

Τίτλος πρωτοτύπου: *Politics and Policy in Greece*
The Challenge of Modernisation
edited by Kevin Featherstone

Copyright © 2006 Taylor & Francis Group, All rights reserved
Authorised translation from the English language edition published by Routledge,
a member of the Taylor & Francis Group

Copyright © για την ελληνική γλώσσα: Εκδόσεις Οκτώ
Πρώτη έκδοση στην ελληνική γλώσσα: Νοέμβριος 2007
ISBN: 978-960-89426-3-9

Μετάφραση: Γιώργος Νιάρχος
Επιμέλεια, διόρθωση: Άννα Περιστέρη
Σχεδιασμός εξωφύλλου: K2 design
Φωτογραφία εξωφύλλου: Πάνος Κοκκινιάς
Σελιδοποίηση, μοντάζ: Ανάγραμμα

Εκδόσεις Οκτώ
Αλέξανδρος Μανωλάκης & Σία Ε.Ε.
Ιοφώντος 7
116 34 ΑΘΗΝΑ
Τ: 210 7298252
e-mail: info@okto.com.gr
URL: www.okto.com.gr

Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας (Ν. 2121/1993 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα) και τις διεθνείς συμβάσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύεται η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή, ολική, μερική ή περιληπτική ή απόδοση κατά παράφραση ή διασκευή του περιεχομένου του βιβλίου με οποιονδήποτε τρόπο χωρίς τη γραπτή άδεια των εκδοτών του.

ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ
KEVIN FEATHERSTONE

ΜΕΤΑΦΡΑΣΗ
ΓΙΩΡΓΟΣ ΝΙΑΡΧΟΣ

Εκδόσεις Οκτώ

Η ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ:
«ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΜΕ ΔΟΣΕΙΣ» — ΜΙΑ
ΦΡΑΓΜΕΝΗ ΔΙΑΔΡΟΜΗ;

ΠΛΑΤΩΝ ΤΗΝΙΟΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Γράφει ο J. M. Keynes: «Άνθρωποι της πράξης που πιστεύουν ότι, δεν επηρεάζονται καθόλου από τον κόσμο της διάνοησης είναι συνήθως δέσμιοι κάποιου ξεπερασμένου οικονομολόγου» (1936: 383).¹ Έμμεσος σκοπός του ήταν να εκθειάσει όσους οξυδερκείς οικονομολόγους ήταν αρκετά ανεξάρτητοι ώστε να καθορίζουν την ατζέντα της πολιτικής πράξης.

Στην περίπτωση της μεταρρύθμισης των συντάξεων και με δεδομένη τη γήρανση του πληθυσμού, έως πολύ πρόσφατα, δύο είναι οι γενικεύσεις που χαρακτήριζαν την αλληλεπίδραση πολιτικής και οικονομικών: από την πλευρά των οικονομολόγων, σημειώνεται σχεδόν πλήρης ομοφωνία ως προς την ανάγκη μεταρρύθμισης και τα χαρακτηριστικά (του πυρήνα τουλάχιστον) των ενδεδειγμένων μέτρων από την πλευρά της πολιτικής (των ανθρώπων της πράξης του Keynes και των πολιτικών), υπάρχει εμφιαστική ακινησία. Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, από τη δεκαετία του 1980 και μετά, η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος βρίσκεται διαρκώς στο κατώφλι της υλοποίησης, χωρίς όμως να φθάνει εκεί. Στη διαμάχη μεταξύ των υποτιθέμενων οξυδερκών οικονομολόγων και των ανθρώπων της πολιτικής, φαινόταν πως οι πολιτικοί καθόριζαν όχι μόνον τον βηματισμό αλλά και τη μεταρρυθμιστική ατζέντα. Η ρήση του Keynes θα μπορούσε να αντιστραφεί: οι *άνθρωποι της οικονομικής διάνοησης* ήταν σκλάβοι ξεπερασμένων και ανορθολογικών *ανθρώπων της πολιτικής*.

Το παρόν άρθρο επικεντρώνεται στην Ελλάδα: μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση που έχει ως στόχο να περιορίσει τον κατακερματισμό του εξαιρετικά διασπασμένου δημόσιου συστήματος συντάξεων και να ενθαρρύνει την επιμήκυνση της περιόδου εισφορών βρίσκεται στη μεταρρυθμιστική ατζέντα διαρκώς —πολύ συχνά δε ως «επείγον ζήτημα»— τα τελευταία πενήντα χρόνια, από τα μέσα της δεκαετίας του 1950.² Το γεγονός ότι η ατζέντα για την επόμενη τετραετία παραμένει σε μεγάλο βαθμό όμοια καθιστά την Ελλάδα μια ακραία —και, επομένως, ενδιαφέρουσα— περίπτωση του φαινομένου των καθυστερήσεων στην ασφαλιστική μεταρρύθμιση. Το άρθρο επιχειρεί να χαρακτηρίσει και να ερμηνεύσει την εμμονή των καθυστερήσεων, θεωρώντας ότι ανακύπτουν από καίρια δομικά χαρακτηριστικά του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος.

Τα χαρακτηριστικά αυτά, το βασικότερο των οποίων είναι ο κατακερματισμός, καθορίζουν το σκηνικό μιας πολιτικής οικονομίας της μεταρρύθμισης η οποία, ελλείψει εξωτερικών κλονισμών, θα τείνει να οδηγεί σε αδράνεια. Το άρθρο διατρέχει μια τεσσαρακονταετία της ιστορίας του ασφαλιστικού, προκειμένου να εξαγάγει τέσσερις «κεντρικές διαπιστώσεις» που μπορούν να χαρακτηρίσουν την ελληνική κατάσταση. Ακολούθως, εξετάζει τρεις γενικές διαδικασίες που είναι μάλλον εγγενείς στα οικονομικά των συντάξεων παρά ελληνικές ιδιαιτερότητες και οι οποίες αποτελούν τη βάση αυτών των κεντρικών διαπιστώσεων. Το τρίτο μέρος διερευνά τις διαδικασίες που έχουν χαρακτηρίσει τις προσπάθειες να διαρραγεί το αδιέξοδο των τελευταίων ετών. Τέλος, εξετάζονται οι μεσοπρόθεσμες μεταρρυθμιστικές προοπτικές.

ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΣΚΗΝΙΚΟΥ ΓΙΑ «ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΜΕ ΔΟΣΕΙΣ»³

Τον Απρίλιο του 2001, η ελληνική κυβέρνηση, αφού είχε δηλώσει λίγο νωρίτερα πως «[πρέπει] να λύσουμε τον γόρδιο δεσμό της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης» (ΠΑΣΟΚ 2000: 94), έδωσε στη δημοσιότητα ένα σύνολο προτάσεων. Οι προτάσεις αυτές ισοδυναμούσαν με εξορθολογισμό του δημόσιου συστήματος ασφάλισης και, κατά συνέπεια, με την ενίσχυση παρά την εγκατάλειψη του δημόσιου χαρακτήρα του. Πέτυχαν δε να κινητοποιήσουν τις πολυπληθέστερες διαδηλώσεις που είχε δει η χώρα για μεγάλο διάστημα και αποσύρθηκαν σε λιγότερο από έναν μήνα.⁴

Μια ψύχραιμη ανάλυση των προτάσεων του 2001 θα αποκάλυπτε πως σε μεγάλο βαθμό είναι ταυτόσημες με εκείνες που σκιαγραφούνταν σε μια κυβερνητική έκθεση του 1959⁵ (Υπουργείο Συντονισμού 1959, όπως αναφέρεται στο Τήνιος 2001: 72-74). Για παράδειγμα, η έκθεση του 1959 πρότεινε να μειωθεί δραστικά ο αριθμός των δημόσιων ασφαλιστικών φορέων (που τότε ήταν 153)· η πρόταση του 2001 περιλάμβανε την ίδια σύσταση με τη μόνη διαφορά πως, εν τω μεταξύ, ο αριθμός των φορέων αυτών είχε ξεπεράσει τους 240. Η οικονομική βιωσιμότητα περιγραφόταν τότε (1959) ως το «σοβαρότερο και πλέον επείγον ζήτημα που αντιμετωπίζει το σύστημα» (η υπογράμμιση δική μου). Σήμερα, η Ελλάδα ξεχωρίζει ως η χώρα με τις υψηλότερες αναμενόμενες δαπάνες για συντάξεις για το 2050 (Economic Policy Committee 2001). Στο Παράρτημα 1 παρουσιάζεται ένας χρονολογικός πίνακας της «μεταρρύθμισης με δόσεις» από τα μέσα της δεκαετίας του 1970.

Η πρώτη κεντρική διαπίστωση αναφέρεται, λοιπόν, στη φύση της μεταρρύθμισης: η μεταρρύθμιση αναβάλλεται και γίνεται με δόσεις. Η σύγκριση με την έκθεση του 1959 καταδεικνύει δύο καίρια σημεία: πρώτον, η ανάλυση των προβλημάτων δεν ήταν εσφαλμένη, εφόσον συμπίπτει και δεύτερον, στο διάστημα που μεσολάβησε, η σωρευτική επίπτωση θεσμικών και νομοθετικών μεταβολών κινιόταν, στην ουσία, προς εσφαλμένη κατεύθυνση.

Το κύριο χαρακτηριστικό του ελληνικού συστήματος και, εν πολλοίς, αυτού που έχει αποκληθεί «μεσογειακό κράτος πρόνοιας» (Ferrera 1996) είναι ο κατακερματισμός. Το σύστημα —αν και χρηματοδοτείται πάντοτε με διανεμητική λογική, ακολουθώντας την ασφαλιστική λογική— είναι κατακερματισμένο σε τρεις διαστάσεις: κατά κλάδους, ανάλογα με τη βαθμίδα προστασίας και βάσει της χρονολογίας γέννησης. Ο κατακερματισμός περιλαμβάνει ανισότητα ως προς τα βάρη της χρηματοδότησης, τα ασφαλιστικά δικαιώματα και επεκτείνεται και σε οργανωτικές λεπτομέρειες.⁶ Επιβάλλει δε ένα είδος «καλειδοσκοπίου» στον δημόσιο διάλογο: δεν μπορεί να αρθρωθεί γενίκευση χωρίς αυτή να αμφισβητείται αμέσως από πλήθος αντίθετα παραδείγματα. Αυτού του είδους ο κατακερματισμός ευθύνεται για δύο φαινόμενα τα οποία είναι καίρια για την κατανόηση της πολιτικής οικονομίας του συστήματος: την ευκολία στις σταυροειδείς επιδοτήσεις ενός τομέα της οικονομίας από άλλον ή μιας πληθυσμιακής ομάδας από άλλη.⁷

Κατά δεύτερον, εν μέρει ως αποτέλεσμα, το σύστημα σημαδεύεται από τη συνύπαρξη «νησίδων προνομίων σε ένα πέλαγος ανε-

πάρκειας» (Τήνιος 2001: 78). Επιδεικνύει έτσι μια φαινομενικά παράδοξη συνύπαρξη πολύ υψηλών δαπανών για συντάξεις —ως ποσοστό του ΑΕΠ— και επικέντρωσης φτώχειας στους ηλικιωμένους (Börsch-Supan, Tinios 2001). Το γράφημα 1 δείχνει ότι (βάσει των δεικτών του Λάακεν για τον κίνδυνο φτώχειας) η φτώχεια στην Ελλάδα είναι συντριπτικά επικεντρωμένη στους ηλικιωμένους: περισσότερο από ένας στους τρεις Έλληνες άνω των 65 ετών ζουν σε κίνδυνο φτώχειας. Σύμφωνα με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη του 2001 (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης 2001· Λυμπεράκη, Τήνιος 2002: 186), η «φτώχεια έχει γκριζό χρώμα». Έτσι, το ελληνικό σύστημα έχει φτωχές επιδόσεις στις δύο κρίσιμες λειτουργίες των συντάξεων: τόσο στην οικονομική βιωσιμότητα όσο και στην επάρκειά τους.

