



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Οικονομική Κρίση και Κοινωνική Πολιτική: Το
ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα 2010-2020**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ :Τμήμα Διοίκησης Υπηρεσιών Υγείας
και Κοινωνικής Φροντίδας
Πρόγραμμα Διοίκησης Υπηρεσιών Κοινωνικής Φροντίδας**

Επιβλέπων:

Τάσσης Χρυσανθος

Σπουδαστής:

Λυκουργιάς Θάνος

ΑΘΗΝΑ – 2020

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ:
ΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 2010 - 2020**

ΕΣΔΔΑ,

Θάνος Λυκουργιάς, ©, 2020

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής»

Αθήνα, 19/09/2020

Υπογραφή



Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα μου Χρύσανθο Τάσση για την συνεργασία μας σε όλη τη διάρκεια της προετοιμασίας και συγγραφής της εργασίας . Ήταν μια κοπιαστική και αγχώδης, αλλά και ευχάριστη και δημιουργική διαδικασία.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Δημήτρη Κατσορίδα για την δυνατότητα πρόσβασης σε πολύτιμο υλικό του ΙΝΕ – ΓΣΕΕ και τον Βαγγέλη Κουμαριανό για τις ενδιαφέρουσες συζητήσεις και το γενικότερο ενδιαφέρον του – όπως και για την σεμνότητα του να μου προτείνει πολλές παραπομπές , αλλά όχι κάποια δική του εργασία.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τη μητέρα μου, μεγάλο κομμάτι της προσπάθειας μου βγήκε χάρη στη δική της υποστήριξη, ως συνήθως.

Τέλος, τους νέους μου φίλους και συναδέλφους στην ΕΣΔΔΑ. Αισθάνομαι τυχερός για αυτή την εμπειρία μαζί τους.

Περίληψη

Σκοπός της συγκεκριμένης εργασίας είναι να διερευνήσει αν και κατά πόσον οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στο ασφαλιστικό σύστημα της Ελλάδας κατά την δεκαετία 2010-2020 διαμορφώθηκαν ως απόρροια της οικονομικής κρίσης και του επείγοντος χαρακτήρα που αυτή και τα μνημόνια επέβαλλαν ή αν αποτέλεσαν συμπύκνωση αναδιαρθρώσεων που δεν είχαν καταστεί εφικτές σε προηγούμενο χρόνο. Προκειμένου να απαντηθεί το προαναφερθέν ερώτημα, θα πραγματοποιηθεί επισκόπηση των σημαντικότερων αλλαγών που επέφεραν οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις κατά την περίοδο αναφοράς (κυρίως οι ν. 3863/2010, 3918/2011, 4387/2016 και 4670/2020), σε σύγκριση με τις κρινόμενες ως σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν (ή μη) από τη δεκαετία του 1990 (ν.2084/1992, 2676/1999, 3029/2002, όπως και η μη εφαρμογή τελικά του λεγόμενου «σχεδίου Γιαννίτση»). Η εν λόγω σύγκριση θα υποστηριχθεί μέσω επισκόπησης της εξέλιξης της οικονομικής θεωρίας, στον απόηχο των μεγαλύτερων οικονομικών κρίσεων του 20ου αιώνα (1929, 1973-1979) όπως και της αντίστοιχης του 2008. Θα πραγματοποιηθεί επίσης παρουσίαση της τυπολογίας του κοινωνικού κράτους βάσει του έργου του Esping – Andersen και σε συνέχεια αυτού περιγραφή των χαρακτηριστικών του κοινωνικού κράτους και του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας. Με βάση τα ανωτέρω θα εξαχθούν συμπεράσματα, έχοντας ως ερευνητική υπόθεση την μη εμφάνιση ασυνεχειών στο ασφαλιστικό σύστημα την εν λόγω περίοδο.

Λέξεις κλειδιά: Κοινωνική Ασφάλιση, Κοινωνικό Κράτος, Οικονομική Κρίση, Μνημόνια, Ασφαλιστικό Σύστημα, Εμπορευματοποίηση

Abstract

The goal of this study is to examine whether the reforms imposed on the Greek social insurance system during the decade 2010 – 2020 were an aftereffect of the economic crisis and the emergencies that the memoranda imposed or if they were a compaction of restructuring not made feasible in the past. In order to address this, there will be an overview of the main changes brought upon during the aforementioned period (mainly 3863/2010, 3918/2011, 4387/2016 and 4670/2020) in comparison with those imposed – or failed to do so – during the 1990s and the decade after. (2084/1992, 2676/1999, 3029/2002, as well as the retracted “Giannitsis plan”) This comparison will be complemented and supported by an overview of the evolution of economic theory in the aftermath of the biggest economic crises of the 20th century (1929, 1973-1979) as well as the crisis of 2008. A presentation of the typology of the welfare state based on the work of G. Esping – Andersen and by extension a description of the welfare state and the social insurance system of Greece will also be made. Through the aforementioned, conclusions will be drawn having as a research hypothesis that, related to the past, no discontinuities appeared at the social insurance system during the period under examination.

Key words : Social insurance, Welfare State, Economic crisis, Memoranda, Pension System, Commodification

Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή:.....	10
Κεφάλαιο 1 ^ο : Οικονομικές θεωρίες και αντίκτυπος των κρίσεων - Από την ελεύθερη αγορά στην ελεύθερη αγορά.....	12
Κεφάλαιο 2ο: Το κοινωνικό κράτος και η κοινωνική ασφάλιση	19
Η τυπολογία του Κοινωνικού Κράτους	19
Το κοινωνικό κράτος και το σύστημα ασφάλισης στην Ελλάδα	22
Κεφάλαιο 3 ^ο : Δεκαετία 1990 – οι πρώτες αναδιατάξεις	25
Ο ν.2084/1992.....	25
Ο ν.2676/1999.....	26
Σύνοψη των παρεμβάσεων της δεκαετίας 1990	28
Κεφάλαιο 4ο: Δεκαετία 2000 - Η μεγάλη σύγκρουση του ασφαλιστικού	30
Το "σχέδιο Γιαννίτση".....	30
Ο 3029/2002.....	31
Σύνοψη των παρεμβάσεων της δεκαετίας	33
Κεφάλαιο 5 ^ο : Η οικονομική κρίση.....	35
Η κρίση του 2008 και ο εγχώριος αντίκτυπος της	35
Ο Ν.3863/2010.....	38
Επιπλέον μεταρρυθμίσεις.....	41
Ο ν.3918/2011.....	42
Οι μεταρρυθμίσεις την δεκαετία 2010 – 2020 : 3 ^ο μνημόνιο και ν.4387/2016	44
Ο ν.4387/2016.....	46
Μετά τα μνημόνια: Ο ν.4670/2020.....	49
Σύνοψη της περιόδου	51
Κεφάλαιο 6 ^ο : Συμπεράσματα.....	54
Βιβλιογραφία	59

Πίνακας Συντομογραφιών

Α.Ε.Π : Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

Γ.Σ.Ε.Ε: Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος

Δ.Ε.Κ.Ο: Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί

Δ.Ν.Τ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Δ.Τ.Κ: Δείκτης Τιμών Καταναλωτή

Ε.Α.Α: Εθνική Αναλογιστική Αρχή

Ε.Ε: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Κ.Τ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΛ.ΣΤΑΤ: Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία

Ε.Ο.Π.Υ.Υ: Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας

Ε.Σ.Υ: Εθνικό Σύστημα Υγείας

Ε.Τ.Α.Α: Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Αυτοαπασχολούμενων

Ε.Τ.Ε.Α: Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης

Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π: Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών

Ε.Φ.Κ.Α: Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης

Η.Π.Α: Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Ι.Κ.Α – Ε.Τ.Α.Μ: Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίος Φορέας Ασφάλισης Μισθωτών

Ι.Κ.Α – Τ.Ε.Α.Μ: Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών:

Ι.Ν.Ε-Γ.Σ.Ε.Ε: Ινστιτούτο Ερευνών – Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος

Κ.Ε.Δ: Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου

ΚΕ.Π.Α: Κέντρα Πιστοποίησης Αναπηρίας

Κ.Υ.Α: Κοινή Υπουργική Απόφαση

Λ.Α.Φ.Κ.Α: Λογαριασμός Αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης

Ν.Α.Τ: Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο

Ν.Π.Ι.Δ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

Ο.Α.Ε.Ε: Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών

Ο.Γ.Α: Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων

Ο.Ν.Ε: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Ο.Π.Α.Δ: Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου

Ο.Π.Ε.Κ: Οργανισμός Εξαγωγών Πετρελαιοπαραγωγών Χωρών

Τ.Α.Ε: Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων

Τ.Ε.Α: Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης

Τ.Ε.Α.Δ.Υ: Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων

Τ.Ε.Β.Ε: Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος

Τ.Σ.Α: Ταμείο Συνταξιοδότησης Αυτοκινητιστών

ΤτΕ: Τράπεζα της Ελλάδος

ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α: Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης

ΥΠ.Ε.Κ.Α.Κ.Α: Υπουργείο Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Φ.Κ.Α: Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης

N.D.C: Notional Defined Contribution

P.A.Y.G – D.B: Pay As You Go – Defined Benefit

Εισαγωγή:

Η οικονομική κρίση του 2008 υπήρξε ένα γεγονός το οποίο κλόνισε την οικονομία σε παγκόσμια κλίμακα και είχε καταλυτική επίδραση στην Ελλάδα σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο. Μεταξύ των αναδιαρθρώσεων που επιβλήθηκαν στο πλαίσιο των τριών μνημονίων, σημαντικό και διαρκές πεδίο παρέμβασης υπήρξε και το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Η συγκεκριμένη εργασία επιχειρεί να προσεγγίσει τις αλλαγές που διαμορφώθηκαν στο ασφαλιστικό σύστημα την περίοδο 2010 – 2020 υπό πρίσμα τόσο των ίδιων των μεταρρυθμίσεων όσο και του κοινωνικού κράτους και της οικονομικής θεωρίας. Η ανάλυση που ακολουθεί στηρίζεται στη βιβλιογραφική επισκόπηση των νομοσχεδίων και της σχετικής επιστημονικής αρθρογραφίας, όπως και της θεωρίας του κοινωνικού κράτους και της αντίστοιχης οικονομικής -με έμφαση στις οικονομικές κρίσεις. Σκοπός της εργασίας είναι να απαντήσει μέσω του συνδυασμού των δύο μερών στο ερευνητικό ερώτημα του κατά πόσον οι μεταρρυθμίσεις στο ασφαλιστικό στην περίοδο αναφοράς ήταν αποτέλεσμα της ίδιας της οικονομικής κρίσης ή αποτέλεσαν συμπίκνωση μεταρρυθμίσεων που δεν είχαν καταστεί εφικτές σε προηγούμενες περιόδους. Στο πρώτο κεφάλαιο πραγματοποιείται επισκόπηση του μετασχηματισμού της οικονομικής θεωρίας στον απόηχο των μεγάλων οικονομικών κρίσεων του 20^{ου} αιώνα (Κραχ του 1929, πετρελαϊκές κρίσεις δεκαετίας 1970), όπως και της οικονομικής κρίσης του 2008. Η αλληλουχία της ανάλυσης είναι η περιγραφή της εκάστοτε κυρίαρχης θεωρίας και της επίδρασης που είχαν οι οικονομικές κρίσεις στην αμφισβήτηση και την αντικατάσταση τους από τις επόμενες. Όπως θα περιγραφεί η διαδικασία των αντικαταστάσεων υπήρξε συνεχής στις πρώτες δύο περιπτώσεις, αλλά δεν ίσχυσε στην κρίση του 2008.

Στο δεύτερο κεφάλαιο πραγματοποιείται επισκόπηση της τυπολογίας του κοινωνικού κράτους βάσει του έργου του Esping – Andersen «Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας». Περιγράφονται τα τρία διαφορετικά μοντέλα, η διάκριση αυτών βάσει των διαστάσεων της εμπορευματοποίησης και κοινωνικής διαστρωμάτωσης και τα χαρακτηριστικά τους ως προς της κοινωνική ασφάλιση. Με βάση τα ανωτέρω, πραγματοποιείται περιγραφή των βασικών χαρακτηριστικών του κοινωνικού κράτους και του συστήματος ασφάλισης της Ελλάδας.

Στο τρίτο κεφάλαιο περιγράφονται οι σημαντικότερες νομοθετικές παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν (ή επιχείρησαν να πραγματοποιηθούν) στη δεκαετία του 1990 (ν.2084/1992, 2676/1999) και αντίστοιχα στο τέταρτο εκείνες του 2000 (3029/2002, όπως και η μη εφαρμογή τελικά του λεγόμενου «σχεδίου Γιαννίτση»). Η ανάλυση πραγματοποιείται ανά δεκαετία, με περιγραφή των διατάξεων και σύνοψη της κάθε περιόδου. Τα συγκεκριμένα κεφάλαια λειτουργούν ως «γέφυρα» για την άντληση συμπερασμάτων και την απάντηση του ερευνητικού ερωτήματος.

Στο πέμπτο κεφάλαιο πραγματοποιείται περιγραφή των χαρακτηριστικών της οικονομικής κρίσης και του αντικτύπου της στη χώρα και έπειτα επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στην υπό εξέταση περίοδο (κυρίως οι ν. 3863/2010, 3918/2011, 4387/2016 και 4670/2020, όπως και κάποιες επιπλέον σημαντικές μεταρρυθμίσεις που διαμορφώθηκαν). Η σύνοψη της συγκεκριμένης περιόδου αποτελεί την περιγραφή των χαρακτηριστικών που έχει το ασφαλιστικό σύστημα σήμερα και της κατεύθυνσης προς την οποία κινούταν μετά την κρίση του 2008.

Στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο περιγράφονται τα συμπεράσματα της ανάλυσης.

Κεφάλαιο 1^ο:

Οικονομικές θεωρίες και αντίκτυπος των κρίσεων - Από την ελεύθερη αγορά στην ελεύθερη αγορά

Η θεωρητική τεκμηρίωση της ερευνητικής υπόθεσης θα στηριχθεί αρχικά σε μια σύντομη επισκόπηση των σημαντικότερων οικονομικών κρίσεων στην ιστορία του καπιταλιστικού συστήματος και της επίδρασης που αυτές είχαν στην οικονομική θεωρία και κατά προέκταση στην πολιτική πρακτική.

Σε μια σχετική αποστροφή του, ο Milton Friedman ανέφερε πως *«μόνο μια κρίση, πραγματική ή υποτιθέμενη, γεννά πραγματικές αλλαγές. Όταν συμβεί αυτή η κρίση, οι σχετικές δράσεις που θα αναληφθούν εξαρτώνται από τις ιδέες που θα κυκλοφορούν εκείνη την στιγμή»* (Friedman, 1962, αναφέρεται στο (Achcar, 2020, p. 2). Το συγκεκριμένο απόσπασμα παρουσιάζει ενδιαφέρον καθώς αναδεικνύει την κρισιμότητα των οικονομικών – εν προκειμένω – κρίσεων για την επικύρωση ή ανατροπή των σχετικών θεωριών. Αναδεικνύει όμως και μια επιπλέον διάσταση, εκείνη της πολλαπλότητας των πιθανών επιλογών και του ανοιχτού χαρακτήρα της έκβασης βάσει *«των ιδεών που κυκλοφορούν»* και προφανώς της ισχύος που στηρίζει κάθε μια από αυτές.

Ακόμα και η κυριαρχία όμως συγκεκριμένων ιδεών δεν συνεπάγεται μια μηχανιστική εφαρμογή τους στο κοινωνικό πεδίο. Όπως θα περιγραφεί και κατωτέρω, στην κοινωνική πολιτική συμμετέχουν πολλοί δρώντες οι οποίοι καθιστούν μη αυτονόητη την εφαρμογή όσων προτάσσει η θεωρία. Αυτό που έχει σημασία συνεπώς είναι η σκιαγράφηση των θέσεων κάθε θεωρίας εντός του πλαισίου που αυτή διαμορφώθηκε, όπως και των προκλήσεων που αυτή αντιμετώπισε και οδήγησαν στην υποχώρηση/ αντικατάσταση της από τις επόμενες, ώστε να καταλήξουμε ειδικά στο τι συνέβη το 2008.

Οι πρωταρχικές οικονομικές θεωρίες της καπιταλιστικής οικονομίας είναι η λεγόμενη κλασική και η διάδοχος της νεοκλασική οικονομική θεωρία. Έχοντας ως θεμελιωτές εμβληματικές προσωπικότητες όπως ο A. Smith και ο D. Ricardo, οι κλασικοί

οικονομολόγοι εστιάζουν στον περιορισμό των παρεμβάσεων που επιβάλλει το μερκαντιλιστικό κράτος της εποχής τους στην λειτουργία των αγορών. Αυτές, σε συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού και μέσω του διάσημου «αόρατου χεριού» εκτιμάται πως καταλήγουν στο βέλτιστο αποτέλεσμα ακριβώς λόγω της κίνησης όλων των εμπλεκόμενων μερών προς την πραγματοποίηση κερδοφορίας. Οι κλασικοί και νεοκλασικοί οικονομολόγοι θεωρούν επίσης πως οι κρίσεις στον καπιταλισμό προέρχονται από εξωγενείς/ μη συστημικούς παράγοντες ¹ και πως η αγορά θα απορροφήσει τυχόν κραδασμούς και θα αυτοεκαθαριστεί (Βρέντζου *et al.*, 2019, p. 10). Συνεπώς, δεν χρειάζονται διορθωτικές παρεμβάσεις από τη σκοπιά του κράτους. Ακολουθώντας την παραπάνω προσέγγιση, οι όποιες διακυμάνσεις στην οικονομία προ 1929 αντιμετωπίστηκαν αντιστοίχως - αν και στην σχετική βιβλιογραφία καταγράφονται περιστατικά κρατικών διασώσεων τραπεζών εντός του 19^{ου} ακόμα αιώνα. (Βαρουφάκης and Μισσός, 2012, p. 45)

Με βάση αυτό το σκεπτικό επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί η κρίση του 1929. Η Μεγάλη Ύφεση ξέσπασε τον Οκτώβρη του εν λόγω έτους, όταν η κατάρρευση του Χρηματιστηρίου της Νέας Υόρκης διέκοψε απότομα τη σχεδόν δεκαετή οικονομική άνοδο των χρηματιστηρίων, με την κρίση να επεκτείνεται και διεθνώς (Χριστοδουλάκης, 2012, pp. 185–189). Όπως αναφέρεται σχετικά, για την αντιμετώπιση της κρίσης προκρίθηκαν αρχικά παρεμβάσεις δημοσιονομικής ουδετερότητας (δημοσιονομικές δαπάνες με ισόποση αύξηση της φορολογίας, στη λογική των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών), ενώ αντίστοιχα δεν υπήρξε κάποια παρέμβαση για μείωση των επιτοκίων, ώστε να υπάρξει τεχνητή τόνωση των επενδύσεων. Χρειάστηκε να περάσουν σχεδόν τρία χρόνια και πρωτόγνωρη ύφεση και καταστροφή, ώστε να υπάρξει μετατόπιση από την ανωτέρω κατεύθυνση. Στον απόηχο της αδυναμίας να αντιμετωπίσει την οικονομική κρίση, η νεοκλασική θεωρία εγκαταλείπεται και περνά στο προσκήνιο ο λεγόμενος Κεϋνσιανισμός, ο οποίος έλαβε το όνομα του από τις παρεμβάσεις του μεγάλου Βρετανού Οικονομολόγου John

¹ Αυτοί συναντώνται στην οικονομική ορολογία ως «ηλιακές κηλίδες»/ «sunspots», από την θεωρία του Άγγλου οικονομολόγου William Stanley Jevons ο οποίος στο εύγλωττο έργο του “Commercial Crises and Sunspots” επιχειρήσει να συνδέσει κρίσεις στις τιμές των σιτηρών με την περιοδική εμφάνιση του ηλιακού φαινομένου, το οποίο εκτιμόταν ότι επέφερε αλλαγές στο κλίμα (*Sunspot Definition*, 2019). Οι εξωτερικοί παράγοντες δεν είναι απαραίτητα τόσο εξεζητημένοι, αλλά οπωσδήποτε εκτός της οικονομικής διαδικασίας και μη προβλέψιμοι. Η πλέον προφανής εξωγενής επίδραση στην παγκόσμια οικονομία σήμερα είναι η πανδημία του Covid-19.

Maynard Keynes. Παρά το γεγονός ότι οι ιδέες – ή ίσως ορθότερα, οι προτάσεις του - βρίσκουν μέχρι και σήμερα απήχηση στις διεκδικήσεις των συνδικάτων ή της μεταπολεμικής Αριστεράς, ο Keynes ήταν φιλελεύθερος. Εντός της ταραχώδους εποχής στην οποία ο Keynes βγήκε στο προσκήνιο, ο στόχος του ήταν να προστατεύσει τον καπιταλισμό από την ανατροπή.²

Η σημαντικότερη παρέμβαση του αφορά στην επιστημονική αμφισβήτηση της (νεο)κλασικής δοξασίας περί αυτορρύθμισης των αγορών. Μετατοπίζοντας την οικονομική ανάλυση στην πλευρά της ζήτησης – αντί για εκείνη της προσφοράς - ο Keynes εξήγησε μέσω του διάσημου έργου του «Γενική θεωρία απασχόλησης, τόκου και χρήματος» γιατί είναι πιθανό οι αγορές να ισορροπήσουν σε χαμηλότερο της πλήρους απασχόλησης επίπεδο, κάτι το οποίο συνέβαινε και στην περίπτωση του 1929. (Χριστοδουλάκης, 2012, pp. 190–193). Για την αντιμετώπιση της συγκυρίας, η συγκεκριμένη οικονομική σχολή προτάσσει την μεγάλης κλίμακας κρατική παρέμβαση ώστε να τονωθεί η συνολική ζήτηση, να καταπολεμηθεί η ανεργία και να αυξηθούν τα εισοδήματα. Με αυτό τον τρόπο, θα αντιστρεφόταν το κλίμα και θα ξεκινούσαν ξανά οι επενδύσεις ώστε να αντιμετωπισθεί συνολικά η Ύφεση. Μεταπολεμικά, διαμορφώθηκε η γενική προσδοκία ότι με την κρατική παρέμβαση δεν θα υπάρχουν άλλες υφέσεις. Στο πλαίσιο της κυριαρχίας της Κεϋνσιανής ανάλυσης - αλλά και των δυνατοτήτων ανάπτυξης μετά την καταστροφή που άφησε πίσω του ο Β' Παγκόσμιος Πόλεμος- τίθενται οι βάσεις για την εδραίωση εκτεταμένων κρατικών παρεμβάσεων στην οικονομία και την διαμόρφωση δημόσιων επιχειρήσεων με συμμετοχή του κράτους στην παραγωγή (Βρέντζου *et al.*, 2019, p. 19).

