

ΚΣΕ 18454
UD=18.585

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ

Τομέας Νεοελληνικής Κοινωνίας



**Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνική Ασφάλιση
Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού στον τομέα των Συντάξεων:
Η περίπτωση της Ελλάδας**

Διδακτορική Διατριβή

Μαρίνα Αγγελάκη

**ΑΘΗΝΑ
2009**

Στους γονείς μου Αχιλλέα και Καίτη

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	i
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1°:	
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΝΕΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ	
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ	
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	12
1.1 Εισαγωγή	12
1.2 Η Διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής	13
1.3 Ο Ευρωπαϊκός Συντονισμός στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης και οι Οδηγίες για τα Επαγγελματικά Ταμεία	21
1.4 Η Στρατηγική της Λισαβόνας και τα Νέα Εργαλεία Διακυβέρνησης: Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ)	26
1.5 Ο Εξευρωπαϊσμός της Κοινωνικής Πολιτικής: το θεωρητικό και ιδεολογικό πλαίσιο της ΑΜΣ	36
1.6 Συμπεράσματα	47
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2°:	
ΕΘΝΙΚΑ ΠΡΟΤΑΓΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΞΑΡΤΗΣΗ ΣΤΙΣ	
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ	
ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΕ (ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΑ) ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ Η	
ΑΜΣ	49
2.1 Εισαγωγή	49
2.2 Σύγχρονες προκλήσεις στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης	50
2.3 Εθνικές προτεραιότητες και Ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης σε (επιλεγμένα) κράτη μέλη της ΕΕ	64
2.3.1 Ηνωμένο Βασίλειο	65
2.3.2 Γαλλία	74
2.3.3 Ιταλία	82
2.3.4 Σουηδία	89
2.3.5 Πολωνία	95
2.4 Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική στον τομέα των συντάξεων και η ΑΜΣ	100
2.4.1 Η διατύπωση και η διαμόρφωση της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων	102
2.4.2 Οι προσεγγίσεις και ο ρόλος των βασικών θεσμών και δρώντων στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων	113
2.4.3 Οι δυνατότητες και οι αδυναμίες της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων	119
2.4.4 Τα αποτελέσματα της εφαρμογής της ΑΜΣ στα κράτη μέλη της ΕΕ	133
2.5 Συμπεράσματα	137

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο:	
Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ	
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΜΣ	
ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	140
3.1 Εισαγωγή	140
3.2 Οι μεταρρυθμίσεις του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης	141
3.2.1 Η περίοδος της ΝΔ: 1990-1993	142
3.2.2 Η περίοδος ΠΑΣΟΚ: 1993-2004	164
3.2.3 Η περίοδος της ΝΔ: 2004-2007	189
3.3 Η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στην Ελλάδα	200
3.3.1 Η ΑΜΣ ως διαδικασία	200
3.3.1.1 Η διαδικασία εκπόνησης των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής (ΕΕΣ)	200
3.3.1.2 Η δημόσια συζήτηση για τις Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής	208
3.3.1.3 Το ζήτημα της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας στην εκπόνηση των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής	213
3.3.1.4 Συντονισμός και Συνεργασία στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών επιτροπών	225
3.3.2 Το περιεχόμενο των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής: η κριτική	232
3.4 Συμπεράσματα	253
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	256
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	264
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι	299
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ	301
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ	304

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η ολοκλήρωση της παρούσας διδακτορικής διατριβής δεν θα ήταν εφικτή χωρίς την πολύτιμη συμβολή, καθοδήγηση και συμπαράσταση μιας σειράς προσώπων τους οποίους επιθυμώ να ευχαριστήσω θερμά από τη θέση αυτή.

Τον επιβλέποντα της διατριβής Καθηγητή κ. Θεόδωρο Σακελλαρόπουλο για την αμέριστη συμπαράσταση, υποστήριξη και ενθάρρυνση από τα πρώτα στάδια μέχρι την ολοκλήρωση της εργασίας, τις εποικοδομητικές συζητήσεις καθώς και για την άψογη συνεργασία.

Τα μέλη της τριμελούς συμβουλευτικής επιτροπής Καθηγητές κ. Σάββα Ρομπόλη και κα Κούλα Κασιμάτη για τις οξυδερκείς παρατηρήσεις και υποδείξεις τους.

Τον Λέκτορα του Πανεπιστημίου Αθηνών κ. Νίκο Κουτσιαρά για τη συνεχή ενθάρρυνση και υποστήριξη, τις πολύτιμες συμβουλές και παρατηρήσεις.

Τους πολιτικούς, συμβούλους και κοινωνικούς εταίρους που δέχθηκαν να μετάσχουν στην έρευνα, παρέχοντας πολύτιμες πληροφορίες και στοιχεία καθοριστικής σημασίας για την ολοκλήρωση της έρευνας.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω στην οικογένειά μου για την αγάπη, την ηθική και οικονομική συμπαράσταση και τη στήριξη που μου προσέφεραν καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα διδακτορική διατριβή κινείται στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, όπως αυτή αναπτύσσεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αντικείμενο της διατριβής είναι οι συντάξεις και τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και οι επιδράσεις που δέχονται από τις πολιτικές που εκπορεύονται από τις Βρυξέλλες στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Το ενδιαφέρον της διατριβής επικεντρώνεται ειδικότερα στην επίδραση της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Η προσπάθεια οικοδόμησης μιας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής έχει μακρά πορεία. Η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής προέκυψε πρωτίστως ως αποτέλεσμα της διαδικασίας της οικονομικής ολοκλήρωσης (σχέδιο για την Ενιαία Εσωτερική Αγορά, δημιουργία Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης) αποσκοπώντας στη διευκόλυνσή της. Η εμβάθυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης και οι φόβοι που εκφράστηκαν σχετικά με τον κίνδυνο κοινωνικού ντάμπινγκ, αποτέλεσαν παράλληλα έναυσμα για τη διατύπωση ενός ευρύτατου φάσματος απόψεων, αντιλήψεων και προσεγγίσεων που επιχείρησαν με τη σειρά τους να προσδιορίσουν το αντικείμενο και την ακτίνα δράσης της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής.

Τα δυο βασικά μοντέλα που αναπτύχθηκαν σε σχέση με το ρόλο της κοινωνικής πολιτικής στην ΕΚ/ΕΕ είναι το αποκεντρωτικό και το θεσμικό-συγκεντρωτικό.¹ Το αποκεντρωτικό μοντέλο εμπνέεται από τις αρχές του οικονομικού νεοφιλελευθερισμού και εκφράζει τις επιδιώξεις του επιχειρηματικού κόσμου της Ευρώπης. Το μοντέλο αυτό αποδέχεται μια ελάχιστη κοινωνική πολιτική που λειτουργεί με υπολειμματικό τρόπο, θεωρώντας ότι η επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων επιτυγχάνεται μέσω των μηχανισμών της αγοράς. Σε σχέση με την ΕΚ/ΕΕ, το αποκεντρωτικό μοντέλο υπερασπίζεται την προτεραιότητα των οικονομικών στόχων, αποδεχόμενο συνεπώς το κοινωνικό ντάμπινγκ ως μια φυσιολογική διαδικασία στο πλαίσιο της εμβάθυνσης της οικονομικής ολοκλήρωσης.

¹ Για μια αναλυτικότερη παρουσίαση των προσεγγίσεων, των μοντέλων και των σεναρίων για την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής βλέπε Σακελλαρόπουλος, Θ. (2001) *Υπερεθνικές Κοινωνικές Πολιτικές την Εποχή της Παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα, Κριτική.

Στο πλαίσιο του μοντέλου αυτού, οι λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες αναμένεται να καρπωθούν τα μεγαλύτερα οφέλη μέσω μιας διαδικασίας μετακίνησης των συντελεστών παραγωγής στις χώρες αυτές, την ίδια στιγμή που οι πιο ανεπτυγμένες βρίσκονται αντιμέτωπες με τον κίνδυνο της κοινωνικής απορρύθμισης. Στον αντίποδα της προσέγγισης αυτής βρίσκεται το συγκεντρωτικό-θεσμικό μοντέλο, επίσης γνωστό ως μοντέλο της εναρμόνισης, το οποίο υπερασπίζεται την υπεροχή της πολιτικής έναντι της οικονομίας και της αγοράς ως κινητήριου μοχλού της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Όπως είναι αναμενόμενο, υποστηρίχθηκε από τα ευρωπαϊκά συνδικάτα και τις αριστερές πολιτικές δυνάμεις που επεδίωκαν την εξίσωση των επιπέδων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών, τη διαμόρφωση ενός ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους με κεντρικούς μηχανισμούς αναδιανομής του εισοδήματος, την εναρμόνιση των κοινωνικών πολιτικών και τη δημιουργία μιας ενιαίας ευρωπαϊκής κοινοτικής νομοθεσίας. Στο βαθμό ωστόσο που δεν επιτυγχάνεται ένα ελάχιστο επίπεδο πραγματικής οικονομικής σύγκλισης μεταξύ των χωρών της ΕΕ, η εφαρμογή του καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη.

Παρά την ανάπτυξη του προβληματισμού -ήδη από τα αρχικά στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης- σχετικά με το ρόλο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η παρουσία της υπήρξε έως πρόσφατα περιορισμένη. Στο πεδίο ειδικότερα των συντάξεων οι μοναδικές υπερεθνικές ρυθμίσεις αφορούν το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους διακινούμενους εργαζόμενους στο εσωτερικό της Κοινότητας και τα επαγγελματικά ταμεία. Η διέξοδος στην προσπάθεια ενδυνάμωσης της κοινωνικής διάστασης της Ευρώπης εμφανίζεται το 2000 με την υιοθέτηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας και την εισαγωγή της ΑΜΣ, ενός νέου εργαλείου διακυβέρνησης, ως μέσο επίτευξης του στρατηγικού στόχου της Λισαβόνας. Όπως αναφέρεται στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η ΑΜΣ συνιστά μέσο διάδοσης βέλτιστων πρακτικών και επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης προς τους κύριους στόχους της ΕΕ, με παράλληλο σεβασμό στην εθνική ποικιλομορφία.²

Ο καινοτόμος χαρακτήρας της ΑΜΣ ως εργαλείο διακυβέρνησης συνδέεται με δυο βασικά χαρακτηριστικά της: πρώτον στη διαφοροποίησή της από τα παραδοσιακά

² European Council (2000) *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council 23& 24 March 2000.

εργαλεία πολιτικής και δεύτερον στη μεταβολή της σχέσης υπερεθνικού-εθνικού επιπέδου στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής. Ως προς το πρώτο στοιχείο η ΑΜΣ βασίζεται στην ηθική και πολιτική δέσμευση των κρατών μελών και όχι στη νομική δέσμευση. Σε σχέση με το δεύτερο στοιχείο, η ΑΜΣ σε αντίθεση με την παραδοσιακή κοινοτική μέθοδο δεν συνοδεύεται από την εκχώρηση αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο, αλλά έχει ως στόχο την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης. Η συνεργασία επιτυγχάνεται μέσω μιας διαδικασίας αλληλοσυνδεόμενων σταδίων τα οποία ξεκινούν από την κοινή διάγνωση του προβλήματος, την αμοιβαία δέσμευση για την επίλυσή του μέσω του καθορισμού κατευθυντήριων γραμμών για την Ένωση, την ανάδειξη παραδειγμάτων καλής πρακτικής, ποσοτικών και ποιοτικών στόχων και σημείων αναφοράς, την προετοιμασία Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής και τη συνακόλουθη εφαρμογή τους και τέλος την περιοδική παρακολούθηση των εθνικών προσπαθειών. Η περιοδική παρακολούθηση και αξιολόγηση αναμένεται να διευκολύνει την αμοιβαία μάθηση, καθώς και την αξιολόγηση και τον επαναπροσδιορισμό των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών και δεικτών. Ο ρόλος της ΕΕ γίνεται αντιληπτός ως πεδίο μεταφοράς πολιτικών και εμπειριών στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Η νέα δυναμική που αναπτύσσεται στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής καθιστά ως εκ τούτου αναγκαία την επανεξέταση του ρόλου της ΕΚ/ΕΕ στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Η διερεύνηση της επίδρασης του ευρωπαϊκού επιπέδου στο εθνικό συνδέεται επίσης με τη στροφή του ερευνητικού ενδιαφέροντος στον εξευρωπαϊσμό των εγχώριων θεσμών, δηλαδή στους τρόπους με τους οποίους η οικονομική και πολιτική συνεργασία στο πλαίσιο της ΕΕ είναι σε θέση να επιδράσει και να μεταβάλει τους θεσμούς και τις πολιτικές των κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτό, στόχος της παρούσας διατριβής είναι η εξέταση του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής και ειδικότερα η εξέταση της επίδρασης της ΑΜΣ στη διαδικασία μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Η βιβλιογραφία του εξευρωπαϊσμού αναδεικνύει τόσο τη διαφορετική μορφή και το περιεχόμενο που λαμβάνουν οι πρωτοβουλίες που αναπτύσσονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο, όσο και τη σημασία μιας σειράς παραγόντων που δρουν στο εθνικό πλαίσιο μέσω των οποίων διαμεσολαβείται η επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου στο εθνικό. Σε σχέση με το πρώτο στοιχείο, η επίκληση της

ΑΜΣ από τους εθνικούς δρώντες με στόχο την ενίσχυση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας είναι σαφώς ισχυρότερη έναντι αυτής που παρείχε η επίκληση των κριτηρίων σύγκλισης για την ένταξη στην ΟΝΕ, καθώς όπως προαναφέρθηκε η ΑΜΣ βασίζεται στην ηθική και πολιτική και όχι στη νομική δέσμευση των συμμετεχόντων. Σε σχέση με το δεύτερο στοιχείο, η δομή του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αναδεικνύεται σε σημαντικό παράγοντα στη διαδικασία μεταρρύθμισης. Πιο συγκεκριμένα, ο πολυκερματισμός του συστήματος ο οποίος οδηγεί στην ύπαρξη «νησίδων υπερπροστασίας σε πέλγους ανεπαρκούς πρόβλεψης» έχει ως αποτέλεσμα την ύπαρξη κοινωνικών ομάδων που αντιδρούν έντονα σε κάθε προσπάθεια μεταβολής του status quo την οποία αντιλαμβάνονται ως προσπάθεια περιστολής των παροχών τους. Η έντονη αντίδραση των ομάδων αυτών σε συνδυασμό με την απουσία ύπαρξης συναινετικών διαδικασιών και παράδοσης κοινωνικού διαλόγου καθιστούν την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων ιδιαίτερα δυσχερή. Η ανάλυση επομένως των μεταρρυθμίσεων του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης βασίζεται σε δυο προσεγγίσεις: σε αυτή του εξευρωπαϊσμού μέσω της οποίας θα αναδειχθεί η «απόσταση» μεταξύ του ευρωπαϊκού και του εθνικού πλαισίου και των δρώντων εκείνων που λειτουργούν στο εθνικό πλαίσιο και έχουν τη δυνατότητα επηρεασμού του αποτελέσματος των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών και σε αυτή της θεσμικής εξάρτησης μέσω της οποίας θα αναδειχθεί η δυσκολία υλοποίησης περισσότερο ριζικών παρεμβάσεων λόγω της έντονης αντίδρασης των ομάδων εκείνων που προσπαθούν να διατηρήσουν τις παροχές τους ακόμα και όταν κάτι τέτοιο συνεπάγεται διατήρηση και διαίωνιση των στρεβλώσεων του συστήματος.

Η υπόθεση εργασίας που διατυπώνεται είναι ότι στην περίπτωση των ήπιων εργαλείων διακυβέρνησης, όπως η ΑΜΣ, το ευρωπαϊκό πλαίσιο παρέχει πρόσθετη νομιμοποίηση στη διαδικασία μεταρρύθμισης, χωρίς ωστόσο να κατορθώνει να μεταβάλει τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και ως εκ τούτου η επιτυχής προώθηση της μεταρρυθμιστικής ατζέντας εξαρτάται αποκλειστικά από την ικανότητα της κυβέρνησης να υπερβεί την έντονη αντίδραση των ομάδων εκείνων που αντιλαμβάνονται τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες ως προσπάθεια περιορισμού των παροχών τους. Η περιορισμένη επίδραση της ΑΜΣ στη διαμόρφωση της πολιτικής στον τομέα των συντάξεων οφείλεται στον περιθωριακό χαρακτήρα που κατέχει στο σχεδιασμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, στοιχείο το οποίο ερμηνεύεται από την απουσία πολιτικής υποστήριξης. Βασική

αιτία για αυτό συνιστά η έντονη προσήλωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και των φορέων διοίκησής του στις υφιστάμενες θεσμικές δομές.

Τα ερωτήματα ειδικότερα στα οποία επιχειρεί να απαντήσει η παρούσα διδακτορική διατριβή αφορούν το βαθμό στον οποίο το ευρωπαϊκό πλαίσιο επηρεάζει τη διαμόρφωση της μεταρρυθμιστικής ατζέντας στην Ελλάδα, το βαθμό στον οποίο γίνεται επίκληση του ευρωπαϊκού πλαισίου με στόχο την ενίσχυση του επιχειρήματος περί της αναγκαιότητας της μεταρρύθμισης, ενώ επιχειρεί επίσης μέσω της ερμηνείας των αποτελεσμάτων των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών να αναδειξεί τους παράγοντες εκείνους που συμβάλλουν στην πρόωθηση (ή μη) των μεταρρυθμίσεων.

Η διερεύνηση του βαθμού ενσωμάτωσης της ΑΜΣ στο εθνικό πλαίσιο πραγματοποιείται μέσω της εξέτασης του τρόπου με τον οποίο η ΑΜΣ έχει επηρεάσει τις καθημερινές πρακτικές διαμόρφωσης πολιτικής, τους θεσμούς καθώς και το ίδιο το περιεχόμενο της πολιτικής (στην προσπάθεια ανταπόκρισης στους ευρωπαϊκούς στόχους), με σκοπό την ανάδειξη των παραγόντων που διευκολύνουν ή παρεμποδίζουν την ενσωμάτωσή της στο εθνικό πλαίσιο και κατ'επέκταση την επίδρασή της στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής. Παράλληλα εξετάζεται το περιεχόμενο της ελληνικής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων προκειμένου να διαπιστωθεί ο βαθμός διαφοροποίησης (ή μη) με την ευρωπαϊκή στρατηγική, όπως αυτή εκφράζεται μέσω των αρχών και των στόχων της ΑΜΣ.

Η επισκόπηση της βιβλιογραφίας³ που αναφέρεται στην ΑΜΣ αναδεικνύει την περιορισμένη σημασία που έχει αποδοθεί στην επίδραση της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στη μεταρρύθμιση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.⁴ Εκτός από τη μελέτη της Angelaki (2007) η οποία είναι αφιερωμένη στη διερεύνηση της επίδρασης της ΑΜΣ στο τομέα των συντάξεων στο ελληνικό πλαίσιο, περιορισμένη αναφορά γίνεται επίσης στις μελέτες του Featherstone (2005) και του Sotiropoulos (2004). Ελάχιστες είναι ωστόσο και οι μελέτες που εξετάζουν την επίδραση της ΑΜΣ στους τομείς της απασχόλησης και της ενσωμάτωσης. Παραδείγματα τέτοιων μελετών είναι αυτή του Φερόνα (2007) ενώ αναφορά γίνεται

³ Δεν περιλαμβάνονται οι αξιολογήσεις των Κοινών Εκθέσεων και η απάντηση της Ελλάδας στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής για την ΑΜΣ, καθώς και λοιπά επίσημα έγγραφα των ΕΚ.

⁴ Οι μελέτες αυτές παρουσιάζονται αναλυτικότερα στο Κεφάλαιο 2.

επίσης στις μελέτες των Σακελλαρόπουλου και Οικονόμου (2006) και της de la Porte (2008). Η μελέτη τέλος του Sakellaropoulos (2007) εξετάζει τον εξευρωπαϊσμό της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής και ως εκ τούτου περιέχει ειδική αναφορά στην εφαρμογή της ΑΜΣ στην Ελλάδα.

Έχοντας διαπιστώσει τον περιορισμένο αριθμό ερευνών που εξετάζουν την επίδραση της ΑΜΣ στη διαμόρφωση των ελληνικών δημόσιων πολιτικών, καθώς και το σαφώς μικρότερο ενδιαφέρον της επιστημονικής κοινότητας για την επίδραση της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στη διαδικασία μεταρρύθμισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ έναντι του μεγαλύτερου αριθμού ερευνών που διερευνούν την επίδραση της ΑΜΣ στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης,⁵ η παρούσα εργασία επιδιώκει να συμβάλει στην κάλυψη του κενού αυτού.

Ένα πρόσθετο ενδιαφέρον για την εξέταση της επίδρασης της ΑΜΣ στο ελληνικό πλαίσιο πηγάζει από τη διαπίστωση της «απόστασης» μεταξύ των ευρωπαϊκών στόχων, όπως αυτοί εκφράζονται στο πλαίσιο της ΑΜΣ, και του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Το τελευταίο παρά την υλοποίηση σημαντικού αριθμού μεταρρυθμίσεων από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 δεν έχει κατορθώσει να αντιμετωπίσει επιτυχώς τα ζητήματα βιωσιμότητας, επάρκειας και εκσυγχρονισμού, όπως άλλωστε προκύπτει και από τις επαναλαμβανόμενες συστάσεις από διεθνείς οργανισμούς οι οποίες τονίζουν την ανάγκη προώθησης περαιτέρω παρεμβάσεων. Βάσει της προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού η ύπαρξη «απόστασης» μεταξύ του ευρωπαϊκού και του εθνικού πλαισίου, αυξάνει την πίεση για συμμόρφωση. Λαμβάνοντας υπόψη την «απόκλιση» του ελληνικού συστήματος, η παρούσα εργασία διερευνά το βαθμό στον οποίο ένα εργαλείο διακυβέρνησης μη δεσμευτικού χαρακτήρα όπως η ΑΜΣ είναι σε θέση να επηρεάσει τη διαμόρφωση της ελληνικής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων. Η διερεύνηση της επιρροής της ΑΜΣ στο συγκεκριμένο τομέα αποκτά πρόσθετο ενδιαφέρον δεδομένης της έντονης

⁵ Χαρακτηριστικός είναι ο μεγαλύτερος αριθμός ερευνών που αναφέρονται στους τομείς της απασχόλησης και της ενσωμάτωσης έναντι αυτού των συντάξεων στο site του Πανεπιστημίου του Wisconsin. Η μεταγενέστερη εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων (και ως εκ τούτου η ύπαρξη μικρότερου όγκου πληροφοριών) δεν φαίνεται να συνιστά επαρκή εξήγηση, καθώς παρατηρείται αυξανόμενος αριθμός μελετών για την ΑΜΣ-υγεία, τομέας στον οποίο η εφαρμογή της ΑΜΣ έπεται αυτού των συντάξεων.

θεσμικής εξάρτησης που χαρακτηρίζει όχι μόνο το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αλλά το σύνολο των συνταξιοδοτικών συστημάτων.

Για τις ανάγκες της διατριβής πραγματοποιήθηκαν την περίοδο Οκτωβρίου 2007-Φεβρουαρίου 2008 δεκαέξι ημι-δομημένες προσωπικές συνεντεύξεις με πολιτικούς, τεχνοκράτες-συμβούλους, υπαλλήλους του Υπουργείου Απασχόλησης και κοινωνικούς εταίρους οι οποίοι μετείχαν στη διαδικασία εκπόνησης των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής, στην αξιολόγηση από ομότιμους και στις ευρωπαϊκές επιτροπές ως εθνικοί εκπρόσωποι. Οι συμμετέχοντες κατηγοριοποιήθηκαν ειδικότερα σε τρεις ομάδες-στόχους: πολιτικοί, διαμορφωτές πολιτικής-υπάλληλοι του Υπουργείου Απασχόλησης και κοινωνικοί εταίροι. Σκοπός των συνεντεύξεων ήταν η συλλογή πληροφοριών αναφορικά με τη διαδικασία εφαρμογής της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στην Ελλάδα (διαδικασία εκπόνησης Εθνικών Εκθέσεων, ανοικτότητα συμμετοχής, διάδοση των Εκθέσεων, διαδικασία συμμετοχής στις ευρωπαϊκές επιτροπές) όπως και η συλλογή πληροφοριών για τις απόψεις των συμμετεχόντων για τις δυνατότητες της ΑΜΣ στη διαδικασία μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Οι συνεντεύξεις επικεντρώθηκαν σε δυο θεματικές: η πρώτη αφορούσε τη διαδικασία μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και η δεύτερη την ΑΜΣ και τον τρόπο εφαρμογής της στην Ελλάδα.

Η επιλογή της μεθόδου των προσωπικών συνεντεύξεων έγκειται στο γεγονός ότι η συνέντευξη συνιστά βασικό εργαλείο συλλογής πρωτογενούς υλικού. Οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν με τη χρήση οδηγού συνέντευξης. Η διαδικασία ειδικότερα που ακολουθήθηκε για την πραγματοποίηση των συνεντεύξεων ήταν η ακόλουθη. Προηγήθηκε τηλεφωνική επικοινωνία και ενημέρωση για το σκοπό της έρευνας και την κατά προσέγγιση διάρκεια της συνέντευξης. Την τηλεφωνική επικοινωνία, ακολούθησε αποστολή επιστολής στην οποία γίνονταν σύντομη περιγραφή της έρευνας με αναφορά στον υπεύθυνο οργανισμό και τον ερευνητή. Στις περιπτώσεις θετικής απόκρισης πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με μέση διάρκεια μιας ώρας. Οι συνεντεύξεις καταγράφησαν σε μαγνητόφωνο και εν συνεχεία απομαγνητοφωνήθηκαν. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η πλειοψηφία των συμμετεχόντων στην έρευνα ήταν πολιτικοί και ανώτερα στελέχη επιλέχθηκε η διατήρηση της ανωνυμίας των στοιχείων ταυτότητας, με αναφορά στην ιδιότητά τους

μόνο, προκειμένου με τον τρόπο αυτό να αρθούν τυχόν ανησυχίες σχετικά με τη γνωστοποίηση των θέσεων τους.

Σε ορισμένες περιπτώσεις οι συμμετέχοντες στην έρευνα, πέρα από τις πληροφορίες που έδωσαν στο πλαίσιο των συνεντεύξεων, βοήθησαν μέσω της παροχής πρόσθετου υλικού είτε με τη μορφή ερευνών που είχαν εκπονήσει οι ίδιοι πάνω στο θέμα, είτε μέσω της παροχής έντυπου υλικού του φορέα στον οποίο απασχολούνταν. Επιπρόσθετα, σε ορισμένες περιπτώσεις οι συμμετέχοντες υπέδειξαν και άλλα άτομα τα οποία θα μπορούσαν επίσης να βοηθήσουν στην έρευνα, λόγω της εμπλοκής τους στη διαδικασία. Δυσκολίες διαπιστώθηκαν κυρίως σε σχέση με την προσέγγιση των κοινωνικών εταίρων, καθώς δεν υπήρξαν πρόθυμοι να μετέσχουν στην έρευνα. Το στοιχείο αυτό ερμηνεύεται από το γεγονός ότι κατά τη χρονική διάρκεια πραγματοποίησης των συνεντεύξεων η κυβέρνηση της ΝΔ επεξεργάζονταν τη μορφή νομοσχεδίου για τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και ως εκ τούτου ορισμένοι φορείς εμφανίστηκαν επιφυλακτικοί στο να εκθέσουν τις απόψεις τους τη στιγμή που διεξάγονταν παράλληλα κοινωνικός διάλογος.

Μια δεύτερη κατηγορία πηγών αποτέλεσαν επίσημα έγγραφα όπως –μεταξύ άλλων- οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής μέσα από τις οποίες αναδεικνύεται το περιεχόμενο της ελληνικής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων, οι νόμοι για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, οι Κοινές Εκθέσεις Επιτροπής/Συμβουλίου, οι Ανακοινώσεις της Επιτροπής, τα Συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων, οι εκθέσεις και μελέτες των κοινωνικών εταίρων. Η τρίτη κατηγορία πηγών περιλαμβάνει την ακαδημαϊκή βιβλιογραφία.

Η διδακτορική διατριβή αποτελείται από τρία κεφάλαια, πέραν της παρούσας εισαγωγής και των συμπερασμάτων. Στο πρώτο κεφάλαιο αναπτύσσεται το θεωρητικό και ιστορικό πλαίσιο των πολιτικών κοινωνικής προστασίας στο ευρωπαϊκό επίπεδο και οι μηχανισμοί επίδρασης στο εθνικό πλαίσιο. Ειδικότερα, αναλύεται η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως τη Συνταγματική Συνθήκη με στόχο την ανάδειξη της αδυναμίας εναρμόνισης των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και του περιθωριακού (έως πρόσφατα) ρόλου της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής, η οποία αποσκοπούσε πρωτίστως στη διευκόλυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης (1.2) και παρουσιάζονται

οι υπερεθνικές κοινωνικές ρυθμίσεις στο πεδίο των συντάξεων (συντονισμός συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους διακινούμενους εργαζόμενους στο εσωτερικό της Κοινότητας, ρυθμίσεις για τα επαγγελματικά ταμεία) (1.3). Η επόμενη ενότητα (1.4) επικεντρώνεται στη νέα φάση στην οποία έχει πλέον εισέλθει η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική μέσω της Στρατηγικής της Λισαβόνας και της εισαγωγής ενός νέου εργαλείου διακυβέρνησης, της ΑΜΣ. Παρουσιάζονται ειδικότερα οι λόγοι εισαγωγής των νέων εργαλείων διακυβέρνησης και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ΑΜΣ. Η πέμπτη ενότητα (1.5) επικεντρώνεται στην παρουσίαση της προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού μέσω του οποίου αναλύεται η επίδραση της ΕΕ στα κράτη μέλη, αναλύεται ο τρόπος επίδρασης της ΑΜΣ στο εθνικό πλαίσιο, ενώ το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την ανάδειξη ορισμένων μεθοδολογικών ζητημάτων που αφορούν τις μελέτες του εξευρωπαϊσμού.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης σε σειρά κρατών μελών και η ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων. Αρχικά (2.2) παρουσιάζονται συνοπτικά οι κυριότερες προκλήσεις με τις οποίες βρίσκονται αντιμέτωπα τα ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας: η διάσταση της παγκοσμιοποίησης, η επίδραση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι επιπτώσεις της δημογραφικής γήρανσης, καθώς και οι συνέπειες των μεταβολών στην αγορά εργασίας και τις οικογενειακές δομές. Έχοντας αναδείξει τις κοινές προκλήσεις καθώς και τον διαφορετικό τρόπο επίδρασης στα ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας συνέπεια τόσο της διαφορετικής έντασης τους όσο και των διαφορετικών θεσμικών πλαισίων, στην τρίτη ενότητα (2.3) εξετάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν σε σειρά κρατών μελών από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 μέχρι τις μέρες μας. Η ανάλυση της πολιτικής των μεταρρυθμίσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, την Ιταλία, τη Σουηδία και την Πολωνία αναμένεται να αναδείξει το βαθμό στον οποίο οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις υλοποιήθηκαν συνέπεια εσωτερικών ή εξωτερικών (ευρωπαϊκών και άλλων) επιταγών, καθώς και το ρόλο των κυριότερων δρώντων στη διαμόρφωση του περιεχομένου των παρεμβάσεων αυτών. Η επιλογή της εξέτασης των μεταρρυθμίσεων σε κράτη που αντιπροσωπεύουν ταυτόχρονα διαφορετικά μοντέλα κρατών πρόνοιας έχει ως στόχο την ανάδειξη του τρόπου με τον οποίο μια σειρά κοινών προκλήσεων επηρεάζει με τον ίδιο ή με διαφορετικό τρόπο τα υπό εξέταση συστήματα, λαμβάνοντας υπόψη το διαφορετικό τρόπο λειτουργίας των θεσμών σε

κάθε ένα από αυτά. Στην τέταρτη ενότητα (2.4) εξετάζεται η ευρωπαϊκή στρατηγική στον τομέα των συντάξεων όπως εκφράζεται μέσα από την ΑΜΣ στο πεδίο των συντάξεων. Αρχικά (2.4.1) παρουσιάζονται οι κυριότεροι σταθμοί στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων και ακολούθως (2.4.2) οι θέσεις και η συμβολή των βασικών δρώντων τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο στην ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων. Η ανάλυση ολοκληρώνεται (2.4.3) με την παρουσίαση των δυνατοτήτων και των αδυναμιών της ΑΜΣ στον συγκεκριμένο τομέα και την παρουσίαση των ερευνών που εξετάζουν την επίδραση της ΑΜΣ στη μεταρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων των κρατών μελών.

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζεται η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στην Ελλάδα με στόχο την ανάδειξη του εξευρωπαϊσμού του συγκεκριμένου τομέα πολιτικής, σε ένα σύστημα με υψηλό βαθμό «ασυμβατότητας» σε σχέση με τους ευρωπαϊκούς στόχους. Στη δεύτερη ενότητα (3.2) παρουσιάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως την εκλογική αναμέτρηση του 2007 και διερευνάται ο βαθμός στον οποίο υπάκουαν σε εσωτερικές ή ευρωπαϊκές επιταγές. Μέσω της ανάλυσης της πολιτικής των μεταρρυθμίσεων γίνονται παράλληλα κατανοητοί οι λόγοι για τους οποίους το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης βρίσκεται «εγκλωβισμένο» σε μια πορεία αλληπάληλων μεταρρυθμίσεων, τεκμηριώνεται η θεσμική εξάρτηση και αναδεικνύονται οι προκλήσεις με τις οποίες βρίσκεται ακόμα αντιμέτωπο. Έχοντας αναδείξει την «απόσταση» του ελληνικού συστήματος από το πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων όπως αυτό διαμορφώνεται μέσω της ΑΜΣ, η τρίτη ενότητα (3.3) επικεντρώνεται στην εφαρμογή της ΑΜΣ στην Ελλάδα, τόσο σε επίπεδο διαδικασίας όσο και σε επίπεδο περιεχομένου. Στόχος είναι η διερεύνηση του βαθμού στον οποίο η ΑΜΣ επιδρά στον τρόπο διαμόρφωσης της πολιτικής μέσω της εξέτασης του τρόπου εκπόνησης των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής, της δημόσιας συζήτησης για τις Εθνικές Εκθέσεις, της συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας, της διαμόρφωσης των ελληνικών θέσεων και τη συμμετοχή στις ευρωπαϊκές επιτροπές. Εξετάζεται επίσης το περιεχόμενο των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής προκειμένου να διαπιστωθεί η ύπαρξη αλλαγών στο περιεχόμενο της πολιτικής (συνέπεια της εφαρμογής της ΑΜΣ) και ο βαθμός σύγκλισης προς τους ευρωπαϊκούς στόχους. Στην τέταρτη ενότητα (3.4) παρουσιάζονται τα βασικά

συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση της εφαρμογής της ΑΜΣ στην ελληνική περίπτωση.

Η εργασία ολοκληρώνεται με τη σύνθεση των βασικών συμπερασμάτων της έρευνας υπό το πρίσμα της αρχικής υπόθεσης εργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο:

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΝΕΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός του πρώτου κεφαλαίου είναι η ανάπτυξη του θεωρητικού και ιστορικού πλαισίου διαμόρφωσης των πολιτικών κοινωνικής προστασίας στο ευρωπαϊκό επίπεδο και των μηχανισμών επίδρασης στο εθνικό πλαίσιο. Στη δεύτερη ενότητα (1.2) αναλύεται η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης, μέσα από το σχέδιο για την Ενιαία Αγορά, τις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας έως τη Λισαβόνα και τη Συνταγματική Συνθήκη. Μέσω της ανάλυσης αυτής τεκμηριώνεται η αδυναμία εναρμόνισης των πολιτικών κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών όπως αυτή επιδιώκονταν από τους μεγάλους οραματιστές της Ευρώπης και ταυτόχρονα αναδεικνύεται ο περιθωριακός ρόλος της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Στην τρίτη ενότητα (1.3) παρουσιάζονται πρώτον ο ευρωπαϊκός συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, συντονισμός ο οποίος περιορίζεται στους διακινούμενους εργαζόμενους στο εσωτερικό της Κοινότητας και δεύτερον οι Οδηγίες για τα επαγγελματικά ταμεία. Στην τέταρτη ενότητα (1.4) παρουσιάζεται η νέα φάση στην οποία έχει εισέλθει η κοινωνική πολιτική μέσω της στρατηγικής της Λισαβόνας και της εισαγωγής ενός νέου εργαλείου διακυβέρνησης, της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ): παρουσιάζονται οι λόγοι εισαγωγής της καθώς και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ΑΜΣ. Η πέμπτη ενότητα (1.5) επικεντρώνεται στην παρουσίαση της προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού μέσω του οποίου αναλύεται η επίδραση της ΕΕ στα κράτη μέλη, ο τρόπος επίδρασης της ΑΜΣ στο εθνικό πλαίσιο, καθώς και τα μεθοδολογικά ζητήματα που σχετίζονται με τις μελέτες του εξευρωπαϊσμού των εθνικών δημόσιων πολιτικών, ενώ το κεφάλαιο ολοκληρώνεται (1.6) με την ανακεφαλαίωση των βασικών συμπερασμάτων.

1.2 Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η ιστορία της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής έχει χαρακτηριστεί ως «καλών προθέσεων, υψηλών στόχων και περιορισμένης δράσης».¹ Η Συνθήκη της Ρώμης αν και συμπίπτει χρονικά με την επέκταση του κράτους πρόνοιας στις χώρες της Δ. Ευρώπης, προάγει το οικονομικό μοντέλο και λιγότερο το κοινωνικό.² Ως εκ τούτου η επίτευξη υψηλότερων συνθηκών διαβίωσης και καλύτερων συνθηκών εργασίας αναμένονταν να επέλθει από τη δράση των δυνάμεων της αγοράς και όχι ως αποτέλεσμα δημόσιων ρυθμιστικών ή αναδιανεμητικών πολιτικών.³

Παρολαυτά, η Συνθήκη είναι διάσπαρτη με αναφορές σε μορφές κοινωνικής δράσης. Ήδη στο προοίμιο διατυπώνονταν ως βασικός στόχος της Κοινότητας «η σταθερή βελτίωση των όρων διαβίωσης και απασχόλησης των λαών». Τα άρθρα 48-51 αναφέρονταν στην ελευθερία διακίνησης των εργαζομένων, ενώ τα άρθρα 52-58 στην ελευθερία εγκατάστασης. Πρόκειται για ελευθερίες που συνιστούσαν αναπόσπαστο τμήμα της τελωνειακής ένωσης και ως εκ τούτου είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα. Τα άρθρα 117-119 αναφέρονταν στην προώθηση της συνεργασίας μεταξύ κρατών με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας των εργαζομένων, χωρίς ωστόσο να προσδιορίζεται η μορφή που θα λάμβανε η εν λόγω συνεργασία. Η Συνθήκη περιείχε επίσης και ειδικότερες διατάξεις (άρθρα 123-127) για τη διοίκηση και τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), κύρια αποστολή του οποίου ήταν η προαγωγή της απασχόλησης και η αύξηση της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας των εργαζομένων.⁴

Με εξαίρεση τις διατάξεις για την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων και την ελευθερία εγκατάστασης, η άσκηση κοινωνικής πολιτικής παρέμενε στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων, παρά τον φιλόδοξο στόχο που είχε τεθεί στο προοίμιο. Τα κράτη μέλη, με εξαίρεση τη Γαλλία, θεωρούσαν ότι ο ρόλος του ευρωπαϊκού επιπέδου έπρεπε να περιορίζεται στη θέσπιση των βασικών

¹ Lange, P. (1993) Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?, *Politics and Society*, 21(1): 5-36.

² Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), όπως και αυτή για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) εμφάνιζαν περισσότερο ενδιαφέρον για την κοινωνική πολιτική σε σχέση με τη Συνθήκη της Ρώμης (Hantrais 2007 σ. 2).

³ Hantrais, L. (2007) *Social Policy in the European Union*, Basingstoke, Palgrave-McMillan.

⁴ Treaty establishing the European Community (consolidated text) Official Journal C 325 of 24 December 2002, <http://eur-lex.europa.eu/eu/treaties/dat/11997E/htm/11997Ehtml#0173010078>.

προϋποθέσεων για την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων και την εναρμόνιση των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης. Λαμβάνοντας υπόψη τη στάση αυτή, η αναφορά στη στενότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στους τομείς της επαγγελματικής εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, της απασχόλησης, του εργατικού δικαίου και τους όρους εργασίας, της κοινωνικής ασφάλισης, της υγιεινής στην εργασία, της προστασίας κατά των επαγγελματικών ατυχημάτων και ασθενειών, του συνδικαλιστικού δικαιώματος και των συλλογικών διαπραγματεύσεων ερμηνεύεται ως συμβιβασμός μεταξύ της Γαλλίας η οποία υποστήριζε την εναρμόνιση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης (φοβούμενη ότι οι δικές της υψηλές εισφορές θα μείωναν την ανταγωνιστικότητα των γαλλικών προϊόντων στο πλαίσιο της τελωνειακής ένωσης) και των λουτών κρατών.⁵ Αντιθέτως, όπως υποστηρίζονταν από τη Γερμανία, το εργατικό κόστος δεν αντιπροσώπευε παρά έναν από τους παράγοντες που επηρεάζουν τη θέση μιας χώρας στον οικονομικό ανταγωνισμό, καθώς η γεωγραφική θέση, το δημοσιονομικό κόστος κτλ αποτελούσαν εξίσου σημαντικούς παράγοντες. Το βασικό αυτό ερώτημα σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ο στόχος της υψηλής κοινωνικής προστασίας θα επηρεάζει όσο το δυνατόν λιγότερο την ανταγωνιστικότητα των κρατών μελών επανέρχονταν σε κάθε νέο βήμα της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης.⁶

Η πορεία της εναρμόνισης –τουλάχιστον σε αυτό το αρχικό στάδιο- δεν είχε ωστόσο αποκλειστεί οριστικά. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι τα έξι αρχικά κράτη μέλη ανήκαν στην ομάδα των «ηπειρωτικών» κρατών πρόνοιας, η πιθανότητα σύγκλισης των συστημάτων τους ως συμπληρωματικού στοιχείου της οικονομικής ενοποίησης ήταν υπαρκτή. Παρολαυτά, την περίοδο αυτή η δραστηριότητα της Κοινότητας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής περιορίστηκε στο συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους διακινούμενους εργαζόμενους στο εσωτερικό της Κοινότητας (Κανονισμός 1408/71). Μέσω του Κανονισμού αυτού τα κράτη μέλη έχασαν τμήμα του ελέγχου που είχαν στους εργαζόμενους τους, στοιχείο που περιόρισε την κυριαρχία τους.⁷ Πρόκειται για μια από τις ελάχιστες πανευρωπαϊκού

⁵ Τσούκαλης, Λ. (1998) *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία, Στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα*, Αθήνα, Παπαζήσης, σ. 185.

⁶ Σακελλαρόπουλος, Θ. (2001) *Υπερεθνικές Κοινωνικές Πολιτικές*, Αθήνα, Κριτική, σ. 204.

⁷ Hemerijck, A., and Berghman, J. (2004) *The European Social Patrimony-Deepening Social Europe through Legitimate Diversity* στο Sakellariopoulos, Th. and Berghman, J. (eds.) *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Antwerpen-Oxford-New York, Intersentia, σ. 29,

επιπέδου ρυθμίσεις στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, η οποία ωστόσο αναπτύχθηκε υποστηρικτικά του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς, αποσκοπώντας στην άρση των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Συνολικά, παρά την ύπαρξη ενδιαφέροντος από την πλευρά των κρατών μελών αναφορικά με την κοινωνική διάσταση της ΕΚ, η αδυναμία συμφωνίας ως προς τους στόχους και τη θέσπιση μηχανισμών για την επίτευξή τους οδήγησαν σε μια ηπιότερη και πιο περιορισμένη κοινωνική πολιτική.⁸

Τη δεκαετία του 1960 θεσπίζεται το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), ενώ «κοινωνικές» διατάξεις εντοπίζονται και στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Ωστόσο, ο προϋπολογισμός παρέμεινε πολύ μικρός ιδιαίτερα σε σύγκριση με αυτόν της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής.⁹ Στη δεκαετία του 1970 και μέχρι τη θέσπιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ-1988) ο ρόλος της Κοινότητας εξακολουθεί να παραμένει περιορισμένος, με ελάχιστα δείγματα δράσης, καθώς η έμφαση στην εναρμόνιση απαιτούσε παράλληλα ομοφωνία στο σύνολο των θεμάτων κοινωνικής πολιτικής. Αναφορικά με τις εξαιρέσεις, αυτές αφορούν τις οδηγίες για την ίση αμοιβή ανδρών και γυναικών, οι οποίες έδιναν τη δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο άσκησης πίεσης στις εθνικές κυβερνήσεις για κατάργηση των διακρίσεων με βάση το φύλο στην αγορά εργασίας, τις νομοθετικές ρυθμίσεις για τις ομαδικές απολύσεις και τις οδηγίες για την υγιεινή και την ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους. Αντίθετα, σε τομείς όπως η μερική απασχόληση, η γονική άδεια και ο χρόνος εργασίας παρατηρήθηκε αδιέξοδος. Η αδυναμία προόδου πρέπει να συσχετιστεί με την αντίθεση του ΗΒ σε πρωτοβουλίες τις οποίες θεωρούσε ότι αύξαναν το κόστος εργασίας, την αυξανόμενη ανησυχία σχετικά με το θεωρούμενο «συγκριτικό μειονέκτημα» τόσο μεταξύ των χωρών της ΕΚ όσο και με τις λιγότες χώρες, και τέλος τη στροφή των κυβερνήσεων των κρατών μελών προς την κεντροδεξιά.¹⁰ Η ένταξη άλλωστε τριών νέων μελών (ΗΒ, Ιρλανδία και Δανία) με διαφορετικές παραδόσεις και θεσμούς στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής έθετε νέα εμπόδια στην προσπάθεια περαιτέρω εμβάθυνσης στον εν λόγω τομέα.

Eichenhoffer, E. (2006) The Europeanization of Social Protection, *Social Cohesion and Development*, 1(2): 5-14.

⁸ Hantrais, *op.cit.*, υποσημ. 3, σ. 3.

⁹ Kleinman, M. (2002) *A European Welfare State?* Basingstoke, Palgrave, σ. 85

¹⁰ Ibid, σ. 86.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, παρατηρείται μεγαλύτερη κινητικότητα στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, η οποία πρέπει να συσχετιστεί με την προώθηση της έννοιας του κοινωνικού χώρου από τον τότε Πρόεδρο της Επιτροπής Ζ. Ντελόρ (η έννοια είχε αρχικά προταθεί από τον Γάλλο Πρόεδρο Φ. Μιττεράν). Η έννοια του κοινωνικού χώρου οδήγησε στην ανάδειξη των ακόλουθων σημείων: στην αναγνώριση της κοινωνικής διάστασης της εσωτερικής αγοράς και ως εκ τούτου στην αναγκαιότητα δίκαιης κατανομής των κερδών του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς και περιορισμού των ζημιών συνέπεια της ύπαρξης πρακτικών κοινωνικού ντάμπινγκ, στη θεσμοθέτηση του κοινωνικού διαλόγου και στο ζήτημα της συμμετοχής των εργαζομένων.¹¹ Ο κοινωνικός χώρος αποτελούσε συμπλήρωμα στο πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς και μέσο για διέξοδο από τη στασιμότητα που είχε προκύψει σε προηγούμενες προσπάθειες ανάπτυξης της κοινωνικής διάστασης μέσω της θέσπισης νομοθεσίας. Η κοινωνική πολιτική γίνονταν επομένως αντιληπτή ως μέσο ενίσχυσης της οικονομικής συνοχής, η οποία θα λειτουργούσε παράλληλα και ισότιμα με την οικονομική, τη νομισματική και τη βιομηχανική πολιτική.¹²

Παρολαυτά, η ΕΕΠ επιβεβαιώνει για μια ακόμα φορά τη διστακτικότητα εκχώρησης περαιτέρω εξουσιών στο ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς τα άρθρα 117 και 118 εξαιρέθηκαν από την εφαρμογή της αρχής της ειδικής πλειοψηφίας που καθιέρωνε το άρθρο 100Α για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Η ειδική πλειοψηφία υιοθετήθηκε ωστόσο για μέτρα που αφορούσαν τη βελτίωση της προστασίας και της ασφάλειας των εργαζομένων στο χώρο εργασίας (118Α), την ανάπτυξη διαλόγου μεταξύ κοινωνικών εταίρων και την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Κοινότητας (130Α).¹³ Η εξήγηση σχετικά με την ένταξη των θεμάτων που άπτονται της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων στο καθεστώς της ειδικής πλειοψηφίας σχετίζεται με το ενδιαφέρον που παρουσιάζουν τα συγκεκριμένα θέματα όχι μόνο για τους εργαζόμενους και τα συνδικάτα, αλλά κυρίως για τους εργοδότες. Καθώς οι επενδύσεις στον τομέα αυτό συνιστούν σημαντικό τμήμα του κόστους κυρίως στις χώρες του Βορρά, η απουσία ανάλογων επενδύσεων στις χώρες

¹¹ Koutsiaras, N. (1997) Social and Employment Policy, στο Smith, A. & Tsoukalis, L. *The impact of Community Policies on Economic and Social Cohesion*, Bruges: College of Europe/Sussex/European Institute/Synthesis, σ. 178.

¹² Hantrais, *op.cit.*, υποσημ. 3, σ. 5.

¹³ Ibid.

του Νότου δημιουργούσε ανησυχίες για την εμφάνιση φαινομένων αθέμιτου ανταγωνισμού.¹⁴

Η ΕΕΠ δεν προχώρησε στη συγκρότηση νομικής βάσης για την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, διατηρώντας επικουρικό ρόλο στα κοινωνικά ζητήματα όπως προβλέπονταν στην ιδρυτική Συνθήκη. Οι κοινωνικές επομένως διατάξεις είχαν συμπληρωματικό ρόλο και απέβλεπαν για μια ακόμα φορά σε διορθωτικές παρεμβάσεις από τυχόν προβλήματα που θα ανέκυπταν από το σχέδιο της ενιαίας αγοράς. Οι κοινωνικές επομένως διατάξεις της ΕΕΠ αποτέλεσαν μια επιλεκτική πολιτική διάχυση (spillover), άμεσα σχετιζόμενες με τους οικονομικούς στόχους της Συνθήκης.¹⁵

Το κοινωνικό έλλειμμα επιχειρήθηκε να καλυφθεί μέσω της υιοθέτησης του Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (1989). Οι συζητήσεις άλλωστε για τις κοινωνικές πτυχές της εσωτερικής αγοράς και τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού κοινωνικού χώρου είχαν ήδη ξεκινήσει από το 1987 με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με το συμπληρωματικό ρόλο μεταξύ κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής για την επίτευξη του στόχου της εσωτερικής αγοράς. Ο Χάρτης αποτελεί πολιτική διακήρυξη, μη δεσμευτικού ως εκ τούτου χαρακτήρα, ο οποίος βασίστηκε στον Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, στις συμβάσεις του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας και σε κείμενα του ΟΗΕ. Περιλαμβάνει 26 άρθρα που υπάγονται σε 12 κεφάλαια τα οποία αφορούν την ελευθερία διακίνησης, απασχόλησης και αμοιβών, τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας, την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και των συλλογικών διαπραγματεύσεων, την επαγγελματική κατάρτιση και ενημέρωση, τον συμβουλευτικό ρόλο των εργαζομένων και τη συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεων, την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών.¹⁶ Η ψήφιση του Χάρτη από τα 11 κράτη μέλη –εξάιρεση αποτέλεσε το ΗΒ– συνιστά σημαντικό βήμα καθώς κωδικοποίησε τα δικαιώματα των εργαζομένων σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, ανέδειξε το θεσμικό έλλειμμα της Κοινότητας στα κοινωνικά ζητήματα και σηματοδότησε τις κατευθύνσεις της μελλοντικής ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής.¹⁷ Ο Κοινωνικός

¹⁴ Σακελλαρόπουλος, *op.cit.*, υποσημ. 6, σ. 128.

¹⁵ Hantrais, *op.cit.*, υποσημ. 3, σ. 10.

¹⁶ Commission EC (1989) Community Charter of Fundamental Social Rights, COM (89) 471 final, Brussels.

¹⁷ Σακελλαρόπουλος, *op.cit.*, υποσημ. 6, σ. 130.

Χάρτης συνοδεύτηκε από ένα Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης στο οποίο η Επιτροπή έθετε 47 πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη της κοινωνικής διάστασης της ενιαίας αγοράς.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη Μάαστριχτ) είχε ως επίκεντρο την οικονομική και νομισματική ένωση. Παρά το γεγονός ότι τα κοινωνικά ζητήματα δεν αποτέλεσαν πεδίο ιδιαίτερου ενδιαφέροντος, η Συνθήκη εισήγαγε ορισμένες σημαντικές νέες ρυθμίσεις. Το πρώτο στοιχείο αφορά την υιοθέτηση του Κοινωνικού Πρωτοκόλλου από τα 11 κράτη μέλη (με εξαίρεση το HB) με το οποίο παρέχεται η δυνατότητα λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σε θέματα που αφορούν τις συνθήκες εργασίας, την ενημέρωση και διαβούλευση με τους εργαζομένους, την ισότητα ανδρών και γυναικών αναφορικά με τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και την ίση μεταχείριση κατά την εργασία, την επαγγελματική ένταξη των ατόμων που αποκλείονταν από την αγορά εργασίας. Η ενσωμάτωσή του ωστόσο σε ξεχωριστό πρωτόκολλο, αποστέρησε τη νομική ισχύ που διέπει την υπόλοιπη Συνθήκη. Ειδικότερα, ο ασυνήθιστος αυτός συμβιβασμός που επιτεύχθη στο Μάαστριχτ πρακτικά σήμαινε ότι οποιαδήποτε μελλοντική νομοθεσία στα εν λόγω θέματα δεν θα αφορούσε το HB, ενώ δεν θα αποτελούσε επίσης τμήμα του κοινοτικού κεκτημένου.

Όπως επισημαίνεται από τους Hemerijck και Berghman (2004) η θεσμική αυτή ευελιξία προέκυψε συνέπεια της αντιπαράθεσης μεταξύ HB και Επιτροπής και όχι ως αποτέλεσμα του ανταγωνισμού μεταξύ αφενός των πολιτικών των νοτιο-ευρωπαϊκών κρατών πρόνοιας και αφετέρου εκείνων των ηπειρωτικών και σκανδιναβικών. Επιπρόσθετα, επιβεβαιώνεται η διαπίστωση -εν πολλοίς γνωστή από τα τέλη της δεκαετίας του 1980- σχετικά με την αναγκαιότητα ανάπτυξης περισσότερων ευέλικτων και καινοτόμων θεσμικών λύσεων, καθώς η διαφορετικότητα των εθνικών παραδόσεων δεν επέτρεπε την υιοθέτηση ενιαίων προτάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁸ Στα μέσα πλέον της δεκαετίας του 1990 η ΕΕ φαίνεται να εγκαταλείπει την ιδέα της εναρμόνισης, έχοντας αποδεχθεί την απροθυμία των κρατών μελών για μια κοινωνική πολιτική βασιζόμενη στην εναρμόνιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

¹⁸ Hemerijck and Berghman, *op.cit.*, υποσημ. 7, σ. 32.

Παρά το γεγονός ότι ο συμβιβασμός αυτός θεωρήθηκε ως ένα πρώτο βήμα για τη δημιουργία μια Ευρώπης δυο ταχυτήτων, η επιστημονική κοινότητα και τα ευρωπαϊκά συνδικάτα θεώρησαν το Μάαστριχτ επιτυχία καθώς το πρωτόκολλο συνιστούσε συνέχεια του Κοινωνικού Χάρτη και την πρώτη προσπάθεια θεσμικής και νομικής έκφρασής του.¹⁹ Παράλληλα, διατηρείται η ομοφωνία για σειρά θεμάτων όπως η κοινωνική ασφάλεια και η κοινωνική προστασία, η προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας, η εκπροσώπηση των εργαζομένων, οι συνθήκες απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών, ενώ εξαιρέθηκαν από την κοινοτική αρμοδιότητα οι περιπτώσεις των αμοιβών, του δικαιώματος του συνεταίριζεσθαι, η απεργία και η ανταπεργία. Η διάκριση μεταξύ θεμάτων που απαιτούσαν ειδική πλειοψηφία και θεμάτων που απαιτούσαν ομοφωνία θεωρήθηκε σημαντική στο βαθμό που καθόρισε σε μελλοντικό στάδιο την κοινωνική ατζέντα, περιορίζοντάς τη σε θέματα στα οποία υπήρχε ήδη κάποιος βαθμός ομοφωνίας.²⁰

Το δεύτερο σημαντικό στοιχείο αφορά τη θεσμοθέτηση του Κοινωνικού Διαλόγου, στοιχείο που συνιστά τη βασική καινοτομία της Συνθήκης, καθώς για πρώτη φορά αναγνωρίζεται ο ρόλος των κοινωνικών οργανώσεων στη διαδικασία της κοινοτικής οικοδόμησης και παρέχεται παράλληλα ένα αυτόνομο πεδίο δράσης. Ειδικότερα, με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1987) προστέθηκε το άρθρο 118B σύμφωνα με το οποίο «η Επιτροπή προσπαθεί να αναπτύξει μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο το διάλογο που θα μπορούσε να καταλήξει, εφόσον οι εν λόγω κοινωνικοί εταίροι το επιθυμούν, σε συμβατικές σχέσεις.»²¹

Συνολικά, και παρά το γεγονός ότι ο Κοινωνικός Χάρτης, το Κοινωνικό Πρωτόκολλο, καθώς και οι λουπές πρωτοβουλίες παρείχαν μια σαφέστερη εικόνα αναφορικά με την υπό διαμόρφωση κοινωνική πολιτική στο ευρωπαϊκό επίπεδο σε σχέση με τη Συνθήκη της Ρώμης, δεν συνοδεύονταν από την ύπαρξη ισχυρής δέσμευσης για τα κοινωνικά θέματα προκειμένου να αναδειχθούν ως ξεχωριστός

¹⁹ Σακελλαρόπουλος, *op.cit.*, υποσημ. 6, σ. 132.

²⁰ Hantrais, *op.cit.*, υποσημ. 3, σ. 11.

²¹ Treaty establishing the European Community (consolidated text) Official Journal C 325 of 24 December 2002, <http://eur-lex.europa.eu/eu/treaties/dat/11997E/htm/11997Ehtml#0173010078>.

σκοπός, ισότιμος με την επίτευξη της οικονομικής ένωσης, ούτε συνοδεύονταν από ανάπτυξη μηχανισμών για τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής.²²

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το Κοινωνικό Πρωτόκολλο ενσωματώνεται πλέον στο κείμενο της Συνθήκης (τίτλος XI, άρθρα 136-45), καθώς η ανάδειξη των Εργατικών στο ΗΒ είχε οδηγήσει στην υπογραφή των σχετικών κειμένων. Βάσει του άρθρου 136 η κοινωνική πολιτική αποτελεί κοινή αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών, ενώ ως στόχοι της ορίζονται η προώθηση της απασχόλησης, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, η κατάλληλη κοινωνική προστασία, ο κοινωνικός διάλογος και η ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων. Ο τομέας της απασχόλησης υπάγεται πλέον σε ξεχωριστό κεφάλαιο (τίτλος VIII, άρθρα 125-130).²³ Παρά την αποτυχία των γαλλικών προσπαθειών για παραχώρηση ενός πιο παρεμβατικού ρόλου στην Ένωση και τη δέσμευση περισσότερων πόρων, η σημασία της προσθήκης του κεφαλαίου για την απασχόληση πρέπει να αναζητηθεί περισσότερο σε συμβολικό επίπεδο. Η συμπερίληψη των θεμάτων της απασχόλησης δεν αποτελούσε απλά απάντηση στις ανησυχίες των πολιτών για την αυξανόμενη ανεργία, αλλά σηματοδοτούσε παράλληλα την ανάληψη μιας πιο ενεργητικής και συντονισμένης προσέγγισης, καθώς και την προθυμία εφαρμογής διαφορετικών μεθόδων διακυβέρνησης, λαμβάνοντας με τον τρόπο αυτό υπόψη τις νέες συνθήκες που προέκυπταν από τη διεύρυνση της ΕΕ.

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας ενδυναμώνεται ο ρόλος της Επιτροπής στα κοινωνικά ζητήματα μέσω της θέσπισης της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας για την παρακολούθηση της κοινωνικής κατάστασης, την προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών και την προετοιμασία εκθέσεων και γνώμων. Το 2000 σηματοδοτείται από τη διακήρυξη του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ο Χάρτης περιλαμβάνει έξι κεφάλαια (αξιοπρέπεια, ελευθερία, ισότητα, αλληλεγγύη, δικαιώματα του πολίτη, δικαιοσύνη). Όπως αναφέρεται στο άρθρο 51 «οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη-μέλη, μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.» Επιπρόσθετα, όπως επισημαίνεται στην

²² Hantrais, *op.cit.*, υποσημ. 3.

²³ Treaty establishing the European Community (consolidated text) Official Journal C 325 of 24 December 2002, <http://eur-lex.europa.eu/eu/treaties/dat/11997E/htm/11997Ehtml#0173010078>.

παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου «ο παρών Χάρτης δεν δημιουργεί καμία νέα αρμοδιότητα και κανένα νέο καθήκον για την Κοινότητα και για την Ένωση και δεν τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται από τις Συνθήκες.»²⁴ Ο Χάρτης δεν συνιστά τμήμα της νομοθεσίας και ως εκ τούτου δεν έχει δεσμευτική ισχύ, ωστόσο με τον τρόπο αυτό τα κοινωνικά δικαιώματα έγιναν περισσότερο κατανοητά στους ευρωπαίους πολίτες.

Η Συνέλευση που δημιουργήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν πρότεινε την ενσωμάτωση του Χάρτη στη Συνταγματική Συνθήκη.²⁵ Το προσχέδιο της Συνθήκης το οποίο υπέγραψαν τα 25 κράτη μέλη και οι τρεις υποψήφιες χώρες, έμεινε στη συνέχεια μετέωρο λόγω του αρνητικού δημοψηφίσματος σε Γαλλία και Ολλανδία. Βάσει της Συνταγματικής Συνθήκης η κοινωνική πολιτική υπάγεται στους τομείς κοινής αρμοδιότητας της Ένωσης, ενώ ζητήματα όπως η κοινωνική προστασία και η κοινωνική ασφάλιση εξακολουθούν να απαιτούν ομοφωνία.²⁶

1.3 Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ

Έχοντας παρουσιάσει τους κυριότερους σταθμούς της κοινωνικής πολιτικής της ΕΚ/ΕΕ, στις παραγράφους που ακολουθούν αναλύονται ειδικότερα οι ρυθμίσεις που της ΕΚ/ΕΕ αφορούν τον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και τα επαγγελματικά ταμεία. Πρόκειται για ρυθμίσεις οι οποίες λειτουργούν υποστηρικτικά του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς, με στόχο την άρση των εμποδίων στην ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων.

Ο Κανονισμός 1408/71 (πρόκειται να αντικατασταθεί από τον Κανονισμό 883/2004) ρυθμίζει θέματα συντονισμού των ασφαλιστικών συστημάτων που αφορούν τους διακινούμενους εργαζόμενους στην Κοινότητα, έχοντας ως στόχο την προστασία και τη διευκόλυνση του δικαιώματος της ελεύθερης διακίνησης των προσώπων. Με τον

²⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, 18.12.2000, C 364/1.

²⁵ Hantrais, *op.cit.*, υποσημ. 3.

²⁶ Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Communities, 16.12.2004, C 310/1.

Κανονισμό αυτό τα κράτη μέλη παραχωρούν στην Κοινότητα την αρμοδιότητα ρύθμισης των σχετικών θεμάτων.²⁷

Το πεδίο εφαρμογής του καλύπτει τις παροχές ασθένειας και μητρότητας, αναπηρίας, επιζώντων, εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών, τα επιδόματα λόγω θανάτου, τις παροχές ανεργίας και τις οικογενειακές παροχές. Οι αρχές στις οποίες βασίζεται αφορούν: α) την ισότητα της μεταχείρισης, β) την υπόδειξη μιας και μόνο ισχύουσας νομοθεσίας (καθορίζεται ως εφαρμοστέα νομοθεσία, αυτή του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου ο ενδιαφερόμενος ασκεί την έμμισθη ή μη δραστηριότητά του), γ) το συνυπολογισμό όλων των περιόδων που λαμβάνονται υπόψη για τη γέννηση και τη διατήρηση του δικαιώματος παροχών, καθώς και για τον υπολογισμό του ύψους αυτών, δ) το εξαγώγιμο των παροχών οι οποίες καταβάλλονται στον τόπο κατοικίας των δικαιούχων.²⁸ Όπως υποστηρίζεται το σύστημα συντονισμού των ασφαλιστικών συστημάτων θα μπορούσε να εκληφθεί ως η εξευρωπαϊσμένη εκδοχή του διεθνούς δικαίου κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών, καθώς η Κοινοτική νομοθεσία αντικατέστησε τις διεθνείς συμβάσεις που είχαν συνάψει τα κράτη με σκοπό το συντονισμό των ασφαλιστικών τους συστημάτων.²⁹

Ενώ ωστόσο ο Κανονισμός για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης επιτρέπει στους διακινούμενους εργαζόμενους τη διασφάλιση των σχετικών δικαιωμάτων, η προστασία αυτή δεν επεκτείνεται στα συστήματα συμπληρωματικής συνταξιοδότησης (δεύτερος πυλώνας). Παράλληλα, όπως προέκυπτε από τα κείμενα της ΕΕ διαπιστώνονταν μη αποδοτική χρησιμοποίηση και επένδυση των κεφαλαίων των ταμείων, συνέπεια των περιορισμών και των εμποδίων που έθεταν οι εθνικές νομοθεσίες και η μη λειτουργία της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στις επικουρικές συντάξεις συνέπεια των διαφορών των φορολογικών συστημάτων.³⁰

²⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1408/71 του ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14^{ης} Ιουνίου 1971 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, ΕΕ L 149 της 5.7.1971.

²⁸ Ibid.

²⁹ Eichenhofer, *op.cit.*, υποσημ. 7.

³⁰ Commission EC (1997) *Green Paper. Supplementary pensions in the Single Market*, COM (1997) 283 final, Brussels, 10.6.1997.

Και παρά το γεγονός ότι οι συντάξεις που καταβάλλουν τα επικουρικά επαγγελματικά ταμεία δεν ξεπερνούν το 7% των συνολικών συνταξιοδοτικών παροχών, έναντι 88% που αντιπροσωπεύουν τα συστήματα του πρώτου πυλώνα και 0.9% του τρίτου, υπολογίζεται ότι το 25% περίπου του ενεργού πληθυσμού της Ένωσης καλύπτεται από επαγγελματικά προγράμματα. Η αναλογία αυτή μπορεί μάλιστα να υπερβαίνει το 80% σε ορισμένες χώρες, η δε αξία των στοιχείων του ενεργητικού που κατέχουν τα συνταξιοδοτικά ιδρύματα της Ένωσης ισοδυναμεί περίπου με το 25% του ΑΕΠ της Ένωσης.³¹ Επιπρόσθετα, ο ρόλος τους θα μπορούσε να αυξηθεί στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών. Η περαιτέρω ανάπτυξή τους δεν συνιστά από μόνη της λύση στις υπάρχουσες προκλήσεις και τα προβλήματα με τα οποία βρίσκονται αντιμέτωπα τα συστήματα, ωστόσο μια παρόμοια εξέλιξη θα μπορούσε να διευκολύνει τη μεταρρύθμιση του πρώτου πυλώνα αντισταθμίζοντας μια πιθανή μείωση των παροχών του πρώτου.³²

Οι πρώτες προσπάθειες ξεκίνησαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και πιο συγκεκριμένα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής, της οποίας στόχος ήταν η έναρξη του διαλόγου για το ρόλο των επικουρικών συντάξεων και την επίδρασή τους στην ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων.³³ Ελλείψει προόδου η Επιτροπή παρέπεμψε την εξέταση των σχετικών προβλημάτων σε μια επιτροπή για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Η εν λόγω επιτροπή παρουσίασε το 1997 έκθεση στην οποία επισημαίνονταν ότι η προοπτική απώλειας των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων σε συστήματα συμπληρωματικής συνταξιοδότησης συνιστούσε σημαντικό εμπόδιο στην ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων και πρότεινε τη θέσπιση σχετικής Οδηγίας και τη δημιουργία ενός φόρουμ για τις συντάξεις.³⁴

Η πρώτη προσπάθεια για τη θέσπιση ενός πλαισίου για τις επικουρικές συντάξεις επιχειρείται με την Οδηγία 98/49/ΕΚ. Στόχος ειδικότερα της Οδηγίας είναι η προστασία των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων σε συστήματα συμπληρωματικής

³¹ Επιτροπή ΕΚ (2001) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Η κατάργηση των φορολογικών εμποδίων στη διασυννοιακή παροχή επαγγελματικών συντάξεων*, COM (2001) 214 τελικό, Βρυξέλλες, 19.4.2001.

³² Commission EC *op. cit.*, υποσημ. 30.

³³ Commission EC (1991) *Communication from the Commission to the Council. Supplementary social security schemes: the role of occupational pensions schemes in the social protection of workers and their implications for freedom of movement*. SEC (91) 1332 final, Brussels, 22.07.1991.

³⁴ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 30.

συνταξιοδότησης, οι οποίοι διακινούνται από ένα κράτος μέλος σε άλλο, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία μισθωτών και μη μισθωτών εντός της Κοινότητας. Ωστόσο η Οδηγία δεν καλύπτει τις προϋποθέσεις απόκτησης των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης ή τη μεταφορά τους. Ως προς τα μέτρα προστασίας, αυτά προβλέπουν την ίση μεταχείριση όσον αφορά τη διατήρηση των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, τις διασυνοριακές καταβολές (τα συστήματα συμπληρωματικής συνταξιοδότησης θα καταβάλλουν σε άλλο κράτος μέλος όλα τα επιδόματα που προβλέπονται στο πλαίσιο αυτών των συστημάτων, μετά την αφαίρεση τυχόν φόρων και τραπεζικών επιβαρύνσεων), τη θέσπιση των αναγκαίων μέτρων προκειμένου να συνεχισθεί η καταβολή των εισφορών, από τον ίδιο τον αποσπασμένο εργαζόμενο ή για λογαριασμό του σε ένα σύστημα συμπληρωματικής συνταξιοδότησης ενός κράτους μέλους στο οποίο είναι ασφαλισμένος ο εργαζόμενος κατά τη διάρκεια της απόσπασής του/της σε άλλο κράτος μέλος, και τέλος την ενημέρωση για τις συντάξεις και τις επιλογές που έχουν τα μέλη του συστήματος.³⁵

Το δεύτερο βήμα αφορά την Οδηγία 2003/41/EK για τις δραστηριότητες και την εποπτεία των ιδρυμάτων που προσφέρουν υπηρεσίες επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών και συνιστά τμήμα της στρατηγικής για την απελευθέρωση των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και της ελεύθερης κίνησης των κεφαλαίων. Η κατάρτιση της σχετικής Οδηγίας αποτελούσε άλλωστε επείγουσα προτεραιότητα καθώς τα ιδρύματα αυτά, παρά τον κεντρικό ρόλο που διαδραματίζουν στην ολοκλήρωση, την αποτελεσματικότητα και τη ρευστότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών, δεν καλύπτονταν από κανένα συνεκτικό κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο θα έδινε τη δυνατότητα να επωφελούνται πλήρως των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής αγοράς. Η Οδηγία 2003/41/EK συνιστά επομένως ένα πρώτο βήμα για τη δημιουργία μιας εσωτερικής αγοράς επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών, οργανωμένης σε ευρωπαϊκή κλίμακα.

Οι κανόνες της Οδηγίας αποσκοπούν αφενός στη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου ασφάλειας για τους μελλοντικούς συνταξιούχους μέσω της επιβολής αυστηρών

³⁵ Οδηγία 98/49/EK του Συμβουλίου της 29^{ης} Ιουνίου 1998 σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης των μισθωτών και των μη μισθωτών που μετακινούνται εντός της Κοινότητας

προτύπων εποπτείας και αφετέρου στην αποτελεσματική διαχείριση των συστημάτων επαγγελματικής συνταξιοδότησης.³⁶ Η απελευθέρωση της επενδυτικής στρατηγικής αναφορικά με τη διαχείριση των διαθεσίμων από εθνικούς και ποσοτικούς περιορισμούς επεκτείνει το πεδίο δράσης στο σύνολο της Κοινότητας, επιτρέποντας την αξιοποίηση –προς όφελος των συνταξιούχων– των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής αγοράς και του ευρώ, ενώ ταυτόχρονα δίνεται η δυνατότητα στα επαγγελματικά ταμεία, κυρίως των πολυεθνικών εταιριών, δημιουργίας και διαχείρισης ενιαίων συνταξιοδοτικών προγραμμάτων σε περισσότερες χώρες της Κοινότητας, κάτι που ήταν αδύνατον.³⁷

Το ζήτημα της μεταφοράς των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης συζητήθηκε επίσης στο πλαίσιο της Ατζέντας Κοινωνικής Πολιτικής 2000-2005, στην οποία η κινητικότητα αναδείχθηκε ως μια από τις βασικές δράσεις για την επίτευξη του στόχου της πλήρους απασχόλησης. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή τόνισε για μια ακόμα φορά την πρόθεσή της να προτείνει συγκεκριμένες λύσεις για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενοι στον τομέα της συμπληρωματικής συνταξιοδότησης για τη διακίνησή τους.³⁸

Παράλληλα, το 2001 συγκροτείται φόρουμ για τις συντάξεις αποτελούμενο από εκπροσώπους των κυβερνήσεων, των κοινωνικών εταιριών, των συνταξιοδοτικών ταμείων και, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, λουπών φορέων που δραστηριοποιούνται στον εν λόγω τομέα προκειμένου να αντιμετωπίσει το πρόβλημα των συντάξεων και της κινητικότητας, από κοινού με όλους τους ενδιαφερόμενους παράγοντες.³⁹ Το 2001 η Επιτροπή εκδίδει ανακοίνωση με την οποία προσπαθεί να επιτύχει μια συντονισμένη προσέγγιση προσαρμοσμένη στην ποιικιλία των κανόνων που ισχύουν στα κράτη μέλη, παρά την εναρμόνιση, ζητά την κατάργηση των αδικαιολόγητα περιοριστικών ή μεροληπτικών φορολογικών κανόνων και παρουσιάζει μέτρα για την προστασία των φορολογικών εσόδων των κρατών μελών. Προς το σκοπό αυτό η Επιτροπή θα ελέγξει

³⁶ Οδηγία 2003/41/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 3^{ης} Ιουνίου 2003 για τις δραστηριότητες και την εποπτεία των ιδρυμάτων που προσφέρουν υπηρεσίες επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών.

³⁷ Σακελλαρόπουλος, *op. cit.*, υποσημ. 6.

³⁸ Commission, EC (2000a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Social Policy Agenda*. COM (2000) 379 final, Brussels, 28.06.2000.

³⁹ Απόφαση της Επιτροπής της 9^{ης} Ιουλίου 2001 σχετικά με τη σύσταση επιτροπής στον τομέα των επικουρικών συντάξεων (2001/548/EK), ΕΕΕΚ L196/26, 20.7.2001.

τους εθνικούς κανόνες των κρατών μελών και θα λάβει τα μέτρα που είναι απαραίτητα για τη διασφάλιση της πραγματικής συμμόρφωσης με τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης ΕΚ.⁴⁰

Η πιο πρόσφατη πρωτοβουλία αφορά την Οδηγία του 2005 σχετικά με τη βελτίωση της δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης. Η Οδηγία αποσκοπεί στο να διευκολύνει την άσκηση του δικαιώματος των εργαζομένων για ελεύθερη κυκλοφορία και του δικαιώματός τους για επαγγελματική κινητικότητα στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους, μειώνοντας τα εμπόδια που δημιουργούνται από ορισμένους κανόνες που διέπουν τα συστήματα συνταξιοδότησης στα κράτη μέλη. Ένας πρόσθετος στόχος αφορά τη βελτίωση της ενημέρωσης σχετικά με τις συνέπειες μιας ενδεχόμενης παύσης της επαγγελματικής τους δραστηριότητας στα δικαιώματά τους για συμπληρωματική συνταξιοδότηση.⁴¹ Η εν λόγω Οδηγία τροποποιήθηκε, προκειμένου να ενσωματωθούν σε αυτή οι τροπολογίες που υπέβαλε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά την πρώτη ανάγνωση, τις οποίες αποδέχθηκε η Επιτροπή, όπως και τις τεχνικές βελτιώσεις που προέκυψαν από τις συζητήσεις με εμπειρογνώμονες στο πλαίσιο ομάδων εργασίας του Συμβουλίου.⁴²

1.4 Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ ΚΑΙ ΤΑ ΝΕΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ: Η ΑΝΟΙΚΤΗ ΜΕΘΟΔΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ (ΑΜΣ)

Η προηγηθείσα ανάλυση ανέδειξε τον περιθωριακό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Η διστακτικότητα εκχώρησης από την πλευρά των κρατών μελών αρμοδιοτήτων στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η ανομοιογένεια των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας οι οποίες αντανακλούν τις διαφορετικές εθνικές παραδόσεις και οι διαφορές στο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης των κρατών μελών, αποτέλεσαν σημαντικό εμπόδιο στη διαμόρφωση μιας κοινής Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής.⁴³

⁴⁰ Επιτροπή ΕΚ, *op. cit.*, υποσημ. 31.

⁴¹ Επιτροπή ΕΚ (2005) *Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη βελτίωση της δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης*, COM (2005) 507 τελικό, Βρυξέλλες, 20.10.2005.

⁴² Επιτροπή ΕΚ (2007) *Τροποποιημένη Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αύξηση της κινητικότητας των εργαζομένων μέσω της βελτίωσης της απόκτησης και της διατήρησης δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης*, COM (2007) 603 τελικό, Βρυξέλλες, 9.10.2007.

⁴³ Scharpf, F. (2002) The European Social Model: coping with the challenges of diversity, *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 645-670.

Η νέα ώθηση που δίνεται στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000) στο οποίο η ΕΕ έθεσε ένα νέο στρατηγικό στόχο για την επόμενη δεκαετία: «να γίνει η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης, ανά την υφήλιο ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή»⁴⁴ σηματοδοτεί ταυτόχρονα την έναρξη μιας νέας περιόδου για την κοινωνική διάσταση της Ευρώπης, καθώς η επιδίωξη του στρατηγικού στόχου της Λισαβόνας απαιτεί μια συνολική στρατηγική για: α) την προετοιμασία της μετάβασης σε μια οικονομία και κοινωνία βασισμένες στη γνώση, β) τον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και γ) τη στήριξη της υγιούς οικονομικής προοπτικής.

Στο πλαίσιο αυτό τα συμπεράσματα του Συμβουλίου είναι καινοτόμα ως προς τα μέσα επίτευξης των κοινωνικών στόχων. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη συμφώνησαν παράλληλα προς την παραδοσιακή κοινοτική μέθοδο να δράσουν σε διακυβερνητικό επίπεδο με σκοπό την επίτευξη κοινών στόχων μέσω της εφαρμογής ήπιων οργάνων πολιτικής, σεβόμενα την αρχή της επικουρικότητας. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στα συμπεράσματα του Συμβουλίου, η υλοποίηση του στρατηγικού στόχου «θα διευκολυνθεί εάν εφαρμοσθεί μια νέα ανοικτή μέθοδος συντονισμού ως μέσο διάδοσης βέλτιστων πρακτικών και επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης προς τους κύριους στόχους της ΕΕ.»⁴⁵

Η εισαγωγή της ΑΜΣ στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής συνιστά την πιο πρόσφατη απόπειρα διαμόρφωσης μιας Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής. Οι προγενέστερες προσπάθειες περιλαμβάνουν το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των διακινούμενων εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, την απόπειρα εναρμόνισης σε συγκεκριμένους τομείς στη διάρκεια της δεκαετίας του 1970 και τη διασφάλιση ενός αριθμού αρχών, όπως διαπιστώθηκαν στη Χάρτα των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (1989). Στο πλαίσιο αυτό, η εισαγωγή της ΑΜΣ γίνεται αντιληπτή ως η τέταρτη προσπάθεια στη μακρά πορεία

⁴⁴ European Council (2000) *Presidency Conclusions*. Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

⁴⁵ Ibid.

προσπαθειών ανεύρεσης της κατάλληλης μεθόδου ενίσχυσης της κοινωνικής διάστασης της Ευρώπης.⁴⁶

Η ΑΜΣ περιλαμβάνει ειδικότερα:

- τον καθορισμό κατευθυντήριων γραμμών για την Ένωση, συνδυασμένων με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα για τη βραχυπρόθεσμη, μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίτευξη των στόχων που θέτουν,
- τον καθορισμό κατά περίπτωση, ποσοτικών κα ποιοτικών δεικτών και σημείων αναφοράς, με μέτρο τα καλύτερα του κόσμου, προσαρμοσμένων στις ανάγκες διαφόρων κρατών μελών και τομέων ως μέσο σύγκρισης των βέλτιστων πρακτικών,
- τη μεταφορά αυτών των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών στις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές με τον καθορισμό ειδικών στόχων και τη θέσπιση μέτρων, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές και περιφερειακές ιδιομορφίες, και
- την περιοδική παρακολούθηση, αξιολόγηση και επανεξέταση από ομότιμους, υπό τη μορφή αλληλοδιαδικτικών διαδικασιών.⁴⁷ Η ΑΜΣ συνιστά επομένως έναν εύστοχο τρόπο ανάδειξης του διττού στόχου της ανταγωνιστικότητας και της κοινωνικής συνοχής στην ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα χωρίς να θέτει ζήτημα εκχώρησης περαιτέρω αρμοδιοτήτων από πλευράς εθνικών κρατών.

Η ΑΜΣ βασίζεται συνεπώς σε μια πλήρως αποκεντρωμένη προσέγγιση –σεβόμενη την αρχή της επικουρικότητας- στην οποία η ΕΕ, τα κράτη μέλη, το περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, καθώς και οι κοινωνικοί εταίροι και η κοινωνία των πολιτών καλούνται να μετάσχουν ενεργά μέσω της ανάπτυξης διαφορετικών μορφών συνεργασίας.⁴⁸ Ο συντονισμός παραμένει μη δεσμευτικός και κατά συνέπεια δεν προβλέπονται κυρώσεις στην περίπτωση κρατών των οποίων η απόδοση δεν κρίνεται ικανοποιητική. Πυρήνας της νέας προσέγγισης είναι η έννοια της σύγκλισης και όχι της εναρμόνισης και ειδικότερα της σύγκλισης στόχων. Ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών πολιτικών λαμβάνει χώρα εντός ενός πλαισίου που διασφαλίζει πρώτον τη συμβατότητα μεταξύ εθνικών πολιτικών και στόχων της Ένωσης, δεύτερον την

⁴⁶ de la Porte, C. and Pochet, P. (2002) Introduction, στο de la Porte, C. and Pochet, P. (eds.) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, PIE, Peter Lang.

⁴⁷ European Council, *op. cit.*, υποσημ. 44.

⁴⁸ Ibid.

υπαρξη συνέχειας προκειμένου οι εθνικές πολιτικές να αλληλοενισχύονται και τρίτον τη σύγκλιση των εθνικών επιδόσεων.⁴⁹

Η στρατηγική της Λισαβόνας εισάγει την έννοια και προσδιορίζει τα χαρακτηριστικά της ΑΜΣ. Οι απαρχές ωστόσο της μεθόδου μπορούν να εντοπιστούν στη διαδικασία του Λουξεμβούργου, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, στη διαδικασία «σκληρού» συντονισμού της νομισματικής πολιτικής την οποία κλήθηκαν να ακολουθήσουν τα κράτη μέλη προκειμένου να μετάσχουν στην ΟΝΕ και στη διαδικασία «ήπιου» συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Πρακτικές όπως η θέσπιση σημείων αναφοράς, η αξιολόγηση από ομότιμους και η παρακολούθηση δεν είναι άλλωστε άγνωστες καθώς εφαρμόζονται ήδη στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ.⁵⁰

Ως προς τους λόγους εισαγωγής της νέας αυτής μεθόδου διακυβέρνησης έχουν προταθεί περισσότερες από μια εκδοχές. Σύμφωνα με τον Radaelli (2003)⁵¹ η εισαγωγή της ΑΜΣ συνδέεται με την προσπάθεια ανάκτησης της ανταγωνιστικότητας της ΕΕ. Ένα βασικό εμπόδιο στην προσπάθεια αυτή υπήρξε τη δεκαετία του 1990 η αδυναμία συναίνεσης ως προς το ευρωπαϊκό μοντέλο καπιταλισμού προς υιοθέτηση, τη στιγμή που η προσπάθεια αυτή απαιτούσε μεταρρυθμίσεις σε πολιτικά ευαίσθητους τομείς, όπως για παράδειγμα η αγορά εργασίας και οι συντάξεις. Στο πλαίσιο αυτό η ΑΜΣ πρόβαλε ως λύση, δεδομένου ότι επιτρέπει την πρόοδο σε πολιτικά ευαίσθητους τομείς, αποφεύγοντας να προσδώσει «πολιτική χροιά». Ας σημειωθεί ωστόσο ότι η προσπάθεια τόνωσης της ανταγωνιστικότητας βρίσκονταν πίσω τόσο από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987)- η οποία παρουσιάστηκε ως τρόπος εξόδου από την οικονομική και πολιτική ευρω-σκληρυνση- όσο και από την ΟΝΕ, αλλά και από τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση (1993).

⁴⁹ European Convention Secretariat (2002) *Coordination of National Policies: the open method of coordination*, WG VI WD 015, Brussels, 25 September 2002.

⁵⁰ Βλέπε Casey, B. (2004a) The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labor Market and the Welfare State, *International Journal of Industrial Relations*, 10(3): 329-352 και Schafer, A. (2004a) A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD, *Journal of European Public Policy*, 13(1): 70-88.

⁵¹ Radaelli, C. (2003a) The Open Method of Coordination- A New Governance Architecture for the European Union, Research Report, Swedish Institute for European Policy Studies 1.

Η προώθηση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης επέτεινε επίσης την ανάγκη συντονισμού των πολιτικών τόσο μεταξύ των κρατών, όσο και μεταξύ των επιμέρους τομέων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής με στόχο την άμυνα ενάντια στο κοινωνικό ντάμπινγκ και τον «αγώνα δρόμου προς τα κάτω», την αποφυγή αρνητικών εξωτερικοτήτων συνέπεια της αλληλεξάρτησης των ευρωπαϊκών οικονομιών και τη συγκέντρωση πόρων σε επίπεδο ΕΕ με στόχο την αντιμετώπιση κοινών προκλήσεων, όπως για παράδειγμα η μακροχρόνια ανεργία, ο απαιτούμενος εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και η γήρανση του πληθυσμού. Λαμβάνοντας υπόψη την απροθυμία των εθνικών κυβερνήσεων να εκχωρήσουν περαιτέρω αρμοδιότητες στο ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς πρόκειται αφενός για πολιτικά ευαίσθητους τομείς και αφετέρου για τομείς στους οποίους παρατηρείται έντονη διαφοροποίηση μεταξύ κρατών η οποία αυξήθηκε περαιτέρω με τις διαδοχικές διευρύνσεις, η εισαγωγή της ΑΜΣ επιτρέπει την προώθηση του συντονισμού, σεβόμενη ταυτόχρονα τις εθνικές ιδιαιτερότητες.⁵²

Σύμφωνα με μια διαφορετική προσέγγιση η οποία βασίζεται στο μοντέλο του Pierson (1996)⁵³ η κεντρο-δεξιά πλειοψηφία προώθησε την ολοκλήρωση στα μέσα της δεκαετίας του 1990 μέσω του σκληρού συντονισμού της νομισματικής και της δημοσιονομικής πολιτικής, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό τις μελλοντικές επιλογές. Η κεντρο-αριστερή πλειοψηφία που τη διαδέχθηκε, αν και επιθυμούσε την προώθηση της πολιτικής απασχόλησης, μπορούσε να εστιάσει πλέον μόνο σε πολιτικές που αφορούσαν τη ζήτηση.⁵⁴ Εντός του πλαισίου αυτού η ΑΜΣ επέτρεψε τη διαμόρφωση πολιτικής χωρίς να συνεπάγεται περαιτέρω εκχώρηση αρμοδιοτήτων και χωρίς να αμφισβητεί το προϋπάρχον πλαίσιο.⁵⁵ Σύμφωνα με τον Palier (2003) η προσπάθεια συντονισμού των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών στο ευρωπαϊκό

⁵² Goetschy, J. (2004a) The Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy: the difficult road from potentials to results, Paper presented at the IIRA7th European Congress, Estoril, 7-11 September, 2004, Portugal.

⁵³ Σύμφωνα με τη θεωρία των τριών σταδίων του Pierson σε ένα αρχικό χρόνο μια ομάδα δρώντων (actor constellation) αποφασίζει την προώθηση της ολοκλήρωσης μέσω της δημιουργίας ξεχωριστών δομών διακυβέρνησης. Σε μεταγενέστερο χρόνο, το μοντέλο αυτό διακυβέρνησης επιδρά στο εθνικό επίπεδο, ευνοώντας ορισμένες επιλογές και περιορίζοντας άλλες. Όταν δημιουργηθεί μια νέα ομάδα δρώντων διαπιστώνει ότι δεν είναι σε θέση να ανατρέψει τις προηγούμενες ενέργειες, ενώ οι επιλογές πολιτικής ή τα διαθέσιμα εργαλεία περιορίζονται. Όπως ωστόσο επισημαίνει ο Schafer (2004) δεν οδηγούν όλες οι επιλογές πολιτικής σε ολοκλήρωση. Οι κυβερνήσεις μπορούν επομένως από την πλευρά τους να επιλέξουν μορφές συνεργασίας που περιορίζουν τις απώλειες, ενώ η επιλογή των εργαλείων πολιτικής εμπεριέχει πολιτική διάσταση.

⁵⁴ Pierson, P. (1996) The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis, *Comparative Political Studies*, 29(2): 123-163.

⁵⁵ Schafer, *op. cit.*, υποσημ. 50.

πλαίσιο συνιστά ακριβώς μια προσπάθεια επίλυσης της αντίφασης που διαπιστώνεται μεταξύ αφενός της οικονομικής πολιτικής η οποία διαμορφώνεται στο ευρωπαϊκό επίπεδο και αφετέρου της κοινωνικής πολιτικής η οποία εξακολουθεί να εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτό, ο συντονισμός που επιχειρείται μέσω της ΑΜΣ προσδίδει στην Ευρώπη το ρόλο του καταλύτη, ενθαρρύνοντας νέες μεταρρυθμίσεις και επανα-οριοθετώντας το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο.⁵⁶

Η εισαγωγή της ΑΜΣ ερμηνεύεται επίσης μέσα από το πλαίσιο της ευρύτερης συζήτησης που έλαβε χώρα τη δεκαετία του 1990 στην ΕΕ γύρω από τις μεθόδους και τα εργαλεία διαμόρφωσης και εφαρμογής των κοινοτικών πολιτικών και ειδικότερα σχετικά με την ανάγκη αναζήτησης νέων μορφών διακυβέρνησης για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της νομιμοποίησης, οι οποίες διασφαλίζουν ταυτόχρονα την αρχή της επικουρικότητας. Η συζήτηση αυτή αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της προσπάθειας εξόδου από την κρίση νομιμοποίησης στην οποία εισήλθε η ΕΕ τη δεκαετία του 1990, τόσο μέσω της ανάδειξης του χάσματος μεταξύ της κοινής γνώμης και των πολιτικών ελίτ κατά τη διαδικασία επικύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ, όσο και μέσω των σκανδάλων που ήρθαν στο φως της δημοσιότητας στο τέλος της δεκαετίας με επίκεντρο την Επιτροπή, η οποία και θεωρείται η «ατμομηχανή» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αποτελώντας έναν ακόμα παράγοντα υπέρ της εισαγωγής ενός νέου και ευέλικτου εργαλείου με έμφαση στη συμμετοχικότητα, όπως η ΑΜΣ.⁵⁷ Η αναζήτηση περισσότερο ευέλικτων και ανοικτών μεθόδων για την προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης⁵⁸ συνιστά προσέγγιση που εντοπίζεται και στη Λευκή Βίβλο για τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής και την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, στην οποία περιλαμβάνονται επίσης προτάσεις για τη μεταρρύθμιση της κοινοτικής μεθόδου με στόχο την ενίσχυση της

⁵⁶ Palier, B. (2003) The Europeanisation of welfare reforms, Paper presented at the ESPAnet Conference, Copenhagen, 13-15 November 2003.

⁵⁷ Borras, S. and Jacobsson, K. (2004) The open method of coordination and new governance patterns in the EU, *Journal of European Public Policy*, 11(2): 185-208.

⁵⁸ Στο πλαίσιο της αναζήτησης μεθόδων προώθησης της ευρωπαϊκής ενοποίησης είχαν προηγηθεί πρωτοβουλίες όπως η Διακυβερνητική Διάσκεψη για τη θεσμική μεταρρύθμιση, η διαδικασία διοικητικής μεταρρύθμισης της Επιτροπής -βλέπε *Reforming the Commission: A White Paper*, COM (2000) και *Commission, EC (2000c) Reforming the Commission: A White Paper*, Part II, COM (2000) 200 final, Brussels, 1.03.2000-και η δημοσίευση των στρατηγικών στόχων της Επιτροπής για την πενταετία 2000-2005-*Shaping a New Europe*, COM (2000)-οι οποίοι περιλάμβαναν την προώθηση νέων μεθόδων διακυβέρνησης, την ενίσχυση της παρουσίας της ΕΕ στο διεθνές περιβάλλον, την νέα οικονομική και κοινωνική ατζέντα και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής.

αποτελεσματικότητάς της, καθώς εκτιμάται ότι η κοινοτική μέθοδος οφείλει να διατηρήσει το κεντρικό της ρόλο στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής.⁵⁹

Με την εισαγωγή της ΑΜΣ πραγματοποιείται ταυτόχρονα μια μετατόπιση του ερευνητικού ενδιαφέροντος από την ανάλυση των μηχανισμών ολοκλήρωσης στην εξέταση της λειτουργίας της ΕΕ ως συστήματος λήψης αποφάσεων.⁶⁰ Η ανάλυση ειδικότερα της ΑΜΣ ερευνά τις δυνατότητές της ως εργαλείο διακυβέρνησης, τη σχέση της με άλλες μεθόδους και την πιθανή αποτελεσματικότητά της στην αντιμετώπιση δилημμάτων όπως αυτό μεταξύ αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης.

Η διαφοροποίηση αυτή αποτυπώνεται στις προσπάθειες της πολιτικής επιστήμης για ανάπτυξη ερμηνευτικών σχημάτων για την κατανόηση των μηχανισμών άσκησης πολιτικής και λήψης αποφάσεων. Στις παραδοσιακές θεωρίες της διακυβέρνησης όπως ο νεολειτουργισμός και ο διακυβερνητισμός, προστίθενται νέες σχολές σκέψης όπως ο δημοκρατικός πειραματισμός και η θεωρία των διαδικασιών που υποστηρίζουν τη σημασία της αμοιβαίας μάθησης, της συμμετοχής και της αποκεντρωμένης λήψης αποφάσεων. Ανάλογες μέθοδοι άσκησης πολιτικής εντάσσονται στο πλαίσιο των πολυ-επίπεδων δομών διακυβέρνησης. Στην περίπτωση ειδικότερα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής οι Liebfried και Pierson (1995) υποστηρίζουν ότι οι αποφάσεις στα κοινωνικά θέματα δεν συνιστούν προϊόν κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής βούλησης, αλλά ενός πολυσύνθετου και πολυ-επίπεδου μηχανισμού λήψης αποφάσεων.⁶¹ Τα χαρακτηριστικά της πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης στην ΕΕ περιλαμβάνουν τα ακόλουθα σημεία: α) από κοινού λήψη αποφάσεων από παράγοντες που δρουν σε διαφορετικά επίπεδα εδαφικής εξουσίας – δημόσιο, ιδιωτικό τομέα και κοινωνία των πολιτών β) μη ιεραρχική διαβάθμιση των συμμετεχόντων και των πεδίων παρέμβασης και γ) συναινετική και όχι πλειοψηφική λήψη αποφάσεων.⁶²

⁵⁹ Goetschy, *op.cit.* υποσημ. 52 και Scharpf, *op.cit.*, υποσημ. 43.

⁶⁰ Βλέπε Eberlein, B. and Kerwer, D. (2002) Theorizing New Modes of European Governance, *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 6 (2002), no 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>.

⁶¹ Liebfried, S. and Pierson, P. (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington DC.

⁶² Kaiser, R. and Prange, H. (2002) A new concept of deepening European integration? The European research area and the emerging role of policy coordination in a multi-level governance system,

Η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση⁶³ προσδιορίζει την έννοια της διακυβέρνησης ως «τους κανόνες, τις διαδικασίες και τις συμπεριφορές εκείνες που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο ασκούνται οι εξουσίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδιαίτερα σε ότι αφορά τη νομιμοποίηση, τη διαφάνεια, τη σαφήνεια, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα.» Οι Lebessis και Paterson (2000)⁶⁴ υποστηρίζουν ότι η διακυβέρνηση αφορά την οργάνωση της συλλογικής δράσης μέσα από συστήματα εκπροσώπησης, θεσμούς, διαδικασίες και ενδιάμεσα σώματα, προσδιορίζοντας τα ακόλουθα σημεία ως χαρακτηριστικά των νέων μορφών διακυβέρνησης: 1) βαθύτερη κατανόηση των προβλημάτων, 2) εξασφάλιση ευρύτερης συμμετοχής, 3) λήψη υπόψη των ανισοτήτων, 4) εξασφάλιση της συλλογικής μάθησης, 5) διασφάλιση της συνεχούς αξιολόγησης και αναθεώρησης των πολιτικών, 6) βελτίωση της συνοχής των πολιτικών και 7) κατανόηση του ελέγχου και της υπευθυνότητας.

Ανεξαρτήτως ωστόσο του πλαισίου εντός του οποίου χρησιμοποιείται η έννοια της διακυβέρνησης, ο Rhodes (1996)⁶⁵ επισημαίνει την ύπαρξη κοινών χαρακτηριστικών, όπως α) την αλληλεξάρτηση μεταξύ οργανισμών, καθώς η έννοια της διακυβέρνησης δεν περιορίζεται στους κρατικούς δρώντες, β) τη συνεχή διάδραση μεταξύ των μελών των δικτύων, η οποία προκύπτει από την ανάγκη ανταλλαγής πόρων και διαπραγμάτευσης των κοινών στόχων και γ) την ύπαρξη σημαντικού βαθμού αυτονομίας από το κράτος. Οι Trubek και Scott (2002)⁶⁶ υποστηρίζουν ότι παρόλο που δεν υπάρχει συγκεκριμένο χαρακτηριστικό που να επιτρέπει το διαχωρισμό μεταξύ «παλαιών» και «νέων» μεθόδων διακυβέρνησης, η τελευταία περιλαμβάνει ορισμένα ή το σύνολο των ακόλουθων στοιχείων: α) συμμετοχή και επιμερισμός εξουσιών, β) πολυ-επίπεδη ολοκλήρωση, γ) διαφοροποίηση και αποκέντρωση, δ) διαδικασία διαλόγου, ε) ευελιξία και επανεξέταση και στ) πειραματισμός.

European Integration on line Papers (EIOP), vol. 6 (2002), no 18, <http://eiop.ar.at/eiop/texte/2002-018a.htm>.

⁶³ Commission EC (2000) *Reforming the Commission: A White Paper, Part I*, COM (2000) 200 final/2, Brussels, 5.4.2000 και Commission EC (2000) *Reforming the Commission: A White Paper, Part II*, COM (2000) 200 final, Brussels, 1.3.2000.

⁶⁴ Lebessis, N. and Paterson, J. (2000) *Developing new modes of governance, Working Paper* European Commission Forward Studies Unit.

⁶⁵ Rhodes, R. A. W. (1996) *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, σσ. 652-667.

⁶⁶ Scott, J. and Trubek, D. (2002) *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, *European Law Journal*, 8(1):1-18.

Στην περίπτωση της ΑΜΣ τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, όπως προσδιορίστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, αφορούν τη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών, ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών και σημείων αναφοράς, τη μεταφορά των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών σε εθνικές και περιφερειακές πολιτικές και την περιοδική παρακολούθηση και αξιολόγηση.

Ως προς το στοιχείο της «ανοικτότητας», όπως αναφέρει το Συμβούλιο, η μέθοδος καλείται ανοικτή καθώς:

- οι ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές μπορούν να προσαρμοστούν στο εθνικό επίπεδο,
- οι καλές πρακτικές αξιολογούνται και προσαρμόζονται στο εθνικό πλαίσιο,
- υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ των δεικτών αναφοράς που υιοθετούνται στο ευρωπαϊκό επίπεδο και των συγκεκριμένων στόχων που θέτει κάθε κράτος μέλος για κάθε δείκτη λαμβάνοντας υπόψη το σημείο εκκίνησής του,
- η παρακολούθηση και η αξιολόγηση λαμβάνουν υπόψη το εθνικό πλαίσιο,
- η ανάπτυξη της μεθόδου στα επιμέρους στάδια της οφείλει να είναι ανοικτή στη συμμετοχή των διαφόρων δρώντων της κοινωνίας των πολιτών. Η συμμετοχή συνιστά άλλωστε εργαλείο της σύγχρονης διακυβέρνησης.⁶⁷ Από την άλλη η δυνατότητα μη συμμετοχής (à la carte συμμετοχή των κρατών μελών) είναι λιγότερο σαφής: μέχρι στιγμής στην ΑΜΣ μετέχει το σύνολο των κρατών μελών, η απουσία ωστόσο κυρώσεων δημιουργεί ερωτήματα αναφορικά με την «ουσιαστική» συμμετοχή των κρατών.⁶⁸ Ο όρος «ανοικτή» αναφέρεται επίσης στην εφαρμογή της μεθόδου σε επιμέρους τομείς πολιτικής, στο ρόλο των κρατών μελών αναφορικά με το βαθμό αποκέντρωσης και συντονισμού των πολιτικών, καθώς και στο βαθμό συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων. Πρόκειται συνεπώς για ένα ευέλικτο εργαλείο πολιτικής, ένα «βιβλίο μαγειρικής» που περιέχει διαφορετικές συνταγές όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Vandenbroucke (2002).⁶⁹

⁶⁷ Council, EU (2000) Presidency Note. Follow-up of the Lisbon European Council. The ongoing experience of the open method of coordination, Brussels, 14.06.2000.

⁶⁸ Wincott, D. (2003) Beyond Social Regulation? New Instruments and/or a New Agenda for Social Policy at Lisbon? *Public Administration*, 81(3): 533-553.

⁶⁹ Vandenbroucke, F. (2002) Open Method of Coordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol.3, σσ. 533-543.

Τα χαρακτηριστικά αυτά της «ανοικτότητας» και της «ευελιξίας» την καθιστούν ιδιαίτερα «ελκυστικό» εργαλείο πολιτικής, καθώς πρόκειται για μια ήπια μέθοδο διακυβέρνησης η οποία:

1. επιτρέπει την ευελιξία στην περίπτωση τομέων που χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό διαφοροποίησης συνέπεια της διαφορετικής πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής διαδρομής του κάθε κράτους, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης και της εκπαίδευσης, διαφοροποίηση η οποία καθιστά την προσπάθεια εναρμόνισης ιδιαίτερα δυσχερή,
2. ελαχιστοποιεί την εκχώρηση εξουσιών, επιτρέποντας με τον τρόπο αυτό τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών που εμφανίζουν την πολιτική διάθεση να λάβουν μέτρα για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού, εκφράζουν ωστόσο διστακτικότητα απέναντι στο ενδεχόμενο εκχώρησης περαιτέρω εξουσιών στο υπερεθνικό επίπεδο. Η διαδικασία βασίζεται στην ηθική και πολιτική δέσμευση των κρατών μελών και δεν περιλαμβάνει συνεπώς νομικές κυρώσεις στην περίπτωση μη συμμόρφωσης,
3. βοηθά στην άρση πιθανής πολιτικής αντίστασης, χάρις στην ευελιξία η οποία επιτρέπει την προσαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών στις ιδιαιτερότητες του εθνικού πλαισίου,
4. επιτρέπει την αποφυγή ανάληψης ευθύνης για μη δημοφιλή μέτρα, μεταφέροντάς τη στο ευρωπαϊκό, παράλληλα ωστόσο ενισχύει τη νομιμοποίηση μέσω της έμφασης στην έννοια της συμμετοχής,
5. επιτρέπει στην ΕΕ την ενασχόληση με τομείς πολιτικής στους οποίους η νομική αρμοδιότητά της είναι μικρή έως ανύπαρκτη,
6. μέσω των πολιτικών αναδεικνύεται η αποφαστικότητα για την αντιμετώπιση προβλημάτων κοινού ενδιαφέροντος όπως της ανεργίας, του κοινωνικού αποκλεισμού και της οικονομικής ανάπτυξης.⁷⁰

Συνοψίζοντας, η ΑΜΣ εφαρμόζεται σε τομείς όπου οι πολιτικές επιλογές παραμένουν στο εθνικό επίπεδο και δεν προβλέπεται νομοθεσία στο ευρωπαϊκό, ωστόσο οι εθνικές πολιτικές επιλογές γίνονται ταυτόχρονα αντιληπτές ως ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος και λαμβάνοντας υπόψη το στοιχείο αυτό γίνονται προσπάθειες προς

⁷⁰ Βλέπε μεταξύ άλλων: European Convention Secretariat (2002) *Coordination of National Policies: the open method of coordination* WG VI WD015, Brussels, 26 September 2002, Sakellariopoulos, Th. (2004) *The open method of coordination: a sound instrument for the modernization of the European Social Model* στο Sakellariopoulos, Th. and Berghman, J. (eds.) *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Antwerp, Intersentia, σ.62, Schafer, *op. cit.*, υποσημ. 50 και Scott, J. and Trubek, D. *op.cit.* υποσημ. 66.

την επίτευξη συμφωνίας σε κοινούς στόχους και δείκτες. Επιπρόσθετα οι κυβερνήσεις εμφανίζονται πρόθυμες να θέσουν τα προγράμματά τους σε συγκριτική αξιολόγηση. Ο συντονισμός παραμένει μη δεσμευτικός και κατά συνέπεια δεν προβλέπονται κυρώσεις στην περίπτωση κρατών των οποίων η απόδοση δεν κρίνεται ικανοποιητική.⁷¹ Συνολικά η ΑΜΣ έχει ως στόχο την οργάνωση μιας διαδικασίας μάθησης για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων με συντονισμένο τρόπο, σεβόμενη παράλληλα τις εθνικές ιδιαιτερότητες. Η ΑΜΣ δεν στοχεύει ως εκ τούτου στην ανάπτυξη ενός συστήματος κατηγοριοποίησης/ ταξινόμησης των κρατών μελών βάσει της απόδοσής τους σε κάθε τομέα πολιτικής, αλλά στην οργάνωση μιας διαδικασίας μάθησης προκειμένου να διευκολύνει την ανταλλαγή και τη μίμηση καλών πρακτικών, βοηθώντας με τον τρόπο αυτό τα κράτη μέλη στη βελτίωση των εθνικών τους πολιτικών. Την ίδια στιγμή η ΑΜΣ δεν περιορίζεται στον προσδιορισμό κοινών σημείων αναφοράς, καθώς δημιουργεί μια ευρωπαϊκή διάσταση μέσω του προσδιορισμού ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών και την ενθάρρυνση της διαχείρισης μέσω στόχων, στοιχείο το οποίο επιτυγχάνεται μέσω της προσαρμογής των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών στις εθνικές ιδιαιτερότητες. Η ΑΜΣ μπορεί να ενθαρρύνει τη σύγκλιση σε κοινούς στόχους, σεβόμενη ταυτόχρονα τις εθνικές και τοπικές ιδιαιτερότητες, ενώ μπορεί να συνδυαστεί και με άλλα εργαλεία.⁷²

1.5 Ο ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: ΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΚΑΙ ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΜΣ

Ο περιορισμένος –έως πρόσφατα– ρόλος της ΕΚ/ΕΕ στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής είχε ως αποτέλεσμα την αναζήτηση των αιτίων της κρίσης και της ανάγκης μεταρρύθμισης των κρατών πρόνοιας είτε στην παγκοσμιοποίηση είτε στις εγχώριες πιέσεις. Η κοινωνική πολιτική εμπίπτει άλλωστε στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και ο ρόλος της ΕΚ/ΕΕ, πλην ελάχιστων εξαιρέσεων, ήταν και εξακολουθεί να παραμένει περιθωριακός. Σειρά εξελίξεων που έλαβαν χώρα την τελευταία 15ετία, όπως η αυξανόμενη επιδραση των κανόνων της εσωτερικής αγοράς στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, η ΟΝΕ, οι διευρύνσεις του 2004 και 2007 και οι κοινωνικο-πολιτικές επιπτώσεις τους, καθώς και μια σειρά διαδικασιών όπως η Στρατηγική της Λισαβόνας και η εισαγωγή της ΑΜΣ έχουν μεταβάλει τη σχέση εθνικού-υπερεθνικού

⁷¹ Scharpf, *op. cit.*, υποσημ. 43.

⁷² Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 67.

επιπέδου, οδηγώντας στην αύξηση της διάδρασής τους μέσω της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού.⁷³ Η νέα δυναμική που αναπτύσσεται στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής καθιστά ως εκ τούτου αναγκαία την επανεξέταση του ρόλου της ΕΚ/ΕΕ στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

Η εξέλιξη αυτή συνοδεύτηκε από τη στροφή του ερευνητικού ενδιαφέροντος στον εξευρωπαϊσμό των εγχώριων θεσμών, δηλαδή στους τρόπους με τους οποίους η οικονομική και πολιτική συνεργασία στο πλαίσιο της ΕΕ είναι σε θέση να μεταβάλει τους θεσμούς των κρατών μελών.⁷⁴

Κεντρικό ερώτημα δεν αποτελεί πλέον το αν επηρεάζει η Ευρώπη, αλλά πώς, σε ποιο βαθμό, προς ποια κατεύθυνση, με ποιο ρυθμό και σε ποια χρονική στιγμή. Ο εξευρωπαϊσμός δεν πρέπει να θεωρείται συνώνυμος της σύγκλισης. Η τελευταία μπορεί να αποτελέσει συνέπεια του εξευρωπαϊσμού. Η σύγκλιση δεν είναι συνώνυμη του εξευρωπαϊσμού καθώς υπάρχει διαφορά μεταξύ μιας διαδικασίας και των αποτελεσμάτων αυτής. Ο εξευρωπαϊσμός μπορεί παρολανά να οδηγήσει σε σύγκλιση ή απόκλιση εντός μιας οικογένειας χωρών. Ο εξευρωπαϊσμός δεν πρέπει επίσης να συγχέεται με την εναρμόνιση ή την πολιτική ολοκλήρωση.⁷⁵ Αντιθέτως, ο εξευρωπαϊσμός μοιάζει να είναι περισσότερο ζήτημα βαθμού, ενώ η διαφοροποίηση που παρατηρείται μεταξύ κρατών ερμηνεύεται από το διαφορετικό βαθμό πίεσης που ασκείται από το ευρωπαϊκό επίπεδο στο εθνικό και το βαθμό στον οποίο το εθνικό πλαίσιο διευκολύνει την προσαρμογή στις ευρωπαϊκές επιταγές. Τέλος είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι ο εξευρωπαϊσμός συνιστά μια αμφίδρομη διαδικασία καθώς το εθνικό πλαίσιο επιδρά και επηρεάζει επίσης με τη σειρά του το ευρωπαϊκό.⁷⁶

⁷³ Kvist and Saari. (2007) *The Europeanisation of Social Protection*, Bristol, The Polity Press.