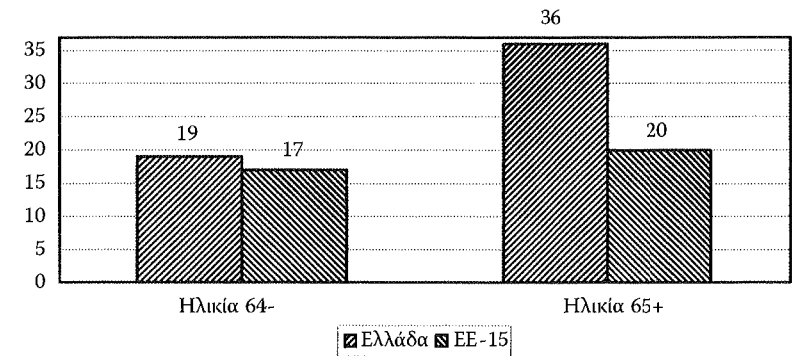
Η επόμενη λοιπόν κεντρική διαπίστωση αφορά τη δομή του συστήματος: το σύστημα είναι ιδιαίτερος κατακερματισμένο. Ο κατακερματισμός, μάλιστα, φαίνεται να αυξάνεται με τον χρόνο.

Η περιπλοκότητα του συστήματος το καθιστά ιδιαίτερος δυσνόητο και απροσπέλαστο. Αυτό διευκόλυνε σημαντικά τη διαδικασία «καταστρατήγησης του συστήματος» από ομάδες του πληθυσμού και την αξιοποίηση του ασφαλιστικού σε κατευθύνσεις άλλες από την εισοδηματική στήριξη του γήρατος (για παράδειγμα, διασφάλιση προνομίων για έναν τομέα, σταυροειδής επιδότηση, αποφυγή γενικών περιορισμών, όπως της εισοδηματικής πολιτικής). Με αυτό τον τρόπο, ο κατακερματισμός ως προς την οργάνωση μετατρέπεται σε κατακερματισμό ως προς τους στόχους, και αυτός, με τη σειρά του, σε κατακερματισμό ως προς τις αντιλήψεις.

Πράγματι, ένα από τα χαρακτηριστικά του δημόσιου διαλόγου για το ζήτημα των συντάξεων στην Ελλάδα είναι ότι τα κλαδικά προβλήματα, όπως διατυπώνονται, όταν προστεθούν δεν αθροίζονται στο συνολικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η κοινωνία. Στη συνήθη περίπτωση, κάθε κλάδος ορίζει το δικό του συνταξιοδοτικό ζήτημα συγκρίνοντας τη γενναιοδωρία των παροχών του με τη γενναιοδωρία άλλων κλάδων. Το πάγιο συμπέρασμα δε είναι ότι δεν είναι αρκετά γενναιοδώρα. Αυτό, στη συνδικαλιστική γλώσσα, είναι γνωστό ως «εξίσωση προς τα επάνω».

Η Ελλάδα ως χώρα έχει τη δεύτερη ταχύτερα γηράσκουσα κοινωνία στην ΕΕ (μετά την Ιταλία) (Economic Policy Committee 2001) σε ένα εξ ολοκλήρου διανεμητικό σύστημα το οποίο κατόρθωσε να έχει ευρύτατα ελλείμματα πολύ πριν αρχίσει καν η γήρανση του πληθυσμού (Pronoroulos, Tinios 1993· OECD 1997). Αυτό θα έπρεπε,

ΓΡΑΦΗΜΑ 1
ΚΙΝΔΥΝΟΣ ΦΤΩΧΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΕ-15 (ECHR 1998)



Πηγή: Υπουργείο Εργασίας 2002, Έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
ΔΗΜΟΣΚΟΠΗΣΕΙΣ ΕΥΡΩΒΑΡΟΜΕΤΡΟΥ, 1992 ΚΑΙ 1999
(ποσοστό όσων λένε πως στο μέλλον οι άνθρωποι θα πρέπει να συνταξιοδοτούνται αργότερα)

Χώρα	1992	1999
Δανία	26,8	53,8
Φιλανδία	—	67,1
Σουηδία	—	80,5
Λουξεμβούργο	25,1	40,6
Ολλανδία	47,8	50,7
Μεγάλη Βρετανία	24,8	31,8
Αυστρία	—	67,8
Βέλγιο	28,8	40,8
Γαλλία	41,6	60,5
Γερμανία	45,5	41,2
Ιρλανδία	29,7	25,9
Ιταλία	32,9	40,4
Πορτογαλία	22,9	25,1
Ισπανία	29,0	37,3
ΕΕ-12 (1992) ΕΕ-15 (1999)	35,2	40,1
ΕΛΛΑΔΑ	13,6	5,9

Πηγή: Börsch-Supan, Tinios (2001) από Walker (1999).

από κάθε άποψη, να είχε οδηγήσει σε ένα τεράστιο πρόβλημα συντάξεων. Και όμως, η κοινή γνώμη, αν και γνωρίζει ότι υπάρχει πρόβλημα μεταξύ ειδικών και πολιτικών, αγνοεί ότι αυτά τα ζητήματα θα μπορούσαν να προεκταθούν σε προσαρμογές σε ατομικό επίπεδο. Έτσι, τα προβλήματα συντάξεων θεωρούνται (μακρο)πρόβλημα για την κοινωνία, το οποίο όμως φαίνεται ότι δεν αφορά συγκεκριμένα κανέναν.⁸ Ο Πίνακας 1 είναι ιδιαίτερος αποκαλυπτικός: στο ερώτημα κατά πόσον η γήρανση του πληθυσμού ενδέχεται να απαιτήσει τη συνταξιοδότηση σε μεγαλύτερη ηλικία, όλοι οι άλλοι Ευρωπαίοι, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται και ερωτηθέντες από κράτη της Νότιας Ευρώπης, εμφανίζονται να συνειδητοποιούν το 1992 ένα πιθανό πρόβλημα, συνειδητοποίηση η οποία το 1999 εντάθηκε. Σε πλήρη αντίθεση, οι Έλληνες, μόνοι μεταξύ των Ευρωπαίων, φαίνονται να αγνοούν οποιαδήποτε πίεση. Το ήδη χαμηλό ποσοστό των θετικών απαντήσεων (13,6%) μειώθηκε περισσότερο από 50% το 1999.⁹ Έτσι, η επόμενη κεντρική διαπίστωση είναι ότι υπάρχει ευρύ χάσμα κατανόησης μεταξύ «ειδικών» ή «τεχνοκρατών», από τη μια πλευρά, και της κοινής γνώμης, από την άλλη.

Αυτό το χάσμα κατανόησης συμπορεύεται με μια ιδιαίτερα στενή οπτική για τη συζήτηση του ασφαλιστικού. Οι πολιτικοί, των οποίων η λειτουργία θα έπρεπε να είναι η θεώρηση της ευρύτερης εικόνας, αποστρέφουν το βλέμμα, πεπεισμένοι πως, όταν κανείς λέει δυσάρεστα πράγματα, βλάπτει απλώς τον εαυτό του — ο πολιτικός αυτοχειριασμός γνωστός ως λογική του «πολιτικού κόστους».¹⁰ Ο δημόσιος λόγος για τις συντάξεις αρθρώνεται σε μεγάλο βαθμό εν τη απουσία των πολιτικών και αναφέρεται μόνον σε τεχνικά ζητήματα που δεν μπορούν να αποφευχθούν. Θυμίζει συζήτηση μεταξύ λογιστών για το «πού θα βρεθούν τα χρήματα»: ο διάλογος, δηλαδή, διενεργείται με αμυντικό πνεύμα, σαν το μόνο πρόβλημα να ήταν η βιωσιμότητα των συντάξεων. Ο γενικότερος ρόλος τους στην κοινωνία ή ακόμα και οι συσχετισμοί μεταξύ συντάξεων και ευρύτερων ζητημάτων, όπως η γήρανση του πληθυσμού, μένουν εκτός συζήτησης. Έτσι, η τελευταία κεντρική διαπίστωση είναι ότι η συζήτηση χαρακτηρίζεται από μια πολύ στενή θεώρηση των συντάξεων, αποκομμένη από τις ευρύτερες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές επιλογές που αντιμετωπίζει η κοινωνία.

Ο συνδυασμός των τεσσάρων κεντρικών διαπιστώσεων προσφέρει μια εξήγηση για τις δυσλειτουργίες της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα. Οι κεντρικές διαπιστώσεις δεν αποτελούν προϊόν κάποιας ιδιαίτερα αρνητικής πολιτικής κατάστασης ή ιστορικών

ιδιαιτεροτήτων που χαρακτηρίζουν ειδικά τη συγκεκριμένη χώρα. Αντιθέτως, είναι αποτέλεσμα διαδικασιών που απορρέουν από τη δομή και τα οικονομικά των συντάξεων γενικά και όχι των ελληνικών συντάξεων συγκεκριμένα. Το ιδιαίτερο βάρος που προσλαμβάνουν στην Ελλάδα πρέπει να αποδοθεί στην κυρίαρχη ιδιότητα του ελληνικού διανεμητικού συστήματος, δηλαδή τον κατακερματισμό.

Για τη διερεύνηση αυτής της αντίληψης θα εξετάσουμε τρεις μηχανισμούς που παρεμποδίζουν τις εξελίξεις: 1) την απύουσα γενιά και την απουσία ενός εισοδηματικού περιορισμού· 2) τον κατακερματισμό και τα οικονομικά της δεύτερης επιλογής· 3) τα αποθέματα, τις ροές και την ανάγκη για μια νέα αρχή.

Η «απούσα γενιά» και οι συνήγοροί της

Οι διανεμητικές συντάξεις συνιστούν παράδειγμα διαγενεακής αλληλεγγύης. Στην απλούστερη μορφή τους, εμφανίζονται ως μηχανισμός για αναδιανομή μεταξύ τριών γενεών: τους συνταξιούχους, εκείνους που εργάζονται και εκείνους που θα εργαστούν στο μέλλον. Με δεδομένο ότι δεν εμπλέκεται νέα παραγωγή, η συναλλαγή μεταξύ των τριών γενεών (σε ένα ώριμο σύστημα) θα πρέπει να είναι παιχνίδι μηδενικού αθροίσματος:¹¹ ό,τι κερδίζει η μια γενεά το χάνει η άλλη.

Ωστόσο, από τη φύση της κατάστασης, η μελλοντική γενεά δεν μπορεί να είναι παρούσα στο τραπέζι της διαπραγμάτευσης. Αυτό που είναι παιχνίδι μηδενικού αθροίσματος για τρεις παίκτες, γίνεται παιχνίδι θετικού αθροίσματος για δύο. Οι δύο παίκτες που εκπροσωπούνται θα μοιράσουν απλώς τα οφέλη μεταξύ τους και θα συμφωνήσουν ότι ο λογαριασμός θα πρέπει να αποσταλεί στον τρίτο, ο οποίος αναπόφευκτα υφίσταται βλάβη. Η γενεά των μελλοντικών εργαζομένων γίνεται έτσι η «απούσα» γενεά, η οποία «θα πληρώσει με την άφιξή της» και η οποία θα ελπίζει να προλάβει «να χρεώσει κατά την αποχώρησή της» την επόμενη γενιά.

Αυτή η ανάλυση έχει τρεις επιπτώσεις: πρώτον, παρατηρείται σταθερή τάση διόγκωσης των δαπανών. Μέρος του προβλήματος των συντάξεων οφείλεται στο γεγονός ότι οι σημερινοί εργαζόμενοι ήταν η «απούσα γενιά», όταν, πριν από τρεις δεκαετίες, αποφασίζονταν οι παράμετροι του σημερινού συστήματος. Δεύτερον, η μεταρρύθμιση των συντάξεων με πολιτικούς όρους είναι παιχνίδι *αρνητικού αθροίσματος*. Είναι πάντοτε ευκολότερο να αφεθεί το πρόβλημα για τους επόμενους. Επιπλέον, η μεταρρύθμιση των συντάξεων σε

έναν διανεμητικό κόσμο συνεπάγεται αναγκαστικά την αναίρεση μιας υπόσχεσης. Οι μεταρρυθμιστές πρέπει να παραδεχτούν ότι η υπόσχεση που δόθηκε (άνευ όρων) στο παρελθόν έχει, στην πράξη, περιορισμένη μόνον εφαρμογή. Τρίτον, οι διανεμητικές συντάξεις έχουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά με σχήματα πυραμίδων — αυτά που στην οικονομική θεωρία είναι γνωστά ως «παίγνια Ροτζι». Οι Αλβανοί ανακάλυψαν ότι είναι αποδοτικό να μετάσχει κανείς σε πυραμίδες και «αεροπλανάκια», εφόσον είναι βέβαιος ότι θα αποχωρήσει αρκετά γρήγορα και δεν θα είναι εκείνος που θα μείνει «με τον άσο στο χέρι». Πολιτικοί (ιδιαίτερα οι υπουργοί Οικονομικών) γνωρίζουν ότι «κρατούν στα χέρια τους μια ενεργή ωρολογιακή βόμβα», γνωρίζουν όμως επίσης ότι η ασφαλέστερη διέξοδος είναι να φροντίσουν η βόμβα να εκραγεί στα χέρια άλλων.

Η έξοδος από αυτό τον φαύλο κύκλο απαιτεί έναν συνήγορο της «απούσας γενιάς». Ο ρόλος του είναι διττός: α) να παράσχει και να διασφαλίσει την ορατότητα του «απόντος εισοδηματικού περιορισμού» και β) να προσπαθήσει να μετατρέψει το παιχνίδι της μεταρρύθμισης των συντάξεων σε παιχνίδι θετικού αθροίσματος, κατάσταση όπου όλοι θα μπορούσαν να ελπίζουν σε κέρδος.

Η ορατότητα του εισοδηματικού περιορισμού

Το πρόβλημα ενός ανεπαρκώς καθορισμένου περιορισμού του προϋπολογισμού δεν αφορά μόνον τις δημόσιες διανεμητικές συντάξεις. Η περίπτωση Maxwell στη Μεγάλη Βρετανία, κατά τη δεκαετία του 1990, και η κατάρρευση της ENRON στις Ηνωμένες Πολιτείες υπογράμμισαν και οι δύο το γεγονός ότι οι συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις μπορούν να αποσιωπηθούν. Οι λογιστικοί υπολογισμοί για τις συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις επιχειρήσεων είναι το αντικείμενο των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων-19 [IAS-19]. Τα ΔΛΠ-19 θεωρούν τις συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις δάνειο σε εκκρεμότητα που εκχωρεί το προσωπικό στην επιχείρηση, ένα δάνειο που πρέπει να συνυπολογίζεται στον ισολογισμό και να εξυπηρετείται από τα τρέχοντα λειτουργικά έσοδα. Ενισχύουν, έτσι, την ορατότητα και παρέχουν κίνητρα για ορθολογική διαχείριση των υποχρεώσεων.¹²

Η καταγραφή των μελλοντικών διανεμητικών συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων είναι λοιπόν το κλειδί για τη μεταρρύθμιση, αφού υπενθυμίζει στην κοινή γνώμη ότι σε τελική ανάλυση ο εισοδηματικός προϋπολογισμός είναι υπαρκτός. Τεχνικές όπως η λογιστική των γενεών [generational accounting], ο υπολογισμός του «αφανούς

χρέους» ή η απλή προβολή της δαπάνης στο μέλλον¹³ είναι συνήθεις τρόποι με τους οποίους επιχειρείται κάτι τέτοιο. Σε ένα πολιτικό περιβάλλον χαμηλής εμπιστοσύνης, όπως είναι η Ελλάδα, το ερώτημα ποιος θα διενεργήσει μακροπρόθεσμες προβολές επιλύθηκε το 2000 με την ανάθεσή τους σε διεθνή αναλογιστική εταιρεία ύστερα από διεθνή διαγωνισμό. Όπως αποδεικνύει το παράδειγμα των ΔΛΠ-19, η κοινή μεθοδολογία και η αξιολόγηση βάσει προκαθορισμένων δεικτών έναντι άλλων κρατών είναι απαραίτητες προσθήκες.

Η μεταστροφή του διαλόγου σε παίγνιο που όλοι έχουν να κερδίσουν

Η ανεύρεση του απόντος εισοδηματικού περιορισμού αποτελεί τμήμα μόνον του ζητήματος και μπορεί να θεωρηθεί ως η αρνητική του πλευρά: ενημερώνει για το κόστος της αδράνειας. Σε ένα διανεμητικό σύστημα, οι προσαρμογές που θα χρειαστεί να γίνουν στο ύψος των δικαιωμάτων και των εισφορών είναι πολύ συγκεκριμένες και γίνονται εύκολα κατανοητές από τους άμεσα θιγόμενους. Αντιθέτως, το κόστος της διατήρησης του συστήματος στη σημερινή του μορφή είναι διάχυτο και μοιάζει, συχνά, απλώς θεωρητικό. Μέρος του έργου που πρέπει να αναλάβει, λοιπόν, ο μεταρρυθμιστής είναι να συγκεκριμενοποιήσει και να ενημερώσει τόσο για τις αρνητικές επιπτώσεις του ισχύοντος συστήματος όσο και για τις προοπτικές του σε βάθος χρόνου. Φυσικά, θα περίμενε κανείς ότι όσο μεγαλύτερες είναι οι επιπτώσεις, τόσο ευκολότερο θα ήταν να ενημερώσει γι' αυτές.

Πρόκειται για τη λογική πίσω από αυτό που θα μπορούσε να αποκαλέσει κανείς «θεωρία της επαπειλούμενης δημοσιονομικής καταστροφής», κεντρικό μήνυμα της οποίας είναι ότι «τα χρήματα έχουν τελειώσει». Παρότι αποτελεί, συνήθως, το πρώτο όπλο που χρησιμοποιείται, η ικανότητα αυτής της προσέγγισης να πείσει είναι μάλλον περιορισμένη. Το πρόβλημα της αξιοπιστίας της «δημοσιονομικής καταστροφής» εντείνεται από την ασυμφωνία με άλλες πράξεις και δηλώσεις των κυβερνήσεων (αυξήσεις των συντάξεων, για παράδειγμα) που βρίσκονται σε οξεία δυσαρμονία με την επιλεκτική στάση δημοσιονομικής ορθότητας.

Μια μεταρρύθμιση χρειάζεται συνηγόρους, και η παρουσίαση της μεταρρύθμισης των συντάξεων ως απλής ελαχιστοποίησης και ανακατανομής απωλειών βρίσκει λιγοστούς εθελοντές. Για να προσεταρριστεί υποστηρικτές, μια μεταρρύθμιση πρέπει να έχει κάτι καινούργιο

γιο να προσφέρει. Έτσι, το κόστος ευκαιρίας για πρωτοβουλίες που έμειναν ανεκμετάλλευτες μπορεί να προστεθεί στο κόστος της αδράνειας. Μια μεταρρύθμιση στην κατεύθυνση της κεφαλαιοποίησης διεγείρει ασφαλώς τις προσδοκίες τόσο της χρηματοοικονομικής κοινότητας όσο και των επενδυτών. Εναλλακτικά, η ικανότητα χρηματοδότησης ουσιαστικών βελτιώσεων στην κοινωνική προστασία, για καλύτερες παροχές σε ομάδες που σήμερα παραμελούνται, θα μπορούσε να διεγείρει το ενδιαφέρον σε εκείνα τα τμήματα του πληθυσμού που δεν ενδιαφέρονται για το τι συμβαίνει με τις συντάξεις.

Για να μεταστρέψουμε την ασφαλιστική μεταρρύθμιση σε κατάσταση όπου όλοι κερδίζουν, δύο είναι τα αποφασιστικής σημασίας ζητήματα. Πρώτον, ένα σχέδιο μεταρρύθμισης που επικεντρώνεται στο να «προσθέσει αξία» στις συντάξεις θα μπορούσε να αξιοποιήσει τη διασύνδεση μεταξύ χρηματοδότησης των συντάξεων και της ανάπτυξης. Εάν μια στροφή προς τη χρηματοδότηση μπορεί πράγματι να προσθέσει στην αποταμίευση και έτσι να οδηγήσει σε υψηλότερο παραγωγικό κεφαλαιακό απόθεμα, τότε ενδέχεται να υπάρξουν συνολικά καθαρά οφέλη από τη διαδικασία. Η προστιθέμενη αξία μπορεί να παρασχεθεί από την καλύτερη εξυπηρέτηση υπαρχουσών κοινωνικών αναγκών ή με την εύρεση νέων ρόλων στο πλαίσιο μιας γοργά μεταβαλλόμενης αγοράς εργασίας.¹⁴

Ένα δεύτερο μέσο για τη δημιουργία μιας κατάστασης όπου κερδίζουν όλοι είναι να εγκαταλειφθεί η ιδέα ότι οι συντάξεις είναι τεχνικό ζήτημα που αρμόζει να συζητείται μόνο μεταξύ τεχνοκρατών. Για να μπορέσουν οι πολιτικοί να διασφαλίσουν πλειοψηφικό ρεύμα για αλλαγή, η συζήτηση πρέπει να μπορέσει να δει τις συντάξεις στο ευρύτερο πλαίσιο του πώς ζουν και πώς εργάζονται οι άνθρωποι καθώς και του τι περιμένουν από την κοινωνία. Με αυτό τον τρόπο, θα πρέπει να συνδέσουν τα ζητήματα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, για τα οποία είναι ανάγκη να ληφθούν αποφάσεις, με αξίες και γενικές θεωρήσεις για τις οποίες έχει άποψη ο μέσος άνθρωπος.

Η «δεύτερη επιλογή» και το μέλλον

Η αποτυχία της εφαρμογής ενός μεταρρυθμιστικού σχεδίου, το οποίο πρωτοπαρουσιάστηκε πριν από περισσότερο από μια γενιά και από το οποίο προφανώς θεωρούνταν ότι οι μακροπρόθεσμα κερδισμένοι θα ξεπερνούσαν σε αριθμό εκείνους που θα έχαναν, απαιτεί μια εξήγηση. Ήταν άραγε το ελληνικό δημόσιο συνταξιοδοτικό σύστημα τόσο δυσλειτουργικό όσο υποστήριζαν οι εισηγητές της με-

ταρρύθμισης ή μήπως εκπλήρωνε (εκπληρώνει) άλλους ρόλους που δικαιολογούν τη διατήρησή του;

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης χρηματοδοτείται με διανεμητική λογική, αλλά σε κλαδική βάση χρηματοδοτείται μέσω (δημόσιων) επαγγελματικών συνταξιοδοτικών Ταμείων. Έτσι, η διανεμητική ικανότητα να μεταφέρεται το βάρος μεταξύ των γενεών συμπληρώνεται από οριζόντια μεταφορά μεταξύ πληθυσμιακών ομάδων σε δεδομένο χρονικό σημείο. Από αυτό προκύπτουν δύο παρατηρήσεις: πρώτον, βάσει της προηγηθείσας συζήτησης, σε ένα τέτοιο συνταξιοδοτικό σύστημα ο τελευταίος εναπομείνας εισοδηματικός περιορισμός, η «τελευταία γραμμή άμυνας», είναι ο μακροοικονομικός εισοδηματικός περιορισμός της κυβέρνησης συνολικά. Η πίεση από τα γενικευμένα ακραία προβλήματα ρευστότητας των αρχών της δεκαετίας του 1990 οδήγησε στην πρώτη ουσιαστική φάση της μεταρρύθμισης των συντάξεων στην Ελλάδα, τα μέτρα του 1990-1992. Στο μέλλον και στο πλαίσιο της ΟΝΕ η συμπεριφορά εντός των πλαισίων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης θα είναι κρίσιμη (Buti, Costello 2001). Δεύτερον, η άλλη πλευρά του νομίσματος του κατακερματισμού είναι η πιθανότητα πολλαπλών ταχυτήτων, μιας μεταβαλλόμενης και ποικίλης γεωμετρίας που θα μπορούσε να μεταφραστεί σε ευελιξία στη διαχείριση των προβλημάτων καθώς αυτά ανακύπτουν. Αυτή η ευελιξία, με δεδομένο ότι δεν προϋπέθετε την εξεύρεση λύσεων καθολικής εφαρμοσιμότητας, μεταφράστηκε κατά περιπτώσεις σε ευρηματικές λύσεις για συγκεκριμένα προβλήματα.

Η μεταβαλλόμενη γεωμετρία του συστήματος διευκόλυνε την αντιμετώπιση ζητημάτων όπως η γοργή ανασυγκρότηση, η εκβιομηχάνιση και η αστυφιλία των δεκαετιών του 1950 και του 1960.¹⁵ Επέτρεψε επίσης στο ασφαλιστικό σύστημα να διαδραματίσει κεντρικό ρόλο στις πελατειακές πολιτικές που χαρακτήρισαν τη μεταπολεμική περίοδο, επιτρέποντας την «αγορά επιρροής» σε συγκεκριμένους κλάδους (ή περιοχές). Είναι απίθανο αυτά τα προβλήματα, κοινωνικά όσο και οικονομικά, να μπορούσαν να είχαν επιλυθεί με ένα λιγότερο ευέλικτο ή περισσότερο διαφανές σύστημα.

Για να είναι ένα σύστημα κοινωνικής πρόνοιας αφιερωμένο στην επίλυση ζητημάτων βιομηχανικής πολιτικής, την υποκίνηση πολιτικής αφοσίωσης ή άλλων περιφερειακών όσον αφορά την προστασία του γήρατος ζητημάτων, είναι σημαντικό να είναι βέβαιο ότι οι ανάγκες που σχετίζονται με την ασφάλεια εισοδήματος στη μεγάλη ηλικία σε έναν βαθμό ικανοποιούνται. Αυτό τον ρόλο, στην Ελλά-

δα, τον παίζει το «άτυπο» σύστημα κοινωνικής προστασίας της οικογένειας και των συγγενών. Το «επίσημο» σύστημα κοινωνικής προστασίας αφοσιώθηκε σε σκοπιμότητες άσχετες με την κοινωνική πολιτική, επειδή θεωρούνταν αυτονόητο ότι η «πραγματική» προστασία των φτωχών θα αντιμετωπιζόταν αποτελεσματικά από την οικογένεια.

Οι Börsch-Supan και Tinios (2001) εξηγούν το φαινόμενο των πολλαπλών ταχυτήτων, χαρακτηρίζοντάς το δυνητικά θεμιτή λύση, δεύτερης επιλογής όμως, στα προβλήματα του παρελθόντος. Η επιλογή αυτή είχε το κόστος της δημιουργίας οριζόντιων ανισοτήτων οι οποίες σήμερα γίνονται εντονότερα αισθητές. Συνεχίζουν δε υποστηρίζοντας ότι, από τη στιγμή που ορισμένες λειτουργίες δεν χρειάζεται πλέον να επιδιώκονται έμμεσα, το κόστος διατήρησης ενός συστήματος που αντιμετωπίζει προβλήματα της δεκαετίας του 1950 αρχίζει να υπερβαίνει τα οφέλη.

Αποθέματα, ροές και η ανάγκη για νέα αρχή

Σύμφωνα με τη θεώρηση του Υπουργείου Οικονομικών, το ασφαλιστικό πρόβλημα συνίσταται κυρίως στην υπέρβαση των πληρωμών των συντάξεων έναντι θεσμοθετημένων εσόδων του συστήματος.¹⁶ Αυτό επιφέρει ετήσιες πληρωμές για την κάλυψη του κόστους των συντάξεων. Το κόστος αυτών των πληρωμών και η πιθανή πορεία τους στον χρόνο θεωρείται το βασικό δημοσιονομικό πρόβλημα που συνδέεται με το σύστημα. Εάν το πρόβλημα αφορά τη ροή πληρωμών, τότε έχει από τη φύση του μια χρονική διάσταση. Και είναι σημαντικό να μιλήσουμε για την επίλυση του προβλήματος για «χ χρόνια». Πράγματι, με δεδομένο το είδος των αβεβαιοτήτων που έχουν να χειριστούν οι υπουργοί Οικονομικών σε καθημερινή βάση, θα τους φαινόταν ύβρις να το «επιλύσουν» για διάστημα μεγαλύτερο των 10-20 ετών. Ο βασικός ισχυρισμός που προβλήθηκε για τη ασφαλιστική μεταρρύθμιση του 1992 ήταν ότι παρείχε μια «ανάσα στο σύστημα ως το 2010», πράγμα που εκείνη την εποχή θεωρήθηκε ιδιαίτερα επαρκές χρονικό περιθώριο. Η επίπτωση της άποψης περί ροών για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση είναι ότι οι διαμορφωτές πολιτικής μπορούν να επιλέξουν το τμήμα του προβλήματος που αντέχουν να επιλύσουν. Η άποψη αυτή οδηγεί λογικά σε μια προτίμηση για τη «μεταρρύθμιση με δόσεις» που χαρακτηρίζει την ελληνική περίπτωση.

Η άποψη του ασφαλισμένου, από την άλλη πλευρά, αντιμετωπίζει

αυτονόητα τη συμμετοχή στη διανεμητική κοινωνική ασφάλιση ως μακροπρόθεσμο αποταμιευτικό συμβόλαιο. Όσο εργάζεται θα πληρώνει εισφορές που θα του δώσουν το δικαίωμα σε μια συγκεκριμένη ροή πληρωμών. Για το άτομο (χωρίς να υπολογίζουμε αβεβαιότητες και νομικές γνώσεις για τα δικαιώματα), το συνταξιοδοτικό συμβόλαιο έχει στην ουσία την έννοια αποθέματος: ενός αθροίσματος πληρωμών και δικαιωμάτων που μπορεί να εκφραστεί ανεξαρτήτως χρόνου.¹⁷ Η συμμετοχή στο συνταξιοδοτικό συμβόλαιο είναι όπως η αγορά ενός διαρκούς αγαθού, αν και με ένα πλάνο δόσεων.

Αυτό έχει τρεις επιπτώσεις στη μεταρρύθμιση των συντάξεων. Πρώτα απ' όλα, οι περισσότεροι αντιλαμβάνονται το σύστημα σαν να ήταν κεφαλαιοποιητικό. Μιλούν πάντοτε σαν να υπήρχαν ατομικοί συνταξιοδοτικοί λογαριασμοί του τύπου «τα χρήματά μου»: η ιδέα ότι τα χρήματά τους δεν υπάρχουν είναι πολύ δύσκολο να γίνει αντιληπτή. Έτσι, στη δημόσια συζήτηση, τα ζητήματα μπορεί πολύ γρήγορα να αποκτήσουν θεολογικές αποχρώσεις. Κατά δεύτερον, για την πλειονότητα του πληθυσμού, το δικαίωμα στη σύνταξη αποτελεί (μαζί με την ιδιόκτητη κατοικία) το μεγαλύτερο μέρος της ατομικής περιουσίας τους. Είναι σημαντικό ότι η αποτίμηση αυτής της περιουσίας εξαρτάται απολύτως από αποφάσεις του κράτους, που θα μπορούσε να την υποτιμήσει με μια απλή αλλαγή του νόμου. Η άρρητη πεποίθηση ότι το κράτος θα τηρήσει τη δέσμευσή του μπορεί να θεωρηθεί μέρος του κοινωνικού συμβολαίου στο οποίο στηρίχτηκε το κράτος πρόνοιας. Το σοκ που προκαλείται όταν το κράτος εμφανίζεται να υπαναχωρεί από τη συμφωνία (για παράδειγμα, μετά την ανακοίνωση των προτάσεων μεταρρύθμισης του 2001, οι οποίες, ακολούθως, αποσύρθηκαν) μπορεί να αποδοθεί σε αυτό τον παράγοντα.¹⁸ Τρίτον, οι σημερινοί εργαζόμενοι θα εισπράξουν κατά πάσα πιθανότητα λιγότερα. Ας εξετάσουμε την περίπτωση ενός ασφαλισμένου ηλικίας 40 ετών σήμερα όταν του λένε ότι ένα συγκεκριμένο μεταρρυθμιστικό πακέτο «θα επιλύσει το πρόβλημα για τα επόμενα 20 χρόνια» (μετά τα οποία, κατά πάσα πιθανότητα, ένας άλλος γύρος μεταρρυθμίσεων θα ρυθμίσει την επόμενη εικοσαετία και ούτω καθ' εξής). Το κράτος τον πληροφορεί ότι θα συνεισφέρει με απόλυτη βεβαιότητα για το υπόλοιπο της εργασιακής του ζωής. Και όταν θα κοντεύει να διεκδικήσει όσα του ανήκουν, αυτό το δικαίωμα θα γίνει αντικείμενο επαναδιαπραγμάτευσης. Αυτή δε η επαναδιαπραγμάτευση δεν μπορεί να αποκαλυφθεί τώρα, αλλά (με δεδομένες τις δημογραφικές προοπτικές) θα είναι σαφώς χειρότερη από τη σημερινή κατάσταση. Με άλλα λόγια, θα πληρώσει σίγουρα περισσότερα

για να πάρει κατά πάσα πιθανότητα λιγότερα, αν και κανείς δεν γνωρίζει πόσο λιγότερα.

Η διαφορά στην άποψη μεταξύ της μεταρρύθμισης ως ροής και της μεταρρύθμισης ως αποθέματος είναι περισσότερο έκδηλη στη μεταχείριση των εισερχομένων στην αγορά εργασίας. Εάν η μεταρρύθμιση ιδωθεί ως *ροή*, οι νεοεισερχόμενοι συνιστούν απλώς μια μειονότητα ασφαλισμένων. Αντιθέτως, εάν το συνταξιοδοτικό συμβόλαιο ενσωματώνεται σε *απόθεμα*, τότε οι νεοεισερχόμενοι βρίσκονται στο επίκεντρο της διαδικασίας. Οι προτάσεις θα έχουν τη μεγαλύτερη επίπτωση στη δική τους περίπτωση (διότι θα έχουν τη μεγαλύτερη επίπτωση στο απόθεμα που θα συσσωρευτεί) και το σημαντικότερο είναι πως, εάν η συμπεριφορά μπορεί να θεωρηθεί κεντρικός παράγοντας της μεταρρύθμισης, τότε οι σχετικά νέοι εργαζόμενοι θα είναι η πλέον βαρύνουσα ομάδα.

Η συζήτηση αυτή επηρεάζει την επιλογή μεταξύ δύο θέσεων: ή να περιοριστεί η μεταρρύθμιση σε παραμετρικές αλλαγές (που είναι απίθανο να γίνουν κατανοητές ή να έχουν σημασία για τους νεοεισερχόμενους) ή να επιχειρηθεί μια συστημική μεταρρύθμιση — δηλαδή μια νέα αρχή. Η ελκυστικότητα των μεταρρυθμίσεων που εγκαινιάζουν συστήματα ατομικών λογαριασμών (είτε πραγματικών, όπως στα κεφαλαιοποιητικά συστήματα, είτε νοητών, όπως στη Σουηδία ή την Ιταλία) είναι ότι μια ορατή αλλαγή επιτελείται ακόμα και για άτομα που κανονικά δεν θα ενδιαφέρονταν καθόλου για τις συντάξεις και που, διαφορετικά, θα θεωρούσαν τις εισφορές τους απλώς ως έναν ιδιαίτερος επαχθή φόρο της εργασίας τους.

Οι τρεις μηχανισμοί που παρουσιάστηκαν πιο πάνω — ανεπαρκώς καθορισμένοι περιορισμοί προϋπολογισμού, κλαδικός κατακερματισμός και διαφορές αντίληψης μεταξύ πολιτικών και εκλογικού σώματος — δεν είναι ιδιόζοντες στην ελληνική περίπτωση. Σε συστήματα που στηρίζουν την παροχή συντάξεων σε μηχανισμούς κοινωνικής ασφάλισης — για παράδειγμα, η Ιταλία, η Ισπανία και η Γαλλία —, ο κλαδικός κατακερματισμός μπορεί εύκολα να είναι αποτέλεσμα της σταδιακής επέκτασης της κοινωνικής ασφάλισης. Όσο οι συντάξεις θεωρούνται απλώς αναδιανομή πόρων από τη μια ομάδα στην άλλη, ο κλαδικός κατακερματισμός μπορεί να εγκλωβίσει κάθε ομάδα του πληθυσμού σε ένα δίλημμα του φυλακισμένου: ό,τι και να κάνουν οι άλλοι, αξίζει τον κόπο να αντισταθεί υπερασπιζόμενη κλαδικά πρόνοια ή ακόμα και να επιχειρήσει να τα αυξήσει.

Η έξοδος από το δίλημμα προϋποθέτει την αντίληψη ότι η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού μπορεί να είναι μια διαδικασία θετικού

αθροίσματος όπου υπάρχει η δυνατότητα να δημιουργηθεί ένα πλεόνασμα που μπορεί να διανεμηθεί με τρόπο ωφέλιμο για όλους τους μετέχοντες. Αυτό θα μπορούσε να μετατρέψει το δίλημμα του φυλακισμένου σε παίγνιο διαβεβαίωσης [assurance game], δηλαδή σε μια κατάσταση όπου, αν είναι κανείς βέβαιος ότι όλοι θα τηρήσουν τους κανόνες, ότι συμφωνούν με τους ίδιους τους κανόνες, τότε συμφέρει να συνεργαστεί. Για να μεταστραφεί το δίλημμα του φυλακισμένου σε παίγνιο διαβεβαίωσης απαιτείται φυσικά η ύπαρξη υψηλού επιπέδου (άρρητης) εμπιστοσύνης ότι οι υποσχέσεις θα τηρηθούν.

Με αυτό τον τρόπο, τα δομικά χαρακτηριστικά που περιγράφηκαν μπορούν να οδηγήσουν σε δύο τύπους ισορροπίας: αφενός, ένα σενάριο χαμηλής εμπιστοσύνης και μη αλλαγής, όπου η έλλειψη εμπιστοσύνης οδηγεί στην απολίθωση των τρεχουσών ρυθμίσεων και ο δρόμος προς τη μεταρρύθμιση φράζεται αφετέρου δε, ένα σενάριο υψηλής εμπιστοσύνης και συνεργασίας, όπου το σύστημα μπορεί να εξέλθει από το αδιέξοδο και να προχωρήσει σε μεταρρύθμιση. Η επιτυχής ασφαλιστική μεταρρύθμιση ισοδυναμεί με την οικοδόμηση εμπιστοσύνης και την ενστάλαξη της πεποίθησης ότι οι κανόνες που καθιερώνονται είναι δίκαιοι. Ο ρόλος του πολιτικού συστήματος ανάγεται σε μια προσπάθεια να μεταστραφεί η χαμηλή εμπιστοσύνη σε λύση συνεργασίας υψηλής εμπιστοσύνης.¹⁹

Αυτή η ανάλυση μπορεί να θεωρηθεί ότι παρέχει ένα υποστήριγμα βασισμένο στην οικονομική θεωρία της «ελληνικής ιδιαιτερότητας» — το ερώτημα του γιατί η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση στη συγκεκριμένη χώρα πρέπει να υστερεί έναντι άλλων χωρών με τα ίδια «αντικειμενικά» χαρακτηριστικά. Οι πολιτικοί δρώντες είναι ανίκανοι να κινητοποιήσουν το είδος της υποστήριξης και να διαμορφώσουν το είδος των συνασπισμών που θα τους επιτρέψουν να επωμιστούν το βραχυπρόθεσμο κόστος της μεταρρύθμισης προκειμένου να δρέψουν μακροπρόθεσμο οφέλη. Επιπλέον, η περίπτωση των συντάξεων θεωρείται απλώς συγκεκριμένο παράδειγμα ενός γενικότερου προβλήματος διεξόδου από ένα σενάριο χαμηλής εμπιστοσύνης-χαμηλού κοινωνικού κεφαλαίου-χαμηλής συνεργασίας. Έτσι, παρότι το σκηνικό ορίζεται από τα *οικονομικά* χαρακτηριστικά της περίπτωσης, το τελικό αποτέλεσμα εξαρτάται από τις *πολιτικές* θεωρήσεις.

ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2000 — ΑΠΟΠΕΙΡΑ ΑΠΕΜΠΛΟΚΗΣ

Το αίτημα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα, ήδη από τη δεκαετία του 1950, θεωρείται ότι περιλαμβάνει δύο κυρίαρχα και διαχρονικά συστατικά: την αντιμετώπιση του κατακερματισμού του συστήματος και την αλλαγή των πολύ ισχυρών κινήτρων για ορισμένους να απολαμβάνουν παροχές δυσανάλογες τόσο προς τις εισφορές τους όσο και προς τους στόχους της κοινωνικής πολιτικής. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ένα τέτοιο σχέδιο στοχεύει στη διόρθωση των δυσλειτουργιών του συστήματος και ότι είναι άσχετο με ιδεολογικούς προσανατολισμούς ; για εναλλακτικά συστήματα χρηματοδότησης ή με τον ρόλο του ιδιωτικού τομέα.²⁰ Άλλωστε υφίσταται ομοφωνία μεταξύ όλων των σχολιαστών για το μακροπρόθεσμα επιθυμητό του πυρήνα των αλλαγών: μεταξύ των πιθανών τελικών σεναρίων (μεταρρύθμιση ή συνέχιση του κατακερματισμένου συστήματος), είναι απολύτως σαφές ποιο πρέπει να προτιμηθεί. Κάθε σενάριο μεταρρύθμισης αξιολογείται ως προτιμητέο έναντι σεναρίων όπου ο δρόμος προς τη μεταρρύθμιση φράζεται, τουλάχιστον μεσο-μακρο-πρόθεσμα. Οι πολιτικοί δρώντες, λοιπόν —το κράτος, τα πολιτικά κόμματα και οι κοινωνικοί εταίροι— καλούνται να πείσουν το εκλογικό σώμα για τα οφέλη της μετακίνησης από μια χειρότερη κατάσταση προς μια εν δυνάμει καλύτερη.

Οι Featherstone και Tinios (2005) εξετάζουν τις στρατηγικές των εμπλεκόμενων και καταλήγουν:

Η έμφαση στο βραχυπρόθεσμο και το ειδικό απορρέει από τους μωπικούς ορίζοντες των ισχυρότερων παικτών. Οι βραχείς χρονικοί τους ορίζοντες αποκλείουν πολιτικές στρατηγικές που εκτυλίσσονται σε βάθος χρόνου, καθώς μετακυλίζουν τα οφέλη στο μέλλον και καθιστούν τις πρωτοβουλίες περισσότερο ευάλωτες σε εκτροχιασμό [...]. Το σύστημα μπορεί να φαίνεται ότι βρίσκεται σε αδιέξοδο, μια *société bloquée*, αποτέλεσμα εσωτερικών σημείων βέτο που τορπιλίζουν τη μεταρρύθμιση και απουσίας της πολιτικής βούλησης για τη διασφάλισή της. Οι απόψεις που έχουν συμφέρον να τορπιλίσουν τη μεταρρύθμιση αντιπροσωπεύονται επαρκώς. Αντιθέτως, δεν υπάρχει κανείς να παίξει τον ρόλο του «συνηγόρου της απύσας γενιάς».

Το τελικό αποτέλεσμα είναι ότι αλλαγές που έχουν επανειλημμένα

χαρακτηριστεί αναγκαίες αναβάλλονται. Αυτή η διαδικασία έχει αποκληθεί «μεταρρύθμιση με δόσεις».

Η έξοδος από το αδιέξοδο απαίτησε «αναστολή της δυσπιστίας», έτσι ώστε να δοθεί μια ευκαιρία στη μεταρρύθμιση, πράγμα που προϋποθέτει τη μεταστροφή από μια αμυντική προοπτική στραμμένη προς τα πίσω σε μια αντίληψη πιο ανοικτή προς το μέλλον: από την εξατομίκευση του κόστους της δράσης στην εκτίμηση του κόστους ευκαιρίας της αδράνειας — το «κόστος της μη μεταρρύθμισης» (Επιτροπή Σπράου 1997). Η απόπειρα να επιτευχθεί αυτό με προσπάθειες εκ των άνω —αυτό που οι Lyberaki και Tsakalotos (2002) αποκάλεσαν «αλλαγή της κοινωνίας χωρίς την κοινωνία»— υποτίθεται πως ήταν ο κεντρικός στόχος των «εκσυγχρονιστών» που σχετίστηκαν με την κυβέρνηση Σημίτη μετά το 1996. Η συνάφεια των δηλώσεων και η μεθοδική επιδίωξη δεδηλωμένων στόχων αναμενόταν να οδηγήσει σε μια σωρευτική βελτίωση, κάτι σαν επένδυση στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης στην κοινωνία.

Η μεταρρύθμιση των συντάξεων θεωρούνταν πάντοτε κεντρικό σημείο του πακέτου του «εκσυγχρονισμού» τα συνταξιοδοτικά πρόνομια είναι καίριο συστατικό των πελατειακών μηχανισμών που ήταν ο δηλωμένος στόχος του. Δεν αποτέλεσε λοιπόν έκπληξη ότι, ως μέρος της επαναλαμβανόμενης δέσμευσης στον «εκσυγχρονισμό», η κυβέρνηση Σημίτη εκλέχτηκε τόσο το 1996 όσο και το 2000 με τη σαφή υπόσχεση να προωθήσει την ασφαλιστική μεταρρύθμιση. Επιπλέον, εντάθηκαν οι προσδοκίες σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μετά τις συνόδους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Γκέτεμποργκ και το Λάακεν και υπό την «Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού» [OMC] οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών ενεπλάκησαν σε μια διαδικασία που μοιάζει με αμοιβαία επιτήρηση, η οποία απαιτούσε τη δημοσιοποίηση εκθέσεων στρατηγικής για το πώς πρότειναν να αντιμετωπίσουν στόχους που είχαν από κοινού εντοπιστεί ως σχετικοί με τα συστήματα συνταξιοδότησης (DRV 2002, Rodrigues 2002). Αυτή η εν εξελίξει διαδικασία, η οποία ενέπλεκε την ηθική πίεση των εταίρων και τη συγκριτική αξιολόγηση, θα μπορούσε να γίνει ένας πρόσθετος μοχλός για εσωτερική μεταρρύθμιση παρέχοντας μια ακόμα συνιστώσα στην πολιτική οικονομία της μεταρρύθμισης. Εάν συνέβαινε αυτό, θα μπορούσε να δράσει παράλληλα με τους υπάρχοντες περιορισμούς της ΟΝΕ και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ως ένα *vincolo esterno* ή πηγή εξωτερικής πειθαρχίας (Dyson, Featherstone 1999, Featherstone κ.ά. 2001).

Η εσωτερική εικόνα, ωστόσο, αποδείχτηκε λιγότερο ενθαρρυντι-

κή, και οι δυνάμεις που είχαν παραταχθεί ενάντια στη μεταρρύθμιση ιδιαίτερα ανθεκτικές. Αντιμέτωπη με δημόσιες διαμαρτυρίες, η κυβέρνηση Σημίτη απέτυχε να δράσει επί της πρωτοβουλίας της Έκθεσης Σπράου για τις συντάξεις το διάστημα 1997-1998. Ακόμα και αφού έλαβε εντολή για μεταρρύθμιση στις εκλογές του 2000, το ΠΑΣΟΚ αναγκάστηκε να αποσύρει τις μεταρρυθμιστικές προτάσεις τον Μάιο του 2001, παραδεχόμενο έτσι ότι χρειαζόταν ενδελεχέστερη προετοιμασία της κοινής γνώμης και μεγαλύτερη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους. Παρ' όλα αυτά, ακόμα και μετά από ένα έκτακτο συνέδριο του κόμματος, που συγκλήθηκε ουσιαστικά για το ζήτημα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, η κυβέρνηση δεν εγκατέλειψε τη θέση της για την ανάγκη ουσιαστικής μεταρρύθμισης. Πραγματοποιήθηκε ένας ακόμη γύρος συζητήσεων και, τον Μάρτιο του 2002, η κυβέρνηση, με νέο αρμόδιο υπουργό, ανακοίνωσε ένα νέο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο που οδήγησε σε νέο συνταξιοδοτικό νόμο τον Ιούνιο του 2002 (νόμος 3029/2002). Το πλαίσιο δέχτηκε επιθέσεις για τη μετριοπάθεια και την ανεπάρκειά του (συχνά από τους ίδιους ανθρώπους που κατηγορούσαν την προηγούμενη απόπειρα μεταρρύθμισης για τα αντίθετα). Έθετε σαφώς λιγότερη έμφαση στην οικονομική βιωσιμότητα ως στόχο και τόνιζε, αντ' αυτής, βελτιώσεις αναφορικά με την οριζόντια δικαιοσύνη, ενώ έδινε ώθηση σε νέα θεσμικά εργαλεία, όπως ένα νομικό πλαίσιο για επαγγελματικές συντάξεις και μια νέα αναλογιστική αρχή που θα επιδιόταν σε έγκυρες προβολές εξόδων. Ο νόμος του 2002 ακολούθησε λοιπόν την παλαιά πρακτική, παρέχοντας απλώς μια μερική απάντηση στο πρόβλημα: όπως και ο προκάτοχός του μια δεκαετία νωρίτερα, το 1992, περηφανευόταν ότι έθετε το πλαίσιο για περισσότερο συστηματικές αλλαγές αργότερα. Αυτή η πρόοδος εξαρτιόταν από την ικανότητα να διατηρηθεί η μεταρρυθμιστική στρατηγική —της οποίας ο νόμος αποτελούσε μέρος— με συνέπεια για έναν αριθμό ετών μετά την ψήφισή του.

Για να δώσουμε ένα παράδειγμα, η έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις που υποβλήθηκε στην ΕΕ τον Σεπτέμβριο του 2002 (Υπουργείο Εργασίας 2002) παραδέχεται ένα σημείο που προηγουμένως θεωρούνταν ταμπού: «την απελευθέρωση των υπαρχόντων επικουρικών συνταξιοδοτικών Ταμείων από ορισμένους περιορισμούς που επιβάλλει η οργανωσιακή και νομική ταύτιση με τις κύριες συντάξεις». Αυτό, μαζί με κάποιες άλλες δηλώσεις, μπορεί να ερμηνευτεί ότι έχει σκοπό να μειώσει την έκταση της κρατικής εμπλοκής στις συμπληρωματικές συντάξεις και να ανοίξει τον δρόμο προς «συλλογικές» συντάξεις δεύτερου πυλώνα. Η μετακίνηση

αυτών των συντάξεων στην κατεύθυνση της προ-χρηματοδότησης —«με την πάροδο του χρόνου»— με τη μορφή επαγγελματικών συντάξεων γίνεται δεκτή ως στόχος. Η επιφυλακτικότητα και η προσοχή στις εκφράσεις που χρησιμοποιούνται, ωστόσο, μαρτυρούν πολλά για την αποστέωση της δημόσιας συζήτησης στην Ελλάδα.

Για να εκτυλιχθεί η στρατηγική, οι θεσμικές αλλαγές και η δημόσια συζήτηση δεν πρέπει να ανακοπούν. Η προεκλογική εκστρατεία στις αρχές του 2004 δεν έδειξε να προοιωνίζεται καλά για μια τέτοια εξελικτική στρατηγική. Υπήρχαν σαφείς δηλώσεις από πλευράς και των δύο κομμάτων που απέβλεπαν στον κυβερνητικό εξορκισμό κάθε ανάγκης για αλλαγές στις συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις. Αντιθέτως, κείριο ρόλο στην εκλογική διαδικασία έπαιξαν οι δεσμεύσεις να αυξηθούν τα επίπεδα σύνταξης *ανεξάρτητα* από τη χρηματοδότηση. Με την ορολογία των στόχων του Λάακεν, η επάρκεια των συντάξεων βρισκόταν σε κεντρική θέση, ενώ η ανάγκη να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα και ο εκσυγχρονισμός παρακάμφθηκαν. Αυτή η κατάσταση ερμηνεύεται εύκολα ως επιστροφή στην παλιά κατάσταση αναμονής εκείνων των εξωτερικών ερεθισμάτων τα οποία θα εγκαινιάσουν από μόνα τους τη μεταρρύθμιση. Σαφώς, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και η κεντρική θέση των δομικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων στη Στρατηγική της Λισαβόνας ως αντίδραση σε έναν γηράσκοντα πληθυσμό θα ανταποκριθούν παρέχοντας ερεθίσματα για συζήτηση το 2005. Για να γίνει αυτό, ωστόσο, θα πρέπει να αναθεωρηθούν πολλές από τις δηλώσεις που διατυπώθηκαν το 2004, ενώ κάλλιστα ενδέχεται να επανεμφανιστούν τα παλαιά προβλήματα αξιοπιστίας.

Το τελικό συμπέρασμα των Featherstone και Tinios (2005) εξακολουθεί να ισχύει:

Το προς τα πού θα γείρει η πλάστιγγα δεν μπορεί να προβλεφθεί με ακρίβεια προς το παρόν. Η πιθανότητα επιτυχίας σχετίζεται με τον ίδιο εκείνον παράγοντα που έχει δυσκολέψει τη μεταρρύθμιση έως τώρα: την ύπαρξη δηλαδή διάχυτης εμπιστοσύνης στην κοινωνία. Η εμπιστοσύνη διασφαλίζει ότι όποια συμφωνία επιτευχθεί θα τηρηθεί. Επιπλέον, η εμπιστοσύνη συμβάλλει στην εμπέδωση ευρείας συναίνεσης χωρίς παγίδες και ανατροπές. Οι ενδείξεις, από τη μέχρι τώρα διαδρομή, επιδέχονται διπλή ανάγνωση, θετική ή αρνητική. Μόνον ο χρόνος θα δείξει πόσες ακόμα δόσεις θα πρέπει να καταβληθούν.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1
ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΕ ΔΟΣΕΙΣ

Πέντε φάσεις του ασφαλιστικού στην Ελλάδα, 1978-2001		
Έτος	Κατάσταση ασφαλιστικού	Πρωτοβουλία
A. — 1985: Ωρίμανση του προβλήματος — Αδυναμία ανάληψης κοινωνικού ρόλου		
1978	Διάβρωση συντάξεων από τον πληθωρισμό από το 1973	ΑΤΑ στις συντάξεις Επέκταση γεωγραφικής κάλυψης του ΙΚΑ
1980/1981	Ανησυχία για την οικονομική κατάσταση των ηλικιωμένων	Αύξηση κατώτατων ορίων κατά 50% → βραχυχρόνιος δανεισμός από Τράπεζες
1983	Ανησυχία για επικουρική κάλυψη, ανάγκη πόρων για να καλύψουν αυξήσεις σε κατώτατα όρια → ελλείμματα	Γενίκευση TEAM (υποχρεωτική επικουρική ασφάλιση για μισθωτούς)
B. 1985-1989: Συνειδητοποίηση ανάγκης διαρθρωτικών μέτρων — Απόπειρες χωρίς αποτέλεσμα		
1985	Σταθεροποιητικό πρόγραμμα, Ελλείμματα σε ΙΚΑ, ΝΑΤ.	Εξαίρεση συντάξεων από εισοδηματικούς περιορισμούς. Σχεδιασμοί για προσαρμογή μέσω διαρθρωτικών παρεμβάσεων.
1986	Συσσώρευση πληρωμών τόκων από ΙΚΑ προς Τράπεζες	Επιχορήγηση ΙΚΑ από τον κρατικό προϋπολογισμό για τόκους
1987	Συνέχιση ελλειμμάτων	Ματαίωση μεταρρύθμισης Επιτροπή Τσουκάτου / Κρεμαλή (δεν καταλήγει).
1987/1988		Πρόσθετη σύνταξη ΟΓΑ
Γ. 1990-1993: «Ανάσα στο σύστημα» — Δημοσιονομικά μέτρα		
1989/1990	Ένταση ταμειακών ελλειμμάτων, γενικό ταμειακό πρόβλημα Δημοσίου	Έκθεση Αγγελόπουλου
Σεπτ. 1990	Γενική ανταπόκριση στο δημοσιονομικό πρόβλημα	Νόμος 1902 ψηφίζεται ως «πρώτη φάση» ασφαλιστικού
1991	Επανεξέταση στρατηγικής, αλλαγή γραμμής	Νόμος 1976 διορθώνει τον Νόμο 1902 Επιτροπή Φακιολά Έκθεση ΔΝΤ
Σεπτ. 1992	Συνεχιζόμενα ασφαλιστικά ελλείμματα Συνθήκη Μάαστριχτ αναφέρεται στο γενικό δημοσιονομικό θέμα	Νόμος 2084: «ανάσα ως το 2010». Αύξηση εισφορών Σύστημα για νέους ασφαλισμένους

(συνέχεια)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 (συνέχεια)

Πέντε φάσεις του ασφαλιστικού στην Ελλάδα, 1978-2001		
Έτος	Κατάσταση ασφαλιστικού	Πρωτοβουλία
Δ. 1994-2000: Προς αναζήτηση στρατηγικής σε δύο φάσεις		
1994-1996	Διαγραφή χρεών ταμείων	Συντήρηση συστήματος Απορρόφηση αλλαγών
1996	Ανησυχία για χαμηλοσυνταξιούχους ύστερα από μεγάλες απώλειες πραγματικών εισοδημάτων	ΕΚΑΣ-επικεντρωμένη παρέμβαση Εξαγγελία συνολικής επίλυσης: διάλογος σε δύο δόσεις
1997	Προσπάθεια ένταξης στην ΟΝΕ Ανησυχία για μακροχρόνιες επιπτώσεις του δημογραφικού	Κύρια σύνταξη ΟΓΑ Κοινωνικός διάλογος σε δύο δόσεις — η πρώτη για «μίνι ασφαλιστικό» Έκθεση Σπράου
1998	Συζήτηση για ευελξία στην αγορά εργασίας, ανεργία εισροή μεταναστών	Έκθεση ΟΟΣΑ για συντάξεις Μίνι ασφαλιστικό Σ/Ν (Νόμος 2676)
2000	Είσοδος στην ΟΝΕ Βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών	Ανακοίνωση συνολικής λύσης Ανάθεση προβολών σε διεθνή εταιρεία αναλογιστών
Ε. 2001- : Επιτέλους μεταρρύθμιση;		
Απρίλιος 2001	Δημοσιοποίηση της αναλογιστικής μελέτης	Η κυβέρνηση δημοσιοποιεί ταυτόχρονα τις προτάσεις της (διακριτές από τη μελέτη)
Μάιος 2001	Μαζικές διαδηλώσεις	Οι προτάσεις αποσύρονται Επιμονή στην ανάγκη εξεύρεσης λύσης
Οκτώβριος 2001	Συνέδριο του ΠΑΣΟΚ σε μεγάλο βαθμό ως αντίδραση στις εξελίξεις στο ασφαλιστικό	Νέα ηγεσία στο Υπουργείο Εργασίας
Μάρτιος 2002	Δημοσιοποίηση γενικών αρχών	Νέα φάση διαλόγου σε συναινετικό κλίμα
Μάιος 2002	Συναινετικές προτάσεις — έμφαση στην επάρκεια των συντάξεων και σε νέους θεσμούς	Νόμος. 3029/2002
Σεπτέμβριος 2002	Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού της ΕΕ	Έκθεση για τη Στρατηγική Συντάξεων
Αρχές 2004	Προεκλογική εκστρατεία	Δεσμεύσεις να μην αλλάξουν οι συνταξιοδοτικές παράμετροι και να αυξηθούν οι συντάξεις.
Μάρτιος 2004-	Κυβέρνηση Νέας Δημοκρατίας	Τα δημόσια οικονομικά επανέρχονται στο προσκήνιο. Επανεξέταση των δηλώσεων;

Σ Η Μ Ε Ι Ω Σ Ε Ι Σ

1. Το παράθεμα συνεχίζει: «παράφρονες στην εξουσία, που ακούνε φωνές από το πουθενά, αντλούν την εμμονή τους από κάποιον πανεπιστημιακό κονδυλοφόρο περασμένων ετών».

2. Είναι σημαντικό να κατανοήσουμε ότι αυτές οι προτάσεις μεταρρύθμισης αναφέρονται στη λειτουργία του διανεμητικού συστήματος και είναι ανεξάρτητες από τις πιο ιδεολογικά φορτισμένες συζητήσεις για τον ρόλο του ιδιωτικού τομέα, τη μέθοδο χρηματοδότησης, κτλ.

3. Για μια περιεκτική ανάλυση του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος στα αγγλικά, βλ. Börsch-Supan, Tinios 2001.

4. Η επιτυχία των κινητοποιήσεων θεωρήθηκε ευρέως αναγέννηση του συνδικαλιστικού κινήματος.

5. Είναι ενδιαφέρον ότι ένας από τους συντάκτες της συγκεκριμένης έκθεσης είναι γονέας ενός από τους υπουργούς που απέτυχαν, τέσσερις δεκαετίες αργότερα, να εφαρμόσουν τις συστάσεις της.

6. Ο κατακερματισμός εκτείνεται και μέσα στον ίδιο φορέα. Σε μια ανάλυση των νέων συντάξεων που εκχωρεί ο κύριος συνταξιοδοτικός φορέας του ιδιωτικού τομέα — το ΙΚΑ — βρέθηκε ότι η «κανονική» ηλικία συνταξιοδότησης αφορούσε μόνον το 20% των σχετικών αιτήσεων (Börsch-Supan, Tinios 2001).

7. Οι Mylonas και De la Maisoneuve (1999) επιχειρούν να ποσοτικοποιήσουν την ανισότητα μεταχείρισης υπολογίζοντας τους πραγματικούς ρυθμούς αποδόσεων των εισφορών για διαφορετικούς τύπους ασφαλισμένων. Αυτοί κυμαίνονται (για ταυτόσημη καριέρα) από 5,2% έως -0,2%.

8. Αυτό βεβαίως είναι η άλλη όψη του ότι δεν αθροίζονται τα μεμονωμένα προβλήματα. Στήριξη από αυτή την υπόθεση αντλήθηκε από το O'Donnell, Tinios (2003) μέσω πολυμεταβλητής ανάλυσης δεδομένων από δημοσκοπήσεις.

9. Οι Boeri κ.ά. (2001) καταλήγουν σε ένα μάλλον πιο αισιόδοξο συμπέρασμα, αναλύοντας ένα προσεκτικά διατυπωμένο ερωτηματολόγιο που απαντήθηκε στη Γερμανία, στην Ιταλία και στη Γαλλία. Βλ., επίσης, Taylor-Gooby (1995).

10. Βλ. Featherstone κ.ά. (2001) για μια ανάλυση των αντιδράσεων στη δημοσιοποίηση της τεχνοκρατικής έκθεσης μιας επιτροπής (Σπράος 1997) η οποία παρακινούσε σε δράση. Αντιπαραβάλλει επίσης την κατάσταση στην Ελλάδα με την κατάσταση στην Ιταλία, όπου η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση ενσωματώθηκε επιτυχώς στη συνολική προσαρμογή για την ΟΝΕ. Η αντίστοιχη ευκαιρία στην Ελλάδα έμεινε ανεκμετάλλευτη.

11. Αυτό ισχύει βεβαίως σε ένα σύστημα που λειτουργεί σταθερά από καιρό. Όταν ξεκινά ένα σύστημα, ωφελείται η πρώτη γενιά, ένα κέρδος που εξισορροπείται από την απώλεια της τελευταίας.

12. Η ΔΕΗ αποτελεί ένα παράδειγμα των επιπτώσεων των ΔΛΠ-19 σε ένα διανεμητικό εταιρικό σύστημα (σύστημα ασφάλισης στον εργοδότη, γνωστό και στη Γερμανία) (Börsch-Supan, Tinios 2001). Η δημοσιοποίηση των λογαριασμών της επιχείρησης βάσει ΔΛΠ-19 ήταν καίρια για την αλλαγή των αντιλήψεων των εργαζομένων αναφορικά με το πρόβλημα που αντιμετώπιζαν. Η στάση τους άλλαξε τόσο ώστε να επιτρέψει την επίτευξη συμφωνίας. Για τα ΔΛΠ και τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση, βλ. Tinios 2002.

