

Μιχάλης Λυμπεράτος, Προκόπης Παπαστράτης (επιμ.)

**Αριστερά και Αστικός Πολιτικός Κόσμος
1940-1960**

17-20 Απριλίου 2013

Πρακτικά Συνεδρίου

**Πάντειο Πανεπιστήμιο
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας**

Εκδόσεις Βιβλιόραμα, 2014

«Με το όπλο παρά πόδα»: οι ανταρτομάδες μετά τη λήξη του Εμφυλίου Κεφαλληνού Νατάσα	183
Η δράση του Ε.Λ.Α.Σ. στο νομό Αχαΐας την περίοδο 1941-1944 και η συνεισφορά του στην απελευθέρωση της Πάτρας Κομιανός Πάνος	193
Η ΕΔΑ και το Σύνταγμα στην πρώτη μετεμφυλιακή δεκαετία Κουρουνδής Χαράλαμπος	202
Η Μαρία Καραγιώργη μέσα από την προφορική της μαρτυρία προσεγγίζει στιγμές της Αντίστασης και του Εμφυλίου Κουτσοπούλου Κατερίνα	211
Οι «Υπερασπισταί Βορείου Ελλάδος» και η «Πανελλήνια Απελευθερωτική Οργάνωσις στην κατεχόμενη Μακεδονία (1941-1944) Κουτσούρης Δημήτρης	220
«Σπάζοντας τα πετρώματα του εθνικιστικού μίσους»: οι Γιουγκοσλάβοι παρτιζάνοι και οι εχθροί τους, 1941-1945 Κόφφα Δόμνα	229
Οι κοινωνικές βάσεις του αυταρχισμού: Κράτος και κοινωνική πολιτική τη δεκαετία του '50 Κωτσονόπουλος Λουδοβίκος	238
Τα Δεκεμβριανά μέσα από τα γαλλικά αρχεία Λαγάνη Ειρήνη	249
Διερευνώντας τα κοινωνικά χαρακτηριστικά του ΔΣΕ μέσα από τις καταδικαστικές αποφάσεις των Έκτακτων Στρατοδικείων: η περίπτωση του Έκτακτου Στρατοδικείου Κοζάνης Λάζου Βασιλική	259
Θεμέλια αντίστασης – Βουνά μνήμης και λευτεριάς Μαρτυρίες και μαρτύρια γυναικών από την Κατοχή, την Εθνική Αντίσταση και το Δημοκρατικό Στρατό	273
Λιανή Ελισάβετ	

Οι κοινωνικές βάσεις του αυταρχισμού: Κράτος και κοινωνική πολιτική τη δεκαετία του '50

Κωτσονόπουλος Λουδοβίκος

I. Το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα: Μεθοδολογικές απορίες

Οι περισσότερες μελέτες γύρω από την εξέλιξη του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, επιχειρούν να ερμηνεύσουν τις αιτίες μίας απουσίας. Ανεξάρτητα από τη μεθοδολογική γλώσσα με την οποία κάθε φορά αυτή εκφράζεται, η συγκεκριμένη ερμηνεία εκκινεί από δύο πραγματολογικά δεδομένα. Το πρώτο δεδομένο έγκειται στη χρόνια υποχρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής κατά τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου. Μία πρόχειρη ματιά στους προϋπολογισμούς της περιόδου μαρτυρά πως το ελληνικό κράτος ξόδευε πολύ περισσότερα σε όπλα παρά σε «βούτυρο», με αποτέλεσμα οι κοινωνικές δαπάνες να κυμαίνονται πάντοτε σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα συγκριτικά με τις δαπάνες των ανεπτυγμένων κοινωνικών κρατών της περιόδου¹. Αντίστοιχα, και αυτό συνιστά το δεύτερο δεδομένο, η θεμελίωση της κοινωνικής αλληλεγγύης στην ιδιότητα του πολίτη, θεμέλιος λίθος του κοινωνικού κράτους τη χρυσή περίοδο του καπιταλισμού, δεν ενσωματώνεται στο νομικό οικοδόμημα του ελληνικού κράτους παρά μόνο μετά το 1974².

Οι απαντήσεις για την απουσία του κοινωνικού κράτους, όπως αυτή προκύπτει από τα παραπάνω πραγματολογικά δεδομένα, ποικίλουν ανάλογα με τις μεθοδολογικές αιτιάσεις που υιοθετεί κάθε προσέγγιση. Η ανάπτυξη του καπιταλισμού, η οποία ταυτίζεται με την εκβιομηχάνιση, παραμένει ζητούμενο στην ελληνική περίπτωση γι' αυτό και το κράτος δεν εκσυγχρονίζεται αλλά διατηρεί τις παραδοσιακές δομές του. Παράλληλα, η έλλειψη ενός συλλογικού διεκδικητικού υποκειμένου ικανού να διεκδικήσει την παροχή δημόσιων αγαθών οδηγεί σε μία κατακερματισμένη κοινωνική πολιτική. Ο κατακερματισμός αυτός, σύμφωνα με μία άλλη προσέγγιση, οφείλεται εν πολλοίς στις πελατειακές σχέσεις που οικοδομούν συγκεκριμένες επαγγελματικές ομάδες με το πολιτικό

¹ G. Katrougalos, «The South European welfare model: The Greek Welfare State in search of an identity», *Journal of European Social Policy*, 6(1), 1996, σ. 49-50.

