού όσον αφορά τους τρόπους συνδιαλλαγής μεταξύ των ατόμων. Ταυτόχρονα οι αρχές αυτές εξυπηρετούν στο μακροεπίπεδο ως συλλογικές αξίες, την κατά το δυνατό ομοιόμορφα και αρμονικά προσανατολισμένη κοινωνική και κρατική κοινωνικοπολιτική παρέμβαση.

Ως υπόθεση εργασίας στο σημείο αυτό διατυπώνεται η θέση, ότι οι εθνικές συνθήκες δημιουργίας και ανάπτυξης και ιδιαίτερα τα χαρακτηριστικά ιδιοσυγκρασίας της κάθε μίας κρατικής κοινωνικής πολιτικής παρέμβασης, είναι ουσιαστικής σημασίας, όσον αφορά τους τρόπους εφαρμογής και άσκησής της. Στους παράγοντες όμως που επηρεάζουν την κοινωνική πολιτική ενός κράτους δεν συμπεριλαμβάνονται μόνο τα πολιτισμικά στοιχεία και οι αντιλήψεις ιδιοσυγκρασίας ως παράγοντες διαφοροποίησης των κοινωνικοπολιτικών συστημάτων. Οι διαφορετικές αντιλήψεις και τρόποι χειρισμού καταστάσεων τόσο σε προσωπικό όσο και σε συλλογικό επίπεδο πρέπει να γίνονται κατανοητές ως οι δυναμικά συνδυαζόμενες, προβαλλόμενες αλληλεπιδράσεις μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων σε όλα τα επίπεδα σύνδεσης, δηλαδή

πολιτικών, κοινωνικών, πολιτισμικών και θεσμικών, τόσο στο μικρο-, όσο στο μέσο- και στο μακρο-επίπεδο.

Η ανάλυση προσπαθεί να αποδώσει μέσω μιας δημιουργικής σύγκρισης του κοινωνικοπολιτικού καθεστώτος μεταξύ των νοτιοευρωπαϊκών και των κεντροευρωπαϊκών χωρών, τις νοηματικές διαστάσεις και τον τρόπο κατανόησης της έννοιας της *κοινωνικής πολιτικής*. Μέσω αυτών των συγκριτικών αντιλήψεων για τις κοινωνικοπολιτικές τάσεις, έρχονται στην επιφάνεια οι διαφορετικές επικρατούσες απόψεις που σχετίζονται με τους τρόπους σκέψεως και ενέργειας, οι οποίες αντικατοπτρίζουν την υπάρχουσα κοινωνική πραγματικότητα, τόσο βάσει των υπάρχοντων θεωρητικών προσεγγίσεων και των ηθικών αρχών, όσο και πρακτικά μέσω των εφαρμοζόμενων τρόπων παρέμβασης. Στα βασικά σημεία του αναλυτικού ενδιαφέροντος αναδεικνύεται η στενή αλληλοσυσχέτιση των αρχών της *αλληλεγγύης* και της *συλλογικότητας*, η εισαγωγή και καθιέρωσή τους στις ανθρώπινες σχέσεις και η ερώτηση για την έννοια της *συλλογικής κατανόησης* σε σχέση με τον ρόλο των λεγόμενων άτυπων δικτύων φροντίδας και τη μορφή οργάνωσής τους. Το ιδιαίτερο ενδιαφέρον της σύγκρισης βρίσκεται στη συγκεκριμενοποίηση και στην αποσαφήνιση των διαφορετικών αρχών σκέψεως και χειρισμού συμπεριφορών και καταστάσεων, στην αποδοχή του γεγονότος «να είναι κάποιος διαφορετικός», παρά τις σχεδόν ίδιες βασικές αρχές λειτουργίας και ηθικές αξίες, στους παράγοντες επίδρασης και στα κίνητρα συμπεριφοράς. Σε καμία περίπτωση η ανάλυση δεν ακολουθεί τη λογική να αξιολογήσει το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας μιας χώρας και των διοικητικο-οργανωτικών συστημάτων που το απαρτίζουν, ως υποδεέστερο μιας άλλης και να προσπαθήσει μια κατάταξη με βάση το κριτήριο του καλύτερου ή χειρότερου. Αντικειμενικός σκοπός αποτελεί η αξιοποίηση της γνώσης με βάση το κριτήριο της *δημιουργικής της προσέγγισης* μέσα από το δεδομένο της *διαφορετικότητας* ή ακόμη και της *ιδιάζουσας* πρακτικής της εφαρμογής.

Το κίνητρο της σύγκρισης πηγάζει από την ιδέα κατάδειξης του τρόπου λειτουργίας της επικρατούσας ιδιοσυγκρασίας και των ιδιομορφιών σε κάθε χώρα με βάση τις επικρατούσες λογικές και τις εφαρμοζόμενες πρακτικές. Επιπλέον μέσω της συγκριτικής ανάλυσης η παρούσα μελέτη προσπαθεί να λειτουργήσει ως μια δράση *αξιοποίησης των θετικών εμπειριών* κάθε συστήματος κοινωνικής πολιτικής και για το λόγο αυτό ακολουθεί τη θεωρία της *εμπειρικής εκμάθησης* μέσω και μαζί με τη διαφορετικότητα του «άλλου». Ουσιαστικά δεν πρόκειται για κάτι άλλο, παρά για την ιδέα της *διαπολιτισμικής διαντίδρασης* που βρίσκει εφαρμογή σε μεγάλο βαθμό στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

3. Η χρήση της έννοιας *κοινωνική πολιτική* στον κεντροευρωπαϊκό χώρο και τα συνώνυμά της

Η γλωσσική χρήση της έννοιας *κοινωνική πολιτική* στον κεντροευρωπαϊκό χώρο και η ετυμολογία της παραμένει εδώ και δεκαετίες αμφισβητούμενη, παρόλες τις προσπάθειες μεταξύ διαφορετικών επιστημών και των εκπροσώπων τους να καταλήξουν

σε μια κοινά αποδεκτή εννοιολόγηση². Οι λόγοι αυτής της αμφισβήτησης και της διαφωνίας εντοπίζονται κατά πρώτο λόγο στην εξάρτηση της κοινωνικής πολιτικής από τις εκάστοτε μεταβολές των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών καταστάσεων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο και κατά δεύτερο λόγο από την προσπάθεια ερμηνείας της έννοιας της κοινωνικής πολιτικής, η οποία βασίζεται στην καθημερινή ζωή των ανθρώπων, ειδικότερα στον τρόπο που αυτοί αντιλαμβάνονται τις λειτουργίες, τους σκοπούς και την αναγκαιότητα της κοινωνικοπολιτικής παρέμβασης.

Ιδιαίτερα ο δεύτερος αυτός λόγος είναι υποκειμενικά και αντικειμενικά το κυριότερο στοιχείο για τη διαμόρφωση της προσωπικής γνώμης του κάθε ανθρώπου, πώς δηλαδή ο καθένας αντιλαμβάνεται την έννοια και τη χρήση της έννοιας *κοινωνική πολιτική* στην καθημερινότητα. Σε κάθε περίπτωση, κάθε προσπάθεια προσδιορισμού των ορίων μιας έννοιας επιδρά, σύμφωνα με τον Sanmann, ανεξάρτητα αν πρόκειται για περιγραφική, ετυμολογική, αναλυτική προσέγγιση ή προσπάθεια εννοιολογικής ταξινόμησης, πέρα των άλλων κανονιστικά. Δηλαδή η άποψη του καθενός ή και των κοινωνικών ομάδων, η οποία συσχετίζεται με οποιονδήποτε τρόπο με την κρατική παρέμβαση, διαφέρει εφόσον αποδεδειγμένα η κοινωνική πολιτική για ορισμένους γίνεται αντιληπτή ως αναδιανεμητική πολιτική για τους μη έχοντες και οικονομικά εξαρτημένους εργαζόμενους, για άλλους σημαίνει την κρατική παρέμβαση που αποβλέπει σε ρυθμίσεις απάλυνσης γενικά της οικονομικής ανέχειας, είτε ακόμη η σημασία της γίνεται αντιληπτή ως πολιτική προσφοράς ίσων ευκαιριών προς τις μειονεκτούσες και κοινωνικά ανίσχυρες ευπαθείς ομάδες οι οποίες χρήζουν μεγαλύτερης κοινωνικής προσοχής (Sanmann, 1975: 189). Πολύ περισσότερο επικρατεί η άποψη, ότι η κοινωνική πολιτική θα πρέπει να προσανατολίζει τη δράση της ως μια μορφή γενικής πολιτικής, έχοντας ως επίκεντρο την κοινωνία και συγκεκριμένα να αποσκοπεί συνειδητά στην πραγμάτωση της ελευθερίας και της δικαιοσύνης για ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο (Lampert/Althammer, 2001: 3).

Η ιδιαίτερη ενασχόληση με την έννοια της κοινωνικής πολιτικής και η προσεκτική παρατήρηση που της αποδίδεται με την επικέντρωση του ενδιαφέροντος σε συγκεκριμένα σημεία άσκησης της, δείχνει ότι πίσω από την προσπάθεια του εννοιολογικού προσδιορισμού κρύβεται μια αντιπαράθεση γύρω από τα πολιτικά και σε τελική ανάλυση, οικονομικά και κοινωνικά μέτρα και την εφαρμογή τους (Leenen, 1978: 2). Πολύ περισσότερο δε ανάμεσα στους διαφορετικούς τομείς και τους συσχετισμούς δυνάμεων του κοινωνικού τομέα που συνδέονται με το έρ-

2. Ο Leenen Wolf Reiner περιγράφει στο άρθρο του 'χίλιοι και ένας ορισμοί': τι είναι κοινωνική πολιτική, τα αναγκαία εκείνα επιστημονικά κριτήρια, τα οποία σύμφωνα με τη γνώμη του πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε κάθε προσπάθεια ορισμού της έννοιας *κοινωνική πολιτική* και τον τρόπο με τον οποίο οι διαφορετικές χρησιμοποιούμενες μέθοδοι των σχολών κοινωνικοπολιτικής εκπαίδευσης αντιλαμβάνονται και εξηγούν τη σημασία της κοινωνικής πολιτικής πρακτικά (in Sozialer Fortschritt, 27. Jahrgang, Heft 1, Januar 1978, S 1).

γο της³. Λαμβάνοντας υπόψη τις μεταβολές και την επέκταση των χρησιμοποιούμενων κοινωνικοπολιτικών μέσων μέσα στην πορεία του χρόνου, με αρχή τα προστατευτικά μέτρα για τους εργάτες της βιομηχανικής εποχής, γνωστά ως εργατικά αιτήματα του 19ου αιώνα, έως τη δημοκρατική νομική καθιέρωση της ισότητας μεταξύ των ατόμων χωρίς διακρίσεις του 21 αιώνα, είναι λογικά αμφισβητήσιμο, εάν «αυτό για το οποίο γίνεται λόγος (δηλ. ένας γενικός διαχρονικός ορισμός της κοινωνικής πολιτικής)..., μπορεί να περιγράψει τη σημερινή κατάσταση και αν η μορφή άσκησης της κρατικής παρέμβασης παραμένει η ίδια στον χρόνο» (Achinger, 1963: 10).

Ανάλογα με την πολυσήμαντη σημασία σχετικά με τους σκοπούς και τα καθήκοντα της κοινωνικής πολιτικής κάτω από τις συνεχώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές συνθήκες της κάθε εποχής, είναι φυσικό να προσαρμόζεται και το περιεχόμενο της έννοιας της, έτσι ώστε σύμφωνα με τη γνώμη πολλών ειδικών του τομέα, ένας ορισμός μπορεί να εκπονηθεί μόνο κάτω από τις συγκεκριμένες επίκαιρες κοινωνικές περιστάσεις, για δεδομένο γεωγραφικό χώρο και η επικαιρότητά του είναι περιορισμένη μόνο για ένα συγκεκριμένο χρονικό όριο, για το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει ισχύ⁴. Αυτό υποδηλώνει, σύμφωνα με τον Frerich, την ανάπτυξη της κοινωνικοπολιτικής διαδικασίας προς την κατεύθυνση γενικά μιας πολιτικής για την κοινωνία (Frerich, 1996: 5), η οποία μπορεί να κατανοηθεί «μόνο μέσω χωροχρονικών κοινωνικών συνθηκών ως ένας κλάδος της γενικής πολιτικής» (Kleinhenz, 1970: 33), που αφορά το κοινωνικό γίνεσθαι και να ολοκληρωθεί με τον τρόπο αυτό ως έννοια, μέσα από την ευρύτερη πολιτική διαδικασία και όχι ως μεμονωμένη πρακτική⁵.

Μέσω της επέκτασης των πεδίων ενασχόλησής της και του μεγέθους των μέτρων παρέμβασης της, «η κοινωνική πολιτική μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο αποτέλεσε αφορμή για την άσκηση ευρύτερης πολιτικής για την κοινωνία με ιδιαίτερη έμφαση στην εφαρμογή του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας» (Schönig, 2001: 31).

