

Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και εκσυγχρονισμός της κοινωνίας*

Μάνος Ματσαγγάνης

Περίληψη

Το μέλλον του κοινωνικού κράτους συνυφαίνεται με υλικά συμφέροντα και θέτει θεμελιώδη ερωτήματα για την οργάνωση της κοινωνίας. Για αυτό η συζήτηση για την επαναδιατύπωση του κοινωνικού συμβολαίου πυροδοτεί έντονες αντιπαραθέσεις. Η διαπλοκή προβλημάτων τεχνικής φύσεως με ζητήματα αξιολογικών κρίσεων καθιστά δυσχερή, μα εξίσου αναγκαία, την ανάλυση των διαθέσιμων επιλογών. Το κείμενο που ακολουθεί ξεκινά από τη διαπίστωση ότι στη χώρα μας η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την προώθηση μιας πιο δίκαιης και ανοιχτής κοινωνίας, καθώς και για τη διευκόλυνση της μετάβασης προς μια μεταβιομηχανική οικονομία. Η τεκμηρίωση της διαπίστωσης αυτής επιχειρείται με την ανάλυση των θεσμών κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα και με την ανάδειξη της αλληλεπίδρασής τους με την οικογένεια και με την αγορά εργασίας. Υπό αυτό το πρίσμα ασκείται κριτική στο υπό εξέλιξη πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης: όχι βέβαια επειδή συνιστά “κατεδάφιση των κοινωνικών κατακτήσεων των εργαζομένων” όπως συχνά υποστηρίζεται, αλλά αντίθετα επειδή σημειώνει ανεπαρκή πρόοδο στην κατεύθυνση της εξισορρόπησης του κοινωνικού κράτους υπέρ των “νέων κοινωνικών κινδύνων” (της φτώχειας, της μακροχρόνιας ανεργίας και της απώλειας αυτοδυναμίας), καθώς και στην κατεύθυνση της ανακατανομής των κοινωνικών δικαιωμάτων υπέρ όσων αδικούνται από το σημερινό σύστημα (των χαμηλόμισθων, των ανέργων, των φτωχών, των νέων και των γυναικών).

* Μια προηγούμενη μορφή του κειμένου αυτού παρουσιάστηκε στο 1^ο Συνέδριο της Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής (Κομοτηνή 10-13 Μαΐου 2001).

Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και εκσυγχρονισμός της κοινωνίας

Μάνος Ματσαγγάνης

1. Εισαγωγή

Τα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής αποτελούν – όσο, ίσως, ποτέ άλλοτε – αντικείμενο ζωηρού ενδιαφέροντος εκ μέρους της κοινής γνώμης. Πράγματι, τους τελευταίους μήνες η συζήτηση για το “ασφαλιστικό” παραμένει (με διακυμάνσεις) στο προσκήνιο της πολιτικής επικαιρότητας, όπως συνέβη νωρίτερα με μια αντίστοιχη συζήτηση για τις αλλαγές στην αγορά εργασίας. Προηγουμένως, η εκπόνηση Εθνικού Σχεδίου Δράσης κατά της Φτώχειας και του Κοινωνικού Αποκλεισμού είχε αναθερμάνει κάπως το ενδιαφέρον για αυτό το παραμελημένο συνήθως πεδίο πολιτικής, ενώ η σταδιακή εφαρμογή της μεταρρύθμισης στον τομέα της υγείας βρίσκεται επίσης σε πλήρη εξέλιξη. Εάν εξεταστούν από κοινού, οι επιχειρούμενες παρεμβάσεις – παρότι αποσπασματικές και όχι πάντοτε αρμονικά συνδεδεμένες μεταξύ τους – συνιστούν μια απόπειρα μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους ως σύνολο.

Παρότι είναι ακόμη νωρίς για να κρίνει κανείς την έκβαση του εγχειρήματος αυτού, τώρα είναι η κατάλληλη στιγμή για τη διευκρίνηση των όρων του προβλήματος, με στόχο την καλύτερη κατανόηση του “διακυβεύματος” της μεταρρύθμισης. Πράγματι, η συστηματική εξέταση των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών μπορεί να εγγυηθεί τη σωστή λειτουργία της διαδικασίας της συλλογικής λήψης αποφάσεων. Η επιστημονική έρευνα και ανάλυση δεν μπορεί βέβαια να υποκαταστήσει αυτή τη διαδικασία, μπορεί όμως να τη διευκολύνει σημαντικά.

Η συζήτηση για την επαναδιατύπωση του “κοινωνικού συμβολαίου” πυροδοτεί έντονες πολιτικές και κοινωνικές αντιπαραθέσεις. Και ούτε θα μπορούσε να είναι διαφορετικά: το μέλλον του κοινωνικού κράτους όχι μόνο συνυφαίνεται με υλικά συμφέροντα (προσωπικά ή συλλογικά), θέτει επίσης θεμελιώδη ερωτήματα για την οργάνωση της κοινωνίας. Η διαπλοκή προβλημάτων τεχνικής φύσεως με ζητήματα αξιολογικών κρίσεων καθιστά κάθε απόπειρα ανάλυσης των διαθέσιμων επιλογών ριψοκίνδυνη – αν και όχι λιγότερο αναγκαία. Σε αυτές τις συνθήκες, η απαίτηση για αντικειμενικότητα εκ μέρους των επιστημόνων καθίσταται μάταια.

Μάλιστα, θα πρόσθετε κανείς, η επίκλησή της αντικειμενικότητας κατά κανόνα αποτελεί ασφαλή ένδειξη για τον ιδεολογικό χαρακτήρα των προτεινομένων θέσεων.

Συνεπώς, η ανάλυση που ακολουθεί δεν διεκδικεί εύσημα αντικειμενικότητας. Η οπτική της, αντίθετα, ορίζεται από ένα συγκεκριμένο (και, μάλλον, εύκολα αναγνωρίσιμο) μείγμα αξιών και αντιλήψεων, ανάλογο με αυτό που χαρακτηρίζει κάθε πολίτη, επιστήμονα ή μη. Προφανώς, η παραδοχή αυτής της υποκειμενικότητας δεν ισοδυναμεί με παραίτηση από την επιδίωξη της επιστημονικής ακεραιότητας – αν και αυτό, φυσικά, παραμένει στην κρίση του αναγνώστη.

Το περίγραμμα του κειμένου είναι ως εξής. Το σημείο εκκίνησης είναι η διαπίστωση ότι στη χώρα μας η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την προώθηση μιας πιο δίκαιης και ανοιχτής κοινωνίας, καθώς και για τη διευκόλυνση της μετάβασης προς μια μεταβιομηχανική οικονομία. Η τεκμηρίωση της διαπίστωσης αυτής επιχειρείται με την ανάλυση των θεσμών κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα και με την ανάδειξη της αλληλεπίδρασής τους με την οικογένεια και με την αγορά εργασίας. Υπό αυτό το πρίσμα ασκείται κριτική στο υπό εξέλιξη πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της κυβέρνησης: όχι βέβαια επειδή αυτό συνιστά “κατεδάφιση των κοινωνικών κατακτήσεων των εργαζομένων”, όπως συχνά υποστηρίζεται, αλλά αντίθετα επειδή σημειώνει ανεπαρκή πρόοδο στην κατεύθυνση της εξισορρόπησης του κοινωνικού κράτους υπέρ των “νέων κοινωνικών κινδύνων” (δηλ. της ενδημικής φτώχειας, της μακροχρόνιας ανεργίας και της απώλειας αυτοδυναμίας), καθώς και στην κατεύθυνση της ανακατανομής των κοινωνικών δικαιωμάτων υπέρ εκείνων που αδικούνται από το σημερινό σύστημα (δηλ. των χαμηλόμισθων, των ανέργων, των φτωχών, των νέων και των γυναικών).

Ας αρχίσουμε με μια επισκόπηση του σημείου στο οποίο βρισκόμαστε σήμερα.

2. Το κοινωνικό κράτος σε αδιέξοδο

Τα χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα έχουν ήδη αναλυθεί ικανοποιητικά και σε μεγαλύτερη έκταση στην πρόσφατη βιβλιογραφία¹. Εδώ αρκεί η σύνοψη ορισμένων αδρών δεδομένων:

α. Επιδόματα αντί υπηρεσιών

Σε σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα σε μεγάλο βαθμό εξαντλείται στη χορήγηση εισοδηματικών ενισχύσεων, ενώ η δημόσια παροχή προσχολικής φροντίδας (σε 58.000 περίπου παιδιά, 9% της αντίστοιχης ηλικιακής κατηγορίας) και άλλων κοινωνικών υπηρεσιών υστερεί σημαντικά [Ματσαγγάνης & Πετρόγλου (2001)]. Κατά συνέπεια, η ευθύνη για τη φροντίδα των παιδιών και των ηλικιωμένων εξακολουθεί να ανήκει κυρίως στην οικογένεια, όπου συχνά βαρύνει τις γυναίκες. Μέρος της υπερβάλλουσας ζήτησης βρίσκει διέξοδο στον ιδιωτικό τομέα (βρεφονηπιακοί σταθμοί, οίκοι ευγηρίας), καθώς και σε μια αγορά προσωπικών υπηρεσιών που ανθεί χάρη και στην (κατά κανόνα ανασφάλιστη) εργασία των μεταναστριών.

β. Ανισοροπίες μεταξύ προγραμμάτων

Εάν η αναπλήρωση ή προστασία του εισοδήματος αποτελεί την πρωταρχική λειτουργία του συστήματος κοινωνικής προστασίας, τα περισσότερα επιδόματα χορηγούνται για την κάλυψη παραδοσιακών κινδύνων, όπως είναι η γήρανση. Πράγματι, οι συντάξεις απορροφούν περίπου 90% της συνολικής δαπάνης για κοινωνικά επιδόματα [EC (2000α): 107, Marlier & Cohen-Solal (2000): 3]. Αντίθετα, οι νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι όπως η μακρόχρονη ανεργία και η φτώχεια καλύπτονται ανεπαρκώς. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο οι μισοί άνεργοι έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε επιδόματα ανεργίας, ενώ η Ελλάδα παραμένει η μόνη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου δεν εφαρμόζεται – σε πειραματική έστω βάση – ένα πρόγραμμα εγγύησης ελαχίστου εισοδήματος [Matsaganis (2000), Matsaganis et al. (2001)].

γ. Ανισότητες μεταξύ κατηγοριών

Ειδικά το σύστημα συντάξεων, παρά τη μεγάλη ανάπτυξή του, χαρακτηρίζεται από έντονες ανισότητες μεταξύ επαγγελματικών κλάδων και μεταξύ “γενεών” ασφαλισμένων [Τήνιος (2001), Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής (1997)]. Κερδισμένοι είναι οι εργαζόμενοι στο Δημόσιο, στις ΔΕΚΟ και στις Τράπεζες, καθώς και οι ασφαλισμένοι στα “ευγενή” ταμεία των μηχανικών, νομικών και ιατρών, αφού οι συντάξεις τους είναι δυσανάλογα υψηλές σε σχέση με τις εισφορές που έχουν καταβάλει. Χαμένοι είναι οι χαμηλόμισθοι (ιδίως στον ιδιωτικό τομέα), όσοι έχουν ελλิปές ή διακεκομμένο ιστορικό

ασφάλισης λόγω περιόδων ανεργίας ή οικογενειακών υποχρεώσεων (κατά κανόνα γυναίκες), καθώς και όσοι άρχισαν να εργάζονται μετά το 1993 (νέοι) [Ματσαγγάνης & Πετρόγλου (2001), Ματσαγγάνης (1998)]. Οι διαφορές στα ηλικιακά όρια συνταξιοδότησης (βλ. Πίνακα 1), καθώς και η κατανομή των λεγόμενων “κοινωνικών πόρων” (βλ. Πίνακα 2) μεταξύ ταμείων, παρέχουν μια ένδειξη για το μέγεθος των ανισοτήτων.