² Δ. Γράβαρης, «Το χτίσιμο του κοινωνικού κράτους: Από τον κομματικό λόγο στις κρατικές πολιτικές» στο Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ, κόμμα-κράτος-κοινωνία*, Πατάκη, Αθήνα 1998, σ. 97-99.

σύστημα³. Κάθε μία από τις παραπάνω προσεγγίσεις έχει κομίσει πολύτιμα στοιχεία στη μελέτη της ελληνικής περίπτωσης και πλούσια ερμηνευτικά εργαλεία που διευκολύνουν τη σημερινή έρευνα. Ωστόσο, σε αυτό το κείμενο υιοθετείται μία διαφορετική οπτική η οποία εστιάζει, κατά κύριο λόγο, στο γιατί η ανάπτυξη του προνοιακού διακανονισμού στην Ελλάδα ακολούθησε μία συγκεκριμένη τροχιά ανάπτυξης. Πιο συγκεκριμένα, το ερώτημα που τίθεται είναι γιατί το ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα, που είχε ήδη θεσμοθετηθεί κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου, δεν κινείται προς μία κατεύθυνση γενικής ασφαλιστικής κάλυψης με αναδιανεμητικά χαρακτηριστικά, όπως συμβαίνει στον έναν ή στον άλλο βαθμό στις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης. Οι έρευνες που έχουν γίνει μέχρι στιγμής υποστηρίζουν ότι η μετάβαση σε ένα γενικό ασφαλιστικό σύστημα αποτυγχάνει λόγω των πελατειακών σχέσεων που αναπτύσσουν οι επαγγελματικές ομάδες με το πολιτικό σύστημα, έχοντας ως στόχο τη διατήρηση της αυτοτέλειας των ασφαλιστικών τους φορέων και της εξασφάλισης ανάλογων πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό για τη συντήρησή τους⁴. Διατηρώντας στο φόντο τις δυνατότητες, αλλά και τα όρια του συστήματος εκπροσώπησης επαγγελματικών συμφερόντων όπως αυτή εξελίχθηκε στο πλαίσιο του μετεμφυλιακού κράτους, το κείμενο αυτό θα εστιάσει στον ρόλο της κρατικής πολιτικής ως περιοριστικού παράγοντα στην εξέλιξη του ασφαλιστικού συστήματος. Θα υποστηριχθεί ότι η πολιτική δημοσιονομικής σταθεροποίησης που υιοθετείται από τις κυβερνήσεις της δεκαετίας του '50, και που πλαισιώνεται από ένα συνολικότερο πλέγμα αυταρχικής πολιτικής, εκτοπίζουν από την πολιτική ατζέντα τη χρήση της κοινωνικής πολιτικής ως αναδιανεμητικού εργαλείου και επιτείνουν τον κατακερματισμό του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

II. Η κληρονομιά του Μεσοπολέμου

Η δεκαετία του '50 διατηρεί μία ιδιαίτερη βαρύτητα, καθώς η συγκεκριμένη χρονική περίοδος συνιστά ένα κρίσιμο σταυροδρόμι για την ανάπτυξη του ασφαλιστικού συστήματος στην Ελλάδα. Τότε κρυσταλ-

³ Για μία σύνοψη όλων των προσεγγίσεων σχετικά με το κοινωνικό κράτος και μια εκτενή ανάλυση της τελευταίας βλ. Δ. Σωτηρόπουλος, «"Οψις Βαβυλωνίας": Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα», στο Δ. Βενιέρης & Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2003, σ. 89-131.

⁴ Σωτηρόπουλος, *ό.π.*

λώνεται η λειτουργία του θεσμικού πλαισίου που είχε διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια της μεσοπολεμικής περιόδου και που λόγω της ταραχώδους δεκαετίας του '40 που ακολούθησε δεν πρόλαβε να θεμελιωθεί. Συνεπώς, η μελέτη της είναι σημαντική διότι οι επιλογές που πραγματοποιήθηκαν τότε προκατέβαλλαν την ανάπτυξη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα κληροδοτώντας σε αυτό χαρακτηριστικά, τα οποία διατήρησε σχεδόν αυτούσια την περίοδο της επέκτασης των κοινωνικών δαπανών τις δεκαετίες '70 και '80.