Η κυριαρχία του Κεϋνσιανισμού διαρκεί μέχρι την δεκαετία του 1970, οπότε και ξεσπούν οι πετρελαϊκές κρίσεις του 1973 και του 1979. Πριν από αυτές – λόγω του πολέμου στο Βιετνάμ ο οποίος υποχρέωσε σε μεγάλη εκτύπωση χρήματος τις Η.Π.Α για τις στρατιωτικές τους δαπάνες- είχε εγκαταλειφθεί η πολιτική του Bretton Woods

² Τον Δεκέμβρη του 1933, δημοσιεύτηκε στους New York Times υπό τον τίτλο “An Open Letter to President Roosevelt” το διάσημο άρθρο μέσω του οποίου ο Keynes απευθυνόταν στον τότε πρόεδρο των ΗΠΑ Roosevelt. Αυτό αρχίζει ως ακολούθως: «Αγαπητέ κ. Πρόεδρε, καταστήσατε εαυτόν τον Θεματοφύλακα για όλους όσοι σε κάθε χώρα επιδιώκουν να επιδιορθώσουν τα δεινά της κατάστασης μας μέσω συνετού πειραματισμού εντός του πλαισίου του υπάρχοντος κοινωνικού συστήματος. Εάν αποτύχετε, η ορθολογική αλλαγή θα υποπέσει σε θανάσιμη ανυποληψία παγκοσμίως, αφήνοντας την ορθοδοξία και την επανάσταση να πολεμήσουν για την επίλυση του θέματος». (Keynes, 1933, p. 1)

σύμφωνα με την οποία τα μεταπολεμικά κράτη συνέδεαν την συναλλαγματική τους ισοτιμία με το αμερικάνικο δολάριο προκειμένου να υπάρξει συναλλαγματική σταθερότητα. Αυτή την εξέλιξη ακολούθησε το κύμα πληθωρισμού που εμφανίστηκε λόγω των ανταγωνιστικών υποτιμήσεων που ακολούθησαν την ακύρωση του Bretton Woods σε συνδυασμό με την πετρελαϊκή κρίση που εμφανίστηκε λόγω της δημιουργίας του καρτέλ πετρελαίου του Ο.Π.Ε.Κ (Χριστοδουλάκης, 2012, pp. 229–232). Το συγκεκριμένο φαινόμενο επέφερε καίριο πλήγμα στην θεμελιακή κεϋνσιανή αντίληψη, η οποία ήθελε τον πληθωρισμό να αποτελεί αντιστρόφως ανάλογο φαινόμενο της ανεργίας (όπως εκφραζόταν από την καμπύλη Phillips), οπότε τα κράτη εκτιμούσαν πως μπορούσαν να επιλέγουν ένα επίπεδο trade-off μεταξύ των δύο. Η εκτίμηση αυτή όμως διερράγη, καθώς οι πολιτικές μείωσης των επιτοκίων ενέτειναν περαιτέρω τον πληθωρισμό χωρίς να μειώνεται η ανεργία (το φαινόμενο του στασιμοπληθωρισμού). Επίσης, λόγω τριών δεκαετιών επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής τα επίπεδα των κρατικών δαπανών ήταν ήδη πολύ υψηλά και συνεπαγόμενα αντίστοιχα δημόσια χρέη, συνεπώς ούτε οι δημόσιες δαπάνες μπορούσαν να αξιοποιηθούν για την αντιμετώπιση της συγκεκριμένης κρίσης.

Εντός αυτού του πλαισίου, είναι σειρά του κεϋνσιανισμού να τεθεί σε αμφισβήτηση και τελικά να αντικατασταθεί ως κυρίαρχη οικονομική θεωρία από τη νεοφιλελεύθερη ανάλυση. Σύμφωνα με την νεοφιλελεύθερη προσέγγιση, η κυρίαρχη ανάλυση επιστρέφει στην πλευρά της οικονομικής προσφοράς, ώστε να αντιμετωπιστούν οι πληθωριστικές ανισορροπίες και η εκτόξευση του χρέους και κρίνονται αναγκαίες η απορρύθμιση των αγορών, η ιδιωτικοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων και η αποδιάρθρωση των κοινωνικών θεσμών (του ασφαλιστικού συμπεριλαμβανομένου). Οι νεοφιλελεύθεροι υποστηρίζουν αρχικά ότι σε επίπεδο δημοσιονομικής πολιτικής μόνο η νομισματική πολιτική μπορεί να έχει αποτέλεσμα βραχυχρόνια (ο λεγόμενος μονεταρισμός), ενώ αργότερα αρνούνται και αυτήν την τοποθέτηση αρνούμενοι κάθε κρατική παρέμβαση (Βρέντζου *et al.*, 2019, p. 17). Ο περιορισμός του κράτους είναι δομικό στοιχείο και κρίσιμες παράμετροι γίνονται η δημοσιονομική αυστηρότητα και ο έλεγχος του πληθωρισμού. Η συγκεκριμένη οπτική καθίσταται κυρίαρχη διεθνώς, με εμβληματική υιοθέτηση και στις δύο πλευρές του Ατλαντικού από τον R. Reagan και την M. Thatcher και είναι τελικά αυτή που στο ευρωπαϊκό επίπεδο διαμορφώνει τις

προτεραιότητες της Ο.Ν.Ε³.

Έχοντας αναφέρει τα ανωτέρω, η κρίση του 2008 θέτει σε ορισμένη αμφισβήτηση το νεοφιλελευθερισμό, καθώς δεν υπήρξε καμία προειδοποίηση για αυτήν. Επίσης, υπήρξε de facto διάψευση βασικών τοποθετήσεων των νεοφιλελεύθερων. Οι σχετικές προσεγγίσεις που στηρίζονταν στην θεώρηση της αποτελεσματικότητας των αγορών οδηγήθηκαν σε αδιέξοδο, καθώς έσκασαν οι «φούσκες» που διαμορφώθηκαν λόγω της απελευθέρωσης του χρηματοπιστωτικού τομέα.⁴ Αντίστοιχα, τα χρηματοοικονομικά προϊόντα επασφάλισης από τους σχετικούς κινδύνους όχι μόνο δεν προστάτησαν αλλά τελικά συνέβαλλαν στην διαμόρφωση ενός εκρηκτικού μείγματος που κλόνισε βαθιά την παγκόσμια οικονομία. Διαπιστώθηκε επίσης ότι με συλλογικούς όρους υπήρξε ένας απόλυτος ανορθολογισμός, (Χριστοδουλάκης, 2012, pp. 261–266). Τα στελέχη του χρηματοπιστωτικού τομέα (τα λεγόμενα "golden boys") εστιάζοντας ιδιωτελώς στις αμοιβές που λάμβαναν από τα bonus για τις όλο και πιο επισφαλείς δανειοδοτήσεις που πραγματοποιούσαν, συνέβαλλαν στην κατάρρευση της οικονομίας συνολικά όπως συχνά και των ίδιων των εταιρειών για τις οποίες εργάζονταν. Μια πτυχή που χρειάζεται να αναδειχθεί επίσης, ήταν ότι τα συγκεκριμένα χρηματοοικονομικά προϊόντα μέχρι την κατάρρευση τους, τύγχαναν των καλύτερων δυνατών αξιολογήσεων (AAA), διαμορφώνοντας σοβαρά ερωτηματικά ως προς την πραγματική αποτίμηση του επενδυτικού κινδύνου από τις εταιρείες αξιολόγησης.

Σε αντίθεση με την αυστηρή δημοσιονομική πειθαρχία που τηρούταν διεθνώς ως τότε, πραγματοποιήθηκαν επιχειρήσεις διάσωσης ύψους πολλών δισεκατομμυρίων, τα οποία κατευθύνθηκαν είτε προς τις τράπεζες είτε προς χτυπημένες και απειλούμενες

³ Όπως προβλέπονται στο άρθρο 140 της ΣΛΕΕ, τα κριτήρια οικονομικής σύγκλισης για είσοδο στην ΟΝΕ εστιάζουν σε χαμηλό πληθωρισμό, βιώσιμα οικονομικά μεγέθη, σταθερότητα συναλ. Ισοτιμιών και έλεγχο στα μακροπρόθεσμα επιτόκια.

⁴ Κομβικό σημείο σε αυτή την διαδρομή υπήρξε η μερική αναθεώρηση το 1999 του νόμου Glass-Steagal στις Η.Π.Α. Ο τελευταίος είχε εγκαθιδρυθεί μετά την κρίση του 1929 και υποχρέωνε σε διαχωρισμό των εμπορικών από τις επενδυτικές τράπεζες, με τις πρώτες να λειτουργούν στο πλαίσιο διαχείρισης καταθέσεων και δανειοδοτήσεων και τις τελευταίες να αναλαμβάνουν την διαχείριση χρηματοοικονομικών τίτλων και επασφάσεων. Ο διαχωρισμός αυτός επέβαλλε επίσης την απαγόρευση κάθε μορφής συνιδιοκτησίας μεταξύ των δύο. Αυτό συμβαίνει στο πλαίσιο της προστασίας των χρημάτων των χρημάτων του «μέσου καταθέτη», ο οποίος εκτιμάται ότι δεν απευθύνεται στις υψηλότερου κινδύνου τοποθετήσεις που προσφέρουν οι επενδυτικές τράπεζες. Η σχετική απορρύθμιση, συναφής με την νεοφιλελεύθερη λογική της απελευθέρωσης της οικονομικής δραστηριότητας, οδήγησε σε εξάπλωση του επενδυτικού κινδύνου στο σύνολο του τραπεζικού συστήματος και άνοιξε το δρόμο για την τραπεζική κρίση του 2008. (Stiglitz, 2009)

βιομηχανίες. Παρά το γεγονός ότι οι δημοσιονομικές παρεμβάσεις αυτού του μεγέθους και οι κρατικές διασώσεις τραπεζών και επιχειρήσεων κινούνταν στην αντίθετη κατεύθυνση από όσα πρεσβεύει ο νεοφιλελευθερισμός, δεν υπάρχει επιστροφή σε κάποια μορφή κεϋνσιανισμού. Αντιθέτως, ο πρώτος παραμένει κυρίαρχος ως πρακτική, όπως προκύπτει από την επαναφορά της πειθαρχίας σε δημοσιονομική και νομισματική πολιτική, ενώ σε θεωρητικό επίπεδο θεωρείται κυρίαρχη η θεωρία της Νέας Μακροοικονομικής Συναίνεσης. (Βρέντζου *et al.*, 2019, pp. 17–18), η οποία συνδυάζει στοιχεία από τον νεοφιλελευθερισμό (μακροπρόθεσμη ευστάθεια), όπως και από τους λεγόμενους νέους κεϋνσιανούς (οι οποίοι θεωρούν ότι το κράτος μπορεί να έχει βραχυχρόνια κάποιον υποστηρικτικό ρόλο σε περίπτωση εμφάνισης ανισορροπιών, αλλά μακροπρόθεσμα θα υπάρξει προσαρμογή όλων των οικονομικών μεγεθών με βάση τις δυνάμεις της αγοράς. Η θεωρία αυτών διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της αντιπαράθεσης των μονεταριστών με τους κεϋνσιανούς την δεκαετία του 1990, στο υπόβαθρο της μη επιστροφής της ανάπτυξης στους ρυθμούς που οι νεοφιλελεύθεροι εκτιμούσαν ότι θα φτάσει. (Χριστοδουλάκης, 2012, pp. 239–241), ενώ εκτός από τους νέο-κεϋνσιανούς έχει διαμορφωθεί και το εναλλακτικό ρεύμα των μετά-κεϋνσιανών το οποίο βρίσκεται πιο κοντά στις μεγάλης κλίμακας παρεμβάσεις του δημόσιου τομέα. (Σταύρος Μαυρουδέας, 2019, p. 31)

Συνοψίζοντας, παρατηρείται ότι μέχρι και τις κρίσεις της δεκαετίας του 1970 υπήρχε μια μετατόπιση της οικονομικής θεωρίας από την ελευθερία της αγοράς στον ενισχυμένο κρατικό παρεμβατισμό και τούμπαλιν. Εν συνεχεία όμως, η κρίση του 2008 δεν οδήγησε σε αντίστοιχα αποτελέσματα. Οι οικονομικές διασώσεις που εφαρμόστηκαν είχαν έκτακτο και όχι δομικό χαρακτήρα και ακολουθήθηκαν από πολιτικές επιστροφής στην αυστηρότητα. Το κοινωνικό κράτος περιορίζεται δραστικά ακόμα και σε χώρες με υγιή δημοσιονομικά (Kvist, 2012 όπως αναφέρεται στο (Πετμεζίδου, 2014, p. 38). Ως προς την μη αμφισβήτηση του νεοφιλελευθερισμού παρά την δοκιμασία στην οποία αυτός ετέθη υπάρχουν διάφορες ερμηνείες. Από την σκοπιά της ταξικής ισχύος που πραγματοποιείται από την μαρξιστική Αριστερά, οι αιτίες βρίσκονται στα οφέλη που αποκόμισαν οι οικονομικές και πολιτικές ελίτ τα οποία δεν είναι διατεθειμένες να απεμπολήσουν. Από μια άλλη οπτική, ο J. Stiglitz συνδυάζει σε σχετικό άρθρο του τις αναφορές στην ισχύ των αγορών (υπό την έννοια ότι αξιοπρεπείς μισθοί, κοινωνική προστασία και αυστηρά ρυθμισμένος χρηματοπιστωτικός τομέας θα

οδηγήσουν σε απώλεια ανταγωνιστικότητας και θέσεων εργασίας) με την υποβάθμιση της δημοκρατίας (υπό την έννοια ότι η ισχύς των αγορών θα υποχρέωνε σε ανατροπή κυβερνητικών προγραμμάτων που επιχειρούσαν να κινηθούν σε αντίθετη κατεύθυνση.⁵(Stiglitz, 2019). Σε κάθε περίπτωση, η κυριαρχία των αγορών βρίσκεται χωρίς να έχει κάποιο συνεκτικό και αξιόμαχο αντίπαλο δέος.

⁵ Η περίπτωση του προγράμματος του ΣΥΡΙΖΑ κατά την πρώτη του διακυβέρνηση (Ιανουάριος 2015- Σεπτέμβριος 2015) είναι ενδεικτική.

Κεφάλαιο 2ο: Το κοινωνικό κράτος και η κοινωνική ασφάλιση

Η τυπολογία του Κοινωνικού Κράτους

Η ιστορική διαμόρφωση του κοινωνικού κράτους, τμήμα του οποίου αποτελεί η κοινωνική ασφάλιση, συντελέστηκε λίγο πριν και κυρίως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Σε αυτή την εξέλιξη συνετέλεσαν παράγοντες όπως η επέκταση του βιομηχανικού καπιταλισμού με βάση το φορντικό μοντέλο, η συνεπακόλουθη ανάπτυξη της εργατικής τάξης και των συνδικαλισμένων δυνάμεων της, η διεύρυνση του δικαιώματος ψήφου, η ανάγκη αντιμετώπισης της καταστροφής που έφερε ο πόλεμος. Αν και αυτά τα χαρακτηριστικά είναι κοινά για τις χώρες της Δύσης, το κοινωνικό κράτος ως συμπύκνωση συγκεκριμένων ιστορικών εξελίξεων αναπόφευκτα διαμορφώθηκε σε κάθε χώρα με διαφορετικά χαρακτηριστικά.

Για την ανάλυση και την ομαδοποίηση αυτών, η τυπολογία του κοινωνικού κράτους όπως διαμορφώθηκε στο κλασικό έργο του Esping – Andersen «Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας» αποτελεί σημείο αναφοράς. Με βάση αυτήν, το κοινωνικό κράτος χωρίζεται στις ακόλουθες τρεις κατηγορίες/ τύπους: (Esping - Andersen, 2014, pp. 120–125)

A) Το Συντηρητικό – Κορπορατιστικό Μοντέλο: Στο πλαίσιο αυτό - το οποίο απαντάται κυρίως σε χώρες της Ηπειρωτικής Ευρώπης, όπως η Γαλλία και η Γερμανία - το κοινωνικό κράτος συγκροτείται στη βάση της εξασφάλισης των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω παροχών, οι οποίες είναι συνδεδεμένες με την εργασία και τα διάφορα ασκούμενα επαγγέλματα. Πρόκειται για ένα μοντέλο το οποίο οδηγεί σε κατακερματισμό των παροχών -κατά τα πρότυπα της Βισμαρκιανής αντίληψης – με βασικό χαρακτηριστικό την ανάπτυξη διαφορετικών Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης που συνειδητά αντανακλά τις διαφορετικές θέσεις στην αγορά εργασίας. Το συγκεκριμένο μοντέλο συμπληρώνεται από τη δράση της (καθολικής) Εκκλησίας και ενισχύει τον παραδοσιακό ρόλο της οικογένειας (μέσω επιδομάτων μητρότητας και αποτρέποντας τις γυναίκες από την εργασία). Οι παροχές του κοινωνικού κράτους επιδιώκουν την αναπαραγωγή του κοινωνικού status και τάξης και δεν παραχωρείται

πεδίο στην ανάπτυξη της ιδιωτικής αγοράς, η οποία θεωρείται απειλητική για την διατήρηση αυτών.

Β) Το Φιλελεύθερο Μοντέλο: Το συγκεκριμένο μοντέλο αποτελεί σε μεγάλο βαθμό αντίθεση στο προαναφερθέν συντηρητικό. Η διαμόρφωση του πραγματοποιήθηκε στις αγγλοσαξονικές χώρες όπως η Αγγλία, οι Η.Π.Α, η Αυστραλία και ο Καναδάς. Οι απαρχές του βρίσκονται στη διαπίστωση ότι η απόλυτη ελευθερία των αγορών μπορεί να καταλήξει σε βάρος τους, στο βαθμό που οι εργαζόμενοι δεν απολαμβάνουν καμίας μορφής προστασίας. Το φιλελεύθερο κοινωνικό κράτος προχωρά σε καθολικές παροχές επιδομάτων και υπηρεσιών, όπως για παράδειγμα η οικοδόμηση του Εθνικού Συστήματος Υγείας στο Ην. Βασίλειο (NHS) . Οι παροχές του είναι λιτές και δεν βρίσκονται σε αντίθεση με την λειτουργία της αγοράς, η οποία αποκτά ενισχυμένο ρόλο στην προσφορά προγραμμάτων προς όσους θέλουν να απολαύσουν μεγαλύτερης ευημερίας.

Γ) Το Σοσιαλδημοκρατικό/ Σουηδικό Μοντέλο: Πρόκειται για το μοντέλο που απαντάται στις Σκανδιναβικές χώρες και έχει ως κύριο χαρακτηριστικό του τις υψηλού επιπέδου παροχές, όχι μόνο στην εργατική τάξη αλλά σε όλα τα κοινωνικά στρώματα. Διαμορφώνεται μέσω της λογικής της συλλογικότητας και της αλληλεγγύης που πρεσβεύει η σοσιαλδημοκρατία. Όπως προδίδει η ονομασία, η διαμόρφωση του προέρχεται από την ιστορική σοσιαλδημοκρατία. Το συγκεκριμένο μοντέλο παρουσιάζει την πλέον διευρυμένη μορφή κοινωνικών παροχών, η οποία επιδιώκει να ενώσει το σύνολο της κοινωνίας γύρω από το προνοιακό κράτος. Ως εκ τούτου και αυτό δεν αφήνει χώρο στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Συνδέεται με πολύ υψηλή, προοδευτική φορολογία και οι παροχές του γίνονται στη βάση της αρχής της ισότητας.