3. Σχετικά με την ιστορική προσπάθεια ορισμού, δημιουργίας και ανάπτυξης της έννοιας της κοινωνικής πολιτικής στον κεντροευρωπαϊκό χώρο με κύριο εκπρόσωπο την Γερμανία χρήσιμες είναι οι εισηγήσεις και τα έργα των Gerhard Kleinhenz, 1970; Karin Müller-Heine 1977; Johannes Frerich, 1996 und Werner Schönig 2001.
4. Η επέκταση της κοινωνικής πολιτικής και η αποδέσμευσή της από τα ιδιαίτερα κοινωνικά προβλήματα του 19ου αιώνα σε μια γενική κατάσταση κοινωνικοπολιτικής διαχείρισης, επηρέασε την ανάπτυξη της και αυτό με τη σειρά του είχε επίδραση στην προσπάθεια ορισμού της με μια πιο πλατιά έννοια προσδιοριζόμενη από τη χωροχρονική διάσταση όπως επιχειρηματολογούν οι Richard van der Borghs (1923), Otto von Zwiedineck-Südenhorsts (1911), Alfred Amons (1924) und Ludwig von Wieses (1956).
5. Κατά την ανάλυση των συναφών όρων που αποδίδονται και περιγράφουν την κοινωνική πολιτική δεν θα πρέπει να λησμονείται το γεγονός, ότι τα μέτρα προστασίας υπέρ των εργαζομένων δεν αποτέλεσαν παρά μια απάντηση της πολιτικής ελίτ στα εργατικά και κοινωνικά κινήματα για την εξασφάλιση της παραμονής τους στην εξουσία, κάτι που απέχει αρκετά σήμερα από την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής τουλάχιστον στα δημοκρατικά πολιτεύματα.

Στη θέση της υπάρχουσας κοινωνικής νομοθεσίας για την προστασία στον τομέα της εργασίας αναπτύχθηκε μια σφαιρικότερη πολιτική, η οποία προσανατολίστηκε στις ανθρώπινες αξίες, στον ίδιο τον άνθρωπο ως αξία (Preller, 1962). Με αυτά τα δεδομένα οι Lampert και Althammer ορίζουν πρακτικά την κοινωνική πολιτική «ως κάθε πολιτική δραστηριότητα, η οποία είναι προσανατολισμένη, πρώτον στη βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής θέσης οικονομικά ή και κοινωνικά απόλυτα ή και σχετικά αδύναμων ομάδων, μέσω της χρήσης των ενδεδειγμένων μέσων, υπό την έννοια των ακολουθούμενων στην κοινωνία επιδιωκόμενων κοινωνικών βασικών σκοπών (ελεύθερη διαμόρφωση της προσωπικής ζωής, κοινωνική ασφάλεια, κοινωνική δικαιοσύνη και ίση μεταχείριση) και δεύτερον, την εξάλειψη της εμφάνισης οικονομικών ή και κοινωνικών αδυναμιών που σχετίζονται με το ρίσκο να εκδηλωθούν υπαρξιακοί κίνδυνοι» (Lampert/Althammer, 2001: 4).

Με παρόμοιο τρόπο ο Franz Xaver Kaufmann επεκτείνει τη σημασία της κρατικής παρέμβασης στη μοντέρνα εποχή, με την προσπάθειά του να αποκόψει την κοινωνική πολιτική αποκλειστικά από την ιστορική, παραδοσιακή της σύνδεση: «Ως κοινωνική πολιτική δεν γίνεται εδώ κατανοητή ούτε η εκπόνηση κοινωνικοπολιτικών σχεδίων, ούτε η πολιτική προσπάθεια για την εισαγωγή συγκεκριμένων μέτρων, αλλά οι εκάστοτε θεσμικές μορφές παραγωγής κοινωνικών αγαθών ..., (θεσμοθετημένα δικαιώματα, επιδόματα, προσφορά οργανώσεων και υπηρεσιών) ..., συμπεριλαμβανομένων των συνθηκών διαχείρισής τους. Υπό τον όρο *κοινωνικά αγαθά* γίνονται εδώ αντιληπτά αγαθά, τα οποία είναι προσβάσιμα με άμεση χρήση στους συγγενείς των ομάδων που τα έχουν ανάγκη και χρησιμοποιούνται ακριβώς για αυτό το σκοπό στις καταστάσεις που βιώνουν» (Kaufmann, 1977: 64).

Γίνεται φανερό, ότι τα εργαλεία της κοινωνικής πολιτικής δεν μπορούν να περιοριστούν αποκλειστικά και μόνο στα κρατικά μέτρα, αλλά πολύ περισσότερο επηρεάζονται σε κάθε ανοικτή δημοκρατική κοινωνία, όπως γράφει ο Weisser, από το πολυδιάστατο της κοινωνικής ζωής (1978: 137). Η πολυμορφία της κοινωνίας και η πολυδιάσταση των τρόπων εκφράσής της είναι, σε σχέση με τις μέχρι στιγμής παραταθείσες νοηματικές αναλύσεις κάτω από τις διαφορετικές οικονομικές αρχές και συνθήκες των πολιτικών, διαπολιτιστικών και κοινωνικών δρώμενων, συνυπεύθυνη για την εμφάνιση όλων των όρων που παρουσιάζονται και επικρατούν ως συνώνυμα για την έννοια της κοινωνικής πολιτικής.

Αυτή ακριβώς η διάσταση αποτελεί τον δεύτερο λόγο, που προσδιορίζει τη γλωσσική χρήση και την πολυδιάστατη κατανόηση του όρου *κοινωνική πολιτική* στην καθημερινότητα των γερμανόφωνων χωρών και ο οποίος τρέφει στην παρούσα συζήτηση τις ομοιότητες των εννοιών *κοινωνική πολιτική*, *κράτος ευημερίας* και *συστήματα κοινωνικής ασφάλειας*. Ως κύριο στοιχείο για τη χρήση όλων αυτών των διαφορετικών όρων αποτελούν κατά τη γνώμη του Schönig οι επιταγές της κοινωνικοπολιτικής λειτουργίας, δηλαδή τι αποτελεί πεδίο δράσης της (ανάλυση κατάστασης), τι ακολουθεί για τον σκοπό της κάλυψης των βεβαιωμένων αναγκών στην κοινωνία (ανάλυση σκοπού) και ποια μέσα για την επίτευξη αυτού του σκοπού είναι βεβαιωμένο ότι διατίθε-

νται (ανάλυση μέσων) (Schönig, 2001: 64).

Η *κοινωνική πολιτική*, το *κοινωνικό κράτος* και το *σύστημα κοινωνικής ασφάλειας*⁶ (δηλαδή ασφάλιση, φροντίδα και πρόληψη) οι οποίες ανήκουν όπως εξηγούν οι Kowalsky και Schroeder μαζί ως έννοιες, είναι στενά συνδεδεμένες, χωρίς όμως να είναι το ίδιο: «στην *κοινωνική πολιτική* πρόκειται πρωταρχικά για μεταφορά πόρων, οι οποίοι προσανατολίζονται συνειδητά στη δίκαια κοινωνική εξισορρόπηση. Το *κοινωνικό κράτος* πρέπει απέναντι σ' αυτή την προσπάθεια να συνεισφέρει σε γενικές γραμμές στην εξασφάλιση της ύπαρξης, της φροντίδας και στην προστασία των ατόμων απέναντι σε άδικα και μη κοινωνικά μέτρα, όπως επίσης και σε αποτελέσματα δυσμενών καταστάσεων και να συμβάλλει ουσιαστικά τελικά στη μελλοντική δόμηση της κοινωνίας» (Kowalsky/Schroeder, 1993: 10). Η *κοινωνική ασφάλεια* μπορεί σύμφωνα με τον Giersch να προσδιορισθεί γενικά ως ασφάλεια της ατομικής ζωής ή της κατάστασης ζωής των μελών της κοινωνίας. Βάσει αυτού του γενικού εννοιολογικού προσδιορισμού μπορούν επίσης να ταξινομηθούν η διατήρηση της παγκόσμιας κοινωνικής ειρήνης, η αποφυγή γενικών εργασιακών και περιουσιακών ρίσκων και μαζί αστάθεια τιμών, πλήρης απασχόληση, μοντέλα συναντίληψης όπως και ιδιωτικές ασφάλειες που υποβοηθούν την κοινωνική ασφάλεια (Giersch, 1960: 82φ). Με βάση αυτές τις εννοιολογικές παραθέσεις και αναφερόμενοι στην πιο πάνω θέση του Schönig για την ανάλυση κατάστασης, σκοπού και μέσων, η *κοινωνική πολιτική* είναι το μέσο για την εξισορρόπηση και άμβλυνση (διαδικασία σύνδεσης – γεφύρωσης) των κοινωνικών αδικιών μέσω της κατάλληλης πολιτικής διαπραγμάτευσης, μεταξύ των μελών της κοινωνίας (Schönig, 2001: 175), ενώ το *κοινωνικό κράτος* αναλαμβάνει την οργανωτική μορφή της κρατικής παρέμβασης μέσω συγκεκριμένων στόχων, με την προσφορά και διαχείριση των κατάλληλων μέσων για την αντιμετώπιση των υπάρχοντων κοινωνικών προβλημάτων σύμφωνα με τα δεδομένα της κάθε εποχής, και ρυθμίζει το σύστημα *κοινωνικής ασφάλειας* και την εσωτερική δομή και λειτουργία του μέσω των κατάλληλων θεσμικών πλαισίων παρέμβασης (Koch, 1995: 44).

Γενικός σκοπός σε όλες τις πτυχές κοινωνικοπολιτικής παρέμβασης παραμένει όχι μόνο η απλή βελτίωση και υλοποίηση των θεσπισμένων παροχών, ή των τρόπων χρήσης και διανομής αυτών των παροχών. «Πρόκειται πολύ περισσότερο για τον τρόπο και τη νομική διαμόρφωση του δικαιώματός αυτού. Το νόμιμο δικαίωμα καθιστά τον καθένα ελεύθερο από τη θέληση κάποιου άλλου, από την πρόθεση βοήθειας ενός άλλου, όπως επίσης από την απλή προνοιακή διάθεση του άλλου, όσο χρήσιμη και αν είναι αυτή. Περισσότερο συνδέει τις αξίες της ελευθερίας και της ασφάλειας...» (Sund, 1977, στον: Nahnsen, 1994: 37φ) με την κοινωνικοπολιτική αποστολή – θεσπισμένη

6. Στην κοινωνική πολιτική το εννοιολογικό πεδίο προσδιορισμού είναι, σύμφωνα με τον Weisser, περιορισμένο: Υπό τον όρο κοινωνική ασφάλεια γίνονται αντιληπτά όλα τα πολύπλοκα μέτρα παρέμβασης, τα οποία άμεσα δεν αποσκοπούν απλά στην εξύψωση της κατάστασης ζωής του ατόμου αλλά πολύ περισσότερο στην προστασία από συγκεκριμένους κινδύνους και από τη χειροτέρευση αυτής της κατάστασης (Weisser, 1956, σ. 396).

υποχρέωση και κυριαρχεί στην αλληλεπίδραση ανάμεσα στις ανθρώπινες συνθήκες ζωής και στην κατανόηση του κοινωνικού κράτους ως έκφραση για τη θεσμική κοινωνική υποχρέωση του κράτους, όπως αυτή προσδιορίζεται από το Σύνταγμα.

Το γεγονός ότι στον κεντροευρωπαϊκό χώρο και ιδιαίτερα στη Γερμανία έχουν καθιερωθεί οι όροι αυτοί και γίνεται λόγος περισσότερο για το *νομικό κοινωνικό κράτος*, την *κοινωνική οικονομική αγορά* και το *κρατικό σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων*, δεν είναι τυχαίο, επειδή η ανάπτυξη των κρατικών, κοινωνικών μέτρων και προγραμμάτων αποτέλεσαν από την αρχή, στοιχεία της βασικής οργανωτικοπολιτικής διαφωνίας για το Σύνταγμα και για την ανοιχτή σχέση μεταξύ της οικονομικής και της κοινωνικής ευταξίας. (Hartwich, 1978, σε: Schäfers/Zapf, 1998: 622). Η ύπαρξη και η προσφορά *κοινωνικού κράτους* σύμφωνα με το άρθρο 20, παρ. Ι του Συντάγματος ανήκει στις πρωταρχικές αρχές του Συντάγματος και η οποία δεν μπορεί να καταργηθεί ακόμη και με την πλειοψηφία των δύο τρίτων (Zacher, 1977: 154). Η εξήγηση αυτής της νομικής διατύπωσης σημαίνει σύμφωνα με τον Afheldt, ότι το *κοινωνικό κράτος* είναι ένα κράτος το οποίο υποστηρίζει την κρατική κοινωνική πολιτική και «στο οποίο καθένας βρίσκει εργασία, μπορεί να πληρώσει για ένα διαμέρισμα για να μείνει η οικογένειά του και του προσφέρεται ιατροφαρμακευτική φροντίδα» (Afheldt, 1994: 12). Το *κοινωνικό κράτος* σύμφωνα με αυτήν την υποχρέωσή του έχει να διαδραματίσει ένα έντονο διπλό ρόλο που παρουσιάζεται συνειδητά αντικρουόμενος: από τη μια μεριά είναι υποχρεωμένο, μέσω των κρατικών μέτρων να μεριμνά για την επίτευξη μιας εξισορρόπησης, της δικαιοσύνης και της ισότητας συμμετοχής, στα πλαίσια της ατομικής δικαιοσύνης, «πλην όμως, από την άλλη, η δράση του αυτή υπολείπεται σε σπουδαιότητα αυτής της οικονομίας και η κοινωνικοπολιτική ανάπτυξη της παρέμβασης εμφανίζεται να αντιβαίνει την ελεύθερη λειτουργία της αγοράς και των κοινωνικών δικτύων» (Schäfers/Zapf, 1998: 623).