Το ζήτημα της μετεξέλιξης ενός κατακεραματισμένου συστήματος κοινωνικής προστασίας, το οποίο είχε θεσμοθετηθεί μερικώς από τον Νόμο Γούναρη 2868/22 περί υποχρεωτικής ασφάλισης των εργατών και των ιδιωτικών υπαλλήλων, σε ένα καθολικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είχε ήδη αρχίσει να τίθεται στην πολιτική ατζέντα επί κυβερνήσεως Βενιζέλου το 1928, με τη συνδρομή της τεχνογνωσίας του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας. Ύστερα από μακρά περίοδο πολιτικών αντιδικιών και ζυμώσεων ιδρύεται το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων στις 10 Οκτωβρίου 1934 (ν. 6298) με την προοπτική να εκκινήσει η λειτουργία του μέσα σε διάστημα δύο ετών. Η ίδρυση του ΙΚΑ έθεσε το ζήτημα της μετάβασης σε ένα γενικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Ιστορικά στο τραπέζι τέθηκαν τέσσερις λύσεις. Η πρώτη λύση ήταν να εγκαταλειφθούν στην τύχη τους τα υφιστάμενα ταμεία. Η δεύτερη να διατηρήσουν την ανεξαρτησία τους αλλά να αντασφαλισθούν τα μέλη τους για ορισμένους κινδύνους στο ΙΚΑ με μία μερική μεταβίβαση των πόρων τους σε αυτό. Η τρίτη ήταν να γίνει μία οικονομική εξυγίανση και όσα από αυτά δεν ήταν βιώσιμα ή οι παροχές τους ήταν κάτω από τα επίπεδα του ΙΚΑ να συγχωνευθούν με αυτό. Τέλος η τέταρτη, στην οποία συνηγορούσε το Διεθνές Γραφείο Εργασίας ήταν να διαλυθούν όλα τα ταμεία και να συγχωνευθούν στο ΙΚΑ⁵.

Αυτό που τελικά υιοθετήθηκε ως λύση από το καθεστώς Μεταξά ήταν η τρίτη εκδοχή. Εδώ αξίζει να σταθούμε λίγο στην πολιτική διαχείριση του ΙΚΑ, καθώς ο τρόπος με τον οποίο αυτή διενεργείται καθορίζει το γενικότερο χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής έως τη δεκαετία του '50. Το ΙΚΑ στα ελάχιστα χρόνια της ομαλής λειτουργίας του, μέχρι δηλαδή και την έναρξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, ενσωματώνεται παθητικά στην κρατική πολιτική. Δεν χρησιμοποιείται, δηλαδή, ως ένας

⁵ Α. Λιάκος, *Εργασία και Πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας Εμπορικής Τράπεζας, Αθήνα 1993, σ. 496 και Γ. Τσαλίκης, *Η θεμελίωση της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα 1834-1934*, Παπαζήσης, Αθήνα 2008.

θεσμός προώθησης κοινωνικής αλληλεγγύης σε μία κατεύθυνση αναδιανομής του εισοδήματος. Αντίθετα, χρησιμοποιείται ως μέσο πειθάρχησης των μισθωτών. Επαγγελματικά ταμεία κλάδων που βρίσκονται σε κρίση και ύφεση ενσωματώνονται σε αυτό ώστε οι πληττόμενοι να έχουν ασφαλιστική κάλυψη και να αποσοβηθούν, με αυτό τον τρόπο, οι κοινωνικοί τριγμοί. Από την άλλη πλευρά, η διατήρηση ξεχωριστών ταμείων για εκτεταμένες επαγγελματικές κατηγορίες, όπως των αυτοαπασχολούμενων και των εμποροβιοτεχνών, αποτελούσε κεντρική επιλογή του καθεστώτος⁶. Αυτή η πρακτική συνεχίζεται και μεταπολεμικά, με αποτέλεσμα το Ίδρυμα να αναλάβει πλήθος οργανισμών κύριας ασφάλισης, αρκετοί εκ των οποίων ήταν ελλειμματικοί. Η συγκέντρωση ελλειμματικών ταμείων στο ΙΚΑ καλλιέργησε την άποψη στα υφιστάμενα ταμεία ότι μία ενδεχόμενη συγχώνευση τους θα οδηγούσε σε βίαιη αναδιανομή των πόρων τους. Πάνω σε αυτό το θεσμικό αποτύπωμα, ήρθαν να προστεθούν μεταπολεμικά οι περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές, οι οποίες ευνόησαν περαιτέρω τον κατακερματισμό του συστήματος. Στο υπόλοιπο αυτού του κειμένου θα εξεταστούν οι απόπειρες μεταρρύθμισης στο ασφαλιστικό σύστημα της δεκαετίας του '50 και ο κρίσιμος ρόλος της περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής.