[Πίνακες 1-2]

δ. Ένα ασθενές ΕΣΥ

Παρά την προ εικοσαετίας σχεδόν ίδρυση ενός Εθνικού Συστήματος Υγείας, η προσδοκία για τη δημιουργία ενός πλήρους δικτύου υπηρεσιών η πρόσβαση στις οποίες γίνεται με κριτήριο την ανάγκη και όχι το εισόδημα παραμένει σε μεγάλο βαθμό ανεκπλήρωτη. Η παράλληλη επιβίωση ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης υγείας και η άνθιση του ιδιωτικού τομέα (πρωτοφανής σε έκταση για χώρα της δυτικής Ευρώπης) έχουν οδηγήσει στην επικράτηση μιας μεικτής αγοράς όπου οι διάφοροι παράγοντες αναπτύσσουν συχνά αδιαφανείς σχέσεις μεταξύ τους και με τους ασθενείς [Matsaganis (1998)].

Οι ανισορροπίες του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα είναι κάθε άλλο παρά άγνωστες σε άλλες χώρες της νότιας Ευρώπης [Ferrera (1996), Ferrera 1999)]. Επί πλέον, αντανakλούν την ιδιότυπη πορεία οικοδόμησης του κοινωνικού κράτους στη χώρα μας. Σύμφωνα με μια εύστοχη και σε ανύποπτο χρόνο διατυπωμένη φράση, “το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα οικοδομήθηκε άναρχα”, κυρίως ως “προϊόν συνεχών συμβιβασμών με ομάδες πίεσης ή περιστασιακής αντιμετώπισης κρίσεων”. Από αυτή την ιστορική διαδικασία προέκυψε το σημερινό “εντυπωσιακό μωσαϊκό ρυθμίσεων”, γεγονός που καθιστά επιβεβλημένο το χαρακτηρισμό του ως “κράτους πελατειακών παροχών” [Σημίτης (1989)]ⁱⁱ.

Παρότι τα παραπάνω χαρακτηριστικά του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα είναι μάλλον γνωστά, η σημασία τους και οι συνέπειές τους κατά κανόνα υποτιμούνται. Ωστόσο, η στρεβλή δομή του κοινωνικού κράτους έχει καθοριστική επίδραση στην ευημερία, στη συνοχή και στο “δυναμισμό” της κοινωνίας μας.

Για λόγους απλούστευσης, είναι δυνατόν – σχηματοποιώντας αρκετά – να γίνει λόγος για τρεις “τάξεις” επιδράσεων της λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής προστασίας στη χώρα μας: μακρο-οικονομικές, διανεμητικές και (ελλείπει ακριβέστερου όρου) “κοινωνικές” επιδράσεις, οι οποίες μπορούν να κωδικοποιηθούν ως εξής:

(i) Μακρο-οικονομικές επιδράσεις

Παρότι το χάσμα έχει γεφυρωθεί σημαντικά τα τελευταία έτη, η συνολική κοινωνική δαπάνη στην Ελλάδα ακόμη υπολείπεται του Ευρωπαϊκού μέσου όρου (βλ. Πίνακα 3). Ωστόσο, ειδικά η δαπάνη για συντάξεις παρουσιάζει μακροπρόθεσμες τάσεις μη βιώσιμης διόγκωσης (βλ. Πίνακα 4). Είναι φανερό ότι η ενδεχόμενη αποτυχία της κοινωνίας μας να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της μεταρρύθμισης των συντάξεων θα οδηγήσει σε υπονόμευση όχι μόνο της μελλοντικής ευημερίας αλλά και του κοινωνικού συμβολαίου αλληλεγγύης των γενεών.

[Πίνακες 3-4]

(ii) Διανεμητικές επιδράσεις

Αν και, όπως μόλις αναφέρθηκε, η συνολική κοινωνική δαπάνη συγκλίνει πλέον στο επίπεδο των πλουσιότερων Ευρωπαϊκών χωρών, η επίδραση της στη μείωση της φτώχειας (και της ανισότητας) είναι κατά πολύ ασθενέστερη (βλ. Πίνακα 5). Το διανεμητικό αποτέλεσμα της κοινωνικής δαπάνης είναι ιδιαίτερα ισχνό στον τομέα των συντάξεων: παρότι το ποσοστό του ΑΕΠ που απορροφά ο τομέας αυτός είναι μεγαλύτερο στη χώρα μας από ό,τι στη Σουηδία (βλ. Πίνακα 6), το ποσοστό φτώχειας των ηλικιωμένων στην Ελλάδαⁱⁱⁱ υπερβαίνει κατά πολύ το αντίστοιχο κάθε άλλης χώρας της Ε.Ε. πλην της Πορτογαλίας (βλ. Πίνακα 7).

[Πίνακες 5-7]

(iii) “Κοινωνικές” επιδράσεις

Η ανεργία στην Ελλάδα είναι άνισα κατανομημένη. Αν και είναι χαμηλή μεταξύ των “αρχηγών νοικοκυριών”, συνήθως ανδρών μέσης ηλικίας, πλήττει δυσανάλογα τους νέους και τις γυναίκες, ιδίως τις νέες γυναίκες (βλ. Πίνακα 8). Με άλλα λόγια, η κύρια συνέπεια της ανεργίας δεν είναι

ότι οδηγεί μαθηματικά στη φτώχεια, αλλά ότι εμποδίζει την αυτονόμηση και κοινωνική ένταξη των γυναικών και των νέων.

[Πίνακας 8]

Η ανεργία δεν είναι απλώς ένας εξωγενής παράγοντας που επιδρά δυσμενώς στη βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας, όπως συχνά θεωρείται. Αντίθετα, (σε κάποιο βαθμό, τουλάχιστον) είναι αποτέλεσμα της συγκεκριμένης λειτουργίας των θεσμών κοινωνικής προστασίας με τη μορφή που αυτοί έχουν πάρει στην Ελλάδα.

Η λεπτομερέστερη ανάπτυξη του σημείου αυτού είναι χρήσιμη. Όπως επισημαίνεται σε άλλη μελέτη [Ματσαγγάνης (1999): 19-20], πρόκειται για πραγματικό φαύλο κύκλο. Η ανεργία, σε συνδυασμό με την καθυστερημένη ένταξη των νέων στην αγορά εργασίας, με τη χαμηλή συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας, καθώς και με την πολύ χαμηλή μέση ηλικία συνταξιοδότησης, διαμορφώνει ένα δυσμενή “λόγο εξάρτησης”. Με άλλα λόγια, όλο και περισσότεροι εξαρτώνται οικονομικά από την εργασία όλο και λιγότερων.

Στις συνθήκες αυτές, η συμμετοχή ενός τουλάχιστον μέλους κάθε οικογένειας στον “προστατευμένο” τομέα της οικονομίας καθίσταται απολύτως ζωτική. Όμως, η διεκδίκηση αποδοχών κοντά στο επίπεδο του οικογενειακού μισθού (με μέτρο την επάρκειά τους για την υποστήριξη ολόκληρης της οικογένειας) και η πρόσθετη επιβάρυνση των αμοιβών με υψηλές ασφαλιστικές εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων (για τη χρηματοδότηση κοινωνικών παροχών που εκτείνονται στα “εξαρτημένα μέλη” της οικογένειας), αυξάνουν το κόστος εργασίας στον “προστατευμένο” τομέα και δυσχεραίνουν την επέκταση της απασχόλησης.

Παράλληλα, το ότι η πλειοψηφία των νοικοκυριών υποστηρίζονται από ένα μόνο εργαζόμενο οδηγεί στη διεκδίκηση εγγυήσεων για τη θωράκιση των θέσεων εργασίας έναντι του κινδύνου απόλυσης. Με τον τρόπο αυτό, η “ακαμψία” της επίσημης αγοράς εργασίας συμβάλλει στην προστασία αμοιβών και θέσεων εργασίας για τους ήδη απασχολούμενους, ενώ ταυτόχρονα μειώνει την πιθανότητα απασχόλησης σε “κανονικές” θέσεις εργασίας των υπόλοιπων μελών της οικογένειας, δηλ. των γυναικών και των νέων. Υπό την έννοια αυτή, η άλλη όψη της “ακαμψίας” της επίσημης αγοράς εργασίας είναι η πλήρης απορύθμιση της “ανεπίσημης”.

Η τεχνητή διατήρηση στη ζωή ενός ιστορικά ξεπερασμένου κοινωνικού προτύπου (του “προστάτη οικογενείας” ή “male breadwinner”) είναι μια παραγνωρισμένη μα ιδιαίτερα κρίσιμη συνέπεια της λειτουργίας του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα. Η αλληλεπίδραση των θεσμών κοινωνικής προστασίας και αγοράς εργασίας οδηγεί σε ένα “σύστημα” που ενώ προστατεύει ποικιλόμορφα τον άνδρα οικογενειάρχη, την ίδια στιγμή εμποδίζει την αυτονόμηση και κοινωνική ένταξη της συζύγου και των παιδιών τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 1987 οι νέοι ηλικίας 25-29 που ζούσαν με τους γονείς τους στην Ελλάδα έφθαναν το 39% του συνόλου της κατηγορίας, ενώ μια δεκαετία αργότερα το ποσοστό αυτό είχε φθάσει το 50%, αντιστρέφοντας έτσι μια μακροχρόνια τάση [Ferrera et al. (2000)]^{iv}.

Τα προηγούμενα μπορούν να συνοψισθούν ως εξής. Το κοινωνικό κράτος που έχουμε είναι προσανατολισμένο στις ανάγκες μιας κοινωνίας που δεν υπάρχει πια. Είναι άδικο, αφού δεν αίρει τις ανισότητες που παράγει η οικονομία και η αγορά εργασίας αλλά τις αναπαράγει και ίσως τις διευρύνει. Πάσχει από έντονες ανισορροπίες, μεταξύ παλαιών και νέων κοινωνικών κινδύνων, μεταξύ γενεών ασφαλισμένων και μεταξύ των εργαζομένων στον “προστατευμένο” τομέα και όλων των υπολοίπων. Είναι πελατειακό και κατακερματισμένο. Είναι “λειτουργικά αναποτελεσματικό”, με την έννοια της αναντιστοιχίας του τόσο με τις ανάγκες μιας δυναμικής οικονομίας όσο και με τις απαιτήσεις μιας σύγχρονης κοινωνίας. Με λίγα λόγια: βρίσκεται σε βαθύ αδιέξοδο.

3. Οι διαθέσιμες επιλογές

Το κρίσιμο ερώτημα είναι: πώς μπορούμε να βγούμε από το αδιέξοδο; Σε αυτό ακριβώς το σημείο κρίνεται τόσο η ωριμότητα της κοινωνίας μας όσο και η “σοφία” των πολιτικών ελίτ (όρος που συμπεριλαμβάνει όχι μόνο την κυβέρνηση αλλά και τα πολιτικά κόμματα, τα εργατικά συνδικάτα, τις εργοδοτικές οργανώσεις – καθώς και τους υπόλοιπους διαμορφωτές της κοινής γνώμης, όπως τα ΜΜΕ).