Για την καταγραφή της κοινωνικοπολιτικής παρέμβασης εισήχθη από τη δεκαετία του '60 στην καθομιλουμένη γλώσσα στη Γερμανία, όπως επίσης και στις περισσότερες δυτικές δημοκρατίες, σε αντιστοιχία του αγγλικού όρου *welfare state*, ο όρος *Wohlfahrtstaat* (κράτος ευημερίας)⁷. Τι είναι όμως το *κράτος πρόνοιας* (*welfare state*) και σε τι είδους σχέση βρίσκεται με τον προσφιλή γερμανικό όρο *κράτος ευημερίας* (*Wohlfahrtstaat*); Σύμφωνα με την γνώμη του Claus Koch, για την εννοιολογική προ-

7. Ο όρος αποτελεί εννοιολογική προσέγγιση του αγγλοαμερικανικού όρου *welfare state*, ο οποίος καταδεικνύει μια ανταγωνιστική ομοιότητα στη σημασία του με τον όρο *κοινωνικό κράτος*. Χρησιμοποιείται δε στις αγγλοσαξονικές χώρες ως συνώνυμο του *κράτους πρόνοιας*. Στον γερμανόφωνο χώρο προτιμάται περισσότερο ο όρος *κράτος ευημερίας*, για να καταδείξει τη διαφοροποίηση των κοινωνικοπολιτικών λειτουργιών και καθηκόντων του κράτους, σε διάσταση με την αρνητικά προσκείμενη αξιολόγηση του μοντέλου *welfare state*, το οποίο παρουσιάζεται και κατανοείται συχνά ως αναγκαιότητα προσφοράς βοήθειας προς αυτούς που έχουν ανάγκη και περιέχει το στοιχείο του στιγματισμού (Kreft/Mielenz, 1996: 557; Holtmann, 2000: 782).

σέγγιση, υπάρχουν ορισμένες παρεξηγήσεις, τουλάχιστον στη γερμανική ορολογία⁸. «Συχνά δεν γίνεται διάκριση από τον όρο *κοινωνικό κράτος*, αλλά και οι δύο όροι χρησιμοποιούνται στην καθομιλουμένη μεταξύ τους ως εναλλασσόμενοι. Αυτό έχει ιστορικές αιτίες αλλά περισσότερο είναι αποτέλεσμα ιδεολογικών λόγων» (Koch, 1995: 42). Στο σημείο αυτό θα πρέπει επίσης να διευκρινιστεί, ότι η απόδοση του όρου *πρόνοια* στα γερμανικά γίνεται περιφραστικά, καθώς δεν υπάρχει αντίστοιχος όρος, με τον τρόπο που αυτός χρησιμοποιείται στην ελληνική και την αγγλική γλώσσα. Συγκεκριμένα για την περιγραφή περιεχομένου της λέξης *πρόνοια* στα γερμανικά χρησιμοποιούνται οι όροι *Wohlstand* και ο αγγλικός *Welfare*, και μόνο στον ακαδημαϊκό χώρο ο δανειζόμενος από τα αρχαία ελληνικά όρος *Prophylaxe*, που σημαίνει την *προφύλαξη*, την ανάγκη ετοιμότητας για το μέλλον. Η χρήση του αγγλικού όρου *welfare state*, όσον αφορά την *κοινωνική πολιτική*, περιέχει τα στοιχεία του *κράτους ευημερίας* και περιγράφεται στη γερμανική ορολογία με την έμπρακτη εφαρμογή του συνόλου των υποσυστημάτων του *κοινωνικού κράτους*, δηλαδή αυτό της *ασφάλισης* (*Versicherung*), της *φροντίδας* (*Versorgung*) και της *πρόληψης* (*Fürsorge*). Η τελευταία της *πρόληψης*, είναι αυτή η οποία βρίσκεται πιο κοντά σημασιολογικά στο νόημα της έννοιας *πρόνοια* στα ελληνικά ή του *welfare state* στα αγγλικά.

Η διαφορετική ορολογία όχι όμως και η καθημερινή σημασία των ανωτέρω όρων, δεν έχει την αιτία της σύμφωνα με τον Koch μόνο στις δύο φάσεις της εξέλιξης του γερμανικού κράτους και τις αντίστοιχες αλλαγές άσκησης *κοινωνικής πολιτικής*. «Μαζί τους είναι ευδιάκριτα και διαφέρουν μεταξύ τους επίσης, δύο λειτουργικά συστήματα, δύο μοντέλα του κράτους» (Koch, 1995: 43). Η Ursula Münch εξηγεί αυτή τη διαφορά μεταξύ *κοινωνικού κράτους* και *κράτους πρόνοιας* βασισόμενη σε πραγματικές παρατηρήσεις από την οργάνωση της κρατικής παρέμβασης: «αρχικά είναι πώς οι όροι αναφέρονται σε κράτη..., τα οποία αντιδρούν διαφορετικά στα κοινωνικά προβλήματα και κατά συνέπεια αναπτύσσουν διαφορετικά συστήματα κοινωνικής ασφάλειας. Ως συνέπεια τούτου, αυτή η διάκριση έχει νόημα, εξαιτίας του γεγονότος, ότι το *κοινωνικό κράτος*, διαφορετικά από το *κράτος πρόνοιας*, δεν χαρακτηρίζεται από την οργανωτική αρχή της κυριαρχίας μέσω του κρατικού μορφώματος, αλλά από τον ρυθμιστικό τρόπο για ένα συγκεκριμένο τμήμα ενδιαφέροντός του. Ενώ στην *κοινωνική πολιτική* μπορούν θεσμικά να ταξινομηθούν συγκεκριμένοι τομείς, αυτό δεν συναντάται στην περίπτωση του *κράτους πρόνοιας* που δραστηριοποιείται σχεδόν παντού και πουθενά» (Münch, 1997, σ. 14f). Για το Γερμανικό *κοινωνικό κράτος* αυτό σημαίνει την ύπαρξη προνοιακής παρέμβασής του σε όλους τους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας, ωστόσο οι τομείς που υπόκεινται στην κοινωνική πολιτική παραμένουν καθορισμένοι. Οι υπόλοιποι τομείς, παρόλες τις κοινωνικές εκφάνσεις που σίγουρα περιέχουν, ρυθμίζονται είτε μέσω γενικότερων κανόνων λειτουργίας του κοινωνικού γίνεσθαι, είτε μέσω της νομικής παραχώρησης τους

8. Επιμέρους καθοδηγητικές προσπάθειες διαφορετικών συγγραφέων ορισμού του *κράτους πρόνοιας* και των τομέων ενασχόλησής του, αποδίδονται στο βιβλίο του Jens Alber: *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983* (Alber, 1989: 28φ).

στους αναγνωρισμένους θεσμικούς κοινωνικούς εταίρους⁹.

Το *κοινωνικό κράτος* είναι λοιπόν σύμφωνα με το γερμανικό πρότυπο ανάπτυξής του, μόνο ένα τμήμα του κράτους μεταξύ τόσων άλλων και ίσως γι αυτό, όπως επισημαίνει ο Gerhard Ritter, είναι εννοιολογικά πιο προσδιορισμένο σε σύγκριση με τον όρο *κράτος πρόνοιας* και τον ευρύτερο όρο *κράτος ευημερίας* (Wohlfahrtsstaat). Εκτός αυτού, ο όρος *κοινωνικό κράτος* γίνεται καλύτερα δημόσια αποδεκτός στη Γερμανία, αν συγκριθεί με την αρνητική εντύπωση του *κράτους πρόνοιας-ευημερίας* στις αγγλοσαξονικές χώρες και της ταύτισής του με τη στιγματιστική αναγκαιότητα παροχής βοήθειας για αυτούς που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης (Ritter, 1989: 13). Μια χρήση του όρου ως συνώνυμο έχει νόημα, σύμφωνα με τη γνώμη του Jens Alber, ο οποίος στηρίζεται στον Peter Flora, όταν η γλωσσική χρήση του όρου *κράτος πρόνοιας* χρησιμοποιείται αποκλειστικά μόνο περιγραφικά για την κατάδειξη συγκεκριμένων κρατικών ενεργειών.

«Ο όρος *κράτος πρόνοιας* περιγράφει:

- την ενέργεια της πολιτικής δράσης για κοινωνική δομική μεταβολή στα πλαίσια της διαδικασίας εκμοντερνισμού
- την κρατική παρέμβαση με αποδέκτη την κοινωνική διανομή ευκαιριών όσον αφορά τις διαστάσεις εισόδημα, υγεία, κατοικία και παιδεία
- την προσήλωση στην υποστήριξη της ασφάλειας και ισότητας των πολιτών» (Alber, 1989: 30).

Σε γενικές γραμμές μπορεί η θεσμική οργάνωση ενός κοινωνικού μορφώματος να χαρακτηριστεί ως *κοινωνικό κράτος* ή *κράτος πρόνοιας-ευημερίας* όταν ενδιαφέρεται συνειδητά για την εξασφάλιση της φροντίδας της πλειοψηφίας του πληθυσμού και σύμφωνα με τη νομική κανονιστική τάξη προσπαθεί να επιτύχει έναν υψηλό βαθμό σε ισότητα ευκαιριών και σε δίκαιη διανομή. «*Κοινωνικό κράτος* ή κρατική ευημερία είναι με άλλα λόγια, ένα ενσωματωμένο στο σύνταγμα, τους νόμους και τους κανονισμούς κοινωνικό modus, το οποίο προϋποθέτει τη συλλογική ανταποδοτικότητα για κοινωνικά αδύναμους, τις υπό προϋποθέσεις παρεμβάσεις στην οικονομική ζωή και πέραν από προστατευτικά καθήκοντα περιλαμβάνει επίσης και τον τρόπο διαμόρφωσής τους» (Butterwegge, 2001: 15). Με αυτή ακριβώς την έννοια γίνονται αντιληπτοί και θα χρησιμοποιηθούν οι προαναφερόμενοι όροι, χωρίς πρόθεση να μειωθεί η επιστημολογική τους σημασία ή να αλλαχθεί το νόημά τους, και σύμφωνα με τη γνώμη του Kaufmann, η οποία προβάλλει τη διεθνή συγκριτική πλευρά, θα θεωρηθούν ως εθνικές παραλλαγές του ίδιου τύπου συνολικής κοινωνικής ανάπτυξης (Kaufmann, 1997: 21), όσον αφορά τον κεντροευρωπαϊκό χώρο.

9. Το Γερμανικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής αποτελεί παγκόσμια ιδιομορφία καθώς συνδιάζει την κρατική παρέμβαση μέσω των κρατικών υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, με την επίσης επίσημα καταχωρημένη σε συγκεκριμένους και εγκεκριμένους οργανισμούς αρμοδιότητα συγκεκριμένων υπηρεσιών πρόνοιας.