III. Απόπειρες ανασυγκρότησης την πρώτη μεταπολεμική οκταετία

Οι πρώτες προσπάθειες ανασυγκρότησης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης πραγματοποιούνται την πρώτη μεταπολεμική οκταετία, η οποία εκτείνεται μέχρι και τη λήξη του λεγόμενου «κεντρώου» διαλείμματος. Όπως συνέβη και κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου, πρωταγωνιστικό ρόλο ως προς την εισήγηση των μεταρρυθμίσεων έχουν οι διεθνείς αποστολές του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας και της Αμερικανικής βοήθειας, της οποίας η συμβολή είναι και η πλέον καθοριστική. Πριν από την έλευση της Αμερικανικής Αποστολής Παροχής Βοήθειας στην Ελλάδα (AMAG), τον Ιούνιο του 1947, έχει προηγηθεί η αποστολή Porter με κύριο στόχο την εισήγηση μέτρων για την ανασυγκρότηση της ελληνικής οικονομίας. Τα μέτρα αυτά καταγράφηκαν στην περίφημη έκθεση Porter, η οποία αποτέλεσε και τον οδικό χάρτη για την παροχή της αμερικανικής οικονομικής βοήθειας στο πλαίσιο του σχεδίου

⁶ D. Venieris, *The Development of Social Security in Greece, 1920-1990: Postponed Decisions*, διδακτορική διατριβή, LSE 1994, σ. 90.

Μάρσαλ⁷. Η κοινωνική ασφάλιση δεν αποτέλεσε αρχικά προνομιακό επίπεδο παρέμβασης των Αμερικανών τεχνοκρατών. Στην πορεία, όμως, συνειδητο-ποίησαν ότι ο τρόπος χρηματοδότησής του, μέσα από τις περίφημες εισφορές υπέρ τρίτων, αποτελούσε έναν αφανή έμμεσο φόρο που προκαλούσε πληθωριστικές πιέσεις⁸. Με αφορμή αυτό το συγκεκριμένο οικονομικό πρόβλημα, η AMAG προσκάλεσε δύο ειδικούς για την αξιολόγηση του συστήματος και στη συνέχεια τον εκτελεστικό διευθυντή του Συμβουλίου Κοινωνικής Ασφάλισης⁹, Oscar Morgan Powell, για να εξορθολογίσει τη λειτουργία του. Με τον νόμο 852, ο τελευταίος αναλαμβάνει καθήκοντα γενικού διευθυντή του ΙΚΑ από τον Δεκέμβριο του 1948¹⁰, ενώ τον Δεκέμβριο του 1949 καταθέτει τις προτάσεις για την αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Ο βασικός κορμός αυτών των προτάσεων ακολουθεί στη λογική του τις αντίστοιχες του ΔΓΕ τη δεκαετία του '30 και συνηγορεί υπέρ της δημιουργίας ενός ενιαίου ασφαλιστικού συστήματος¹¹. Συγκεκριμένα, αυτό που προτεινόταν ήταν η μεταφορά της περιουσίας του ΙΚΑ και όλων των υπόλοιπων ταμείων σε ένα ενιαίο Εθνικό Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, το οποίο θα ήταν αυτεξούσιο και θα διοικούνταν από γενικό διευθυντή επιλεγμένο με αξιοκρατικά κριτήρια. Η αξιοποίηση της περιουσίας του και η επένδυση των αποθεματικών θα αποφασίζονταν από οικονομική επιτροπή, στην οποία θα συμμετείχαν, μεταξύ άλλων, εκπρόσωποι του υπουργείου Οικονομικών και της Τραπέζης της Ελλάδος. Οι δύο αυτές μεταρρυθμίσεις, μαζί με αρκετές άλλες που πρότεινε η έκθεση, στόχευαν στη διόρθωση των γραφειοκρατικών προσκομμάτων που προέκυπταν από τη σύγχυση αρμοδιοτήτων και εξουσιών ανάμεσα σε διάφορα υπουργεία¹².

Η συγκρότηση ενός ενιαίου ασφαλιστικού φορέα με τη συγχώνευση των αποθεματικών των επιμέρους ταμείων με αυτά του ΙΚΑ, τροφοδό-

⁷ Γ. Σταθάκης, *Το δόγμα Τρούμαν και το Σχέδιο Μάρσαλ*, Βιβλιόραμα, Αθήνα 2004, σ. 149

⁸ Social Security- Greek Style in Remembrances of the American Aid Mission to Greece, box 2, Paul Porter Papers, Harry.S. Truman Library.

⁹ Πρόκειται για το τριμελές συμβούλιο που έχει αναλάβει την υλοποίηση των προγραμμάτων που προέβλεπε η Social Security Act του 1935.

¹⁰ Venieris, *ό.π.*, σ. 144.