Ο Esping – Andersen πραγματοποίησε την συγκεκριμένη τυπολογία εξετάζοντας δύο παραμέτρους, την αποεμπορευματοποίηση και την κοινωνική διαστρωμάτωση. Η πρώτη έχει να κάνει με την δυνατότητα των πολιτών να απολαμβάνουν την εφαρμογή των κοινωνικών τους δικαιωμάτων με την μικρότερη δυνατή εξάρτηση από την μορφή της συμμετοχής (ή μη) στην αγορά εργασίας. Υπό αυτή την έννοια, το Σοσιαλδημοκρατικό Μοντέλο είναι το πλέον αποεμπορευματοποιημένο, καθώς συνδέεται με την λογική της υψηλού επιπέδου καθολικής παροχής για όλα τα

κοινωνικά στρώματα, η οποία χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό⁶. Στο Συντηρητικό μοντέλο η εμπορευματοποίηση συνδέεται κυρίως με τους άντρες, καθώς η επιρροή της Εκκλησίας μεταφράζεται σε κοινωνική ασφάλιση και τα εξαρτώμενα μέλη (σύζυγο και παιδιά). Τα ασφαλιστικά ταμεία όμως είναι δημόσια και δεν επιτρέπεται παρέμβαση από τους ιδιώτες. Στο Φιλελεύθερο η συσχέτιση είναι άμεση καθώς οι παροχές του είναι λιτές, ώστε να μην επιτρέπουν τυχόν τάσεις απομάκρυνσης από την εργασία. Ο ιδιωτικός τομέας εν προκειμένω καταλήγει να έχει ισχυρή παρουσία μέσω κυρίως ασφαλιστηρίων συμβολαίων για βελτίωση της θέσης στο δημόσιο σύστημα. (Esping - Andersen, 2014, pp. 138–155)

Αντίστοιχα, η κοινωνική διαστρωμάτωση περιγράφει την επίδραση που έχουν οι πολιτικές του κοινωνικού κράτους στο κοινωνικό σύνολο. Για τους θεμελιωτές του συντηρητικού μοντέλου όπως ο Βίσμαρκ, η προσπάθεια ενσωμάτωσης των εργαζόμενων τάξεων στην καθεστηκία τάξη αποτελούσε δηλωμένο στόχο. Οι φιλελεύθεροι αντιθέτως επέτρεπαν στον ανταγωνισμό της αγοράς να διαμορφώσει την κοινωνική διαστρωμάτωση, απελευθερωμένος από αντιλήψεις για εκ των προτέρων διαμορφωμένο κοινωνικό στάτους. Τέλος, το Σκανδιναβικό Μοντέλο διαμορφώνεται στη βάση της ευρείας καθολικότητας και της ένωσης των πολιτών γύρω από το κράτος πρόνοιας όπως προαναφέρθηκε. Αυτό ξεκίνησε ως μια μορφή καθολικής ισότητας, αλλά προοπτικά διαμόρφωσε στοιχεία ανταποδοτικότητας για να διατηρήσει την συναίνεση της ανερχόμενης μεσαίας τάξης. (Esping - Andersen, 2014, pp. 177–197)

Στο πλαίσιο της ανάλυσης του, ο Esping–Andersen πραγματοποίησε μια αντίστοιχης τυπολογίας κατηγοριοποίηση των κρατών με βάση το συνταξιοδοτικό τους σύστημα. Σύμφωνα με αυτήν, οι χώρες που κατατάσσονται στο φιλελεύθερο μοντέλο έτειναν προς την παροχή μιας ανταποδοτικής σύνταξης κυρίως απευθυνόμενη στην εργατική τάξη και από κει και έπειτα κυριαρχούσε η ιδιωτική αγορά. Αντίθετα, οι χώρες του συντηρητικού μοντέλου διαμόρφωναν τις συνταξιοδοτικές παροχές στη βάση επαγγελματικών συμβολαίων με ανάδειξη της επαγγελματικής θέσης και αντίστοιχο περιορισμό του αμιγούς ιδιωτικού τομέα. Τέλος, οι παρεχόμενες από το κράτος, υψηλότερες και καθολικού χαρακτήρα συντάξεις απαντώνται στο Σκανδιναβικό

⁶ Αν και δεν θεωρείται πλήρως αποεμπορευματοποιημένο υπό την έννοια πως δεν παρέχει επίπεδο διαβίωσης εναλλακτικό προς την εργασία

μοντέλο. Αυτές περιορίζουν τόσο το επαγγελματικό κύρος όσο και την παροχή από τους ιδιώτες. (Esping - Andersen, 2014, pp. 219–224).

Το κοινωνικό κράτος και το σύστημα ασφάλισης στην Ελλάδα

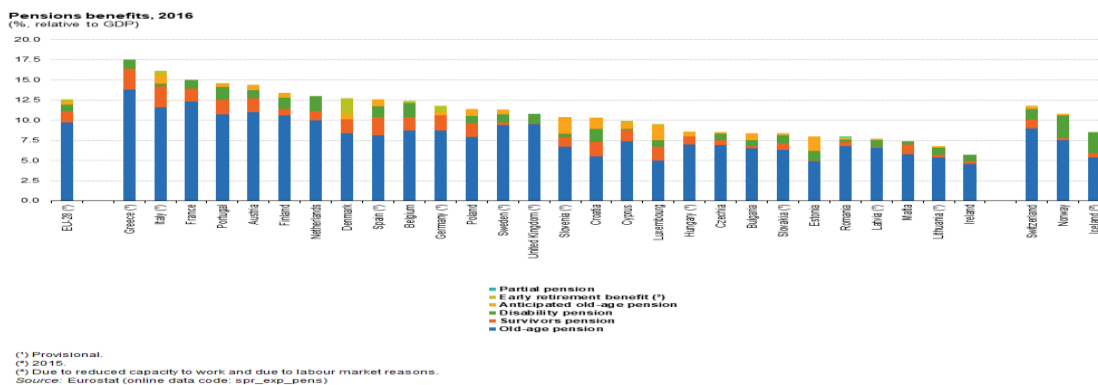
Προκειμένου να περιγραφούν τα χαρακτηριστικά χωρών όπως η Ελλάδα, η σχετική βιβλιογραφία αναδεικνύει την οριοθέτηση ενός τέταρτου μοντέλου, διαφορετικού από τα προαναφερόμενα. Αυτό είναι το λεγόμενο Νοτιο-Ευρωπαϊκό Μοντέλο, όπως διαμορφώθηκε από την ανάλυση του Ferrera, στην οποία συμπεριλαμβάνονται εκτός από την Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Η συγκεκριμένη ανάλυση εστιάζει σε ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτών των χωρών όπως η συνύπαρξη ενός βισμαρκιανού/ κατακερματισμένου ασφαλιστικού συστήματος με υψηλές συνταξιοδοτικές δαπάνες, πώλωση/δυσισμός στο εσωτερικό του ως προς το ύψος των παροχών ανάμεσα στους «εντός» και τους «εκτός»⁷ και γενική αναποτελεσματικότητα των παροχών, η ταυτόχρονη ύπαρξη καθολικών δομών υγείας μπεβεριτζιανού τύπου, όπως και ο έντονα πελατειακός χαρακτήρα και η κυριαρχία δυνάμεων που ασκούν πατρωνία εντός του (Ferrera, 1996, pp. 17–19).

Για άλλους ερευνητές, οι συγκεκριμένες αιτιάσεις είναι ακριβείς αλλά δεν στοιχειοθετούν ένα τέταρτο μοντέλο. Οι Σακελλαρόπουλος και Αγγελάκη (Sakellaropoulos and Angelaki, 2007, p. 1) παραπέμπουν στη μελέτη των Κατρούγκαλου & Λαζαρίδη, σύμφωνα με την οποία τα νοτιο-ευρωπαϊκά κράτη αναλύονται ως καθυστερημένες χρονικά - λόγω οικονομικοκοινωνικής υπανάπτυξης - εκδοχές του Συντηρητικού μοντέλου, με χαρακτηριστικά όπως οι υψηλές δαπάνες για συντάξεις, η μη ύπαρξη ελάχιστων εγγυημένων εισοδημάτων και η αδυναμία αντιμετώπισης της φτώχειας. Οι επιμέρους πτυχές που αναφέρονται εστιάζουν εξίσου σε πραγματικές πτυχές του εγχώριου κοινωνικού κράτους. Ενδεικτικά, ισχύουν τόσο η συνύπαρξη του μπεβεριτζιανού κατακερματισμού με το Ε.Σ.Υ, όσο και η καθυστερημένη ανάπτυξη του συστήματος. Με βάση την περιγραφή των μεταρρυθμίσεων που ακολουθεί, αυτές εστιάζουν σε πεδία που είναι συναφή με τα

⁷ Στην περίπτωση της Ελλάδας, χαρακτηριστικές περιπτώσεις των «εντός» θεωρούνται οι εργαζόμενοι στις τράπεζες και τις Δ.Ε.Κ.Ο, ενώ εκτός θεωρούνται οι νέοι και οι μακροχρόνια άνεργοι. (Sakellaropoulos, 2012, pp. 195–196)

χαρακτηριστικά που παρουσιάζει ο Ferrera, χωρίς αυτό να εκτιμάται ως ικανή συνθήκη για να απορριφθεί η εναλλακτική άποψη. Όπως ξανά αναφέρουν οι Σακελλαρόπουλος & Αγγελάκη και οι δύο προσεγγίσεις είναι σημαντικές για την κατανόηση των ιδιαιτεροτήτων του κοινωνικού κράτους της Ελλάδας και των αλλαγών που συντελούνται.

Η εικόνα της συγκρότησης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα αντιστοιχεί στα ανωτέρω. Όπως αναφέρεται σχετικά, (Πέτρουλας, et al., 1993 p. 12), παρά το γεγονός ότι το ΙΚΑ είχε θεσμοθετηθεί από το 1937 και ενώ η κοινωνική ασφάλιση απαντάται σε επαγγελματικά ταμεία όπως το Μετοχικό Ταμείο Δημοσίων Υπαλλήλων και το Ν.Α.Τ από το 1861 ακόμα, οι ιδιαίτερες συνθήκες μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο δεν ευνόησαν την δημιουργία Κράτους Πρόνοιας κατ' αντιστοιχία με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά. Αυτή η πραγματικότητα αντανακλάται στο ότι για παράδειγμα το Ι.Κ.Α προχωρά σε κάλυψη των μισθωτών σε όλη την επικράτεια μόλις το 1982, ενώ αντίστοιχα ο Ο.Γ.Α διαμορφώθηκε το 1961 με τον ν. 4169/1961. Κατ' αντιστοιχία, ο Σακελλαρόπουλος (Sakellaropoulos, 2012, pp. 195–198) εντοπίζει την ανάπτυξη του εγχώριου κοινωνικού κράτους μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974 και ειδικά μετά την ανάληψη της διακυβέρνησης από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. Ο χαρακτήρας του συστήματος είναι δημόσιος και διανεμητικός (P.A.Y.G – D.B), δηλαδή οι εισφορές των ασφαλισμένων δεν κεφαλαιοποιούνται αλλά διανέμονται κατευθείαν για την καταβολή προκαθορισμένου ύψους συντάξεων για τις προηγούμενες γενεών εργαζομένων. Ο Σακελλαρόπουλος σημειώνει επίσης τον κατακερματισμένο χαρακτήρα και τις ανισότητες σε όρους και παροχές μεταξύ των ταμείων και τον συνδέει με την αντίφαση της υψηλής συνταξιοδοτικής δαπάνης από τη μία και τον μεγάλο όγκο των φτωχών συνταξιούχων από την άλλη. Με πρόσφατα στοιχεία (Kremalis, 2016, p. 6) το 23,1% του πληθυσμού άνω των 65 βρισκόταν το 2014 να διαβιεί κάτω από το όριο της φτώχειας. Το υψηλό ποσοστό των φτωχών συνταξιούχων επιβεβαιώνει την προαναφερθείσα αναποτελεσματικότητα του συστήματος παροχών, καθώς σύμφωνα με τη Eurostat η Ελλάδα έχει υψηλότερες δαπάνες για συντάξεις ως ποσοστό του Α.Ε.Π και συνολικά για το 2016 τις υψηλότερες στην ΕΕ.



eurostat

Η ανισότητα των παροχών υπήρξε επίσης σταθερή παράμετρος του συστήματος ασφάλισης. Παρακάτω παρατίθεται ενδεικτικός πίνακας.
(Νικολόπουλος and Υφαντόπουλος, 2010, p. 178)

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Κατανομή συνταξιούχων, συντάξεων και εισφορών για τον κλάδο κούριας σύνταξης στο έτος 2003 (τα χρηματικά ποσά σε απόλυτο μέγεθος είναι σε τρέχουσες τιμές)

Ασφαλιστικά ταμεία	(1) Συνταξιούχοι (σε χιλιάδες άτομα)	(2) Δαπάνες κούριας ετήσιας σύνταξης (σε χιλιάδες ευρώ)	(3) Ετήσιες εισφορές εργοδότη και εργαζόμενου για κούρια σύνταξη (σε χιλιάδες ευρώ)	(α) Μέση κούρια σύνταξη (σε ευρώ)	(β) Μέση ετήσια εισφορά (καταναεμη-μένη ανά συνταξιούχο) (σε ευρώ)	(γ)=(α)-(β) Έλλειμμα (-) Πλεόνασμα (+) (σε ευρώ)
ΙΚΑ	870,4	5.806.231,2	4.793.281,6	6.670,4	5.506,7	-1.163,7
ΤΑΠΟΤΕ	38,3	605.016,0	343.943,0	15.805,8	8.985,4	-6.820,4
ΤΕΒΕ	172,6	1.290.581,7	1.035.000,0	7.477,4	5.996,6	-1.480,8
ΤΑΕ	33,8	265.900,0	213.100,0	7.871,5	6.308,5	-1.563,0
ΤΣΑΥ	16,1	255.430,4	228.020,8	15.918,6	14.210,5	-1.708,1
Τ. ΝΟΜΙΚΩΝ	16,0	157.150,0	76.323,0	9.817,6	4.768,1	-5.049,5
ΤΣΜΕΔΕ	11,9	93.903,7	168.397,9	7.886,4	14.142,8	-6.256,4
ΟΓΑ	817,0	2.734.123,1	268.704,0	3.346,5	328,9	-3.017,6
Τ. ΤΡΑΠΕΖΩΝ (ΕΤΕ, ΕΚΤΕ, Τ. τ. Ε)	15,0	198.548,0	164.254,7	13.236,5	10.968,6	-2.267,9
Τ. Σύνταξης ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ	6,6	84.418,6	50.544,2	12.876,5	7.709,6	-5.166,9
ΜΕΣΗ ΕΤΗΣΙΑ ΣΥΝΤΑΞΗ 2003, X = 11.491.302,7/1.997,7 = 5.752,3 ευρώ						

Πηγή: Ιδία. Αποτελέσματα εκτιμήσεων.

Σημ: Για τα απόλυτα μεγέθη των δαπανών και των εισφορών τα δεδομένα προέρχονται από τους Κοινωνικούς Προϋπολογισμούς, (ΓΓΚΑ) και ειδικότερα τα πραγματικά έσοδα και έξοδα του προϋπολογισμού που αφορούσαν την αντίστοιχη χρονιά για τα αντίστοιχα Ταμεία.

Κεφάλαιο 3^ο: Δεκαετία 1990 – οι πρώτες αναδιατάξεις

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 ξεκινούν οι πρώτες απόπειρες μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος, καθώς αυτό εμφανίζει σημάδια κρίσης λόγω της αύξησης της απόστασης μεταξύ των δαπανών και των εσόδων του συστήματος.

Όπως αναφέρεται σχετικά (Sakellariopoulos, 2012, p. 195), αυτές υπήρξαν ασυνεχείς και περιορισμένης έκτασης, αποτέλεσαν όμως επιβεβαίωση της βούλησης για αναδιάταξη του ασφαλιστικού. Επιδιώκοντας την περιγραφή της κατεύθυνσης των αλλαγών, παρατίθενται ο ν.2084/1992 και ο ν.2676/1999

Ο ν.2084/1992

Μεταξύ αυτών, σημαντική μεταρρύθμιση αποτέλεσε η ψήφιση του ν.2084/1992 (*Αναμόρφωση της Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις*, 1992), γνωστού και ως «νόμος Σιούφα». Οι κυριότερες αλλαγές που προέβλεπε ήταν οι ακόλουθες:

Α) Παραμετρικές αλλαγές που αφορούσαν τους ασφαλισμένους μετά την 1/1/93. Μέσω αυτών πραγματοποιούνταν επί της ουσίας μια διχοτόμηση εντός του πληθυσμού των ασφαλισμένων. Αυτοί διαχωρίζονταν ως ασφαλισμένοι μέχρι 31/12/92 και ασφαλισμένοι από 1/1/93 και έπειτα.⁸ Για τους τελευταίους προβλεπόντουσαν σημαντικά χαμηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης (1,714% για κάθε εργάσιμο χρόνο -το οποίο ανέρχεται στο 60% για την 35ετία - όπως προκύπτει από τα άρθρα 5, 9 και 29) και ορισμός του χρόνου συνταξιοδότησης στα 65 έτη έχοντας 15ετή εργασιακό βίο για όλους – με πρόβλεψη συνταξιοδότησης στα 55 χρόνια με 20ετή εργασιακό βίο για τις μητέρες με ανήλικα ή ανίκανα προς εργασία παιδιά (άρθρα 3,7 και 24). Επίσης ο μέσος μηνιαίος ασφαλιστέος μισθός και συνεπώς το ποσό σύνταξης οριζόταν με βάση την τελευταία 5ετία του εργασιακού βίου του ασφαλισμένου, χωρίς τον συνυπολογισμό των

⁸Ο συγκεκριμένος διαχωρισμός των ασφαλισμένων σε «πριν» και «μετά» την 1/1/93 διαμόρφωνε με κάθετο τρόπο μια «γενιά» ασφαλισμένων με σαφώς υποβαθμισμένα δικαιώματα σε σχέση με τις αμέσως προηγούμενες, χωρίς να υπάρχει κάποια τεκμηρίωση ως προς αυτή την επιλογή - πέραν προφανώς του στόχου της εξοικονόμησης πόρων. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση επικρίθηκε από την Κοινή Έκθεση Κομισιόν και Συμβουλίου για τις συντάξεις το 2003, καθώς έθετε σε αμφισβήτηση το αίσθημα ασφάλειας και εμπιστοσύνης των εργαζομένων ως προς τον θεσμό (Sakellariopoulos and Angelaki, 2007, pp. 6–7) .

δώρων εορτών και του επιδόματος αδείας . (άρθρα 5, 9 και 28). Τέλος, για την κύρια ασφάλιση ορίζεται τριμερής χρηματοδότηση των ασφαλιστικών εισφορών -οι οποίες αντιστοιχούσαν σε 6,67% για τους εργαζόμενους, 13,33% για τους εργοδότες και 10% κρατικές εισφορές. Αντίστοιχα για τους αυτοαπασχολούμενους τα ποσοστά ήταν 20% για τον εργαζόμενο συν 10% κρατική εισφορά.

Για τις επικουρικές συντάξεις και το εφάπαξ, οι ασφαλιστικές εισφορές διαμορφώθηκαν σε 6% (3% και 3% για τα δύο μέρη) με ποσοστό αναπλήρωσης 20% (άρθρα 32 και 34) στην πρώτη περίπτωση, ενώ για τις εφάπαξ παροχές ορίστηκε στο 4% το ποσοστό εισφορών -αποκλειστικά για τον εργαζόμενο -, με την παροχή να ορίζεται με Κ.Υ.Α των αρμόδιων Υπουργών κατόπιν αναλογιστικής μελέτης. (άρθρα 37 και 38). Για τις υπόλοιπες κατηγορίες ασφαλισμένων πριν την 1/1/93 διαμορφωνόντουσαν διατάξεις για την σταδιακή – και μέχρις συγκεκριμένων ορίων – σύγκλιση με τους προαναφερθέντες ως προς τις εισφορές, τις παροχές και τα όρια συνταξιοδότησης.

Β)Πέραν των παραμετρικών, υπήρξαν δύο ακόμα σημαντικές αλλαγές. Η πρώτη είχε να κάνει με την διαμόρφωση ενός πρώτου πλαισίου διοικητικής ενοποίησης ταμείων πρόσθετης ασφάλισης και ασθενείας στο Ι.Κ.Α – Τ.Ε.Α.Μ, όπως και ταμείων κύριας και επικουρικής ασφάλισης (άρθρο 76) Αυτή θα γινόταν μέσω Προεδρικών Διαταγμάτων με πρόταση του αρμόδιου Υπουργού κατόπιν γνώμης των ΔΣ των Φ.Κ.Α.⁹ Η δεύτερη είχε να κάνει με την διαμόρφωση του Λ.Α.Φ.Κ.Α, ο οποίος στο πλαίσιο της αρχής της αλληλεγγύης ενίσχυε ελλειμματικά ταμεία. (άρθρα 59, 61 και 67). Αξίζει να σημειωθεί πως ο αρχικός σχεδιασμός προέβλεπε την μεταστροφή προς ένα συστημα 3 πυλώνων, ο οποίος εγκαταλείφθηκε για λόγους αποφυγής πολιτικού κόστους (Τήνιος 2001 όπως αναφέρεται στο (Σακελλαρόπουλος and Οικονόμου, 2006, p. 14).

Ο ν.2676/1999

Εκτός του ν.2084/1992 , σημαντικές αλλαγές διαμορφώθηκαν και μέσω του ν.2676/1999. (*Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις*, 1999)

⁹Στο ίδιο άρθρο (76) προβλέπονταν ειδικά όρια για τη συγχώνευση επικουρικών ταμείων, όπως το να πέσει ο λόγος ασφαλισμένων/συνταξιούχων αυτών κάτω από το 2:1 ή εφόσον δεν μπορούν με βάση τα οικονομικά τους δεδομένα να παρέχουν την ελάχιστη κάλυψη που προσφέρει το Ι.Κ.Α-Τ.Ε.Α.Μ. Η διαδικασία συγχώνευσης είναι όμοια με τις υπόλοιπες, με την επιπλέον προϋπόθεση πραγματοποίησης αναλογιστικών μελετών.

Οι κυριότερες εξ αυτών μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως ακολούθως:

Α) Ζητήματα ενοποιήσεων Φ.Κ.Α, όπως η διαμόρφωση του Ο.Α.Ε.Ε μέσω της ενοποίησης του Τ.Α.Ε, του Τ.Ε.Β.Ε και του Τ.Σ.Α. (άρθρα 1-13) και του Τ.Ε.Α.Δ.Υ μέσω της ενοποίησης των 12 διαφορετικών Ταμείων Αρωγής δημοσίων υπαλλήλων (άρθρα 14 – 24).¹⁰ Προβλέπονταν επίσης εντάξεις ταμείων επικουρικής ασφάλισης, όπως εκείνου των εργατών μετάλλου, στο Ι.Κ.Α – Τ.Ε.Α.Μ λόγω οικονομικής αδυναμίας και εξάντλησης των αποθεματικών και των λοιπών περιουσιακών στοιχείων του. (άρθρο 25). Ως προς τις διατάξεις για τους ασφαλισμένους, αυτές παραμένουν οι προβλεπόμενες από τον ν.2084/1992.