4. Η χρήση της έννοιας *κοινωνική πολιτική* στο νοτιοευρωπαϊκό χώρο και τα συνώνυμά της

Η ιστορική ανασκόπηση αναδεικνύει, ότι ο όρος *κοινωνική πολιτική* στον ευρωπαϊκό νότο, διαμορφώθηκε τμηματικά, με χρονική πολλές φορές υστέρηση και στις περισσότερες περιπτώσεις των κρατών ως επακόλουθο, και όχι ως μείζων παράγων επηρεασμού των συνθηκών σταδιακής δημιουργίας του κράτους. Για τους λόγους αυτούς, η χρήση του όρου αντικατοπτρίζει εντονότερα τις εθνικές ιδιαιτερότητες, τους πολιτικούς και κοινωνικοοικονομικούς συσχετισμούς δυνάμεων, και συνδέεται στενότερα με τους κοινωνικούς παράγοντες, με την παράδοση και τα ήθη, ως βιωματικά συστατικά στοιχεία του κοινωνικού μορφώματος, παρά ως παράγωγα της προγραμματισμένης πολιτικής διαδικασίας. Κάτω από αυτές τις συνθήκες η έννοια της κοινωνικής πολιτικής είναι στενά συνδεδεμένη με τους κοινωνικούς θεσμούς, τον τρόπο εκδήλωσης και διαπλοκής τους και σε κάθε περίπτωση, όπως άλλωστε και σε κάθε χώρα, είναι μοναδική. Από τη μια πλευρά και σε μια ύστερη φάση της πολιτικής αυτονόμησης και αναδιοργάνωσης, υπήρξε και εδώ το εθνικό κράτος μέσω των λειτουργιών της νομοθετικής, της δικαστικής και της εκτελεστικής εξουσίας η κινητήρια δύναμη δημιουργίας και ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής. Μέσα στην εθνική κυριαρχία και κάτω από τα προστατευτικά μέτρα της κρατικής νομοθεσίας, στάθηκε δυνατό να ασκηθούν αρχικά παρεμβατικές πρακτικές όπως στον τρόπο ρύθμισης της παραγωγής, στον οικονομικό τομέα και τη διανομή αγαθών στον κοινωνικό τομέα. Από την άλλη πλευρά, η *κοινωνική πολιτική* στον ευρωπαϊκό νότο και ιδιαίτερα στην Ελλάδα, παρουσιάζεται ως θεσμοθέτηση της κρατικής δράσης σε διαφοροποιημένη όμως μορφή σε σύγκριση με τις χώρες της κεντρικής Ευρώπης. Ετσι δημιουργήθηκε και εξελίχθηκε περισσότερο μέσα από συντεχνιακά, κοινωνικά ενδιαφέροντα και συμφέροντα, δεν μπόρεσε όμως παρόλο ταύτα, όπως εύκολα προκύπτει από τις διεθνείς εξελίξεις και τις επιστημονικές επισημάνσεις, να ακολουθήσει μια καθαρά κοινωνικά αυτόνομη πορεία και να παραμείνει ανεπηρέαστη και ανέπαφη από τις πολιτικές και συντεχνιακές οικονομικές εξελίξεις. Παρατηρώντας την ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής τουλάχιστον εννοιολογικά θα έπρεπε, όπως και στις άλλες δυτικές δημοκρατίες, να υποστεί κατά τη διάρκεια των διαφορετικών φάσεων εξέλιξής της, επιρροές στο εννοιολογικό περιεχόμενο και τη σημασία της, γεγονός όμως που μέχρι πρόσφατα για την ελληνική πραγματικότητα ελάχιστα μπορεί να ταυτοποιηθεί. Η σχετικά αξιοθαύμαστη σταθερότητά της, τουλάχιστον όσον αφορά τη σημασιολογία της και την πρακτική της προσέγγισης αποτέλεσε αντικείμενο διαφορετικών επιστημολογικών εννοιολογικών προσεγγίσεων και παραμένει έως σήμερα, σε ότι αφορά τον ρόλο της, αιτία έντονων συζητήσεων και διαφωνιών.

Στην Ελλάδα, οι όροι *κοινωνική πολιτική*, *κράτος πρόνοιας*, *κοινωνική ασφάλεια*, *πρόνοια* και *φροντίδα* απορρέουν από ιστορικοκοινωνικούς παράγοντες που αποκρίνονται σε συγκεκριμένες ιδεολογικές πεποιθήσεις. Συχνά δε χρησιμοποι-

ούνται εσφαλμένα μεταξύ τους ως συνώνυμα¹⁰, δίχως για πολλούς ανθρώπους συνειδητά να αναγνωρίζεται ο εννοιολογικός ιδεολογικός προσανατολισμός και η σημασία της διαφοράς στη χρήση τους, αυτής που προσδιορίζει τελικά την πραγματική λειτουργία τους. Η εννοιολογική και κατ' επέκταση ιδεολογική αντιπαράθεση των πολιτικοοικονομικών συστημάτων και της επίδρασής τους στην εφαρμόζόμενη κοινωνική πολιτική δεν αποτελεί κύριο μέλημα για την πλειοψηφία των απλών πολιτών. Το σημαντικότερο για τους πολίτες είναι, ότι υπάρχει μια οργανωμένη μορφή βοήθειας, η οποία προσφέρει τις απαιτούμενες μορφές φροντίδας μέσω συγκεκριμένων τρόπων, ειδικότερα για αυτούς που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης. Η προσφορά βοήθειας γίνεται κατανοητή, μεταξύ άλλων, λόγω της μακρόχρονης παράδοσης αλληλοβοήθειας όχι μόνο μέσω του κράτους, αλλά πολύ περισσότερο μέσω της εκκλησίας, των αυτονόμων και θεωρούμενων ως δεδομένων πρωτοβουλιών για τον συνάνθρωπο, έτσι ώστε να λειτουργούν ως μια μορφή κοινωνικής δικαιοσύνης και να εξυπηρετούν εκτονωτικά σε δύσκολες καταστάσεις ή /και άτομα που χρήζουν άμεσης βοήθειας.

Από πρακτική πλευρά η προσμονή αυτού του είδους υποστήριξης των κοινωνικά ή /και οικονομικά αδυνάτων μέσω της ανθρωπιστικής, αλλά και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, ακόμη και της κρατικής παρέμβασης είναι δικαιολογημένη, επειδή μια τέτοια πράξη στην Ελλάδα αντιπροσωπεύει μια ρεαλιστική κοινωνική συμπεριφορική προσέγγιση ενεργειών μεταξύ συμμετεχόντων σε κοινωνικά δρώμενα συνανθρώπων. Αυτό επιβεβαιώνεται εκτός άλλων ιστορικά, μέσω της χρήσης του αρχαίου ελληνικού όρου πρόνοια¹¹. Με βάση αυτή τη θεώρηση πρέπει η *κοινωνική πρόνοια* να κατανοηθεί ως το σύνολο των μέτρων ή προγραμμάτων, τα οποία λαμβάνονται και εφαρμόζονται από κρατικής και ιδιωτικής πλευράς, όπως επίσης και από μέρους των οργανώσεων αυτοβοήθειας με σκοπό να απελευθερώσουν και να προστατεύσουν τους ανθρώπους από την υλική, άυλη, ηθική αλλά και πνευματική κατάπτωση και απαξίωση (Μουρούκα, 1983: 15). Η επέκταση αυτού του νοητικού και συμπεριφορικού τρόπου και η αναγωγή του στο κρατικό επίπεδο αναλογεί στον ρόλο της κρατικής λειτουργίας. Σύμφωνα με τον Τσαούση η *κοινωνική πρόνοια* εί-

10. Σύμφωνα με την ανάλυση του Κυπριανού, ανάλογα με τον ιδεολογικό προσανατολισμό του κάθε χρήστη, προτιμάται η χρήση συγκεκριμένων όρων για την περιγραφή της κρατικής παρέμβασης στον κοινωνικό τομέα. Αυτό γίνεται με τέτοιο τρόπο, ώστε οι αρνητές ενός συγκεκριμένου όρου να χρησιμοποιούν άλλους όρους που ανταποκρίνονται κυρίως στην πολιτικοοικονομική ιδεολογία και στις αναλύσεις και τη θεμελίωση των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής (Κυπριανός, 1999: 147φ, σε: Σακελλαρόπουλο, 1999).

11. Η λέξη *πρόνοια* σημαίνει σύμφωνα με την ελληνική της ρίζα 'τις σκέψεις εκ των προτέρων' για τη φροντίδα και την πρόληψη, τον σχεδιασμό και την προετοιμασία για μέτρα προφύλαξης και διατήρησης της πρόληψης-προφύλαξης. Η ετυμολογική ανάλυση της λέξης περιλαμβάνει δύο κατευθύνσεις χειρισμού της οι οποίες είναι της *θεραπείας* και *αντιμετώπισης* κοινωνικών προβλημάτων και της *πρόληψης* τέτοιων καταστάσεων με ταυτόχρονο μεταπρονοιακό σχεδιασμό για να μην ξανασυμβεί κάτι παρόμοιο (Μουρούκα, 1983: 15)

ναι «η εκ μέρους του κράτους ή άλλων δημοσίων ή εποπτευομένων από το κράτος ιδιωτικών οργανισμών ή υπηρεσιών προσφορά παροχών σε χρήμα (...) ή σε είδος (...) ή υπηρεσιών σε μεμονωμένα άτομα (π.χ. απροστάτευτοι ανήλικοι ή γέροντες, ανάπηροι κλπ.) ή κατηγορίες ατόμων (π.χ. πρόσφυγες) που δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν με δικά τους μέσα τις βασικές βιοτικές τους ανάγκες και δεν καλύπτονται από κάποιον ασφαλιστικό οργανισμό (...). Σε αντίθεση προς τη φιλανθρωπία, η κοινωνική πρόνοια στηρίζεται στην αντίληψη, ότι ο λήπτης της παροχής ή της υπηρεσίας έχει δικαίωμα προστασίας από το κράτος και γενικότερα το οργανωμένο κοινωνικό σύνολο» (Τσαούσης, 1989: 147).

Οι προσδοκίες των ανθρώπων για την σημασία της *πρόνοιας* είναι σύμφωνα τόσο με την ηθική διάσταση της διαγενεακά *κληρονομούμενης αντίληψης*, όσο και με τη *θεσμικά προσδοκώμενη* αντίληψη για επίσημη υποστήριξη, δικαιολογημένη, όπως επίσης και χρονικά μεταβαλλόμενη. Αυτό είναι κάτι αυτονόητο όπως σημειώνει ο Κρεμαλής, επειδή ο σκοπός και το περιεχόμενο της *πρόνοιας* είναι στενά εξαρτώμενο από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε εποχής. Η ύπαρξη ομοφωνίας και ομογνώμιας μεταξύ των επιστημόνων οι οποίοι ασχολούνται όχι μόνο με την ορολογία, αλλά ευρύτερα με τη σημασία και το περιεχόμενο της *κοινωνικής πρόνοιας* στην Ελλάδα είναι κάτι που για τους υπεράνω λόγους δεν υφίσταται¹². Πολύ περισσότερο γίνεται μια προσπάθεια να βρεθεί ένας ορισμός για την *κοινωνική πρόνοια*, ο οποίος να ταιριάζει στις εκάστοτε δεδομένες πολιτισμικές, οικονομικές και κοινωνικές καταστάσεις (Κρεμαλής, 1990: 21). Ο Αγγελής εννοεί για παράδειγμα μόνο τη θεραπευτική λειτουργία, όταν ορίζει την *κοινωνική πρόνοια* «ως τα κρατικά μέτρα για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων μέσω επιδομάτων και την ψυχική υποστήριξη για όλους τους πάσχοντες» (Αγγελής, 1961), κάτι που φυσικά ίσως για την εποχή εκείνη ήταν πρακτικά προσδιορισμένο και λογικό. Μεταγενέστερες προσπάθειες ορισμών είναι περισσότερο ποιοτικοί και συγκεκριμένοι και λαμβάνουν υπόψη τους επίσης την προληπτική λειτουργία της *κοινωνικής πρόνοιας*. Ο Βογιατζής περιγράφει την *κοινωνική πρόνοια* ως «τις συστηματικές και οργανωμένες προσπάθειες από την πλευρά του κράτους, ομάδων φορέων αυτοβοήθειας και πολιτών, μέσω προληπτικών και θεραπευτικών μέτρων που προσανατολίζονται στην αντιμετώπιση και απάλειψη των προβληματικών καταστάσεων στην υγεία, τον ηθικό και οικονομικό τομέα» (Βογιατζής, 1980).

Από όλες αυτές τις παρουσιάσεις εννοιολογικού προσδιορισμού γίνεται φανερό, ότι κάθε είδους ερμηνευτική προσπάθεια και τρόποι περιγραφής του περιεχομένου της *κοινωνικής πρόνοιας*, αναδεικνύουν το στοιχείο της έκτακτης ανάγκης που προκαλείται εξαιτίας ενός ή περισσότερων κοινωνικών προβλημάτων και βάσει αυτού του γεγονότος, γίνονται οι ενέργειες για τον ενδεδειγμένο τρόπο αντιμε-

12. Επιμέρους προσπάθειες ορισμού, όπως επίσης και περιγραφών πάνω στη χρήση της λέξης *πρόνοια* καταγράφει η Κασσιανή Πανουτσόπουλου, η οποία συν τοις άλλοις αναλύει την ιστορική εξέλιξη της κοινωνικής πρόνοιας με βάση την κοινωνικοπαιδαγωγική άποψη (βλ. Panoutsopoulou, 1984).