Οι ορατές διέξοδοι είναι τρεις. Η επίδρασή τους στους δύο βασικούς στόχους της δημόσιας πολιτικής, στην οικονομική αποτελεσματικότητα και στην κοινωνική δικαιοσύνη (συνδυασμοί των οποίων, βάσει των κοινωνικών προτιμήσεων, “παράγουν” το επίπεδο κοινωνικής ευημερίας κάθε κοινωνίας), μπορεί να σκιαγραφηθεί περιληπτικά και να αξιολογηθεί ως εξής:

α. Η επιλογή της ακινησίας

Η πρώτη διέξοδος είναι μόνο κατ' όνομα τέτοια, αφού συνίσταται στην αναβολή των αναγκαίων αλλαγών με στόχο την υπεράσπιση των “κεκτημένων”. Τα οφέλη από μια τέτοια εξέλιξη περιορίζονται στους ευνοημένους του σημερινού συστήματος και θα ήταν ούτως ή άλλως βραχυπρόθεσμα, έως ότου μια νέα κατάσταση επείγουσας ανάγκης καταστήσει αναπόφευκτη μια οδυνηρότερη “διόρθωση” για όλους. Κάτι τέτοιο θα ισοδυναμούσε με ταυτόχρονη επιδείνωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Παρότι με όρους δημόσιας πολιτικής πρόκειται για ένα σενάριο αδιανόητο, με όρους απλής πολιτικής είναι απολύτως ρεαλιστικό (παρότι καταστροφικό): θα επικρατήσει, εάν η “πολιτική κοινωνία” ως σύνολο δεν αποδειχθεί ικανή να επινοήσει ευνοϊκότερες λύσεις.

β. Η επιλογή της περιχαράκωσης

Η δεύτερη διέξοδος δίνει προτεραιότητα στη μείωση του κόστους των κοινωνικών παροχών και το δραστικό περιορισμό των ρυθμίσεων κοινωνικής αλληλεγγύης (με στροφή προς ένα αυστηρά ανταποδοτικό σύστημα συντάξεων και ένα “υπολειμματικού” τύπου δίκτυ προστασίας για τους χαμένους του παιγνιδιού). Μια τέτοια εξέλιξη θα ισοδυναμούσε με επιδείνωση της κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά με βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας. Παρότι το σενάριο αυτό δεν συγκεντρώνει μεγάλη πολιτική και κοινωνική υποστήριξη προς το παρόν, η “ελκτικότητα” του αυξάνεται – και ίσως αποδειχθεί ακατανίκητο σε περίπτωση που οι εναλλακτικές λύσεις αποτύχουν.

γ. Η επιλογή της ισότητας με κινητικότητα

Η τρίτη διέξοδος συνίσταται στη μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους έτσι ώστε να προάγει την απασχόληση και την ισότητα. Η επιλογή αυτή συνδυάζει τη μερική (και ελεγχόμενη) ελαστικοποίηση της αγοράς εργασίας με τον αναπροσανατολισμό των θεσμών κοινωνικής προστασίας, ώστε να εγγυώνται υψηλά επίπεδα κοινωνικής ασφάλειας στις νέες συνθήκες. Πρόκειται για μια στρατηγική επίπονη και γεμάτη κινδύνους, η οποία όμως υπόσχεται

ταυτόχρονες βελτιώσεις τόσο της οικονομικής αποτελεσματικότητας όσο και της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η ενθάρρυνση της κινητικότητας στην αγορά εργασίας μπορεί να είναι συνεπής με την επιδίωξη της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης, υπό τον όρο ότι πληροί το κριτήριο του Rawls σύμφωνα με το οποίο μια αναδιανομή είναι αποδεκτή εάν οδηγεί στη βελτίωση της θέσης των ασθενέστερων [Rawls (1971)].

Εφαρμογή της αρχής αυτής στο υπό εξέταση πρόβλημα θα ευνοούσε την “παγίωση μιας βάσης ίσα κατανεμημένων πρωταρχικών αγαθών, που είναι συμβατή με τους οικονομικούς περιορισμούς αλλά καθιστά εφικτή τη συμμετοχή κάθε ατόμου στην κοινωνία (...) Στις παρούσες συνθήκες, το καλάθι αυτό των *minima moralia* οφείλει να περιέχει όχι μόνο εγγυήσεις ελαχίστου εισοδήματος και προστασίας της υγείας, αλλά επίσης και μια καθολική εγγύηση ανθρωπίνου κεφαλαίου” [Ferrera et al. (2000)].

Η στρατηγική αυτή της “ισότητας με κινητικότητα” απαιτεί το ριζικό αναπροσανατολισμό του κοινωνικού κράτους. Οι βασικές αρχές επαναθεμελίωσης του “νέου κοινωνικού κράτους”, σύμφωνα με όσα προηγήθηκαν, δεν μπορεί παρά να είναι οι παρακάτω.

(i) Επαναπροσδιορισμός της κοινωνικής ασφάλισης

Η αναθεώρηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (ιδίως του συστήματος συντάξεων). Η ενδυνάμωση της σχέσης εισφορών και παροχών θα επιτρέψει την εθελοντική (και για αυτό αποτελεσματική) καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής και θα καταστήσει διαφανέστερη τη βασιμότητα προσδοκιών από το σύστημα. Η συγκέντρωση της κρατικής χρηματοδότησης για τη χρηματοδότηση μιας βασικής σύνταξης θα παρέχει κάλυψη έναντι του κινδύνου της φτώχειας των ηλικιωμένων λόγω ελλειπτικών ιστορικών ασφάλισης.

(ii) Κοινωνική ιδιότητα του πολίτη

Η ανάπτυξη θεσμών κοινωνικής ασφάλειας που να υπερβαίνουν τη λογική της κοινωνικής ασφάλισης. Ο στόχος είναι η οικοδόμηση της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη, δηλ. της

πρόσβασης σε μια δέσμη βασικών κοινωνικών παροχών (στην υγεία, στη στέγαση, στη φροντίδα παιδιών και ηλικιωμένων), πάνω στις οποίες θα μπορούν να προστεθούν ανταποδοτικές παροχές και επιλεκτικές επεμβάσεις. Η πρόσβαση στη βασική δέσμη αυτή οφείλει να αποσυνδεθεί από άλλες προϋποθέσεις, αφού απορρέει απλώς από την ιδιότητα του πολίτη.

(iii) Πύκνωση του κοινωνικού δικτύου ασφαλείας

Η εισαγωγή ενός προνοιακού επιδόματος (με έλεγχο πόρων) για τους μακροχρόνια ανέργους, η εκλογίκευση των επιδομάτων για τα άτομα με ειδικές ανάγκες, η θεσμοθέτηση “επιδόματος παιδιού” αντί των πολυτεκνικών είναι μερικά παραδείγματα [Ματσαγγάνης (2001)]. Η αναβάθμιση της κοινωνικής διοίκησης θα επιτρέψει την έγκαιρη και χωρίς “αστοχίες” χορήγηση των κοινωνικών παροχών στους δικαιούχους, ενώ θα διευκολύνει μια μελλοντική εφαρμογή ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος [Matsaganis et al. (2001)].

(iv) Επέκταση των κοινωνικών υπηρεσιών

Η πλαισίωση των εισοδηματικών παροχών από ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών υπηρεσιών είναι προϋπόθεση για τον αναπροσανατολισμό και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του “νέου κοινωνικού κράτους”. Οι στόχοι είναι η φροντίδα όσων δεν είναι σε θέση να εργαστούν, η ελάφρυνση των γυναικών από οικογενειακές ευθύνες φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων ώστε να είναι σε θέση να εργαστούν, καθώς και η βελτίωση της “απασχολησιμότητας” μέσω της δια βίου εκπαίδευσης^v.

Η στρατηγική που σκιαγραφείται παραπάνω απηχεί την πρόσφατη εμπειρία χωρών όπως η Ισπανία, η Δανία και κυρίως η Ολλανδία. Το ενοποιητικό στοιχείο αυτής της εμπειρίας είναι η συμφωνία κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων να κάνουν “ελαστικότερη” την αγορά εργασίας, ενθαρρύνοντας τις άτυπες μορφές εργασίας (μερική απασχόληση, προσωρινή εργασία, συμβάσεις ορισμένου χρόνου) και “χαλαρώνοντας” τη θεσμοθετημένη προστασία κατά των απολύσεων που απολάμβαναν οι εργαζόμενοι του “προστατευμένου” τομέα – με αντάλλαγμα την επέκταση της εργασιακής και κοινωνικής προστασίας σε όλους ανεξαρτήτως εργασιακού

καθεστώς. Η μείωση της ανεργίας, η αύξηση των οικογενειακών εισοδημάτων και επίσης η μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων είναι τα θετικά αποτελέσματα αυτής της στρατηγικής^{vi}.

4. Ισότητα με κινητικότητα *à la Grecque* (:)

Η τελευταία αυτή παρατήρηση οδηγεί πίσω στο σημείο εκκίνησης. Παρότι, όπως αναφέρθηκε στην αρχή, είναι ακόμη νωρίς για να αξιολογηθεί το εγχείρημα μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους στη χώρα μας, αφού ακόμη βρίσκεται σε πλήρη εξέλιξη, ως προς τις προθέσεις του εντάσσεται στην τελευταία από τις τρεις στρατηγικές διεξόδου που σκιαγραφήθηκαν προηγουμένως: στη στρατηγική της “ισότητας με κινητικότητα”.

Πράγματι, θα μπορούσε κανείς να παραθέσει ενδεικτικά την προσεκτική ελαστικοποίηση της αγοράς εργασίας, τη συστηματοποίηση και ενίσχυση της πολιτικής εναντίον της φτώχειας, την πύκνωση των εισοδηματικών ενισχύσεων (π.χ. προς τους άνεργους), την απόπειρα επανίδρυσης του ΕΣΥ, καθώς και την πρόοδο στους τομείς της φροντίδας παιδιών (με την επέκταση των βρεφονηπιακών σταθμών) και ηλικιωμένων (με το πρόγραμμα “Βοήθεια στο σπίτι”).

Πάντως, η χαρακτηριστικότερη εκδήλωση αυτής της “λελογισμένης” στρατηγικής (και, ταυτόχρονα, η πλέον εύλωτη κατάδειξη των ορίων της καθ’ ημάς εκδοχής της) είναι οι αποσυρθείσες προτάσεις για τη μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων. Η σοβαρότητα του ζητήματος (καθώς και το ότι παραμένει ακόμη ανοικτό) απαιτεί μια περισσότερο εκτεταμένη ανάλυση.

Όπως είναι γνωστό, τον Απρίλιο του 2001 το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων έδωσε στη δημοσιότητα μια “Πρόταση ασφαλιστικής μεταρρύθμισης” [ΥΕΚΑ (2001γ)]. Λόγω των αντιδράσεων που προκάλεσε, η πρόταση αποσύρθηκε ώστε η ασφαλιστική μεταρρύθμιση να συζητηθεί από μηδενική βάση. Παρότι έχει ανακληθεί, η αρχική δέσμη προτάσεων παραμένει ενδιαφέρουσα ως αντικείμενο μελέτης, δεδομένου ότι παραμένει το μοναδικό μέχρι τώρα^{vii} κείμενο στο οποίο περιγράφονται λεπτομερώς (υπό την οπτική, πάντοτε, της κυβέρνησης) το πρόβλημα, οι στόχοι και οι αναγκαίες αλλαγές.