¹¹ Οι προτάσεις του κλιμακίου του ΔΓΕ που δραστηριοποιείται στη χώρα την ίδια περίοδο με την αμερικανική αποστολή περιλαμβάνονται στο ILO, *Labour Problems in Greece*, Γενεύη, 1949, και κινούνται στο ίδιο πνεύμα με τις προτάσεις Powell.

¹² Introductory report on draft Law for social insurance, σ. 8-9, FO 371/87777 C557208, National Archives.

τησαν αντιδράσεις από την πλευρά των ασφαλισμένων που τελικά οδηγούν στο πάγωμα του νομοσχεδίου και στη συνακόλουθη απαλλαγή του Αμερικανού εμπειρογνώμονα από τα καθήκοντά του. Τελικά μία περισσότερο μετριοπαθής εκδοχή ψηφίζεται το 1951 με τον Α.Ν. 1846, ο οποίος στην ουσία κατοχυρώνει τις πολιτικές επιλογές του Μεσοπολέμου, όπως αυτές αναλύθηκαν παραπάνω. Με το άρθρο 5 προβλέπεται η συγχώνευση στο ΙΚΑ όλων εκείνων των ταμείων κύριας ασφάλισης με παροχές κατώτερες αυτού. Παράλληλα, απαγορεύεται η σύσταση νέων ταμείων κύριας ασφάλισης και προβλέπεται η υποχρέωση επιδότησης του ιδρύματος από τον κρατικό προϋπολογισμό, η οποία, σύμφωνα με μελέτη του Διευθυντή Στατιστικής του ΙΚΑ Δημήτρη Ζαπατίνα που παρουσιάστηκε τον Μάρτιο του 1959 ποτέ δεν δόθηκε¹³.

Στην ουσία το νομοθέτημα κατοχυρώνει τον κατακερματισμό του ασφαλιστικού συστήματος. Πέρα από τις προφανείς ασφαλιστικές εξαιρέσεις των ομάδων που βρίσκονταν στον στενό πυρήνα της μεταπολεμικής εξουσίας, στρατιωτικών και δημοσιών υπαλλήλων, ο κερματισμός επικυρώνεται στην ουσία από την αυτόνομη αναγνώριση των ασφαλιστικών ταμείων που συνδέονται με ελευθέρια επαγγέλματα, επαγγελματικές ομάδες της μεσαίας τάξης -όπως για παράδειγμα οι τραπεζοϋπάλληλοι- καθώς επίσης και με κλειστά επαγγέλματα. Όλες αυτές οι κατηγορίες θεωρούσαν πως η συστέγασή τους με τη μεγάλη μάζα των μισθωτών που ασφαλιζόνταν στο ΙΚΑ θα ανέστρεφε τη διαδικασία αναδιανομής σε βάρος τους, εφόσον δεν θα ήταν σε θέση να μετακυλήσουν το κόστος ασφάλισής τους σε τρίτους, είτε μέσα από τις κοινωνικές εισφορές είτε μέσα από την επιβολή ειδικών τελών στις προσφερόμενες υπηρεσίες και προϊόντα. Ο πίνακας που ακολουθεί απεικονίζει αυτή την ταξική διαφοροποίηση. Τα ταμεία που χρηματοδοτούνται κυρίως από κοινωνικές εισφορές, ανήκουν σε επαγγελματικές ομάδες που βρίσκονται στο σκληρό πυρήνα του μεταπολεμικού μπλοκ εξουσίας, ενώ στον αντίποδα οι μισθωτοί εξαιρούνται συστηματικά από αυτό το σύστημα αναδιανομής.

¹³ «Μελέτη του Δ/ντου Στατιστικής του ΙΚΑ του Δ. Ζαπατίνα», Κουτί 437 «Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων», Φάκελος 5 «Εθνική Ομοσπονδία Συνταξιούχων ΙΚΑ», ΑΣΚΙ.