τώπισής τους. Στην αρχή άσκησης της κοινωνικοπρονοιακής δραστηριότητας στην Ελλάδα, ως βασικός στόχος των παραδοσιακών κοινωνικών υπηρεσιών και των άλλων οργανώσεων που δραστηριοποιούνταν στον τομέα αυτό, υπήρξε η προσφορά βοήθειας και στήριξης στις κοινωνικά αποκομμένες ομάδες, έτσι ώστε πρώτον, αυτές να κατορθώσουν να απελευθερωθούν από τη δυσμενή κατάσταση που βρίσκονται και δεύτερον, να μπορέσουν να καταστούν δυνατές εκ νέου και να αρχίσουν να συμμετέχουν δίχως δυσλειτουργικά προβλήματα στις κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες της κοινωνικής ζωής. Σύμφωνα με τις αντιλήψεις αυτές στην Ελλάδα και βάσει των προαναγραφόμενων μορφών δραστηριοποίησης, αναπτύχθηκαν δύο διαφορετικές σχολές *κοινωνικής παρέμβασης*, οι οποίες στο πλαίσιο της διαφορετικής θεωρητικής τους προσέγγισης, επηρέασαν το περιεχόμενο, τη σημασία αλλά και τους χρησιμοποιούμενους όρους για την κρατική πολιτική παρέμβαση στον κοινωνικό τομέα και την προνοιακή της διάσταση.

- α) Η πρώτη, η οποία παρουσιάζεται με τον ορισμό του Αγγελή, είναι η ονομαζόμενη παραδοσιακή σχολή, η οποία πρεσβεύει τη *στενή αντίληψη της πρόνοιας*. Η αναγκαιότητα παρέμβασης, σύμφωνα με αυτή τη σχολή, είναι δικαιολογημένη μόνο σε περιπτώσεις, στις οποίες οι υπάρχοντες μηχανισμοί προστασίας, δηλαδή άτομα δίκτυα και νομοθετημένοι μηχανισμοί ασφάλειας έχουν ήδη χρησιμοποιηθεί αλλά δίχως αποτέλεσμα. Τα μέτρα βοήθειας στην περίπτωση αυτή εξυπηρετούν την παρεμβατική θεραπεία και φροντίδα, δηλαδή κάλυψη της ανάγκης και εφόσον η συγκεκριμένη κατάσταση ανάγκης αντιμετωπισθεί, κάθε είδος υποστήριξης αναστέλλεται αυτόματα και ο εξυπηρετούμενος πρέπει πάλι από μόνος του, όπως όλοι οι υπόλοιποι συνάνθρωποί του, να φροντίσει ο ίδιος έτσι ώστε να μπορεί να αντεπεξέλθει αυτόνομα στις κοινωνικές συνθήκες και επιταγές που επιβάλλει για όλους η κοινωνία. Η προφυλακτική λειτουργία της *πρόνοιας* είναι στην περίπτωση αυτή περιορισμένη αν όχι τελείως απύσχα (Αγγελής, 1961).
- β) Η δεύτερη σχολή είναι η ονομαζόμενη *θεσμική σχολή*, η οποία πρεσβεύει μέσω της διοίκησης των κρατικών κοινωνικών υπηρεσιών την πιο διαδομένη μοντέρνα αντίληψη για την *πρόνοια* σήμερα. Το φάσμα παρέμβασης εδώ περιλαμβάνει συγκεκριμένα προγράμματα για άτομα όπως επίσης και ομάδες, με σκοπό οι εξυπηρετούμενοι μέσω προσωπικής κινητοποίησης, κινήτρων και δικών τους προσπάθειών να καταστούν αυτόνομοι, έτσι ώστε να μπορούν να διάγουν μια κανονική ζωή χωρίς την κίνδυνο της υποτροπής. Η διατήρηση της προληπτικής λειτουργίας (μεταφύλαξη) μετά την παρέμβαση χρήζει σημαντικής προτίμησης (Σταθόπουλος, 1996: 31φ, Κρεμαλής, 1990: 22φ).

Παρόλο ότι αναμφισβήτητα αυτή η δεύτερη ευρύτερη αντίληψη της πρόνοιας χρησίμευσε ως πρώιμη φάση για την μετέπειτα ανάπτυξη της οργανωμένης κρατικής κοινωνικής πολιτικής, αν παρατηρήσουμε την εξέλιξη εννοιολογικά, οι όροι *κοινωνική πρόνοια* και *κοινωνική πολιτική* αποτελούν ως σήμερα στη νεοελληνική γλωσσική χρήση, αντικείμενο σύγχυσης. Ο λόγος αυτής της σύγχυσης βρίσκεται, όπως υποστηρίζει ο Σταθόπουλος, στο γεγονός, ότι ο όρος *κοινωνική πρόνοια* χρησιμοποιείται με διπλό

νόημα. Σε μια πρώτη μορφή για την κατάδειξη της διευρυμένης κοινωνικής λειτουργίας του κράτους, η οποία αντιπροσωπεύει τα προγράμματα φροντίδας και πρόληψης και από την άλλη για την περιγραφή του κρατικού συστήματος κοινωνικής ασφάλειας όπως και τη νομοθεσία (Σταθόπουλος, 1996: 31) η οποία σε σύγκριση με τα αντίστοιχα κεντροευρωπαϊκά συστήματα πλησιάζει το οργανωτικό μοντέλο διοίκησης του κοινωνικού κράτους.

Λαμβάνοντας υπόψη τη μοντέρνα χρήση των εννοιών, και στο σημείο αυτό όλοι οι επιστήμονες είναι σύμφωνοι, ο όρος *κοινωνική πολιτική* στην Ελλάδα εκφράστηκε ως αποτέλεσμα των εθνικών συνθηκών ανάπτυξης των υποδομών της χώρας, όπως επίσης και ως επακόλουθο των διεθνών επιδράσεων και εισήρθε σε χρήση μόνο μετά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο, δηλαδή πολύ αργότερα από την εννοιολογική χρήση της κοινωνικής πρόνοιας. Η εισαγωγή και υιοθέτηση των όρων *κοινωνικό κράτος* και *κοινωνική πολιτική* έχουν τις ρίζες τους, όπως γράφει ο Ραφαήλ, στην επίδραση του Γερμανικού συστήματος κοινωνικής ασφάλειας και στην περίπτωση της Ελλάδας εισήχθηκε από τους νέους επιστήμονες εκείνης της εποχής, οι οποίοι σπούδασαν στη Γερμανία. Ενώ όμως ο όρος *κοινωνική πολιτική* γνώρισε ως τέτοιος, ευρεία αποδοχή, υπάρχουν στην πράξη όσον αφορά το περιεχόμενό του και τη χρήση των μέτρων παρέμβασης, διαφορετικές απόψεις, οι οποίες συγκριτικά προσομοιάζουν από πρακτική άποψη με την άσκηση της κρατικής κοινωνικής πολιτικής με αυτές άλλων χωρών. (Ραφαήλ, 1990: 79φ). Σε κάθε περίπτωση γίνεται φανερό η ύπαρξη μιας απόστασης μεταξύ των πεδίων, τα οποία καλύπτει θεσμικά και υποστηρίζει θεωρητικά η *κοινωνική πολιτική* και των αποτελεσμάτων παρέμβασής της στην πράξη. Η χρήση του όρου πρακτικά περιλαμβάνει μια στενότερη προσέγγιση σε σύγκριση με τον ευρύτερο θεωρητικό τομέα της εννοιολόγησης, και η οποία εξηγεί και τις δυσκολίες ορισμού μεταξύ θεωρίας και πράξης.

Σύμφωνα με μια απλή, γενική και αρκετά διαδομένη αντίληψη, η οποία στην ελληνική περίπτωση βρήκε αποδοχή, στις έννοιες *κοινωνικό κράτος*¹³ και στην *κοινωνική πολιτική* ταξινομήθηκαν σχεδόν κάθε είδους μέτρα, τα οποία υιοθετήθηκαν από κρατικής πλευράς για την υποστήριξη των αδυνάμων ομάδων του πληθυσμού. Η ειδική εξήγηση της διάκρισης ανάμεσα στο θεωρητικό υπόβαθρο του ορισμού και το πρακτικό περιεχόμενο της κρατικής κοινωνικής πολιτικής, καταλήγει όμως, εξετάζοντας το θέμα από καθαρά επιστημονική άποψη, σε ένα άλλο αποτέλεσμα, επειδή η απόσταση μεταξύ εννοιολογικού προσδιορισμού και πρακτικού περιεχομένου τελικά εξαρτάται

13. Σύμφωνα με τη γνώμη του συγγραφέα, η παραδοσιακά ισχυρή πολιτικοποίηση όλων των κοινωνικών δρώμενων στην Ελλάδα, συνέβαλε στη διαμόρφωση γνώμης από τον πληθυσμό της χώρας, ότι η σημασία της κοινωνικής πολιτικής γίνεται αντιληπτή και ταυτίζεται με αυτή του κοινωνικού κράτους. Αυτό προέκυψε λόγω του γεγονότος, ότι η νομοθετική λειτουργία δηλαδή η θέσπιση νόμων και λήψη αποφάσεων πάνω σε κοινωνικά μέτρα και προγράμματα, θεωρήθηκε ως αποκλειστικό αποτέλεσμα της πολιτικής διαδικασίας, γεγονός που απαντάται τόσο στα πλαίσια λειτουργίας του κοινωνικού κράτους, όσο και στα εφαρμοζόμενα προγράμματα της κοινωνικής πολιτικής.

από τις επιστημονικές θεωρίες και τον τρόπο εξέτασής τους σύμφωνα με το ενδιαφέρον του ερευνητή. Από την ιστορική ανάλυση των διαφορετικών προσπαθειών ορισμού της κρατικής παρέμβασης στον κοινωνικό τομέα, πηγάζουν δύο αντιλήψεις για τη χρήση του όρου κοινωνική πολιτική. Η πρώτη αντίληψη ασχολείται με τη γενική παρατήρηση των κοινωνικών προβλημάτων, την αντίθεση ανάμεσα στις κοινωνικές τάξεις και τις συνέπειες της και την κατανομή δύναμης μεταξύ των διαφορετικών ομάδων που ερίζουν για τη νομή των διαφορετικών πηγών ισχύος. Η δεύτερη αντίληψη είναι πιο συγκεκριμένη και ρεαλιστική και ασχολείται με την αντιπαράθεση ανάμεσα στη θεματική του τρόπου παραγωγής, της λειτουργίας της κοινωνικής αναπαραγωγής και των προβλημάτων που εκφύονται στον εργασιακό, κοινωνικό και οικονομικό τομέα (Ρόμπολης/ Χλέτσος, 1995).

Αντιπρόσωποι της πρώτης *αντίληψης* είναι τις περισσότερες φορές προσανατολισμένοι σε οικονομικές και διοικητικές θεωρίες και εννοιολογικά επίσης σε αντίστοιχες πρακτικές. Οι Ν. Φωτήλας, Γρ. Κασιμάτης και Β. Βογιατζής παρουσιάζουν την προσπάθειά ορισμού της *κοινωνικής πολιτικής* στην Ελλάδα σύμφωνα με τα στοιχεία της *οικονομικής θεώρησης* ως: « α) τον τομέα της εφαρμοσμένης οικονομικής επιστήμης και της οικονομικής πολιτικής στον κοινωνικό χώρο, β) την εξήγηση και περιγραφή των πρακτικών χειρισμού, οι οποίοι ασχολούνται στοχευόμενα με την αντιπαράθεση των κοινωνικών κλάσεων, γ) σκοπός της είναι η διατήρηση της αρμονικότητας μεταξύ των διαμαχόμενων δυνάμεων μέσα στην κοινωνία με ευρύτερο στόχο την επίτευξη του γενικού καλού και δ) ως εργαλείο και μέσο χρησιμοποιεί τις αλλαγές των κοινωνικών και ειδικότερα των οικονομικών συνθηκών, οι οποίες επηρεάζουν τον ανθρώπινο ανταγωνισμό» (Φωτήλας, 1937: 56). Η διοικητική- οικονομική αυτή αντίληψη μπορεί καλύτερα να συσχετιστεί με τη θεσμική προνοιακή που προαναγράφηκε, καθώς μέσα από τον ορισμό της καταδεικνύεται η διοικητική διάσταση της λειτουργίας του συστήματος της κοινωνικής πρόνοιας. Μια περισσότερο κοινωνική διάσταση της διοικητικής αντίληψης αποδίδεται από τον Κασιμάτη, ο οποίος γράφει, ότι «η κοινωνική πολιτική προσδιορίζεται από τα κοινωνικά προβλήματα. Η έννοια της έχει μια ευρύτερη σημασία από το πραγματικό της περιεχόμενο. Είναι η επιστήμη, η οποία αναζητεί τα κατάλληλα μέτρα, με τα οποία μπορεί να καταστήσει χειραγώγημες τις αντικρουόμενες δυνάμεις στην κοινωνία, ειδικότερα εξαιτίας οικονομικών, όπως επίσης και ηθικών διαφορών και να τις φέρει σε μια ορισμένη ισορροπία» (Κασιμάτης, 1967: 83). Ο συσχετισμός με τις σχολές της κοινωνικής προνοιακής προσέγγισης έγκειται στο, ότι «η εφαρμογή των κατάλληλων μέτρων της κοινωνικής πολιτικής», που αναφέρει ο ορισμός του Κασιμάτη, γίνεται μέσω των θεσπισμένων κοινωνικών υπηρεσιών. Το στοιχείο όμως που κάνει την ειδοποιό διαφορά και που λείπει εντελώς από τη διοικητική-οικονομική αντίληψη είναι αυτό της προνοητικότητας, της *πρόληψης*.