13. Για παράδειγμα, τα OECD 1988, Chand, Yeager 1996 και Oxley 2001 παρου-

σιάζουν μια αναδρομή στις προβολές του ΟΟΣΑ από τη δεκαετία του 1980 και εξής. Τα αποτελέσματα του EPC 2001 στηρίζονταν στο να πειστούν οι εθνικές αρχές να συντονιστούν προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τη συγκρισιμότητα σε ό,τι αφορά προτιμητέες επιλογές από κράτος σε κράτος. Ο Disney (2001) εξετάζει αρκετά λεπτομερώς το ζήτημα της μέτρησης.

14. Καλύτερες παροχές για τις ανάγκες και τις απαιτήσεις των γυναικών στην αγορά εργασίας είναι μια τέτοια περίπτωση.

15. Οι Börsch-Supan και Tinios (2001) αναφέρουν το παράδειγμα των σωρευμένων πλεονασμάτων των πρώτων ετών λειτουργίας της σύνταξης που θα μπορούσαν να παράσχουν μια πηγή χρηματοδότησης της βιομηχανίας σε μια εποχή που το οικονομικό σύστημα δεν ενέπνεε εμπιστοσύνη και δεν μπορούσε να αντεπεξέλθει. Οι συνταξιοδοτικοί πόροι αποπληρώνονται έμμεσα με γοργή μεγέθυνση εισφορών από τις νέες βιομηχανίες των δεκαετιών του 1950 και του 1960. Δεν θα πρέπει να διαφύγει την προσοχή μας ότι αυτή η πρακτική χαρακτηρίζεται ευρέως ως «κλοπή των συνταξιοδοτικών αποθεμάτων».

16. Η ακριβής έννοια του θεσμοθετημένου πόρου του συστήματος σε μια περίοδο όπου υπάρχει πληθώρα δημόσιων πληρωμών στο συνταξιοδοτικό σύστημα δεν ορίζεται και είναι συχνά ζήτημα στη δημόσια συζήτηση. Για παράδειγμα: οι συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων πληρώνονται από τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομικών — οι εισφορές των εργαζομένων συγκεντρώνονται αλλά προστίθενται στα γενικά έσοδα και δεν αφαιρούνται από τις πληρωμές των συντάξεων — εισφορές εργοδότη στο Δημόσιο δεν υπολογίζονται. Σε αυτή την περίπτωση, το προφανώς απλό ερώτημα «πόσο κοστίζουν στα δημόσια οικονομικά οι συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων;» μπορεί να πάρει έως τέσσερις διαφορετικές απαντήσεις από τις οποίες όλες διεκδικούν ορθότητα, με τη μία ή την άλλη έννοια, βάσει των ίδιων στοιχείων που προέρχονται από το ίδιο υπουργείο.

17. Το ίδιο ισχύει για τη σταδιακή εισαγωγή μέτρων (π.χ., αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης κατά μισό έτος για κάθε ημερολογιακό χρόνο). Παρότι τέτοια μέτρα μπορεί να είναι σταδιακά για ένα πλήθος ατόμων, είναι πάντοτε αιφνίδια για το συγκεκριμένο άτομο που θα ενδιαφερθεί για το σύνολο των αλλαγών όπως αυτό το επηρεάζει — απόθεμα μάλλον παρά ροή.

18. Τα δικαστήρια ερμηνεύουν το νομικό καθεστώς των διανεμητικών συντάξεων με τρόπους διαφορετικούς από τις (ιδιωτικά) χρηματοδοτούμενες συντάξεις και επιτρέπουν αλλαγές (σε κάποιες περιπτώσεις με αναδρομικό χαρακτήρα) για να διασφαλίσουν τη βιωσιμότητα (Σπράος 1997). Τα ΔΛΠ-19 διαφοροποιούνται σημαντικά από αυτή την άποψη.

19. Η έμφαση στην εμπιστοσύνη φέρνει στην επιφάνεια τη βαρύτητα του κοινωνικού κεφαλαίου — οι καθυστερήσεις στη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού μπορούν να αποδοθούν σε έλλειψη κοινωνικού κεφαλαίου. Το ξεπέραςμα των βραχυπρόθεσμων μέτρων και της μυωπίας απαιτούν ένα στοιχείο εμπιστοσύνης που λείπει εδώ και πολύ καιρό από την Ελλάδα.

20. Μοιάζουν έτσι με την αποκαλούμενη αναποτελεσματικότητα-Χ όπου στην επιλογή πολιτικής δεν υπάρχει κανένα αντεπιχείρημα και μπορεί να δοθεί μια σαφής συνταγή.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Boeri, T., A. Börsch-Supan, G. Tabellini 2001. «Would you Like to Shrink the Welfare state? The Opinions of European Citizens», *Economic Policy* 16, 32: 8-50.
- Börsch-Supan, A., P. Tinios 2001. «The Greek Pensions System: Strategic Framework for Reform», στο R. C. Bryant, N. C. Garganas, G. S. Tavlak (επιμ.), *Greece's Economic Performance and Prospects*. Bank of Greece and Brookings Institution, 361-451.
- Buti, M., D. Costello 2001. «Population Ageing and the Sustainability of Public Finance in EMU», στο T. Boeri, A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, R. Disney, A. Kapteyn, F. Peracchi (επιμ.), *Pensions: More Information, Less Ideology. Assessing the Long-term Viability of European Pension Systems: Data requirements, Analysis and Evaluations*. Boston, Kluwer, 75-95.
- Chand, Sheetal K., A. Yeager 1996. «Aging Populations and Public Pension Schemes», International Monetary Fund, Περιστασιακό Έγγραφο, 147.
- Disney, R. 2001. «How Should We Measure Pension Liabilities in EU Countries?», στο T. Boeri, A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, R. Disney, A. Kapteyn, F. Peracchi (επιμ.), *Pensions: More Information, Less Ideology. Assessing the Long-term Viability of European Pension Systems: Data requirements, Analysis and Evaluations*. Boston, Kluwer, 95-112.
- DRV — Deutscher Verband Rentenversicherungsträger 2002. «Open Coordination of Old Age Security in the European Union», Διεθνές Συνέδριο στο Βερολίνο, 9 και 10 Νοεμβρίου 2001, *DRV-Schriften*, τόμος 35, Ιούνιος 2002, Berlin.
- Dyson, K., K. Featherstone 1999. *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Economic Policy Committee 2001. *Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations*. Brussels, EPC/ECFIN/655/01.
- Featherstone, K. 2001. «The Political Dynamics of the Vincolo Esterno: The Emergence of EMU and the Challenge of the European Social Model». Queens Papers on Europeanization 6, Belfast, Queens University.
- Featherstone, K., G. Kazamias, D. Papadimitriou 2001. «The Limits of External Empowerment: EMU, Technocracy and Reform of the Greek Pension system», *Political Studies* 49, 3: 462-480.
- Featherstone, K., P. Tinios 2005. «Facing up to the Gordian Knot: The Political Economy of Pension Reform», στο M. Petmesidou, E. Mossialos (επιμ.), *Social Policy Developments in Greece*. Adelshot, Ashgate (υπό έκδοση).
- Ferrera, M. 1996. «The “Southern Model” of Welfare in Social Europe», *Journal of European Social Policy* 6, 1: 17-37.
- Λυμπεράκη, Α., Π. Τήνιος 2002. *Εργασία και Συνοχή. Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ένταξη*. Αθήνα, Παπαζήσης.
- Lyberaki, A., E. Tsakalotos 2002. «Changing Society Without Society: Social and Institutional Constraints to Economic Reform in Post-1974 Greece», *New Political Economy* 7, 1: 93-114.
- Keynes, Maynard J. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York, Harcourt, Brace & Company.
- Mylonas, P., Ch. de la Maisonneuve 1999. *The Problems and Prospects Faced by PAYG Pension*

- Systems: A Case Study of Greece*. OECD Economic Department Working Papers, 215.
- O'Donnell, O., P. Tinios 2003. «The Politics of Pension Reform: Lessons of Public Attitudes in Greece», *Political Studies* 51, 2: 262-281.
- OECD 1988. *Reforming Public Pensions*. Paris, OECD.
- OECD 1997. *OECD Economic Surveys: Greece*. Paris, OECD.
- Oxley, H. 2001. «OECD Experience with projecting Age-Related Expenditure», στο T. Boeri, A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, R. Disney, A. Kapteyn, F. Peracchi (επιμ.), *Pensions: More Information, Less Ideology. Assessing the Long-term Viability of European Pension Systems: Data requirements, Analysis and Evaluations*. Boston, Kluwer, 55-74.
- ΠΑΣΟΚ 2000. *Το κυβερνητικό πρόγραμμα του ΠΑΣΟΚ 2000-2004. Οι προτάσεις μας και οι δεσμεύσεις μας*. Αθήνα, ΠΑΣΟΚ.
- Provoropoulos, G., P. Tinios 1993. «Pensions and the Fiscal Crisis of the Greek State», στο Harry J. Psomias, Stavros B. Thomadakis (επιμ.), *Greece, the New Europe and the Changing International Order*. New York, Pella.
- Rodriguez, M. J. (επιμ.) 2002. *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Σπράος, Γ. 1997. *Συντάξεις και Οικονομία. Συμβολή στον δημόσιο διάλογο*. Αθήνα, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Επιτροπή για τη Μελέτη της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, Οκτώβριος.
- Taylor-Gooby, P. 1995. «Who Wants the Welfare State? Support for State Welfare in European Countries», στο S. Svallfors (επιμ.), *In the Eye of the Beholder: Opinions on Welfare and Justice in Comparative Perspective*. Umea, Sweden. The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 11-51.
- Τήνιος, Π. 2001. *Κοινωνία, οικονομία, συντάξεις. Κρυμμένος θησαυρός*. Αθήνα, Παπαζήσης.
- Tinios, P. 2002. «Disentangling the Roles of the State: Pension Provision in public Enterprises», OECD conference on “Privatisation, Employment and Employees”. Instabul, 10 και 11 Οκτωβρίου, <http://www.oecd.org/dataoecd/9/41/2482187.pdf>
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης 2001. *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2001*. europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html / δημοσίευση και στο Λυμπεράκη, Τήνιος 2002.
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και Υπουργείο Οικονομίας 2002. *The Greek Report on Pension Strategy*, Athens, September, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_en.htm
- Υπουργείο Συντονισμού 1959. *Investigation of Fundamental Problems of the Social Insurance Organisations*. Report of the Committee for Research and Economic Planning, τόμος 3ος: 254-264, Athens, Μάρτιος.
- Walker, A. 1999. *Attitudes to Population Ageing in Europe: A Comparison of the 1992 and 1999 Eurobarometer Surveys*. Sheffield, University of Sheffield.