Πηγή: Υπουργείον Κοινωνικών Υπηρεσιών, Κοινωνικός Προϋπολογισμός έτους 1969

IV. Οι συνέπειες της δημοσιονομικής σταθεροποίησης

Οι ταξικοί αυτοί διαχωρισμοί που αναπαράγονταν μέσα από τη συντήρηση ενός κατακερματισμένου συστήματος ασφάλισης, εντάθηκαν περαιτέρω μέσα από τη χρησιμοποίηση του τελευταίου ως εργαλείου άσκησης περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής. Ήδη με τη λήξη του πολέμου, και με την εξαίρεση ενός πολύ σύντομου «Κεύνσιανού διάλλεμματος» το 1945¹⁴, η δημοσιονομική πολιτική υπάγεται εξ' ολοκλήρου στη νομισματική πολιτική, γεγονός που κατοχυρώνονταν θεσμικά με την παντοδυναμία της Νομισματικής Επιτροπής, η οποία καθόριζε στην ουσία τις κατευθύνσεις της οικονομικής πολιτικής και τις κλείδωνε στην κατεύθυνση της «σκληρής» δραχμής. Από το 1950 μέχρι και το 1953, και στο πλαίσιο που είχε θέσει η αμερικανική αποστολή μέσω της ECA/W (European Cooperation Administration) καθώς επίσης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η χώρα υιοθετεί ένα σταθεροποιητικό πρόγραμμα για την καταπολέμηση του πληθωρισμού και της υπερτιμημένης δραχμής. Η συνταγή που ακολουθήθηκε μέχρι και την υποτίμηση του 1953 περιελάμβανε περιορισμό του δημοσιονομικού ελλείμματος μέσα από τη μαζική περικοπή δαπανών, περιορισμό των πιστώσεων, μείωση των αγροτικών επιδοτήσεων και συρρίκνωση των επενδυτικών προγραμμάτων¹⁵.

¹⁴ G. Pagoulatos, *Greece's New Political Economy*, Palgrave, Λονδίνο 2003, σ. 23.

¹⁵ Γ. Σταθάκης, «Η απρόσμενη οικονομική ανάπτυξη στις δεκαετίες του '50 και '60: Η Αθήνα ως αναπτυξιακό υπόδειγμα» στο Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας, *1949-1967: Η εκρηκτική εικοσαετία*, Αθήνα 2000, σ. 48-51.

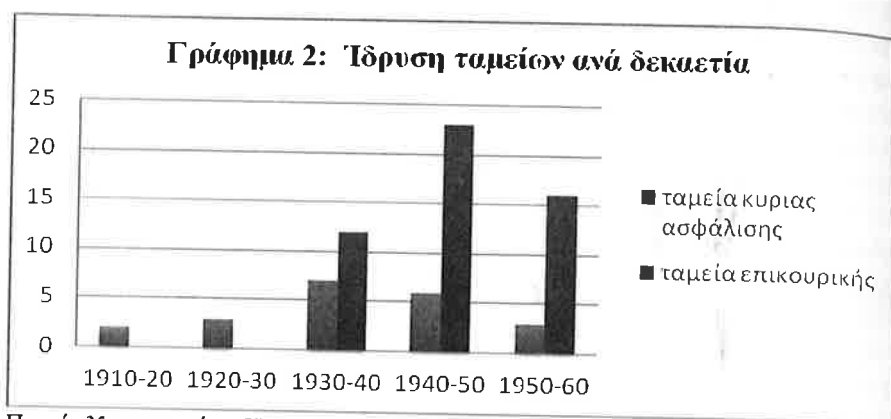
Σε αυτό το πλαίσιο, στην αρχή του σταθεροποιητικού προγράμματος το 1950, υιοθετείται ο Α.Ν 1611/ 1950 « Περί καταθέσεων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και ασφαλιστικών Ταμείων». Αυτός προβλέπει την κατάθεση όλων των αποθεματικών των οργανισμών σε ειδικό λογαριασμό της Τράπεζας της Ελλάδας ώστε να χρησιμοποιηθούν, σύμφωνα με το άρθρο 4, για τη χρηματοδότηση της βιομηχανίας, του εμπορίου και της γεωργίας. Ωστόσο, πέρα από τη ψευδεπίγραφη αναπτυξιακή χροιά με την οποία προσπαθεί να ντύσει αυτή τη μεταφορά πόρων, ο πραγματικός σκοπός του νομοθετήματος αποκαλύπτεται ήδη από το δεύτερο άρθρο. Αυτό προβλέπει ότι οποιαδήποτε επενδυτική απόφαση των δημοσίων οργανισμών δεν λαμβάνεται δίχως την έγκριση της Νομισματικής Επιτροπής. Επιπλέον η παροχή χορηγήσεων από αυτούς τους οργανισμούς προς τους υπάλληλους, τους ασφαλισμένους και τους συνταξιούχους υπόκειται σε εγκριτική απόφαση της Νομισματικής Επιτροπής¹⁶.