Η *δεύτερη αντίληψη*, σύμφωνα με την οποία η ενασχόληση της *κοινωνικής πολιτικής* είναι τα εργασιακά προβλήματα και τα ερωτήματα που προκύπτουν στην οργάνωση της παραγωγής, καθιερώθηκε όπως αναφέρουν οι Κανελλόπουλος, Καλιτσουνάκης και Στεφανίδης σε μεταγενέστερο χρόνο, ανάλογα δηλαδή με τις οικονομικές σχέσεις

της ελληνικής οικονομικής ανάπτυξης. Ο Καλιτσουνάκης και με αυτόν είναι σύμφωνοι σε πολλά σημεία οι υπόλοιποι εκπρόσωποι της σχολής αυτής, ορίζει «ως *κοινωνική πολιτική*, το σύνολο των μέτρων και ρυθμίσεων, τα οποία θεσπίστηκαν από την πλευρά του κράτους και υποστηρίζονται ταυτόχρονα από τις οργανώσεις αυτοβοήθειας και τα εργατικά σωματεία, που στόχο έχουν να προφυλάξουν από την ένδεια και την εκμετάλλευση τις ομάδες υψηλού κινδύνου – στις περισσότερες περιπτώσεις των εργαζομένων – έτσι ώστε αυτές να μπορέσουν να βελτιώσουν το επίπεδο ζωής τους και να απολαμβάνουν την κοινωνική συμμετοχή δίχως εμπόδια και αποκλεισμό από την αναδιανομή των αγαθών» (Καλιτσουνάκης, 1954: 183). Στη δεύτερη αυτή περίπτωση ο διοικητικός προσδιορισμός της κοινωνικής πολιτικής επιλαμβάνεται μεν του στοιχείου της πρόληψης, επικεντρώνεται όμως σε συγκεκριμένους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας και δεν περιέχει την εννοιολογική ευρύτητα εφαρμογής της αρωγής που αποδίδεται στην πρόνοια μέσω της αντίληψης των σχολών προνοιακής παρέμβασης.

Οι επιδράσεις του αγγλοσαξονικού μοντέλου στις δεκαετίες του 50 και 60 επηρέασαν σημαντικά το περιεχόμενο αυτών των διοικητικών-οικονομικών απόψεων και συνέτεινε πρακτικά για την καθιέρωσή τους ως πρότυπο για τη μετέπειτα εξέλιξη της κοινωνικοπολιτικής δραστηριότητας. Ως συνέπεια τούτου εισήχθησαν ευμολογικά οι όροι *κοινωνική διοίκηση* και *κράτος ευημερίας* οι οποίοι επέδρασαν, όπως ήταν άλλωστε αναμενόμενο, στον τρόπο σκέψης και χειρισμού των κοινωνικών παρεμβάσεων και συνάμα άνοιξαν νέους ορίζοντες στο μέχρι τότε κατεστημένο της κρατικής κοινωνικής επίδρασης και συνεισφοράς. Οι δραστηριότητες της πολιτείας στον κοινωνικό τομέα άρχισαν, κάτω από την επίδραση του αγγλικού συστήματος *κοινωνικής διοίκησης*, να αντιμετωπίζουν περισσότερο τα κοινωνικά προβλήματα με μια ολιστική άποψη και να περιορίζουν τις ενέργειές τους, όσον αφορά την ατομική προστασία, με τα αντίστοιχα προληπτικά μέτρα καθ' υπόδειξιν της εφαρμογής του Κευνσιανού μοντέλου παρέμβασης¹⁴. Στα ενδιαφέροντα της κρατικής πολιτικής αυτής της εποχής, ανήκει η αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων που αφορούν το σύνολο του πληθυσμού και όχι μόνο ορισμένες κατηγορίες ατόμων σύμφωνα με τις αρχές και τη λειτουργία της κρατικής οργάνωσης και διοίκησης, η οποία επιτυγχάνεται με δύο τρόπους. Πρώτον, με τον συντονισμό των υπηρεσιών της κρατικής διοίκησης, η οποία είναι αυτή που θεσπίζει τα μέτρα και χρηματοδοτεί την πορεία λειτουργίας όλων των αντίστοιχων προγραμμάτων και δεύτερον με την καλύτερη συνεργασία και το συντονισμό των κοινωνικών υπηρεσιών, οι οποίες είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την αναδιανομή των προσφερόμενων πόρων στους τελικούς αποδέκτες. Εξαιτίας αυτής της

14. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό η λειτουργία της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς και του καπιταλιστικού τρόπου οργάνωσης της παραγωγής προκαλούν παρενέργειες που έχουν επιπτώσεις σε σημαντικό μέρος του πληθυσμού. Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει κατάλληλα, έτσι ώστε να περιορίζονται οι αρνητικές επιπτώσεις των παρενεργειών από τον οικονομικό τομέα. Η παρέμβαση του κράτους γίνεται στον κοινωνικό τομέα μέσω της άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

σημαντικής αλλά ταυτόχρονα περιοριστικής διοικητικής και ελεγκτικής αρμοδιότητας του κράτους, η σημασία της *κοινωνικής πολιτικής* στην Ελλάδα αυτή την εποχή είναι, σύμφωνα με τη γνώμη του Γράβαρη σε ότι αφορά το περιεχόμενό της, αρκετά περιορισμένη και ταυτίζεται με τη διαχείριση των επιδομάτων και την αναδιανομή των αγαθών σύμφωνα με τους προβλεπόμενους νομοθετικά και διοικητικά θεσπισμένους κανονισμούς. Κάτω από τις επιταγές και τα πλαίσια λειτουργίας του Κευνσιανού μοντέλου, η κοινωνική διοίκηση ασχολείται με την περιγραφή των βασικών κοινωνικών προβλημάτων, όπως αυτό της φτώχειας, της ανεργίας, του κοινωνικού αποκλεισμού και την αξιολόγηση των κατάλληλων υπάρχοντων και θεσμοθετημένων μέτρων αντιμετώπισής τους (Γράβαρης, σε: Γετίμης Π./ Γράβαρης Δ., 1993: 42φ).

Η διεύρυνση της υπευθυνότητας της κοινωνικής διοίκησης για το σύνολο του πληθυσμού μέσω ενός νομοθετικού κεκτημένου για την κατοχύρωση δικαιωμάτων όσον αφορά την πρόσβαση σε συγκεκριμένα αγαθά και υπηρεσίες, περιγράφεται στην Ελλάδα μέσω της καθιέρωσης του όρου *Welfare*, δηλαδή *Κράτος Πρόνοιας*. Κατά την μετάφραση αυτού του όρου, εγείρεται εννοιολογικά συχνά η εσφαλμένη εντύπωση της προσφοράς στο σύνολο του πληθυσμού ενός όσο το δυνατόν υψηλότερου βαθμού κοινωνικής ασφάλειας μέσω της λειτουργίας κοινωνικών υπηρεσιών και επιδοματικής κάλυψης, ανεξάρτητα από την κοινωνική θέση του ατόμου ή την οικονομική του κατάσταση, σε συνδυασμό με μια εγγύηση για πλήρη απασχόληση. Όμως η προσπάθεια πραγμάτωσης της κοινωνικής ευημερίας μέσω του *κράτους πρόνοιας* στην Ελλάδα, παρουσιάζεται πρακτικά μέσω της κρατικοποίησης των υπηρεσιών υγείας, της δωρεάν παιδείας και της εισαγωγής διαφόρων βοηθημάτων για παιδιά και μονογενεϊκές οικογένειες, της βασικής σύνταξης για άπορους ηλικιωμένους, της επέκτασης των μέτρων κοινωνικής φροντίδας και της ενεργού εμπλοκής του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα με την κρατικοποίηση μέρους της βιομηχανίας της χώρας. Το ερώτημα που πολύ σωστά τίθεται από τον Κυπριανού είναι κατά πόσο ο όρος *κράτος πρόνοιας* είναι δόκιμος για την Ελλάδα, όταν οι κυβερνήσεις επιδίδονται συστηματικά στον έλεγχο ομάδων οργανώσεων με τον συγκεντρωτικό διοικητικό μηχανισμό που ασκούν και εμμένουν σε πρακτικές κοινωνικού αποκλεισμού (Κυπριανού, 1997: 149, σε: Σακαλλάρου, 1999).

Συνάμα το υψηλό κόστος εφαρμογής του *κράτους πρόνοιας* ως μοντέλο παρέμβασης, αλλά και ως έννοια στην καθημερινότητα, όπως ασκείται στις κεντροευρωπαϊκές χώρες και σε συνδιασμό με τα περιορισμένα κρατικά έσοδα του Ελληνικού κράτους, και ιδιαίτερα της μεγάλης ετοιμότητας προσφοράς βοήθειας στα πλαίσια της συνανθρώπινης αλληλεγγύης, αποτέλεσαν παράγοντες που δεν επέτρεψαν την επικράτησή του, παρά μόνο σε ορισμένα πεδία και για συγκεκριμένα σημεία χρήσης. Κι αυτό επειδή σε σχέση με το πρότυπο του αγγλοσαξωνικού μοντέλου, στην Ελλάδα εφαρμόστηκαν μόνο εκείνα τα τμήματα της κοινωνικής ασφάλειας, τα οποία συνδέονταν με τις κοινωνικές αντιλήψεις, δηλαδή τα μέτρα ασφάλισης κατά των καθιερωμένων κινδύνων, όπως γήρας, αναπηρία, αρρώστια και φτώχεια και κατά τα νεότερα χρόνια επίσης, μερικώς για την ανεργία. Στην συνείδηση των ανθρώπων, η χρήση του όρου *κρά-*

τος *πρόνοιας* παρέμεινε όσον αφορά την ασφαλιστική κάλυψη, μια γενικά απροσδιόριστη έννοια και ταυτίστηκε περισσότερο με τη στοχευμένη κρατική επίδραση στην οικονομική και την παραγωγική διαδικασία και τον επηρεασμό των πλαισίων λειτουργίας της μέσω μακροοικονομικών, κοινωνικοπολιτικών και φορολογικών αποφάσεων. Όχι λοιπόν άδικο η γνώμη της πλειοψηφίας του πληθυσμού διάκειται περισσότερο αρνητικά, επειδή ο όρος *κράτος πρόνοιας* εφαρμοζόμενος στην ελληνική περίπτωση αποδίδει την προαναφερόμενη λειτουργία της κρατικής παρέμβασης μέσω ρυθμιστικών διατάξεων και μέτρων, γεγονός που θεωρητικά και πρακτικά αντίκειται στην έννοια και το περιεχόμενο της *πρόνοιας*. Σε σύγκριση λοιπόν με την *κοινωνική πρόνοια*, τον προληπτικό της προσανατολισμό και την κινητοποίηση των συνανθρώπων, επιρρίπτεται στο *κράτος πρόνοιας* μια θεσμική υποχρέωση για παροχή κοινωνικής ασφάλειας με τη μορφή της καταβολής ασφαλιστικών εισφορών και παροχές κάθε είδους επιδομάτων, πρακτικές οι οποίες στην Ελλάδα μέχρι σχετικά πρόσφατα ήταν ξένες και άγνωστες.

Ακολουθώντας τη μοντέρνα αντίληψη για την *κοινωνική πολιτική* αναγνωρίζεται, ότι στις αναπτυγμένες χώρες με καπιταλιστικό σύστημα οργάνωσης της παραγωγής, η κοινωνικοπολιτική δραστηριότητα πρέπει να περιλαμβάνει την κάλυψη των αναγκών συνεχώς ευρύτερων κοινωνικών ομάδων με τάση κάλυψης για ολόκληρο τον πληθυσμό, έτσι ώστε οι πολίτες να μπορούν να εξασφαλίσουν και να βρίσκουν κρατική υποστήριξη ενάντια στους αναπάντεχους κινδύνους που παρουσιάζονται ή στις ατυχίες και ανάγκες της ζωής. Βάση αυτής της λογικής, η *κοινωνική πολιτική* στην Ελλάδα γίνεται κατανοητή ως ένας θεσμός της κρατικής δραστηριότητας με στοχευμένη παρέμβαση στη λειτουργία της καπιταλιστικής οικονομίας της αγοράς που αποσκοπεί στην προστασία των αδυνάτων από τις παρενέργειες που προκαλεί η ανισοκατανομή των εισοδημάτων με βάση τα πρότυπα του ελεύθερου ανταγωνισμού. Στις δραστηριότητές της αναμένεται επίσης η έκπτωση των κοινωνικών ανισοτήτων και η εγγύηση της δυνατής αρμονικής κοινωνικής συνύπαρξης, μέσω μιας σειράς από ασφαλιστικά, προληπτικά μέτρα, όπως επίσης και μέτρα φροντίδας. Σύμφωνα με τον Σακελαρόπουλο ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται α) μέσω μεταβιβάσεων πόρων από τους ενεργά απασχολούμενους σε αυτούς που βρίσκονται σε κατάσταση που χρήζουν υποστήριξης (γήρας, αρρώστια, αναπηρία, ανεργία κλπ.) και δεν μπορούν να λάβουν μέρος αυτόνομα στους πρωταρχικούς μηχανισμούς της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς και της παραγωγικής διαδικασίας (λειτουργία κατανομής), β) με τη ρύθμιση των συνθηκών συμμετοχής των απασχολούμενων στην αγορά εργασίας (λειτουργία ρύθμισης) και γ) μέσω της πρόληψης με κοινωνικές παροχές και/ ή υλικά αγαθά για όλους εκείνους τους ανθρώπους, οι οποίοι για οποιοδήποτε λόγο είναι αποκλεισμένοι από την αγορά εργασίας και παράλληλα δεν λαμβάνουν καμία ή μόνο πολύ μικρή υποστήριξη από άλλα δίκτυα βοήθειας (προληπτική λειτουργία) (Σακελαρόπουλος, 2001: 17).