Συνοπτικά, η αρχική πρόταση του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων

αφορούσε κυρίως τα εξής σημεία: (α) τα όρια ηλικίας, (β) τις ειδικές ρυθμίσεις για τις μητέρες ανηλίκων, (γ) τον τρόπο υπολογισμού του ύψους της σύνταξης και την αλλαγή του ποσοστού αναπλήρωσης, καθώς και (δ) τις προϋποθέσεις χορήγησης της κατώτατης σύνταξης.

Πιο συγκεκριμένα:

(α) Όρια ηλικίας. Προτεινόταν το 65^ο έτος ως ενιαίο όριο ηλικίας για όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων, με την εξαίρεση των ειδικών κατηγοριών όπως είναι τα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα. Προβλεπόταν μεταβατική περίοδος προσαύξησης των ορίων κατά 6 μήνες το χρόνο (από 1.1.2007).

(β) Γυναίκες με παιδιά. Προτεινόταν η αντικατάσταση των μειωμένων ορίων συνταξιοδότησης που ισχύουν σήμερα με ένα πλασματικό χρόνο ασφάλισης (“πριμοδότηση”) δύο ετών για κάθε παιδί, ανεξάρτητα εάν η γυναίκα ήταν ασφαλισμένη ή όχι τη στιγμή που το απέκτησε.

(γ) Υπολογισμός της σύνταξης. Προτεινόταν ενιαία μέθοδος με δύο παραμέτρους: (i) συντάξιμες αποδοχές ίσες με τον (αναπροσαρμοσμένο) μέσο όρο των δέκα καλύτερων ετών της τελευταίας δεκαπενταετίας και (ii) ενιαίο ποσοστό αναπλήρωσης ίσο με το 60% των συντάξιμων αποδοχών για 35 έτη ασφάλισης. Στη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου το ύψος της σύνταξης θα είχε δύο συνιστώσες: τα συσσωρευμένα δικαιώματα με βάση την ισχύουσα νομοθεσία και αυτά που επρόκειτο να αποκτηθούν με το νέο σύστημα.

(δ) Κατώτατες συντάξεις. Προτεινόταν αφενός η επέκταση του καθεστώτος που ισχύει για όσους ασφαλίστηκαν για πρώτη φορά μετά την 1.1.1993 και αφετέρου η σύνδεση της επιδότησης με εισοδηματικά κριτήρια αντίστοιχα με αυτά του ΕΚΑΣ. Σύμφωνα με το προτεινόμενο καθεστώς, η κατώτατη σύνταξη για 15 έτη ασφάλισης δεν θα υπερέβαινε τις 65.000 δρχ. (με σημερινές τιμές) για τους μελλοντικούς συνταξιούχους. Αντίθετα, με το καθεστώς που ισχύει ακόμη για τους σημερινούς συνταξιούχους, η κατώτατη σύνταξη στο ΙΚΑ είναι ίση με 124.000 δρχ. Η πρόταση του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ήταν η συμπλήρωση της διαφοράς μεταξύ των δύο ποσών με ένα επίδομα τύπου ΕΚΑΣ σε κάθε ασφαλισμένο (με το παλιό ή το νέο σύστημα) που θα ικανοποιούσε εισοδηματικά κριτήρια.

Η κριτική αποτίμηση της παραπάνω πρότασης επιβάλλει τις παρακάτω παρατηρήσεις.

α. Όρια ηλικίας

Η θεσμοθέτηση ενιαίας ηλικίας συνταξιοδότησης στα 65 χρόνια θα συνιστούσε, προφανώς, αύξηση των ορίων για ορισμένους από τους ασφαλισμένους οι οποίοι σήμερα προσδοκούν να συνταξιοδοτηθούν σε χαμηλότερη ηλικία. Πάντως, η πρόταση δεν αφορούσε όσους έχουν συνταξιοδοτηθεί ήδη, όσους θα θεμελιώσουν δικαίωμα μέχρι 31.12.2006 και τις ειδικές κατηγορίες (βαρέα και ανθυγιεινά). Επίσης, δεν θα επηρέαζε όσους προβλέπεται ούτως ή άλλως να συνταξιοδοτηθούν στα 65 (οι ασφαλισμένοι μετά το 1993, μεγάλος αριθμός ασφαλισμένων του ΙΚΑ, του ΤΕΒΕ και άλλων μαζικών ταμείων, οι ασφαλισμένοι του ΟΓΑ κ.ά.).

Με την έννοια αυτή, η πρόταση ισοδυναμούσε με εξίσωση των προϋποθέσεων και των όρων συνταξιοδότησης. Με άλλα λόγια, προτάθηκε η άρση πολλών από τις σημερινές ανισότητες μεταξύ ασφαλισμένων σε “ευγενή” και “λαϊκά” ταμεία, μεταξύ εργαζομένων στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, καθώς και μεταξύ όσων εισήλθαν στην αγορά εργασίας πριν ή μετά το 1993. Οι ανισότητες που θα απέμεναν αφορούσαν το αδιευκρίνιστο ακόμη ζήτημα της αναθεώρησης του καταλόγου των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγεμάτων, καθώς και το ειδικό καθεστώς ορισμένων ομάδων (ένστολοι, βουλευτές), που σήμερα απολαμβάνουν συνταξιοδοτικά προνόμια που ελέγχονται ως μάλλον αδικαιολόγητα.

Η πρόταση έπληττε επίσης αρκετές από τις γυναίκες που ευνοούνται από το σημερινό σύστημα: ιδίως τις μισθωτές στο Δημόσιο, στις Τράπεζες και στις ΔΕΚΟ, καθώς και τις ασφαλισμένες στα “ευγενή” ταμεία (ιατρούς, νομικούς κτλ.). Όμως, τα χαμηλότερα όρια συνταξιοδότησης για τις γυναίκες που ισχύουν στην Ελλάδα είναι σε αντίθεση με τη γενική τάση εξίσωσης των ορίων σε όλες τις άλλες χώρες της Ε.Ε. [Leitner (2001)]. Επίσης, η συνταξιοδότηση των γυναικών σε μικρότερη ηλικία βρίσκεται σε δυσαρμονία με το γεγονός της μεγαλύτερης μακροζωίας τους κατά πέντε και πλέον έτη σε σχέση με τους άνδρες.

Η κριτική που συνήθως ασκείται στο σημείο αυτό αναφέρεται σε “εξίσωση προς τα κάτω”. Ωστόσο, η ανάγκη εξασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος υπό συνθήκες δημογραφικής επιδείνωσης δεν αμφισβητείται πλέον από κανέναν. Συνεπώς, η προς τα πάνω εναρμόνιση των ορίων ηλικίας πρέπει να συγκριθεί με τα εναλλακτικά μέτρα εξισορρόπησης: της μείωσης των παροχών ή της αύξησης των εισφορών ή κάποιου συνδυασμού των δύο. Το γεγονός ότι τέτοιου είδους μέτρα δεν προτείνονται από κανέναν αποτελεί έμμεση παραδοχή ότι σε σχέση με αυτά είναι προτιμότερη η αύξηση της μέσης ηλικίας συνταξιοδότησης.

β. Γυναίκες με παιδιά

Η κατάργηση των ευνοϊκών ορίων συνταξιοδότησης για μητέρες ανηλίκων και η αντικατάστασή τους από δύο πλασματικά χρόνια ασφάλισης για κάθε παιδί μπορεί να αξιολογηθεί με παρόμοιο τρόπο: παρότι επώδυνη για όσες γυναίκες πλήττονται ευθέως, εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει μια ορθολογικότερη και δικαιότερη γενική ρύθμιση.

Πράγματι, οι ισχύουσες ρυθμίσεις για τις μητέρες ανηλίκων είναι υπερβολικά δαπανηρές και ταυτόχρονα απόλυτα αναποτελεσματικές ως προς το σκοπό της προστασίας της μητρότητας τον οποίον υποτίθεται ότι εξυπηρετούν. Με άλλα λόγια, πρόκειται για ρυθμίσεις με πολύ μεγάλο κοινωνικό κόστος και αμελητέο κοινωνικό όφελος [Ματσαγγάνης & Πετρόγλου (2001)]. Κατά συνέπεια, το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει την τροποποίησή τους. Υπό αυτή την οπτική γωνία, η προταθείσα ρύθμιση της προσθήκης δύο πλασματικών ετών ασφάλισης για κάθε παιδί υπερέχει σαφώς των ρυθμίσεων που ισχύουν σήμερα, αφού λαμβάνει υπόψη τον αριθμό των παιδιών χωρίς να διαταράσσει την ισορροπία του όλου συστήματος.

Επί πλέον, η προταθείσα ρύθμιση θα συνέβαλλε στο μετριασμό ακόμη μιας από τις στρεβλώσεις του σημερινού συστήματος: της αδυναμίας ή δυσκολίας πολλών γυναικών να θεμελιώσουν δικαίωμα συνταξιοδότησης. Πράγματι, η νέα ρύθμιση θα λειτουργούσε υπέρ των γυναικών με ανεπαρκή αριθμό ενσήμων, μειώνοντας τα απαιτούμενα έτη ασφάλισης για μια γυναίκα με δύο παιδιά από τα 15 στα 11 (από τα 4.500 στα 3.300 έτη).

γ. Υπολογισμός της σύνταξης

Η αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης (συντάξιμες αποδοχές αυτές των καλύτερων 10 από τα τελευταία 15 έτη) θα ευνοούσε τους εργαζομένους με ακανόνιστο ή διακεκομμένο ιστορικό απασχόλησης, όσους εργάζονται σε θέσεις μερικής απασχόλησης προς το τέλος της καριέρας – και γενικά κάθε εργαζόμενο με στάσιμο ή μειούμενο “προφίλ” αποδοχών στο χρόνο. Όλοι αυτοί (κατά κανόνα, αλλά όχι μόνο, γυναίκες) αδικούνται από το ισχύον σύστημα.

Χωρίς αμφιβολία, μια “στατική” ανάλυση δείχνει ότι ο προτεινόμενος τρόπος υπολογισμού (σε συνδυασμό μάλιστα με τη μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης στο 60%) επρόκειτο να οδηγήσει σε χαμηλότερες συντάξεις. Το εάν αυτό θα συνέβαινε τελικά εξαρτάται από τη “δυναμική” η

οποία θα αναπτυσσόταν λόγω της ίδιας της μεταβολής. Πράγματι, ο υπολογισμός των συντάξιμων αποδοχών στη βάση μιας μεγαλύτερης περιόδου αποτελεί κίνητρο για τον περιορισμό της εισφοροδιαφυγής νωρίς στον “εργασιακό βίο”. Ο σημερινός τρόπος υπολογισμού παρέχει σε κάθε εργαζόμενο που απέχει πάνω από 5 χρόνια από την ηλικία συνταξιοδότησης (και φυσικά στον εργοδότη του) κίνητρο να πληρώνει εισφορές στον ελάχιστο μισθό και μόνο. Η προταθείσα μέθοδος θα περιόριζε αυτό το αντικίνητρο, ενισχύοντας τη σχέση των εισφορών που καταβλήθηκαν με το ύψος της μελλοντικής σύνταξης.