Β) Σύσταση της ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α με στόχο τον καλύτερο σχεδιασμό, συντονισμό και έλεγχο των δαπανών υγείας που πραγματοποιούν οι διάφοροι Φ.Κ.Α. (άρθρο 32)

Γ) και σημαντικότερο ως νέο στοιχείο, η διαμορφωση πλαισίου για την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των Φ.Κ.Α (άρθρα 40-44). Με βάση αυτό, οι Φ.Κ.Α μπορούσαν να επενδύουν ως το 20% (και προοδευτικά ως το 23%) των προς αξιοποίηση στοιχείων του Ενεργητικού τους στο Χρηματιστήριο όπως και σε κινητές και ακίνητες αξίες. Για τον έλεγχο αυτών προβλεπόταν υποχρέωση ενημέρωσης της ΤτΕ για τα στατιστικά στοιχεία της επενδυτικής τους δραστηριότητα ενώ προβλεπόταν επίσης η Σύσταση σχετικής Επιτροπής Ελέγχου όπως και η συμβολή της Κ.Ε.Δ. για τις επενδύσεις σε ακίνητα.

Η δυνατότητα πραγματοποίησης σχετικών επενδύσεων αποτελούσε αίτημα των συνδικάτων, το οποίο συνδεόταν με την προηγούμενη αδυναμία αξιοποίησης αυτών όπως και το ότι τα αποθεματικά τους αποταμιεύονταν παλαιότερα υποχρεωτικά στην ΤτΕ βάσει του ν.1611/1950, έχοντας χαμηλές (ή και μηδενικές) αποδόσεις. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στη σχετική έκθεση του ΙΝ.Ε-Γ.Σ.Ε.Ε για το Ι.Κ.Α (Πέτρουλας *et al.*, 1993, pp. 132–133), η «μη αυτοτελής χρηματοοικονομική διαχείριση των πόρων των ασφαλιστικών ταμείων και η μεταφορά τους στο τραπεζικοπιστωτικό σύστημα καθόλη τη μεταπολεμική περίοδο έχει συμβάλλει καθοριστικά στην διάβρωση των κεφαλαιοποιητικών στοιχείων και στην αποδυνάμωση της ανταποδοτικότητας της, με συνέπεια να αδυνατεί να ικανοποιήσει την ασφαλιστική ωρίμανση που έχει συντελεστεί». Αν και η συγκεκριμένη προσέγγιση δεν στερείται βάσης, η λογική της είναι η αποχώρηση από το κρατικό «μονοπώλιο» και η ίδια απεύθυνση προς το Χρηματιστήριο

¹⁰ Στην περίπτωση του ΟΑΕΕ, παρατηρείται άλλη μια διατήρηση των ανισοτήτων μέσω των διαφορών μεταξύ των ενοποιούμενων ταμείων ως προς την κατώτατη σύνταξη (άρθρο 8).

και την αγορά, όπου ο – διαφόρων διαβαθμίσεων - επενδυτικός κίνδυνος αποτελεί δομικό στοιχείο. Εξετάζοντας το από θεωρητικής σκοπιάς, μοιάζει παράδοξο οι εκπρόσωποι του κόσμου της εργασίας να απευθύνονται στην αγορά, αλλά η ανάγκη αντισταθμίσεως των απωλειών ήταν ισχυρή¹¹. Υπενθυμίζεται πως το ίδιο έτος πραγματοποιείται η αναθεώρηση του νόμου Glass – Steagal στις Η.Π.Α, η οποία αποτελεί εμβληματικό γεγονός στην πορεία μεταστροφής προς τις χρηματαγορές διεθνώς. Η θεσμοθέτηση αυτής της δυνατότητας την συγκεκριμένη περίοδο είναι ενδεικτική των κυρίαρχων αντιλήψεων.

Σύνοψη των παρεμβάσεων της δεκαετίας 1990

Συνοψίζοντας, τα παραπάνω μέτρα – και ειδικά τα προβλεπόμενα από τον ν.2084/1992-σκοπός της ενίσχυσης της βιωσιμότητας των ταμείων μέσω εξορθολογισμού και άμεσης μείωσης δαπανών. Στην εισηγητική έκθεση του «νόμου Σιούφα» (*Εισηγητική έκθεση στο Σχέδιο νόμου ‘Αναμόρφωση της Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις’, 1992*) αναφέρονται ενδογενή (ανισότητες σε ασφάλιστρα και ποσοστά αναπλήρωσης, μη δικαιολογημένες πρόωρες συνταξιοδοτήσεις, χαμηλή ανταποδοτικότητα στην καταβαλλόμενη σύνταξη και σωρευμένα χρέη) και εξωγενή προβλήματα (δημογραφικό, οικονομική στασιμότητα), τα οποία εκτιμάται ότι αντιμετωπίζονται με τις ρυθμίσεις του νόμου. Αξίζει να σημειωθεί πως στο άρθρο 6 της εισηγητικής έκθεσης του ν.2676/1999 (*Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου ‘Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις’, 1999*) αναφέρεται πως η διάκριση του «νόμου Σιούφα» σε παλαιούς και νέους διατηρείται για λόγους σταθερότητας και ενιαίων αρχών, όπως και τη μη διάσπαση της ενότητας της ασφάλισης που καθιερώθηκε.¹² Εξοικονόμηση επιδιώκεται επίσης μέσω της αντιμετώπισης της σπατάλης από την ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α, ενώ η θέσπιση των κανόνων για τις ενοποιήσεις

¹¹ Ο ν.2676/1999 ψηφίστηκε τον Ιανουάριο του 1999, 8 μήνες πριν το Κραχ του ελληνικού Χρηματιστηρίου. Υπενθυμίζεται επίσης πως λίγα χρόνια έπειτα αποκαλύφθηκε το σκάνδαλο των δομημένων ομολόγων, το οποίο ζημίωσε τα ασφαλιστικά ταμεία περισσότερο από 1 δις € ». και έφτασε στα δικαστήρια στην περίπτωση της εταιρείας «Ακρόπολις». Πολύ περισσότερο όμως, ακόμα και όταν δεν υπάρχουν καταχρηστικές πρακτικές, η διαρκής ενίσχυση των δυνάμεων της αγοράς ήταν αυτή που οδήγησε στο παγκόσμιο Κραχ του 2008, μόλις 9 χρόνια αργότερα δηλαδή, σχετικοποιώντας την έννοια της «ασφαλούς επένδυσης. Οι απώλειες από επενδύσεις σε μετοχές λόγω των κρίσεων του 1999-2002 και του 2008 ανέρχονται σε 7 δις €. (Σπανουδάκης, 2018, p. 24)

¹² Η προσέγγιση αυτή θα αναιρεθεί 3 χρόνια αργότερα με τον «νόμο Ρέππα».

διαμορφώνει τα πρώτα βήματα προς την αντιμετώπιση του κατακερματισμού, η οποία εφαρμόζεται και σε περιπτώσεις κρινόμενων ως μη βιώσιμων επικουρικών ταμείων. Από την κατεύθυνση και τη λογική των μεταρρυθμίσεων μπορούν να εξαχθούν δύο συμπεράσματα. Το πρώτο είναι πως εντός της δεκαετίας του 1990 ανοίγει για πρώτη φορά η συζήτηση σχετικά με την ύπαρξη προβλημάτων εντός της κοινωνικής ασφάλισης, (ο όρος κρίση συναντάται και στις μελέτες του ΙΝ.Ε-Γ.Σ.Ε.Ε) οπότε και πραγματοποιούνται οι σχετικές μεταρρυθμίσεις. Το δεύτερο είναι πως η αντιμετώπιση των ζητημάτων του ασφαλιστικού εστιάζει κυρίως στην πλευρά των δαπανών. Αυτό είναι συμβατό με το άνοιγμα της απόστασης μεταξύ εσόδων και εξόδων των Φ.Κ.Α για τις αιτίες που προαναφέρθηκαν. Από εναλλακτική σκοπιά, δεν αντιμετωπιζόταν το ζήτημα των χαμηλών συντάξεων (OECD, 1997, όπως αναφέρεται στο (Σακελλαρόπουλος and Οικονόμου, 2006, p. 24), ενώ γίνονται εμφανή τα προβλήματα στην αγορά εργασίας, όπως προκύπτει από την περίπτωση των μεταλλεργατών.

Συμπληρωματικά στο τελευταίο, παρά το γεγονός πως υπήρξε συναίνεση μεταξύ των συνδικάτων και της Κυβέρνησης ως προς την πραγματοποίηση της μεταρρύθμισης του «νόμου Σιούφα»(Sakellaropoulos and Angelaki, 2007, p. 6), το ΙΝ.Ε-Γ.Σ.Ε.Ε άσκησε σημαντική κριτική στις σχετικές μεταρρυθμίσεις σε έκθεση του που κυκλοφόρησε λίγους μήνες αργότερα(Πέτρουλας *et al.*, 1993, pp. 17–19). Με βάση αυτήν, τα ζητήματα της κοινωνικής ασφάλισης εκτιμώνται ως «δομικά» (υπό την έννοια ότι σχετίζονται με το παραγωγικό μοντέλο της χώρας, την ανεργία κλπ) και όχι «διαχειριστικά». Το ΙΝ.Ε ασκεί κριτική πως τα συγκεκριμένα μέτρα θα έχουν μόνο προσωρινά οφέλη στα οικονομικά των Φ.Κ.Α, μειώνοντας το επίπεδο των παροχών και ανοίγοντας τον δρόμο στην ιδιωτικοποίηση. Αντιθέτως, η θετική στάση των συνδικάτων στην αξιοποίηση των περιουσιακών τους στοιχείων έχει ήδη αναφερθεί. Ως προς τις ανισότητες και τον κατακερματισμό, εκτιμάται πως αυτά δεν αντιμετωπίστηκαν. (Ρομπόλης&Ρωμανιάς, 2004, όπως αναφέρεται στο Σακελλαρόπουλος and Οικονόμου, 2006, p.14).

Κεφάλαιο 4ο: Δεκαετία 2000 - Η μεγάλη σύγκρουση του ασφαλιστικού

Το «σχέδιο Γιαννίτση»

Τον Απρίλιο του 2001, μετά από αρκετή προετοιμασία και με υψηλή ιεράρχηση από την επανεκλεγείσα τότε Κυβέρνηση, δόθηκε στη δημοσιότητα το λεγόμενο «σχέδιο Γιαννίτση» για το Ασφαλιστικό. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση προετοιμάστηκε για αρκετό χρονικό διάστημα (από την προηγούμενη θητεία του ΠΑ.ΣΟ.Κ) με προσπάθειες για ενημέρωση της κοινωνίας μέσω δημοσιευμάτων, σύνταξη τεχνικών εκθέσεων και επικοινωνία με τα συνδικάτα ώστε να διαμορφωθούν οι συνθήκες για την επιτυχία της συγκεκριμένης πολιτικής.

Το συγκεκριμένο σχέδιο επιχειρούσε να κάνει ένα σημαντικό βήμα σε σχέση με τις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της βιωσιμότητας του συστήματος, οι οποίες θα είχαν αρνητικό αντίκτυπο στην επάρκεια των συντάξεων (Σακελλαρόπουλος and Οικονόμου, 2006, p. 25). Εφόσον οι προβλέψεις του υλοποιούνταν, η εκτίμηση που επικρατούσε είναι ότι η επάρκεια του ασφαλιστικού συστήματος θα διαρκούσε για 20 – 25 χρόνια. (Ministry of Labor, 2001, όπως αναφέρεται στο (Sakellaropoulos and Angelaki, 2007, pp. 7–8). Η συγκεκριμένη επιλογή ήταν συνεπής με την σύνδεση της χώρας με την ΟΝ.Ε και τις απαιτήσεις που η τελευταία συνεπαγόταν. (Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου, 2006, p.24-25).

Το «σχέδιο Γιαννίτση» προέβλεπε μεταξύ άλλων τις εξής σημαντικές αλλαγές: Διατήρηση της συνταξιοδότησης στα 65 για άνδρες και γυναίκες με παράλληλη αύξηση από τα 35 στα 40 χρόνια για θεμελίωση δικαιώματος χωρίς όριο ηλικίας, διαμόρφωση των ποσοστών αναπλήρωσης για όλους - παλαιούς και νέους ασφαλισμένους- στο 60% με ταυτόχρονο υπολογισμό του μέσου μηνιαίου εισοδήματος βάσει των καλύτερων 10 από τα τελευταία 15 εργάσιμα έτη, αντικατάσταση της πρόωρης συνταξιοδότησης για μητέρες ανήλικων παιδιών με 2 πλασματικά έτη ασφάλισης για κάθε παιδί ανεξαρτήτως ηλικίας και τέλος αύξηση των κατώτατων συντάξεων αλλά με εισοδηματικό έλεγχο για

τους δυνητικούς δικαιούχους. (Sakellaropoulos and Angelaki, 2007, pp. 7–8). Αξίζει να αναφερθεί πως και πάλι δεν εισάγονταν κεφαλαιοποιητικά στοιχεία εντός του συστήματος, παρά το γεγονός ότι η προηγούμενη «έκθεση Σπράου» εξέταζε την εισαγωγή αυτών στο ασφαλιστικό στην κατεύθυνση των «τριών στυλοβατών». (Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, 1997, pp. 86–90).¹³

Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση αποσύρθηκε προτού φτάσει να κατατεθεί στο ελληνικό κοινοβούλιο, καθώς ξεσήκωσε θυελλώδεις αντιδράσεις από τα συνδικάτα – στα οποία κυριαρχούσαν οι προσκείμενες στο κυβερνών κόμμα δυνάμεις – και την αντιπολίτευση, ενώ και εντός του κυβερνητικού κόμματος υπήρξαν ισχυροί τριγμοί.¹⁴ Η απόσυρση του Σχεδίου Γιαννίτση αποτελεί σημείο αναφοράς στη σχετική βιβλιογραφία. (Sakellaropoulos and Angelaki, 2007, pp. 7–8) (Σακελλαρόπουλος and Οικονόμου, 2006, pp. 24–25).¹⁵ Ήταν μια επίδειξη δύναμης εκ μέρους των συνδικάτων και μια αναμφισβήτητη επιβεβαίωση των κυβερνητικών επιφυλάξεων για μεταστροφή προς ριζοσπαστικότερες μεταρρυθμίσεις. Επίσης, καθόρισε το «πλαίσιο» των εφικτών μεταρρυθμίσεων του ασφαλιστικού, τουλάχιστον για την συγκεκριμένη δεκαετία.

Ο ν.3029/2002

Την αποτυχία της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης ακολούθησε ένα χρόνο αργότερα η υπερψήφιση του ν.3029/2002, γνωστού και ως «νόμος Ρέππα». (*Μεταρρύθμιση Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης*, 2002)

Στο πλαίσιο αυτού προβλέπονταν σειρά σημαντικών αλλαγών, σε αισθητά διαφορετική κατεύθυνση από το προαναφερθέν σχέδιο. Συγκεκριμένα:

Α) Δινόταν έμφαση στην επάρκεια των συντάξεων, με πρόβλεψη επαναφοράς του ποσοστού αναπλήρωσης για τους ασφαλισμένους προ 1993 στο 80% και σταδιακής

¹³ Σε μεταγενέστερη συνέντευξη του γύρω από την συγκεκριμένη απόπειρα μεταρρύθμισης, ο Τ. Γιαννίτσης χαρακτήρισε το σύστημα των τριών πυλώνων της Παγκόσμιας Τράπεζας ως άκρως νεοφιλελεύθερο (Γιαννίτσης, 2007). Η συγκεκριμένη δήλωση έρχεται σε αντίφαση με την πρόταση για καταβολή κατώτατης σύνταξης με έλεγχο πόρων, αλλά αναδεικνύει επίσης την πρόθεση παραμονής σε ενιαίο δημόσιο πυλώνα.

¹⁴ Ένα στοιχείο που πρέπει να συνυπολογισθεί στη στάση των συνδικάτων είναι πως ενώ οι αλλαγές του «νόμου Σιούφα» επιβάρυναν τους νέους ασφαλισμένους, τα συγκεκριμένα μέτρα επιβάρυναν όλους.

¹⁵ Οι Σακελλαρόπουλος & Αγγελάκη αναφέρουν πως ο τότε πρόεδρος της Γ.Σ.Ε.Ε ήταν εκείνη την περίοδο «η πιο δημοφιλής πολιτική φιγούρα στην Ελλάδα», ενώ οι Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου αναφέρουν ότι ο ακόλουθος ν.3029/2002 «φαίνεται μάλλον να σχεδιάστηκε από κοινού με την Γ.Σ.Ε.Ε».

ετήσιας μείωσης του κατά 1% ώστε να φτάσει στο 70% στην περίοδο 2008-2017.

Αντίστοιχα, για τους ασφαλισμένους μετά το 1993 ανερχόταν στο 70%. Ταυτόχρονα, επαναφερόταν η πενταετία για τον προσδιορισμό του μέσου μηνιαίου μισθού (άρθρα 1 και 2). Η θεμελίωση δικαιώματος συνταξιοδότησης επανερχόταν στα 35-37 χρόνια χωρίς όριο, το δε όριο ηλικίας προσδιοριζόταν στα 65 για άνδρες και 60 για γυναίκες. Β) Διαμορφωνόταν εγγύηση ετήσιας κρατικής ενίσχυσης προς το Ι.Κ.Α-Ε.Τ.Α.Μ για την διασφάλιση της πλεονασματικής λειτουργίας του, ίση με το 1% του Α.Ε.Π για την περίοδο 2003-2032 (άρθρο 4).

Γ) Θεσπιζόταν η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (Ε.Α.Α), ως ανεξάρτητη αρχή για την παρακολούθηση των οικονομικών μεγεθών και την διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας και του κοινωνικού ρόλου των Φ.Κ.Α¹⁶. (άρθρα 9 και 10)

Δ) Προχωρούσε η διαδικασία ενοποίησης της κύριας ασφάλισης των Φ.Κ.Α (άρθρο 5). Οχτώ «ειδικά ταμεία»¹⁷ κύριας ασφάλισης εντάσσονταν στο κλάδο κύριας ασφάλισης του Ι.Κ.Α – Ε.Τ.Α.Μ, όπως μετονομαζόταν το Ι.Κ.Α. Ταυτόχρονα, η επικουρική ασφάλιση διαχωριζόταν από την κύρια, μέσω της ίδρυσης του Ε.Τ.Ε.Α.Μ, το οποίο καταργούσε το Ι.Κ.Α – Τ.Ε.Α.Μ. (άρθρο 6) Οι εισφορές και λοιπές προϋποθέσεις προς τους ασφαλισμένους, όπως και το ύψος των παροχών θα οριζόνταν με Προεδρικό Διάταγμα μετά από την εκπόνηση αναλογιστικών μελετών.

Ε) Θεσμοθετούνταν για πρώτη φορά η λειτουργία επαγγελματικών ταμείων εντός του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία αποτελούσαν Ν.Π.Ι.Δ υπό την εποπτεία του Υπ. Εργασίας και της Ε.Α.Α και είχαν κεφαλαιοποιητικό χαρακτήρα. Η ασφάλιση σε αυτά ήταν προαιρετικού χαρακτήρα και με αρκετά αυστηρές προϋποθέσεις (ελάχιστη συμμετοχή 100 ασφαλισμένων από εταιρεία ή κλάδο για την συγκρότηση σχετικού ταμείου) (άρθρα 7 και 8). Τα επαγγελματικά ταμεία αποτελούν μορφή ιδιωτικοποίησης καθώς οι εισφορές τους κεφαλαιοποιούνται και επενδύονται, αναλαμβάνοντας τον σχετικό επενδυτικό κίνδυνο.

¹⁶ Παρουσιάζει ενδιαφέρον η διατύπωση του σχετικό με τον ν.3029/2002 φυλλαδίου της Γ.Σ.Ε.Ε. Ενώ ο γενικός σχολιασμός ήταν πολύ θετικός, οι διατυπώσεις για την Ε.Α.Α είναι επαμφοτερίζουσες. Συγκεκριμένα, διαπιστώνονται ταυτόχρονα «το πολύπλευρο επιστημονικό έργο και η σοβαρότητα κοινωνική αποστολή της Ε.Α.Α» , όπως και η ανάγκη παρακολούθησης της Ε.Α.Α και διεκδίκησης του δικαιώματος παρεμβάσεων όπου κρίνεται αναγκαίο. (ΓΣΕΕ, 2002, pp. 36–37). Οι αλλαγές που αυτή επέφερε θα σχολιαστούν και κατωτέρω.

¹⁷ΤΑΠ-ΟΤΕ, ΤΣΠ-ΗΣΑΠ, ΤΣΠ-ΕΤΕ, ΤΣΠ-ΑΤΕ, ΤΑΠ-ΙΛΤ, ΤΑΠ-ΕΤΒΑ, ΤΣΕΑΠΓΣΟ, ΤΑΠΑΕ-ΕΘΝΙΚΗ

Σύνοψη των παρεμβάσεων της δεκαετίας

Μέσω της απόσυρση του «σχεδίου Γιαννίτση», το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας παραμένει με μορφή διανεμητικού χαρακτήρα. Ο ν.3029/2002 διαμορφώθηκε στην κατεύθυνση της ενιαιοποίησης των κανόνων για τους ασφαλισμένους, με έμφαση στην επάρκεια και με εγγύηση για την χρηματοδοτική κάλυψη, κινούμενος πρακτικά στην αντίθετη κατεύθυνση από αυτή του «σχεδίου Γιαννίτση». Ταυτόχρονα πραγματοποιούνται θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην κατεύθυνση της ενιαιοποίησης των δομών των Φ.Κ.Α και στην θέσπιση νέων οργανισμών (Ε.Α.Α), ενώ χρειάζεται να σημειωθεί ότι η θεσμοθέτηση των Τ.Ε.Α αποτελεί μέχρι σήμερα τη μόνη αμιγώς κεφαλαιοποιητική δομή εντός του ασφαλιστικού συστήματος.