5. Συγκριτική ανάλυση των εννοιών της κοινωνικοπολιτικής προσέγγισης μεταξύ του νοτιοευρωπαϊκού (Ελλάδα) και κεντροευρωπαϊκού (Γερμανία) χώρου. Διαφορετική χρήση και σημασία των όρων

Στα πρώτα προβλήματα, τα οποία καλείται να αποσαφηνίσει και να αντιμετωπίσει μια συγκριτική ανάλυση, ανήκει η εξήγηση των εννοιών και όρων, για να μπορέσει να γίνει δυνατή η κατανόηση του εύρους της ανάλυσης. Το σημείο αυτό είναι επίτηδες τόσο σημαντικό, εξαιτίας του γεγονότος, ότι η γενική ιδέα της κοινωνικής πολιτικής και των κοινωνικοπολιτικών μέτρων του κράτους εφαρμόζεται με ξεχωριστό τρόπο στις διάφορες χώρες. Ως συνέπεια αυτού του γεγονότος, παρουσιάζεται συχνά η γλωσσική χρήση ενός όρου να περιλαμβάνει διαφορετικές πτυχές μιας κεντρικής έννοιας με στενό ή διευρυμένο νόημα και να οδηγεί τη συγκριτική αναλυτική προσπάθεια σε διαφορετικές, ανόμοιες προς σύγκριση κατευθύνσεις.

Στη Γερμανία όπως και στην Ελλάδα υπάρχουν ασφαλώς προτιμήσεις και προϋποθέσεις για τη χρήση των διαφορετικών όρων και εννοιών, ταυτόχρονα όμως υφίσταται μια ρητή κοινή συναίνεση για το τι ανήκει στο περιεχόμενο της *κοινωνικής πολιτικής* και ποια είναι τα πεδία ασκήσεώς της. Οι εννοιολογικές και πρακτικές ομοιότητες και οι διαφορές πηγάζουν από τους διαφορετικούς τρόπους προσέγγισης των κοινωνικών προβλημάτων και της εξέλιξης των αντίστοιχων μέτρων αντιμετώπισής τους μέσω των υφιστάμενων, διαφορετικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας προσδιοριζόμενων χωροχρονικά. Στην περίπτωση της Γερμανίας το *κοινωνικό κράτος* παρουσιάζεται ως ένα οργανωτικό μόρφωμα, το οποίο υποχρεώνεται νομικά στη ρύθμιση για την πρόληψη της ίδιας της ύπαρξης των πολιτών και στην προστασία του ατόμου από άδικες οικονομικά συνέπειες και κοινωνικές περιστάσεις. Ο ρόλος της *κοινωνικής πολιτικής* περιλαμβάνει περισσότερα από μια κεντρική, τυπική μορφή ρύθμισης της τάξης και των κοινωνικών ζητημάτων. Στα κύρια καθήκοντά της κρατικής παρεμβατικής τακτικής, ανήκει πολύ περισσότερο ο συντονισμός των διαφόρων υποσυστημάτων, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή η ρύθμιση των αγαθών και των πόρων, τόσο υλικών όσο και άυλων. Μια έκπτωση των κρατικών δραστηριοτήτων αποκλειστικά και μόνο στα πεδία ενασχόλησης του βασικού πυρήνα, δηλαδή την ασφάλιση, τη φροντίδα και την πρόληψη θα ήταν μονόπλευρη, ελλιπής και κατά συνέπεια λάθος. Στην Ελλάδα η κρατική παρέμβαση διαφοροποιείται μέσω του διαχωρισμού των περιοχών ευθύνης της σε έναν συλλογικό και έναν επιλεκτικό τομέα εφαρμογής της, σε ακολουθία και πρακτική αντιστοιχία της διπλής χρήσης του όρου *κοινωνική πρόνοια*. Έτσι προκύπτει μια οικονομική διάσταση της κρατικής παρέμβασης στα πλαίσια της κεντριστικής αντίληψης, η οποία απορρέει από τη σχέση ανάμεσα στο *κράτος* και την *ελεύθερη αγορά* μέσω της ρύθμισης των κοινωνικών παρενεργειών που προκαλεί αυτή η ασύμμετρη σχέση ισχύος, και μια κοινωνική διάσταση των άτυπων δικτύων βοήθειας, στην οποία περισσότερο κυριαρχεί το συναίσθημα της συμπαράστασης και της προσφοράς προς τον συνάνθρωπο, σύμφωνα με το ανθρώπινο ιδεώδες της αλληλεγγύης συνεισφοράς.

Σύμφωνα με την προαναγραφόμενη εξήγηση και χρήση των εννοιών στις δύο χώρες, και την προσπάθεια διασύνδεσής τους με τα αντίστοιχα συστήματα και τις κοινωνικοπολιτικές δομές, αναδεικνύονται επίσης φανερές αποκλίσεις. Ετσι στη γερμανική περίπτωση γίνεται εμφανής η τάση, να συνδέονται τα μέτρα προστασίας του *κοινωνικού κράτους* πολύ στενά με το εργασιακό καθεστώς του ατόμου και την εξασφάλιση του εισοδήματος. Σε αντίθεση, η *κοινωνική πολιτική* στην Ελλάδα συμπεριλαμβάνει επίσης την εκπαίδευση στα απαραίτητα υποστηρικτικά μέτρα του κράτους για τον κοινωνικό τομέα. Αντιστρόφως η ελληνική κοινωνικοπολιτική παρέμβαση και πρακτική αναμειγνύεται μόνο σε ορισμένους τομείς των εργασιακών και εισοδηματικών σχέσεων που συνδέονται με την κοινωνική διάσταση του θέματος, όχι αδικαιολόγητα, καθώς στο θέμα αυτό, εκτός από το δανεισμένο από τη Γερμανία ασφαλιστικό σύστημα, δεν υπάρχουν οι ανάλογες εκτεταμένες ρυθμίσεις των εργασιακών εισφορών του γερμανικού κράτους. Οι οποιεσδήποτε εισφορές ρυθμίζονται από άλλο τομέα της πολιτικής, συγκεκριμένα την οικονομική πολιτική του κράτους και η σύνδεσή τους με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής, είναι συγκριτικά με τη Γερμανία, χαλαρή. Μέσω αυτής της παράθεσης μέρους των λειτουργιών των κοινωνικών συστημάτων στις δύο χώρες, όπως αυτές περιγράφονται λεκτικά, καταδεικνύεται και η επικράτηση της αντίστοιχης περιγραφικής ορολογίας. Η Γερμανική εκδοχή πρεσβεύει ένα κεντρικά ρυθμιζόμενο σύστημα κοινωνικής ευταξίας, στο οποίο η κοινωνική πολιτική του κράτους προσδιορίζεται σαφώς και πολύ συγκεκριμένα. Η Ελληνική *κοινωνική πρόνοια* συνδέεται μόνο μερικώς με την κρατική παρέμβαση, ιδιαίτερα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλειας και οφείλει την καλή θετική της φήμη κατά κύριο λόγο στη λειτουργική ιδιοσυγκρασία των παραδοσιακών κατά τόπους δικτύων αλληλοβοήθειας.

Αν κάποιος επίσης θέλει να προσεγγίσει το περιεχόμενο της *κοινωνικής πολιτικής* εννοιολογικά μέσω της διαδικασίας χρήσης των δεδομένων που περιέχει ο ορισμός των Ηνωμένων Εθνών¹⁵, μπορεί να διακρίνει επίσης ουσιαστικές διαφορές τόσο όσον

15. Τα πεδία άσκησης της κοινωνικής πολιτικής περιγράφονται σύμφωνα με την ομάδα εργασίας των Ηνωμένων Εθνών ως εξής: α) παρόλες τις ιδιαιτερότητες και τις διαφορές μεταξύ των διαφόρων χωρών ανήκει στις ευθύνες της *κοινωνικής πολιτικής* η παιδική προστασία και η προστασία της οικογένειας, η εξασφάλιση τουλάχιστον ενός ελάχιστου ποσού εισοδήματος, η καταπολέμηση της εγκληματικότητας, η ύπαρξη προσωπικών συμβουλευτικών υπηρεσιών για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, οι κοινωνικές υπηρεσίες για άτομα με ειδικές ανάγκες, για πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, β) συμπληρωματικές ειδικές υπηρεσίες ειδικότερα για θέματα υγείας, εκπαίδευσης, οικογενειακού προγραμματισμού και νεότητας, γ) προγράμματα για την περαιτέρω εξέλιξη της ισότητας των δύο φύλων και το ρόλο των γυναικών, προγράμματα ανάπτυξης της αυτοδιοίκησης και των πόλεων με ταυτόχρονα μέτρα κατά των παρεπιδράσεων της βιομηχανοποίησης, δ) ενίσχυση της κοινωνικής αρμοδιότητας του κράτους μέσω υποστηρικτικών προγραμμάτων και ανάπτυξη πρωτοβουλιών για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη γενίκευση της κοινωνικής ασφάλειας σε όλους τους τομείς και την εγγύηση ενός ελάχιστου σταθερού επιβίωσης, ε) προληπτικό σχεδιασμό για τυχόν πιθανές κοινωνικές παρεπιδράσεις ως συνέπειες της κοινωνικοπολιτικής παρέμβασης (Report of Expert Group Meeting on Social Welfare Policy and Planning, United Nations, S. 24f, New York, Sept. 1973).

αφορά το περιεχόμενο, όσο και τη λεκτική χρήση του. Στην Ελλάδα τα μέτρα που αφορούν την κοινωνική πολιτική είναι ισχυρά προσανατολισμένα προς την παροχή προστασίας των κοινωνικών θεσμών δηλ. της οικογένειας και της παιδικής προστασίας. Εκτός του γενικού συστήματος υγείας, που είναι δομημένο σύμφωνα με το μοντέλο του Beveridge¹⁶, οι υπόλοιποι τομείς αποτελούν επιτεύγματα συντονισμένης κοινωνικοπολιτικής ενασχόλησης και παρέμβασης μόλις τα τελευταία χρόνια. Εξίσου η κατάταξή τους σύμφωνα με την προαναφερόμενη σημασία και ακολουθία ενεργειών της κοινωνικής πρόνοιας και εφαρμογής της, καθίσταται σύμφωνα με την άποψη του συγγραφέα αρκετά δύσκολη. Οι νομοθετικές διατάξεις, να μεν υφίστανται, για την εφαρμογή τους στην πράξη όμως, χρειάζεται αρκετό χρόνο ακόμη, έως ότου καθιερωθεί ένα σχήμα απροβλημάτιστης συνεργασίας με τις κατά τόπους κυρίαρχες, επικρατούσες δομές των δικτύων βοήθειας στην ελληνική κοινωνία. Στην Γερμανία επικρατεί ανάλογα ένας καθαρός προσανατολισμός της κρατικής παρέμβασης πάνω στη δομοκεντρική, συγκεντρωτική ιδέα για κοινωνική δικαιοσύνη σύμφωνα με το νομοθετικό αξίωμα του *κοινωνικού κράτους*. Εν τω μεταξύ αναγνωρίζονται και εδώ πλέον καθαρά οι τάσεις μιας εκλεπτυσμένης προσπάθειας ευνοϊκής προσέγγισης ανάμεσα στον *κοινωνικό τομέα* και την *ελεύθερη αγορά* ως πιθανά μέτρα μιας δικαιότερης κατανομής αγαθών και ευκαιριών από την πλευρά του κράτους. Λάθος θα ήταν σίγουρα μια έκπτωση της λειτουργίας του *κοινωνικού κράτους* και της *κοινωνικής πολιτικής* και στις δύο χώρες μόνο στα θεσμοθετημένα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας. Τελικά η *παρέμβαση του κράτους* μέσω της *κοινωνικής πολιτικής* συμπεριλαμβάνει πολύ περισσότερα από την απλή άθροιση των κρατικών μέτρων, όπως καταδείχθηκε κατά την ανάλυση της ερμηνείας των ιδιοτεροτήτων των όρων και εννοιών στις δύο εκπροσώπους χώρες. Εξαιτίας αυτού του γεγονότος και σύμφωνα με τη γνώμη του συγγραφέα, ο παραλληλισμός των ορισμών και των εννοιών μέσω μιας συγκριτικής ανάλυσης, μπορεί να θεωρηθεί εποικοδομητικός, μόνο με μια συστηματική σύνδεση της θεωρητικής προσέγγισης με το περιεχόμενο της κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας και την κατανόηση της από την πλευρά του πληθυσμού.