δ. Κατώτατες συντάξεις

Οι προταθείσες ρυθμίσεις για την κατώτατη σύνταξη (γενίκευση του ΕΚΑΣ, δηλ. επιδότηση με εισοδηματικά κριτήρια) ήταν και παραμένουν σε κάποιο βαθμό αναπόφευκτες. Πράγματι, το ισχύον σύστημα ισοπεδώνει το επίπεδο των συντάξεων και “συνωστίζει” την πλειονότητα των συνταξιούχων του ΙΚΑ και άλλων ταμείων πάνω ή κοντά στα κατώτατα όρια.

Το κύριο πρόβλημα είναι ότι για ευρύ φάσμα αποδοχών (“ασφαλιστικών κλάσεων” ή τεκμαρτού μισθού) η ανταποδοτικότητα των εισφορών ουσιαστικά εκμηδενίζεται, αφού ο ασφαλισμένος θα εισπράξει την κατώτατη σύνταξη είτε έχει συσσωρεύσει 4.500 ένημα, είτε 7.000, είτε (σε ορισμένες περιπτώσεις) 10.000 ένημα. Η αποσύνδεση των εισφορών με το ύψος της σύνταξης αποτελεί ισχυρό κίνητρο εισφοροδιαφυγής (με τη μορφή της αδήλωτης εργασίας, αυτή τη φορά). Επίσης, εξηγεί το φαινόμενο της παρουσίας του 50% των νέων συνταξιούχων του ΙΚΑ τη στιγμή της συνταξιοδότησης με λιγότερα από 6.900 ένημα (23 έτη ασφάλισης).

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η προταθείσα ρύθμιση περιέκλειε και αυτή κινδύνους: τα εισοδηματικά κριτήρια για τη χορήγηση της επιδότησης της “νέας” κατώτατης σύνταξης μέχρι το ύψος της σημερινής θα λειτουργούσαν ως αντικίνητρο για την αυτοτελή θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος εκ μέρους και των δύο συζύγων. Πιο συγκεκριμένα, υποθετικά όρια εισοδήματος κάτω των 3.500.000 δρχ. ετησίως (με σημερινές τιμές), θα επέτρεπαν πιθανώς την επιδότηση του ενός συζύγου έως του ποσού της κατώτατης σύνταξης, μα θα απέκλειαν την επιδότηση του άλλου (κατά κανόνα της συζύγου).

Ας σημειωθεί ότι στο πλαίσιο ενός “συμβατικού” συστήματος ασφάλισης το πρόβλημα αυτό δεν έχει εύκολη λύση: αύξηση των ορίων εισοδήματος για την επιδότηση θα κινδύνευαν απλώς να

αναπαράγουν τα αντικίνητρα τα οποία σήμερα προκαλεί ο εκμηδενισμός της ανταποδοτικότητας των εισφορών για ένα μεγάλο αριθμό ασφαλισμένων. Ένα εναλλακτικό σύστημα εγγύησης των χαμηλών συντάξεων εξετάζεται παρακάτω.

Συμπερασματικά διαπιστώνεται ότι η αποσυρθείσα πρόταση ασφαλιστικής μεταρρύθμισης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, αν και προκάλεσε έντονες αντιδράσεις, θα οδηγούσε στην – “προς τα κάτω”, έστω – εξίσωση των όρων συνταξιοδότησης μεταξύ της πλειονότητας (μα όχι όλων) των ασφαλισμένων, ενώ θα συνέβαλλε επίσης στην εκλογίκευση της εσωτερικής λειτουργίας του συστήματος και στην άμβλυνση των σημερινών αντικινήτρων.

Όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, η πολιτική αυτή βρίσκεται στην κατεύθυνση μιας “λελογισμένης” μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους, η οποία θέλει να συνδυάσει αφενός την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας και αφετέρου την αποκατάσταση της ισονομίας και την άρση των ανισοτήτων στο εσωτερικό του.

Παρότι η μεταρρυθμιστική απόπειρα της κυβέρνησης οδηγήθηκε σε αναδίπλωση βαλλόμενη ως “κατεδάφιση των κοινωνικών κατακτήσεων των εργαζομένων”, η βασική αδυναμία της έγκειται αλλού: στην ανεπαρκή πρόοδο που σημείωνε προς την κατεύθυνση της ανακατανομής των κοινωνικών δικαιωμάτων υπέρ εκείνων που αδικούνται από το σημερινό σύστημα, δηλ. των ανέργων, των φτωχών, των χαμηλόμισθων, των νέων και των γυναικών.

Επί πλέον, μια σοβαρή αδυναμία της απόπειρας αυτής αφορά ακριβώς την εξασφάλιση της μελλοντικής βιωσιμότητας του συστήματος συντάξεων, στο όνομα της οποίας επιχειρήθηκε η μεταρρύθμιση. Πράγματι, το ίδιο το Υπουργείο είχε υπολογίσει ότι η επίδραση της πρότασης θα ήταν η μείωση του αναλογιστικού ελλείμματος του συστήματος κατά ένα έκτο (εξοικονόμηση 21 τρις. από τα 120 τρις.). Για το λόγο αυτό, η πρόταση αποτύγχανε σε έναν από τους βασικούς στόχους που είχαν τεθεί από την κυβέρνηση: της “οριστικής” επίλυσης του ασφαλιστικού για τις επόμενες δεκαετίες.

Ως αποτέλεσμα των παραγόντων που αναφέρθηκαν, το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα στον τομέα των συντάξεων βρίσκεται σε κρίσιμο σημείο: από τη μια, η εξισωτική πνοή που περιέχει παραμένει υπερβολικά αδύναμη για να προκαλέσει “μεταρρυθμιστική δυναμική”, ενώ από την άλλη, ο κίνδυνος μεγαλύτερων απωλειών εκ μέρους των *insiders* παρά κερδών εκ μέρους των

outsiders απειλεί να ανασχέσει πλήρως τη μεταρρύθμιση.

5. Ένα εναλλακτικό σχέδιο μεταρρύθμισης

Η δύσκολη θέση στην οποία έχει περιέλθει η κυβερνητική πλευρά μετά από την απόσυρση της αρχικής πρότασης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, καθώς η ανάγκη μεταρρύθμισης παραμένει το ίδιο (αν όχι περισσότερο) πιεστική, καθιστά σχεδόν υποχρεωτική την αναζήτηση πρωτότυπων λύσεων. Σε ένα τέτοιο πολιτικό περιβάλλον, σχέδια μεταρρύθμισης που θα έδειχναν υπερβολικά τολμηρά υπό διαφορετικές συνθήκες μπορεί να αποδειχθούν πιο ρεαλιστικά από συμβατικές προτάσεις οριακών αλλαγών. Ένα τέτοιο σχέδιο μεταρρύθμισης περιγράφεται εν συντομία παρακάτω.

Κάθε σύστημα συντάξεων έχει τρεις διακριτούς στόχους: (i) αναδιανομή, δηλ. εγγύηση ενός ελαχίστου βιοτικού επιπέδου σε κάθε ηλικιωμένο, (ii) αναπλήρωση εισοδήματος, δηλ. καταβολή ανταποδοτικών παροχών σε αντιστοιχία με τις προηγούμενες αποδοχές και κατ' επέκταση με τις εισφορές, (iii) αποταμίευση, δηλ. μεταφορά σημερινού εισοδήματος στο μέλλον για τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου μετά τη συνταξιοδότηση.

Η βασική ιδέα του συστήματος που προτείνεται εδώ είναι ο διαχωρισμός των παραπάνω στόχων, που με τη σειρά του συνεπάγεται το διαχωρισμό των μέσων. Η ιδέα αυτή οδηγεί σε ένα σύστημα τριών επιπέδων. Πιο συγκεκριμένα:

Οι αναδιανεμητικοί στόχοι υπηρετούνται με τη θεσμοθέτηση μιας καθολικής Σύνταξης του Πολίτη, η οποία χορηγείται σε κάθε πολίτη με τη συμπλήρωση της καθορισμένης ηλικίας χωρίς προϋποθέσεις εισοδήματος ή εισφορών. Η Σύνταξη του Πολίτη θα χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό (όχι από εισφορές)^{viii}.

Οι στόχοι αναπλήρωσης εξασφαλίζονται με την εισαγωγή μιας νέας ανταποδοτικής Αναλογικής Σύνταξης, η οποία παρέχεται από φορείς κοινωνικής ασφάλισης και προστίθεται στην Σύνταξη του Πολίτη. Η Αναλογική Σύνταξη θα χρηματοδοτείται αποκλειστικά από τις εισφορές των εργαζομένων και των εργοδοτών τους (και από την αξιοποίηση της περιουσίας των ταμείων). Η Αναλογική Σύνταξη – αν και μιμείται τη λογική του κεφαλαιοποιητικού συστήματος – έχει διανεμητικό χαρακτήρα: οι εισφορές μιας γενιάς πληρώνουν τις συντάξεις της προηγούμενης^{ix}.

Τέλος, οι αποταμιευτικοί στόχοι επιτυγχάνονται με τη θέσπιση μιας προαιρετικής Πρόσθετης

Σύνταξης, η οποία χρηματοδοτείται από τις ατομικές εισφορές των ασφαλισμένων. Η Πρόσθετη Σύνταξη έχει κεφαλαιοποιητικό χαρακτήρα: το ύψος της εξαρτάται κυρίως από την απόδοση των εισφορών, οι οποίες επενδύονται σύμφωνα με τις προτιμήσεις των ασφαλισμένων, καθώς και με τις υποδείξεις του ταμείου που έχει αναλάβει τη διαχείριση^x.

Η υιοθέτηση μιας παρόμοιας πρότασης θα προωθούσε σημαντικά την κοινωνική δικαιοσύνη, αφού θα αντικαθιστούσε το σημερινό άδικο σύστημα κατανομής της κρατικής ενίσχυσης με την ίση διανομή της στο πλαίσιο της Σύνταξης του Πολίτη, ενώ επίσης θα εξίσωνε τους όρους και τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης μεταξύ κατηγοριών στο πλαίσιο μιας διαφανούς και ενιαίας Αναλογικής Σύνταξης. Επί πλέον, θα βελτίωνε την οικονομική αποδοτικότητα του συστήματος, τόσο σε μικρο-οικονομικό (αποκατάσταση των κινήτρων για πληρωμή εισφορών και εθελοντική μετάθεση του χρόνου συνταξιοδότησης), όσο και σε μακρο-οικονομικό επίπεδο (εισαγωγή μηχανισμών αυτορρύθμισης του συνολικού κόστους των συντάξεων, αύξηση της αποταμίευσης). Τέλος, θα εναρμόνιζε την Ελληνική περίπτωση με μεταρρυθμιστικές στρατηγικές σε Ευρωπαϊκό επίπεδο που αναζητούν μια ταυτόχρονη πρόοδο στα μέτωπα της κοινωνικής δικαιοσύνης και της οικονομικής αποδοτικότητας [Schokkaert & van Parijs (2001), Esping-Andersen et al. (2001), Ferrera et al. (2000)]^{xi}.

