

ΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΩΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ: ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΛΕΥΡΕΣ ΕΝΟΣ «ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΟΥ» ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ

Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος
Υποψήφιος διδάκτωρ, Πάντειο Πανεπιστήμιο

I. Ορίζοντας την αντικειμενικότητα του ζητήματος

Το σημείο εκκίνησης για τη μελέτη του ασφαλιστικού συστήματος είναι η οριοθέτηση των προβλημάτων που αυτό αντιμετωπίζει. Τα πορίσματα ενός σημαντικού αριθμού επιτροπών εμπειρογνομόνων που έχουν συσταθεί από το 1985 και μετά αποτελούν το βασικό πλαίσιο αναφοράς για αυτή την οριοθέτηση. Κοινό συμπέρασμα όλων των επιτροπών, που μάλλον δικαιολογεί και το λόγο ύπαρξής τους, είναι ότι, αν το συνταξιοδοτικό σύστημα συνεχίσει να λειτουργεί με τους ίδιους όρους, τότε πολύ σύντομα θα καταρρεύσει λόγω της αδυναμίας του να καταβάλει τις οφειλόμενες συντάξεις στους δικαιούχους. Τα αίτια αυτής της κατάρρευσης διακρίνονται σε δύο ομάδες. Η πρώτη ομάδα περιλαμβάνει τις αλλαγές στη δημογραφική δόμη του συστήματος. Αυτές έχουν ως συνέπεια τη μεταβολή της αναλογίας συνταξιούχων-εργαζόμενων, που οφείλεται είτε στην αύξηση του συνολικού ποσοστού γήρανσης του πληθυσμού, είτε στις αλλαγές στο πλαίσιο της αγοράς εργασίας, οι οποίες οδηγούν σε μείωση των θέσεων απασχόλησης με πλήρη ασφαλιστικά δικαιώματα. Η δεύτερη ομάδα επικεντρώνει κυρίως στην οικονομική-διοικητική διάσταση. Εδώ η έμφαση δίνεται στο κόστος που παράγει η κακοδιαχείριση των ασφαλιστικών διαθεσίμων και η γραφειοκρατία των ασφαλιστικών οργανισμών, καθώς επίσης και στο οικονομικό βάρος που προκύπτει από την εκτεταμένη εισφοροδιαφυγή. Αμφότερες οι ομάδες αι-

τιών συνηγορούν υπέρ της αναγκαιότητας μίας ριζικής μεταρρύθμισης του όλου συστήματος, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητά του.

Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκαν οι πρωτοβουλίες αρκετών κυβερνήσεων, ειδικά μετά το 1990. Κάθε απόπειρα μεταρρύθμισης διέφερε ως προς την εμβέλεια και τη στοχοθεσία της. Η κατεύθυνση που θα λάμβανε η μεταρρυθμιστική προσπάθεια ήταν συνάρτηση της εκάστοτε πολιτικής συγκυρίας, η οποία με τη σειρά της προσδιόριζε σε ποια στοιχεία, μέσα από τις δύο ομάδες αιτιών, θα δινόταν περισσότερη έμφαση. Αυτό εν πολλοίς καθόριζε και το χαρακτήρα της εκάστοτε επιχειρούμενης μεταρρύθμισης, δηλαδή αν, και σε ποιο βαθμό, αυτή ήταν παραδειγματική ή παραμετρική. Στην πρώτη περίπτωση οι αλλαγές στόχευαν στην αξιακή αναδιάρθρωση του συστήματος με την προσθήκη ενός «κεφαλαιοποιητικού» πυλώνα, ενώ στη δεύτερη επιχειρούνταν επιμέρους τροποποιήσεις με στόχο τον έλεγχο των ελλειμμάτων, δίχως να μεταβάλλεται ο αξιακός πυρήνας του συστήματος, που διατηρούσε τα διανεμητικά χαρακτηριστικά του. Ανεξάρτητα όμως από την κατεύθυνση που θα λάμβανε η μεταρρυθμιστική απόπειρα, το γεγονός ήταν ότι ποτέ δεν πετύχαινε τους διακηρυγμένους στόχους της, πράγμα που ώθησε τους ερευνητές να μιλήσουν για μεταρρυθμίσεις σε δόσεις (sic).¹ Το βασικό ερώτημα που τίθεται λοιπόν είναι γιατί, ενώ η ανάγκη για ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος είναι τόσο πρόδηλη, τελικά αυτή δεν αποπερατώνεται σχεδόν ποτέ με πλήρη επιτυχία. Μια σειρά ερευνητικών εργασιών προσπάθησαν να βρουν απάντηση εξετάζοντας το ζήτημα με βάση τα μεθοδολογικά εργαλεία που παρέχει η νεοθεσμική προσέγγιση. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, η απάντηση στο παραπάνω ερώτημα έρχεται μέσα από την εξέταση των στρατηγικών που υιοθετούν σε κάθε μεταρρυθμιστική περίοδο οι εμπλεκόμενοι δρώντες, σε συνδυασμό πάντα με το θεσμικό περιβάλλον στο πλαίσιο του οποίου δρουν. Το τελευταίο διαδραματίζει βαρύνοντα ρόλο, καθώς μέσα σε αυτό διαμορφώνονται οι επιλογές και οι προτιμήσεις των παικτών.

Σε αυτό το πλαίσιο, η διαδικασία της μεταρρύθμισης αναπαρίσταται ως παίγνιο που διεξάγεται από δύο ομάδες παικτών, τους υπέρμαχους και τους πολέμιους. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει, κατά βάση, τους εμπειρογνώμονες που εισηγούνται τις παραμέτρους της μεταρρύθμισης και τις τεχνοκρατικές ελίτ που την υποστηρίζουν. Τονίζοντας τις κοινωνικές ανισότητες που παράγει το υπάρχον συνταξιοδοτικό σύστημα, καθώς επίσης και την περιορισμένη βιωσιμότητά του, οι εμπειρογνώμονες αποσκοπούν στην ανάδειξη των αδιεξόδων που καθιστούν απαραίτητη τη μεταρρύθμιση. Σύμμαχος σε αυτή τους την προσπάθεια είναι, σε θε-

1. Βλ. σχετικά P. Tinios, «Pension Reform in Greece: “Reform by Instalments” – A Blocked Process?», *West European Politics*, 28(2), 2005.

σμικό επίπεδο, ο «εξωτερικός προσδιορισμός» (vincolo esterno) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή η δέσμευση του ελληνικού κράτους στο σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης το οποίο στηρίζεται στην αρχή των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη-μέλη με ελλειμματικούς προϋπολογισμούς καλούνται να περιορίσουν στο ελάχιστο τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα, βασικότατο στοιχείο εκ των οποίων είναι το έλλειμμα του ασφαλιστικού συστήματος.

Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τα συνδικάτα, που αντιπροσωπεύουν κυρίως τη θεσμική αγορά εργασίας, η οποία στην Ελλάδα αντιστοιχεί στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και σε θέσεις εργασίας με πλήρη εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα. Σε αυτή την κατηγορία συμπεριλαμβάνονται οι ευνοημένοι του ασφαλιστικού συστήματος, που θα έβλεπαν τα προνόμιά τους να περιορίζονται στην περίπτωση μίας μεταρρύθμισης. Σύμμαχός τους σε θεσμικό επίπεδο είναι ο κατακερματισμός της δομής εκπροσώπησης συμφερόντων, γεγονός που αυτομάτως τους καθιστά καλύτερα οργανωμένους και ενημερωμένους σε σχέση με τις υπόλοιπες επαγγελματικές ομάδες.