6. Επίλογος

Η προσπάθεια ανάλυσης ανάμεσα στη στενότερη και την ευρύτερη σημασία του όρου *κοινωνική πολιτική* δεν αποτέλεσε συνειδητά μέρος αυτής της εργασίας, τουλάχιστον

16. Το μοντέλο του Άγγλου οικονομολόγου Beveridge, προβλέπει τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, το οποίο βασίζεται στην καθολική κάλυψη όλου του πληθυσμού μιας χώρας και στην ομοιομορφία εισφορών και υπηρεσιών. Η καθολική κάλυψη προβλέπεται για το σύνολο του πληθυσμού και όχι μόνο των ασφαλισμένων, η χρηματοδότηση προέρχεται ως επί το πλείστον από κρατικά κονδύλια και όχι από τις ασφαλιστικές εισφορές, οι προσφερόμενες υπηρεσίες είναι κοινές για όλους και ανεξάρτητες ύψους εισοδήματος. Η εφαρμογή του οδήγησε στην Αγγλία στη δημιουργία του ενιαίου κρατικού συστήματος υπηρεσιών υγείας *National Health Service (NHS)*.

χιστον όχι από την πλευρά του συγγραφέα, μέσω των στοιχείων που συγκέντρωσε εμπειρικά και βιβλιογραφικά. Σκοπός της συγκριτικής παρουσίασης όσον αφορά τον εννοιολογικό προσδιορισμό υπήρξε η κατάδειξη των ομοιοτήτων, των διαφορών και της πιθανής συνάφειάς τους μεταξύ των δύο χώρων αντιπροσώπων, κάνοντας χρήση της κατανόησης και πρακτικής.

Καταρχήν πρόκειται για μια αδιαμφισβήτητη επιστημονική θέση, ότι η κοινωνική πολιτική ως όρος, περικλείει ένα αρκετά ανοικτό πεδίο άσκησης καθηκόντων εξαρτώμενο από τον χώρο και από τους τομείς δραστηριοποίησής της. Τα υποσυστήματά της και τα πεδία δράσης της διαφέρουν σε κάθε εποχή, παρουσιάζουν ιδιομορφίες από χώρα σε χώρα, αποτελώντας συναφή στοιχεία που εξαρτώνται από το πολιτικό σύστημα, τις οικονομικές συνθήκες, τις κοινωνικές και διοικητικές δομές, τις ιστορικά κατοχυρωμένες τάσεις και τις ηθικές επιταγές. Ο αγγλικός όρος *Welfare State* βρήκε μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο ένα αρκετά υψηλό βαθμό αποδοχής και χρησιμοποιείται για να περιγράψει τη γενική κοινωνική λειτουργία του κράτους ιδιαίτερα στις βιομηχανικές, καπιταλιστικές κοινωνίες. Ο γερμανικός όρος *Wohlfahrtsstaat* βασίζεται στην προσπάθεια εξασφάλισης της ευημερίας των πολιτών του κράτους μέσω των θεσμικού πλαισίου και του τρόπου εφαρμογής του. Στην Ελλάδα αντίθετα επικράτησε ο όρος *κοινωνική πρόνοια*, πλησιάζοντας περισσότερο στην εννοιολογική σημασία του αγγλικού όρου *Welfare State*. Προσιδιάζει περισσότερο στην ηθική διάσταση της συμπεριφοράς της αρωγής και της έμπρακτης συμπαράστασης, τόσο ως ρυθμιστική λειτουργία των κοινωνικών αναγκών από μέρους της δημοκρατικής πολιτείας, όσο και ως υποχρέωση αλληλοβοήθειας κάθε ανθρώπου απέναντι στον συνάνθρωπο.

Στη Γερμανία θεσμοθετήθηκε ο όρος *κοινωνικό κράτος* δηλώνοντας με αυτό τον τρόπο συγκεκριμένα την ιστορική μορφή της κοινωνίας των πολιτών, η οποία διαμορφώθηκε σύμφωνα με τα νομοθετικά μέτρα και τα διοικητικά κριτήρια λειτουργίας του κρατικού μορφώματος. Κι αυτό ιδιαίτερα για τον λόγο, ότι η επέκταση του κράτους στη Γερμανία στον κοινωνικό τομέα συνδέθηκε άμεσα, ήδη από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα, με την πολιτική εξουσία, τον κοινωνικό έλεγχο, την κοινωνική ειρήνη μεταξύ των κοινωνικών τάξεων της εποχής και φυσικά των παραγωγικών και αναπαραγωγικών αναγκών της εργατικής τάξης. Το *κοινωνικό κράτος* ως σημασία και ύπαρξη αποτέλεσε λοιπόν μια τυπική περιγραφή της πολιτικής ιδεολογίας του κράτους κάτω από την ισχυρή επίδραση της νομοθεσίας και του ιστορικού τρόπου εξέλιξης της κοινωνιολογικής δομής. Σημαντικότερη είναι ακόμη η διαφορά, όπως γράφει ο Zacher, ότι η γερμανική αντίληψη πάνω στην κρατική κοινωνική πολιτική βρίσκεται σε συσχέτιση με το Σύστημα το οποίο αναφέρεται σε ένα σύνδεσμο κοινωνικών σκοπών προς επίτευξη, για την υλοποίηση των οποίων η πολιτική απέναντι στην κοινωνία καθίσταται υπόλογη (Zacher, 1987). Μια υποδεέστερη σημασία βιώνει αντίθετα η έννοια *κράτος πρόνοιας*, εξαιτίας του γεγονότος, ότι στη Γερμανία είναι στενότερα συνδεδεμένη με μέτρα παροχών και φροντίδας και ασχολείται περισσότερο με τη χορήγηση βοηθημάτων, και επειδή, όπως γράφει ο Alber, εννοιολογικά εξομοιώνει περισσότερο τη συστηματική επέκταση των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών του κράτους (Alber, 1989: 783).

Παρόμοια επίσης και στην Ελλάδα δεν μπορεί να γίνει λόγος για *κράτος πρόνοιας*, όχι μόνο εξαιτίας της διαφορετικής, υπό τον μέσο όρο ευρισκόμενης ποιότητας και του ύψους των αντίστοιχων παροχών, αλλά πολύ περισσότερο εξαιτίας των ποιοτικά μη μετρήσιμων ιδιαιτεροτήτων των ισχυρά εμπλεκόμενων άτυπων δίκτυων βοήθειας, της άμεσης επίδρασης των θεσμικά εμπλεκόμενων και των πολυδιάστατων τρόπων παρέμβασής τους. Συμπληρωματικά η χρήση των εννοιών *Wohlfahrtsstaat* δηλαδή *κράτος πρόνοιας-ευημερίας* και *welfare state*¹⁷ και στις δύο χώρες θεωρούνται μη δόκιμες, επειδή και οι δύο έννοιες προσανατολίζονται πάνω σε ένα θεσμικό αποτέλεσμα και δεν εννοούν την πολιτική θέσπιση στόχων.

Βιβλιογραφική Αναφορά

Ελληνική

- Αγγελής Ιωάννης, (1961). *Η αμφιβολία στην Ελλάδα*, Αθήνα.
- Βογιατζής Βασίλης, (1980). *Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα.
- Γετίμης Παναγιώτης / Γραβάρης Διονύσης, (1993). *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική, Η τωρινή προβληματική*, Αθήνα.
- Καλιτσούνακης Δημήτριος, (1954). *Εφαρμοσμένη Πολιτική Οικονομία*, Αθήνα.
- Κασιμάτης Γρηγόριος, (1967). *Διδασκαλία Κοινωνικού Δικαίου και Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα.
- Κρεμαλής Κων/νος, (1990). *Κοινωνική Πρόνοια*, Αθήνα.
- Μουρούκα Σοφία, (1983). *Η Εκπαίδευση στην Κοινωνική Εργασία στην Ελλάδα*, Αθήνα.
- Ραφαήλ Μάριος, (1990). *Κοινωνιολογία και Κοινωνική Διοίκηση*, Πειραιάς.
- Ρόμπολης Σάββας/ Χλέτσος Μιχάλης, (1995). *Η Κοινωνική Πολιτική μετά την κρίση του κράτους πρόνοιας*, Θεσσαλονίκη.
- Σακελαρόπουλος Θεόδωρος, (2001). *Υπερεθνικές κοινωνικές πολιτικές στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα.
- Σταθόπουλος Πέτρος, (1996). *Κοινωνική Πρόνοια. Μια γενική αντίληψη*, Αθήνα.

17. The welfare state is the institutional outcome of the assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic well-being of all of its members. Such a state emerges when a society or its decision making groups become convinced that the welfare of the individual is too important to be left to custom or to informal arrangements and private understanding and is therefore a concern of government (Girvetz, 1968, S.512).

Τσαούσης Δημήτριος, (1989). *Χρηστικό λεξικό κοινωνιολογίας*, Αθήνα.

Φωτήλας Νικόλαος, (1937). *Κοινωνική Πολιτική. Εκπαιδευτικό σύγγραμμα της θεωρίας και της πράξης*, Αθήνα.

Ξενόγλωσσον

Achinger Hans, (1963). *Sozialpolitik und Wissenschaft*, Stuttgart.

Afeldt Horst, (1994). *Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entlässt ihre Kinder*, München.

Alber Jens, (1989). *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983*, Frankfurt/New York, Campus Verlag.

Butterwegge Christoph, (2001). *Wohlfahrtsstaat im Wandel*, Opladen, Leske & Budrich Verlag.

Frerich Johannes, (1996). *Sozialpolitik*, 3. Auflage, München, Wien, Oldenbourg Verlag.

Schäfers Bernhard/ Zapf Wolfgang, (1998). *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, Opladen, Leske & Budrich Verlag.

Kaufmann Franz Xaver, (1977). Sozialpolitisches Erkenntnisinteresse und Soziologie. Ein Beitrag zur Pragmatik der Sozialwissenschaften, in: Ferber Christian, *Soziologie und Sozialpolitik*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 19, Opladen.

Kaufmann Franz-Xaver, (1997). Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaates?. *Berliner Journal für Soziologie*, Heft 1.

Kleinhenz Gerhard, (1970). *Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik*, Berlin.

Koch Claus, (1995). *Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft*, München/Wien, Carl Hanser Verlag.

Kowalsky/Schroeder, (1993). *Europäische Sozialpolitik*, Opladen.

Lampert Heinz/ Althammer Jörg, (2001). *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 6. Auflage, Berlin, Heidelberg, Springer Verlag.

Leenen Wolf Reiner, (1978). Tausendundeine Definition: Was ist Sozialpolitik?, in *Sozialer Fortschritt*, 27 Jahrgang, Heft 1, Bonn Januar.

Münch Ursula, (1997). *Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat*, Opladen.

Nahnsen Ingeborg, (1994). Gegen einen verengten Sozialstaatsbegriff, in: *Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft*, Heft 80.

Preller Ludwig, (1962). *Sozialpolitik – Theoretische Ordnung*, Tübingen – Zürich.

- Ritter A. Gerhard, (1989). *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, Oldenbourg Verlag.
- Sanmann Horst, (1975). Sozialpolitik, in: Ehrlicher W., *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Band 2, 4. Auflage, Göttingen.
- Schäfers Bernhard/ Zapf Wolfgang, (1998). *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, Opladen, Leske & Budrich Verlag.
- Schönig Werner, (2001). *Rationale Sozialpolitik*, Berlin, Duncker & Humblot Verlag.
- Weisser Gerhard, (1978). Vielgestaltiges soziales Leben, in: Katterle Siegfried/ Mudra Wolfgang/ Neumann Luthar, *Beiträge zu Gesellschaftspolitik: Beratende Sozialwissenschaft, soziale Sicherung, Mitbestimmung, Verteilungs- und Vermögenspolitik, Ordnungspolitik*, Göttingen.
- Zacher Hans, (1977). *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, 7. Band, New York/Zürich.
- Zacher Hans F., (1987). Das soziale Staatsziel, in: Isensee Josef/ Kirchhof Paul, *Handbuch des Staatsrechts*, Band 1, Heidelberg.