Στο κοινωνικό πεδίο, τα συνδικάτα εμφανίζονται να είναι ισχυρός παράγοντας αντίστασης στις επιχειρούμενες αλλαγές. Ως προς την αλληλουχία των εξελίξεων, τα συνδικάτα εξέφρασαν την απόλυτη ικανοποίηση τους για τον συγκεκριμένο νόμο, με τον τότε Πρόεδρο της Γ.Σ.Ε.Ε να κάνει λόγο για «την καλύτερη δυνατή ρύθμιση», συμπληρώνοντας πως το κοινωνικοασφαλιστικό μοντέλο της χώρας «αποτελεί φάρο για τους εργαζόμενους και τα συνδικάτα της Ευρώπης» (ΓΣΕΕ, 2002, pp. 4–5).

Μια ακόμα πτυχή αφορά στην επίδραση της Ε.Ε στο ασφαλιστικό για εκείνη την περίοδο. Άλλες επιδράσεις είναι άμεσες (εισαγωγή των Τ.Ε.Α στη βάση της οδηγίας 2003/41), άλλες πιο έμμεσες όπως η προσαρμογή στα κριτήρια σύγκλισης της Ο.Ν.Ε. Ακόμα και αν οι μεταρρυθμίσεις δεν κινήθηκαν προς αυτή την κατεύθυνση, η επίδραση τους στην αγορά και άρα στο σύστημα ασφάλισης είναι αναμφίβολη. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο επίσης, παρά τη μη δεσμευτικότητα του εκτιμάται πως αποτέλεσε παράγοντα προσαρμογής. Συνολικά πάντως, η τελική κατεύθυνση ειδικά μετά την απόσυρση του σχεδίου Γιαννίτση καθορίστηκε από εσωτερικές ανάγκες. Σε θεσμικό επίπεδο, μετά τον ν.3029/2002 η Ε.Ε έκανε λόγο για αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και διασφάλιση του κοινωνικού χαρακτήρα, αναφέροντας ταυτόχρονα ότι αποτελεί την βάση για την διαμόρφωση περαιτέρω αλλαγών στη συνέχεια. Αντίστοιχα και το Δ.Ν.Τ πρότεινε περαιτέρω μεταρρυθμίσεις, εκτιμώντας ότι στην εξέλιξη των ετών θα χρειαστεί να περιοριστούν οι ασφαλιστικές δαπάνες ως ποσοστό του Α.Ε.Π. (Sakellariopoulos and Angelaki, 2007, p. 9).

Τέλος, τα Τ.Ε.Α και η Ε.Α.Α εκτός από νέους θεσμούς, εισάγουν και μια διαφορετική φιλοσοφία στο ασφαλιστικό, καθώς επιτρέπουν αφενός για πρώτη φορά την είσοδο των ιδιωτών στο ασφαλιστικό σύστημα και αφετέρου την μεταφορά αρμοδιοτήτων σε τεχνοκρατικές δομές. Εντός της συγκυρίας, η οποία συνδύαζε ισχυρή ανάπτυξη (Matsaganis, 2011, p. 501) και την φαινομενική κυριαρχία των συνδικάτων, αυτές οι τροποποιήσεις δεν έμοιαζαν τόσο σημαντικές. Εντός της οικονομικής κρίσης που ακολούθησε, αποδείχθηκε πως η κρισιμότητα των συγκεκριμένων θεσμών ήταν μεγάλη.

Κεφάλαιο 5^ο: Η οικονομική κρίση

Η κρίση του 2008 και ο εγχώριος αντίκτυπος της

Κατά τη διάρκεια του 2008 ξεσπά μεγάλη χρηματοπιστωτική κρίση, η οποία πυροδοτήθηκε από την κατάρρευση των ενυπόθηκων δανείων υψηλού ρίσκου (subprime) στην αγορά κατοικίας των Η.Π.Α και μέσω των σύνθετων χρηματοοικονομικών προϊόντων επασφάλισης κινδύνου (CDO's - στα οποία είχαν ενσωματωθεί σε ογκώδη κλίμακα τα πρώτα) οδήγησαν σε κατάρρευση την παγκόσμια οικονομία. Οι χρηματαγορές βυθίστηκαν διεθνώς και ο διατραπεζικός δανεισμός διακόπηκε απότομα. Ως επακόλουθο αυτών, το διεθνές εμπόριο επίσης κατέρρευσε, μεγάλες παραγωγικές μονάδες κλονίστηκαν και αρκετές οδηγήθηκαν σε κλείσιμο ή σε μεγάλες περικοπές, εκτοξεύοντας ταυτόχρονα τα επίπεδα της ανεργίας. Για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης πραγματοποιήθηκαν διεθνώς κρατικές διασώσεις πιστωτικών ιδρυμάτων και βιομηχανιών πρωτοφανούς μεγέθους.

Η συγκυρία βρίσκει την Ελλάδα με υψηλά ελλείμματα και δημόσιο χρέος, σε σαφή παραβίαση των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας, κάτι που δημιουργούσε ανησυχία ως προς το αξιόχρεο των ομολόγων της (Matsaganis, 2011, p. 501). Οι αγορές αντέδρασαν υποβαθμίζοντας τόσο τα ελληνικά ομόλογα (η διαφορά στην απόδοση τους από τα αντίστοιχα γερμανικά, τα λεγόμενα spreads, ανέβηκε κατακόρυφα), όσο και συνολικότερα την πιστοληπτική ικανότητα της χώρας. Η δυνατότητα να συνεχίσει η χώρα να δανείζεται από τις διεθνείς χρηματαγορές πρακτικά ακυρώθηκε και η χρεοκοπία μιας χώρας εντός της Ευρωζώνης ήταν προ των πυλών. Τα ανωτέρω οδήγησαν στα προγράμματα διάσωσης της Ελλάδας, αλλά και σε συνολικότερη αυστηροποίηση του πλαισίου εντός της Ένωσης, μέσω των προβλέψεων του Euro Plus Pact (Gabrisch and Staehr, 2014, pp. 4–6)¹⁸. Τα μέτρα δεν αφορούν αποκλειστικά τις χώρες με προβλήματα στα σχετικά μεγέθη αλλά και τις ισχυρές οικονομίες της Ευρώπης.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης και την

¹⁸ Η αυστηροποίηση του Euro Plus Pact δεν είναι συγκρίσιμη με τη δεσμευτικότητα του πλαισίου των μνημονίων.

κάλυψη των δανειακών της αναγκών σε τριετή αρχικά βάση, διαμορφώθηκε πρόγραμμα διάσωσης ύψους 110 δις. € από το Δ.Ν.Τ, την Ε.Κ.Τ και την Ε.Ε. Αυτό συνοδευόταν από την υπογραφή του πρώτου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής, το οποίο προέβλεπε πολύ αυστηρά δημοσιονομικά και διαρθρωτικά μέτρα τα οποία όφειλαν να επαναφέρουν την χώρα εντός των προβλέψεων του Συμφώνου Σταθερότητας ως προς το δημόσιο έλλειμμα μέχρι το 2014.

Εντός ενός πλαισίου ριζικών αναπροσαρμογών, η κοινωνική ασφάλιση επανήλθε ως κύριο πεδίο προς παρέμβαση. Οι συνολικές δαπάνες για συντάξεις ήταν από τις υψηλότερες εντός της Ε.Ε ως ποσοστό, με ταυτόχρονα μεγάλα ελλείμματα στους Φ.Κ.Α, για την χρηματοδότηση των οποίων απορροφούνταν ετησίως πολλά δις. € από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε συνδυασμό με τα παραπάνω, η περαιτέρω εξέλιξη του δημογραφικού προβλεπόταν πως θα αύξανε έτι περαιτέρω την δαπάνη για συντάξεις. Ο Ματσαγγάνης (Matsaganis, 2011, p. 502) παραθέτει τον παρακάτω πίνακα συνταξιοδοτικών δαπανών, στον οποίο οι σχετικές εκτιμήσεις προσδιορίζουν την εγγώρια δαπάνη το 2060 στο 24,1% του Α.Ε.Π.

Table 1 Projected spending on public pensions (% of GDP)

	2007	2020	2030	2040	2050	2060
Greece	11.7	13.2	17.1	21.4	24.0	24.1
Spain	8.4	9.5	10.8	13.2	15.5	15.1
Portugal	11.4	12.4	12.6	12.5	13.3	13.4
Ireland	4.0	4.6	5.4	6.4	8.0	8.6
EU	10.1	10.9	11.4	12.3	12.5	12.5

Source: European Community (2009).

Δαπάνες τέτοιου μεγέθους είναι ικανές να εκτροχιάσουν τα δημοσιονομικά μεγέθη των υγιέστερων οικονομιών, όπως και απολύτως ασύμβατες με τους περιορισμούς των μνημονίων.

Αν και οι περικοπές έμοιαζαν ως η μόνη επιλογή, υπήρξε αμφισβήτηση αυτής της

κατεύθυνσης ή ορθότερα της λογικής της. Σύμφωνα με τον Σ. Ρομπόλη, (Ρομπόλης, 2017, pp. 7–8), τα εφαρμοζόμενα μέτρα δεν θα προστατέψουν αλλά θα υποσκάψουν το ασφαλιστικό σύστημα και το κοινωνικό κράτος εν γένει. Αντίστοιχα, ο Ά. Στεργίου (Στεργίου, 2015, p. 1) αναφέρεται σε προτάσεις που θεωρούσαν πως το κοινωνικό κράτος πρέπει να ενισχυθεί ως απάντηση στην κρίση, με τον ίδιο να προτείνει μια «συμβιβαστική λύση» σύμφωνα με την οποία οφείλει να προσδιορίζεται ένα ελάχιστο επίπεδο παροχών, το οποίο να προστατεύεται σε κάθε περίπτωση.

Η συγκυρία και οι περιγραφείσες απαιτήσεις του μνημονίου οδηγούν εμφατικά στην εφαρμογή πολιτικών που καθοδηγούνται από τη λογική της δημοσιονομικής προσαρμογής, όπως περιγράφεται στην αιτιολογική έκθεση του ν.3863/2010 (*Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου "Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις*, 2010) .¹⁹ Εκτός από τα μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα πραγματοποιούνται σημαντικές αλλαγές και σε επίπεδο δομικών μεταρρυθμίσεων, ενώ συνολικά εκτιμάται πως μετατοπίζεται η φιλοσοφία του ασφαλιστικού συστήματος.

Η ανάλυση που ακολουθεί περιγράφει σε μεγαλύτερο βάθος τους ν.3863/2010 (*Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις*, 2010) και ν.4387/2016 (*Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού - συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιχνιδιών*, 2016), όπως και τον ν.4670/2020 (*Ασφαλιστική μεταρρύθμιση και ψηφιακός μετασχηματισμός Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.) και άλλες διατάξεις*, 2020). Ο τελευταίος δεν εντάσσεται στο φάσμα των παρεμβάσεων στο ασφαλιστικό υπό συνθήκες κρίσης, διατηρεί όμως και κατά περίπτωση εξελίσσει την κατεύθυνση των προηγούμενων, εμποδώνει δηλαδή την νέα αρχιτεκτονική του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Πέραν των ανωτέρω τριών ρυθμίσεων, περιγράφεται εξίσου αναλυτικά και ο ν.3918/2011 (*Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας και άλλες διατάξεις*, 2011), καθώς αποτελεί συνέχεια του 3863/2010 και διαμορφώνει σημαντικές αλλαγές στις δομές Υγείας των Φ.Κ.Α. Γίνεται τέλος αναφορά σε δύο επιπλέον σημαντικές αναπροσαρμογές, στις οριζόντιες περικοπές συντάξεων και

¹⁹Όπως αναφέρεται, η κρίση του ασφαλιστικού συστήματος ξεκινά ως δημογραφική, εξελίσσεται σε δημοσιονομική μέσω της κρατικής χρηματοδότησης, κάτι που τελικά οδηγεί σε αναπτυξιακή κρίση υπό την έννοια ότι κρατικοί πόροι που θα μπορούσαν να διοχετεύονται σε παραγωγική κατεύθυνση με την μορφή των δημόσιων επενδύσεων.

την εισαγωγή της νοητής κεφαλαιοποίησης στις επικουρικές.

Οι μεταρρυθμίσεις την δεκαετία 2010 – 2020 : 1ο και 2ο μνημόνιο

Ο Ν.3863/2010

Ο συγκεκριμένος νόμος αποτελεί την πρώτη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος στην υπό εξέταση περίοδο. Όπως αναφέρεται στο γενικό μέρος της αιτιολογικής έκθεσης, η ανάγκη για ριζικές αλλαγές στο ασφαλιστικό ήταν ορατή από τις προηγούμενες δύο δεκαετίες, αλλά παρά τις επιμέρους μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν, η βιωσιμότητα του συστήματος δεν είχε εξασφαλιστεί και αποτελούσε την κυριότερη μέριμνα.²⁰ Ταυτόχρονα όμως, οι προβλέψεις του ν.3863/2010 εστίαζαν στην διαμόρφωση ενός πιο δίκαιου συστήματος, η οποία περνούσε μέσω της θέσπισης ενιαίων κανόνων για όλους τους ασφαλισμένους (παλαιούς και νέους), της ενίσχυσης της αλληλεγγύης μεταξύ και εντός των γενεών, της περαιτέρω ενοποίησης των δομών του ασφαλιστικού, αλλά και μέσω της υιοθέτησης μιας νέας λογικής για την συγκρότηση των συνταξιοδοτικών παροχών, η οποία είχε καθολικό χαρακτήρα και αποσκοπούσε στην διασφάλιση των πλέον ευάλωτων ομάδων.

Τα παραπάνω μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως ακολούθως:

Α) Η μεγαλύτερη καινοτομία του σχετικού νόμου, το «*θεμέλιο του νέου συστήματος*» ήταν ο λογιστικός «διαχωρισμός» εντός της κύριας σύνταξης, η οποία διαμορφωνόταν ως «*βασική*» και «*αναλογική*» (άρθρα 2-4). Η πρώτη, ανερχόμενη στα 360€, είχε καθολικό χαρακτήρα και χρηματοδοτούνταν από τον κρατικό προϋπολογισμό, με στόχο την διασφάλιση διανεμητικής δικαιοσύνης. Η βασική σύνταξη παρεχόταν σε όσους ασφαλισμένους είχαν συμπληρώσει το 65^ο έτος της ηλικίας τους και είχαν τουλάχιστον 15 χρόνια ασφάλισης. Αυτή όμως - υπό την πλήρωση ηλικιακών, εισοδηματικών, όπως και προϋποθέσεων ελάχιστων ετών παραμονής στη χώρα – μπορούσε να παρασχεθεί και σε όσους ήταν ανασφάλιστοι (με λιγότερες από 300 μέρες εργασίας ή ένα πλήρες ασφαλιστικό έτος) ή δεν είχαν συμπληρώσει τη 15ετία / 4.500 μέρες. Ο Α. Στεργίου, (Στεργίου, 2015, p. 9) σχολιάζει πως η βασική σύνταξη αποτελεί εισαγωγή ενός

²⁰ Η συγκεκριμένη διαπίστωση έρχεται σε άμεση αντίφαση με τις εισηγητικές εκθέσεις πχ του νόμου Σιούφα όπου εκτιμόταν πως το ασφαλιστικό έμπαινε «στην δεύτερη και τελική φάση εξυγίανσης του συστήματος» ή του – προερχόμενου από το ίδιο κόμμα - νόμου Ρέππα όπου αναφέρεται πως «*Διαμορφώνονται κανόνες κρατικής χρηματοδότησης που εγγυώνται την πλεονασματική λειτουργία του ΙΚΑ μέχρι το 2030*».

στοιχείου « τύπου “Beveridge”», το οποίο εγγυάται ένα ελάχιστο εισόδημα για τους συνταξιούχους, αν και η παροχή σε ανασφάλιστους μέσω ελέγχου εισοδήματος, ηλικίας και ετών παραμονής στη χώρα καθιστά ακριβέστερο το σχολιασμό της ως «προνοιακή». (Θεοδωρουλάκης and Κουμαριανός, 2012, pp. 163–167).

Αντίστοιχα, η αναλογική αποσκοπεί στην ανταποδοτική δικαιοσύνη με όμοιες προϋποθέσεις ως προς την θεμελίωση (65 ετών ή 15 έτη ασφάλισης), με ποσοστά αναπλήρωσης που ξεκινούν από το 0,8% για να ανέλθουν κλιμακούμενα στο 1,5% για τα 39 έτη και άνω. Συγκρινόμενος με προηγούμενες ρυθμίσεις, ο 3863/2010 αυξάνει τα όρια ηλικίας σε 65 για πλήρη και 60 για μειωμένη (άρθρο 10)²¹, υπολογίζει το σύνολο του εργασιακού βίου για τον μέσο μηνιαίο μισθό, ενώ τα συνολικά ποσοστά αναπλήρωσης μειώνονται (στην 40ετία το ποσοστό ανέρχεται σε 60%). Η κλιμάκωση τους όμως λειτουργεί ως ισχυρό κίνητρο για την παραμονή στην εργασία και την δήλωση των εισοδημάτων. Παρακάτω σε πίνακα τα ποσοστά αναπλήρωσης, όπως αντλήθηκαν από σχετική μελέτη (Σπανουδάκης, 2018, p. 45).

ΕΤΗΣΙΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΑΠΛΗΡΩΣΗΣ ΓΙΑ ΟΛΟ ΤΟΝ ΑΣΦ. ΒΙΟ ΒΑΣΕΙ ΤΗΣ ΚΛΙΜΑΚΑΣ ΗΜ/ΣΘΙΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ		
ΗΜ/ΣΘΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ		
ΑΠΟ	ΕΩΣ	
300	4.500	0,80%
4.501	5.400	0,86%
5.401	6.300	0,92%
6.301	7.200	0,99%
7.201	8.100	1,06%
8.101	9.000	1,14%
9.001	9.900	1,22%
9.901	10.800	1,31%
10.801	11.700	1,40%
11.701	15.000	1,50%

Πίνακας 2: ποσοστά αναπλήρωσης ανά έτη εργασίας (πηγή Ν. 3865/2010)

Β) Πέραν των αλλαγών στους όρους συνταξιοδότησης και παροχών, πραγματοποιούνται αλλαγές μέσω οργανωτικών και λειτουργικών ενοποιήσεων όπως η δημιουργία των ΚΕ.Π.Α εντός του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ -οι επιτροπές των οποίων αντικαθιστούν τις αντίστοιχες των ΦΚΑ - και η διαμόρφωση ενιαίου κανονισμού για τον προσδιορισμό της αναπηρίας (άρθρα 6 και 7), η δημιουργία ενιαίου Συστήματος Ελέγχου Συντάξεων με στόχο την εξαγωγή στατιστικών συμπερασμάτων αλλά και τον εντοπισμό τυχόν παραβάσεων

²¹Τα οποία μετέπειτα ανήλθαν σε 67 για πλήρη και 62 για μειωμένη μέσω της υποπαραγράφου ΙΑ.4 του 4093/2012

(άρθρο 35), οι εντάξεις στο Ι.Κ.Α-Ε.Τ.Α.Μ του κλάδου κύριας σύνταξης του Ν.Α.Τ και των προσλαμβανόμενων στο Δημόσιο μετά την 1.1.2011 για λόγους καλύτερης εποπτείας και εξοικονόμησης (άρθρο 27). Επίσης, οι Κεντρικές Υπηρεσίες Υγείας του Ι.Κ.Α-Ε.Τ.Α.Μ διακρίνονται από εκείνες της ασφάλισης (άρθρα 29 και 30), ενώ προωθείται η ένταξη των μονάδων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Υγείας των Φ.Κ.Α σε ενιαίο πλαίσιο με τις μονάδες του Ε.Σ.Υ όπως και η πιλοτική εφαρμογή προγραμμάτων που θα οδηγήσουν τελικά σε ενιαίο πάροχο υπηρεσιών υγείας (άρθρο 31)²².

Γ) Μέσω των προβλέψεων του άρθρου 11 διαμορφώνονται τρεις μηχανισμοί «αποπολιτικοποίησης» ζητημάτων που αφορούν στη συνταξιοδοτική δαπάνη και στα όρια ηλικίας. Ο πρώτος έχει να κάνει με τον προσδιορισμό τεχνικού τρόπου για την αναπροσαρμογή του ύψους των συντάξεων, ο οποίος ορίζεται σε ετήσια βάση ως το άθροισμα του 50% της μεταβολής του Α.Ε.Π και του 50% της μεταβολής του Δ.Τ.Κ - χωρίς να μπορεί η αναπροσαρμογή να ξεπερνά τον τελευταίο. Ο δεύτερος μηχανισμός έχει να κάνει με τον προσδιορισμό πλαφόν στην αύξηση της συνολικής συνταξιοδοτικής δαπάνης, η οποία με έτος αναφοράς το 2009 και αναλογιστική προβολή στο 2060 δεν μπορεί να ξεπερνά το 2,5% (έως 16% του Α.Ε.Π) και ελέγχεται από αναλογιστικές μελέτες της Ε.Α.Α που πραγματοποιούνται ανά διετία.²³ Ο τρίτος συνδέει το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης με το προσδόκιμο ζωής, όπου από 1.1.2021 και έπειτα ανά τριετία, με βάση τα στοιχεία της ΕΛ.ΣΤΑΤ διαμορφώνεται Κ.Υ.Α όπου και αναπροσαρμόζει τα πρώτα έχοντας ως σημείο αναφοράς τα 65 έτη.