5. Επίλογος

Όπως υπαινίσσεται η ανάλυση που προηγήθηκε, η συντεταγμένη και έγκαιρη υποχώρηση από υποσχέσεις που έχουν αποδειχθεί μη βιώσιμες, η δικαιότερη κατανομή του κόστους της αναπόφευκτης προσαρμογής, η εξίσωση των όρων ασφάλισης χωρίς διακρίσεις ηλικίας, φύλου, επαγγελματικής κατηγορίας κ.ά. αποτελούν κοινό τόπο (ένα είδος “κοινωνικού κεκτημένου”) στην υπόλοιπη Ευρώπη. Το ίδιο ισχύει ακόμη και στη Νότια Ευρώπη, όπως δείχνει η εμπειρία της Ισπανίας και της Ιταλίας, που επέτυχαν τη συμφωνημένη αναθεώρηση των συνταξιοδοτικών συστημάτων προς την κατεύθυνση της μείωσης των αναλογιστικών ελλειμμάτων, καθώς και της εξάλειψης των ανισοτήτων στους όρους συνταξιοδότησης μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών^{xii}.

Μάλιστα, σε σύγκριση με αντίστοιχες έμπνευσης στρατηγικές μεταρρύθμισης που τέθηκαν σε εφαρμογή σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες (πάντοτε με κοινωνική συναίνεση και συχνά υπό την ηγεμονία κυβερνήσεων της κεντροαριστεράς), η Ελληνική εκδοχή δείχνει υπερβολικά διστακτική. Πράγματι, η εξισορρόπηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας υπέρ των

κοινωνικών υπηρεσιών και των “νέων κοινωνικών κινδύνων” της φτώχειας και της μακροχρόνια ανεργίας, καθώς και η ανακατανομή των κοινωνικών δικαιωμάτων υπέρ εκείνων που αδικούνται από το σημερινό σύστημα (των χαμηλόμισθων, των ανέργων, των φτωχών, των νέων και των γυναικών), θα απαιτούσαν μεγαλύτερη αποφασιστικότητα και μεταρρυθμιστική τόλμη από όση έχει επιδειχθεί έως τώρα.

Σε κάθε περίπτωση, η βιαιότητα των αντιδράσεων στην πρόσφατη απόπειρα μεταρρύθμισης του συστήματος συντάξεων, όπως άλλωστε και της αντίστοιχης υποδοχής στην Έκθεση Σπράου προ τετραετίας [Featherstone et al. (2001)], δεν εξηγείται από το δήθεν “αντιλαϊκό” χαρακτήρα των σχετικών προτάσεων, αλλά πρέπει να ερμηνευτεί με αναφορά στην πολιτική ιστορία της χώρας.

Πιο συγκεκριμένα, ο συγκρουσιακός-αντιθετικός χαρακτήρας του πολιτικού συστήματος, η μαξιμαλιστική κουλτούρα μεγάλου μέρους του πολιτικού φάσματος, η μερική εκπροσώπηση των “παραγωγικών τάξεων” από τις εργατικές και εργοδοτικές οργανώσεις, καθώς και η ιστορική αδυναμία της εκσυγχρονιστικής κεντροαριστεράς και της φιλελεύθερης κεντροδεξιάς (κατ’ εξοχήν μεταρρυθμιστικών ρευμάτων) αποτελούν σοβαρούς περιοριστικούς παράγοντες που καθιστούν δυσχερή την υπερνίκηση των αδρανειών και την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων “θετικού αθροίσματος”.

Εξ άλλου, η κατάδειξη της υπεροχής ενός μεταρρυθμιστικού σχεδίου ως προς την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος δεν αρκεί ασφαλώς για την υιοθέτησή του. Όπως αναφέρθηκε στην αρχή, το μέλλον του κοινωνικού κράτους συνυφίνεται με υλικά συμφέροντα. Με αυτή την έννοια, η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους προσκρούει στο εμπόδιο της δυσαρμονίας της με βαθύτατα ριζωμένες αντιλήψεις που (παρότι ανεδαιφικές) καλλιεργήθηκαν επί δεκαετίες από ευρύτατο φάσμα της πολιτικής ελίτ και των υπόλοιπων διαμορφωτών της κοινής γνώμης. Οι αντιλήψεις αυτές δείχνουν να έχουν υιοθετηθεί από το σύνολο σχεδόν της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης και των συνδικαλιστικών οργανώσεων, ενώ (με συνήθως ανομολόγητο τρόπο) εξακολουθούν να βρίσκουν απήχηση στο εσωτερικό της κυβέρνησης^{xiii}.

Κατά συνέπεια, η επιτυχία της μεταρρύθμισης εξαρτάται από το εάν θα υποστηριχθεί από έναν ευρύ συνασπισμό συμφερόντων που να ενώνει όσους αδικούνται από το σημερινό σύστημα με όσους αναγνωρίζουν την ανάγκη αλλαγής του, παρόλο που ατομικά μπορεί να ωφελούνται από αυτό. Η συμβολή ή εναντίωση στη μεταρρύθμιση είναι θέμα ατομικής επιλογής κάθε πολίτη χωριστά, άρα και κάθε επιστήμονα ως πολίτη. Όμως, η διευκρίνηση των όρων του ζητήματος –

ώστε η κοινή γνώμη να κατανοήσει πλήρως το διακύβευμα της μεταρρύθμισης, επί της οποίας θα κληθεί να τοποθετηθεί – παραμένει καθήκον της επιστημονικής κοινότητας στο σύνολό της.

Πίνακας 1

Η επίσημη ηλικία συνταξιοδότησης

	ΙΚΑ	Δημόσιο, ΔΕΚΟ, τράπεζες
άνδρες		
συνταξιοδοτούμενοι μέχρι 31.12.1997	65	55
συνταξιοδοτούμενοι από 1.1.2007	65	65
νεοασφαλισμένοι από 1.1.1993	65	65
γυναίκες		
συνταξιοδοτούμενες μέχρι 31.12.1997	60	53
συνταξιοδοτούμενες από 1.1.2001	60	60
νεοασφαλισμένες από 1.1.1993	65	65
μητέρες ανηλίκων		
συνταξιοδοτούμενες μέχρι 31.12.1997	55	44½
συνταξιοδοτούμενες από 1.1.2001	55	50
νεοασφαλισμένες από 1.1.1993	55	55

Πηγή: Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Πίνακας 2

Η κρατική ενίσχυση του συστήματος συντάξεων ανά ταμείο (ή ομάδα ταμείων)

	κρατική ενίσχυση (εκατ. δρχ.)	ως ποσοστό των εσόδων	ανά συνταξιούχο (δρχ. ανά έτος)
ΙΚΑ	313.557	20,3	381.456
ΟΓΑ	606.220	82,1	755.980
ΟΑΕΕ (ΤΕΒΕ-ΤΑΕ-ΤΣΑ)	112.253	24,5	483.669
Δημόσιο	413.100	42,9	1.165.533
NAT	135.013	82,6	2.112.582
ΤΣΑΥ-ΤΣΜΕΔΕ-Νομικών	64.941	37,1	1.581.194
ταμεία ΔΕΚΟ	90.907	46,8	1.515.577
ταμεία τραπεζών	17.827	15,6	775.937
ταμεία Τύπου	19.982	45,9	4.823.109
σύνολο	1.774.453	40,1	1.833.634

Επεξηγήσεις: Όλα τα στοιχεία αναφέρονται στο έτος 2000. Η κρατική ενίσχυση περιλαμβάνει: (α) τις τακτικές επιχορηγήσεις, (β) τα έσοδα από κοινωνικούς πόρους και (γ) τα ελλείμματα κλάδου σύνταξης των φορέων ασφάλισης ΔΕΗ και ΟΤΕ. Ο Πίνακας δεν συνυπολογίζει: (γ) τις εργοδοτικές εισφορές στις ΔΕΚΟ και στο Δημόσιο (βλ. παρακάτω), καθώς και (δ) όσους κοινωνικούς πόρους καταγράφονται ως εισφορές ασφαλισμένων ή εργοδοτών, π.χ. 1% στις δαπάνες εκτέλεσης Δημοσίων, Δημοτικών, Κοινοτικών και ΝΠΔΔ έργων υπέρ ΤΣΜΕΔΕ. Επίσης, δεν λαμβάνονται υπόψη οι επιχορηγήσεις σε φορείς επικουρικής ασφάλισης (όπως φυσικά και σε φορείς πρόνοιας ή ασθένειας).

Σημειώσεις: (i) Τα ταμεία ΔΕΚΟ περιλαμβάνουν μόνο οι φορείς ασφάλισης ΔΕΗ, ΟΤΕ και ΗΣΑΠ. (ii) Η κρατική χρηματοδότηση στον ΟΓΑ δεν περιλαμβάνει ποσό 230 δις. που

αντιστοιχεί στη δαπάνη για παροχές ασθένειας. (iii) Η κρατική χρηματοδότηση στο Δημόσιο δεν συμπεριλαμβάνει ποσό 400 δις. που καταγράφεται ως συμμετοχή του κράτους- εργοδότη στις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων.

Πηγές: Κοινωνικός Προϋπολογισμός (2000), Εισηγητική Έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού (2001).

Πίνακας 3

Η συνολική δαπάνη κοινωνικής προστασίας

	1993	1998
Ελλάδα	22,3	24,5
Ε.Ε.-15	28,9	27,7

Σημείωση: Η κοινωνική δαπάνη έχει υπολογιστεί σύμφωνα με τη μεθοδολογία του ESSPROS και εκφράζεται ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Πηγή: ΥΕΚΑ (2001α): 2.

Πίνακας 4

Προβλέψεις για το έλλειμμα του συνταξιοδοτικού συστήματος

έτος	έκθεση Βρετανών αναλογιστών	αναλογιστική μελέτη ΙΝΕ/ΓΣΕΕ
2005	2,9	4,5
2010	3,0	3,7
2020	5,4	4,0
2030	9,1	6,0
2040	12,9	12,5
2050	13,9	16,3

Επεξηγήσεις: Το έλλειμμα ορίζεται ως απόκλιση εξόδων και εσόδων, εκτός κρατικής επιχορήγησης, ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η εκτίμηση της Έκθεσης των Βρετανών αναλογιστών δεν περιλαμβάνει το κόστος των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων. Η αναλογιστική μελέτη του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ εξαιρεί το Δημόσιο και τον ΟΓΑ. Για την αναγωγή σε ποσοστό του ΑΕΠ του ελλείμματος όπως εκτιμάται από το ΙΝΕ/ΓΣΕΕ χρησιμοποιήθηκε η πρόβλεψη για το ΑΕΠ της Έκθεσης των Βρετανών αναλογιστών.

Πηγές: Έκθεση Βρετανών αναλογιστών (κεντρικό υπόδειγμα, πίνακας 24) [ΥΕΚΑ (2001β): 44]. Αναλογιστική μελέτη ΙΝΕ/ΓΣΕΕ (σενάριο 1: ποσοστό απασχόλησης 72%, ποσοστό σύνταξης νέων 80%, απόδοση επενδύσεων 3%) [ΙΝΕ (2001) χωρίς αρίθμηση σελίδων].

Πίνακας 5

Η αποτελεσματικότητα των κοινωνικών παροχών

	ποσοστό φτώχειας πριν και μετά τις κοινωνικές παροχές		
	<i>πριν</i>	<i>μετά</i>	<i>διαφορά</i>
A. κοινωνικές παροχές εκτός συντάξεων			
Ελλάδα	23,0	21,0	2,0
E.E.-13	26,0	17,0	9,0
B. συνολικές κοινωνικές παροχές			
Ελλάδα	37,4	23,7	13,7
E.E.-12	39,4	17,1	22,3

Επεξηγήσεις: Το ποσοστό φτώχειας ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού με ισοδύναμο εισόδημα κάτω από 60% του ενδιάμεσου (A) ή κάτω από 50% του μέσου (B) εισοδήματος. Τα στοιχεία προέρχονται από το Ευρωπαϊκό Πάνελ Νοικοκυριών (ECHP) και αναφέρονται στο έτος 1996 (A) και 1994 (B).