Στην ουσία η νομισματική επιτροπή αποκτά τον έλεγχο όλων των πηγών δημιουργίας χρήματος μέσα στην αγορά και γίνεται ο απόλυτος ρυθμιστής της κυκλοφορίας του μέσα από τον έλεγχο των πιστώσεων. Πρόκειται για μία μονεταριστικού τύπου πολιτική που βυθίζει σε ύφεση την οικονομία σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '50 και κράτα την επενδυτική δυνατότητα των ασφαλιστικών αποθεματικών σε διαρκή καταστολή. Για λόγους έμφασης θα αναφέρω το εξής παράδειγμα: Δεκαέξι χρόνια μετά το επίμαχο νομοθέτημα η Εθνική Πανελλαδική Συνομοσπονδία Συνταξιούχων ΙΚΑ, που υπάγεται στη ΓΣΕΕ με ό,τι αυτό συνεπάγεται για εκείνη την περίοδο, στέλνει επιστολή διαμαρτυρίας στη Νομισματική Επιτροπή, καθώς η τελευταία καταργεί με απόφασή της τη δυνατότητα που διέθετε το ΙΚΑ για προεξόφληση συντάξεων. Η επιστολή καταλήγει στο ότι μία τέτοιου τύπου πολιτική οδηγεί τους συνταξιούχους στα χέρια των τοκογλύφων και ότι η «Νομισματική επιτροπή έχει γίνει Κράτος εν Κράτει και υπερκυβέρνησις εις τη χώρα»¹⁷. Οι περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές που ακολουθούνται σε όλη τη δεκαετία του '50 περιστέλλουν τα διαθέσιμα των ασφαλιστικών φορέων. Οι ασφαλισμένοι προσπαθούν να διαφυλάξουν τα εισοδήματά τους από τις συνέπειες της ύφεσης, και ένα από τα βασικά εργαλεία που διαθέτουν, όπως συμβαίνει πάντοτε σε περιπτώσεις απώλειας εισοδή-

¹⁶ Νομισματική Επιτροπή, *Κώδιξ Ισχυουσών Διατάξεων*, Αθήναι 1979, σ. 39-40.

¹⁷ Επιστολή προς τη Νομισματική Επιτροπή, 25-10-1966, Κουτί 437 «Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων», Φάκελος 5 «Εθνική Ομοσπονδία Συνταξιούχων ΙΚΑ», ΑΣΚΙ.

ματος είτε από πληθωρισμό είτε από αποπληθωρισμό, είναι η δημιουργία επικουρικών ταμείων. Όπως φαίνεται και από το γράφημα ο κύριος όγκος επικουρικών ταμείων δημιουργείται τις δεκαετίες 1940 και 1950.



Πηγή: Υπουργείον Κοινωνικών Υπηρεσιών: *Κοινωνικός Προϋπολογισμός έτους 1973*

Στο ευρύτερο πλαίσιο που έθεταν οι πολιτικές λιτότητας της περιόδου, οι μεταρρυθμίσεις του ασφαλιστικού συστήματος που επιχειρούνται από τις κυβερνήσεις Καραμανλή έχουν κυρίως τρεις στόχους: Περιοριστική εισοδηματική πολιτική για μία πλατιά μάζα ασφαλισμένων, εξαίρεση από αυτή την πολιτική των κατηγοριών που βρίσκονται στο στενό πυρήνα του μετεμφυλιακού μπλοκ εξουσίας και περιορισμός της συμμετοχής του κεφαλαίου στο ασφαλιστικό σύστημα με αντίστοιχη μετάθεση του κόστους στους εργαζόμενους.

Η λειτουργία του ΙΚΑ είχε στιγματιστεί με μία σειρά σκανδάλων επί κυβερνήσεως Παπάγου, ως εκ τούτου η εξυγίανση του αποτελούσε μία χρήσιμη προεκλογική δέσμευση που χρησιμοποιούνταν για να αναδειχθούν οι διαφορές ανάμεσα στον Συναγερμό και την ΕΡΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, η πρώτη κυβέρνηση Καραμανλή επιχειρεί μία αρχική απόπειρα ασφαλιστικής μεταρρύθμισης διαρρέοντας στον Τύπο, τον Αύγουστο του 1956, το πόρισμα μίας σκιώδους επιτροπής που απαρτιζόνταν από τρεις ανώνυμους υπαλλήλους των υπουργείων Συντονισμού, Εργασίας και Οικονομίας και η οποία κατέληγε στις εξής προτάσεις:

1) Ενοποίηση όλων των ταμείων κύριας ασφάλισης των μισθωτών σε ένα ενιαίο ταμείο. Σε αυτό θα συγχωνεύονταν και όλα τα επικουρικά ταμεία, ενώ η εργοδοτική εισφορά σε αυτά θα καταργούνταν. Ο νέος οργανισμός θα υπάγονταν στο Υπουργείο Οικονομίας ή στο Υπουργείο Εργασίας ή μπορεί και να παρέμενε ανεξάρτητος.

2) Συγχώνευση όλων των ταμείων υγείας σε ένα και υπαγωγή του στο Υπουργείο Πρόνοιας.

3) Τέλος, από τις συγχωνεύσεις αυτές εξαιρούνταν τα ταμεία Συντάξεων, Μετοχικό και Πρόνοιας των δημοσίων υπαλλήλων, στρατιωτικών και ναυτικών. καθώς επίσης και τα ταμεία υγειονομικών, νομικών και άλλα που συντηρούνταν από τους κοινωνικούς πόρους¹⁸.