Δ) Κρίσιμη τέλος διαφοροποίηση αποτελεί ο προσδιορισμός των ποσοστών αναπλήρωσης των επικουρικών συντάξεων με βάση μελέτες της Ε.Α.Α (άρθρο 15) και κυρίως η ορισμός της λεγόμενης ρήτρας μηδενικού ελλείμματος, με βάση την οποία το κράτος πλέον δεν θα χρηματοδοτεί τυχόν ελλείμματα στα επικουρικά ταμεία. Συνεπώς, η κρατική συμμετοχή στη συνταξιοδοτική δαπάνη περιορίζεται στην βασική σύνταξη, κάτι που πρακτικά σημαίνει ότι εντός της δημόσιας ασφάλισης διαμορφώνεται ένας ειδικός διαχωρισμός με το κράτος να αποσύρεται κατά το ένα μέρος από τις υποχρεώσεις στήριξης αυτής. Πρόκειται για άμεση αντίφαση με την επί δεκαετίες υποχρεωτική κατάθεση των αποθεματικών στην ΤτΕ και αποτελεί πλήγμα για τις

²²Οι συγκεκριμένες διατάξεις συνδέονται με την σύσταση του Ε.Ο.Π.Υ.Υ ένα χρόνο αργότερα, μέσω του ν.3918/2011. Βλέπε και κατωτέρω

²³ Αξίζει να αναφερθεί ότι στην ίδια περίοδο (2009 – 2060) ο συνολικός αριθμός των συνταξιούχων εκτιμάται ότι θα αυξηθεί κατά 70% (Ρομπόλης, 2017, π. 5)

επικουρικές.

Η ισχύς του ν.3863/2010 προβλεπόταν να τεθούν σε εφαρμογή από 1/1/2015. Η κυβερνητική αλλαγή του Ιανουαρίου του 2015 όμως ακύρωσε «προσωρινά» τις προβλέψεις του ν.3863/2010. Όπως θα περιγραφεί και κατωτέρω, μετά την ταραχώδη περίοδο της πρώτης διακυβέρνησης ΣΥ.ΡΙΖ.Α, το κόμμα της Αριστεράς προχώρησε στην υπογραφή του 3^{ου} μνημονίου και τελικά στον ν.4387/2016, όμοιας λογικής με τον προηγούμενο.

Επιπλέον μεταρρυθμίσεις

Επιπλέον των προβλέψεων των άρθρων του 3863/2010 υπήρξαν στο πλαίσιο των δύο πρώτων μνημονίων δύο επιπλέον σημαντικές κατηγορίες παρεμβάσεων, μία με άμεσα δημοσιονομικά χαρακτηριστικά και μία δομικού χαρακτήρα (αν και επίσης διαμορφούμενη υπό την πίεση της οικονομικών δεδομένων των Φ.Κ.Α):

A) Για πρώτη φορά πραγματοποιούνται οριζόντιες περικοπές στις συντάξεις. Αυτές προβλέπονται σε πλήθος σχετικών νόμων.²⁴ Οι συγκεκριμένες διαμορφώνονται στη βάση της επίτευξης δημοσιονομικών στόχων και ο αντίκτυπος τους υπολογίζεται μεταξύ 16% και 55%(Στεργίου, 2015, p. 15). Υπάρχει συνολικά μέριμνα για αυξημένη προστασία των χαμηλοσυνταξιούχων από αυτές, κατά προέκταση όμως οι περικοπές σε μεσαίες και υψηλές συντάξεις είναι πολύ μεγάλες.

B) Μέσω των διατάξεων του ν.4052/2012 (άρθρα 35 έως 48) διαμορφώνεται μια νέα δομή για τις επικουρικές συντάξεις. Για την αντιμετώπιση της βιωσιμότητας των ταμείων επικουρικής ασφάλισης δρομολογείται η ενοποίηση 6 επικουρικών ταμείων στο νεοσυσταθέν Ε.Τ.Ε.Α, με δυνατότητα ένταξης και άλλων. Όσα επικουρικά ταμεία δεν εντασσόντουσαν στο προηγούμενο ως τις 31.12.12 θα μετατρέποντουσαν σε επαγγελματικά ταμεία υποχρεωτικής ασφάλισης, κατά τις προβλέψεις του νόμου Ρέππα, κάτι που πρακτικά αποτελεί ενίσχυση των κεφαλαιοποιητικών στοιχείων εντός της ασφάλισης. Επίσης, μέσω του Ε.Τ.Ε.Α εισάγεται για πρώτη φορά στο ασφαλιστικό σύστημα η λεγόμενη «νοητή κεφαλαιοποίηση» / N.D.C. Πρόκειται για ένα «υβριδικό μοντέλο» (Συμεωνίδης, 2020), το οποίο συνδυάζει τον διανεμητικό χαρακτήρα των συστημάτων Ρ.Α.Υ.Γ με μια φόρμουλα κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα για τον

²⁴Ενδεικτικά: εισφορά αλληλεγγύης για τις συντάξεις άνω των 1400€ στο άρθρο 38 του ν.3863/2010, περικοπές προβλεπόμενες από το 2^ο μνημόνιο, παρ. Β3 του ν.4093/2012, η κατάργηση της 13^{ης} και 14^{ης} σύνταξης και αντικατάστασή τους με means tested επιδόματα μέσω του άρθρου 10 του ν.3845/2010, ειδικές εισφορές στις κύριες και επικουρικές συντάξεις στο άρθρο 44 του ν.3986/2011 και άλλα

υπολογισμό της σύνταξης βάσει ατομικής μερίδας για τον κάθε ασφαλισμένο λαμβάνοντας υπόψιν τα δημογραφικά δεδομένα, το ποσό των σωρευμένων εισφορών, του πλασματικού επιτοκίου που ορίζεται με Υπουργική Απόφαση, όπως και του αν ο ασφαλισμένος θα επιλέξει να μεταβιβάσει ή όχι την σύνταξη του σε περίπτωση θανάτου. Το N.D.C προσφέρει την δυνατότητα να μην αλλάξει ο διανεμητικός χαρακτήρας του ασφαλιστικού, κάτι που αναγκαστικά θα συνεπαγόταν υψηλές ανάγκες εξωτερικής χρηματοδότησης για την πραγματοποίηση της μετάβασης. Επίσης, ο ασφαλιστικός κίνδυνος δεν εξατομικεύεται, όπως θα συνέβαινε σε περίπτωση σε αμιγώς κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Από άλλη οπτική, το N.D.C είναι σύστημα προκαθορισμένων παροχών (D.C) και όχι εισφορών (D.B) και συνεπώς συσχετιζόμενο άμεσα με την επιδοση στην αγορά εργασίας. Αυτό σημαίνει ότι το σύστημα παραμένει μεν δημόσιο αλλά επανεμπορευματοποιείται. Τέλος, η μετατροπή 4 ταμείων επικουρικής ασφάλισης σε επαγγελματικά με υποχρεωτική ασφάλιση αποτελεί σαφή ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού στοιχείου στο ασφαλιστικό σύστημα.²⁵

Ο ν.3918/2011

Ο ανωτέρω νόμος πραγματοποιεί μια πολύ μεγάλη τομή στη λειτουργία του εγχώριου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ν.3918/2011, επιχειρούνταν η αντιμετώπιση συνολικών προβλημάτων εντός του Ε.Σ.Υ όπως υπερτιμολογήσεις, σπατάλη πόρων και αδυναμία ελέγχων στις προμήθειες. Ειδικά ως προς την κοινωνική ασφάλιση και ακολουθώντας τις προβλέψεις του άρθρου 31 του ν.3863/2010, διαμορφώνεται για πρώτη φορά στη χώρα ενιαίο σύστημα υπηρεσιών Υγείας, μέσω της συγκρότησης του Ε.Ο.Π.Υ.Υ (άρθρο 17), στον οποίο εντάσσονται το προσωπικό, ο εξοπλισμός και οι υπηρεσίες των Ι.Κ.Α-Ε.Τ.Α.Μ, Ο.Α.Ε.Ε, Ε.Τ.Α.Α και Ο.Γ.Α. Στόχος του νέου φορέα είναι η παροχή υπηρεσιών υγείας με ισότιμους όρους σε ασφαλισμένους, συνταξιούχους και τις οικογένειες αυτών μέσω λειτουργικού συντονισμού που οδηγεί σε εξοικονόμηση και ορθολογικότερη κατανομή πόρων, ανακαθορισμό των κριτηρίων των συμβάσεων με δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς κλπ. (άρθρο 18).

²⁵ Αυτά είναι τα ταμεία των ασφαλιστών και προσωπικού ασφαλιστικών επιχειρήσεων (ΤΕΑ-ΕΠΑΕ), των υπαλλήλων φαρμακευτικών υπηρεσιών (ΤΕΑ-ΥΦΕ), των υπαλλήλων εμπορίου τροφίμων (ΤΕΑ-ΥΕΤ) και του προσωπικού εταιρειών πετρελαιοειδών (ΕΤΕΑ -ΠΕΠ).

Σύμφωνα με σχετική έκθεση του Ι.Ν.Ε-Γ.Σ.Ε.Ε για την παροχή υπηρεσιών ασθενοείας στην Ελλάδα(Οικονόμου, 2012, p. 13) προ του ν.1397/1983 και της δημιουργίας του Ε.Σ.Υ, οι υπηρεσίες υγείας παρεχόντουσαν μέσω υποχρεωτικής επαγγελματικής ασφάλισης κατά το βισμαρκιανό μοντέλο.²⁶ Ακόμα και μετά τη συγκρότηση του Ε.Σ.Υ όμως, τα ασφαλιστικά ταμεία διατήρησαν σημαντικό ρόλο, είτε μέσω συμβάσεων με ιδιώτες παρόχους είτε διατηρώντας δικές τους δομές. Η ίδια έκθεση καταγράφει την λειτουργία περίπου 30 διαφορετικών σχετικών οργανισμών πριν από τη δημιουργία του Ε.Ο.Π.Υ.Υ, οι οποίοι στο σύνολο τους καλύπτουν το 95% του εγχώριου πληθυσμού. Ο προϋπάρχων κατακερματισμός οδηγούσε και σε αυτή την περίπτωση σε σημαντικά διαφορετικό επίπεδο υπηρεσιών ή όπως αναφέρεται *«οι παροχές του Ο.Π.Α.Δ ήταν καλύτερες από αυτές του Ι.Κ.Α, του Ι.Κ.Α καλύτερες από του Ο.Α.Ε.Ε, ενώ του Ο.Γ.Α ήταν οι πιο περιορισμένες»*(Οικονόμου, 2012, p. 17). Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η Ελλάδα είχε υψηλότερες δαπάνες Υγείας για τις οποίες έμπαιναν συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι μείωσης²⁷, έδιναν το στίγμα μιας πολιτικής αντίστοιχης των νόμων για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης: εξοικονόμηση μέσω περιστολής δαπανών σε συνδυασμό με διοικητική και λειτουργική ενοποίηση δομών.

Ως προς τον αντίκτυπο αυτών των αλλαγών χρειάζεται να συνυπολογιστούν θετικές και αρνητικές πτυχές στην ενοποίηση. Ο σχολιασμός πως η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση διαμορφώθηκε *«υπό το δόγμα του σοκ»* και πως οι απότομες αλλαγές που επιβάλλονται από εξωτερικούς παράγοντες στα συστήματα υγείας *«δεν συνιστούν τον πιο κατάλληλο τρόπο αποτελεσματικής αναδιοργάνωσης»* (Οικονόμου, 2012, p. 97), έχουν βαρύνουσα σημασία. Ο ίδιος αναγνωρίζει ως θετικά στοιχεία την ένταξη των νοσοκομείων του Ι.Κ.Α στο Ε.Σ.Υ ή η διαμόρφωση *«μονοψωνίου»* ως προς τις παροχές υγείας και ως αρνητικά την μείωση παροχών σε συνδυασμό με την αύξηση της συμμετοχής των ασφαλισμένων σε μια σειρά από παρεχόμενες υπηρεσίες. Συνολικά, τόσο ο Οικονόμου (Οικονόμου, 2012, pp. 104–107) όσο και ο Α. Στεργίου (Στεργίου, 2015, p. 5) αναφέρουν πως το στοιχείο της περικοπής δαπανών ήταν το κυρίαρχο, με τον τελευταίο

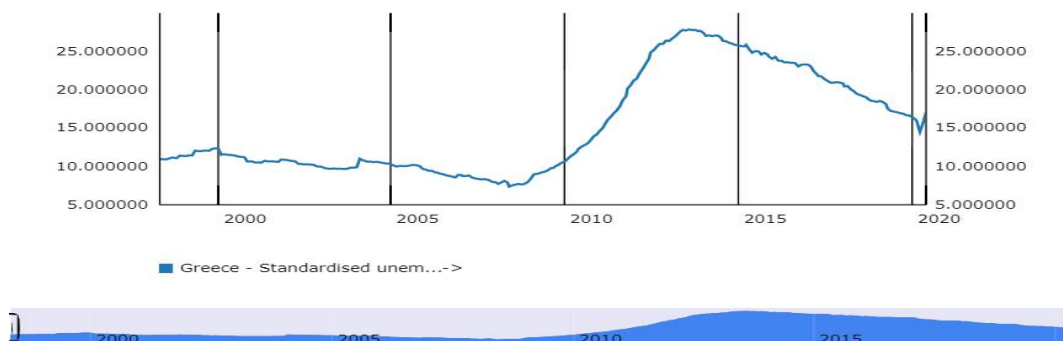
²⁶ Υπενθυμίζεται πως η εισαγωγή του Ε.Σ.Υ αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της τυπολογίας του Νοτιοευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους του Ferrera, εντός του οποίου συνυπάρχει ο βισμαρκιανός κατακερματισμός και μια εθνική δομή Υγείας τύπου Beveridge.

²⁷ *«1,4 δις. € επιπλέον της μείωσης που επιτεύχθηκε το 2010»* όπως αναφέρεται στο Κεφάλαιο Γ' – Εισαγωγικές παρατηρήσεις στα άρθρα 34-40 της αιτιολογικής έκθεσης. (Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου 'Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας και άλλες διατάξεις', 2011)

να εκτιμά πως επισκιάστηκαν οι θετικές πτυχές. Ως επιπλέον διάσταση, η ενσωμάτωση των δομών υγείας στο Ε.Σ.Υ και η αναβάθμιση της ισχύος του ως αγοραστή σηματοδοτούν πως ο νέος φορέας υποβαθμίζει το ρόλο του ως ίδιος πάροχος υπηρεσιών και ενισχύει εκείνο του αγοραστή, κάτι που αποτελεί επίσης στροφή προς την αγορά.

Οι μεταρρυθμίσεις την δεκαετία 2010 – 2020 : 3^ο μνημόνιο και ν.4387/2016
 Ο «νόμος Κατρούγκαλου» υπερψηφίζεται εντός μιας ιδιαίτερης κοινωνικοπολιτικά αλλά και οικονομικά συγκυρίας. Έχοντας αναλάβει την υποχρέωση δημοσιονομικής προσαρμογής που τα δύο πρώτα μνημόνια επέβαλλαν και μη έχοντας τη δυνατότητα νομισματικής υποτίμησης, η Ελλάδα έχει ως μόνη επιλογή την κατεύθυνση της εσωτερικής υποτίμησης, κάτι που συνεπάγεται πρωτοφανείς αλλαγές. Ως προς το αμιγώς οικονομικό επίπεδο, η κρίση άφησε εμφανώς το αποτύπωμα της στην ελληνική κοινωνία. Όπως προκύπτει και διαγραμματικά, η ανεργία έχει ανέλθει κατά τουλάχιστον δέκα μονάδες στην περίοδο 2010 – 2015 ενώ το Α.Ε.Π έχει υποχωρήσει κατά 25% (Στεργίου, 2015, p. 1).

Ποσοστό Ανεργίας στην Ελλάδα (πηγή: ECB – Statistical Data Warehouse)



Η συγκεκριμένη πραγματικότητα αποτυπώθηκε στο πολιτικό πεδίο με την εκλογική κατάρρευση των αθροιστικών δυνάμεων του παλαιού δικομματισμού (κυρίως του ΠΑ.ΣΟ.Κ) και τελικά την ανάδειξη του ΣΥ.ΡΙΖ.Α στη Κυβέρνηση, ενός κόμματος της

Αριστεράς που λιγότερα από 10 χρόνια πριν βρισκόταν λίγο πάνω από το όριο της εισόδου στο ελληνικό Κοινοβούλιο. Στηριζόμενος σε νωπή λαϊκή εντολή και με το όχι ακραία ριζοσπαστικό «προγράμμα της Θεσσαλονίκης» (*Ολόκληρο το πρόγραμμα του ΣΥ.ΡΙΖ.Α. που παρουσίασε ο Α. Τσίπρας στην Δ.Ε.Θ.*, 2014) ο ΣΥ.ΡΙΖ.Α επιχείρησε να διαπραγματευτεί μια διαφορετική πολιτική με τους ευρωπαϊκούς εταίρους και τους «θεσμούς» διεκδικώντας διαγραφή μέρους του ελληνικού χρέους, moratorium και ρήτρα ανάπτυξης για την αποπληρωμή του υπολοίπου κ.α. Η συγκεκριμένη διαπραγμάτευση αντιμετωπίστηκε χωρίς υποχώρηση από την πλευρά των πιστωτών της χώρας, ως σαφής απόδειξη μη ανοχής αποκλίσεων από το πλαίσιο της δημοσιονομικής αυστηρότητας και του ελέγχου του κόστους.

Μετά από την έντονη περίοδο των διαπραγματεύσεων και το δημοψήφισμα του Ιουλίου, υπογράφεται τον Αύγουστο του 2015 το τρίτο μνημόνιο τριετούς διάρκειας και ύψους 85 δις €. Στις εκλογές που ακολούθησαν την υπογραφή του Μνημονίου, ο ΣΥ.ΡΙΖ.Α αναδεικνύεται πρώτο κόμμα και συγκυβερνά εκ νέου με το κόμμα των ΑΝ.ΕΛ δηλώνοντας πως μαζί με την υπογραφή του μνημονίου θα εφαρμοστεί και ένα παράλληλο πρόγραμμα υποστήριξης των πλέον αδύναμων τμημάτων της κοινωνίας²⁸. Στο επίπεδο της κοινωνικής ασφάλισης, ο αντίκτυπος των παραπάνω οικονομικών εξελίξεων είναι προφανής. Η αύξηση της ανεργίας και η μείωση των μισθών αλλά και των εισοδημάτων των αυτοαπασχολούμενων και των ελευθέρων επαγγελματιών επιβαρύνουν τα έσοδα των Φ.Κ.Α, ενώ στην πλευρά των δαπανών παρατηρείται αύξηση των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων στην προσπάθεια ασφαλισμένων να αποφύγουν τα χαμηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης και την αύξηση των ορίων ηλικίας. (Kremalis, 2016, p. 6). Εντός αυτού του πλαισίου προετοιμάζεται η επόμενη μεταρρύθμιση, η οποία βρίσκει το κυβερνητικό κόμμα να έχει διαφορετική τοποθέτηση ως προς τον εντοπισμό της πηγής του προβλήματος σε σχέση με αυτή που είχε το 2010.²⁹

²⁸Όπως πχ η παροχή ενός means- tested Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος και η καθολική πρόσβαση στην δημόσια Υγεία, ακόμα και για ανασφάλιστους πολίτες. Τα συγκεκριμένα μέτρα δεν αποτελούν ριζοσπαστική πολιτική. Ειδικά ως προς το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, είχε ήδη υπάρξει σχετική εφαρμογή την περίοδο 2012-2014 υπό του υφ. Εργασίας Β. Κεγκέρογλου και αποτελεί νεοφιλελεύθερης έμπνευσης μέτρο, καθώς στηρίζεται στη λογική της επιλεκτικότητας.