Πηγές: Marlier & Cohen-Solal (2000): 5, EC (2000α): 33, EC (1998): 84.

Πίνακας 6

Η δαπάνη για συντάξεις

δαπάνη για συντάξεις (ως ποσοστό του ΑΕΠ)	
Ελλάδα	12,1
Βέλγιο	9,5
Δανία	10,2
Γερμανία	12,4
Ισπανία	9,6
Γαλλία	12,7
Ιρλανδία	3,0
Ιταλία	14,2
Ολλανδία	8,2
Αυστρία	14,6
Πορτογαλία	9,8
Φινλανδία	11,5
Σουηδία	11,5
Βρετανία	5,3

Επεξηγήσεις: Η δημόσια δαπάνη για συντάξεις στην Ιρλανδία αναφέρεται στο πλεόν των εισφορών ποσό (καθαρή κρατική δαπάνη), ενώ στη Βρετανία δεν περιλαμβάνει τις επαγγελματικές συντάξεις (δημόσιες και ιδιωτικές). Τα στοιχεία αφορούν το έτος 1998.

Πηγή: Economic Policy Committee (2000): 26.

Πίνακας 7

Η φτώχεια των ηλικιωμένων

	<i>άνδρες</i>	<i>γυναίκες</i>
Ελλάδα	34,0	31,0
Ε.Ε.-13	20,0	16,0

Επεξηγήσεις: Το ποσοστό φτώχειας ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα χαμηλότερο από 60% του διαμέσου ισοδύναμου εισοδήματος. Το 1996 το όριο αυτό στην Ελλάδα αντιστοιχούσε σε εισόδημα 165.500 δρχ. το μήνα (άτομο που ζει μόνο) ή 347.600 δρχ. το μήνα (ζευγάρι με δύο παιδιά). Τα στοιχεία είναι από το Ευρωπαϊκό Πάνελ Νοικοκυριών του 1996. Δεν υπάρχουν συγκρίσιμα στοιχεία για τη Σουηδία και τη Φινλανδία.

Πηγή: EC (2000β): 27.

Πίνακας 8

Η διάσταση του φύλου στην αγορά εργασίας

ηλικία	ποσοστό απασχόλησης		ποσοστό ανεργίας		ποσοστό μη συμμετοχής	
	άνδρες	γυναίκες	άνδρες	γυναίκες	άνδρες	γυναίκες
20-29	69,9	44,8	15,0	29,3	17,8	36,7
30-44	92,4	56,8	4,8	12,7	2,9	34,9
45-64	71,7	32,8	3,8	6,9	25,5	64,8

Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (1999).

Βιβλιογραφία

A. Ελληνική

Βούλγαρης Γ. (2001) Η Ελλάδα της μεταπολίτευσης, 1974-1990. Αθήνα: Θεμέλιο.

Εισηγητική Έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού (2001) Αθήνα: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.

Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροοικονομικής Πολιτικής (1997) Οικονομία και συντάξεις: συνεισφορά στον κοινωνικό διάλογο. Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης.

Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (1999) Αθήνα: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας.

Ferrera M. (1999) Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη. Στο: Μ. Ματσαγγάνης (επιμ.) Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

INE (2001) Αναλογιστική μελέτη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα. Αθήνα, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Κοινωνικός Προϋπολογισμός (2000) Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Ματσαγγάνης Μ. (1998) Αλληλεγγύη και ανταποδοτικότητα: μια εναλλακτική πρόταση για τις συντάξεις. Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως 4 (472) 209-225.

Ματσαγγάνης Μ. (1999) (επιμ.) Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Ματσαγγάνης Μ. (2001) Εισοδηματικές μεταβιβάσεις προς την οικογένεια. Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως 6 (510) 414-422.

Ματσαγγάνης Μ. & Πετρόγλου (2001) Το σύστημα κοινωνικής προστασίας και οι γυναίκες. Αθήνα: Κέντρο Ερευνών για Θέματα Ισότητας (www.kethi.gr).

Rawls J. (1971) A theory of justice. Cambridge: Harvard University Press. Ελληνική μετάφραση: “Μια θεωρία δικαιοσύνης” (2001), Αθήνα: Πόλις.

- Rossi N. (1999) Κοινωνικό κράτος και εκσυγχρονισμός της Ιταλίας. Στο: Μ. Ματσαγγάνης (επιμ.) Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Σημίτης Κ. (1989) Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός της ελληνικής κοινωνίας. Αθήνα: Γνώση.
- Σωτηρόπουλος Δ. (2001) Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα: υποθέσεις εργασίας και εμπειρικά στοιχεία. Ανακοίνωση στο 1^ο Συνέδριο της Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής. Κομοτηνή (10-13 Μαΐου).
- Τήνιος Π. (2001) Κοινωνία, Οικονομία, Συντάξεις. Αθήνα: Παπαζήση.
- ΥΕΚΑ (2001α) Πολιτική για την κοινωνική αλληλεγγύη 2001-2004. Αθήνα, Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
- ΥΕΚΑ (2001β) Αναλογιστική ανασκόπηση του Ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος. Αθήνα, Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
- ΥΕΚΑ (2001γ) Το πρόβλημα, οι στόχοι και οι αλλαγές της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης. Αθήνα, Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Β. Ξενόγλωσση

- Atkinson A.B. (1998) Social exclusion, poverty and unemployment. Στο: A.B. Atkinson & J. Hills (επιμ.) Exclusion, employment and opportunity. CASE paper 4. London School of Economics: Centre for the analysis of social exclusion.
- EC (1998) Social protection in Europe. European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EC (2000α) The social situation in the European Union. European Commission & Eurostat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EC (2000β) European social statistics: income, poverty and social exclusion. European Commission & Eurostat. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- EPC (2000) The impact of ageing populations on public pension systems. Report to the ECOFIN Council. Brussels: Economic Policy Committee.
- Esping-Andersen G. (1999) Social foundations of post-industrial economies. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemeijck A. & Myles J. (2001) A new welfare architecture for Europe? Paper submitted to the Belgian Presidency of the European Union.
- Featherstone K., Kazamias G. & Papadimitriou D. (2001) The limits of external empowerment: EMU, technocracy and reform of the Greek pension system. *Political Studies* 49 462-480.
- Ferrera M. (1996) The “southern model” of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy* 6 (1) 17-37.
- Ferrera M. & Gualmini E. (2000). Reforms guided by consensus: the welfare state in the Italian transition. *West European Politics* 23 (2) 187-208.
- Ferrera M., Hemerick A. & Rhodes M. (2000) The future of the European welfare state: managing diversity for a prosperous and cohesive Europe. Report for the Portuguese Presidency of the European Union.
- Ferrera M. & Rhodes M. (2000) Recasting European welfare states: an introduction. *West European Politics* 23 (2) 1-10.
- Gillion C., Turner J., Bailey C. & Latulippe D. (2000) Social security pensions: development and reform. Geneva: International Labour Office.
- Guillèn A. (1999) Pension reform in Spain (1975-1997): the role of organised labour. Working Paper 99/6. Florence: European University Institute.
- Guillèn A. & 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.
- Hemerijck A. & Visse J. (2000) Change and immobility: three decades of policy adjustment in the Netherlands and Belgium. *West European Politics* 23 (2) 229-256.
- Kuhnle S. (2000) The Scandinavian welfare state in the 1990s: challenged but viable. *West European Politics* 23 (2) 209-228.

- Leitner S. (2001) Sex and gender discrimination within EU pension systems. *Journal of European Social Policy* 11 (2) 99-115.
- Marlier E. & Cohen-Solal M. (2000) Social benefits and their redistributive effect in the EU. *Statistics in Focus Theme 3 – 9/2000 Population and Living Conditions*. Luxembourg: Eurostat.
- Matsaganis M. (1998) From the North Sea to the Mediterranean? constraints to health reform in Greece. *International Journal of Health Services* 28 (2) 333-348.
- Matsaganis M. (1999) Book review: “Le trappole del Welfare” (M. Ferrera) & “Meno ai padri, più ai figli” (N. Rossi). *South European Society & Politics* 4 (2) 248-250.
- Matsaganis M. (2000) Social assistance in southern Europe: the case of Greece revisited. *Journal of European Social Policy* 10 (1) 68-80.
- Matsaganis M., Papadopoulos F. & Tsakloglou P. (2001) Eliminating extreme poverty in Greece. *Journal of Income Distribution* 10 (1) (προσεχώς).
- Schokkaert E. & Van Parijs P. (2001) Individual and collective responsibility: how pension policy can contribute to a socially just Europe. Paper presented at a conference organised by the Belgian Presidency of the European Union, Leuven (19-20 October 2001).
- Tsakloglou P. (1996) Elderly and non-elderly in the European Union: a comparison of living standards. *Review of Income & Wealth* 42 (271-291).
- van Oorschot W. (2001) Miracle or nightmare? a critical review of Dutch activation policies and their outcome. *Journal of Social Policy* (προσεχώς).

Σημειώσεις

ⁱ Βλ. μεταξύ άλλων διάφορα κείμενα σε συλλογικό τόμο που επιμελήθηκε ο υπογράφων [Ματσαγγάνης (1999)].

ⁱⁱ Βλ. επίσης την ανακοίνωση του Σωτηρόπουλου (2001) στο 1^ο Συνέδριο της Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής. Κομοτηνή (10-13 Μαΐου).

ⁱⁱⁱ Για μια αναλυτικότερη διερεύνηση της φτώχειας των ηλικιωμένων στην Ευρώπη βλ. Tsakloglou (1996).

^{iv} Για μια εκτενέστερη ανάλυση για την Ιταλία βλ. Rossi (1999). Για μια παρουσίαση του βιβλίου από το οποίο το κείμενο αυτό προέρχεται βλ. Matsaganis (1999).

^v Για μια θεώρηση των “ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης” ως συμπληρωματικών και όχι ως εναλλακτικών της κοινωνικής ασφάλειας βλ. Atkinson (1998).

^{vi} Για μια σφαιρική ανάλυση της διεθνούς εμπειρίας βλ. Ferrera et al (2000), Kuhnle (2000), Hemerijck & Visse (2000). Ειδικά στην Ολλανδία, η απασχόληση αυξήθηκε κατά 900.000 άτομα μεταξύ 1994 και 1999, παρότι ο συνολικός χρόνος εργασίας αυξήθηκε μόνο κατά 10%. Για μια πιο κριτική αποτίμηση της Ολλανδικής εμπειρίας βλ. van Oorschot (2001). Για μια πληρέστερη ανάπτυξη της ιδέας της επαναδιατύπωσης των εξισωτικών στόχων του κοινωνικού κράτους βλ. Esping-Andersen (1999) και Ferrera & Rhodes (2000).

^{vii} Το κείμενο αυτό συντάχθηκε το Νοέμβριο του 2001.