⁷⁴ Borzel, T. and Risse, T. (2003) Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, στο Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.

⁷⁵ Radaelli, C. (2003b) The Europeanization of Public Policy, στο Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press σ. 33.

⁷⁶ Borzel, T. (2002) Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 193-214, Borzel and Risse, *op. cit.*, υποσημ. 74 και Kvist, and Saari (2007) *op.cit* υποσημ. 73 και Green Cowles, M. Caporaso, J. and Risse, T. (eds.) (2001) *Transforming Europe. Europeanisation and domestic change*, Ithaca and London, Cornell University Press.

Στην επιστημονική βιβλιογραφία απαντώνται διαφορετικοί ορισμοί της έννοιας του εξευρωπαϊσμού.⁷⁷ Ακολουθώντας τον πλέον διαδεδομένο ορισμό του Radaelli (2003) ως εξευρωπαϊσμός γίνονται αντιληπτές οι διαδικασίες (α) οικοδόμησης, (β) διάχυσης και (γ) θεσμοθέτησης επίσημων και ανεπίσημων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, καθώς και τις κοινές αρχές και τους κανόνες οι οποίοι αρχικά προσδιορίζονται και παγιώνονται στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών πολιτικών και εν συνεχεία ενσωματώνονται στη λογική των εθνικών δημόσιων πολιτικών, πολιτικών δομών, λόγου.⁷⁸

Η ερμηνεία των διαφορετικών μηχανισμών αλλαγής στο εθνικό πλαίσιο βασίζεται ειδικότερα στη νεοθεσμική προσέγγιση.⁷⁹ Η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού προσεγγίζεται μέσω μιας ανάλυσης που διακρίνει μεταξύ τριών σταδίων. Το αρχικό στάδιο αφορά τον προσδιορισμό της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού, με άλλα λόγια το σύνολο των επίσημων και ανεπίσημων κανόνων, διαδικασιών, κανονισμών και πρακτικών που διαμορφώνονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι διαδικασίες αυτές με τη σειρά τους απαιτούν ορισμένες προσαρμογές από την πλευρά των εθνικών κρατών προκειμένου τα τελευταία να βρίσκονται σε συμφωνία με τους κανόνες και τις διαδικασίες του ευρωπαϊκού επιπέδου. Ο βαθμός στον οποίο η ανάγκη αυτή προσαρμογής οδηγεί σε αλλαγές στο εθνικό επίπεδο συνιστά κεντρικό σημείο της ανάλυσης του εξευρωπαϊσμού.

Το δεύτερο στάδιο αφορά τον προσδιορισμό της «συμβατότητας» μεταξύ αφενός των διαδικασιών εξευρωπαϊσμού και αφετέρου του εθνικού πλαισίου. Ο βαθμός συμβατότητας είναι ακριβώς το στοιχείο εκείνο που καθορίζει την ένταση των πιέσεων για προσαρμογή. Χαμηλός βαθμός συμβατότητας μεταφράζεται σε υψηλή πίεση για προσαρμογή. Αντιθέτως, υψηλός βαθμός συμβατότητας μεταφράζεται σε χαμηλή πίεση, ενώ σε κράτη στα οποία διαπιστώνεται πλήρης συμβατότητα μεταξύ των εθνικών θεσμών και του εξευρωπαϊσμού δεν τίθεται ζήτημα προσαρμογής. Στην τελευταία επομένως περίπτωση δεν αναμένεται αλλαγή στο εθνικό πλαίσιο.⁸⁰

⁷⁷ Για μια ανάλυση των διαφορετικών τυπολογιών και ορισμών του εξευρωπαϊσμού, βλέπε Featherstone (2003) και Olsen (2002).

⁷⁸ Radaelli, *op. cit.*, υποσημ. 75.

⁷⁹ Για μια ανάλυση της νεοθεσμικής προσέγγισης βλέπε Hall and Taylor (1996), Thelen (1999).

⁸⁰ Risse, T., Green Cowles, M. and Caporaso, J. (2001) *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, στο Green Cowles, M., Caporaso, J. and Risse, T. (eds.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, σσ. 1-20.

Αναφορικά με τους τρόπους με τους οποίους ο εξευρωπαϊσμός ασκεί πίεση στο εθνικό επίπεδο διακρίνονται δυο μηχανισμοί. Ο πρώτος μηχανισμός βασίζεται στη ορθολογική νεοθεσμική προσέγγιση (RI) σύμφωνα με την οποία η ασυμβατότητα παρέχει στους κοινωνικούς και/ή πολιτικούς δρώντες νέες ευκαιρίες, αλλά ταυτόχρονα θέτει και νέους περιορισμούς στην επιδίωξη των συμφερόντων τους. Ο βαθμός στον οποίο οι αλλαγές αυτές καταλήγουν σε ανακατονομή της ισχύος εξαρτάται από την ικανότητα των δρώντων να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που τους παρέχονται και να παρακάμψουν τους περιορισμούς. Ο δεύτερος μηχανισμός εξευρωπαϊσμού βασίζεται στην κοινωνιολογική νεοθεσμική προσέγγιση (SI) η οποία δίνει έμφαση στις διαδικασίες της πειθούς και της μάθησης. Βάσει της προσέγγισης αυτής, οι ευρωπαϊκές πολιτικές, κανόνες καθώς και το σύνολο των πεποιθήσεων που συνδέονται με αυτές ασκούν πιέσεις συμμόρφωσης στις εθνικές διαδικασίες, καθώς οι πρώτες δεν βρίσκονται σε συμφωνία με τις δεύτερες. Όπως μάλιστα υποστηρίζουν οι Borzel και Risse (2003) οι δυο αυτοί μηχανισμοί δεν είναι αμοιβαία αποκλειόμενοι.⁸¹

Η παρουσία ασυμβατότητας δεν οδηγεί όμως απαραίτητα σε αλλαγή, καθώς εξίσου σημαντική κρίνεται η παρουσία των «μεσολαβητικών» εκείνων παραγόντων που διευκολύνουν ή παρεμποδίζουν τη διαδικασία. Στο πλαίσιο της ορθολογικής προσέγγισης τέτοιοι παράγοντες είναι πρώτον η δυνατότητα άσκησης βέτο που παρέχεται από το θεσμικό πλαίσιο, ενδυναμώνοντας δρώντες με διαφορετικά συμφέροντα, και παρέχοντάς τους τη δυνατότητα αποφυγής των περιορισμών και παρεμπόδισης της προσαρμογής. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των δρώντων που μετέχουν στη διαδικασία, τόσο δυσκολότερη καθίσταται η επίτευξη της απαραίτητης συναίνεσης για την εισαγωγή αλλαγών ως απάντηση στις πιέσεις του εξευρωπαϊσμού. Ένας δεύτερος παράγοντας αφορά τους επίσημους θεσμούς και την παροχή πόρων (είτε σε υλικό επίπεδο, είτε σε επίπεδο ιδεών) οι οποίοι επιτρέπουν την προσαρμογή. Ο βαθμός ωστόσο στον οποίο θα χρησιμοποιηθούν εξαρτάται από την ικανότητα των ιδίων των εγχώριων δρώντων να τους εκμεταλλευθούν.

Στο πλαίσιο της κοινωνιολογικής προσέγγισης οι μεσολαβητικοί παράγοντες σχετίζονται με την ικανότητα επαναπροσδιορισμού των συμφερόντων και των

⁸¹ Borzel and Risse, *op.cit.*, υποσημ. 74.

πεποιθήσεων των δρώντων μέσω μηχανισμών πειθούς και μάθησης. Παρά το γεγονός ότι οι διαδικασίες αυτές συνδέονται κυρίως με μεταβολές σε επίπεδο πολιτικής, είναι επίσης δυνατόν να οδηγήσουν σε αλλαγές σε επίπεδο θεσμών. Επιπρόσθετα, η ύπαρξη πολιτικής κουλτούρας και λουτών ανεπίσημων θεσμών που ευνοούν την οικοδόμηση συναινετικών μηχανισμών και επιμερισμού του κόστους διευκολύνουν τον εξευρωπαϊσμό. Η παρουσία συναινετικών μηχανισμών μειώνει τις πιθανότητες προσφυγής στην άσκηση βέτο, ενώ ταυτόχρονα οδηγεί στον επιμερισμό του κόστους μετριάζοντας το κόστος προσαρμογής.⁸²

Ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να επηρεάσει είτε τις πολιτικές δομές, είτε τη δημόσια πολιτική (δρώντες, εργαλεία, πόροι) ή να αφορά την πτυχή της μάθησης. Το τελευταίο στοιχείο σχετίζεται με το βαθμό στον οποίο επηρεάζει τις αρχές, τις αξίες, οι οποίες με τη σειρά τους μπορούν να αλλάξουν τον τρόπο με τον οποίο γίνεται αντιληπτό ένα πρόβλημα, τις προτιμήσεις και τα συμφέροντα.

Ως προς τα αποτελέσματα του εξευρωπαϊσμού διακρίνονται στα ακόλουθα: αδράνεια, αφομοίωση, μεταμόρφωση και περιχαράκωση. Η αδράνεια ισοδυναμεί με απουσία αλλαγής συνέπεια του υψηλού βαθμού ασυμβατότητας μεταξύ των ευρωπαϊκών και εθνικών δομών, μοντέλων, πολιτικών κτλ. Η αδράνεια όμως δεν είναι πάντοτε εφικτό να διατηρηθεί σε μακροπρόθεσμο επίπεδο. Στην περίπτωση της αφομοίωσης τα κράτη μέλη ενσωματώνουν τις ευρωπαϊκές πολιτικές ή ιδέες και προσαρμόζουν τους θεσμούς τους, χωρίς να μεταβάλουν σε σημαντικό βαθμό τις υπάρχουσες διαδικασίες, πολιτικές και θεσμούς. Στην περίπτωση αυτή ο βαθμός αλλαγής είναι χαμηλός. Η μεταμόρφωση αντιστοιχεί σε αυτό που ο Hall αποκαλεί παραδειγματική αλλαγή. Τα κράτη μέλη αντικαθιστούν τις υπάρχουσες πολιτικές, διαδικασίες και θεσμούς με νέες, διαφορετικές από τις προηγούμενες, ή αλλάζουν τις υπάρχουσες κατά τρόπο που τα βασικά χαρακτηριστικά τους μεταβάλλονται ριζικά. Η περιχαράκωση αφορά την περίπτωση κατά την οποία η αντίσταση στην αλλαγή οδηγεί στη διεύρυνση του χάσματος μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών δομών, με αποτέλεσμα οι εθνικές πολιτικές να γίνονται λιγότερο «ευρωπαϊκές».⁸³

⁸² Ibid.

⁸³ Borzel and Risse, *op. cit.*, υποσημ. 74, Radaelli, *op. cit.*, υποσημ. 75.

Η ερμηνεία της αλλαγής βάσει της έννοιας της ασυμβατότητας έχει δεχθεί κριτική. Το βασικότερο σημείο κριτικής επικεντρώνεται στο γεγονός ότι η ερμηνεία της ασυμβατότητας λειτουργεί πιο ικανοποιητικά (ως ερμηνευτικό πλαίσιο) στην περίπτωση κατά την οποία η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού προτάσσει ένα συγκεκριμένο μοντέλο. Η πίεση στις περιπτώσεις αυτές μπορεί να μεταφράζεται είτε σε αναγκαστική συμμόρφωση (όπως στην περίπτωση οδηγίων τις οποίες καλούνται να εφαρμόσουν τα κράτη μέλη), είτε σε μίμηση (στην περίπτωση που σημαντικός αριθμός κρατών μελών υιοθετεί ένα μοντέλο οι υπόλοιπες είναι δυνατόν να αισθανθούν την ανάγκη να το ακολουθηθούν) ή σε ρυθμιστικό ανταγωνισμό (μέσω της αρνητικής ολοκλήρωσης). Στην τελευταία περίπτωση η αλλαγή δεν προκύπτει ως αποτέλεσμα της προσπάθειας προσαρμογής σε ένα μοντέλο αλλά μέσω της μεταβολής της κατανομής ισχύος και πόρων μεταξύ των εθνικών δρώντων, χωρίς όμως οι ευρωπαϊκές πολιτικές να προδιαγράφουν το αποτέλεσμα.⁸⁴

Όπως ωστόσο επισημαίνεται, οι προαναφερόμενοι μηχανισμοί υποθέτουν ότι η ευρωπαϊκή πολιτική έχει συγκεκριμένο προσανατολισμό και αναμένεται να οδηγήσει σε συγκεκριμένη συμμόρφωση σε επίπεδο κρατών μελών. Υπάρχουν ωστόσο περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν δημιουργείται πίεση προσαρμογής ως συνέπεια της ασυμβατότητας. Παρολαυτά και στις περιπτώσεις αυτές είναι δυνατόν να υπάρξει αλλαγή. Κάτι τέτοιο επιτυγχάνεται μέσω της παροχής πρόσθετης νομιμοποίησης στους υποστηρικτές των μεταρρυθμίσεων, της «εισαγωγής» πιθανών λύσεων στο πλαίσιο του εθνικού διαλόγου και της αλλαγής των μελλοντικών προσδοκιών.⁸⁵ Ο εξευρωπαϊσμός δεν περιορίζεται επομένως στους επίσημους κανόνες, αλλά αφορά λιγότερο απτές πτυχές όπως οι πεποιθήσεις και οι αξίες.

Η ΑΜΣ συνιστά, όπως προαναφέρθηκε, μια μέθοδο διακυβέρνησης η οποία βασίζεται στην ηθική και πολιτική και όχι στη νομική δέσμευση. Κατά συνέπεια ο ρόλος της ΕΕ στο πλαίσιο της ΑΜΣ είναι σαφώς ισχυρότερος (έναντι αυτού της κλασικής Κοινοτικής μεθόδου) καθώς δεν δύναται να επιβάλει κυρώσεις στα κράτη μέλη στην περίπτωση μη συμμόρφωσής τους με τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές και τις συστάσεις. Λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά της ΑΜΣ,

⁸⁴ Knill, C. and Lehmkuhl, D. (1999) How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 3 (1999) No 7; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>.

⁸⁵ Radaelli, *op. cit.*, υποσημ. 75.

εύλογα τίθεται το ερώτημα σχετικά με τη δυνατότητα της συγκεκριμένης μορφής διακυβέρνησης να επηρεάσει το εθνικό επίπεδο.

Οι υποστηρικτές της ΑΜΣ αντιλαμβάνονται τη μέθοδο ως μέσο διάχυσης βέλτιστων πρακτικών και επίτευξης σύγκλισης με τους ευρωπαϊκούς στόχους, ενώ η μάθηση μεταξύ κρατών αναδεικνύεται σε ένα από τα ισχυρότερα στοιχεία της μεθόδου.⁸⁶ Στο πλαίσιο αυτό η ΕΕ γίνεται αντιληπτή ως πεδίο ανταλλαγής ιδεών και μεταφοράς πολιτικών και όχι ως νομοπαρασκευαστικό σύστημα.⁸⁷ Ως προς τον τρόπο επίδρασης και ενσωμάτωσης της ΑΜΣ στο εθνικό πλαίσιο μια από τις κυριότερες επιδράσεις της αφορά την ανάδειξη σειράς θεμάτων στο ευρωπαϊκό ή στο εθνικό πλαίσιο.⁸⁸ Η Ελλάδα αναφέρει χαρακτηριστικά ότι μέσω της ΑΜΣ τα ζητήματα του κοινωνικού αποκλεισμού τέθηκαν στην πολιτική ατζέντα.⁸⁹ Η επίδραση της ΑΜΣ γίνεται επίσης αντιληπτή μέσω της τροποποίησης, του εμπλουτισμού και της αναθεώρησης της ίδιας της πολιτικής συνέπεια της αμοιβαίας μάθησης, των νέων ιδεών και της δοκιμής τους στην πράξη, οδηγώντας στην αποσταθεροποίηση της δεδομένης αντίληψης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα συνιστούν η μετατόπιση που παρατηρείται στο πεδίο της απασχόλησης από τη μείωση της ανεργίας στην αύξηση των ποσοστών απασχόλησης, από την παροχή εισοδηματικών ενισχύσεων στην πρόωθηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.⁹⁰ Στον τομέα της απασχόλησης οι Jacobsson & Schmidt (2002) υποστηρίζουν ότι η διαδικασία εκπόνησης των Εθνικών Σχεδίων Δράσης εμπεριέχει μια συγκεκριμένη προσέγγιση κατανόησης και περιγραφής της αγοράς εργασίας.⁹¹ Στον τομέα των συντάξεων οι Hemerijk & Visser (2003) υποστηρίζουν ότι η βασική συμβολή της ΑΜΣ έγκειται στην ανάπτυξη ενός κοινού άξονα κατανόησης του ευρωπαϊκού πλαισίου των συντάξεων και ανάδειξης της αναγκαιότητας διεξαγωγής έρευνας αναφορικά με τα εθνικά συνταξιοδοτικά

⁸⁶ Βλέπε μεταξύ άλλων Ferrera et al 2000, De la Porte et al 2001, Trubek and Trubek 2003, Zeitlin 2005.

⁸⁷ Radaelli, *op. cit.*, υποσημ. 51.

⁸⁸ Zeitlin, J. (2005) Introduction: The Open Method of Coordination in Question, στο Zeitlin, J., Pochet, P., with Magnusson, L. (eds.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang.

⁸⁹ Ministry of Employment and Social Protection (2005) Greek Response to the Questionnaire for the evaluation of the open method of coordination (OMC) in order to prepare the streamlining in the field of social protection, Internal Paper, Athens.

⁹⁰ Zeitlin, J. and Trubek, D.M. (2003) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.

⁹¹ Jacobsson, K. and Schmidt, H. (2002) Real Integration or just Formal Adaptation?-On the Implementation of the National Action Plans for Employment, στο de la Porte, C. and Pochet, P. (2002) *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Brussels, PIE-Peter Lang.

συστήματα. Η μάθηση στην περίπτωση αυτή αναπόφευκτα περιλαμβάνει σύμφωνα με τους ίδιους συγγραφείς την αναζήτηση των αρχών δίκαιου επιμερισμού του κόστους εντός και μεταξύ γενεών.⁹²

Η απόδειξη της συμβολής της ΑΜΣ σε συγκεκριμένες αλλαγές πολιτικής αποδεικνύεται δύσκολο εγχείρημα, αφενός εξαιτίας της δυσχέρειας προσδιορισμού των εννοιών της «επίδρασης» (αφορά για παράδειγμα την υιοθέτηση κοινών στόχων και σημείων αναφοράς για την επίτευξη κοινών στόχων ή περιορίζεται στα αποτελέσματα πολιτικής στο εθνικό επίπεδο) και της μάθησης⁹³ (αφορά για παράδειγμα τη σύγκριση εμπειριών, τη διάχυση της γνώσης μέσω επαναλαμβανόμενων κύκλων ή την ανάπτυξη κοινών δεικτών) και αφετέρου λόγω της αδυναμίας απομόνωσης της επίδρασης της ΑΜΣ από λοιπές παράλληλες διαδικασίες. Η επίδραση της ΑΜΣ δεν αποτελεί άλλωστε εξ' ολοκλήρου «εξωτερική» επίδραση στο βαθμό που τα κράτη μέλη επηρεάζουν με τη σειρά τους τη διαμόρφωση των κοινών στόχων, των κατευθυντήριων γραμμών και των δεικτών, επιχειρώντας να προβάλλουν τις δικές τους επιλογές.⁹⁴ Η διερεύνηση της επίδρασης δυσχεραίνει περαιτέρω από την ίδια τη στάση των εθνικών κυβερνήσεων οι οποίες σε πλείστες περιπτώσεις είτε χρησιμοποιούν το ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη μείωση του πολιτικού κόστους, είτε επιχειρούν να μειώσουν τη σημασία του ευρωπαϊκού πλαισίου ή τονίζουν επιλεκτικά σημεία προκειμένου να επιβεβαιώσουν τη συμμόρφωσή τους προς τους ευρωπαϊκούς στόχους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι αλλαγές του πλαισίου λειτουργίας των επαγγελματικών ταμείων στο Βέλγιο. Παρά το γεγονός ότι πολλές από τις παρεμβάσεις είχαν ως πηγή έμπνευσης πρακτικές άλλων χωρών,

⁹² Hemerijck, A. and Visser, J. (2003) Policy learning in European welfare states. Unpublished manuscript. Universities of Leiden and Amsterdam. October.

⁹³ Οι Dolowitz & March (1996, 2000) ταξινομούν τις διαφορετικές κατηγορίες μεταφοράς πολιτικής (policy transfer) βάσει έξι παραγόντων. Οι παράγοντες αυτοί αφορούν ειδικότερα τα αίτια που οδηγούν στην αναζήτηση παραδειγμάτων προς μεταφορά, τους δρώντες, το περιεχόμενο, την πηγή, τους διαφορετικούς βαθμούς μεταφοράς και τους παράγοντες που ευνοούν ή παρεμποδίζουν τη διαδικασία. Η μεταφορά πολιτικής μπορεί να εκτείνεται από την απλή άντληση μαθημάτων (lesson drawing) έως την επιβεβλημένη μεταφορά (coercive transfer). Οι Citi & Rhodes (2007) επικεντρώνονται ειδικότερα στην ανάδειξη των πέντε προϋποθέσεων που ευνοούν την έλλογη μεταφορά πολιτικής και της (έκτης) προϋπόθεσης για τη μη έλλογη μεταφοράς. Οι παράγοντες αυτοί είναι η αποτυχία πολιτικής, η ύπαρξη εξωτερικών όρων, η λειτουργική αλληλεξάρτηση, η συναίνεση, η υποδοχή στο εσωτερικό, ενώ η έκτη προϋπόθεση σχετίζεται με το κόστος της μεταφοράς (και το βαθμό στον οποίο αυτό είναι μεγαλύτερο από το όφελος).

⁹⁴ Βλέπε Borzel (2002) *op. cit.* υποσημ. 76 και Kvist and Saari. (2007) *op.cit.* υποσημ. 73.

δεν γίνεται καμία αναφορά στα σχετικά έγγραφα.⁹⁵ Πιο απτή εμφανίζεται αντιθέτως η επίδραση της ΑΜΣ στο επίπεδο της διακυβέρνησης. Η πλειοψηφία των κρατών μελών αναφέρει βελτίωση της ικανότητας παραγωγής στατιστικών στοιχείων και ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης.⁹⁶ Σε ένα γενικότερο πλαίσιο η επίδραση της ΑΜΣ στον τρόπο διαμόρφωσης των εθνικών πολιτικών διαπιστώνεται να είναι μικρή.⁹⁷

Στον αντίποδα, οι επικριτές της ΑΜΣ υποστηρίζουν ότι δεν συνιστά παρά «συμβολική πολιτική» στο πλαίσιο της οποίας τα κράτη μέλη καλούνται να παρουσιάσουν τις εθνικές τους πολιτικές κατά τρόπο που να επιβεβαιώνει τη συμμόρφωσή τους με τους ευρωπαϊκούς στόχους.⁹⁸ Στην πλέον ακραία εκδοχή υποστηρίζεται ότι η ΑΜΣ δεν συνιστά απλά σπατάλη χρόνου και χρήματος, αλλά δημιουργεί προβλήματα στην κοινή γνώμη δίνοντας την εντύπωση ότι ορισμένοι ευρωπαϊκοί θεσμοί γνωρίζουν τον τρόπο επίλυσης του προβλήματος της απασχόλησης, ο οποίος απαιτεί τη συνεργασία των κρατών.⁹⁹ Υποστηρίζεται επίσης ότι ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας της μεθόδου είναι δυνατόν να οδηγήσει σε πλημμελή εφαρμογή των σχετικών δεσμεύσεων από πλευράς κρατών μελών και ως εκ τούτου δεν θα επιφέρει αλλαγές στις εθνικές πολιτικές. Ένας πρόσθετος κίνδυνος αφορά τη σταδιακή απαξίωση της κλασικής κοινοτικής μεθόδου και κατά συνέπεια της θεσμικής ισορροπίας στην οποία βασίζεται η τελευταία (Επιτροπή, Κοινοβούλιο, Συμβούλιο) οδηγώντας τελικά στην απίσχυνση της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου προς όφελος του Συμβουλίου. Σε άμεση συνάρτηση με την προηγούμενη παρατήρηση, υποστηρίζεται επίσης ότι οι μελλοντικές αναθεωρήσεις των συνθηκών δεν θα επικεντρώνονται πλέον σε ζητήματα διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της ΕΕ ή στην επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας. Η πρόκληση που προκύπτει για το Κοινοτικό δίκαιο από τις νέες μορφές διακυβέρνησης προέρχεται από τη διαφορά που υπάρχει μεταξύ της παραδοσιακής θεώρησης του δικαίου (βλ. κλασική Κοινοτική μέθοδος) και νέων μορφών διακυβέρνησης. Η παραδοσιακή θεώρηση του δικαίου

⁹⁵ Stevens, Y. (2003) Developing Common Definitions on European Pensions' Policy, στο Sakellaropoulos, Th. and Berghman, J. (eds.) *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Antwerp, Intersentia.

⁹⁶ Zeitlin, J., Pochet, P., with Magnusson, L. (eds.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang.

⁹⁷ Govecor 2004, Lopez-Santana 2006 & 2007, Zeitlin et al, 2005.

⁹⁸ Βλέπε μεταξύ άλλων: Chalmers and Lodge 2003, Radaelli 2003b, Scharpf 2002.

⁹⁹ Citi, M. and Rhodes, M. (2007) New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences, *European Governance Papers*, No, N-07-01.

βασίζεται στο σαφή διαχωρισμό μεταξύ θέσπισης κανόνων και εφαρμογής αυτών. Αντιθέτως, στην περίπτωση των νέων μορφών διακυβέρνησης ο προαναφερόμενος διαχωρισμός δεν υφίσταται, καθώς οι ευέλικτοι κανόνες προσαρμόζονται στις νέες προκλήσεις, ενώ έμφαση δίνεται στη διαδικασία συνεχούς μάθησης.¹⁰⁰ Σύμφωνα ωστόσο με τους Trubek & Trubek (2005) ο διαχωρισμός μεταξύ «σκληρού» δικαίου και ήπιων μορφών διακυβέρνησης είναι παραπλανητικός στο βαθμό που δεν επιτρέπει την εξέταση της συμπληρωματικότητας μεταξύ των δυο μορφών και της δυνατότητας ανάπτυξης «υβριδίων».¹⁰¹

Μια διαφορετική πτυχή της κριτικής εστιάζει στο ζήτημα της νομιμοποίησης.¹⁰² Η εισαγωγή της ΑΜΣ αναμένονταν ειδικότερα να ενισχύσει τη νομιμοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνονταν στο ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω της ενδυνάμωσης της συμμετοχής των δρώντων. Οι προσδοκίες αυτές δεν φαίνεται να επιβεβαιώθηκαν κατά την εφαρμογή της ΑΜΣ, καθώς η συμμετοχή τους υπήρξε μάλλον περιορισμένη. Περιορισμένη υπήρξε επίσης και η εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως και των εθνικών κοινοβουλίων, όπως προαναφέρθηκε. Η ΑΜΣ παραμένει σε σημαντικό βαθμό μια διαδικασία στην οποία εμπλέκεται ένας περιορισμένος αριθμός δρώντων, στον οποίο ο ρόλος των ειδικών επιτροπών (Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής (ΕΟΠ) Επιτροπή Κοινωνικής Πολιτικής (ΕΚΠ) και των γραφειοκρατών παραμένει σημαντικός, καθιστώντας την ΑΜΣ μια «ελιτίστικη» διαδικασία, στοιχείο που δυσχεραίνει –σε συνδυασμό με τον τεχνικό χαρακτήρα των εργαλείων- την κατανόησή της από το ευρύ κοινό, και περιορίζει ταυτόχρονα τη διαφάνεια και τη δημόσια συζήτηση.¹⁰³ Επιπρόσθετα, η περιορισμένη χρονική διάρκεια της αξιολόγησης από ομότιμους καταλήγει σε μια επιφανειακή παρουσίαση μεταξύ κρατικών αξιωματούχων οι οποίοι σε αρκετές περιπτώσεις δεν

¹⁰⁰ Scott and Trubek, *op. cit.*, υποσημ. 66.

¹⁰¹ Trubek, D.M. and Trubek, L. (2005) Hard and Soft Law in the construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination, *European Law Journal*, 11(3): 343-364.

¹⁰² Για τη συζήτηση σχετικά με την ανάγκη ενίσχυσης της νομιμοποίησης (και αντιμετώπισης του δημοκρατικού ελλείμματος) όπως αυτό διαμορφώθηκε μέσω της συζήτησης για τη μορφή της ΑΜΣ στη Συνταγματική Συνθήκη, βλέπε Tsakatika, M. (2004) The Open Method of Coordination in the European Convention: An Opportunity Lost? στο Dobson, L. And Folledal, A. (eds.) *Political Theory and the European Constitution*, London, Routledge, Van Lancker, A. (2002) Un contrat social pour l'Europe: la gouvernance socio-économique dans le Traité Constitutionnel, Note for the Convention, June. και Vandenbroucke, F. (2002) The EU and Social Protection: What should the European Convention propose? Max Planck Institute for the Study of Societies, *Working Paper* 02/6, June.

¹⁰³ Goetsky, J. (2004b) L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne, in Magnette, P. *La grande Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, σσ. 141-167.

μετέχουν στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής. Η εισαγωγή θεματικών σεμιναρίων συνιστά ακριβώς προσπάθεια ενίσχυσης του πλαισίου της αμοιβαίας μάθησης.

Οι διαφορετικές αυτές θέσεις ως προς την δυνατότητα επίδρασης της ΑΜΣ στα κράτη μέλη βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με την ευρύτερη κριτική που ασκείται στις μελέτες του εξευρωπαϊσμού αναφορικά με το ζήτημα της αιτιότητας. Όπως επισημαίνεται από τον Haverland (2006) η θέση ότι η ΕΕ οδηγεί σε συγκεκριμένο αποτέλεσμα, υποδηλώνει ότι σε περίπτωση απουσίας της ΕΕ δεν θα οδηγούμασταν στο συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Οι έρευνες του εξευρωπαϊσμού εστιάζουν ωστόσο σε περιπτώσεις στις οποίες οι δυνητικές πιέσεις, κίνητρα και ιδέες προερχόμενες από την ΕΕ είναι παρούσες, πρόκειται δηλαδή για έρευνες που αφορούν κράτη μέλη της ΕΕ. Η επιλογή των συγκεκριμένων περιπτώσεων υποδηλώνει ότι η ανεξάρτητη μεταβλητή (ΕΕ) παύει ουσιαστικά να είναι μεταβλητή και μετατρέπεται σε σταθερά. Επομένως, η αιτιότητα δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί. Λύση στο ζήτημα μπορεί να δοθεί μέσω της αναζήτησης εναλλακτικών ερμηνειών προκειμένου να αναδειχθεί η σχετική βαρύτητα της ΕΕ, ή της μελέτης του τι θα μπορούσε να συμβεί σε περίπτωση απουσίας του παράγοντα ΕΕ. Και οι δυο εναλλακτικές εμφανίζουν ωστόσο αδυναμίες: στην πρώτη περίπτωση η αδυναμία εντοπίζεται στην πιθανότητα ύπαρξης παρόμοιων επιδράσεων από τους λοιπούς παράγοντες που τίθενται υπό εξέταση, καθώς και από τη χρονική σύμπτωση εμφάνισής τους ενώ πάντοτε ελλοχεύει ο κίνδυνος της μεροληψίας υπέρ της ΕΕ έναντι των λοιπών εναλλακτικών ερμηνευτικών πλαισίων όπως η επίδραση των εγχώριων πιέσεων ή της παγκοσμιοποίησης, ενώ στη δεύτερη περίπτωση η μελέτη καθίσταται δύσκολη όταν υπάρχει αλληλεπίδραση πολλαπλών παραγόντων. Είναι επίσης σημαντικό να επισημανθεί ότι η πίεση που ασκεί η ΕΕ προκύπτει σε αρκετές περιπτώσεις από τη μεταφορά εθνικών πολιτικών στο ευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁰⁴ Ως διέξοδο ο Haverland (2006) προτείνει τη σύγκριση κρατών μελών και μη μελών ή εναλλακτικά (στην περίπτωση που η μελέτη περιορίζεται στα κράτη μέλη) τη σύγκριση μεταξύ τομέων πολιτικής, θεσμών κτλ που δέχονται την επίδραση της ΕΕ με αντίστοιχους τομείς που δεν τη δέχονται.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Βλέπε Borzel, *op. cit.*, υποσημ. 76.

¹⁰⁵ Haverland, M. (2006) Does the EU cause domestic developments? Improving case selection in Europeanisation research, *West European Politics*, 29(1): 134-146.

1.6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στόχος του πρώτου κεφαλαίου ήταν η ανάπτυξη του ιστορικού και θεωρητικού πλαισίου διαμόρφωσης της κοινωνικής πολιτικής στο ευρωπαϊκό επίπεδο και της επίδρασής της στο εθνικό, μέσω της ανάλυσης της πορείας της κοινωνικής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως τη Λισαβόνα και τη Συνταγματική Συνθήκη, της παρουσίασης του ευρωπαϊκού συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και των Οδηγιών για τα επαγγελματικά ταμεία, της εξέτασης της νέας ώθησης που δίνεται μέσω της Στρατηγικής της Λισαβόνας και της εισαγωγής της ΑΜΣ και τέλος της ανάλυσης της προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού μέσω του οποίου εξετάζεται η επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου στο εθνικό.

Η διστακτικότητα εκχώρησης από την πλευρά των κρατών μελών αρμοδιοτήτων στο ευρωπαϊκό επίπεδο στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, η απουσία επαρκών χρηματοδοτικών μέσων, η ανομοιογένεια των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, οι διαφορές στο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης και οι διαφορετικές εθνικές παραδόσεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής αποτέλεσαν (όπως αναδείχθηκε στην ενότητα 1.2) σημαντικό εμπόδιο στην οικοδόμηση μιας Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής. Οι περιορισμένες σε αριθμό υπερεθνικές ρυθμίσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής αποσκοπούσαν πρωτίστως στη διευκόλυνση της διαδικασίας της οικονομικής ολοκλήρωσης, αποτελώντας παρακολούθημα της οικονομικής ολοκλήρωσης. Στο πεδίο των συνταξιοδοτικών συστημάτων, οι μοναδικές υπερεθνικές ρυθμίσεις αφορούν το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους διακινούμενους εργαζομένους στο εσωτερικό της Κοινότητας και οι Οδηγίες για τα επαγγελματικά ταμεία (ενότητα 1.3).

Η νέα ώθηση που δίνεται στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέσω της υιοθέτησης της Στρατηγικής της Λισαβόνας εγκαινιάζει ταυτόχρονα μια νέα περίοδο στην προσπάθεια διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Η αλλαγή αυτή καταγράφεται τόσο σε επίπεδο περιεχομένου, καθώς ένας αυξανόμενος αριθμός τομέων πολιτικής γίνεται αντικείμενο συζήτησης στο ευρωπαϊκό επίπεδο (απασχόληση, κοινωνική ενσωμάτωση, συντάξεις, υγεία και μακροχρόνια φροντίδα) όσο και σε επίπεδο μεθόδου μέσου της εισαγωγής της ΑΜΣ, ενός νέου εργαλείου διακυβέρνησης. Στην ενότητα 1.4 εξετάστηκαν ειδικότερα οι λόγοι εισαγωγής του νέου αυτού εργαλείου διακυβέρνησης που σχετίζονται με τη προσπάθεια ανάκτησης

της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης, την ανάγκη εξόδου από την κρίση στην οποία είχε εισέλθει η ΕΕ τη δεκαετία του 1990 μέσω του χάσματος μεταξύ της κοινής γνώμης και των πολιτικών ελίτ κατά τη διαδικασία επικύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ όσο και μέσω των σκανδάλων που ήρθαν στο φως της δημοσιότητας στο τέλος της ίδιας δεκαετίας με επίκεντρο την Επιτροπή η οποία θεωρείται η «ατμομηχανή» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της συνακόλουθης ανάγκης αναζήτησης νέων μορφών διακυβέρνησης για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της νομιμοποίησης καθώς και της ανάγκης συντονισμού των πολιτικών τόσο μεταξύ κρατών όσο και μεταξύ επιμέρους τομέων πολιτικής. Η ενότητα ολοκληρώθηκε με την παρουσίαση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των νέων εργαλείων διακυβέρνησης και της ΑΜΣ ειδικότερα.

Στις αρχές της νέας χιλιετίας η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική αποκτά νέα ώθηση μέσω μιας διαδικασίας η οποία προτάσσει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών έναντι της εκχώρησης αρμοδιοτήτων στο ευρωπαϊκό πεδίο, βασιζόμενη στην οργάνωση μιας διαδικασίας μάθησης για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων με συντονισμένο τρόπο και σεβόμενη παράλληλα τις εθνικές ιδιαιτερότητες. Η δυναμική που αναπτύσσεται στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, μεταβάλλει τη σχέση εθνικού-υπερθνικού επιπέδου, αναδεικνύοντας την ανάγκη επανεξέτασης του ρόλου της ΕΕ στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Η διαπίστωση αυτή συνδέεται με την ταυτόχρονη στροφή του ερευνητικού ενδιαφέροντος στην εξέταση του εξευρωπαϊσμού των εγχώριων θεσμών. Η ενότητα 1.5 ανέλυσε την προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού, των μηχανισμών δηλαδή μέσω των οποίων λαμβάνει χώρα η αλληλεπίδραση μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού πλαισίου. Η ενότητα εξέτασε επίσης τον τρόπο επιρροής της ΑΜΣ στο εθνικό πλαίσιο, και ολοκληρώθηκε μέσω της ανάδειξης ορισμένων μεθοδολογικών ζητημάτων που ανακύπτουν στις σχετικές έρευνες, συνέπεια της δυσκολίας προσδιορισμού της αιτιώδους σχέσης μεταξύ του παράγοντα ΕΕ και των αλλαγών που διαπιστώνονται στο εθνικό πλαίσιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο:

ΕΘΝΙΚΑ ΠΡΟΤΑΓΜΑΤΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΞΑΡΤΗΣΗ ΣΤΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΕ (ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΑ) ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ Η ΑΜΣ

2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έχοντας αναδείξει τον περιθωριακό έως πρόσφατα ρόλο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζονται οι μεταρρυθμίσεις των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης σε επιλεγμένα κράτη μέλη της ΕΕ με στόχο τη διερεύνηση του βαθμού στον οποίο οι εν λόγω παρεμβάσεις υπάκουαν σε εσωτερικές-εθνικές προτεραιότητες και απαιτήσεις ή σε εξωτερικές (ευρωπαϊκές ή άλλες) επιταγές. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται αρχικά (2.2) οι κυριότερες προκλήσεις με τις οποίες βρίσκονται αντιμέτωπα τα ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας. Πιο συγκεκριμένα, παρουσιάζονται συνοπτικά η διάσταση της παγκοσμιοποίησης, η επίδραση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι επιπτώσεις της δημογραφικής γήρανσης, καθώς και οι συνέπειες των μεταβολών στην αγορά εργασίας και τις οικογενειακές δομές. Έχοντας αναδείξει τις κοινές προκλήσεις καθώς και τον διαφορετικό τρόπο επίδρασης στα ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας συνέπεια τόσο της διαφορετικής έντασης τους όσο και των διαφορετικών θεσμικών πλαισίων, στην τρίτη ενότητα (2.3) εξετάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν σε σειρά κρατών μελών από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 μέχρι τις μέρες μας. Η ανάλυση της πολιτικής των μεταρρυθμίσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, την Ιταλία, τη Σουηδία και την Πολωνία αναμένεται να αναδείξει το βαθμό στον οποίο οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις υλοποιήθηκαν συνέπεια εσωτερικών ή εξωτερικών (ευρωπαϊκών και άλλων) επιταγών, καθώς και το ρόλο των κυριότερων δρώντων στη διαμόρφωση του περιεχομένου των παρεμβάσεων αυτών. Στην τέταρτη ενότητα (2.4) εξετάζεται η ευρωπαϊκή στρατηγική στον τομέα των συντάξεων όπως εκφράζεται μέσα από την ΑΜΣ στο πεδίο των συντάξεων. Αρχικά (2.4.1) παρουσιάζονται οι κυριότεροι σταθμοί στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων και ακολούθως (2.4.2) οι θέσεις και η συμβολή των βασικών δρώντων τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο στη ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων. Η ανάλυση ολοκληρώνεται (2.4.3) με την παρουσίαση των δυνατοτήτων και των αδυναμιών της ΑΜΣ στον συγκεκριμένο τομέα και την παρουσίαση (2.4.4) των ερευνών που εξετάζουν την επίδραση της ΑΜΣ στη μεταρύθμιση των

συνταξιοδοτικών συστημάτων των κρατών μελών. Η ενότητα 2.5 ανακεφαλαιώνει τα βασικά συμπεράσματα του δεύτερου κεφαλαίου.

2.2 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, συνεπικουρούμενη από την οικονομική ανάπτυξη συνέβαλε σημαντικά στη μείωση του κινδύνου της φτώχειας, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής μέσω της δυνατότητας πρόσβασης των πολιτών σε παροχές ανεξαρτήτως της κοινωνικο-οικονομικής τους θέσης και τη διασφάλισή τους έναντι σειράς κινδύνων. Το κράτος πρόνοιας αποτελώντας τη θεσμική ενσάρκωση της κοινωνικής αλληλεγγύης άσκησε σημαντική επίδραση στις ζωές εκατομμύρια πολιτών παρέχοντας πρωτοφανή επίπεδα ευημερίας και οικονομικής ανεξαρτησίας στα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας στην ευρωπαϊκή ήπειρο.

Το σημαντικό αυτό επίτευγμα φαίνεται ωστόσο να διέρχεται περίοδο «κρίσης». Η έννοια της «κρίσης» ή αλλιώς των «πίεσεων» που ασκούνται στα κράτη πρόνοιας δεν είναι καινούρια, καθώς απαντάται στη βιβλιογραφία για πολλές δεκαετίες με διαφορετικό κάθε φορά περιεχόμενο. Ακολούθως, παρουσιάζονται οι κυριότερες σύγχρονες προκλήσεις με τις οποίες βρίσκονται αντιμέτωπα τα κράτη πρόνοιας.

Η διάσταση της παγκοσμιοποίησης

Η παγκοσμιοποίηση –υπό την έννοια της διεθνοποίησης των οικονομιών- δεν συνιστά νέο φαινόμενο. Η ειδοποιός διαφορά σε σχέση με τις αναλύσεις ανάλογων φαινομένων του παρελθόντος αφορά στις επιπτώσεις που εμφανίζεται να έχει στο κράτος πρόνοιας, καθώς η ανάπτυξη του τελευταίου συνδέθηκε με την ύπαρξη μιας σχετικά κλειστής οικονομίας. Η ανάλυση της παγκοσμιοποίησης στο κράτος πρόνοιας έχει οδηγήσει στην ανάπτυξη δυο εκ διαμέτρου αντίθετων θέσεων: της «απαισιόδοξης» η οποία αντιλαμβάνεται την παγκοσμιοποίηση ως απειλή και της «αισιόδοξης» η οποία θεωρεί ότι η παγκοσμιοποίηση μπορεί να είναι όχι μόνο συμβατή, αλλά να οδηγήσει ακόμα και στην ενδυνάμωση του κράτους πρόνοιας.

Σύμφωνα με την πρώτη θέση, οι κυβερνήσεις δεν είναι σε θέση να υπερασπιστούν πλήρως τα επιτεύγματα του κράτους πρόνοιας θεωρώντας ότι η παγκοσμιοποίηση υποσκάπτει τα θεμέλια του κοινωνικού κράτους. Παράλληλα, υπονοείται ότι η πίεση

της παγκοσμιοποίησης θα οδηγήσει σε σύγκλιση των πολιτικών και των επιπέδων των κοινωνικών δαπανών, σε επίπεδα κατώτερα από αυτά που χαρακτηρίζουν τα προηγμένα κράτη πρόνοιας.¹

Παρά την κυριαρχία της «απαισιόδοξης» θέσης αναφορικά με τις επιπτώσεις της οικονομικής παγκοσμιοποίησης στο κράτος πρόνοιας, έχει παράλληλα αναπτυχθεί μια «αισιόδοξη» βάσει της οποίας η παγκοσμιοποίηση οδηγεί σε επέκταση του κράτους πρόνοιας. Ειδικότερα, η απελευθέρωση του εμπορίου και των αγορών κεφαλαίου αναμένεται να εκθέσει τις εθνικές οικονομίες σε υψηλότερους κινδύνους, οι οποίοι με τη σειρά τους δημιουργούν απαιτήσεις για αύξηση των δαπανών με στόχο την παροχή αντισταθμίσεων έναντι των κινδύνων αυτών. Η παροχή αντισταθμίσεων δικαιολογείται μέσω της ανάδειξης τριών σημείων: το πρώτο σημείο αφορά την αύξηση των ανισοτήτων και της οικονομικής επισφάλειας στις προηγμένες βιομηχανικά χώρες συνέπεια του ανοίγματος των αγορών, το δεύτερο σημείο αφορά την ανάπτυξη από πλευράς κυβερνήσεων στρατηγικών με στόχο την ανακούφιση από τους προαναφερόμενους κινδύνους και το τρίτο σημείο επισημαίνει το γεγονός ότι οι στρατηγικές αυτές δεν επηρεάζουν αρνητικά την μακροοικονομική απόδοση. Στο πλαίσιο αυτό, το κράτος πρόνοιας εμφανίζεται επομένως να είναι περισσότερο και όχι λιγότερο αναγκαίο.²

Τα επιχειρήματα που αναπτύσσονται στις μελέτες για τις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης τίθενται ωστόσο υπό αμφισβήτηση για μια σειρά από λόγους. Πρώτον, η απουσία ενός κοινά αποδεκτού ορισμού για την έννοια της οικονομικής παγκοσμιοποίησης, έχει ως αποτέλεσμα οι επιμέρους μελέτες να χρησιμοποιούν διαφορετικούς ορισμούς, στοιχείο που καθιστά δυσχερή -αν όχι αδύνατη- τη σύγκριση των μελετών και την εξαγωγή οριστικών συμπερασμάτων. Δεύτερον, διαπιστώνεται απουσία συστηματικής μελέτης των επιπτώσεων της παγκοσμιοποίησης στο κράτος πρόνοιας,³ ενώ οι εμπειρικές μελέτες που έχουν

¹ Mishra, R. (1999) *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar και Scharpf, F.W and Schmidt, V. (2000) *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, Oxford University Press.

² Rodrik, D. (1998) Why do more Open Economies have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, 106: 997-1032.

³ Rhodes, M. (1997) Globalisation and the West European Welfare States: a critical review of recent debates, *Journal of European Social Policy*, 6(4): 305-324 και Schwartz, H. (2001) Round up the usual suspects! Globalization, domestic politics and welfare state change, στο Pierson, P. (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

εκπονηθεί δεν καταλήγουν σε αδιαμφισβήτητη απόδειξη της θέσης περί εναρμόνισης προς τα κάτω,⁴ καθιστώντας αμφισβητήσιμη τη σχέση μεταξύ οικονομικής παγκοσμιοποίησης και ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας.⁵ Ένα τρίτο σημείο που χρήζει προσοχής αφορά τις διαφορετικές επιπτώσεις στους επιμέρους τομείς πολιτικής: χαρακτηριστικό είναι ότι οι πολιτικές για την εξασφάλιση πλήρους απασχόλησης εμφανίζονται σαφώς πιο ευάλωτες σε σύγκριση με τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης ή παροχής κοινωνικών υπηρεσιών.⁶ Την ίδια στιγμή, λοιπές μελέτες αναδεικνύουν τη σημασία των μεταβαλών που συντελούνται τόσο στα ίδια τα κράτη πρόνοιας (δημογραφική γήρανση, κοινωνικο-οικονομικές αλλαγές) ή στην τεχνολογία και τις πιέσεις που αυτές ασκούν στα κράτη πρόνοιας.⁷ Ως εκ τούτου, η επίδραση της οικονομικής παγκοσμιοποίησης στο κράτος πρόνοιας μοιάζει να αποτελεί περισσότερο «αμφιλεγόμενο» σημείο, παρά παράγοντας πίεσης ή αιτία κρίσης.⁸

Η σημασία της Ευρώπης

Ο ρόλος της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής υπήρξε έως πρόσφατα περιορισμένος, αποσκοπώντας πρωτίστως στη διευκόλυνση της οικονομικής ολοκλήρωσης. Στο πεδίο των συνταξοδοτικών συστημάτων, οι μοναδικές υπερεθνικές ρυθμίσεις αφορούν το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για τους διακινούμενους εργαζόμενους στο εσωτερικό της Κοινότητας και τις Οδηγίες για τα επαγγελματικά ταμεία. Την ίδια στιγμή η εισαγωγή της ΑΜΣ σηματοδοτεί μεν μια νέα φάση στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, ωστόσο βασίζεται στην ηθική και πολιτική δέσμευση των κρατών μελών και επομένως δεν περιλαμβάνει κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης (βλέπε Κεφάλαιο 1).

Παρά την απουσία μιας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής (υπό την έννοια της ισότητας πρόσβασης και παροχής ίδιων κοινωνικών δικαιωμάτων σε όλους τους πολίτες της ΕΕ) φόβοι έχουν εκφραστεί σχετικά με την εμφάνιση φαινομένων κοινωνικού ντάμπινγκ ή κοινωνικού τουρισμού ως αποτέλεσμα των έμμεσων (de

⁴ Μεταξύ άλλων Rodrik 1997, Garrett and Mitchell 2001.

⁵ Schwartz, *op.cit.*, υποσημ. 3.

⁶ Mishra, *op. cit.*, υποσημ. 1.

⁷ Iversen, T. and Cusack, T.R. (2000) The Causes of Welfare Expansion, Deindustrialisation and Globalisation, *World Politics*, 52: 313-349.

⁸ Jaeger, M. M. and Kvist, J. (2003) Pressures on State Welfare in Post-Industrial Societies: Is More or Less Better? *Social Policy and Administration*, 37(6): 555-572.

facto) πέσεων που ασκούνται από τη διαδικασία της πολιτικής και οικονομικής ολοκλήρωσης.⁹ Το επιχείρημα περί κοινωνικού ντάμπινγκ συνιστά μια «τοπική» εκδοχή της απαισιόδοξης θέσης της παγκοσμιοποίησης. Μελέτες ωστόσο που έχουν διενεργηθεί δεν φαίνεται να επιβεβαιώνουν τη συγκεκριμένη υπόθεση.¹⁰ Αναφορικά με τον κοινωνικό τουρισμό υποστηρίζεται ότι κάτοικοι κρατών μελών της ΕΕ θα μετακινηθούν από τα κράτη με τις χαμηλότερες παροχές προς εκείνα με τις υψηλότερες. Το συγκεκριμένο επιχείρημα προβλήθηκε μάλιστα ιδιαίτερα έντονα στο πλαίσιο της διεύρυνσης της ΕΕ και της ένταξης σε αυτήν των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Σχετικές μελέτες αμφισβητούν το συγκεκριμένο επιχείρημα, αναδεικνύοντας παράλληλα τη λήψη μέτρων από την πλευρά των παλαιών κρατών μελών.¹¹ Μια πρόσθετη πηγή πίεσης πηγάζει από την ΟΝΕ. Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει άμεση σύνδεση μεταξύ ΟΝΕ, Συμφώνου Σταθερότητας και μεταρρυθμίσεων των κρατών πρόνοιας, ορισμένα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν την ΟΝΕ ως άλλοθι για την προώθηση μεταρρυθμίσεων που απέβλεπαν στην περικοπή των κοινωνικών δαπανών.¹²

Δημογραφική Γήρανση¹³

Τα συνταξιοδοτικά συστήματα, δημόσια ή ιδιωτικά, βασίζονται ως επί το πλείστον σε τρεις πυλώνες: τα βασικά δημόσια συστήματα, τα συστήματα επαγγελματικής σύνταξης και τα ατομικά συνταξιοδοτικά προγράμματα. Το μεγαλύτερο μέρος των εισοδημάτων των ηλικιωμένων προέρχεται από τα συστήματα αυτά, τα οποία ως εκ τούτου διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών της ΕΕ, ενώ επηρεάζουν επίσης την οικονομία καθώς οι συντάξεις

⁹ Leibfried, S. (2000) National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century, *Social Policy and Administration*, 34(1): 44-63.

¹⁰ Jens, A. and Standing, G. (2000) Social Dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context, *Journal of European Social Policy*, 10(2): 99-119, Guillen, A. and Matsaganis, M. (2000) Testing the "social dumping" hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years, *Journal of European Social Policy*, 10(2): 120-145.

¹¹ Kvist, J. (2004) Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy, *Journal of European Social Policy*, 14(3): 301-318.

¹² Featherstone, K. (2001) The Political Dynamics of the *Vinculo Esterno*: the Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model, *Queen's Paper on Europeanisation*, No6/2001.

¹³ Τα στοιχεία που παρατίθενται περιορίζονται στην επίδραση της δημογραφικής γήρανσης στα συνταξιοδοτικά συστήματα και δεν περιλαμβάνουν τις επιπτώσεις στις δαπάνες υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας για τις οποίες προβλέπεται επίσης αύξηση των δαπανών, αν και οι τελευταίες χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερο βαθμό αβεβαιότητας έναντι αυτών που αφορούν τις συντάξεις (βλέπε και ΕΟΠ, 2001).

γήρατος και επιζώντων αντιπροσωπεύουν το 45% περίπου των δαπανών κοινωνικής προστασίας ή περίπου το 12% του ΑΕΠ.¹⁴

Με δεδομένο το ειδικό βάρος των συνταξιοδοτικών συστημάτων, οι επιπτώσεις των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα συστήματα αυτά δεν θα μπορούσαν να αγνοηθούν. Όπως επισημαίνεται χαρακτηριστικά στην Ανακοίνωση της Επιτροπής (2000) «η προοπτική της γήρανσης του πληθυσμού και η συνταξιοδότηση της γενιάς με τη θεαματική αύξηση των γεννήσεων (*baby-boom*) συνιστούν σημαντικότερη πρόκληση γι' αυτό το ιστορικό επίτευγμα. Η γήρανση του πληθυσμού θα συντελεστεί σε τέτοια κλίμακα, που αν δεν υπάρξουν οι κατάλληλες μεταρρυθμίσεις, υπάρχει κίνδυνος υπονόμευσης του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου καθώς και της οικονομικής μεγέθυνσης και σταθερότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.»¹⁵

Η γήρανση του πληθυσμού αναμένεται να επηρεάσει όλες τις χώρες, έστω σε διαφορετικό βαθμό και χρονική στιγμή, καθώς παρά το διαφορετικό σημείο εκκίνησης των ευρωπαϊκών κρατών μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο παρατηρείται μια τάση σύγκλισης αναφορικά με τα δημογραφικά τους χαρακτηριστικά με κοινά σημεία τη χαμηλή γονιμότητα, τη μείωση της θνησιμότητας, τη διεύρυνση της μετανάστευσης ως συνιστώσας αύξησης του πληθυσμού, τη σταδιακή μετατροπή των χωρών από χώρες αποστολής σε χώρες υποδοχής μεταναστών και τις αλλαγές στην ηλικιακή δομή του πληθυσμού.¹⁶ Όπως φαίνεται και από τα στοιχεία του Πίνακα 1 οι δείκτες γονιμότητας των κρατών μελών της ΕΕ αναμένεται να παρουσιάσουν μια τάση σύγκλισης έως το 2050 στο 1,7, ποσοστό ωστόσο που παραμένει χαμηλό προκειμένου να εξασφαλίσει την αντικατάσταση του πληθυσμού, το προσδόκιμο ζωής αναμένεται επίσης να αυξηθεί, ενώ μεγαλύτερη αβεβαιότητα φαίνεται να χαρακτηρίζει την εξέλιξη των μεταναστευτικών ρευμάτων.

¹⁴ Commission EC (2000) *Communication from the Commission to the Council, to the European Parliament and to the Economic and Social Committee. The future evolution of Social Protection from a long-term point of view: Safe and Sustainable pensions*, COM (2000) 622 final, Brussels, 11.10.2000.

¹⁵ Επιτροπή ΕΚ (2000) *Η μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας από μακροπρόθεσμη σκοπία: ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. COM (2000) 622 τελικό, Βρυξέλλες, 11.10.2000.

¹⁶ Μπάγκαβος, Χ (2003) *Δημογραφικές Μεταβολές, Αγορά Εργασίας και Συντάξεις στην Ελλάδα και την ΕΕ*, Αθήνα, Εκδ. Gutenberg, σ. 106

Πίνακας 2.1: Δείκτης Γονιμότητας, Προσδόκιμο Επιβίωσης, Μετανάστευση

Α) Δείκτης Γονιμότητας

	2000	2025	2050	Μεταβολή
Βέλγιο	1,5	1,8	1,8	0,3
Δανία	1,8	1,8	1,8	0,0
Γερμανία	1,4	1,5	1,5	0,1
Ελλάδα	1,3	1,6	1,6	0,3
Ισπανία	1,2	1,5	1,5	0,3
Γαλλία	1,7	1,8	1,8	0,1
Ιρλανδία	1,9	1,8	1,8	-0,1
Ιταλία	1,2	1,5	1,5	0,3
Λουξεμβούργο	1,7	1,8	1,8	0,1
Ολλανδία	1,7	1,8	1,8	0,1
Αυστρία	1,3	1,5	1,5	0,2
Πορτογαλία	1,5	1,7	1,7	0,2
Φιλανδία	1,7	1,7	1,7	0,0
Σουηδία	1,5	1,7	1,8	0,3
ΗΒ	1,7	1,8	1,8	0,1
ΕΕ-15	1,5	1,6	1,7	0,2

Β) Προσδόκιμο Επιβίωσης (Γυναίκες-Ανδρες)

	2000		2025		2050		Μεταβολή	
	Γ	Α	Γ	Α	Γ	Α	Γ	Α
Βέλγιο	81,4	75,3	84,9	79,7	85,5	80,5	4,0	5,2
Δανία	79,6	75,2	82,1	78,6	83,1	79,4	6,5	4,2
Γερμανία	80,8	74,7	83,9	78,7	85,0	80,0	4,2	5,3
Ελλάδα	81,0	75,9	83,9	80,0	85,0	81,0	4,0	5,1
Ισπανία	82,1	74,9	84,5	77,5	85,0	79,0	2,9	4,1
Γαλλία	82,8	74,8	85,9	78,8	87,0	80,0	4,2	5,2
Ιρλανδία	79,4	74,0	82,8	77,7	84,0	79,0	4,6	5,0
Ιταλία	82,0	75,5	85,0	79,6	86,0	81,0	4,1	5,5
Λουξεμβούργο	80,8	74,4	84,1	79,3	85,0	80,0	4,2	5,6
Ολλανδία	80,9	75,5	83,6	78,7	85,0	80,0	4,1	4,5
Αυστρία	81,2	75,0	83,5	77,9	86,0	81,0	4,8	6,0
Πορτογαλία	79,2	72,0	82,6	76,1	84,0	78,0	4,8	6,0
Φιλανδία	81,1	73,9	84,0	78,2	85,0	80,0	3,9	6,1
Σουηδία	82,0	77,3	83,9	79,5	86,0	82,0	4,0	4,7
ΗΒ	80,0	75,2	83,6	78,9	85,0	80,0	5,0	4,8
ΕΕ-15	81,3	75,0	84,3	78,7	85,5	80,0	4,2	5,0

Γ) Μετανάστευση

	2000		2050	
	Χιλ.	% Πληθ.	Χιλ.	% Πληθ.
Βέλγιο	10	0,10	15	0,15
Δανία	11	0,20	10	0,18
Γερμανία	300	0,36	200	0,26
Ελλάδα	22	0,21	25	0,24
Ισπανία	31	0,08	60	0,17
Γαλλία	50	0,08	50	0,08
Ιρλανδία	18	0,46	5	0,11
Ιταλία	50	0,09	80	0,16
Λουξεμβούργο	3	0,71	2	0,36
Ολλανδία	33	0,21	35	0,20
Αυστρία	10	0,12	20	0,26
Πορτογαλία	12	0,12	25	0,23
Φιλανδία	6	0,11	5	0,10
Σουηδία	15	0,17	20	0,23
ΗΒ	90	0,15	70	0,11
ΕΕ-15	661	0,17	622	0,17

Πηγή: EPC, 2001

Ο συνολικός πληθυσμός της ΕΕ-15 αναμένεται να αυξηθεί ελάχιστα μέχρι το 2020, αύξηση η οποία οφείλεται στην επίδραση της μετανάστευσης, και κατόπιν θα αρχίσει να μειώνεται: από 376 εκατ. το 2000 στα 386 το 2020 και εν συνεχεία πτώση στα 364 το 2050. Ο πληθυσμός των ατόμων ηλικίας 15-64 θα παραμείνει περίπου σταθερός μέχρι το 2015 (246 εκατ.) και κατόπιν θα μειωθεί στα 203 εκατ. έως το 2050, σε αντίθεση με τον αριθμό των ατόμων άνω των 65 που θα αυξηθεί από 61 εκατ. το 2000 στα 103 εκατ. το 2050. Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω τάσεων η δημογραφική εξάρτηση (άτομα άνω των 65 ως ποσοστό των ατόμων μεταξύ 15-64) θα αυξηθεί από 24% το 2000 στο 49% το 2050.¹⁷ Σημαντικότερη φαίνεται να είναι και η αύξηση της εξάρτησης των υπέργηρων (πληθυσμός άνω των 85 ετών ως ποσοστό των ατόμων μεταξύ 20-64 ετών) καθώς αναμένεται να αυξηθεί από 3,1 το 2000 στο 10 το 2050, με επιπτώσεις που δεν περιορίζονται στα συνταξιοδοτικά συστήματα αλλά περιλαμβάνουν και την υγειονομική περίθαλψη.¹⁸ Η ίδια τάση παρατηρείται και στα νέα κράτη μέλη, με εξαίρεση τη Μάλτα και την Κύπρο.¹⁹ Αξίζει ωστόσο να

¹⁷ EPC (2001) *Budgetary challenges posed by aging populations: the impact on public spending on pensions, health and long term care for the elderly and possible indicators of the long term sustainability of public finances*, EPC/ECFIN/665/01-EN final

¹⁸ EPC (2000) *Progress Report on the impact of aging populations on public pension systems*, EPC/ECFIN/581/00-EN-Rev.1, Brussels, 6.11.2000.

¹⁹ Commission EC (2005) *Communication from the Commission. Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations"*, COM (2005)94 final, Brussels, 16.03.2005.

επισημανθεί ότι στις χώρες (π.χ. Σουηδία, Γαλλία, Δανία) όπου η διαδικασία της γήρανσης ξεκίνησε νωρίτερα το ποσοστό των ατόμων άνω των 80 στο συνολικό πληθυσμό είναι υψηλότερο, σε αντίθεση με τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου όπου το αντίστοιχο ποσοστό είναι σχετικά χαμηλό.

Παράλληλα, παρά το γεγονός ότι πολλά δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα διαθέτουν πηγές εσόδων με τη μορφή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, οι γενικές κρατικές συνεισφορές σε όλα τα συστήματα αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 10% του ΑΕγχΠ για την ΕΕ στο σύνολό της. Η σχέση αυτή μεταξύ των γενικών κρατικών προϋπολογισμών και των επί μέρους συστημάτων χρηματοδότησης των συνταξιοδοτικών συστημάτων σημαίνει ότι μια ανεξέλεγκτη αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών θα μπορούσε να αποσταθεροποιήσει τα δημόσια οικονομικά. Σε ένα πλαίσιο υγιών μακροοικονομικών πολιτικών και δημοσιονομικής πειθαρχίας είναι σημαντικό να διασφαλιστεί ότι η αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών δεν θα παραγκωνίσει άλλες θεμιτές απαιτήσεις επί των δημόσιων προϋπολογισμών.²⁰

Πίνακας 2.2: Δαπάνες Συντάξεων σε άτομα άνω των 65 ετών

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Μεταβολή
Βέλγιο	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
Δανία	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
Γερμανία	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
Ελλάδα	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Ισπανία	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
Γαλλία	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
Ιρλανδία	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Ιταλία	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
Λουξεμβούργο	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
Ολλανδία	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Αυστρία	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2

²⁰ Commission EC, *op cit.*, υποσημ. 14.

Πορτογαλία	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
Φιλανδία	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
Σουηδία	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
ΗΒ	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
ΕΕ-15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Πηγή: EPC, 2001

Όπως φαίνεται και από τα στοιχεία του Πίνακα 2.2 αναμένεται αύξηση των δημοσίων δαπανών μεταξύ 3 με 5 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ έως το 2050 σε όλα τα κράτη μέλη, παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις οι οποίες αντανακλούν τόσο το διαφορετικό βαθμό επίδρασης των δημογραφικών αλλαγών όσο και τις διαφορές μεταξύ των συνταξιοδοτικών συστημάτων των κρατών μελών.²¹ Η Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής (ΕΟΠ) διερεύνησε στη σχετική μελέτη της και μια σειρά εναλλακτικών σεναρίων, τα αποτελέσματα των οποίων δείχνουν επίσης αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών.²²

Ας σημειωθεί ωστόσο ότι πρόκειται για προβολές και όχι για προβλέψεις. Κατά συνέπεια η αξιοπιστία τους εξαρτάται από τις εκάστοτε παραδοχές, οι οποίες χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητα λόγω του εύρους της εξεταζόμενης χρονικής περιόδου. Η επισήμανση αυτή επαναλαμβάνεται και στο έγγραφο της ΕΟΠ (2003)²³ στο οποίο παρουσιάζονται οι αναθεωρημένες προβολές των κρατών μελών στις οποίες καταγράφεται μικρότερη αύξηση των δαπανών. Σε κάθε περίπτωση, οι προβολές αυτές συνιστούν χρήσιμα εργαλεία για την ανάδειξη των χωρών εκείνων που αναμένεται να αντιμετωπίσουν αυξημένες κοινωνικές δαπάνες, στοιχείο που τους επιτρέπει την έγκαιρη εξέταση εναλλακτικών επιλογών.

²¹ Παράλληλα προς τη μελέτη της ΕΟΠ ανάλογη μελέτη διενεργήθηκε και από τον ΟΟΣΑ, η οποία βασίστηκε στις ίδιες δημογραφικές προβολές και το ίδιο μακροοικονομικό πλαίσιο. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στο OECD (2001) *Economic Outlook*, no 69, June 2001, Paris και στο Dang, T.-T., Antolin, P. and Oxley, H. (2001) *Fiscal implications of aging: Projections of age-related spending*, OECD, *Economics Department Working Paper*, ECO/WKP (2001) 31, Paris. Και στην περίπτωση της μελέτης του ΟΟΣΑ προβλέπεται αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών μεταξύ 3 με 4 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ κατά μέσο όρο έως το 2050, με διαφοροποιήσεις μεταξύ χωρών.

²² EPC, *op.cit.*, υποσ. 17.

²³ EPC (2003) *The impact of aging populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work program*, EPC/ECFIN/435/OE final, Brussels

Η μελέτη της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής (ΕΟΠ) εξετάζει επίσης την επίδραση της γήρανσης στις δαπάνες υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας. Η μελέτη εκτιμά συνολική αύξηση των δαπανών μεταξύ 1.7-3.9 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ. Ειδικότερα στην περίπτωση των δαπανών υγείας εκτιμάται αύξηση μεταξύ 0.7-2.3 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ, ενώ στην περίπτωση των δαπανών μακροχρόνιας φροντίδας αύξηση μεταξύ 0.2-2.5 μονάδων.²⁴

Η ΕΟΠ ωστόσο επισημαίνει ότι οι επιπτώσεις από την αύξηση των δαπανών υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας είναι διαφορετικές (και ως εκ τούτου δυσκολότερο να αναλυθούν) απ' ό,τι στην περίπτωση των συνταξιοδοτικών δαπανών. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η αύξηση των δαπανών στον τομέα της υγείας και της μακροχρόνιας φροντίδας μεταφράζεται επίσης σε αύξηση ενός σημαντικού τομέα της οικονομίας, επηρεάζοντας με τη σειρά του τη συνολική ανάπτυξη της οικονομίας.²⁵ Σε αντίστοιχη μελέτη του ΟΟΣΑ για τις επιπτώσεις της γήρανσης στην εξέλιξη των δημόσιων δαπανών, επισημαίνεται η αβεβαιότητα που χαρακτηρίζει την εξέλιξη των δαπανών υγείας έναντι των συνταξιοδοτικών. Το στοιχείο αυτό ερμηνεύεται από το γεγονός ότι οι κανόνες που διέπουν τον τρόπο απονομής συντάξεων, παρέχει ουσιαστικά ένα πλαίσιο εκτίμησης των μελλοντικών παροχών. Στην περίπτωση του τομέα της υγείας δεν υπάρχει ένα ανάλογο πλαίσιο που επιτρέπει την πρόβλεψη της μελλοντικής προσφοράς και ζήτησης των σχετικών υπηρεσιών. Επιπρόσθετα, επισημαίνεται η αβεβαιότητα αναφορικά με τους δημογραφικούς εκείνους παράγοντες που δρουν καθοριστικά στη διαμόρφωση των δαπανών.²⁶

Μεταβολές στην οικογενειακή δομή

Το μεταπολεμικό κοινωνικό συμβόλαιο στηρίχθηκε στο μοντέλο του άνδρα-τροφοδότη. Ο ρόλος της γυναίκας περιορίζεται στην ενασχόληση με τα οικιακά και την ανατροφή των παιδιών, ενώ τα όποια δικαιώματά της στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης απορρέουν από τη θέση της στην οικογένεια. Η οικογενειακή σταθερότητα θεωρείται δεδομένη, απειλούμενη μόνο από το θάνατο κάποιου εκ των μελών της. Το μοντέλο αυτό τίθεται πλέον υπό αμφισβήτηση συνέπεια της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας και της αστάθειας της οικογενειακής

²⁴ EPC, *op.cit.*, υποσ. 17.

²⁵ Ibid.

²⁶ Dang, T-T-Antolin, P and Oxley, H, *op.cit* υποσ. 21 και OECD, *op.cit.* υποσημ. 21.

δομής με κύρια χαρακτηριστικά της τελευταίας τη μείωση του αριθμού των γεννήσεων, την αύξηση του αριθμού των διαζυγίων, τη μείωση του μεγέθους των νοικοκυριών συνέπεια της επίδρασης παραγόντων όπως η αύξηση του βιοτικού επιπέδου και η αστικοποίηση, αλλά και της γενικότερης αντιμετώπισης της οικογένειας λιγότερο ως θεσμού με αποτέλεσμα την ύπαρξη περισσότερων συμβιώσεων και γεννήσεων εκτός γάμου.²⁷ Τα στοιχεία της Eurostat (2004)²⁸ που παρατίθενται ακολούθως (Πλαίσιο 2.1) αποτυπώνουν με χαρακτηριστικό τρόπο τις ανωτέρω επισημάνσεις.

Πλαίσιο 2.1: Οι μεταβολές στην οικογενειακή δομή

- ❑ Παρά την αύξηση του αριθμού των ευρωπαϊκών νοικοκυριών και οικογενειών²⁹ διαπιστώνεται μείωση του αντίστοιχου μεγέθους τους από 2,8 άτομα/ νοικοκυριό το 1981 σε 2,4 το 1999
- ❑ Ο μέσος αριθμός ατόμων ηλικίας 15 ετών και άνω ανά νοικοκυριό μειώθηκε τη δεκαετία 1986-1996 από 2,15 σε 2,05
- ❑ Ο αριθμός των νοικοκυριών ενός ατόμου αυξήθηκε κατά τη δεκαετία 1986-1996 από 19% σε 24%
- ❑ Οι γάμοι μεταξύ 1991-2000 μειώθηκαν από 5,64 (ανά 1.000 κατοίκους) σε 5,13 (ας σημειωθεί ότι ανέρχονταν σε σχεδόν 8 στις αρχές της δεκαετίας του 1980)
- ❑ Τα διαζύγια αυξήθηκαν από 15% το 1960 σε περίπου 30% το 1985
- ❑ Η μέση ηλικία τέλεσης του πρώτου γάμου ήταν το 1991 τα 28,01 έτη για τους άνδρες και τα 25,53 έτη για τις γυναίκες, ενώ το 2002 είναι τα 30,00 για τους άνδρες και τα 27,70 για τις γυναίκες
- ❑ Η μέση ηλικία των γυναικών κατά την απόκτηση του πρώτου παιδιού αυξήθηκε κατά περίπου ένα έτος μέσα σε μία δεκαετία-από τα 28,30 έτη το 1991 στα 29,40 το 2002
- ❑ Παράλληλα αυξήθηκε ο αριθμός γεννήσεων εκτός γάμου³⁰ από 21,09 το 1991 σε 31,40 το 2003.
- ❑ Χαμηλό επίπεδο γονιμότητας- σε σχέση με αυτό που απαιτείται για την αντικατάσταση του πληθυσμού (βλέπε Πίνακα 2.1)

Η αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας σε συνδυασμό με την αποσταθεροποίηση της παραδοσιακής οικογένειας και την ανάδειξη νέων προτύπων

²⁷ Lewis, J. (2001) The decline of the male breadwinner model: the implications for work and care, *Social Politics*, 8(2): 152-170.

²⁸ Eurostat Yearbook (2004), The statistical guide to Europe, Data 1992-2002, Theme 1, General Statistics.

²⁹ Ας επισημανθεί η ύπαρξη σημαντικών διαφοροποιήσεων μεταξύ κρατών μελών: στα κράτη της νότιας Ευρώπης εντοπίζεται ακόμα σημαντικός αριθμός διευρυνμένων οικογενειών και νοικοκυριών (συνύπαρξη διαφορετικών γενεών), ενώ οι νέοι έχουν την τάση να συμβιώνουν για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα με τους γονείς τους, σε αντίθεση προς τα κράτη της βόρειας Ευρώπης τα οποία χαρακτηρίζονται από την αύξηση του αριθμού των νέων και των ηλικιωμένων που ζουν μόνοι τους.

³⁰ Η άνοδος του αριθμού των γεννήσεων εκτός γάμου είναι αποτέλεσμα της διεύρυνσης της συμβίωσης, τα ποσοστά ωστόσο παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών με το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Δανία και τη Σουηδία να εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά (39,48, 44,57 και 55,33 αντίστοιχα για το 2000) ενώ στον αντίποδα βρίσκονται οι χώρες του νότου (τα ποσοστά για την Ελλάδα και την Ιταλία για το 2000 είναι περίπου 4,02 και 9,66 αντίστοιχα).

συμβίωσης οδηγούν στην ύπαρξη δυο διαφορετικών μοντέλων: των νοικοκυριών με δύο αμειβόμενους και των νοικοκυριών αποτελούμενων από έναν αμειβόμενο. Στο πλαίσιο αυτό η εμφάνιση κινδύνου έχει διαφορετικές επιπτώσεις στη σχέση μεταξύ ανάγκης, κινδύνου και κάλυψης: στην μεν πρώτη περίπτωση είναι δυνατή η αντιστάθμισή του μέσω της ύπαρξης δεύτερου εισοδήματος, ενώ στη δεύτερη οι συνέπειες μπορεί να οδηγήσουν στη φτώχεια ή/και τον κοινωνικό αποκλεισμό.³¹ Τα νέα δεδομένα συνηγορούν υπέρ της εξατομίκευσης των δικαιωμάτων και στην προώθηση της έννοιας της απο-οικογενειοποίησης³², η οποία ορίζεται ως ο βαθμός στον οποίο τα άτομα διατηρούν ένα κοινωνικά αποδεκτό επίπεδο διαβίωσης, ανεξάρτητα από τις οικογενειακές σχέσεις, είτε μέσω έμμισθης εργασίας είτε μέσω του συστήματος κοινωνικής προστασίας.³³ Δικαιούχος-υποκείμενο πλέον των παροχών του κράτους πρόνοιας είναι το άτομο και όχι το νοικοκυριό, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό ζητήματα που σχετίζονται με τη φτώχεια εντός του νοικοκυριού και την άνιση κατανομή των πόρων στο πλαίσιο της οικογένειας.³⁴

Επιπρόσθετα, η αναζήτηση νέας ισορροπίας μεταξύ εργασίας και οικογενειακών υποχρεώσεων αναδεικνύεται επίσης σε σημαντικό ζήτημα. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι ενώ οι παραδοσιακές πολιτικές για τη στήριξη της οικογένειας στην ηπειρωτική και νότια Ευρώπη θεωρούνται ως αιτία δημιουργίας αντικινήτρων για την είσοδο των γυναικών στην αγορά εργασίας, στον αντίποδα η ύπαρξη ενός εκτεταμένου δικτύου παροχής υπηρεσιών για τη φροντίδα των παιδιών και των ηλικιωμένων, όπως αυτό που απαντάται στις σκανδιναβικές χώρες, έχει μεν βοηθήσει στο συνδυασμό υψηλής γυναικείας συμμετοχής και υψηλού ποσοστού γεννήσεων με κόστος ωστόσο το σημαντικό βαθμό κατακερματισμού της απασχόλησης στη βάση του φύλου.³⁵

³¹ Cantillon, B. (1994) Family, Work and Social Security, στο Baldwin, P. and Falkingham, J. (eds) *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, London, Harvester-Wheatseaf, σ. 46.

³² Η έννοια της απο-οικογενειοποίησης δρα συμπληρωτικά προς αυτή της απο-εμπορευματοποίησης το βαθμό δηλαδή στον οποίο τα άτομα ή οι οικογένειες διατηρούν ένα κοινωνικά αποδεκτό επίπεδο διαβίωσης ανεξάρτητα από τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας.

³³ Lister, R "She has other duties"-Women, citizenship and social security στο Baldwin and Falkingham, *op. cit.*, υποσημ. 31.

³⁴ Hobson, B (1990) No Exit, No Voice: Women's Economic Dependence and the Welfare State, *Acta Sociologica*, 33(3): 235-250

³⁵ Esping-Andersen, G. (2002) (ed) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Μεταβολές στην αγορά εργασίας

Η δημογραφική γήρανση πρέπει να ειπωθεί σε συνδυασμό με την τάση μετάθεσης της ηλικίας εισόδου στην αγορά εργασίας και πρόωρης αποχώρησης (συνταξιοδότησης) από αυτή. Χαρακτηριστικά, το 1960 η μέση ηλικία συνταξιοδότησης στις χώρες του ΟΟΣΑ ήταν τα 65 έτη (για τα δυο φύλα), ενώ το 1995 είχε μειωθεί στα 62 για τους άνδρες και τα 60 για τις γυναίκες.³⁶ Αναφορικά με την ΕΕ η μέση ηλικία συνταξιοδότησης στην ΕΕ-15 το 2001 ήταν τα 59.9 έτη για τις γυναίκες και τα 60.7 για τους άνδρες. Η τάση αυτή θα μπορούσε να υποδηλώνει ότι ο ελεύθερος χρόνος συνιστά είδος πολυτελείας το οποίο τα άτομα επιθυμούν να καταναλώσουν σε μεγαλύτερες ποσότητες όσο βελτιώνεται το βιοτικό τους επίπεδο. Έχει εντούτοις αποδειχθεί ότι η πρόωρη συνταξιοδότηση επηρεάζεται (επίσης) σημαντικά από σειρά μέτρων πολιτικής που επιδρούν στην απόφαση των ατόμων σχετικά με την ηλικία εξόδου από την αγορά εργασίας.³⁷

Η τάση πρόωρης συνταξιοδότησης σε συνδυασμό με την αύξηση του προσδόκιμου ζωής,³⁸ καθώς και τη δυσκολία των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας (55-64 ετών) διατήρησης ή ανεύρεσης εργασίας έχει ως αποτέλεσμα τα παρατηρούμενα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης μεταξύ των εργαζομένων της συγκεκριμένης ηλικιακής ομάδας. Στην ΕΕ-25 το συνολικό ποσοστό απασχόλησης των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας ανήλθε το 2004 περίπου στο 41%, με σημαντικές ωστόσο διαφοροποιήσεις³⁹ μεταξύ των κρατών μελών.⁴⁰

Η σημασία της αύξησης της απασχόλησης έλαβε πιο συγκεκριμένη μορφή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης (2001) στο οποίο τέθηκε ως στόχος η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας στο 50% έως το

³⁶ Visco, I., (2001) Paying for pensions: how important is economic growth? Zurich, 22-24 January, 2001.

³⁷ OECD (1998) *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, Paris, σ. 43 και Blondal, S and S. Scarpetta (1999), Early retirement in OECD countries: the role of social security systems, OECD Economic Studies, No. 29.

³⁸ Είναι χαρακτηριστικό ότι το προσδόκιμο ζωής στην ΕΕ-25 στην ηλικία των 60 αυξήθηκε για τους άνδρες από τα 15,8 έτη (1960) στα 19,3, ενώ για τις γυναίκες από τα 19 στα 23,6 (Commission EC, 2006).

³⁹ Τα ποσοστά απασχόλησης για τη συγκεκριμένη ηλικιακή ομάδα κυμαίνονται από 30% σε χώρες όπως το Βέλγιο, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Αυστρία, η Πολωνία, η Σλοβενία και η Σλοβακία και άνω του 55% σε χώρες όπως η Δανία, η Σουηδία και το ΗΒ, με τις λιγότες χώρες να κινούνται στα ενδιάμεσα ποσοστά.

⁴⁰ Commission EC (2006a) *Adequate and Sustainable Pensions*, Synthesis Report, SEC (2006) 304, 27.02. 2006.

2010, ενώ το Συμβούλιο της Βαρκελώνης (2002) επεσήμανε την ανάγκη μείωσης των κινήτρων πρόωρης συνταξιοδότησης, όπως και την ανάγκη ενίσχυσης των ευκαιριών παραμονής στην αγορά εργασίας των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας μέσω, μεταξύ άλλων της εναλλακτικής της ευέλικτης και σταδιακής συνταξιοδότησης και την εξασφάλιση της πρόσβασης στη δια βίου εκπαίδευση.⁴¹ Η ανάγκη αύξησης των ποσοστών απασχόλησης των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο συζήτησης περί αύξησης του συνολικού ποσοστού απασχόλησης, το οποίο σε συνδυασμό με την προσπάθεια μείωσης των ποσοστών ανεργίας θα μπορούσε να συμβάλλει στην προσπάθεια αντιμετώπισης της συρρίκνωσης του εργατικού δυναμικού που θα προκύψει με τη συνταξιοδότηση της γενιάς με τη θεαματική αύξηση των γεννήσεων, βοηθώντας παράλληλα στη διασφάλιση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων καθώς ο λόγος οικονομικής εξάρτησης συνιστά σημαντικότερη μεταβλητή έναντι του λόγου δημογραφικής εξάρτησης. Το συνολικό ποσοστό απασχόλησης μπορεί να αυξηθεί μόνο εάν κινητοποιηθεί το αχρησιμοποίητο εργατικό δυναμικό, το οποίο είναι πιθανότερο να εντοπιστεί στις γυναίκες και στους εργαζόμενους μεγαλύτερης ηλικίας.⁴²

Μια άλλη διάσταση των μεταβολών στην αγορά εργασίας αφορά την αύξηση των άτυπων ή αλλιώς ευέλικτων μορφών απασχόλησης (μερική απασχόληση, προσωρινή απασχόληση, αυταπασχόληση, οικιακή εργασία). Το 2004 το ποσοστό των μερικώς απασχολούμενων (επί του συνόλου) στην ΕΕ-15 άγγιξε το 19.5% με σημαντική ωστόσο διαφοροποίηση μεταξύ των δύο φύλων καθώς για τους άνδρες ανέρχονταν στο 7.3% ενώ για τις γυναίκες στο 35.3%. Η επιλογή των ευέλικτων μορφών απασχόλησης σχετίζεται με την προσπάθεια συνδυασμού σπουδών και εργασίας, την αναζήτηση τρόπου ήπιας μετάβασης στη σύνταξη όπως και την προσπάθεια συνδυασμού εργασίας και λοιπών οικογενειακών υποχρεώσεων.⁴³ Βάσει των στοιχείων της Eurostat (2004) το 16.3% των μερικώς απασχολούμενων το 2004 δηλώνουν ότι η επιλογή αυτή έγινε λόγω αδυναμίας ανεύρεσης πλήρους απασχόλησης.⁴⁴ Η επέκταση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης λαμβάνει ωστόσο

⁴¹ Council EU (2003) *Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions*, CS716/03, Brussels, 18.03.2003.

⁴² Ibid

⁴³ Baldwin, P. and Falkingham, J. (eds) *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, London, Harvester-Wheatseaf.

⁴⁴ Ο βαθμός στον οποίο η επιλογή της μερικής απασχόλησης συνιστά λύση ανάγκης επηρεάζεται σημαντικά και από τις προβλέψεις του συστήματος κοινωνικής προστασίας με χαρακτηριστικό

χώρα εντός ενός μοντέλου κοινωνικής προστασίας στο οποίο οι υπηρεσίες και οι μεταβιβάσεις επικεντρώνονται στο αρχικό και στο τελικό στάδιο της σταδιοδρομίας του εργαζομένου, καλύπτοντας τη βασική εκπαίδευση, την περίοδο συνταξιοδότησης και παρέχοντας ασφάλεια για προσωρινές περιόδους ανεργίας. Το μοντέλο αυτό μοιάζει συνεπώς ανεπαρκές στην περίπτωση της μερικής απασχόλησης βασικά χαρακτηριστικά της οποίας είναι η επισφάλεια της απασχόλησης, η χαμηλότερη κάλυψη από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και οι χαμηλότερες αποδοχές. Η διάδραση μάλιστα μεταξύ της μορφής της απασχόλησης και του επιπέδου διαβίωσης των ατόμων δεν περιορίζεται στο ύψος του τρέχοντος εισοδήματός τους, αλλά επηρεάζει και το μελλοντικό επίπεδο διαβίωσής τους.

2.3 ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΕ (ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΑ) ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΕ

Έχοντας περιγράψει τις κυριότερες προκλήσεις με τις οποίες βρίσκονται αντιμέτωπα τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης των κρατών της ΕΕ, στην παρούσα ενότητα εξετάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν σε σειρά κρατών μελών της ΕΚ/ΕΕ από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Όπως ανέδειξε η προηγηθείσα ανάλυση, οι κοινές προκλήσεις δεν επιδρούν με την ίδια ένταση στο σύνολο των κρατών, ενώ οι διαφορετικές εθνικές παραδόσεις συνιστούν πρόσθετο παράγοντα επηρεασμού του περιεχομένου των μεταρρυθμίσεων. Στόχος της ενότητας είναι κατ' αρχήν η ανάδειξη του βαθμού στον οποίο οι παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν στη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών υπάκουαν σε εσωτερικές επιταγές ή επηρεάστηκαν από λουπούς παράγοντες και ειδικότερα από την ΕΚ/ΕΕ. Δευτερευόντως, η εξέταση της πολιτικής των μεταρρυθμίσεων έχει ως στόχο την ανάδειξη του τρόπου επίδρασης σειράς παραγόντων στην υλοποίηση (ή παρεμπόδιση) της μεταρρύθμισης και στη διαμόρφωση του τελικού περιεχομένου της. Τέτοιοι παράγοντες αποτελούν -μεταξύ άλλων- τη μορφή του εκλογικού συστήματος, ο χαρακτήρας του κοινωνικού διαλόγου, ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, η δομή του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, η σύνθεση των συνδικάτων. Η επιλογή της μελέτης των μεταρρυθμίσεων σε σειρά χωρών που ταυτόχρονα αντιπροσωπεύουν διαφορετικά μοντέλα κρατών

παράδειγμα τις σκανδιναβικές χώρες στις οποίες υπάρχει πρόβλεψη για συνδυασμό μερικής απασχόλησης και ταυτόχρονης χορήγησης μέρους της σύνταξης.

πρόνοιας επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση του τρόπου επίδρασης των προαναφερόμενων παραγόντων στην υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, ενώ δίνει τη δυνατότητα ανίχνευσης του βαθμού στο οποίο είναι δυνατόν να διαπιστωθεί τάση σύγκλισης παρά τη διαφορετική αρχιτεκτονική των συστημάτων και το διαφορετικό περιεχόμενο των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων.

2.3.1 Ηνωμένο Βασίλειο

Οι πρώτες μη ανταποδοτικές συντάξεις θεσπίζονται το 1909 από την κυβέρνηση των Φιλελεύθερων για άνδρες και γυναίκες άνω των 70 ετών. Τα βασικά ωστόσο χαρακτηριστικά του συστήματος διαμορφώνονται στα τέλη της δεκαετίας του 1940 με την υιοθέτηση από την κυβέρνηση των Εργατικών των προτάσεων της Έκθεσης Μπέμπεριτζ: εισφορές και παροχές ενιαίου ύψους, το οποίο είναι χαμηλό προκειμένου να μην υπονομεύει την προαιρετική ασφάλιση. Η διαπίστωση ότι το επίπεδο της βασικής σύνταξης δεν επαρκούσε για τη διασφάλιση επαρκούς επιπέδου διαβίωσης, με εξαίρεση όσους είχαν πρόσβαση σε επαγγελματικές συντάξεις, οδήγησε σε μεταγενέστερο στάδιο στην εισαγωγή της σύνταξης που συναρτάται από τις αποδοχές (SERPS-1978) η οποία εξασφάλιζε πρόσθετη συνταξιοδοτική παροχή που αντιστοιχούσε στο 25% των αποδοχών των 20 καλύτερων ετών και χρηματοδοτούνταν από τις εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων.⁴⁵

Στα τέλη πλέον της δεκαετίας του 1970 το σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελείται από τρία επίπεδα: τη βασική κρατική σύνταξη (BSP), τη σύνταξη που συναρτάται από τις αποδοχές (SERPS) και την επαγγελματική σύνταξη. Η δυνατότητα μη συμμετοχής στο SERPS για όσους είχαν πρόσβαση σε επαγγελματική σύνταξη συνιστά ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του αγγλικού συστήματος. Το προϋπάρχον αυτό στοιχείο διευκόλυνε τη μεταγενέστερη διαδικασία ιδιωτικοποίησης συγκαλείπτοντας το ριζοσπαστικό χαρακτήρα των κυβερνητικών προτάσεων μέσω των οποίων μεταβλήθηκε σημαντικά η μακροπόθεση ισορροπία μεταξύ των δυο τομέων.⁴⁶

⁴⁵ Schulze, I. and Moran, M. (2007) United Kingdom: pension politics in an adversarial system, στο Immergut, E., Anderson, K. and Schulze, I. (eds) *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, Oxford University Press.

⁴⁶ Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, σ. 71.

Η άνοδος στην εξουσία των Συντηρητικών (1979) και η επικράτηση των νεοφιλελεύθερων ιδεών που προέτασαν την υπεροχή της αγοράς έναντι του κράτους δεν άφησε ανεπηρέαστο τον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, σηματοδοτώντας την έναρξη μιας νέας περιόδου-σταθμού στην ιστορία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Η μεταρρύθμιση ειδικότερα του 1986 συνιστά την πρώτη και ριζοσπαστικότερη παρέμβαση που επιχειρήθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αποτελώντας ταυτόχρονα τμήμα της γενικότερης μεταρρύθμισης που συντελέσθηκε σε επίπεδο οικονομίας και κοινωνίας, ενώ είχε ήδη προηγηθεί η μείωση της κρατικής σύνταξης μέσω της σύνδεσής της με τις τιμές.⁴⁷ Αξίζει να επισημανθεί ότι το πλειοψηφικό σύστημα που ισχύει στο ΗΒ ενισχύει σημαντικά το κόμμα που βρίσκεται στην εξουσία, περιορίζοντας τα πιθανά «εμπόδια»-βέτο κατά τη διαδικασία προώθησης μεταρρυθμιστικών μέτρων. Η συζήτηση για τη μεταρρύθμιση του συστήματος ξεκινά το Νοέμβριο του 1983 σε μια περίοδο κατά την οποία το κόμμα των Συντηρητικών έχει ιδιαίτερα ενισχυμένη θέση (κατέχοντας 396 θέσεις στη Βουλή έναντι 209 που κατείχε το κόμμα των Εργατικών). Κεντρικοί άξονες της συζήτησης αποτέλεσαν τόσο η αύξηση των δαπανών συνέπεια της γήρανσης και της ωρίμανση του SERPS όσο και το ανεπαρκές επίπεδο σύνταξης των εργαζομένων που αποχωρούν από τα επαγγελματικά ταμεία πριν τη συμπλήρωση της ηλικίας συνταξιοδότησης (αφορά κυρίως άτομα που αλλάζουν εργασία).⁴⁸

Η μεταρρυθμιστική διαδικασία ξεκίνησε με τη σύσταση Επιτροπής για την εξέταση της μελλοντικής ανάπτυξης, της επάρκειας και του κόστους των δημόσιων, επαγγελματικών και ιδιωτικών συνταξιοδοτικών παροχών, στην οποία μετείχαν εκπρόσωποι υπουργείων, ειδικοί (όπως το τμήμα του Βρετανού Αναλογιστή), εκπρόσωποι του ασφαλιστικού κλάδου, όχι όμως των εργαζομένων ή των συνταξιούχων. Η Επιτροπή δεν κατέθεσε κάποιο πόρισμα, η Πράσινη Βίβλος που δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο του 1985 μπορεί ωστόσο να θεωρηθεί ότι απηχεί τις θέσεις της Επιτροπής, με κύρια σημεία παρέμβασης τη σταδιακή κατάργηση του SERPS και την εισαγωγή ατομικών συντάξεων με απώτερο στόχο τη μακροπρόθεσμη εξοικονόμηση πόρων. Όπως ήταν αναμενόμενο η πρόταση περί κατάργησης του SERPS προκάλεσε την αντίδραση των Εργατικών, των συνδικάτων, των εργοδοτών,

⁴⁷ Έως το 1982 η κρατική σύνταξη αναπροσαρμόζονταν βάσει των τιμών ή των μισθών, επιλέγονταν το υψηλότερο από τα δυο, κάτι που πρακτικά σήμαινε αναπροσαρμογή βάσει των μισθών.

⁴⁸ Bonoli, G. (2000) *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

αλλά και του ίδιου του Υπουργείου Οικονομικών. Η αρνητική στάση του τελευταίου ερμηνεύονταν από το πρόβλημα της «δυτλής πληρωμής» που προκύπτει από τη μετάβαση από ένα διανεμητικό σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Η οξεία κριτική δεν άφησε ανεπηρέαστο τον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Ν. Fowler, ο οποίος εγκατέλειψε τη συγκεκριμένη πρόταση και περιορίστηκε στη μείωση των παροχών του SERPS.⁴⁹ Αρνητική υπήρξε και η στάση των Εργατικών για τους οποίους οι κυβερνητικές προτάσεις συνιστούσαν διάβρωση των θεμελιωδών αρχών του κράτους πρόνοιας και υποσχέθηκαν την αναστολή της εφαρμογής της μεταρρύθμισης σε περίπτωση που έρχονταν στην εξουσία πριν τον Απρίλιο του 1988 ή σε διαφορετική περίπτωση την κατάργησή της.⁵⁰

Ο νόμος για την μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ψηφίστηκε τον Ιούλιο του 1986 (κατόπιν παραχωρήσεων από την πλευρά της κυβέρνησης με κυριότερη τη διατήρηση του SERPS) παρεμβαίνοντας στα ακόλουθα επίπεδα: πρώτον μείωσε το μελλοντικό ύψος του SERPS μέσω αλλαγών στον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης (20% των αποδοχών έχοντας ως βάση υπολογισμού το σύνολο των αποδοχών) και το ύψος των συντάξεων χρείας, δεύτερον διευκόλυνε την ανάπτυξη συστημάτων καθορισμένων εισφορών, τρίτον εισήγαγε ατομικά συνταξιοδοτικά προγράμματα παρέχοντας ταυτόχρονα φορολογικά κίνητρα και τέλος προσέφερε «ειδικό μόνον» στα μέλη των ατομικών προγραμμάτων που επέλεξαν να αποχωρήσουν από το SERPS. Με τον τρόπο αυτό οι εργαζόμενοι είχαν πλέον τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ του SERPS, των επαγγελματικών ταμείων ή των ατομικών προγραμμάτων. Συνολικά η μεταρρύθμιση πέτυχε τη μετατόπιση από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, στοιχείο στο οποίο οφείλεται η πλεονεκτική θέση του ΗΒ έναντι των λουτών χωρών αναφορικά με το μελλοντικό κόστος των συνταξιοδοτικών δαπανών. Σύμφωνα με τον Pierson η στρατηγική μείωσης της βασικής σύνταξης συνιστά παράδειγμα «έμμεσης ιδιωτικοποίησης».⁵¹ Στον αντίποδα, το χαμηλό επίπεδο του SERPS σε συνδυασμό με την αδυναμία των ασθενέστερων τάξεων για αναπλήρωση του εισοδήματος μέσω της ιδιωτικής ασφάλισης, θέτει

⁴⁹ Pierson, *op.cit.*, υποσημ. 46.

⁵⁰ Taylor-Gooby, P. (2001) *Welfare Reform in the UK: The Construction of a Liberal Consensus*, στο Taylor-Gooby, P. (ed) *Welfare States under Pressure*, London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage Publications.

⁵¹ Pierson, *op. cit.*, υποσημ. 46.

ερωτήματα σχετικά με την επάρκεια του συστήματος.⁵² Λοιπά σημεία κριτικής εστίασαν στην απουσία εγγύησης ότι η μετάβαση από τα επαγγελματικά ταμεία στα ατομικά προγράμματα λειτουργούσε προς όφελος του εργαζομένου, στη δυνατότητα εκ νέου προσχώρησης στο SERPS (μεταξύ Απριλίου 1993 και Απριλίου 1997) η οποία αποδείχθηκε ιδιαίτερα δαπανηρή για το δημόσιο, στη μετατροπή της συμμετοχής στα επαγγελματικά ταμεία σε προαιρετική με αποτέλεσμα τη συμμετοχή σε αυτά μόνο του 50% των εργαζομένων και της απουσίας περιορισμού στην εισφορά που επέβαλαν τα ατομικά προγράμματα, θεωρώντας ότι το ύψος της θα ρυθμιζόνταν κατά αποτελεσματικό τρόπο από τις δυνάμεις της αγοράς.⁵³

Έχοντας αντιμετωπίσει το ζήτημα της οικονομικής βιωσιμότητας, το ενδιαφέρον των κυβερνήσεων της δεκαετίας του 1990 στρέφεται στην επάρκεια των συνταξιοδοτικών παροχών, καθώς και σε θέματα ορθής διαχείρισης και ασφάλειας των κεφαλαιοποιητικών προγραμμάτων. Τα ζητήματα αυτά εμφανίστηκαν με επιτακτικό πλέον τρόπο συνέπεια του σκανδάλου Maxwell και της αποκάλυψης περί λανθασμένης πώλησης ατομικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων από ασφαλιστικές εταιρείες, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα την ύπαρξη κενών στη βρετανική νομοθεσία. Η πρώτη παρέμβαση γίνεται με το νόμο του 1995 μέσω του οποίου ενισχύεται ο τρόπος λειτουργίας των επαγγελματικών ταμείων (σύσταση ρυθμιστικής αρχής). Παράλληλα, οι πάροχοι ατομικών προγραμμάτων υποχρεώθηκαν να αποζημιώσουν τους πελάτες εκείνους που είχαν δεχθεί λανθασμένες συμβουλές και ως εκ τούτου είχαν ζημιωθεί (η αποζημίωση στην πλειοψηφία των περιπτώσεων αφορούσε την πληρωμή του κόστους για την εκ νέου προσχώρηση στο SERPS ή στο επαγγελματικό ταμείο στο οποίο ανήκε αρχικά ο πελάτης και το οποίο είχε εγκαταλείψει βάσει των εσφαλμένων πληροφοριών που είχε λάβει).⁵⁴

Το ζήτημα της επάρκειας εμφανίζονταν ιδιαίτερα σημαντικό στην περίπτωση των ατόμων με χαμηλό εισόδημα, όπως και αυτών που παρουσίαζαν ασυνέχειες στον επαγγελματικό τους βίο. Για το κόμμα των Εργατικών που ήρθε στην εξουσία τον Μάιο του 1997 η μέριμνα για τις ομάδες αυτές απαιτούσε την εισαγωγή νέων μορφών

⁵² Bonoli, *op. cit.*, υποσημ. 48.

⁵³ Blake, D. (2004) Contracting out of the state pension system: the British experience of carrots and sticks in Rein, M., Schmal, W. (ed) *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar: 19-55.

⁵⁴ Bonoli, *op. cit.*, υποσημ. 48.

προστασίας. Το 1998 δημοσιεύεται η Πράσινη Βίβλος, κείμενο λιγότερο ριζοσπαστικό από αυτό που αρχικά αναμένονταν και το οποίο ουσιαστικά συνιστούσε συνέχεια της πολιτικής των Συντηρητικών μέσω της μείωσης του ρόλου του δημοσίου τομέα και τη μεταφορά τμήματος των συνταξιοδοτικών δαπανών στον ιδιωτικό. Η σύγκλιση των θέσεων των δυο κομμάτων (Συντηρητικών και Εργατικών) δεν είναι τυχαία, καθώς οι Εργατικοί συνειδητοποίησαν ότι η αύξηση των κοινωνικών δαπανών, η επέκταση του δημοσίου τομέα και η γενναιοδωρή κοινωνική πολιτική δεν συνιστούσαν πλέον ρεαλιστική επιλογή και ως εκ τούτου επαναπροσδιόρισαν τη στρατηγική τους δίνοντας έμφαση στη συγκράτηση των δαπανών και την επέκταση του ιδιωτικού τομέα. Η στροφή μάλιστα αυτή αποτυπώθηκε και στην κοινή δήλωση του Τ. Μπλερ και του Γ. Σρέντερ για τον Τρίτο Δρόμο τον Ιούνιο του 1999.⁵⁵ Είναι ωστόσο σημαντικό να επισημανθεί ότι οι Εργατικοί προσέδωσαν μεγαλύτερη έμφαση στην αναδιανομή προς τα φτωχότερα τμήματα της κοινωνίας. Οι προτάσεις της Πράσινης Βίβλου αποτέλεσαν τη βάση της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος, όπως αποτυπώθηκε στο νόμο του 1999.⁵⁶

Ως αποτέλεσμα της νέας νομοθετικής παρέμβασης το αγγλικό σύστημα έχει την ακόλουθη μορφή:

Ο πρώτος πυλώνας περιλαμβάνει τη βασική κρατική σύνταξη (Basic State Pension), διανεμητικού τύπου η οποία χρηματοδοτείται από εισφορές. Οι συντάξεις είναι σταθερές και αναπροσαρμόζονται βάσει των τιμών με στόχο τον περιορισμό του κόστους. Η ηλικία συνταξιοδότησης ορίζεται στο 65^ο έτος για τους άνδρες και το 60^ο για τις γυναίκες, ενώ έως το 2020 θα έχει διαμορφωθεί στο 65^ο έτος και για τα δυο φύλα.

Σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης του προβλήματος της φτώχειας των συνταξιούχων η κυβέρνηση εισήγαγε το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (1999) και την Πίστωση Σύνταξης (2003). Το πρώτο χορηγείται κατόπιν ελέγχου των πόρων σε εβδομαδιαία βάση, ενώ το δεύτερο συναρτάται από το επίπεδο του εισοδήματος, μέσω του οποίου διασφαλίζεται στα άτομα άνω των 60 ετών εβδομαδιαίο εισόδημα τουλάχιστον 158 ευρώ, επιβραβεύοντας παράλληλα τα άτομα άνω των 65 ετών με περιορισμένες

⁵⁵ Taylor-Gooby, *op. cit.*, υποσημ. 50.

⁵⁶ Blake, D. (2003) The UK pension system: key issues, *Pensions*, 8(4): 330-375.

αποταμιεύσεις. Το επίδομα χορηγείται κατόπιν ελέγχου των πόρων, κατά τρόπο ωστόσο περισσότερο διακριτικό σε σχέση με την «παραδοσιακή» μέθοδο ελέγχου των πόρων.⁵⁷

Ο δεύτερος πυλώνας περιλαμβάνει τις επικουρικές συντάξεις, η δε συμμετοχή είναι υποχρεωτική για όλους τους εργαζομένους που βρίσκονται πάνω από το κατώτατο όριο αποδοχών, εξαιρουμένων των αυτο-απασχολούμενων. Οι ασφαλισμένοι καλούνται να επιλέξουν μεταξύ των ακόλουθων τεσσάρων επιλογών:

(α) Η πρώτη επιλογή αφορά τη δεύτερη κρατική σύνταξη (State Second Pension) η οποία εισήχθη το 2002 προς αντικατάσταση του SERPS και αφορά όσους δεν καλύπτονται από τα επαγγελματικά ταμεία ή κάποιο ατομικό συνταξιοδοτικό πρόγραμμα.⁵⁸ Πρόκειται για σύνταξη διανεμητικού τύπου, χρηματοδοτούμενη από εισφορές η οποία το 2007 θα μετεξελιχθεί σε σταθερή, παρά το γεγονός ότι οι εισφορές θα παραμείνουν συνάρτηση των αποδοχών, στοιχείο που έχει ως στόχο την παροχή περαιτέρω κινήτρων στους μεσαία και υψηλά αμειβόμενους προς αποχώρηση, ενώ από την άλλη θα ωφελήσει περισσότερο τους χαμηλά αμειβόμενους (ετήσιο εισόδημα μικρότερο των £ 9.000) καθώς όπως εκτιμάται οι τελευταίοι θα λαμβάνουν παροχή περίπου διπλάσια αυτής που θα λάμβαναν από το SERPS, εξασφαλίζοντας ένα ελάχιστο εισόδημα.⁵⁹ Ταυτόχρονα, μέσω της παροχής πιστώσεων ενισχύει όσους έχουν απομακρυνθεί από την αγορά εργασίας προκειμένου να αναλάβουν τη φροντίδα τρίτων. Η δεύτερη κρατική σύνταξη μέσω των σταθερών παροχών αναμένεται να αποτελέσει περισσότερο ένα είδος συμπληρώματος της βασικής σύνταξης, παρά μηχανισμό αναπλήρωσης του εισοδήματος όπως το SERPS. Η ωρίμανση του συστήματος αναμένεται να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ της βασικής σύνταξης και του ελάχιστου εγγυημένου εσοδήματος, μειώνοντας με τον τρόπο αυτό την εξάρτηση από τα επιδόματα που χορηγούνται κατόπιν ελέγχου των πόρων. Το σημείο αυτό σχετίζεται με την προσπάθεια μείωσης της αρνητικής επίδρασης που

⁵⁷ HM Government (2005) United Kingdom-National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions. An update report to the European Commission on the UK's progress since 2002, July 2005.

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Hyde, M., Dixon, J., Joyner, M. (1999) "Work for those that can, security for those that cannot" The United Kingdom's new social security reform agenda, *International Social Security Review*, 52(4): 69-86.

ασκεί η χορήγηση των επιδομάτων αυτών στην αποταμιευτική συμπεριφορά των ατόμων στη διάρκεια του εργασιακού τους βίου.⁶⁰

(β) Η δεύτερη επιλογή αφορά τη σύνταξη των συμμετόχων (Stakeholder Pension) η οποία εισήχθη το 2001 και προορίζεται κυρίως για τα μεσαία εισοδήματα τα οποία δεν έχουν πρόσβαση σε άλλου είδους ιδιωτική σύνταξη. Πρόκειται για προγράμματα κεφαλαιοποιητικού τύπου, καθορισμένων εισφορών των οποίων η χρηματοδότηση προέρχεται αποκλειστικά από τις εισφορές των εργαζομένων. Η συμμετοχή στο πρόγραμμα παρέχει τη δυνατότητα αποχώρησης από τη δεύτερη κρατική σύνταξη.

(γ) Η τρίτη επιλογή αφορά τα επαγγελματικά ταμεία, κεφαλαιοποιητικού τύπου, καθορισμένων παροχών, τα οποία παρέχουν συντάξεις το ύψος των οποίων είναι συνάρτηση των ετών ασφάλισης και του τελευταίου μισθού. Ο αριθμός ωστόσο των προγραμμάτων καθορισμένων παροχών φθίνει, ενώ αυξάνεται αυτός των καθορισμένων εισφορών.

(δ) Η τέταρτη επιλογή αφορά τα ατομικά συνταξιοδοτικά προγράμματα τα οποία θεσπίστηκαν το 1988 και στόχευαν στην παροχή μιας δεύτερης ιδιωτικής σύνταξης σε όσους δεν είχαν πρόσβαση σε επαγγελματικές συντάξεις ή παρουσίαζαν έντονη κινητικότητα. Τόσο η συμμετοχή στα επαγγελματικά ταμεία όσο και στα ατομικά συνταξιοδοτικά προγράμματα παρέχει τη δυνατότητα αποχώρησης από τη δεύτερη κρατική σύνταξη. Ο τρίτος πυλώνας είναι ιδιωτικός και η συμμετοχή προαιρετική.⁶¹

Συνέπεια των μέτρων που εστίασαν στη βελτίωση της επάρκειας του συστήματος ήταν η μείωση του ποσοστού φτώχειας των ηλικιωμένων ατόμων (24% για τα άτομα άνω των 65 ετών το 2003), ποσοστό που παραμένει εντούτοις πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (18% ΕΕ-25), ενώ αναμένεται περαιτέρω μείωση ως αποτέλεσμα της πλήρους εφαρμογής της πίστωσης σύνταξης. Το ζήτημα της μελλοντικής βιωσιμότητας φαίνεται να έχει επιλυθεί,⁶² ωστόσο εξαρτάται σε σημαντικά μεγαλύτερο βαθμό σε σχέση με άλλες χώρες από την απόδοση του ιδιωτικού τομέα, στοιχείο που επηρεάζει και την επάρκεια.⁶³

⁶⁰ Agulnik, P., Barr, N., Falkingham, J., Rake, C. (1999) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, *CASE paper*, CASE 24, London School of Economics.

⁶¹ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 40, σσ. 159-162.

⁶² Οι δημόσιες δαπάνες για συντάξεις ως %ΑΕΠ αναμένεται να αυξηθούν από 6,6% (2004) στο 8,6% (2050) παραμένοντας σημαντικά χαμηλότερες από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο που εκτιμάται να ανέλθει στο 12,7% (ΕΕ-25).

⁶³ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

Λαμβάνοντας τα δεδομένα αυτά υπόψη, η κυβέρνηση προέβη το 2002 στη σύσταση Επιτροπής για την εξέταση της εξέλιξης του συνταξιοδοτικού συστήματος του ΗΒ και τη διατύπωση συστάσεων για τη μελλοντική του μεταρρύθμιση. Η Επιτροπή δημοσίευσε μια ενδιάμεση έκθεση τον Οκτώβριο του 2004 στην οποία επεσήμανε το μέγεθος των προκλήσεων που αναμένονται από την αύξηση του προσδόκιμου ζωής, τη γήρανση του πληθυσμού και τα χαμηλά επίπεδα αποταμίευσης, προειδοποιώντας ότι για την αποτροπή μείωσης του μελλοντικού εισοδήματος των συνταξιούχων θα πρέπει να ληφθούν μέτρα που περιλαμβάνουν αύξηση της φορολογίας/εισφορών, της αποταμίευσης και της ηλικίας συνταξιοδότησης. Η τελική Έκθεση, γνωστή και ως Έκθεση Τέρνερ, δημοσιεύθηκε το Νοέμβριο του 2005 και περιείχε τις ακόλουθες συστάσεις:

- σταδιακή αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης στο 66^ο έτος έως το 2030, το 67^ο έως το 2040 και το 68^ο έως το 2050
- θέσπιση νέου κρατικού αποταμιευτικού συνταξιοδοτικού συστήματος
- μετατροπή της βασικής κρατικής σύνταξης σε καθολική σύνταξη βάσει της ιδιότητας του πολίτη και όχι βάσει του ιστορικού των αποδοχών
- σταδιακή μετατροπή της δεύτερης κρατικής σύνταξης σε ενιαία, αντί να χορηγείται μετά από έλεγχο των πόρων
- μείωση του ρόλου των επιδομάτων που χορηγούνται κατόπιν ελέγχου των πόρων.⁶⁴

Το Μάιο του 2006 η κυβέρνηση δημοσίευσε τη Λευκή Βίβλο για τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος υπό τον τίτλο «Ασφάλεια κατά τη συνταξιοδότηση: προς ένα καινούριο συνταξιοδοτικό σύστημα». Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις βασίζονται στην Έκθεση της Επιτροπής για το Συνταξιοδοτικό και προβλέπουν ειδικότερα την εισαγωγή προσωπικών λογαριασμών χαμηλού κόστους προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα αποταμίευσης σε όσους δεν έχουν πρόσβαση σε επαγγελματικές συντάξεις, τη σύνδεση της βασικής κρατικής σύνταξης με τους μισθούς, τη μεταρρύθμιση της δεύτερης κρατικής σύνταξης με στόχο τη μετατροπή της σε σταθερό εβδομαδιαίο συμπλήρωμα της βασικής σύνταξης, τη διασφάλιση ότι η παροχή των επιδομάτων που συνδέονται με τον έλεγχο των πόρων θα εστιάζει σε αυτούς με περιορισμένη αποταμίευση, την ενθάρρυνση παράτασης του επαγγελματικού βίου, τη διασφάλιση δικαιότερης κρατικής σύνταξης και το

⁶⁴ EIRO (2005) Pension Commission issues final report, *EIRO Online*, December 2005.