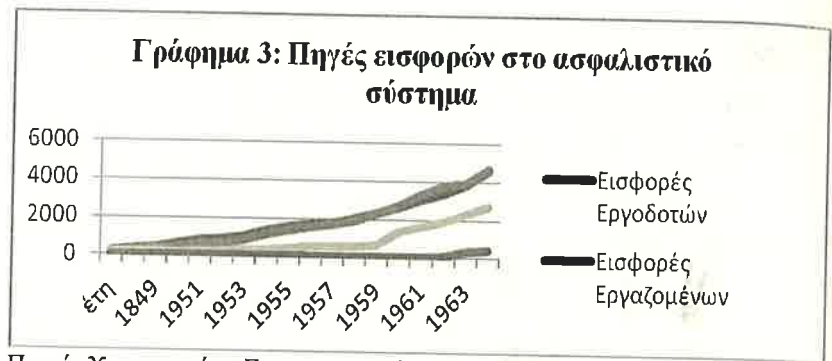
Οι προθέσεις της Κυβέρνησης αντιμετωπίζονται με σφοδρές αντιδράσεις τόσο από τη ΓΣΕΕ όσο και από τους συλλόγους συνταξιούχων, με αποτέλεσμα να παγώσει η πρωτοβουλία. Το 1957, όμως, επιστρέφει με δύο νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες, αμφότερες ενδεικτικές του τρόπου με τον οποίο ασκεί κοινωνική πολιτική. Το πρώτο νομοθέτημα που υποβάλλεται τον Ιανουάριο του 1957 επαναφέρει μέρος των πορισμάτων της έκθεσης του προηγούμενου έτους. Βασικός στόχος είναι η συγχώνευση 28 επικουρικών ταμείων στο ΙΚΑ. Στην ουσία, όμως, πρόκειται για μία ωμή συγκράτηση των εισοδημάτων των μισθωτών, καθώς το νομοσχέδιο προέβλεπε ότι η σύνταξη μαζί με το επικουρικό του νέου λογαριασμού του ΙΚΑ δεν μπορεί να υπερβαίνει το 12% του ημερομισθίου βάσει του οποίου υπολογίστηκε η σύνταξη. Γι άλλη μια φορά από το παραπάνω μέτρο εξαιρούνται τα γνωστά ταμεία. Η νομοθετική πρωτοβουλία αντιμετωπίζεται με μαζικές κινητοποιήσεις την άνοιξη του ίδιου χρόνου με αποτέλεσμα την αποτροπή αυτής της συγχώνευσης¹⁹.

Το δεύτερο νομοθέτημα υποβάλλεται τον Σεπτέμβρη του ίδιου χρόνου. Η κυβέρνηση Καραμανλή προβαίνει σε μία εξαιρετικά ευνοϊκή ρύθμιση των οφειλών μεγάλων επιχειρήσεων της εποχής (Ρετινία, Μποδοσάκης, Λαναράς, Κεραμεικού, ΒΙΟ κτλ) προς το ΙΚΑ, εντείνοντας γι' άλλη μια φορά τα ταμειακά προβλήματα του Ιδρύματος²⁰. Πρόκειται στην ουσία για την άλλη όψη του ίδιου νομίσματος. Προστασία της κερδοφορίας του κεφαλαίου με ταυτόχρονη συγκράτηση των εισοδημάτων των εργαζομένων. Η πολιτική αυτή καθίσταται εναργής στο παρακάτω γράφημα το οποίο περιλαμβάνει τα συνολικά ποσά των εισφορών στο ασφαλιστικό σύστημα.

¹⁸ *Ελευθερία*, 30 Αυγούστου 1956.

¹⁹ *Ελευθερία*, 1 Ιουνίου 1957.

²⁰ *Ελευθερία*, 12 Σεπτεμβρίου 1957.



Πηγή: Υπουργείον Συντονισμού: *Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος 1948-1965*.

Μία προσεκτική ανάλυση των παραπάνω δεδομένων φανερώνει τον τρόπο με τον οποίο το κράτος κατένειμε τα βάρη της χρηματοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος. Από το 1957 οι εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών εξισώνονται ενώ από το 1959 και οι πρώτες υπερβαίνουν τις δεύτερες. Αντίστοιχα, οι κοινωνικές εισφορές που ευνοούν, όπως είδαμε νωρίτερα, κυρίως τις επαγγελματικές ομάδες στηρίγματα του μεταπολεμικού μπλοκ εξουσίας αυξάνονται κατακόρυφα, αύξηση που μετά από το 1961 επιτείνεται ακόμη περισσότερο λόγω της θεμελίωσης του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων. Από την άλλη πλευρά, οι κρατικές επιχορηγήσεις, δέσμευση όπως είδαμε νωρίτερα του κράτους από τον Α.Ν.1846, παραμένουν περιθωριακές μετακυλίοντας το βάρος της ασφάλισης σχεδόν αποκλειστικά στους μισθωτούς.