^{viii} Η Σύνταξη του Πολίτη προβλέπει τη με δίκαια και ορθολογικά κριτήρια ενίσχυση των ηλικιωμένων, αντί της άδικης και ανορθολογικής ενίσχυσης των ταμείων υπό το ισχύον σύστημα κρατικών ενισχύσεων. Η Σύνταξη του Πολίτη θα βελτιώνει την κοινωνική δικαιοσύνη, παρέχοντας σε κάθε ηλικιωμένο ένα εισόδημα προστασίας από τη φτώχεια, ενώ θα λειτουργούσε ως “εισοδηματική βάση” στην οποία θα προστίθεται η ανταποδοτική Αναλογική Σύνταξη στο πλαίσιο μιας ευρύτερης μεταρρύθμισης. Η Σύνταξη του Πολίτη προτείνεται να είναι καθολική: δηλ. να χορηγείται με μόνη προϋπόθεση την ιδιότητα του πολίτη (και φυσικά την ηλικία). Για παράδειγμα, μπορεί να απαιτείται οι αιτούντες να είναι Έλληνες πολίτες – ή να κατοικούν μόνιμα στην Ελλάδα επί 25 χρόνια – και να έχουν συμπληρώσει το 65^ο έτος ηλικίας. Στο σύστημα αυτό, ο προσδιορισμός των δικαιούχων δεν επηρεάζεται από το εισόδημα, την εισπραξη ανταποδοτικής σύνταξης, την απασχόληση ή οποιοδήποτε άλλο παράγοντα. Σημαντικό επιχείρημα υπέρ του καθολικού χαρακτήρα της Σύνταξης του Πολίτη είναι ότι εξασφαλίζει την ανταποδοτικότητα της Αναλογικής Σύνταξης, ενισχύοντας τα κίνητρα για την καταβολή εισφορών. Αντίθετα, μια επιλεκτική εγγύηση κατώτατης σύνταξης αναγκαστικά μηδενίζει την ανταποδοτικότητα των εισφορών μέχρι το εγγυημένο επίπεδο: κάθε αύξηση του ποσού της ανταποδοτικής σύνταξης προκαλεί μείωση της επιδότησης για κατώτατη σύνταξη. Η Σύνταξη του Πολίτη θεωρείται συνήθως ότι έχει απαγορευτικό κόστος. Όμως, η θεσμοθέτησή της αναπόφευκτα θα συνοδευόταν από την πλήρη κατάργηση των επιχορηγήσεων και των “κοινωνικών πόρων” στα ταμεία. Το συνολικό ποσό των κάθε λογής κρατικών ενισχύσεων προς το σύστημα συντάξεων ανέρχεται σήμερα σε 1,8 τρις (4,4% του ΑΕΠ) και κατανέμεται με τρόπο άδικο (βλ. Πίνακα 2). Η συγκέντρωση της κρατικής υποστήριξης καθιστά εφικτή τη χωρίς νέους πόρους χρηματοδότηση μιας καθολικής Σύνταξης του Πολίτη ύψους 69.700 δρχ. το μήνα για κάθε ηλικιωμένο άνω των 65 ετών. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ποσό αυτό είναι υψηλότερο από την αγροτική σύνταξη και τη σύνταξη ανασφαλιστών του ΟΓΑ κατά 45%. [Η σημείωση αυτή αποτελεί επεξεργασία παλαιότερης πρότασης για τη θεσμοθέτηση Εθνικής Σύνταξης. Βλ. Ματσαγγάνης (1998): 220-222. Για μια εν πολλοίς παρόμοια άποψη, βλ. Τήνιος (2001): 172-177.]

^{ix} Η Αναλογική Σύνταξη μπορεί να παρέχεται από τα σημερινά ταμεία, τα οποία όμως δεν θα μπορούν πλέον να υπολογίζουν στην άμεση ή έμμεση επιδότησή τους από το κράτος. Οι όροι συνταξιοδότησης θα είναι ίδιοι για κάθε ασφαλισμένο, ανεξαρτήτως ταμείου ασφάλισης. Το ύψος της Αναλογικής Σύνταξης θα εξαρτάται από την αξία των εισφορών που έχει πληρώσει στη διάρκεια της εργάσιμης ζωής του ο εργαζόμενος και ο εκάστοτε εργοδότης του. Η Αναλογική Σύνταξη μπορεί να είναι διανεμητική (pay-as-you-go). Η αποκατάσταση της ανταποδοτικότητας μπορεί να επιτευχθεί στο πλαίσιο ενός συστήματος που χρηματοδοτεί τις συντάξεις των σημερινών συνταξιούχων όχι από εισφορές που οι ίδιοι είχαν συσσωρεύσει, αλλά από εισφορές των σημερινών εργαζομένων. Παράδειγμα δημόσιου-διανεμητικού αλλά ανταποδοτικού συστήματος συντάξεων αποτελεί αυτό που εφαρμόζεται στη Σουηδία και στην Ιταλία από τα μέσα της δεκαετίας του ‘90. Στο σύστημα αυτό, οι συντάξεις το ποσό των συνολικών εισφορών του εργαζομένου και του εκάστοτε εργοδότη του αναπροσαρμόζεται σύμφωνα με έναν ενιαίο συντελεστή απόδοσης,

κοινό για όλους τους ασφαλισμένους. Το σχετικό ποσό μετατρέπεται σε μηνιαίες πληρωμές-συντάξεις τη στιγμή της συνταξιοδότησης, λαμβάνοντας υπόψη την ηλικία (και την αναμενόμενη διάρκεια ζωής) της γενεάς στην οποία ανήκει ο συνταξιούχος. Αυτός ο τρόπος υπολογισμού των συντάξεων μιμείται το μηχανισμό του κεφαλαιοποιητικού συστήματος: η τελική σύνταξη είναι ανταποδοτική, αφού είναι ευθέως ανάλογη των εισφορών, όμως παρέχεται στο εσωτερικό ενός κοινωνικού-διανεμητικού συστήματος απαλλαγμένου από την αβεβαιότητα και τις διακυμάνσεις του κεφαλαιοποιητικού. Η αποκατάσταση της ανταποδοτικότητας καθιστά λιγότερο ελκυστική τη συνταξιοδότηση σε χαμηλή ηλικία, αποκαλύπτοντας το κόστος της και μετακυλιόντάς το στον ίδιο τον εργαζόμενο. Πράγματι, το προτεινόμενο σύστημα επιτρέπει σε κάθε άτομο να επιλέγει το ίδιο πότε θα συνταξιοδοτηθεί, υπό τον όρο της αντίστοιχης προσαρμογής του ύψους της σύνταξης (ώστε να μειώνεται αναλογιστικά σε περίπτωση πρόωρης συνταξιοδότησης και να αυξάνεται σε αντίθετη περίπτωση). Η ευέλικτη επιλογή ηλικίας συνταξιοδότησης μπορεί να υπόκειται σε καθορισμένα πλαίσια (για παράδειγμα, μεταξύ των 55 και 67 ετών). Η ευελιξία μπορεί να αφορά επίσης το συνδυασμό μερικής συνταξιοδότησης με μερική απασχόληση, ώστε η διακοπή της απασχόλησης και η μετάβαση από την εργασία στη σύνταξη να γίνεται με πιο σταδιακό τρόπο. Μια δημόσια-διανεμητική Αναλογική Σύνταξη επιτρέπει τη διατήρηση (και ενίσχυση) των κοινωνικών χαρακτηριστικών ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Σημαντική όψη του ζητήματος αυτού είναι η “πίστωση” πλασματικού χρόνου ασφάλισης σε περίπτωση ασθένειας ή ανεργίας του ασφαλισμένου, καθώς και σε αναγνώριση της αδυναμίας απασχόλησης λόγω φροντίδας παιδιών ή ηλικιωμένων. Η διαφάνεια του μηχανισμού που συνδέει το ύψος της σύνταξης με την ηλικία συνταξιοδότησης επιτρέπει την απεμπλοκή από τη σημερινή άγονη συζήτηση γύρω από τα όρια ηλικίας.

^x Η Πρόσθετη Σύνταξη μπορεί να παρέχεται από τις ασφαλιστικές εταιρείες όπως σήμερα, από μια μετεξελιγμένη μορφή των σημερινών επικουρικών ταμείων ή, τέλος, από άλλα σχήματα (τα οποία θα μπορούσαν να συστήσουν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις ή άλλοι συλλογικοί φορείς). Τα πρόσθετα συνταξιοδοτικά προγράμματα μπορεί να είναι είτε ατομικά είτε ομαδικά, σε επίπεδο επιχείρησης ή επαγγελματικού κλάδου. Η συμμετοχή των εργαζομένων σε αυτά είναι συνήθως προαιρετική. Η θεσμοθέτηση Πρόσθετης Σύνταξης προϋποθέτει κρατική ρύθμιση, στόχος της οποίας είναι η προστασία των καταναλωτών-ασφαλισμένων, η συνετή διαχείριση των αποθεμάτων, καθώς και η ορθή εφαρμογή των αναλογιστικών-ασφαλιστικών αρχών. Σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα οι αποταμιεύσεις-εισφορές των σημερινών εργαζομένων συσσωρεύονται σε ατομικούς λογαριασμούς και επενδύονται σε διάφορους τίτλους (ομόλογα, μετοχές, αμοιβαία κεφάλαια κ.ά.) ώστε να χρηματοδοτήσουν τις μελλοντικές συντάξεις των ασφαλισμένων. Κατά συνέπεια, το ύψος μιας κεφαλαιοποιητικής Πρόσθετης Σύνταξης θα είναι συνάρτηση (α) του ύψους των συνολικών εισφορών, (β) της απόδοσης των τίτλων στους οποίους είχαν επενδυθεί οι εισφορές και, φυσικά, (γ) της ηλικίας συνταξιοδότησης. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από εγγενή αβεβαιότητα σχετικά με το τελικό ύψος των συντάξεων, αφού η μεταβλητικότητα στην απόδοση εναλλακτικών τοποθετήσεων μπορεί να είναι αιτία σημαντικών διαφοροποιήσεων στο ποσό της σύνταξης, ακόμη και μεταξύ ατόμων με όμοιο ιστορικό πληρωμής εισφορών σε διαφορετικά συνταξιοδοτικά ταμεία. Οι παράγοντες αυτοί δικαιολογούν τη γενικευμένη (σχεδόν) επιφύλαξη τόσο των ειδικών όσο και της κοινής γνώμης απέναντι στο ενδεχόμενο μιας υιοθέτησης του κεφαλαιοποιητικού συστήματος ως κύριο σύστημα συντάξεων, χωρίς να αποκλείουν την εισαγωγή στοιχείων κεφαλαιοποίησης με στόχο τον εμπλουτισμό των ευκαιριών ατομικής επιλογής των ασφαλισμένων.

^{xi} Επίσης, όπως ο υπογράφων ανακάλυψε εκ των υστέρων, η πρόταση που περιγράφεται εδώ αποτελεί σχεδόν κατά γράμμα υιοθέτηση της σύστασης του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας για τη δομή ενός ιδεώδους ασφαλιστικού συστήματος. Βλ. Gillion *et al* (2000).

^{xii} Βλ. Ferrera *et al* (2000). Ειδικά για την Ιταλία βλ. Ferrera & Gualmini (2000). Για την Ισπανία βλ. Guillèn (1999) και Guillèn & Matsaganis (2000).

^{xiii} Για μια διαφωτιστική ανάλυση των πολιτικών κοινών τόπων, όπως αυτοί διαμορφώθηκαν κατά την κρίσιμη περίοδο της μεταπολίτευσης στην Ελλάδα βλ. Βούλγαρης (2001).