Μέσα στα όρια που χαράσσουν οι δύο προαναφερθείσες κατηγορίες δραστηριοποιούνται και οι υπόλοιποι εμπλεκόμενοι παίκτες, οι σημαντικότεροι από τους οποίους είναι οι εξής:

1) Η κυβέρνηση, που παίρνει πάντα την πρωτοβουλία για τη διενέργεια της μεταρρύθμισης, λόγω και του εξωτερικού προσδιορισμού που είδαμε παραπάνω. Στηριζόμενη στα πορίσματα διάφορων μελετών, τη διενέργεια των οποίων έχει αναθέσει στις τεχνοκρατικές ελίτ ή στις επιτροπές των εμπειρογνομόνων, η κυβέρνηση προχωρεί στην εξαγγελία μίας σειράς νομοθετικών πρωτοβουλιών με στόχο την τροποποίηση του ασφαλιστικού συστήματος. Στην πορεία όμως εγκαταλείπει το αρχικό σχέδιο ενδίδοντας στις πιέσεις των συνδικάτων, υπό τον φόβο της μη επανεκλογής της, και είτε το τροποποιεί, είτε το αποσύρει.

2) Οι επιχειρήσεις, που διαφοροποιούνται ανάλογα με τα συμφέροντα κάθε κλάδου, σε γενικές όμως γραμμές προσπαθούν να μην έρθουν σε ρήξη με τα συνδικάτα και να αποτρέψουν την επιβάρυνσή τους, με το επιπλέον κόστος που συνεπάγεται μία μεγάλης κλίμακας μεταρρύθμιση. Από την άλλη πλευρά, τα συμφέροντα του χρηματιστικού κλάδου ευνοούν την προοπτική μίας παραδειγματικής μεταρρύθμισης, καθώς μια πλήρης μετάβαση στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα θα εξασφάλιζε μεγάλες ενέσεις ρευστότητας στη χρηματοπιστωτική αγορά και θα αναθέρμαινε τις επενδύσεις.²

2. K. Featherstone & P. Tinios, «Facing up to the Gordian Knot: The Political Economy of Pension Reform», στο M. Petmesidou & E. Mossialos (επιμ.): *Social Policy Developments in Greece*, Ashgate, London 2006, σσ. 183-184.

Τελικά το παίγνιο δεν φαίνεται να διαθέτει κάποιο σημείο σέλας που να εξασφαλίζει την επίλυσή του. Έτσι, η μεταρρύθμιση αποτυγχάνει, διότι κάθε φορά η δημόσια σφαίρα προσλαμβάνει θετικά τις βραχυπρόθεσμες ζημιές που αυτή προκαλεί, δηλαδή τις περικοπές των προνομιούχων ασφαλισμένων, και όχι τα μακροπρόθεσμα κέρδη που αυτή επιφέρει, δηλαδή τη βελτίωση της θέσης των σημερινών αδικημένων και τη συνολικότερη αναβάθμιση της λειτουργίας του ασφαλιστικού συστήματος.³ Με άλλα λόγια, τα συνδικάτα καταφέρνουν να ηγεμονεύσουν μέσα στην κοινή γνώμη, μεταφράζοντας τις απόπειρες εξορθολογισμού του συστήματος σε επίθεση εναντίον των συμφερόντων του κόσμου της εργασίας συνολικά.⁴

Τα αίτια της τωρινής αποτυχίας αποτελούν και τις προϋποθέσεις για την επίτευξη μίας μελλοντικής επιτυχίας. Για να επιτύχει λοιπόν η μεταρρύθμιση, οφείλει να απεκδυθεί την εικόνα που της αποδίδουν τα συνδικάτα ως παιγνίου μηδενικού αθροίσματος και να παρουσιαστεί ως παίγνιο θετικού αθροίσματος που θα μοιράσει οφέλη σε όλους. Αυτό προϋποθέτει την εγκαθίδρυση ενός μοντέλου τέλει πληροφόρησης του κοινού σχετικά με τα προβλήματα που αντιμετωπίζει το ασφαλιστικό σύστημα. Ένα τέτοιο μοντέλο δύναται να θεμελιωθεί μόνο με την εξασθένηση της στρατηγικής των συνδικάτων, μέσα από την ένταξή τους σε μία διαδικασία διαβούλευσης. Η έναρξη μίας τέτοιας διαδικασίας είναι δύσκολη, γιατί το ελληνικό πολιτικό σύστημα δεν διαθέτει νεοκορπορατιστικούς μηχανισμούς παραγωγής συναίνεσης, με αποτέλεσμα η εκπροσώπηση συμφερόντων να αποκτά συγκρουσιακό χαρακτήρα, όταν δεν αποκτά πελατειακό. Συνεπώς, το μυστικό της επιτυχίας κρύβεται στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης ανάμεσα στους παίκτες, ούτως ώστε οι τελευταίοι να ιεραρχήσουν τις προτιμήσεις τους υπό το φως της αναγκαιότητας εξορθολογισμού του ασφαλιστικού συστήματος.

3. K. Featherstone, G. Kazamias, D. Papadimitriou, «The Limits of External Empowerment: EMU, Technocracy and Reform of the Greek Pension System», *Political Studies*, 49(3), 2001, σσ. 475-476.

4. O. O'Donnell & P. Tinios, «The Politics of Pension Reform: Lessons form Public Attitudes in Greece», *Political Studies*, 21(2), 2003, σσ. 278-279.

II. Κριτικά σχόλια: η προσέγγιση ενός αμφίσημου θεσμισμού

Μολονότι η προσέγγιση που αναλύθηκε παραπάνω είναι εξαιρετικά πλούσια όσον αφορά στην επισήμανση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει το ασφαλιστικό σύστημα, ωστόσο οι μεθοδολογικές εντάσεις που αυτή παρουσιάζει δυσχεραίνουν την επίλυση του αρχικού ερευνητικού ερωτήματος περί αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων, που η ίδια είχε θέσει. Η γενική μεθοδολογική επίκληση του νεοθεσμισμού συσκοτίζει τις διαφοροποιήσεις που υπάρχουν στο εσωτερικό του συγκεκριμένου θεωρητικού ρεύματος (θεσμισμός της ορθολογικής επιλογής, ιστορικός θεσμισμός και κοινωνιολογικός θεσμισμός),⁵ ενώ μέσα από αυτές επιχειρείται μία επιλεκτική χρήση εννοιών και εργαλείων. Η βασική μεθοδολογική αρχή διατυπώνεται ως εξής: *Οι ταυτότητες και οι προτιμήσεις των δρώντων σχηματίζονται από τη θεσμική τοποθεσία τους σε ένα σύστημα το οποίο κυριαρχείται από κόμματα και πελατειακούς δεσμούς που ναρκοθετούν τη δραστηκότητα της υποκειμενικής πρωτοβουλίας για το σχεδιασμό πολιτικής και αποκλείουν την πρόσβαση σε όσους βρίσκονται έξω από αυτό. Σε αυτό το πλαίσιο, η στρατηγική διάδραση ανάμεσα στους δρώντες αναδεικνύει τα αντιμαχόμενα συμφέροντα, τη συσσωρευμένη δυσπιστία και τα σημεία αρνησικυρίας μίας σε μεγάλο βαθμό μπλοκαρισμένης διαδικασίας.*⁶ Το παραπάνω χωρίο παραπέμπει ευθέως σε μία έννοια περιορισμένης ορθολογικότητας κατά την οποία οι επιλογές διενεργούνται στη βάση της εκτίμησης μίας θεσμικά δεδομένης κατάστασης και δεν συνιστούν αποτέλεσμα ενός καθαρά εργαλειοκού, ως προς το σκοπό, υπολογισμού. Επομένως, η κατεύθυνση που ακολουθείται είναι αυτή του κοινωνικού θεσμισμού, η οποία επικεντρώνει στη βαρύτητα που διαθέτει το θεσμικό περιβάλλον πάνω στις ατομικές επιλογές. Αυτή η μεθοδολογική επιλογή είναι σε θέση να εξηγήσει γιατί το ασφαλιστικό σύστημα δεν μεταρρυθμίζεται, όμως αδυνατεί από την άλλη πλευρά να ανιχνεύσει ενδεχόμενους μηχανισμούς μεταρρύθμισης. Το τελευταίο προϋποθέτει τη μελέτη του θεσμικού διακανονισμού και την ανάδειξη εκείνων των διαδικασιών που θα επέτρεπαν μία αυτοδύναμη θεσμική μεταρρύθμιση, η οποία με τη σειρά της θα μετατόπιζε το πλαίσιο των συνολικών ατομικών προτιμήσεων.