συντονισμό του ρυθμιστικού πλαισίου. Η κυβέρνηση εκτιμά ότι οι συγκεκριμένες προτάσεις ανταποκρίνονται στην προσπάθειά της για δημιουργία ενός συστήματος που ενισχύει την προσωπική ευθύνη, είναι δικαιότερο –ιδιαίτερα απέναντι στις γυναίκες και σε όσους έχουν αναλάβει τη φροντίδα τρίτων - έχει απλούστερη δομή, και είναι οικονομικά βιώσιμο.⁶⁵ Τα συνδικάτα παρά τη θετική ανταπόκρισή τους στις κυβερνητικές προτάσεις εξέφρασαν την έκπληξή τους σχετικά με την απουσία μόνιμης Επιτροπής για το Συνταξιοδοτικό η οποία θα παρακολουθεί το σύστημα, προβαίνοντας σε συστάσεις. Επεσήμαναν επίσης ότι ανεξάρτητα από τη δομή του συστήματος, το επίπεδο των συντάξεων θα εξαρτηθεί από τις αποφάσεις των μελλοντικών κυβερνήσεων.⁶⁶

Συνολικά, οι μεταρρυθμίσεις στο σύστημα του HB οδήγησαν σε σημαντική μείωση της κρατικής παροχής η οποία περιορίζεται στην πρόληψη της φτώχειας, ενώ αντιθέτως ενισχύεται ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα στην αναπλήρωση του εισοδήματος και μέσω αυτού της ατομικής ευθύνης. Παράλληλα, παρατηρείται ενίσχυση της σχέσης εισφορών-παροχών (αναλογιστικού τύπου) μέσω αρχικά της εισαγωγής των ατομικών συντάξεων και εν συνεχεία με την εισαγωγή της σύνταξης των συμμετόχων, τη μετατροπή των επαγγελματικών συντάξεων από καθορισμένων παροχών σε καθορισμένων εισφορών και τη μετατροπή του SERPS σε δεύτερη κρατική σύνταξη.⁶⁷ Το στοιχείο αυτό (η ενίσχυση δηλαδή της σύνδεσης μεταξύ σύνταξης και εισφορών-ιστορικού αποδοχών) εκτιμάται ωστόσο ότι θα ενισχύσει περαιτέρω την ανισότητα με βάση το φύλο και την κοινωνική τάξη.⁶⁸ Το ενδιαφέρον στις παρεμβάσεις αυτές είναι η περιορισμένη αντίδραση, γεγονός που εκ πρώτης όψεως μοιάζει παράδοξο ιδιαίτερα λαμβάνοντας υπόψη τις μαζικές κινητοποιήσεις που σημάδεψαν ανάλογες προσπάθειες σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Ιταλία, Γαλλία). Οφείλουμε ωστόσο να λάβουμε υπόψη ότι στο HB η συνύπαρξη παροχών ενιαίου ύψους και παροχών που συναρτώνται από το ιστορικό των αποδοχών προϋπήρχε, όπως και η συνύπαρξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, διευκολύνοντας την εισαγωγή μέτρων που ενίσχυαν περαιτέρω τη διάκριση αυτή. Επιπρόσθετα, οι κρατικές παροχές είναι σαφώς χαμηλότερες έναντι των λοιπών ευρωπαϊκών χωρών, ενώ τα άτομα τα

⁶⁵ Department for Work and Pensions (2006) White Paper "Security in Retirement: towards a new pension system".

⁶⁶ EIRO (2006) Government proposes reform of national pension system, *EIRO Online*, July 2006.

⁶⁷ Arza, C. (2006) Welfare regimes and distributional principles: A conceptual and empirical evaluation of pension reform in Europe, *EUI Working Paper*, RCSAS No 2006/30.

⁶⁸ Taylor-Gooby, *op. cit.*, υποσημ. 50.

οποία βασίζονται περισσότερο σε αυτές είναι και εκείνα με τη χαμηλότερη πολιτική επιρροή. Τέλος η μορφή του εκλογικού συστήματος είναι τέτοια που μειώνει σημαντικά τα πιθανά εμπόδια κατά την προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο αυτό δεν είναι τυχαίο ότι κατά τη μεταρρύθμιση του 1986 ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών υπήρξε καθοριστικός στη διατήρηση του SERPS, προήλθε δηλαδή εκ των έσω.

2.3.2 Γαλλία

Το 1945 υπό την επιρροή της Έκθεσης Μπέβεριτζ γίνεται προσπάθεια θέσπισης ενός καθολικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στο οποίο θα ενσωματώνονταν τα ήδη υπάρχοντα ταμεία. Ο φιλόδοξος αυτός στόχος δεν υλοποιήθηκε λόγω της αρχικής θέσπισης ξεχωριστού συστήματος για τους αγρότες και της μεταγενέστερης άρνησης κυρίως των δημοσίων υπαλλήλων να υπαχθούν στο νέο σύστημα, όπως και λοιπών κατηγοριών αυτο-απασχολούμενων. Το σημερινό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης περιλαμβάνει τέσσερις κατηγορίες ασφαλισμένων: τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα που υπάγονται στο γενικό σύστημα, τους αγρότες, τους δημοσίους υπαλλήλους και τους αυτο-απασχολούμενους. Η κοινωνική ασφάλιση χρηματοδοτείται από εισφορές οι δε παροχές είναι συνάρτηση των αποδοχών. Η διαχείριση του συστήματος ανήκει στους κοινωνικούς εταίρους, εντούτοις τα ταμεία βρίσκονται υπό την εποπτεία του κράτους το οποίο είναι επίσης υπεύθυνο για τον καθορισμό του ύψους των εισφορών και των παροχών, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό τον έλεγχο των κοινωνικών εταίρων.⁶⁹ Παράλληλα προς την κοινωνική ασφάλιση, το σύστημα κοινωνικής αλληλεγγύης προβλέπει μη ανταποδοτικές παροχές για άτομα με ανεπαρκή ιστορικό εισφορών, χρηματοδοτούμενες από τη γενική φορολογία. Τα δυο αυτά τμήματα (κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική αλληλεγγύη) θεωρούνται ανεξάρτητα το ένα από το άλλο καθώς η κοινωνική ασφάλιση είναι ευθύνη των κοινωνικών εταίρων σε αντίθεση με την κοινωνική αλληλεγγύη που θεωρείται ευθύνη του κράτους.⁷⁰

Οι πρώτες ανησυχίες για τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος εξαιτίας των αλληπάληλων ελλειμμάτων και των δυσμενών

⁶⁹ Bonoli, *op. cit.*, υποσημ. 48.

⁷⁰ Bonoli, G. and Palier, B. (1997) *Reclaiming Welfare: The Politics of French Social Protection Reform*, στο Rhodes, M. (ed) *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, London, Frank Cass: 240-259.

δημογραφικών εξελίξεων εκφράστηκαν τη δεκαετία του 1980 μέσω σειράς μελετών οι οποίες αποτύπωναν την απαισιόδοξη αυτή εικόνα. Την περίοδο αυτή διαπιστώνεται παρολαυτά διάσταση απόψεων μεταξύ κυβέρνησης και συνδικάτων σχετικά με τα αίτια των ελλειμμάτων: για την κυβέρνηση ήταν αποτέλεσμα της αναντιστοιχίας εσόδων-δαπανών, κατάσταση η οποία αντιμετωπιζόταν είτε μέσω αύξησης των εσόδων είτε μέσω μείωσης των δαπανών, ενώ τα συνδικάτα θεωρούσαν το έλλειμμα αποτέλεσμα της κρατικής πολιτικής η οποία συνίσταντο στη χρησιμοποίηση των πόρων των ταμείων για χρηματοδότηση μη ανταποδοτικών παροχών και ως εκ τούτου προέτασσαν το σαφή διαχωρισμό κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής αλληλεγγύης.⁷¹ Από την άλλη, παρά την ύπαρξη συναίνεσης μεταξύ πολιτικών κομμάτων (με εξαίρεση το Κομμουνιστικό κόμμα) γύρω από την ανάγκη περικοπών με στόχο τη διασφάλιση της μελλοντικής βιωσιμότητας του συστήματος, η ακολουθούμενη πολιτική περιορίστηκε στην αύξηση των εισφορών: μεταξύ 1985-1991 οι εργατικές εισφορές αυξήθηκαν κατά 1.85%, ενώ το 1990 αυξήθηκαν και οι εργοδοτικές εισφορές κατά 1.6%. Η αντίφαση αυτή ερμηνεύεται τόσο από τη διστακτικότητα μεταρρύθμισης ενός συστήματος με ευρεία αποδοχή όσο και από την ιδιαιτερότητα του εκλογικού κύκλου της Γαλλίας.⁷² Ειδικότερα η ύπαρξη δυο εκλογικών κύκλων –για την ανάδειξη Προέδρου κάθε επτά χρόνια και την ανάδειξη Πρωθυπουργού κάθε πέντε– μειώνει το διάστημα κατά το οποίο οι κυβερνήσεις μπορούν να υιοθετήσουν «με ασφάλεια» μη δημοφιλή μέτρα, γεγονός που βοηθά στην ερμηνεία της κυβερνητικής αδράνειας στον τομέα των συντάξεων. Ταυτόχρονα η σημασία που αποδίδεται από την κοινή γνώμη στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, έχει σε αρκετές περιπτώσεις συμβάλει στην ανάδειξη του συνδικαλιστικού κινήματος σε παράγοντα ικανού να ασκήσει αποτελεσματική πίεση στην εκάστοτε κυβέρνηση..⁷³

Η περίοδος έως το 1993 δεν χαρακτηρίζεται βέβαια από απόλυτη αδράνεια, όπως διαπιστώνεται και από την προσπάθεια των Σοσιαλιστών η οποία αποτυπώθηκε στη Λευκή Βίβλο του 1991. Οι Σοσιαλιστές χρειάζονταν ωστόσο την υποστήριξη των Κομμουνιστών οι οποίοι δεν ήταν πρόθυμοι να συναινέσουν σε μια μεταρρύθμιση

⁷¹ Palier, B. (2001) Reshaping the Social Policy-Making in France στο Taylor-Gooby, *op. cit.*, υποσημ. 47, σ. 52-74.

⁷² Bonoli, G. (1997) Pension Politics in France: Patterns of Co-operation and Conflict in Two Recent Reforms, *West European Politics*, 20(4): 111-124.

⁷³ Ibid.

που προέβλεπε περικοπές των παροχών, με αποτέλεσμα την εγκατάλειψη του σχεδίου. Η ανάδειξη του κεντρο-δεξιού συνασπισμού (UDF-RPR) στην εκλογική αναμέτρηση του 1993 φάνηκε να δίνει στην κυβέρνηση την πολυπόθητη ευκαιρία για την προώθηση μεταρρυθμίσεων, παρά το γεγονός ότι ο Πρόεδρος προέρχονταν από τους Σοσιαλιστές.⁷⁴ Η απόφαση όμως του πρωθυπουργού Μπαλαντίρ να θέσει υποψηφιότητα στις προεδρικές εκλογές του 1995 σε συνδυασμό με την προσπάθεια αποφυγής των λαθών της περιόδου 1986-88⁷⁵ αναμένονταν να λειτουργήσει ανασταλτικά, καθώς ο Μπαλαντίρ δεν επιθυμούσε να δυσανεστήσει την κοινή γνώμη.⁷⁶

Στο πλαίσιο αυτό η μεταρρύθμιση του 1993 μοιάζει εκ πρώτης όψεως τουλάχιστον παράδοξη. Η εξέταση της προσέγγισης του Μπαλαντίρ η οποία συνίσταντο στην αποφυγή σύγκρουσης με τα συνδικάτα αποτέλεσε νευραλγικό στοιχείο στην τελική αποδοχή της μεταρρύθμισης. Μετά την αρχική άρνηση του FO και του CGT (συνδικάτα της αριστεράς) για συνεργασία με την κυβέρνηση, ο Μπαλαντίρ υιοθέτησε μια ηπιότερη στρατηγική για την εξασφάλιση συναίνεσης. Ειδικότερα, επεδίωξε την εξασφάλιση της «σιωπηρής συναίνεσης» των συνδικάτων-δεδομένου ότι τα τελευταία δεν είχαν ουσιαστική συμμετοχή στη διαμόρφωση της πρότασης-μέσω της πρόβλεψης μακράς μεταβατικής περιόδου, μεταθέτοντας με τον τρόπο αυτό το βάρος στους νεότερους εργαζομένους, αλλά και εστιάζοντας τη μεταρρύθμιση στον ιδιωτικό τομέα, όπου τα ποσοστά συνδικαλισμού είναι χαμηλότερα.⁷⁷ Επιπρόσθετα, η θέσπιση ταμείου αλληλεγγύης ικανοποιούσε το πάγιο αίτημα των συνδικάτων για χρηματοδότηση των μη ανταποδοτικών παροχών από τη γενική φορολογία, ενώ παράλληλα ενισχύονταν ο διαχειριστικός τους ρόλος.⁷⁸ Το τελικό σχέδιο, το οποίο είχε αρκετά κοινά σημεία με τη Λευκή Βίβλο του 1991, δόθηκε προς έγκριση στο διοικητικό συμβούλιο του βασικού ταμείου συντάξεων (CNAV) στο

⁷⁴ Η συνύπαρξη προέδρου και πρωθυπουργού που προέρχονται από διαφορετικά κόμματα είναι γνωστή ως «συγκατοίκηση» (cohabitation). Στην περίπτωση αυτή η κύρια επίδραση στην κατανομή ισχύος είναι ο περιορισμός της επίδρασης του Προέδρου στην πολιτική.

⁷⁵ Η προώθηση νεοφιλελεύθερων πολιτικών από την κεντρο-δεξιά κυβέρνηση Σιράκ της περιόδου θεωρείται ότι ευθύνεται για τη μείωση της δημοτικότητας του πρωθυπουργού και υποψήφιου για τις προεδρικές εκλογές του 1988, η οποία και οδήγησε στην εκ νέου ανάδειξη του Μιτεράν ως προέδρου (Bonoli, 1997: 111-124).

⁷⁶ Bonoli, *op. cit.*, υποσημ. 72.

⁷⁷ Vail, M. (1999) The better part of valour: the politics of French welfare reform, *Journal of European Social Policy*, 9(4): 311-329.

⁷⁸ Natali, D. (2003) The Role of Trade Unions in the Pension Reforms in France and Italy in the 1990s: New Forms of Political Exchange? *EUI Working Paper SPS No. 2003/3*.

οποίο μετέχουν εκπρόσωποι εργοδοτών και εργαζομένων: η πρόβλεψη για τη θέσπιση ταμείου αλληλεγγύης βρήκε σύμφωνο το σύνολο των συνδικάτων, τα οποία παρολαυτά –με εξαίρεση την καθολική ένωση CFTC και την ένωση εργοδοτών-αντιτάχθηκαν στα μέτρα που προέβλεπαν περικοπή των παροχών. Λόγω ωστόσο της πρόβλεψης για θέσπιση ταμείου αλληλεγγύης δεν προέβησαν στην οργάνωση κινητοποιήσεων. Το αποτέλεσμα δεν δέσμευε την κυβέρνηση αποτελούσε όμως ένδειξη της πιθανής αντίδρασης των συνδικάτων.⁷⁹

Η κυβέρνηση προχώρησε στην ψήφιση του σχετικού νόμου ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις αρχές του 1994. Οι κυριότερες διατάξεις αφορούν παρεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα και τη θέσπιση του ταμείου αλληλεγγύης. Ως προς το πρώτο σημείο ο νόμος προέβλεπε: αύξηση (η οποία θα πραγματοποιούνταν σταδιακά σε διάστημα 10 ετών) των ετών που απαιτούνται για τη λήψη σύνταξης από 37,5 σε 40, αλλαγή της βάσης υπολογισμού της σύνταξης (ως βάση θα λαμβάνονται τα 25 καλύτερα έναντι των 10 καλύτερων ετών που ίσχυε έως τότε) και προσαρμογή των συντάξεων βάσει των τιμών (και όχι των μισθών). Ως προς το δεύτερο σημείο προβλέπονταν η δημιουργία ταμείου αλληλεγγύης, χρηματοδοτούμενου από τη γενική φορολογία για την παροχή συντάξεων στα άτομα με ανεπαρκή ιστορικό αποδοχών, ενώ προβλέπονται πιστώσεις για περιόδους ανεργίας, εκπλήρωσης στρατιωτικής θητείας καθώς και σε γονείς που παραιτούνται από την εργασία τους για να ασχοληθούν με την ανατροφή των παιδιών τους.⁸⁰

Η μεταρρύθμιση παρά τη θετική επίδρασή της στα αποθεματικά του συστήματος δεν κατόρθωσε να διασφαλίσει τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος, αφήνοντας παράλληλα ανοικτά σημαντικά ζητήματα, με χαρακτηριστικό τις συντάξεις του δημοσίου τομέα. Όπως υποστηρίζονταν, οι ειδικοί κανόνες που ισχύουν στο δημόσιο τομέα, καθώς και οι ειδικές συνθήκες εργασίας ορισμένων κατηγοριών υπαλλήλων (εργάτες στα μεταλλεία και τους σιδηροδρόμους) επέβαλαν την ξεχωριστή αντιμετώπιση του δημοσίου τομέα. Η πραγματική αιτία πρέπει ωστόσο να αναζητηθεί μάλλον στα μεγαλύτερα ποσοστά συνδικαλισμού του δημόσιου τομέα και στην αποτελεσματικότερη ικανότητα κινητοποίησης των

⁷⁹ Vail, *op. cit.*, υποσημ. 77.

⁸⁰ Natali, D. and Rhodes, M. (2004a) The “New Politics” of the Bismarckian Welfare State: Pension Reforms in Continental Europe, *EUI Working Paper SPS No 2004/10*.

εργαζομένων. Η πίεση ωστόσο που δημιουργούσαν στον κρατικό προϋπολογισμό οι συνταξιοδοτικές δαπάνες των δημοσίων υπαλλήλων σε συνδυασμό με την ανάγκη υιοθέτησης περιοριστικής πολιτικής για την επίτευξη των κριτηρίων του Μάαστριχτ επέτειναν τις πιέσεις για επέκταση της μεταρρύθμισης του 1993 και στο δημόσιο τομέα. Στο πολιτικό πεδίο, η επικράτηση του Σιράκ στην εκλογική αναμέτρηση του 1995 έδωσε τέλος στη «συγκατοίκηση». Παράλληλα, ο νέος πρωθυπουργός, Ζυτέ, βρίσκονταν σε εμφανώς πλεονεκτικότερη θέση από τον προκάτοχό του, ιδιαίτερα καθώς ο επόμενος γύρος των εκλογών ήταν προγραμματισμένος για το 1997, γεγονός που παρείχε τον απαραίτητο χρόνο για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης. Το μοναδικό εμπόδιο εντοπιζόνταν στην αθέτηση των προεκλογικών υποσχέσεων του Σιράκ για διατήρηση των κοινωνικών παροχών σε περίπτωση μεταρρύθμισης. Συνέπεια της ανάγκης μείωσης του ελλείμματος του δημόσιου τομέα (επίσης προεκλογική υπόσχεση) η κυβέρνηση ανακοίνωσε τελικά την πρόθεση μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.⁸¹

Η κυβέρνηση θεωρώντας ότι διαθέτε την απαιτούμενη πολιτική ισχύ για την προώθηση των αλλαγών, δεν επεδίωξε τη φορά αυτή τη συναίνεση των κοινωνικών εταίρων. Την περίοδο που προηγήθηκε της παρουσίασης του σχεδίου στη Βουλή, υπήρξαν επαφές με εκπροσώπους των συνδικάτων που δεν έλαβαν ωστόσο το χαρακτήρα της διαπραγμάτευσης, καθώς το περιεχόμενο του νόμου παρέμεινε άγνωστο μέχρι τη στιγμή της ανακοίνωσής του στη Βουλή.⁸² Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι η πρόταση σχεδιάστηκε από τέσσερις συμβούλους και υψηλόβαθμους δημοσίους υπαλλήλους, τον πρωθυπουργό και τον πρόεδρο, ενώ τόσο τα λοιπά μέλη της κυβέρνησης όσο και ο Υπουργός Κοινωνικής Ασφάλισης, ο καθ' ύλην δηλαδή αρμόδιος, είχαν αποκλειστεί από τη σχετική διαδικασία. Ο τελευταίος είχε κατορθώσει σε αρχικό στάδιο να πείσει τον πρωθυπουργό για τη μη συμπερίληψη του συνταξιοδοτικού των δημοσίων υπαλλήλων, ο Ζυτέ ωστόσο την τελευταία στιγμή άλλαξε στάση κατόπιν παραινήσεων του Μπαλαντίρ για υιοθέτηση σκληρότερης δημοσιονομικής πολιτικής. Η πρόταση προέβλεπε θέσπιση καθολικού συστήματος ασφάλισης υγείας, μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού των δημοσίων υπαλλήλων μέσω της θέσπισης επιτροπής η οποία θα επεξεργάζονταν προτάσεις για

⁸¹ Schludi, M. (2005) *The Reform of Bismarckian Pension Systems*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

⁸² Bonoli, *op. cit.*, υποσημ. 72.

τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος, πάγωμα των οικογενειακών επιδομάτων για το 1996 και φορολόγησή τους από το 1997, μερική μετάβαση της χρηματοδότησης της ασφάλισης υγείας από τις εισφορές στη γενική φορολογία, αύξηση των εισφορών υγείας για τους ανέργους και τους συνταξιούχους κατά 1.2% το 1996 και 1997, θέσπιση φόρου για την κάλυψη των ελλειμμάτων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και συνταγματική αναθεώρηση η οποία θα έδινε στη Βουλή δικαίωμα ψήφησης του κοινωνικού προϋπολογισμού.⁸³ Στον τομέα των συντάξεων προβλέπονταν τα ακόλουθα μέτρα: αύξηση των ετών που απαιτούνται για τη λήψη σύνταξης από 37,5 σε 40, κατάργηση ειδικών ταμείων για τους εργαζόμενους στους σιδηροδρόμους, αλλαγή στη σύνθεση του ΔΣ των ταμείων με αύξηση του ρόλου του κράτους και περιορισμό αυτού των κοινωνικών εταίρων, αύξηση διαφάνειας στη διαχείριση του ταμείου των δημοσίων υπαλλήλων.⁸⁴ Σε αντίθεση με την πρόταση του 1993 τη φορά αυτή δεν προβλέπονταν μέτρα που ικανοποιούσαν την πλευρά των συνδικάτων. Η διαφορά στο περιεχόμενο των δυο μεταρρυθμίσεων πρέπει να συσχετιστεί με τη διαφορετική συσχέτιση ισχύος η οποία το 1995 ήταν σαφώς υπέρ της κυβέρνησης με αποτέλεσμα η τελευταία να ακολουθήσει μια διαφορετική προσέγγιση θεωρώντας ότι ήταν σε θέση να παρακάμψει τα συνδικάτα και να επιβάλλει μονομερώς τις προτάσεις της.⁸⁵

Όπως ήταν αναμενόμενο, η πρόταση Ζυτέ έτυχε θετικών σχολίων από διεθνείς οργανισμούς (ΔΝΤ), συνάντησε όμως την έντονη αντίδραση των συνδικάτων και των Σοσιαλιστών. Η κριτική των τελευταίων εστίασε κατά κύριο λόγο στην προσέγγιση της κυβέρνησης παρά στο ίδιο το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης δεδομένου ότι σημεία της, με χαρακτηριστικό το συνταξιοδοτικό των δημοσίων υπαλλήλων, είχαν συμπεριληφθεί και στην ατζέντα των Σοσιαλιστών. Το γεγονός αυτό εμποδίζει την εκμετάλλευση του ζητήματος προς όφελός τους, γεγονός ούτως ή άλλως δύσκολο δεδομένου ότι η επόμενη αναμέτρηση βρίσκονταν (χρονικά) αρκετά μακριά.⁸⁶ Η στάση των συνδικάτων υπήρξε αντιθέτως πιο δυναμική. Οι μαζικές κινητοποιήσεις που ακολούθησαν την ανακοίνωση της πρότασης για άνοδο του ορίου ηλικίας των δημοσίων υπαλλήλων επεκτάθηκαν ταχύτατα σε όλο το δημόσιο τομέα, φτάνοντας

⁸³ Bonoli, *op. cit.*, υποσημ. 48.

⁸⁴ De Conceicao-Heldt, E. (2007) France: The importance of the electoral system, στο Immergut, Anderson, Schulze, *op. cit.*, υποσημ. 45.

⁸⁵ Natali, *op. cit.*, υποσημ. 78.

⁸⁶ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 81.

στο αποκορύφωμά τους στις 12/12/1995 με τη διαδήλωση 2 εκατ. ατόμων σε διάφορες γαλλικές πόλεις και αναγκάζοντας την κυβέρνηση να εγκαταλείψει τα σχέδια της περί αναμόρφωσης του συνταξιοδοτικού των δημοσίων υπαλλήλων.⁸⁷ Η πρόταση στέφθηκε από πλήρη αποτυχία τη στιγμή που μια ανάλογη μεταρρύθμιση είχε ολοκληρωθεί επιτυχώς μόλις πριν από δυο χρόνια. Υποστηρίζεται ότι η εντονότατη αντίδραση ορισμένων συνδικάτων (FO) πρέπει να συνδεθεί με την προσπάθεια κρατικής παρέμβασης στη διαχείριση του συστήματος και όχι τόσο με τη μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών. Τα λοιπά μέτρα της μεταρρύθμισης διατηρήθηκαν και υλοποιήθηκαν σταδιακά στη διάρκεια των επόμενων δυο ετών.⁸⁸

Το πολιτικό κόστος της στρατηγικής Ζυτέ αποτυπώθηκε στην εκλογική αναμέτρηση του 1997 η οποία έφερε στην εξουσία το συνασπισμό Σοσιαλιστών-Πρασίνων-Κομμουνιστών υπο την ηγεσία του Ζοσπέν. Η ήττα της δεξιάς ερμηνεύεται τόσο από την πολιτική λιτότητας του Ζυτέ μέσω της οποίας αθετήθηκαν οι προεκλογικές υποσχέσεις, όσο και από την ηγεμονική στάση του απέναντι στα συνδικάτα. Η νέα κυβέρνηση υιοθέτησε μια διαφορετική προσέγγιση, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στη διαπραγμάτευση και τη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους από τα αρχικά μάλιστα στάδια της διαδικασίας. Η προσέγγιση αυτή εκφράστηκε μέσω της δημοσίευσης μελετών, οι οποίες αποτέλεσαν ουσιαστικά ένα είδους βαρόμετρου για την περαιτέρω προώθηση των μεταρρυθμίσεων, προσέγγιση η οποία εφαρμόστηκε και στον τομέα των συντάξεων με τη δημοσίευση σειράς εκθέσεων (Charpin, Taddei, Teulade). Οι αποκλίσεις των προσεγγίσεων κατέστησαν ωστόσο αδύνατη την επίτευξη ευρύτερης πολιτικής συναίνεσης, με αποτέλεσμα την απόφαση για αναστολή των μεταρρυθμίσεων έως την εκλογική αναμέτρηση του 2002. Παρά τη γενικότερη στασιμότητα που χαρακτήρισε την περίοδο, το 1998 θεσπίζεται αποθεματικό ταμείο έχοντας ως σκοπό την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της επικείμενης γήρανσης του πληθυσμού, ενώ παράλληλα ανακλήθηκε ο νόμος της προηγούμενης κυβέρνησης για τον τρίτο πυλώνα⁸⁹ (γνωστός και ως νόμος Thomas) σύμφωνα με τη δέσμευση των Σοσιαλιστών.⁹⁰

⁸⁷ Bonoli and Palier, *op. cit.*, υποσημ. 70.

⁸⁸ Bonoli, *op. cit.*, υποσημ. 72.

⁸⁹ Ο νόμος αφορούσε την προσπάθεια εισαγωγής ενός τρίτου πυλώνα μέσω της σύστασης ιδιωτικών ταμείων κατόπιν συλλογικών συμφωνιών σε επιχειρησιακό ή κλαδικό επίπεδο, τη διαχείριση των οποίων επωμιζόνταν ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρίες.

⁹⁰ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 81

Η επίσημη έναρξη του διαλόγου για τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού του δημοσίου τομέα έγινε τον Ιανουάριο του 2003 από τον Πρόεδρο Σιράκ και τη συντηρητική κυβέρνηση Ραφαρέν. Ταυτόχρονα, τα συνδικάτα πραγματοποίησαν απεργία (1/02/2003) με σκοπό την άσκηση πίεσης στην κυβέρνηση προκειμένου η τελευταία να λάβει υπόψη τα αιτήματά τους.⁹¹ Η κυβέρνηση παρουσίασε το Μάιο σχετικό νομοσχέδιο, αναγκάστηκε ωστόσο να τροποποιήσει τις αρχικές της προτάσεις μετά από το κύμα απεργιακών κινητοποιήσεων, και κατόπιν διαβουλεύσεων με τα συνδικάτα. Ειδικότερα, η συμφωνία μεταξύ κυβέρνησης και των δυο συνδικάτων (CFDT και CFE-CGC) επέφερε ρήξη στο συνδικαλιστικό μέτωπο, ενώ τα συνδικάτα που αντιτίθεντο στην προτεινόμενη μεταρρύθμιση (FO και CGT) κάλεσαν τα μέλη τους σε συνέχιση των κινητοποιήσεων.⁹² Αξίζει να επισημανθεί ότι η συμφωνία CFDT-κυβέρνησης βρήκε αντίθετο το σοσιαλιστικό κόμμα.

Η μεταρρύθμιση ψηφίστηκε τελικά τον Ιούλιο του 2003. Η νέα πρόταση προβλέπει:

- αύξηση των ετών που απαιτούνται για τη λήψη σύνταξης σε 41 (από το 2008) και σε 41.9 (από το 2020)
- αύξηση εργοδοτικών εισφορών
- προστασία του θεσμού της πρόωρης συνταξιοδότησης στην περίπτωση εργαζομένων που είχαν ξεκινήσει ιδιαίτερα νωρίς τον επαγγελματικό τους βίο
- διατήρηση ορισμένων προνομίων των εργαζομένων στο μετρό και τους σιδηροδρόμους (τομείς όπου το συνδικαλιστικό κίνημα είναι ιδιαίτερα ισχυρό)
- αύξηση σύνταξης των χαμηλά αμειβόμενων από 75 σε 85% του κατώτατου μισθού
- θέσπιση νέου συμπληρωματικού ταμείου για το δημόσιο, στο οποίο οι κοινωνικοί εταίροι θα είναι συνδιαχειριστές
- δυνατότητα «αγοράς» ενσήμων (για παράδειγμα στην περίπτωση σπουδών)
- δυνατότητα ανάπτυξης τρίτου πυλώνα, στοιχείο που συνιστά και μια από τις βασικότερες καινοτομίες του νόμου.

Η μεταρρύθμιση Ραφαρέν συνιστά την πρώτη ουσιαστική προσπάθεια μείωσης των συνταξιοδοτικών δαπανών του δημοσίου τομέα, αποδεικνύοντας ταυτόχρονα την

⁹¹ EIRO (2003a) Government launches pension reform, *EIRO Online*, February.

⁹² EIRO (2003b) Latest developments in pension reform, *EIRO Online*, June.

ύπαρξη ορίων στην ικανότητα κινητοποίησης των συνδικάτων. Η στρατηγική της κυβέρνησης υπήρξε επιτυχής στο βαθμό που κατόρθωσε να παρέμβει στο συνταξιοδοτικό του δημοσίου τομέα, δεν κατόρθωσε μολαυτά να αποφύγει το πολιτικό κόστος το οποίο αποτυπώθηκε στην ήττα της στις τοπικές εκλογές του 2004, γεγονός που οδήγησε σε ανασχηματισμό. Κόστος υπήρξε όμως και για το CFDT του οποίου τα μέλη μειώθηκαν σημαντικά, με τον κύριο όγκο των απωλειών να εντοπίζεται στο δημόσιο τομέα.⁹³

2.3.3 Ιταλία

Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης εμφανίζεται στην Ιταλία στα τέλη του 19^{ου} αιώνα μέσω της ίδρυσης ταμείων για την κάλυψη των δημοσίων υπαλλήλων και των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα. Την περίοδο που ακολουθεί το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο το σύστημα μετατρέπεται σε διανεμητικό συνέπεια της αδυναμίας του προϋπάρχοντος κεφαλαιοποιητικού να ανταποκριθεί στην κάλυψη των συνταξιοδοτικών δαπανών, λόγω του υψηλού πληθωρισμού και της χρήσης των αποθεματικών των ταμείων από το κράτος. Η μετάβαση ολοκληρώνεται το 1952, ενώ εισάγεται επίσης η ελάχιστη εγγυημένη σύνταξη. Παράλληλα, λαμβάνουν χώρα σειρά αλλαγών που αφορούν την επέκταση της κάλυψης, την εισαγωγή των συντάξεων αρχαιότητας, την επέκταση της κοινωνικής πρόνοιας μέσω της εισαγωγής νέων παροχών, αλλά και της κατάχρησης κυρίως των συντάξεων αναπηρίας, οι οποίες και αποτέλεσαν εργαλείο πολιτικής χειραγώγησης.⁹⁴

Η αναγνώριση των αδυναμιών του συστήματος οδήγησε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 σε σειρά μεταρρυθμίσεων, όπως ο έλεγχος των πόρων για την παροχή ελάχιστης σύνταξης και σύνταξης αναπηρίας, ωστόσο η αποτελεσματικότητά τους υπήρξε μάλλον περιορισμένη εξαιτίας της πολιτικής αστάθειας. Ταυτόχρονα η ενίσχυση της γενναιοδωρίας του συστήματος συνέβαλε στην περαιτέρω αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών.⁹⁵ Η κατάσταση αυτή ήταν σε μεγάλο βαθμό απότοκος

⁹³ Natali, D., Rhodes, M. (2004b) Reforming Pension Systems in Italy and France: Policy Trade-offs and Redistributive Effects, Paper presented at the ESPAnet Conference on "European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe", St. Anthony's College, Oxford, 9-11 September 2004.

⁹⁴ Franco, D. (2001) Italy: A never-ending pension reform, στο Feldstein, M. and Siebert, H. (eds), *Social Security Pension Reform in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.

⁹⁵ Anderson, K. (2002) The Europeanization of pension arrangements: convergence or divergence?, στο de La Porte, C. and Pochet, P. (eds) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, PIE-Peter Lang.

τόσο του πελατειακού συστήματος όσο και της πολυδιάσπασής του η οποία ευνοούσε τη διαφορετική μεταχείριση των επιμέρους ομάδων.⁹⁶

Η αναγωγή της μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων σε κυρίαρχο ζήτημα της πολιτικής ατζέντας λαμβάνει χώρα στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Την περίοδο αυτή η Ιταλία βρέθηκε αντιμέτωπη με δημοσιονομική κρίση η οποία οδήγησε στην έξοδο της χώρας από το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα γεγονός που δημιούργησε σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με τη δυνατότητά της να ανταποκριθεί στα κριτήρια του Μάαστριχτ. Η κρίση αυτή δεν άφησε ανεπηρέαστο το συνταξιοδοτικό σύστημα το οποίο εμφάνιζε αυξανόμενες δαπάνες συνέπεια της ωρίμανσής του και το οποίο βρίσκονταν επίσης αντιμέτωπο με σημαντικές ανισότητες (ενδογενεακή και διαγενεακή) και τις δυσμενείς δημογραφικές προοπτικές. Επιπρόσθετα, η Ιταλία ήλθε αντιμέτωπη με πολιτική κρίση, όταν κορυφώι οι πολιτικοί βρέθηκαν αναμειγμένοι σε σκάνδαλα που σχετιζόνταν με φαινόμενα διαφθοράς και παράνομης χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων.⁹⁷

Η πρώτη σημαντική μεταρρύθμιση υλοποιήθηκε από την κυβέρνηση Αμάτο το 1992, αφορούσε παραμετρικές αλλαγές και είχε ως κύριο στόχο την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας μέσω της μείωσης των συνταξιοδοτικών δαπανών, στοιχείο που θα βοηθούσε στην προσπάθεια εκκλήρωσης των κριτηρίων του Μάαστριχτ. Τα βασικά σημεία της μεταρρύθμισης περιλάμβαναν:

- αύξηση ορίου ηλικίας (σε διάστημα 10 ετών) από το 55° έτος στο 60° για τις γυναίκες και από το 60° στο 65° για τους άνδρες εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα
- υπολογισμό της σύνταξης βάσει του συνόλου του επαγγελματικού βίου για τους νεοεισερχόμενους, ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό τη σχέση εισφορών - παροχών
- τιμαριθμοποίηση βάσει των τιμών

⁹⁶ Regini, M. and Regaglia, I. (1997) Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy? *West European Politics*, 20 (1): 210-230.

⁹⁷ Della Salla, V. (1997) Hollowing out and hardening the state: European integration and the Italian economy, *West European Politics*, 20(1): 14-33, Featherstone, K. (2001) The Political Economy of the Vincolo Esterno: The Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model, *Queen's Paper on Europeanisation*, No 6/2001, Quaglia, L. and Radaelli, C. (2007) Italian politics and the European Union: A tale of two research designs, *West European Politics*, 30(4): 924-943.

- αύξηση ελάχιστου αριθμού ετών για την απονομή σύνταξης (σε διάστημα 10 ετών) από 15 σε 20
- αύξηση ελάχιστου αριθμού ετών για την απονομή σύνταξης με βάση το χρόνο υπηρεσίας στους δημοσίους υπαλλήλους σε 35 έτη, όπως δηλαδή ίσχυε για τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα.

Οι εργαζόμενοι με 15 έτη εισφορών εξαιρέθηκαν από τη μεταρρύθμιση, πέραν των αλλαγών που αφορούν τους κανόνες τιμαριθμοποίησης, ενώ εισήχθη μακρά μεταβατική περίοδος, στοιχεία που είχαν ως συνέπεια την άνιση κατανομή του κόστους της μεταρρύθμισης.⁹⁸ Επιπρόσθετα, η μεταρρύθμιση έθεσε το θεσμικό πλαίσιο ανάπτυξης των επικουρικών συντάξεων. Η επίδραση της μεταρρύθμισης στην εξέλιξη των δαπανών κρίθηκε σημαντική καθώς από 14.2% ΑΕΠ που ήταν το 1998 δεν αναμένεται να ξεπεράσουν το 19% το 2040 τη στιγμή που σε διαφορετική περίπτωση θα υπερέβαιναν το 23%.⁹⁹

Πέραν των ειδικότερων μέτρων της μεταρρύθμισης εξίσου σημαντική υπήρξε η στάση της κυβέρνησης Αμάτο απέναντι στους κοινωνικούς εταίρους, στοιχείο που συνέβαλε στην αποδοχή της μεταρρύθμισης. Ο Αμάτο είχε ήδη έρθει σε μια πρώτη επαφή με τους κοινωνικούς εταίρους πριν την ανάληψη των καθηκόντων του, στη διάρκεια της οποίας κυβέρνηση και κοινωνικοί εταίροι υιοθέτησαν παρόμοιες θέσεις, ενώ λίγο αργότερα συστάθηκε μικτή επιτροπή στο Υπουργείο Εργασίας με αντικείμενο τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος. Παρά την ύπαρξη κινητοποιήσεων και παρά το γεγονός ότι δεν είχαν ουσιαστική συμμετοχή στη σύνταξη των σχετικών εγγράφων οι κοινωνικοί εταίροι συναίνεσαν, ενώ η κυβέρνηση από την πλευρά της υιοθέτησε ορισμένα από τα αιτήματά τους.¹⁰⁰

Καθώς η μεταρρύθμιση Αμάτο δεν κατόρθωσε να αντιμετωπίσει πλήρως τις διαρθρωτικές αδυναμίες του συστήματος, το Σεπτέμβριο του 1994 η κυβέρνηση Μπερλουσκόνι υπέβαλε στη Βουλή πρόταση για τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος η οποία είχε ως στόχο την περαιτέρω μείωση των δαπανών. Η μεταρρυθμιστική πρόταση προέβλεπε αλλαγή στον τρόπο υπολογισμού

⁹⁸ Franco, *op. cit.*, υποσημ. 94.

⁹⁹ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 81.

¹⁰⁰ Natali, *op. cit.*, υποσημ. 75.

των συντάξεων αρχαιότητας, αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης, μείωση των επιδομάτων, επιτάχυνση της αύξησης της ηλικίας συνταξιοδότησης όπως προβλέπονταν από τη μεταρρύθμιση Αμάτο, προσωρινή αναστολή των συντάξεων αρχαιότητας και τιμαριθμοποίηση βάσει του προβλεπόμενου πληθωρισμού. Η πρόταση δεν περιείχε μέτρα για αύξηση των εισφορών.¹⁰¹

Τα προβλεπόμενα μέτρα επηρέαζαν το «σκληρό πυρήνα» των μελών των συνδικάτων. Οι ευνοϊκότερες ρυθμίσεις αφορούσαν κατηγορίες (όπως αγρότες, έμποροι) που είχαν μεν υποστηρίξει την κυβέρνηση δεν εκπροσωπούνταν ωστόσο από τα συνδικάτα, ενώ δεν υπήρχε καμία πρόβλεψη σχετικά με το διαχωρισμό κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, σημείο που παραδοσιακά υποστήριζαν τα συνδικάτα. Παράλληλα, η κυβέρνηση δεν χρησιμοποίησε το επείγον της ΕΕ προκειμένου να πείσει για την αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων.¹⁰² Σύμφωνα με μια διαφορετική προσέγγιση η άμεση εφαρμογή των προβλεπόμενων διατάξεων στόχευε ακριβώς στην επίτευξη άμεσων αποτελεσμάτων τα οποία θα συνέβαλαν στην εκπλήρωση των κριτηρίων του Μάαστριχτ.¹⁰³ Η αδυναμία/αδιαφορία της κυβέρνησης Μπερλουσκόνι για οικοδόμηση κλίματος συναίνεσης δημιούργησε σοβαρούς τριγμούς στον κοινοβουλευτικό συνασπισμό αποδυναμώνοντας περαιτέρω την αδύναμη κυβέρνηση η οποία από την αρχή είχε δυσκολευτεί στην οικοδόμηση ενιαίου μετώπου απέναντι στο συνδικαλιστικό κίνημα. Η αποχώρηση της Λίγκας του Βορρά είχε ως αποτέλεσμα την αποτυχία της μεταρρύθμισης και την πτώση της κυβέρνησης.¹⁰⁴

Η δεύτερη σημαντική μεταρρύθμιση υλοποιήθηκε το 1995 από την τεχνοκρατική κυβέρνηση Ντίνι -η οποία είχε την υποστήριξη της αριστερής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Οι συζητήσεις επικεντρώθηκαν στο διαχωρισμό (θεσμικό και χρηματοδοτικό της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πρόνοιας), την αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης και την αναθεώρηση των συντάξεων αρχαιότητας.¹⁰⁵ Η μεταρρύθμιση που φαίνεται να επηρεάστηκε από ανάλογες

¹⁰¹ Regini and Regaglia, *op. cit.*, υποσημ. 96.

¹⁰² Natali, D. (2004a) Europeanization, policy arenas, and creative opportunism: the politics of welfare state reforms in Italy, *Journal of European Public Policy*, 11(6): 1077-1095.

¹⁰³ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 81.

¹⁰⁴ Natali and Rhodes, *op. cit.*, υποσημ. 93.

¹⁰⁵ Ferrera, M. and Jessoula, M. (2007) Italy: A Narrow Gate for Path-Shift, στο Immergut, Anderson, Schulze, *op. cit.*, υποσημ. 45.

προσπάθειες που έλαβαν χώρα στη Σουηδία (1994) εισήγαγε μια ουσιαστική αλλαγή στη δομή του ιταλικού συνταξιοδοτικού συστήματος μέσω της μετάβασης από ένα σύστημα καθορισμένων παροχών σε ένα σύστημα καθορισμένων εισφορών. Τα επιδόματα που λαμβάνει ο εργαζόμενος κατά τη συνταξιοδότησή του υπολογίζονται βάσει των εισφορών του εργαζομένου κατά τη διάρκεια του επαγγελματικού του βίου και οι οποίες συσσωρεύονται σε «νοητούς» λογαριασμούς που τη στιγμή της συνταξιοδότησης μετατρέπονται βάσει ενός συντελεστή που λαμβάνει υπόψη την αύξηση του ΑΕΠ στη διάρκεια των προηγούμενων πέντε ετών σε ετήσια πρόσοδο. Το τελικό ύψος της σύνταξης δεν καθορίζεται ωστόσο αποκλειστικά από τις εισφορές που έχει καταβάλει ο εργαζόμενος αλλά και από το προσδόκιμο ζωής (ειδικότερα, αύξηση του προσδόκιμου ζωής οδηγεί σε μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης), μέσω ενός συντελεστή που θα επανεξετάζεται ανά δεκαετία.¹⁰⁶

Λοιπά μέτρα αφορούσαν την εισαγωγή ευελιξίας στην ηλικία συνταξιοδότησης (το κατώτατο όριο ορίζεται στα 57 έτη και το ανώτατο στα 65) και νέων κανόνων στον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων αρχαιότητας (οι οποίες και δεν καταργούνται), το σαφέστερο διαχωρισμό μεταξύ κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας, την ενίσχυση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στη διοίκηση των επαγγελματικών ταμείων και τη θέσπιση φορολογικών κινήτρων για τη δημιουργία κεφαλαιοποιητικών ταμείων (μέσω της αναθεώρησης του νομοθετικού πλαισίου του 1993).¹⁰⁷

Αναφορικά με το ρόλο των κοινωνικών εταίρων, η σχέση τους με την κυβέρνηση ήταν πλέον πιο σταθερή χάρη και στη συμφωνία του 1993. Κατά τη διαδικασία διαβούλευσης, εμπειρογνώμονες των συνδικάτων και σύμβουλοι του Υπουργείου Εργασίας καθόρισαν τις παραμέτρους της μεταρρύθμισης βασισμένοι στις προτάσεις των συνδικάτων. Η μείωση της προστασίας έγινε αποδεκτή μέσω των μέτρων για την αύξηση της ισότητας μεταξύ των επαγγελματικών ομάδων (πιο συγκεκριμένα οι εργαζόμενοι τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα καλούνται να συνεισφέρουν κατά το ίδιο ποσοστό, ενώ οι εισφορές των αυτο-απασχολούμενων αυξήθηκαν στο 15% του εισοδήματός τους), αλλά και μέσω της καταπολέμησης της εισφοροδιαφυγής. Η κυβέρνηση από την πλευρά της πέτυχε μείωση του πολιτικού

¹⁰⁶ Italy- Report on national strategies for future pension systems, σ. 9.

¹⁰⁷ Natali and Rhodes, *op. cit.*, υποσημ. 80.

κόστους μέσω της εισαγωγής μακράς μεταβατικής περιόδου για την πλήρη εφαρμογή της μεταρρύθμισης, στοιχείο το οποίο ουσιαστικά οδηγούσε στη διατήρηση των προνομίων των παλαιότερων εργαζομένων, ενισχύοντας ωστόσο την άνιση μεταχείριση των γενεών, μεταφέροντας το κόστος στις επόμενες γενεές και μειώνοντας τελικά τα οφέλη της μεταρρύθμισης.¹⁰⁸

Οι εκλογές του 1996 οδήγησαν στην ανάδειξη ενός κεντρο-αριστερού συνασπισμού του οποίου ηγείτο ο Πρόντι. Η νέα κυβέρνηση προχώρησε στη θέσπιση επιτροπής για την αξιολόγηση των κοινωνικών πολιτικών και των πολιτικών για την αγορά εργασίας και τη διαμόρφωση προτάσεων πολιτικής. Οι διαφωνίες ωστόσο εντός του συνασπισμού (κυρίως σε σχέση με την πρόταση για ταχύτερη μετάβαση στο νέο σύστημα που είχε εισαχθεί με τη μεταρρύθμιση του 1995) οδήγησαν στην απόσυρση των προτάσεων. Παρολαυτά ορισμένα μέτρα -αυστηροποίηση των κανόνων απονομής συντάξεων αρχαιότητας, εναρμόνιση των κανόνων μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, πάγωμα (για ένα χρόνο) της αναπροσαρμογής και αύξηση της βασικής σύνταξης- εγκρίθηκαν.¹⁰⁹

Οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του 1990 τόνωσαν τη βιωσιμότητα του συστήματος, καθώς χωρίς αυτές οι συνταξιοδοτικές δαπάνες θα είχαν ανέλθει στο 23.27% ΑΕΠ το 2040, ενώ υπό τις παρούσες συνθήκες η κορύφωση αναμένεται το 2033¹¹⁰ όταν οι δαπάνες θα ανέλθουν στο 16%.¹¹¹ Παράλληλα, οι μεταρρυθμίσεις οδήγησαν στη μετάβαση σε ένα πολυ-επίπεδο σύστημα μέσω της ανάπτυξης των επικουρικών ταμείων. Εντούτοις οι συνταξιοδοτικές δαπάνες εξακολουθούν να συγκαταλέγονται μεταξύ των υψηλότερων στην Ευρώπη ενώ σε μακροπρόθεσμο επίπεδο τίθενται επίσης προβλήματα διαγενεακής αλληλεγγύης (τα ζητήματα ενδογενεακής αλληλεγγύης έχουν ήδη αντιμετωπιστεί από τις μεταρρυθμίσεις).¹¹²

Η νέα μεταρρυθμίση του Μπερλουσκόνι (2004) είχε ως στόχο την ενίσχυση της ανάπτυξης των επικουρικών ταμείων και την αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης σε

¹⁰⁸ Natali, D. (2004a) Europeanization, policy arenas, and creative opportunism: the politics of welfare state reforms in Italy, *Journal of European Public Policy*, 11(6): 1077-1095.

¹⁰⁹ Ferrera and Jessoula, *op. cit.*, υποσημ. 105.

¹¹⁰ Κατόπιν αναμένεται μείωση συνέπεια της εισαγωγής του νέου συστήματος και της επίδρασης των δημογραφικών εξελίξεων.

¹¹¹ Italy, *op. cit.*, υποσημ. 106.

¹¹² Ferrera and Jessoula, *op. cit.*, υποσημ. 105.

εθελοντική βάση, αλλαγές που οδηγούσαν στον επαναπροσδιορισμό της σημασίας των επιμέρους πυλώνων. Ο διάλογος ξεκίνησε το 2001 και ολοκληρώθηκε το 2004 μετά από αλληπάλληλες διακοπές, λόγω των απεργιών που οργανώθηκαν από τα συνδικάτα. Μολονότι οι κινητοποιήσεις αυτές δεν κατόρθωσαν να ανατρέψουν τη μεταρρύθμιση, τα συνδικάτα κατόρθωσαν να εμποδίσουν τη μείωση των εργοδοτικών εισφορών και την αυτόματη μεταφορά του εφάπαξ, σημεία τα οποία αντιλαμβάνονταν ως πλήγμα στο δημόσιο πυλώνα. Οι αλλαγές στον πρώτο πυλώνα αφορούν την εισαγωγή κινήτρων για μετάθεση της συνταξιοδότησης, ενώ σε ένα δεύτερο στάδιο προβλέπεται η θέσπιση υψηλότερης και σταθερής ηλικίας συνταξιοδότησης και η αυστηροποίηση των κανόνων απονομής των συντάξεων αρχαιότητας. Αναφορικά με τη μεταφορά του εφάπαξ στα ταμεία δεύτερου πυλώνα, αποφασίστηκε η μεταφορά σε περίπτωση «σιωπηρής συναίνεσης» από την πλευρά των εργαζομένων, ενώ απαγορεύεται η μεταφορά από τα επαγγελματικά ταμεία σε «ανοικτά» ταμεία.¹¹³

Το αποτέλεσμα ωστόσο της μεταρρύθμισης στη μεσοπρόθεσμη ή μακροπρόθεσμη μείωση των δαπανών δεν θεωρήθηκε σημαντικό, ενώ αφετέρου αύξησε τις ανισότητες μεταξύ εργαζομένων καθώς όσοι συνταξιοδοτούνται πριν το 2008 δεν επηρεάζονται από τις περικοπές, ενώ όσοι συνταξιοδοτούνται μετά την ημερομηνία αυτή θα βρεθούν αντιμέτωποι με σημαντικές μειώσεις.¹¹⁴

Στην περίπτωση της Ιταλίας, οι πρώτες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες χρονολογούνται από τη δεκαετία του 1980, ωστόσο οι ριζικές παρεμβάσεις πραγματοποιήθηκαν τη δεκαετία του 1990 (μεταρρυθμίσεις Αμάτο και Ντίνι) ταυτόχρονα προς την προσπάθεια εκπλήρωσης των κριτηρίων του Μάαστριχτ. Το πλαίσιο της ONE συνέβαλε –ως έξωθεν περιορισμός– στην «ισχυροποίηση» του κράτους. Η ONE έγινε αντιληπτή ως μέσο πολιτικού εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού, δημιουργώντας ευκαιρίες και κίνητρα κατά τρόπο που ελάχιστοι πλέον ήταν πρόθυμοι να υπερασπιστούν το status quo.¹¹⁵ Η αλλαγή αυτή δεν συντελέστηκε ωστόσο μόνο σε πολιτικό επίπεδο. Στην περίπτωση της Ιταλίας τα συνδικάτα επέδειξαν γενικά θετική στάση απέναντι στις μεταρρυθμιστικές

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

¹¹⁵ Della Salla, *op. cit.*, υποσημ. 97 και Featherstone, *op. cit.*, υποσημ. 97.

προσπάθειες αναγνωρίζοντας όχι μόνο τις αδυναμίες του υπάρχοντος συστήματος, αλλά και αντιλαμβανόμενα ότι η μη λύση συνιστούσε σοβαρό εμπόδιο στην είσοδο της χώρας στην ΟΝΕ καθώς οι λουτές χώρες είχαν εκφράσει την πρόθεσή τους να μπλοκάρουν την είσοδο της Ιταλίας στην ΟΝΕ στην περίπτωση που η τελευταία δεν προέβαινε σε μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού της συστήματος.¹¹⁶ Πέρα από τη στάση των συνδικάτων, σημαντική υπήρξε και η στάση της κοινής γνώμης. Ειδικότερα, προς το τέλος της δεκαετίας αρχίζει να παρατηρείται μεταστροφή της κοινής γνώμης η οποία υποστήριζε έως τότε το ιταλικό μοντέλο, παρά τις ανισοτήτές του, καθώς η αύξηση της φορολογίας και των κοινωνικών εισφορών έκαναν το κόστος του περισσότερο ορατό. Παράλληλα, η θετική στάση απέναντι στην ΟΝΕ και την επίδραση αυτής στην ανταγωνιστικότητα της χώρας, καλλιέργησαν ένα πρόσφορο έδαφος για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.¹¹⁷

2.3.4 Σουηδία

Η διαμόρφωση του σουηδικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ξεκίνησε στις αρχές του 20^{ου} αιώνα και ειδικότερα το 1914 με την εισαγωγή από την κυβέρνηση των Φιλελεύθερων καθολικού επιδόματος γήρατος και αναπηρίας χορηγούμενο από την ηλικία των 67 ετών, το οποίο αντικαταθίσταται το 1935 από μια περισσότερο γενναιοδωρη ενιαία βασική σύνταξη. Η σύνταξη αυτή σταδιακά αυξήθηκε φτάνοντας στις αρχές της δεκαετίας του 1950 περίπου στο 30% του μέσου μισθού.¹¹⁸ Το παλαιό σουηδικό σύστημα υιοθετήθηκε το 1958 και θεωρήθηκε ως ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα του Σοσιαλδημοκρατικού κόμματος. Της υιοθέτησής του προηγήθηκε έντονη διαμάχη μεταξύ του Συντηρητικού κόμματος και των Σοσιαλδημοκρατών ως προς το ρόλο του κράτους και της αγοράς: οι μεν πρώτοι θεωρούσαν ότι ο ρόλος της κρατικής σύνταξης έπρεπε να περιορίζεται στην παροχή βασικής ασφάλειας στους συνταξιούχους και ως εκ τούτου υποστήριζαν το μοντέλο Μπέμπεριτζ, σε αντίθεση προς τους Σοσιαλδημοκράτες που τάσσονταν υπέρ ενός συστήματος στο οποίο η κρατική σύνταξη θα αποτελούσε τον πυρήνα της κοινωνικής προστασίας. Η διαμάχη οδήγησε στη διενέργεια δημοψηφίσματος το αποτέλεσμα του οποίου υπήρξε ασαφές, ενώ η τελική απόφαση λήφθηκε από το Κοινοβούλιο με

¹¹⁶ Schuldi, M. (2001) The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries, *MPIfG Discussion Paper* 01/2001.

¹¹⁷ Natali, *op. cit.*, υποσημ. 102.

¹¹⁸ Anderson, K. (2004) Pension Politics in Three Small States: Denmark, Sweden and the Netherlands, *Canadian Journal of Sociology*, 29(2): 289-312.

πλειοψηφία μιας μόλις ψήφου, δίνοντας το προβάδισμα στους Σοσιαλδημοκράτες.¹¹⁹ Το σύστημα αποτελείτο από την ενιαία βασική σύνταξη η οποία χορηγείτο σε κάθε άτομο που είχε συμπληρώσει τουλάχιστον πέντε χρόνια διαμονής στη Σουηδία και από την κρατική, καθορισμένης παροχής σύνταξη (ΑΤΡ). Το ύψος της τελευταίας οριζόνταν ως ο μέσος όρος των αποδοχών των 15 καλύτερων ετών (γνωστός και ως κανόνας 15/30) και εξασφάλιζε ποσοστό αναπλήρωσης της τάξης του 60% (συμπεριλαμβανομένης της βασικής σύνταξης).¹²⁰ Τόσο η βασική σύνταξη, όσο και η ΑΤΡ αναπροσαρμόζονταν βάσει των τιμών. Το σύστημα ήταν διανεμητικό, προέβλεπε ωστόσο την οικοδόμηση ενός κεντρικού ταμείου (ΑΡ) κατά την διάρκεια των πρώτων είκοσι ετών -την περίοδο δηλαδή κατά την οποία οι εισφορές υπερέβαιναν τις δαπάνες- με σκοπό την ανακούφιση των προσωρινών ελλειμμάτων του συστήματος και τη μακροπρόθεσμη κάλυψη της αύξησης των δαπανών του ΑΤΡ.¹²¹

Τα πρώτα προβλήματα εμφανίζονται στις αρχές της δεκαετίας του 1980, όταν η αύξηση των συνταξιούχων, η ανάγκη ελέγχου των αυξανόμενων ελλειμμάτων του ΑΤΡ και η μείωση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης δημιούργησαν ανησυχία σχετικά με τη μελλοντική ικανότητα του συστήματος να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του. Το 1984 η κυβέρνηση των Σοσιαλδημοκρατών συστήνει επιτροπή για την αξιολόγηση του συστήματος και την επισήμανση των μελλοντικών μεταρρυθμιστικών αναγκών. Στην επιτροπή μετείχαν περίπου τριάντα εκπρόσωποι των πολιτικών κομμάτων, των συνδικάτων, των συνταξιούχων καθώς και του επιχειρηματικού κόσμου. Εξαιτίας του μεγέθους και της ανομοιογενούς σύνθεσής της η επιτροπή δεν κατέληξε, παρά την πάροδο έξι ετών, σε συμφωνία ως προς την κατεύθυνση της μελλοντικής μεταρρύθμισης. Μεταξύ των πολιτικών κομμάτων οι Συντηρητικοί και οι Φιλελεύθεροι επιθυμούσαν το νέο σύστημα να βασίζεται περισσότερο στις αναλογιστικές αρχές, οι Κεντρώοι υποστήριζαν τη μετάβαση σε ένα μοντέλο το οποίο θα συμπληρώνονταν από εναλλακτικές επιλογές ιδιωτικού τύπου, ενώ οι Σοσιαλδημοκράτες επιθυμούσαν τη διατήρηση του υπάρχοντος συστήματος το

¹¹⁹ Green-Pedersen, C. and Lindbom, A. (2006) Politics within paths: trajectories of Danish and Swedish earnings-related pensions, *Journal of European Social Policy*, 16(3): 245-258.

¹²⁰ Kok, L. and Hollanders, D. (2006) Dutch lessons from the Swedish pension reform, Amsterdam, Research for the Ministry of the Interior and the Kingdom Relations, March 2006.

¹²¹ Andersen, J-G. and Larsen, C. A. (2002) Pension politics and policy in Denmark and Sweden: Path Dependence, Policy Style, and Policy Outcome, Paper presented at the XV Congress of Sociology, Brisbane, July 7-13th, 2002.

οποίο συνιστούσε άλλωστε δημιούργημά τους. Διαφορετικές απόψεις εκφράστηκαν επίσης τόσο από τα συνδικάτα, όσο και από τις ενώσεις συνταξιούχων. Ως εκ τούτου, η τελική έκθεση περιορίστηκε στην ανάδειξη σειράς αδυναμιών του συστήματος (π.χ.. ασθενής σχέση μεταξύ εισφορών και παροχών) και στην αναφορά πιθανών μεταρρυθμιστικών επιλογών.¹²² Παρά την αδυναμία συναίνεσης, η αξιοπιστία του παλαιού συστήματος είχε πλέον κλονιστεί.

Η οικονομική κρίση των αρχών της δεκαετίας του 1990 συνέβαλε στην αλλαγή της εξουσίας –ήττα των Σοσιαλδημοκρατών το 1991 και άνοδος στην εξουσία ενός μη σοσιαλιστικού συνασπισμού μειοψηφίας αποτελούμενου από τέσσερα κόμματα του οποίου ηγείτο το Συντηρητικό κόμμα- και στην ανάδειξη του συνταξιοδοτικού ως βασικού ζητήματος της πολιτικής ατζέντας. Το 1991 συστήνεται εκ νέου επιτροπή της οποίας ηγείτο ο Υπουργός Υγείας και Κοινωνικών Υποθέσεων και στην οποία μετείχαν τα κόμματα με κοινοβουλευτική εκπροσώπηση (Συντηρητικοί, Φιλελεύθεροι, Κεντρώοι, Χριστιανοδημοκράτες, Σοσιαλδημοκράτες) καθώς και ειδικοί του Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Ασφάλισης και του Υπουργείου Οικονομικών, ενώ αξιοσημείωτος είναι ο αποκλεισμός τη φορά αυτή των κοινωνικών εταίρων. Η επιτροπή δημοσίευσε την πρώτη έκθεσή της τον Αύγουστο του 1992 στην οποία διαφαίνονταν οι βασικές αρχές του νέου συστήματος. Οι προτάσεις της επιτροπής δεν βρήκαν ωστόσο σύμφωνο το σύνολο των κομμάτων: οι εκπρόσωποι δυο εξ' αυτών αποχώρησαν με αποτέλεσμα τη συμμετοχή των κομμάτων του κυβερνητικού συνασπισμού και των Σοσιαλδημοκρατών, κάτι που δεν εμπόδισε την ύπαρξη περαιτέρω διαφωνιών τη φορά αυτή μεταξύ κυβέρνησης και Σοσιαλδημοκρατών. Κατόπιν εκτενών διαβουλεύσεων επετεύχθη συμβιβασμός και η επιτροπή δημοσίευσε την τελική έκθεσή της τον Φεβρουάριο του 1994. Η αντίδραση των συνδικάτων δεν υπήρξε ενιαία με συνέπεια την αδυναμία οικοδόμησης κοινού μετώπου.¹²³

Ο νόμος με τις βασικές αρχές της μεταρρύθμισης υιοθετήθηκε από το Κοινοβούλιο το 1994. Η διαδικασία αναμόρφωσης του συνδικαλικού συστήματος δεν είχε εντούτοις ολοκληρωθεί καθώς σημαντικά ζητήματα τεχνικής φύσης δεν είχαν διευκρινιστεί,

¹²² Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 81.

¹²³ Anderson, K. and Immergut, E. (2007) Sweden: After Social Democratic Hegemony, στο Immergut, Anderson, and Schulze, *op. cit.*, υποσημ. 45.

έργο που επωμίσθηκε η κυβέρνηση των Σοσιαλδημοκρατών. Τα τεχνικά προβλήματα που ανέκυψαν κυρίως όμως οι διαφωνίες εντός της κυβέρνησης¹²⁴ συνέβαλαν στην καθυστέρηση της διαδικασίας με αποτέλεσμα η τελική νομοθεσία να υιοθετηθεί μόλις το Μάιο του 2001.¹²⁵

Στην περίπτωση της Σουηδίας ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας είναι πέρα από τη χρονική έκτασή της, η υλοποίησή της από κυβερνήσεις διαφορετικού ιδεολογικού προσανατολισμού. Η επίτευξη της ευρύτερης αυτής συναίνεσης εξηγείται αν λάβουμε υπόψη τους ακόλουθους παράγοντες. Καταρχήν η αδυναμία εξασφάλισης απόλυτης πλειοψηφίας καθιστούσε αναγκαία την επιδίωξη ευρύτερης συνεργασίας για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο αυτό το κόμμα των Σοσιαλδημοκρατών αναδείχθηκε όχι μόνο σε αξιόπιστο συνομιλητή των Συντηρητικών, αλλά ταυτόχρονα διασφάλιζε τη συνέχιση της διαδικασίας σε περίπτωση αλλαγής του εκλογικού αποτελέσματος. Η συνεργασία αυτή απέβη ευεργετική και για τους Σοσιαλδημοκράτες οι οποίοι δεν ήταν σε θέση να προωθήσουν χωρίς άλλη βοήθεια μια ανάλογη αλλαγή και οι οποίοι δεν μπορούσαν να στηριχθούν για το σκοπό αυτό στα κόμματα της αριστεράς (Πράσινοι και Κομμουνιστές) αλλά και να αποκλείσουν τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων από τη διαδικασία όπως πέτυχε η δεξιά. Παράλληλα, η συνεργασία των Σοσιαλδημοκρατών με το κόμμα των Συντηρητικών δεν εκλαμβάνονταν ως στοιχείο που θα μπορούσε να λειτουργήσει αρνητικά στην επόμενη εκλογική αναμέτρηση καθώς θεωρούσαν ότι η οικονομική κρίση και η πολιτική λιτότητας της κυβέρνησης είχε ήδη δημιουργήσει κλίμα υπέρ τους. Οι Συντηρητικοί από την πλευρά τους ανέμεναν επίσης όφελος από τη συνεργασία αυτή, καθώς το φιλελεύθερο προφίλ τους δεν τους επέτρεπε να εμφανίζονται ως υπέρμαχοι του συστήματος κάτι που επιτυγχάνονταν με τη συμμετοχή των Σοσιαλδημοκρατών.¹²⁶

¹²⁴ Αφενός υπήρχαν μέλη των σοσιαλδημοκρατών που αμφισβητούσαν ακόμα και την ίδια την αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης, ενώ αφετέρου χαρακτηριστική είναι και η σύγκρουση μεταξύ Υπουργού Οικονομικών και Υπουργού Κοινωνικών Υποθέσεων η οποία αφορούσε το ύψος των πόρων που θα μεταφέρονταν από το ΑΡ στον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς ο πρώτος επιθυμούσε την ελαχιστοποίηση της επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού που προέκυπτε από την επέκταση των παροχών που χρηματοδοτούνταν από τη γενική φορολογία τη στιγμή που ο δεύτερος επιθυμούσε τη δημιουργία ενός βιώσιμου συστήματος το οποίο θα παρείχε ένα ικανοποιητικό επίπεδο παροχών (Schludi, 2005).

¹²⁵ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 81.

¹²⁶ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 81.

Βασικός στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος και η βελτίωση της κατανομής των κινδύνων μεταξύ γενεών. Λοιποί στόχοι αφορούσαν τη μείωση της αναδιανομής από τα χαμηλά προς τα υψηλά εισοδήματα, την αύξηση της αποταμίευσης, της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και της κινητικότητας στην αγορά εργασίας.

Το νέο σύστημα καλύπτει τους γεννηθέντες από το 1938 και εξής, ενώ προβλέπονται μεταβατικοί κανόνες για όσους έχουν γεννηθεί μεταξύ 1938-1953. Βάσει του νέου συστήματος η κρατική σύνταξη μετατρέπεται από καθορισμένων παροχών σε καθορισμένων εισφορών.¹²⁷ Οι εισφορές ορίζονται στο 18.5% της συνταξιοδοτικής βάσης. Το 16% αυτών χρηματοδοτεί τις συντάξεις διανεμητικού χαρακτήρα μέσω ενός συστήματος νοητών λογαριασμών. Πιο συγκεκριμένα, οι εισφορές κεφαλαιοποιούνται με συγκεκριμένο επιτόκιο σε ένα νοητό συνταξιοδοτικό κεφάλαιο, ενώ το εναπομείναν 2.5% επενδύεται σε ένα ή περισσότερα ταμεία (ιδιωτικοί λογαριασμοί κεφαλαιοποιητικού τύπου). Τη στιγμή της συνταξιοδότησης το νοητό κεφάλαιο, καθώς και αυτό των ταμείων μετατρέπεται σε σύνταξη το ύψος της οποίας διαμορφώνεται βάσει του προσδόκιμου ζωής κατά την ηλικία συνταξιοδότησης. Η εγγυημένη σύνταξη παρέχει ελάχιστη προστασία στα άτομα άνω των 65 ετών τα οποία έχουν συμπληρώσει 40 έτη διαμονής στη Σουηδία, έναντι των πέντε που ίσχυε παλαιότερα.¹²⁸ Συμπληρώνει τις συνταξιοδοτικές παροχές του κρατικού συστήματος έως το εγγυημένο ποσό και χρηματοδοτείται από φόρους. Παράλληλα, το 2003 εισήχθη ένας νέος τύπος βοήθηματος κατόπιν ελέγχου των πόρων για τους ηλικιωμένους που δεν λαμβάνουν εγγυημένη σύνταξη (κυρίως μετανάστες). Ο δεύτερος πυλώνας περιλαμβάνει τις επαγγελματικές συντάξεις και καλύπτει το 90% των εργαζομένων. Οι συντάξεις του δεύτερου πυλώνα ήταν παραδοσιακά καθορισμένων παροχών, ωστόσο μετατρέπονται σταδιακά σε καθορισμένων εισφορών. Ο τρίτος πυλώνας απορροφούσε το 2000 το 4% των συνταξιοδοτικών δαπανών.¹²⁹

¹²⁷ Με τον τρόπο αυτό το βάρος της προσαρμογής, συνέπεια των οικονομικών και δημογραφικών κινδύνων, επωμίζονται πλέον οι ίδιοι οι συνταξιούχοι μέσω της μείωσης των παροχών τους και όχι οι εργαζόμενοι μέσω αύξησης των εισφορών τους.

¹²⁸ Η αλλαγή αυτή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην ένταξη της Σουηδίας στην ΕΕ. Η διατήρηση του προϋπάρχοντος συστήματος θα οδηγούσε σε σημαντική επιβάρυνση του προϋπολογισμού καθώς κάθε άτομο προερχόμενο από άλλο κράτος μέλος της ΕΕ εγκαθίσταντο στη Σουηδία αποκτούσε δικαιώμα λήψης κρατικής σύνταξης.

¹²⁹ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 41, σ. 155-157.

Το νέο σύστημα λαμβάνοντας ως βάση για τον υπολογισμό της σύνταξης το σύνολο του επαγγελματικού βίου έναντι των δεκαπέντε καλύτερων ετών από τα τριάντα ενισχύει τη σχέση μεταξύ εισφορών και παροχών, μειώνοντας ταυτόχρονα ορισμένα από τα αναδιανεμητικά στοιχεία του. Παράλληλα, καθίσταται λιγότερο ευάλωτο στις μεταβολές της οικονομίας μέσω της σύνδεσης των παροχών με τους μισθούς, την οικονομική ανάπτυξη και το προσδόκιμο ζωής. Η καταβολή τέλος εισφορών από αμφότερους εργοδότες και εργαζόμενους καθιστά το κόστος του συστήματος καλύτερα κατανοητό από την κοινή γνώμη.¹³⁰

Συνολικά, η μετάβαση από το παλαιό (καθορισμένων παροχών) στο νέο (καθορισμένων εισφορών) σύστημα συνιστά αλλαγή, η οποία συνεπάγεται περιορισμό του βαθμού αποεμπορευματοποίησης. Ως προς τα οφέλη των επιμέρους ομάδων, εντός των γενεών οι χαμηλά αμειβόμενοι επωφελούνται από τη μεταρρύθμιση συνέπεια της κατάργησης του κανόνα 15/30, σε αντίθεση με τους εργαζόμενους των οποίων οι αμοιβές σημειώνουν απότομη άνοδο. Οι εργαζόμενοι με βραχύ επαγγελματικό βίο συγκαταλέγονται επίσης στους ζημιωμένους καθώς το παλαιό σύστημα παρείχε δικαίωμα λήψης πλήρους σύνταξης με μόλις 30 έτη υπηρεσίας. Η θέση των γυναικών είναι περισσότερο ασαφής: το γεγονός ότι έχουν βραχύτερο επαγγελματικό βίο έναντι των ανδρών σημαίνει ότι είχαν μεγαλύτερο κέρδος από τον κανόνα 15/30, καθώς όμως οι αμοιβές τους δεν σημειώνουν απότομη άνοδο επωφελούνται από το νέο σύστημα κατά τον ίδιο τρόπο με τον οποίο επωφελούνται οι χαμηλά αμειβόμενοι. Το νέο σύστημα προβλέπει επίσης πιστώσεις για τα έτη κατά τα οποία κάποιος βρίσκεται εκτός αγοράς εργασίας για εκπαιδευτικούς λόγους ή για την ανατροφή των παιδιών.¹³¹ Παράλληλα, το νέο σύστημα θέτει τέλος στην ακούσια αναδιανομή από τα χαμηλά προς τα υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα συνέπεια της εφαρμογής του κανόνα 15/30. Σε ένα γενικότερο επίπεδο το βασικό όφελος εντοπίζεται στη σημαντική βελτίωση της μακροχρόνιας βιωσιμότητας του συστήματος.

¹³⁰ Anderson, *op. cit.*, υποσημ. 95.

¹³¹ Kok, *op. cit.*, υποσημ. 120.

2.3.5 Πολωνία

Το προϋπάρχον κεφαλαιοποιητικό σύστημα της Πολωνίας αντικαταστάθηκε το 1945 από ένα διανεμητικό, καθορισμένων παροχών, τη διαχείριση του οποίου επωμίσθηκε το Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλισης (ZUS). Οι συνταξιοδοτικές δαπάνες χρηματοδοτούνταν από τις εισφορές των εργοδοτών, τα επιδόματα ήταν σχετικά υψηλά, η μη συστηματική αναπροσαρμογή ωστόσο των συντάξεων είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της αγοραστικής δύναμης των συνταξιούχων με την πάροδο των ετών, στοιχείο που ερμηνεύει την απασχόληση σημαντικής μερίδας μετά τη συμπλήρωση της ηλικίας συνταξιοδότησης.¹³²

Η μετάβαση στη μετακομμουνιστική εποχή συνοδεύτηκε από υψηλή ανεργία, ελαστικοποίηση των κριτηρίων πρόωρης συνταξιοδότησης και απουσίας των συντάξεων αναπηρίας που σε συνδυασμό με την αύξηση του ποσοστού αναπλήρωσης οδήγησαν το σύστημα σε κρίση. Παρά τις δυσμενείς προοπτικές του συστήματος, η συζήτηση σχετικά με τη μεταρρύθμισή του θεωρούνταν ιδιαίτερα ευαίσθητο ζήτημα και ως εκ τούτου οι παρεμβάσεις των αρχών της δεκαετίας του 1990 περιορίστηκαν σε *ad hoc* μέτρα συγκράτησης των δαπανών.¹³³ Από την άλλη ο υψηλός πληθωρισμός και η ανεπαρκής ανάπτυξη των χρηματοπιστωτικών αγορών αποτελούσαν εμπόδιο στην ανάπτυξη ιδιωτικών κεφαλαιοποιητικών προγραμμάτων. Το Συνταγματικό Δικαστήριο έθεσε ωστόσο το 1995 τέλος στις συγκεκριμένες πρακτικές κηρύσσοντάς τις παράνομες. Η απόφαση αυτή αποδυνάμωσε τους υποστηρικτές της μη μεταρρύθμισης, αφήνοντας στο προσκήνιο τους υποστηρικτές του εξορθολογισμού του συστήματος αφενός και τους μεταρρυθμιστές αφετέρου. Οι εξορθολογιστές (Υπουργείο Εργασίας) υποστήριζαν την εφαρμογή παραμετρικών αλλαγών (αναπροσαρμογή των παροχών βάσει των τιμών, αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης, επέκταση της περιόδου που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της σύνταξης) στα πλαίσια του υπάρχοντος διανεμητικού συστήματος με στόχο τη συγκράτηση των δαπανών. Οι μεταρρυθμιστές (Υπουργείο Οικονομίας) από την πλευρά τους υποστήριζαν την ανεπάρκεια των προαναφερόμενων παραμετρικών αλλαγών και προέτασαν τη μετάβαση από το σύστημα καθορισμένων παροχών σε

¹³² Guardianich, I. (2004) Welfare State Retrenchment in Central and Eastern Europe: the Case of Pension Reforms in Poland and Slovenia, *Managing Global Transitions*, 2(1): 41-64.

¹³³ Muller, K. (2003) The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe, στο Holzmann, R., Orenstein, M. and Rutkowski, M. (eds.) *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank, σσ. 47-77.

ένα καθορισμένης εισφοράς, καθώς και την εισαγωγή κεφαλαιοποιητικών στοιχείων. Παρά τις διαφορετικές τους προσεγγίσεις και οι δύο πλευρές αναγνώριζαν την αναγκαιότητα άμεσης παρέμβασης.¹³⁴ Αξίζει να επισημανθεί ότι η κοινή γνώμη θεωρούσε την πρόταση του Υπουργείου Εργασίας μετριοπαθή και τάσσονταν υπέρ μιας πιο ριζικής μεταρρύθμισης.

Το αρχικό αδιέξοδο λόγω των διαφορετικών προσεγγίσεων ξεπεράστηκε το 1996 συνέπεια του κυβερνητικού ανασχηματισμού καθώς τόσο ο νέος Υπουργός Εργασίας (Baczowski) όσο και ο νέος Πρωθυπουργός τάσσονταν υπέρ μιας ευρύτερης μεταρρύθμισης. Ταυτόχρονα θεσπίζεται πληρεξούσιος για τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης κίνηση με σημαντικότερες προεκτάσεις καθώς μείωσε τον αριθμό των δρώντων που ήταν σε θέση να μπλοκάρουν τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, καθιστώντας την ανεξάρτητη από υπουργικές παρεμβάσεις. Στη διαδικασία αυτή σημαντική στάθηκε η συμβολή της Παγκόσμιας Τράπεζας η οποία χρηματοδότησε τη δημιουργία του γραφείου και έθεσε επικεφαλής το πολωνικής καταγωγής στέλεχός της, M. Rutkowski.¹³⁵

Το πρόγραμμα *Ασφάλεια μέσω της διαφοροποίησης* εγκρίθηκε από την κυβέρνηση την περίοδο Μαρτίου-Απριλίου 1997 και προέβλεπε τη δημιουργία ενός συστήματος πολλαπλών πυλώνων με την ακόλουθη δομή: έναν μεταρρυθμισμένο πρώτο πυλώνα που θα λειτουργούσε σε διανεμητική βάση, ένα δεύτερο ιδιωτικό κεφαλαιοποιητικού τύπου πυλώνα ο οποίος θα απορροφούσε το 1/3 των συνολικών εισφορών και ένα μεταρρυθμισμένο προαιρετικό τρίτο πυλώνα. Η εν λόγω πρόταση βρήκε σύμφωνους τόσο το Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλισης το οποίο θα αποκτούσε σημαντικές διαχειριστικές αρμοδιότητες, όσο και τα συνδικάτα η στάση των οποίων συνέβαλε στην επίτευξη ευρύτερης συναίνεσης. Το αρχικό σχέδιο προέβλεπε την ψήφιση του συνόλου των σχετικών νόμων πριν τις εκλογές του 1997. Ο ξαφνικός θάνατος του Baczowski καθυστέρησε ωστόσο τις σχετικές ενέργειες. Ως εκ τούτου, την περίοδο που προηγήθηκε των εκλογών η κυβέρνηση εστίασε στην εφαρμογή των μέτρων που αφορούσαν την οργάνωση του δεύτερου και τρίτου πυλώνα. Το πιο περιύλοκο τμήμα της μεταρρύθμισης –οι παρεμβάσεις στον πρώτο πυλώνα, χωρίς τις οποίες ο ιδιωτικός

¹³⁴ Gora, M. and Rutkowski, M. (1998) *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity*, World Bank Pension Primer, No 9815.

¹³⁵ Orenstein, M. (2000) *Mapping the Diffusion of Pension Innovation*, στο Holzmann, Orenstein, Rutkowski, *op. cit.*, υποσημ. 133.

πυλώνας δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει- αφέθησαν προς εφαρμογή από την κυβέρνηση που θα προέκυπτε από τις εκλογές. Η εκλογική αναμέτρηση του Σεπτεμβρίου του 1997 έφερε στην εξουσία έναν κεντροδεξιό συνασπισμό, ο οποίος παρά την ύπαρξη ορισμένων προβλημάτων εξέφρασε τη δέσμευσή του για συνέχιση και ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης, προβαίνοντας ωστόσο παράλληλα σε ορισμένες αλλαγές.¹³⁶

Το νέο μικτό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της Πολωνίας εφαρμόζεται από 1/01/1999 και θεωρείται χαρακτηριστικό παράδειγμα του μοντέλου πολλαπλών πυλώνων της Παγκόσμιας Τράπεζας. Όσοι έχουν γεννηθεί πριν το 1949 παραμένουν στο παλαιό σύστημα, ενώ όσοι έχουν γεννηθεί μετά την 31^η Δεκεμβρίου 1948 υπάγονται στο νέο. Όσοι έχουν γεννηθεί μεταξύ 1949 και 1968 μπορούν να επιλέξουν την υπαγωγή στον ένα ή και στους δυο πυλώνες του νέου συστήματος. Ειδικότερα, το νέο σύστημα λαμβάνει την ακόλουθη μορφή. Ο πρώτος δημόσιος και υποχρεωτικός πυλώνας αποτελείται από το τμήμα εκείνο που έχει διανεμητικό χαρακτήρα, βασίζεται ωστόσο στη λογική της νηπιής καθορισμένης εισφοράς¹³⁷ (το ύψος της σύνταξης αποτελεί συνάρτηση των εισφορών και του προσδόκιμου ζωής τη στιγμή της συνταξιοδότησης) και από ένα δεύτερο κεφαλαιοποιητικού τύπου. Το σύνολο των εισφορών ανέρχεται στο 19.52% του ακαθάριστου μισθού, εκ των οποίων το 12.22% χρηματοδοτεί τις συντάξεις του πρώτου τμήματος και το 7.3% τα κεφαλαιοποιητικά ταμεία, τα οποία συνιστούν το δεύτερο τμήμα του πρώτου πυλώνα. Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του νέου συστήματος είναι ο σαφής διαχωρισμός των εισφορών γήρατος από τις λουπές εισφορές (όπως μεταξύ άλλων αναπηρίας, ασθένειας) οι οποίες τίθενται εφεξής εκτός της δομής των τριών πυλώνων. Η ελάχιστη εγγυημένη σύνταξη, χρηματοδοτούμενη από τη γενική φορολογία, χορηγείται στην περίπτωση που η σύνταξη υπολείπεται του ελάχιστου ορίου, υπό την προϋπόθεση συμπλήρωσης 25 ετών εισφοράς για τους άνδρες και 20 για τις γυναίκες και κατόπιν ελέγχου των πόρων.¹³⁸

Ο δεύτερος και τρίτος πυλώνας είναι μη υποχρεωτικοί, ιδιωτικοί, ατομικοί και/ή επαγγελματικοί. Τα υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης του πρώτου πυλώνα εξηγούν την

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Το σύστημα παραμένει διανεμητικό και ως εκ τούτου επηρεάζεται από τις δημογραφικές αλλαγές.

¹³⁸ Gora, M. (χ.χ) Polish Approach to Pension Reform, OECD Series Private Pensions and Policy Issues.

περιορισμένη ανάπτυξή τους.¹³⁹ Το 2002 θεσπίζεται επίσης αποθεματικό ταμείο με σκοπό την αντιμετώπιση των μελλοντικών ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού συστήματος, χρηματοδοτούμενο από μέρος των εισφορών για τις συντάξεις γήρατος (από 0.2% των μισθών το 2005 αναμένεται να ανέλθουν σε 0.4% το 2009).¹⁴⁰

Στην Πολωνία η κυβερνητική αλλαγή και η υλοποίηση της μεταρρύθμισης σε δυο στάδια δεν εμπόδισε την υιοθέτηση μιας πιο ριζικής αλλαγής, γεγονός που ερμηνεύεται από τη σχετική σύγκλιση των απόψεων των επιμέρους συμμετεχόντων ιδιαίτερα μετά την αλλαγή στο Υπουργείο Εργασίας το 1996. Ως προς τις προοπτικές του συστήματος η περιορισμένη αναδιανομή εντός του πρώτου πυλώνα αναμένεται να εγείρει ερωτήματα ως προς την επάρκεια, ενώ η εισαγωγή το 2004 κανόνα για την αναπροσαρμογή των συντάξεων ανά τριετία έναντι της ετήσιας που ίσχυε έως τότε ενέχει τον κίνδυνο μείωσης της αγοραστικής δύναμης των συνταξιούχων μεγαλύτερης ηλικίας. Πρόβλημα τόσο για την επάρκεια όσο και τη βιωσιμότητα τίθεται και από τα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης (το 2004 το ποσοστό απασχόλησης των ατόμων ηλικίας 55-64 ήταν μόλις 26% σημαντικά χαμηλότερο από το στόχο της Στοκχόλμης, η πραγματική ηλικία εξόδου από την αγορά εργασίας ήταν το 2004 τα 57.7 έτη, η ανεργία το 2003 έφτασε το 19% ενώ ήταν σαφώς υψηλότερη μεταξύ των νέων, των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας και των γυναικών) στοιχείο που μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερη μελλοντική εξάρτηση από την ελάχιστη σύνταξη. Αναφορικά με το συνολικό ύψος των συνταξιοδοτικών δαπανών παρόλο που προβλέπεται μείωσή τους από το 13.9% του ΑΕΠ (2004) στο 8.0% (2050), ο διανεμητικός πυλώνας θα συνεχίζει να παρουσιάζει έλλειμμα μέχρι το 2030 συνέπεια της ταχείας εισαγωγής του κεφαλαιοποιητικού τμήματος και του κόστους μετάβασης που αυτό συνεπάγεται. Λοιπά προβλήματα αφορούν την κινητικότητα μεταξύ ταμείων η οποία είναι προς το παρόν περιορισμένη λόγω των υφιστάμενων διατάξεων, καθώς και την επιβάρυνση του συστήματος από τις αγροτικές συντάξεις οι οποίες χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό.¹⁴¹

¹³⁹ Natali, D. (2004) La MOC Pensions: un résumé historique (2000-2004), Research Project "La Methode Ouverte de Coordination (MOC) en matiere des pensions et de l' integration europeenne", OSE.

¹⁴⁰ Commission, EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

¹⁴¹ Ibid.

Το σύνολο των υπό εξέταση χωρών προέβη στη διάρκεια των τελευταίων δυο δεκαετιών σε σειρά μεταρρυθμίσεων, διαφορετικής ωστόσο έκτασης και περιεχομένου. Οι παρεμβάσεις εκκινήθηκαν κατά κύριο λόγο από εσωτερικές αιτίες και πιο συγκεκριμένα από την ανάγκη διασφάλισης της μελλοντικής βιωσιμότητας των συστημάτων τα οποία βρίσκονταν αντιμέτωπα με την προοπτική αύξησης των συνταξιοδοτικών δαπανών συνέπεια των δυσμενών δημογραφικών εξελίξεων, της ωρίμανσης των συστημάτων και των ελλειμμάτων των ταμείων. Εξίσου σημαντικά αναδείχθηκαν τα ζητήματα της παροχής επαρκών συντάξεων και της ανάγκης ενίσχυσης της ενδογενεακής και διαγενεακής αλληλεγγύης μέσω περιορισμού των διαφοροποιήσεων που διαπιστώνονταν μεταξύ επαγγελματικών ομάδων ή γενεών.

Η επίδραση ειδικότερα του ευρωπαϊκού επιπέδου υπήρξε αρχικά έμμεση μέσω της προσπάθειας επίτευξης των κριτηρίων του Μάαστριχτ και του Συμφώνου Σταθερότητας και σχετίζεται περισσότερο με το χρόνο υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων παρά με το περιεχόμενο αυτών. Η επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου γίνεται πλέον άμεση από το 2001 και εξής μέσω της επέκτασης της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων (βλέπε επόμενη ενότητα). Η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων πραγματοποιήθηκε ωστόσο όταν οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις είχαν σε μεγάλο βαθμό ήδη υλοποιηθεί στην πλειοψηφία των κρατών μελών της ΕΕ, ενώ ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας της μεθόδου εγείρει ερωτήματα σχετικά με το βαθμό στον οποίο μπορεί να επηρεάσει τις μεταρρυθμιστικές διαδικασίες εντός των κρατών μελών κατά ουσιαστικό τρόπο. Η ανάλυση ανέδειξε επίσης τον διαφορετικό τρόπο με τον οποίο επέδρασε (και χρησιμοποιήθηκε) η ΕΕ στο εθνικό πλαίσιο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η περίπτωση της Ιταλίας, στην οποία το πλαίσιο της ΕΕ (και ειδικότερα της ΟΝΕ) έδρασε ως ένας επιπλέον έξωθεν περιορισμός (*vincolo esterno* όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται από τον Featherstone) «ενίσχυσης» του κράτους και επιτάχυνσης των (ούτως ή άλλως) αναγκαίων μεταρρυθμίσεων οι οποίες οδήγησαν στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας της Banca d' Italia και του ρόλου της τεχνοκρατικής κοινότητας.¹⁴² Στην περίπτωση της Πολωνίας σημαντική αναδεικνύεται αντιθέτως η συμβολή και επίδραση της Παγκόσμιας Τράπεζας στη διαμόρφωση του μοντέλου κοινωνικής ασφάλισης της χώρας.

¹⁴² Featherstone, *op. cit.*, υποσημ. 12.

Ως προς το περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων παρατηρούμε τα ακόλουθα:

Στο ΗΒ διαπιστώνεται μείωση του ρόλου του κράτους, ο οποίος περιορίζεται στην αποτροπή της φτώχειας και παράλληλα ενίσχυση της ιδιωτικής ασφάλισης στην αναπλήρωση του εισοδήματος. Μέσω των πρωτοβουλιών αυτών το ΗΒ βρίσκεται σε σαφώς πλεονεκτικότερη θέση έναντι των λοιπών χωρών της ΕΕ ως προς τη μελλοντική εξέλιξη των συνταξιοδοτικών δαπανών, την ίδια όμως στιγμή τίθενται ερωτήματα σχετικά με τη διασφάλιση της επάρκειας των παροχών. Οι περιορισμένες αντιδράσεις ερμηνεύονται από την προϋπάρχουσα συνύπαρξη του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, στοιχείο που διευκόλυνε τη μεταγενέστερη ενίσχυση του τελευταίου, ενώ η δομή του εκλογικού συστήματος μειώνει τα πιθανά εμπόδια κατά την προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Στη Γαλλία διαπιστώνεται μείωση των παροχών και ταυτόχρονη ενίσχυση του τρίτου πυλώνα. Επιπρόσθετα, ενισχύεται ο διαχωρισμός των λειτουργιών ασφάλισης και πρόνοιας, ικανοποιώντας με τον τρόπο αυτό ένα πάγιο αίτημα των κοινωνικών εταίρων. Στην περίπτωση της Γαλλίας η ύπαρξη δυο διαφορετικών εκλογικών κύκλων (για την ανάδειξη Προέδρου και Πρωθυπουργού) περιορίζει τα περιθώρια υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, ενώ η απουσία θεσμοθετημένης συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων οδηγεί στην υιοθέτηση πιο επιθετικών στρατηγικών με αποτέλεσμα τη μετακύλιση του κόστους στις ασθενέστερες ομάδες. Ως εκ τούτου, τα υψηλότερα ποσοστά συνδικαλισμού στο δημόσιο τομέα (έναντι του ιδιωτικού) ερμηνεύουν την εντονότερη κινητοποίηση με στόχο όχι μόνο τη διασφάλιση των παροχών, αλλά και του γενικότερου ρόλου των κοινωνικών εταίρων στη διαχείριση του συστήματος. Η στρατηγική αυτή όπως αποδείχθηκε στην περίπτωση της μεταρρύθμισης Ραφαρέν δεν είναι δίχως όρια. Στην Ιταλία διαπιστώνεται επίσης προσπάθεια συγκράτησης των δαπανών μέσω της μετάβασης σε ένα σύστημα νοητής καθορισμένης εισφοράς και ταυτόχρονης ενίσχυσης της ανάπτυξης των επικουρικών ταμείων. Σημαντικό στοιχείο στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων αποτέλεσε η προσπάθεια οικοδόμησης ενός πλαισίου διαλόγου μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων (η αποτυχία άλλωστε της πρωτοβουλίας Μπερλουσκόνι ερμηνεύεται μέσω της αδυναμίας οικοδόμησης κλίματος συναίνεσης). Στη Σουηδία παρατηρείται μετάβαση σε ένα σύστημα νοητής καθορισμένης εισφοράς με ταυτόχρονη μετάβαση στο δεύτερο πυλώνα από συστήματα καθορισμένων παροχών σε καθορισμένης εισφοράς. Η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων από διαφορετικές κυβερνήσεις ερμηνεύεται από την αδυναμία εξασφάλισης πλειοψηφίας η οποία οδηγεί στην ανάγκη αναζήτησης συναίνεσης. Στην

περίπτωση της Πολωνίας, παρά τη μετάβαση σε ένα σύστημα τριών πυλώνων ερωτήματα εξακολουθούν να εγείρονται αναφορικά με τη διασφάλιση της επάρκειας και της βιωσιμότητας του συστήματος.

Σε ένα γενικότερο πλαίσιο μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι η υλοποίηση των παρεμβάσεων –παρά το διαφορετικό περιεχόμενο που αυτές έλαβαν σε κάθε χώρα– κινήθηκαν προς την κατεύθυνση της μείωσης των παροχών του πρώτου πυλώνα και της ενίσχυσης του ρόλου του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα. Το συμπέρασμα για την παρατηρούμενη μείωση των συνταξιοδοτικών αναγκών επισημαίνεται και σε κεφάλαιο της ετήσιας έκθεσης της ΓΣΕΕ στην οποία εξετάζονται οι συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις στο σύνολο των χωρών του ΟΟΣΑ από το 1990 έως το 2007.¹⁴³ Αναφορικά με τον τρόπο υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών διαπιστώνεται τάση ενίσχυσης της ανταποδοτικότητας, ενώ σε ορισμένες χώρες προβλέπεται εφεξής η σύνδεση των συνταξιοδοτικών παροχών με το προσδόκιμο επιβίωσης. Συνολικά, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι μεταρρυθμίσεις αναδεικνύουν μια τάση περιορισμού των συνταξιοδοτικών δαπανών, η οποία συνοδεύεται από την μετατόπιση της κάλυψης του κινδύνου γήρατος από την κυβέρνηση στο ίδιο το άτομο, τόσο μέσω των αλλαγών που διαπιστώνονται στον πρώτο πυλώνα όσο και μέσω της ενίσχυσης της ανάπτυξης του δεύτερου και τρίτου.

2.4 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ ΚΑΙ Η ΑΜΣ

Παράλληλα προς τις διεργασίες που υλοποιούνταν στο εθνικό επίπεδο η Στρατηγική της Λισαβόνας και η εισαγωγή ενός νέου εργαλείου διακυβέρνησης, της ΑΜΣ, άνοιγε νέες προοπτικές στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής μέσω της σταδιακής επέκτασής της στους τομείς της ενσωμάτωσης, των συντάξεων, της υγείας και της μακροχρόνιας φροντίδας. Έχοντας αναδείξει τα βασικά χαρακτηριστικά της μέθοδου στο Κεφάλαιο 1 (ενότητα 1.4) στο παρόν υποκεφάλαιο παρουσιάζεται ειδικότερα η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων. Αρχικά παρουσιάζονται οι κυριότεροι σταθμοί στη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων και οι προσεγγίσεις των βασικών ευρωπαϊκών και εθνικών δράσεων που μετέχουν στη διαμόρφωση του περιεχομένου της. Ακολούθως αναλύονται οι δυνατότητες της

¹⁴³ INE/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2007) Η ελληνική οικονομία και απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2007, Αθήνα, Αύγουστος 2007.

ΑΜΣ στο συγκεκριμένο τομέα καθώς και τα αποτελέσματα της εφαρμογής της ΑΜΣ στα κράτη μέλη.

2.4.1 Η διατύπωση και διαμόρφωση της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων

Η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης¹⁴⁴ (Μάρτιος 2001). Της απόφασης αυτής προηγήθηκαν σειρά πρωτοβουλιών που ξεκινούν από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Οι πρωτοβουλίες αυτές αφορούν τη Σύσταση 92/442/ΕΟΚ για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, η οποία αποτελεί μια πρόωπη ΑΜΣ, την Ανακοίνωση της Επιτροπής (1997) για τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της κοινωνικής προστασίας, στην οποία τα συστήματα κοινωνικής προστασίας αναγνωρίζονται ως βασικές συνιστώσες της οικονομικής και πολιτικής σταθερότητας, ενώ παράλληλα διαπιστώνεται η ανάγκη εκσυγχρονισμού των δομών τους εν όψει των νέων κοινωνικών και οικονομικών αλλαγών¹⁴⁵ και την Ανακοίνωση της Επιτροπής (1999) Συντονισμένη στρατηγική για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας στην οποία, λαμβάνοντας ως πρότυπο την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης, προτείνεται η εμβάθυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.¹⁴⁶

Παράλληλα, η εφαρμογή της ΕΣΑ βοήθησε στην άμβλυνση των αντιστάσεων από πλευράς κρατών μελών -και κυρίως των υπουργών αρμόδιων για ζητήματα κοινωνικής πολιτικής- καθώς απέδειξε τη δυνατότητα συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο χωρίς κάτι τέτοιο να συνεπάγεται εκχώρηση αρμοδιοτήτων.¹⁴⁷ Στο πλαίσιο του στόχου της διασφάλισης της βιωσιμότητας των συντάξεων τα κράτη μέλη καλούνται να λάβουν υπόψη την επίδραση της δημογραφικής γήρανσης μέσω ενός συνδυασμού της πολιτικής απασχόλησης και αυτής στον τομέα των συντάξεων προκειμένου να αποθαρρύνουν την πρόωρη έξοδο από την αγορά εργασίας, να ενθαρρύνουν την ευελιξία κατά τη μετάβαση στη συνταξιοδότηση, να προωθήσουν

¹⁴⁴ European Council (2001a) *Presidency Conclusions*, Stockholm European Council, 23 and 24 March 2001.

¹⁴⁵ Commission EC (1997) *Modernizing and Improving social protection in the European Union*. Communication from the Commission.

¹⁴⁶ Commission EC (1999) *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, COM (99) 347 final, adopted in 14 July 1999.

¹⁴⁷ Math, A. (2001a) *Reforme des retraites et concurrence. Une analyse des rôles et stratégies des acteurs au niveau communautaire*, IRES Document de travail, no 01.04.

την ενεργό γήρανση και να δώσουν έμφαση στη φτώχεια των γυναικών μεγαλύτερης ηλικίας ως αποτέλεσμα της χαμηλής συμμετοχής τους στην αγορά εργασίας σε συνδυασμό με τις αλλαγές που συντελούνται στη δομή της οικογένειας.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000) κάλεσε το Συμβούλιο να αναθέσει στην Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για την Κοινωνική Προστασία (ΕΚΠ)- λαμβάνοντας υπόψη τις εργασίες της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής (ΕΟΠ)- να εκπονήσει μελέτη για τη μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας υπό μακροπρόθεσμο πρίσμα, δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή στη βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων σε διαφορετικά χρονικά πλαίσια και μέχρι το 2020 και μετά, εφόσον απαιτείται.¹⁴⁸ Τον Οκτώβριο του 2000, η Επιτροπή δημοσιεύει την Ανακοίνωσή της *Η μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας από μακροπρόθεσμη σκοπιά: ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις*¹⁴⁹ στην οποία τίθενται δέκα βασικές αρχές και στόχοι¹⁵⁰ για τη μεταρρύθμιση στον τομέα των συντάξεων,¹⁵¹ ενώ το Νοέμβριο του ίδιου έτους η ΕΟΠ δημοσιεύει την έκθεσή της¹⁵² για το μελλοντικό κόστος των συντάξεων. Οι συστάσεις στις οποίες προβαίνει η ΕΟΠ (παράταση της ηλικίας συνταξιοδότησης, έμφαση στην υγιή δημοσιονομική πολιτική, ενίσχυση της σχέσης μεταξύ εισφορών και παροχών, αύξηση της σημασίας των κεφαλαιοποιητικών συστημάτων)¹⁵³ είναι ίδιες με αυτές του 1997, αποδεικνύοντας ότι η ανάλυση ουσιαστικά υποστήριξε την ήδη γνωστή θέση της ΕΟΠ. Η ΕΚΠ από την πλευρά της αν και επισημαίνει ότι τα στοιχεία δεν συνιστούν πρόγνωση, δεν τα αμφισβήτησε αποδεχόμενη εμμέσως την κύρια υπόθεση της ΕΟΠ.¹⁵⁴ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της

¹⁴⁸ European Council, *op. cit.*, υποσημ. 144.

¹⁴⁹ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 14.

¹⁵⁰ Οι στόχοι απηχούν τις διαφορετικές απόψεις που υπήρχαν στην Επιτροπή και συνιστούν προϊόν εσωτερικού συμβιβασμού.

¹⁵¹ Οι αρχές αυτές αφορούν τη διατήρηση της επάρκειας των συντάξεων, την εξασφάλιση της δικαιοσύνης μεταξύ γενεών, την ενίσχυση της αλληλεγγύης στα συνταξιοδοτικά συστήματα, την εξασφάλιση της σωστής ισορροπίας μεταξύ δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, την εξασφάλιση ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα υποστηρίζουν την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, την εξασφάλιση της διαφάνειας και της ικανότητας πρόβλεψης, την αύξηση της ευελιξίας εν όψει των κοινωνικών αλλαγών, τη διευκόλυνση της προσαρμοστικότητας της αγοράς εργασίας, την εξασφάλιση της συνέπειας μεταξύ συνταξιοδοτικών προγραμμάτων στο πλαίσιο του γενικότερου συστήματος συνταξιοδότησης και την εξασφάλιση υγιών δημόσιων οικονομικών.

¹⁵² Κατά τους Math και Pochet (2001) η έκθεση συνιστά μια επικαιροποιημένη έκδοχή προγενέστερης μελέτης του ΟΟΣΑ (OECD (1996) *Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets*).

¹⁵³ EPC, *op. cit.*, υποσημ. 17.

¹⁵⁴ de La Porte, C., Pochet, P. (2002) *Public Pension Reform: European Actors, Discourses and Outcomes*, στο de La Porte, C. and Pochet, P. (eds.) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, PIE-Peter-Lang, σσ. 223-250.

Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000)¹⁵⁵ ενέκρινε την κοινωνική ατζέντα μέσω της οποίας επιδιώκεται η βελτίωση της συμπληρωματικότητας μεταξύ οικονομικής πολιτικής, κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης και η ενίσχυση του ρόλου της κοινωνικής πολιτικής ως συνιστώσας της ανταγωνιστικότητας.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης (Μάρτιος 2001)¹⁵⁶ εισάγει την ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων σεβόμενο την αρχή της επικουρικότητας. Όπως ωστόσο επισημαίνεται από τον Natali (2004)¹⁵⁷ ενώ η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία λαμβάνει το συγκεκριμένο Συμβούλιο ως αφετηρία της ΑΜΣ στις συντάξεις, τα επίσημα έγγραφα σε αντίθεση δέχονται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (Δεκέμβριος 2001). Παράλληλα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: α) καλεί το Συμβούλιο να παρουσιάσει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ (Ιούνιος 2001) τα αποτελέσματα της μελέτης της ΕΚΠ η οποία λαμβάνει υπόψη τις εργασίες που έχουν γίνει από την ΕΟΠ για τη βιωσιμότητα των συντάξεων, β) καλεί την ΕΚΠ και την ΕΟΠ να ετοιμάσουν από κοινού έκθεση για το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2002) και γ) καλεί το Συμβούλιο να θέσει τις παραμέτρους για τον εκσυγχρονισμό της Οδηγίας 1408/71 για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.¹⁵⁸

Η έκθεση της ΕΚΠ παρουσιάζει τα πρώτα αποτελέσματα των εργασιών της επιτροπής για τις στρατηγικές που επιτρέπουν να αντιμετωπισθεί η πρόκληση της γήρανσης του πληθυσμού. Η ΕΚΠ εκτιμά ότι η βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών καθεστώτων υπό το πρίσμα των μελλοντικών δημογραφικών και κοινωνικών προκλήσεων δεν μπορεί να περιορίζεται στη χρηματοοικονομική διάσταση. Η εξασφάλιση της βιωσιμότητας μπορεί να επιτευχθεί μέσω της αντιμετώπισης της τρυλής πρόκλησης που αφορά: α) τη διαφύλαξη της ικανότητας των συστημάτων να εκπληρούν τους κοινωνικούς τους στόχους, β) τη διατήρηση της οικονομικής βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων και γ) την ενίσχυση της ικανότητάς τους να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας και των

¹⁵⁵ European Council (2000) *Presidency Conclusions*, Nice European Council, 7, 8 and 9 December 2000.

¹⁵⁶ European Council (2001a) *Presidency Conclusions*, Stockholm European Council, 23 & 24 March 2001.

¹⁵⁷ Natali, D. (2004b) *La MOC Pensions: un résumé historique (2000-2004)*, Projet de recherche sur la MOC en matière de pensions et de l'intégration Européenne, Service Public Federal Sécurité Social, Séminaire de démarrage 25 Mars 2004.

¹⁵⁸ European Council (2001b) *Presidency Conclusions*, Gothenburg European Council, 15 & 16 June 2001.

ατόμων. Η πρόκληση επομένως της δημογραφικής γήρανσης, όπως αναφέρει η ΕΚΠ στην έκθεσή της, απαιτεί συντονισμένες ενέργειες και αμοιβαία ενίσχυση των προσπάθειών στους τομείς της κοινωνικής προστασίας, της απασχόλησης και των δημόσιων οικονομικών.¹⁵⁹

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ¹⁶⁰ (Ιούνιος 2001) ενέκρινε τις τρεις βασικές αρχές για τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων: διασφάλιση της ικανότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων να εκπληρώνουν τους κοινωνικούς τους στόχους, εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας και αύξηση της ικανότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας και των ατόμων, ενώ εφεξής προβλέπεται η ύπαρξη παραγράφου για τις συντάξεις στις Γενικές Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής (ΓΚΓΟΠ). Παράλληλα, το Συμβούλιο έλαβε εντολή προετοιμασίας έκθεσης προόδου στον τομέα των συντάξεων για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν. Επόμενο βήμα συνιστά η Ανακοίνωση της Επιτροπής *Υποστήριξη εθνικών στρατηγικών για ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης* η οποία πρότείνει σειρά κοινών στόχων για την υποστήριξη ολοκληρωμένων εθνικών στρατηγικών που αποσκοπούν στην εξασφάλιση του μέλλοντος των συνταξιοδοτικών συστημάτων.¹⁶¹ Οι προτεινόμενοι στόχοι αποτέλεσαν προϊόν συμβιβασμού μεταξύ οικονομικά προσανατολισμένων και κοινωνικά προσανατολισμένων δρώντων, παρά το γεγονός ότι οι πρώτοι βρίσκονταν σε πλεονεκτικότερη θέση. Όπως διαπιστώνεται οι αρχές και οι στόχοι της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων είναι αρκετά γενικοί, γεγονός που επιτρέπει τη συμμόρφωση σχεδόν κάθε πολιτικής με αυτούς. Τα κράτη μέλη απέφυγαν με τον τρόπο αυτό τον άμεσο «εξευρωπαϊσμό» των εθνικών συνταξιοδοτικών τους συστημάτων, δημιουργώντας ωστόσο ένα πλαίσιο παροχής πληροφοριών το οποίο θα συμπλήρωνε τις συζητήσεις γύρω από τις ΓΚΓΟΠ.¹⁶²

¹⁵⁹ Adequate and Sustainable pensions: A report by the Social Protection Committee to the Gothenburg European Council on the future evolution of social protection.

¹⁶⁰ European Council, *op. cit.*, υποσημ. 158.

¹⁶¹ Επιτροπή, ΕΚ (2001) *Υποστήριξη εθνικών στρατηγικών για ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις, μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης*, COM (2001) 362 τελικό, Βρυξέλλες, 3 Ιουλίου 2001.

¹⁶² Lodge, M. (2007) Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society, *Journal of Common Market Studies*, 45(2): 343-365.

Πλαίσιο 2.2: Αρχές και στόχοι της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων

I. Επάρκεια

1. αποτροπή κοινωνικού αποκλεισμού ηλικιωμένων
2. διατήρηση βιοτικού επιπέδου μετά τη συνταξιοδότηση
3. διαγενεακή και ενδογενεακή αλληλεγγύη

II. Οικονομική βιωσιμότητα

4. απασχόληση και μέτρα ενίσχυσής της
5. παράταση εργασιακού βίου
6. διατήρηση βιωσιμότητας δημόσιων οικονομικών
7. διατήρηση ισορροπίας μεταξύ επαγγελματικά ενεργών ατόμων και συνταξιούχων
8. διασφάλιση ότι τα δημόσια ιδιωτικά και δημόσια κεφαλαιοποιητικά συνταξιοδοτικά συστήματα μπορούν να παρέχουν συντάξεις με την κατάλληλη αποτελεσματικότητα, οικονομική άνεση, τη δυνατότητα μεταφοράς και ασφάλεια

III. Εκσυγχρονισμός

9. διασφάλιση συμβατότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων με τις απαιτήσεις της ελαστικότητας και της ασφάλειας στην αγορά εργασίας
10. διασφάλιση της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών
11. αύξηση της διαφάνειας και της δυνατότητας προσαρμογής των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες

Πηγή: Επιτροπή ΕΚ (2001)

Η κοινή έκθεση ΕΟΠ-ΕΚΠ¹⁶³ που δημοσιεύθηκε το Νοέμβριο του 2001 έθεσε με τη σειρά της το πλαίσιο (στόχοι και μέθοδοι) εργασίας στον τομέα των συντάξεων, το οποίο και υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (Δεκέμβριος 2001), εντάσσοντας την ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στο σύνολο των διαδικασιών που έχουν ήδη δρομολογηθεί (βλέπε πίνακα). Ειδικότερα τα κράτη μέλη καλούνται να παρουσιάσουν έως το Σεπτέμβριο του 2002 έκθεση της εθνικής στρατηγικής (ΕΕΣ) για τις συντάξεις, η οποία θα περιλαμβάνει διάγνωση των κυριότερων προκλήσεων, πληροφορίες για τις σχετικές μεταρρυθμίσεις, ενώ η Επιτροπή εν όψει της κοινής έκθεσης –που καλείται να υποβάλει μαζί με το Συμβούλιο και η οποία θα συζητηθεί στο πλαίσιο της εαρινής συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του 2003- να εντοπίσει τις καλές πρακτικές και τις

¹⁶³ ΕΚΠ/ ΕΟΠ (2001) Ποιότητα και βιωσιμότητα των συντάξεων- Κοινή Έκθεση για τους στόχους και τις μεθόδους εργασίας στον τομέα των συντάξεων, 14098/01, Βρυξέλλες, 23 Νοεμβρίου 2001.

καινοτόμες προσεγγίσεις. Η σημασία της κοινής έκθεσης για τις συντάξεις, η οποία βασίζεται στις εθνικές εκθέσεις στρατηγικής των κρατών μελών, τονίζεται για ακόμα μια φορά στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης (Μάρτιος 2002).

Πίνακας 2.3: Κοινοτικές διαδικασίες που σχετίζονται με την πολιτική στον τομέα των συντάξεων

Διαδικασία	Στόχος	Συνάφεια με πολιτική συντάξεων
Γενικοί Προσανατολισμοί Οικονομικών Πολιτικών (ΓΠΟΠ)	συντονισμός οικονομικών πολιτικών	δημοσιονομικές και οικονομικές προκλήσεις που δημιουργεί η γήρανση του πληθυσμού
Διαδικασία Πολυμερούς Εποπτείας	διαδικασία παρακολούθησης ΓΠΟΠ και προετοιμασίας νέων συστάσεων	δημοσιονομικές και οικονομικές προκλήσεις που δημιουργεί η γήρανση του πληθυσμού
Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης	εξασφάλιση ορθών δημόσιων οικονομικών	μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών
Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης (ΕΣΑ)	ενδυνάμωση πολιτικής συνεργασίας στον τομέα της απασχόλησης	αύξηση των ποσοστών απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας
Διαδικασία Κοινωνικής Ένταξης	εκρίζωση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού	συνταξιοδοτικά συστήματα ως συνιστώσα των πολιτικών για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού

Πηγή: ΕΟΠ/ΕΚΠ 2001

Οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής (ΕΕΣ) των κρατών μελών υποβλήθηκαν για πρώτη φορά το Σεπτέμβριο του 2002. Όπως αναφέρει ο Lodge (2007) η επιλογή της ονομασίας των εκθέσεων αυτών «Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής» και όχι «Εθνικά Σχέδια Δράσης» όπως στην περίπτωση της απασχόλησης επισημαίνει την απουσία σημείων αναφοράς και δεικτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁶⁴ Οι Εκθέσεις των κρατών συνιστούν ουσιαστικά περιγραφή των εθνικών πολιτικών για τις συντάξεις παρά Εθνικά Σχέδια Δράσης στα οποία παρουσιάζονται οι πολιτικές προς επίτευξη των 11 κοινών στόχων. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν από την πλευρά τους ανάλυση των εθνικών εκθέσεων στρατηγικής με στόχο την αξιολόγηση των κοινών στόχων.

¹⁶⁴ Lodge, *op. cit.*, υποσημ. 162.

Η Κοινή Έκθεση Επιτροπής/ Συμβουλίου (2003)¹⁶⁵ δεν περιλαμβάνει περιγραφή βέλτιστων πρακτικών ή ταξινόμηση των κρατών μελών βάσει της απόδοσης των συνταξιοδοτικών τους συστημάτων, ενώ στην όλη διαδικασία δεν προβλέπεται έκδοση συστάσεων όπως στην περίπτωση της απασχόλησης. Παρά την απουσία κατηγοριοποίησης των κρατών μελών βάσει των επιδόσεών τους για την επίτευξη βιώσιμων συνταξιοδοτικών συστημάτων, η Κοινή Έκθεση καταγράφει τις χώρες που υπήρξαν «επιτυχημένες», τις «αργοπορημένες», όπως και αυτές που πρέπει να εφαρμόσουν σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Όπως αναφέρεται στην Κοινή Έκθεση «*οι εθνικές εκθέσεις στρατηγικής και η πρώτη αξιολόγηση από ομότιμους σχετικά με τις συντάξεις η οποία έγινε με βάση τις εκθέσεις αυτές στις 23-24 Οκτωβρίου 2003 επιβεβαιώνουν ότι υπάρχει ευρύ πεδίο ανταλλαγής απόψεων και γνώσεων. Αυτές οι ανταλλαγές πληροφοριών και εμπειριών είναι δυνατόν να γίνουν ακόμα πιο λεπτομερείς αν επικεντρωθούν σε συγκεκριμένα θέματα*».¹⁶⁶

Η Έκθεση αναφέρεται επίσης στην ανάγκη επέκτασης της συνεργασίας στον τομέα των συντάξεων και στα νέα κράτη μέλη. Οι 13 υποψήφιες χώρες υπέβαλαν με τη σειρά τους ΕΕΣ τον Ιανουάριο του 2003. Παράλληλα, παρουσιάστηκε η Συνθετική Έκθεση για τα συστήματα κοινωνικής προστασίας των 13 υποψήφιων χωρών. Η Έκθεση εστιάζει στις κοινωνικές και δημογραφικές εξελίξεις, καθώς και στις οικονομικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι χώρες αυτές και στις μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη υλοποιηθεί ή πρόκειται να υλοποιηθούν. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται δεν πρόκειται για συγκριτική Έκθεση ούτε για Έκθεση που έχει ως στόχο την κατηγοριοποίηση των χωρών. Στόχος αντιθέτως της Έκθεσης είναι ο εντοπισμός των τάσεων στις πολιτικές στο συγκεκριμένο τομέα και των επιπτώσεών τους, η ανάδειξη των προβλημάτων με τα οποία βρίσκονται αντιμέτωπες και η ανάδειξη πτυχών των συνταξιοδοτικών συστημάτων που μπορεί να επηρεάσουν τη διαδικασία της διεύρυνσης.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 41.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ GVG (2002) Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Synthesis Report. Second Draft. November 2002.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (Μάρτιος 2003)¹⁶⁸ επεσήμανε την ανάγκη εντατικοποίησης των προσπάθειών που έχουν αναληφθεί από τα κράτη μέλη για τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας με σκοπό τη διασφάλιση της επάρκειας και της βιωσιμότητάς τους εν όψει της γήρανσης του πληθυσμού, καθώς και την ανάγκη ενδυνάμωσης της σχέσης μεταξύ πολιτικής απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας. Σε μεταγενέστερη Ανακοίνωσή της η Επιτροπή (2003)¹⁶⁹ θέτει το πλαίσιο εξορθολογισμού των διαδικασιών στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Ειδικότερα, το νέο πλαίσιο προβλέπει την ύπαρξη κοινών στόχων για τους τρεις πυλώνες της κοινωνικής προστασίας (κοινωνική ενσωμάτωση, συντάξεις, υγεία και μακροχρόνια φροντίδα) οι οποίοι και θα αντικαταστήσουν τους μέχρι στιγμής ξεχωριστούς στόχους. Το σύνολο των νέων στόχων υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο το 2006, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής και την ίδια περίοδο με την υιοθέτηση του συνόλου των κατευθυντήριων γραμμών για την οικονομική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης, και αναμένεται να παραμείνει σταθερό για μια περίοδο τριών ετών (2006-2008).

Στον τομέα των συντάξεων οι στόχοι αφορούν: α) την εξασφάλιση επαρκών εισοδημάτων συνταξιοδότησης για όλους και πρόσβαση σε συντάξεις που θα επιτρέπουν στους συνταξιούχους να διατηρούν, σε ένα λογικό βαθμό, το βιοτικό τους επίπεδο μετά τη συνταξιοδότηση, στο πλαίσιο του πνεύματος αλληλεγγύης και δικαιοσύνης μεταξύ και εντός των γενεών, β) την εξασφάλιση οικονομικής βιωσιμότητας των δημόσιων και ιδιωτικών συνταξιοδοτικών συστημάτων, δεδομένων των πιέσεων που ασκεί στα δημόσια οικονομικά η γήρανση του πληθυσμού και στο πλαίσιο της τριπλής στρατηγικής για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών επιπτώσεων της γήρανσης, κυρίως με τους εξής τρόπους: υποστήριξη της παράτασης του επαγγελματικού βίου και της παραμονής των μεγαλύτερων ηλικίας εργαζομένων στην απασχόληση, εξισορρόπηση των εισφορών και των παροχών με σωστό και κοινωνικά δίκαιο τρόπο και τέλος προώθηση οικονομικά προσιτών και ασφαλών κεφαλαιοποιητικών και ιδιωτικών συνταξιοδοτικών συστημάτων και γ) εξασφάλιση ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα χαρακτηρίζονται από διαφάνεια, είναι σωστά

¹⁶⁸ European Council (2003) *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 20 and 21 March 2003.

¹⁶⁹ Commission EC (2003) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strengthening the social dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, COM (2003) 261 final, 27.05.2003.

προσαρμοσμένα στις ανάγκες και τις προσδοκίες των ανδρών και των γυναικών και στις απαιτήσεις των σύγχρονων κοινωνιών, στη δημογραφική γήρανση και τις διαρθρωτικές αλλαγές και επίσης ότι οι άνθρωποι λαμβάνουν τις πληροφορίες που χρειάζονται για να προγραμματίσουν τη συνταξιοδότησή τους και ότι οι μεταρρυθμίσεις πραγματοποιούνται με βάση την ευρύτερη δυνατή συναίνεση.¹⁷⁰

Τα κράτη μέλη υπέβαλαν τον Ιούλιο του 2005 το β' γύρο των ΕΕΣ για τις συντάξεις. Κύριος στόχος των νέων ΕΕΣ είναι η παρουσίαση του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη επιδιώκουν να επιτύχουν τους 11 κοινούς στόχους. Καθώς οι εκθέσεις αποτελούν συνέχεια των εκθέσεων που είχαν υποβληθεί το 2002 και ταυτόχρονα συνεισφορά στη διαδικασία εξορθολογισμού, τα κράτη μέλη καλούνται να αναφέρουν την επίδραση που είχε η συγγραφή της πρώτης ΕΕΣ στις εθνικές πολιτικές.¹⁷¹ Το Σεπτέμβριο του ίδιου έτους διενεργήθηκε η αξιολόγηση από τους ομότιμους με τη συμμετοχή της ΕΚΠ και της ΕΟΠ και στις αρχές του 2006 δημοσιεύθηκε η Κοινή Έκθεση για τις επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις, η οποία συνιστά ταυτόχρονα συμβολή στην Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Ενσωμάτωση και την Κοινωνική Προστασία (2006).¹⁷²

Στην Έκθεση αυτή επισημαίνεται η ουσιαστική πρόοδος που έχει σημειωθεί από την Κοινή Έκθεση του 2003 και εξής ως προς τη μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων. Η Έκθεση επισημαίνει επίσης την καταλληλότητα των τριών κύριων στόχων για την αντιμετώπιση των προκλήσεων με τις οποίες βρίσκονται αντιμέτωπα τα κράτη. Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία αυτά η Έκθεση εκτιμά ότι πρέπει να συνεχιστεί η παρακολούθηση της προόδου προς την επίτευξη των κοινών στόχων και να δοθεί έμφαση στην ανάλυση της πολιτικής και την ανταλλαγή καλών πρακτικών σε βασικά ζητήματα. Ειδικότερα σε σχέση με το τελευταίο σημείο αναφέρεται στη δυνατότητα υιοθέτησης της μεθοδολογίας που εφαρμόζεται κατά την αξιολόγηση από

¹⁷⁰ Commission EC (2005) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, COM (2005) 706 final, Brussels, 22.12.2005.

¹⁷¹ Βλέπε και SPC/EPC (2005) *Preparation of the 2005 National Strategy Reports on Adequate and Sustainable Pensions*, Guidance Note prepared by the Commission and endorsed by the Social Protection and Economic Policy Committees, January 2005.

¹⁷² Commission EC (2006b) *Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion. A synthesis of replies by member states and other actors to an evaluation questionnaire on the Open Method of Coordination in the fields of social inclusion and adequate and sustainable pensions*, SEC (2006) 345, Brussels, 8/3/2006.

ομότιμους στον τομέα της κοινωνικής ενσωμάτωσης.¹⁷³ Ο ΜΚΟ AGE αξιολογώντας το β' γύρο των ΕΕΣ για τις συντάξεις επισημαίνει ως αδυναμίες την επανάληψη των υπάρχουσών πολιτικών, την απουσία μακροπρόθεσμης στρατηγικής, τη μη ικανοποιητική αντιμετώπιση του ζητήματος της επάρκειας, την περιορισμένη διαβούλευση με τους λοιπούς δρώντες στην πλειοψηφία των περιπτώσεων παρά την «ανοικτότητα» της διαδικασίας και την ανάγκη ανάπτυξης στατιστικών και δεικτών προκειμένου να είναι δυνατή η πραγματική σύγκριση μεταξύ κρατών.¹⁷⁴

Τον Μάρτιο του 2006 η επιτροπή δημοσιεύει Έκθεσή της για την αξιολόγηση της ΑΜΣ στην κοινωνική προστασία και ενσωμάτωση, η οποία συνιστά συνοδευτικό κείμενο στην Ανακοίνωσή της για τους νέους στόχους και τις μεθόδους εργασίας κατά την μελλοντική εφαρμογή της ΑΜΣ. Η Έκθεση προετοιμάστηκε βάσει ερωτηματολογίου που είχε αποσταλεί στα κράτη μέλη σχετικά με την αποτελεσματικότητα επιμέρους στοιχείων της ΑΜΣ και τις μεθόδους εργασίας στους τομείς του κοινωνικού αποκλεισμού και των συντάξεων. Η Έκθεση περιέχει τις απόψεις τόσο των κρατών μελών, όσο και των κοινωνικών εταίρων και των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στους τομείς αυτούς.¹⁷⁵

Η ανάπτυξη κοινών δεικτών συνιστά βασικό στοιχείο της ΑΜΣ, καθώς επιτρέπουν την ανταλλαγή πληροφοριών, τον προσδιορισμό καλών πρακτικών και την αξιολόγηση της προόδου που σημειώνεται στην προσπάθεια επίτευξης των 11 κοινών στόχων.¹⁷⁶ Στην προσπάθεια ανάπτυξης δεικτών για τον τομέα των συντάξεων η υπο-ομάδα δεικτών βασίστηκε τόσο στην εμπειρία της για την ανάπτυξη δεικτών στον τομέα της ενσωμάτωσης για την αξιολόγηση της επάρκειας, όσο και στο έργο της ομάδας εργασίας για τη γήρανση της ΕΟΠ, ιδιαίτερα αναφορικά με το στόχο της βιωσιμότητας. Στο πλαίσιο αυτό η ΕΚΠ έχει δημοσιεύσει σειρά εκθέσεων που αφορούν τα ποσοστά αναπλήρωσης, το βαθμό στον οποίο τα συστήματα κοινωνικής προστασίας ενθαρρύνουν την παραμονή στην αγορά εργασίας, το ρόλο των ιδιωτικών

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Pensions in the EU: Older people's key concerns and their evaluation of the 2005 National Strategy Reports on Pensions, Presented during the AGE seminar on pensions on 29 November 2005, European Parliament, Brussels.

¹⁷⁵ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 172.

¹⁷⁶ SPC (χχ) Common Indicators relating to National Strategies for Adequate and Sustainable Pensions. Second progress report of the Indicators Sub-Group of the SPC to the Social Protection Committee.

συνταξιοδοτικών σχημάτων, το ρόλο του ελάχιστου εισοδήματος και της συμβολής του στην επάρκεια των συνταξιοδοτικών συστημάτων.

Τον Ιούνιο του 2006 υιοθετούνται οι νέοι δείκτες για τον τομέα των συντάξεων. Πρόκειται για ένα σύνολο 11 κύριων, 11 δευτερευόντων και 5 δεικτών πλαισίου. Για το στόχο της επάρκειας υιοθετήθηκαν τέσσερις κύριοι δείκτες (κίνδυνος φτώχειας ηλικιωμένων ατόμων, διάμεσο σχετικό εισόδημα ηλικιωμένων ατόμων, συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης, μεταβολή του θεωρητικού ποσοστού αναπλήρωσης), οκτώ δευτερεύοντες (κίνδυνος φτώχειας ηλικιωμένων ατόμων, διάμεσο σχετικό εισόδημα ηλικιωμένων ατόμων (60+), συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης (συμπεριλαμβανομένων και άλλων κοινωνικών επιδομάτων), ανισότητα εισοδήματος, χάσμα φτώχειας ηλικιωμένων, κίνδυνος φτώχειας συνταξιούχων, συχνότητα εμφάνισης κινδύνου φτώχειας με βάση τον αρχηγό του νοικοκυριού, κίνδυνος φτώχειας στο 50% και 70% της διαμέσου του εθνικού εισοδήματος των συνταξιούχων) και ένας δείκτης πλαισίου (κατανομή εισοδήματος ανά πηγή και ανά εισοδηματικό πεμπτημόριο). Για το στόχο της βιωσιμότητας υιοθετήθηκαν τέσσερις κύριοι δείκτες (συνολική συνταξιοδοτική δαπάνη (%ΑΕΠ), ποσοστό απασχόλησης, πραγματική ηλικία εξόδου από την αγορά εργασίας, προβολές συνταξιοδοτικών δαπανών) δυο δευτερεύοντες (συνολικές κοινωνικές δαπάνες ως % ΑΕΠ, ανάλυση προβαλλόμενης αύξησης δημόσιων συνταξιοδοτικών δαπανών) και τέσσερις δείκτες πλαισίου (δείκτης δημογραφικής εξάρτησης, εξέλιξη προσδόκιμου ζωής κατά τη γέννηση, στα 60 και στα 65 ανά φύλο, δείκτης εξάρτησης συνταξιοδοτικού συστήματος, εισφορές στα δημόσια και τα ιδιωτικά συνταξιοδοτικά συστήματα). Για το στόχο του εκσυγχρονισμού υιοθετήθηκαν τρεις κύριοι δείκτες (διαφορές στον κίνδυνο φτώχειας μεταξύ φύλων, διαφορές στο σχετικό εισόδημα των ηλικιωμένων ατόμων μεταξύ φύλων και διαφορές στο συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης μεταξύ φύλων) και ένας δευτερεύων δείκτης (διαφορές στο σχετικό εισόδημα των ηλικιωμένων ατόμων μεταξύ φύλων).¹⁷⁷ Παράλληλα, η υπο-ομάδα δεικτών επεσήμανε τους τομείς εκείνους στους οποίους απαιτείται περαιτέρω εργασία.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Commission EC (2006c) Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusions, Pensions, and Health Portfolios, D (2006), Brussels, 7 June 2006.

¹⁷⁸ Commission EC (2007) ISG Activity Report, Brussels, January 2007.

2.4.2 Οι προσεγγίσεις και ο ρόλος των βασικών θεσμών και δρώντων στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων

Έχοντας παρουσιάσει τα βασικά στάδια στη διαδικασία διαμόρφωσης της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων, στις παραγράφους που ακολουθούν παρουσιάζονται οι προσεγγίσεις και ο ρόλος των βασικών ευρωπαϊκών και εθνικών δρώντων στη διαμόρφωση της στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων.

Στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία διαπιστώνεται συχνή αναφορά στη διαφορετική προσέγγιση που αναπτύσσεται μεταξύ των οικονομικά προσανατολισμένων δρώντων και των κοινωνικά προσανατολισμένων.¹⁷⁹ Οι οικονομικά προσανατολισμένοι δρώντες παρουσιάζουν ομοιογενή στρατηγική η οποία επικεντρώνεται στην ανάγκη συγκράτησης των συνταξιοδοτικών δαπανών συνέπεια της δημογραφικής γήρανσης. Παρά το γεγονός ότι ο τομέας των συντάξεων δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητές τους, παρά εμμέσως, εντούτοις διαμόρφωσαν τη στρατηγική τους πριν την ενασχόληση των κοινωνικά προσανατολισμένων δρώντων με τις συντάξεις. Η νομιμοποίηση της συμμετοχής τους εδράζεται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και ειδικότερα στη δέσμευση για δημοσιονομική σταθερότητα στο πλαίσιο της ΟΝΕ.

Τα δυο βασικά εργαλεία στη διαμόρφωση της στρατηγικής τους είναι οι ΓΚΓΟΠ και το Σύμφωνο Σταθερότητας. Οι ΓΚΓΟΠ συνιστούν βασικό μηχανισμό για το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής. Η σημασία των ΓΚΓΟΠ γίνεται αντιληπτή από το γεγονός ότι οι λουπές πολιτικές (π.χ. απασχόληση) καλούνται να συμμορφωθούν προς τις ΓΚΓΟΠ, ενώ προβλέπεται πλέον και κεφάλαιο για τις συντάξεις. Η απουσία δεσμευτικής ισχύος δεν μειώνει τη σημασία τους, καθώς συνιστούν μέσο πίεσης στις εθνικές πολιτικές. Το δεύτερο εργαλείο είναι το Σύμφωνο Σταθερότητας το οποίο αντικατέστησε τα κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ. Το Σύμφωνο προβλέπει κατάρτιση ετήσιου προγράμματος σταθερότητας από την πλευρά των κρατών μελών, το οποίο οφείλει να είναι σύμφωνο με τις ΓΚΓΟΠ. Παράλληλα, στη βάση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Στοκχόλμης (2001) οι στόχοι της ΕΣΑ συσχετίζονται με τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων.¹⁸⁰ Η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης, καθώς

¹⁷⁹ Βλέπε μεταξύ άλλων Math and Pochet 2001, Pochet and de La Porte 2002, Pochet 2003, Natali 2004.

¹⁸⁰ European Council, *op. cit.*, υποσημ. 144.

και η παράταση της ηλικίας εξόδου από την αγορά εργασίας αποτελούν πλέον στόχους της στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων.

Ως προς τον ειδικότερο ρόλο των οικονομικά προσανατολισμένων δρώντων, η ΕΟΠ επικουρεί το Συμβούλιο και την Επιτροπή στην αξιολόγηση των εθνικών συνταξιοδοτικών στρατηγικών, με επίκεντρο τις οικονομικές και δημοσιονομικές επιπτώσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων στο πλαίσιο της διαδικασίας πολυμερούς εποπτείας, επικουρεί το Συμβούλιο στην κατάρτιση της Κοινής Έκθεσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τις συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις, αναπτύσσει δείκτες, συνεργάζεται με την ΕΚΠ για την εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων.¹⁸¹ Η ενασχόληση της ΕΟΠ με το ζήτημα των συντάξεων ξεκινά ήδη από το 1997 μέσω των συστάσεων που απηύθυνε σε σχετικό έγγραφό της,¹⁸² γίνεται ωστόσο πιο συστηματική από το 2000 και εξής με την παρουσίαση της έκθεσής της για την επίδραση της γήρανσης του πληθυσμού στα συνταξιοδοτικά συστήματα.¹⁸³ Οι συστάσεις αυτές δεν έγιναν ωστόσο ομόφωνα αποδεκτές. Κράτη στα οποία ο πρώτος πυλώνας είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένος άσκησαν κριτική στο γεγονός ότι οι δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν μετρούσαν το επίπεδο και την εξέλιξη των δημόσιων συνταξιοδοτικών δαπανών, στοιχείο που είχε ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται σε μειονεκτικότερη θέση έναντι αυτών στα οποία ο πρώτος πυλώνας δεν είναι εξίσου ανεπτυγμένος. Η κριτική τους αφορούσε με άλλα λόγια την «ουδετερότητα» των δεικτών. Το δεύτερο σημείο κριτικής αφορούσε την περιορισμένη προσοχή που απέδιδε η έκθεση στους κοινωνικούς στόχους.¹⁸⁴ Παρά τη διατύπωση επιφυλάξεων σχετικά με τις χρησιμοποιούμενες δημογραφικές και μακροοικονομικές υποθέσεις στις οποίες βασίζονται οι συστάσεις της έκθεσης,¹⁸⁵ η εν λόγω έκθεση αποτελεί πλέον σημείο αναφοράς για σειρά κοινοτικών εγγράφων και δρώντων.

¹⁸¹ ΕΚΠ/ΕΟΠ, *op. cit.*, υποσημ. 163.

¹⁸² Βλέπε EPC (1997) *The Reform of European Pension System: Opinion addressed to the Council and Commission*, EPC, II/220/97-EN final, 6 October.

¹⁸³ Βλέπε EPC, *op. cit.*, υποσημ. 17.

¹⁸⁴ Schludi, M. (2003) Chances and Imitations of "benchmarking" in the reform of welfare structures- the case of pension policy, Paper presented at the Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies, 8 May 2003, <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Protection/schludi.pdf>

¹⁸⁵ Βλέπε σχετικά Math, A. (2001b) Quel avenir pour les retraites par repartition en Europe? *Revue de l' IRES*, no 36-2001-2.

Η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υποθέσεων της Επιτροπής συνιστά έναν ακόμα δρώντα που στηρίζει τις θέσεις του Ecofin και της ΕΟΠ. Η Γενική Διεύθυνση ετοιμάζει τις συστάσεις που απευθύνονται προς τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των ΓΚΓΟΠ, οι οποίες με τη σειρά τους εγκρίνονται από το Συμβούλιο Ecofin.

Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα εκφράζει με σαφή τρόπο τις θέσεις της το 2000,¹⁸⁶ ενθαρρύνοντας τα κράτη μέλη στην προσπάθεια μεταρρύθμισης των συνταξιοδοτικών τους συστημάτων. Οι θέσεις της βρίσκονται σε συμφωνία με αυτές των λοιπών οικονομικά προσανατολισμένων δρώντων όπως της ΕΟΠ και των κειμένων της Επιτροπής που αφορούν την οικονομική πολιτική, ωστόσο διαφοροποιούνται στο βαθμό που η ΕΚΤ ενδιαφέρεται επιπρόσθετα για την επίδραση της γήρανσης στα πρότυπα κατανάλωσης και αποταμίευσης.¹⁸⁷

Στον αντίποδα, οι κοινωνικά προσανατολισμένοι δρώντες βρέθηκαν αντιμέτωποι με το δίλημμα αφενός του σεβασμού των εθνικών ρυθμίσεων και αφετέρου της αντιμετώπισης των κοινών προκλήσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ταυτόχρονα, η ύπαρξη διαφορετικών εθνικών παραδόσεων, ο διαφορετικός τρόπος οικοδόμησης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και το διαφορετικό περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων δημιουργούν εμπόδια στην ανάδειξη κοινών σημείων. Ως εκ τούτου, η αντίσταση στην προσπάθεια των οικονομικά προσανατολισμένων δρώντων να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν στη μείωση των συνταξιοδοτικών δαπανών διαφέρει από χώρα σε χώρα. Σε ένα γενικότερο επίπεδο, η δυσκολία διαχωρισμού των θέσεων τους έναντι αυτών των οικονομικά προσανατολισμένων δρώντων όπως και η διατύπωση διαφορετικού λόγου ερμηνεύεται από την καθυστερημένη ανάμειξή τους στη διαδικασία που διαμορφώνονταν στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Μέσω της σύστασης της ΕΚΠ αρχίζει να διαμορφώνεται σταδιακά μια προσέγγιση διαφορετική από αυτή των οικονομικά προσανατολισμένων δρώντων δίνοντας έμφαση στην κοινωνική διάσταση των συνταξιοδοτικών συστημάτων.¹⁸⁸

¹⁸⁶ ECB (2000) Population ageing and fiscal policy in the euro area, *Monthly Bulletin*, July 2000, σ. 59-72.

¹⁸⁷ Math, A. Pochet, P. (2001) Les pensions en Europe: debats, acteurs et methode, *Revue belge de securite sociale*, 2: 345-362.

¹⁸⁸ Math, *op. cit.*, υποσημ. 185.

Οι βασικοί δρώντες που εστιάζουν στην κοινωνική πτυχή περιλαμβάνουν τους Υπουργούς Απασχόλησης και Κοινωνικής Ασφάλισης των κρατών μελών, την ΕΚΠ, τη Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής για την Απασχόληση και τις Κοινωνικές Υποθέσεις, τους κοινωνικούς εταίρους και τους ΜΚΟ. Η δυναμική εμφάνισή τους στο πεδίο των συντάξεων ερμηνεύεται ως αποτέλεσμα της συνειδητοποίησης του κινδύνου διαμόρφωσης πολιτικής από άλλους δρώντες, ήτοι τη διαμόρφωση πολιτικής βάσει οικονομικών κριτηρίων και χωρίς τη συμμετοχή τους.¹⁸⁹

Η ΕΚΠ παρακολουθεί τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών και της Κοινότητας, διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και καλών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής και προετοιμάζει την Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία η οποία υποβάλλεται στο Συμβούλιο. Αναπτύσσει επίσης δείκτες, ιδίως όσον αφορά την επάρκεια και την προσαρμοστικότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων και συνεργάζεται με την ΕΟΠ για την εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων.¹⁹⁰ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ εγκαινιάζεται μια νέα φάση συνεργασίας μεταξύ ΕΟΠ/ΕΚΠ, μέσω της οποίας διαφαίνεται η προσπάθεια στενότερου συντονισμού μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής προσέγγισης η οποία οδήγησε στη δημοσίευση κοινών εκθέσεων (2001, 2002).¹⁹¹ Η συμφωνία στους 11 κοινούς στόχους αν και δεν συνεπάγεται εξάλειψη των εντάσεων, θέτει εντούτοις το πλαίσιο εργασίας.¹⁹²

Η Επιτροπή έχει ρόλο συντονιστή ή αλλιώς «ενορχηστρωτή». Η Επιτροπή καλείται ειδικότερα ενόψει της Κοινής Έκθεσης Συμβουλίου και Επιτροπής να αναλύσει τις ΕΕΣ και να εντοπίσει τις καλές πρακτικές και τις καινοτόμες προσεγγίσεις που εμφανίζουν κοινό ενδιαφέρον για τα κράτη μέλη και να λάβει υπόψη της τις ΕΕΣ και τυχόν πληροφορίες που περιέχονται στις εκθέσεις αυτές αναφορικά με σημαντικές αλλαγές πολιτικής στα επόμενα χρόνια κατά την κατάρτιση των σχετικών εκθέσεων και ιδίως της έκθεσης εφαρμογής των ΓΚΓΟΠ, των συστάσεων για τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών, του σχεδίου κατευθυντήριων

¹⁸⁹ Pochet, P. (2003) Pensions: the European Debate in Clark, G.L and Whiteside, N. (eds) *Pension security in the 21st century: Redrawing the Public-Private Debate*, Oxford University Press, Oxford, σ. 44-63.

¹⁹⁰ ΕΚΠ/ΕΟΠ, *op. cit.*, υποσημ. 163.

¹⁹¹ Natali, *op. cit.*, υποσημ. 157.

¹⁹² Pochet, *op. cit.*, υποσημ. 189.

γραμμών για την απασχόληση, των συστάσεων για την απασχόληση και της ετήσιας έκθεσης που υποβάλλει στα εαρινά Ευρωπαϊκά Συμβούλια.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τηρείται ενήμερο για τις εργασίες από το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Πρόκειται ουσιαστικά για έναν παθητικό και περιθωριακό ρόλο, παρά το γεγονός ότι από το 2001 και εξής έχει δημοσιεύσει σειρά απόψεων σε σχετικά ζητήματα.¹⁹³ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χαράσσει τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές της ευρωπαϊκής στρατηγικής και αξιολογεί τη σημειωθείσα πρόοδο κατά την εαρινή σύνοδό του.

Ο ρόλος των κρατών μελών είναι αναμφίβολα κεντρικός στη διαδικασία. Η μέθοδος ειδικότερα εργασίας των κρατών μελών καθορίστηκε από την κοινή έκθεση ΕΚΠ/ΕΟΠ. Η συμμετοχή τους έχει ως βασική αρχή το σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας και κατά συνέπεια προτάσσεται η συνεργασία και όχι η εναρμόνιση των συνταξιοδοτικών πολιτικών. Τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την κατάρτιση των ΕΕΣ. Οι δυο πρώτοι κύκλοι των ΕΕΣ υποβλήθηκαν το 2002 και το 2005, ενώ στο πλαίσιο του εξορθολογισμού της διαδικασίας τα κράτη μέλη υποβάλλουν πλέον μια Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Ενσωμάτωση στην οποία περιέχεται κεφάλαιο για τις συντάξεις.

Η συμβολή των κοινωνικών εταίρων στην περίπτωση της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων δεν είναι ιδιαίτερα ισχυρή.¹⁹⁴ Σε εθνικό επίπεδο η συμμετοχή τους στην εκπόνηση των ΕΕΣ συναρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις εθνικές παραδόσεις και πρακτικές. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο ρόλος τους είναι συμβουλευτικός καθώς ζητείται η γνώμη τους τόσο από την Επιτροπή (πριν το *forum* των συντάξεων στο οποίο μετέχουν) όσο και από την ΕΚΠ. Οι κοινωνικοί εταίροι μετέχουν επίσης στην τριμερή συνάντηση κορυφής για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση που προηγείται του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Από την εργοδοτική πλευρά η ERT είχε συστήσει ομάδα εργασίας για τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση η οποία ήταν ενεργή μεταξύ 1999 και 2002. Στο πλαίσιο των εργασιών της δημοσίευσε το 2000 έκθεση στην οποία παρουσιάζονταν

¹⁹³ Natali, *op. cit.*, υποσημ. 157.

¹⁹⁴ Βλέπε Πίνακα Παραρτήματος.

τα βασικά επιχειρήματά της και οι προτεραιότητες για τη μεταρρύθμιση των δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων. Η εν λόγω έκθεση είχε ανατεθεί στο Ίδρυμα Rodolfo de Benedetti.¹⁹⁵ Το Μάρτιο του 2001 επισήμανε την περιορισμένη πρόοδο που έχει σημειωθεί στη μεταρρυθμιστική διαδικασία, ενώ τον Οκτώβριο του 2001 διοργάνωσε συνάντηση υψηλού επιπέδου με θέμα τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση στην Ευρώπη.¹⁹⁶ Η UNICE προέβη στη δημοσίευση έκθεσης στην οποία αξιολογούσε τις εθνικές μεταρρυθμίσεις και στην οποία επεσήμανε την ανάγκη λήψης πρόσθετων μέτρων με στόχο τη διασφάλιση της μελλοντικής βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων,¹⁹⁷ ενώ το 2007 τόνισε εκ νέου την ανάγκη προσαρμογής των συνταξιοδοτικών συστημάτων στην πρόκληση της δημογραφικής γήρανσης.¹⁹⁸

Τα ευρωπαϊκά συνδικάτα (ETUC) έχουν από την πλευρά τους δημοσιεύσει σειρά αποφάσεων σε θέματα που αφορούν την κοινωνική προστασία όπως για την Έκθεση της Επιτροπής για τις υγιείς και βιώσιμες συντάξεις (2001), την Πράσινη Βίβλο για τη δημογραφική γήρανση (2005), τις επικουρικές συντάξεις, την ανάγκη ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της ΑΜΣ (2006). Η ETUC εκτιμά ότι ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία της ΑΜΣ είναι ιδιαίτερα σημαντικός στο βαθμό που έχουν άμεση γνώση των προβλημάτων και ως εκ τούτου η συμβολή της στη διαδικασία θα έχει σημαντικό θετικό αντίκτυπο. Για το λόγο αυτό καλεί για την ανάπτυξη των κατάλληλων δομών συντονισμού τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο προκειμένου η ευρωπαϊκή πολιτική για την κοινωνική προστασία και την ενσωμάτωσή να καταστεί περισσότερο λειτουργική και διαφανής.¹⁹⁹

Η ETUC αντιλαμβάνεται ειδικότερα τη διασφάλιση της βιωσιμότητας και της ποιότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων πρωτίστως μέσω των δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων τα οποία με τη σειρά τους βασίζονται στις αρχές της επανεμετικής δικαιοσύνης και της αλληλεγγύης εντός και μεταξύ των γενεών, στις οποίες η ETUC αποδίδει ιδιαίτερη σημασία. Η ανάπτυξη των επαγγελματικών

¹⁹⁵ ERT (2000) *European Pensions. An Appeal for Reform*, October 2001.

¹⁹⁶ <http://www.ert.be/doc.0089.pdf>

¹⁹⁷ UNICE (2001) *Strategy Paper on sustainability of pensions*.

¹⁹⁸ UNICE (2007) *Priority: Reform European social systems to respond to global challenges*.

¹⁹⁹ ETUC (2006) *To bolster social cohesion, ETUC wants an ambitious and efficient OMC applied to social protection and social inclusion*, Statement adopted by the ETUC Executive Committee in their meeting held in Brussels on 14-15 March 2006.

συνταξιοδοτικών συστημάτων δεν πρέπει κατά την ETUC να θεωρείται εναλλακτική απάντηση στο πρόβλημα της βιωσιμότητας των δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων και δεν θα πρέπει να επιτραπεί η υπονόμηση των τελευταίων μέσω της ανάπτυξης των επαγγελματικών ταμείων. Σε σχέση ειδικότερα με την ανάπτυξη των επαγγελματικών ταμείων εκτιμά ότι πέρα από τις οικονομικές πτυχές, εξίσου σημαντικές είναι και οι κοινωνικές πτυχές, ο ρόλος δηλαδή των κοινωνικών εταίρων στα επαγγελματικά ταμεία καθώς και τα ζητήματα που σχετίζονται με τα εμπόδια κατά την διακίνηση των εργαζομένων.²⁰⁰

Τέλος σε σχέση με τη συμβολή των ΜΚΟ, ο ρόλος τους είναι επίσης περιορισμένος. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αναφέρεται στον κοινωνικό διάλογο, ενώ τα Συμπεράσματα της Λισαβόνας καλούν τόσο τους κοινωνικούς εταίρους όσο και την κοινωνία των πολιτών να συμμετάσχουν ενεργά μέσω διαφόρων μορφών εταιρικής σχέσης. Μέχρι στιγμής ωστόσο η συμβολή των ΜΚΟ περιορίζεται στο διάλογο (μέσω ad hoc συναντήσεων) μεταξύ της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στον κοινωνικό τομέα.²⁰¹

2.4.3 Οι δυνατότητες και οι αδυναμίες της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Κοινή Έκθεση (2003) «ένα σημαντικό πλεονέκτημα αυτής της νέας συνεργασίας θα είναι η προώθηση της αμοιβαίας μάθησης...Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού όχι μόνον δεν θα επιβάλει περιορισμούς στους εθνικούς πολιτικούς παράγοντες αλλά αντίθετα θα αυξήσει την ικανότητά τους για την αξιολόγηση των αντίστοιχων επιδόσεών τους, θα αυξήσει την επίγνωση για άλλες πολιτικές επιλογές και θα προωθήσει την καλύτερη κατανόηση των πλεονεκτημάτων και των προβλημάτων αυτών των διαφόρων επιλογών.»²⁰²

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η αρμοδιότητα για τη μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών καθώς και τη θεσμική εξάρτηση την οποία επιδεικνύουν τα συνταξιοδοτικά συστήματα, στις παραγράφους που ακολουθούν επιχειρείται η εξέταση των δυνατοτήτων της ΑΜΣ

²⁰⁰ ETUC (2001) Assuring the viability and quality of pensions in Europe, Resolution adopted by the ETUC Executive Committee in their meeting held in Brussels on 13-14 June 2001.

²⁰¹ Natali, *op. cit.*, υποσημ. 157.

²⁰² Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 41.

στον τομέα των συντάξεων μέσω της ανάλυσης της διαδικασίας σε τρία επίπεδα: σε επίπεδο αρχών, στο επίπεδο της μάθησης και τέλος σε επίπεδο διαδικασίας.

Σε επίπεδο αρχών η ΑΜΣ περιλαμβάνει ένα σύνολο κοινών αρχών (επάρκεια, βιωσιμότητα και εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας) και 11 κοινών στόχων,²⁰³ όπως αναλύθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους. Η επιλογή ειδικότερα των συγκεκριμένων αρχών και στόχων αιτιολογείται μέσω της αναφοράς στην ασαφή έννοια του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου.

Οι βασικοί δρώντες που μετέχουν στη διαμόρφωση των στόχων αυτών είναι η ΕΟΠ και η ΕΚΠ. Οι κοινοί στόχοι αποτελούν συνεπώς τον ελάχιστο κοινό παρανομαστή μεταξύ αφενός των οικονομικά και κοινωνικά προσανατολισμένων δρώντων και αφετέρου μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων πρόνοιας.²⁰⁴ Κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης των κοινών αρχών, η ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων παραμένει «κλειστή» στο βαθμό που μέλη της ΕΟΠ και της ΕΚΠ είναι κρατικοί λειτουργοί και εκπρόσωποι της Επιτροπής, ενώ δεν υπάρχει συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων ή λουτών δρώντων. Η διαπίστωση αυτή δημιουργεί ως εκ τούτου ερωτήματα σχετικά με το βαθμό «ανοικτότητας» και νομιμοποίησης της ΑΜΣ.

Οι προκλήσεις και οι προτεινόμενες απαντήσεις που διατυπώνονται δεν είναι άγνωστες, καθώς εμφανίζονταν ήδη στις συζητήσεις που διεξάγονταν στο εθνικό πλαίσιο ή σε επίπεδο διεθνών οργανισμών, εντούτοις μέσω της ΑΜΣ λαμβάνουν για πρώτη φορά σαφή θεσμική μορφή στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.²⁰⁵ Οι στόχοι είναι αρκετά γενικοί, στοιχείο που επιτρέπει τη συμμόρφωση του συνόλου των συστημάτων με αυτούς, ενώ παράλληλα η ύπαρξή τους αναμένεται να διευκολύνει την αμοιβαία μάθηση και την παρακολούθηση των εθνικών πολιτικών, την ίδια στιγμή που η αποκλειστική αρμοδιότητα για τη μεταρρύθμιση των σχετικών πολιτικών συνεχίζει να παραμένει στα κράτη μέλη.²⁰⁶ Στην περίπτωση της ΑΜΣ και σε αντίθεση με άλλους οργανισμούς που προβάλλουν ένα συγκεκριμένο μοντέλο (χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το σύστημα των τριών πυλώνων της Παγκόσμιας Τράπεζας)

²⁰³ ΕΚΠ/ ΕΟΠ, *op. cit.*, υποσημ. 163.

²⁰⁴ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 184.

²⁰⁵ Natali, D. and de la Porte, C. (2004) Questioning the Effectiveness of OMC Pensions: Does Europe Co-ordinate the EU's diverse Pension Systems? OSE Working Paper, 25 March 2004.

²⁰⁶ Commission EC (2002) Pensions/Frequently asked questions, MEMO/02/298, Brussels, 17 February 2002, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/dec/memo_2_298_en.pdf.

διαπιστώνεται μεγαλύτερη ευαισθησία απέναντι στις εθνικές ιδιαιτερότητες και ταυτόχρονα μια διστακτικότητα προώθησης μιας προκρουστικής λύσης. Μια προσεκτικότερη «ανάγνωση» των κειμένων της Επιτροπής αναδεικνύει μια σειρά από ενδιαφέροντα στοιχεία.

Το πρώτο σχετίζεται με την προτεραιότητα που δίδεται στο στόχο της βιωσιμότητας έναντι της επάρκειας και του εκσυγχρονισμού. Όπως αναφέρεται στην Κοινή Έκθεση «η οικονομική βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την παροχή επαρκών συντάξεων στο μέλλον και μόνον για το λόγο αυτόν θα πρέπει να κατέχει υψηλή θέση στον κατάλογο προτεραιοτήτων όλων των κρατών μελών. Η αποτυχία στην εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων μακροπρόθεσμα θα θέσει σε σοβαρό κίνδυνο τις προσπάθειες των κρατών μελών για τη διατήρηση ή ακόμη και για την αύξηση της επάρκειας των συστημάτων συνταξιοδότησης και θα μπορούσαν επίσης να έχουν και άλλες αρνητικές συνέπειες.»²⁰⁷ Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι πέντε από τους συνολικά έντεκα στόχους αφορούν την οικονομική βιωσιμότητα. Η στρατηγική για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας βασίζεται σε ένα συνδυασμό πολιτικών που περιλαμβάνουν την αύξηση των επιτεδών απασχόλησης (μέσω της παροχής κινήτρων για την παράταση του επαγγελματικού βίου), στρατηγικές που βασίζονται στην εξυγίανση της δημοσιονομικής κατάστασης και τις μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων. «Για να προληφθούν οι αρνητικές συνέπειες στην απασχόληση, πρέπει να ληφθεί μέριμνα ώστε να αποφευχθεί η αύξηση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης, ειδικά στην εργασία, και να επιτευχθεί η βιώσιμη ισορροπία μεταξύ της φορολόγησης της εργασίας, αφενός, και των άλλων μορφών φορολογίας, συμπεριλαμβανομένου του κεφαλαίου, αφετέρου.»²⁰⁸

Η διατήρηση της επάρκειας των συντάξεων αναμένεται να επιτευχθεί μέσω της παράτασης του εργασιακού βίου καθώς και μέσω της παροχής ευκαιριών για επικουρική ιδιωτική ασφάλιση σε συλλογικά (δεύτερος πυλώνας) ή ατομικά προγράμματα (τρίτος πυλώνας), ενώ τέτοιου είδους αποταμιεύσεις σύνταξης ενθαρρύνονται κυρίως με φορολογικά κίνητρα. Ταυτόχρονα, αναγνωρίζεται η ανάγκη ύπαρξης στοιχείων αλληλεγγύης με στόχο την πρόληψη του κοινωνικού αποκλεισμού

²⁰⁷ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 41, σ. 6.

²⁰⁸ Ibid.

και τη μεγαλύτερη ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών.²⁰⁹ Οι αλλαγές αυτές αντικατοπτρίζονται και σε μια διαφορετική δομή, στην οποία ο πρώτος πυλώνας εξακολουθεί να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διατήρηση του βιοτικού επιπέδου μετά τη συνταξιοδότηση, την ίδια στιγμή ωστόσο ενισχύεται ο ρόλος του δεύτερου και τρίτου πυλώνα.

Παρά το γενικό τους χαρακτήρα, οι κοινοί στόχοι επιδρούν με διαφορετικό τρόπο σε κάθε μοντέλο. Ενδεικτικά είναι τα ακόλουθα παραδείγματα. Αναφορικά με τη βιωσιμότητα στην περίπτωση των κορπορατιστικών κρατών πρόνοιας η συζήτηση περιστρέφεται γύρω από την ανάγκη διαχωρισμού ανταποδοτικών και μη ανταποδοτικών παροχών, σημείο που επισημαίνεται ιδιαίτερα από τα συνδικάτα καθώς επιθυμούν οι τελευταίες να χρηματοδοτούνται από τη γενική φορολογία, σε αντίθεση με τη χρηματοδότηση των πρώτων μέσω εισφορών. Η διάκριση αυτή δεν αποτελεί αντιθέτως σημείο αντιπαράθεσης ή ακόμα και συζήτησης σε χώρες όπου υπάρχει ήδη η διάκριση αυτή (βλέπε συστήματα πολλαπλών πυλώνων). Σε σχέση με το στόχο της επάρκειας, η ανάγκη ενίσχυσης/ βελτίωσης του ρόλου των επικουρικών συντάξεων (με στόχο τη διατήρηση της επάρκειας των συνταξιοδοτικών παροχών) δεν αποτελεί αντικείμενο συζήτησης στα συστήματα πολλαπλών πυλώνων, όπου τα προγράμματα αυτά συνιστούν ήδη σημαντικό τμήμα των συνολικών συνταξιοδοτικών δαπανών. Ένα πρόσθετο παράδειγμα αφορά την ύπαρξη ανισοτήτων μεταξύ κοινωνικών ή επαγγελματικών ομάδων. Στην περίπτωση της Ολλανδίας διαπιστώνεται άνιση μεταχείριση μεταξύ των πλήρως απασχολούμενων και όσων υπάγονται σε ευέλικτες μορφές απασχόλησης. Στη Γαλλία το «έλλειμμα» εντοπίζεται στη διαφορά που υπάρχει μεταξύ των εργαζόμενων στο δημόσιο τομέα και σε αυτών του ιδιωτικού, ενώ στην περίπτωση της Γερμανίας διαπιστώνεται διαφορετική μεταχείριση μεταξύ των εργαζομένων διαφορετικών γενεών (ζήτημα διαγενεακής αλληλεγγύης). Τέλος, σε σχέση με το στόχο του εκσυγχρονισμού ο ρόλος των χρηματογορών συνιστά σημαντική πρόκληση στην περίπτωση των συστημάτων που δεν έχουν κεφαλαιοποιητικά στοιχεία.²¹⁰

Σύμφωνα με μια διαφορετική προσέγγιση, η επιλογή των στόχων και των αρχών για την υποστήριξη των εθνικών μεταρρυθμίσεων –με σκοπό την παροχή πρόσθετης

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Natali and De la Porte, *op. cit.*, υποσημ. 205.

πληροφόρησης σχετικά με τις ακολουθούμενες πολιτικές των άλλων χωρών- μοιάζει εκ πρώτης όψεως περιττή. Σε μια τέτοια περίπτωση μια απλή ταξινόμηση των διαφορετικών στόχων, των εργαλείων και των επιδράσεων τους θα ήταν αρκετή. Κάθε κράτος μέλος θα μπορούσε να αντλεί πληροφορίες σχετικά με το είδος των επιλογών που θα επιθυμούσε να υιοθετήσει. Στο πλαίσιο αυτό, η συζήτηση-αντιπαράθεση σχετικά με την επιλογή των στόχων, των αρχών και των δεικτών θα μπορούσε να είχε αποφευχθεί. Δεδομένου ωστόσο ότι τα εν λόγω στοιχεία αποτελούν βασικά συστατικά της ΑΜΣ, τίθεται το ερώτημα σχετικά με το βαθμό στον οποίο επηρεάζουν την αναζήτηση των βέλτιστων πρακτικών. Αναμφίβολα, η θέσπιση αρχών και στόχων βοηθά στη δημιουργία ενός συγκεκριμένου πλαισίου, διευκολύνοντας τη διαδικασία σύγκρισης. Ταυτόχρονα όμως περιορίζει τις επιλογές αποκλείοντας πληροφορίες που μπορεί να είναι εξίσου χρήσιμες. Επιπρόσθετα, στο βαθμό που θεωρείται ότι οι καλές πρακτικές μπορούν να «μεταφερθούν» ανεξάρτητα από το θεσμικό, πολιτικό και οικονομικό πλαίσιο είναι δυνατόν να δημιουργηθούν προβλήματα.²¹¹

Το στοιχείο της μάθησης αποτελεί το σημαντικότερο ίσως γνώρισμα της ΑΜΣ, το οποίο επισημαίνεται τόσο από την ίδια την ΕΕ, όσο και από την ακαδημαϊκή βιβλιογραφία. Μέσω της θέσπισης μιας διαδικασίας μάθησης τα κράτη έρχονται πρώτον «αντιμέτωπα με την πραγματικότητα», δεύτερον παρέχεται ένα ευρύ φάσμα-αν όχι λύσεων- τουλάχιστον παραδειγμάτων από τις εμπειρίες άλλων κρατών και τρίτον δίδεται πρόσθετη νομιμοποίηση στην προσπάθεια προώθησης λύσεων, στοιχείο που ενισχύει την οικοδόμηση κλίματος εμπιστοσύνης από την πλευρά της κοινής γνώμης.²¹² Στην περίπτωση της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων, τα στοιχεία εκείνα που θεωρούνται ότι περιέχουν τέτοια χαρακτηριστικά είναι οι δείκτες, η αξιολόγηση από ομότιμους και η ανταλλαγή καλών πρακτικών, η Κοινή Έκθεση και οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής των κρατών μελών.

²¹¹ Eckhardt, M. (2005) The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms, *Journal of European Social Policy*, 15(3): 247-267.

²¹² Casey, B. (2004b) Reforming pensions-The OMC and mutual learning in an enlarged Europe, ESRC Seminar Series- Implementing the Lisbon Strategy: policy co-ordination through the "open" methods.

Η διαδικασία μάθησης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής δεν συνιστά νέο φαινόμενο. Πρόσφατα ωστόσο έχει αποκτήσει ιδιαίτερη δυναμική στο πλαίσιο της ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας, γεγονός που σχετίζεται με σειρά παραγόντων όπως:

- η ένταση του διεθνούς ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και η κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής (ιδίως του κεφαλαίου), η οποία με τη σειρά της έχει επιτείνει τη (θεωρούμενη) «αδυναμία» των κρατών πρόνοιας

- πέρα από την προαναφερόμενη πίεση, η επίδραση παραγόντων όπως η αυξανόμενη ανεργία, η δημογραφική γήρανση και οι επιπτώσεις της στα δημόσια οικονομικά προσδίδουν πρόσθετη δυναμική. Η πίεση στην περίπτωση αυτή επιτείνεται από τις συστάσεις των διεθνών οργανισμών όπως η ΕΕ, η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

- η ανάπτυξη των νέων τεχνολογιών που καθιστά ευκολότερη τη διάχυση των πληροφοριών

- η παρουσία μιας ακαδημαϊκής κοινότητας που προωθεί τη μάθηση ως εργαλείο μεταρρύθμισης των κρατών πρόνοιας.²¹³

Η ανάπτυξη δεικτών συνιστά σημαντικό στοιχείο διευκολύνοντας τη μέτρηση του βαθμού στον οποίο επιτυγχάνονται οι κοινοί στόχοι. Στην περίπτωση της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων η ανάπτυξη δεικτών υπήρξε ιδιαίτερα δύσκολη διαδικασία. Έως πρόσφατα οι μοναδικοί δείκτες αφορούσαν τα ποσοστά κινδύνου φτώχειας, την ανισότητα της κατανομής του εισοδήματος, την προβλεπόμενη συνολική αύξηση των δημοσίων δαπανών για συντάξεις μεταξύ 2000-2050 εκφραζόμενη ως ποσοστό του ΑΕγχΠ, τα ποσοστά απασχόλησης (βάσει των στόχων της Λισαβόνας και της Στοκχόλμης) και τη μέση ηλικία εξόδου από την αγορά εργασίας.²¹⁴ Πρόκειται συνεπώς για δείκτες που αφορούν την επάρκεια και τη βιωσιμότητα των συστημάτων.

Η αδυναμία αυτή πρέπει να συνδεθεί με τις τεχνικές δυσκολίες που σχετίζονται με την ανάπτυξη αξιόπιστων και συγκρίσιμων ποσοτικών δεικτών, καθώς και με τη διαμάχη μεταξύ των προτεραιοτήτων που θέτουν οι διάφοροι δρώντες, η οποία δεν επιλύθηκε με την υιοθέτηση των κοινών στόχων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του

²¹³ De Deken, J. (2003) The role of benchmarking and the open method of co-ordination in the transformation of European welfare states. The case of old-age pensions and labour market reform. Paper prepared for the ESPANET Conference "Changing European Societies-The Role of Social Policy", 13-15 November, 2003- Copenhagen SFI, Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 184.

²¹⁴ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 41.

Λάακεν το 2001. Στο βαθμό που οι κοινοί στόχοι παραμένουν ασαφείς, η διαμάχη ως προς την κατεύθυνση των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων μετατοπίστηκε στο τεχνικό επίπεδο της ανάπτυξης των κατάλληλων δεικτών. Πέρα από τις τεχνικές δυσκολίες ο κάθε δείκτης έχει διαφορετική επίδραση οδηγώντας σε διαφορετικό πολιτικό κόστος. Με άλλα λόγια, η επιλογή δεικτών είναι δυνατόν να οδηγήσει σε πολιτική αντιπαράθεση.²¹⁵ Μια παρόμοια εξέλιξη ενέχει τον κίνδυνο άσκησης κριτικής από την πλευρά των κρατών με τις χαμηλότερες επιδόσεις στον τρόπο ανάπτυξης συγκεκριμένων δεικτών, στρέφοντας με τον τρόπο αυτό το ενδιαφέρον μακριά από τους τρόπους βελτίωσης της απόδοσής τους (κάτι που συνέβη το 1997 με την Έκθεση της ΕΟΠ).²¹⁶ Λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία των δεικτών στη μέτρηση του βαθμού επίτευξης των κοινών στόχων, η Κοινή Έκθεση (2003) επισημαίνει την προτεραιότητα που έχει τεθεί στον εν λόγω τομέα μέσω των εργασιών της υποομάδας «Δείκτες» της ΕΚΠ και της ομάδας εργασίας «Γήρανση» της ΕΟΠ σχετικά με την οικονομική βιωσιμότητα. Επίκεντρο των δεικτών –όπως επισημαίνεται στην Έκθεση– δεν θα πρέπει να είναι μόνο το παρόν ή το πρόσφατο παρελθόν, αλλά, όσο αυτό είναι εφικτό, πρέπει να περιλαμβάνουν προβολές σχετικά με την μελλοντική κατάσταση. Παράλληλα, επισημαίνεται η χρησιμότητα -πέρα των δεικτών που συνδέονται με μεμονωμένους στόχους- της τακτικής αξιολόγησης της συνολικής εμπιστοσύνης προς τα συνταξιοδοτικά συστήματα.²¹⁷

Ένα επιπλέον πρόβλημα στην ανάπτυξη των δεικτών αφορά την ικανότητα συλλογής στοιχείων που αφορούν την αλληλεγγύη. Η συμπερίληψη για παράδειγμα μη ανταποδοτικών επιδομάτων (όπως οι πιστώσεις για την ανατροφή παιδιών ή τη φροντίδα των ηλικιωμένων) τα οποία αποτελούν σημαντικό στοιχείο των συστημάτων στα οποία ο δημόσιος πυλώνας είναι αρκετά ισχυρός σημαίνει ότι οι χώρες αυτές θα επιδεικνύουν υψηλότερες επιδόσεις.²¹⁸ Η έμφαση στον πρώτο πυλώνα και η περιορισμένη αναφορά στην επίδραση του δεύτερου και τρίτου πυλώνα (μέσω για παράδειγμα των φορολογικών ελαφρύνσεων) δημιουργεί πρόσθετη δυσκολία.

²¹⁵ Lodge, *op. cit.*, υποσημ. 162.

²¹⁶ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 184.

²¹⁷ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 41.

²¹⁸ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 184.

Τα στοιχεία επίσης του Ευρωπαϊκού Πάνελ Νοικοκυριών αδυνατούν να συμπεριλάβουν ουσιαστικά καθοριστικά στοιχεία του βιοτικού επιπέδου, που μπορεί να έχουν σημασία για τους ηλικιωμένους, όπως η ιδιότητα κατοικία, η κατανάλωση πλούτου και οι παροχές σε είδος για τους ηλικιωμένους. Το γεγονός ότι τα στοιχεία από το Ευρωπαϊκό Πάνελ αναφέρονται στην κατάσταση του εισοδήματος κατά το 1998, δηλαδή πριν εφαρμοστούν πολλές από τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις που παρουσιάζονται στις εθνικές εκθέσεις, και ως εκ τούτου οι αλλαγές αυτές δεν εμφανίζονται στα σχετικά στοιχεία.²¹⁹

Σε ένα γενικότερο επίπεδο, η ανάπτυξη αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεικτών συνιστά σαφώς δυσχερέστερη άσκηση έναντι της πρόσβασης σε πληροφορίες που αφορούν την οικονομική βιωσιμότητα των συστημάτων. Ως εκ τούτου παρά το γεγονός ότι οι κοινοί στόχοι περιλαμβάνουν τόσο οικονομικές όσο και κοινωνικές πτυχές, στην πράξη οι ποσοτικοί δείκτες που αναφέρονται στη βιωσιμότητα είναι σαφώς πιο ανεπτυγμένοι έναντι των κοινωνικών. Κάτι τέτοιο συνεπάγεται ότι οι οικονομικές πτυχές γίνονται περισσότερο κατανοητές από το ευρύ κοινό σε σύγκριση με τις ποιοτικές αξιολογήσεις για την απόδοση των διαφόρων συστημάτων.²²⁰ Η δυσκολία ανάπτυξης των κατάλληλων δεικτών στον τομέα των συντάξεων γίνεται φανερή και στις απαντήσεις των κρατών μελών στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής. Σε αντίθεση με τον τομέα της ενσωμάτωσης όπου τα κράτη προέβησαν σε συγκεκριμένες προτάσεις, στον τομέα των συντάξεων αρκετά κράτη εμφανίστηκαν διστακτικά, θεωρώντας ότι δεν ήταν ακόμα σε θέση να σχολιάσουν. Παράλληλα γίνεται εμφανής η διάσταση των απόψεων καθώς ορισμένα κράτη εκφράζουν αμφιβολία σχετικά με την ανάγκη περαιτέρω ανάπτυξης των δεικτών, την ίδια στιγμή που άλλα θεωρούν ότι οι υπάρχοντες δείκτες είναι ήδη αρκετοί (Λεττονία, Ολλανδία, Αυστρία).²²¹

Λαμβάνοντας τα στοιχεία αυτά υπόψη εύλογα γεννάται το ερώτημα σχετικά με το βαθμό στον οποίο η ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων βοηθά στην αποτροπή της χρήσης της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης ως στοιχείο πολιτικής αντιπαράθεσης. Και αυτό γιατί στο βαθμό που η διαμόρφωση των στόχων και των δεικτών γίνεται στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η πολιτική αντιπαράθεση απλά μετατοπίζεται από το εθνικό

²¹⁹ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 41.

²²⁰ Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 184.

²²¹ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

στο ευρωπαϊκό επίπεδο και πιο συγκεκριμένα μεταξύ των κρατών μελών συνέπεια των διαφορετικών προτεραιοτήτων που θέτει κάθε κράτος.²²² Παρά τις όποιες δυσκολίες το 2006 υπήρξε τελικά συμφωνία σε ένα σύνολο κοινών δεικτών.

Το δεύτερο στοιχείο της ΑΜΣ που προωθεί τη μάθηση είναι η διαδικασία αξιολόγησης από ομότιμους. Όπως αναφέρεται στην Κοινή Έκθεση (2003) «οι εκθέσεις εθνικής στρατηγικής και η πρώτη αξιολόγηση από ομότιμους σχετικά με τις συντάξεις η οποία έγινε με βάση τις εκθέσεις αυτές στις 23-24 Οκτωβρίου 2002 επιβεβαιώνουν ότι υπάρχει ευρύ πεδίο ανταλλαγής απόψεων και γνώσεων. Αυτές οι ανταλλαγές πληροφοριών και εμπειριών είναι δυνατόν να γίνουν ακόμα πιο λεπτομερείς εάν επικεντρωθούν σε συγκεκριμένα θέματα.»²²³ Στην πράξη ωστόσο, η αξιολόγηση από ομότιμους συνιστά μια διαδικασία με σαφώς πιο περιορισμένες δυνατότητες έναντι του προγράμματος αξιολόγησης που εφαρμόζεται στον τομέα της απασχόλησης. Στις συντάξεις η διαδικασία προβλέπει μια σύντομη παρουσίαση από την πλευρά κάθε κράτους την οποία ακολουθεί μια επίσης σύντομη συζήτηση/ ανταλλαγή απόψεων. Η όλη διαδικασία έχει διάρκεια μισής ώρας, στοιχείο που αναδεικνύει τα στενά περιθώρια μάθησης, καθώς δεν μπορεί να υπάρξει εις βάθος ανάλυση των ζητημάτων, ενώ το μεγαλύτερο μέρος αφιερώνεται στην παρουσίαση της εθνικής στρατηγικής.²²⁴

Λαμβάνοντας υπόψη τις αδυναμίες αυτές τα κράτη μέλη εκτιμούν ότι η αμοιβαία αξιολόγηση πρέπει να καταστεί όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική, καθώς συνιστά σημαντικό εργαλείο μάθησης. Προς το σκοπό αυτό σειρά κρατών μελών αναφέρθηκε σε συγκεκριμένες προτάσεις με στόχο τη βελτίωση της διαδικασίας. Το Λουξεμβούργο τάχθηκε υπέρ της επικέντρωσης σε συγκεκριμένα θέματα ή θεσμικές προσεγγίσεις, το Βέλγιο υπέρ της καλύτερης προετοιμασίας προκειμένου οι ανταλλαγές να γίνουν πιο ουσιαστικές, η Εσθονία και η Γερμανία υπέρ της σύστασης μικρότερων ομάδων προκειμένου η ανταλλαγή πληροφοριών να είναι πιο επικεντρωμένη, ενώ η Ιταλία πρότεινε την αυστηροποίηση και ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής. Η Ολλανδία επιθυμεί μια πιο «ανοικτή» διαδικασία και ταυτόχρονα πιο κριτική απέναντι στις πολιτικές των κρατών μελών, η Ιρλανδία θεωρεί ότι η

²²² Ibid

²²³ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 41.

²²⁴ Lodge, *op. cit.*, υποσημ. 162.

ύπαρξη κοινών συνεδριάσεων με την ΕΟΠ θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη, ενώ η Λεττονία προτείνει κοινές συνεδριάσεις με την Επιτροπή Απασχόλησης. Επιπρόσθετα, ορισμένα κράτη μέλη αναφέρθηκαν στις μελέτες που έχει εκπονήσει η ΕΚΠ σε επιμέρους πτυχές των συνταξιοδοτικών πολιτικών και προτείνουν την περαιτέρω επέκτασή τους.²²⁵

Την θετική αυτή άποψη δεν φαίνεται να συμμερίζονται το σύνολο των κοινωνικών εταίρων, οι οποίοι εκφράζουν την απογοήτευσή τους για τον αποκλεισμό τους από τη διαδικασία. Οι συναντήσεις μεταξύ κοινωνικών εταίρων και ΕΚΠ είχαν κατά κύριο λόγο ενημερωτικό χαρακτήρα και ως εκ τούτου δεν αποσκοπούσαν στην ουσιαστική συμμετοχή τους, ενώ η διεξαγωγή των συναντήσεων πραγματοποιήθηκε όταν τα επιμέρους ζητήματα είχαν ήδη οριστικοποιηθεί. Η διαδικασία χαρακτηρίστηκε επίσης ως γραφειοκρατική. Ο ΜΚΟ AGE εκτιμά ωστόσο ως θετικό στοιχείο τη διαμόρφωση κοινής αντίληψης γύρω από τα ζητήματα της επάρκειας, της βιωσιμότητας και του εκσυγχρονισμού των συνταξιοδοτικών συστημάτων, καθώς και την παροχή ενός μηχανισμού για τη συζήτηση των θεμάτων αυτών. Εντοπίζει δε ειδικότερα τη θετική επίδραση σε δυο σημεία: στην επικέντρωση της μεθόδου στα αποτελέσματα, η οποία επιτρέπει την αξιολόγηση των διαφορετικών προτάσεων πολιτικής και στην αποφυγή προώθησης ενός συγκεκριμένου μοντέλου, σεβόμενη με τον τρόπο αυτό την αρχή της επικουρικότητας. Η παροχή πληροφόρησης για τις διαφορετικές επιλογές αναδεικνύεται επίσης ως σημαντικό στοιχείο και από την Ευρωπαϊκή Ένωση Συνταξιοδοτικών Ιδρυμάτων του Δημόσιου Τομέα.²²⁶

Στην καλύτερη περίπτωση επομένως η αμοιβαία αξιολόγηση συνιστά ένα forum (επιφανειακής) ανταλλαγής ιδεών. Οι περιορισμένες δυνατότητες που προσφέρει η συγκεκριμένη διαδικασία αναδεικνύονται και μέσω της σύγκρισής της με άλλες πρωτοβουλίες που λαμβάνουν χώρα εκτός του πλαισίου της ΑΜΣ και οι οποίες προσφέρουν περισσότερες δυνατότητες μάθησης. Ένα τέτοιο παράδειγμα συνιστά η συνάντηση μεταξύ των συνδικάτων πέντε ευρωπαϊκών κρατών σε συνέδριο που είχε ως αντικείμενο της συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και το οποίο οργάνωσαν τα γαλλικά συνδικάτα CFDT και CGT στο Παρίσι τον Ιανουάριο του 2003. Ταυτόχρονα, ο Γάλλος Υπουργός Κοινωνικών Ασφαλίσεων πραγματοποίησε μια «ευρωπαϊκή

²²⁵ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

²²⁶ Ibid

περιοδεία» με στόχο τη συνάντηση με τους ομολόγους του από τη Γερμανία, τη Σουηδία, τη Φιλανδία και την Ισπανία και τη σύγκριση των διαφορετικών εθνικών εμπειριών.²²⁷

Η δεύτερη αξιολόγηση από ομότιμους πραγματοποιήθηκε το Σεπτέμβριο του 2005 με τη συμμετοχή της ΕΚΠ και της ΕΟΠ, χωρίς ωστόσο να αναφέρεται κάποια διαφοροποίηση σε σχέση με την ακολουθούμενη διαδικασία. Η Κοινή Έκθεση αναφέρεται ωστόσο στη δυνατότητα εφαρμογής της μεθοδολογίας που ακολουθείται στην περίπτωση της αξιολόγησης από ομότιμους στον τομέα της ενσωμάτωσης, σε θέματα προτεραιότητας.²²⁸ Η μόνη μέχρι στιγμής σχετική εξέλιξη αφορά την πρωτοβουλία που ανέλαβε η βελγική κυβέρνηση τον Ιούνιο του 2006 για τη φτώχεια των ηλικιωμένων, μέσω της διεξαγωγής συνάντησης αμοιβαίας αξιολόγησης στην οποία μετείχαν η Τσεχία, η Φιλανδία, η Γερμανία, η Ιρλανδία, η Λιθουανία, η Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Η εν λόγω συνάντηση επικεντρώθηκε στα ζητήματα της γυναικείας φτώχειας και του ελάχιστου εισοδήματος. Η πρωτοβουλία αυτή διεξήχθη στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού.²²⁹

Αναφορικά με τις Κοινές Εκθέσεις, η Έκθεση του 2003 όπως χαρακτηριστικά αναφέρει είναι «η πρώτη πλήρης ανάλυση των εθνικών στρατηγικών στον τομέα των συντάξεων και παρουσιάζει τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη ανταποκρίνονται στην πρόκληση της γήρανσης του πληθυσμού, ενώ λαμβάνει ταυτόχρονα υπόψη τους τρεις ευρύτερους στόχους της επάρκειας, της βιωσιμότητας και του εκσυγχρονισμού.»²³⁰ Η Κοινή Έκθεση, λόγω της απουσίας δεικτών, είναι περιγραφική: δεν περιλαμβάνει ταξινόμηση των κρατών βάσει της απόδοσής τους, ούτε κατάλογο καλών πρακτικών.²³¹ Κάτι τέτοιο θα ήταν άλλωστε ιδιαίτερα δύσκολο, όπως παραδέχεται και η ίδια η Επιτροπή, καθώς ένα κράτος που εμφανίζει καλή επίδοση ως προς την επάρκεια πιθανότατα να μην έχει εξίσου καλή απόδοση σε όρους οικονομικής

²²⁷ Natali and De la Porte, *op. cit.*, υποσημ. 205.

²²⁸ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

²²⁹ http://ec.europa.eu/employment-social/spsi/docs/spsi_gpa_7_minimum_incomes.pdf.

²³⁰ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

²³¹ Σχετικά με τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την προσπάθεια προσδιορισμού των καλών πρακτικών, βλέπε και Kroger, S. (2006) When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs?, *European Integration online Papers (EIoP)* vol. 10 (2006) No 3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-003a.htm>.

βιωσιμότητας. Παραλαυτά, οι παρεχόμενες πληροφορίες επιτρέπουν την εξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με τα πλεονεκτήματα (και τα μειονεκτήματα) των μεταρρυθμιστικών επιλογών. Η μόνη κατηγοριοποίηση μεταξύ «επιτυχημένων» και «αργοπορημένων» χωρών (στις οποίες απαιτείται η λήψη πρόσθετων μέτρων) αφορά το στόχο της οικονομικής βιωσιμότητας. Εν μέρει το γεγονός αυτό οφείλεται στην ύπαρξη πιο ανεπτυγμένων δεικτών, έναντι αυτών που αποτυπώνουν την επάρκεια των συστημάτων.²³²

Η Έκθεση του 2006 η οποία αποτελεί τη σύνθεση του β' γύρου των εθνικών εκθέσεων που υποβλήθηκαν το 2005 καλύπτει μόλις 20 σελίδες (έναντι 104 που ήταν η Έκθεση του 2003, χωρίς τα παραρτήματα των χωρών), γεγονός που περιορίζει τον όγκο των διαθέσιμων πληροφοριών. Αναφέρεται στις βασικές εξελίξεις που σημειώθηκαν στα κράτη μέλη (παλαιά και νέα) από το 2003 και εξής.²³³ Η Έκθεση του 2006 είναι προσβάσιμη μόνο στα αγγλικά, σε αντίθεση με την Έκθεση του 2003 η οποία ήταν διαθέσιμη σε όλες τις επίσημες γλώσσες, στοιχείο που επίσης περιορίζει την προσβασιμότητα στα σχετικά στοιχεία. Οι Κοινές Εκθέσεις για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ενσωμάτωση που υποβάλλονται πλέον στα πλαίσια του εξορθολογισμού της διαδικασίας είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι έχουν περιορισμένη έκταση η οποία δεν ξεπερνά τις 20 σελίδες. Οι Κοινές Εκθέσεις και η αξιολόγηση από ομότιμους συνιστούν τα μοναδικά μέσα άσκησης πίεσης στα κράτη μέλη, καθώς σε αντίθεση με τον τομέα της απασχόλησης και της ενσωμάτωσης δεν προβλέπονται οικονομικά κίνητρα, ενώ δεν προβλέπονται επίσης συστάσεις όπως στην περίπτωση της απασχόλησης.²³⁴

Εξίσου πολύτιμη πηγή πληροφοριών –στο πλαίσιο της μάθησης- αποτελούν οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής. Η απουσία κοινής μορφής (ως προς την έκταση και το περιεχόμενο) των εκθέσεων του 2002 ωστόσο δυσχεραίνει τη σύγκριση. Είναι χαρακτηριστικό ότι η έκταση των εκθέσεων του 2002 κυμαίνονταν από 25 σελίδες (Γερμανία, HB) έως 82 (Βέλγιο). Η ίδια ανομοιογένεια χαρακτηρίζει και τις Εκθέσεις που υποβλήθηκαν το 2005, τουλάχιστον ως προς την έκταση.

²³² Schludi, *op. cit.*, υποσημ. 184.

²³³ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

²³⁴ Eckhardt, *op. cit.*, υποσημ. 211.

Αναφορικά με τη διαδικασία εκπόνησης των ΕΕΣ και όπως προκύπτει από τις απαντήσεις των κρατών μελών στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής, καθώς και από τις πληροφορίες που περιέχονται στις ίδιες τις ΕΕΣ αναφορικά με τη διαδικασία συγγραφής και το βαθμό συμμετοχής λουτών δρώντων, η διαδικασία υπήρξε σε σημαντικό βαθμό «κλειστή», καθώς μετείχε μικρότερος αριθμός υπουργείων σε σχέση με την εκπόνηση των ΕΣΔΕΝ ενώ μικρότερη ήταν και η έμφαση στην πτυχή της συμμετοχής. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων η Έκθεση προετοιμάστηκε από το αρμόδιο Υπουργείο (κοινωνικών ασφαλίσεων/κοινωνικών υποθέσεων), ενώ υπήρξε επίσης συνεργασία και με άλλα υπουργεία ή τμήματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις το προσχέδιο συζητήθηκε με τους κοινωνικούς εταίρους. Η συμμετοχή των ΜΚΟ υπήρξε περιορισμένη, ενώ ακόμα και στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες υπήρξε συμμετοχή, αυτή δεν ήταν ιδιαίτερα ευρεία. Ορισμένες χώρες (όπως η Γαλλία, η Ολλανδία και το ΗΒ) επεσήμαναν την ύπαρξη ευρείας συζήτησης/διαβούλευσης αναφορικά με τη μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και ως εκ τούτου είχαν αναπτυχθεί fora και ομάδες εργασίας για τη διεξαγωγή συζητήσεων.²³⁵ Η επισήμανση αυτή έρχεται σε αντίθεση με την περιορισμένη συμμετοχή κατά τη διαδικασία εκπόνησης των ΕΕΣ από τις ίδιες χώρες που ανέφεραν την ευρεία αυτή διαβούλευση. Σε ένα γενικότερο επίπεδο, ο βαθμός συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών αντανακλά τις εθνικές παραδόσεις και πρακτικές.

Ένα σημείο ωστόσο που χρήζει προσοχής είναι η σαφώς μεγαλύτερη συμμετοχή που παρατηρείται κατά τη συγγραφή των ΕΕΣ στα νέα κράτη μέλη (βλέπε και σχετικό Πίνακα Παραρτήματος). Παρολαυτά, το στοιχείο αυτό δεν συνεπάγεται απαραίτητα απόδοση μεγαλύτερης σημασίας στην ΑΜΣ. Στην περίπτωση της Πολωνίας τα ζητήματα που σχετίζονται με την επάρκεια δεν τονίζονται επαρκώς, παρά το γεγονός ότι οι προβολές που περιέχονται στην Έκθεση αναδεικνύουν το ζήτημα της επάρκειας ως σημαντικό. Αντιθέτως, η Έκθεση δεν περιλαμβάνει μέτρα για τη βελτίωση του προβλήματος.²³⁶ Στην περίπτωση της Τσεχίας, αναγνωρίζεται η περιορισμένη

²³⁵ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 172.

²³⁶ Woycicka, I., and Grabowski, M. (2007) Poland: redefining social policies, στο Kvist, J., and Saari, J. (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol: Policy Press, σσ. 99-116.

επίδραση της ΑΜΣ στο εθνικό πλαίσιο, ενώ παράλληλα διαπιστώνεται περιορισμένη γνώση της διαδικασίας από την πλευρά της κοινής γνώμης.²³⁷

Εξίσου «κλειστές» παραμένουν και οι συνεδριάσεις της ΕΚΠ και της ΕΟΠ στις οποίες μετέχουν αποκλειστικά κρατικοί αξιωματούχοι και από τις οποίες αποκλείονται οι εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών. Οι τελευταίοι όχι μόνο δεν έχουν δυνατότητα συμμετοχής, αλλά ούτε απλής παρακολούθησης των σχετικών συνεδριάσεων. Παράλληλα, τα πρακτικά των συναντήσεων αυτών δεν είναι προσβάσιμα στο σχετικό δικτυακό τόπο της Επιτροπής.

Ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων σε επίπεδο συμβολής, σχολιασμού και παρακολούθησης της ΑΜΣ αξιολογείται ως περιορισμένος. Σειρά χωρών (Κύπρος, Τσεχία, Φιλανδία, Γερμανία, Ουγγαρία, Λεττονία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία και Σουηδία) αναφέρουν ότι έλαβε χώρα διαδικασία διαβούλευσης κατά την προετοιμασία των εκθέσεων ή ότι τα εθνικά Κοινοβούλια έλαβαν αντίγραφα των σχετικών εκθέσεων, το περιεχόμενο των οποίων αποτέλεσε εν συνεχεία αντικείμενο συζήτησης, ωστόσο σε γενικότερο επίπεδο η συμμετοχή τους δεν υπήρξε ιδιαίτερα ενεργή. Στο πλαίσιο αυτό, το Λουξεμβούργο επεσήμανε την ανάγκη ενίσχυσης της συμμετοχής των εθνικών Κοινοβουλίων, καθώς μια παρόμοια κίνηση θα αύξανε τη νομιμοποίηση της διαδικασίας.²³⁸

Άγνοια διαπιστώνεται και από την πλευρά της κοινής γνώμης, στοιχείο που θεωρείται ότι αποβαίνει εις βάρος της ανάπτυξης της διαδικασίας. Σειρά κρατών επισημαίνει μάλιστα ότι η γνώση της διαδικασίας τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο περιορίζεται σε ένα στενό κύκλο κρατικών υπαλλήλων, ΜΚΟ, κοινωνικών εταίρων και ειδικών.²³⁹ Έρευνα που διεξήχθη από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Παρατηρητήριο ανάδειξε την απουσία αναφοράς στην ΑΜΣ από τα ΜΜΕ.²⁴⁰ Ως εκ τούτου, η ανάγκη ενημέρωσης της κοινής γνώμης και της εξοικείωσής της με την ΑΜΣ συνιστά βασική πρόκληση για το μέλλον. Οι λόγοι ειδικότερα που σχετίζονται με την άγνοια εκ μέρους της κοινής γνώμης συνδέονται με την απουσία πολιτικής δέσμευσης και τον

²³⁷ Potucek, M. (2007) *The Czech Republic: tradition compatible with modernization?* στο Kvist, J. and Saari, J. (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol: Policy Press, σσ. 137-152.

²³⁸ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

²³⁹ Ibid

²⁴⁰ Natali and De la Porte, *op. cit.*, υποσημ. 205.

περιορισμένο ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων, την έλλειψη διαφάνειας κατά τη διάρκεια των εαρινών συνόδων, την απουσία συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών, τις γλωσσικές δυσκολίες και την ύπαρξη τεχνικής ορολογίας. Παρολαυτά, ορισμένα κράτη μέλη επεσήμαναν την ανάληψη πρωτοβουλιών με στόχο τη βελτίωση της ενημέρωσης. Μεταξύ των πρωτοβουλιών αυτών συμπεριλαμβάνονται: η συμμετοχή των ΜΜΕ σε σεμινάρια (Κύπρος, Λεττονία), και η διενέργεια σεμιναρίων και ανάπτυξη δικτύων (Σλοβακία).²⁴¹

Πρόσφατα η αρμόδια Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής έχει δημιουργήσει ειδικό site για την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού στο οποίο είναι προσβάσιμα όλα τα βασικά κείμενα, τα περισσότερα ωστόσο από τα οποία δεν είναι διαθέσιμα σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ. Παράλληλα, δεν παρέχεται δυνατότητα πρόσβασης στα πρακτικά των συνεδριάσεων της ΕΚΠ.

Όπως επισημαίνουν οι Natali και De la Porte (2004) οι αδυναμίες που διαπιστώνονται στο διαδικαστικό επίπεδο αναδεικνύουν τελικά ότι η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων δεν κατόρθωσε να αποτελέσει το βασικό πλαίσιο συζήτησης, διαμόρφωσης και αξιολόγησης των μεταρρυθμίσεων που λαμβάνουν χώρα στα κράτη μέλη της ΕΕ.²⁴² Οι σχετικές διεργασίες παραμένουν ως εκ τούτου εκτός της συγκεκριμένης διαδικασίας. Στο βαθμό επομένως που η ΑΜΣ παραμένει μια διαδικασία που αφορά ένα στενό κύκλο τεχνοκρατών, μειώνεται και η «πίεση» που μπορεί να ασκήσει στο εθνικό πλαίσιο, ιδιαίτερα δε εφόσον δεν μεταβάλει το συσχετισμό δυνάμεων.

2.4.4 Τα αποτελέσματα της εφαρμογής της ΑΜΣ στα κράτη μέλη της ΕΕ

Η εισαγωγή της ΑΜΣ και η επέκταση της εφαρμογής της σε σειρά τομέων οδήγησε στην εκπόνηση σημαντικού αριθμού ερευνών με αντικείμενο τη διερεύνηση της επίδρασής της στο εθνικό πλαίσιο, παρά την ύπαρξη μεθοδολογικών και πρακτικών προβλημάτων στην προσπάθεια αξιολόγησης της επίδρασης της ΑΜΣ στα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, παράλληλα προς τον σημαντικό αριθμό των επίσημων κειμένων της ΕΕ υπάρχει πλέον και ένας σημαντικός αριθμός ερευνών από πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, ΜΚΟ, think tanks. Χαρακτηριστικός είναι ο αριθμός των

²⁴¹ Commission, EC, *op. cit.*, υποσημ. 40.

²⁴² Natali, and De la Porte, *op. cit.*, υποσημ. 206.

ερευνών που είναι διαθέσιμες στο site του Πανεπιστημίου του Wisconsin,²⁴³ καθώς και από το ερευνητικό πρόγραμμα Govacor.²⁴⁴

Παρά το ιδιαίτερο ενδιαφέρον που φαίνεται να επιδεικνύει η ερευνητική κοινότητα για τα νέα εργαλεία διακυβέρνησης, το ενδιαφέρον για την εξέταση της επίδρασης της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων παραμένει περιορισμένο. Η απουσία ενδιαφέροντος θα μπορούσε να ερμηνευθεί από τη μεταγενέστερη εφαρμογή της μεθόδου στο συγκεκριμένο τομέα σε σχέση με αυτόν της απασχόλησης και της ενσωμάτωσης. Ωστόσο το περιορισμένο ενδιαφέρον πρέπει να συσχετιστεί περισσότερο με την έντονη θεσμική εξάρτηση που επιδεικνύουν τα συνταξιοδοτικά συστήματα. Το στοιχείο αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι αναλύσεις των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης να ερμηνεύονται καλύτερα μέσα από το πλαίσιο της θεσμικής εξάρτησης. Επιπρόσθετα, η εισαγωγή της ΑΜΣ συνέπεσε χρονικά με την ολοκλήρωση των σημαντικότερων μεταρρυθμίσεων στα ευρωπαϊκά κράτη, γεγονός που περιορίζει τα περιθώρια επίδρασης.

Οι ελάχιστες έρευνες που αναφέρονται στην ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων αναδεικνύουν την ισχύη επίδρασή της, υπογραμμίζοντας περισσότερο τη δυναμική παρά την πραγματική επίδραση της μεθόδου στη διαδικασία μεταρρύθμισης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών της ΕΕ. Οι Natali & de la Porte (2004) στην έρευνά τους για την αποτελεσματικότητα της ΑΜΣ στις μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ και μέσω ειδικότερα της εξέτασης των παρεμβάσεων που έχουν υλοποιηθεί στη Γαλλία και την Ολλανδία διαπιστώνουν τα περιορισμένα περιθώρια παρέμβασης του ευρωπαϊκού πλαισίου, δεδομένης της ισχυρής θεσμικής εξάρτησης που παρατηρείται στα συστήματα αναφορικά με τις δομές και τους βασικούς δρώντες. Την ίδια στιγμή μέσω της ανάλυσης της ΑΜΣ σε επίπεδο αρχών, διαδικασιών και στο γνωσιακό επίπεδο αναδεικνύουν τις αδυναμίες της μεθόδου. Ως εκ τούτου θεωρούν αναγκαία την υλοποίηση ορισμένων προσαρμογών προκειμένου η ΑΜΣ να μπορέσει να αποτελέσει έναν υποστηρικτικό μηχανισμό της εθνικής μεταρρυθμιστικής διαδικασίας.²⁴⁵ Η αδυναμία προσδιορισμού της επίδρασης της ΑΜΣ στις εθνικές

²⁴³ <http://eucenter.wisc.edu/OMC/index.htm>.

²⁴⁴ <http://govacor.org>

²⁴⁵ Natali and de la Porte, *op. cit.*, υποσημ. 205.

μεταρρυθμίσεις αναδεικνύεται επίσης στην έρευνα του Ervik (2006). Ο Ervik εξετάζει σε ένα πρώτο κεφάλαιο το εννοιολογικό πλαίσιο που διαμορφώνεται μέσω της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων, συγκρίνει το μέγεθος των αλλαγών που απαιτεί η προσαρμογή των εθνικών συστημάτων στο πλαίσιο αυτό και στη συνέχεια προβαίνει στην εξέταση των ΕΕΣ προκειμένου να αναδείξει το βαθμό (της εθνικής) προσαρμογής. Όπως ωστόσο επισημαίνει η προσαρμογή στην ΑΜΣ δεν συνιστά απόδειξη της επίδρασης της μεθόδου, καθώς οι συστάσεις της δεν διαφέρουν σημαντικά από αυτές λοιπών διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα. Η επίδραση της ΑΜΣ εντοπίζεται κυρίως στη δυνατότητά της να ενισχύσει συγκεκριμένα ζητήματα της μεταρρυθμιστικής ατζέντας τα οποία είναι σε συμφωνία με αυτά της ΑΜΣ, αφορά επομένως τη δυνητική και όχι την πραγματική επίδρασή της.²⁴⁶ Στην περίπτωση της Ιταλίας, παρά την προσπάθεια προώθησης ενός «Μάαστριχτ για τις συντάξεις» από την ιταλική προεδρία του 2003, μέσω της θέσπισης ενός πλαισίου ισχυρότερης δεσμευτικότητας έναντι αυτού της ΑΜΣ, η πρόταση δεν υιοθετήθηκε, ενώ η ολοκλήρωση της μεταρρυθμιστικής παρέμβασης του 2004 σηματοδότησε το τέλος του ενδιαφέροντος για την ΑΜΣ στις συντάξεις όπως διαπιστώνεται και στην απάντηση της Ιταλίας στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής.²⁴⁷

Η εικόνα που παρουσιάζεται για την επίδραση της ΑΜΣ στις συντάξεις μέσα από τις απαντήσεις των κρατών στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής είναι αναθέτως λιγότερο απαισιόδοξη. Η Πορτογαλία συνδέει την ΑΜΣ στις συντάξεις με τις μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν στο 2002 και το 2005, ενώ η Γαλλία στη δική της απάντηση επεσήμανε ότι τόσο η ΕΕΣ-2002 όσο και η Κοινή Έκθεση αποτέλεσαν αντικείμενο μελέτης σχετικά με τις διαφορετικές μεταρρυθμιστικές προσεγγίσεις που έχουν υιοθετηθεί από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Πιο συγκεκριμένα οδήγησε στη μελέτη των προσεγγίσεων της Σουηδίας, της Φιλανδίας, της Ισπανίας και της Γερμανίας από την πλευρά του Υπουργού, των βουλευτών καθώς και των κοινωνικών εταίρων. Το Βέλγιο αναγνώρισε την προστιθέμενη αξία της ΑΜΣ, μέσω της οποίας προέβη στην ανάλυση των προκλήσεων από μια διαφορετική πτυχή. Η θετική επίδραση από τη διαδικασία της αμοιβαίας μάθησης στη διαμόρφωση πολιτικής (πραγματική και

²⁴⁶ Ervik, R. (2006) European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy, *Working Paper 10-2006*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, December 2006.

²⁴⁷ Sacchi, S. (2007) Italy: between indifference, exploitation and the construction of a national interest, στο Kvist, J. and Saari, J. (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol, The Policy Press, σσ. 77-98.

δυννητική) αναφέρθηκε επίσης από σειρά κρατών μελών όπως η Αυστρία, η Ολλανδία και το ΗΒ. Συνολικά ωστόσο η επίδραση της ΑΜΣ είναι σαφώς μικρότερη στον τομέα των συντάξεων έναντι αυτής στον τομέα της ενσωμάτωσης, τουλάχιστον όπως προκύπτει από τις απαντήσεις των κρατών μελών.²⁴⁸

Αναφορικά με την ελληνική περίπτωση, η μοναδική μελέτη που είναι αφιερωμένη αποκλειστικά στην επίδραση της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στο ελληνικό πλαίσιο είναι αυτή της Angelaki (2007) στην οποία αναδεικνύεται ο περιθωριακός χαρακτήρας της ΑΜΣ και η αδυναμία ενθάρρυνσης της επανεξέτασης των υφιστάμενων πολιτικών, στοιχεία που ερμηνεύονται από την αδυναμία ενσωμάτωσης (από το ελληνικό σύστημα) διαδικασιών που δίνουν έμφαση στην αποκέντρωση και τη συμμετοχή.²⁴⁹ Η περιορισμένη επίδραση της μεθόδου στη διαμόρφωση της ελληνικής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων αναδεικνύει τη σαφώς ισχυρότερη θεσμική εξάρτηση που επιδεικνύει ο τομέας των συντάξεων έναντι αυτών της απασχόλησης και της ενσωμάτωσης. Όπως επισημαίνει ο Σωτηρόπουλος σε άρθρο του για τον εξευρωπαϊσμό του ελληνικού κράτους πρόνοιας, η εξέλιξή του χαρακτηρίζεται από θεσμική εξάρτηση. Οι πιέσεις για αλλαγή από την ΕΕ δεν κατόρθωσαν να υπερβούν τις θεσμικές παραδόσεις στους τομείς των συντάξεων, της υγείας και της οικογενειακής πολιτικής. Αντιθέτως, η επίδραση της ΕΕ είναι περισσότερο εμφανής στους τομείς της απασχόλησης, της περιφερειακής ανάπτυξης, της επαγγελματικής εκπαίδευσης και σε μικρότερο βαθμό σε αυτόν της κοινωνικής πρόνοιας.²⁵⁰ Σε ανάλογα συμπεράσματα σχετικά με την περιορισμένη επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου καταλήγει και η μελέτη του Featherstone (2005). Όπως επισημαίνει ο συγγραφέας, η πίεση από το ευρωπαϊκό πλαίσιο συνυπάρχει με αυτή από το εθνικό. Ωστόσο η πίεση του ευρωπαϊκού πλαισίου, ιδιαίτερα μετά το 2000, είναι ισχνή, ενώ το κόστος της μη συμμόρφωσης είναι ιδιαίτερα χαμηλό, την ίδια στιγμή που τα εμπόδια που τίθενται από το εγχώριο πλαίσιο στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες είναι ιδιαίτερα ισχυρά, επιβεβαιώνοντας τη θεσμική εξάρτηση.²⁵¹ Η δυσκολία αξιολόγησης της επίδρασης της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στο

²⁴⁸ Commission EC, *op. cit.*, υποσημ. 172.

²⁴⁹ Angelaki, M. (2007) Applying the Open Method of Co-ordination back home: The case of Greek pension policy, *Social Cohesion and Development*, 2(2): 129-138.

²⁵⁰ Sotiropoulos, D. (2004) The EU's impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper? *Journal of European Social Policy*, 14(3): 267-284.

²⁵¹ Featherstone, K. (2005) "Soft" co-ordination meets "hard" politics: the European Union and pension reform in Greece, *Journal of European Public Policy*, 12(4): 733-750.

ελληνικό σύστημα αναγνωρίζεται και στην απάντηση της Ελλάδας στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής, στην οποία τονίζεται επίσης η ανάγκη της απαραίτητης πολιτικής βούλησης.²⁵² Ο Sakellariopoulos (2007) στη μελέτη του για τον εξευρωπαϊσμό του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας αξιολογεί την επίδραση της ΑΜΣ στο ελληνικό σύστημα ως μέτρια, λόγω της μη αναγνώρισης της συμβολής της από την πλευρά των ελληνικών κυβερνήσεων στην προώθηση των κοινωνικών θεμάτων.²⁵³ Οι ανωτέρω διαπιστώσεις σχετικά με την περιορισμένη έως ανύπαρκτη επίδραση της ΑΜΣ δεν προξενούν έκπληξη στο βαθμό που σειρά μελετών έχουν αναδείξει τις περιορισμένες δυνατότητες της μεθόδου στον τομέα των συντάξεων, όπως αναδείχθηκε και στην προηγούμενη ενότητα.²⁵⁴

2.5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το δεύτερο κεφάλαιο επικεντρώθηκε στην εξέταση των κυριότερων μεταρρυθμίσεων σε επιλεγμένα κράτη μέλη της ΕΕ με στόχο την εξέταση του βαθμού στον οποίο οι εν λόγω παρεμβάσεις εκκινήθηκαν από εσωτερικές ή άλλες επιταγές. Στη δεύτερη ενότητα (2.2) παρουσιάστηκαν συνοπτικά οι κυριότερες πίεςεις που ασκούνται στα ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας. Όπως αναδείχθηκε από την ανάλυση οι εν λόγω πίεςεις επιδρούν με διαφορετική ένταση και σε διαφορετικές χρονικές στιγμές, ενώ πρόσθετο παράγοντα διαφοροποίησης συνιστούν οι διαφορετικές εθνικές παραδόσεις. Η τρίτη ενότητα (2.3) εστίασε ειδικότερα στη μελέτη των σημαντικότερων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων που υλοποιήθηκαν στη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών σε επιλεγμένο αριθμό κρατών μελών της ΕΕ. Η ανάλυση ανέδειξε ότι οι εν λόγω παρεμβάσεις επιχειρήθηκαν κατά κύριο λόγο ως απάντηση στην ανάγκη διασφάλισης της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων εν όψει της προοπτικής αύξησης των συνταξιοδοτικών δαπανών λόγω της δημογραφικής γήρανσης, της ωρίμανσης των συστημάτων και των ελλειμμάτων των ταμείων. Ως εξίσου σημαντικά αναδείχθηκαν τα ζητήματα της ενίσχυσης της ενδογενεακής και της διαγενεακής αλληλεγγύης. Η επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου υπήρξε περισσότερο έμμεση, εκφραζόμενη ως ανάγκη επίτευξης των κριτηρίων του Μάαστριχτ, επηρεάζοντας

²⁵² MESP (2005) Greek Response to the Questionnaire for the evaluation of the open method of coordination (OMC) in order to prepare the streamlining in the field of social protection, Internal Paper, Athens.

²⁵³ Sakellariopoulos, Th. (2007) Greece: the quest for national welfare expansion through more social Europe, στο Kvist, J. & Saari, J. (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol, The Polity Press.

²⁵⁴ Βλέπε Casey 2004, de la Porte & Nanz 2003, Eckhardt 2005, Lodge 2007, Schludi 2003.

επομένως περισσότερο τη χρονική στιγμή υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων παρά το περιεχόμενό τους. Στην περίπτωση ωστόσο της Ιταλίας το πλαίσιο της ONE συνέβαλε στην «ισχυροποίηση» του κράτους, λειτουργώντας ως μέσο πολιτικού εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού, δημιουργώντας παράλληλα νέες ευκαιρίες και κίνητρα κατά τρόπο ώστε ελάχιστοι πλέον ήταν πρόθυμοι να υπερασπιστούν το υπάρχον σύστημα.

Η επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου στο εθνικό στον τομέα των συντάξεων λαμβάνει πιο συγκεκριμένο χαρακτήρα μέσω της εισαγωγής της ΑΜΣ και της επέκτασής της στον τομέα των συντάξεων το 2001. Όπως αναδείχθηκε μέσα από την ανάλυση των προσεγγίσεων των βασικών ευρωπαϊκών και εθνικών δρώντων που μετέχουν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων η ανάμειξη των κοινωνικά προσανατολισμένων δρώντων ήλθε με καθυστέρηση, τη στιγμή που οι οικονομικά προσανατολισμένοι δρώντες είχαν ήδη διαμορφώσει μια κοινή προσέγγιση. Στο πλαίσιο αυτό, η σύσταση της ΕΚΠ έδωσε τη δυνατότητα σταδιακής διαμόρφωσης μιας διαφορετικής προσέγγισης έναντι αυτής των οικονομικά προσανατολισμένων δρώντων η οποία δίνει έμφαση στην κοινωνική διάσταση των συνταξιοδοτικών συστημάτων.

Παράλληλα, η εξέταση των δυνατοτήτων της ΑΜΣ σε επίπεδο αρχών, μάθησης και σε επίπεδο διαδικασίας ανέδειξε τον ισχύοντα χαρακτήρα της μεθόδου. Σε επίπεδο αρχών οι κοινοί στόχοι παραμένουν αρκετά γενικοί, μην επιτρέποντας ως εκ τούτου την άσκηση ουσιαστικής επίδρασης στη διαμόρφωση του περιεχομένου των εθνικών επιλογών. Σε επίπεδο μάθησης, σημείο που συνιστά ένα από τα βασικά γνωρίσματα της ΑΜΣ, όπως επισημαίνεται τόσο από την ίδια την ΕΕ όσο και από την βιβλιογραφία, οι σχετικές διαδικασίες δεν φαίνονται ικανές να προωθήσουν μια ουσιαστική ανταλλαγή εμπειριών, την στιγμή που λουτρές πρωτοβουλίες που εμπεριέχουν το στοιχείο της μάθησης αναδεικνύονται πιο ουσιαστικές. Σε επίπεδο τέλους διαδικασίας η ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων παρέμεινε στην πλειοψηφία των περιπτώσεων μια στενά γραφειοκρατική διαδικασία περιοριζόμενη στην καταγραφή υφιστάμενων πολιτικών, αδυνατώντας να αποτελέσει το πλαίσιο για τη διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης στρατηγικής. Η αδυναμία ουσιαστικής επίδρασης της ΑΜΣ επιβεβαιώνεται και μέσα από τις ελάχιστες μελέτες που επικεντρώνονται

στην εξέταση της επίδρασης της ΑΜΣ στη διαδικασία μεταρρύθμισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΜΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός του τρίτου κεφαλαίου είναι η εξέταση της εφαρμογής της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στην Ελλάδα προκειμένου να αναδειχθεί ο βαθμός εξευρωπαϊσμού του συγκεκριμένου τομέα πολιτικής. Εκκινούμενοι από τη διαπίστωση της βιβλιογραφίας σχετικά με τη δυσκολία μεταρρύθμισης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, το ενδιαφέρον του παρόντος κεφαλαίου εστιάζει στην εξέταση της επίδρασης της ΑΜΣ, ενός ήπιου εργαλείου διακυβέρνησης χωρίς δεσμευτική ισχύ, στην ελληνική περίπτωση. Λαμβάνοντας υπόψη τις έρευνες που αφορούν τον εξευρωπαϊσμό των εθνικών πολιτικών, το παρόν κεφάλαιο μέσω της εξέτασης της εφαρμογής της ΑΜΣ επιχειρεί να αναδείξει το βαθμό στον οποίο οι ευρωπαϊκοί στόχοι (όπως αυτοί εκφράζονται μέσω της ΑΜΣ) έχουν επηρεάσει τη διαμόρφωση των πολιτικών θέσεων, των θεσμών και των διαδικασιών διαμόρφωσης πολιτικής. Λαμβάνοντας επίσης υπόψη τον περιορισμένο αριθμό ερευνών για την ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων (σε σχέση με το σημαντικό αριθμό ερευνών που αφορούν την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ενσωμάτωση) καθώς και την απουσία ερευνών για τον τρόπο εφαρμογής της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στην Ελλάδα, η παρούσα εργασία επιδιώκει την κάλυψη του κενού αυτού. Ένα πρόσθετο σημείο ενδιαφέροντος σχετίζεται με την «απόσταση» του ελληνικού συστήματος από τους ευρωπαϊκούς στόχους, καθώς το τελευταίο βρίσκεται αντιμέτωπο με ζητήματα τόσο βιωσιμότητας, όσο και επάρκειας και εκσυγχρονισμού. Οι πιέσεις επομένως για προσαρμογή στους ευρωπαϊκούς στόχους είναι σαφώς εντονότερες έναντι αυτών που αντιμετωπίζουν λοιπά κράτη μέλη, παρά την υλοποίηση σειράς μεταρρυθμίσεων στη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών, οι οποίες (όπως θα αναδειχθεί στην επόμενη ενότητα) δεν κατόρθωσαν να προσδώσουν παρά ένα «παράθυρο ευκαιρίας» στο σύστημα. Στο πλαίσιο αυτό η ανάλυση των μεταρρυθμίσεων της δεκαετίας του 1990 και της εφαρμογής της ΑΜΣ αναδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο ένα κράτος με υψηλό βαθμό «ασυμβατότητας» επηρεάζεται από το ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Στη δεύτερη ενότητα (3.2) παρουσιάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως τη μεταρρύθμιση του 2002, καθώς και οι εξελίξεις την περίοδο 2004-2007. Στόχος είναι η εξέταση της πολιτικής των μεταρρυθμίσεων, η διερεύνηση των παραγόντων που εμπόδισαν την υλοποίηση ριζοσπαστικότερων παρεμβάσεων και τελικά η ανάδειξη του βαθμού στον οποίο οι μεταρρυθμίσεις υπάκουαν σε εσωτερικές ή ευρωπαϊκές επιταγές. Στην τρίτη ενότητα (3.3) παρουσιάζεται ειδικότερα η εφαρμογή της ΑΜΣ στην Ελλάδα. Η παρουσίαση βασίζεται σε σειρά προσωπικών ημι-δομημένων συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν με πολιτικούς, τεχνοκράτες-συμβούλους, υπαλλήλους του Υπουργείου Απασχόλησης και κοινωνικούς εταίρους, καθώς και σε επίσημα κείμενα όπως μεταξύ άλλων οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής, οι Κοινές Εκθέσεις Επιτροπής/Συμβουλίου και στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία. Η παρουσίαση επικεντρώνεται στη διαδικασία εκπόνησης των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής (ΕΕΣ), τη συμμετοχή των δρώντων και το περιεχόμενο των ΕΕΣ προκειμένου να αναδειχθεί ο βαθμός εξευρωπαϊσμού της πολιτικής στον τομέα των συντάξεων. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται (3.4) με την ανακεφαλαίωση των βασικών διαπιστώσεων.

3.2 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ: 1990-2007

Το δημόσιο σύστημα των συντάξεων στην Ελλάδα¹ είναι το σωρευτικό αποτέλεσμα ενεργειών και νομοθετικών πρωτοβουλιών της τελευταίας πεντηκονταετίας.² Αναπτύχθηκε περιστασιακά και αντανακλά τη δύναμη της πίεσης των διαφόρων επαγγελματικών ομάδων, τις πολιτικές σκοπιμότητες για την ικανοποίηση αναγκών και ώριμων προσδοκιών των εργαζομένων, καθώς και τις έντονες ανισότητες των αμοιβών και συνθηκών εργασίας και απασχόλησης.³ Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης πρωτοεμφανίζεται στα μέσα του 19^{ου} αιώνα με τη σύσταση του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ) το 1836 (λειτουργεί ωστόσο το 1861) και του ταμείου

¹ Για μια πληρέστερη παρουσίαση της ιστορίας και της εξέλιξης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης βλ.πρ.: Αγαλόπουλος 1929, 1955, Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970, Βελλιανίτης 1951, Βενιέρης 1995, Δεδίτσης 1927, ΕΒΕΑ 1957, Επιτροπή Ερεύνης και Οργανώσεως Οικονομικού Προγραμματισμού 1959, Ζάρας 1929, Ιατρίδης 1979, Κούσης 1944, Λιάκος 1993, Μαλούτας και Οικονόμου 1988, Πάτρας 1974, Πέτρουλας, Ρομπόλης και Ξυδέας 1993, Προβόπουλος 1987, Ροδάκης 1933, Ρομπόλης 1987, Τζατζάνης 1937, Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών 1969, Υφαντόπουλος 1990, Χρυσόχορς 1945, Venieris 1995.

² Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2002) Η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις, Παράρτημα, Σεπτέμβριος 2002, σ. 2.

³ ΚΕΠΕ (1988) Κοινωνική Ασφάλιση, Αθήνα, ΚΕΠΕ, σ. 22.

των μεταλλευτών (1882), η οικοδόμηση ωστόσο του ελληνικού κράτους πρόνοιας συνδέεται με την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία (1981). Η εντυπωσιακή επεκτατική κοινωνική πολιτική που χαρακτήρισε τη δεκαετία του 1980, οδήγησε σε σημαντική διεύρυνση των ελλειμμάτων του κοινωνικοασφαλιστικού τομέα καθώς οι ακολουθούμενες πολιτικές υπερέβαιναν το πλαίσιο των δυνατοτήτων της οικονομίας, καθιστώντας την ανάγκη παρέμβασης επιτακτική. Στις ενότητες που ακολουθούν παρουσιάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις που υλοποιήθηκαν στο ελληνικό σύστημα από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως την εκλογική αναμέτρηση του 2007 από τις κυβερνήσεις της ΝΔ και του ΠΑΣΟΚ.

3.2.1 Η περίοδος της ΝΔ: 1990-1993

Ο Νόμος 1902/1990

Η εκλογική αναμέτρηση του Απριλίου του 1990 –η τρίτη μέσα σε διάστημα δέκα μηνών– φέρνει στην εξουσία το κόμμα της ΝΔ με ισχύη ωστόσο πλειοψηφία. Η ΝΔ είχε ταχθεί υπέρ της εφαρμογής πολιτικών για την προσαρμογή της χώρας στο νέο περιβάλλον που διαμορφώνονταν από την Κοινότητα των δώδεκα, την άρση των μακροοικονομικών ανισορροπιών με πρώτιστο στόχο την αντιμετώπιση του δημοσιονομικού ελλείμματος μέσω της μείωσης των δαπανών και της αύξησης των εσόδων, την άρση των διαρθρωτικών αδυναμιών και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας (μέσω οικονομικής αυτονομής των δημόσιων επιχειρήσεων, μεταβίβασης των προβληματικών και θυγατρικών εταιρειών των τραπεζών του δημοσίου τομέα στον ιδιωτικό ή ρευστοποιήσής τους, ενίσχυσης του ανταγωνισμού και της αποτελεσματικότητας των επιχειρήσεων που θα έμεναν υπό κρατικό έλεγχο, δανειοδότησης επιχειρήσεων αποκλειστικά με τραπεζικά κριτήρια) και τη δημιουργία μιας ευέλικτης και εύκαμπτης αγοράς εργασίας.⁴

Στο πλαίσιο αυτό η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος αποτελούσε βασική προϋπόθεση για τη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών εξαιτίας του υψηλού ποσοστού των συνταξιοδοτικών δαπανών στο ΑΕΠ (17.2%) αλλά και των ελλειμμάτων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης,⁵ ενώ ταυτόχρονα θα αύξανε την

⁴ Βουλή των Ελλήνων (1990α) *Πρακτικά*, Ζ Περίοδος, Σύνοδος Α, Συνεδρίαση Δ, 24 Απριλίου 1990, σσ. 13-25.

⁵ Χαρακτηριστικά το έλλειμμα του ΙΚΑ από 2 δισ. δρχ. το 1980 ανήλθε στα 386 δισ. δρχ. το 1990, ενώ του ΙΚΑ, ΟΓΑ, ΝΑΤ από 7 δισ. δρχ. το 1980 στα 579 το 1990. Αν σε αυτά προστεθούν οι δαπάνες για

αξιοπιστία της ελληνικής κυβέρνησης στις συνομιλίες της με τους ευρωπαϊκούς εταίρους. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του συστήματος εμφανίζεται συνεπώς ως τμήμα της γενικότερης οικονομικής κρίσης που αντιμετώπιζε το σύστημα.⁶

Οι προτεραιότητες ειδικότερα της ΝΔ στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης αφορούσαν την αναμόρφωση του συστήματος η οποία θα στηριζόταν σε δυο άξονες: την ενιαία σύνταξη και την αρχή της ανταποδοτικότητας (ενίσχυση σχέσης εισφορών-παροχών). Βάσει των κυβερνητικών εξαγγελιών διαφαίνονταν η πρόθεση μετατροπής του κλάδου συντάξεων από σύστημα ασφάλισης σε σύστημα παροχής βασικής σύνταξης από το κράτος, χωρίς ωστόσο να έχουν αποσαφηνιστεί οι επιδιωκόμενοι στόχοι ή η οικονομική επιβάρυνση που συνεπάγονταν η εφαρμογή του εν λόγω μέτρου.⁷ Στο πλαίσιο της προσπάθειας τήσχευσης των ελλειμμάτων η κυβέρνηση επεδίωκε τον περιορισμό της κρατικής υποχρέωσης στη χρηματοδότηση της ενιαίας σύνταξης, θεωρώντας ότι τα λοιπά επίπεδα ασφάλισης θα είχαν οικονομική αυτάρκεια.⁸ Η θέσπιση εθνικής σύνταξης αντανάκλασε τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης, ενώ πρόκειται για ένα ζήτημα που θα εμφανιστεί στο προσκήνιο και μελλοντικά.

Η μεταρρύθμιση προτάσσονταν συνεπώς ως προσπάθεια εξόδου από την κρίση και σταθεροποίησης του συστήματος μέσω παραμετρικών αλλαγών και όχι ως προσπάθεια αποδόμησης του κράτους πρόνοιας. Στο πλαίσιο αυτό, η προσπάθεια της κυβέρνησης για εξορθολογισμό των δαπανών επιδιώκονταν μέσω της ενίσχυσης της σχέσης εισφορών-παροχών και της διάκρισης των λειτουργιών της ασφάλισης και της αναδιανομής, με στόχο τη χρηματοδότηση της τελευταίας από τη φορολογία. Οι βασικοί στόχοι επομένως της μεταρρύθμισης αφορούσαν τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος, την ενίσχυση της κοινωνικής δικαιοσύνης (που θα προέκυπε συνέπεια της ενίσχυσης της αρχής της ανταποδοτικότητας) και την ενίσχυση της αξιοπιστίας έναντι των ευρωπαίων εταίρων. Η προσέγγιση αυτή της

συντάξεις και νοσήλεια που χορηγεί το δημόσιο στους δημοσίους υπαλλήλους, το έλλειμμα ανέρχονταν στα 981 δισ. (περίπου 1 τρις.) ή 9.3% ΑΕΠ έναντι 2.5% ΑΕΠ το 1980.

⁶ Provopoulos, G., Tinios, P. (1993) Pension and the fiscal crisis of the Greek state, στο Psomiades, H., Thomadakis, S. (eds.) *Greece, the new Europe, and the changing international order*, New York, Pella, σσ. 325-349.

⁷ Γ Β (1991α) Προβληματισμοί γύρω από την ενιαία σύνταξη, *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σ. 349.

⁸ Γ Β (1991β) Ανταποδοτικότητα: μαγική λύση ή αντικατοπτρισμός; *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σ. 417.

κυβέρνησης προξένησε αντιδράσεις καθώς γίνονταν αντιληπτή ως προσπάθεια περιορισμού των κατώτατων συντάξεων και ενίσχυσης της ιδιωτικής ασφάλισης, ενώ ταυτόχρονα απαιτούσε την καταβολή εισφορών από πλευράς δημοσίων υπαλλήλων.⁹

Τον Ιούλιο του 1990 πραγματοποιήθηκε συνάντηση των αρχηγών της ΝΔ (Κ. Μητσοτάκης), του ΠΑΣΟΚ (Α. Παπανδρέου) και του Συνασπισμού της Αριστεράς υπό την ηγεσία του Χ. Φλωράκη η οποία σηματοδότησε την έναρξη του εθνικού κοινωνικού διαλόγου για τις απαιτούμενες αλλαγές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, χωρίς ωστόσο οι θέσεις του Πρωθυπουργού να είναι απολύτως σαφείς. Παράλληλα, διαπιστώνονταν διαφωνία μεταξύ του Υπουργού Οικονομίας και της Υπουργού Υγείας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων σχετικά με το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής των μέτρων. Ειδικότερα, ενώ ο Υπουργός Οικονομίας επιθυμούσε άμεση εφαρμογή η Υπουργός Υγείας, λαμβάνοντας υπόψη την ύπαρξη αντιδράσεων, τάσσονταν υπέρ της σταδιακής εφαρμογής των μέτρων. Τελικά υπήρξε συμφωνία βάσει της οποίας η εφαρμογή των μέτρων θα αφορούσε τους νεοεισερχόμενους και όσους είχαν λιγότερο από δέκα έτη υπηρεσίας.¹⁰

Το σημαντικότερο ίσως σημείο των εξαγγελιών αφορούσε την προτεινόμενη κατάργηση των ειδικών ταμείων και την υπαγωγή των ασφαλισμένων στο ΙΚΑ. Ταυτόχρονα, οι ήδη εργαζόμενοι θα βρίσκονταν αντιμέτωποι με ένα λιγότερο γενναιόδωρο σύστημα. Οι αλλαγές αφορούσαν ειδικότερα την κατάργηση της δυνατότητας συνταξιοδότησης με 30 έτη υπηρεσίας και χωρίς όριο ηλικίας, τον υπολογισμό της σύνταξης με 50/50 στη βάση των αποδοχών της τελευταίας πενταετίας έναντι των 35/35 και την προσαρμογή των εισφορών προκειμένου να εξομοιωθούν με αυτές του ΙΚΑ. Βάσει των εξαγγελιών περιορίζονταν τα ασφαλιστικά δικαιώματα των συνταξιούχων του ΙΚΑ, του Δημοσίου και των εργαζομένων στους τομείς κοινής ωφέλειας.¹¹

Οι ρυθμίσεις ήταν κυρίως ταμειακού χαρακτήρα. Πιο συγκεκριμένα, η κυβέρνηση εκτιμούσε κέρδος 175 δις. το 1991, προερχόμενο κατά 55 δις. από την αύξηση κατά τρεις μονάδες στο ασφάλιστρο εργοδοτών και εργαζομένων, 80 δις. από την αλλαγή

⁹ Venieris, D. (1995) The development of social security in Greece; 1920-1990: postponed decisions, Unpublished PhD Thesis, London: London School of Economics, σ. 247.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

στον τρόπο υπολογισμού των κατώτατων ορίων των συντάξεων, 30 δισ. από την επιμήκυνση του χρόνου συνταξιοδότησης και την επανεξέταση του καθεστώτος υπαγωγής στα ΒΑΕ και 20 δισ. από τις αλλαγές στη χορήγηση των αναπηρικών συντάξεων. Για το 1992 υπολογίζονταν εξοικονόμηση 250 δισ. δρχ. Παράλληλα προς την εξοικονόμηση πόρων η κυβέρνηση θα βελτιώνει την αξιοπιστία της απέναντι στην ΕΟΚ και τον ΟΟΣΑ οι οποίοι είχαν προ πολλού επισημάνει την ανάγκη μεταρρυθμίσεων στο ασφαλιστικό. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις από την πλευρά τους πρότειναν περιορισμένες παρεμβάσεις, ενώ οι ισχυρότερες από αυτές υποβάθμισαν το μέγεθος του προβλήματος, προβαίνοντας ακόμα και σε αμφισβήτηση του ύψους των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών ταμείων.

Λίγες μέρες μετά τις εξαγγελίες, η κυβέρνηση φέρνει στο θερινό τμήμα της Βουλής νομοσχέδιο με τίτλο «Ρύθμιση συνταξιοδοτικών και άλλων συναφών θεμάτων», το οποίο είχε ουσιαστικά καταρτιστεί κεκλεισμένων των θυρών από ομάδα που συγκροτήθηκε και λειτούργησε στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας,¹² χαρακτηρίζοντάς το ιδιαίτερης σημασίας και επείγοντος χαρακτήρα και υποστηρίζοντας ότι σε περίπτωση αδυναμίας λήψης μέτρων το σύστημα θα κατέρρεε.¹³ Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 το σύστημα αντιμετώπιζε οξεία ταμειακή κρίση. Το 1990 οι συνολικές συνταξιοδοτικές δαπάνες υπολείπονταν των εισφορών κατά 7,5% του ΑΕΠ σε σύγκριση με 3% που ήταν το 1975 και παρά την αύξηση των εισφορών στη διάρκεια της εν λόγω περιόδου κατά 3,5% του ΑΕΠ, στοιχείο που είχε οδηγήσει με τη σειρά του στην αύξηση των μεταβιβάσεων από τον προϋπολογισμό από ½% ΑΕΠ το 1975 σε περίπου 4%.¹⁴ Χαρακτηριστικό της δυσμενούς κατάστασης υπήρξε η προσφυγή τόσο της οικουμενικής κυβέρνησης Ζολώτα όσο και της ΝΔ σε δανεισμό προκειμένου να πληρώσει τις συντάξεις και τα δώρα των Χριστουγέννων στις αρχές της δεκαετίας του 1990.

Η επίκληση της κρισιμότητας της κατάστασης αποτελούσε επιχείρημα προς επίρρωση της αναγκαιότητας της μεταρρύθμισης: ήτοι, επρόκειτο για παρέμβαση με σκοπό τη διάσωση και όχι την αποδυνάμωση του κράτους-πρόνοιας. Όπως

¹² Η εκπόνηση του νομοσχεδίου από ομάδα που συγκροτήθηκε και λειτούργησε στο Υπουργείο, χωρίς τη σύμπραξη των αρμόδιων υπηρεσιών δεν μπόρεσε να προβλέψει σειρά ερμηνευτικών και άλλων περιτλοκών (Γ.Β (1991γ) Ο λόγος περί της μεθόδου, *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σσ.481-482).

¹³ Βουλή των Ελλήνων, *op. cit.*, υποσημ. 4.

¹⁴ OECD (1999) *Economic Surveys: Greece*, Paris, OECD.

αναφέρονταν στην εισηγητική έκθεση, ο νόμος θα αποτελούσε την πρώτη φάση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Στόχος της παρέμβασης ήταν η αποτροπή της περαιτέρω επιδείνωσης της κοινωνικής ασφάλισης, δίνοντας ταυτόχρονα μια «ανάσα» στο σύστημα προκειμένου να εδραιωθεί η απαραίτητη συναίνεση γύρω από τα βασικά χαρακτηριστικά του νέου συστήματος και η υποστήριξη της προσπάθειας μακροοικονομικής προσαρμογής.¹⁵ Κατά συνέπεια η επιτυχία του νόμου δεν περιορίζεται στην αξιολόγηση της ταμειακής απόδοσης των μέτρων που περιείχε, αλλά οφείλει να ειδωθεί σε συνάρτηση με το επόμενο στάδιο της μεταρρύθμισης.

Η συζήτηση στη Βουλή υπήρξε ιδιαίτερα έντονη. Η ΝΔ από την πλευρά της υποστήριξε ότι το εν λόγω νομοσχέδιο χάρασε μια νέα προοπτική για το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα της χώρας μέσω των διατάξεων που αφορούσαν τη λειτουργία των ταμείων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, των τραπεζών και των οργανισμών κοινής ωφέλειας. Στο αίτημα μάλιστα των συνδικαλιστών για παράταση κατά 15 μέρες του διαλόγου απάντησε ότι η κίνηση αυτή έχει ως σκοπό τον τραυματισμό της κυβέρνησης και την τελική απόσυρση του νομοσχεδίου, θεωρώντας ότι είχε προβλεφθεί επαρκής χρόνος για τη διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου, κατά τον οποίο ωστόσο οι συνδικαλιστικοί φορείς δεν παρουσίασαν συγκεκριμένες προτάσεις.¹⁶ Σε ένα γενικότερο επίπεδο, η αδυναμία ανάπτυξης συναινετικών θεσμών, σε συνδυασμό με την απουσία παράδοσης στη διεξαγωγή διαλόγου εντός πλαισίου με συγκεκριμένη θεματολογία, στόχους και χρονοδιαγράμματα δημιούργησε σημαντικά εμπόδια στην επιτυχή κατάληξη του διαλόγου. Τα συνδικάτα από την πλευρά τους αντιμετώπισαν με καχυποψία τις σχετικές προσπάθειες θεωρώντας τις σε μεγάλο βαθμό προσχηματικές, με στόχο τη νομιμοποίηση προειλημμένων αποφάσεων.

Το ΠΑΣΟΚ επεσήμανε την απουσία αναλογιστικών μελετών οι οποίες θα παρείχαν την απαραίτητη τεκμηρίωση στα προτεινόμενα μέτρα, χαρακτήρισε δε το νομοσχέδιο ως προθάλαμο της ιδιωτικής ασφάλισης και κατηγόρησε τη ΝΔ για υιοθέτηση των προτάσεων του ΣΕΒ που τάσσονταν υπέρ της αύξησης του ορίου ηλικίας και της μείωσης των συντάξεων αναπηρίας, επισημαίνοντας ταυτόχρονα την απουσία

¹⁵ Εισηγητική Έκθεση στο Σ/Ν για τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση.

¹⁶ Βουλή των Ελλήνων (1990β) *Πρακτικά της συζήτησης για τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση (Ν. 1902/1990)*, Συνεδρίαση ΚΕ, 24 Σεπτεμβρίου 1990, σσ. 2476-2547.

θεσμικής κατοχύρωσης της κρατικής συμμετοχής. Το ΠΑΣΟΚ τάχθηκε υπέρ της θέσπισης εθνικής σύνταξης για τη διασφάλιση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος χρηματοδοτούμενου από κλαδικούς και κοινωνικούς πόρους, ενώ η επιπλέον ασφάλιση θα λειτουργεί βάσει των αρχών της ανταποδοτικότητας, της άμεσης επαναδιαπραγμάτευσης των χρεών, της θέσπισης τριμερούς χρηματοδότησης την οποία υποστήριζε και η ΓΣΕΕ, της θέσπισης μέτρων για την εξυγίανση και τη βελτίωση του συστήματος, ενώ απέρριψε την πρόταση περί κατάργησης των ΒΑΕ.¹⁷

Ο ΣΥΝ εκτιμούσε ότι το νομοσχέδιο δεν αντιμετώπιζε το πρόβλημα των ελλειμμάτων καθώς δεν θεσμοθετούσε την τριμερή χρηματοδότηση και δεν προέβλεπε ρύθμιση των χρεών. Τάχθηκε υπέρ της καθιέρωσης ενιαίων ασφαλιστικών αρχών με ταυτόχρονη πρόβλεψη μεταβατικής περιόδου και μετά από τη σύμφωνη γνώμη των εργαζομένων κατόπιν κοινωνικού διαλόγου, της κατοχύρωσης της τριμερούς χρηματοδότησης (σε αναλογία 2/9 για τους εργαζομένους, 4/9 για τους εργοδότες και 3/9 για το κράτος), της ρύθμισης των χρεών των ασφαλιστικών ταμείων, της θέσπισης μέτρων για την ουσιαστική περιστολή της εισφοροδιαφυγής, της διατήρησης των ορίων ηλικίας όπως και της 35ετίας χωρίς όριο ηλικίας στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, της κατοχύρωσης των κατώτατων ορίων των συντάξεων και της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των συντάξεων.¹⁸

Κατά τη διάρκεια της συζήτησης στη Βουλή πραγματοποιήθηκαν παρατεταμένες στάσεις εργασίας και τρεις γενικές απεργίες (13, 19-20 και 26 Σεπτεμβρίου) ενάντια στην προτεινόμενη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και την πολιτική λιτότητας της κυβέρνησης οι οποίες παρέλυσαν τη χώρα. Κάτω από αυτές τις συνθήκες ο Υπουργός Οικονομικών Γ. Σουφλιάς, αρμόδιος για τη διαμόρφωση της μεταρρυθμιστικής πρότασης, επικαλούμενος λόγους υγείας αποχώρησε από το Υπουργείο το οποίο ανέλαβε προσωρινά ο πρωθυπουργός. Παράλληλα, η κυβέρνηση σε μια προσπάθεια εκτόνωσης της κρίσης απέσυρε τις πλέον «επώδυνες» ρυθμίσεις που έθιγαν το καθεστώς των ειδικών ταμείων για τα οποία προβλέπονταν μακροπρόθεσμη συγχώνευση με το ΠΚΑ, μεταθέτοντάς τες στο επόμενο στάδιο, τις

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid.

μειώσεις στις κατώτατες συντάξεις του ΙΚΑ αλλά και τις διατάξεις εκείνες που έθιγαν το καθεστώς συνταξιοδότησης των γυναικών και των μητέρων.¹⁹

Ακολουθώντας μια στρατηγική η οποία θα αποδειχθεί πολλές φορές επιτυχής, οι ομάδες με ισχυρή συνδικαλιστική συγκρότηση και προνόμια τα οποία θεωρούσαν ότι θίγονταν από τις επικείμενες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες κατόρθωσαν να εξαιρεθούν από τις σχετικές ρυθμίσεις. Για τα συνδικάτα ο έλεγχος και η διαφύλαξη του ιδιαίτερου ασφαλιστικού ταμείου συνιστά μόνιμη προτεραιότητα, ενώ το προνομιακό συνταξιοδοτικό καθεστώς²⁰ φαίνεται να συνιστά την πλέον ισχυρή προϋπόθεση για τη διατήρηση της συνοχής.²¹ Οι ομάδες αυτές αδιαφορώντας για τη μακροπρόθεσμη προοπτική του συστήματος, προτάσουν το βραχυπρόθεσμο όφελος, γεγονός που μειώνει σε σημαντικό βαθμό την οποιαδήποτε προοπτική συνεργασίας με την εκάστοτε κυβέρνηση.

Στην προσπάθεια διατήρησης και βελτίωσης των παροχών, ακόμα και όταν τα ταμεία είναι ελλειμματικά, οι εργαζόμενοι του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα διαθέτουν μια σειρά από «δυνατά όπλα». Το πρώτο αφορά την ικανότητά τους να δημιουργούν αναστάτωση με απεργίες σε βασικούς για την οικονομία τομείς. Το δεύτερο αφορά τη δυνατότητα μετακύλισης του κόστους της ασφάλισης του προσωπικού τους στα τιμολόγια των υπηρεσιών που προσφέρουν. Το τρίτο αφορά την ύπαρξη άριστα οργανωμένων συνδικαλιστικών ηγεσιών οι οποίες καλούνται να συνομιλήσουν και να πείσουν για την ικανοποίηση των αιτημάτων τους, με διορισμένες και εξ' ορισμού προσωρινές διοικήσεις που σε πλείστες περιπτώσεις βλέπουν τη θέση αυτή ως σκαλοπάτι για μια μελλοντική πολιτική καριέρα. Ακόμα και στις περιπτώσεις που οι διοικήσεις επιδεικνύουν αντίσταση, η εντολή έρχεται από τους πολιτικά προϊστάμενους.²² Η κυβέρνηση από την πλευρά της υποκύπτει στις πιέσεις των ομάδων, επιδιώκοντας τη μείωση του πολιτικού κόστους, τη στιγμή μάλιστα που τα οφέλη γίνονταν ορατά στο απώτερο μέλλον. Είναι μάλιστα

¹⁹ Featherstone, K., Kazamias, G. and Papadimitriou, D. (2001) The Limits of External Empowerment: EMU, Technocracy and Reform of the Greek Pension System, *Political Studies*, 49 (3): 462-480.

²⁰ Η έννοιας του προνομίου δεν περιορίζεται στο ποσό των συντάξεων, αλλά εκτείνεται και πέρα από αυτό. Χαρακτηριστικά για τους μισθωτούς προνόμιο συνιστά η δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης, σε αντίθεση με τους ελεύθερους επαγγελματίες για τους οποίους η έννοια του προνομίου αφορά την έλλειψη ορίου ηλικίας.

²¹ Μαυρογορδάτος, Γ. (2000) *Ομάδες πίεσης και δημοκρατίας*, Αθήνα, Πατάκης, σσ. 118-119.

²² Βουρλούμης, Π. (2005) *Το ασφαλιστικό με απλά λόγια*, Αθήνα, Πισαμός, σσ. 104-105.

αξιοσημείωτο ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, στο απεργιακό μέτωπο συμπαράταχθηκε ακόμα και η προσκείμενη στην κυβερνητική παράταξη ΔΑΚΕ. Επιπρόσθετα, η υποχώρηση της κυβέρνησης πρέπει να συνδεθεί και με την παρέμβαση του Καθηγητή Αγγελόπουλου ο οποίος επεσήμανε ότι οι παρεμβάσεις στο καθεστώς των ειδικών ταμείων οφείλουν να πραγματοποιηθούν κατόπιν εκτενούς διαλόγου με τη συμμετοχή και τη συνεισφορά των συνδικάτων.

Το νομοσχέδιο ψηφίστηκε στις 28 Σεπτεμβρίου με πλειοψηφία μίας μόλις ψήφου. Τα κυριότερα σημεία του Ν.1902/1990 συνοψίζονται στα ακόλουθα σημεία:

Πρώτον, εκλογίκευση των ορίων ηλικίας απονομής σύνταξης, καθώς μέχρι τη θέσπιση του νόμου δεν υπήρχε ως απαραίτητη προϋπόθεση το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης, αλλά αρκούσε η συμπλήρωση της 35ετίας. Ως προς τα όρια ηλικίας προβλέπονταν διάκριση μεταξύ όσων είχαν προσληφθεί πριν την 1/01/1983 και όσων είχαν προσληφθεί μετά την ημερομηνία αυτή. Οι ρυθμίσεις που αφορούσαν τους παλαιότερους εργαζομένους (τους προσληφθέντες έως 1/01/1983) ήταν ηπιότερες καθώς η αύξηση των ορίων ηλικίας (για όσους συνταξιοδοτούνται μετά την 1/01/1998) αφορούσε την είσπραξη της σύνταξης και όχι τη διακοπή εργασίας. Όπως ανέφερε χαρακτηριστικά ο νόμος *η καταβολή της σύνταξης αναστέλλεται ως τη συμπλήρωση και του αντίστοιχου ορίου ηλικίας, για όσους παραιτούνται με τη συμπλήρωση της κατά περίπτωση συντάξιμης υπηρεσίας*. Παράλληλα δίνονταν η δυνατότητα αποχώρησης χωρίς όριο ηλικίας με την παραμονή 7 επιπέδων ετών στην υπηρεσία μετά τη συμπλήρωση του κατά περίπτωση συντάξιμου χρόνου υπηρεσίας. Για όσους είχαν προσληφθεί μετά την 1/01/1983 προβλέπονταν αύξηση του ορίου ηλικίας στο 60° για τους άνδρες και στο 58° για τις γυναίκες και το 50° για τις μητέρες ανήλικων τέκνων. Επιπρόσθετα για όσους έχουν προσληφθεί μετά την 1/01/1983 καταργείται η 15ετία.

Δεύτερον, θέσπιση για τους δημοσίους υπαλλήλους που είχαν προσληφθεί μετά την 1/01/1990 κρατήσεων υπέρ του δημοσίου για σύνταξη επί των μηνιαίων συντάξιμων αποδοχών ίση με το ποσοστό που ισχύει κάθε φορά για τους ασφαλισμένους του ΙΚΑ, η οποία επιβάλλονταν και επί των επιδομάτων των εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας.

Τρίτον, δημιουργία κινητήρων για παραμονή των εργαζομένων στο δημόσιο μέσω της εφαρμογής του συστήματος των 50/50.

Τέταρτον, αύξηση του ασφάλιστρου στα ειδικά ταμεία (προοδευτικά και το λιγότερο κατά μια εκατοστιαία μονάδα ανά έτος) προκειμένου να φτάσει το 7.5%, ενώ η αναπροσαρμογή των συντάξεων γίνονταν κατά το ποσοστό αναπροσαρμογής των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων. Για τους ασφαλισμένους στο ΙΚΑ προβλέπονταν σταδιακή αύξηση των εισφορών κατά τρεις μονάδες (κατά 1.5 μονάδα από 1/10/1990 και κατά 1.5 επιπλέον μονάδα από 1/07/1991) φτάνοντας το 17.5%.

Πέμπτον, θέσπιση ενιαίου τρόπου αναπροσαρμογής των συντάξεων κατά το ποσοστό αναπροσαρμογής των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων. Με τον τρόπο αυτό (την σύνδεση δηλαδή των συντάξεων με τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων και την αποσύνδεσή τους από το ημερομίσθιο του ανειδίκευτου εργάτη) οι αυξήσεις βρίσκονταν στη διακριτική ευχέρεια της κυβέρνησης. Το στοιχείο αυτό σε συνδυασμό με την ακολουθούμενη εισοδηματική πολιτική οδήγησε σε μείωση της αγοραστικής δύναμης των συνταξιούχων κατά την περίοδο 1990-93.

Έκτον, αντικειμενικοποίηση στην εξακρίβωση του βαθμού αναπηρίας και σύσταση Επιτροπής Κρίσεως ΒΑΕ, χωρίς ωστόσο να ορίζονται τα κριτήρια ένταξης στην εν λόγω κατηγορία. Η ρύθμιση αυτή κρίθηκε απαραίτητη καθώς στην Ελλάδα το 85% των επαγγελματιών και ειδικοτήτων υπάγονταν στα ΒΑΕ, ενώ στις λουιές χώρες δεν αντιπροσώπευαν ποσοστό μεγαλύτερο του 15-20%. Στην περίπτωση δε του ΙΚΑ το 49% των εργαζομένων υπάγονταν στα ΒΑΕ.

Έβδομον, ποινικοποίηση της εισφοροδιαφυγής και τέλος θέσπιση διατάξεων για την αξιοποίηση της περιουσίας και των αποθεματικών των ταμείων.²³

Συνολικά ο νόμος δεν προέβλεπε μέτρα για την άμβλυνση των ανισοτήτων του συστήματος μέσω των οποίων θα εξασφάλιζε την υποστήριξη των χαμηλών εισοδηματικών τάξεων, θίγοντας κυρίως τους χαμηλοσυνταξιούχους του ΙΚΑ και περιορίζοντας απλά τα προνόμια των ειδικών ταμείων, ενώ ορισμένα από τα πλέον

²³ Ν. 1902/1990 Ρύθμιση Συνταξιοδοτικών και άλλων συναφών θεμάτων, ΦΕΚ Α 138, 17/10/1990.

επιβαρυνμένα ταμεία όπως το NAT και το ταμείο των αυτο-απασχολούμενων δεν περιλήφθησαν στην μεταρρύθμιση. Συνέπεια των παραλείψεων αυτών η παρέμβαση άμβλυνε την έννοια της συμμετοχής του συνόλου στην προσπάθεια υπέρβασης της κρίσης στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Επιπρόσθετα, το χρονικό διάστημα προετοιμασίας ήταν ανεπαρκές για την επεξεργασία της απαιτούμενης τεχνοκρατικής και επιστημονικής τεκμηρίωσης των προτεινόμενων αλλαγών.²⁴

Τα κατώτατα όρια ειδικότερα τα οποία είχαν διαμορφωθεί στα 20 ΗΑΕ για τις συντάξεις γήρατος και αναπηρίας και στα 18,5 για τις συντάξεις θανάτου σταθεροποιούνται βάσει του νέου νόμου στα ποσά που είχαν διαμορφωθεί στις 30/09/1990 αναπροσαρμόζόμενα κατά το ποσοστό αύξησης των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων, αποσυνδεδεμένα με τον τρόπο αυτό από τα ΗΑΕ. Στο βαθμό επομένως που οι αποδοχές υπολείπονται των αυξήσεων του ανειδίκευτου εργάτη το ύψος της παρεχόμενης προστασίας μειώνεται, όπως συνέβη και στη συγκεκριμένη περίπτωση όπου από 1/07/1992 τα κατώτατα όρια αντιστοιχούσαν σε 18,5 ΗΑΕ για τις συντάξεις γήρατος και σε 16,5 για τις συντάξεις θανάτου. Η μείωση ωστόσο αυτή δεν αντισταθμιζόταν από εισοδηματική ενίσχυση, καθώς ο νόμος δεν προέβη στη θέσπιση της ενιαίας σύνταξης όπως είχε εξαγγελθεί, με αποτέλεσμα η μείωση της κατώτατης σύνταξης να ισοδυναμεί με μείωση της προστασίας. Η μεταρρύθμιση έπληξε το βασικό μηχανισμό αναδιανομής μεταξύ των μελών της ίδιας γενιάς (ενδογενεακή αλληλεγγύη) όπως αυτός εκφράζεται μέσω του θεσμού των κατώτατων ορίων.

Στον τομέα των συντάξεων αναπηρίας ο νόμος σε μια προσπάθεια εξυγίανσης του συστήματος,²⁵ και ειδικότερα έχοντας ως στόχο τη μείωση των δαπανών συνέπεια των καταχρήσεων, πέρα από τον περιορισμό των συντάξεων των νυν συνταξιούχων καθιέρωσε μια νέα κλίμακα αναπηρίας στην οποία ωστόσο προβλέπονταν και ορισμένες «ευνοϊκές παρεκκλίσεις»,²⁶ ενώ για πρώτη φορά νομιμοποιείται η προϋπάρχουσα αναπηρία η οποία προγενέστερα δεν συνιστούσε κριτήριο για τη

²⁴ Βενιέρης, Δ. (1995) Το σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων στην Ελλάδα: ιστορική εξερεύνηση, *ΕΔΚΑ*, ΑΖ, σσ. 576-585.

²⁵ Μεταξύ 1980 και 1987 παρατηρήθηκε αύξηση των συντάξεων αναπηρίας κατά 67%.

²⁶ Πιο συγκεκριμένα, ασφαλισμένος με 6.000 ημέρες απασχόλησης δικαιούται πλήρους σύνταξης εφόσον κρίνεται ανάπηρος με ποσοστό 66,66% (ποσοστό το οποίο βάσει της νέας κλίμακας χαρακτηρίζεται ως συνήθης αναπηρία και δικαιούται τα ¾ της σύνταξης), στοιχείο στο οποίο φανερώνεται η πρόθεση του νομοθέτη για δημιουργία κινήτρων για ασφάλιση.

θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης.²⁷ Η παρέμβαση ωστόσο αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής στο βαθμό που δεν προέβλεπε την κάλυψη των κενών της κοινωνικής προστασίας που στρέφουν τα μη καλυπτόμενα άτομα στις συντάξεις αναπηρίας, ενώ από την άλλη η λύση δεν αναζητήθηκε στο επίπεδο διάγνωσης και κρίσεως της αναπηρίας (που συνιστούν άλλωστε τη γενεσιουργό αιτία των προβλημάτων) αλλά αντιθέτως προτιμήθηκε η αύξηση των ποσοστών αναπηρίας.²⁸

Η μεταρρύθμιση περιορίστηκε συνεπώς σε μέτρα ταμειακού χαρακτήρα (τόνωσης των εσόδων και συγκράτησης των δαπανών) περιορισμένης ωστόσο αποτελεσματικότητας όπως αποδείχθηκε εκ των υστέρων (και ως εκ τούτου αποτυγχάνοντας και σε αυτή τη διάσταση), διστάζοντας να προχωρήσει στη θέσπιση της τριμερούς χρηματοδότησης όπως υποστήριζαν τα κόμματα της αντιπολίτευσης και η ΓΣΕΕ, αγνοώντας την ευθύνη της κρατικής πολιτικής στη δημιουργία ελλειμμάτων και περιοριζόμενη, στην περίπτωση του ΙΚΑ, στην αμφίβολης αποτελεσματικότητας τόνωση των εσόδων μέσω αύξησης των εισφορών, μέτρο που ισοδυναμεί ουσιαστικά με αύξηση της φορολογίας.²⁹ Παρά τον περιορισμένο χαρακτήρα της παρέμβασης καθώς και το γεγονός ότι το κύριο τμήμα της μεταρρύθμισης δεν είχε ακόμα υλοποιηθεί, ο ΟΟΣΑ χαρακτήρισε το νόμο «γενναίο».³⁰

Η μεταγενέστερη διαπίστωση των αδυναμιών (κυρίως ερμηνευτικών αλλά και νομοτεχνικών) που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου οδήγησε σε νέα νομοθετική παρέμβαση (Ν.1976/1991) η οποία αν και διατηρούσε τη φιλοσοφία και τις βασικές επιδιώξεις του νόμου, δεν εμπόδισε την εκδήλωση αντιδράσεων από την πλευρά των συνδικαλιστικών οργανώσεων. Οι παρεμβάσεις του νέου νόμου αποσκοπούσαν αφενός στην εξυγίανση της νομοθεσίας που αφορούσε τις συντάξεις των αγωνιστών της εθνικής αντίστασης, περιορίζοντάς τες στους πραγματικά δικαιούχους, και αφετέρου στη διόρθωση διατάξεων του ΙΚΑ, όπως μεταξύ άλλων ο υπολογισμός των συντάξιμων αποδοχών βάσει των μισθών και

²⁷ Μανασής, Ν. (1991) Η ασφάλιση κατά της αναπηρίας στο ΙΚΑ σύμφωνα με το Ν. 1902/1990, *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σσ. 81-87.

²⁸ Γ. Β (1991δ) Τα προβλήματα των συντάξεων αναπηρίας (πραγματικά αίτια και αναγκαίες λύσεις), *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σσ. 676-678.

²⁹ Τήνιος, Π. (2001) *Κοινωνία, Οικονομία, Συντάξεις: Κρυμμένος Θησαυρός*; Αθήνα, Παπαζήσης, σ. 116.

³⁰ OECD (1991) *Economic Surveys: Greece*, Paris, OECD.

όχι του δείκτη τιμών καταναλωτή και η αύξηση του ποσοστού αναπηρίας λόγω κοινωνικών κριτηρίων ή κριτηρίων αγοράς εργασίας.³¹ Όπως επισημαίνονταν και στην εισηγητική έκθεση του νόμου η προσπάθεια εξυγίανσης της νομοθεσίας που αφορά τις συντάξεις των αγωνιστών της εθνικής αντίστασης είχε ως στόχο: α) να περιοριστεί η καταβολή σύνταξης στους πραγματικά δικαιούχους, β) να αποφευχθεί η νόθευση υγιών συνταξιοδοτικών αρχών, γ) να προστατευθεί και να διαφυλαχθεί η έννοια της αντίστασης συνέπεια του διαβλητού τρόπου αναγνώρισης της ιδιότητας του αγωνιστή (με δυο μάρτυρες) σε συνδυασμό με τις συνεχείς παρατάσεις των προθεσμιών και τα συνταξιοδοτικά και λουπά ευεργετήματα, δ) να εξαλειφθούν οι υπάρχουσες διακρίσεις μεταξύ των αγωνιστών καθώς ο Ν.1813/1988 προέβλεπε τη χορήγηση σύνταξης μόνο στους συνταξιούχους του ΟΓΑ, εξαιρώντας τους συνταξιούχους των λουπών ταμείων ασφάλισης (ΙΚΑ, ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, ΤΣΑ, κτλ) και ε) να ελαφρυνθεί ο κρατικός προϋπολογισμός από το βάρος της καταβολής των αντιστασιακών συντάξεων.³²

Ο Νόμος 2084/1992

Η τρίτη παρέμβαση πραγματοποιείται το 1992. Η αποτυχία άλλωστε επίτευξης των στόχων που είχε θέσει η ίδια η κυβέρνηση μέσω του Προγράμματος Σταθεροποίησης (1991) είχαν ως αποτέλεσμα την άσκηση κριτικής τόσο από πλευράς ΕΟΚ³³ όσο και από άλλους διεθνείς οργανισμούς, στοιχείο που επέτεινε την ανάγκη άμεσης παρέμβασης.³⁴ Η υλοποίησή της ανατέθηκε στον Υπουργό Οικονομικών Στ. Μάνο ο οποίος διαδέχθηκε τον Γ. Σουφλιά, εμπνευστή των προγενέστερων παρεμβάσεων. Η επικρατούσα άποψη υποστήριζε την εισαγωγή ενός συστήματος τριών πυλώνων με την ακόλουθη μορφή: ο πρώτος πυλώνας θα παρείχε μια ελάχιστη σύνταξη χρηματοδοτούμενη κατά κύριο λόγο από φόρους, ο δεύτερος θα ήταν διανεμητικού τύπου χρηματοδοτούμενος από εισφορές σταθερού ύψους, ενώ ο τρίτος θα ήταν κεφαλαιοποιητικού τύπου. Επιπρόσθετα, υπό συζήτηση θα τίθονταν η ηλικία

³¹ Ν.1976/1991 Αντικατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των Αγωνιστών Εθνικής Αντίστασης και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α 184, 4/12/1991.

³² Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αντικατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των αγωνιστών Εθνικής Αντίστασης και άλλων διατάξεων.

³³ Το δάνειο που είχε εγκριθεί από την ΕΟΚ το 1991 καθώς και οι δυο επόμενες δόσεις του (1992 και 1993) χορηγήθηκαν υπό την προϋπόθεση εφαρμογής των μέτρων του Προγράμματος Σταθεροποίησης (1991-93).

³⁴ Featherstone et al, *op. cit.*, υποσημ. 19.

συνταξιοδότησης (αύξηση του ορίου λόγω της αύξησης του προσδόκιμου ζωής) και το επίπεδο των συντάξεων (μείωση κυρίως στον ευρύτερο δημόσιο τομέα όπου οι συντάξιμες αποδοχές ξεπερνούσαν σε ορισμένες περιπτώσεις σημαντικά τον τελευταίο μισθό).³⁵ Η συγκεκριμένη πρόταση συνιστούσε χαρακτηριστικό παράδειγμα παραδειγματικής αλλαγής.

Η κυβέρνηση της ΝΔ αντλαμβανόμενη ωστόσο την αδυναμία απευθείας προώθησης μιας ριζικής μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης προέβη στη σύσταση δυο επιτροπών: της Επιστημονικής Επιτροπής (γνωστής ως Επιτροπή Φακιολά) και της Επιστημονικής Γραμματείας. Η Επιτροπή Φακιολά επιφορτίστηκε με το έργο της υποβολής προτάσεων για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος η οποία θα αποτελούσε το πλαίσιο διαβούλευσης μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων, ενώ η Επιστημονική Γραμματεία ανέλαβε αφενός τη συγκέντρωση, επεξεργασία και αξιολόγηση των παραμέτρων του συστήματος και αφετέρου την ανάλυση και εκτίμηση των επιπτώσεων των προτάσεων της Επιτροπής Φακιολά, σημείο στο οποίο δεν ανταποκρίθηκε λόγω της απουσίας συγκεκριμένης πρότασης από την πλευρά της Επιστημονικής Επιτροπής. Οι προτάσεις της Επιτροπής Φακιολά στόχευαν στην εξυγίανση των υπάρχοντων ασφαλιστικών οργανισμών μέσω της θέσπισης γενικών αρχών και όχι στη ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος, με κύριο σημείο παρέμβασης την πλευρά των δαπανών (περιορισμός παροχών, αύξηση εισφορών, ορίου ηλικίας), περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό την αντιμετώπιση του ασφαλιστικού στην οικονομική διάσταση.³⁶ Η κριτική εστίασε στην ανεπαρκή επεξεργασία του ζητήματος των μεταβατικών διατάξεων (το πόρισμα περιορίζεται στις γυναίκες που υπηρετούν, χωρίς εντούτοις να διευκρινίζεται αν η πρόταση αφορά τις μητέρες ή τις γυναίκες), στην απλή αναφορά θεμάτων ιδιαίτερης σημασίας (όπως η εθνική σύνταξη και η κατάργηση των κοινωνικών πόρων) σε αντίθεση με την εκτενή αναφορά σε θέματα δευτερεύουσας σημασίας και στην απουσία αξιολογών αναλογιστικών μελετών από τις οποίες θα προέκυπταν πλήρεις και οικονομικά θεμελιωμένες προτάσεις.³⁷

³⁵ OECD *op. cit.*, υποσημ. 30.

³⁶ Βλέπε Πόρισμα Επιστημονικής Επιτροπής για την αναμόρφωση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα, Μάιος 1992.

³⁷ Γ.Β (1992) Επιστροφή στο ασφαλιστικό παρελθόν, *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σσ. 415-416.

Η προσπάθεια της κυβέρνησης να προωθήσει τη μεταρρύθμιση ενώ η Επιτροπή βρίσκονταν ακόμα στη διαδικασία των διαβουλεύσεων είχε ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του έργου της Επιστημονικής Επιτροπής, αλλά και την αποχώρηση³⁸ των εκπροσώπων των συνδικαλιστικών οργανώσεων οι οποίοι με τη σειρά τους κατέθεσαν ξεχωριστό πόρισμα με κύριο σημείο παρέμβασης –σε αντίθεση με το πόρισμα της Επιτροπής Φακιολά- την πλευρά των εσόδων. Οι προτάσεις της ΓΣΕΕ συνοψίζονται στα ακόλουθα σημεία: διατήρηση του δημόσιου και κοινωνικού χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης διατήρηση της νομικής μορφής των ασφαλιστικών ταμείων ως έχει, ήτοι τα ταμεία κύριας ασφάλισης να εξακολουθούν να λειτουργούν ως ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ και τα επικουρικά ως ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ ή άλλης μορφής όπως λειτουργούν σήμερα άσκηση εποπτείας από ένα Υπουργείο οργάνωση βάσει ομοειδών ασφαλιστικών ταμείων κατόπιν μελέτης και διαλόγου με τους άμεσα ενδιαφερόμενους πλήρης οικονομική, διαχειριστική και διοικητική αυτοτέλεια των ασφαλιστικών ταμείων τριμερής χρηματοδότηση (με αναλογία 2/9 εργαζόμενοι, 4/9 εργοδότες, 3/9 κράτος) και ταυτόχρονη λήψη μέτρων χρηματοδοτικής ανακούφισης των ασφαλιστικών ταμείων όπως η ρύθμιση (διαγραφή) της δανειακής τους επιβάρυνσης, η αντιμετώπιση της εισφοροδιαφυγής και η άμεση κατάργηση των εισφοροαπαλλαγών, η αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των ταμείων και η ανάληψη από το κράτος των βαρών των ταμείων για την άσκηση κοινωνικής και προνοιακής πολιτικής κύρια σύνταξη που να αντιστοιχεί στο 80% του συντάξιμου μισθού προτείνοντας ειδικότερα για τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα εφαρμογή συστήματος μετάβασης πενταετούς διάρκειας με τιμαριθμοποίηση του συντάξιμου μισθού και για τους δημοσίους υπαλλήλους το σύνολο των τελευταίων εν ενεργεία αποδοχών διαμόρφωση κατώτατων ορίων στα 20 ΗΑΕ χορήγηση πλήρους σύνταξης στους αναπήρους με ποσοστό 67% και άνω, ¾ της πλήρους σύνταξης με ποσοστό 50-66% και επιδόματος αναπροσαρμογής με μικρότερα ποσοστά απόρριψη της επανάκρισης και του αποχακτηρισμού επαγγελματιών από τα ΒΑΕ συμψηφισμός των φόρων υπέρ τρίτων προς την κρατική συμμετοχή κατόπιν

³⁸ Όπως επισημαίνονταν στον πρόλογο του Πορίσματος, η αποχώρηση έγινε με πρωτοβουλία των συνδικαλιστικών οργανώσεων ως έκφραση διαμαρτυρίας για την κατάθεση νομοσχεδίου που ρύθμιζε θέματα κοινωνικής ασφάλισης και δεν σχετιζονταν με τις εργασίες της Επιτροπής. Τα συνδικάτα θεώρησαν την κίνηση αυτή της κυβέρνησης ως αθέτηση της αρχικής συμφωνίας τους. Οι προτάσεις των μελών που αποχώρησαν ενσωματώθηκαν παρολαυτά στο τελικό Πόρισμα.

διαλόγου με τους εργαζομένους· διαχειριστική και διοικητική αυτοτέλεια της ασφάλισης υγείας· έγκριση κοινωνικού προϋπολογισμού από τη Βουλή.³⁹

Η κυβέρνηση από την πλευρά της σε μια προσπάθεια ενίσχυσης των θέσεών της στο πλαίσιο της νέας προσπάθειας διαλόγου με τα συνδικάτα, προβαίνει λίγους μόνο μήνες αργότερα στη δημοσιοποίηση της Έκθεσης του ΔΝΤ για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα. Οι εμπειρογνώμονες του ΔΝΤ είχαν άλλωστε κληθεί από την ίδια την ελληνική κυβέρνηση όπως επιβεβαίωσαν στη Βουλή, πριν μάλιστα από τη σύσταση της Επιτροπής Φακιολά.⁴⁰ Η Έκθεση ανέλυε τις δυσμενείς επιπτώσεις του δημογραφικού στη μελλοντική βιωσιμότητα του συστήματος,⁴¹ τονίζοντας παράλληλα την ανάγκη μείωσης των συνταξιοδοτικών δαπανών. Ειδικότερα, οι συνταξιοδοτικές δαπάνες στην Ελλάδα υπερέβαιναν το μέσο όρο του ΟΟΣΑ (15,1% ΑΕΠ και 9,7% αντίστοιχα), ενώ οι ιδιαίτερα αρνητικές δημογραφικές εξελίξεις θα οδηγούσαν, σε περίπτωση απουσίας λήψης σχετικών μέτρων, σε αύξηση των δαπανών στο 34,2% ΑΕΠ το 2050 τη στιγμή που η αναλογία εργαζομένων προς συνταξιούχους θα διαμορφώνονταν στο 1:1. Πέραν της επίδρασης του δημογραφικού παράγοντα, το ΔΝΤ θεωρούσε μη βιώσιμο και το υπάρχον ύψος των συνταξιοδοτικών δαπανών ιδιαίτερα εν όψει της ανάγκης μείωσης των δημόσιων δαπανών και του δημοσιονομικού ελλείμματος στο πλαίσιο της προσπάθειας επίτευξης των κριτηρίων σύγκλισης. Η Έκθεση δεν προέβη σε συγκεκριμένες προτάσεις: παρόλου που η επιλογή του συστήματος τριών πυλώνων θεωρείται «άριστη» εκτιμούσε ότι παρόμοια επιλογή δεν μπορούσε να εφαρμοστεί ακόμα στην ελληνική περίπτωση, τονίζοντας ωστόσο ότι θα μπορούσαν να ληφθούν ορισμένα μέτρα προς την εν λόγω κατεύθυνση.⁴² Συνολικά, όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Τήνιος (2001) η Έκθεση του ΔΝΤ αποτιμούσε το «κόστος του πολιτικού κόστους».⁴³

Η ανησυχητική εικόνα για την εξέλιξη των συνταξιοδοτικών δαπανών όπως παρουσιάζονταν από το ΔΝΤ δεν κατόρθωσε να ομαλοποιήσει τη σχέση

³⁹ ΓΣΕΕ (2000) *Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα: η εναλλακτική πρόταση της ΓΣΕΕ*, σσ. 61-81.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Η Έκθεση περιορίζει την ανάλυση στην επίδραση του δημογραφικού παράγοντα στο συνταξιοδοτικό σύστημα, ενώ ανάλογης σοβαρότητας κρίνεται και ο περιορισμός και η χρηματοδότηση των δαπανών υγείας.

⁴² IMF (1992) *Greece: Pension Reform*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

⁴³ Τήνιος, *op. cit.*, υποσημ. 29.

κυβέρνησης-συνδικάτων, τα οποία αποχώρησαν από τον κοινωνικό διάλογο κατηγορώντας την κυβέρνηση για προσπάθεια προώθησης ενός νομοσχεδίου που διαπερνάται από εισπρακτική λογική, παρά την αρχική κοινή δήλωση⁴⁴ κυβέρνησης-ΓΣΕΕ (8 Ιουλίου).⁴⁵ Η δήλωση αυτή είχε οδηγήσει σε ρήξη τις σχέσεις ΠΑΣΟΚ-ΓΣΕΕ⁴⁶ και πιο συγκεκριμένα του Προέδρου της Α. Κανελλόπουλου, καθώς με τον τρόπο αυτό δυσχέραινε ουσιαστικά την προσπάθεια της αντιπολίτευσης να κατηγορήσει την κυβέρνηση για προώθηση αντιλαϊκών μέτρων τη στιγμή που η παρέμβαση έβρισκε σύμφωνους τους κατ'εξοχήν υποστηρικτές του κράτους πρόνοιας. Ο πρόεδρος της ΓΣΕΕ, αναγκάστηκε λίγο αργότερα να προβεί σε ανασκευαστική δήλωση.⁴⁷ Η ΑΔΕΔΥ από την πλευρά της είχε αρνηθεί να συμμετάσχει στο διάλογο καθώς η κυβέρνηση δεν δέχονταν να δεσμευτεί για τη διατήρηση της θέσης των δημοσίων υπαλλήλων.⁴⁸ Η μεταστροφή αυτή των συνδικάτων συνοδεύτηκε από απεργιακές κινητοποιήσεις οι οποίες εξαπλώθηκαν από το δημόσιο τομέα, στον τραπεζικό, τα μέσα μαζικής μεταφοράς και τους οργανισμούς κοινής ωφέλειας. Κατά τη διάρκεια ειδικότερα της συζήτησης του νομοσχεδίου στη Βουλή τρεις απεργίες στις 3, 9 και 16 Σεπτεμβρίου παρέλυσαν το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.⁴⁹

Αρνητική υπήρξε και η στάση του συνόλου των κομμάτων της αντιπολίτευσης, τα οποία και καταψήφισαν το νομοσχέδιο, καυτηριάζοντας την επιλογή της κυβέρνησης να προωθήσει μια σημαντική μεταρρύθμιση στο θερινό τμήμα της Βουλής. Για τα κόμματα της αντιπολίτευσης το νομοσχέδιο διαπερνούσε μια εισπρακτική λογική η οποία αδυνατούσε να εξυγιάνει το σύστημα, έπληττε το σύνολο των ασφαλισμένων και ιδιαίτερα τους χαμηλόμισθους και χαμηλοσυνταξιούχους, ενώ δεν συνιστούσε προϊόν ευρύτερου διαλόγου. Το ΠΑΣΟΚ εστίασε την κριτική του στην απουσία τεκμηρίωσης και οικονομοτεχνικής βάσης, στην τριχοτόμηση του συστήματος με

⁴⁴ Στην κοινή δήλωση αναφέρονταν οι γενικές αρχές στις οποίες είχαν συμφωνήσει τα δυο μέρη (και οι οποίες αποτελούσαν επίμονο αίτημα των συνδικαλιστικών οργανώσεων) και αφορούσαν τη χρηματοδότηση του συστήματος (τριμερής), την ανάληψη από πλευράς κράτους της ρύθμισης των χρεών των ασφαλιστικών οργανισμών, την πρόθεση της κυβέρνησης να μην αλλάξει τις μεταβατικές διατάξεις των νόμων που είχε θεσπίσει το 1990 και 1991.

⁴⁵ Βουλή των Ελλήνων (1992) *Πρακτικά της συζήτησης για τη Συνταξιοδοτική Μεταρρύθμιση (Ν.2084/1992)* Συνεδρίαση ΙΗ, 8 Σεπτεμβρίου 1992, σσ.1057-1297.

⁴⁶ Η κοινή δήλωση αποτελούσε το «δεύτερο σφάλμα» του προέδρου της ΓΣΕΕ, καθώς το ΠΑΣΟΚ δεν είχε συγχωρέσει τη σύναψη διετούς συμφωνίας μεταξύ ΣΕΒ-ΓΣΕΕ για την εισοδηματική πολιτική στον ιδιωτικό τομέα (*Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 16 Ιουλίου 1992).

⁴⁷ *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 3/09/1992.

⁴⁸ *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 20 /08/1992.

⁴⁹ *Keesing's Record of World Events* (1992) Greece, 38(9): 39114.

χρονολογικά κριτήρια και όχι ουσιαστικά ή ποιοτικά, στην ανεπαρκή συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση του συστήματος καθώς περιορίζονταν στους νεοεισερχόμενους και στην απουσία αναφοράς στους αγρότες και τους ναυτικούς. Δεσμεύτηκε μάλιστα δια του προέδρου του στην κατάργηση του νόμου όταν θα έρχονταν στην εξουσία. Ως προς τις προτάσεις του ΠΑΣΟΚ, όπως αυτές αποτυπώθηκαν στο «Προσχέδιο Εξειδικευμένων Θέσεων για Διάλογο για την Κοινωνική Πολιτική» της Επιτροπής Κοινωνικής Πολιτικής του κόμματος που εργάστηκε υπό την επίβλεψη του Σ. Τζουμάκα συνοψίζονται στα ακόλουθα σημεία: διασφάλιση του δημόσιου και υποχρεωτικού χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης, καθιέρωση εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αποτελούμενου από δυο είδη συντάξεων της εθνικής (χρηματοδοτούμενη από κοινωνικούς και δημοσιονομικούς πόρους) και της εργασιακής (ανταποδοτική που θα αντιστοιχεί στο 100% των αποδοχών κατά το χρόνο απασχόλησης), διαχωρισμό της κοινωνικής πρόνοιας και χρηματοδότησή της από τον κρατικό προϋπολογισμό, τριμερή χρηματοδότηση του συστήματος, οργάνωση βάσει ομοειδών ταμείων με πλήρη οικονομική-διαχειριστική και διοικητική αυτοτέλεια, πάγωμα των κοινωνικών πόρων και εν συνεχεία συμψηφισμός τους με την κρατική συμμετοχή, αξιοποίηση της περιουσίας των ταμείων, καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής, σταδιακή αύξηση των ορίων ηλικίας χωρίς να τίγονται οι ώριμες ασφαλιστικές προσδοκίες, ορθολογική παρέμβαση στις συντάξεις αναπηρίας, διαχωρισμό υπηρεσιών υγείας από τα ασφαλιστικά ταμεία.⁵⁰

Το νομοσχέδιο χαρακτηρίστηκε εισπρακτικό και από το ΣΥΝ, ο οποίος επεσήμανε παράλληλα ότι δεν συνιστά προϊόν διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους. Οι θέσεις του ΣΥΝ συνοψίζονται στα ακόλουθα σημεία: διατήρηση δημόσιου, καθολικού και υποχρεωτικού χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης· θέσπιση τριμερούς χρηματοδότησης (σε αναλογία 2/9 για τους εργαζόμενους, 3/9 για το κράτος και 4/9 για τους εργοδότες)· ομαδοποίηση βάσει ομοειδών ταμείων· πλήρης οικονομική και διαχειριστική αυτοτέλεια ασφαλιστικών οργανισμών· αντιμετώπιση εισφοροδιαφυγής· αξιοποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας ταμείων· αθέμιτη είσπραξη των νομοθετημένων πόρων των ασφαλιστικών οργανισμών· διατήρηση ορίων ηλικίας ιδιωτικού τομέα και ορίων Ν. 1902/1990 για το δημόσιο τομέα· πλήρης σύνταξη σε αναλογία 80% του συντάξιμου μισθού· κατώτατα όρια οριζόμενα στα 20 ΗΑΕ

⁵⁰ Οικονομικός Ταχυδρόμος, 11/06/1992.

·θέσπιση υποχρεωτικότητας επικουρικής ασφάλισης ·επαναφορά του προηγούμενου καθεστώτος για τις συντάξεις αναπηρίας και τη χορήγηση πλήρους σύνταξης με ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω, 75% με ποσοστό 55-67% και χορήγηση επιδόματος αναπροσαρμογής όταν είναι μικρότερη του 55% ·υιοθέτηση συστήματος κοινωνικής σύνταξης για ανασφάλιστους χωρίς άλλο εισόδημα και εφόσον έχουν υπερβεί ένα ανώτατο όριο ηλικίας ·προώθηση της διαχειριστικής και οικονομικής αυτοτέλειας της ασφάλισης υγείας.⁵¹

Επιφυλάξεις εκφράστηκαν ωστόσο και από βουλευτές της ΝΔ (Κανελλόπουλος, Έβερτ, Σαμαράς) κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή, απειλώντας την ισχύη κοινοβουλευτική πλειοψηφία του κόμματος. Η κριτική μάλιστα δεν περιορίστηκε στην έκφραση επιφυλάξεων για επιμέρους διατάξεις (με χαρακτηριστικότερη τη διάταξη περί φορολόγησης των συνταξιούχων) και την απουσία των απαραίτητων αναλογιστικών μελετών, αλλά επεκτάθηκε στη γενικότερη φιλοσοφία του νομοσχεδίου το οποίο θεωρήθηκε ως βραχυχρόνια αναγκαία αντιμετώπιση των συμπτωμάτων.⁵²

Ο νόμος 2084 που ψηφίστηκε το Σεπτέμβριο του 1992 απέχει σημαντικά από τις αρχικές προθέσεις της κυβέρνησης για ριζική παρέμβαση στο σύστημα, αλλά και από το νεοφιλελεύθερο προφίλ του Υπουργού Οικονομικών. Η απόφαση μάλιστα του τελευταίου να περιορίσει το ρόλο του, εκχωρώντας με τον τρόπο αυτό μεγαλύτερη αρμοδιότητα στον Υφυπουργό Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων Δ. Σιούφα ο οποίος χαρακτηρίζονταν από ένα πιο συναινετικό προφίλ -όπως αποτυπώνεται στους συμβιβασμούς που περιέχει ο νόμος- φαίνεται να αποτέλεσε κίνηση στρατηγικής καθώς σε διαφορετική περίπτωση η ψήφιση του νόμου θα συναντούσε σημαντικές δυσκολίες.

Σε μια προσπάθεια μείωσης του πολιτικού κόστους η κυβέρνηση επέλεξε τη μεταφορά του βάρους στις μελλοντικές γενιές και τη διατήρηση των προνομίων των ισχυρών ομάδων όπως των υπαλλήλων της ΔΕΗ, των κρατικών τραπεζών και των ασφαλισμένων στα «ευγενή» ταμεία (γιατροί, δικηγόροι, μηχανικοί). Η πολυδιάσπαση του συστήματος επέτρεψε την επικέντρωση του κόστους στις

⁵¹ Βουλή των Ελλήνων, *op. cit.*, υποσημ. 45.

⁵² Ibid.

ασθενέστερες ομάδες, ενώ αντίθετα οι ισχυρές μειοψηφίες κατόρθωσαν -για μια ακόμα φορά- να διατηρήσουν σχεδόν άθικτα τα κεκτημένα τους.⁵³ Ως εκ τούτου, ο νέος νόμος είχε δυο σημεία παρέμβασης: το πρώτο αφορούσε τη θέσπιση ενός νέου, λιγότερο γενναιοδωρου συστήματος για τους εισερχόμενους στην αγορά εργασίας μετά την 1/01/1993 ενώ το δεύτερο αφορούσε διορθωτικές παρεμβάσεις στο παλαιό σύστημα με στόχο την ομαλοποίηση της κατάστασης και την εναρμόνιση των δυο συστημάτων.

Το νέο σύστημα καθιερώνει κοινή ηλικία συνταξιοδότησης για τα δυο φύλα (65^ο έτος), χαμηλότερο ποσοστό αναπλήρωσης (60% για την κύρια σύνταξη, 20% για την επικουρική) και τριμερή χρηματοδότηση σε αναλογία 2/9 για τον εργαζόμενο, 4/9 για τον εργοδότη και 3/9 για το κράτος. Παρά την αυστηροποίηση του πλαισίου, το νέο σύστημα λαμβάνοντας υπόψη το δημογραφικό πρόβλημα της χώρας παρέχει στις μητέρες με τρία και πλέον παιδιά -ανεξάρτητα από το αν αυτά είναι ανήλικα ή ανάπηρα- τη δυνατότητα συνταξιοδότησης με μειωμένα όρια ηλικίας ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών.⁵⁴ Η δαπάνη στην περίπτωση αυτή βαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό επειδή πρόκειται για μέτρα που θεσπίζονται με στόχο την αντιμετώπιση του δημογραφικού. Επιπρόσθετα, οι προσαυξήσεις στη σύνταξη λόγω οικογενειακών βαρών κλιμακώνονται προοδευτικά ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών.

Συνολικά, το νέο σύστημα συνεπές προς την προσπάθεια της κυβέρνησης για τήρηση της αρχής της ανταποδοτικότητας, προβλέπει παροχές ανάλογες των εισφορών (ενισχύοντας την κοινωνική δικαιοσύνη) με στόχο την κατάργηση των αντικινήτρων του παλαιού συστήματος στο οποίο μεγάλη κατηγορία εργαζομένων λάμβανε το ίδιο ποσό σύνταξης ανεξάρτητα από το χρόνο ασφάλισης. Επιπρόσθετα, η θέσπιση ενιαίων κανόνων διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των ασφαλισμένων της ίδιας γενιάς και την ενδογενεακή αλληλεγγύη, δεδομένου ότι ο κατακερματισμός του συστήματος ευνοούσε τη θέσπιση διαφορετικών ρυθμίσεων.⁵⁵ Επιπρόσθετα, η καθιέρωση ιδίων προϋποθέσεων συνταξιοδότησης για κύρια και επικουρική σύνταξη, καθιστά το σύστημα όχι μόνο δικαιότερο, αλλά και απλούστερο στην εφαρμογή

⁵³ Featherstone et al, *op. cit.*, υποσημ. 19.

⁵⁴ Ν.2084/1992 Αναμόρφωση της Κοινωνικής Ασφάλισης κα άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α 165, 7/10/1992.

⁵⁵ Πετρόγλου, Α. (2001) Η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, *ΕΔΚΑ*, ΜΓ, σσ. 241-251.

καταργώντας το πολυδαίδαλο της νομοθεσίας των οργανισμών επικούρησης. Καθώς ωστόσο το σύστημα παραμένει διανεμητικό, η νέα γενιά επωμίζεται ουσιαστικά υψηλά οικονομικά βάρη για τη στήριξη παροχών που χαρακτηρίζονται από χαλαρές προϋποθέσεις και προνομιακό ύψος, ενώ η ίδια διέπεται από αυστηρότερες προϋποθέσεις για τη χορήγηση των ιδίων παροχών, διευρύνοντας με τον τρόπο αυτό το χάσμα μεταξύ των γενεών (διαγενεακή αλληλεγγύη). Παράλληλα, οι παρεμβάσεις της περιόδου 1990-1993 δεν προέβλεπαν τη θέσπιση της ελάχιστης προστασίας και την εισαγωγή συμπληρωματικής σύνταξης κεφαλαιοποιητικού τύπου, όπως είχε εξαγγελθεί.⁵⁶

Οι παρεμβάσεις στο ισχύον σύστημα περιορίστηκαν σε μέτρα τόνωσης των εσόδων και περιορισμού των δαπανών. Οι βασικότερες διατάξεις προέβλεπαν: θεσμοθέτηση της υποχρέωσης του κράτους για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών οργανισμών σε περίπτωση επιβάρυνσής τους από την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, αύξηση των εισφορών στον κλάδο σύνταξης του ΙΚΑ, αύξηση της εισφοράς των ασφαλισμένων στα ειδικά ταμεία, επιβολή μηνιαίας κράτησης υπέρ συντάξεως στους δημοσίους υπαλλήλους που έχουν προσληφθεί μέχρι 30/09/1990 σε ποσοστό 3% επί των αποδοχών τους, μικρή αύξηση και σε βάθος χρόνου της ελάχιστης υπηρεσίας και των ορίων ηλικίας⁵⁷ προκειμένου να γίνει η εναρμόνιση των δυο συστημάτων με γνώμονα τις ρυθμίσεις του Ν. 1902/1990, σταδιακός μη υπολογισμός στους ασφαλισμένους του ΙΚΑ από 1/01/2002 των δώρων εορτών και Χριστουγέννων, θέσπιση περιορισμού στα ανώτατα ποσά των συντάξεων⁵⁸ προκειμένου να αποφευχθεί η φαλκίδευση της αρχής της ανταποδοτικότητας.⁵⁹

Ως προς το καθεστώς των κατώτατων ορίων ενώ για τους παλαιούς ασφαλισμένους διατηρείται το προϋπάρχον σύστημα με αλλαγή ωστόσο στο μηχανισμό

⁵⁶ Βακαλόπουλος, Γ. (1993) Εξέλιξη της συνταξιοδοτικής προστασίας στη μεταπολεμική Ελλάδα, ΕΔΚΑ, ΑΕ, σσ. 497-509.

⁵⁷ Δεν θίγονται τα όρια ηλικίας του ΙΚΑ, εκτός του 58^{ου} της 35ετίας το οποίο αυξάνεται σταδιακά από 1/01/1998 ανά εξάμηνο κατ' έτος μέχρι του 60^{ου} και μόνο για τους άνδρες και η 35ετία στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα για τους προσληφθέντες μέχρι 31/12/1982 οι οποίοι αποχωρούν χωρίς όριο ηλικίας. Για τους ήδη υπηρετούντες υπαλλήλους που θεμελιώνουν δικαίωμα συνταξιοδότησης μετά την 1/01/1998 δυνατότητα αποχώρησης με μειωμένη σύνταξη στα 60 για τους άνδρες και τα 55 για τις γυναίκες.

⁵⁸ Κατ' εξαίρεση για να υπάρξουν κίνητρα παραμονής στην εργασία και μετά τα 35 έτη ασφάλισης θα γίνεται προσαύξηση της σύνταξης κατά 2% για κάθε χρόνο επιπλέον των 35. Από τη ρύθμιση αυτή εξαιρείται το ΙΚΑ που θα εξακολουθήσει να χορηγεί τις προσαυξήσεις σύμφωνα με τη νομοθεσία του

⁵⁹ Ν.2084/1992, *op. cit.*, υποσημ. 54.

αναπροσαρμογής τους που συνδέεται πλέον με το ποσοστό αύξησης των συντάξεων και όχι των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων. Για τους νέους ασφαλισμένους οι αλλαγές⁶⁰ εμπνευσμένες από την αρχή της ανταποδοτικότητας (καθώς η χρηματοδοτική στενότητα δεν επέτρεπε τη χρηματοδότηση μικτών και προνοιακών παροχών μέσω των ασφαλιστικών εισφορών) οδηγεί στην υποτυπώδη προστασία των νέων ασφαλισμένων. Η αναγνώριση των αδυναμιών του υπάρχοντος συστήματος δεν θα έπρεπε να συνιστά λόγο κατάργησής τους, αλλά παρέμβασης με στόχο τη διασφάλιση της οικονομικής και κοινωνικής αποτελεσματικότητάς του, ενώ η προσπάθεια ενίσχυσης της αρχής της ανταποδοτικότητας δεν θα έπρεπε να γίνεται εις βάρος των ασφαλισμένων χαμηλού εισοδήματος ή όσων έχουν λίγες ευκαιρίες στην αγορά εργασίας.⁶¹ Η προσπάθεια αυτή μοιάζει επιπλέον παράδοξη, τη στιγμή που έχει υιοθετηθεί σύσταση της ΕΟΚ (92/441/ΕΟΚ) για την εξασφάλιση ελάχιστου εισοδήματος, ενώ ταυτόχρονα έρευνες καταδεικνύουν ως μια από τις βασικές αιτίες του υψηλού ποσοστού φτώχειας στην Ελλάδα την ελλιπή ασφαλιστική κάλυψη των χαμηλών ασφαλιστικών κατηγοριών.⁶²

Ο νόμος περιείχε επίσης διατάξεις μέσω των οποίων επιχειρήθηκε επέμβαση στην κλαδική δομή του συστήματος, περιορισμένης ωστόσο έκτασης. Ειδικότερα, προβλέπονταν σύσταση Λογαριασμού Αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΛΑΦΚΑ) με σκοπό την οικονομική ενίσχυση των ελλειμματικών φορέων κοινωνικής ασφάλισης και πόρους τους κοινωνικούς πόρους και εφάπαξ εισφορά 10% επί των κατά την 31/12/1991 κατατεθειμένων στην Τράπεζα της Ελλάδος ή άλλο πιστωτικό ίδρυμα χρηματικών διαθεσίμων και επί της κατά την 31/12/1991 αξίας των χρεογράφων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης υπέρ των οποίων έχουν θεσπιστεί κοινωνικοί πόροι και οι οποίοι το 1991 αποτελούσαν το 33% τουλάχιστον των εσόδων από εισφορές ασφαλισμένου και εργοδότη για κάθε κλάδο ασφάλισης. Λοιπά οργανωτικά θέματα του νόμου προέβλεπαν την ένταξη-συγχώνευση φορέων

⁶⁰ Για τους νέους ασφαλισμένους, η σύνταξη γήρατος συνίσταται σε ποσοστό 1,714% επί των μηνιαίων συντάξιμων αποδοχών ή ασφαλιστικών κατηγοριών ή 300 ημέρες Απασχόλησης. Το ποσό της σύνταξης δεν μπορεί να είναι κατώτερο της σύνταξης που προκύπτει βάσει του κατά το έτος 1991 μέσου μηνιαίου κατά κεφαλήν ΑΕΠ, αναπροσαρμοσμένου με το εκάστοτε ποσοστό αύξησης των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων, νοούμενου ως συντάξιμου μισθού και συντάξιμου χρόνου δεκαπέντε ετών. Όπως υποστηρίζει ο Αμίσης (1992) το βάρος της επιδείνωσης της οικονομίας μεταφέρεται σε εκείνες τις ομάδες που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη προστασίας.

⁶¹ Βακαλόπουλος, Γ. (1992) Τα κατώτατα όρια συντάξεων μισθωτών μετά το Ν.2084/1992, *ΕΔΚΑ*, ΛΔ, σσ. 257-272.

⁶² Βλέπε Καραγιωργας, Σ., Καραντινός, Δ. και Γεωργακόπουλος, Θ. (1990) Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

κοινωνικής ασφάλισης, την υποχρέωση κατάρτισης αναλογιστικών μελετών και τη δημιουργία εθνικού μητρώου ασφαλισμένων και συνταξιούχων και μητρώο ασφαλισμένων-συνταξιούχων και εργοδοτών σε κάθε φορέα κοινωνικής ασφάλισης με στόχο τον μηχανογραφικό εκσυγχρονισμό των ταμείων και την καλύτερη εποπτεία του συστήματος.⁶³

Όπως επισημάνθηκε σε μεταγενέστερες μελέτες του ΟΟΣΑ το νομοθετικό πλέγμα της περιόδου 1990-92 αν και κινούνταν στη σωστή κατεύθυνση δεν κατόρθωσε να αποτρέψει τη σημαντική αύξηση των δαπανών συνέπεια των δημογραφικών εξελίξεων. Βάσει ειδικότερα των εκτιμήσεων του ΟΟΣΑ οι συνταξιοδοτικές δαπάνες αναμένονταν να ανέλθουν από περίπου 12% που ήταν το 1997 στο 23% ΑΕΠ το 2050, ενώ η διαφορά μεταξύ δαπανών και εισφορών (εξαιρώντας κάθε μορφή κρατικής συμμετοχής) αναμένονταν να διευρυνθεί από 4 ½% ΑΕΠ που ήταν το 1997 στο 14% το 2050. Ως προς το αφανές χρέος του συστήματος, υπολογίζονταν στο 196% ΑΕΠ, συνιστώντας το υψηλότερο μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ.⁶⁴

Οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του 1990 είχαν ως πρώτιστο στόχο τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος, εξυπηρετώντας ταυτόχρονα την προσπάθεια προσαρμογής στα κριτήρια του Μάαστριχτ. Όπως ωστόσο επισημαίνεται, το πλαίσιο της ONE δεν αποτέλεσε παρά «έμμεση μορφή πίεσης» στη μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ, καθώς οι δυνατότητες της ONE εξαρτώνται από το εθνικό θεσμικό πλαίσιο και το συσχετισμό δυνάμεων μεταξύ των επιμέρους δρώντων.⁶⁵ Χαρακτηριστικό παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού συνέβαλε στη μεταβολή των ιδεών και του τρόπου διαμόρφωσης της πολιτικής αποτελεί η περίπτωση της Ιταλίας η οποία αναλύθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Στην ελληνική περίπτωση αντιθέτως η σύνδεση της αναγκαιότητας μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος και της ONE υπήρξε λιγότερο σαφής, συγγεόμενη σε αρκετές με τις επιδράσεις λουπών παραγόντων (όπως η επίδραση των κανόνων της εσωτερικής αγοράς) και την αναγκαιότητα λήψης μέτρων για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος, ανεξαρτήτως του πλαισίου της ONE.

⁶³ Ν.2084/1992, *op. cit.*, υποσημ. 54.

⁶⁴ OECD (1997) *Economic Surveys: Greece*, Paris, OECD.

⁶⁵ Βλέπε Featherstone et al, *op. cit.*, υποσημ. 19.

Συνολικά οι νομοθετικές παρεμβάσεις της περιόδου 1990-92 περιορίζονται σε μια προσπάθεια συγκράτησης των δαπανών και τόνωσης των εσόδων του συστήματος μετακυλίνοντας το κόστος της χρηματοδότησης των συντάξεων στους ίδιους τους μελλοντικούς δικαιούχους εφόσον αποκλείστηκε η διαρθρωτική παρέμβαση. Όπως επισημαίνει ο Βουρλούμης (2005) η επιλογή της κυβέρνησης για μεταρρύθμιση με δόσεις αποδείχθηκε ανεπιτυχής καθώς αφενός προϋπέθετε τη συναίνεση της αντιπολίτευσης ή ότι θα έμενε στην εξουσία προκειμένου να ολοκληρώσει το έργο της ενώ αφετέρου τα συμφέροντα που εμπλέκονται στο ασφαλιστικό έχουν τη δυνατότητα να εξουδετερώνουν οριακές προσαρμογές όταν δεν συμφωνούν με αυτές. Δεδομένου ότι στα χρόνια που ακολούθησαν οι περισσότερες διατάξεις δεν εφαρμόστηκαν ή ατόνησαν, αυτό που παρέμεινε ήταν η θέσπιση υψηλότερων εισφορών. Η ταμειακή αυτή ανάσα μάλλον έβλαψε παρά ωφέλησε, καθώς έδωσε στο σύστημα τη δυνατότητα να λειτουργήσει, συσσωρεύοντας περαιτέρω προβλήματα και ελλείμματα και καθιστώντας τις μεταγενέστερες παρεμβάσεις δυσχερέστερες. Ως εκ τούτου παρέμειναν «ανοικτά μέτωπα» στοιχείο που ερμηνεύει την αναγκαιότητα νέων παρεμβάσεων πριν το τέλος της δεκαετίας. Για το κόμμα της ΝΔ οι αρχικές εξαγγελίες σχετικά με τη θέσπιση ελάχιστης ενιαίας σύνταξης για τα άτομα που δεν είχαν άλλους πόρους ή σύνταξη φαίνεται να εγκαταλείφθηκαν. Από την άλλη, η θεσμοθέτηση της τριμερούς χρηματοδότησης αν και συνιστά μέτρο τόνωσης της ανταποδοτικότητας του συστήματος, δεν ικανοποίησε πλήρως το σχετικό αίτημα της ΓΣΕΕ η οποία τη θεώρησε ανεπαρκή καθώς δεν κάλυπτε το σύνολο των ασφαλισμένων, περιοριζόμενη στους νεοεισερχόμενους, και ως εκ τούτου μη δίνοντας την αναγκαία οικονομική ανάσα στα ταμεία. Επιπρόσθετα, τα συνδικάτα αντιδρούσαν στην αποσύνδεση των κατώτατων συντάξεων από τους κατώτατους μισθούς και τα ημερομίσθια, σημείο στο οποίο έβρισκε σύμφωνο και το ΠΑΣΟΚ το οποίο και υποσχέθηκε την επανασύνδεσή τους. Τέλος, το σύνολο των παρεμβάσεων της περιόδου παρέλειψε μια σημαντική ομάδα του πληθυσμού, αυτή των αγροτών.

3.2.2 Η περίοδος ΠΑΣΟΚ: 1993-2004

Η περίοδος προετοιμασίας: 1993-2000

Η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης δεν αποτέλεσε ζήτημα προτεραιότητας για την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ την τριετία 1993-1996 παρά τη δέσμευση του Α. Παπανδρέου για κατάργηση των νόμων της ΝΔ όταν θα έρχονταν στην εξουσία. Το ασφαλιστικό συνέχισε μεν να αποτελεί πρόβλημα (παρά τις

αλλαγές που επέφερε ο Ν.2084/1992) η σχετική συζήτηση περιορίστηκε ωστόσο σε ενδοκυβερνητικό επίπεδο.⁶⁶

Η ανάληψη της εξουσίας από τον Κ. Σημίτη τον Ιανουάριο του 1996, κατόπιν παραίτησης του Α. Παπανδρέου για λόγους υγείας, δημιούργησε ωστόσο νέες συνθήκες, ιδιαίτερα κατόπιν της ενίσχυσης της θέσης του στο κόμμα μετά τις εκλογές του Οκτωβρίου του ίδιου έτους. Η κοινωνική πολιτική ειδικότερα αναδεικνύεται σε βασικό συστατικό και προϋπόθεση επιτυχίας της οικονομικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό προαναγγέλθηκε η αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης κατόπιν διεξαγωγής κοινωνικού διαλόγου προκειμένου, όπως αναφέρονταν στις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης, «να αντιμετωπισθεί το συνταξιοδοτικό πρόγραμμα με νηφάλιο και ψύχραιμο τρόπο σε μακροχρόνια βάση, χωρίς ταμειακό άγχος».⁶⁷ Ο διάλογος για το ασφαλιστικό θα βασίζονταν στην αρχή ότι η ασφάλιση πρέπει να είναι υποχρεωτική, να εξασφαλίζεται σε επαρκή βαθμό από το κράτος και να στηρίζεται τόσο στην ανταποδοτικότητα όσο και στην κοινωνική αλληλεγγύη.

Την ίδια περίοδο η αναγνώριση της αδυναμίας στόχευσης στους χαμηλοσυνταξιούχους με μεγάλη ανάγκη, συνέπεια του κατακερματισμού του συστήματος, οδήγησε στη θέσπιση του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης στους Συνταξιούχους -ΕΚΑΣ (Ν.2434/1996)- το οποίο χορηγείται στους χαμηλοσυνταξιούχους όλων των ταμείων (πλην ΟΓΑ) βάσει κριτηρίων που αφορούν το συνολικό συντάξιμο εισόδημα (αποκλείοντας κατά τον τρόπο αυτό τους δικαιούχους επικουρικών συντάξεων), το συνολικό ατομικό φορολογητέο εισόδημα και το συνολικό ετήσιο οικογενειακό εισόδημα, στοιχεία τα οποία θεωρήθηκαν σημαντικές καινοτομίες.⁶⁸ Με τον τρόπο αυτό η κυβέρνηση απέφυγε την τήρηση της δέσμευσής της για σύνδεση των κατώτατων συντάξεων με τα 20 ΗΑΕ.⁶⁹

⁶⁶ Γιαννίτσας, Τ. (2007) *Το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μια διέξοδος*, Αθήνα, Εκδόσεις Πόλις, σ. 131.

⁶⁷ Βουλή των Ελλήνων (1996) Πρακτικά, Θ Περίοδος, Σύνοδος Α, Συνεδρίαση Δ, 10 Οκτωβρίου 1996, σσ. 19-28.

⁶⁸ Ν. 2434/1996 Μέτρα Πολιτικής για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α/ 188, 20/08/1996.

⁶⁹ Matsaganis, M. (2002) Yet Another Piece of Pension Reform in Greece, *South European Society and Politics*, 7(3): 109-122.

Το ΕΚΑΣ συνιστούσε την πρακτική εφαρμογή της έννοιας της επεκεντρωμένης εισοδηματικής στήριξης στους χαμηλοσυνταξιούχους, η οποία βρισκόταν στον πυρήνα της κοινωνικής πυχής της εκσυγχρονιστικής ατζέντας της κυβέρνησης Σημίτη. Αν και θεωρήθηκε καινοτόμος πρωτοβουλία, η επίδρασή του αποδείχθηκε αμελητέα καθώς αντιστοιχεί μόλις στο 2% του συνόλου των συνταξιοδοτικών δαπανών. Η περιορισμένη αποτελεσματικότητα του θεσμού ερμηνεύεται από την απουσία-στην ελληνική περίπτωση-των αναγκαίων θεσμικών προϋποθέσεων όπως η ύπαρξη αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης και ενός αξιόπιστου φορολογικού συστήματος και η παρουσία από την άλλη φαινομένων διαφθοράς τόσο από την πλευρά των δικαιούχων όσο και από αυτή των γραφειοκρατών.⁷⁰

Μια δεύτερη σημαντική πρωτοβουλία αφορά τη μετατροπή του ΟΓΑ σε ταμείο κύριας ασφάλισης αγροτών (Ν. 2458/1997) χρηματοδοτούμενο από τις μηνιαίες εισφορές των ασφαλισμένων (7%) και από το κράτος (14%). Η σύνταξη που απονέμεται είναι ανταποδοτική, βάσει των ετών ασφάλισης και της κλάσης, η δε ηλικία συνταξιοδότησης ορίζεται στο 65^ο έτος με ελάχιστη περίοδο εισφορών τα 5 έτη, η οποία σταδιακά θα ανέλθει στα 15 έτη. Κατά τη μεταβατική περίοδο θα εισπράττεται τόσο η νέα κύρια σύνταξη όσο και τμηματικά η παλαιά. Το νέο σύστημα προβλέπει επίσης τη δυνατότητα μεταφοράς των δικαιωμάτων σε άλλα ταμεία σε περίπτωση αλλαγής απασχόλησης καθώς και συντάξεις επιζώντων.⁷¹ Η ΟΚΕ στη Γνώμη επί του Σ/Ν εκφράστηκε θετικά, εκτιμώντας ότι το εν λόγω νομοσχέδιο αποτελούσε σημαντικό βήμα σε έναν τομέα που χρειάζονταν ριζική παρέμβαση, ωστόσο θεωρούσε παράλειψη την απουσία διενέργειας αναλογιστικής μελέτης για τη θεμελίωση της οικονομικής βιωσιμότητας του νέου συστήματος. Εξέφρασε επίσης επιφυλάξεις σε επιμέρους άρθρα του Σ/Ν και κυρίως σε σχέση με τη δυνατότητα αποτελεσματικής εφαρμογής του Νόμου.⁷²

Παράλληλα, η κυβέρνηση προέβη στη σύσταση τεχνοκρατικής επιτροπής για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής με επικεφαλής τον καθηγητή Γ. Σπράο. Η επιτροπή συνέταξε συνολικά επτά εκθέσεις, ωστόσο το ενδιαφέρον της

⁷⁰ Matsaganis, M. (2005) The Limits of Selectivity as a Recipe for Welfare Reform: The Case of Greece, *Journal of Social Policy*, 34(2): 235-253.

⁷¹ Ν.2458/1997 Σύσταση κλάδου κύριας ασφάλισης αγροτών και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α 15, 14/2/1997.

⁷² ΟΚΕ (1996) Γνώμη της ΟΚΕ επί του προσχεδίου νόμου με θέμα: «Σύσταση Κλάδου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών», Αθήνα, 20 Δεκεμβρίου 1996.

κοινής γνώμης εστίασε σε αυτή που αφορούσε το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και η οποία δόθηκε στη δημοσιότητα τον Οκτώβριο του 1997. Όπως αναφέρονταν στην έκθεση, ο ρόλος της ήταν η υποστήριξη και όχι η υποκατάσταση του κοινωνικού προβληματισμού: να οριοθετήσει και να φωτίσει το πεδίο των επιλογών, να επισημάνει διασυνδέσεις μεταξύ θεμάτων, να αναζητήσει εναλλακτικές λύσεις, να επισημάνει έγκαιρα τα αδιέξοδα.⁷³

Ενδεικτικός είναι άλλωστε ο υπότιτλος της έκθεσης «συνεισφορά στον κοινωνικό διάλογο». Ως εκ τούτου η έκθεση δεν υιοθετούσε εξειδικευμένες προτάσεις μέτρων, αφήνοντάς τα για επιλογή μέσα από τον κοινωνικό διάλογο, ανέφερε ωστόσο εναλλακτικές δυνατότητες. Η επιλογή αυτή πρέπει να συνδεθεί με τις προγενέστερες αποτυχημένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες οι οποίες οδήγησαν στην επιλογή μιας πιο επιφυλακτικής στρατηγικής. Το στοιχείο αυτό βρίσκονταν ωστόσο σε αντίθεση με την αντίληψη που είχε καλλιεργηθεί στην κοινή γνώμη μέσω διαρροών στον τύπο βάσει των οποίων η έκθεση προέβλεπε σημαντικές περικοπές στα ασφαλιστικά δικαιώματα. Η έκθεση ειδικότερα αναδείκνυε ως βασικό παράγοντα επιβάρυνσης του συστήματος τη γήρανση του πληθυσμού, ενώ πρόσθετα προβλήματα προέκυπταν από την επίδραση της ανεργίας. Αναφορά γίνονταν επίσης στις ενδογενείς αδυναμίες του συστήματος, καθώς όπως χαρακτηριστικά αναφέρονταν, πρόκειται για ένα σπάταλο σύστημα συντάξεων που συνδυάζει νησίδες υπερτροφικής προστασίας με αδιαφορία για περιπτώσεις πραγματικής ένδειας. Παρά την έμφαση της έκθεσης στους ενδογενείς παράγοντες δεν παραλείπονταν η αναφορά στις εξωγενείς πιέσεις που έθετε το πλαίσιο της ONE. Πιο συγκεκριμένα, η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης θα αποτελούσε -όπως αναφέρονταν- σημαντικό συστατικό της μακροοικονομικής προσαρμογής προς την ONE, καθώς οι στόχοι του Μάαστριχτ αναφέρονταν στη «Γενική Κυβέρνηση» ορισμός ο οποίος περιλάμβανε και τα ταμεία.⁷⁴

Η αρνητική υποδοχή της έκθεσης οδήγησε την κυβέρνηση να τηρήσει αποστάσεις, επισημαίνοντας ότι η έκθεση αποτελούσε συνεισφορά στο διάλογο και ως εκ τούτου δεν δεσμεύονταν από τα πορίσματά της και παρά το γεγονός ότι η έκθεση δεν

⁷³ Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής (1997) *Οικονομία και Συντάξεις: συνεισφορά στον κοινωνικό διάλογο*, Αθήνα, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος.

⁷⁴ Ibid.

πρότεινε μια συγκεκριμένη επιλογή, αλλά αντιθέτως ανέφερε εναλλακτικές δυνατότητες.

Στο πολιτικό επίπεδο διαφαίνονταν παράλληλα μια ασάφεια, καθώς δεν ήταν φανερό αν ο Σημίτης σκόπευε να χρησιμοποιήσει την έκθεση ως εφαλτήριο για μια άμεση μεταρρύθμιση ή αντιθέτως ήθελε να προετοιμάσει το πεδίο για μια μελλοντική παρέμβαση. Η ΝΔ από την πλευρά της δεν προέβη σε επίσημες δηλώσεις, ο Γ. Σουφλιάς ωστόσο εμφανίστηκε θετικός, παρά την ύπαρξη ορισμένων επιφυλάξεων. Θετική, αν και με επιφυλάξεις επί ορισμένων θεμάτων, υπήρξε και η αντίδραση του ΣΕΒ. Σε ένα γενικότερο επίπεδο, η αποτυχία της έκθεσης Σπράου συνδέεται τόσο με τις αδυναμίες σε επίπεδο παρουσίας όσο και με την ασάφεια των στόχων σε πολιτικό επίπεδο. Οι δυνατότητες της τεχνοκρατικής κοινότητας να ενισχύσουν τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια περιορίζονταν από την αδυναμία του ίδιου του κράτους το οποίο υπέκυπτε κάθε φορά στις πιέσεις διαφόρων ομάδων.⁷⁵ Παράλληλα, η ασάφεια σχετικά με τα πιθανά οφέλη λειτουργεί υπέρ της διατήρησης του υπάρχοντος πλαισίου και κατά της επιλογής της εναλλακτικής ακόμα και όταν αυτή είναι προς το γενικότερο συμφέρον, στοιχείο που φανερώνει τη δύναμη της θεσμικής εξάρτησης. Επιπρόσθετα, τόσο στο κυβερνητικό όσο και στο κομματικό επίπεδο επικρατούσε ανησυχία, καθώς η λειτουργία μιας ανεξάρτητης επιτροπής γινόταν αντιληπτή ως προσπάθεια υποκατάστασης τους, δημιουργώντας τελικά ένα κλίμα άρνησης απέναντι σε κάθε προσπάθεια ανεξάρτητης και αποστασιοποιημένης ανάλυσης, όπως συνήθίζεται σε άλλες χώρες.⁷⁶

Η αρνητική υποδοχή της έκθεσης Σπράου από την κοινή γνώμη έρχονταν σε αντίθεση με την απουσία ανάλογων φαινομένων στην έκθεση του ΟΟΣΑ που δημοσιεύθηκε την ίδια χρονική περίοδο και η οποία περιείχε κεφάλαιο για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, ιδιαίτερα τη στιγμή που οι διαπιστώσεις ως προς τα αίτια της μελλοντικής διόγκωσης των δαπανών δεν διέφεραν από αυτές της έκθεσης Σπράου. Το γεγονός αυτό αποδίδεται στον «τεχνικό» χαρακτήρα της έκθεσης του ΟΟΣΑ, σε αντίθεση με την έκθεση Σπράου η οποία αν και συνιστούσε προϊόν τεχνοκρατικής επιτροπής δεν είχε τον ανάλογο χαρακτήρα, καθώς προτιμήθηκε η απάλειψη των τεχνικών στοιχείων που θα εμπόδιζαν την κατανόησή της από το ευρύ

⁷⁵ Featherstone et al, *op. cit.*, υποσημ. 19.

⁷⁶ Γιαννίτης, *op. cit.*, υποσημ. 66.

κοινό.⁷⁷ Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1990-92 αν και κινούνταν στη σωστή κατεύθυνση, έπρεπε να είχαν εφαρμοστεί νωρίτερα και ως εκ τούτου κρίνονταν ανεπαρκείς για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος, περιοριζόμενες στην προσωρινή σταθεροποίησή του. Ο ΟΟΣΑ εκτιμούσε σημαντική αύξηση των δαπανών οι οποίες βάσει των εκτιμήσεων θα ανέρχονταν στο 23% ΑΕΠ το 2050 από περίπου 12% που ήταν το 1997. Ως προς το αφανές χρέος του συστήματος⁷⁸ –την παρούσα αξία των συνταξιοδοτικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ- υπολογίζονταν στο 196% του ΑΕΠ του 1994, σημαντικά υψηλότερο σε σχέση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ το οποίο υπολογιζόταν στο 102% για τη Γαλλία, στο 153% για το Βέλγιο και στο 109% για την Πορτογαλία.⁷⁹

Στις αρχές του 1998 η κυβέρνηση αναγγέλει νέα μεταρρύθμιση η υλοποίηση της οποίας προέβλεπε δυο στάδια: το πρώτο αφορούσε την εισαγωγή αλλαγών σε οργανωτικό επίπεδο, ενώ το δεύτερο θα έδινε οριστική λύση στο πρόβλημα βιωσιμότητας του συστήματος. Η ημερομηνία υλοποίησης του δεύτερου σταδίου δεν προσδιορίζονταν, αναμένονταν ωστόσο να πραγματοποιηθεί στη διάρκεια της επόμενης κυβερνητικής θητείας, γεγονός που οφείλονταν εν μέρει στην επιθυμία της κυβέρνησης να εστιάσει τις προσπάθειές της στη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας.⁸⁰ Η κυβέρνηση αναγνώριζε ωστόσο ότι η αναβολή των μεταρρυθμίσεων δεν μπορούσε να έχει παρά προσωρινό χαρακτήρα, καθώς περαιτέρω καθυστέρηση τους θα αύξανε σημαντικά το κόστος υλοποίησής τους.

Την ίδια περίοδο ξεκινά η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για το ασφαλιστικό, ο οποίος είχε διευρυμένο χαρακτήρα (μετείχαν πέραν της ΓΣΕΕ, της ΑΔΕΔΥ και του ΣΕΒ, εκπρόσωποι της Διεύθυνσης Μελετών της Τράπεζας της Ελλάδος, του ΚΕΠΕ, των ασφαλιστικών ταμείων καθώς και εκπρόσωποι του υπουργείου). Ο διάλογος διεξήχθη σε τεχνοκρατικό-εξειδικευμένο επίπεδο, ενώ η πολιτική διάσταση των θεμάτων δεν συζητήθηκε.⁸¹

⁷⁷ Featherstone et al, *op. cit.*, υποσημ. 19.

⁷⁸ Οι υπολογισμοί του ΟΟΣΑ λαμβάνουν υπόψη τους ως πηγή εσόδων μόνο τις εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων.

⁷⁹ OECD *op. cit.*, υποσημ. 64.

⁸⁰ Mylonas, P. de la Maisonneuve, C. (1999) The problems and prospects faced by PAYG pension systems: A case-study of Greece, OECD *Economics Department Working Papers*, No 215.

⁸¹ Τα πορίσματα του διαλόγου, τα οποία δημοσιεύθηκαν στα ΤΕΤΡΑΔΙΑ του ΙΝΕ καλύπτουν τις ακόλουθες έξι θεματικές ενότητες: εισφοροδιαφυγή, αξιοποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας των ταμείων, σχέσεις ασφαλιστικών ταμείων με τον πολίτη, διοικητική απλούστευση, καταγραφή παροχών

Το πρώτο στάδιο κατέληξε στη θέσπιση του Ν. 2676/1999 γνωστού και ως «μίνι ασφαλιστικό». Οι κυριότερες διατάξεις του νόμου προέβλεπαν ενοποιήσεις, συγχωνεύσεις και καταργήσεις ασφαλιστικών οργανισμών οι οποίες οδήγησαν στη μείωση του αριθμού των οργανισμών που εποπτεύονται από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων κατά 68 (ρύθμιση η οποία οδήγησε ωστόσο σε αύξηση των δαπανών καθώς δεν συνοδεύονταν από μείωση των συντάξεων, αλλά αντιθέτως σε ορισμένες περιπτώσεις προβλέπονταν σταδιακή σύγκλιση προς τα όρια του πιο γενναϊοδωρου ταμείου μεταξύ των συγχωνευθέντων), μέτρα για τον εξορθολογισμό των ρυθμίσεων και τον έλεγχο των δαπανών των φορέων υγείας, καθώς και για τον εκσυγχρονισμό και την ποιοτική, διοικητική και λειτουργική αναδιάρθρωση του χώρου της κοινωνικής ασφάλισης, όπου μεταξύ άλλων προβλέπονταν η σύσταση υπηρεσίας επιχειρησιακού σχεδιασμού και ανάπτυξης πληροφορικής, μέτρα για την καλύτερη αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των ασφαλιστικών οργανισμών, αύξηση του ποσού του ΕΚΑΣ κατά 50% το οποίο αντιστοιχούσε πλέον σε 19,7 ΗΑΕ έναντι των 17 ΗΑΕ στα οποία αντιστοιχούσαν τα κατώτατα όρια του ΙΚΑ το 1994.

Ο νόμος περιείχε επίσης μέτρα συγκράτησης των δαπανών μέσω της περιστολής της εισφοροδιαφυγής, της τροποποίησης του τρόπου απονομής των συντάξεων χρείας (η σύνταξη χρείας χορηγείται πλέον και στους άνδρες, ωστόσο ο επιζών τη λαμβάνει μόνο για περίοδο τριών ετών, με εξαίρεση την περίπτωση κατά την οποία δεν εργάζεται ή δεν λαμβάνει άλλη σύνταξη), της θέσπισης περιορισμών στην απασχόληση των συνταξιούχων (αναστολή σύνταξης για όσους δεν έχουν συμπληρώσει το 55^ο έτος, ενώ μετά τη συμπλήρωση του 55^{ου} έτους μείωση του ποσού κατά 70% σε περίπτωση που το ποσό της σύνταξης υπερβαίνει τις 250.000 δρχ μηνιαίως).⁸² Συνολικά, ο νόμος κυριαρχήθηκε από ένα γενικό πνεύμα «νοικοκυρέματος» (οργανωτικής και λειτουργικής φύσης) συγκεκριμένων τομέων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.⁸³ Εντούτοις, ακόμα και η μεταρρύθμιση αυτή θεωρήθηκε από ορισμένους ανεπιτυχής στο βαθμό που τέσσερα χρόνια μετά την εφαρμογή της τα ταμεία διατηρούσαν ακόμα τη διοικητική και οικονομική

των ασφαλιστικών οργανισμών: μη ανταποδοτικές παροχές (προνοιακές) και λειτουργία κλάδων υγείας.

⁸² Ν 2676/1999 Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α 1, 5/01/1999.

⁸³ Ρωμανιάς, Γ. (1999) Οι εξελίξεις στην κοινωνική ασφάλιση κατά το 1998, *JNE-Ενημέρωση*, 44, Φεβρουάριος.

αυτονομία τους από το νέο ταμείο στο οποίο θα υπάγονταν.⁸⁴ Όπως άλλωστε είχε επισημάνει στη Γνώμη της η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, οι ρυθμίσεις αποτελούσαν επί χρόνια αντικείμενο συζητήσεων, αλλά δεν υλοποιούνταν. Οι αλλαγές αυτές δεν κρίθηκαν ωστόσο επαρκείς από την ΟΚΕ, καθώς όπως υποστηρίχθηκε έδιναν μια βραχυ-μεσοπρόθεσμη προοπτική στο σύστημα, αλλά οι δημογραφικές και γενικότερες κοινωνικές εξελίξεις είναι τέτοιες που η βιωσιμότητα να μην μπορεί να διασφαλιστεί μόνο με μέτρα εσωτερικής αναδιοργάνωσης του συστήματος, όπως αυτά που προβλέπονταν από το σχετικό νόμο. Για την ΟΚΕ, η ανάγκη έναρξης εντός του έτους κοινωνικού διαλόγου προς επίλυση της επίλυσης των ζητημάτων κρίνονταν επιτακτική.⁸⁵

Το ΠΑΣΟΚ πρόβλεψε επίσης στην αναστολή ορισμένων μέτρων της μεταρρύθμισης της περιόδου 1990-92 που θα τίθονταν σε ισχύ από 1^η Ιανουαρίου 1998. Τα εν λόγω μέτρα αφορούσαν τη μείωση της επικουρικής σύνταξης στο 20% των συντάξιμων αποδοχών, την αύξηση της ηλικίας πρόωρης συνταξιοδότησης όσων υπάγονται στα ΒΑΕ και την αύξηση των αιαιτούμενων ετών για την απονομή πλήρους σύνταξης στους εργαζομένους στις δημόσιες επιχειρήσεις και τις τράπεζες.⁸⁶

Οι προτάσεις Γιαννίτση και ο Νόμος 3029/2002

Οι εκλογές του Απριλίου του 2000 αναδεικνύουν και πάλι το ΠΑΣΟΚ πρώτο κόμμα. Η νίκη των σοσιαλιστών σε συνδυασμό με τα υψηλά ποσοστά δημοτικότητας του πρωθυπουργού, επέτρεψαν στον Κ. Σημίτη την προώθηση της εκσυγχρονιστικής του ατζέντας η οποία περιλάμβανε σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές στην οικονομία με κορυφαίες τις μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και στον τομέα των συντάξεων.⁸⁷ Οι επαναλαμβανόμενες άλλωστε συστάσεις των διεθνών οργανισμών σε συνδυασμό με την πίεση που ασκήθηκε στην ελληνική κυβέρνηση από τους Γερμανούς για ενίσχυση της προσπάθειας μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού ως μέσου επίτευξης της

⁸⁴ Sotiropoulos, D. (2004) The EU's impact on the Greek welfare state: Europeanisation on paper, *Journal of European Social Policy*, 14(3): 267-284.

⁸⁵ ΟΚΕ (1998) Γνώμη της ΟΚΕ επί του Προσχεδίου Νόμου με θέμα: «Οργανωτική και Λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις», Γνώμη 24.

⁸⁶ Mylonas & de la Maisonpneuve, *op. cit.* υποσημ. 80.

⁸⁷ Η αναμόρφωση του ασφαλιστικού συστήματος αποτελούσε έναν από τους άξονες δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου κοινωνικού ιστού ασφάλειας μαζί με τη δημιουργία ενός δικτύου ασφάλειας για όσους βρίσκονται παγιδευμένοι στη φτώχεια, την περιθωριοποίηση, την εξάρτηση ή άλλες μορφές κοινωνικής απομόνωσης και τον τομέα της υγειονομικής περιθαλψης. Παράλληλα, αποτελούσε τη δεύτερη φάση της μεταρρύθμισης που είχε ξεκινήσει το 1997 και είχε σε ένα αρχικό στάδιο οδηγήσει στο μίνι-ασφαλιστικό.

σύγκλισης συνέβαλαν περαιτέρω στην ενδυνάμωση του επιχειρήματος περί της αναγκαιότητας της μεταρρύθμισης.⁸⁸ Η ελλειμματικότητα του ασφαλιστικού συστήματος αποτελούσε άλλωστε ήδη πραγματικότητα επιβαρύνοντας τον προϋπολογισμό με 1,3 τρις. εκατ. δρχ ετησίως ή 3,3% ΑΕΠ, χωρίς στο ποσό αυτό να περιλαμβάνονται οι δαπάνες συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων. Τον Ιούλιο του 2000, το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) ανέθεσε στο Τμήμα του Κυβερνητικού Αναλογιστή του Ηνωμένου Βασιλείου την εκπόνηση αναλογιστικής μελέτης του Ελληνικού Ασφαλιστικού Συστήματος. Θεμελιώδης στόχος της μελέτης ήταν η διερεύνηση των μελλοντικών χρηματοοικονομικών προοπτικών για τα ασφαλιστικά ταμεία στο σύνολό τους και των αλλαγών που ίσως χρειαστούν, προκειμένου να διασφαλιστεί η αειφορία των κεφαλαίων των ταμείων μακροπρόθεσμα.⁸⁹ Ταυτόχρονα, η μελέτη των Βρετανών αναμένονταν να παράσχει ένα είδος «τεχνοκρατικής ασπίδας» την οποία ήλπιζε να χρησιμοποιήσει η κυβέρνηση κατά τη διάρκεια του κοινωνικού διαλόγου.

Η έκθεση των Βρετανών Αναλογιστών μελετώντας την επίδραση των δημογραφικών εξελίξεων κατέληγε στην ανάγκη δημιουργίας ενός περισσότερου ευέλικτου ασφαλιστικού συστήματος, καθώς οι δυσμενείς δημογραφικές προοπτικές αναμένονταν να επηρεάσουν άμεσα τη χρηματοδότησή του. Η έκθεση παρουσίαζε επίσης την επίδραση παραμετρικών αλλαγών⁹⁰ καθώς και δυο συνδυασμούς αυτών στην εξέλιξη του ελλείμματος του ασφαλιστικού συστήματος. Όπως αναφέρεται, οι συνδυασμοί των παραμετρικών σεναρίων προσέφεραν μια ένδειξη των αλλαγών που θα έπρεπε να συντελεστούν προκειμένου να επιτευχθεί η βιωσιμότητα του συστήματος. Ο πρώτος συνδυασμός προέβλεπε αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης στα 67 έτη για τους εισερχόμενους στο σύστημα μετά το 1992, ποσοστό αναπλήρωσης στο 40% και υπολογισμό της σύνταξης βάσει του συνολικού χρόνου των εισφορών του ασφαλισμένου και αναπροσαρμογή των αρχικών μισθών βάσει

⁸⁸ Featherstone, K (2005) "Soft" Co-ordination meets "hard" politics: the European Union and pension reform in Greece, *Journal of European Public Policy*, 12(4): 733-750.

⁸⁹ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001α), *Αναλογιστική Ανασκόπηση του Ελληνικού Ασφαλιστικού Συστήματος. Έκθεση του Τμήματος του Κυβερνητικού Αναλογιστή (ΤΚΑ) του Ηνωμένου Βασιλείου*, Απρίλιος 2001.

⁹⁰ Οι επιλογές αφορούσαν μέτρα τόνωσης των εσόδων (κρατική χρηματοδότηση των αυξανόμενων ετήσιων ελλειμμάτων, αύξηση των εισφορών εργοδοτών, εργαζομένων και αυτοαπασχολούμενων, αύξηση άλλων πηγών εσόδων) και μέτρα περιορισμού των δαπανών (περιορισμός του αριθμού των ατόμων που δικαιούνται σύνταξη, μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης, μείωση των εξόδων διοίκησης).

των τιμών μέχρι τη συνταξιοδότηση. Στην περίπτωση αυτή το ποσοστό των κρατικών δαπανών αναμένονταν να φτάσει το 2050 στο 5,7% έναντι 4,8% το 2000. Ο δεύτερος συνδυασμός προέβλεπε αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης στα 70 έτη, αλλαγή του ποσοστού αναπλήρωσης για όσους είχαν εισέλθει στο σύστημα πριν το 1992 σύμφωνα με το ποσοστό αναπλήρωσης των εισερχόμενων μετά το 1992 και υπολογισμό της σύνταξης βάσει του συνολικού χρόνου εργασίας του ασφαλισμένου και αναπροσαρμογή βάσει των μισθών. Στην περίπτωση αυτή προβλέπονταν μείωση των συνταξιοδοτικών δαπανών έως το 2030 και εν συνεχεία αύξηση των δαπανών οι οποίες υπολογίζονταν στο 10,8% το 2050. Η έκθεση παρουσίαζε επίσης σειρά επιλογών στο πλαίσιο εισαγωγής διαρθρωτικών αλλαγών στο σύστημα οι οποίες αφορούσαν α) την εισαγωγή ενιαίας σύνταξης για όλους, συνδυαζόμενη με μια σύνταξη που σχετίζεται με το ύψος των αποδοχών, β) μείωση του επιπέδου της σύνταξης και αναπροσανατολισμό τμήματος των τρεχουσών εισφορών σε ατομικούς λογαριασμούς αποταμίευσης, γ) υπολογισμό του επιπέδου της σύνταξης στις πραγματικές εισφορές.⁹¹ Η αρνητική υποδοχή της κοινής γνώμης στην έκθεση των Βρετανών, ώθησε –για μια ακόμη φορά– την κυβέρνηση να τηρήσει αποστάσεις δηλώνοντας ότι δεν δεσμεύεται από αυτές.

Η μεταγενέστερη ανακοίνωση των κυβερνητικών προτάσεων, αν και μετριοπαθέστερες αυτών των Βρετανών, δεν κατόρθωσε να αναστρέψει την ανησυχία και τους φόβους της κοινής γνώμης παρά τις διαβεβαιώσεις περί ύπαρξης επαρκούς χρόνου για τη διεξαγωγή διαλόγου καθιστώντας γρήγορα αντιληπτό ότι η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης θα αναδεικνύονταν σε μια από τις μεγαλύτερες πολιτικές δοκιμασίες της κυβέρνησης Σημίτη.

Οι κυβερνητικές προτάσεις προετοιμάστηκαν κάτω από απόλυτη μυστικότητα από στενό κύκλο συνεργατών, χωρίς να έχει προηγηθεί καμία συνεννόηση με συνδικαλιστικά ή κομματικά στελέχη, ή με άλλους Υπουργούς. Το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων είχε ανατεθεί στον Τ. Γιαννίτη, ο οποίος όπως είχε δηλώσει δεν είχε πολιτικές φιλοδοξίες πέρα από τη θητεία της συγκεκριμένης κυβέρνησης και ως εκ τούτου ζητήματα όπως το πολιτικό κόστος και οι πιθανότητες επανεκλογής δεν επηρέαζαν τη διαμόρφωση των αποφάσεων του, σε

⁹¹ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, *op. cit.*, υποσημ. 89.

αντίθεση με τους λοιπούς πολιτικούς.⁹² Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Υπουργός πολιτικά υπήρχαν δυο επιλογές: να αγνοήσει, να υποβαθμίσει και να αδιαφορήσει για το πρόβλημα, παρουσιάζοντας προτάσεις με περιορισμένη επίδραση, αλλά αφήνοντας ουσιαστικά το ζήτημα άθικτο ή να αποδεχθεί τη σοβαρότητα του προβλήματος και τη σημασία μιας διαδικασίας πραγματικής αντιμετώπισής του.⁹³ «Ίσως γιατί δεν είμαι επαγγελματίας πολιτικός, θεώρησα ότι η συμβολή της πολιτικής είναι να απαντά στα προβλήματα και όχι να κρύβεται πίσω τους, στο όνομα μιας δήθεν «κοινωνικής ευαισθησίας» που υποκρύπτει μια άγρια κοινωνική αναληγσία».⁹⁴ Οι όποιες αποφάσεις άλλωστε δεν αποτελούσαν απόφαση ενός προσώπου, αλλά λαμβάνονταν σε συλλογικό κυβερνητικό επίπεδο.⁹⁵

Ως στόχοι της μεταρρύθμισης τέθηκαν η ενίσχυση της βιωσιμότητας του συστήματος μέχρι τουλάχιστον το 2020 και η εξασφάλιση των συντάξεων που απειλούνται, η συγκράτηση των ελλειμμάτων καθώς σε διαφορετική περίπτωση οι κρατικές δαπάνες συντάξεων ως ποσοστό του ΑΕΠ αναμένονταν να ανέλθουν στο 16,8% το 2050 (βλέπε πίνακα), η άρση των ανισοτήτων μεταξύ των ασφαλισμένων διαφορετικών ταμείων αλλά και εντός των ταμείων μέσω της θέσπισης ενιαίων κανόνων ασφάλισης και συνταξιοδότησης προκειμένου το σύστημα να χαρακτηρίζεται από δικαιοσύνη και αλληλεγγύη, η εξασφάλιση καλύτερης οργάνωσης και λειτουργίας μέσω αλλαγών στην οργανωτική δομή και την άρση της πολυνομίας και τέλος η διατήρηση του δημόσιου χαρακτήρα και της φιλοσοφίας του σημερινού συστήματος. Ο ίδιος ο πρώην Υπουργός την χαρακτήρισε ως «μια ήπια ρεαλιστική και συμβιβαστική λύση, ιδιαίτερα με κατηγορηματικά δεδομένη την απουσία χρηματοδότησης από τον προϋπολογισμό. Η πρόταση απέτρεπε την επαναφορά του ασφαλιστικού ως προβλήματος για περίπου 20 χρόνια».⁹⁶ Τη διαμόρφωση των προτάσεων επεξεργάστηκε το Υπουργείο Εργασίας, ενώ η συμβολή του Υπουργείου Οικονομίας υπήρξε έμμεση στο βαθμό που απέκλειε κατηγορηματικά τη δυνατότητα επέκτασης της κρατικής χρηματοδότησης των ασφαλιστικών ελλειμμάτων (ολικώς ή μερικώς).⁹⁷

⁹² Papadimitriou, D. (2001) In search for an advocacy coalition: Reforming the Greek Pension System in the Eurozone, Paper presented to the Conference of the Hellenic Social Policy Association on Social Policy in Greece and the European Union: New Challenges, Trends and Reform Prospects, 9-13 May 2001, Komotini.

⁹³ Γιαννίτσης, *op. cit.*, υποσημ. 66.

⁹⁴ *Ελευθεροτυπία*, 1/03/2006.

⁹⁵ Γιαννίτσης, *op. cit.*, υποσημ. 66.

⁹⁶ *Το Βήμα*, 7/10/2007.

⁹⁷ Γιαννίτσης, *op. cit.*, υποσημ. 66.

Πίνακας 3.1: Εξέλιξη ελλειμμάτων κοινωνικής ασφάλισης

Έτος	Δαπάνες σύνταξης Δ.Υ μείον εισφορές υπαλλήλων Δρχ 000 δισ	Απαιτούμενη κρατική χρηματοδότηση Κοιν. Ασφάλισης Δρχ 000 δισ	Συνολικές κρατικές δαπάνες συντάξεων	Κρατικές δαπάνες συντάξεων ως % ΑΕΠ
2000	0.7	1.3	2.0	4.8
2005	0.7	1.4	2.1	4.3
2010	0.7	1.7	2.5	4.3
2015	0.8	2.5	3.4	5.3
2020	1.1	3.9	5.0	6.9
2025	1.3	5.8	7.1	9.1
2030	1.7	7.8	9.5	11.1
2035	2.0	10.0	12.0	13.3
2040	2.4	12.2	14.6	15.4
2045	2.7	14.1	16.9	16.6
2050	3.1	15.2	18.3	16.8

Πηγή: Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2001

Ως προς τους παράγοντες που επηρεάζουν τη δυναμική του συστήματος αναφέρονταν η γήρανση του πληθυσμού και η συνεχώς φθίνουσα αναλογία πληθυσμού σε παραγωγικές ηλικίες προς τον πληθυσμό άνω των 65 ετών με τελικό αποτέλεσμα τη μείωση της αναλογίας εργαζομένων προς συνταξιούχους από 2.1 (2000) στο 1.2 (2040), το καθεστώς των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων, ο μηχανισμός αύξησης των συντάξεων, το ποσοστό αναπλήρωσης και η σχέση εισφορών-παροχών. Οι προτάσεις προέβλεπαν θέσπιση του 65^{ου} έτους ως ενιαίου ορίου ηλικίας για το σύνολο των ασφαλισμένων, ενιαίο τρόπο υπολογισμού της σύνταξης ώστε με 35 χρόνια ασφάλισης ή 10.500 ημέρες εργασίας το ποσοστό αναπλήρωσης να διαμορφώνεται στο 60% για την κύρια και το 20% για την επικουρική σύνταξη,⁹⁸ δημιουργία οκτώ ταμείων κύριας ασφάλισης (ΙΚΑ, Δημόσιο, ΟΑΕΕ, Αγρότες, ΔΕΚΟ, Τράπεζες, Επιστήμονες, Δημοσιογράφοι) με κατάργηση των σημερινών επικουρικών ταμείων και υπαγωγή των ασφαλισμένων στους κλάδους επικούρησης των ταμείων όπου υπάγονται για κύρια ασφάλιση, διατήρηση της τριμερούς χρηματοδότησης για τους μετά την 1/01/1993 ασφαλισμένους, διατήρηση της

⁹⁸ Ο υπολογισμός της σύνταξης γίνεται βάσει του μέσου όρου των συντάξιμων αποδοχών των δέκα καλύτερων ετών της τελευταίας δεκαετιας αναπροσαρμοσμένων κατά το ποσοστό αύξησης των μισθών.

βασικής σύνταξης του ΟΓΑ και διατήρησής της ως κοινωνικής παροχής για τους ανασφάλιστους. Οι προτάσεις διατηρούσαν το δημόσιο χαρακτήρα και τη λογική του ασφαλιστικού συστήματος και αναμένονταν να ενισχύσουν τη βιωσιμότητά του για περίπου 20-25 χρόνια, μειώνοντας ταυτόχρονα τις ανισότητες μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών συνταξιούχων, αλλά προς τα κάτω. Ποσοτικά εξοικονομούνταν περίπου 21 τρισ. δρχ αναλογιστικού ελλείμματος από τα 120 τρισ. δρχ που θα προέκυπταν διαφορετικά.⁹⁹

Η επίτευξη των στόχων της μεταρρύθμισης (ενίσχυση βιωσιμότητας, άρση ανισοτήτων, περιορισμός πολυδιάσπασης) αναμένονταν να επιτευχθεί μέσω μέτρων συγκράτησης των δαπανών και ενιαιοποίησης των κανόνων. Ειδικότερα βάσει των προτάσεων οι παλαιοί ασφαλισμένοι θα βρίσκονταν αντιμέτωποι με ένα αυστηρότερο καθεστώς, καθώς προβλέπονταν μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης ενώ για τον υπολογισμό της σύνταξης θα λαμβάνονταν υπόψη ο μέσος όρος των δέκα καλύτερων ετών της τελευταίας δεκαπενταετίας. Παρολαυτά οι προτάσεις προέβλεπαν μια ομαλή μετάβαση στο νέο σύστημα καθώς η τελική σύνταξη θα προέκυπτε ως άθροισμα δυο τμημάτων: το πρώτο θα αφορούσε τη σύνταξη που προκύπτει από την ισχύουσα νομοθεσία και το δεύτερο το χρόνο ασφάλισης μετά την ισχύ του νέου νόμου. Σταδιακά, θα επέρχονταν σύγκλιση με το νέο σύστημα καθώς το δεύτερο τμήμα της σύνταξης θα αποτελούσε ολοένα και μεγαλύτερο τμήμα στο τελικό άθροισμα της σύνταξης των παλαιών ασφαλισμένων, ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό την κοινωνική αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών. Παράλληλα, η ενιαιοποίηση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης και του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης μέσω των προβλεπόμενων αλλαγών στην οργανωτική δομή του συστήματος συνιστούν στοιχείο ενίσχυσης της ενδογενεακής αλλά και της διαγενεακής αλληλεγγύης και της κοινωνικής συνοχής, αίροντας επίσης τα εμπόδια στην κινητικότητα του εργατικού δυναμικού.

Για τις γυναίκες η αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης αποτελεί ήδη πραγματικότητα για τις ασφαλισμένες μετά την 1/01/1993, ενώ βάσει της πρότασης προτεινόνταν επέκταση της αύξησης σε όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων. Η αύξηση ωστόσο του ορίου ηλικίας σε συνδυασμό με τον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων αυξάνει την

⁹⁹ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001β), *Μεταρρύθμιση του Ασφαλιστικού Συστήματος*, Απρίλιος 2001.

αβεβαιότητα της συγκεκριμένης ομάδας εξαιτίας της συχνής ύπαρξης ασυνεχειών στον επαγγελματικό τους βίο. Όσον αφορά τις μητέρες προτεινόταν η θεσμοθέτηση «πριμοδότησης» με πλασματικό χρόνο ασφάλισης δυο ετών για κάθε παιδί ανεξάρτητα από το εάν ήταν ασφαλισμένες ή όχι.

Αναφορικά με το θεσμό των κατώτατων ορίων προτεινόταν αλλαγή του καθεστώτος των παλαιών ασφαλισμένων. Ειδικότερα προτεινόταν για το σύνολο των μισθωτών η θέσπιση κατώτατης σύνταξης στο ύψος της κατώτατης σύνταξης των νέων ασφαλισμένων και επιδότησή της από τον κρατικό προϋπολογισμό μέχρι το ύψος του ισχύοντος κάθε φορά κατώτατου ορίου με στόχο την αντιστάθμιση της μείωσης του βαθμού προστασίας. Για τους χαμηλόμισθους τα κατώτατα όρια αντιστοιχούν σε 7.000 έως 10.000 ημέρες ασφάλισης με αποτέλεσμα την αποθάρρυνση συσώρευσης ασφαλιστικών δικαιωμάτων πέρα από το όριο αυτό δεδομένου ότι η θεμελίωση δικαιώματος κατώτατης σύνταξης αποκτάται με 4.500 ημερομίσθια, στοιχείο που ευνοεί την εισφοροδιαφυγή συνέπεια της στρέβλωσης της αρχής της ανταποδοτικότητας εισφορών-παροχών. Μέσω της νέας ρύθμισης επιτυγχάνονταν η αποσύνδεση κατώτατης σύνταξης και εισοδήματος, περιστέλλοντας ταυτόχρονα τα κίνητρα εισφοροδιαφυγής και αποκαθιστώντας την ανταποδοτικότητα των εισφορών χωρίς ωστόσο η ρύθμιση αυτή να αποβαίνει εις βάρος των ασφαλισμένων χαμηλού εισοδήματος.

Η επικοινωνιακή στρατηγική του Υπουργείου Εργασίας προέβλεπε την έναρξη της καμπάνιας ενημέρωσης ταυτόχρονα με τη δημοσιοποίηση των προοπτικών του συστήματος και των προτάσεων προς συζήτηση. Οι έντονες αντιδράσεις που ακολούθησαν τη δημοσιοποίηση των προτάσεων εμπόδισαν χρονικά τις προσπάθειες ενημέρωσης, ενώ η απόφαση του Υπουργού για «πάγωμα» των προτάσεων ακύρωσε ουσιαστικά την έννοια της ενημέρωσης.

Ερωτώμενος αν μια -προγενέστερη της επίσημης δημοσιοποίησης των προτάσεων- προσπάθεια προσέγγισης των κοινωνικών εταίρων θα μπορούσε να είχε αμβλύνει τις αντιδράσεις ο Υπουργός απαντά ότι:

«Θυμίζω ότι τότε δεν υπήρξε κανένα νομοσχέδιο, ούτε υπήρξε ποτέ για εκείνη την περίοδο, ήταν η αντικειμενική κατάσταση, οι προοπτικές και οι προτάσεις πάνω στις οποίες είμασταν ανοικτοί να συζητήσουμε.....Θυμίζω

ότι οι προτάσεις δεν ήταν προτάσεις, ήταν διαπιστώσεις και σκέψεις για το πώς μπορεί κανείς να αντιμετωπίσει το ζήτημα. Ήταν δηλαδή μια αφετηρία διαλόγου».

Τα συνδικάτα αντέδρασαν ωστόσο έντονα θεωρώντας τα προτεινόμενα μέτρα εξαιρετικά αυστηρά, άδικα, αντικοινωνικά και αναποτελεσματικά και ως εκ τούτου τα απέρριψαν.¹⁰⁰ Η διαφωνία με οποιαδήποτε άλλη επιλογή πέραν αυτής της κάλυψης των ελλειμμάτων με κρατική χρηματοδότηση υπήρξε απόλυτη.¹⁰¹ Λοιπά σημεία διαφωνίας αφορούσαν την αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης, τη μείωση των συντάξεων και την κατάργηση των ειδικών κατηγοριών ασφαλισμένων. Στις 17 Μαΐου 2001 η ΓΣΕΕ παρουσίασε τη δική της μελέτη με σκοπό όχι μόνο την επικαιροποίηση της μελέτης του 1999 υπό τον τίτλο «Το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης της Ελλάδας-Η Εναλλακτική Πρόταση της ΓΣΕΕ» αλλά και την ποσοτικοποίηση των κοινωνικοασφαλιστικών μεγεθών και την αναλογιστική προβολή τους στο μέλλον. Η ΓΣΕΕ υποστήριζε ότι η συζήτηση έπρεπε να ξεπεράσει το στενά οικονομικό πλαίσιο και να εστιάσει επίσης στο κοινωνικο-πολιτικό επίπεδο, θεωρώντας ότι οι εκάστοτε ποσοτικές παράμετροι έπονται και διαμορφώνονται από τις επικρατούσες πολιτικές προτεραιότητες. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στη μελέτη της ΓΣΕΕ *«η θεσμοθέτηση ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί, προεχόντως, ζήτημα πολιτικών επιλογών. Οι ποσοτικές αριθμητικές του προσεγγίσεις έπονται και πάντως, κινούνται μέσα στο πλαίσιο των αντίστοιχων πολιτικών προτεραιοτήτων»*.¹⁰² Η πρόταση της ΓΣΕΕ σε αντίθεση με αυτή των Βρετανών που επικεντρώνονταν στο δημογραφικό, εστίαζε στη μείωση της ανεργίας καθώς και στον περιορισμό της μαύρης εργασίας και της φοροδιαφυγής. Ως έτος μηδέν, έτος δηλαδή κατά το οποίο εξαντλούνται τα όρια αντοχής του συστήματος η ΓΣΕΕ θεωρούσε το 2005. Σε σχέση με το αναλογιστικό έλλειμμα του συστήματος υπολογίζονταν μεταξύ 27.32% έως 224.10% ΑΕΠ για το σύνολο των φορέων εκτός ΟΓΑ και Δημοσίου, ανάλογα με το δημογραφικό υπόδειγμα και το ύψος του επιτοκίου που χρησιμοποιείται στο κάθε υπόδειγμα.¹⁰³

¹⁰⁰ EIRO (2001a) 24-hour general strike over social security reform, *EIRO-Online*, May.

¹⁰¹ Γιαννίσης, *op. cit.*, υποσημ. 66.

¹⁰² Ρομπόλης, Σ. Ρωμανιάς, Γ. Μαργιός, Β. (2001) Αναλογιστική Μελέτη του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα. Δέση Προτάσεων, ΙΝΕ, ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

¹⁰³ *Ibid.*

Πλαίσιο 3.1: Θέσεις της ΓΣΕΕ για την κοινωνική ασφάλιση

1. διασφάλιση και ενίσχυση κοινωνικού περιεχομένου
2. ανάγκη επέκτασης τριμερούς χρηματοδότησης (2/9 εργαζόμενοι, 4/9 εργοδότες, 3/9 κράτος)
3. ανατροπή των ρυθμίσεων του νόμου 2084/1992 λόγω της μεροληπτικής και άδικης αντιμετώπισης των νέων γενεών
4. αποτελεσματική αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των ταμείων
5. αναγνώριση του ελλείμματος που προήλθε από την αξιοποίηση των αποθεματικών της κοινωνικής ασφάλισης για την ανάπτυξη της οικονομίας χωρίς αντισταθμιστικά οφέλη
6. μη αποδοχή της ιδιωτικής ασφάλισης ως ιδιαίτερου πυλώνα της κοινωνικής ασφάλισης, μη αποδοχή της υποκατάστασης της κοινωνικής ασφάλισης από την ιδιωτική
7. αύξηση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού με διεύρυνση της απασχόλησης και όχι με παράταση του εργασιακού βίου
8. καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής
9. κατάρτιση Μητρώου Ασφαλισμένων και Συνταξιούχων
10. θέσπιση θεσμού αναλογικών συντάξεων για ηλικιωμένους ανέργους
11. ομαδοποιήσεις ασφαλιστικών ταμείων, με τη σύμφωνη γνώμη ασφαλισμένων και συνταξιούχων
12. μη αποδοχή της μείωσης των εργοδοτικών ασφαλιστικών εισφορών.

Πηγή: ΓΣΕΕ (2001)

Παράλληλα, το συνδικαλιστικό κίνημα οργάνωσε κινητοποιήσεις σε ολόκληρη τη χώρα με πρωτοφανή ποσοστά συμμετοχής τα οποία άγγιξαν το 100% σε τομείς όπως, μεταξύ άλλων, οι τράπεζες (δημόσιες και ιδιωτικές), ο ΟΤΕ, η ΔΕΗ, τα ταχυδρομεία, η Ολυμπιακή. Την παραμονή της πρώτης 24ωρης απεργίας που είχε προγραμματιστεί για τις 27 Απριλίου και η οποία χαρακτηρίστηκε ως η μεγαλύτερη της τελευταίας 20ετίας¹⁰⁴ η κυβέρνηση ανακοίνωσε το «πάγωμα» των προτάσεων της, στοιχείο που θεωρήθηκε επιτυχία του συνδικαλιστικού κινήματος,¹⁰⁵ ενώ λίγο αργότερα ακολούθησε η πλήρης απόσυρσή τους. Μετά την πραγματοποίηση της δεύτερης 24ωρης απεργίας στις 17 Μαΐου, ο Υπουργός Εργασίας προέβη σε διμερείς συναντήσεις με τη ΓΣΕΕ και την ΑΔΕΔΥ με σκοπό την οικοδόμηση συνθηκών για την έναρξη κοινωνικού διαλόγου, πρωτοβουλία η οποία δεν στέφθηκε ωστόσο από επιτυχία. Σύμφωνα με τη ΓΣΕΕ η αποδοχή της πρόσκλησης είχε καθαρά ενημερωτικό χαρακτήρα και δεν συνεπάγονταν τη συμμετοχή του συνδικαλιστικού κινήματος σε διάλογο, καθώς οι όροι της ΓΣΕΕ για την πραγματοποίησή του δεν

¹⁰⁴ *Ελευθεροτυπία*, 28/04/2001.

¹⁰⁵ *EIRO, op. cit.*, υποσημ. 101.

είχαν ικανοποιηθεί.¹⁰⁶ Παρολαυτά το Υπουργείο ανακοίνωσε τη θέσπιση επιτροπής με αντικείμενο την εξέταση των δυο προτάσεων.¹⁰⁷

Αρνητική υποδοχή στις κυβερνητικές προτάσεις επεφύλαξαν και τα πολιτικά κόμματα. Η ΝΔ χαρακτήρισε τις προτάσεις αόριστες και αποσπασματικές. Ειδικότερα χαρακτήρισε τα μέτρα διαχειριστικού χαρακτήρα, με ελάχιστα οικονομικά οφέλη αλλά σημαντικό κοινωνικό κόστος, εκτιμώντας ότι η προτεινόμενη ασφαλιστική μεταρρύθμιση συνιστούσε προσπάθεια κάλυψης του δημοσιονομικού προβλήματος. Επέκρινε επίσης την κυβέρνηση για τη μη εφαρμογή της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης του 1992, η οποία έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ, καθώς και για τη μη υλοποίηση των αναγκαίων διαρθρωτικών αλλαγών στον οικονομικό τομέα. Πιο συγκεκριμένα υποστήριξε ότι με βάση τις ρυθμίσεις των νόμων της περιόδου 1990-1993 εξοικονομήθηκαν σε μόνιμη βάση πόροι της τάξης του 3-4% ΑΕΠ οι οποίοι δημιούργησαν τις «άσπρες τρύπες» που στήριζαν την είσοδο στην ΟΝΕ. Το μοντέλο που πρότεινε το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης στηρίζονταν σε τρία επίπεδα: το πρώτο στηρίζεται στο αναδιανεμητικό σύστημα, έχει δημόσιο, υποχρεωτικό χαρακτήρα και βασίζεται στην τριμερή χρηματοδότηση, εξασφαλίζοντας ένα ικανό προς αξιοπρεπή διαβίωση επίπεδο ανεξαρτήτως του ύψους των εισφορών, το δεύτερο, κατά βάση τα επικουρικά ταμεία, έχει υποχρεωτικό και ανταποδοτικό χαρακτήρα και βασίζεται στη διμερή χρηματοδότηση, ενώ το τρίτο που συμπληρώνει τη σύνταξη από τα άλλα δυο χρηματοδοτείται από εκούσιες εισφορές των ασφαλισμένων στα ασφαλιστικά ταμεία ή τις ασφαλιστικές εταιρείες. Μέσω της ύπαρξης αλληλοσυμπληρούμενων επιπέδων η ΝΔ θεωρεί ότι αμβλύνονται οι στρεβλώσεις του ισχύοντος διανεμητικού συστήματος, ενώ εξασφαλίζεται η μακροχρόνια βιωσιμότητα.¹⁰⁸

Το ΚΚΕ χαρακτήρισε τις κυβερνητικές προτάσεις «αντιασφαλιστική λαίλαπα» και ως εκ τούτου ζήτησε τη ριζική απόρριψη των μέτρων, ενώ απέρριψε το διάλογο με την κυβέρνηση ή την εργοδοσία.¹⁰⁹ Ο ΣΥΝ τάχθηκε υπέρ της ενίσχυσης του δημόσιου χαρακτήρα της καθολικής κοινωνικής ασφάλισης και συνέδεσε τη

¹⁰⁶ EIRO (2001b) Government and unions still at odds over social security system, *EIRO-Online*, June.

¹⁰⁷ EIRO (2001c) GSEE sets out social security positions and proposals, *EIRO-Online*, June.

¹⁰⁸ Νέα Δημοκρατία (2001) Οι θέσεις μας για το ασφαλιστικό, Πολιτικά Κείμενα Νο 2, Γραμματεία Πολιτικού Σχεδιασμού και Προγράμματος.

¹⁰⁹ Συνέντευξη τύπου της ΓΓ της ΚΕ του ΚΚΕ Αλέκας Παπαρήγα, που παραχώρησε μετά τις δηλώσεις του πρωθυπουργού Κ. Σημίτη, για την προωθούμενη αντιασφαλιστική λαίλαπα.

μεταρρυθμιστική προσπάθεια με την ανάπτυξη, την πλήρη απασχόληση και την προοδευτική μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος.¹¹⁰

Ένα σημείο που χρήζει προσοχής αφορά το εκ πρώτης όψεως οξύμωρο γεγονός της ύπαρξης έντονων αντιδράσεων για μια πρόταση η οποία δεν μετέβαλλε τη φιλοσοφία του συστήματος. Ο Υπουργός Εργασίας ερμηνεύει την αντίδραση με το διαχρονικό αρνητισμό που χαρακτηρίζει τον συνδικαλιστικό και πολιτικό χώρο:

«Νομίζω ότι ο συνδικαλιστικός και πολιτικός χώρος σε πολύ μεγάλο βαθμό δεν θέλουν να κάνουν τίποτα, δεν θέλουν να αλλάξει τίποτα, δεν είναι διετεθειμένοι να γίνει καμία αλλαγή, επομένως παρόλου που δεν αλλάξαμε τη φιλοσοφία του συστήματος, τη λογική του και τη εσωτερική του δομή, δηλαδή γίνονταν ορισμένες κινήσεις εξορθολογισμού, μια εισαγωγή ρυθμίσεων που είναι κοινός τόπος για όλες περίπου τις ευρωπαϊκές χώρες ή εν πάση περιπτώσει για τις περισσότερες, αυτός ο αρνητισμός ότι δεν πρέπει να αλλάξει τίποτα και ότι αν υπάρχει πρόβλημα πρέπει να καλυφθεί με κρατική χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό, το οποίο σημαίνει ότι μετατοπίζουμε το πρόβλημα από το επίπεδο Α στο επίπεδο Β χωρίς να το αντιμετωπίζουμε ουσιαστικά, νομίζω ότι αυτό μπορεί να αποτελέσει μια εξήγηση. Και τον βλέπουμε αυτό τον αρνητισμό διαχρονικά και σήμερα και σε οποιαδήποτε φάση συζητήθηκε το ασφαλιστικό ακόμα και σε ανώδυνες συζητήσεις».

Ο Υπουργός Οικονομίας από τη δική του πλευρά συνέδεσε την ένταση των αντιδράσεων με τη στάση του Υπουργείου Απασχόλησης:

«Σημείο καμπής στη διαδικασία θεωρώ ότι ήταν η ακαμψία του Υπουργείου Απασχόλησης στο να δεχθεί μακρότερες μεταβατικές περιόδους και να προσαρμόσει τις προτάσεις του στα αιτήματα των κοινωνικών εταίρων. Εκεί υπήρξε ακαμψία η οποία πυροδότησε μεγάλες αντιδράσεις οι οποίες στο τέλος αποδείχθηκε δύσκολο να ξεπεραστούν.....Οι προτάσεις ναι μεν δεν άλλαζαν τη δομή του συστήματος, αλλά οι ρυθμοί προσαρμογής ήταν τόσο γρήγοροι που θα προκαλούσαν εντάσεις και κοινωνικές αναταράξεις. Άρα εκεί νομίζω ότι ήταν το πρόβλημα της πρότασης. Δεν προέβλεπε

¹¹⁰ Οι προτάσεις του ΣΥΝ για την κοινωνική προστασία και την προοδευτική μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, Συνέντευξη Τύπου, 12/3/2001.

αρκετές ευελιξίες και χρόνους προσαρμογής που να εξασφαλίζουν ότι η κοινωνία δεν θα αισθάνονταν μια μεγάλη ανατροπή στις προσδοκίες τις οποίες είχε διαμορφώσει σε ότι αφορά το κρίσιμο θέμα της κοινωνικής ασφάλισης. Δηλαδή η μεταρρύθμιση χωρίς να αλλάξει ριζικά τις δομές, είχε κάπου από μια πλευρά επαναστατικό χαρακτήρα τον οποίο και πλήρωσε».

Πιθανότατα ωστόσο το βαθύτερο αίτιο της αποτυχίας να έγκειται στην ακόλουθη επισήμανση του Υπουργού:

«Το μεγάλο πρόβλημα ήταν ότι το ΠΑΣΟΚ της δεύτερης τετραετίας δεν είχε μια συγκεκριμένη αντίληψη και προσέγγιση για το νέο κύκλο μεταρρυθμίσεων που ήταν αναγκαίες για τη χώρα μετά την ένταξη στην ΟΝΕ. Οι μεταρρυθμίσεις της ενταξιακής πορείας ήταν και σωστά μελετημένες και η επικοινωνιακή στρατηγική για την παρουσίασή τους στο σύνολο ήταν σωστή. Μετά το 2000 δεν χαράχθηκε μια συγκροτημένη μεταρρυθμιστική γραμμή, με αποτέλεσμα όλα αυτά τα ολισθήματα και όλες αυτές τις ανατροπές».

Η αποτυχημένη ασφαλιστική μεταρρύθμιση του 2001 είχε σημαντικό πολιτικό κόστος, καθώς έπληξε τη δημοτικότητα του πρωθυπουργού, επέτεινε τις διαφωνίες στο εσωτερικό του κυβερνώντος κόμματος δίνοντας αφορμή για την ανάδειξη και άλλων ζητημάτων, επιβαρύνοντας το ήδη αρνητικό κλίμα. Παράλληλα, διευρύνθηκε το ρήγμα της κυβέρνησης με τους συνδικαλιστές, στοιχεία τα οποία ερμηνεύουν κατά πολλούς την ήττα του ΠΑΣΟΚ στις εκλογές του 2004. Την άποψη αυτή δεν συμεριζείται ο Υπουργός Εργασίας, ο οποίος θεωρεί ότι η ήττα του 2004 πρέπει να συσχετιστεί με την ύπαρξη ευρύτερων φαινομένων και πρακτικών που απομάκρυναν το ΠΑΣΟΚ από την κοινωνία.¹¹¹

Ως προς τις εσωκομματικές αντιδράσεις είναι χαρακτηριστικό ότι πριν από το «πάγωμα» των κυβερνητικών προτάσεων, 63 μέλη της κεντρικής επιτροπής είχαν προχωρήσει σε συνολική αμφισβήτηση της κυβερνητικής πολιτικής, ζητώντας την έκτακτη σύγκληση της κεντρικής επιτροπής με συμμετοχή και της κοινοβουλευτικής

¹¹¹ το Βήμα, 7/10/2007.

ομάδας προκειμένου να συζητηθεί η πρόταση διαλόγου της κυβέρνησης για το ασφαλιστικό από μηδενική βάση.¹¹²

Από την πλευρά των συνδικάτων το «πάγωμα» των προτάσεων θεωρήθηκε νίκη του συνδικαλιστικού κινήματος. Δεν προξενεί επομένως έκπληξη το γεγονός ότι τη συγκεκριμένη περίοδο ο πρόεδρος της ΓΣΕΕ εμφανίζει ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά αποδοχής. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ο Βουρλούμης (2005) «το ασφαλιστικό ήταν η ευκαιρία να επανακτήσει το κίνημα την παλιά του μαχητικότητα και επιρροή στις μεγάλες μάζες. Έτσι καλλιεργήθηκε κλίμα ομαδικής υστερίας και αντιπαράθεσης προς τον πολιτικό κόσμο. Η μέθοδος πέτυχε πέρα από κάθε πρόβλεψη».¹¹³

Χαρακτηριστικό είναι άλλωστε και η περιγραφή στελέχους της ΓΣΕΕ:

«Έγινε μια μεγάλη επιχείρηση αλλαγής το 2001 η οποία όμως απεσύρθη, διότι ακριβώς σε εκείνη την περίοδο ήταν η αγωνιστική διαδικασία που την μπλόκαρε. Τότε λοιπόν το 2001 το σχέδιο, δεν είχε κατατεθεί νομοσχέδιο, οι προτάσεις που είχαν ανακοινωθεί απεσύρθηκαν λόγω των αγώνων, της αγωνιστικής κινητοποίησης που είχε γίνει. Στη συνέχεια κατατέθηκε νέο σχέδιο νόμου. Εκεί δεν χρειάστηκαν αγώνες. Υπήρξε συνεννόηση».

Η αποτυχία του 2001 δεν εμπόδισε την κυβέρνηση να επεξεργαστεί ένα νέο σχέδιο για τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Η αλλαγή ηγεσίας στο Υπουργείο Εργασίας σηματοδότησε και μια διαφορετική προσέγγιση, καθώς τη φορά αυτή δόθηκε έμφαση στην αποφυγή αντιπαράθεσης με τα συνδικάτα και στην οικοδόμηση κλίματος συναίνεσης. Η νέα προσέγγιση θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι αποτέλεσε προσπάθεια οικοδόμησης της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας επενδύοντας αρχικά στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης, ενώ ο εξορθολογισμός του συστήματος (μέσω του περιορισμού των προνομίων) θα αποτελούσε το επόμενο βήμα, εφόσον είχε εξασφαλιστεί η εμπιστοσύνη των κοινωνικών εταίρων.¹¹⁴ Μια

¹¹² Καθημερινή, 26/04/2001.

¹¹³ Βουρλούμης, Π. (2005) *Το ασφαλιστικό με απλά λόγια*, Αθήνα, Ποταμός, σ. 141.

¹¹⁴ Featherstone, K., Tinios, P. (2007) Facing Up the Gordian Knot: The Political Economy of Pension Reform, στο Petmesidou, M., Mossialos, E. (eds.) *Social Policy Developments in Greece*, London, Ashgate, σσ.174-193.

ακόμα διαφοροποίηση αποτελεί η έμφαση στους κοινωνικούς στόχους, η οποία είχε υποβαθμιστεί στο πακέτο των προτάσεων Γιαννίτση.¹¹⁵

Κεντρικό σημείο της νέας προσπάθειας αποτέλεσε επομένως η εμπέδωση της εμπιστοσύνης στο σύστημα και η αποκατάσταση της αξιοπιστίας του.¹¹⁶ Όπως επισημαίνονταν στην εισηγητική έκθεση *«με το παρόν σχέδιο νόμου επιχειρείται ένα ακόμα μεταρρυθμιστικό βήμα στην κατεύθυνση του οργανωτικού, λειτουργικού και θεσμικού μετασχηματισμού του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης»*.¹¹⁷

Βασικοί στόχοι της μεταρρύθμισης ήταν ο οργανωτικός, λειτουργικός και θεσμικός μετασχηματισμός του συστήματος, μέσω των οποίων αναμένονταν η ενίσχυση της βιωσιμότητας του συστήματος. Κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή η ΝΔ κατηγορήσε την κυβέρνηση για αστάθεια θέσεων και προχειρότητα –θεωρώντας το νομοσχέδιο ως άθροισμα αποσπασματικών ρυθμίσεων- επικαλούμενη την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην οποία αναφέρονταν ότι τα προβλεπόμενα μέτρα δεν είχαν κοστολογηθεί, καθώς και την επισήμανση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για ύπαρξη σημείων αντισυνταγματικότητας του νομοσχεδίου. Ως προς τις θέσεις του κόμματος της αξιωματικής αντιπολίτευσης αυτές αφορούσαν την πλήρη εφαρμογή της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης της περιόδου 1990-93, την εφαρμογή της τριμερούς χρηματοδότησης και την εξέταση της επέκτασής της στους ασφαλισμένους πριν το 1993, την ομαδοποίηση των ταμείων κατόπιν διαλόγου, τη λειτουργική αναδιάρθρωση των ασφαλιστικών φορέων και τον εξορθολογισμό της διαχείρισής τους, την αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των ταμείων, τη θωράκιση του συστήματος παροχής αναπηρικών συντάξεων και την εξυγίανση του θεσμού των ΒΑΕ, τη δημιουργία μόνιμου μηχανισμού ενίσχυσης των οικονομικά ασθενέστερων τάξεων. Εκτός της ΝΔ το Ν/Σ καταψηφίστηκε επίσης από το ΚΚΕ το οποίο και αποχώρησε από την κατ'άρθρο συζήτηση, ενώ ο ΣΥΝ αν και επίσης καταψήφισε το Ν/Σ παρέμεινε στη συζήτηση.¹¹⁸ Η ΓΣΕΕ από την πλευρά της

¹¹⁵ Σακελλαρόπουλος, Θ., Οικονόμου, Χ. (2006) Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στο σύστημα κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1(1): 5-36.

¹¹⁶ Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2002) Η ελληνική έκθεση στρατηγικής, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2002.

¹¹⁷ Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης».

¹¹⁸ Βουλή των Ελλήνων (2002) Πρακτικά της συζήτησης, 18 Ιουνίου 2002: 6510-6553 και Βουλή των Ελλήνων (2002) Πρακτικά, Ι Περίοδος, Σύνοδος Β, Συνεδρίαση ΠΝΕ, 19 Ιουνίου 2002, σσ. 6559-6604.

οργάνωσε απεργία, ωστόσο ήταν φανερό ότι δεν επεδίωκε ουσιαστικά την ανατροπή του Ν/Σ.¹¹⁹ Τέλος, η ΟΚΕ επεσήμανε τη σημαντική καθυστέρηση που υπήρξε τόσο σε σχέση με τις αρχικές προβλέψεις, όσο και με τις άλλες χώρες που προχώρησαν σε σημαντικές παρεμβάσεις στη δεκαετία του 1990. Η καθυστέρηση στην ελληνική περίπτωση δεν αξιοποιήθηκε από την κυβέρνηση, τα πολιτικά κόμματα και τους λοιπούς φορείς προκειμένου να πραγματοποιηθεί πλήρης ενημέρωση για τις πραγματικές διαστάσεις του προβλήματος και αποφορτισμένος διάλογος για την αναζήτηση κοινά αποδεκτών λύσεων. Σημειώνει επίσης τον περιορισμένο χρονικό πλαίσιο που είχε για να γνωμοδοτήσει για ένα τόσο σημαντικό ζήτημα (το Ν/Σ είχε αποσταλεί στις 4 Ιουνίου και η Εκτελεστική Επιτροπή της ΟΚΕ διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στις 13 Ιουνίου, κατόπιν 4 συνεδριάσεων). Συνολικά θεώρησε ότι το Ν/Σ δεν αποτελεί σφαιρική και τελική επίλυση του ασφαλιστικού ζητήματος, αλλά ένα στάδιο προς την κατεύθυνση αυτή.¹²⁰

Ο νόμος ψηφίστηκε τον Ιούλιο του 2002 κατόπιν διαβουλεύσεων με τους κοινωνικούς εταίρους και ριζικής αλλαγής των προτάσεων του 2001.

«Η συνεργασία με τους κοινωνικού εταίρους ήταν υποδειγματική, με τους εργοδότες. Οικοδομήθηκε με πολύ κόπο: υπήρξαν επισκέψεις στον ΣΕΒ, τη ΓΣΒΕΕ, την ένωση εμπορικών συλλόγων, τη ΓΣΕΕ. Ήταν δηλαδή μια υπεύθυνη επικοινωνία της ηγεσίας του Υπουργείου με τους εκπροσώπους. Το σφάλμα του 2001 ήταν ακριβώς αυτή η έλλειψη επικοινωνίας» (Υφυπουργός Εργασίας).

Όπως τονίζεται στην εισηγητική έκθεση του Ν/Σ οι προτεινόμενες «δομικές αλλαγές διαμορφώνουν τους όρους, δημιουργούν τις θεσμικές υποδομές και κυρίως τους μηχανισμούς υποστήριξης, για την πορεία προς την οικοδόμηση ενός βιώσιμου νέου Ελληνικού κοινωνικού κεκτημένου, συμβατού με το ευρωπαϊκό, που θα βασίζεται πάντα στις αρχές της καθολικότητας, της υποχρεωτικότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και θα στηρίζεται στην αναδιανεμητική λειτουργία του συστήματος.»¹²¹

¹¹⁹ Featherstone, *op. cit.*, υποσημ. 88.

¹²⁰ ΟΚΕ (2002) Γνώμη της ΟΚΕ επί του προσχεδίου νόμου με θέμα: «Μεταρρύθμιση Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης», Αθήνα, 4 Ιουνίου 2002.

¹²¹ Εισηγητική Έκθεση στο Σ/Ν «Μεταρρύθμιση Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης»

Ο Νόμος 3029/2002 προβλέπει ειδικότερα: i) θέσπιση ενιαίων κανόνων, όρων και προϋποθέσεων συνταξιοδότησης, ii) ένταξη όλων των ταμείων κύριας ασφάλισης μισθωτών στο ΙΚΑ-Ενιαίο Ταμείο Μισθωτών μέχρι το 2008, iii) λειτουργικό και οργανωτικό διαχωρισμό κύριας και επικουρικής ασφάλισης, μέσω της αυτονόμησης της επικουρικής ασφάλισης από το ΙΚΑ-TEAM και τη δημιουργία νέου ταμείου, του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών το οποίο θα έχει τη μορφή ΝΠΔΔ, iv) θέσπιση ενιαίου θεσμικού πλαισίου για τη λειτουργία και ανάπτυξη της συμπληρωματικής-επαγγελματικής ασφάλισης, v) διαμόρφωση κανόνων κρατικής χρηματοδότησης για τη διασφάλιση της οικονομικής λειτουργίας του ΙΚΑ έως το 2030 και vi) θέσπιση Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής.

Το καινοτόμο στοιχείο του νόμου έγκεται στην εισαγωγή του θεσμού της επαγγελματικής ασφάλισης¹²² και για το λόγο αυτό η μεταρρύθμιση θεωρήθηκε ως το πρώτο βήμα μετάβασης προς ένα πολυεπίπεδο σύστημα.¹²³ Η Ελλάδα είναι το μοναδικό κράτος μέλος της ΕΕ στο οποίο δεν ισχύει ο θεσμός της επαγγελματικής ασφάλισης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ωστόσο ορίσει καταληκτική ημερομηνία (31/12/2003) για την υποχρεωτική εφαρμογή του θεσμού και στη χώρα μας.¹²⁴ Πρόκειται για ΝΠΔ, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα τα οποία λειτουργούν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.¹²⁵ Σκοπός τους είναι η παροχή στους ασφαλισμένους και δικαιούχους παροχών επαγγελματικής ασφάλισης, πέραν της παρεχόμενης από την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, σε είδος ή σε χρήμα που καταβάλλονται περιοδικώς ή εφάπαξ και λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα, η δε συμμετοχή σε αυτά είναι προαιρετική. Τα φορολογικά κίνητρα και οι φορολογικοί συντελεστές για την ασφάλιση στα επαγγελματικά ταμεία καθορίζονται από το φορολογικό νομοσχέδιο. Το στοιχείο αυτό χρήζει ιδιαίτερης προσοχής καθώς η δημιουργία ευνοϊκότερων συνθηκών από αυτές που ισχύουν για τις ιδιωτικές ασφαλίσεις θα ενισχύσει την ελκυστικότητα των

¹²² Αναφορικά με την πορεία του θεσμού των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης βλέπε και Ρωμανιάς, Γ. (2006) *Μύθοι για το Ασφαλιστικό*, Αθήνα, Αδελφοί Βλάσσος, σσ. 354-413.

¹²³ Sotiropoulos, *op. cit.*, υποσημ. 84.

¹²⁴ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2002) Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2002, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, σ. 20.

¹²⁵ Η εποπτεία του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων προς τα επαγγελματικά ταμεία συνίσταται στην τήρηση των νόμων, την προστασία των συμφερόντων των ασφαλισμένων και τη φερεγγυότητα των ταμείων, ενώ αντίστοιχα ο έλεγχος της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής αφορά την οικονομική λειτουργία και τη βιωσιμότητα των ταμείων. Κατά συνέπεια το κράτος δεν αναλαμβάνει ρόλο εγγυητή σε περίπτωση εσφαλμένων επενδυτικών αποφάσεων.

επαγγελματικών ταμείων έναντι της επιλογής της ιδιωτικής ασφάλισης, ενώ εξίσου σημαντική είναι η διασφάλιση της αποτελεσματικής εποπτείας της λειτουργίας τους προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί το ενδεχόμενο καταδολιεύσεων. Ταυτόχρονα πρέπει να ληφθεί μέριμνα προκειμένου να αποφευχθεί η δημιουργία προβλημάτων που σχετίζεται με το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού και πιο συγκεκριμένα την ευνοϊκότερη μεταχείριση μιας κατηγορίας επιχειρήσεων όπως είναι δυνατόν να θεωρηθούν τα επαγγελματικά ταμεία.¹²⁶ Τα επαγγελματικά ταμεία ιδρύονται ανά επιχείρηση, κλάδο ή κλάδους εργαζομένων, με πρωτοβουλία των εργαζομένων ή των εργοδοτών ή κατόπιν συμφωνίας των εργοδοτών και των εργαζομένων ή κατόπιν πρωτοβουλίας των αυτοτελώς απασχολούμενων ή των ελεύθερων επαγγελματιών ή των αγροτών ή των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων υπό την προϋπόθεση ότι ο αριθμός των ασφαλισμένων υπερβαίνει τους 100.¹²⁷

Ένα εξίσου σημαντικό στοιχείο του νόμου είναι η μείωση του χάσματος μεταξύ των γενεών όπως είχε διαμορφωθεί συνέπεια των διατάξεων για τους νέους ασφαλισμένους του Ν.2084/1992. Βάσει του νέου νόμου το ποσοστό αναπήρωσης των νέων ασφαλισμένων αυξάνεται από 60% σε 70% καθώς το ποσοστό αναπήρωσης του μισθού αυξάνεται (μέχρι το 65ο έτος) από 1,714% σε 2% για κάθε έτος, ενώ αντίστοιχα για τους παλαιούς ασφαλισμένους των ειδικών ταμείων το ποσοστό αναπήρωσης από 1/01/2008 μειώνεται κατά μια ποσοστιαία μονάδα κατ' έτος μέχρι να φτάσει το 70% το 2017.¹²⁸ Βελτιώνεται επίσης το ποσοστό μείωσης της σύνταξης λόγω πρόωρης συνταξιοδότησης αφού πλέον αφαιρείται το 1/267 (όχι το 1/200) για κάθε μήνα που υπολείπεται του προβλεπόμενου ορίου για τη χορήγηση πλήρους σύνταξης (4.5% περίπου ανά έτος) τόσο για τους παλαιούς¹²⁹ όσο και για τους νέους ασφαλισμένους.¹³⁰

¹²⁶ Τσαντίλας, Π. (2002) Ίδρυση και οικονομική λειτουργία των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης. Προβληματισμοί με βάση τα διεθνή δεδομένα και την πρόσφατη ελληνική νομοθεσία, *ΕΔΚΑ*, ΜΓ, σσ. 886-892.

¹²⁷ Η θέσπιση του ελάχιστου ορίου των 100 μελών τέθηκε λαμβάνοντας υπόψη αφενός την ανάγκη διασφάλισης της βιωσιμότητας των ταμείων, στοιχείο που προϋποθέτει έναν ικανό αριθμό μελών και αφετέρου τα συνθήκη μεγέθους των ελληνικών επιχειρήσεων που σπάνια απασχολούν μεγάλο αριθμό εργαζομένων (Τσαντίλας 2002).

¹²⁸ Το ποσοστό αναπήρωσης 80% με 35 έτη ασφάλισης παραμένει για όσους συνταξιοδοτηθούν μέχρι 31/12/2007.

¹²⁹ Στην περίπτωση των παλαιών ασφαλισμένων η ρύθμιση αφορά όσους συνταξιοδοτηθούν από 1/01/2003 και εξής.

¹³⁰ Ν.3029/2002 Μεταρρύθμιση Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, ΦΕΚ Α 160, 11/07/2002.

Βελτίωση επέρχεται και στα κατώτατα όρια τα οποία συνδέονται πλέον με τον κατώτατο μισθό έγγαμου εργαζόμενου με πλήρη απασχόληση της Εθνικής Γενικής Συλλογικής Σύμβασης Απασχόλησης του 2002 (ισούται με το 70% του μισθού αυτού) και από 1/01/2003 αναπροσαρμόζονται κατά το ποσοστό αύξησης των συντάξεων σύμφωνα με την εκάστοτε καθοριζόμενη εισοδηματική πολιτική.

Στο νέο νόμο προβλέπεται επίσης για πρώτη φορά η αναγνώριση πλασματικού χρόνου στις ασφαλισμένες στο ΙΚΑ μητέρες ανεξάρτητα από το εάν έχουν ασφαλιστεί πριν από το 1993 ή μετά υπό την προϋπόθεση ότι αποκτούν παιδί μετά την 1/01/2003. Η ρύθμιση αυτή δίνει το δικαίωμα αναγνώρισης πλασματικού χρόνου μέχρι 4 ½ ετών (1 έτος για το πρώτο παιδί, 1 ½ για το δεύτερο και 2 για το τρίτο) προκειμένου να συμπληρώσουν τον κατά περίπτωση απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος ή διακοπής της εργασίας για αντίστοιχο διάστημα χωρίς απώλεια των ασφαλιστικών εισφορών τους.

Ως προς την ένταξη όλων των ταμείων κύριας ασφάλισης στο ΙΚΑ-TEAM αν και το μέτρο κινείται προς την κατεύθυνση της μείωσης της πολυδιάσπασης του συστήματος, οι ήδη ασφαλισμένοι διατηρούν το προνομιακό τους καθεστώς, ευνοϊκότερο από αυτό της μεγάλης μάζας των ασφαλισμένων στο ΙΚΑ. Ταυτόχρονα, τα ελλείμματα των ταμείων μεταφέρονται στο σύνολο των φορολογούμενων καθώς η ευθύνη κάλυψής τους περνά στον κρατικό προϋπολογισμό.¹³¹

Συνολικά η μεταρρύθμιση του 2002 αποτελούσε ένα νόμο-πλαίσιο, ο οποίος με τη σειρά του απαιτούσε περαιτέρω πρωτοβουλίες και νόμους. Η καθυστέρηση στην υλοποίησή του ερμηνεύεται ως αδυναμία ή απροθυμία εφαρμογής τους.

Για τον Υφυπουργό Εργασίας η αδυναμία εφαρμογής των διατάξεων του Ν.3029/2002 ερμηνεύεται ως πολιτική αδυναμία:

«Όλα αυτά πιστεύω ότι καταδεικνύουν την αδυναμία της κυβέρνησης να έρθει σε ρήξη: με τις συντεχνίες, τους διοικητικούς μηχανισμούς, τα οικονομικά συμφέροντα. Όλα αυτά δημιουργούν τα μικροσυμφέροντα τα οποία λειτουργούν σαν μηχανισμοί αδράνειας, καθυστέρησης.»

¹³¹ Ibid

Όπως ωστόσο συμπληρώνει Υπουργός της κυβέρνησης της ΝΔ:

«Υπάρχουν αδυναμίες του νόμου, αλλά δεν μπορεί να είναι το άλλοθι για έναν πολιτικό. Αν υπάρχουν αδυναμίες, τον αλλάζεις. Οι νόμοι δεν υπάρχουν για να τους καμαρώνουμε και να μην τους εφαρμόζουμε. Αλλά σίγουρα είναι απαράδεκτο να υπάρχουν νόμοι και να μην εφαρμόζονται.»

Ως εκ τούτου, η ανάγκη λήψης πρόσθετων μέτρων εξακολούθησε να επισημαίνεται από σειρά διεθνών οργανισμών. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕ στην Κοινή Έκθεσή της (2003)¹³² αναφέρει ότι το «παράθυρο ευκαιρίας» έως το 2015 θα μειώσει την πίεση που ασκείται στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και στο δημόσιο χρέος και θα υπάρχουν καλές προοπτικές για επιτάχυνση της ανάπτυξης της οικονομίας και της απασχόλησης, καθώς και για τη συνέχιση του εκσυγχρονισμού του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Το Ν/Σ για τη μεταρρύθμιση του 2002 πρέπει να θεωρείται ως αφετηρία για μια τέτοια μακροπρόθεσμη στρατηγική μεταρρύθμισης παρέχοντας έναν οδηγό για μελλοντικές αλλαγές. Θα χρειαστούν σημαντικές περαιτέρω προσπάθειες.....προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέχεια και η μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος.» Η επιτακτικότητα ριζικών μεταρρυθμίσεων για την εξασφάλιση της μακροχρόνιας βιωσιμότητας του συστήματος επισημαίνονται επίσης από τον ΟΟΣΑ (2005)¹³³ και το ΔΝΤ (2006).¹³⁴

3.2.3 Η περίοδος της ΝΔ: 2004-2007

Ασφαλιστικό των τραπεζών και κοινωνικός διάλογος

Για την κυβέρνηση της ΝΔ η οποία κέρδισε την εκλογική αναμέτρηση του 2004, το ασφαλιστικό δεν φάνηκε να αποτελεί άμεση προεργασία της κυβερνητικής πολιτικής. Οι προγραμματικές δηλώσεις του Πρωθυπουργού περιορίστηκαν στην ανάγκη ενίσχυσης και εξυγίανσης της λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου οι εργαζόμενοι να αισθάνονται σιγουριά και ασφάλεια για το μέλλον τους. Παράλληλα, ο Πρωθυπουργός αναφέρθηκε στην αύξηση του ΕΚΑΣ προκειμένου να ανέλθει στα 230 ευρώ κατά την πρώτη τετραετία και της αγροτικής σύνταξης στα 330 ευρώ, στη στήριξη των οικονομικά ασθενέστερων και κοινωνικά αδύναμων και τη στήριξη της ελληνικής οικογένειας, των πολύτεκνων και της

¹³² Council EU (2003) Joint Report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions, Brussels, 10 March 2003.

¹³³ OECD (2005) *OECD: Economic Surveys, Greece*, Paris, OECD.

¹³⁴ IMF (2006) *Greece: Selected Issues- Country Report No 06/5*, Washington, IMF.

εργαζόμενης μητέρας.¹³⁵ «Η κυβέρνηση δεν θέτει θέμα ασφαλιστικού» επανέλαβε το Νοέμβριο του 2004 ο Υπουργός Απασχόλησης, Πάνος Παναγιωτόπουλος, κατά τη διάρκεια συνάντησης που είχε η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου με τον Πρόεδρο και τα μέλη της διοίκησης της ΓΣΕΕ. Αναφέρθηκε ωστόσο στην ανάγκη κοινής προσπάθειας για τη διευθέτηση επιμέρους εκκρεμοτήτων που άφησαν προηγούμενοι ασφαλιστικοί νόμοι σε επιμέρους ζητήματα όπως τα ειδικά ταμεία και τα επικουρικά ταμεία.¹³⁶

Λίγους μήνες αργότερα ωστόσο, και πιο συγκεκριμένα τον Απρίλιο του 2005, η κυβέρνηση ζητά από την ΟΚΕ την έναρξη διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, σύμφωνα με το άρθρο 82, παράγραφος 3 του Συντάγματος. Όπως ανέφερε ο Υπουργός Οικονομίας, Γ. Αλογοσκούφης, ο διάλογος αναμένονταν να είναι μακράς πνοής, προκειμένου να καθοριστούν όλες οι παράμετροι του ζητήματος, να επικαιροποιηθούν οι μελέτες και να δημιουργηθεί ένα στέρεο υπόβαθρο πάνω στο οποίο θα αναζητούνταν οι απαραίτητες συναινέσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και των πολιτικών κομμάτων, προκειμένου σε βάθος χρόνου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα του ασφαλιστικού. Ο διάλογος αυτός θα διεξάγονταν παράλληλα με τον πολιτικό διάλογο μεταξύ των πολιτικών κομμάτων στη Βουλή. Επεσήμανε επίσης ότι η κυβέρνηση δεν επείγονταν να νομοθετήσει, καθώς το ασφαλιστικό είναι ένα ζήτημα που ξεπερνά τα όρια της τετραετίας. Ο Υπουργός Απασχόλησης, Π. Παναγιωτόπουλος, επανέλαβε ότι δεν τίθεται θέμα άμεσης παρέμβασης στο γενικό πλαίσιο του ασφαλιστικού.¹³⁷

Τον Ιούλιο του 2005 η κυβέρνηση προβαίνει στην κατάθεση στη Βουλή ρύθμισης που αφορά το ασφαλιστικό των Τραπεζών. Σε διαφορετική περίπτωση, όπως επεσήμανε ο Υπουργός Οικονομίας, η Εμπορική Τράπεζα θα οδηγείτο με μαθηματική ακρίβεια στη χρεοκοπία δημιουργώντας σοβαρό κίνδυνο στο τραπεζικό σύστημα και την οικονομία. Η εναλλακτική επιλογή της αντιμετώπισης του

¹³⁵ Βουλή των Ελλήνων (2004) *Πρακτικά*, 1Α Περίοδος, Σύνοδος Α, Συνεδρίαση Δ, Σάββατο 20 Μαρτίου 2004, σσ.197-202.

¹³⁶ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2004) Συνάντηση της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας με τον Πρόεδρο και τα μέλη της Διοίκησης της ΓΣΕΕ, Δελτίο Τύπου, 11 Νοεμβρίου 2004, http://www.ypakp.gr/print.php?ID=press_releases&Rec_ID=1546

¹³⁷ Δήλωση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών για το Ασφαλιστικό, Δελτίο Τύπου, 27 Απριλίου 2005, http://www.mnec.gr/el/press_office/DeltiaTypou/dt/dt-2005-04-27.html.

προβλήματος μόνο της Εμπορικής θεωρούνταν αποσπασματική. Το πρόβλημα οφείλονταν στο γεγονός ότι τα συνταξιοδοτικά ταμεία πολλών τραπεζών δεν είναι εναρμονισμένα με ό,τι ισχύει για τους υπόλοιπους εργαζομένους, ενώ διαπιστώνονταν μεγάλες ανισότητες στις παροχές μεταξύ των διαφορετικών τραπεζικών ασφαλιστικών ταμείων. Στελέχη της Εμπορικής θεωρούσαν ότι η ρύθμιση δεν επλύνει το πρόβλημα, αλλά αντιθέτως το επιβαρύνει συντηρώντας το βάρος του προσυνταξιοδοτικού καθεστώτος και στο νέο ταμείο.¹³⁸ Οι τραπεζίτες αν και δεν διαφωνούσαν, εμφανίζονταν επιφυλακτικοί και περίμεναν τον προσδιορισμό από την πλευρά του Υπουργού Οικονομίας των αρχών και του ποσού που θα καλούνταν να καταβάλουν.¹³⁹

Ο βασικός στόχος της ρύθμισης ήταν η μείωση των δαπανών των ειδικών επικουρικών ταμείων μέσω της ένταξης των νέων τραπεζοϋπαλλήλων στο ΙΚΑ. Για τους παλαιούς ασφαλισμένους προβλέπονταν η μεταστέγαση σε ενιαίο ταμείο επικουρικής ασφάλισης (ΕΤΑΤ), καθώς και η επίσπευση της ένταξης των ειδικών ταμείων κύριας ασφάλισης στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Η κυβέρνηση υποστήριζε ειδικότερα ότι μέσω της σχετικής πρωτοβουλίας διασφαλιζόνταν η καταβολή των συντάξεων σε όλους τους εργαζόμενους στις τράπεζες, η εύρυθμη λειτουργία και η ύπαρξη ίσων όρων ανταγωνισμού στο τραπεζικό σύστημα προς όφελος της οικονομίας, η μη επιβάρυνση του κράτους και του φορολογούμενου καθώς οι τράπεζες αναλάμβαναν τις σχετικές υποχρεώσεις, η διατήρηση των ώριμων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, η προσαρμογή των νέων εργαζομένων στις τράπεζες σε όσα ισχύουν και για τους υπόλοιπους μισθωτούς και τέλος η στήριξη των κρατικών τραπεζών.¹⁴⁰

Η κυβερνητική πρωτοβουλία όπως επισημαίνονταν κινούνταν στο πλαίσιο του Ν.3029/2002, ο οποίος προέβλεπε τη σταδιακή ένταξη των επικουρικών ταμείων στο ΙΚΑ. Στις σχετικές δηλώσεις των Υπουργών Οικονομίας και Απασχόλησης απάντησε ο πρώην Υπουργός Εργασίας Δ. Ρέππας επισημαίνοντας την ύπαρξη σημαντικών διαφορών μεταξύ του νόμου του ΠΑΣΟΚ και της νομοθετικής ρύθμισης της ΝΔ. Ο νόμος του ΠΑΣΟΚ προέβλεπε ειδικότερα την εκπόνηση αναλογιστικών μελετών (άρθρο 5) καθώς και την ένταξη των ταμείων των τραπεζοϋπαλλήλων στο ΙΚΑ

¹³⁸ Καθημερινή, 17/06/2005.

¹³⁹ Καθημερινή, 19/06/2005.

¹⁴⁰ Ομιλία του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών στη Βουλή, http://www.mnec.gr/el/press_office/Omilies/speech/speech0072.html

κατόπιν απόφασης των ιδίων των ΔΣ των ταμείων, σε αντίθεση με τη ρύθμιση της ΝΔ η οποία τα εντάσσει μονομερώς. Παράλληλα, υποστηρίχθηκε ότι στη νομοθετική ρύθμιση της ΝΔ απουσίαζε η αναφορά στην ανάληψη του κόστους για την κύρια σύνταξη, στοιχείο που ερμηνεύονταν από τον πρώην Υπουργό ως απαλλαγή των τραπεζών από τα βάρη που ενδεχομένως έχουν τα ταμεία κύριας σύνταξης, ενώ απουσίαζε επίσης η αναφορά για την αναπροσαρμογή του πόρου του 1% επί του ΑΕΠ προκειμένου να μην επιβαρυνθεί το ΙΚΑ.¹⁴¹

Η σχετική ρύθμιση επικρίθηκε επίσης για την ύπαρξη κενών, ασαφειών και ερμηνευτικών προβλημάτων καθώς και για την έλλειψη αναλογιστικού παραρτήματος, ενώ δέχθηκε κριτική ακόμα και από μέλη της ίδιας της κυβερνητικής παράταξης (Μ. Έβερτ,¹⁴² Γ. Μανώλης)¹⁴³ αλλά και από το Διοικητή του ΙΚΑ ο οποίος επεσήμανε ότι το ΙΚΑ αναλαμβάνει βάρη 13,5 δισ. ευρώ για την κύρια και την επικουρική ασφάλιση με την ένταξη των τραπεζοϋπαλλήλων στο Ίδρυμα.¹⁴⁴ Τις δηλώσεις αυτές δεν αμφισβήτησε ο Υπουργός Οικονομίας πρόσθεσε ωστόσο ότι η ΝΔ υλοποιεί το νόμο Ρέππα, ο οποίος προέβλεπε με ακρίβεια τις συνθήκες με τις οποίες θα εντάσσονταν τα ταμεία στο ΙΚΑ, γεγονός το οποίο με τη σειρά του οδήγησε στην έντονη αντίδραση των βουλευτών του ΠΑΣΟΚ οι οποίοι υπενθύμισαν ότι η ΝΔ είχε αποχωρήσει από τη συζήτηση αρνούμενη να ψηφίσει το σχετικό νομοσχέδιο. Ο Υπουργός Οικονομίας δεσμεύτηκε για την πραγματοποίηση των απαραίτητων αναλογιστικών μελετών για τις επιβαρύνσεις που θα επέφερε η ενσωμάτωση κάθε ταμείου στο ΙΚΑ και με βάση αυτές θα προσδιορίζονταν με νέα διάταξη νόμου το αναλογικό ποσό που θα καλούνταν να καταβάλει κάθε πλευρά.¹⁴⁵ Οι αλλαγές αυτές οδήγησαν στη σύγκρουση των δυο διαφορετικών τάσεων που υπήρχαν εντός της κυβέρνησης: της «λαϊκής δεξιάς» (με κύριο εκφραστή τον Μ. Έβερτ) η οποία επιθυμούσε μεν τις μεταρρυθμίσεις, αλλά με ταυτόχρονη ύπαρξη ασφαλιστικών δικλίδων και της θέσης του Υπουργείου Οικονομίας η οποία προωθούσε ρήξεις όσο επώδυνες και αν ήταν για τους εργαζόμενους, με στόχο την

¹⁴¹ *Ελευθεροτυπία*, 23/06/2005.

¹⁴² Ο Μ. Έβερτ «φωτογράφησε» ειδικότερα τέσσερις τράπεζες (Εθνική, Αγροτική, Alpha, Πειραιώς) ως κύρια ωφελούμενες, ενώ αμφισβήτησε τον ισχυρισμό του Υπουργείου Οικονομίας περί μη επιβάρυνσης του Δημοσίου (*τα Νέα*, 27/06/2005).

¹⁴³ *Ελευθεροτυπία*, 23/06/2005.

¹⁴⁴ *Έθνος*, 23/06/2005.

¹⁴⁵ Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε το έλλειμμα κύριας σύνταξης υπολογίζεται να ξεπεράσει τα 9 δισ. ευρώ για την κύρια σύνταξη (αφορά 21.000 υπαλλήλους) και τα 4,5 για την επικουρική ασφάλιση (αφορά 48.000 υπαλλήλους).

προσέλκυση εγχώριων και ξένων επενδυτών.¹⁴⁶ Δεν είναι συνεπώς τυχαίο ότι δημοσιεύματα της περιόδου ανέφεραν ότι στόχος της κυβέρνησης δεν ήταν η διάσωση του ασφαλιστικού των τραπεζών, αλλά η διευθέτηση προβλημάτων συγκεκριμένων τραπεζών, διευκολύνοντας με τον τρόπο αυτό τις διαδικασίες εξαγορών και συγχωνεύσεων που είχαν μπλοκάρει εξαιτίας του ασφαλιστικού.¹⁴⁷

Παρά τις επικρίσεις και την ύπαρξη εκτενών απεργιακών κινητοποιήσεων από την πλευρά της ΟΤΟΕ, της ΓΣΕΕ και της ΑΔΕΔΥ, η ρύθμιση ψηφίστηκε. Βάσει των διατάξεων του νόμου για την κύρια σύνταξη προβλέπεται ένταξη στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ από 1/01/06 σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρου 5, Ν. 3029/02 των κλάδων σύνταξης των ασφαλιστικών ταμείων κύριας ασφάλισης του προσωπικού των πιστωτικών ιδρυμάτων και σύγκλιση των εισφορών σε επίπεδα αντίστοιχα του ΙΚΑ, άμεσα για τους εργαζόμενους (από 1/01/06) και σταδιακά και ισόποσα σε διάστημα πέντε ετών για τους εργοδότες (αρχής γεννόμενης από 1/01/06). Για την επικουρική, προβλέπεται υποχρεωτική υπαγωγή στην ασφάλιση του ΕΤΕΑΜ των προσλαμβανόμενων στα πιστωτικά ιδρύματα του Ν. 2076/92 από 1/01/05 και των ασφαλισμένων και συνταξιούχων των ταμείων επικουρικής ασφάλισης του προσωπικού των πιστωτικών ιδρυμάτων μετά τη διάλυσή τους. Για την κάλυψη της οικονομικής επιβάρυνσης του ΕΤΕΑΜ προβλέπεται η καταβολή εισφοράς εργοδότη και εργαζομένου, κατά τις διατάξεις της νομοθεσίας του ΕΤΕΑΜ, η καταβολή της προβλεπόμενης από τις καταστατικές διατάξεις των ταμείων επικουρικής ασφάλισης εισφοράς εργαζομένου και εργοδότη των μέχρι 31/12/92 ασφαλισμένων, κατά το μέρος που αυτή υπερέβαινε το ποσοστό εισφοράς εργαζομένου και εργοδότη που προβλέπει η νομοθεσία του ΕΤΕΑΜ και η καταβολή εισφοράς του εργοδότη για την κάλυψη της δαπάνης από την ένταξη των συνταξιούχων και ασφαλισμένων των ταμείων επικουρικής ασφάλισης στο ΕΤΕΑΜ.

Το Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων, το οποίο ιδρύεται με το νόμο, τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Κοινωνικής Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Στο ΕΤΑΤ υπάγονται οι φορείς επικουρικής ασφάλισης του προσωπικού των πιστωτικών ιδρυμάτων. Η υπαγωγή πραγματοποιείται ύστερα από αίτημα των αρμόδιων οργάνων των ενδιαφερόμενων μερών που υποβάλλεται μετά τη

¹⁴⁶ *Ελευθεροτυπία*, 03/07/2005.

¹⁴⁷ *Τα Νέα*, 27/06/2005, *Ελευθεροτυπία*, 19/06/2005, 26/06/2005, 30/06/2005, *Έθνος*, 30/06/2005.

διάλυση των κλάδων σύνταξης των επικουρικών ταμείων που λειτουργούν ως ΝΠΙΔ σωματειακής μορφής ή ειδικό λογαριασμό ή ένωση προσώπων σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις ή τα καταστατικά των οικείων ταμείων. Πόροι του ΕΤΑΤ είναι: α) ποσό εισφοράς κάθε πιστωτικού ιδρύματος, β) η περιουσία των ταμείων επικουρικής ασφάλισης των ταμείων που εντάσσονται στο ΕΤΑΤ, γ) οι πρόσδοδοι περιουσίας των ταμείων αυτών και δ) κάθε άλλος πόρος που ορίζεται με απόφαση του Υπουργείου Οικονομίας ως αντάλλαγμα των πιστωτικών ιδρυμάτων για τις υπηρεσίες που παρέχει το ΕΤΑΤ.¹⁴⁸

Παράλληλα, στο πλαίσιο της έναρξης του εθνικού διαλόγου για το ασφαλιστικό ανατέθηκε στην ΟΚΕ η εκπόνηση σειράς μελετών για τα προβλήματα και τις προοπτικές του συστήματος. Οι εν λόγω μελέτες θα χρηματοδοτούνταν από τον κρατικό προϋπολογισμό και θα αποτελούσαν τη βάση για τον εθνικό διάλογο για τη μεταρρύθμιση που θα ακολουθούσε.¹⁴⁹ Οι συναινέσεις όπως επισημάνθηκε από του Υπουργούς Οικονομίας και Απασχόλησης θα αφορούν πρωτοβουλίες που θα λαμβάνονταν από την κυβέρνηση που θα προέκυπτε μετά τις εκλογές.¹⁵⁰ Κατά την πρώτη συνάντηση των δυο Υπουργών συμφωνήθηκε η εντατικοποίηση της δρομολόγησης του διαλόγου για το ασφαλιστικό.¹⁵¹ Όπως ωστόσο τόνισε ο Υπουργός Οικονομίας λίγες εβδομάδες αργότερα η όποια προσαρμογή στο ασφαλιστικό δεν θα απαιτήσει μια μόνο κυβέρνηση και μια μεταρρύθμιση, αλλά μια σειρά μεταρρυθμίσεων τριών, τεσσάρων ίσως διαδοχικών κυβερνήσεων.¹⁵² Καθώς όμως τα εργασιακά και τα θέματα των συμβάσεων αναδείχθηκαν σε βασικό στοιχείο πολιτικής αντιπαράθεσης, δημιουργήθηκαν ερωτήματα γύρω από την προοπτική ενός ειλικρινούς διαλόγου.¹⁵³ Παράλληλα δημοσιεύματα του τύπου αποκάλυπταν την πρόθεση της κυβέρνησης για ψήφιση νέου νόμου για το ασφαλιστικό των τραπεζών μετά την αδυναμία εφαρμογής του νόμου που είχε η ίδια ψηφίσει.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Ν. 3371/2005 Θέματα Κεφαλαιαγοράς και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α/178, 14/07/2005, σσ. 2857-2891.

¹⁴⁹ Δηλώσεις του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών κ. Γιώργου Αλογοσκούφη και του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας κ. Πάνου Παναγιωτόπουλου, 7 Νοεμβρίου 2005, http://www.mnec.gr/el/press_office/DeltiaTypou/dt-2005-11-07-asfalistiko.html.

¹⁵⁰ Οι δηλώσεις των κ.κ. Αλογοσκούφη και Τσιτουρίδη, 15 Φεβρουαρίου 2006, http://www.mnec.gr/el/press_office/DeltiaTypou/dt-2006-02-16a.html.

¹⁵¹ *Καθημερινή*, 19/02/2006.

¹⁵² *Καθημερινή*, 5/03/2006, *Ελευθεροτυπία*, 13/03/2006

¹⁵³ *Καθημερινή*, 9/03/2006.

¹⁵⁴ *Ελευθεροτυπία*, 14/03/2006.

Στην κοινή συνεδρίαση των επιτροπών οικονομικών και κοινωνικών υποθέσεων της Βουλής της 10^{ης} Μαΐου 2006 ο Υπουργός Οικονομίας εγκαινίασε (εκ νέου) το διάλογο για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, ο οποίος απέβλεπε στο σαφή προσδιορισμό των παραμέτρων του προβλήματος. Αναφέρθηκε επίσης στα σημεία συμφωνίας μεταξύ κομμάτων και κοινωνικών εταίρων που αφορούσαν στην ένταση των προσπάθειών για περιορισμό της εισφοροδιαφυγής, στην ανάγκη αποτελεσματικής αξιοποίησης της περιουσίας των ταμείων, στην αντιμετώπιση του κατακερματισμού των ταμείων η οποία οδηγεί σε έκδηλη αναποτελεσματικότητα και σε σπατάλη πολύτιμων πόρων, στην ανάγκη εξορθολογισμού ορισμένων σημείων του συστήματος και στον κοινωνικό χαρακτήρα του συστήματος.¹⁵⁵ Στη συνεδρίαση κατέστη σαφές ότι τα δυο μεγάλα κόμματα (ΝΔ, ΠΑΣΟΚ) συναινούν στη διαδικασία αφήνοντας τη σύγκρουση επί της ουσίας των αλλαγών. Το ΚΚΕ αποφάσισε να μην μετάσχει, ενώ ο ΣΥΝ αν και αποφάσισε να μην συμμετάσχει επίσης, παρέμεινε προκειμένου να καταθέσει τη δική του πρόταση.

Η κυβέρνηση προχώρησε επίσης στη σύσταση Επιτροπής Μελέτης του συστήματος.¹⁵⁶ Όπως αναφέρεται στην κοινή υπουργική απόφαση για τη συγκρότηση της επιτροπής εμπειρογνομόνων για το ασφαλιστικό, έργο της είναι η τεχνική αποτίμηση της κατάστασης του ασφαλιστικού και των μελλοντικών προοπτικών του. Έργο της επιτροπής είναι η επικαιροποίηση των μελετών που υπάρχουν και των στοιχείων που αφορούν το ασφαλιστικό σύστημα, η εκπόνηση νέων μελετών, όπου αυτές χρειάζονται, και η αξιολόγηση όλων των παραμέτρων του συστήματος ώστε στο πλαίσιο του διαλόγου που έχει ξεκινήσει μεταξύ των κομμάτων και με τους κοινωνικούς φορείς να προταθούν λύσεις για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας του συστήματος σε βάθος χρόνο.¹⁵⁷ Η επιτροπή θα συντάξει σχετική έκθεση, η οποία θα τεθεί ενώπιον της Κυβέρνησης και της Βουλής, προκειμένου να τεθούν επί συγκεκριμένης βάσης οι μελλοντικές πολιτικές αξιολογήσεις και πρωτοβουλίες. Για

¹⁵⁵ Σημεία ομιλίας του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών κ. Γιώργου Αλογοσκούφη στην κοινή συνεδρίαση των επιτροπών οικονομικών και κοινωνικών υποθέσεων της Βουλής με θέμα: «Συζήτηση για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης», 10 Μαΐου 2006, http://www.mnec.gr/el/press_office/DeltiaTvpou/dt/dt-2006-05-10a.html.

¹⁵⁶ Δηλώσεις Γιώργου Αλογοσκούφη, Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και Σάββα Τσιτουριδίου, Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, 8 Μαρτίου 2006, http://www.mnec.gr/el/press_office/DeltiaTvpou/dt/dt-2006-03-08.html.

¹⁵⁷ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006) Κοινή συνέντευξη Τύπου Γιώργου Αλογοσκούφη, Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, Σάββα Τσιτουριδίου, Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Νίκου Αναλυτή, Προέδρου της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων για το Ασφαλιστικό, 3 Αυγούστου 2006.

την εκπλήρωση της αποστολής της η επιτροπή μπορεί να παρακολουθεί το έργο άλλων αρμόδιων φορέων, όπως π.χ. η Εθνική Αναλογιστική Αρχή αλλά και να προχωρήσει στην επεξεργασία όλων των στοιχείων που θα κρίνει απαραίτητα. Επιπρόσθετα, η επιτροπή θα συνδιαλέγεται και θα ζητεί τις απόψεις όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Πρόεδρος της επιτροπής ορίστηκε ο Ν. Αναλυτής, Πρόεδρος της ΟΚΕ. Όπως διευκρινίζεται στην υπουργική απόφαση η σύνθεσή της, είτε για την αντιμετώπιση επί μέρους θεμάτων, είτε για το σύνολο του έργου της, θα μπορεί – εφόσον της υποδειχθεί– να διευρυνθεί από εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων και των πολιτικών κομμάτων.¹⁵⁸ Ο ρόλος της επιτροπής όπως επεσήμανε ο πρόεδρός της είναι η διάγνωση, και στο πλαίσιο αυτό η αναλογιστική μελέτη είναι ένα από τα όργανα τα οποία θα βοηθήσουν να ειπωθεί συνθετικά η κατάσταση.

Ένα χρόνο μετά την προβολή της Επιτροπής σε ειδική συνέντευξη τύπου και ενώ η χώρα είχε εισέλθει σε μια άτυπη προεκλογική περίοδο, δημοσιεύματα του τύπου έφεραν στο φως της δημοσιότητας την ύπαρξη κρίσης εντός της Επιτροπής, παράλληλα με την προσπάθεια της κυβέρνησης να αποσιωπήσει το ζήτημα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης.¹⁵⁹ Σε ένα άλλο επίπεδο η ΟΤΟΕ ζήτησε το «πάγωμα» όλων των εντάξεων των επιμέρους ασφαλιστικών ταμείων τραπεζοϋπαλλήλων στο ΕΤΑΤ, όσο συνεχίζεται ο διάλογος που αφορά την εφαρμογή της απόφασης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) για το ασφαλιστικό των τραπεζοϋπαλλήλων. Η ΔΟΕ είχε ειδικότερα συστήσει στην κυβέρνηση –κατόπιν προσφυγής της ΟΤΟΕ– τη διακοπή κάθε πράξης παρέμβασης στις συλλογικές συμβάσεις με τις οποίες ιδρύθηκαν τα επικουρικά συνταξιοδοτικά ταμεία, να καλέσει τους εργοδότες (ή τις εργοδοτικές και εργατικές οργανώσεις) σε διαπραγματεύσεις προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το μέλλον των επικουρικών ταμείων και των κεφαλαίων τους θα αποφασιστεί με κοινή συμφωνία των μερών με τα οποία συμβλήθηκαν στις συλλογικές συμβάσεις με τις οποίες συστήθηκαν, καθώς και την τροποποίηση του Ν.371/2005 προκειμένου να αποτυπώνεται η συμφωνία των μερών.¹⁶⁰

Συνολικά, η περίοδος 2004-2007 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως περίοδος αναμονής των μελλοντικών παρεμβάσεων. Οι Featherstone & Papadimitriou (2008)

¹⁵⁸ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006) Συγκρότηση επιτροπής εμπειρογνομόνων για το ασφαλιστικό, Αθήνα, 1/08/2006.

¹⁵⁹ *Καθημερινή*, 15/07/2007.

¹⁶⁰ *Καθημερινή*, 3/08/2007.

αποτιμούν τη συνολική πολιτική της ΝΔ στον τομέα των συντάξεων κατά την περίοδο 2004-2007 ως περιορισμένης φιλοδοξίας και αμφίβολων αποτελεσμάτων. Η θέση τους αυτή τεκμηριώνεται με αναφορά στην απουσία υλοποίησης σημαντικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, στην απουσία επανεξέτασης του καθεστώτος των ΒΑΕ, στην ημιτελή εφαρμογή του νόμου Ρέππα (ο οποίος είχε χαρακτηριστική ως ήπια παρέμβαση από τη ΝΔ) καθώς και στα λιγοστά περιθώρια αισιοδοξίας για την επίτευξη συναίνεσης μέσω της διαδικασίας του κοινωνικού διαλόγου.¹⁶¹ Η αδυναμία λήψης ουσιαστικής παρέμβασης σχολιάζεται επίσης και τις Guillen & Petmesidou (2007) οι οποίες αντιλαμβάνονται την ανάθεση της μελέτης στη ΔΟΕ συνιστά προσπάθεια της κυβέρνησης να μεταθέσει τη λήψη των σχετικών αποφάσεων.¹⁶²

Για τη νέα περίοδο και με αφετηρία τις εκλογές, τα δυο μεγάλα κόμματα διατύπωσαν τα προγράμματά τους για τις συντάξεις. Στο πρόγραμμα της ΝΔ, η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού αναφέρεται ως μια από τις βασικές προτεραιότητες για την επόμενη τετραετία, με βάση την κατεύθυνση που είχε χαραχθεί ήδη από το 2004. Το μοντέλο της ΝΔ διακρίνεται σε τρία επίπεδα: το επίπεδο της κύριας σύνταξης που χρηματοδοτείται από το κράτος, τον εργοδότη και τον εργαζόμενο, το επίπεδο των επικουρικών ταμείων που χρηματοδοτείται από τον εργοδότη και τον ασφαλισμένο και το επίπεδο των συμπληρωματικών συντάξεων που χρηματοδοτείται από εκούσιες εισφορές των εργαζομένων σε ασφαλιστικά ταμεία ή εταιρείες και του οποίου η ανάπτυξη ενθαρρύνεται μέσω φορολογικών ελαφρύνσεων.

Οι πόροι για τη χρηματοδότηση του συστήματος εξασφαλίζονται με τη σταθερά ανοδική πορεία της οικονομίας και όχι με πρόσθετους φόρους και εισφορές, μείωση των συντάξεων και αύξηση των ορίων ηλικίας.¹⁶³ Η παρουσίαση των θέσεων της ΝΔ για την κοινωνική ασφάλιση επικρίθηκε για επανάληψη των θέσεων του προεκλογικού προγράμματος του 2004, καθώς και για απουσία ρεαλισμού καθώς αναφέρονταν στη δέσμευση της ΝΔ για αντιμετώπιση του προβλήματος χωρίς αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, αύξηση των εισφορών ή μείωση των συντάξεων. Απαντώντας στις επικρίσεις αυτές, ο Υπουργός Οικονομίας ανέφερε ότι

¹⁶¹ Featherstone, K., and Papadimitriou, D. (2008) *The Limits of Europeanisation. Reform Capacity and Conflict in Greece*, Palgrave-Macmillan, σ. 113.

¹⁶² Guillen, A., and Petmesidou, M. (2007) Dynamics of the welfare mix in south Europe, Paper presented at RC 19-2007, http://www.unifi.it/confsp/papers/pdf/Guillen_Petmesidou.pdf.

¹⁶³ Νέα Δημοκρατία (2007) Οι κυβερνητικές μας προτεραιότητες. Κοινωνική Ασφάλιση.

το πρόγραμμα του 2004 ήταν πρόγραμμα οκταετίας. Κατά την πρώτη τετραετία η κυβέρνηση εστίασε επομένως στο διάλογο, εκτιμώντας ότι έχει γίνει προετοιμασία (παρά το γεγονός ότι η πορεία του διαλόγου δεν υπήρξε πάντοτε η αναμενόμενη ή η επιθυμητή) προκειμένου να συνεχιστεί και μετά τις εκλογές.¹⁶⁴

Αντιθέτως οι θέσεις-προτάσεις του ΠΑΣΟΚ για την κοινωνική ασφάλιση προβλέπουν τη θεσμοθέτηση βασικής σύνταξης χρηματοδοτούμενης από τον κρατικό προϋπολογισμό (ως κοινή αφετηρία για όλες τις συντάξεις), την ενίσχυση της ανταποδοτικότητας, τη διάκριση μεταξύ προνοιακών και ασφαλιστικών παροχών, την ενίσχυση της κρατικής χρηματοδότησης, την ενοποίηση ταμείων με στόχο τη δημιουργία τριών ομάδων ταμείων κύριας ασφάλισης (Μισθωτοί-Αυτοαπασχολούμενοι-Αγρότες) και 5-6 επικουρικών ταμείων, την ενθάρρυνση των επαγγελματικών ταμείων και των κεφαλαιοποιητικών σχημάτων, την πάταξη της εισφοροδιαφυγής, τη σύσταση Εθνικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των ταμείων για τις επόμενες γενεές, τη δημιουργία ευέλικτων δομών χρηματοοικονομικής διαχείρισης των αποθεματικών με υψηλές αποδόσεις και τον εκσυγχρονισμό του μηχανισμού αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας, τα μέτρα στήριξης εργαζόμενων γυναικών, τη θέσπιση ενιαίων προϋποθέσεων και διαδικασιών για την απονομή συντάξεων αναπηρίας, την αναμόρφωση και την επικαιροποίηση του κανονισμού των ΒΑΕ, τη βελτίωση του καθεστώτος της διαδοχικής ασφάλισης, την παράταση του ασφαλιστικού βίου και την προώθηση των συμπτράξεων των κλάδων υγείας.¹⁶⁵

Το πρόγραμμα αυτό του ΠΑΣΟΚ εμφανίζει ορισμένες μετατοπίσεις σε σχέση με το παρελθόν. Όπως επισημαίνει ο Τ. Γιαννίτης, οι θέσεις του ΠΑΣΟΚ παραπέμπουν στο σύστημα των τριών πυλώνων το οποίο είχε καταγγελθεί ως νεοφιλελεύθερο και είχε απορριφθεί με κατηγορηματικό τρόπο. Ως εκ τούτου, ο πρώην Υπουργός διερωτάται κατά πόσον οι θέσεις αυτές αποτελούν πράγματι τις θέσεις του κόμματος

¹⁶⁴ Το *ΒΗΜΑ*, 9/09/2007.

¹⁶⁵ ΠΑΣΟΚ (2007) Ασφαλιστικό: Οι πολιτικές και οι προτάσεις του ΠΑΣΟΚ και οι διαφορές με τη ΝΔ, Τομέας Επικοινωνίας –Ενημερωτικό Σημείωμα, 10.12.2007, <http://www.pasok.gr/portal/gr/0/54440/7/print/135/1/showdoc.html>. ΠΑΣΟΚ (2007) Το Πρόγραμμά μας- Οι νέες δεσμεύσεις μας.

για το ασφαλιστικό και κατά πόσο λήφθηκαν υπόψη οι προεκτάσεις και η σημασία των προτάσεων αυτών.¹⁶⁶

Συμπερασματικά, οι μεταρρυθμίσεις του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης χαρακτηρίζονται από χαμηλό βαθμό αποτελεσματικότητας, περιοριζόμενες στην παροχή «ανάσας» μέχρι την επόμενη παρέμβαση, γεγονός που ερμηνεύει την αναγκαιότητα συνεχών παρεμβάσεων στη διάρκεια των τελευταίων δυο δεκαετιών. Οι μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως την εκλογική αναμέτρηση του 2007 υπάκουσαν πρωτίστως σε εσωτερικές επιταγές με κυριότερη εκ των οποίων την ανάγκη διασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος καθώς και τη θεραπεία των εγγενών στρεβλώσεων και αδυναμιών του συστήματος. Η επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου στη διαδικασία μεταρρύθμισης εκφράστηκε αρχικά μέσω του πλαισίου της ΟΝΕ, ενώ από το 2001 και εξής η ευρωπαϊκή στρατηγική στον τομέα των συντάξεων λαμβάνει πιο συγκεκριμένη μορφή μέσω του πλαισίου της ΑΜΣ. Η ΟΝΕ αποτέλεσε ωστόσο μια «χαμένη ευκαιρία» καθώς δεν κατόρθωσε να μεταβάλει το πλαίσιο διαλόγου και διαμόρφωσης πολιτικής, οδηγώντας σε μια ουσιαστικότερη παρέμβαση. Το πλαίσιο της ΑΜΣ από την άλλη, είναι ιδιαίτερα ισχυρό, όπως αποδείχθηκε από την ανάλυση στο Κεφάλαιο 2. Στην περίπτωση της ΑΜΣ –πέρα από τη διαπίστωση των δυνατοτήτων/αδυναμιών που αφορούν την ίδια τη φύση της μεθόδου, εξίσου σημαντικός παράγοντας αναδεικνύεται ο τρόπος εφαρμογής της στο εθνικό πλαίσιο, ο οποίος και εξετάζεται στην ακόλουθη ενότητα.

¹⁶⁶ Γιαννίτσας, *op. cit.*, υποσημ. 66.

3.3 Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΜΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Έχοντας παρουσιάσει τις κυριότερες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις των τελευταίων είκοσι σχεδόν ετών και έχοντας ταυτόχρονα αναδείξει την αδυναμία υλοποίησης μέτρων τα οποία δεν περιορίζονται στην προσωρινή ανακούφιση του συστήματος, η παρούσα ενότητα εξετάζει τον τρόπο εφαρμογής της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στην Ελλάδα. Μέσω της ανάλυσης του τρόπου ενσωμάτωσης της ΑΜΣ στο εθνικό πλαίσιο αναμένεται να αναδειχθεί ο βαθμός στον οποίο μπορεί να λειτουργήσει ως μια διαδικασία που επηρεάζει τον τρόπο διαμόρφωσης και το περιεχόμενο της πολιτικής ή αντιθέτως παραμένει μια διεκπεραιωτική διαδικασία. Ο τρόπος ενσωμάτωσης στο εθνικό πλαίσιο αποτυπώνει με άλλα λόγια το βαθμό επιρροής της ΑΜΣ. Παράλληλα, η εξέταση του περιεχομένου των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής (ΕΕΣ) αναμένεται να αναδείξει το βαθμό στον οποίο αναπαράγουν το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο ή αντιθέτως περιέχουν στοιχεία που υποδηλώνουν διαφοροποίηση.

3.3.1 Η ΑΜΣ ως διαδικασία

3.3.1.1 Η διαδικασία εκπόνησης των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής (ΕΕΣ)

Η επέκταση της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων όπως αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (2001) συμπίπτει χρονικά με μια περίοδο ανακατάξεων και σημαντικών ζυμώσεων στο πεδίο της ελληνικής κοινωνικής ασφάλισης. Πρόκειται για περίοδο η οποία σημαδεύτηκε από την απόσυρση των προτάσεων Γιαννίτση, την παραίτηση του Υπουργού Εργασίας και την προσπάθεια επανέναρξης του κοινωνικού διαλόγου υπό τη νέα ηγεσία του Υπουργείου Εργασίας η οποία κατέληξε στην ψήφιση του Ν.3029/2002.

Η συγγραφή της πρώτης Εθνικής Έκθεσης Στρατηγικής (ΕΕΣ) ανατέθηκε σε σύμβουλο του Πρωθυπουργού, ο οποίος δεν ανήκε στο Υπουργείο Εργασίας. Επομένως, παρά το γεγονός ότι η έκθεση εμφανίζεται (όπως τουλάχιστον προκύπτει από τον τίτλο της) ως προϊόν της συνεργασίας μεταξύ των Υπουργείων Εργασίας και Οικονομίας, στην ουσία η προετοιμασία της έλαβε χώρα εκτός της δομής των αντίστοιχων Υπουργείων.

Όπως απαντά ο συντάκτης της ΕΕΣ-2002 στην ερώτηση σχετικά με το Υπουργείο (Εργασίας ή Οικονομικών) το οποίο είχε το συντονιστικό ρόλο στη διαδικασία:

«Δεν υπήρχε κανένας [συντονιστής]. Δηλαδή εγώ συντονιζόμουν απολύτως με τον εαυτό μου. Και εγώ μάλιστα ήμουν εκπρόσωπος του Υπουργείου Οικονομικών στην ομάδα εργασίας για τη Γήρανση και στην ΕΚΠ, οπότε υπήρχε απόλυτως συντονισμός και στο Ecofin και στο Συμβούλιο Απασχόλησης» (Σύμβουλος, Γραφείο Πρωθυπουργού).

Ο τρόπος που επελέγη για την προετοιμασία της έκθεσης στον τομέα των συντάξεων απέκλειε επομένως την ευρύτερη διάχυση της σχετικής πληροφόρησης εντός του Υπουργείου αλλά και την ύπαρξη ευρύτερης διαβούλευσης στο στάδιο προετοιμασίας. Ως προς τη συμβολή λοιπών φορέων, αυτή είχε καθαρά υποστηρικτικό χαρακτήρα και περιορίζονταν στην παροχή των απαιτούμενων (ποσοτικών κατά κύριο λόγο) στοιχείων.

Όπως αναφέρεται από το συντάκτη της ΕΕΣ-2002:

«Στην περίπτωση των συντάξεων υπήρξαν κάποιοι συνεργάτες από την Τράπεζα της Ελλάδος που έτρεξαν κάποια νούμερα....Υπήρχε συμμετοχή του Σπυρόπουλου [Υφυπουργός Εργασίας] ο οποίος προσέθεσε το κομμάτι με υπονοούμενα ότι τα επικουρικά θα μετεξελιχθούν σε επαγγελματικά ταμεία. Επίσης το Υπουργείο Οικονομικών μου έδωσε στοιχεία....Αυτά που έγραφα είναι αυτά που ήξερα ότι θα είναι στο πλαίσιο της κυβερνητικής γραμμής.» (Σύμβουλος, Γραφείο Πρωθυπουργού).

Στην περίπτωση των συντάξεων η διαδικασία υπήρξε ιδιαίτερα «κλειστή», σε αντίθεση με τη διαδικασία που ακολουθήθηκε την ίδια περίοδο για την εκπόνηση των ΕΣΔΑ και ΕΣΔΕΝ για τη συγγραφή των οποίων είχε συγκροτηθεί σχετική ομάδα εργασίας. Η ομάδα εργασίας για τη συγγραφή ειδικότερα του ΕΣΔΕΝ αποτελείτο από 17 μέλη: συντονιστής ήταν σύμβουλος του Πρωθυπουργού και αναπληρωτής συντονιστής σύμβουλος του Υπουργού Εργασίας, ενώ τα λοιπά μέλη προέρχονταν από το Γραφείο του Υπουργού Εργασίας, το Γραφείο της Γενικής Γραμματέως του Υπουργείου Εργασίας, το Γραφείο του Πρωθυπουργού, το Γραφείο Ποιότητας Ζωής (Γραφείο Πρωθυπουργού), το Γραφείο του Γενικού Γραμματέα του ΥΠΕΣΔΔΑ, τη Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΥΠΕΣΔΔΑ), το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, το Γραφείο του Υπουργού (ΥΠΕΘΟ και ΥΠΕΠΘ), τη Γραμματεία ΣΟΕ

(ΥΠΕΘΟ), την ΕΣΥΕ, ενώ μετείχαν επίσης η Γενική Διευθύντρια (Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας) και δυο εμπειρογνώμονες.¹⁶⁷ Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί ότι στην ομάδα εργασίας δεν μετείχαν κοινωνικοί εταίροι ή ΜΚΟ εγείροντας και στην περίπτωση αυτή ερωτήματα σχετικά με την «ανοικτότητα» της διαδικασίας. Η διαφορετική προσέγγιση στην περίπτωση του ΕΣΔΕΝ ερμηνεύεται από το γεγονός ότι ο τομέας της ενσωμάτωσης απαιτεί τη συμμετοχή και το συντονισμό περισσότερων φορέων συνέπεια του πολυκερατισμού των αρμοδιοτήτων. Ως εκ τούτου η σύσταση ομάδας εργασίας υπήρξε σε σημαντικό βαθμό αναπόφευκτη.

Η εισαγωγή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων και η συγγραφή της πρώτης Έκθεσης Στρατηγικής από τα κράτη μέλη, συμπίπτει στην ελληνική περίπτωση με την ψήφιση του Ν.3029/2002. Ως εκ τούτου, η ΕΕΣ συνιστά σε σημαντικό βαθμό παρουσίαση του τρόπου με τον οποίο οι διατάξεις του νόμου ικανοποιούν τις βασικές αρχές και τους στόχους της ΑΜΣ. Κεντρικό σημείο της ΕΕΣ (2002) αναδεικνύεται η ανάγκη αποκατάστασης της εμπιστοσύνης στο σύστημα και τις μελλοντικές προοπτικές του, δεδομένου ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης συνιστά εν πολλοίς ένα σύστημα υποσχέσεων. Στο πλαίσιο αυτό και όπως αναφέρεται στην έκθεση, η συμβολή του Ν.3029/2002 είναι ιδιαίτερα σημαντική καθώς μέσω της υιοθέτησης μιας σαφούς θέσης από την πλευρά της κυβέρνησης σε μια σειρά κοινωνικών επιλογών, θέτει το συνταξιοδοτικό εκτός πολιτικής αντιπαράθεσης. Ταυτόχρονα, με τον τρόπο αυτό αναμένεται ομαλοποίηση των εργασιακών σχέσεων, ενώ δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την υιοθέτηση λιγότερο βεβιασμένων αποφάσεων σε σειρά «μικρότερων» και «τεχνικών» θεμάτων που άπτονται της οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος. Η λήψη σαφούς θέσης στα «μεγάλα» θέματα και η δρομολόγηση διαδικασίας διασαφήνισης των επιμέρους «μικρών» θεμάτων, επιτρέπει να σημειωθεί πραγματική συναινετική πρόοδος στην κοινωνική ασφάλιση. Στις απαντήσεις της ελληνικής πλευράς στους κοινούς στόχους προηγείται η περιγραφή της σημερινής κατάστασης, εν συνεχεία περιγράφονται οι προκλήσεις και οι μελλοντικές προοπτικές και ακολουθεί η παρουσίαση των πολιτικών

¹⁶⁷ Λυμπεράκη, Α. Και Τήνιος, Π. (2002) *Εργασία και Συνοχή. Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ένταξη*, Αθήνα, Παπαζήσης.

συνεπειών για το συνταξιοδοτικό σύστημα, με ιδιαίτερη έμφαση στα μέτρα του Ν.3029/2002.¹⁶⁸

Όπως αναφέρει πρώην Υφυπουργός η Έκθεση προσπαθούσε να αποτυπώσει το πολιτικά εφικτό.

«Ήταν μια Έκθεση που σε εκείνη την πολιτική συγκυρία προσπάθησε να δώσει το πολιτικά εφικτό. Δηλαδή, αξιολογώντας τα πράγματα να αποτυπώσει το πολιτικά εφικτό.» (Υφυπουργός Εργασίας).

Λαμβάνοντας ωστόσο υπόψη το γεγονός ότι ο Ν.3029/2002 δεν παρείχε οριστική λύση, αλλά αντιθέτως επεδίωκε την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης, αφήνοντας τη λήψη μέτρων για τον εξορθολογισμό του συστήματος σε μεταγενέστερο στάδιο,¹⁶⁹ ο συντάκτης της Έκθεσης θεωρεί ότι το κείμενο που υπέβαλε η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να είχε χρησιμοποιηθεί ως αφετηρία μιας διαδικασίας διαλόγου.

«Ήταν μια πολύ καλή Έκθεση, αλλά αγνοήθηκε πλήρως επειδή το ασφαλιστικό είχε στο μεταξύ μπει στο ράφι. Η κυβέρνηση αντιμετώπισε την ΕΕΣ σαν διεκπεραιωτικό έγγραφο και γι' αυτό δεν τη χρησιμοποίησε καθόλου. Θα μπορούσε να τη χρησιμοποιήσει περισσότερο, να την εντάξει σε μια μεταρρυθμιστική διαδικασία. Στην περίπτωση των συντάξεων και επειδή ήρθε μετά την τραυματική εμπειρία των προτάσεων Γιαννίτση, άρεσε στην κυβέρνηση να έχουν ένα αξιοπρεπές κείμενο και να συμπεριφέρονται σαν να είχαν στρατηγική, αλλά δεν ήταν διατεθειμένοι να κάνουν διάλογο. Ο Ρέππας κατάλαβε ότι αυτό προσφέρονταν για να εκκινήσει μια διαδικασία στην περίπτωση της ενσωμάτωσης και της απασχόλησης.»
(Σύμβουλος, Γραφείο Πρωθυπουργού).

Το μοντέλο που ακολουθήθηκε για τη συγγραφή της πρώτης ΕΕΣ δεν διατηρήθηκε κατά την εκπόνηση της ΕΕΣ που υποβλήθηκε το 2005, ούτε επίσης στην περίπτωση της ΕΕΣ για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008. Η υιοθέτηση ενός διαφορετικού μοντέλου σχετίζεται με την κυβερνητική αλλαγή συνέπεια των εκλογών του 2004 και της έλευσης στην εξουσία της ΝΔ. Βάση της

¹⁶⁸ Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, *op. cit.*, υποσημ. 116.

¹⁶⁹ Feathersotne, and Tinios, *op. cit.*, υποσημ. 114.

προσέγγισης της ΝΔ, τα ειδικότερα θέματα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης καλείται πλέον να συντονίζει και να διαχειριστεί το Υπουργείο Απασχόλησης.

«Το Υπουργείο Απασχόλησης πρέπει να έχει στα θέματα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης πρωτεύοντα και σημαντικό ρόλο. Τα τελευταία δυο με τρία χρόνια θα έλεγα υπάρχει η καλύτερη δυνατή συνεργασία σε επίπεδο και γραφείο Πρωθυπουργού, συμβούλου Πρωθυπουργού, Υπουργείου Οικονομίας, αλλά τα ειδικότερα θέματα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι θέματα τα οποία συντονίζει και διαχειρίζεται το Υπουργείο Απασχόλησης» (Υπουργός Απασχόλησης).

Έχοντας παράλληλα διαπιστώσει ότι η διαδικασία εκπόνησης της Έκθεσης του 2002 ανατέθηκε σε άτομο εκτός Υπουργείου, αποφασίστηκε αλλαγή στον τρόπο εκπόνησης των Εκθέσεων.

«Αυτό που διαπιστώσαμε εμείς ήταν ότι για τις προηγούμενες Εκθέσεις (πριν αναλάβουμε εμείς την ευθύνη) όλο το έργο και το υλικό γινόταν εκτός Υπουργείου, με συνεργασίες-μεμονωμένες ή άλλες. Η απόφαση η δική μας ήταν η δουλειά αυτή των Εκθέσεων στα πλαίσια της ΑΜΣ να γίνεται από στελέχη του Υπουργείου» (Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης, Υπουργείο Απασχόλησης).

«Η ενασχόληση υπηρεσιακών παραγόντων με την εκπόνηση της Εθνικής Έκθεσης, είναι σημαντικό θέμα, με την έννοια ότι οι άμεσα εμπλεκόμενοι με το θέμα, π.χ της ασφάλισης μπορούν να αποτυπώσουν καλύτερα την κατάσταση. Σημαντικός παράγοντας για την αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου έργου είναι και η διαμόρφωση υπηρεσιακής μνήμης, η οποία αποδεικνύεται καθοριστική τόσο για την ποιοτική ανάλυση όσο και τη συλλογή και αξιολόγηση των ποσοτικών στοιχείων της Έκθεσης» (Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υπουργείο Απασχόλησης).

Συνεπώς, η αλλαγή που διαπιστώνεται θα πρέπει να συσχετιστεί περισσότερο με την προσπάθεια διασφάλισης του κεντρικού συντονιστικού ρόλου του Υπουργείου Απασχόλησης σε θέματα που αφορούν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (εκτιμώντας ταυτόχρονα ότι οι άμεσα εμπλεκόμενοι με τον τομέα της κοινωνικής

ασφάλισης μπορούν να αποτυπώσουν καλύτερα την κατάσταση) και όχι απαραίτητα με την απόδοση μεγαλύτερης βαρύτητας στην ΑΜΣ.

Ως προς τη διαδικασία που επελέγη για τη συγγραφή των Εκθέσεων, αποφασίστηκε η συγκρότηση ομάδας εργασίας:

«Σε επίπεδο εκπόνησης των εκθέσεων, έχει συγκροτηθεί ομάδα-εργασίας αποτελούμενη από εκπροσώπους του Υπουργείου Απασχόλησης, καθώς και από εκπροσώπους λοιπών Υπουργείων και φορέων. Ειδικότερα όσον αφορά τον τομέα των συντάξεων την τελευταία διετία μια ομάδα υπαλλήλων της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, αποτελούμενη από υπαλλήλους όλων των βαθμίδων (Γενική Διευθύντρια, Διευθυντές και υπαλλήλους και τον Γενικό Γραμματέα) πέραν των λοιπών υπηρεσιακών της καθυκόντων) ασχολείται συστηματικά με τη σύνταξη της ΕΕΣ» (Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υπουργείο Απασχόλησης).

Η ΓΓΚΑ υπάγεται στο Υπουργείο Απασχόλησης και αποτελεί μηχανισμό της δημόσιας διοίκησης που ασκεί την κυβερνητική πολιτική σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης και εποπτεύει την υλοποίηση της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας στους ασφαλιστικούς φορείς. Έργο της αποτελεί η νομοθετική ρύθμιση του πλαισίου και η λήψη επιμέρους μέτρων σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης, η λειτουργία του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, η συνεχής λήψη μέτρων για τη βελτίωσή του, η εποπτεία, ο έλεγχος και ο συντονισμός των δραστηριοτήτων των ασφαλιστικών οργανισμών και η εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς.

Παράλληλα, υπήρξε συμβολή του Υπουργείου Οικονομίας:

«Η συνεργασία με τον εκπρόσωπο του Υπουργείου Οικονομίας ήταν καλή. Και την επιζητήσαμε καθώς πολλά από τα θέματα της Έκθεσης ήταν θέματα οικονομικής πολιτικής και ήταν αναγκαία για εμάς η συνεργασία με το Οικονομείο. Μόνιμο μέλος του Οικονομείου δεν υπήρχε. Ήταν ad hoc αυτή η συνεργασία. Δηλαδή υπήρχε ένα μέλος από την Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων του Οικονομείου με τον οποίο συνεργαζόμασταν και συνεχίζουμε να συνεργαζόμαστε για την εκπόνηση των Εκθέσεων» (Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης, Υπουργείο Απασχόλησης).

Η ΕΕΣ του 2005 είχε ως στόχο να αναδείξει την εκπλήρωση των 11 κοινών στόχων από την Ελλάδα και παράλληλα να αποτελέσει βάση προβληματισμού για την προαγωγή του εθνικού διαλόγου για το ασφαλιστικό ζήτημα, ο οποίος βρίσκονταν την περίοδο εκείνη σε εξέλιξη. Η έκθεση προβαίνει σε σύντομη παρουσίαση των γενικών χαρακτηριστικών και στόχων του εθνικού συνταξιοδοτικού συστήματος, των κυριότερων προκλήσεων (δημογραφία, απασχόληση, πολυκερματισμός) και των προοπτικών αντιμετώπισής τους και εν συνεχεία επικεντρώνεται στον τρόπο με τον οποίο ικανοποιούνται οι κοινοί στόχοι στο ελληνικό πλαίσιο.¹⁷⁰ Και στην περίπτωση της ΕΕΣ του 2005 το περιεχόμενό της αναφέρεται στην πολιτική που βρίσκεται υπό υλοποίηση. Όπως και στην περίπτωση της ΕΕΣ-2002 ο χαρακτήρας της Έκθεσης είναι αναδρομικός.

Στην ΕΕΣ για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη 2006-2008, το τμήμα που αφορά την εθνική στρατηγική για τις συντάξεις είναι σχετικά περιορισμένο, καλύπτοντας μόλις έξι σελίδες (επί συνόλου 95). Η περιορισμένη έκταση του τμήματος που αναφέρεται στις συντάξεις είναι κατανοητή, δεδομένου ότι το κέντρο βάρους της έκθεσης βρίσκεται στις πολιτικές για την κοινωνική ενσωμάτωση. Το κεφάλαιο που αναφέρεται στην εθνική στρατηγική για τις συντάξεις αποτελείται ειδικότερα από δυο μέρη. Το πρώτο περιλαμβάνει σύντομη περιγραφή των κύριων αλλαγών της ΕΕΣ του 2005 και του τρόπου συμβολής τους στους κοινούς ευρωπαϊκούς στόχους, ενώ το δεύτερο αναφέρεται στις προτεραιότητες της πολιτικής για την περίοδο 2006-2008: περιορισμός της εισφοροδιαφυγής-εξορθολογισμός των δαπανών, αξιοποίηση της περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων, διοικητική και διαχειριστική οργάνωση των ασφαλιστικών ταμείων. Για την πάταξη της εισφοροδιαφυγής και τον εξορθολογισμό των δαπανών η έκθεση αναφέρεται στην ανάγκη καλύτερης οργάνωσης και επενδύσεων σε νέες τεχνολογίες, την ενίσχυση και θεσμική θωράκιση των ελεγκτικών και εισπρακτικών μηχανισμών, ενώ γίνεται επίσης αναφορά στη διαδικασία διαβούλευσης που έχει ξεκινήσει με τους κοινωνικούς εταίρους με αντικείμενο την εξάλειψη των φαινομένων εισφοροδιαφυγής και της αλόγιστης αύξησης των δαπανών υγείας των ταμείων, προκειμένου να ληφθούν τα αναγκαία νομοθετικά και άλλα μέτρα. Αναφορικά με την αξιοποίηση της περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων, η έκθεση επισημαίνει την

¹⁷⁰ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης/Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2005) Η ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις συντάξεις, Αθήνα, 2005.

ανάγκη μελέτης του θεσμικού πλαισίου που διέπει τις επενδύσεις και την αξιοποίηση της περιουσίας των ταμείων, προκειμένου να υιοθετηθούν οι αναγκαίες ρυθμίσεις για τη βελτίωσή του, την προσαρμογή στο σύγχρονο χρηματοοικονομικό περιβάλλον και την παροχή διαφανέστερων όρων και δυνατοτήτων για την ανάπτυξη των ασφαλιστικών οργανισμών ως κοινωνικοοικονομικών οντοτήτων. Προς το σκοπό αυτό, η κυβέρνηση έχει ήδη προβεί στη σύσταση ειδικής επιτροπής με αντικείμενο την αναμόρφωση και τον εκσυγχρονισμό του υφιστάμενου πλαισίου για τις επενδύσεις, την αξιοποίηση των κεφαλαίων και της κινητής και ακίνητης περιουσίας των ασφαλιστικών οργανισμών. Ως προς τη διοικητική και διαχειριστική οργάνωση των ταμείων, η αντιμετώπιση του κατακερματισμού θα οδηγήσει σε άρση της αναποτελεσματικότητας του συστήματος και σε περιορισμό της σπατάλης πόρων και της απώλειας εσόδων.¹⁷¹

Σε σχέση με το περιεχόμενο των ΕΕΣ και το βαθμό στον οποίο συνιστούν ένα «διεκπεραιωτικό» έγγραφο το οποίο περιορίζεται στην καταγραφή των υφιστάμενων πολιτικών, χωρίς να κατορθώνει να επηρεάσει τη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής ο Υπουργός Απασχόλησης αναφέρει:

«Δεν θα έλεγα ότι είναι απλά διεκπεραιωτικό έγγραφο. Είναι διεκπεραιωτικό, δεν είναι πάντοτε αυτό που θα ήθελα να είναι. Αλλά δεν είναι μόνο διεκπεραιωτικό. Έχει στοιχεία πολιτικής και έχει στοιχεία τα οποία διαμορφώνουν πολιτικές.»

Όπως επισημαίνει ο Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης σχετικά με το περιεχόμενο των ΕΕΣ:

«Ο στόχος ο δικός μας είναι οι Εκθέσεις αυτές να μην είναι τυπική διεκπεραίωση μιας υποχρέωσης που έχει η χώρα απέναντι στην ΕΕ. Και θέλουμε να είναι ένα κείμενο που θα αποτυπώνει τη συνολική βούληση της χώρας- και όταν λέω χώρα δεν εννοώ μόνο την κυβέρνηση, αλλά και τους άλλους φορείς οι οποίοι μετέχουν- για κάποια σημαντικά ζητήματα. Να έχει το χαρακτήρα της αυτοδέσμευσης αυτή η Έκθεση και πράγματα που περιγράφονται σε αυτή την Έκθεση να αντιμετωπίζονται κάποια στιγμή και πιο σοβαρά απ' ότι αντιμετωπίζονται σήμερα. Να είναι ο

¹⁷¹ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006) Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2006.

εθνικός μπούσουλας για πολιτική στους συγκεκριμένους τομείς. Για παράδειγμα σε αυτό που βάλαμε στα προηγούμενα ΕΣΔΕΝ για την ελάχιστη σύνταξη αξιοπρεπούς διαβίωσης για όλους τους Έλληνες, τοποθετήθηκε σήμερα ο Υπουργός Μαγγίνας στη σημερινή διαβούλευση για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος και το έβαλε σαν ένα από τα στοιχεία που θα αντιμετωπίσει η μεταρρύθμιση. Με άλλα λόγια, μια δέσμευση που πήρε η χώρα μέσα από μια Έκθεση, προχωρά και γίνεται πολιτική σήμερα. Αυτός πρέπει να είναι ο χαρακτήρας της Έκθεσης, όχι μόνο της δικής μας, αλλά όλων των κρατών προς την ΕΕ. Να μην είναι μια τυπική, διεκπεραιωτική υποχρέωση προς την ΕΕ, αλλά να αποτυπώνουν την πολιτική της χώρας στα κρίσιμα ζητήματα και να λειτουργούν σαν δέσμευση.

Θεωρώ ότι χρονιά με τη χρόνια οι Εκθέσεις γίνονται όλο και καλύτερες. Η τελευταία Έκθεση (2005) είχε πιο πολύ πολιτικό χαρακτήρα, είχε πιο πολλά πολιτικά χαρακτηριστικά και προσδιόριζε και το μέλλον στο κεφάλαιο αυτό, των συντάξεων. Εκτιμώ ότι η αποτύπωση των επόμενων βημάτων έγινε με ρεαλισμό, καθώς πράγματα που υπάρχουν εκεί ήδη υλοποιούνται σήμερα.»

Πρόκειται συνεπώς για μια προσέγγιση διαφορετική από αυτή που εκφράστηκε από τους συμβούλους της κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ οι οποίοι επεσήμαναν τον διεκπεραιωτικό χαρακτήρα της Έκθεσης.

3.3.1.2 Η δημόσια συζήτηση για τις Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής

Η Βουλή ενημερώνεται μέσω συζήτησης που πραγματοποιείται στη μικτή Επιτροπή Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων. Η διαδικασία έχει αποκλειστικά ενημερωτικό χαρακτήρα, εφόσον δεν απαιτείται έγκριση της Βουλής για την υποβολή των Εθνικών Σχεδίων Δράσης ή των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής στην ΕΕ. Ο ενημερωτικός χαρακτήρας της διαδικασίας εξηγείται από το γεγονός ότι οι εκθέσεις συνιστούν κείμενα χωρίς δεσμευτική ισχύ, καθώς περιγράφουν υφιστάμενες πολιτικές.

«Γινόταν, γίνεται συζήτηση στη Βουλή. Γινόταν παρουσίαση και συζήτηση, αφού όμως είχε κατατεθεί στην Επιτροπή. Δεν προβλέπεται έγκριση της Βουλής γι' αυτό δεν λαμβάνεται καμία απόφαση, είναι θέματα πολιτικής.....Αν χρειαστεί να υλοποιηθεί κάποια πολιτική συγκεκριμένα και πάρει τότε τη μορφή του νόμου, τότε θα περάσει από τη Βουλή. Αυτό που γνωρίζω είναι ότι ενημερωνόταν η Βουλή, γινόταν μια συζήτηση και εκεί σταματούσε» (Υπουργός Εργασίας).

«Δεν νομίζω όμως ότι στη Βουλή προσεγγίζεται [η ΕΣΣ] σε βάθος ούτε από τις Επιτροπές, ούτε από τους Βουλευτές (Υφυπουργός Εργασίας).

Η Βουλή ενημερώνεται ενίοτε στη βάση του κοινοβουλευτικού ελέγχου πρωτοβουλιών της κυβέρνησης, πάντως δεν υπάρχει θεσμοποιημένη διαδικασία» (Υπουργός Απασχόλησης).

Η δεσμευτικότητά τους είναι έμμεση στο βαθμό δηλαδή που μπορούν να επηρεάσουν τη διαμόρφωση μελλοντικών νομοθετικών προτάσεων και μόνο. Η έμμεση δεσμευτικότητα των ΕΣΔ και ΕΕΣ αποτυπώνεται στην ελληνική απάντηση στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής για την αξιολόγηση της ΑΜΣ όπου αναφέρεται ότι οι πολιτικές προτεραιότητες που περιέχονται στα ΕΣΔ και τις ΕΕΣ λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαμόρφωση του κοινωνικού και εθνικού προϋπολογισμού.¹⁷²

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η τοποθέτηση του Γενικού Γραμματέα Απασχόλησης, ο οποίος συνδέει το ζήτημα της δεσμευτικότητας με τη συμμετοχή:

«Η Έκθεση από την ώρα που παίρνει επίσημη μορφή και υποβάλλεται στην ΕΕ, έχει το χαρακτήρα της δέσμευσης. Το πρόβλημα είναι άλλο. Το πρόβλημα είναι η πιο ουσιαστική και ενεργή συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων στη διαμόρφωση της Έκθεσης και κυρίως μετά την υποβολή της. Όλοι οι φορείς να ανατρέχουν σε αυτή και να την αξιοποιούν για τη διαμόρφωση της πολιτικής. Αυτό είναι το πρόβλημα που πρέπει να λύσουμε. Οι Εκθέσεις έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, αυτό που μένει να

¹⁷² Ministry of Employment and Social Protection (2005) Greek Response to the Questionnaire for the evaluation of the open method of coordination (OMC) in order to prepare the streamlining in the field of social protection, Internal Paper, Athens.

αντιμετωπίζουμε στις επόμενες Εκθέσεις είναι η πιο ενεργή συμμετοχή, αυτό που λέμε διυπουργικός συντονισμός ή συντονισμός των φορέων που μετέχουν, ώστε όλοι να αισθάνονται ότι μετέχουν ενεργά και όλοι έχουν το μερίδιο δέσμευσης που τους αναλογεί άμεσα από την Έκθεση» (Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης, Υπουργείο Απασχόλησης).

Ακόμα όμως και στο πλαίσιο μιας τέτοιας ενημερωτικής διαδικασίας, σειρά πολιτικών στελεχών όπως γίνεται κατανοητό από τις προαναφερόμενες απαντήσεις δεν δίστασαν να αναφερθούν στην επιφανειακή προσέγγιση του περιεχομένου των εκθέσεων από τα αρμόδια όργανα. Παράλληλα, η διαδικασία παρουσίασης των εκθέσεων στη Βουλή φάνηκε να αγνοείται ακόμα και από τα στελέχη (δημόσιοι υπάλληλοι) που μετείχαν στην εκπόνησή τους, γεγονός που γεννά ερωτήματα για το βαθμό διαφάνειας της διαδικασίας όταν οι ίδιοι οι εμπλεκόμενοι εμφανίζονται να αγνοούν τη διαδικασία από τη στιγμή που το κείμενο παύει να ανήκει στην αρμοδιότητά τους.

Το Υπουργείο Απασχόλησης από την πλευρά του παρουσιάζει τις εκθέσεις σε συνέντευξη τύπου.

«Οι Εκθέσεις αυτές παρουσιάζονται από το Υπουργείο μας, δίνεται μια συνέντευξη τύπου, δίνεται όσο γίνεται μεγαλύτερη δημοσιότητα και βέβαια αποστέλλεται σε όλους τους εμπλεκόμενους: κοινωνικούς φορείς, εργαζόμενους, εργοδότες, στην πανεπιστημιακή κοινότητα, στους δημοσιογράφους, στις υπηρεσίες των υπουργείων που εμπλέκονται. Κάνουμε μια προσπάθεια ώστε να φτάσει σε ένα κοινό της τάξης των 3.000-4.000 αποδεκτών» (Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης, Υπουργείο Απασχόλησης).

Παράλληλα, «τα τελικά κείμενα των ΕΕΣ αναρτώνται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου και στην ιστοσελίδα της ΓΓΚΑ, όπου έχει πρόσβαση κάθε πολίτης» (Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υπουργείο Απασχόλησης).

Όπως προσθέτει ο Υπουργός Απασχόλησης: «Εγώ φρόντιζα τα σχέδια των Εκθέσεων να «μπαίνουν» στην ιστοσελίδα και πάντοτε και στο θέμα αυτό έθετα μια προθεσμία όπου ο καθένας μπορούσε να κάνει προτάσεις επί του σχεδίου αυτού, πέραν των κοινωνικών εταίρων όπως ξέρουμε, έκανα μια ακόμα πιο ανοικτή διαβούλευση ζητώντας από όλους όσοι ενδιαφέρονται να εκφράσουν την άποψή τους επί του σχεδίου..... Θα ήθελα πράγματι να έχουν τη μεγαλύτερη δυνατή δημοσιότητα και να μην είναι μια κλειστή υπόθεση της κυβέρνησης ή των κοινωνικών εταίρων. Θα ήθελα τέτοια θέματα να αφορούν τους πάντες στη χώρα και υποχρεούνται να έχουν άποψη.»

Ο ίδιος ο Υπουργός ωστόσο δεν αναφέρθηκε στο βαθμό επιτυχίας του εν λόγω εγχειρήματος.

Το ενδιαφέρον που αποδίδουν τα ΜΜΕ στην ΑΜΣ και συγκεκριμένα στις εθνικές εκθέσεις, αλλά και τις Κοινές Εκθέσεις Επιτροπής/Συμβουλίου θα μπορούσε να χαρακτηριστεί από περιορισμένο έως ανύπαρκτο. Τα ελάχιστα δημοσιεύματα του τύπου το 2002 περιορίστηκαν στη σύντομη παρουσίαση των απαντήσεων της ελληνικής πλευράς στους έντεκα κοινούς στόχους,¹⁷³ χωρίς ταυτόχρονα να γίνεται αναφορά ή παρουσίαση της ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων όπως αυτή διαμορφώνεται στο πλαίσιο της ΑΜΣ, ενώ δεν υπήρξε και συσχέτιση της διαδικασίας με τη στρατηγική της Λισαβόνας. Μερίδα του τύπου –με σύντομες αναφορές- επεσήμανε για μια ακόμα φορά τις οριακές βελτιώσεις στη βιωσιμότητα του συστήματος από την εφαρμογή του Ν.3029/2002, στοιχείο που θεώρησε ότι επιβεβαιώνεται από την ΕΕΣ.¹⁷⁴

Εξίσου περιορισμένες είναι οι αναφορές στην ΕΕΣ του 2005, παρά το γεγονός ότι η κυβέρνηση είχε ανακοινώσει την πρόθεσή της για έναρξη της συζήτησης για το ασφαλιστικό. Η δημοσιοποίηση ωστόσο από τον τύπο της «αμέλειας» από πλευράς Υπουργείου Απασχόλησης να υποβάλει την Έκθεση εντός της προβλεπόμενης ημερομηνίας, δημιούργησε ερωτήματα σχετικά με την ποιότητα των χρησιμοποιούμενων στοιχείων. Το σημείο αυτό θεωρήθηκε ιδιαίτερης σημασίας

¹⁷³ *Ελευθεροτυπία*, 20/10/2002.

¹⁷⁴ *Καθημερινή*, 22/10/2002 και *Ριζοσπάστης*, 26/10/2002.

καθώς –συνέπεια της απουσίας στελέχωσης της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, η οποία αποτελεί τον αρμόδιο φορέα για την εκπόνηση ανάλογων μελετών- τα στοιχεία αυτά θα αποτελούσαν ουσιαστικά τα μοναδικά διαθέσιμα για την αποτύπωση του ασφαλιστικού προβλήματος. Η αναγνώριση της αδυναμίας αυτής φαίνεται να οδήγησε (σύμφωνα με το σχετικό δημοσίευμα) το Υπουργείο στην εξέταση του ενδεχομένου ανάθεσης της μελέτης σε ξένο αναλογιστικό οίκο.¹⁷⁵ Το περιεχόμενο της Έκθεσης θεωρήθηκε ως προάγγελος των κυβερνητικών προθέσεων μέσω μεγάλων ανατροπών στα ασφαλιστικά κεκτημένα και στροφή προς την αυτοχρηματοδότηση. Η κωδικοποίηση των δράσεων για την επίτευξη των στόχων της επάρκειας, της βιωσιμότητας και του εκσυγχρονισμού του συστήματος μέσω μεταξύ άλλων της λήψης μέτρων για την ομαδοποίηση ή συγχώνευση των φορέων συνταξιοδότησης και όπου τούτου είναι δυνατό την εναρμόνιση ή θέσπιση ενιαίων συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων ή και ελάχιστων κοινωνικών παροχών, την εξασφάλιση ενός κατώτατου εισοδήματος από συντάξεις το οποίο σε συνάρτηση με μια σειρά παροχών, δομών και αγαθών θα επιτρέπει την αξιοπρεπή διαβίωση, τη βελτίωση της δημόσιας συνταξιοδοτικής κάλυψης με επιπρόσθετες συμπληρωματικές παροχές παρουσιάστηκαν ως αποτύπωση των βασικών κυβερνητικών επιλογών για τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση, πριν μάλιστα την έναρξη του κοινωνικού διαλόγου.¹⁷⁶ Η «ανησυχία» αυτή δεν υπήρξε ωστόσο απόλυτα αβάσιμη καθώς στις μεταγενέστερες κυβερνητικές προτάσεις εμφανίστηκαν σημεία που οδηγούσαν προς την κατεύθυνση αυτή (βλέπε ενότητα για μεταρρυθμίσεις σε Ελλάδα). Η απουσία ενδιαφέροντος θα μπορούσε να ερμηνευθεί από το γεγονός ότι οι εκθέσεις δεν περιέχουν νέα στοιχεία, αλλά περιορίζονται στην περιγραφή της υφιστάμενης πολιτικής.

Σε αντίθεση με το περιορισμένο ενδιαφέρον που προσέλκυσαν οι ΕΕΣ και οι Κοινές Εκθέσεις Επιτροπής/Συμβουλίου, τα ΜΜΕ αποδίδουν αντιθέτως σαφώς μεγαλύτερη σημασία στις συστάσεις και τις περιοδικές αξιολογήσεις της ΕΕ και λοιπών διεθνών οργανισμών, ιδιαίτερα όταν αυτές περιέχουν αναφορές στην αναγκαιότητα επίτευξης των μεταρρυθμίσεων, οδηγώντας και σε αντίστοιχους τίτλους: «Πιέζει η ΕΕ για μεταρρυθμίσεις», «Κομισιόν: Ξαναλύστε το ασφαλιστικό», «Παγκόσμια Τράπεζα και Κομισιόν ζητούν συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση», «Οι συντάξεις και

¹⁷⁵ *Ελευθεροτυπία*, 07/08/2005.

¹⁷⁶ *Ελευθεροτυπία*, 25/09/2005.

πάλι στο στόχαστρο της Κοινότητας», «Πιέσεις στο συνταξιοδοτικό από την Κοινότητα» είναι μερικοί ενδεικτικοί τίτλοι που έχουν κατά καιρούς εμφανιστεί στον ημερήσιο τύπο. Επομένως το ενδιαφέρον που αποδίδουν τα ΜΜΕ στις συστάσεις και αξιολογήσεις των διεθνών οργανισμών φαίνεται να σχετίζεται με το βαθμό στον οποίο μπορούν να οδηγήσουν σε ηχηρούς τίτλους. Η ευρωπαϊκή άλλωστε στρατηγική στον τομέα των συντάξεων όπως εκφράζεται μέσα από το πλαίσιο της ΑΜΣ είναι μη δεσμευτικού χαρακτήρα. Πιο έμμεσες, ωστόσο ισχυρές και διαρκείς, είναι οι πιέσεις που ασκούνται στα κράτη μέλη μέσω του πλαισίου της ΟΝΕ και του Συμφώνου Σταθερότητας, περιορίζοντας τη δυνατότητα των κρατών μελών να χρηματοδοτήσουν γενναϊόδωρες κοινωνικές πολιτικές ή/και ελλείμματα. Και στην περίπτωση ωστόσο αυτή, το περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων διαμορφώνεται στο εθνικό πλαίσιο.

Το περιορισμένο ενδιαφέρον των ΜΜΕ δεν συνιστά ωστόσο αποκλειστικά ελληνικό φαινόμενο, καθώς σε αντίστοιχα συμπεράσματα καταλήγουν και έρευνες που διενεργήθηκαν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.¹⁷⁷ Αν ωστόσο λάβουμε υπόψη μας την επισήμανση του πρώην Υφυπουργού Εργασίας ότι η ΑΜΣ πρέπει να ειδοωθεί ως μια ευκαιρία ανάδειξης ενός νέου κοινωνικού κεκτημένου, μέσα από τη σταδιακή προσαρμογή του υφιστάμενου, στο πλαίσιο της οποίας το σημαντικότερο ρόλο διαδραματίζει η θετική αποτίμησή της –κατόπιν αξιολόγησης- από τους ίδιους του ευρωπαίους πολίτες, τότε εύλογα τίθεται το ζήτημα της αναγκαιότητας ενίσχυσης της πληροφόρησης των πολιτών, προκειμένου να μην συνιστά μια κλειστή υπόθεση της κυβέρνησης και των κοινωνικών εταίρων.¹⁷⁸

3.3.1.3 Το ζήτημα της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας στην εκπόνηση των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής

Όπως αναφέρεται στην Κοινή Έκθεση ΕΚΠ/ΕΟΠ για τους στόχους και τις μεθόδους εργασίας στον τομέα των συντάξεων «η προετοιμασία τους θα ωφεληθεί από τη διαβούλευση με όλους τους σχετικούς συντελεστές, ιδίως τους κοινωνικούς εταίρους,

¹⁷⁷ Natali, D. and De la Porte, C. (2004) Questioning the Effectiveness of OMC Pensions: Does Europe Coordinate the EU's diverse Pension Systems? *Projet de recherche sur la methode ouverte de coordination (MOC) en matiere des pensions et de l'integration europeene, Working Paper*, 25 Mars 2004, OSE.

¹⁷⁸ *το Βήμα*, 11/08/2002.

σύμφωνα με τις εθνικές πρακτικές και παραδόσεις». ¹⁷⁹ Τόσο η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία, όσο και η ίδια η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν επισημάνει τον ισχύον χαρακτήρα του στοιχείου της συμμετοχής στην ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων (βλέπε Πίνακα Παραρτήματος). ¹⁸⁰ Στην περίπτωση της Ελλάδας έχει ειδικότερα επισημανθεί κατ' επανάληψη η απουσία παράδοσης στη διεξαγωγή διαλόγου μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων, όπως και η απουσία βούλησης για συμφωνία σε συγκεκριμένα αποτελέσματα. ¹⁸¹ Κατά συνέπεια και στο βαθμό που η συμμετοχή αντανάκλα τις εθνικές παραδόσεις και πρακτικές, το στοιχείο της συμμετοχής αναμένονταν ιδιαίτερα ισχύον στην ελληνική περίπτωση.

Η ΕΕΣ του 2002 δεν αναφέρεται στη συμμετοχή λουτών φορέων κατά τη διαδικασία εκπόνησής της και ως εκ τούτου παρουσιάζεται ως κυβερνητικό έγγραφο. ¹⁸² Όπως μάλιστα προαναφέρθηκε η κατάρτιση της Έκθεσης ανατέθηκε σε σύμβολο του Πρωθυπουργού και δεν προβλέφθηκε η σύσταση ομάδας εργασίας στο πλαίσιο της οποίας θα ήταν δυνατή η παρουσία των κοινωνικών εταίρων ή άλλων φορέων. Όπως μάλιστα αναφέρει ο συντάκτης της ΕΕΣ:

«Δεν ξέρω αν το Υπουργείο τους έθεσε την Έκθεση υπόψη.»

Ο Υφυπουργός Εργασίας της περιόδου παρουσιάζει μια διαφορετική εικόνα:

«[Οι κοινωνικοί εταίροι] είχαν εκφράσει τις απόψεις τους. Η συμμετοχή νομίζω εξαντλήθηκε εκεί. Δεν υπήρξε ομάδα εργασίας για να φτιαχθεί η Έκθεση. Απλώς υπήρχε μια αποσπασματική επικοινωνία με τον κάθε ένα και ανέλαβε κάποιος να κάνει τον συγκεκριισμό. Ήταν κατά την άποψή μου ελλιπής αυτή η διαδικασία. Καταβλήθηκαν προσπάθειες, αλλά ήταν ελλιπής.»

Ο έτερος Υφυπουργός αναφέρει:

«Πολύ χαμηλή [συμμετοχή]. Στοιχειώδης. Δεν υπήρξε ουσιαστική συμμετοχή.»

¹⁷⁹ Συμβούλιο ΕΕ (2001) Ποιότητα και βιωσιμότητα των συντάξεων-Κοινή Έκθεση για τους στόχους και τις μεθόδους εργασίας στον τομέα των συντάξεων, Βρυξέλλες, 23.11.2001.

¹⁸⁰ Βλέπε Chalmers & Lodge 2003, Arrowsmith et al 2004, de la Porte & Nanz 2004, Jacobsson & Viffel 2004, Sakellaropoulos 2004, de la Porte & Pochet 2005, Commission EC 2006.

¹⁸¹ Sakellaropoulos & Angelaki 2007, ΟΚΕ 2002, Featherstone 2005.

¹⁸² ΥΠΕΘΟ/ΥΕΚΑ, *op. cit.*, υποσημ. 116.

Η πολιτική ηγεσία φαίνεται να μην εκμεταλλεύτηκε τη δίοδο που είχε δημιουργηθεί με το συνδικαλιστικό κίνημα κατά τη διαμόρφωση των προτάσεων που οδήγησαν στην ψήφιση του Ν.3029/2002 προκειμένου μέσω της ΑΜΣ να επιχειρήσει την οικοδόμηση ενός πιο σταθερού πλαισίου συνεργασίας. Ο συντάκτης της έκθεσης συνδέει την απουσία συμμετοχής με το γεγονός ότι μετά από μια περίοδο έντονων συγκρούσεων το ασφαλιστικό είχε οδηγηθεί σε μια λύση και κατά συνέπεια δεν υπήρχε διάθεση για ανακίνηση του ζητήματος μέσα σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα.

«Τότε ήταν φρέσκος ο Ν.3029/2002 και δεν ήθελε κανένας, μα κανένας να ξαναμιλήσει για το ασφαλιστικό. Ήταν πολύ νωπές οι πληγές....Το ασφαλιστικό δεν θέλανε να το αγγίζουν» (Σύμβουλος, Γραφείο Πρωθυπουργού).

Σύμφωνα με μια διαφορετική άποψη, η απουσία συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων συνδέεται με τον ίδιο το χαρακτήρα της μεθόδου:

«Στον τομέα των συντάξεων [η ΑΜΣ] είναι μια ισχνή μέθοδος, δεν είναι η μέθοδος της απασχόλησης, είναι ακόμα ισχνότερη. Δεν είναι η ενσωμάτωση, είναι ακόμα ισχνότερη, είναι λιγότερο ωστόσο ισχνή από την υγεία. Είναι λοιπόν μια πολύ ισχνή μέθοδος....ποιος θα ασχοληθεί.» (Σύμβουλος, Γραφείο Υπουργού Εργασίας).

Η ΕΕΣ του 2005 δεν προβαίνει επίσης σε καμία αναφορά σχετικά με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων.¹⁸³ Η ΕΕΣ για την Κοινωνική Προστασία και την Ένταξη 2006-2008 αναφέρει ότι η συμβολή των κοινωνικών εταίρων καθώς και άλλων φορέων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας και της κοινωνικής ένταξης στη διαμόρφωση της Έκθεσης υπήρξε σημαντική. Η συμμετοχή αυτή αφορά κατά κύριο λόγο τον τομέα της κοινωνικής ένταξης, όπου υπάρχει εκτενής αναφορά στον τρόπο εργασίας για την εκπόνηση της Έκθεσης καθώς και στους φορείς που μετείχαν.¹⁸⁴

Ο Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης καθώς και ο Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων ανέφεραν ότι το Υπουργείο Απασχόλησης ζήτησε και στις δυο

¹⁸³ ΥΑΚΑ/ΥΠΕΘΟ, *op. cit.*, υποσημ. 116.

¹⁸⁴ ΥΑΚΠ, *op. cit.*, υποσημ. 171.

περιπτώσεις (Εκθέσεις του 2005 και 2006-2008) γραπτώς τις απόψεις των κοινωνικών εταίρων.

«Και στις δυο Εκθέσεις που συντάξαμε, σε πρώτη φάση ζητήσαμε τις απόψεις των εταίρων για να χρησιμοποιήσουμε τα στοιχεία και τις απόψεις στην Έκθεση και στη συνέχεια στην Εθνική Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας έγινε συζήτηση, αναφορά και ενημέρωση των κοινωνικών εταίρων. Και βέβαια στο τέλος δώσαμε το κείμενο για παρατηρήσεις στην ΟΚΕ.

Εκτιμώ και πρέπει η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία σύνταξης των ΕΕΣ ότι μπορεί και πρέπει να γίνει ουσιαστικότερη.»
(Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης, Υπουργείο Απασχόλησης).

«Για την εκπόνηση της Εθνικής Έκθεσης Στρατηγικής το Υπουργείο μας ζητά γραπτώς τις απόψεις των κοινωνικών εταίρων, οι οποίες λαμβάνονται υπόψη στη διαμόρφωση του τελικού κειμένου.

Θα πρέπει να τονίσουμε ότι το επίπεδο της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων δεν ήταν το επιθυμητό: θέλουμε να πετύχουμε ουσιαστικότερη συμμετοχή τους, αλλά οι διαδικασίες επικοινωνίας και ανταλλαγής απόψεων με τους κοινωνικούς εταίρους δεν είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένες, αν και τα τελευταία χρόνια, μπορούμε να πούμε ότι έχουν βελτιωθεί πολλά σε αυτόν τον τομέα» (Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υπουργείο Απασχόλησης).

Η ΕΕΣ στάλθηκε επίσης για γνωμοδότηση στην ΟΚΕ. Η ΟΚΕ έχει διατυπώσει γνώμη μόνο για την ΕΕΣ για την Κοινωνική Προστασία και την Ενσωμάτωση 2006-2008. Ειδικότερα σε σχέση με τον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης η ΟΚΕ έχει εκδώσει συνολικά μόνο τέσσερις Γνώμες, αριθμός ο οποίος –όπως αναφέρει και η ίδια- μοιάζει μικρός σε σχέση με τη σημασία του θέματος και την υψηλή θέση που αυτό κατέχει τα τελευταία χρόνια στο δημόσιο πολιτικό διάλογο και την επικαιρότητα. Η περιορισμένη παρουσία της στο συγκεκριμένο τομέα ερμηνεύεται – πάντοτε κατά την ίδια- από το γεγονός ότι το αρμόδιο Υπουργείο απέστειλε στην

ΟΚΕ μόνο τα κυριότερα Ν/Σ, στη μεγάλη χρονική διάρκεια του δημόσιου διαλόγου με αποτέλεσμα η παραγωγή των βασικών Ν/Σ να είναι μικρή, καθώς και στη διστακτικότητα της ίδιας της ΟΚΕ να προβεί σε έκδοση Γνώμης Πρωτοβουλίας τη στιγμή που διεξάγονταν διάλογος σε άλλο επίπεδο.¹⁸⁵

Στη Γνώμη της για το ΕΕΣ 2006-2008 η ΟΚΕ σε επίπεδο γενικών παρατηρήσεων επισημαίνει την αναγκαιότητα αποτίμησης-αξιολόγησης των προηγούμενων σχεδίων και εκθέσεων, καθώς και την αναγκαιότητα ουσιαστικής διαδικασίας διαλόγου. Ως προς το πρώτο στοιχείο, η ΟΚΕ αναφέρει ότι η επίτευξη των στόχων πρέπει να έχει ως βάση μια ρεαλιστική αποτίμηση της υλοποίησης των προηγούμενων εκθέσεων και σχεδίων και μια επικαιροποίηση των μεγεθών πάνω στα οποία έχουν βασιστεί οι εκθέσεις και τα σχέδια αυτά. Ελλείπει μιας ανάλογης διαδικασίας εκτιμά ότι ο διάλογος για την κατάρτιση της ΕΕΣ δεν μπορεί να είναι πραγματικά ουσιαστικός. Η απουσία αξιολόγησης, μεταφράζεται σε απουσία ανάδειξης των αιτιών για τις υπάρχουσες υστερήσεις και κατ' επέκταση της δυνατότητας σύνταξης μια εύστοχης ΕΕΣ. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα σημαντική είναι η ύπαρξη συγκεκριμένων, σαφών και ποσοτικοποιημένων στόχων, όπως και σαφών και δεσμευτικών χρονικών ορίων για την υλοποίησή τους.¹⁸⁶

Πρόκειται για σημεία τα οποία επισημαίνονται και από στέλεχος της ΟΚΕ στο πλαίσιο της συνέντευξης:

«Η απουσία αξιολόγησης δυσχεραίνει τη δουλειά της ΟΚΕ. Για το λόγο αυτό αποφάσισε να δημιουργήσει το δικό της Παρατηρητήριο για τη Στρατηγική της Λισαβόνας, για να αξιολογεί η ίδια...Η ΕΕΣ εκπονείται συνεπώς με μια σημαντική υστέρηση [την απουσία αξιολόγησης]. Είναι κείμενο πολιτικής, άρα πρέπει να υπάρχει αξιολόγηση. Είναι ευκαιρία για την Ελλάδα να εξετάσει τις πολιτικές της» (Στέλεχος ΟΚΕ).

Ως προς το δεύτερο σημείο (την ύπαρξη διαδικασίας ουσιαστικού διαλόγου) η ΟΚΕ σημειώνει το περιορισμένο χρονικό πλαίσιο στο οποίο κλήθηκε να γνωμοδοτήσει για θέματα κεφαλαϊώδους σημασίας, θεωρώντας ότι πρέπει να διεξαχθεί συστηματικός

¹⁸⁵ ΟΚΕ (2004) *Γνώμες της ΟΚΕ 1995-2003. Συμβολή στο δημόσιο διάλογο και στη διαμόρφωση πολιτικών*, τόμος Β', Υγεία, Πρόνοια και Κοινωνική Ασφάλιση, Αθήνα, Παπαζήσης, σ. 7.

¹⁸⁶ ΟΚΕ (2006) Γνώμη της ΟΚΕ «Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη», Αθήνα, Αύγουστος 2006.

και με βάθος χρόνου διάλογος με τους κοινωνικούς φορείς αναφορικά με τις βασικές προτεραιότητες μιας εθνικής στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη. Όπως αναφέρεται στη Γνώμη, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Απασχόλησης απέστειλε τα προσχέδια του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη, της Εθνικής Στρατηγικής για τις Συντάξεις και της Εθνικής Έκθεσης για την Υγεία και τη Μακροχρόνια Φροντίδα στις 14/06/06, στις 20/06/06 και στις 27/06/06 αντίστοιχα. Η Επιτροπή Εργασίας της ΟΚΕ ολοκλήρωσε με τη σειρά της τις εργασίες σε τρεις συνεδριάσεις και η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγηση προς την Ολομέλεια στη συνεδρίαση της 1/08/06. Ως εκ τούτου, η σύντομη ή και αποσπασματική διαβούλευση κατά τα διαστήματα σύνταξης των εθνικών εκθέσεων δεν συμβάλλει στη συγκρότηση μιας συνεκτικής και ολοκληρωμένης στρατηγικής. Στο κεφάλαιο που αναφέρεται στην ΕΕΣ για τις συντάξεις, η ΟΚΕ διατυπώνει –για μια ακόμα φορά- τις αρχές στις οποίες θεωρεί ότι πρέπει να στηρίζεται το ασφαλιστικό σύστημα τη χώρας.¹⁸⁷

Η ΓΣΕΕ αξιολογεί τη συμμετοχή της ως ιδιαίτερα ενεργητική.

«Εμείς παρακολουθούμε [την ΑΜΣ] ανελλιπώς.....Κατά την εκπόνηση των ΕΕΣ είχαμε υποβάλλει προτάσεις. Όταν ήρθαν τα έγγραφα (μας τα έστειλε το Υπουργείο) και υποβάλαμε συγκεκριμένες προτάσεις, έγιναν τροποποιήσεις πάνω στα κείμενα. Και τα κείμενα που υποβλήθηκαν στην ΕΕ έχουν και τη δική μας συμβολή» (Στέλεχος ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ).

Στην ερώτηση ωστόσο σχετικά με το βαθμό κατά τον οποίο η κυβέρνηση επεδίωξε την ουσιαστική συμμετοχή της στη διαδικασία, καθώς και αναφορικά με την αξιολόγηση της συνεργασίας της με το Υπουργείο παρατηρούμε μια επιφύλαξη:

«Μέσα στην Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Προστασία διατυπώθηκαν απόψεις. Σε μερικά σημεία οι απόψεις μας περιλήφθηκαν στα κείμενα, σε άλλα αγνοήθηκαν. Τώρα από εκεί και πέρα αξιολογήστε το..... Η συνεργασία με το Υπουργείο είναι κατ' αρχήν μια συνεργασία υπαρκτή, αλλά θα έλεγα ανεπαρκής» (Στέλεχος ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ).

¹⁸⁷ Ibid

Ανατρέχοντας στην ιστοσελίδα του INE, είναι δυνατόν να εντοπιστούν οι πρώτες επισημάνσεις —όπως αναφέρεται— για τη στρατηγική στον τομέα των συντάξεων του 2005. Οι παρατηρήσεις της ΓΣΕΕ αφορούν 12 σημεία, αναδεικνύοντας δυο ενδιαφέροντα σημεία: το πρώτο σχετίζεται με το βαθμό στον οποίο η ασάφεια διατύπωσης επιμέρους σημείων υποκρύπτει μια προσπάθεια μείωσης των παροχών και αύξησης των ιδιωτικών δαπανών και το δεύτερο σχετίζεται με την απουσία εκπόνησης αναλογιστικών μελετών, απαραίτητων για την τεκμηρίωση της αναγκαιότητας των παρεμβάσεων.¹⁸⁸

Ας επισημανθεί ότι το INE/ΤΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ έχει προβεί στην εκπόνηση σημαντικού αριθμού μελετών και εκθέσεων με στόχο την τεκμηρίωση των θέσεων του αναφορικά με την υφιστάμενη κατάσταση και τις μελλοντικές προοπτικές του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και τις εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε σχέση μάλιστα με το πρώτο σημείο, στελέχη της ΓΣΕΕ θεωρούν ότι η προσπάθεια μείωσης των παροχών εντάσσεται στο πλαίσιο μιας στρατηγικής που παρατηρείται και σε άλλες χώρες. Η άποψη αυτή υποστηρίζεται και από σχετική μελέτη του INE/ΤΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ η οποία κατόπιν αξιολόγησης των πολιτικών κοινωνικής ασφάλισης των 27 χωρών μελών του ΟΟΣΑ από το 1990 έως σήμερα κατέδειξε ότι στο σύνολο των υπό εξέταση χωρών έχουν ληφθεί μέτρα περικοπής των ασφαλιστικών δικαιωμάτων, κατεύθυνση που στηρίζεται στην άποψη ότι η λύση του ασφαλιστικού συστήματος βρίσκεται στο σκέλος των παροχών και όχι στο σκέλος των εσόδων και της χρηματοδότησης. Η έρευνα επισημαίνει ότι το σύνολο των μέτρων που λήθησαν στη διάρκεια της υπό εξέταση περιόδου οδήγησαν σε μείωση των συντάξεων κατά 20% -ακόμα και των κατώτατων. Ειδικότερα σε σχέση με τις χώρες της ΕΕ, οι παρεμβάσεις θεωρείται ότι συντελούνται υπό το πρίσμα της δημοσιονομικής πειθαρχίας με στόχο τη μείωση του δημόσιου χρέους και των ελλειμμάτων.¹⁸⁹ Από την εργοδοτική πλευρά ο ΣΕΒ δεν θέλησε να σχολιάσει τη συμμετοχή του στη διαδικασία. Εκπρόσωποι του ΣΕΒ επικαλέστηκαν τη διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου που βρίσκονταν υπό εξέλιξη τη χρονική περίοδο διεξαγωγής των συνεντεύξεων.

¹⁸⁸ Πρώτες επισημάνσεις στην ελληνική Έκθεση για τη Στρατηγική των Συντάξεων του 2005, Τεκμηρίωση θέσεων ΓΣΕΕ.

¹⁸⁹ Για μια αναλυτικότερη παρουσίαση της έρευνας βλέπε INE/ΤΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ 2007

Η εμπειρική έρευνα επιβεβαίωσε την αρχική υπόθεση σχετικά με την περιορισμένη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία εκπόνησης των εθνικών εκθέσεων. Όπως βέβαια σημειώνει πρώην Υπουργός, στο βαθμό που η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων δεν συνοδεύεται από την ταυτόχρονη ανάληψη δέσμευσης, η διαδικασία περιορίζεται σε ένα καθαρά τυπικό χαρακτήρα χωρίς ουσιαστική επίδραση σε επίπεδο πολιτικής. Η απουσία δέσμευσης έχει ως συνέπεια να επηρεάζεται (περιορίζεται) το ειδικό βάρος της διαδικασίας και κατ' επέκταση και το ενδιαφέρον συμμετοχής σε αυτή. Ο Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης εκτιμά αντιθέτως ότι η ουσιαστικότερη και πιο ενεργή συμμετοχή του συνόλου των φορέων με ενδιαφέρον στο συγκεκριμένο τομέα κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης της Έκθεσης θα αποτελέσει το στοιχείο εκείνο που θα συμβάλει στην εμπέδωση της ενεργού συμμετοχής και της ανάληψης ανάλογων δεσμεύσεων. Μέσω μιας τέτοιας διαδικασίας οι φορείς θα έχουν πλέον τη δυνατότητα να ανατρέχουν στην Έκθεση και να την αξιοποιούν για τη διαμόρφωση πολιτικής. Την ίδια ωστόσο στιγμή δεν αναφέρεται στον τρόπο επίτευξης της ενεργητικότερης συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων.

Η απάντηση της ελληνικής πλευράς στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής επικεντρώνεται κατά κύριο λόγο στη θετική επίδραση της διαδικασίας στην ανάπτυξη μηχανισμών συνεργασίας και συντονισμού τόσο εντός των Υπουργείων (μεταξύ των επιμέρους τμημάτων) όσο και μεταξύ των Υπουργείων. Μια πρόσθετη θετική επίπτωση σχετίζεται με την ενίσχυση της διάχυσης της πληροφόρησης μεταξύ των τμημάτων πάνω σε θέματα με ευρωπαϊκή διάσταση, μέσω των Επιτροπών όπως η ΕΚΠ, η ΕΟΠ, η Επιτροπή Απασχόλησης, η υπο-ομάδα δείκτες, η ομάδα εργασίας για τη γήρανση καθώς και της μεταξύ τους συνεργασίας μέσω της εκπόνησης κοινών γωμών κτλ.¹⁹⁰

Η ελληνική πλευρά αναγνωρίζοντας την περιορισμένη δημοσιότητα και πληροφόρηση σχετικά με την ΑΜΣ, καθώς και την αναγκαιότητα ενίσχυσης των δομών κοινωνικού διαλόγου προέβη στην αναβάθμιση της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας και τη μετονομασία της σε Εθνικό Συμβούλιο Κοινωνικής Προστασίας (βλέπε προηγούμενη ενότητα), με στόχο την απόδοση κεντρικού ρόλου στο

¹⁹⁰ MESP, *op. cit.*, υποσημ. 177.

σχεδιασμό και την παρακολούθηση των σχετικών πολιτικών, πρωτοβουλία η οποία συνιστά ταυτόχρονα σημαντικό βήμα καθώς αναμένεται να επιτρέψει τον καλύτερο συντονισμό των επιμέρους ΑΜΣ.¹⁹¹

Λαμβάνοντας υπόψη την περιορισμένη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και ταυτόχρονα την αναγνώριση της αναγκαιότητας αλλά και της προσπάθειας ενίσχυσης του συγκεκριμένου στοιχείου της διαδικασίας, ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέταση του βαθμού στον οποίο οι ίδιοι οι συμμετέχοντες αντιλαμβάνονται μια περαιτέρω ενθάρρυνση της συμμετοχής τους ως στοιχείο που θα μπορούσε να ενισχύσει την προσπάθεια οικοδόμησης κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων, στοιχείο το οποίο με τη σειρά του θα μπορούσε να επηρεάσει την εθνική μεταρρυθμιστική διαδικασία. Οι απαντήσεις παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο βαθμό που αντανακλούν το διαφορετικό τρόπο με τον οποίο γίνεται αντιληπτή τόσο η ΑΜΣ, όσο και ο ρόλος της ΕΕ γενικότερα στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

«Οι μηχανισμοί της ΑΜΣ θα μπορούσαν να συμβάλουν στην οικοδόμηση κλίματος συναίνεσης μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων. Αυτό προϋποθέτει ότι υπάρχει μια διάθεση να αντιμετωπιστεί το ζήτημα. Το πρόβλημα είναι ότι δεν υπάρχει διάθεση να αντιμετωπιστεί το ζήτημα, διότι εντάσσεται σε μια γενικότερη πολιτική διαμάχη. Το τι πρέπει να γίνει για το ασφαλιστικό μπαίνει σε δεύτερη μοίρα. Γι' αυτό ανέφερα το μίνι-ασφαλιστικό. Το μίνι-ασφαλιστικό και αυτό ακριβώς ήταν το σκεπτικό ότι αρχίζουμε με θέματα χαμηλής πολιτικής τα οποία είναι τεχνικά και στα οποία μπορεί να υπάρξει μια συζήτηση αμοιβαία επωφελής. Το οποίο και έγινε.....Ο κοινωνικός διάλογος είναι συνήθως ένα πρόσχημα. Καθυστερείς κάτι για να μην γίνει. Γι' αυτό έχει μπει η ΕΕ σε αυτή την ιστορία, για να προσθέσει ένα επιπλέον συμμετοχο στη διαδικασία κοινωνικού διαλόγου, να σπρώξουν τα πράγματα προς μια κατεύθυνση άλλη από αυτή που συνήθως κινείται ο κοινωνικός διάλογος. Ο κοινωνικός διάλογος συνήθως λειτουργεί συντηρητικά. Η ΑΜΣ είναι ακριβώς φτιαγμένη για να μπορεί να βλέπει η μια χώρα τι γίνεται στην άλλη και να

¹⁹¹ Ibid.

λες: «κοιτάξτε, το ίδιο πρόβλημα το έχουν λύσει οι άλλοι με αυτόν τον τρόπο, γιατί όχι και εμείς;». Σε υποχρεώνει να μην στρουθοκαμηλίζεις, να αντιμετωπίζεις τα προβλήματά σου» (Σύμβουλος, Γραφείο Πρωθυπουργού).

Σε άμεση συνάρτηση με την παρατήρηση περί πολιτικής διαμάχης βρίσκεται και η απάντηση του Υπουργού Εργασίας:

«Θα μπορούσε και βέβαια θα μπορούσε [η ΑΜΣ να συμβάλει στην οικοδόμηση κλίματος συναίνεσης μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων]. Δεν το βλέπω όμως στο ασφαλιστικό. Το ασφαλιστικό έχει μια ιδιομορφία. Γιατί οι κοινωνικοί εταίροι και σε θέματα ασφαλιστικού και σε άλλα ζητήματα έχουν μια τάση να συμφωνούν μεταξύ τους διάφορα ζητήματα και να στέλνουν το λογαριασμό στην κυβέρνηση. Αυτό δεν είναι συμφωνία. Το να συμφωνούν διμερώς και να λένε στην κυβέρνηση εμείς συμφωνήσαμε τώρα κάνε εσύ αυτά που πρέπει υπάρχει ένα πρόβλημα. Δεν ξέρω καν αν γίνεται σε άλλη χώρα...Δεν περιμένω ότι μέσα από το διάλογο των κοινωνικών εταίρων και μόνο μπορεί να προκύψουν προτάσεις για μερίζονα θέματα» (Υπουργός Εργασίας).

Ενώ συμπληρώνει αναφέροντας:

«Υπάρχει μια βαθιά υποκρισία. Ενώ όλοι μιλάνε για κοινωνικό διάλογο και συμμετοχή, ουσιαστικά δεν την προωθούν. Η μόνη φορά που έγινε ουσιαστική κουβέντα ήταν για το νόμο Ρέππα. Το μόνο που μπορεί να βοηθήσει είναι η αλλαγή της εθνικής κουλτούρας. Χρειαζόμαστε επειγόντως μια βαθιά αλλαγή στην εθνική κουλτούρα γύρω από αυτά τα θέματα. Αν περιμένουμε να μας τα κάνουν απ' έξω, δεν γίνεται τίποτα. Δηλαδή, πρέπει τελικώς κάποιος να τολμήσει και να μιλήσει για μια διαφορετική κουλτούρα διαλόγου.» (Υπουργός Εργασίας).

Ο Υπουργός Οικονομίας επισημαίνει από την πλευρά του ως πρόβλημα στη διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου το ζήτημα της διαφάνειας και της αξιοπιστίας των δεδομένων και στο πλαίσιο αυτό συσχετίζει τη δυνητική συμβολή της ΑΜΣ:

«Δεν υπάρχει κουλτούρα κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα. Υπάρχουν πολλές δυσκολίες. Και νομίζω ότι μια κεντρική δυσκολία είναι ότι δεν έχει

βρεθεί ένας αξιόπιστος τρόπος δημιουργίας μιας αποδεκτής βάσης δεδομένων πάνω στην οποία θα συζητάμε τα προβλήματα. Τα δεδομένα διαρκώς αμφισβητούνται. Αυτό είναι ένα κρίσιμο θέμα και το δεύτερο είναι η πολιτική αξιοπιστία των κυβερνήσεων που συμμετέχουν ή προτείνουν το διάλογο. Με μας είναι αλήθεια ο διάλογος είχε αποδώσει εντυπωσιακά αποτελέσματα σε ορισμένες περιπτώσεις....Σε πιο σύνθετα θέματα όπως η παιδεία και το ασφαλιστικό συνεχίζουν να υπάρχουν μεγάλες δυσκολίες, οι οποίες όμως θα πρέπει να ξεπεραστούν αν δεν θέλουμε να παραμείνουμε προσκολλημένοι σε αυτά που έχουμε.....Η ΑΜΣ θα μπορούσε να βοηθήσει. Εγώ είμαι υπέρ αυτών των μεθόδων. Αλλά αυτές οι μέθοδοι χρειάζονται διαφάνεια, αξιοπιστία και τρίτον χρειάζεται έγκυρος τρόπος δημιουργίας βάσης δεδομένων.....Το σημαντικό στην ΑΜΣ είναι ότι ενισχύει την αξιοπιστία των βάσεων δεδομένων πάνω στις οποίες θα οικοδομήσουμε τις προτάσεις μας. Το δεύτερο, ειδικά για την Ελλάδα, είναι ότι ενισχύουμε τις ανεξάρτητες αρχές που μετέχουν σε αυτές τις διαδικασίες. Αν καταφέρουμε να δημιουργήσουμε ισχυρές ανεξάρτητες αρχές, ξεκινώντας από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία, αλλά και από άλλους θεσμούς οι οποίοι θα εμπλακούν στη διαδικασία διαλόγου, μπορούμε να εξασφαλίσουμε καλύτερο αποτέλεσμα και να ενεργοποιήσουμε τη μέθοδο πιο αποτελεσματικά.»

Ο Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων εμφανίζεται αντιθέτως περισσότερο αισιόδοξος σχετικά με τη συμβολή της ΑΜΣ:

«Πιστεύουμε ότι με τη βοήθεια της ΑΜΣ μπορούμε να διαμορφώσουμε τις κατάλληλες συνθήκες για συστηματικό διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους, έτσι ώστε να διαμορφωθεί το κατάλληλο κλίμα και μέσα από ουσιαστικό διάλογο να προχωρήσουμε στις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις με τη μεγαλύτερη δυνατή κοινωνική συναίνεση.»

Ο Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης από την πλευρά του επεσήμανε ότι:

«Με τη βοήθεια της ΑΜΣ μπορούμε να διαμορφώσουμε τις κατάλληλες συνθήκες για συστηματικό διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους, έτσι ώστε να διαμορφωθεί το κατάλληλο κλίμα και μέσα από ουσιαστικό διάλογο να προχωρήσουμε στις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις με τη μεγαλύτερη δυνατή κοινωνική συναίνεση. Αυτό, άλλωστε αποτελεί και τη βασική επιδίωξη της

Κυβέρνησης από τότε που άρχισε τις διαδικασίες διαβούλευσης για το ασφαλιστικό.»

Την ίδια όμως στιγμή ο Υπουργός Απασχόλησης επισημαίνει ένα σημαντικό στοιχείο:

«Η ΑΜΣ και στο ζήτημα αυτό-και σε πολλά άλλα- προϋποθέτει ότι ο κάθε ένας γνωρίζει ποιος είναι ο δικός του ρόλος, να τον υπηρετεί κατά τρόπο αυτοτελή και αυτόνομο και με τη σημαντικότητα που έχει ο κάθε ρόλος. Αν στη διαδικασία αυτή ο κάθε ένας απαξιώνει το ρόλο του άλλου, αν δηλαδή η κυβέρνηση απαξιώνει το ρόλο των κοινωνικών εταίρων και οι κοινωνικοί εταίροι το ρόλο της εκτελεστικής εκουσία ή της νομοθετικής, τότε δεν προσφέρουν υπηρεσίες. Ο κάθε ένας πρέπει να κρατήσει το ρόλο του, για να ανιώσουν οι άλλοι το ρόλο του.»

Σύμβουλος του Υπουργού Εργασίας συναρτά τη συμβολή της ΑΜΣ με την αντίληψη για την ίδια την ΕΕ.

«Η απάντηση είναι όχι. Όχι, γιατί αντιλαμβάνομαι τη θεσμική οικοδόμηση της Ευρώπης ως ένα τρόπο που οι κυβερνήσεις προσπαθούν να αποκτήσουν μεγαλύτερο λόγο στις εγχώριες υποθέσεις τους και άρα κατά το δοκούν χρησιμοποιούν τους θεσμούς. Άρα ένα θεσμό ο οποίος είναι περιορισμένης εμβέλειας δεν μπορούν να τον κάνουν και πολλά πράγματα για το συμφέρον τους. Είναι Έκθεση Στρατηγικής αλλά δεν έχει καμία στρατηγική σημασία.»

Η ΓΣΕΕ από την πλευρά της αντιλαμβάνεται την ΑΜΣ ως προσπάθεια παρέμβασης της ΕΕ σε ένα πεδίο στο οποίο τα κράτη μέλη διατηρούν την αποκλειστική αρμοδιότητα. Κατά συνέπεια, θεωρεί ότι η συμβολή της μεθόδου εξαντλείται στον ενημερωτικό της χαρακτήρα, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα τη χρησιμότητα της εν λόγω διάστασης. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην ετήσια έκθεση του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2004) «με την καθιέρωση των νέων αυτών πολιτικών [την ΑΜΣ] δηλαδή η κοινότητα αφαιρεί και ιδιοποιείται, υπέρ των ευρωπαϊκών οργάνων, ένα μέρος της, μέχρι σήμερα εξουσίας των εθνικών κρατών μελών που είναι πλέον, υποχρεωμένα να προσαρμόσουν τις αρμοδιότητές του στο πεδίο των εθνικών πολιτικών, στις γενικές αρχές και τις συναφείς ρυθμίσεις που έχουν αποφασίσει τα όργανα της ΕΕ..... Ίσως θα μπορούσαμε να τις ονομάσουμε εθνικές πολιτικές με

περιορισμένο, όμως, το δικαίωμα πλήρους προσδιορισμού τους από τα κράτη μέλη....Βρισκόμαστε, κατά συνέπεια, σε σαφή στροφή, σε σχέση με τη μέχρι σήμερα, ακολουθούμενη πρακτική και σε ευρωπαϊκό επίπεδο μπορούμε να μιλούμε για απομάκρυνση από τις αρχές των ενισχυμένων εθνικών πολιτικών των κρατών μελών και για σαφή κάμψη της αρχής της επικουρικότητας».¹⁹²

Όπως συμπληρώνει στέλεχος του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ:

«Την είδαμε σαν μια απλή ενημερωτική μέθοδο για να δουν οι διάφορες κυβερνήσεις το τι γίνεται στις άλλες χώρες. Εμείς δεν στηριχθήκαμε ποτέ σε αυτή τη μέθοδο και δεν θα στηριχθούμε. Έχουμε τις μελέτες μας, το κάθε σύστημα έχει την ιδιομορφία του, τις δικές του παραμέτρους, επομένως αυτή η μέθοδος είναι μια μέθοδος που μπορεί να βοηθά την ελληνική κυβέρνηση να μάθει τι γίνεται στα ζητήματα αυτά. Αλλά στις σχέσεις μας [με την κυβέρνηση] τι να μας επηρεάσει; Εμείς έχουμε τις μελέτες μας και δεν περιμένουμε κάτι από αυτό.....Είναι καθαρά συντονιστική διαδικασία. Και λειτουργεί ακριβώς επειδή τα άρθρα 48-51 δεν επιτρέπουν τη δεσμευτική παρέμβαση της Επιτροπής και των άλλων ευρωπαϊκών οργάνων και με έμμεσο τρόπο επιδιώκει η Επιτροπή να επηρεαστούν οι εθνικές κυβερνήσεις σε ένα πανευρωπαϊκό επίπεδο για το τι συμβαίνει και στις άλλες χώρες.»

3.3.1.4 Συντονισμός και Συνεργασία στα πλαίσια των ευρωπαϊκών επιτροπών

Ο συντονισμός των εκπροσώπων και η προετοιμασία των ελληνικών θέσεων την περίοδο πριν το 2004 θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως υποτυπώδης, στο βαθμό που απουσίαζε η ύπαρξη ενιαίας θέσης ή οδηγιών από την πλευρά της πολιτικής ηγεσίας. Η απουσία ενιαίας θέσης είχε ως αποτέλεσμα οι εκπρόσωποι να εκφράζουν προσωπικές θέσεις ή να προβαίνουν σε γενικόλογες δηλώσεις.¹⁹³ Η εκπροσώπηση των ελληνικών θέσεων είχε ανατεθεί σε ένα στενό κύκλο τεχνοκρατών συμβούλων του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Εργασίας, αποκλείοντας με τον τρόπο αυτό τη συμμετοχή των μόνιμων υπαλλήλων του Υπουργείου στη διαδικασία και μειώνοντας παράλληλα τη διάχυση των πληροφοριών και τη διαφάνεια της διαδικασίας.

¹⁹² ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2004) Η ελληνική οικονομία και απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2004, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

σσ. 296-297.

¹⁹³ Sakellaropoulos, Th. (2007) Greece: the quest for national welfare expansion through more social Europe, στο Kvist, J. and Saari, S. (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol: The Policy Press.

Σύμφωνα με τον Υφυπουργό Εργασίας:

«.....αντικατοπτρίζονται οι παθογένειες του ελληνικού πολιτικού συστήματος γύρω από αυτά τα μεγάλα θέματα. Δηλαδή ούτε έχουμε ακόμα ενσωματώσει, ούτε αντιμετωπίζουμε τις ευρωπαϊκές αυτές πρωτοβουλίες με μια σοβαρότητα εθνικής συνεννόησης. Γιατί οι γεννησιουργές αιτίες βρίσκονται στο πολιτικό μας σύστημα.»

Πρόκειται για επισήμανση η οποία ερμηνεύει ταυτόχρονα την περιορισμένη συμβολή της ελληνικής πλευράς σε σειρά ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών και ειδικότερα στις ήπιες μεθόδους.

Η κυβερνητική αλλαγή του 2004 συνοδεύεται από αλλαγή στο μοντέλο εκπροσώπησης. Όπως αναφέρθηκε στις προηγούμενες παραγράφους έχει συγκροτηθεί ομάδα-εργασίας εντός του Υπουργείου με στόχο την εκπόνηση των ΕΕΣ. Στελέχη του Υπουργείου (μόνιμοι υπάλληλοι) έχουν επίσης αναλάβει την επεξεργασία των θέσεων που προβάλλονται στις ευρωπαϊκές επιτροπές.

«Στην ΕΚΠ είμαστε τέσσερα μέλη ορισμένα: τρεις από το Απασχόλησης και ένας από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Σε μόνιμη βάση προσπαθούμε να συναντιόμαστε. Δεν μπορώ να πω ότι το καταφέρνουμε πάντοτε με επιτυχία.....Αλλά υπάρχει επικοινωνία: τηλεφωνική και με email. Συνήθως προσπαθούμε, ειδικά για την υπο-ομάδα δείκτες που πρέπει να είμαστε και πιο προσεκτικοί, να συναντιόμαστε πριν τη συμμετοχή στην ομάδα, ενώ υπάρχει ενημέρωση και μετά. Υποχρεούμαστε από τον κώδικα να κάνουμε γραπτή έκθεση. Η Έκθεση βέβαια αυτή δεν είναι τόσο λεπτομερής, αλλά εμείς μεταξύ μας ενημερώνουμε πλήρως για το τι έγινε»
(Υπάλληλος, Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων).

Τόσο όμως κατά την περίοδο της διακυβέρνησης ΠΑΣΟΚ όσο και μετά το 2004 οι εθνικοί εκπρόσωποι στις ευρωπαϊκές επιτροπές δεν εκπροσωπούσαν το Υπουργείο στο πλαίσιο συναντήσεων λοιπών διεθνών οργανισμών και ως εκ τούτου παρατηρούμε ότι δεν έγινε και δεν γίνεται προσπάθεια οικοδόμησης ενός ευρύτερου δικτύου με ξένους ομολόγους, μέσω του οποίου θα ήταν δυνατή η καλύτερη αξιοποίηση των εμπειριών από τη συμμετοχή στα διεθνή fora.

Ερώτηση: Τα άτομα που μετέχουν στις επιτροπές εκπροσωπούν το Υπουργείο και σε άλλους διεθνείς οργανισμούς;

Απάντηση: Όχι. Το αν γινόταν και κάποιος πήγαινε, αυτό ήταν ένα συνέδριο, ανεξάρτητο, επιστημονικό (Σύμβουλος, Γραφείο Υπουργού)

Όχι γιατί πρέπει, αλλά γιατί τυχαίνει. Εγώ πηγαίνω και στον ΟΟΣΑ σε κάποιες συναντήσεις (Υπάλληλος, Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων).

Συνολικά, η ΑΜΣ - όπως επισημαίνεται και στην απάντηση της Ελλάδας στο ερωτηματολόγιο για την αξιολόγηση της μεθόδου- φαίνεται να βοήθησε στη σταδιακή ανάπτυξη μηχανισμών συνεργασίας και συντονισμού τόσο εντός, όσο και μεταξύ Υπουργείων. Ειδικότερα, ενίσχυσε τη διαδικασία διάχυσης πληροφοριών μεταξύ των τμημάτων των Υπουργείων πάνω σε θέματα που εξετάζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο (στο πλαίσιο της ΕΚΠ, της υπο-ομάδας δεικτών, της ΕΟΠ, της Επιτροπής Απασχόλησης και λουπών επιτροπών).¹⁹⁴

Ειδικότερα ως προς τη συμμετοχή και τη συμβολή της Ελλάδας στην υπο-ομάδα δείκτες κατά την περίοδο πριν το 2004 διατυπώθηκαν συγκεκριμένες προτάσεις που εστίασαν κατά κύριο λόγο –ωστόσο δεν ήταν οι μοναδικές- στο ζήτημα της ιδιοκατοίκησης και το βαθμό στον οποίο η απουσία συμπερίληψης της συγκεκριμένης παραμέτρου επηρεάζει τη σχετική θέση των ηλικιωμένων, δεδομένου ότι τα ευρωπαϊκά στοιχεία δεν λαμβάνουν υπόψη τους το εν λόγω στοιχείο τη στιγμή που η ιδιοκατοίκηση εμφανίζεται ιδιαίτερα διαδεδομένη στην ομάδα αυτή ανεξαρτήτως εισοδήματος. Η έμφαση αυτή εξυπηρετούσε σαφώς την ελληνική πλευρά, καθώς το μέγεθος της φτώχειας των ηλικιωμένων περιοριζόνταν.

«Η έμφαση που δίνεται στην ιδιοκατοίκηση είναι μια έμφαση δική μας.»
(Σύμβουλος, Γραφείο Πρωθυπουργού).

¹⁹⁴ Commission EC (2006) Evaluation of the open method of coordination for social protection and social inclusion. A synthesis of replies by Member States and other actors to an evaluation questionnaire on the Open Method of Coordination in the fields of social inclusion and adequate and sustainable pensions, Commission Staff Working Document, SEC (2006) 345, Brussels, 8.3.2006.

Ο ίδιος ο εκπρόσωπος στην υπο-ομάδα χαρακτηρίζει την ελληνική συμμετοχή ως μια από τις ενεργητικότερες, συσχετίζοντας τη και με τον τρόπο διεξαγωγής της διαδικασίας.

«Στην υπο-ομάδα δείκτες αυτοί που μιλούσαν περισσότερο ήταν ο Eric Marlier και εγώ. Σε αντίθεση με την ΕΚΠ που ήταν tour-de-table και ήταν τρομερά βαρετό. Στην υπο-ομάδα δείκτες ήταν πρόεδρος ένας Άγγλος και διηύθυνε τη συζήτηση με πολύ πιο ενεργό τρόπο-ήταν και πιο τεχνικά τα θέματα- δεν περίμενε ο κάθε ένας τη σειρά του. Ένα επίσης άλλο πράγμα που έπαιξε ρόλο είναι ότι οι εκπρόσωποι των κρατών μετείχαν και πριν στην Ομάδα Εργασίας. Υπήρχε δηλαδή μια συνέχεια, γνώριζε ο ένας τον άλλο» (Σύμβουλος, Γραφείο Πρωθυπουργού).

Σε ένα γενικότερο επίπεδο η ελληνική συμβολή της πρώτης περιόδου στις αρμόδιες επιτροπές φαίνεται να συναρτάται από τα προσόντα του συμμετέχοντος και να βασίζεται λιγότερο (έως καθόλου) στην ύπαρξη μιας σαφώς καθορισμένης εθνικής στρατηγικής (η οποία και απουσίαζε).

Η ενεργητική συμμετοχή της Ελλάδας αμφισβητείται ωστόσο από τωρινό μέλος της υπο-ομάδας:

«Τι προτάσεις να έχουμε, αφού δεν έχουμε δείκτες. Εδώ δεν έχουμε αναλογιστική μελέτη. Είμαστε η μόνη χώρα, δυο χώρες είναι στις 27 που δεν έχουν αναλογιστικές μελέτες. Για άλλα πράγματα έχουμε. Είναι πιο δραστήρια η παρουσία μας. Σε ζητήματα κοινωνικής συνοχής..» (Υπάλληλος, Υπουργείο Απασχόλησης).

Η συμμετοχή στην αξιολόγηση από ομότιμους συνιστά ένα πρόσθετο πεδίο ενδιαφέροντος. Στον τομέα των συντάξεων, η πρώτη αξιολόγηση πραγματοποιήθηκε στις 23-24 Οκτωβρίου βάσει των ΕΕΣ που είχαν υποβάλει τα κράτη τον Σεπτέμβριο του 2002. Η πρώτη αξιολόγηση, καθώς και η Κοινή Έκθεση (2003) επιβεβαιώνουν την ύπαρξη πεδίου ανταλλαγής απόψεων και γνώσεων, οι οποίες είναι δυνατόν να γίνουν ακόμα πιο λεπτομερείς εάν επικεντρωθούν σε συγκεκριμένα θέματα.¹⁹⁵ Η δεύτερη αξιολόγηση από ομότιμους πραγματοποιήθηκε στα μέσα Σεπτεμβρίου του

¹⁹⁵ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 138.

2005, βάσει των ΕΕΣ που επέβαλαν τα κράτη μέλη το 2005. Στη διαδικασία μετείχαν η ΕΚΠ και η ΕΟΠ. Η Κοινή Έκθεση (2006) αναφέρεται στη δυνατότητα εφαρμογής της μεθοδολογίας της αμοιβαίας αξιολόγησης που προβλέπεται για τον τομέα της ενσωμάτωσης σε ορισμένα ζητήματα προτεραιότητας, ενώ τα σχετικά αποτελέσματα θα μπορούσαν εν συνεχεία να μεταφέρονται στην ΕΚΠ και την ΕΟΠ. Παράλληλα, η Κοινή Έκθεση αναφέρεται στη δυνατότητα της ΕΚΠ να υποβάλει εκθέσεις για συγκεκριμένα θέματα στην Επιτροπή και το Συμβούλιο.¹⁹⁶

Η απάντηση της Ελλάδας ως προς τη συμβολή των μεθόδων που έχουν αναπτυχθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την προώθηση της αμοιβαίας μάθησης δεν είναι συγκεκριμένη. Η Ελλάδα αναφέρεται γενικά στη δυνατότητα ενθάρρυνσης της αμοιβαίας μάθησης που παρέχουν οι μέθοδοι και οι πρακτικές της ΑΜΣ, όπως μεταξύ άλλων η αξιολόγηση από ομότιμους, τα θεματικά σεμινάρια και τα ευρωπαϊκά δίκτυα. Επισημαίνει ταυτόχρονα ότι η δυνατότητα μεταφοράς καλών πρακτικών περιορίζεται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε χώρας, όπως οι διοικητικές δομές, οι εθνικές πρακτικές, ο βαθμός συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών. Ως κύρια οφέλη της διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης αναφέρονται η συμβολή τους στην καλύτερη κατανόηση των πολιτικών των λοιπών κρατών μελών, η απόκτηση πολύτιμης εμπειρίας και τεχνογνωσίας από την πλευρά της δημόσιας διοίκησης και η σημασία τους για τη διασφάλιση συγκρίσιμων δεδομένων (ως παράδειγμα αναφέρεται η εργασία που έχει γίνει για τα ποσοστά αναπλήρωσης στον τομέα των συντάξεων).¹⁹⁷

Οι μετέχοντες στη διαδικασία της αξιολόγησης από ομότιμους τη χαρακτήρισαν ως μια τυπική, γραφειοκρατική διαδικασία, με περιορισμένες δυνατότητες. Χαρακτηριστικές είναι άλλωστε και οι απαντήσεις:

«Καμία αξία απολύτως. Οι πολιτικοί επιστήμονες, λίγο επειδή προσπαθούν να ευλογήσουν τα γένια τους, του έχουν δώσει μυθικές διαστάσεις. Όπως έγινε στην ΕΚΠ ήταν αστείο-πέρα από το γεγονός ότι είχε 25 λεπτά η κάθε χώρα-ερωτήσεις δεν έγιναν, γιατί θεωρήθηκε περίπου έλλειψη καλών τρόπων να φέρεις αντιρρήσεις στις Εκθέσεις των άλλων κρατών μελών» (Σύμβουλος, Γραφείο Πρωθυπουργού).

¹⁹⁶ Synthesis Report (2006) Adequate and Sustainable Pensions, SEC (2006) 304, 27/02/2006, σ. 20.

¹⁹⁷ Ibid.

«Τυπική διαδικασία. Ίσα για να γίνει. Δεν είναι σφιχτές διαδικασίες. Γιατί άμα πας στην ΕΟΠ οι ερωτήσεις είναι πολύ πιο συγκεκριμένες. Άμα δεν απαντήσεις σε εγκαλούν. Γιατί έχω πάει στην ΕΟΠ και είναι πιο σφιχτές οι διαδικασίες. Καμία σχέση με τις άλλες. Και σε ιεραρχία είναι ΕΟΠ, Επιτροπή Απασχόλησης και ΕΚΠ. Δεν τη λαμβάνει κανένας υπόψη» (Υπάλληλος, Υπουργείο Απασχόλησης).

«Χρόνο με το χρόνο γίνεται όλο και πιο χαλαρό. Έχει όμως ενδιαφέρον κυρίως γιατί εξασφαλίζεται η αναγκαία αλληλοενημέρωση και όχι τόσο η αξιολόγηση» (Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης).

Η περιορισμένη χρονική διάρκεια που αφιερώνεται στην παρουσίαση των ΕΕΣ και την υποβολή ερωτήσεων επισημαίνεται και από τον Lodge (2007) ο οποίος αναφέρει ότι το μεγαλύτερο τμήμα της περιορισμένης (χρονικά) συζήτησης καλύφθηκε από την παρουσίαση της ΕΕΣ, αφήνοντας ελάχιστο χρόνο για ευρύτερη συζήτηση.¹⁹⁸ Η πολιτική ηγεσία –πλην ελαχίστων εξαιρέσεων- φαίνεται να έχει επιφανειακή γνώση μόνο της διαδικασίας. Το γεγονός αυτό ερμηνεύει και το γενικόλογο χαρακτήρα των απαντήσεων. Η όποια αξία φαίνεται τελικά να εντοπίζεται στο σκέλος της αλληλοενημέρωσης, ενώ η αξιολόγηση δεν λαμβάνει ουσιαστική μορφή.

Αναφορικά με την αξιοποίηση των παρατηρήσεων ο Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων αναφέρει:

«Οι παρατηρήσεις που γίνονται στην Έκθεση (κατά τη διαδικασία αξιολόγησης από ομότιμους, αλλά και γενικότερα) μεταφέρονται από τους λήπτες των παρατηρήσεων στην πολιτική ηγεσία και λαμβάνονται υπόψη τόσο στην τελική υλοποίηση των στόχων όσο και για την εκπόνηση της επόμενης Έκθεσης ή αντίστοιχων Εκθέσεων».

Η απουσία ωστόσο αξιολόγησης των προηγούμενων Εκθέσεων εγείρει ερωτηματικά για το βαθμό στον οποίο οι παρατηρήσεις αυτές λαμβάνονται υπόψη, εντασσόμενες στο πλαίσιο μιας ευρύτερης βελτίωσης των υφιστάμενων πολιτικών, όπως αποτυπώνονται στις Εκθέσεις.

¹⁹⁸ Lodge, M. (2007) Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society, *Journal of Common Market Studies*, 45(2): 343-36.

Λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της μεθόδου όσο και τον τρόπο ενσωμάτωσής της στο ελληνικό πλαίσιο, οι απαντήσεις στο ερώτημα σχετικά με την πιθανή συμβολή (και τρόπο συμβολής) της ΑΜΣ στη διαδικασία μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης δεν αφήνουν πολλά περιθώρια αισιοδοξίας:

«Είναι πολύ σημαντικό εθνικό θέμα και η κάθε χώρα και η Ελλάδα θέλει να το χειριστεί βάσει των εθνικών επιλογών και των προτεραιοτήτων που υπάρχουν κάθε στιγμή στην κυβέρνηση και την κοινωνία. Δεν μπαίνει θέμα επίδρασης από τα όργανα της ΕΕ» (Υπουργός Εργασίας).

«Το μοναδικό ρόλο που θα μπορούσε να παίξει η ΑΜΣ είναι της αποφυγής της ευθύνης (blame avoidance). Σχετικό όμως και αυτό γιατί δεν είναι δεσμευτική διαδικασία. Και το δεύτερο είναι ότι η αποφυγή της ευθύνης έχει αποκτήσει μόνο αρνητική σημασία. Και δεν φαίνεται στην Ελλάδα, φαίνεται γενικά. Να αποδίδω αυτά που πρέπει να κάνω στους ευρωπαϊκούς θεσμούς στο τέλος πάει να είναι βολικό.....Οι τύχες των μεταρρυθμίσεων δεν εξαρτώνται από την ΑΜΣ. Εξαρτώνται από όλα πράγματα: πχ η εξομοίωση των ορίων ηλικίας ανδρών και γυναικών σε επαγγελματικά ταμεία, αυτό είναι κοινοτική νομοθεσία, αλλά είναι άλλο πράγμα...» (Σύμβουλος, Γραφείο Υπουργού Εργασίας).

Συνολικά και παρά τις οριακές όπως θα μπορούσαμε να τις χαρακτηρίσουμε βελτιώσεις κυρίως σε επίπεδο διυπουργικού συντονισμού και συντονισμού μεταξύ επιμέρους υπουργικών τμημάτων, η ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων συνιστά μια περιθωριακή διαδικασία χωρίς ουσιαστική επίδραση στον τρόπο διαμόρφωσης της πολιτικής στον υπό εξέταση τομέα. Η εκπόνηση των ΕΕΣ γίνεται αντιληπτή ως μια γραφειοκρατική υποχρέωση απέναντι στην ΕΕ, χωρίς καμία σύνδεση με τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και χωρίς καμία επίδραση στη διαμόρφωση του προϋπολογισμού. Ως εκ τούτου οι ΕΕΣ περιορίζονται στην παρουσίαση των υφιστάμενων πολιτικών, αδυνατώντας να αποτελέσουν κείμενα διαμόρφωσης πολιτικών προτεραιοτήτων. Η συμμετοχή του Κοινοβουλίου είναι επιφανειακή όπως και αυτή των κοινωνικών εταίρων στην εκπόνηση των ΕΕΣ, ο βαθμός διάχυσης στην ευρύτερη κοινωνία ουσιαστικά ανύπαρκτος, ενώ υπό αμφισβήτηση τίθεται και ο βαθμός στον οποίο οι παρατηρήσεις και οι υποδείξεις που γίνονται στα πλαίσια των

ευρωπαϊκών επιτροπών αξιοποιούνται κατά τη διαμόρφωση πολιτικής. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ η διαδικασία εκπόνησης της ΕΕΣ-2005 συνέπεσε με την έναρξη του κοινωνικού διαλόγου για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος δεν αξιοποιήθηκε. Πιο συγκεκριμένα η ΑΜΣ θα μπορούσε να είχε αποτελέσει επιχείρημα για την επίσπευση της στελέχωσης της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής η οποία μέσω των μελετών της θα μπορούσε με τη σειρά της να παράσχει την απαιτούμενη τεχνοκρατική υποστήριξη στην κυβέρνηση.

Δεδομένου ότι η ΑΜΣ δεν βασίζεται στην υποχρεωτικότητα, αλλά στην ηθική και πολιτική δέσμευση των κρατών μελών, βασικό στοιχείο της εφαρμογής της συνιστά η ύπαρξη της απαραίτητης πολιτικής βούλησης. Στην ελληνική περίπτωση η απουσία πολιτικής βούλησης σχετίζεται με την αδυναμία κατανόησης διαδικασιών που βασίζονται στις έννοιες της αποκέντρωσης και της συμμετοχικότητας.

3.3.2 Το περιεχόμενο των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής: η κριτική

Η ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων, σε αντίθεση με την Παγκόσμια Τράπεζα και το γνωστό μοντέλο των τριών πυλώνων¹⁹⁹ δεν φαίνεται να προάγει ένα συγκεκριμένο μοντέλο. Η ΑΜΣ θέτει ένα σύνολο γενικών στόχων, αφήνοντας στα κράτη μέλη την επιλογή του τρόπου και των μέσων επίτευξής τους. Η προσεκτικότερη ωστόσο ανάγνωση των στόχων και των σχετικών επίσημων κειμένων επιτρέπει την «αποκωδικοποίηση» του πλαισίου της ΕΕ, όπως άλλωστε κατέδειξε η ανάλυση του προηγούμενου κεφαλαίου. Η στρατηγική ειδικότερα της ΕΕ στον τομέα των συντάξεων προάγει ένα πλαίσιο στο οποίο ο πρώτος πυλώνας εξακολουθεί να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διατήρηση του βιοτικού επιπέδου μετά τη συνταξιοδότηση (με παράλληλη έμφαση στη σημασία της αποτροπής του κινδύνου της φτώχειας) αλλά σαφώς μικρότερο έναντι του σημερινού του ρόλου, ενώ ενθαρρύνει την ενίσχυση του ρόλου του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα. Η συγκεκριμένη δομή συνοδεύεται από διαφοροποίηση σε επίπεδο αρχών. Στον πρώτο πυλώνα δίνεται έμφαση στην ενίσχυση της σχέσης εισφορών-παροχών και στην εισαγωγή μηχανισμών που θα λαμβάνουν υπόψη τις δημογραφικές αλλαγές, στο δεύτερο πυλώνα παρατηρείται μετάβαση από συστήματα καθορισμένων παροχών σε συστήματα καθορισμένων εισφορών. Την ίδια ωστόσο στιγμή, εισάγονται στοιχεία

¹⁹⁹ Βλέπε World Bank (1994) *Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press.

ενίσχυσης της αλληλεγγύης, όπως οι πιστώσεις για περιόδους απομάκρυνσης από την αγορά εργασίας για την ανατροφή των παιδιών ή τη φροντίδα των ηλικιωμένων.²⁰⁰

Το πλαίσιο αυτό συνιστά σημαντική πρόκληση για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, λόγω της «απόκλισης» του από το σύνολο των στόχων που θέτει η ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων. Σε επίπεδο δομής, ο πρώτος πυλώνας αντιπροσώπευε το 2001 το 10.6% ΑΕΠ ή το 84% του συνόλου των συνταξιοδοτικών δαπανών, ενώ ο δεύτερος αντιστοιχούσε μόλις στο 1.8% ΑΕΠ ή στο 14.5% του συνόλου των συνταξιοδοτικών δαπανών.²⁰¹ Η περιορισμένη παρουσία του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα ερμηνεύεται από τη γενναιοδωρία του συστήματος στις ομάδες εκείνες που παραδοσιακά αποτελούν το «πελατολόγιο» ανάλογων προγραμμάτων.²⁰² Αναφορικά με το στόχο της επάρκειας η απουσία διχτού ασφαλείας και το υψηλό ποσοστό φτώχειας των ηλικιωμένων (στο 60% του διάμεσου εισοδήματος) το οποίο ανέρχεται στο 33 έναντι 18 που είναι για τον πληθυσμό ηλικίας 0-64 και 17 για την ΕΕ-15 (τη στιγμή που οι συνταξιοδοτικές δαπάνες απορροφούν το 12% ΑΕΠ)²⁰³ συνιστά σημαντική πρόκληση και βασική διαρθρωτική αδυναμία του συστήματος το οποίο προσφέρει «νησίδες υπερπροστασίας σε πέρατος ανεπαρκούς πρόβλεψης».²⁰⁴ Η βιωσιμότητα συνιστά επίσης σημαντική, αν όχι τη σημαντικότερη πρόκληση, του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Οι προβολές της ΕΟΠ (2001) εκτιμούν άνοδο των συνταξιοδοτικών δαπανών από 12.4% ΑΕΠ το 2000 στο 22.6% ΑΕΠ το 2050, η οποία αποτελεί ταυτόχρονα την υψηλότερη αύξηση²⁰⁵ μεταξύ των χωρών της ΕΕ το 2050.²⁰⁶ Σημαντικό επιβαρυντικό παράγοντα αποτελούν οι δημογραφικές εξελίξεις, εξέλιξη που αποτυπώνεται στο λόγο εξάρτησης των ηλικιωμένων ο οποίος αναμένεται να ανέλθει από 25.5 το 2000 στο 54.0 το 2050.²⁰⁷ Στο πλαίσιο αυτό η αύξηση των ποσοστών απασχόλησης (το συνολικό ποσοστό

²⁰⁰ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 138.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Borsch-Supan, A. and Tinios, P. (2000) Το ελληνικό σύστημα συντάξεων: στρατηγικό πλαίσιο για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, στο Bryant, R. Γκαργκάνας, Ν., Τάβλας, Γ. (επιμ.) *Οικονομικές Προοπτικές και Προοπτικές της Ελλάδας*, Τράπεζα της Ελλάδος & The Brookings Institution, σσ. 435-544.

²⁰³ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 138.

²⁰⁴ Τήνιος *op. cit.*, υποσημ. 29.

²⁰⁵ Η % αύξηση μεταξύ 2000-2050 ανέρχεται στο 96.8, τη στιγμή που η αντίστοιχη αύξηση στην ΕΕ-15 είναι 27.9.

²⁰⁶ EPC (2001) Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances, EPC/ECFIN/655/01-EN final, Brussels, 24.10.2001.

²⁰⁷ Ibid.

απασχόλησης ανέρχονταν το 2005 στο 60.1% στην ομάδα 15-64 ετών, με σημαντική απόκλιση στα ποσοστά απασχόλησης των δυο φύλων καθώς το ποσοστό στους άνδρες ανέρχονταν στο 74.2 και τις γυναίκες μόλις στο 46.1) συνιστούν βασικό σημείο στην προσπάθεια διασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος, όπως έχει άλλωστε επισημανθεί και στις Κοινές Εκθέσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής.²⁰⁸

Με δεδομένη την «απόκλιση» του ελληνικού συστήματος από τους στόχους της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στις παραγράφους που ακολουθούν εξετάζεται το περιεχόμενο της ελληνικής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων, όπως αυτό αποτυπώνεται στις ΕΕΣ του 2002 και του 2005 και την ΕΕΣ για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2006-2008 με στόχο τη διερεύνηση του βαθμού στον οποίο αναπαράγεται το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο και οι δομές ή αντιθέτως διαπιστώνονται αλλαγές μέσω της υιοθέτησης στοιχείων από άλλα μοντέλα, όπως για παράδειγμα η εισαγωγή στοιχείων του πολυ-επίπεδου συστήματος.

Κεντρικός στόχος της ΕΕΣ-2002 είναι η επανάκτηση της εμπιστοσύνης στο σύστημα και τις προοπτικές του. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται *το πρόβλημα των συντάξεων στην Ελλάδα δεν είναι ένα πρόβλημα τεχνικό. Για να μπορέσει το σύστημα να αποτελεί, όπως παλαιότερα, εστία λύσεων και όχι πηγή προβλημάτων, πρέπει να επανακτηθεί η εμπιστοσύνη του Έλληνα πολίτη στο σύστημα και τις προοπτικές του. Απαιτείται μια νέα καταξίωση του συστήματος ασφάλισης. Η εμπέδωση της εμπιστοσύνης θα επιτρέψει στο σύστημα να διαδραματίσει ξανά ρόλο σε ένα ενάρετο κύκλο μεταξύ κοινωνικής προόδου και οικονομικής ανάπτυξης. Η συμμετοχή σε ένα τέτοιο σύστημα ασφάλισης, χάριν στην προσδοκία μιας επαρκούς σύνταξης δημιουργεί τις συνθήκες βιωσιμότητας που επιτρέπουν την επαλήθευση των προσδοκιών.*²⁰⁹ Η έννοια της εμπιστοσύνης δεν περιορίζεται στη διασφάλιση της βιωσιμότητας (επάρκειας), της αξιοπιστίας και της προβλεψιμότητας της χρηματοδότησης, αλλά περιλαμβάνει επίσης το σύνολο των στοιχείων ή παραγόντων που προάγουν τη νομιμοποίηση και την αποδοχή του συστήματος, όπως η ισονομία, η εφαρμογή γενικών κανόνων, η απουσία διακριτικής μεταχείρισης, η σταθερότητα του νομικού

²⁰⁸ Council EU, *op. cit.*, υποσημ. 138.

²⁰⁹ ΥΠΕΘΟ/ΥΕΚΑ, *op. cit.*, υποσημ. 119.

πλαίσιου και η αποφυγή απότομων αλλαγών που με τη σειρά τους ανατρέπουν προγραμματισμούς ζωής.

Στο πλαίσιο αυτό, η ελληνική στρατηγική έχει ως στόχο τη διόρθωση των υφιστάμενων δομικών ανεπαρκειών, οι οποίες οδηγούν το σύστημα στη σταδιακή απαξίωση και ανυποληψία. *Οι δομικές αδυναμίες του συστήματος συντάξεων πηγάζουν από τις ανεπάρκειες του συστήματος, που είναι ανεξάρτητες και προϋπάρχουν των μελλοντικών προκλήσεων. Αν η προϋπάρχουσα κατάσταση του συστήματος δεν διορθωθεί, οι πιθανότητες επιτυχούς ανταπόκρισης στις προκλήσεις της δημογραφικής μεταβολής θα είναι ριζικά περιορισμένες. Συνεπώς τα θέματα βιωσιμότητας και επάρκειας δεν είναι ανεξάρτητα το ένα από το άλλο: για να μπορεί να υπάρξει μακροχρόνια βιωσιμότητα πρέπει να εμπεδωθεί η πεποίθηση στην επάρκεια.*²¹⁰ Η ανταπόκριση στις προκλήσεις αυτές συνεπάγεται ταυτόχρονα την ανάγκη αξιοποίησης του «παράθυρου ευκαιρίας» (καθώς τα αποτελέσματα της απογραφής του πληθυσμού του 2001 έδειξαν μια πιο αισιόδοξη κατάσταση από αυτή που είχε αρχικά προβλεφθεί) με στόχο τη διόρθωση των δομικών αδυναμιών πριν την επένεργεια των μελλοντικών προκλήσεων.

Η στρατηγική αυτή εκφράζεται και αποτυπώνεται στο Ν. 3029/2002, ο οποίος αποτελεί το επιστέγασμα του πολύπλευρου και συντονισμένου προγράμματος με στόχο την αναβάθμιση της ασφάλισης που εφαρμόστηκε από το 1996. Η στρατηγική αυτή καθησυχάζει τις ανασφάλειες των εργαζομένων συνέπεια των μεταρρυθμίσεων των αρχών της δεκαετίας του 1990 (μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις της ΝΔ). Ο κεντρικός στρατηγικός στόχος (η εμπεδωση της εμπιστοσύνης στο σύστημα) προωθείται μέσω σειράς ενεργειών που εξειδικεύονται σε τέσσερις κυρίαρχες κατευθύνσεις: α) εξασφάλιση επαρκούς χρηματοδότησης σε βάθος προκειμένου οι συνταξιοδοτικές υποσχέσεις να αποκτήσουν αξιοπιστία, β) σταδιακός περιορισμός του κατακερματισμού και της πολυνομίας του συστήματος τόσο μεταξύ των κλάδων απασχόλησης όσο και των γενεών, προκειμένου να εμπεδωθεί η ισονομία και η κοινωνική αποδοχή, γ) έμφαση στην εκπλήρωση της κοινωνικής αποστολής των συντάξεων με την παροχή εγγυήσεων στις χαμηλές συντάξεις αλλά και την

²¹⁰ Ibid.

εισοδηματική πολιτική και δ) ποιοτική αναβάθμιση των υπηρεσιών του συστήματος και τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του.

Σε σχέση με το στόχο της επάρκειας, κεντρικό σημείο της στρατηγικής αποτελεί η πρόβλεψη για συσσώρευση αποθεματικού για την αντιμετώπιση της έξαρσης του δημογραφικού στα μέσα της επόμενης δεκαετίας. Τμήμα της στρατηγικής συνιστά η απόδοση των χρεών του ελληνικού δημοσίου προς το ΙΚΑ από το 2000 έως το 2002, κεντρικό ωστόσο σημείο αποτελεί η δέσμευση του Ν.3029/2002 για επιχορήγηση του ΙΚΑ με ποσό ίσο με 1% ΑΕΠ για το διάστημα προγραμματισμού και αντικατάσταση της τριμερούς χρηματοδότησης. Το εν λόγω αποθεματικό (σε συνδυασμό με τις αποδόσεις του) εκτιμήθηκε ότι επαρκεί για την εξασφάλιση της αυτόνομης λειτουργίας του ΙΚΑ έως το 2032, παρά την έξαρση των δημογραφικών δεδομένων από το 2015 και εξής. *Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η επάρκεια χρηματοδότησης στο σύστημα για να πάψει η ανασφάλεια των ασφαλισμένων και να διασφαλιστεί η χρηματοδότηση σε βάθος χρόνου και οπωσδήποτε ως το 2030.*²¹¹

Μια από τις σημαντικότερες ρυθμίσεις του νέου νόμου αφορά την επέκταση της προστασίας των κατώτατων ορίων που ίσχυε για τους παλαιότερους εργαζομένους στο σύνολο των εργαζομένων, λαμβάνοντας υπόψη ότι το σύστημα των κατώτατων συντάξεων εξακολουθεί να απαιτείται ως μηχανισμός ασφαλείας του συστήματος. Επιπρόσθετα, σημαντικό ρόλο εξακολουθούν να διαδραματίζουν σειρά ρυθμίσεων (πέραν των συντάξεων) με στόχο τη στήριξη των οικογενειών στο ρόλο της αλληλεγγύης, όπως και οι ρυθμίσεις για την προώθηση της πληρέστερης κοινωνικής ενσωμάτωσης των ηλικιωμένων στην κοινωνική και πολιτιστική ζωή.

Λοιπά μέτρα περιλαμβάνουν τη διαφοροποίηση των ρόλων της κύριας και της επικουρικής σύνταξης, τον περιορισμό του κατακερματισμού και τον περιορισμό των διαφορών μεταξύ παλαιών και νέων ασφαλισμένων. Σε σχέση με το ρόλο της επικουρικής σύνταξης, προβλέπεται ειδικότερα λιγότερο ενεργός ρόλος του κράτους και μεγαλύτερος των εταίρων, διευκολύνοντας όπως αναφέρεται στην έκθεση την αντιμετώπιση των επιμέρους προτιμήσεων. Σε σχέση με τον περιορισμό των διαφορών μεταξύ παλαιών και νέων ασφαλισμένων, προβλέπεται ενιαίο ποσοστό

²¹¹ Ibid.

αναπλήρωσης για τις κύριες συντάξεις 35ετίας στο 70% για το σύνολο των μισθωτών, έναντι 60% που ήταν για τους νέους και 80% για τους παλαιούς ασφαλισμένους.

Για την επίτευξη του στόχου της βιωσιμότητας, μέσω της δημιουργίας του αποθεματικού και την τόνωση του ποσοστού απασχόλησης μέσω της ενεργοποίησης των «αναξιοποίητων αποθεμάτων απασχόλησης» επιτυγχάνεται η ανταπόκριση στις δημογραφικές εξελίξεις. Οι «αναξιοποίητες εφεδρείες απασχόλησης» εντοπίζονται σε τέσσερις κυρίως χώρους: τους μετανάστες, τους ανέργους, τις γυναίκες και τους εργαζόμενους μεγαλύτερης ηλικίας. Η επίτευξη υψηλού ποσοστού απασχόλησης αποτελεί άλλωστε στόχο στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Παράλληλα προβλέπονται κίνητρα συμμετοχής για τους εργαζόμενους μετά το 67^ο έτος μέσω της αύξησης του ποσοστού αναπλήρωσης κατά 3% κατ' έτος, αλλά και της παροχής μεγαλύτερης ευελιξίας στις επικουρικές συντάξεις.

Η τόνωση της βιωσιμότητας αναμένεται επίσης να ενισχυθεί μέσω σειράς παραμετρικών αλλαγών που περιλαμβάνουν την εναρμόνιση των ρυθμίσεων του δημόσιου τομέα με αυτές του ΙΚΑ (περιορισμός του ποσοστού αναπλήρωσης στο Δημόσιο και τις ΔΕΚΟ στο 70% και υπολογισμός του συντάξιμου εισοδήματος με βάση τα καλύτερα πέντε από τα τελευταία δέκα χρόνια αντί του τελευταίου μισθού), επανεξέταση και εκσυγχρονισμό του συστήματος των ΒΑΕ και του πεδίου εφαρμογής τους, πρόβλεψη για σειρά ρυθμίσεων που βελτιώνουν την ασφαλιστική κάλυψη, δημιουργώντας ταυτόχρονα μικρή επιβάρυνση όπως η ρύθμιση για συνταξιοδότηση με 37 έτη χωρίς όριο ηλικίας, οι μεγαλύτερες προσαυξήσεις για παραμονή πέραν του ορίου ηλικίας.

Στην προσπάθεια ενίσχυσης της βιωσιμότητας ο νόμος προβλέπει για πρώτη φορά πλαίσιο λειτουργίας και εποπτείας για τις επαγγελματικές συντάξεις οι οποίες χρηματοδοτούνται με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Έκθεση *οι ρυθμίσεις αυτές έχουν απώτερο στόχο να απελευθερώσουν το αναπτυξιακό δυναμικό της ασφάλισης, της διασύνδεσης μεταξύ κεφαλαίων ασφάλισης και χρηματοδότησης παραγωγικών επενδύσεων και άλλων υποδομών.*

Ο στόχος του εκσυγχρονισμού επιδιώκεται μέσω της ενιαιοποίησης των ρυθμίσεων και του διαχωρισμού του ρόλου της κύριας και της επικουρικής ασφάλισης, της εισαγωγής του θεσμού της επαγγελματικής ασφάλισης μέσω της οποίας διευκολύνεται η διαδικασία μεταφοράς των δικαιωμάτων. Σημαντικές είναι επίσης οι πρωτοβουλίες που αφορούν τις γυναίκες: λαμβάνοντας ειδικότερα υπόψη την απώλεια εισφορών συνέπεια της απομάκρυνσης των γυναικών από την αγορά εργασίας την περίοδο μετά τη γέννηση παιδιών, ο νόμος προβλέπει την πίστωση «πλασματικού χρόνου» ασφάλισης για τη θεμελίωση δικαιώματος, ενώ παράλληλα προβλέπεται η δυνατότητα θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος στα 65 με 3500 ημέρες ασφάλισης (11 χρόνια) αλλά χωρίς το δικαίωμα για κατώτατη σύνταξη.

Το ζήτημα της εμπιστοσύνης εμφανίζεται εκ νέου στην ΕΕΣ-2005: *Η εύρυθμη λειτουργία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ως κρίσιμο μέρος του συστήματος κοινωνικής προστασίας, συνεισφέρει αποφασιστικά στην καλλιέργεια ενός ασφαλούς πλαισίου μέσα στο οποίο ο κάθε πολίτης μπορεί να προοδεύσει, να παράγει, να εκμεταλλεύεται τις υφιστάμενες ευκαιρίες, να δημιουργεί καινούριες και να διάγει ένα αξιοπρεπή βίο. Ο πολίτης για να δημιουργεί δεν μπορεί να έχει άγχος για το αύριο.*²¹²

Δεδομένης της συζήτησης που διεξάγονταν στο πλαίσιο του Εθνικού Διαλόγου για το Ασφαλιστικό, η ΕΕΣ-2005 είχε ως στόχο την ανάδειξη του τρόπου εκπλήρωσης των 11 κοινών στόχων, αποτελώντας παράλληλα βάση προβληματισμού για την προαγωγή του εθνικού διαλόγου πολιτικής. Οι στόχοι ειδικότερα της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας, της επάρκειας και της βιωσιμότητας υλοποιούνταν μέσω παρεμβάσεων στην οργάνωση, τη χρηματοδότηση, τις προϋποθέσεις και το ύψος των συντάξεων, τη λήψη μέτρων διοικητικού εκσυγχρονισμού και την προαγωγή συναινετικών διαδικασιών βελτίωσης του συστήματος. Οι κυριότερες προκλήσεις σχετίζονται με τις δημογραφικές εξελίξεις, την ανάγκη αύξησης των ποσοστών απασχόλησης και την αντιμετώπιση του κατακερματισμού του συστήματος. Τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση των ζητημάτων της επάρκειας, της βιωσιμότητας και του εκσυγχρονισμού δεν συνιστούν τμήμα μιας συνολικής νομοθετικής παρέμβασης, αλλά είτε αφορούν επιμέρους νομοθετικές ρυθμίσεις και λουπές πρωτοβουλίες είτε συνιστούν εφαρμογή των προβλέψεων του Ν.3029/2002.

²¹² ΥΑΚΑ/ΥΠΕΘΟ, *op.cit.*, υποσημ. 175.

Στο στόχο της επάρκειας η κυβέρνηση απαντά μέσω της θέσπισης μέτρων για την ελάφρυνση των πολιτών και των χαμηλοσυνταξιούχων όπως η κατάργηση της παρακράτησης από τις συντάξεις των φορέων κύριας και επικουρικής ασφάλισης υπέρ του ΛΑΦΚΑ (Ν.3245/2005), η λήψη ευνοϊκών μέτρων που αφορούν τις συντάξεις λόγω θανάτου, η εξαγορά χρόνου ασφάλισης για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος και το διακανονισμό των οφειλόμενων ασφαλιστικών εισφορών (Ν.3385/2005), η θέσπιση φορολογικών κινήτρων για τη συμμετοχή σε επαγγελματικά συνταξιοδοτικά προγράμματα εθελούσιας συμμετοχής, η βελτίωση της εποπτείας του τρίτου πυλώνα, η ενίσχυση και επέκταση του ΕΚΑΣ.

Η αύξηση της απασχόλησης συνιστά κεντρικό στοιχείο στην προσπάθεια διασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος. Η αύξηση της απασχόλησης συνδέεται με την αντιμετώπιση τριών προκλήσεων: τη διατήρηση της μακροχρόνιας ανεργίας, το υψηλό ποσοστό ανεργίας των νέων και το σημαντικά υψηλό ποσοστό ανεργίας των γυναικών σε συνδυασμό με το χαμηλό ποσοστό απασχόλησης των γυναικών. Τα ζητήματα αυτά αντιμετωπίζονται μέσα από μια ολοκληρωμένη πολιτική πρόταση η οποία αποτυπώνεται στο ΕΣΔΑ 2004 και περιλαμβάνει πέντε άξονες παρέμβασης: α) τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης μέσω της διατήρησης υψηλών ρυθμών ανάπτυξης και της ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας, β) την εντατικοποίηση των προσπαθειών τόνωσης της προσφοράς εργασίας, με έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, γ) τη βελτίωση της απασχολησιμότητας του ανθρώπινου δυναμικού, δ) την υλοποίηση οριζόντιων δράσεων για τις ομάδες του πληθυσμού που παρουσιάζουν ιδιαίτερα προβλήματα ένταξης στην αγορά εργασίας και δ) την υλοποίηση δράσεων με στόχο την εναρμόνιση της οικογενειακής με την επαγγελματική ζωή. Σημαντική κρίνεται η εφαρμογή μέτρων για τον περιορισμό της πρόωρης συνταξιοδότησης μέσω αυστηρότερων προϋποθέσεων, αλλά και της εισαγωγής κινήτρων για την παραμονή στην ενεργό υπηρεσία.

Η βιωσιμότητα αναμένεται επίσης να ενισχυθεί μέσω σειράς θεσμικών και οργανωτικών παρεμβάσεων που περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων την οργανωτική αναδιάρθρωση του συστήματος (μέσω συγχωνεύσεων, καταργήσεων, ενοποιήσεων, ένταξης ασφαλιστικών φορέων σε γενικούς ή ομοειδείς κλάδους) συμβάλλοντας στη συμπίεση των ασφαλιστικών δαπανών, την εγγύηση της κρατικής χρηματοδότησης

για το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και τη διευκόλυνση της είσπραξης των οφειλόμενων εισφορών μέσω διαδικασιών ρύθμισης και διακανονισμού χρεών, την αξιοποίηση της περιουσίας των ασφαλιστικών φορέων, την ενίσχυση της λειτουργίας της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής. Η ευρύτερη προσπάθεια αποκατάστασης της δημοσιονομικής ισορροπίας μέσω της λήψης σειράς σχετικών μέτρων αναμένεται επίσης να αποτελέσει κομβικό σημείο στην ενίσχυση της βιωσιμότητας.

Στην Έκθεση του 2006 για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ενσωμάτωση αναφέρεται ότι ο ρόλος της κοινωνικής προστασίας στην αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων²¹³ είναι ευρύτερος από την παθητική αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων. Η κοινωνική προστασία αποτελεί ενεργητικό στοιχείο των αναπτυξιακών πολιτικών και υπηρετεί φιλόδοξους στόχους όπως η καλλιέργεια της αλληλεγγύης, της συνοχής, της ισότητας των ευκαιριών και της καταπολέμησης των διακρίσεων, η βιώσιμη ανάπτυξη, η ενεργητική συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στη διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών. Ως γενικός στόχος τίθεται η διαμόρφωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας έτσι ώστε να απαντά στις προκλήσεις του παρόντος και του μέλλοντος, να καλύπτει επαρκώς τις ανάγκες του πληθυσμού και να διακρίνεται από βιωσιμότητα σε βάθος χρόνου.²¹⁴

Ο εκσυγχρονισμός ειδικότερα του ασφαλιστικού συστήματος αποτελεί δράση αποφασιστικής σημασίας τόσο για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας και τη διασφάλιση της επάρκειας, όσο και για τη μακροχρόνια δημοσιονομική σταθερότητα. Η καινοτομία διαφορά σε σχέση με τις προγενέστερες ΕΕΣ είναι ότι αυτή του 2006 αποτυπώνει τις προτεραιότητες της πολιτικής για την περίοδο 2006-2008, η επίτευξη των οποίων θα επιτρέψει την οικοδόμηση ενός κοινωνικά δικαίου και οικονομικά ορθολογικού συστήματος με προοπτική στο χρόνο. Οι προτεραιότητες αυτές αφορούν τον περιορισμό της εισφοροδιαφυγής και τον εξορθολογισμό των δαπανών, την αξιοποίηση της περιουσίας των ασφαλιστικών

²¹³ Οι προκλήσεις με τις οποίες βρίσκεται αντιμέτωπο το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνουν τόσο τις προκλήσεις που αφορούν το σύνολο σχεδόν των ευρωπαϊκών κρατών όπως η διεθνοποίηση των οικονομιών και η αύξηση του παγκόσμιου ανταγωνισμού, η δημοσιονομική πρόκληση, οι δημογραφικές αλλαγές και οι επιπτώσεις τους, οι αλλαγές στον κόσμο της εργασίας, όσο και τις ιδιαίτερες προκλήσεις που σχετίζονται με την ανάγκη διατήρησης της δημοσιονομικής σταθερότητας και της μακροχρόνιας οικονομικής βιωσιμότητας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, τον εκσυγχρονισμό του συστήματος και την εξάλειψη των περιφερειακών ανισοτήτων (ΕΕΣ-2006, σσ. 8-9).

²¹⁴ ΥΑΚΠ, *op. cit.*, υποσημ. 176.

ταμείων και τη διοικητική και διαχειριστική οργάνωση των ασφαλιστικών ταμείων.²¹⁵ Πρόκειται επομένως για παρεμβάσεις που δεν μεταβάλλουν την «αρχιτεκτονική» του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, αλλά περιορίζονται σε μέτρα οργανωτικής και διαχειριστικής εκλογίκευσης όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Έκθεση. Ο βαθμός ωστόσο υλοποίησης των εν λόγω προτεραιοτήτων-κατευθύνσεων θα εξαρτάται από την πορεία του διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους.

Όπως γίνεται αντιληπτό από την παρουσίαση των βασικών μέτρων για τη διασφάλιση της επάρκειας των συνταξιοδοτικών συστημάτων, η Ελλάδα εξακολουθεί να στερείται ενός συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Ο περιθωριακός ρόλος της κοινωνικής πρόνοιας στα συστήματα των χωρών της νότιας Ευρώπης έχει άλλωστε αναδειχθεί ως ένα από τα χαρακτηριστικά της «νότιας παραλλαγής».²¹⁶ Τα συστήματα χορήγησης ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (για τα άτομα σε εργάσιμη ηλικία) έχουν γενικευθεί στο πλαίσιο της ΕΕ, εκτός από την Ελλάδα, την Ουγγαρία, την Ιταλία (όπου δεν υφίσταται αντίστοιχο μέτρο σε εθνικό επίπεδο) και την Ισπανία (όπου δεν προβλέπεται σε εθνικό επίπεδο, χορηγείται ωστόσο σε περιφερειακό). Στόχος της χορήγησης του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος είναι η δημιουργία ενός δικτύου ασφαλείας λειτουργώντας συμπληρωματικά στα συστήματα κοινωνικής προστασίας τύπου Μπίσμαρκ, ενώ στην περίπτωση των συστημάτων που καλύπτουν το σύνολο του πληθυσμού αποτελούν ενδογενές στοιχείο των συστημάτων αυτών.²¹⁷ Ας επισημανθεί ωστόσο ότι τα συστήματα εγγυημένου εισοδήματος των κρατών μελών της ΕΕ παρουσιάζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά ως προς τον τρόπο χρηματοδότησης, το ηλικιακό κριτήριο πρόσβασης, το ύψος αυτών.²¹⁸

Η θέσπιση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος επανέρχεται στη συζήτηση παράλληλα με τη δυναμική επανεμφάνιση του ζητήματος της φτώχειας μετά το

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Ferrera 1996, Katrougalos & Lazaridis 2003, Gough, I. (1996) Social Assistance in Southern Europe, *South European Society and Politics*, 1(1): 1-23, Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L., Moreno, L. (2003) Mending Nets in the South: Anti-Poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain, *Social Policy and Administration*, 37(6): 639-655.

²¹⁷ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2008) Η ελληνική οικονομία και απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2008, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

²¹⁸ Για μια αναλυτικότερη παρουσίαση βλέπε ΙΝΕ-ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ (2008) σσ. 249-259 και ειδικότερα τον Πίνακα 21, σ. 251.

Συμβούλιο της Λισαβόνας το 2000. Οι προτάσεις ωστόσο που κατατέθηκαν στον Πρωθυπουργό το 2000 και το 2001 απερρίφθησαν.²¹⁹ Σε ένα γενικότερο επίπεδο και στο πλαίσιο της πρότασης περί εξατομίκευσης των κοινωνικών δικαιωμάτων προτάθηκε η αναμόρφωση του ελληνικού συστήματος στη βάση ενός συστήματος τριών πυλώνων που θα συνδύαζε μια καθολική σύνταξη, με μια πλήρως ανταποδοτική αναλογική σύνταξη και μια αποταμειωτική πρόσθετη σύνταξη η οποία θα αποτελούσε μια αποτελεσματική απάντηση στην αποτυχία θεμελίωσης δικαιώματος συνταξιοδότησης λόγω ανεπαρκούς αριθμού ενσήμων που πλήττει σε σημαντικό βαθμό τις γυναίκες.²²⁰ Επισημάνθηκε ωστόσο ότι στο βαθμό που η μετάβαση αυτή δεν συνοδεύονταν από αλλαγές στη θέση των γυναικών στον καταμερισμό της εργασίας (στη σφαίρα παραγωγής και σε αυτή της οικογένειας) ούτε από εγγύηση για τη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς εισοδήματος στις γυναίκες που εμφάνιζαν υστέρηση προσαρμογής στη νέα κατάσταση, θα απέβαινε τελικά εις βάρος των γυναικών.²²¹

Η απουσία ενός γενικευμένου εγγυημένου εισοδήματος δικαιολογείται στο ΕΣΔΕΝ 2003 από το γεγονός ότι η θέσπιση του θα αντιστρατεύονταν τα συμφέροντα των πολιτών που έχουν ανάγκη και θα δυσφήμιζε την κοινωνική αλληλεγγύη. Κάτι τέτοιο όπως αναφέρεται στο Σχέδιο Δράσης θα επιτυγχάνονταν με τρεις τρόπους: την αστοχία, την ταλαιπωρία και την απειλή των ατομικών δικαιωμάτων. Στην πρώτη περίπτωση αν οι πληροφορίες σχετικά με την εισοδηματική κατάσταση δεν πλαισιωθούν από λουπά στοιχεία (πχ σχετικά με την ηλικία, την ύπαρξη παιδιών κτλ) είναι πιθανόν να οδηγήσουν στην επιχορήγηση ατόμων των οποίων η πραγματική κατάσταση απέχει από την εμφανιζόμενη. Επιπρόσθετα, η επιδότηση μεγάλου αριθμού ατόμων εφόσον δεν γίνει με κατάλληλο τρόπο είναι δυνατόν να οδηγήσει σε ταλαιπωρία, ενώ χωρίς την απαιτούμενη προσοχή στα συστήματα αποτροπής καταστρατηγήσεων είναι δυνατόν να οδηγηθούμε σε καταστρατηγήσεις ατομικών δικαιωμάτων.²²² Οι διοικητικές αδυναμίες συνιστούν μεν εμπόδιο, όχι όμως

²¹⁹ de la Porte, C. (2008) The European Level Development and National Level Influence of the Open Method of Coordination: The Cases of Employment and Social Inclusion, Unpublished PhD Thesis, Florence, European University Institute.

²²⁰ Ματσαγγάνης, Μ. Και Πετρόγλου, Α. (2001) Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και οι γυναίκες, Αθήνα, ΚΕΘΙ.

²²¹ Καραμεσίνη, Μ. (2002) Η διάσταση του φύλου στη μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων: η ελληνική περίπτωση, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 108-109, σσ. 3-32.

²²² Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2003) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005, Αθήνα, Ιούλιος 2003, σ. 31.

ανυπέρβλητο και δεν μπορούν να συνιστούν δικαιολογία για την αδυναμία θέσπισης του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Όπως υποστηρίζει ο Σακελλαρόπουλος (2007) η απροθυμία υιοθέτησης ενός από τα βασικότερα στοιχεία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου -τη στιγμή που η Ελλάδα τάσσεται υπέρ των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών στον κοινωνικό τομέα- συνιστά ένα πραγματικό «ελληνικό παράδοξο» στον εξευρωπαϊσμό της (ελληνικής) κοινωνικής πολιτικής.²²³ Στον αντίποδα η Ελλάδα επέλεξε την έμφαση στην έννοια της επικέντρωσης, η οποία συνδέθηκε ειδικότερα με την περίοδο της διακυβέρνησης Σημίτη. Πυρήνα της προσέγγισης αυτής αποτέλεσε η εισαγωγή του ΕΚΑΣ το 1996. Το ΕΚΑΣ μάλιστα αναφέρεται ως παράδειγμα καλής πρακτικής στο ΕΣΔΕΝ 2001-2003. Ωστόσο τόσο η ίδια η δομή του συστήματος, όσο και οι αστοχίες σε επίπεδο σχεδιασμού και διαχείρισης οδήγησαν στην αποτυχία του εγχειρήματος. Παράλληλα, η συζήτηση για την επικέντρωση έστρεψε το διάλογο μακριά από την ανάγκη εκσυγχρονισμού του συστήματος η οποία αποτελούσε σαφώς σημαντικότερη προτεραιότητα και στην οποία η έννοια της επικέντρωσης είχε περιορισμένη συμβολή.²²⁴

Η σχετική συζήτηση επανήλθε στην πολιτική ατζέντα εν όψει της εκλογικής αναμέτρησης του 2007. Στις κυβερνητικές προτεραιότητες της ΝΔ για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού γίνεται αναφορά στη θέσπιση Εθνικής Κατάταξης Σύνταξης,²²⁵ ενώ ανάλογη πρόταση υπάρχει και στις θέσεις του ΠΑΣΟΚ με αναφορά στη θεσμοθέτηση βασικής σύνταξης χρηματοδοτούμενης από τον κρατικό προϋπολογισμό, η οποία θα αποτελεί κοινή αφετηρία για όλες τις συντάξεις.²²⁶ Για τη ΓΣΕΕ η συζήτηση αυτή υποκρύπτει μια προσπάθεια μετατόπισης των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης προς την κατεύθυνση του αγγλοσαξωνικού μοντέλου, με την κάλυψη δηλαδή ενός ελάχιστου και γενικευμένου επιπέδου κοινωνικής προστασία για όσους δεν έχουν άλλους πόρους το οποίο θα συνδυάζεται με περικοπές παροχών, ευέλικτα ασφαλιστικά συστήματα και επιδίωξη της ενίσχυσης του ρόλου της ιδιωτικής κερδοσκοπικής ασφάλισης για την κάλυψη πρόσθετων

²²³ Sakellaropoulos, *op. cit.*, υποσημ. 197.

²²⁴ Matsaganis, *op. cit.*, υποσημ. 69.

²²⁵ ΝΔ (2007) Κοινωνία αλληλεγγύης και συνοχής. Οι κυβερνητικές μας προτεραιότητες.

²²⁶ ΠΑΣΟΚ (2007) Μαζί για την Ελλάδα. Δημιουργούμε μια Δίκαιη Κοινωνία με Ανάπτυξη, Αλληλεγγύη, Ανθρωπιά. Το Πρόγραμμά μας-Οι Νέες Δεσμεύσεις μας.

παροχών στις ομάδες που θέλουν και μπορούν να προστρέξουν σε αυτήν.²²⁷ Παράλληλα στελέχη της ΓΣΕΕ εξέφρασαν την ανησυχία τους για το βαθμό στον οποίο η θεσμοθέτηση της βασικής σύνταξης θα διαμορφωθεί στα κατώτατα όρια του ΙΚΑ και δεν συνιστά αντιθέτως προσπάθεια θέσπισης της βασικής σύνταξης στα όρια του ΟΓΑ.

Το δεύτερο σημείο ενδιαφέροντος σχετίζεται με τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος όπου διαπιστώνεται το εξής παράδοξο. Ενώ η Ελλάδα έχει δεσμευτεί για αύξηση των ποσοστών απασχόλησης των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας (55-64) με στόχο να ανέλθουν στο 50% έως το 2010²²⁸ και αύξηση της μέσης ηλικίας αποχώρησης από την εργασία κατά 5 έτη²²⁹ και ενώ το ποσοστό απασχόλησης της συγκεκριμένης ηλικιακής ομάδας υπολείπεται των σχετικών στόχων (41.6% το 2005 έναντι 63.8% στην ΕΕ-25),²³⁰ λαμβάνει ταυτόχρονα μέτρα ενθάρρυνσης της πρόωρης συνταξιοδότησης σημαντικού αριθμού εργαζομένων στο πλαίσιο μιας προσπάθειας μείωσης του μισθολογικού κόστους μεγάλων οργανισμών, μέσω μείωσης του υπεράριθμου προσωπικού και αντικατάστασης των ακριβών εργαζομένων με νέους με χαμηλότερες αμοιβές.

Προγράμματα εθελουσίας εξόδου έχουν εφαρμοστεί επανηλειμμένα στην Εθνική Τράπεζα. Μέσω των προγραμμάτων αυτών η Τράπεζα επεδίωκε την απαλλαγή της από την καταβολή των (υψηλών) μισθών για χρονικό διάστημα ίσο με αυτό της συντόμευσης της αποχώρησης και συνταξιοδότησης των στελεχών που υπάγονταν στο πρόγραμμα, την ίδια στιγμή που οι ασφαλιστικοί οργανισμοί επιβαρύνονταν με το κόστος κάλυψης της πρόωρης συνταξιοδότησης μεγάλου αριθμού στελεχών, οι οποίοι λάμβαναν συντάξεις και λοιπές παροχές υψηλότερες των αντίστοιχων μέσων επιπέδων. Χαρακτηριστικά, το πρόγραμμα εθελουσίας εξόδου που εφαρμόστηκε το 2002 οδήγησε σε πρόσθετη ετήσια συνολική επιβάρυνση του Ταμείου Συντάξεων και Λογαριασμού Επικούρησης της τάξης των 28,5 εκατ. ευρώ, ενώ η οικονομική ωφέλεια για την ίδια την Τράπεζα υπήρξε σαφώς μεγαλύτερη καθώς απαλλάχθηκε

²²⁷ ΓΣΕΕ (1999), *op. cit.*, υποσημ. 39.

²²⁸ European Council (2001a) *Presidency Conclusions*, Stockholm European Council, 23 & 24 March 2001.

²²⁹ European Council (2002) *Presidency Conclusions*, Barcelona European Council, 15 & 16 March 2002.

²³⁰ ΥΑΚΠ, *op. cit.*, υποσημ. 176, σ. 77.

από την υποχρέωση καταβολής των υψηλών αποδοχών 780 στελεχών της.²³¹ Στο πρόγραμμα που εφαρμόστηκε το 2004 εντάχθηκε το 10% του συνόλου του προσωπικού. Ο Ν. 3371/2005 άλλαξε σημαντικά το νομοθετικό καθεστώς που ίσχυε έως τότε, ορίζοντας ότι «σε περίπτωση προγραμμάτων εθελουσίας εξόδου τα πιστωτικά ιδρύματα βαρύνονται εξ' ολοκλήρου με το κόστος της δαπάνης αυτής». Το κόστος αυτό δεν περιορίζεται συνεπώς στην ανάληψη του οικονομικού βάρους των κινήτρων οικειοθελούς αποχώρησης, αλλά περιλαμβάνει και τις οικονομικές επιπτώσεις στα ασφαλιστικά ταμεία του προσωπικού. Τα σημεία που πρέπει να συνεκτιμηθούν αφορούν την πρόωγη απώλεια των ασφαλιστικών εισφορών λόγω της πρόωρης συνταξιοδότησης σημαντικού αριθμού υπαλλήλων, την καταβολή των συνταξιοδοτικών παροχών κύριας και επικουρικής ασφάλισης και την επερχόμενη διαταραχή της αναλογιστικής ισορροπίας των ασφαλιστικών οργανισμών του προσωπικού. Βάσει των νέων διατάξεων η αρχική πρόθεση της Τράπεζας για προώθηση νέου προγράμματος εθελουσίας εξόδου, για το οποίο δεν είχε προηγηθεί αναλογιστική μελέτη για το πλήρες οικονομικό κόστος και την ανάληψη από την Τράπεζα της υποχρέωσης κάλυψης του συνόλου του κόστους, δεν πραγματοποιήθηκε τελικά.²³² Το πλέον γνωστό πρόγραμμα εθελουσίας εξόδου υπήρξε αυτό του ΟΤΕ.²³³ Το πρόγραμμα απευθύνονταν σε 5.216 υπαλλήλους του ΟΤΕ εκ των οποίων 4.759 αποχώρησαν σε διάστημα 12 μηνών. Από όσους αποχώρησαν 91% είχε περισσότερα από 29 έτη προϋπηρεσίας, ενώ το 94,3% ήταν μεταξύ 51-64 ετών.²³⁴ Ανάλογο πρόγραμμα εφαρμόστηκε και τη ΔΕΗ το 2006, το οποίο αφορούσε την εθελούσια έξοδο 210 στελεχών.

Η διασφάλιση της βιωσιμότητας μέσω της καταβολής ποσού ίσου με το 1% ΑΕΠ στο ΙΚΑ αποτελεί επίσης μέτρο που αμφισβητείται από μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ στις οποίες επισημαίνεται η ανάγκη αναπροσαρμογής του 1% του ΑΕΠ, καθώς εάν η κρατική χρηματοδότηση περιοριστεί στο 1% η κάλυψη των αναγκών του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ εξικνείται πριν το 2032 (αναλόγως των σχετικών σεναρίων). Η περαιτέρω διασφάλιση της πλεονασματικής λειτουργίας του Ιδρύματος μέχρι το 2032 απαιτεί ετήσια καταβολή ενός πρόσθετου 1,40% επί του ΑΕΠ με μέρμνα του κράτους και με

²³¹ Ρωμανιάς, *op. cit.*, υποσημ. 128.

²³² Ibid.

²³³ Ν.3371/2005 Θέματα Κεφαλαιαγοράς και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α/178, 14/072005, σσ. 2857-2891.

²³⁴ ΟΤΕ, Δελτίο Τύπου, 19/10/2006.

έναρξη καταβολής από το 2005.²³⁵ Με δεδομένο επίσης το γεγονός ότι μεταξύ 2003-2008 η ετήσια επιχορήγηση του ΙΚΑ από τον κρατικό προϋπολογισμό υπολείπονταν του 1% ΑΕΠ και προκειμένου να τηρηθεί η νομοθετική υποχρέωση, το 2009 θα πρέπει να καταβληθούν στο ΙΚΑ 1.550 δισ. ευρώ (υστέρηση των προηγούμενων ετών) πέραν των 2.620 ευρώ που αποτελούν την προβλεπόμενη επιχορήγηση προς το ΙΚΑ (1% ΑΕΠ), δηλαδή θα πρέπει να καταβληθούν συνολικά 4.170 δισ. ευρώ, ποσό που θα καλύπτει το 1% για το σύνολο της περιόδου 2003-2009. Η ΓΣΕΕ επισημαίνει επίσης ότι στον προϋπολογισμό του 2008 υπήρχε αναφορά για χορήγηση ποσού της τάξης των 1.17 δισ. ευρώ για την εξόφληση παρελθόντων ετών το οποίο θα αποδίδονταν μέσω της έκδοσης ειδικών ομολόγων. Ωστόσο παρόμοια ρύθμιση δεν έγινε ποτέ.²³⁶

Σε σχέση τόσο με το στόχο του εκσυγχρονισμού και ειδικότερα την αύξηση της διαφάνειας όσο και με το στόχο της βιωσιμότητας, σημαντικό πλήγμα στην προσπάθεια θωράκισης του θεσμικού πλαισίου αποτέλεσε το σκάνδαλο των ομολόγων που ξέσπασε στη διάρκεια της διακυβέρνησης της ΝΔ. Η υπόθεση των ομολόγων δημιούργησε αμφιβολίες σχετικά με την αξιοπιστία του κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού ως προς την ικανότητά του να εξασφαλίσει τη διαχείριση των πόρων των ταμείων, την ίδια στιγμή που προτάσσει την αναγκαιότητα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης. Ένα δεύτερο στοιχείο αφορά την εικόνα που προβάλλει η κυβέρνηση η οποία εμφανίζεται να μην διστάζει να χρησιμοποιήσει τους πόρους των ασφαλιστικών ταμείων προκειμένου να καλύψει με κρυφό τρόπο δημοσιονομικές ανάγκες ή να τους χρησιμοποιεί προκειμένου να εξασφαλίσει παράνομες μορφές ατομικής ή συλλογικής χρηματοδότησης.²³⁷

Η αδυναμία θωράκισης του θεσμικού πλαισίου εγείρει επίσης ερωτήματα σχετικά με τη δυνατότητα ανάπτυξης των επαγγελματικών ταμείων, η χρηματοδότηση των οποίων βασίζεται στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Η ανάπτυξη των επαγγελματικών ταμείων αν και παρουσιάστηκε ως καινοτόμο στοιχείο του Ν.3029/2002 το οποίο ερμηνεύτηκε ως ένα διστακτικό βήμα προς τη διαμόρφωση ενός πολυ-επίπεδου

²³⁵ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2005) Η ελληνική οικονομία και απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2005, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα και Ρομπόλης, Σ., Ρωμανιάς, Γ., Μαργιός, Β., και Χατζημασύλογλου, Ι. (2007) *Αναλογιστική Μελέτη ΙΚΑ-ΕΤΑΜ*, Αθήνα, ΙΝΕ, ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

²³⁶ ΓΣΕΕ (2008) Θέσεις, Παρατηρήσεις και Προτάσεις της ΓΣΕΕ για τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2009, Αθήνα, Νοέμβριος 2009.

²³⁷ Γιαννίτης, *op.cit.*, υποσημ. 66, σ. 174.

συστήματος ανάλογου προς αυτού των λοιπών ευρωπαϊκών κρατών,²³⁸ δεν έχει εντούτοις κατορθώσει να αποκτήσει την ανάλογη δυναμική παραμένοντας στα χαρτιά καθώς έχουν εγκριθεί μόνο πέντε ταμεία, ενώ εκκρεμούν προς έγκριση στην Εθνική Αναλογιστική Αρχή το καταστατικό του Ταμείου Επαγγελματικής Ασφάλισης Αστυνομικών και των Ελεγκτών Εναέριας Κυκλοφορίας.

Η αδυναμία ανάπτυξης του θεσμού συνδέεται κατά την άποψη των συνδικάτων με μια σειρά από παράγοντες που σχετίζονται πρώτον με την καλλιέργεια συγκεκριμένης στάσης και νοοτροπίας ως προς το ρόλο και τη θέση των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης και δεύτερον με την ύπαρξη ασθενών σημείων του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου το οποίο διέπει τη λειτουργία τους. Σε σχέση με το πρώτο σημείο, η προσπάθεια ένταξης των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης είχε ως αποτέλεσμα την εμφάνιση των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης ως θεσμού που διεκδικεί χώρο από τη λειτουργία της κοινωνικής ασφάλισης. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάπτυξη των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης γίνεται αντιληπτή ως προσπάθεια συρρίκνωσης της ευθύνης του κράτους στην κάλυψη των συνταξιοδοτικών παροχών και όχι ως τρόπος ενίσχυσης των συνταξιοδοτικών τους εισοδημάτων. Τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης αποτελούν ωστόσο θεσμό της χρηματοπιστωτικής αγοράς και σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να θεωρηθούν ιδρύματα κοινωνικής πολιτικής και κοινωνικής προστασίας ακόμα και αν είναι δυνατόν να ανιχνευθούν στοιχεία κοινωνικής προστασίας.

Σε σχέση με το δεύτερο σημείο και όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Ρωμανιάς (2006: 386) *καθίσταται σαφές ότι η δημιουργία και λειτουργία αξιόπιστων και αποτελεσματικών Ταμείων Επαγγελματικής Σύνταξης, δεν μπορεί να στηριχθεί στις ρυθμίσεις που νομοθετήθηκαν ώστε να επιβάλλεται η άμεση συμπλήρωση και βελτίωση των ρυθμίσεων αυτών. Ως κυριότερες αδυναμίες αναφέρονται τα ακόλουθα σημεία:*

α) Η επιλογή του Ν.3029/2002 να περιορίσει τη λειτουργία των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης μόνο υπό την προϋπόθεση της πρόσκτησης από αυτά νομικής προσωπικότητας, συνιστά αδυναμία κατανόησης από την πλευρά του νομοθέτη των σύγχρονων μορφών οικονομικής λειτουργίας. Η επιλογή αυτή του

²³⁸ Sotiropoulos, *op. cit.*, υποσημ. 84.

νόμου –τη στιγμή που η Οδηγία για τα Ιδρύματα Επαγγελματικών Συνταξιοδοτικών Παροχών δίνει τη δυνατότητα πρόσδοσης ή μη νομικής προσωπικότητας, όπως απαντάται και στα περισσότερα κράτη μέλη- δημιουργεί προβλήματα στην ανάπτυξη του θεσμού τα οποία δεν περιορίζονται σε γραφειοκρατικές παραμέτρους, αλλά αφορούν και ζητήματα ουσίας όπως για παράδειγμα ο πολλαπλασιασμός των εξόδων λειτουργίας των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης, β) Η έλλειψη ίδιας περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων συνιστά τη σημαντικότερη παράλειψη του Ν.3029/2002 καθώς βάσει της σχετικής διατύπωσης *το ύψος των αποθεματικών των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης αντανάκλα τις χρηματο-οικονομικές υποχρεώσεις τις οποίες έχουν αναλάβει έναντι των ασφαλισμένων και των δικαιούχων παροχών*, διατύπωση που οδηγεί στο σαφές συμπέρασμα ότι τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης θα στερούνται ίδιας περιουσίας, σε αντίθεση με την πρόβλεψη της Οδηγίας η οποία αξιώνει την ύπαρξη πρόσθετου ενεργητικού που δεν προορίζεται για την κάλυψη του προβλέψιμου παθητικού αλλά συνιστά κεφάλαιο ασφαλείας για την κάλυψη των αποκλίσεων μεταξύ των προβλεπόμενων και πραγματικών δαπανών και κερδών. Η απουσία ανάλογης πρόβλεψης ουσιαστικά στερεί τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης από τη δυνατότητα ή τα απαλλάσσει από την υποχρέωση σύστασης πρόσθετων περιουσιακών στοιχείων, τα οποία θα παρέχουν πρόσθετη εγγύηση για τη μελλοντική καταβολή των οφειλόμενων συνταξιοδοτικών παροχών, εγγύηση που αποκτά πρόσθετη βαρύτητα σε περιόδους χρηματιστηριακών υφέσεων και σκανδάλων τα οποία εγείρουν αμφιβολίες σχετικά με την ικανότητα ορθής διαχείρισης. Η υποστήριξη παράλληλα της θέσης ότι τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης (κύριας και επικουρικής) στερούνται πρόσθετης περιουσίας, λειτουργώντας στη βάση της ισορροπίας μεταξύ των πόρων και των υποχρεώσεών τους, αγνοεί τη συνταγματικά κατοχυρωμένη εγγύηση του κράτους, η οποία δεν προβλέπεται στην περίπτωση των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης. Επομένως, η οποιαδήποτε αδυναμία καταβολής των καταστατικών υποχρεώσεων τους συνεπάγεται κατάρρευση του αντίστοιχου ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης και απώλεια των χρημάτων και των δικαιωμάτων, γ) Η σύσταση ειδικής νέας διεύθυνσης στο Υπουργείο Εργασίας για την άσκηση εποπτείας στη λειτουργία των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης δεν συνιστά τη βέλτιστη επιλογή, καθώς κρίνεται ότι πρέπει να υπάρχει σαφής διαχωρισμός μεταξύ επαγγελματικής ασφάλισης και κοινωνικής ασφάλισης τόσο σε επίπεδο εποπτείας όσο και σε επίπεδο ελέγχου της λειτουργίας της και ως εκ τούτου πρέπει να υπάγεται σε διαφορετικούς θεσμικούς

ελέγχους που ασκούνται από διαφορετικές κρατικές μονάδες ή ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, στα πρότυπα λουπών κρατών της ΕΕ, δ) Η πρόβλεψη για φορολόγηση της ανάληψης των προβλεπόμενων εφάπαξ λειτουργεί αποτρεπτικά στη συμμετοχή στα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης.²³⁹

Η αδρανοποίηση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής (ΕΑΑ) συνιστά ένα πρόσθετο εμπόδιο στην ανάπτυξη των επαγγελματικών ταμείων, καθώς συνέπεια της υποστελέχωσής της δεν έχει τη δυνατότητα έγκρισης των καταστατικών για τη σύσταση των ταμείων. Την ίδια στιγμή ωστόσο η ύπαρξη ευρύτατων και αντιφατικών σε πολλές περιπτώσεις αρμοδιοτήτων και ευθυνών με τις οποίες είναι επιφορτισμένη η ΕΑΑ δημιουργούν ασάφειες και σύγχυση ως προς το ρόλο και την αποστολή της. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε πολλά σημεία οι αρμοδιότητές της αλληλοεπικαλύπτονται από τις αντίστοιχες της Διεύθυνσης Αναλογιστικών Μελετών του Υπουργείου Απασχόλησης, ενώ η ΕΑΑ δεν έχει αρμοδιότητα ελέγχου των παρατηρούμενων παραβάσεων της νομοθεσίας και επιβολής ποινών, αρμοδιότητα την οποία διατηρεί ο Υπουργός.

Είναι επίσης αναγκαίο να επισημανθεί ότι η επίκληση της εμπειρίας λουπών χωρών στις οποίες η επαγγελματικής ασφάλιση έχει υποκαταστήσει την επικουρική, αγνοεί τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής περίπτωσης και πιο συγκεκριμένα το γεγονός ότι στις χώρες αυτές το ύψος της κύριας σύνταξης επιτρέπει την αξιοπρεπή διαβίωση των συνταξιούχων, σε αντίθεση με το ελληνικό πλαίσιο όπου το 70% των κύριων συντάξεων του ΙΚΑ βρίσκεται στα κατώτατα όρια. Η επισήμανση αυτή δεν πρέπει από την άλλη να παραγνωρίζει τη δυνατότητα παροχής πρόσθετου εισοδήματος στους συνταξιούχους, υπό την προϋπόθεση της ύπαρξης επαρκών εγγυήσεων ορθής επενδυτικής συμπεριφοράς.²⁴⁰

Σύμφωνα με μια διαφορετική προσέγγιση (και σε σύνδεση με το προαναφερθέν στοιχείο) η περιορισμένη ανάπτυξη του θεσμού συνδέεται, πέρα από τη διαπίστωση των νομοθετικών αδυναμιών πρώτον με τη δομή του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης η οποία δεν αφήνει περιθώρια ανάπτυξης του θεσμού λόγω του μεγέθους του πρώτου πυλώνα και των υψηλών εισφορών της κύριας και της

²³⁹ Ρωμανιάς, *op. cit.*, υποσημ. 218.

²⁴⁰ Ibid.

επικουρικής ασφάλισης, δεύτερον με την κυβερνητική αλλαγή του 2004 η οποία οδήγησε στην ακύρωση του έργου των προηγούμενων κυβερνήσεων, στην αδυναμία ή αδιαφορία υιοθέτησης του σχεδιασμού και της στόχευσης του Ν.3029/2002 και στην ψήφιση του Ν.3655/2008 στον οποίο δεν υπάρχει πρόβλεψη για τα επαγγελματικά ταμεία και τρίτον στη συνδικαλιστική απροθυμία και αμφιθυμία.²⁴¹

Στο πλαίσιο της τελευταίας παρατήρησης ενδιαφέρον παρουσιάζει η αναφορά της ΕΕΣ-2002 στην πιθανότητα μετεξέλιξης των επικουρικών ταμείων στην κατεύθυνση της κεφαλαιοποίησης, καθώς και η διαμόρφωση της σχέσης μεταξύ των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης και των ταμείων επικουρικής ασφάλισης. Το ενδιαφέρον έγκειται ειδικότερα στο ότι ενώ στη διάρκεια της Εθνικής Συνδιάσκεψης για το Ασφαλιστικό που πραγματοποιήθηκε το Σεπτέμβριο του 2001 ο Πρόεδρος της ΓΣΕΕ είχε αναφερθεί στη δυνατότητα συνύπαρξης της επαγγελματικής και της επικουρικής ασφάλισης, όπως και στη δυνατότητα επιλογής της εναλλακτικής λύσης, ήτοι της υποχρεωτικής υπαγωγής στην επικουρική ασφάλιση για όσους δεν καλύπτονται από την επαγγελματική ασφάλιση, η ΓΣΕΕ αντέδρασε στις σχετικές διατάξεις του σχεδίου νόμου με αποτέλεσμα την απόσυρσή τους. Η αλλαγή στάσης της ΓΣΕΕ ερμηνεύεται με αναφορά σε δυο σημεία: πρώτον η ΓΣΕΕ έκρινε ότι το κοινωνικό σώμα δεν ήταν έτοιμο για μια παρόμοια ρύθμιση, η οποία θα οδηγούσε σε καθεστώς έμμεσης υποχρεωτικότητας υπαγωγής στην επαγγελματική ασφάλιση και δεύτερον η ανατροπή της επικουρικής ασφάλισης δεν θα μπορούσε να προηγηθεί της διαπίστωσης των δυνατοτήτων του νέου θεσμού. Κατά συνέπεια, η δήλωση του Προέδρου της ΓΣΕΕ αναφέρονταν στο στρατηγικό σχεδιασμό του συστήματος και όχι στην άμεση και εσπευσμένη εισαγωγή της εξαίρεσης από την υπαγωγή στην επικουρική ασφάλιση, πριν τη διαπίστωση των δυνατοτήτων και αδυναμιών του νέου θεσμού της επαγγελματικής ασφάλισης.²⁴²

Σημείο απόκλισης της Ελλάδας σε σχέση με το ευρωπαϊκό πλαίσιο συνιστά και η συνταξιοδότηση των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς η ελληνική νομοθεσία και ειδικότερα ο Κώδικας Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων προβλέπει διαφορετικές ηλικίες συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών δημοσίων

²⁴¹ Εισήγηση της Α. Αναγνώστου-Δεδούλη, Γενικής Διευθύντριας, Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, στην Ημερίδα «Επαγγελματική Ασφάλιση. Προβλήματα-Προοπτικές την εποχή της κρίσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος», 27 Ιανουαρίου 2009.

²⁴² Ρωμανιάς *op. cit.*, υποσημ. 218.

υπαλλήλων και με διαφορετικές απαιτήσεις ως προς την απαιτούμενη διάρκεια της υπηρεσίας ανάλογα με το φύλο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω της παρέμβασής της επεδίωκε την αφαίρεση της κοινωνικής ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων από το σώμα των ρυθμίσεων της κοινωνικής ασφάλισης (Α. 48-51 της Συνθήκης) και από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 79/7/ΕΟΚ περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης και την υπαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων στις ρυθμίσεις του άρθρου 141 της Συνθήκης περί ισότητας της αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών και στις Οδηγίες 86/378/ και 96/97/ΕΚ για την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στα επαγγελματικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Η παράγραφος 4 του άρθρου 141 επιτρέπει μέτρα θετικής διάκρισης υπέρ των γυναικών, με την απόφαση ωστόσο Griesman (2001) του ΔΕΚ περιόρισε το εύρος εφαρμογής τους, θεωρώντας ότι μόνο η εγκυμοσύνη και η μητρότητα δικαιολογούν τη διαφοροποίηση ανδρών και γυναικών στη συνταξιοδότηση. Κατά συνέπεια, τα διαφορετικά όρια ηλικίας συνταξιοδότησης ή άλλα μέτρα υπέρ των γυναικών δεν εμπίπτουν σε παρόμοια επιτρεπόμενα θετικά μέτρα και απαγορεύονται. Καθώς η Ελλάδα δεν προέβη σε αλλαγή της νομοθεσίας της, η χώρα παραπέμφθηκε στο ΔΕΚ. Η ελληνική πλευρά προέβη στη συγκρότηση Επιτροπής Εμπειρογνομόνων στη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων με έργο της τη νομική τεκμηρίωση και τη διαμόρφωση υποστηρικτικής γραμμής των θέσεων και των επιχειρημάτων της.

Στο πλαίσιο της αντιδικίας μεταξύ της Ελλάδας και την Επιτροπής ενδιαφέρον παρουσιάζει η νέα Οδηγία 2006/54/ΕΚ η οποία ενοποιεί της υφιστάμενες Οδηγίες για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών στην απασχόληση, την αμοιβή, την επαγγελματική κοινωνική ασφάλιση και το βάρος της απόδειξης, ενώ προσθέτει και νέες ρυθμίσεις με τις οποίες επιδιώκει την εισαγωγή των αντίστοιχων αποφάσεων του ΔΕΚ, προσθήκες οι οποίες αναφέρονται στην ίση αμοιβή και στις επαγγελματικές συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η αναφορά στους δημοσίους υπαλλήλους δεν υπήρχε στις Οδηγίες 86/378/ΕΚ και 96/97/ΕΚ εύλογα ερωτήματα δημιουργούνται από την απουσία παρέμβασης της ελληνικής πλευράς κατά τη διάρκεια οριστικοποίησης και ψήφισης της νέας αυτής Οδηγίας, η οποία θα μπορούσε να ερμηνευθεί είτε από αδυναμία κατανόησης των επιπτώσεων της προσθήκης των νέων διατάξεων (οι οποίες ενίσχυαν την ευρωπαϊκή

επιχειρηματολογία, υπονομεύοντας παράλληλα την ελληνική) είτε ως σκόπιμη σιωπή.²⁴³

Το μοναδικό σημείο στο οποίο η Ελλάδα προσεγγίζει το πλαίσιο της ΕΕ στον τομέα των συντάξεων αφορά την ενίσχυση του στοιχείου της αλληλεγγύης και σχετίζεται ειδικότερα με τις ρυθμίσεις που αφορούν την αναγνώριση πλασματικού χρόνου έως 4 ½ ετών στις γυναίκες, λαμβάνοντας υπόψη την απώλεια εισφορών συνέπεια της απομάκρυνσης των γυναικών από την αγορά εργασίας την περίοδο γέννησης των παιδιών. Η παρέμβαση του νόμου αναφέρεται στις ασφαλισμένες στο ΙΚΑ και υπό την προϋπόθεση ότι αποκτούν παιδί από 1.01.2003 και εξής και όχι στο σύνολο των ασφαλισμένων.

Η «απόκλιση» της Ελλάδας από το ευρωπαϊκό πλαίσιο δημιουργεί ερωτήματα σχετικά με το βαθμό στον οποίο η χώρα επιθυμεί να διατηρήσει το υφιστάμενο μοντέλο κράτους πρόνοιας (ή αντιθέτως η αδυναμία προώθησης των μεταρρυθμίσεων ερμηνεύεται μέσω της θεσμικής εξάρτησης). Οι Έλληνες ωστόσο δεν φαίνεται να αισθάνονται ιδιαίτερα υπερήφανοι για το κράτος πρόνοιας που διαθέτουν, σε αντίθεση με τους πολίτες άλλων κρατών της ΕΕ. Η αντίληψη αυτή εξηγεί τη θετική στάση υπέρ των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών οι οποίες γίνονται αντιληπτές ως τρόπος ενδυνάμωσης της κοινωνικής προστασίας καθώς η έννοια του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου συνδέεται με υψηλότερα επίπεδα κοινωνικής προστασίας.²⁴⁴ Η ταυτόχρονη συνύπαρξη ευρείας και έντονης δυσαρέσκειας με το υφιστάμενο συνταξιοδοτικό σύστημα και της αδυναμίας υλοποίησης μεταρρυθμίσεων που δεν περιορίζονται στην παροχή «παράθυρου ευκαιρίας» ερμηνεύεται από την ισχύ συγκεκριμένων ομάδων, οι οποίες απολαμβάνουν υψηλότερες παροχές και έχουν ικανότητα αποτελεσματικής κινητοποίησης. Στο πλαίσιο αυτό, η δομή του συστήματος και η μεταρρυθμιστική διαδικασία δρουν τελικά ως παράγοντες διαμόρφωσης της κοινής γνώμης, καθώς ο κατακερματισμός του συστήματος οδηγεί στην ανάπτυξη διαφορετικών στρατηγικών στο βαθμό που δεν επηρεάζονται όλοι κατά τον ίδιο βαθμό και τρόπο.²⁴⁵ Επομένως η αδυναμία υλοποίησης μακροπρόθεσμων παρεμβάσεων συνδέεται με την έντονη αντίδραση

²⁴³ Ρωμανιάς, *op. cit.*, υποσημ. 128.

²⁴⁴ Sakellaropoulos, *op. cit.*, υποσημ. 197.

²⁴⁵ O'Donnell, O. & Tinios, P. (2003) The Politics of Pension Reform: Lessons from Public Attitudes in Greece, *Political Studies*, 51: 262-281.

συγκεκριμένων ομάδων και όχι με μια προσπάθεια διαφύλαξης του ελληνικού μοντέλου.

3.4 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάστηκαν οι κυριότερες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως την εκλογική αναμέτρηση του 2007, ενώ το δεύτερο τμήμα του κεφαλαίου επικεντρώθηκε στην εξέταση της εφαρμογής της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στην Ελλάδα με στόχο τη διερεύνηση του βαθμού εξευρωπαϊσμού του εν λόγω τομέα πολιτικής. Όπως προέκυψε από την ανάλυση (3.2) κεντρικός στόχος των παρεμβάσεων υπήρξε η αναγκαιότητα διασφάλισης της βιωσιμότητας, ενώ λοιποί στόχοι σχετίζονται με την προσπάθεια θεραπείας των στρεβλώσεων του συστήματος. Οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες υπάκουσαν πρωτίτως σε εσωτερικές επιταγές, ενώ η επίδραση της Ευρώπης στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης εκφράστηκε εμμέσως μέσω της ανάγκης επίτευξης των κριτηρίων του Μάαστριχτ και εν συνεχεία μέσω του Συμφώνου Σταθερότητας, σε ένα σύστημα ωστόσο στο οποίο η ανάγκη για μεταρρύθμιση ήταν επιτακτική και ανεξάρτητη από την επιθυμία συμμετοχής στην ΟΝΕ. Οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις εκτείνονται σε μια περίοδο είκοσι περίπου ετών, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα τον προσωρινό χαρακτήρα τους, ο οποίος περιοριζόταν στην παροχή «ανάσας» μέχρι την επόμενη παρέμβαση. Η έντονη θεσμική εξάρτηση είχε ως αποτέλεσμα την αναπαραγωγή των υφιστάμενων στρεβλώσεων μέσω της διατήρησης του status quo και της μετακύλισης του κόστους στις ασθενέστερες ομάδες και τις μελλοντικές γενιές, εγκλωβίζοντας το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης σε μια πορεία συνεχών μεταρρυθμίσεων. Συνολικά, η επιρροή του ευρωπαϊκού πλαισίου αποτέλεσε ένα πρόσθετο επιχείρημα στους υποστηρικτές της αναγκαιότητας των παρεμβάσεων, χωρίς όμως να κατορθώσει να μεταβάλει το συσχετισμό δυνάμεων μεταξύ των δρώντων ή το πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικής. Από το 2001 και εξής, η επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου είναι άμεση και εκφράζεται μέσω της επέκτασης της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων, όπως αναλύθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο. Η ανάλυση των μεταρρυθμίσεων του ελληνικού συστήματος ανέδειξε ταυτόχρονα την «απόκλιση» μεταξύ του ελληνικού συστήματος και της ευρωπαϊκής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων, όπως αυτή εκφράζεται μέσω των στόχων της ΑΜΣ. Οι προκλήσεις με τις οποίες εξακολουθεί να βρίσκεται αντιμέτωπο το ελληνικό σύστημα καθιστούν αναγκαία την υλοποίηση μιας νέας

παρέμβασης, ενώ η εισαγωγή της ΑΜΣ εκφράζει παράλληλα μια νέα και πρόσθετη μορφή πίεσης από το ευρωπαϊκό επίπεδο, αν και η πίεση είναι σαφώς ισχνότερη.

Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία αυτά, στην τρίτη ενότητα (3.3) εξετάστηκε ο τρόπος εφαρμογής της ΑΜΣ με στόχο την ανάδειξη του βαθμού επιρροής της στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και στο περιεχόμενο της πολιτικής. Η εξέταση του τρόπου εφαρμογής της ΑΜΣ στην Ελλάδα ανέδειξε τον περιθωριακό χαρακτήρα της διαδικασίας και τη συνακόλουθη αδυναμία επηρεασμού της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής, των θεσμών και των διαδικασιών. Οι ΕΕΣ στην ελληνική περίπτωση περιορίζονται στην καταγραφή των υφιστάμενων πολιτικών, χωρίς να έχουν κατορθώσει να αποτελέσουν κείμενα διαμόρφωσης πολιτικών προτεραιοτήτων και επηρεασμού του προϋπολογισμού. Περιθωριακή αναδεικνύεται και η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία συγγραφής των ΕΕΣ, ενώ περιορισμένη είναι και η διάδοση των Εκθέσεων στην κοινή γνώμη. Υπό αμφισβήτηση τίθεται τέλος η μάθηση στο πλαίσιο των επιτροπών, καθώς δεν επιβεβαιώνεται η αξιοποίησή της από τα ανώτερα στελέχη. Η θετική ως εκ τούτου επίδραση μοιάζει να περιορίζεται στη βελτίωση του διυπουργικού συντονισμού και του συντονισμού μεταξύ επιμέρους τμημάτων του Υπουργείου Απασχόλησης. Ως προς το περιεχόμενο της ελληνικής στρατηγικής διαπιστώνεται μια σημαντική απόκλιση σε σχέση με τους ευρωπαϊκούς στόχους με χαρακτηριστικά παραδείγματα την αδυναμία-απροθυμία υιοθέτησης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος καθώς και πολιτικών για την παράταση του εργασιακού βίου, την αδυναμία ανάπτυξης του θεσμού των επαγγελματικών ταμείων.

Τα συμπεράσματα της παρούσας ανάλυσης επιβεβαιώνουν τα ευρήματα λουτών προγενέστερων ερευνών (όπως παρουσιάστηκαν στο Κεφάλαιο 2) σχετικά με την αδυναμία επίδρασης της ΑΜΣ στη διαδικασία μεταρρύθμισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ. Και στην περίπτωση της Ελλάδας, όπως και σε αυτές λουτών κρατών, η επίδραση της ΑΜΣ σχετίζεται με τη δυνητική και όχι με την πραγματική συμβολή της, συνδεδεμένη ταυτόχρονα με την ανάγκη ενίσχυσης επιμέρους στοιχείων της διαδικασίας.

Η αδυναμία επίδρασης της ΑΜΣ στη διαμόρφωση της ελληνικής στρατηγικής στον τομέα των συντάξεων δεν οφείλεται ωστόσο μόνο στο ήπιο χαρακτήρα της μεθόδου

ο οποίος έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία υπέρβασης της ισχυρής θεσμικής εξάρτησης που επιδεικνύει το σύστημα, αλλά και στην έλλειψη πολιτικής βούλησης για ενσωμάτωση στο ελληνικό πλαίσιο διαδικασιών που βασίζονται στις έννοιες της αποκέντρωσης και της συμμετοχής. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται από τον Sakellariopoulos (2007) η Ελλάδα αν και τάσσεται υπέρ των πρωτοβουλιών της ΕΕ στον κοινωνικό τομέα, αντιλαμβάνεται την εμβάθυνση στο συγκεκριμένο τομέα μέσω της κλασικής κοινοτικής μεθόδου και όχι μέσω των ήπιων μορφών διακυβέρνησης. Το στοιχείο αυτό ερμηνεύει και την αρχική επιφύλαξη με την οποία υποδέχθηκε η πολιτική ηγεσία την ΑΜΣ. Η στάση αυτή έχει αλλάξει στην πάροδο των ετών, χωρίς ωστόσο η ΑΜΣ να έχει κατορθώσει να επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές στον τρόπο διαμόρφωσης και το περιεχόμενο της πολιτικής.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στόχος της παρούσας διδακτορικής διατριβής υπήρξε η εξέταση του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής και ειδικότερα η εξέταση (και αξιολόγηση) της επίδρασης της ΑΜΣ στη διαδικασία μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Υπό αυτό το πρίσμα το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί να συνοψίσει τα βασικά συμπεράσματα της μελέτης.

Τα αποτελέσματα της εφαρμογής της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων στην Ελλάδα, παρά την ύπαρξη διακυμάνσεων, αναδεικνύουν τον περιθωριακό χαρακτήρα της διαδικασίας και την απουσία επίδρασης στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Η απουσία ενδιαφέροντος και η αδυναμία κατανόησης της διαδικασίας είχαν ως αποτέλεσμα την εκπόνηση Εθνικών Εκθέσεων οι οποίες περιορίζονταν στην περιγραφή υφιστάμενων πολιτικών και μέτρων απέχοντας σημαντικά από το να αποτελέσουν ένα κείμενο στρατηγικής, την απουσία αξιολόγησης των προγενέστερων Εκθέσεων με στόχο την ανάδειξη των αδυναμιών και τη βελτίωση του υφιστάμενου πλαισίου, τη μη σύνδεσή τους με τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής καθώς και με τη διαδικασία διαμόρφωσης του προϋπολογισμού, γεγονός που ερμηνεύει και την απουσία επιδίωξης μιας ουσιαστικής συζήτησης στο πλαίσιο των αρμόδιων επιτροπών του Κοινοβουλίου. Στο βαθμό επομένως που η εκπόνηση των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής γίνεται αντιληπτή ως μια γραφειοκρατική υποχρέωση προς τις Βρυξέλλες και όχι ως μια ευκαιρία και ένα πλαίσιο για τη διαμόρφωση μιας συνολικής πολιτικής στο συγκεκριμένο τομέα δεν προξενεί έκπληξη το γεγονός της ανάθεσης της συγγραφής των Εκθέσεων σε ένα περιορισμένο αριθμό υπαλλήλων. Είναι επίσης χαρακτηριστικό ότι ενώ η συγγραφή της δεύτερης Εθνικής Έκθεσης του 2005 συνέπεσε με την έναρξη του διαλόγου για το ασφαλιστικό, η κυβέρνηση δεν αξιοποίησε την «υποχρέωση» παροχής ποσοτικών στοιχείων στο πλαίσιο της Έκθεσης για την ενδυνάμωση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, η οποία θα μπορούσε από την πλευρά της να παράσχει την απαιτούμενη τεχνοκρατική υποστήριξη στο πλαίσιο του διαλόγου, ενισχύοντας περαιτέρω τις κυβερνητικές θέσεις. Αντιθέτως, η κυβέρνηση αφήνοντας αναξιοποίητη την ευκαιρία αυτή αναγκάστηκε να προστρέξει στις υπηρεσίες ενός διεθνούς οργανισμού.

Σε επίπεδο διαδικασίας διαπιστώνεται απουσία ουσιαστικής συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στην εκπόνηση των Εθνικών Εκθέσεων. Η συμβολή των τελευταίων εξαρτήθηκε σε σημαντικό βαθμό από τη βούληση του εκάστοτε Υπουργού, Υφυπουργού ή Γενικού Γραμματέα, χωρίς ωστόσο και στις περιπτώσεις αυτές να δίνεται κάποια σαφής πληροφόρηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο λήφθησαν υπόψη και αξιοποιήθηκαν οι παρατηρήσεις των κοινωνικών εταίρων. Ο αναδρομικός χαρακτήρας των Εκθέσεων συνιστά ταυτόχρονα στοιχείο που μειώνει σημαντικά το ενδιαφέρον συμμετοχής από την πλευρά των κοινωνικών εταίρων. Για τη ΓΣΕΕ ωστόσο η ΑΜΣ γίνεται αντιληπτή ως μια προσπάθεια έμμεσης παρέμβασης της ΕΕ σε έναν τομέα πολιτικής στον οποίο τα κράτη μέλη εξακολουθούν να διατηρούν την αποκλειστική αρμοδιότητα, πρακτική η οποία οδηγεί κατά τη ΓΣΕΕ σε κάμψη της αρχής της επικουρικότητας. Παράλληλα, περιορισμένη έως ανύπαρκτη παραμένει η δημόσια συζήτηση για την ΑΜΣ και το περιεχόμενο των Εθνικών Εκθέσεων: οι τελευταίες είναι προσβάσιμες στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Απασχόλησης όπως και σε αυτή της Γενικής Διεύθυνσης της Επιτροπής για την Απασχόληση, τις Κοινωνικές Υποθέσεις και τις Ίσες Ευκαιρίες, ωστόσο το περιεχόμενό τους προσεγγίζεται κατά επιφανειακό τρόπο από τις αρμόδιες επιτροπές του Κοινοβουλίου, ενώ σχεδόν ανύπαρκτο είναι το ενδιαφέρον που αποδίδεται τόσο στις Εκθέσεις όσο και στην ΑΜΣ από τα ΜΜΕ. Συνολικά στο διαδικαστικό επίπεδο η ελληνική κυβέρνηση απέτυχε να εφαρμόσει ένα από τα βασικότερα χαρακτηριστικά της ΑΜΣ, αυτό της συμμετοχής, ενώ λαμβάνοντας υπόψη την αδυναμία θεσμοθέτησης διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου διαπιστώθηκε αδυναμία και αδιαφορία χρησιμοποίησης της ΑΜΣ ως μέσο για την οικοδόμηση ενός μονιμότερου και σταθερού δίαυλου επικοινωνίας μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων, μέσω της ενεργού εμπλοκής των τελευταίων στη διαδικασία εκπόνησης των Εθνικών Εκθέσεων. Η θετική επίδραση της ΑΜΣ περιορίζεται επομένως αποκλειστικά στη βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των επιμέρους τμημάτων του Υπουργείου Απασχόλησης ή μεταξύ Υπουργείων.

Αναφορικά με την ελληνική συμμετοχή στις ευρωπαϊκές επιτροπές, η πρώτη περίοδος (2002-2004) χαρακτηρίζεται από την απουσία πολιτικής καθοδήγησης με αποτέλεσμα η ελληνική συμβολή να εξαρτάται από τις προσωπικές ικανότητες του εκπροσώπου και το ενδιαφέρον που απέδιδε στη διαδικασία, μην συνιστώντας προϊόν κυβερνητικής επεξεργασίας. Στη δεύτερη περίοδο (2004 έως σήμερα) διαπιστώνεται

προσπάθεια οικοδόμησης μηχανισμού επεξεργασίας των ελληνικών θέσεων. Το γεγονός ωστόσο ότι οι εθνικοί εκπρόσωποι δεν μετέχουν στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής, καθώς και η αδυναμία τόσο από την πλευρά των εκπροσώπων στην ΕΚΠ όσο και των πολιτικών τους προϊστάμενων να τεκμηριώσουν το βαθμό στον οποίο οι παρατηρήσεις λαμβάνονται ουσιαστικά υπόψη, εγείρει αμφιβολίες αναφορικά με το βαθμό στον οποίο η συμμετοχή στις επιτροπές αυτές προάγει την αμοιβαία μάθηση, ένα επίσης βασικό χαρακτηριστικό της ΑΜΣ. Η μάθηση περιορίζεται ως εκ τούτου σε ένα στενό κύκλο τεχνοκρατών- υπαλλήλων χωρίς δυνατότητες ουσιαστικής παρέμβασης στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η απουσία αξιολόγησης των προγενέστερων Εκθέσεων συνιστά μια σημαντική αδυναμία της διαδικασίας, καθώς δεν επιτρέπει την ανάδειξη των αιτιών που οδηγούν στις υπάρχουσες υστερήσεις και ως εκ τούτου περιορίζει τις δυνατότητες κατάρτισης ενός σχεδίου αποτελεσματικής τους αντιμετώπισης.

Σε επίπεδο ουσίας και λαμβάνοντας ως κριτήριο αξιολόγησης το περιεχόμενο της ελληνικής στρατηγικής όπως αποτυπώνεται στις Εθνικές Εκθέσεις, διαπιστώνεται αδυναμία επίτευξης των στόχων της ευρωπαϊκής στρατηγικής όπως αυτή εκφράζεται μέσω της ΑΜΣ (επάρκεια, βιωσιμότητα, εκσυγχρονισμός). Χαρακτηριστικά παραδείγματα συνιστούν η απροθυμία θέσπισης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, η οποία βρίσκεται σε αντίθεση με τη γενικότερη θετική στάση της Ελλάδας έναντι των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, η ενθάρρυνση πολιτικών που ευνοούν την πρόωρη συνταξιοδότηση, παρά τη δέσμευση της χώρας για λήψη μέτρων για παράταση του εργασιακού βίου με στόχο την ενίσχυση της βιωσιμότητας του συστήματος, η αδυναμία ανάπτυξης του θεσμού των επαγγελματικών ταμείων, σχετιζόμενη τόσο με τις αδυναμίες του νομοθετικού πλαισίου όσο και με την απουσία της απαραίτητης πολιτικής βούλησης η οποία μέσω σειράς ενεργειών όπως η μη στελέχωση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής συμβάλει τελικά στην αποδυνάμωση του θεσμού, η θέσπιση διαφορετικών ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών δημοσίων υπαλλήλων, ρύθμιση για την οποία η Ελλάδα έχει παραπεμφθεί στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το μοναδικό σημείο σύγκλισης σχετίζεται με την εισαγωγή ρυθμίσεων για την αναγνώριση πλασματικού χρόνου στις μητέρες, μέτρο ωστόσο που δεν είχε

έως πρόσφατα καθολική εφαρμογή αλλά περιορίζονταν στις μητέρες που ήταν ασφαλισμένες στο ΙΚΑ.

Οι στόχοι της επάρκειας, της βιωσιμότητας και του εκσυγχρονισμού παραμένουν πάντα επίκαιροι για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στο οποίο ο κίνδυνος της φτώχειας εξακολουθεί να παραμένει εστιασμένος στους ηλικιωμένους, η διασφάλιση της βιωσιμότητας συνιστά ένα από τα βασικότερα προβλήματα, αν όχι το βασικότερο, καθώς προβλέπεται διπλασιασμός των συνταξιοδοτικών δαπανών μεταξύ 2000 και 2050, ενώ ο εκσυγχρονισμός και εξορθολογισμός συνιστά επίσης ζητούμενο. Η προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού, όπως αναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, προϋποθέτει την ύπαρξη «απόστασης» ή «απόκλισης» μεταξύ του ευρωπαϊκού πλαισίου και του εθνικού, η οποία με τη σειρά της συνεπάγεται άσκηση πίεσης για προσαρμογή προς το ευρωπαϊκό πλαίσιο. Η ύπαρξη όμως την ίδια στιγμή σημαντικής «απόκλισης» από το ευρωπαϊκό πλαίσιο –όπως αποδεικνύεται στην ελληνική περίπτωση– καθιστά δυσχερή την προσαρμογή, στοιχείο το οποίο ερμηνεύει την αδυναμία προσέγγισης των στόχων της ΑΜΣ. Η ίδια προσέγγιση τονίζει και αναδεικνύει ταυτόχρονα τη σημασία σειράς παραγόντων που δρουν στο εθνικό πλαίσιο μέσω των οποίων διαμεσολαβείται η «πίεση» του ευρωπαϊκού. Η εξέταση των κυριότερων μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που πραγματοποιήθηκαν από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως το 2007, καθώς και η ανάλυση της πρότασης Γιαννίση η οποία τελικά απεσύρθη ανέδειξε τη σημασία του ρόλου των κοινωνικών εταίρων στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Η ικανότητα ειδικότερα αποτελεσματικής κινητοποίησης συγκεκριμένων ομάδων που αντιλαμβάνονταν (και εξακολουθούν να αντιλαμβάνονται) τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες ως προσπάθεια περιορισμού των παροχών τους οδήγησαν στη μετακύλιση του κόστους είτε στις ασθενέστερες ομάδες είτε στις μελλοντικές γενεές, καθώς και στην πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων που είχαν ως αποτέλεσμα την άμβλυνση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων και την αδυναμία απόκλισης από την «πεπατημένη», επιβεβαιώνοντας τη θεσμική εξάρτηση του συστήματος.

Στο πλαίσιο αυτό, οι στόχοι της ΑΜΣ παραμένουν επίκαιροι, παρέχοντας ένα πρόσθετο επιχείρημα στους υποστηρικτές των μεταρρυθμίσεων, δεν κατορθώνουν ωστόσο όπως διαπιστώθηκε από την ανάλυση να μεταβάλουν τον τρόπο

διαμόρφωσης πολιτικής, τις διαδικασίες και τους θεσμούς. Τμήμα της απάντησης σχετίζεται με τον τρόπο εφαρμογής και ενσωμάτωσής της στο εθνικό πλαίσιο. Η απάντηση δεν μπορεί εντούτοις να είναι πλήρης χωρίς την εξέταση των βασικών χαρακτηριστικών της ίδιας της μεθόδου, όπως δηλαδή αυτή διαμορφώνεται στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Σε γενικό επίπεδο, η ΑΜΣ συνιστά μια διαδικασία η οποία βασίζεται στην ηθική και πολιτική δέσμευση των συμμετεχόντων και όχι στη νομική δέσμευσή τους. Ως εκ τούτου η πίεση για συμμόρφωση είναι ισχυρή βασιζόμενη στην ηθική επίκληση στην περίπτωση μη συμμόρφωσης, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό την ικανότητα και τα περιθώρια των κυβερνήσεων να την χρησιμοποιήσουν ως μέσο πίεσης για την προώθηση μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών. Η εξέταση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων ανέδειξε τις ειδικότερες αδυναμίες της μεθόδου. Οι στόχοι παραμένουν σε σημαντικό βαθμό γενικοί συνέπεια της ανάγκης επίτευξης συναίνεσης και ισορροπίας μεταξύ των οικονομικά και κοινωνικά προσανατολισμένων δρώντων, επιτρέποντας τη συμμόρφωση του συνόλου των πολιτικών σε αυτές, η έλλειψη ωστόσο έως πρόσφατα της ανάπτυξης δεικτών συνιστά σημαντικό μειονέκτημα στη διαδικασία μάθησης. Η διαδικασία αξιολόγησης από ομότιμους απέχει σημαντικά από το να αποτελεί ένα forum ουσιαστικής συζήτησης, περιοριζόμενη αντιθέτως στην επιφανειακή ανταλλαγή ιδεών. Στο βαθμό επίσης που η συμμετοχή στις διαδικασίες αυτές, όπως και στην ΕΚΠ είναι κλειστή, το στοιχείο της μάθησης αφορά τελικά ένα περιορισμένο αριθμό τεχνοκρατών, υπαλλήλων. Οι Εθνικές Εκθέσεις περιορίζονται στην απλή καταγραφή των υφιστάμενων πολιτικών, η εκπόνησή τους παραμένει στην πλειοψηφία των περιπτώσεων μια κλειστή διαδικασία, η ενημέρωση της κοινής γνώμης περιορισμένη, όπως περιθωριακός διαπιστώνεται να είναι και ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων. Συνολικά, τα ίδια τα χαρακτηριστικά της ΑΜΣ δεν φαίνεται να της αφήνουν περιθώριο να αποτελέσει κάτι περισσότερο από ένα «διαγνωστικό ομορφιάς».

Σε ένα γενικότερο επίπεδο, η επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών της ΕΕ εκφράστηκε αρχικά με έμμεσο τρόπο μέσω των κριτηρίων σύγκρισης και στη συνέχεια μέσω του Συμφώνου Σταθερότητας, ενώ λαμβάνει πλέον άμεσο χαρακτήρα με τη Στρατηγική της Λισαβόνας και την επέκταση της εφαρμογής της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων. Η μορφή που έλαβε σε κάθε περίπτωση η επίδραση του ευρωπαϊκού πλαισίου

δημιουργεί διαφορετικές δυνατότητες χρησιμοποίησής της από τις εθνικές κυβερνήσεις και κατά συνέπεια οδηγεί σε διαφορετικά αποτελέσματα. Στην περίπτωση της ONE η μεταρρύθμιση του συστήματος γίνονταν αντιληπτή ως αναγκαία στην προσπάθεια επίτευξης των κριτηρίων σύγκλισης, ενώ η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων επιδρά στο βαθμό αξιοπιστίας της κυβέρνησης να προωθήσει τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις. Την ίδια στιγμή, οι ενδογενείς προκλήσεις με τις οποίες βρίσκεται αντιμέτωπο το ελληνικό σύστημα διαμορφώνουν τη δική τους δυναμική, συνιστώντας μια ανεξάρτητη και σαφώς ισχυρότερη από το ευρωπαϊκό πλαίσιο πηγής πίεσης.

Η αποτίμηση των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων ανέδειξε τη θεσμική εξάρτηση του συστήματος, με αποτέλεσμα τον εγκλωβισμό του σε ένα κύκλο μεταρρυθμίσεων με στόχο την παροχή προσωρινής «ανάσας» μέχρι την υλοποίηση της επόμενης. Η κατανόηση της δυσκολίας μεταρρύθμισης του συστήματος επιτυγχάνεται μέσω της εξέτασης του χαρακτήρα της σχέσης κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων. Όπως έχει επανηλειμμένα αναδειχθεί από τη βιβλιογραφία η απουσία θεσμοθετημένων διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου εμποδίζει την οικοδόμηση κλίματος συναίνεσης το οποίο με τη σειρά του θα επιτρέψει τη συμφωνία σε παρεμβάσεις μακροπρόθεσμου χαρακτήρα. Η αδυναμία αυτή έχει ως αποτέλεσμα οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες να γίνονται αντιληπτές ως παίγνιο μηδενικού αθροίσματος, με τα συνδικάτα να προσπαθούν να διατηρήσουν τις παροχές των μελών τους. Στο πλαίσιο αυτό, οι κυβερνήσεις επιδιώκουν τη συναίνεση των συνδικάτων μέσω της μετακύλισης του κόστους στις ασθενέστερες ομάδες (αυτές δηλαδή που υπο-εκπροσωπούνται στις συνδικαλιστικές οργανώσεις) και στις μελλοντικές γενιές, ενώ χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά το πακέτο προτάσεων Γιαννίτση όπου η απουσία επιδίωξης συναίνεσης οδήγησε σε μαζικές κινητοποιήσεις με αποτέλεσμα την απόσυρση των προτάσεων. Η επιτυχής συνεπώς προώθηση των μεταρρυθμίσεων εξαρτάται επομένως από την ικανότητα της κυβέρνησης να οικοδομήσει ένα κλίμα διαλόγου και συναίνεσης με τους κοινωνικούς εταίρους.

Η εξέταση και αξιολόγηση της πορείας των μεταρρυθμίσεων του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αναπόφευκτα δημιουργεί ερωτήματα αναφορικά με την ευρύτερη ικανότητα των ελληνικών κυβερνήσεων να υλοποιήσουν μια σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Η αδυναμία μάλιστα επιτυχούς προώθησης

μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών σε τομείς όπως το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, η αγορά εργασίας, η παιδεία, η ιδιωτικοποίηση της Ολυμπιακής Αεροπορίας έχει οδηγήσει σειρά ερευνητών, όπως μεταξύ άλλων οι Feartherstone & Papadimitriou 2008, Καζάκος 2008, να εγείρουν ερωτήματα ακόμα για την ίδια την ικανότητα της συμμετοχής και παραμονής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η αδυναμία και απροθυμία υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων οδηγεί σε μια νέα σειρά ερωτημάτων που σχετίζονται με το βαθμό στον οποίο η Ελλάδα επιθυμεί να προσαρμοστεί στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Στο πλαίσιο αυτό, η διαπιστούμενη αδυναμία υλοποίησης μεταρρυθμίσεων θα μπορούσε να αποδοθεί και να συνδεθεί είτε με την ικανότητα συγκεκριμένων επαγγελματικών και κοινωνικών ομάδων να διατηρήσουν το status quo, διαιωνίζοντας με τον τρόπο αυτό τις υπάρχουσες στρεβλώσεις του συστήματος, είτε με τη επιθυμία διατήρησης του ελληνικού μοντέλου. Η δεύτερη ωστόσο ερμηνεία εμφανίζει ορισμένες αδυναμίες που σχετίζονται τόσο με τη δυσαρέσκεια που εκφράζει η κοινή γνώμη για το υπάρχον σύστημα στοιχείο που αποτυπώνεται και στις σχετικές έρευνες της κοινής γνώμης, όσο και με την αδυναμία ταύτισης με ένα συγκεκριμένο μοντέλο, όπως συμβαίνει με τους πολίτες πιο ανεπτυγμένων κρατών πρόνοιας, γεγονός που εξηγεί τη θετική στάση έναντι της ασαφούς έννοιας του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου το οποίο ταυτίζουν μεταξύ άλλων με ένα υψηλότερο επίπεδο παροχών κοινωνικής προστασίας.

Η αδυναμία/απροθυμία των ελληνικών κυβερνήσεων να υλοποιήσουν σειρά μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών εγείρει τέλος ερωτήματα και αμφιβολίες σχετικά με την ικανότητα της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης να επιτύχει τους στόχους που έχει θέσει. Η Στρατηγική της Λισαβόνας αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα. Παρά τα αρχικά φιλόδοξα σχέδια, η διαπίστωση δυσχεριών οδήγησαν στην αναθεώρηση της στρατηγικής το 2005, με την κοινωνική διάσταση να υποτάσσεται –στο πλαίσιο του εξορθολογισμού- στους στόχους της ανάπτυξης και της απασχόλησης. Η έκπτωση της κοινωνικής διάστασης καθώς και η χρήση των ήπιων εργαλείων διακυβέρνησης δημιουργούν αμφιβολίες για το βαθμό στον οποίο η ΕΕ μπορεί να προωθήσει με αποτελεσματικό τρόπο τον εκσυγχρονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου, αλλά και ανησυχίες για την υποταγή της κοινωνικής διάστασης στους στόχους της οικονομικής πολιτικής.

Συνολικά, η επίδραση της ΕΕ στα κράτη μέλη εξαρτάται τόσο από τους μηχανισμούς που χρησιμοποιεί η ΕΕ προκειμένου να προωθήσει την ατζέντα της, όσο και από την ικανότητα των ίδιων των κρατών μελών να υλοποιήσουν τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις. Κατά συνέπεια η ανάλυση και κατανόηση της επίδρασης του ευρωπαϊκού πλαισίου απαιτεί μια διττή προσέγγιση που θα εξετάζει τα δυο αυτά επίπεδα κάθε ένα από τα οποία διαμορφώνει τη δική του δυναμική. Στην ελληνική περίπτωση ειδικότερα, η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων προσκρούει στην έντονη αντίδραση επαγγελματικών και κοινωνικών ομάδων και στη συνακόλουθη αδυναμία διαδοχικών κυβερνήσεων να οικοδομήσουν ένα κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης και διαλόγου, δυναμική που αποδεικνύεται σαφώς ισχυρότερη έναντι των ήπιων εργαλείων διακυβέρνησης όπως η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Agulnik, P., Barr, N., Falkingham, J., Rake, C. (1999) Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper, *CASE Paper*, CASE 24, London School of Economics.
- Andersen, J-G. and Larsen, C. A. (2002) Pension politics and policy in Denmark and Sweden: Path Dependence, Policy Style, and Policy Outcome, Paper presented at the XV Congress of Sociology, Brisbane, July 7-13th, 2002.
- Anderson, K. (2002) The Europeanization of pension arrangements: convergence or divergence?, στο de La Porte, C. and Pochet, P. (eds) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, PIE-Peter Lang.
- Anderson, K. (2004) Pension Politics in Three Small States: Denmark, Sweden and the Netherlands, *Canadian Journal of Sociology*, 29(2): 289-312.
- Anderson, K. and Immergut, E. (2007) Sweden: After Social Democratic Hegemony, στο Immergut, E., Anderson, K. and Schulze, I. (eds) *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Angelaki, M. (2007) Applying the Open Method of Coordination back home: The case of Greek pension policy, *Social Cohesion and Development*, 2(2): 129-138.
- Arrowsmith, J., Sisson, K., Marginson, P. (2004) What can “benchmarking” offer the open method of co-ordination? *Journal of European Public Policy*, 11(2): 311-328.
- Arza, C. (2006) Welfare regimes and distributional principles: A conceptual and empirical evaluation of pension reform in Europe, *EUI Working Papers*, RCSAS No 2006/30.
- Baldwin, P. and Falkingham, J. (eds) *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, London, Harvester-Wheatseaf.

Blake, D. (2003) The UK pension system: key issues, *Pensions*, 8(4): 330-375.

Blake, D. (2004) Contracting out of the state pension system: the British experience of carrots and sticks στο Rein, M., Schmal, W. (ed) *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar.

Blondal, S and S. Scarpetta (1999), Early retirement in OECD countries: the role of social security systems, *OECD Economic Studies*, No. 29.

Bonoli, G. (1997) Pension Politics in France: Patterns of Co-operation and Conflict in Two Recent Reforms, *West European Politics*, 20(4): 111-124.

Bonoli, G. (2000) *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

Bonoli, G. and Palier, B. (1997) Reclaiming Welfare: The Politics of French Social Protection Reform, στο Rhodes, M. (ed) *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, London, Frank Cass.

Borras, S. and Jacobsson, K. (2004) The open method of coordination and new governance patterns in the EU, *Journal of European Public Policy*, 11(2): 185-208.

Borsch-Supan, A. and Tinios, P. (2000) Το ελληνικό σύστημα συντάξεων: στρατηγικό πλαίσιο για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, στο Bryant, R. Γκαργκάνας, Ν., Τάβλας, Γ. (επιμ.) *Οικονομικές Επιδόσεις και Προοπτικές της Ελλάδας*, Τράπεζα της Ελλάδος & The Brookings Institution.

Borzel, T. (2002) Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 193-214.

Borzel, T. and Risse, T. (2003) Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, στο Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.

Cantillon, B. (1994) Family, Work and Social Security, στο Baldwin, P. and Falkingham, J. (eds) *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, London, Harvester-Wheatseaf.

Casey, B. (2004a) The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labor Market and the Welfare State, *International Journal of Industrial Relations*, 10(3): 329-352.

Casey, B. (2004b) Reforming pensions-The OMC and mutual learning in an enlarged Europe, ESRC Seminar Series- Implementing the Lisbon Strategy: policy co-ordination through the "open" methods.

Chalmers, D. and Lodge, M. (2003) The Open Method of Coordination and the European Welfare State, *Discussion Paper*, No11, Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics.

Charter of Fundamental Rights of European Union, Official Journal of the European Communities, 18.12.2000, C 364/1.

Citi, M. and Rhodes, M. (2007) New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences, *European Governance Papers*, No, N-07-01.

Commission EC (1989) Community Charter of Fundamental Social Rights, COM (89) 471 final, Brussels.

Commission EC (1991) *Communication from the Commission to the Council. Supplementary social security schemes: the role of occupational pension schemes in the social protection of workers and their implications for freedom of movement*. SEC(91) 1332 final, Brussels, 22.7.1991.

Commission EC (1997) *Green Paper. Supplementary pension in the Single Market*, COM (1997) 283 final, Brussels, 10.06.1997.

Commission EC (1997) *Modernizing and Improving social protection in the European Union. Communication from the Commission.*

Commission EC (1999) *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, COM (99) 347 final, adopted in 14 July 1999.

Commission EC (2000) *Communication from the Commission to the Council, to the European Parliament and to the Economic and Social Committee. The future evolution of Social Protection from a long-term point of view: Safe and Sustainable pensions*, Brussels, COM (2000) 622 final, Brussels, 11.10.2000.

Commission EC (2000a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Social Policy Agenda*, COM(2000) 379 final, Brussels, 28.6.2000.

Commission EC (2000b) *Reforming the Commission. A White Paper, Part I*, COM(2000) 200 final/2, Brussels, 5.04.2000.

Commission EC (2000c) *Reforming the Commission. A White Paper, Part II*, COM(2000) Brussels. 1.03.2000.

Commission EC (2001) *European Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels, 25.07.2001.

Commission EC (2002) *Pensions/Frequently asked questions*, MEMO/02/298, Brussels, 17 February 2002,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/dec/memo_2_298_en.pdf.

Commission EC (2003) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strengthening the social dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, Com (2003) 261 final, Brussels, 27.05.2003.

Commission EC (2005) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, COM (2005) 706 final, Brussels, 22.12.2005.

Commission EC (2005) *Communication from the Commission. Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations"*, COM (2005)94 final, Brussels, 16.03.2005.

Commission EC (2006) *Evaluation of the open method of coordination for social protection and social inclusion. A synthesis of replies by Member States and other actors to an evaluation questionnaire on the Open Method of Coordination in the fields of social inclusion and adequate and sustainable pensions*, Commission Staff Working Document, SEC (2006) 345, Brussels, 8.3.2006.

Commission EC (2006a) *Adequate and Sustainable Pensions*, Synthesis Report, SEC (2006) 304, Brussels, 27.02.2006.

Commission EC (2006b) *Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion. A synthesis of replies by member states and other actors to an evaluation questionnaire on the Open Method of Coordination in the fields of social inclusion and adequate and sustainable pensions*, SEC (2006) 345, Brussels, 8.3.2006.

Commission EC (2006c) *Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusions, Pensions, and Health Portfolios*, D (2006), Brussels, 7.06.2006.

Commission EC (2007) *ISG Activity Report*, Brussels, January 2007.

Council EU (2000) *Presidency Note. Follow up of the Lisbon European Council. The ongoing experience of the open method of coordination*, Brussels, 14 June 2000.

Council EU (2003) *Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions*, CS716/03, Brussels, 18 March 2003.

Dang, T.-T., Antolin, P. and Oxley, H. (2001) Fiscal implications of aging: Projections of age-related spending, OECD, *Economics Department Working Paper*, ECO/WKP (2001) 31, Paris.

De Conceicao-Heldt, E. (2007) France: The importance of the electoral system, στο Immergut, E., Anderson, K. and Schulze, I. (eds) *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, Oxford University Press.

De Deken, J. (2003) The role of benchmarking and the open method of co-ordination in the transformation of European welfare states. The case of old-age pensions and labour market reform. Paper prepared for the ESPANET Conference "Changing European Societies-The Role of Social Policy", 13-15 November, 2003- Copenhagen SFI.

de la Porte, C. (2008) The European Level Development and National Level Influence of the Open Method of Coordination: The Cases of Employment and Social Inclusion, Unpublished PhD Thesis, European University Institute, Florence.

de la Porte, C. and Pochet, P. (2002) (eds.) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, PIE-Peter Lang.

de la Porte, C. and Pochet, P. (2002) Introduction, στο de la Porte, C. and Pochet, P. (eds.) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, PIE-Peter Lang.

de la Porte, C. and Pochet, P. (2005) Participation in the open method of co-ordination: the cases of employment and social inclusions, στο Zeitlin, J., Pochet, P. with L. Magnusson (eds.) *The Open Method of Co-ordination in action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang.

de la Porte, C. Room, G. and Pochet, P. (2001) Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU, *Journal of European Social Policy*, 11(4): 291-308.

de la Porte, C., and Nanz, P. (2004) The OMC-A deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions, *Journal of European Public Policy*, 11(2): 267-288.

de la Porte, C., and Pochet, P. (2002) Public Pension Reform: European Actors, Discourses and Outcomes, στο de La Porte and Pochet, P. (eds.) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, PIE-Peter Lang.

Della Salla, V. (1997) Hollowing out and hardening the state: European integration and the Italian economy, *West European Politics*, 20(1): 14-33.

Department for Work and Pensions (2006) White Paper "Security in Retirement: towards a new pension system".

Dolowitz, D.P. & March, D. (1996) Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, 44: 343-357.

Dolowitz, D.P. & March, D. (2000) Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1): 5-24.

Eberlein, B. and Kerwer D. (2002) Theorizing New Modes of Governance, *European Integration online Papers*, vol.6 (2002), no 5, <http://eiop.or.at/texte/2002-005a.htm>.

ECB (2000) Population ageing and fiscal policy in the euro area, *Monthly Bulletin*, July 2000, σσ. 59-72.

Eckhardt, M. (2005) The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms, *Journal of European Social Policy*, 15(3): 247-267.

Eichenhoffer, E. (2006) The Europeanization of Social Protection, *Social Cohesion and Development*, 1(2):5-14.

EIRO (2001a) 24-hour general strike over social security reform, *EIRO-Online*, May.

EIRO (2001b) Government and unions still at odds over social security system, *EIRO-Online*, June.

EIRO (2001c) GSEE sets out social security positions and proposals, *EIRO-Online*, June.

EIRO (2003a) Government launches pension reform, *EIRO Online*, February.

EIRO (2003b) Latest developments in pension reform, *EIRO Online*, June.

EIRO (2005) Pension Commission issues final report, *EIRO Online*, December 2005.

EIRO (2006) Government proposes reform of national pension system, *EIRO Online*, July 2006.

EPC (1997) *The Reform of European Pension System: Opinion addressed to the Council and Commission*, EPC, II/220/97-EN final, Brussels, 6 October.

EPC (2000) *Progress Report on the impact of aging populations on public pension systems*, EPC/ECFIN/581/00-EN-Rev.1, Brussels, 6 November, 2000.

EPC (2001) *Budgetary challenges posed by aging populations: the impact on public spending on pensions, health and long term care for the elderly and possible indicators of the long term sustainability of public finances*, EPC/ECFIN/665/01-EN final.

EPC (2003) *The impact of aging populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work program*, EPC/ECFIN/435/OE final, Brussels.

ERT (2000) *European Pensions. An Appeal for Reform*, October 2001.

Ervik, R. (2006) European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy, *Working Paper 10-2006*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, December 2006.

Esping-Andersen, G. (1996) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Sage.

Esping-Andersen, G. (2002) (ed.) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

ETUC (2001) Assuring the viability and quality of pensions in Europe, Resolution adopted by the ETUC Executive Committee in their meeting held in Brussels on 13-14 June 2001.

ETUC (2006) To bolster social cohesion, ETUC wants an ambitious and efficient OMC applied to social protection and social inclusion, Statement adopted by the ETUC Executive Committee in their meeting held in Brussels on 14-15 March 2006.

European Convention Secretariat (2002) *Coordination of National Policies: the open method of coordination*, WG VI WD 015, Brussels, 25 September 2002.

European Council (2000) *Presidency Conclusions*. Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

European Council (2001a) *Presidency Conclusions*, Stockholm European Council, 23 & 24 March 2001.

European Council (2001b) *Presidency Conclusions*, Gothenburg European Council, 15 and 16 June 2001.

European Council (2002) *Presidency Conclusions*, Barcelona European Council, 15 & 16 March 2002.

European Council (2003) *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 20 and 21 March 2003.

Eurostat Yearbook (2004), The statistical guide to Europe, Data 1992-2002, Theme 1, General Statistics.

Feathersotne, K., and Tinios, P. (2006) Facing Up the Gordian Knot: The Political Economy of Pension Reform, στο Petmesidou, M. and Mossialos, E. (eds.) *Social Policy Developments in Greece*, London: Ashgate.

Featherstone, K (2005) "Soft" Co-ordination meets "hard" politics: the European Union and pension reform in Greece, *Journal of European Public Policy*, 12(4): 733-750.

Featherstone, K. (2001) The Political Dynamics of the *Vincolo Esterno*: the Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model, *Queen's Paper on Europeanisation*, No6/2001.

Featherstone, K. (2003) Introduction: In the name of "Europe", στο Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.

Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003) *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press.

Featherstone, K., Kazamias, G. and Papadimitriou, D. (2001) The Limits of External Empowerment: EMU, Technocracy and Reform of the Greek Pension System, *Political Studies*, 49 (3): 462-480.

Ferrera, M. (1996) The Southern Model of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, 6(1) : 17-37.

Ferrera, M. and Jessoula, M. (2007) Italy: A Narrow Gate for Path-Shift, στο Immergut, E., Anderson, K. and Schulze, I. (eds) *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Franco, D. (2001) Italy: A never-ending pension reform, στο Feldstein, M. and Siebert, H. (eds), *Social Security Pension Reform in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.

Garrett, G., and Mitchell, D. (2001) Globalization, government spending and taxation in the OECD, *European Journal of Political Research*, 39(2): 145-177.

Goetschy, J. (2004a) The Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy: the difficult road from potentials to results, Paper presented at the IIRA 7th European Congress, Estoril, 7-11 September 2004, Portugal.

Goetschy, J. (2004b) L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne, στο Magnette, P. *La grande Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles.

Gora, M. (χχ) Polish Approach to Pension Reform, OECD Series Private Pensions and Policy Issues.

Gora, M. and Rutkowski, M. (1998) The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity, World Bank Pension Primer, No 9815.

Gough, I. (1996) Social Assistance in Southern Europe, *South European Society and Politics*, 1(1): 1-23.

Green-Pedersen, C. and Lindbom, A. (2006) Politics within paths: trajectories of Danish and Swedish earnings-related pensions, *Journal of European Social Policy*, 16(3): 245-258.

Guardianich, I. (2004) Welfare State Retrenchment in Central and Eastern Europe: the Case of Pension Reforms in Poland and Slovenia, *Managing Global Transitions*, 2(1): 41-64.

Guillen, A. and Matsaganis, M. (2000) Testing the “social dumping” hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years, *Journal of European Social Policy*, 10(2): 120-145.

Guillen, A., and Petmesidou, M. (2007) Dynamics of the welfare mix in south Europe, Paper presented at RC 19-2007, http://www.unifi.it/confsp/papers/pdf/Guillen_Petmesidou.pdf.

GVG (2002) Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Synthesis Report. Second Draft. November 2002.

Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms, *MPIFG Discussion Paper 96/6*, June.

Hantrais, L. (2007) *Social Policy in the European Union*, Basingstoke, Palgrave-McMillan.

Haverland, M. (2006) Does the EU cause domestic developments? Improving case selection in Europeanisation research, *West European Politics*, 29(1): 134-146.

Hemerijck, A. and Berghman, J. (2004) The European Social Patrimony-Deepening Social Europe through Legitimate Diversity, στο Sakellaropoulos, Th. and Berghman, J. (eds.) *Connecting Diversity within the European Social Model*, Antwerpen-Oxford-New York, Intersentia.

Hemerijck, A. and Visser, J. (2003) Policy learning in European welfare states. Unpublished manuscript. Universities of Leiden and Amsterdam. October.

HM Government (2005) United Kingdom-National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions. An update report to the European Commission on the UK's progress since 2002, July 2005.

Hobson, B (1990) No Exit, No Voice: Women's Economic Dependence and the Welfare State, *Acta Sociologica*, 33(3): 235-250.

Hyde, M., Dixon, J., Joyner, M. (1999) "Work for those that can, security for those that cannot" The United Kingdom's new social security reform agenda, *International Social Security Review*, 52(4): 69-86.

IMF (1992) *Greece: Pension Reform*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

IMF (2006) *Greece: Selected Issues- Country Report No 06/5*, Washington, IMF.

Italy- Report on national strategies for future pension systems, 2002.

Iversen, T. and Cusack, T.R. (2000) The Causes of Welfare Expansion, Deindustrialisation and Globalisation, *World Politics*, 52: 313-349.

Jacobsson, K. and Schmidt, H. (2002) Real Integration or just Formal Adaptation?-On the Implementation of the National Action Plans for Employment, *στο de la Porte, C. and Pochet, P. (2002) Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Brussels, PIE-Peter Lang.

Jaeger, M. M. and Kvist, J. (2003) Pressures on State Welfare in Post-Industrial Societies: Is More or Less Better? *Social Policy and Administration*, 37(6): 555-572.

Jens, A. and Standing, G. (2000) Social Dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context, *Journal of European Social Policy*, 10(2): 99-119.

Kaiser, R. and Prange, H. (2002) A new concept of deepening European integration? The European research area and the emerging role of policy coordination in a multi-

governance system, *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 6(2002), no 18
<http://eiop.or.at/texte/2002-018a.htm>.

Katrungalos, G. and Lazarides, G. (2003) *Southern European Welfare States*, London: Palgrave.

Keesing's Record of World Events (1992) Greece, 38(9): 39114.

Kleinman, M. (2002) *A European Welfare State?* Basingstoke, Palgrave-McMillan.

Knill, C. and Lehmkuhl, D. (1999) How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 3 (1999) No 7; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>.

Kok, L. and Hollanders, D. (2006) Dutch lessons from the Swedish pension reform, Amsterdam, Research for the Ministry of the Interior and the Kingdom Relations, March 2006.

Koutsiaras, N. (1997) Social and Employment Policy, στο Smith, A. and Tsoukalis, L. (eds.) *The impact of Community Policies on Economic and Social Cohesion*, Bruges: College of Europe/Sussex/European Institute/Synthesis.

Kroger, S. (2006) When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs?, *European Integration online Papers (EIoP)* vol. 10 (2006) No 3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-003a.htm>.

Kvist, J. (2004) Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy, *Journal of European Social Policy*, 14(3): 301-318.

Kvist, J. and Saari, J. (2007) (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol: Policy Press.

Lange, P. (1993) Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It? *Politics and Society*, 21(1): 5-36.

Lebessis, N. and Paterson, J. (2000) Developing new modes of governance, *Working Paper*, European Commission Forward Studies Unit.

Leibfried, S. (2000) National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century, *Social Policy and Administration*, 34(1): 44-63.

Leibfried, S. and Pierson, P. (2000) Social policy-left to courts and markets? στο Wallace, H. and Wallace, W. (eds.) *Policy making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Lewis, J. (2001) The decline of the male breadwinner model: the implications for work and care, *Social Politics*, 8(2): 152-170.

Liebfried, S. and Pierson, P. (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington DC.

Lister, R. "She has other duties"-Women, citizenship and social security στο Baldwin P. and Falkingham, J. (eds) *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, London, Harvester-Wheatseaf.

Lodge, M. (2007) Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society, *Journal of Common Market Studies*, 45(2): 343-365.

Lopez-Santana, M. (2006) The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy, *Journal of European Public Policy*, 11(6): 481-499.

Lopez-Santana, M. (2007) Soft Europeanisation? The differential influences of European soft law on employment policies, processes and institutional configurations in the EU member states, Unpublished PhD Thesis, University of Michigan.

Majone, G. (1993) The European Community between social policy and social regulation, *Journal of Common Market Studies*, 31(2): 153-170.

Math, A. & Pochet, P. (2001) Les pensions en Europe: débats, acteurs et méthode, *Revue belge de sécurité sociale*, 2: 345-362.

Math, A. (2001a) Reforme des retraites et concurrence. Une analyse des rôles et stratégies des acteurs au niveau communautaire, *IRES Document de travail*, no 01.04.

Math, A. (2001b) Quel avenir pour les retraites par répartition en Europe? *Revue de l' IRES*, no 36-2001-2.

Matsaganis, M. (2002) Yet Another Piece of Pension Reform in Greece, *South European Society and Politics*, 7(3): 109-122.

Matsaganis, M. (2005) The Limits of Selectivity as a Recipe for Welfare Reform: The Case of Greece, *Journal of Social Policy*, 34(2): 235-253.

Matsaganis, M. (2007) Union Structures and Pension Outcomes in Greece, *British Journal of Industrial Relations*, 45(3): 537-555.

Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L., Moreno, L. (2003) Mending Nets in the South: Anti-Poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain, *Social Policy and Administration*, 37(6): 639-655.

Ministry of Employment and Social Protection (2005) Greek Response to the Questionnaire for the evaluation of the open method of coordination (OMC) in order to prepare the streamlining in the field of social protection, Internal Paper, Athens.

Mishra, R. (1999) *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar.

Muller, K. (2003) The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe, στο Holzmann, R., Orenstein, M. and Rutkowski, M. (eds.) *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank.

Myles, J. and Pierson, P. (2001) The comparative political economy of pension reform, στο Pierson, P. (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Mylonas, P. de la Maisonnette, C. (1999) The problems and prospects faced by PAYG pension systems: A case-study of Greece, *OECD Economics Department Working Papers*, No 215.

Natali, D. (2003) The Role of Trade Unions in the Pension Reforms in France and Italy in the 1990s: New Forms of Political Exchange? *EUI Working Paper SPS* No. 2003/3.

Natali, D. (2004a) Europeanization, policy arenas, and creative opportunism: the politics of welfare state reforms in Italy, *Journal of European Public Policy*, 11(6): 1077-1095.

Natali, D. (2004b) La MOC Pensions: un résumé historique (2000-2004), Projet de recherche sur la MOC en matière de pensions et de l'intégration Européenne, Service Public Federal Sécurité Sociale, Séminaire de démarrage 25 Mars 2004.

Natali, D. and de la Porte, C. (2004) Questioning the Effectiveness of OMC Pensions: Does Europe Co-ordinate the EU's diverse Pension Systems? *Working Paper*, 25 March 2004.

Natali, D. and Rhodes, M. (2004a) The "New Politics" of the Bismarckian Welfare State: Pension Reforms in Continental Europe, *EUI Working Paper SPS* No 2004/10.

Natali, D., Rhodes, M. (2004b) Reforming Pension Systems in Italy and France: Policy Trade-offs and Redistributive Effects, Paper presented at the ESPAnet Conference on "European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe", St. Anthony's College, Oxford, 9-11 September 2004.

O'Donnell, O. & Tinios, P. (2003) The Politics of Pension Reform: Lessons from Public Attitudes in Greece, *Political Studies*, 51: 262-281.

OECD (1991) *Economic Surveys: Greece*, Paris, OECD.

OECD (1996) *Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets*.

OECD (1997) *Economic Surveys: Greece*, Paris, OECD.

OECD (1998) *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, Paris, OECD.

OECD (1999) *Economic Surveys: Greece*, Paris, OECD.

OECD (2001) *Economic Outlook*, no 69, June 2001, Paris, OECD.

OECD (2005) *OECD: Economic Surveys, Greece*, Paris, OECD.

Olsen, J. P. (2002) *The Many Faces of Europeanization, Arena Working Papers*, 01/2, Oslo.

Orenstein, M. (2000) Mapping the Diffusion of Pension Innovation, στο Holzmann, Orenstein, Rutkowski, M. (eds.) *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank.

Palier, B. (2001) Reshaping the Social Policy-Making in France στο Taylor-Gooby, P. (ed) *Welfare States under Pressure*, London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage Publications.

Palier, B. (2003) The Europeanisation of welfare reforms, Paper presented at the ESPAnet Conference, Copenhagen, 13-15 November 2003.

Papadimitriou, D. (2001) In search for an advocacy coalition: Reforming the Greek Pension System in the Eurozone, Paper presented to the Conference of the Hellenic Social Policy Association on Social Policy in Greece and the European Union: New Challenges, Trends and Reform Prospects, 9-13 May 2001, Komotini.

Pensions in the EU: Older people's key concerns and their evaluation of the 2005 National Strategy Reports on Pensions, Presented during the AGE seminar on pensions on 29 November 2005, European Parliament, Brussels.

Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pierson, P. (1996) The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, *Comparative Political Studies*, 29(2): 123-163.

Pierson, P. (1998) Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity, *Journal of European Public Policy*, 5(4): 539-560.

Pierson, P. (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Pochet, P. (2003) Pensions: the European Debate in Clark, G.L and Whiteside, N. (eds) *Pension security in the 21st century: Redrawing the Public-Private Debate*, Oxford University Press, Oxford.

Potucek, M. (2007) The Czech Republic: tradition compatible with modernization? στο Kvist, J. and Saari, J. (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol: Policy Press.

Provopoulos, G., Tinios, P. (1993) Pension and the fiscal crisis of the Greek state, στο Psomiades, H., Thomadakis, S. (eds.) *Greece, the new Europe, and the changing international order*, New York, Pella.

Quaglia, L. and Radaelli, C. (2007) Italian politics and the European Union: A tale of two research designs, *West European Politics*, 30(4): 924-943.

Radaelli, C. (2003a) The Open Method of Coordination-A New Governance Architecture for the European Union, Research Report, Swedish Institute for European Policy Studies, No1.

Radaelli, C. (2003b) The Europeanization of Public Policy, στο Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.

Regini, M. and Regaglia, I. (1997) Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy? *West European Politics*, 20 (1): 210-230.

Rhodes, M. (1997) Globalisation and the West European Welfare States: a critical review of recent debates, *Journal of European Social Policy*, 6(4): 305-324.

Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*: 652-667.

Risse, T., Green Cowles, M. and Caporaso, J. (2001) Europeanization and Domestic Change: Introduction, στο Green Cowles, M., Caporaso, J. and Risse, T. (eds.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca.

Rodrik, D. (1998) Why do more Open Economies have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, 106: 997-1032.

Sacchi, S. (2007) Italy: between indifference, exploitation and the construction of a national interest, στο Kvist, J. and Saari, J. (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol, The Policy Press.

Sakellaropoulos, Th. (2004) The open method of coordination: a sound instrument for the modernization of the European Social Model στο Sakellaropoulos, Th. and Berghman, J. (eds.) *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Antwerp, Intersentia.

Sakellaropoulos, Th. (2007) Greece: the quest for national welfare through more social Europe, στο Kvist, J. and Saari, J. (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol, The Policy Press.

Sakellariopoulos, Th. and Berghman, J. (2004) (eds.) *Connecting welfare diversity within the European Social Model*, Antwerp, Intersentia.

Schafer, A. (2004a) A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD, *Journal of European Public Policy*, 13(1): 70-88.

Schafer, A. (2004b) Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was introduced to EU policy-making, *European Integration Online Papers*, vol. 8 (2004), no 13, <http://eiop.or.at/texte/2004-013a.htm>.

Scharpf, F. (2000) Globalisation and the Welfare State. Constraints, Challenges and Vulnerabilities. The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 September 2000.

Scharpf, F. (2002) The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 645-670.

Scharpf, F.W and Schmidt, V. (2000) *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, Oxford University Press.

Schludi, M. (2003) Chances and Imitations of "benchmarking" in the reform of welfare structures- the case of pension policy, Paper presented at the Amsterdam Instituut voor ArbeidsStudies, 8 May 2003, <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Protection/schludi.pdf>

Schludi, M. (2005) *The Reform of Bismarckian Pension Systems*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Schuldi, M. (2001) The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries, *MPIfG Discussion Paper* 01/2001.

Schulze, I. and Moran, M. (2007) United Kingdom: pension politics in an adversarial system, στο Immergut, E., Anderson, K. and Schulze, I. (eds) *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Schwartz, H. (2001) Round up the usual suspects! Globalization, domestic politics and welfare state change, στο Pierson, P. (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Scott, J. and Trubek, D. (2002) Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union, *European Law Journal*, 8(1):1-18.

Sotiropoulos, D. (2004) The EU's impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper? *Journal of European Social Policy*, 14(3): 267-284.

SPC (χ.χ) Common Indicators relating to National Strategies for Adequate and Sustainable Pensions. Second progress report of the Indicators Sub-Group of the SPC to the Social Protection Committee.

SPC/EPC (2005) Preparation of the 2005 National Strategy Reports on Adequate and Sustainable Pensions, Guidance Note prepared by the Commission and endorsed by the Social Protection and Economic Policy Committees, January 2005.

Stevens, Y. (2003) Developing Common Definitions on European Pensions' Policy, στο Sakellaropoulos, Th. and Berghman, J. (eds.) *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Antwerp, Intersentia.

Synthesis Report (2006) Adequate and Sustainable Pensions, SEC (2006) 304, 27/02/2006.

Taylor-Gooby, P. (2001) Welfare Reform in the UK: The Construction of a Liberal Consensus, στο Taylor-Gooby, P. (ed) *Welfare States under Pressure*, London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage Publications.

Thelen (1999) Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Communities, 16.12.2004, C 310/1.

Treaty establishing the European Community (consolidated text) Official Journal C 325 of 24 December 2002.

Trubek, D.M. and Trubek, L. (2005) Hard and Soft Law in the construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination, *European Law Journal*, 11(3): 343-364.

Tsakatika, M. (2004) The Open Method of Coordination in the European Convention: An Opportunity Lost? στο Dobson, L. And Folledal, A. (eds.) *Political Theory and the European Constitution*, London, Routledge.

UNICE (2001) Strategy Paper on sustainability of pensions.

UNICE (2007) Priority: Reform European social systems to respond to global challenges.

Vail, M. (1999) The better part of valour: the politics of French welfare reform, *Journal of European Social Policy*, 9(4): 311-329.

Van Lancker, A. (2002) Un contrat social pour l'Europe: la gouvernance socio-économique dans le Traité Constitutionnel, Note for the Convention, June.

Vandenbroucke, F. (2002a) Open Method of Coordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol.3, σσ. 533-543.

Vandenbroucke, F. (2002b) The EU and Social Protection: What should the European Convention propose? Max Planck Institute for the Study of Societies, *Working Paper* 02/6, June.

Venieris, D. (1995) The development of social security in Greece; 1920-1990: postponed decisions, Unpublished PhD Thesis, London: London School of Economics.

Visco, I., (2001) Paying for pensions: how important is economic growth? Zurich, 22-24 January, 2001.

Wincott, D. (2003) Beyond Social Regulation? New Instruments and/or a New Agenda for Social Policy at Lisbon? *Public Administration*, 81(3):533-553.

World Bank (1994) *Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press.

Woycicka, I., and Grabowski, M. (2007) Poland: redefining social policies, στο Kvist, J., and Saari, J. (eds.) *The Europeanisation of social protection*, Bristol: Policy Press.

Zeitlin, J. (2005) Introduction: The Open Method of Coordination in Question, στο Zeitlin, J., Pochet, P., with Magnusson, L. (eds.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang.

Zeitlin, J. and Trubek, D.M. (2003) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.

Zeitlin, J., Pochet, P. with Magnusson, L. (2005) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion strategies*, Brussels, PIE-Peter Lang.

Adequate and Sustainable pensions: A report by the Social Protection Committee to the Gothenburg European Council on the future evolution of social protection.

Αγαλλόπουλος, Χ. (1929) *Ο θεσμός των κοινωνικών ασφαλίσεων*, Αθήνα.

Αγαλλόπουλος, Χ. (1955) *Κοινωνικά Ασφαλίσεις*, Αθήνα.

Απόφαση της Επιτροπής της 9^{ης} Ιουλίου σχετικά με τη σύσταση επιτροπής στον τομέα των επικουρικών συντάξεων (2001/548/ΕΚ), Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L196/26, 20.7.2001.

Βακαλόπουλος, Γ. (1992) Τα κατώτατα όρια συντάξεων μισθωτών μετά το Ν.2084/1992, *ΕΔΚΑ*, ΛΔ, σσ. 257-272.

Βακαλόπουλος, Γ. (1993) Εξέλιξη της συνταξιοδοτικής προστασίας στη μεταπολεμική Ελλάδα, *ΕΔΚΑ*, ΛΕ, σσ. 497-509.

Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970) *Κοινωνική Προστασία εν Ελλάδι. Έρευνα επί της υφισταμένης καταστάσεως και προοπτικά*, Αθήνα, Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών.

Βελλιανίτης, Σ. (1951) *Η κοινωνική ασφάλισης εν Ελλάδι*, Αθήνα.

Βενιέρης, Δ. (1995) Το σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων στην Ελλάδα: ιστορική εξερεύνηση, *ΕΔΚΑ*, ΛΖ, σσ. 576-585.

Βήμα 11/08/2002, 7/10/2007, 9/09/2007.

Βουλή των Ελλήνων (1990α) *Πρακτικά*, Ζ Περίοδος, Σύνοδος Α, Συνεδρίαση Δ, 24 Απριλίου 1990.

Βουλή των Ελλήνων (1990β) *Πρακτικά της συζήτησης για τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση (Ν.1902/1990)*, Συνεδρίαση ΚΕ, 24 Σεπτεμβρίου 1990, σσ. 2476-2547.

Βουλή των Ελλήνων (1992) *Πρακτικά της συζήτησης για τη Συνταξιοδοτική Μεταρρύθμιση (Ν.2084/1992)* Συνεδρίαση ΙΗ, 8 Σεπτεμβρίου 1992, σσ.1057-1297.

Βουλή των Ελλήνων (1996) *Πρακτικά*, Θ Περίοδος, Σύνοδος Α, Συνεδρίαση Δ, 10 Οκτωβρίου 1996, σσ. 19-28.

Βουλή των Ελλήνων (2002α) *Πρακτικά*, 18 Ιουνίου 2002, σσ. 6510-6553.

Βουλή των Ελλήνων (2002β) *Πρακτικά*, Ι Περίοδος, Σύνοδος Β, Συνεδρίαση ΠΝΕ, 19 Ιουνίου 2002, σσ. 6559-6604.

Βουλή των Ελλήνων (2004) *Πρακτικά*, ΙΑ Περίοδος, Σύνοδος Α, Συνεδρίαση Δ, Σάββατο 20 Μαρτίου 2004, σσ.197-202.

Βουρλούμης, Π. (2005) *Το ασφαλιστικό με απλά λόγια*, Αθήνα, Ποταμός.

Γ. Β (1991α) Τα προβλήματα των συντάξεων αναπηρίας (πραγματικά αίτια και αναγκαίες λύσεις), *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σσ. 676-678.

Γ.Β (1991β) Ανταποδοτικότητα: μαγική λύση ή αντικατοπτρισμός; *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σ. 417.

Γ.Β (1991γ) Ο λόγος περί της μεθόδου, *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σσ.481-482.

Γ.Β (1991δ) Προβληματισμοί γύρω από την ενιαία σύνταξη, *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σ. 349.

Γ.Β (1992) Επιστροφή στο ασφαλιστικό παρελθόν, *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σσ. 415-416.

Γιαννίτης, Τ. (2007) *Το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μια διεξοδος*, Αθήνα, Εκδόσεις Πόλις.

ΓΣΕΕ (2000) *Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα: η εναλλακτική πρόταση της ΓΣΕΕ*, Αθήνα.

Δεδίτσης, Κ. (1927) *Η εργατική κοινωνική ασφάλεια εν Ελλάδι και αλλαχού*, Αθήνα.

ΕΒΕΑ (1957) *Η κοινωνική ασφάλισης εν Ελλάδι και το ΙΚΑ*, Αθήνα.

Έθνος 23/06/2005, 30/06/2005

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Αντικατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των αγωνιστών Εθνικής Αντίστασης και άλλων διατάξεων.

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης».

ΕΚΠ/ ΕΟΠ (2001) Ποιότητα και βιωσιμότητα των συντάξεων- Κοινή Έκθεση για τους στόχους και τις μεθόδους εργασίας στον τομέα των συντάξεων, 14098/01, Βρυξέλλες, 23 Νοεμβρίου 2001.

Ελευθεροτυπία 25/10/1997, 31/10/1997, 28/04/2001, 20/10/2002, 19/06/2005, 23/06/2005, 26/06/2005, 30/06/2005, 3/07/2005, 7/08/2005, 25/09/2005, 1/03/2006, 13/03/2006, 14/03/2006.

Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής (1997) *Οικονομία και Συντάξεις: συνεισφορά στον κοινωνικό διάλογο*, Αθήνα, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος [Επιτροπή Σπράου].

Επιτροπή ΕΚ (2000) *Η μελλοντική εξέλιξη της κοινωνικής προστασίας από μακροπρόθεσμη σκοπία: ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. COM (2000) 622 τελικό, Βρυξέλλες, 11.10.2000.

Επιτροπή ΕΚ (2001) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Η κατάργηση των φορολογικών εμποδίων στη διασυννοριακή παροχή επαγγελματικών συντάξεων*, COM (2001) 214 τελικό, Βρυξέλλες, 19.4.2001.

Επιτροπή ΕΚ (2005) *Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη δυνατότητα βελτίωσης της δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης*, COM 2005) 507 τελικό, Βρυξέλλες, 20.10.2005.

Επιτροπή ΕΚ (2007) *Τροποποιημένη Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αύξηση της κινητικότητας των εργαζομένων μέσω της βελτίωσης της απόκτησης και της διατήρησης των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης*, COM (2007) 603 τελικό, Βρυξέλλες, 9.10.2007.

Επιτροπή Ερεύνες και Οργανώσεως Οικονομικού Προγραμματισμού (1955) «*Διερεύνησης βασικών προβλημάτων οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης*».

Επιτροπή, ΕΚ (2001) *Υποστηρίξη εθνικών στρατηγικών για ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις, μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης*, COM (2001) 362 τελικό, Βρυξέλλες, 3.07.2001.

Ζάρρας, Ι. (1929) *Ο θεσμός των κοινωνικών ασφαλίσεων*, Αθήνα.

Ιατρίδης, Δ. (1979) Κοινωνικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: πρόνοια ή αδιαφορία; *Κοινωνία και Οικονομία*, 7, σσ. 51-64.

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2002) *Η ελληνική οικονομία και απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2002*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2004) *Η ελληνική οικονομία και απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2004*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2005) *Η ελληνική οικονομία και απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2005*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2007) *Η ελληνική οικονομία και απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2007*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (2008) *Η ελληνική οικονομία και απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2008*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Καθημερινή 26/04/2001, 22/01/2002, 17/06/2005, 19/06/2005, 19/02/2006, 5/03/2006, 9/03/2006, 15/07/2007, 3/08/2007, 26/08/2007.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1408/71 του ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14^{ης} Ιουνίου 1971 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, ΕΕ L 149 της 5.7.1971.

Καράγιωργας, Σ., Καραντινός, Δ. και Γεωργακόπουλος, Θ. (1990) *Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Καραμεσίνη, Μ. (2002) Η διάσταση του φύλου στη μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων: η ελληνική περίπτωση, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 108-109, σσ. 3-32.

ΚΕΠΕ (1988) Κοινωνική Ασφάλιση, Αθήνα, ΚΕΠΕ.

Κούσης, Δ. (1944) Κρίσις της κοινωνικής ασφαλίσεως.

Λιάκος, Α. (1993) *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του μεσοπολέμου: το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάπτυξη των κοινωνικών θεσμών*, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, Αθήνα.

Λυμπεράκη, Α. και Τήνιος, Π. (2002) *Εργασία και Συνοχή: Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ένταξη*, Αθήνα, Παπαζήσης.

Μαλούτας, Θ., Οικονόμου, Δ. (1988) *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εξάντας.

Μανασής, Ν. (1991) Η ασφάλιση κατά της αναπηρίας στο ΙΚΑ σύμφωνα με το Ν. 1902/1990, *ΕΔΚΑ*, ΛΓ, σσ. 81-87.

Ματσαγγάνης, Μ. Και Πετρόγλου, Α. (2001) Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και οι γυναίκες, Αθήνα, ΚΕΘΙ.

Μαυρογορδάτος, Γ. (2000) *Ομάδες πίεσης και δημοκρατίας*, Αθήνα, Πατάκης.

Μπάγκαβος, Χ (2003) *Δημογραφικές Μεταβολές, Αγορά Εργασίας και Συντάξεις στην Ελλάδα και την ΕΕ*, Αθήνα, Gutenberg.

Ν. 1902/1990 Ρύθμιση Συνταξιοδοτικών και άλλων συναφών θεμάτων, ΦΕΚ Α 138, 17/10/1990.

Ν. 2434/1996 Μέτρα Πολιτικής για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α/ 188, 20/08/1996.

Ν. 2434/1996 Μέτρα Πολιτικής για την Απασχόληση και την Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α/ 188, 20/08/1996.

Ν. 3371 Θέματα Κεφαλαιαγοράς και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α/178, 14/07/2005.

Ν.1976/1991 Αντικατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των Αγωνιστών Εθνικής Αντίστασης και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α 184, 4/12/1991.

Ν.2458/1997 Σύσταση κλάδου κύριας ασφάλισης αγροτών και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α 15, 14/2/1997.

Ν.2676/1999 Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α 1, 5/01/1999.

Ν.2984/1992 Αναμόρφωση της Κοινωνικής Ασφάλισης κα άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α 165, 7/10/1992.

Ν.3029/2002 Μεταρρύθμιση Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, ΦΕΚ Α 160, 11/07/2002.

Ν.3371/2005 Θέματα Κεφαλαιαγοράς και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ Α/178, 14/07/2005.

Νέα 27/06/2005

Νέα Δημοκρατία (2001) Οι θέσεις μας για το ασφαλιστικό, Πολιτικά Κείμενα Νο 2, Γραμματεία Πολιτικού Σχεδιασμού και Προγράμματος.

Νέα Δημοκρατία (2007) Οι κυβερνητικές μας προτεραιότητες. Κοινωνική Ασφάλιση. Οδηγία 2003/41/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 3^{ης} Ιουνίου 2003 για τις δραστηριότητες και την εποπτεία των ιδρυμάτων που προσφέρουν υπηρεσίες επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών.

Οδηγία 98/49/ΕΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Ιουνίου 1998 σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης των μισθωτών και των μη μισθωτών που μετακινούνται εντός της Κοινότητας.

Οικονομικός Ταχυδρόμος 30/08/1990, 11/06/1992, 20/08/1992, 3/09/1992

ΟΚΕ (1996) Γνώμη της ΟΚΕ επί του προσχεδίου νόμου με θέμα: «Σύσταση Κλάδου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών», Αθήνα, 20 Δεκεμβρίου 1996.

ΟΚΕ (1999) Γνώμη της ΟΚΕ επί του Προσχεδίου Νόμου με θέμα: «Οργανωτική και Λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις», Γνώμη 24.

ΟΚΕ (2002) Γνώμη της ΟΚΕ επί του προσχεδίου νόμου με θέμα: «Μεταρρύθμιση Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης», Αθήνα, 4 Ιουνίου 2002.

ΟΚΕ (2004) *Γνώμες της ΟΚΕ 1995-2003. Συμβολή στο δημόσιο διάλογο και στη διαμόρφωση πολιτικών*, τόμος Β', Υγεία, Πρόνοια και Κοινωνική Ασφάλιση, Αθήνα, Παπαζήσης.

ΟΚΕ (2006) Γνώμη της ΟΚΕ «Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη», Αθήνα, Αύγουστος 2006.

ΠΑΣΟΚ (2007) Ασφαλιστικό: Οι πολιτικές και οι προτάσεις του ΠΑΣΟΚ και οι διαφορές με τη ΝΔ, Τομέας Επικοινωνίας –Ενημερωτικό Σημείωμα, 10.12.2007, <http://www.pasok.gr/portal/gr/0/54440/7/print/135/1/showdoc.html>.

ΠΑΣΟΚ (2007) Το Πρόγραμμά μας- Οι νέες δεσμεύσεις μας.

Πάτρας, Λ. (1974) *Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Πετρόγλου, Α. (2001) Η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, *ΕΔΚΑ*, ΜΓ, σσ. 241-251.

Πέτρουλας, Π., Ρομπόλης, Σ., Ξυδέας, Ε., Χλέτσος, Μ. (1993) *Η Κοινωνική Ασφάλιση στην Ελλάδα: η περίπτωση του ΙΚΑ*, Αθήνα, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.

Πόρισμα Επιστημονικής Επιτροπής για την αναμόρφωση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα, Μάιος 1992 [Εκθεση Φακιολιά].

Προβόπουλος, Γ. (1987) *Κοινωνική Ασφάλιση. Μακροοικονομικές όψεις του χρηματοδοτικού προβλήματος*, ΙΟΒΕ, Αθήνα.

Ριζοσπάστης 26/10/2002

Ροδάκης, Δ. (1933) *Οι κοινωνικές ασφαλίσεις στις σημερινές και τις μελλοντικές κοινωνίες*, Αθήνα.

Ρομπόλης, Σ. (1987) *Κοινωνική Ασφάλιση: η διαρκής κρίση και οι προοπτικές*, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής.

Ρομπόλης, Σ. Ρωμανιάς, Γ. Μαργιός, Β. (2001) *Αναλογιστική Μελέτη του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα. Δέσμη Προτάσεων*, ΙΝΕ, ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Ρωμανιάς, Γ. (1999) Οι εξελίξεις στην κοινωνική ασφάλιση κατά το 1998, *ΙΝΕ-Ενημέρωση*, 44, Φεβρουάριος.

Ρωμανιάς, Γ. (2006) *Μύθοι για το Ασφαλιστικό*, Αθήνα, Αδελφοί Βλάσση.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2001) *Υπερεθνικές Κοινωνικές Πολιτικές*, Αθήνα, Κριτική.

Σακελλαρόπουλος, Θ., Οικονόμου, Χ. (2006) Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στο σύστημα κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1(1): 5-36.

Συμβούλιο ΕΕ (2001) *Ποιότητα και βιωσιμότητα των συντάξεων-Κοινή Έκθεση για τους στόχους και τις μεθόδους εργασίας στον τομέα των συντάξεων*, Βρυξέλλες, 23 Νοεμβρίου 2001.

Τζατζάνης, Ε. (1937) *Αι κοινωνικαί ασφαλίσεις αλλαχού και εν Ελλάδι*, Αθήνα.

Τήνιος, Π. (2001) *Κοινωνία, Οικονομία, Συντάξεις: Κρυμμένος Θησαυρός*, Αθήνα, Παπαζήσης.

Τσαντίλας, Π. (2002) Ίδρυση και οικονομική λειτουργία των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης. Προβληματισμοί με βάση τα διεθνή δεδομένα και την πρόσφατη ελληνική νομοθεσία, *ΕΔΚΑ, ΜΓ*, σσ. 886-892.

Τσουκάλης, Λ. (1998) *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία, Στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα*, Αθήνα, Παπαζήσης.

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (2006) Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2006.

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης/Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2005) Η ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις συντάξεις, Αθήνα, 2005.

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2004) Συνάντηση της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας με τον

Πρόεδρο και τα μέλη της Διοίκησης της ΓΣΕΕ, Δελτίο Τύπου, 11 Νοεμβρίου 2004, http://www.vpapk.gr/print.php?ID=press_releases&Rec_ID=1546

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006) Κοινή συνέντευξη Τύπου Γιώργου Αλογοσκούφη, Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, Σάββα Τσιτουρίδη, Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Νίκου Αναλυτή, Προέδρου της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων για το Ασφαλιστικό, 3 Αυγούστου 2006.

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006) Συγκρότηση επιτροπής εμπειρογνομόνων για το ασφαλιστικό, Αθήνα, 1/08/2006.

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2007) *Προκαταρκτικό Τεχνικό Σημείωμα προς την Εθνική Αναλογιστική Αρχή. Αποτελέσματα Αναλογιστικών Προβλέψεων των εθνικών συνταξιοδοτικών Σχημάτων του ΙΚΑ και του ΟΓΑ της 31^{ης} Δεκεμβρίου 2005.*

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001α), *Αναλογιστική Ανασκόπηση του Ελληνικού Ασφαλιστικού Συστήματος. Έκθεση του Τμήματος του Κυβερνητικού Αναλογιστή (ΤΚΑ) του Ηνωμένου Βασιλείου*, Απρίλιος 2001.

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001β), *Μεταρρύθμιση του Ασφαλιστικού Συστήματος*, Απρίλιος 2001.

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2002) Η ελληνική έκθεση στρατηγικής, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2002.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2003) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005, Αθήνα, Ιούλιος 2003.

Υφαντόπουλος, Γ. (1990) Το κράτος πρόνοιας και η συνταξιοδοτική πολιτική στην Ελλάδα, στις χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΟΚ, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 73^Α, σσ. 199-249.

Φερόνας, Α. (2007) Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης στην ελληνική πολιτική απασχόλησης: Μια περίπτωση «γνωσιακού» εξευρωπαϊσμού, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 2(2): 109-127.

Χρυσόχοι, Α. (1945) *Ελληνική Κοινωνική Ασφάλιση*, Αθήνα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ

1. Χ. Πρωτόπαπας, Υφυπουργός Εργασίας, Βουλευτής ΠΑΣΟΚ
2. Γ. Ρωμανιάς, Επιστημονικός Σύμβουλος, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ
3. Ν. Κουτσιαράς, Γραφείο Υπουργού Εργασίας
4. Κ. Γεώργας, Υπουργείο Απασχόλησης
5. Α. Στραντζάλου, Υπουργείο Απασχόλησης
6. Π. Τήνιος, Γραφείο Πρωθυπουργού
7. Τ. Γιαννίσης, Υπουργός Εργασίας, Βουλευτής ΠΑΣΟΚ
8. Μ. Ρέππας, Υπουργός Εργασίας, Βουλευτής ΠΑΣΟΚ
9. Γ. Παπαντωνίου, Υπουργός Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Βουλευτής ΠΑΣΟΚ
10. Ρ. Σπυρόπουλος, Υφυπουργός Εργασίας, Βουλευτής ΠΑΣΟΚ
11. Ολ. Αγγελοπούλου, Επιστημονική Συνεργάτης ΟΚΕ
12. Δ. Κοντός, Γενικός Γραμματέας Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Υπουργείο Απασχόλησης
13. Σ. Τσιτουρίδης, Υπουργός Απασχόλησης, Βουλευτής ΝΔ
14. Δ. Μαμμωνάς, Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υπουργείο Απασχόλησης
15. Π. Παναγιωτόπουλος, Υπουργός Απασχόλησης, Βουλευτής ΝΔ
16. Ν. Χριστοδουλάκης, Υπουργός Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Βουλευτής ΠΑΣΟΚ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II
ΟΔΗΓΟΣ ΗΜΙΑΔΟΜΗΜΕΝΗΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Η πρώτη ενότητα περιλαμβάνει σειρά ερωτήσεων που αφορούν τη διαδικασία μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

1. Ποιοι από τους ακόλουθους παράγοντες οδήγησαν/ επέβαλλαν (σ)τη μεταρρύθμιση;

- ☐ ελλείμματα ☐ πολυδιάσπαση ☐ δημογραφία ☐ πιέσεις από ΕΕ
☐ άλλος (προσδιορίστε).....

2. Υπήρξε συμβολή διεθνών οργανισμών ή εθνικών εμπειρογνομόνων στη μεταρρυθμιστική διαδικασία;

☐ ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ

ΑΝ ΝΑΙ ποιων;

3. ΑΝ ΝΑΙ σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι η συμβολή τους στη διαμόρφωση της μεταρρυθμιστικής πρότασης ήταν σημαντική;

4. Ποιος ήταν ο ρόλος της κοινής γνώμης στη μεταρρυθμιστική διαδικασία; Πραγματοποιήθηκαν έρευνες πριν την ψήφιση του σχετικού νόμου σχετικά με τις απόψεις της κοινής γνώμης για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης;

☐ ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ

ΑΝ ΟΧΙ γιατί;

5. Ποια θεωρείτε ως σημεία καμπής στη μεταρρυθμιστική διαδικασία;

6. Ποια γεγονότα ή καταστάσεις προσδιόρισαν το βαθμό εφαρμογής του νόμου;

7. Θεωρείτε ότι η πολυδιάσπαση του συστήματος επηρεάζει τη μεταρρυθμιστική διαδικασία;

8. Θεωρείτε ότι η ύπαρξη δημοσιονομικού ελλείμματος επηρεάζει τη μεταρρυθμιστική διαδικασία;

9. Πώς αξιολογείτε τον κοινωνικό διάλογο στην Ελλάδα; Υπάρχει; Επηρεάζει τη μεταρρυθμιστική διαδικασία και με ποιο τρόπο;

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ΑΝΟΙΚΤΗ ΜΕΘΟΔΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ

Η δεύτερη ενότητα περιλαμβάνει σειρά ερωτήσεων που αφορούν την εφαρμογή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού στην Ελλάδα.

10. Μετείχατε στη διαδικασία εκπόνησης των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής; (Στάδιο και μορφή συμμετοχής).

11. Υπήρξε συμμετοχή του Υπ. Οικονομικών στη συγγραφή των ΕΕΣ; Τι μορφή έλαβε η συμμετοχή αυτή;

12. Πώς θα χαρακτηρίζατε τη συνεργασία μεταξύ Υπουργείου Εργασίας και Υπουργείου Οικονομικών;

13. Θεωρείτε ότι η ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων υπήρξε συμμετοχική διαδικασία;
☐ ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ

ΑΝ ΟΧΙ έχουν γίνει προσπάθειες ενθάρρυνσης της συμμετοχής και πώς τις αξιολογείτε;

14. Πώς αξιολογείτε τη συνεργασία κατά τη διαδικασία εκπόνησης των ΕΕΣ;

15. Μπορούν οι μηχανισμοί της ΑΜΣ και ιδιαίτερα η πτυχή της συμμετοχής να βοηθήσουν στην οικοδόμηση κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ κυβέρνησης-κοινωνικών εταίρων, στοιχείο που θα βοηθούσε στην προώθηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων;

16. Θα χαρακτηρίζατε την ΕΕΣ ως «διεκπεραιωτικό» έγγραφο, το οποίο απλά περιγράφει τις υφιστάμενες πολιτικές χωρίς να κατορθώνει να επηρεάσει τη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής;

17. Ποιους τρόπους έχει αναπτύξει η Ελλάδα προκειμένου να κάνει ευρύτερα γνωστά τα ΕΕΣ στην κοινή γνώμη;

18. Η Βουλή ενημερώνεται;
☐ ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ

ΑΝ ΝΑΙ σε ποιο στάδιο γίνεται η ενημέρωση;

19. Προβλέπεται κάποια προετοιμασία πριν τη συμμετοχή σας στην ΕΚΠ; Προβλέπεται ενημέρωση μετά και τι μορφή λαμβάνει η ενημέρωση αυτή;

20. Πώς κρίνετε το πρόγραμμα αξιολόγησης από ομότιμους;

21. Υπήρξε συμβολή της Ελλάδας στην υπο-ομάδα δεικτών;

22. Ποια είναι η γνώμη σας για την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού ως μηχανισμού που μπορεί να επηρεάσει την εθνική μεταρρυθμιστική διαδικασία;

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

**Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΤΗ ΣΥΓΓΡΑΦΗ ΤΩΝ
ΕΘΝΙΚΩΝ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ 2002 ΚΑΙ 2005**

Η διαδικασία συμμετοχής στα πλαίσια συγγραφής των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής 2002 και 2005

	ΕΕΣ-2002		ΕΕΣ-2005	
	Συμμετέχοντες	Μορφή συμμετοχής	Συμμετέχοντες	Μορφή συμμετοχής
Αυστρία	εκπρόσωποι εργαζομένων/εργοδοτών/ηλικιωμένων πολιτικές δυνάμεις φορείς κοινωνικής πολιτικής	Σεμινάριο με Επιτροπή Σχόλια στα προσχέδια	-	-
Βέλγιο	-	-	-	-
Γαλλία	-	-	κοινωνικοί εταίροι	διαβούλευση στο πλαίσιο της Επιτροπής ευρωπαϊκού και κοινωνικού διαλόγου
Γερμανία	κρατίδια, κοινωνικοί εταίροι, επαγγελματικά ταμεία, τραπεζικές και ασφαλιστικές ενώσεις	συμμετοχή	-	-
Δανία	-	-	κοινωνικοί εταίροι, οργανώσεις ηλικιωμένων κτλ	σχόλια στο προσχέδιο αποστολή προσχεδίου στις ειδικές Επιτροπές ΕΕ για αγορά εργασίας και κοινωνικά ζητήματα και οικονομικό τομέα
Ελλάδα	-	-	-	-
Ηνωμένο Βασίλειο	αντιπρόσωποι συνταξιούχων, συνδικάτων, εργοδοτών, ηλικιωμένων, Ένωσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ιδρύματος Έρευνας για την Πολιτική Γήρανσης, συνταξιοδοτικής βιομηχανίας	συνεδριάσεις, διαβουλεύσεις, σχόλια	-	-
Ιρλανδία	κοινωνικοί εταίροι,	συνεδρίαση, σχόλια	-	-

	εκπρόσωποι συνταξιούχων, εθελοντικός τομέας, ακαδημαϊκοί			
Ισπανία	-	-	-	-
Ιταλία	-	-	-	-
Λουξεμβούργο	-	-	-	-
Ολλανδία	κοινωνικοί εταίροι (Ινστιτούτο Εργασίας) οργάνωση-ομπρέλα νέων, ηλικιωμένων Εποπτική αρχή συντάξεων και ασφαλίσεων	γραφτή κατάθεση απόψεων σχόλια	ενώσεις εργοδοτών/εργαζομένων οργάνωση-ομπρέλα νέων, ηλικιωμένων Τράπεζα της Ολλανδίας	σχόλια
Πορτογαλία	-	-	εθνικοί εκπρόσωποι στην ΕΚΠ, υπο-ομάδα δείκτες, ομάδα γήρανση ΕΟΠ Λοιποί φορείς που μετέχουν στη διαχείριση συντάξεων, εποπτεία ιδιωτικών συντάξεων	συμμετοχή
Σουηδία	-	-	οργανώσεις συνταξιούχων, εταίροι της αγοράς εργασίας, λοιπές αρχές και οργανώσεις	σχόλια
Φιλανδία	Ad hoc ομάδα εργασίας με συμμετοχή από Υπουργεία Κοινωνικών Υποθέσεων/ Εργασίας/Οικονομικών, Εποπτική Αρχή Ασφάλισης, ακαδημαϊκοί, μισθωτοί, εργαζόμενοι, εργοδότες, γεωργικοί παραγωγοί, δασικοί	κατάρτιση από κοινού	Ad hoc ομάδα εργασίας με συμμετοχή από Υπουργεία Κοινωνικών Υποθέσεων/ Εργασίας/Οικονομικών, Εποπτική Αρχή Ασφάλισης, ακαδημαϊκοί, μισθωτοί, εργαζόμενοι, εργοδότες, γεωργικοί παραγωγοί,	κατάρτιση από κοινού

	ιδιοκτήτες, Ίδρυμα Κοινωνικής Ασφάλισης, κτλ		δασικοί ιδιοκτήτες, Ίδρυμα Κοινωνικής Ασφάλισης, κτλ	
Εσθονία			-	-
Κύπρος			ευρύτερη δυνατή συμμετοχή κοινωνικών εταίρων και άλλων οργανωμένων συνόλων	συμμετοχή
Λεττονία			κοινωνικοί εταίροι, αναλογιστές ιδιωτικών συνταξιοδοτικών ταμείων	συμμετοχή
Λιθουανία			κοινωνικοί εταίροι και ΜΚΟ	συμμετοχή, διαβούλευση
Μάλτα			-	-
Ουγγαρία			κοινωνικοί εταίροι	διαβούλευση
Πολωνία				διαβούλευση με κοινωνικούς φορείς
Σλοβακία			οργανώσεις εργοδοτών/εργαζομένων, ανεξάρτητα ινστιτούτα	σχόλια
Σλοβενία			Ινστιτούτο μακρο-οικονομικής ανάλυσης, Ινστιτούτο οικονομικής έρευνας, Ινστιτούτο συνταξιοδοτικής ασφάλισης, Οικονομικό Τμήμα Παν/μιου Λιουμπλιάνας, Στατιστική υπηρεσία κτλ	συμμετοχή
Τσεχία			κοινωνικοί εταίροι, επιλεγμένα ινστιτούτα, κοινωνικές οργανώσεις	διαβούλευση

Πηγή: Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής 2002 & 2005.