²⁹ Από ζήτημα ελλειπών εισφορών που αντανάκλα στην αγορά εργασίας αντιμετωπίστηκε ως οργανωτικό ζήτημα ,καθώς το σύστημα χαρακτηρίζεται ως «πίθος των δαναΐδων». (Κουμαριανός, 2020, pp. 213–216)

Ο ν.4387/2016

Ο ν.4387/2016 συνεχίζει σε μεγάλο βαθμό στην κατεύθυνση του «νόμου Λοβέρδου», πραγματοποιώντας όμως επιπλέον τομές με εμβληματικότερη την διαμόρφωση του Ε.Φ.Κ.Α. Οι κυριότερες παρεμβάσεις του σχετικού νόμου μπορούν να ομαδοποιηθούν ως ακολούθως:

Α) Διατηρείται ο λογιστικός διαχωρισμός της σύνταξης σε δύο σκέλη, την εθνική – ύψους 384€ και αντίστοιχα με την βασική του ν.3863/2010 χρηματοδοτούμενης από το Κράτος – και την ανταποδοτική (άρθρο 2). Εντός όμοιου σχεδιασμού όμως, πραγματοποιείται σημαντική αλλαγή ως προς τον προσδιορισμό των ποσοστών αναπλήρωσης, (άρθρο 8) τα οποία πλέον ανέρχονται κλιμακωτά (σε αντίθεση με τον 3863/2010, όπου η συμπλήρωση συγκεκριμένου αριθμού ετών ανέβαζε σε υψηλότερη κλίμακα αναπλήρωσης το σύνολο των ετών εργασίας), κάτι που οδηγεί σε σημαντική μείωση τους. Εν προκειμένω, η 40ετής απασχόληση οδηγεί σε ποσοστό αναπλήρωσης 42,8%. Τα ποσοστά αναπλήρωσης ορίζονται με βάση αναλογιστικές μελέτες για την διασφάλιση της βιωσιμότητας των ταμείων και παρά την μείωση της συνολικής αναπλήρωσης η κλίμακα της ανόδου δημιουργεί κίνητρο για παραμονή στην εργασία. Ως προς την ηλικία και τα χρονικά όρια συνταξιοδότησης οι διατάξεις δεν αλλάζουν. Παρακάτω, τα ποσοστά αναπλήρωσης του ν.4387/2016. (Σπανουδάκης, 2018, p. 51)

ΚΛΙΜΑΚΕΣ ΕΤΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ		ΕΤΗΣΙΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΑΠΛΗΡΩΣΗΣ
ΑΠΟ	ΕΩΣ	
0	15	0,77%
15,01	18	0,84%
18,01	21	0,90%
21,01	24	0,96%
24,01	27	1,03%
27,01	30	1,21%
30,01	33	1,42%
33,01	36	1,59%
36,01	39	1,80%
39,01	42 και περισσότερα	2,00%

Πίνακας 3: ποσοστά αναπλήρωσης ανά έτη εργασίας (πηγή Ν.4387/2016)

Β) Η διαμόρφωση του Ε.Φ.Κ.Α ολοκληρώνει την διαδικασία ενοποίησης των κύριων

συντάξεων, το οποίο και αποτελεί την μεγαλύτερη έμφαση του νόμου. Όπως αναφέρεται στο πόρισμα της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων για την σχετική μεταρρύθμιση «(...) Η διοικητική διάσπαση του ασφαλιστικού συστήματος είναι εντυπωσιακή. (...) Αυτή την στιγμή, συντάξεις γήρατος, αναπηρίας, θανάτου ή άλλης κατηγορίας δίδονται από 21 φορείς. Οι 21 αυτοί φορείς αποτελούνται από 78 υποομάδες ή κλάδους, ορισμένοι εκ των οποίων φαίνεται να εξυπηρετούν μερικές δεκάδες συνταξιούχους.» (Κουμαριανός, 2017, pp. 55–56). Με στόχο την καταπολέμηση του κατακερματισμού και της γραφειοκρατίας, την απλοποίηση των διαδικασιών και προφανώς την εξοικονόμηση πόρων, ο Ε.Φ.Κ.Α ενσωματώνει στις δομές του τα ταμεία κύριας ασφάλισης του συνόλου των απασχολούμενων στο Δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα ανεξαρτήτως επαγγελματικής φύσης. Η εποπτεία αυτού περνά αποκλειστικά στο ΥΠ.Ε.Κ.Α.Κ.Α. ενώ προηγουμένως υπήρχε συναρμοδιότητα με άλλα τρία Υπουργεία (άρθρο 51). Η συγκεκριμένη διοικητική ενοποίηση περνά υποχρεωτικά μέσα από την αντίστοιχη λειτουργική, μέσω της διαμόρφωσης ενιαίων κανόνων ως προς τις παροχές – όπως αναφέρθηκε ανωτέρω – αλλά και ως προς τις εισφορές, τα ποσοστά των οποίων ορίζονται στο 20% για το σύνολο των εργαζομένων (άρθρα 38 – 40) καταργώντας κλάσεις και τεκμαρτό εισόδημα για μη μισθωτούς.³⁰ Η ενοποίηση των ταμείων κύριας ασφάλισης συμπληρώνεται από την αντίστοιχη διοικητική και λειτουργική ενοποίηση των εφάπαξ παροχών με εκείνων της επικουρικής ασφάλισης εντός του Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π (άρθρα 74 και 75), το οποίο αντικαθιστά το Ε.Τ.Ε.Α. Ορίζεται ενιαίο ποσοστό εισφορών στο 4% για το σύνολο των ασφαλισμένων – και μόνο για αυτούς - (άρθρο 38) ενώ για τις επικουρικές οι εισφορές ορίζονταν στο 7% (3,5% έκαστος), με προοπτική μείωσης στο 6,5% επίσης ισοκατανομημένη. Ως προς τις εισφορές ο Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π λειτουργεί επίσης στο πλαίσιο της νοητής κεφαλαιοποίησης, με πρόβλεψη για ένα μεταβατικό διάστημα εντός του οποίου ορίζονται ενιαία ποσοστά αναπλήρωσης για μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους.

Πέραν των ανωτέρω, χρειάζεται να σημειωθεί μια επιπλέον ρύθμιση η οποία, αν τελικά εφαρμοζόταν, θα αποτελούσε πολύ μεγάλη τομή. Με βάση το άρθρο 1 του 4472/2017 το οποίο τροποποιούσε τον 4387/2016, ο επανυπολογισμός των συντάξεων οδηγούσε σε διαφορές μεταξύ των καταβληθεισών και των νέων συντάξεων. Σε περίπτωση που οι

³⁰Εντός της διαμόρφωσης των συγκεκριμένων ενιαίων κανόνων προβλέπονται ορισμένες διαφοροποιήσεις, όπως πχ ο ορισμός διαφορετικού κατώτατου ορίου για τον υπολογισμό εισφορών ανάμεσα σε αυτοαπασχολούμενους/ελεύθερους επαγγελματίες και ασφαλισμένους στον πρώην ΟΓΑ. Αυτές όμως διαμορφώνονται στο πλαίσιο της προστασίας όσων εκτιμώνται ως πιο αδύναμοι.

καταβληθείσες υπερείχαν των νέων, η συγκεκριμένη «προσωπική» διαφορά θα έπρεπε να ακυρωθεί μέχρις του ορίου του 18% του συνόλου της σύνταξης. Σε περίπτωση που η διαφορά ήταν αρνητική θα γινόταν προσαρμογή προς τα πάνω και καταβολή του συνόλου της διαφοράς εντός 5 ισόποσων δόσεων. Η προσωπική διαφορά ακυρώθηκε ως περικοπή και αντικαταστάθηκε με την μη – αναπροσαρμογή των συντάξεων ετησίως, μέχρις του συμψηφισμού με το εκάστοτε ποσό. Η κατάργηση της προσωπικής διαφοράς θα σήμαινε εξοικονόμηση ύψους άνω των 2 δις € ετησίως για τους Φ.Κ.Α.(Συμεωνίδης, 2020). Η κατάργηση της προσωπικής διαφοράς έχει κοινωνικό πρόσημο, αλλά αποτελεί αντίφαση στην κατεύθυνση της ισότητας που επέβαλλε ο συγκεκριμένος νόμος, όπως αντίστοιχα και η μείωση των εισφορών για ελ. επαγγελματίες και αυταπασχολούμενους η οποία περιγράφεται παρακάτω.

Με βάση τις προβλέψεις του «νόμου Κατρούγκαλου» το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης δεν αναιρεί τα στοιχεία της προηγούμενης μεταρρύθμισης και προχωρά περαιτέρω. Η κρατική συμμετοχή διατηρείται στο πλαίσιο της εγγύησης της εθνικής, πλέον, σύνταξης η οποία επίσης προσανατολίζεται στην διασφάλιση των πλέον αδύναμων³¹. Η κύρια σύνταξη παραμένει υπό χαρακτήρα P.A.Y.G-D.B, για άλλη μια φορά σε διάσταση από τις υποδείξεις της Επιτροπής Ειδικών που εν προκειμένω πρότειναν την μετατροπή του σε N.D.C (Kremalis, 2016, p. 8). Η απομάκρυνση από τον P.A.Y.G-D.B χαρακτήρα συνεχίζεται μέσω της μετατροπής και των εφάπαξ παροχών στο καθεστώς της νοητής κεφαλαιοποίησης, με τις μειώσεις στον υπολογισμό του εφάπαξ να φτάνουν ως το 35% όπως αναφέρει ο Κρεμαλής (Kremalis, 2016,p. 17), συμπληρώνοντας πως «οι εφάπαξ παροχές αποτέλεσαν και αυτές στόχο «της αξιοποίησης «ιδιωτικής περιουσίας» για την δημοσιονομική εξυγίανση και τον κατευνασμό των αγορών, παρά το γεγονός ότι οι πόροι τους είναι συγκεντρωμένοι αποκλειστικά από υποχρεωτικές εισφορές των εργαζομένων».

Η σημαντικότερη τομή πάντως είναι η διαμόρφωση ενιαίου φορέα με ενιαίους κανόνες σε μισθωτούς και μη, η οποία ενισχύει την απλοποίηση, την διαφάνεια και την ισότητα.³² Το συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης αναμένεται να μειωθεί από 95,7% σε

³¹Στο γενικό μέρος της αιτιολογικής έκθεσης υπάρχει ρητή αναφορά στην μαζικότητα της φτώχειας στους άνω των 65 ετών, όπως και στον καθορισμό των 384€ σε σχέση με το 60% του διάμεσου ισοδύναμου εθνικού εισοδήματος που προσδιορίζει την σχετική φτώχεια

³²Ως προς την διάσταση της διαμορφούμενης ισότητας, υπήρχαν ερωτηματικά ως προς το κατά πόσον αυτή είναι δίκαιη υπό την έννοια της ύπαρξης ουσιωδώς διαφορετικών όρων εργασίας οι οποίες πχ αναγνωρίζονται στην περίπτωση του μειωμένου κατώτατου ορίου για τις εισφορές των ασφαλισμένων αγροτών. Ίσως σημαντικότερα ως προς αυτό, μέσω του άρθρου 1 του ν.4578/2018, οι εισφορές των

48,5% στην περίοδο 2009-2060 (Bank of Greece όπως αναφέρεται στο (Kremalis, 2016, pp. 4–5). Πρόκειται συνεπώς για ενοποίηση υπό ίσους αλλά πολύ χειρότερους όρους, με ανταποδοτική δικαιοσύνη που θα αντανάκλα την πόλωση στην αγορά εργασίας και θα επιτρέπει σε αυτήν να διαμορφώσει την κοινωνική διαστρωμάτωση.

Μετά τα μνημόνια : Ο ν.4670/2020

Η ολοκλήρωση των δομικών μεταρρυθμίσεων της υπό εξέταση περιόδου περνά μέσω της παρουσίασης των κύριων διατάξεων του λεγομένου «νόμου Βρούτση», ο οποίος υπερψηφίστηκε στις αρχές του τρέχοντος έτους.

Παρά το γεγονός ότι διαμορφώθηκε σε περίοδο ανάπτυξης³³, ο ν.4670/2020 κινείται σε όμοια κατεύθυνση με τους δύο ανωτέρω νόμους, σηματοδοτώντας ότι η νέα αρχιτεκτονική στο ασφαλιστικό είναι οριστική και πέραν των μνημονιακών υποχρεώσεων.

Α) Η δομή του διατηρεί τον διαχωρισμό σε εθνική και ανταποδοτική σύνταξη, αναδιαμορφώνει όμως τα ποσοστά αναπλήρωσης της ανταποδοτικής, ώστε αυτά να παραμένουν κλιμακωτά αλλά να αυξάνονται περαιτέρω σε σχέση με τον «νόμο Κατρούγκαλου» από τα 30 χρόνια εργασίας και έπειτα. (άρθρο 24). Με βάση αυτά, το ποσοστό αναπλήρωσης για 40 χρόνια εργασίας ανέρχεται στο 50,01%.

αυτοαπασχολούμενων και ελευθέρων επαγγελματιών μειώνονται στο 13,33% και προοδευτικά ακολουθούν οι ασφαλισμένοι του πρώην Ο.Γ.Α. Τελικά, οι συγκεκριμένες διατάξεις κρίθηκαν αντισυνταγματικές από το Συμβούλιο της Επικρατείας (1880/2019 και 1888/2019) ως αντικείμενες στην συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας.

³³ Ο 4670/2020 δημοσιεύτηκε σε ΦΕΚ στα τέλη Φεβρουαρίου, προ ξεσπάσματος της πανδημίας του Covid-19.

Παρακάτω σε πίνακα τα ποσοστά αναπλήρωσης μετά την 1.10.19 (πηγή: ν.4670/2020)

ΚΛΙΜΑΚΕΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΕΤΩΝ		ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΑΠΛΗΡΩΣΗΣ
ΑΠΟ	ΕΩΣ	
0	15	0,77%
15,01	18	0,84%
18,01	21	0,90%
21,01	24	0,96%
24,01	27	1,03%
27,01	30	1,21%
30,01	33	1,98%
33,01	36	2,50%
36,01	40	2,55%
40,01 και άνω κατ' έτος		0,50%

Β) Η δομή του νέου φορέα, του λεγόμενου e-Ε.Φ.Κ.Α ενσωματώνει σε αυτόν τόσο τον φορέα κύριας ασφάλισης, όσο και της επικουρικής και των εφάπαξ παροχών. (άρθρο 2) Εντός του νέου φορέα διαμορφώνονται τρεις κλάδοι κατ' αντιστοιχίαν των ανωτέρω. Η διοικητική ανασυγκρότηση των ανωτέρω δεν ανατρέπει την κατεύθυνση του ν.4387/2016.

Γ) Η σημαντικότερη τομή που επιφέρει ο συγκεκριμένος νόμος είναι η αντικατάσταση του ενιαίου ποσοστού εισφορών για αυτοαπασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες και για αγρότες (κατ' αντιστοιχίαν άρθρα 35 και 36), όπως και για επικουρική και εφάπαξ ασφάλιση (άρθρα 45 και 31 αντίστοιχα). Οι διατάξεις του νόμου δίνουν την δυνατότητα στους ασφαλισμένους, με την παρέλευση της πενταετίας και της πρώτης υποχρεωτικής κατηγορίας ασφάλισης, να επιλέξουν έπειτα μία από έξι ασφαλιστικές κατηγορίες – και κατά προέκταση αντίστοιχα ποσά εισφορών - για την

κύρια ασφάλιση, όπως και μία από τρεις ασφαλιστικές κατηγορίες για την επικουρική ασφάλιση και τις εφάπαξ παροχές. Η επιλογή μιας κατηγορίας μπορεί να αναδιατυπωθεί προς ανώτερη ή και κατώτερη για κάθε μορφή ασφάλισης, έτσι ώστε ο οικονομικός σχεδιασμός να μπορεί να γίνεται πιο ευέλικτος.

Επί της ουσίας, πρόκειται για μια περαιτέρω ενίσχυση της κεφαλαιοποιητικής λειτουργίας του συστήματος, αλλά και της «εξατομίκευσης» των ασφαλισμένων εντός του ενιαίου φορέα. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση μπορεί να ερμηνευθεί ως ενισχύουσα τα μεσαία και ανώτερα στρώματα ελευθέρων επαγγελματιών και αυτοαπασχολούμενων, υπό την έννοια της προσφοράς μιας διευρυμένης γκάμας επιλογών σε μια περίοδο όπου η χώρα επανερχόταν σε ανάπτυξη. Υπό μια διαφορετική οπτική όμως, η διαφαινόμενη ανάπτυξη θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί ως ευνοϊκή συγκυρία για ενίσχυση των πόρων των ασφαλιστικών ταμείων. Πολύ περισσότερο, παρέχεται η δυνατότητα να αφαιρεθούν κρίσιμοι πόροι από τα ασφαλιστικά ταμεία στο βαθμό που ασφαλισμένοι με υψηλότερα εισοδήματα επιλέξουν να παραμείνουν στη χαμηλή κλίμακα ασφάλισης, προοπτική που θα γίνει ελκυστικότερη εφόσον ενισχυθούν ο δεύτερος ή και ο τρίτος πυλώνας της ασφάλισης. Σε κάθε περίπτωση, διαπιστώνεται πως για άλλη μια φορά μπαίνει ως προτεραιότητα για το ασφαλιστικό σύστημα η λογική της αγοράς έναντι του κοινωνικού χαρακτήρα.

Σύνοψη της περιόδου

Συνοψίζοντας, οι αλλαγές που εφαρμόστηκαν στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης την περίοδο 2010-2020 κινούνται σε κοινή κατεύθυνση με τρία βασικά χαρακτηριστικά: Το πρώτο είναι η διαμόρφωση της βασικής/ εθνικής σύνταξης και ο λογιστικός της διαχωρισμός από την ανταποδοτική. Το κράτος μετασχηματίζει τον τρόπο με τον οποίο υλοποιεί τις συνταγματικά προβλεπόμενες υποχρεώσεις του σε σχέση με την κοινωνική ασφάλιση (άρθρα 22 παρ. 5, σε συνδυασμό με το άρθρο 25 παρ.1 για το κοινωνικό κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα και το άρθρο 21 παρ 3 για την μέριμνα για την υγεία των πολιτών). Η συγκεκριμένη μετατόπιση λαμβάνει υπόψιν της τις αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί στην αγορά εργασίας (ατυπικές μορφές εργασίας, μακροχρόνια ανεργία και χαμηλοί μισθοί, όπως μνημονεύονται στην εισαγωγή της αιτιολογικής έκθεσης του ν.4387/2016) και τις δημογραφικές εξελίξεις (πιο emphaticά στην εισαγωγή της αιτιολογικής του ν.3863/2010) και αναλαμβάνει τον ρόλο του

εγγυητή της ελάχιστης διασφάλισης του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων όπως και της κάλυψης των ανασφάλιστων υπερηλίκων που χρήζουν προστασίας. Πρόκειται όμως για διαφορά στη φιλοσοφία που αντανακλά μια μετατόπιση στο κοινωνικό κράτος. Ο σαφής προσδιορισμός του ρόλου του κράτους ως «δίκτυ ασφαλείας» παραπέμπει σε μεταστροφή προς το φιλελεύθερο μοντέλο. Κατ'αντιστοιχία, η ενίσχυση της ανταποδοτικότητας στην αναλογική σύνταξη σε συνδυασμό με τους περιορισμό της ενίσχυσης από τα κράτος συνεπάγεται μια μορφή εμπορευματοποίησης με συλλογικούς όρους. Εφόσον το ανταποδοτικό σκέλος είναι σαφώς προσδιορισμένο και διακριτό από τον προϋπολογισμό, τότε οι ασφαλισμένοι εξαρτώνται αποκλειστικά από την αγορά εργασίας για την συγκεκριμένη σύνταξη.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό έχει να κάνει με την αντιμετώπιση του κατακερματισμού και των ανισοτήτων μέσω της ολοκλήρωσης των διαδικασιών ενοποίησης των Φ.Κ.Α. Μέσω της διαμόρφωσης ενιαίων κανόνων για ασφαλισμένους και συνταξιούχους και λειτουργικής ενοποίησης των διαδικασιών του συστήματος και μέσω της πλήρους ενοποίησης του συνόλου τελικά των Φ.Κ.Α και της ενοποίηση των δομών και υπηρεσιών υγείας προς τους ασφαλισμένους, το ασφαλιστικό σύστημα έχει διαμορφωθεί πλέον ως ενιαίο.

Σε αμφότερες περιπτώσεις το στοιχείο της διασφάλισης της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών ταμείων είναι κυρίαρχο, στοχεύοντας παράλληλα στην κατά προτεραιότητα προστασία των πλέον ευάλωτων τμημάτων της κοινωνίας. Όπως προκύπτει όμως, οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις συνοδεύονται από σημαντική μείωση των χρηματοδοτικών παροχών για τις συντάξεις, ενώ αντίστοιχα και το επίπεδο των παροχών υγείας εκτιμάται πως έχει μειωθεί. Ως προς το τελευταίο, έχουν γίνει αναφορές ανωτέρω. Ως προς τις συντάξεις, ο Κρεμαλής (Kremalis, 2019, p. 3) αναφέρει πως *«Είναι κοινώς αποδεκτό πως το νέο, αυστηρό πλαίσιο επιτήρησης (Οδηγία 2009/138/EC – Solvency II) κατέστησε την αγορά ασφάλισης αξιόπιστη και έχει πρόσφατα ενισχύσει την πίστη των πολιτών στην ιδιωτική ασφάλιση. Πολλοί άνθρωποι κατέφυγαν στα προγράμματα ασφάλισης που παρέχονται από ιδιωτικές εταιρείες σαν ένα τρόπο για την προστασία ποσών που προηγούμενων κατατίθονταν στις τράπεζες. Από την άλλη, η μέση μηνιαία σύνταξη είναι στα 750€ και η εγγυημένη εθνική μηνιαία σύνταξη στα 384€ για το δημόσιο κοινωνικό σύστημα ασφάλισης, με αμφότερα ποσά να είναι ανεπαρκή για να καλύψουν ακόμα και βασικές δαπάνες διαβίωσης και υγείας».*

Το τρίτο χαρακτηριστικό, το οποίο συμπυκνώνει τα προηγούμενα, έχει να κάνει με την μετατόπιση προς το σύστημα των τριών πυλώνων. Υπό την διαμορφωθείσα κατάσταση, η υποχώρηση του κοινωνικού χαρακτήρα της ασφάλισης είναι σαφής. Οι προαναφερθείσες ρυθμίσεις «αποπολιτικοποίησης» αποφάσεων σε σχέση με τα όρια ηλικίας, το ύψος των κρατικών δαπανών και την αύξηση των συντάξεων υποτάσσουν το κοινωνικοπολιτικό στοιχείο στις δημοσιονομικές και τεχνικές προτεραιότητες. Η εισαγωγή λογικών κεφαλαιοποίησης μέσω της εισαγωγής του N.D.C στις επικουρικές και εφάπαξ συντάξεις, σε συνδυασμό με τα χαμηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης και τις μειώσεις στις καταβαλλόμενες συντάξεις ενισχύουν τα χαρακτηριστικά της εξατομίκευσης και της εμπορευματοποίησης διευκολύνουν την ενίσχυση των αμιγώς κεφαλαιοποιητικών στοιχείων, είτε μέσω των επαγγελματικών ταμείων είτε και της ιδιωτικής ασφάλισης. Όπως ανέφερε από το 2015 ο Στεργίου (Στεργίου, 2015, pp. 6–7), *«Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα επιχειρεί να προσαρμοστεί σταδιακά, με το δικό του τρόπο στη λογική της πολυεπίπεδης προστασίας. Η προσαρμογή αποδεικνύεται δύσκολη, ειδικά για τον δεύτερο πυλώνα. (...) Πρόκειται για μία εκ των άνω παρότρυνση για σύσταση επαγγελματικών ταμείων, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2003/41»*.