Ωστόσο η προσέγγιση που εξετάζεται εδώ δεν προβαίνει σε έναν τέτοιου είδους θεωρητικό αναστοχασμό. Αντίθετα, η θεματοποίηση της μεταρρύθμισης

5. Αντί πολλών, βλ. P. Hall & R. Taylor, «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, 44(5), 1996.

6. Featherstone & Tinios, ό.π., σελ. 177.

διενεργείται με όρους ορθολογικού θεσμισμού. Ως εκ τούτου, η ανάσχεση της εξαρτημένης πορείας του ασφαλιστικού συστήματος εναπόκειται στους δρώντες και στις αυτοδύναμες επιλογές τους, οι οποίες θα μεταβάλουν το θεσμικό περιβάλλον. Στο παράδειγμα που μελετάμε η κυβέρνηση ορίζεται ως το υποκείμενο της μεταρρύθμισης. Όπως είδαμε παραπάνω, η κυβέρνηση αναπτύσσει μία τυπική ορθολογικότητα στο πλαίσιο του υπάρχοντος θεσμικού περιβάλλοντος. Βασικός της στόχος είναι η επανεκλογή της και με αυτό τον κανόνα ιεραρχεί τις προτιμήσεις της στο πλαίσιο της πολιτικής αγοράς. Με δεδομένο ότι η λειτουργία της τελευταίας εδράζεται στην ελλιπή πληροφόρηση, λόγω της ηγεμονίας που διαθέτουν τα συνδικάτα στο ζήτημα της μεταρρύθμισης, η κυβέρνηση, για να μεγιστοποιήσει τις ψήφους που θα λάβει, αναγκάζεται να ιεραρχήσει τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού σε μία από τις χαμηλότερες θέσεις των προτιμήσεών της. Για να επανέλθει η μεταρρύθμιση στις πρώτες θέσεις των κυβερνητικών προτιμήσεων θα πρέπει να αποκατασταθεί η ροή της πληροφορίας στην πολιτική αγορά, πράγμα που συνεπάγεται την κάμψη των σημείων αρνησικυρίας που διαθέτουν τα συνδικάτα. Αυτό θα υλοποιηθεί αν η κυβέρνηση καταφέρει να οικοδομήσει δεσμούς εμπιστοσύνης με το εκλογικό σώμα που θα καταδείξουν ότι η μεταρρύθμιση είναι ένα παίγνιο θετικού αθροίσματος και όχι ένα παίγνιο μηδενικού αθροίσματος, όπως διαδίδουν τα συνδικάτα.

Παρατηρούμε ότι, ενώ στην αρχή επιστρατεύονται τα εργαλεία του κοινωνιολογικού θεσμισμού για την ανάλυση του θεσμικού status quo, που αποτρέπει την αλλαγή, στη συνέχεια, όταν η ανάλυση μετατοπίζεται στο ζήτημα της μεταρρύθμισης, τότε ο κοινωνιολογικός θεσμισμός παραχωρεί τη θέση του στον ορθολογικό θεσμισμό. Αυτό συμβαίνει διότι η μελέτη της μεταβολής δεν εξειδικεύεται στους συσχετισμούς που υπάρχουν στο επίπεδο των θεσμών, αλλά εστιάζεται, εξωγενώς, στη στρατηγική που ακολουθούν οι παίκτες. Υπό αυτή την έννοια, παραμένει ανεξήγητο πώς οι προτιμήσεις των παικτών, που κατά το πρώτο στάδιο παρέμεναν δεσμευμένες από το θεσμικό περιβάλλον, ξαφνικά αποδεσμεύονται από αυτό και αξιώνουν να το μεταβάλουν. Βρισκόμαστε δηλαδή ενώπιον μίας αμφίσημης χρήσης του νεοθεσμισμού που έχει ως στόχο να υπερκεράσει το ζήτημα της θεσμικής μεταβολής ανάγοντάς το σε ζήτημα απλής στρατηγικής των εμπλεκόμενων δρώντων. Όπως όμως έχει εύστοχα παρατηρηθεί, οι μεταβολές στο επίπεδο της ορθολογικής επιλογής μπορεί να συνεπάγονται αλλαγές στην πολιτική στρατηγική των δρώντων, πλην όμως δεν επιφέρουν από μόνες τους μεταρρυθμίσεις στο επίπεδο των θεσμών.⁷

7. P. Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton/Oxford 2004, σελ. 145.

Στο φως της ευρύτερης μεθοδολογικής κριτικής που διατυπώθηκε παραπάνω, θα επικεντρώσω σε δύο συγκεκριμένες συνέπειες που αφορούν στη θεώρηση της μεταρρύθμισης καθ' εαυτής. Η πρώτη έχει να κάνει με την προσπάθεια ιστορικής ερμηνείας των αποτυχημένων προσπαθειών της μεταρρύθμισης. Όπως ειπώθηκε προηγουμένως, η μεταρρύθμιση παρουσιάζεται ως ένα παίγνιο ορθολογικών δρώντων οι οποίοι τοποθετούνται υπέρ ή κατά της αλλαγής του συνταξιοδοτικού συστήματος. Στις τρεις απόπειρες μεταρρύθμισης (1991-1993, 2000, 2002) οι όροι του παιγνίου παραμένουν αναλλοίωτοι, ενώ η αφήγηση των συμβάντων προσαρμόζεται για να επιβεβαιώσει ακριβώς αυτό το γεγονός. Έτσι, η ιστορική διάσταση δεν αναζητείται πλέον στο εσωτερικό του συνταξιοδοτικού διακανονισμού και στις κοινωνικές δυνάμεις που συνέβαλαν στη διαμόρφωσή του, αλλά στην εξωτερική αλληλουχία των ιστορικών γεγονότων, η οποία νοηματοδοτείται μέσα από την προκαθορισμένη εξέλιξη του παιγνίου.

Το δεύτερο έχει να κάνει με την εξομοίωση του ρόλου που διαδραματίζει το κράτος με αυτόν που παίζουν οι υπόλοιποι δρώντες. Η υπό εξέταση προσέγγιση προβαίνει σε μία προβληματική συσχέτιση του κράτους με την κυβέρνηση. Το αποτέλεσμα είναι οι κρατικές λειτουργίες να υπερχαθορίζονται, σε τελική ανάλυση, από την κυβερνητική στρατηγική της επανεκλογής. Με αυτό τον τρόπο ο θεσμός της πολιτικής αγοράς συνιστά τη χοάνη τήξης μέσα στην οποία ρευστοποιείται η θεσμική αρχιτεκτονική του κράτους. Ο αντίκτυπος αυτής της μεθοδολογικής επιλογής, στο επίπεδο της κρατικής πολιτικής, είναι η παραγνώριση της λειτουργίας που επιτελεί το ασφαλιστικό σύστημα σε ένα ευρύτερο πλέγμα δημόσιων πολιτικών, που εντέλει οριοθετεί τη λογική της κρατικής παρέμβασης.

Το αποτέλεσμα των θεωρητικών ελλειμμάτων που παρουσιάστηκαν είναι μία μετάθεση της στοχοθεσίας της μεταρρύθμισης, που νομίζω ότι αποτελεί και τον βασικό λόγο μπλοκαρίσματος των επιχειρούμενων αλλαγών. Η κυβέρνηση προσπαθεί να εφαρμόσει μία μεταρρύθμιση στη βάση της «λογικής του συστήματος» πάνω σε ένα ασφαλιστικό σύστημα που έχει συγκροτηθεί στη βάση της λογικής των κοινωνικών συμφερόντων. Με άλλα λόγια, αυτό που κατανοείται ως ρηματική διαδικασία απόσπασης πειθούς είναι στην πραγματικότητα κοινωνικός ανταγωνισμός που ενίοτε εκβάλλει σε ταξική πάλη.

III. Για μία διαλεκτική ανάλυση της μεταρρύθμισης

Τα δύο σημεία κριτικής που αναπτύχθηκαν παραπάνω αποτελούν και την αφηγηρία για τη διατύπωση μίας εναλλακτικής ανάγνωσης της μεταρρυθμιστικής δια-

δικασίας. Αυτό που προτείνεται εδώ είναι η διερεύνηση του συνταξιοδοτικού συστήματος σε αναφορά με τις πολιτικές σχέσεις που συνέβαλαν στη συγκρότηση και αναπαραγωγή του. Η προσέγγιση αυτή αντιλαμβάνεται τις μεταβολές στον ασφαλιστικό διακανονισμό ως το αποτέλεσμα της διαλεκτικής σχέσης ανάμεσα στις κοινωνικές δυνάμεις που τον στηρίζουν και το κράτος που τον σχεδιάζει. Έτσι, το συνταξιοδοτικό, ως δημόσια πολιτική, υφίσταται μία διπλή οριοθέτηση, που περιλαμβάνει από τη μία πλευρά τις κοινωνικές δυνάμεις, οι οποίες ενεργοποιούνται στο επίπεδο της διαμόρφωσης και ακολούθως της νομιμοποίησης της δημόσιας πολιτικής, και από την άλλη το κράτος, που προσανατολίζεται στο σχεδιασμό και στην εκτέλεση. Οι μετατοπίσεις αυτής της διπλής οριοθέτησης καθορίζουν και το εύρος της μεταρρύθμισης, όποτε το κρίσιμο είναι να διερευνηθεί η μορφή που λαμβάνουν οι σχέσεις σε κάθε οριακό πόλο ξεχωριστά.

Ο πρώτος πόλος της οριοθέτησης αναφέρεται στις κοινωνικές δυνάμεις. Αυτές συνδέονται με το εκάστοτε ασφαλιστικό σύστημα με όρους αμφίδρομης νομιμοποίησης. Οι κοινωνικές δυνάμεις νομιμοποιούν τη θέση τους μέσα στο ασφαλιστικό σε αναφορά με τη θέση που καταλαμβάνουν στην οικονομικοπολιτική δομή και μέσα από αυτή τη διαδικασία προκύπτει η νομιμοποίηση του ασφαλιστικού ως δημόσιας πολιτικής. Εδώ κρίνεται αναγκαία η διάκριση ανάμεσα σε δύο τύπους νομιμοποίησης, με κριτήρια τον χρονικό ορίζοντα αναφοράς και τις διαφορετικές επιτελεστικές λειτουργίες στο πλαίσιο της πολιτικής δομής. Ο πρώτος τύπος είναι η αναδρομική νομιμοποίηση, ενώ ο δεύτερος τύπος είναι η τρέχουσα νομιμοποίηση.

Αναδρομική νομιμοποίηση υφίσταται όταν μία κοινωνική ομάδα θεμελιώνει επιπρόσθετα ασφαλιστικά δικαιώματα στη βάση κάποιας μορφής συλλογικής δράσης που ανέπτυξε στο παρελθόν και που είχε ως αποτέλεσμα να συμβάλει στη διαμόρφωση του τρέχοντος πολιτικού καθεστώτος. Η πιο γνωστή περίπτωση στη διεθνή βιβλιογραφία είναι αυτή των συντάξεων του αμερικανικού εμφυλίου. Η ύπαρξη μίας ισχυρής εθνικής οργάνωσης βετεράνων σε συνδυασμό με την ανάπτυξη, από την πλευρά των πολιτικών κομμάτων, στρατηγικών πελατείας οδήγησε στον πολλαπλασιασμό των συνταξιοδοτικών επιδομάτων στα τέλη του 19ου αιώνα, πολύ πριν την έλευση του New Deal.⁸ Η αναδρομική νομιμοποίηση εμφανίζεται συχνότερα σε πολιτικά συστήματα όπου η έννοια της ιδιότητας του πολίτη είναι ανεπαρκώς θεμελιωμένη και το περιεχόμενό της τελεί υπό διαπραγμάτευση. Αυτή η διαπίστωση ανάγει την ελληνική περίπτωση σε προνομιακό πεδίο ανάπτυξης του φαινομένου. Ήδη από τα πρώτα χρόνια της θεμελιώ-

8. Βλ. T. Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard University Press, Harvard 1995.

σης του ελληνικού κράτους, κοινωνικές ομάδες όπως οι ναυτικοί απολάμβαναν ευνοϊκότερης ασφαλιστικής μεταχείρισης, μεταξύ άλλων και λόγω της δράσης τους στα χρόνια της Επανάστασης.⁹ Στην πορεία του 20ού αιώνα το κριτήριο της «εθνικής δράσης», που προσαρμοζόταν ανάλογα με την περίσταση, όπως θα δούμε παρακάτω, άφησε το δικό του ξεχωριστό στίγμα στην ανάπτυξη του ασφαλιστικού διακανονισμού.

Η τρέχουσα νομιμοποίηση αναφέρεται στη δυνατότητα που διαθέτουν οι κοινωνικές ομάδες να βελτιώσουν τη θέση τους στον ασφαλιστικό διακανονισμό, με βάση τις ευκαιρίες που τους προσδίδει η συνεχώς μεταβαλλόμενη θέση τους στην οικονομικοπολιτική δομή.¹⁰ Για παράδειγμα, η απόφαση των μεταπολεμικών κυβερνήσεων να προσανατολιστούν σε μία βιομηχανική ανάπτυξη που θα βασιζόταν σε φτηνή ενέργεια, χαμηλούς μισθούς και χαμηλότοκα μακροπρόθεσμα βιομηχανικά δάνεια δημιούργησε μία δομή ευκαιριών στις εργαζόμενες ομάδες, που απασχολούνταν στους αντίστοιχους θεσμούς υλοποίησης των κυβερνητικών στόχων, η οποία τους επέτρεψε να ισχυροποιήσουν τη θέση τους στο ασφαλιστικό σύστημα. Ενώ ο νόμος 1846/1951 της κυβέρνησης Παπάγου απαγόρευε τη δημιουργία νέων οργανισμών κύριας ασφάλισης, οι εργαζόμενοι της Ελληνικής Τράπεζας Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΕΤΒΑ) και της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) αποσχίστηκαν από το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ) δημιουργώντας τα δικά τους αυτόνομα ταμεία το 1965 και το 1966 αντιστοίχως.

Ο δεύτερος πόλος της οριοθέτησης περιλαμβάνει τις σχέσεις που αναπτύσσει το ασφαλιστικό σύστημα στο ευρύτερο πλαίσιο των κρατικών πολιτικών. Αυτές οι σχέσεις μπορούν να διακριθούν σε δύο επίπεδα: αφενός αυτό της ορθολογικότητάς τους και αφετέρου στα παραγόμενα αποτελέσματα, με τον αντίστοι-

9. Βλ. Α. Λιάκος (1993), *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας, σελ. 379. Αναλυτικά για την έννοια της αναδρομικής νομιμοποίησης και το ρόλο της στη διαμόρφωση του συνταξιοδοτικού διακανονισμού, βλ. L. Kotsopoulos, *New Wine in Old Bottles: Tracing the Politics of the Greek Pension Reform*, παρουσίαση στο 3ο LSE phd Symposium, 2007, http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/3rd_Symposium/PAPERS/KOTSONOPOULOS_LOUDOVIKS.pdf.

10. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η συσχέτιση ανάμεσα στο μέγεθος των κοινωνικών εισφορών που δέχονται ορισμένα ταμεία και τη σχετική βαρύτητα που διέθεταν οι καλυπτόμενες επαγγελματικές κατηγορίες στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό. Μία προκαταρκτική μελέτη παρατίθεται στο Δ. Σωτηρόπουλος, «“Όψις Βαβυλωνίας”: ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα», στο Δ. Βενιέρης & Χ. Παπαθεοδώρου, *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2003, σσ. 116-117.

χο αντίκτυπο τους στον κοινωνικό σχηματισμό. Ως προς το πρώτο επίπεδο, αυτό της ορθολογικότητας, οι δημόσιες πολιτικές συναθροίζονται σε ένα πλέγμα το οποίο οριοθετείται από ένα ιεραρχημένο σύνολο αντιστοίχισης μέσων και σκοπών. Σε ορισμένες πολιτικές υπάρχει σύνδεση μέσων και σκοπών οπότε εμφανίζονται ως αυτοτελείς, ενώ κάποιες άλλες χρησιμοποιούνται ως μέσα για την πραγματοποίηση των σκοπών των αυτοτελών πολιτικών.¹¹ Ο αναγκαστικός νόμος 1611/50 εξανάγκασε τα ταμεία να καταθέσουν τα αποθεματικά τους στην Τράπεζα της Ελλάδος με πολύ χαμηλό τόκο, ούτως ώστε να εξασφαλιστούν κεφάλαια για τη χορήγηση πιστώσεων στους διάφορους οικονομικούς κλάδους. Σε αυτή την περίπτωση παρατηρούμε ότι η ασφαλιστική πολιτική χρησιμοποιείται ως μέσο για την επίτευξη των στόχων της πιστωτικής πολιτικής, με αποτέλεσμα η πρώτη να χάνει την αυτοτέλειά της.

Ως προς το δεύτερο επίπεδο, που περιλαμβάνει τον αντίκτυπο της δημόσιας πολιτικής στον κοινωνικό σχηματισμό, χρήσιμη είναι η διάκριση του Lowi σε τρεις τύπους: τη διανεμητική, τη ρυθμιστική και την αναδιανεμητική. Ο πρώτος τύπος αναφέρεται στην περίπτωση όπου τα αποτελέσματα μίας πολιτικής είναι διαιρετά στο επίπεδο της μεμονωμένης μονάδας, ο δεύτερος αναφέρεται στη διαιρετότητα στο επίπεδο ενός κλάδου και απευθύνεται σε επαγγελματικές ομάδες, ενώ ο τρίτος αφορά στο σύνολο του παραγόμενου πλούτου και απευθύνεται σε κοινωνικές τάξεις. Ανάμεσα σε αυτούς τους τρεις τύπους υπάρχουν μεταθέσεις πολιτικής που συνοδεύονται από αντίστοιχες μεταβολές στην εκπροσώπηση των συμφερόντων.¹² Για παράδειγμα, η πολιτική για το ασφαλιστικό μπορεί αρχικά να έχει σχεδιαστεί για να λειτουργεί ως εργαλείο για την καταπολέμηση της φτώχειας, οπότε λειτουργεί αναδιανεμητικά, επανακαθορίζοντας τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα πάνω στον παραγόμενο πλούτο σε επίπεδο κοινωνικών τάξεων. Στην πορεία όμως η εν λόγω πολιτική μπορεί να μετατεθεί και να χρησιμοποιηθεί επιλεκτικά ως εργαλείο ρύθμισης της ποσότητας του εργατικού δυναμικού σε έναν συγκεκριμένο οικονομικό κλάδο, οπότε εδώ η αναδιανεμη-

11. Δ. Γράβαρης, «Η πολιτική οικονομία των μορφών νομιμοποίησης. Από το λαϊκισμό στον τεχνοκρατικό εκσυγχρονισμό», στον τόμο *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 2004, σελ. 33.

12. Στο ίδιο, σελ. 52. Η αρχική τυπολογία στο T. Lowi, «American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory», *World Politics*, 16(4), 1964. Ο Lowi δεν διαχωρίζει κατά απόλυτο τρόπο τα πεδία της διαιρετότητας. Μπορεί, για παράδειγμα, οι συνέπειες μίας πολιτικής να είναι αρχικά διανεμητικές και να αφορούν σε μία μεμονωμένη περίπτωση (π.χ. διευκολύνσεις σε μία συγκεκριμένη επιχείρηση), αλλά στην πορεία να μεταβληθούν σε αναδιανεμητικές (οι διευκολύνσεις να εξελιχθούν σε ευρύτερη πολιτική που να περιλαμβάνει ευρείες κοινωνικές ομάδες).

τική πολιτική μετατρέπεται σε ρυθμιστική και η κοινωνική τάξη δίνει τη θέση της στην επαγγελματική ομάδα.

Με άξονα τη διπλή οριοθέτηση του ασφαλιστικού συστήματος που επιχειρήθηκε παραπάνω, θα προχωρήσουμε σε μία δοκιμαστική ανάλυση της πρώτης απόπειρας μεταρρύθμισης του συστήματος, που διενεργήθηκε την περίοδο 1991-1993, από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας.

IV. Η πρώτη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού: μία δοκιμή

Οι τρεις διαδοχικοί νόμοι που ψήφισε η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας αποτελούσαν μέρος μίας ευρύτερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας που στόχο είχε την αναδιάρθρωση των σχέσεων κράτους-κοινωνίας, όπως αυτές είχαν παγιωθεί την πρώιμη μεταπολιτευτική περίοδο. Μέσα στο ευνοϊκό κλίμα που δημιούργησε η νεοφιλελεύθερη στροφή της δημόσιας πολιτικής, κυρίως στις αγγλοσαξονικές χώρες, η κυβέρνηση προσπάθησε, με περιορισμένη επιτυχία, να στρέψει το βλέμμα της ελληνικής Δεξιάς από το κράτος στην αγορά. Η επιλογή αυτή ενισχυόταν από τη μεταβατική φάση που διέρχονταν το κράτος στην Ελλάδα των αρχών της δεκαετίας του 1990. Τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο έγινε φανερό ότι οι στρατηγικές διαχείρισης της κρίσης που είχαν υιοθετήσει οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ τη δεκαετία του 1980 έφταναν στα όριά τους. Πράγμα που σήμαινε πως οι κρατικοποιήσεις και τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής που προσανατολιζόνταν, υποτυπώδως, στην ενίσχυση της συνολικής ζήτησης αποτελούσαν προσκόμματα στη θεσμική αναδιάρθρωση του ελληνικού καπιταλισμού. Η τελευταία περνούσε μέσα από το δρόμο της σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας με τα κριτήρια του Μάαστριχτ, γεγονός που έστρεψε την κρατική πολιτική σε νέες κατευθύνσεις.

Απόλυτη προτεραιότητα δινόταν πλέον στην αντιμετώπιση του δημόσιου χρέους μέσα από ένα πρόγραμμα που περιλάμβανε εκτεταμένες αποκρατικοποιήσεις, σφιχτή εισοδηματική πολιτική και μείωση των ελλειμμάτων των οργανισμών δημοσίου δικαίου. Ο συνδυασμός αυτών των μέτρων, αλλά κυρίως οι αποκρατικοποιήσεις, μετέβαλε τη δομική θέση του κράτους στον κοινωνικό σχηματισμό, καθότι ο ρόλος του ως εργοδότη εξασθενούσε μαζί με τον έλεγχο που αυτό ασκούσε στο εγχώριο κεφάλαιο διαμέσου του εκτεταμένου συστήματος δημόσιων προμηθειών. Παράλληλα, η ανάπτυξη των υποδομών της οικονομίας στη βάση των κοινοτικών πλαισίων στήριξης, που ξεκινούν το 1989, εμπλέκουν το κράτος και το κεφάλαιο σε μία εταιρική σχέση που οδηγεί στην υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής με άξονα τις συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού. Μία άλλη διάσταση της

μεταβολής του κράτους έγκειται στο ρόλο που αυτό είχε στην ανάδειξη της κεφαλαιαγοράς ως του προνομιακού πόλου σύνδεσης με το διεθνές κεφάλαιο στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης. Σημαντικό βήμα για την ενίσχυση της κεφαλαιαγοράς ήταν η τιτλοποίηση του δημόσιου χρέους σε συνδυασμό με τη μετοχοποίηση των δημόσιων οργανισμών, που ξεκίνησε ως πολιτική επιλογή την περίοδο 1990-1993, αλλά έφτασε στην κλιμάκωσή της στο τέλος της δεκαετίας.

Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που έλαβε η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας για το ασφαλιστικό εντάσσονται ακριβώς μέσα σε αυτό το πλαίσιο των δομικών αναδιαρθρώσεων. Η αρχική στόχευση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας εντοπιζόταν στη μετατόπιση της διπλής οριοθέτησης του ασφαλιστικού συστήματος πέρα από τα όρια νομιμοποίησης που είχαν κρυσταλλωθεί στη μεταπολιτευτική περίοδο, κυρίως κατά τη διάρκεια της οκταετίας του ΠΑΣΟΚ. Σε αυτό το πνεύμα κινούνται οι δύο πρώτοι νόμοι, ενώ ο τρίτος σηματοδοτεί μία ριζική μεταβολή στη στοχοθεσία του συστήματος. Αντιστεκόμενος στον πειρασμό μίας λεπτομερούς ανάλυσης, θα κλείσω αυτό το κείμενο παραθέτοντας πώς οι νόμοι μεταβάλλουν τη διπλή οριοθέτηση του συστήματος.

Ο πρώτος νόμος (1902/90) στοχεύει στην εξασθένηση της τρέχουσας νομιμοποίησης, που είχαν κατοχυρώσει οι εργαζόμενοι των ΔΕΚΟ και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ιστορικά, οι πρώτες μορφές κρατικά χρηματοδοτούμενων συνταξιοδοτικών συστημάτων αναπτύχθηκαν τον 19ο αιώνα, σε μία εποχή όπου η δημόσια σφαίρα δεν αντιλαμβανόταν τα γηρατειά ως λόγο εξόδου από την εργασία, και αφορούσαν αποκλειστικά στους δημοσίους υπαλλήλους. Προφανώς, οι συντάξεις αυτές δεν συνδέονταν με τον κύκλο εργασίας του δημοσίου υπαλλήλου, αλλά αποτελούσαν μία μορφή επιβράβευσης για τις υπηρεσίες του απέναντι στο κράτος και συνδέονταν με τη διατήρηση του κοινωνικού status της συγκεκριμένης επαγγελματικής ομάδας στο πλαίσιο μίας παράδοσης κρατισμού.¹³ Η ελληνική περίπτωση δεν θα μπορούσε να αποτελέσει εξαίρεση της κρατικής παράδοσης, με δεδομένο τον βαρύνοντα ρόλο του κράτους στην ανάπτυξη του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού. Συνεπώς, το επάγγελμα του δημοσίου υπαλλήλου ήταν από τα πρώτα με πλήρη συνταξιοδοτική κάλυψη, την οποία και διατήρησε ανέπαφη χάρη αφενός στον υψηλό βαθμό κοινωνικής του αναγνώρισης και αφετέρου στην «κρατολατρία»,¹⁴ που διέτρεχε ιδεολογικά το σύνολο των πολιτικών παρατάξεων στον 20ό αιώνα.

13. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Oxford 1990, σελ. 81.

14. Υιοθετώ τον όρο από τον Γκράμσι – βλ. A. Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, International Publishers, New York 1971, σελ. 268.

Η επέκταση των λειτουργιών του κράτους μεταπολεμικά, και ειδικότερα μεταπολιτευτικά, οδήγησε στην εξασθένηση του κοινωνικού status που απολάμβαναν οι δημόσιοι υπάλληλοι, ενώ ταυτόχρονα ξεκίνησε να υποχωρεί η στεγανότητα που είχε εξασφαλίσει το επάγγελμα από τις ρυθμίσεις της αγοράς. Ήδη ο νόμος 1405/83 περί διαδοχικής ασφάλισης του ΠΑΣΟΚ προέβλεπε για τους υπαλλήλους που μετακινούνταν από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα και τούμπαλιν την ισότιμη αναγνώριση του χρόνου εργασίας¹⁵ για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Ο νόμος 1902/90 έρχεται να ολοκληρώσει την ενσωμάτωση της δημοσιοϋπαλληλίας στη μισθωτή σχέση εργασίας, εξουδετερώνοντας το ειδικό status που η πρώτη είχε κατοχυρώσει ιστορικά. Μερικά από τα μέτρα που θεσπίζονται προς αυτή την κατεύθυνση είναι ο ορισμός του χρόνου συνταξιοδότησης με βάση, εκτός από τα χρόνια υπηρεσίας, και το όριο ηλικίας, η επιβολή συνταξιοδοτικής εισφοράς ανάλογης με αυτήν που καταβάλλουν οι ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ και η συμμετοχή των ασφαλισμένων στη φαρμακευτική περίθαλψη.

Σημαντικότερη όμως ήταν η επίδραση του νόμου και στο επίπεδο της κρατικής πολιτικής. Η ανάσχεση της μεταπολεμικής πιστωτικής πολιτικής, η οποία εν πολλοίς οφειλόταν στη διάρρηση ανάμεσα στο βιομηχανικό και το χρηματιστικό κεφάλαιο, οδήγησε το 1985 στην αναστολή του αναγκαστικού νόμου 1611/1950, παρέχοντας έτσι το δικαίωμα στα ασφαλιστικά ταμεία να αποσύρουν τα αποθεματικά τους από την Τράπεζα της Ελλάδος και να τα επενδύσουν αλλού. Η κυβέρνηση, από την άλλη, είχε θέσει ως βασική προτεραιότητα την αντιμετώπιση του δημόσιου χρέους και σκόπευε να χρησιμοποιήσει την ασφαλιστική πολιτική ως μέσο για την επίτευξη των σκοπών της δημοσιονομικής πολιτικής. Αποκαλυπτική των κυβερνητικών προθέσεων είναι η εισήγηση του τότε υπουργού Εθνικής Οικονομίας Γιώργου Σουφλιά στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων στις 21/09/1990: «Υπάρχει ο προβληματισμός γιατί βιαζόμαστε να ψηφίσουμε το ασφαλιστικό, αφού δεν θα έχει άμεσα αποτελέσματα. Το ψηφίζουμε γιατί δεν μπορούμε να εισαγάγουμε τον προϋπολογισμό του 1991 χωρίς να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα στο ασφαλιστικό σύστημα».¹⁶

Τα μέτρα στα οποία αναφέρεται ο υπουργός είναι δύο. Το πρώτο είναι η διευθέτηση του χρέους των ταμείων ούτως ώστε να μη βαρύνεται ο κρατικός προϋπολογισμός. Ωστόσο αυτά που βάραιναν περισσότερο τον κρατικό προϋπολογισμό στη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία ήταν τα ελλείμματα των ΔΕΚΟ

15. Δηλαδή την εξομοίωση του εργάσιμου χρόνου εργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα.

16. Βλ. *Πρακτικά Βουλής των Ελλήνων*, Περίοδος Ζ, Σύνοδος Α, τόμος Δ, Πρακτικό Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων, 21/09/1990.

και δευτερευόντως αυτά του ασφαλιστικού. Επιπρόσθετα, εκείνη την περίοδο τα ελλείμματα των ασφαλιστικών φορέων δεν οφείλονταν σε τόσο μεγάλο βαθμό στη διαχείριση των διαθεσίμων. Πράγματι, όπως φαίνεται και από το Διάγραμμα 1, η βασική αιτία των χρεών ήταν η κακοδιαχείριση των ασφαλιστικών φορέων, πρόβλημα που τίθεται στην απξέντα πολύ αργότερα. Το δεύτερο μέτρο είναι η τιτλοποίηση του δημόσιου χρέους έχοντας ως βάση τα αποθεματικά των ταμείων. Αυτό ακριβώς υιοθετείται στο άρθρο 13 του 1902/90, όπου παρέχεται το θεσμικό πλαίσιο για την επένδυση των ασφαλιστικών διαθεσίμων σε τίτλους του ελληνικού δημοσίου.

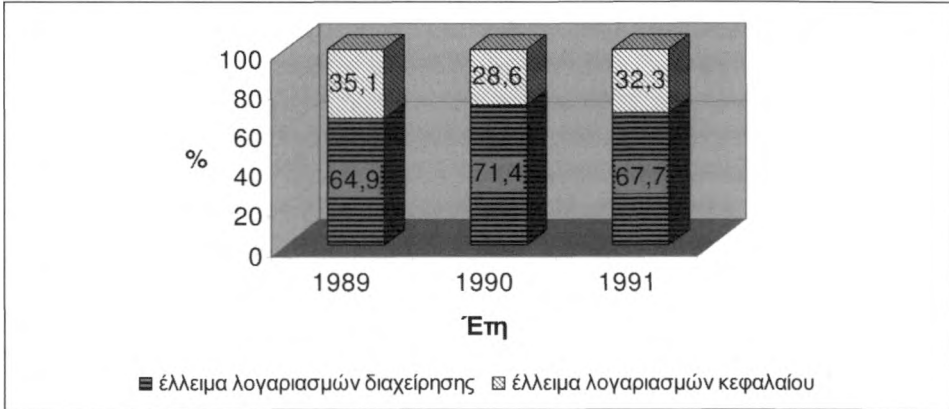
Ο δεύτερος νόμος, που ψηφίζεται από τη Νέα Δημοκρατία (1976/1991), εστιάζει κατά κύριο λόγο στην ανάσχεση της αναδρομικής νομιμοποίησης. Τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, όπου κεντρικό ιδεολογικό ρόλο στο πολιτικό σύστημα διαδραμάτιζε ο αντικομμουνισμός, η αναδρομική νομιμοποίηση εντοπιζόταν στην «εθνικόφρονα» δράση. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της ασφαλιστικής πολιτικής ως μορφής πολιτικής αποζημίωσης για τη συλλογική δράση ορισμένων ομάδων προσφέρεται στην αποτίμηση των κυβερνήσεων Παπάγου που δημοσιεύεται το 1955. Εκεί διαβάζουμε ότι η κυβέρνηση μεριμνεί, μεταξύ άλλων, και για τη θέσπιση ευνοϊκότερων ασφαλιστικών ρυθμίσεων υπέρ των «προσενεγκόντων εθνικάς υπηρεσίας»,¹⁷ με ό,τι συνεπάγεται ο όρος τη συγκεκριμένη περίοδο.

Τα πράγματα αντιστράφηκαν μετά την αποκατάσταση της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας το 1974, η βασική ιδεολογική νομιμοποίηση της οποίας εντοπιζόταν στη λαϊκή αντίσταση που αναπτύχθηκε κατά τη διάρκεια της ναζιστικής κατοχής. Σε αυτό το πλαίσιο η αναδρομική νομιμοποίηση εστιάζεται στην Εθνική Αντίσταση, η οποία κατοχυρώνεται νομοθετικά από το ΠΑΣΟΚ το 1982 (1285/82). Με το ν. 1813/1988 η συμμετοχή στην Εθνική Αντίσταση αναγνωρίζεται ως δικαίωμα θεμελίωσης σύνταξης, με τον όρο ότι αυτή θα βεβαιώνεται από δύο μάρτυρες. Η απόσταση που χωρίζει τα δύο νομοθετήματα δεν είναι τυχαία. Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ με το πρώτο νομοθέτημα καταφέρει ένα συμβολικό χτύπημα στο κράτος της Δεξιάς, αποσκοπώντας στην παγίωση ενός αντιδεξιού μετώπου, όταν όμως το τελευταίο παρουσιάζει ρωγμές, στην εκπνοή της δεύτερης κυβερνητικής θητείας, τότε ο συμβολισμός πλαισιώνεται και με υλική αναγνώριση. Με δεδομένο ότι η Εθνική Αντίσταση ως συλλογική δράση δεν έθελγε το εκλογικό ακροατήριο της Δεξιάς, τουλάχιστον εκείνης της περιόδου, η Νέα Δημοκρατία περιόρισε με το νόμο 1976/91 το δικαίωμα έκδοσης σύνταξης μόνο στους αποδεδειγμένα,

17. *Εις το μέσον του δρόμου: ο απολογισμός μίας διετίας*, 1955, με πρόλογο του Γεωργίου Ι. Ράλλη, υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως, σελ. 103.

Διάγραμμα 1.

Αναλογία ελλείμματος λογαριασμών διαχείρισης σε σχέση με το έλλειμμα λογαριασμών κεφαλαίου



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, *Μηνιαίο Στατιστικό Δελτίο*, Απρίλιος-Μάιος 1992.

από επιστημονική επιτροπή, ανάπηρους αγωνιστές της Εθνικής Αντίστασης, με το αιτιολογικό ότι η απλή συμμετοχή είναι μεν τιμητική αλλά δεν χρήζει ειδικής χρηματοδότησης. Πόσο μάλλον που κάτι τέτοιο δεν ίσχυε ούτε για τους αγωνιστές των βαλκανικών πολέμων, ούτε για όσους πολέμησαν το 1940-1941.¹⁸

Οι δύο πρώτοι νόμοι που αναλύθηκαν παραπάνω προέβησαν στην αναδιάρθρωση των ορίων του ασφαλιστικού διακανονισμού, τόσο στον πόλο των κοινωνικών δυνάμεων, με τις μετατοπίσεις της δίμορφης νομιμοποίησης (τρέχουσας και αναδρομικής), όσο και στον πόλο της κρατικής πολιτικής, με την υπαγωγή των διαθεσίμων στους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής. Ωστόσο η ουσιαστικότερη συμβολή των νομοθετημάτων εντοπιζόταν στη διήθηση του ασφαλιστικού διακανονισμού από τα πολιτικά στοιχεία που αυτός περιείχε, με την έννοια ότι το συνταξιοδοτικό δικαίωμα θεμελιωνόταν πλέον κατά κύριο λόγο στην εργασιακή απασχόληση και πολύ λιγότερο σε εξωοικονομικές δραστηριότητες. Αυτή η διήθηση συνέπεσε με την εξάντληση του μεταπολιτευτικού μοντέλου διαχείρισης της κρίσης, ανοίγοντας έτσι το δρόμο για τον αναπροσανατολισμό του ασφαλιστικού στις νέες συνθήκες δημόσιας πολιτικής.

Το πρώτο βήμα σε αυτή την κατεύθυνση αποτέλεσε ο τελευταίος νόμος (2084/92), που σηματοδότησε το πέρασμα σε μία νέα φάση, τα χαρακτηριστικά της οποίας απαντώνται σε όλες τις μεταγενέστερες απόπειρες μεταρρύθμισης.

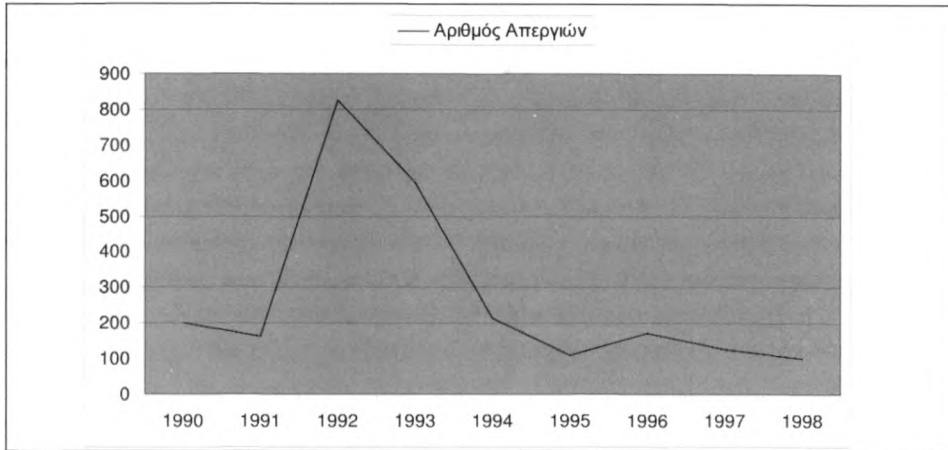
18. Βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το νομοσχέδιο.

Το βασικό πλαίσιο του νόμου στηρίχτηκε στο πορίσματα των επιτροπών Αγγελοπούλου, Παυλόπουλου και της έκθεσης των εμπειρογνομώνων του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου που συντάχθηκε τον Ιούλιο του 1992. Για πρώτη φορά η κυβέρνηση δικαιολογεί τις μεταρρυθμιστικές επιλογές της αναπτύσσοντας ένα αφήγημα περί κρίσης του συστήματος, στρατηγική που είχαν υιοθετήσει εκείνη την περίοδο όσες κυβερνήσεις της Κεντρικής Ευρώπης προχωρούσαν σε μεταρρυθμίσεις των προνοιακών συστημάτων τους.¹⁹ Σύμφωνα με αυτή τη στρατηγική, η κυβέρνηση ανέθετε τη διερεύνηση των προβλημάτων των ασφαλιστικών διακανονισμών σε επιτροπές εμπειρογνομώνων, οι οποίες κατέληγαν σχεδόν πάντα να επισημαίνουν τις περιορισμένες δυνατότητες βιωσιμότητας των ασφαλιστικών συστημάτων. Στη συνέχεια η κυβέρνηση, στηριζόμενη στα συμπεράσματα των επιτροπών, διαπίστωνε την αναγκαιότητα υπέρβασης της κρίσης, η οποία δεν πηγάζε από το συσχετισμό των ετερογενών κοινωνικών συμφερόντων, αλλά ήταν αποτέλεσμα της θεσμικής λογικής του συστήματος. Συνεπώς, το μόνο προαπαιτούμενο για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού ήταν η διόρθωση των τεχνικών λεπτομερειών που επισήμαιναν οι εμπειρογνομολογίες, οπότε η κυβέρνηση νομοθετούσε προς αυτή την κατεύθυνση.²⁰

Η στρατηγική ουδετεροποίησης που ακολούθησε η Νέα Δημοκρατία μπορεί να απέδωσε ορισμένα αποτελέσματα, όπως η θεμελίωση της αναγκαιότητας μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος, ωστόσο δεν κατάφερε να αποτρέψει τις κοινωνικές αντιδράσεις, εφόσον για πρώτη φορά μετά το μεσοπόλεμο το ασφαλιστικό αντιμετωπίζεται στο σύνολό του ως ένα πρόβλημα αναδιανεμητικής πολιτικής, με την έννοια ότι τα αποτελέσματά του είναι διαιρετά σε ταξικό επίπεδο. Η βασική λογική που διέτρεχε τον 2084 εντοπιζόταν στην κανονιστική εναρμόνιση των διαφορετικών καθεστώτων που προσδιόριζαν τη λειτουργία κάθε ασφαλιστικού φορέα ξεχωριστά. Ενδεικτική αυτής της στοχοθεσίας ήταν η θεμελίωση της συντάξιμης ηλικίας στα 65 έτη ως γενικού κανόνα που όφειλε να ακολουθήσει το σύνολο των ασφαλιστικών ταμείων. Η απόπειρα εναρμόνισης συμπληρωνόταν από μία προσπάθεια αναπροσαρμογής των εισοδηματικών λειτουργιών του συστήματος, η οποία οδήγησε στην εξασθένηση των αναδιανεμητικών χαρακτηριστικών του συνταξιοδοτικού διακανονισμού. Μολονότι ο ρόλος

19. Για τη στρατηγική κατασκευής της κρίσης, βλ. S. Kuipers, *Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the Early 1990s*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2006.

20. Είναι η περίφημη στρατηγική του blame avoidance, βλ. P. Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, σσ. 28-30.

Διάγραμμα 2.*Απεργιακές κινητοποιήσεις τη δεκαετία του 1990*

Πηγή: International Labour Office, *Yearbook of Labour Statistics 2001*, τ. 60.

του κράτους φαινόταν να αναβαθμίζεται μέσα από τη συμμετοχή του στην τριμερή χρηματοδότηση του συστήματος, στην πραγματικότητα αυτό άρχισε να εγκαταλείπει τη χρήση του συνταξιοδοτικού ως εργαλείου εξομάλυνσης των εισοδηματικών ανισοτήτων και καταπολέμησης της φτώχειας.

Με αυτή την έννοια, η μείωση του λόγου υποκατάστασης μισθού-σύνταξης, που πλέον μπορούσε να πέσει μέχρι και στο 60%, η αύξηση των εισφορών που κατέβαλλαν οι εργαζόμενοι και η αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης μακροπρόθεσμα μπορούσαν να συμβάλουν, και όντως το έκαναν, στη διεύρυνση των ανισοτήτων. Το γεγονός ότι ο υπό εξέταση νόμος προέβλεπε την πλήρη εφαρμογή των μέτρων για όσους εισέρχονταν στην αγορά εργασίας μετά την 1/1/1993 συνέβαλε ακόμα περισσότερο στην όξυνση των ανισοτήτων, καθώς λόγω του διανεμητικού χαρακτήρα του συστήματος οι νεοεισελθόντες, μετά το 1993, εργαζόμενοι καλούνταν να πληρώσουν τις συντάξεις των απασχολούμενων πριν το 1993, οι οποίοι είχαν θεμελιώσει τα συνταξιοδοτικά τους δικαιώματα με ευνοϊκότερους όρους. Πέρα όμως από τη μετακύλιση του κόστους στην «απούσα γενιά», η νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης έθιγε σε μεγάλο βαθμό τα κεκτημένα των ήδη απασχολούμενων, οι οποίοι είδαν το εισόδημά τους να μειώνεται με την αύξηση της ασφαλιστικής εισφοράς και την περικοπή ορισμένων επιδομάτων. Όπως μαρτυρά και το Διάγραμμα 2, η απεργιακή κινητοποίηση των εργαζομένων απέναντι στις κυβερνητικές μεταρρυθμίσεις κλιμακώνεται το 1992. Προφανώς, η δυναμική που παρουσιάζουν οι κινητοποιήσεις των εργαζομένων είναι συνυφασμένες με την ευρύτερη αναδιάρθρωση που λαμβά-

νει χώρα τη συγκεκριμένη περίοδο, όπως την περιγράψαμε παραπάνω. Ωστόσο η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος αποτέλεσε την κινητήρια δύναμη του διευρυμένου απεργιακού κύματος.

Εν κατακλείδι, οι επιπτώσεις των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων της περιόδου 1991-1993 πάνω στη θεσμική αρχιτεκτονική του ασφαλιστικού διακανονισμού ήταν σίγουρα αρκετές. Η σημαντικότερη από αυτές εντοπιζόταν στο ότι η μεταρρύθμιση προετοίμασε τη θεσμική μετάβαση του ασφαλιστικού συστήματος στο νέο περιβάλλον δημόσιας πολιτικής που διαμόρφωνε το εγχείρημα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Η διήθηση των πολιτικών στοιχείων, σε συνδυασμό με την κανονιστική εναρμόνιση των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και την επιβολή της τριμερούς χρηματοδότησης, άνοιξε το δρόμο για τις μεταρρυθμίσεις της επόμενης δεκαετίας.