Κεφάλαιο 6^ο: Συμπεράσματα

Η συγκεκριμένη εργασία είχε ως στόχο τη διερεύνηση της υπόθεσης αν και κατά πόσον οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στο ασφαλιστικό σύστημα την περίοδο της κρίσης αποτελέσαν συνέχεια στην κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων που είχαν προηγηθεί τις δύο προηγούμενες δεκαετίες ή αποτελούν το αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης. Από την εξέταση των νόμων της περιόδου 2010-2020 και τη συγκριτική ανάλυση με τους νόμους που υιοθετήθηκαν από τη δεκαετία του 1990 διαφαίνεται ότι οι νόμοι που υιοθετούνται την περίοδο της κρίσης ακολουθούν την ίδια – κυρίαρχη – λογική που επικρατεί στην πολιτική αλλά και στην τεχνοκρατική ανάλυση ήδη από τη δεκαετία του 1990 στην Ευρώπη αλλά και στην Ελλάδα. Στα νομοσχέδια της μνημονιακής περιόδου υπήρξαν τομές σε σχέση με το παρελθόν, αλλά αυτές δεν αποτέλεσαν ασυνέχεια σε σχέση με το παρελθόν ως προς το επίπεδο των θεωρητικών προτάσεων και συνδέονται ποικιλοτρόπως με τις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις.

Σχολιάζοντας τον ν.3863/2010 ο Α. Στεργίου (Στεργίου, 2015, pp. 19–21) σημειώνει πως *«Οι συζητήσεις, όπως και οι διατυπωθείσες ιδέες, που προηγήθηκαν της υιοθέτησής του, τοποθετούνται χρονικά πριν από το ξέσπασμα της κρίσης. Η ψήφιση όμως του νόμου συνέπεσε με το Μνημόνιο που ουσιαστικά εκμηδένισε τον εθνικό και κοινωνικό διάλογο. Έτσι, οι όποιες νεωτεριστικές ρυθμίσεις πέρασαν σε δεύτερο πλάνο και υποτάχθηκαν στην ανάγκη περιστολής των δημοσίων ελλειμμάτων. Μέχρι πρόσφατα, οι μεταρρυθμίσεις των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης εφορούσαν από κοινωνικές προτεραιότητες. Για πρώτη φορά, σημείο εκκίνησης είναι η απόσυρση του κράτους λόγω δημοσιονομικής εξυγίανσης. Δηλαδή με αφετηρία τις δυνατότητες του κρατικού προϋπολογισμού διαμορφώνεται το ύψος των παροχών»*. Με βάση αυτή την προσέγγιση, ο 3863/2010 είχε προετοιμαστεί ως ένα επίπεδο προ κρίσης και θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως *«μια τομή εντός μιας συνέχειας»*.

Αναμφίβολα, το στοιχείο της δημοσιονομικής κρίσης υποχρέωνε στη λήψη μέτρων και η λογική της εσωτερικής υποτίμησης που επέβαλλαν τα μνημόνια δεν άφηνε περιθώρια για διατύπωση εναλλακτικών προτάσεων, οπωσδήποτε για όσες έκαναν λόγο για αντιμετώπιση της κρίσης με μοχλό την ενίσχυση του κοινωνικού κράτους. Οι

προτεραιότητες ήταν ξεκάθαρες και υπό αμείλικτο δίλημμα. Ξανά όμως, οι κρίσιμες παρεμβάσεις δεν είναι ανεξάρτητες από τις προτάσεις που είχαν διατυπωθεί πριν τη διαμόρφωση της οικονομικής κρίσης.

Ένα στοιχείο που συνέχει τις τρεις δεκαετίες είναι ότι τα μέτρα ψηφίστηκαν στη συντριπτική τους πλειοψηφία από τα ίδια κόμματα, ενώ ως προς την κυβερνητική αλλαγή του 2015 αναφέρθηκαν ήδη τόσο η κοινή με τις προηγούμενες ρυθμίσεις στόχευση του ν.4387/2016 όσο και η μετατόπιση στις αιτιάσεις. Πέραν όμως των κυβερνητικών προγραμμάτων υπάρχει κοινό πλαίσιο και στις επιστημονικές τεκμηριώσεις. Ο Β. Κουμαριανός (Κουμαριανός, 2017, pp. 53–55) καταγράφει μια περιοδολόγηση των προτάσεων για τον εξορθολογισμό του ασφαλιστικού από το 1990 έως και πριν τον «νόμο Κατρούγγαλου». Όπως αναφέρει, τόσο οι προτάσεις για σύστημα τριών πυλώνων (Μελέτη Ν. Μανασσή το 1991, έκθεση Σπράου το 1997), όσο και εκείνες για την ενοποίηση των Φ.Κ.Α υπό την εποπτεία ενός Υπουργείου (Πόρισμα Επιτροπής Εμπειρογνομόνων Φακιολά και συν. το 1992) είχαν διατυπωθεί ήδη από τη δεκαετία του 1990. Προφανώς, επιπλέον προτάσεις για αντιμετώπιση του κατακερματισμού μπορούν να εντοπισθούν σε πλήθος άλλων εκθέσεων, ενώ και η επιτροπή που προετοίμασε τον «νόμο Κατρούγγαλου» κινήθηκε στο ίδιο πλαίσιο.

Τίθεται συνεπώς το ερώτημα αν η επίδραση της οικονομικής κρίσης υπήρξε τόσο καταλυτική ώστε αυτή από μόνη της να καθιστά αναπόφευκτες τις μεταρρυθμίσεις που ακολούθησαν. Η απάντηση είναι εν πρώτοις καταφατική, αλλά πρέπει να συνυπολογισθούν ορισμένες επιπλέον παράμετροι. Η απειλή της δημοσιονομικής κατάρρευσης και της χρεοκοπίας και η επιβολή των μνημονίων διαμόρφωσαν το έδαφος για να προσπερασθεί ένας κρίσιμος κόμβος, ο οποίος είχε να κάνει με την αντίδραση των συνδικάτων και την προσπάθεια αποφυγής του πολιτικού κόστους. Οι Σακελλαρόπουλος & Αγγελάκη (Sakellariopoulos and Angelaki, 2007, pp. 1–2) παραπέμπουν στις μελέτες του Pierson, σύμφωνα με τις οποίες οι περίοδοι υποχώρησης στο ασφαλιστικό δεν μπορούν να εκληφθούν ως ακριβείς αντανάκλασεις των αντίστοιχων περιόδων επέκτασης. Στις τελευταίες υπάρχει διεκδίκηση πολιτικής υπεραξίας από τα κόμματα που τις υλοποιούν, το ακριβώς αντίθετο δηλαδή από τις περιόδους υποχώρησης. Καθόλου τυχαία, η εισηγητική έκθεση του πρώτου μνημονιακού νόμου καταλογίζει ευθύνες στο σύνολο των κομμάτων, αλλά και των

κοινωνικών εταίρων αλλά «και τελικά ως λαός» ως προς την ατομία να πραγματοποιηθούν αλλαγές νωρίτερα, ενώ αντίστοιχη κριτική στο παρελθόν παρατηρείται στις αιτιολογικές εκθέσεις τόσο του ν.4387/2016 όσο και του ν.4670/2020. Η αντίστοιχη δυνατότητα των συνδικάτων να μπλοκάρουν νομοσχέδια έχει ήδη περιγραφεί. Συνεπώς ένα επιπλέον κοινό στοιχείο είναι η κατ'εξακολούθησιν απόσταση των ψηφισθέντων (ή προτεινόμενων) νόμων από το σύνολο των προτάσεων των επιτροπών.

Εξαιρώντας τις προαναφερθείσες τομές, οι μεταρρυθμίσεις στις υπό εξέταση δεκαετίες είχαν ως βασικό κοινό στοιχείο τις παραμετρικές παρεμβάσεις στην κατεύθυνση της βιωσιμότητας του συστήματος, δηλαδή μειώσεις στα ποσοστά αναπλήρωσης, αυξήσεις στα όρια ηλικίας και θεμελίωσης χωρίς όριο, συνυπολογισμός περισσότερων εργάσιμων ετών (ο οποίος συνδέεται και με την δικαιοσύνη) κλπ. Η έμφαση τους βρισκόταν στην αντιμετώπιση των ζητημάτων του ασφαλιστικού από την πλευρά των δαπανών. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις δεν αποτελούσαν σκιαμαχία, αλλά συγκεκριμένες προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση των πραγματικών οικονομικών προβλημάτων, τα οποία διαμορφώνονταν από την ίδια την οικονομία και την αγορά εργασίας, από την εισφοροδιαφυγή και την αδήλωτη εργασία, από τον κατακερματισμό, το δημογραφικό κλπ. Παρά τις σχετικές αναφορές, δεν «έλυσαν» το ασφαλιστικό, αφήνοντας να διαμορφωθεί μια κατάσταση που αναπόφευκτα θα οδηγούσε συντομότερα ή αργότερα στις δραστικές λύσεις οι οποίες τελικά ήρθαν. Η συνέχεια γίνεται προφανής εν προκειμένω, με τη διαφορά ότι πλέον υπάρχει απομάκρυνση από το μοντέλο του ενός δημόσιου πυλώνα.

Υπενθυμίζεται η κριτική που ασκούνταν από το Ι.Ν.Ε-ΓΣΕΕ ήδη από τη δεκαετία του 1990 για ανάγκη αντιμετώπισης των «δομικών και όχι διαχειριστικών» ζητημάτων και του παραγωγικού μοντέλου. Πλήθος άλλων ερευνών προ κρίσης, από διαφορετικές σκοπιές σημείωναν τα ανοιχτά ζητήματα του ασφαλιστικού και την ανάγκη διαμόρφωσης ενός συναινετικού σχεδιασμού προς άλλη κατεύθυνση, ενώ τόσο η Ε.Ε όσο και το ΔΝΤ εκτιμούσαν μετά το 2002 πως θα υπάρξουν και άλλες μεταρρυθμίσεις. Συνεπώς δεν θα έπρεπε να υπάρχει αιφνιδιασμός. Ο συσχετισμός δύναμης «σταμάτησε» την εξέλιξη του ασφαλιστικού στο «νόμο Ρέππα» αλλά δεν γειώθηκε αντιστοίχως κάποια εναλλακτική συμπαγής πρόταση.

Σε παρόντα χρόνο, διαμορφώνονται εκ νέου προτάσεις για μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος στο πλαίσιο της λεγόμενης «ενδιάμεσης έκθεσης Πισσαρίδη» (Πισσαρίδης *et al.*, 2020, pp. 99–102). Οι δείκτες των σχετικών μελετών δείχνουν ότι παρά τις παρεμβάσεις της προηγούμενης περιόδου, η Ελλάδα παραμένει με υψηλότερο του μέσου ευρωπαϊκού όρου ποσοστό συνταξ. Δαπάνης ως προς το Α.Ε.Π. Εκτιμάται ότι η δημογραφική γήρανση θα επιβαρύνει τις νέες γενιές και την ανταγωνιστικότητα.

Πίνακας 4.5: Δαπάνες ως % ΑΕΠ

	Ελλάδα	Μ.Ο. Ευρωζώνης	Κατάταξη εντός Ευρωζώνης	Έτος Αναφοράς
Σύνολο Δαπανών	46,30%	47,10%	6η	2019
Συνταξιοδοτική Δαπάνη	16,50%	13,20%	1η	2017
Μισθολογική δαπάνη Γ.Κ.	11,70%	9,90%	5η	2019
Συνταξιοδοτική & Μισθολογική Δαπάνη	28,40%	23,10%	1η	2017

Πηγή: Eurostat

Οι στόχοι πολιτικής που τίθενται επεκτείνουν την προηγούμενη πολιτική, θέτοντας ως σαφή στόχο την «πληρέστερη μετάβαση στο σύστημα των τριών πυλώνων», την διαμόρφωση κινήτρων για εργασία και αποταμίευση μέσω ενίσχυσης της ανταποδοτικότητας στην ανταποδοτική σύνταξη και μείωση εισφορών για ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Πρόκειται για επέκταση της κατεύθυνσης ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης και -με όρους κοινωνικού κράτους - ενίσχυσης της κοινωνικής διαστρωμάτωσης βάσει της αγοράς.

Εν κατακλείδι και όπως έχει προαναφερθεί, ανεξάρτητα από τις παραλλαγές του το κοινωνικό κράτος διαμορφώθηκε από ένα σύνολο δυνάμεων. Από τις δυνάμεις της αγοράς και την εκβιομηχάνιση, από τις δυνάμεις της εργασίας και τον συνδικαλισμό, από την διεύρυνση της ψήφου και τις αλλαγές στις κοινωνικές πολιτικές. Όπως αναφέρει ο Esping – Andersen, «(...) οι συντάξεις αποτελούν ένα κεντρικό δεσμό ανάμεσα σε δουλειά και αργία, ανάμεσα στο εισόδημα που κερδίζει κανείς και την αναδιανομή, ανάμεσα στον ατομικισμό και την αλληλεγγύη, ανάμεσα στο σύμπλεγμα του χρήματος και τα κοινωνικά δικαιώματα. Οι συντάξεις, επομένως, μας βοηθούν να ρίξουμε φως σε μια σειρά αρχών του καπιταλισμού που αποτελούν αέναο αντικείμενο σύγκρουσης». (Esping - Andersen, 2014, p. 214). Όπως προκύπτει, εν τη απουσία διαμόρφωσης εναλλακτικής λύσης, η κίνηση του ασφαλιστικού συστήματος στην Ελλάδα κατά τις 3 δεκαετίες που εξετάστηκαν καταλήγει με την κυριαρχία του πρώτου μέρους των παραπάνω διπόλων.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Achcar, G. (2020) *Self-Extinction of Neoliberalism? Don't Bet on It*. Available at: <https://newpol.org/self-extinction-of-neoliberalism-dont-bet-on-it/>.

Esping - Andersen, G. (2014) *Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας*. 1st edn. ΤΟΠΟΣ.

Ferrera, M. (1996) 'The "Southern Model" of Welfare in Social Europe - Maurizio Ferrera, 1996', *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 17–37.

Gabrisch, H. and Staehr, K. (2014) 'The euro plus pact: cost competitiveness and external capital flows in the EU countries', pp. 4–6.

Keynes, J. M. (1933) 'An Open Letter to President Roosevelt', p. 5.

Kremalis, K. (2016) *SOCIAL SECURITY IN GREECE*. 6/2016. Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, pp. 6, 8, 17.

Kremalis, K. (2019) *Baby Steps After the Crisis*. 3/2019. Munich: Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, pp. 4–5, 3.

Matsaganis, M. (2011) 'The welfare state and the crisis: the case of Greece', *Journal of European Social Policy*, 21(5), p. 501. doi: 10.1177/0958928711418858.

Sakellariopoulos, T. (2012) 'Aussichten der griechischen Pensionen unter der Schulden-, Steuer- und Beschäftigungskrise', *Deutsche Rentenversicherung*, pp. 195–196.

Sakellariopoulos, T. and Angelaki, M. (2007) 'The Politics of Pension Reform in South European Welfare States', in *The Right to Social Security*. Antwerpen - Oxford - New York: Intersentia, pp. 1, 6–7, 7–8, 9.

Stiglitz, J. (2009) *Joseph E. Stiglitz on capitalist fools | Vanity Fair*. Available at: <https://www.vanityfair.com/news/2009/01/stiglitz200901-2> (Accessed: 19 September 2020).

Stiglitz, J. (2019) *The end of neoliberalism and the rebirth of history – Joseph Stiglitz*. Available at: <https://www.socialeurope.eu/the-end-of-neoliberalism-and-the-rebirth-of-history> (Accessed: 17 September 2020).

Sunspot Definition (2019). Available at: <https://www.investopedia.com/terms/s/sunspot.asp> (Accessed: 16 September 2020).

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Βαρουφάκης, Γ. and Μισσός, Β. (2012) *Παγκόσμια Οικονομική Κρίση : Οι ρίζες της σημερινής κρίσης στο μεταπολεμικό σχεδιασμό της παγκόσμιας οικονομίας*. ΙΝΕ - ΓΣΕΕ.

Βρέντζου, Ε. *et al.* (2019) *Δημόσια Οικονομική και ο Σύγχρονος Οικονομικός Ρόλος του Κράτους*. Αθήνα: ΕΣΔΔΑ.

ΓΣΕΕ (2002) *Η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα : Ο νέος ασφαλιστικός νόμος 3029/2002 με σχόλια, διευκρινίσεις, απαντήσεις, παρατηρήσεις και συγκριτικούς πίνακες*. ΓΣΕΕ, pp. 4–5, 36–37.

Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής (1997) *Οικονομία και Συντάξεις : Συνεισφορά στον Κοινωνικό Διάλογο*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, pp. 86–90.

Θεοδωρουλάκης, Μ. and Κουμαριανός, Β. (2012) *Συστήματα Κοινωνικής Ασφάλισης : Ασφαλιστικό σύστημα και σύστημα κοινωνικής περίθαλψης*. Αθήνα: ΙΝΕ - ΓΣΕΕ.

Κουμαριανός, Β. (2017) ‘Ενοποίηση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης : Ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης ως Οργανωτικό Σχήμα για την Νέα Αρχιτεκτονική των Συντάξεων’, *Κοινωνική Πολιτική*, 8, pp. 55–56, 53–55.

Κουμαριανός, Β. (2020) ‘Μια αποτίμηση των πολιτικών για την κοινωνική ασφάλιση’, in *Ο ΣΥΡΙΖΑ στην Κυβέρνηση. Η Αριστερά*; Αθήνα: ΤΟΠΟΣ, pp. 213–216.

Νικολόπουλος, Κ. and Υφαντόπουλος, Γ. (2010) ‘Η Ανισότητα στο Ελληνικό Συνταξιοδοτικό Σύστημα’, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 132 (132-133), pp. 172–178. doi: <https://doi.org/10.12681/grsr.20>.

Οικονόμου, Χ. (2012) *Το θεσμικό πλαίσιο παροχών ασθενοείας στην Ελλάδα : Ο ρόλος και η λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Υγείας*. Αθήνα: ΙΝΕ - ΓΣΕΕ.

Ολόκληρο το πρόγραμμα του ΣΥ.ΡΙΖ.Α. που παρουσίασε ο Α. Τσίπρας στην Δ.Ε.Θ. (2014). Available at: <https://www.taxheaven.gr/news/20304/oloklhro-to-programma-toy-syriza-poy-paroysiase-o-a-tsipras-sthn-deo> (Accessed: 18 September 2020).

Πετμεζίδου, Μ. (2014) ‘Πρόλογος Επιμελήτριας για τη Β’ Έκδοση - Από τη “χρυσή εποχή” στην εποχή της κρίσης’, in *Οι 3 Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ενημερίας*. 1η. ΤΟΠΟΣ, p. 38.

Πέτρουλας, Π. *et al.* (1993) *Η Κοινωνική Ασφάλιση στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΙΝΕ - ΓΣΕΕ, pp. 17–19.

Πισσαρίδης, Χ. *et al.* (2020) *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία : Ενδιάμεση Εκθεση*, pp. 99–102.

Ρομπόλης, Σ. (2017) ‘Οικονομική Κρίση και Κοινωνικό Κράτος’, *Κοινωνική Πολιτική*, 1, pp. 5, 7–8. doi: 10.12681/sp.10543.

Σακελλαρόπουλος, Θ. and Οικονόμου, Χ. (2006) ‘Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980 - 2004’, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1(1), pp. 14, 24, 25.

Σπανουδάκης, Γ. (2018) *Η διαμόρφωση του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης μέσα από τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν και τις μεταρρυθμίσεις που δεν έγιναν*. ΕΣΔΔΑ.

Σταύρος Μαυρουδέας (2019) 'Βασικά ζητήματα οικονομικής πολιτικής: μέσα, στόχοι και αντιπαραθέσεις μεταξύ των βασικών ρευμάτων της οικονομικής σκέψης Σταύρος Μαυρουδέας Διαλέξεις ΓΣΕΒΕΕ', p. 31. doi: 10.13140/RG.2.2.34050.43205.

Στεργίου, Α. (2015) 'Κρίση Δημόσιου Χρέους και Κοινωνική Ασφάλιση', in. *Συνέδριο στη μνήμη των Καθηγητών Δημήτρη Τσάτσου και Γιώργου Παπαδημητρίου «Η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία και η Ελληνική Πολιτεία»*, Θεσσαλονίκη: Νομική Σχολή και Έδρα Jean Monnet, ΑΠΘ και Όμιλος 'Αριστόβουλος Μάνεσης', pp. 1, 9, 15, 5, 6–7.

Συμεωνίδης, Γ. (2020) 'Οικονομικά της Κοινωνικής Πολιτικής'. *Οικονομικά της Οικονομικής Πολιτικής - ΚΣΤ' Εκπαιδευτική Σειρά 'Αλέξανδρος Σβώλος'*, Αθήνα.

Χριστοδουλάκης, Ν. (2012) *Οικονομικές Θεωρίες και Κρίσεις : Ο Ιστορικός Κύκλος Ορθολογισμού και Απερισκεψίας*. 1η. Αθήνα: ΚΡΙΤΙΚΗ.

Νομοθεσία και αιτιολογικές εκθέσεις

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου 'Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας και άλλες διατάξεις' (2011).

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου "Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις (2010).

Αναμόρφωση της Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις (1992).

Ασφαλιστική μεταρρύθμιση και ψηφιακός μετασχηματισμός Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-Ε.Φ.Κ.Α.) και άλλες διατάξεις (2020).

Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας και άλλες διατάξεις (2011).

Εισηγητική έκθεση στο Σχέδιο νόμου 'Αναμόρφωση της Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις' (1992).

Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου 'Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις' (1999).

Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας - Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού – συνταξιοδοτικού συστήματος - Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιχνιδιών (2016).

Μεταρρύθμιση Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης (2002).

Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις (2010).

Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις (1999).



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
και Ευρωπαϊκό Ταμείο

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr