



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΦΗΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΦΗΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η Ιστορική εξέλιξη της Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Κουρτέλη Κωνσταντίνα

Αθήνα, 2019

Τριμελής Επιτροπή

Δεδουσόπουλος Απόστολος , Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (επιβλέπων)

Κεραμίδου Ιωάννα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Ψειρίδου Αναστασία, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Κωνσταντίνα Κουρτέλη 2019

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολόκληρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

Α.Ν.	: Αναγκαστικός Νόμος
Β'ΠΠ	: Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος
Γ.Σ.Ε.Ε.	: Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας
ΔΓΕ	: Διεθνές Γραφείο Εργασίας
ΔΣΕ	: Διεθνή Σύμβαση Εργασίας
Ε.Κ.Α.Σ.	: Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
Ε.Τ.Ε.Μ.	: Επικουρικό Ταμείο Εργατοϋπαλλήλων Μετάλλων
Ε.ΥΠ.Ε.Α.	: Ειδική Υπηρεσία Ελέγχου Ασφάλισης
Ε.Φ.Κ.Α.	: Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
Η.ΔΙ.Κ.Α. Α.Ε.	: Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης ΑΕ
Ι.Κ.Α.	: Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
Κ.Β.Α.Ε.	: Κανονισμός Βαρέων Ανθυγιεινών επαγγελμάτων
Λ.Α.Φ.Κ.Α.	: Λογαριασμός Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης
Ο.Α.Α.Α.	: Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεων Ανεργίας
Ο.Α.Ε.Δ.	: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
Ο.Α.Ε.Ε.	: Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών
Π.Ε.Λ.	: Προσωπικό Εταιρειών Λιπασμάτων
Π.Ι.Σ.	: Πανελλήνιος Ιατρικός Σύλλογος
Σ.Κ.Α.	: Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης
ΤΕΑΕΥΕΕΟ	: Ταμείο Ασφαλίσεως Εκπροσώπων και Εργατικών Επαγγελματιών Οργανώσεων
Τ.Ε.Α.Δ.Υ.	: Επικουρικό Ταμείο Δημοσίων Υπαλλήλων
Φ.Κ.Α.	: Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης

Περιεχόμενα

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	III
ΠΙΝΑΚΕΣ.....	VII
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ	VII
ΣΧΗΜΑΤΑ.....	VII
ΕΙΚΟΝΕΣ.....	VII
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	IX
ABSTRACT	XI
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	3
ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΙΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΡΑΘΕΣΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ	3
1.1. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ , ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ;	3
1.1.1. Κοινωνική Ασφάλεια.....	3
1.1.2. Κοινωνική Πρόνοια	6
1.1.3. Κοινωνική Ασφάλιση	7
1.2. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ	11
1.3. ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΜΟΝΤΕΛΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ	13
1.3.1. Το Σκανδιναβικό Μοντέλο.....	14
1.3.2. Βισμαρκιανό Μοντέλο	16
1.3.2.1. Η γέννηση του κεντροευρωπαϊκού μοντέλου.	17
1.3.3. Το Αγγλοσαξωνικό Μοντέλο	19
1.3.3.1. Το «BEVERIDGE REPORT» και η καθιέρωση του Αγγλοσαξωνικού Μοντέλου. .	20
1.3.4. Το Μοντέλο του Νότου	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	25
Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ.....	25
2.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	25
2.2. ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΡΩΤΗ : Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΦΚΑ.....	26
2.2.1. Η ανασυγκρότηση του Ελληνικού Κράτους (1828 – 1831).....	26
2.2.2. Τα χρόνια μετά την Ελληνική Επανάσταση 1832 – Καθιέρωση του Συντάγματος 1844 – Εκθρόνιση του Όθωνα (1862).....	27
2.2.2.1. Το πλαίσιο της εποχής και η ασφάλιση των πρώτων ειδικοτήτων.....	28
2.2.3. Το κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο κατά το τέλος του 19 ^{ου} αιώνα	32
2.2.4. Η συνεισφορά του Φ. Νέγρη στην Κοινωνική Ασφάλιση	33
2.2.5. Διανύοντας το τέλος της πρώτης περιόδου.....	36
2.2.5.1. Η γέννηση της Κοινωνικής Ασφάλισης.....	38
2.3. ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΔΕΥΤΕΡΗ: ΣΤΟ ΚΑΤΩΦΛΙ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΕΠΟΧΗΣ	40
2.3.1. Η σύσταση του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Ι.Κ.Α.) 1932.....	42
2.4. ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΡΙΤΗ: ΣΤΑΔΙΑΚΗ ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ (1944 – 1974)	47
2.4.1. Η ίδρυση του Ο.Γ.Α.....	50
2.4.2. Η επέκταση του Ι.Κ.Α. με στοιχεία.....	51
2.5. ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΕΤΑΡΤΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΦΚΑ ΛΟΓΩ ΩΡΙΜΑΝΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ (1974 – 1989).....	55

2.5.1. Σταδιακή ωρίμανση του Ταμείου και τρόποι αντιμετώπισης των πρώτων προβλημάτων	59
2.6. ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ	61
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	63
ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ (ΑΠΟ 1990 – ΣΗΜΕΡΑ), ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΕΜΠΤΗ.....	63
3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	63
3.2. Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΦΟΡΕΑ, ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ-ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ ΤΟΥ ΦΑΣΗ	64
3.3. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΟΥΣ	65
3.3.1. Ταμειακά διαθέσιμα των ταμείων.....	66
3.3.2. Συγχωνεύσεις ταμείων (κύριων και επικουρικών).....	67
3.3.3. Περικοπές δαπανών	68
3.3.4. Εισφοροδιαφυγή - Εισφορές ασφαλισμένων	68
3.3.5. Ρύθμιση οφειλών	69
3.3.6. Συντάξεις – Επιδόματα - Βοηθήματα	69
3.3.7. Ο τεχνολογικός εκσυγχρονισμός του ΙΚΑ.....	71
3.4. ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΡΟΣΩΠΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	71
3.5. Ε.Φ.Κ.Α. : Η ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ	72
3.6. ΟΙ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΕΙΣΦΟΡΕΣ ΚΑΙ Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ	75
3.6.1. Πολιτικές απασχόλησης με βάση το κόστος και πως επηρεάζονται οι εισφορές....	77
3.6.2. Αντιμετώπιση των εισφορών ως «φόρο»	78
3.6.3. Η ενίσχυση των εισφορών με «επιδότηση».....	81
ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	83
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	87

Πίνακες

Πίνακας 1. Εξέλιξη των υποκαταστημάτων του Ιδρύματος	52
Πίνακας 2. Εξέλιξη ασφαλισμένων – συντάξεων και δικαιούχων περίθαλψης	54
Πίνακας 3. Εξέλιξη των οικονομικών του Ταμείου	56
Πίνακας 4. Κατώτατα όρια Συντάξεων ΙΚΑ και κατώτατο ημερομίσθιο ανειδίκευτου εργάτη	57
Πίνακας 5. Εξέλιξη υποκαταστημάτων και προσωπικού του ΙΚΑ.....	59
Πίνακας 6. Διαμόρφωση δημοσιονομικών, Συντάξεων, Εξόδων Συντάξεων και Ασθενείας του Φορέα	60

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1: Οι εισφορές στην κοινωνική ασφάλεια σε ποσοστό της φορολογίας, 2000-2016	16
Διάγραμμα 2: Οι ασφαλιστικές εισφορές ως φόρος από την πλευρά των επιχειρήσεων.....	78
Διάγραμμα 3: Οι ασφαλιστικές εισφορές ως φόρος από την πλευρά των απασχολούμενων.....	80

Σχήματα

Σχήμα 1: Η σύνθεση της κοινωνικής προστασίας	10
--	----

Εικόνες

Εικόνα 1: Otto von Bismarck	17
Εικόνα 2: Lord William Henry Beveridge, 1943	21
Εικόνα 3: Φωκίων Νέγρης	34

Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΚΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Περίληψη

Στο επίκεντρο της παρούσας εργασίας είναι η κοινωνική προστασία των πολιτών από διάφορους τυποποιημένους κινδύνους που προέρχονται από την εργασία είτε αποτελούν συστατικό του κοινωνικού-οικονομικού περιβάλλοντος στο οποίο ζουν. Είναι όλα τα μέτρα που λαμβάνει η πολιτεία στα πλαίσια της κοινωνικής πολιτικής της, με την συναίνεση και άλλων παραγόντων όπως είναι οι εργοδότες, οι εργαζόμενοι και οι ομάδες ενδιαφέροντος προκειμένου να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν αποτελεσματικά ασφαλιστικά συστήματα.

Στην ανασκόπηση της κοινωνικής ασφάλισης το ταξίδι ξεκινάει με την εννοιολογική οριοθέτηση σημαντικών όρων όπως είναι η κοινωνική προστασία/ασφάλεια, κοινωνική πρόνοια και κοινωνική ασφάλιση, όπως θα δούμε στο κεφάλαιο ένα. Θα παραθέσουμε τους κοινωνικούς κινδύνους και θα εξετάσουμε πως γεννήθηκαν οι κοινωνικές ασφαλίσεις κυρίως στην Ευρώπη.

Στο επόμενο κεφάλαιο δύο, που είναι και ο βασικός κορμός της παρούσης εργασίας θα παρακολουθήσουμε τις φάσεις ανάπτυξης και εξέλιξης της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα. Η ιστορική αναδρομή ξεκινά λίγο μετά την ανασυγκρότηση του ελληνικού κράτους (1828), όπου ξεκινά και η πρώτη φάση με την ασυντόνιστη ανάπτυξη των ΦΚΑ στην Ελλάδα (ως το 1932) με κύριο χαρακτηριστικό την πολιτική της κοινωνικής πρόνοιας. Η δεύτερη φάση περιγράφει την εγκαθίδρυση του Ιδρύματος Κοινωνικής Ασφάλισης (ΙΚΑ) και την πολυπαθή πορεία του μέχρι την λειτουργία του το 1937 επί κυβερνήσεως Μεταξά. Η τρίτη περίοδος αφορά την σταδιακή επέκταση του θεσμού (1944 – 1974), η οποία δεν μένει ανεπηρέαστη από τις παγκόσμιες εξελίξεις. Κατά την τέταρτη περίοδο παρατηρείται η διοικητική ανασυγκρότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (1974 – 1989) λόγω της πρόωρης ωρίμανσής του.

Στο τελευταίο κεφάλαιο τρία, περιγράφονται οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στην περίοδο της κρίσης και των μνημονίων (1990 – σήμερα) οι οποίες κρίνονται απαραίτητες για την βιωσιμότητα του θεσμού. Η σημαντικότερη εξ αυτών είναι η

ίδρυση και λειτουργία του Ε.Φ.Κ.Α. στον οποίο εναποτέθηκαν οι ελπίδες ενός, ενιαίας εφαρμογής, συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Λέξεις κλειδιά : Κοινωνική προστασία, Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ), κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα, Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.), ασφαλιστικές εισφορές.

THE HISTORICAL EVOLUTION OF SOCIAL INSURANCE IN GREECE

Abstract

In this very paperwork , we will seek to present the fundamental tenets of citizens Social Protection against various standardized risks arising from work as well as those which are part of the socio-economic environment in which they live.

More specifically, Social Protection, reflects the system of regulations, that implement society's Social Policies. Consensus amongst different and sometimes opposites parts of the society, such as stakeholders, employees and, employers is necessary in order for the insurance systems to be evolved and implemented effectively.

In this review of social insurance, In chapter 1, we begin by establishing key terminology and conceptual delimitation of important terms, for example Social protection , social welfare and social insurance. Also we will outline social risks and analyze the concept of birth and evolution of social insurance primarily in Europe.

In our Second Chapter, which serves as our main topic and focus, we will describe the key milestones and periods in the evolution, of Social Insurance in Greece.

The timeline of our historical review, begins with the establishment of the Greek State in 1828, characterized by a period of development social insurance institutions, lacking any central or official state planning, up until 1932. The prime element of Social Policies is that of Welfare.

The second phase, is characterised by the establishment of IKA and its troubled course, until its operation in 1937, a period of Metaxas government.

During the third period, between 1944-1974, we witness a period of expansion of the Institution of Social Insurance , which is also informed and shaped by International events and discourse.

In the fourth period, between 1974-1989, we see events concerned with administrative and institutional restructuring, in an effort to mitigate earlier inefficiencies and excesses which lead to the institution's premature maturity.

In the third and final chapter, we will elaborate on the rationalization efforts, deemed necessary, to ensure a viable future, for the Institution of Social Insurance. These are the elements of the latest period characterized by the Global Financial Crisis (post 1990 until recently). Concluding we look at a new unified EFKA mechanism and the promise it brings as a universal credit system for Social Insurance.

Key- words: Social Protection, Social Insurance Institution (IKA), Social Insurance in Greece, United Carrier of Social Insurance (EFKA), insurance contributions.

Εισαγωγή

Ανά τα χρόνια πάντα γίνεται λόγος για την κοινωνική πολιτική του κράτους και την αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών. Κατά την πορεία της ιστορίας οι κοινωνικοπολιτικές συνθήκες αλλάζουν και οι ανάγκες των πολιτών διαμορφώνονται αντιστοίχως. Στην καρδιά τους όμως παραμένουν ίδιες. Η ανάγκη για προστασία από την ένδεια, την ανεργία, την προστασία της υγείας τους και η διασφάλιση ενός καλού επιπέδου διαβίωσης πάντα ήταν στο επίκεντρο των αναζητήσεων και διεκδικήσεων όλων των γενεών.

Οι κοινωνικές πολιτικές δεν μένουν ανεπηρέαστες από τις συνθήκες που επικρατούν τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό της χώρας. Η αλληλεπίδραση είναι έντονη και συνεχής. Οι ομάδες ενδιαφέροντος είναι πολλές και ανάλογα με το μέτρο πίεσης που ασκούν επηρεάζουν στην διαμόρφωσή τους.

Βασικός γνώμονας όμως, όλων των ηγεσιών είναι η εξασφάλιση στους πολίτες ανεκτών συνθηκών διαβίωσης και έτσι μέσω της εφαρμογής της κοινωνικής προστασίας διασφαλίζει την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης, την αναπλήρωση του εισοδήματος και την παροχή της αναγκαίας ιατρικής κάλυψης.

Με την παρούσα εργασία θα ανατρέξουμε στην επαρχή της κοινωνικής ασφάλισης και θα παρατηρήσουμε τις μορφές που αυτή έχει λάβει μέσα στην πορεία της ιστορίας, τις αιτίες που οδήγησαν στην εφαρμογή της ή μη και πως τα διάφορα συμφέροντα και η κακή διαχείριση οδήγησε την κοινωνική ασφάλιση να λάβει την μορφή που σήμερα γνωρίζουμε. Την μορφή ενός «υπερταμείου» που έχει επωμιστεί το βάρος της εξάλειψης της κοινωνικής αδικίας και πολυνομίας που έλαβε χώρα από τα πρώιμα στάδια της εφαρμογής της μέχρι το στάδιο της πρόωρης ωρίμανσής της. Οι σχετικές μεταρρυθμίσεις επιδιώκουν να περισώσουν ότι έχει απομείνει από το σημαντικό κατασκεύασμα του οικοδομήματος της κοινωνίας μας και να παρατείνουν την βιωσιμότητα του, προκειμένου οι πολίτες να συνεχίζουν να εμπιστεύονται το κοινωνικό πρόσωπο του κράτους.

Προκειμένου να σκιαγραφηθεί όσο γίνεται πληρέστερα το κοινωνικοπολιτικό σκηνικό που εξελίσσεται η πορεία της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, ανατρέξαμε σε πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, νομοθετήματα, κανονιστικές πράξεις, στοιχεία δημοσιευμένα από τον ίδιο τον θεσμό, δημοσιεύματα εφημερίδων

και τη σχετική βιβλιογραφία. Δεν θα μπορούσαμε να κάνουμε απλή παράθεση οικονομικών στοιχείων και νόμων, διότι από μόνα τους δεν δίνουν την πλήρη εικόνα της ιστορίας. Βοηθούν όμως στην συμπλήρωση αυτής, με την αναδρομή στα ιστορικά γεγονότα και σε συνδυασμό με τις αποφάσεις που λαμβάνονταν συνθέτουν το όλο πλαίσιο.

Ωστόσο για να γίνουν κατανοητά τα κοινωνικά και ιστορικά δρώμενα, το πρώτο κεφάλαιο έχει αφιερωθεί στην ανάλυση και παρουσίαση βασικών εννοιών και αρχών όπως αυτό της κοινωνικής προστασίας, κοινωνικής πρόνοιας, κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικών κινδύνων. Περιγράφεται ο ρόλος τους στην κοινωνική πολιτική και γίνεται μια αναφορά πως εξ' αιτίας αυτών γεννήθηκαν οι κοινωνικές ασφάλισεις στην Ευρώπη.

Όλο το πλαίσιο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση της ελληνικής κατάστασης, γι αυτό, στο δεύτερο κεφάλαιο πλέον, η αναδρομή μας ξεκινά με την απελευθέρωση του ελληνικού κράτους και την προστασία ομάδων ατόμων, στις οποίες ο λαός ένιωθε ότι χρωστούσε ευγνωμοσύνη, αφού τους χάρισαν την ελευθερία. Συνεχίζουμε με τα χρόνια που ακολούθησαν την βιομηχανική επανάσταση και τις επιρροές από τα αναπτυγμένα Ευρωπαϊκά κράτη, την ίδρυση του μεγαλύτερου φορέα κοινωνικής ασφάλισης του ΙΚΑ και φτάνουμε μέσα από την πολυδαίδαλη πορεία της, στα χρόνια των έντονων μεταρρυθμίσεων και την ίδρυση και λειτουργία του ΕΦΚΑ όπως αυτά περιγράφονται στο κεφάλαιο τρία.

Παρατηρώντας όλα τα ανωτέρω ευελπιστούμε στην διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης εικόνας για την κατάσταση που επικρατεί στην κοινωνική ασφάλιση στη χώρας μας, και την προσμονή ότι οι τελευταίες εξελίξεις θα διαψεύσουν την ιστορία και θα αποδώσουν στο κράτος τον χαρακτήρα του κράτους δικαίου, ο οποίος είχε εκλείψει.

Κεφάλαιο 1

ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΡΑΘΕΣΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ

1.1. Κοινωνική Ασφάλεια , Κοινωνική Πρόνοια ή Κοινωνική Ασφάλιση;

Στην παρούσα εργασία, στο επίκεντρο είναι οι όροι «κοινωνική ασφάλεια», «κοινωνική πρόνοια» και «κοινωνική ασφάλιση» οι οποίοι αν και επιφανειακά μοιάζουν , διαφέρουν ως προς το περιεχόμενό τους. Ως εκ τούτου κρίνεται σκόπιμη η προσπάθεια εννοιολογικής οριοθέτησης και αποσαφήνισης τους.

1.1.1. Κοινωνική Ασφάλεια

Με τον όρο Κοινωνική ασφάλεια ή κοινωνική προστασία περιγράφονται όλα εκείνα τα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα που μπορούν να παρθούν από τη πολιτεία προκειμένου να προστατευθούν τα άτομα από διάφορους κοινωνικοοικονομικούς κινδύνους που τα εμποδίζουν να καλύψουν τις ανάγκες διαβίωσης, αρχικά και την ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους στη συνέχεια (Σούλης, 2015:161).

Οι επιδιώξεις των μέτρων αυτών στοχεύουν στην εξασφάλιση πόρων και εισοδήματος για την κάλυψη βασικών και άλλων κοινωνικών αναγκών και αυτό επιτυγχάνεται είτε μέσω της απασχόλησης, η οποία δημιουργεί εισοδήματα, είτε μέσω της συμπληρωματικής ή ολικής κάλυψης του εισοδήματος. Επομένως μπορούμε να πούμε ότι τα μέτρα προσανατολίζονται στα εξής:

Α) Την προστασία του πληθυσμού από καταστάσεις ανάγκης, οι οποίες δημιουργούνται με την ύπαρξη συγκεκριμένων κινδύνων που επιφέρουν την απώλεια ή τη μείωση των πηγών συντήρησης τους. Ως τέτοιοι κίνδυνοι αναφέρονται η

ασθένεια, η μητρότητα , η ανεργία, η αναπηρία, το γήρας, ο θάνατος , εργατικά ατυχήματα και επαγγελματικές ασθένειες¹

Β) Την εξασφάλιση της αναγκαίας ιατρικής και υγειονομικής κάλυψης και περίθαλψης και

Γ) Την διατήρηση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, αντιμετωπίζοντας τα οικογενειακά βάρη (Αμίτσης, 2001: 35-36).

Όλα τα ανωτέρω ωστόσο είναι επιτεύξιμα συναρτήσει του βαθμού οικονομικής ανάπτυξης της εκάστοτε πολιτείας .

Έτσι λοιπόν, με την διεθνώς παραδεκτή έννοια τουλάχιστον, η κοινωνική ασφάλεια, περιλαμβάνει τα δημόσια ιδίως συστήματα αναδιανομής εισοδημάτων για την αναπλήρωση της απώλειας αποδοχών ή κερδών, για την διαφύλαξη και την προαγωγή της υγείας, για την αντιμετώπιση της ένδειας και τη λεγόμενη κοινωνική αποζημίωση (Κρεμάλης 2000: 214, Θεοδωρουλάκης κ.α., 2012: 17-18).

Η κοινωνική ασφάλεια, ως όρος, πρωτοεμφανίστηκε το 1935 στις ΗΠΑ με τον νόμο της «Social Security Act», ενώ θεσμοθετικά κατοχυρώθηκε με την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που ψηφίστηκε από το Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ στις 10 Φεβρουαρίου του 1948. Μάλιστα ρητά στο άρθρο 22 της Διακήρυξης προβλέπεται: *«κάθε άτομο, ως μέλος του κοινωνικού συνόλου, έχει δικαίωμα σε κοινωνική ασφάλεια. Η κοινωνία, με την εθνική πρωτοβουλία και τη διεθνή συνεργασία, ανάλογα πάντα με την οργάνωση και τις οικονομικές δυνατότητες κάθε κράτους, έχει χρέος να του εξασφαλίσει την ικανοποίηση των οικονομικών , κοινωνικών και πολιτιστικών δικαιωμάτων που είναι απαραίτητα για την αξιοπρέπεια και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του»*.

Οι τεχνικές με τις οποίες θα επιτευχθούν οι αναφερόμενοι ανωτέρω στόχοι, εντοπίζονται στο άρθρο 25 της συγκεκριμένης Διακήρυξης, το οποίο προβλέπει το καθολικό δικαίωμα της εξασφάλισης ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης όσον αφορά την υγεία, την ευημερία και τις κοινωνικές υπηρεσίες καθώς επίσης γίνεται αναφορά και στην κοινωνική προστασία της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας ανεξαρτήτου οικογενειακής κατάστασης. Έτσι λοιπόν προκύπτει η καθιέρωση μηχανισμών μέσω των οποίων επιτυγχάνεται και εφαρμόζεται η κοινωνική ασφάλεια, αυτοί είναι η Κοινωνική Πρόνοια και η Κοινωνική Ασφάλιση, οι οποία αναλύονται κατωτέρω, καθώς και η τεχνική της προστασίας της υγείας (Αμίτσης 2001: 39,

¹ Ακολουθεί μια αναλυτική περιγραφή αυτών στην παράγραφο 2.

Κρεμάλης, 2000: 213), στην οποία δεν κρίνεται σκόπιμο να επεκταθούμε στην παρούσα εργασία.

Η κοινωνική ασφάλεια είναι δημόσιο αγαθό και αποτελεί δημόσια δαπάνη στο χώρο της αναπαραγωγικής διαδικασίας. Η εννοιολογική της προσέγγιση και προβληματική περιστρέφεται γύρω από την νεοκλασική ή κεϋνσιανή θεώρηση οι οποίες διαφοροποιούνται από τις μαρξιστικές αντιλήψεις.

Με την πρώτη άποψη εστιάζεται στα εμπόδια που δημιουργούνται από τον θεσμό στην ανάπτυξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και λειτουργίας της αγοράς. Η κεϋνσιανή προσέγγιση, η οποία θεωρεί την παρέμβαση του κράτους αναγκαία, αναφέρεται σε διαρθρωτικά προβλήματα και αποτελεί την εγγύηση σταθερότητας της οικονομικής ισορροπίας μέσω της διατήρησης ή ενίσχυσης του εισοδήματος των πολιτών. Αυτό επιχειρεί να το πετύχει εξασφαλίζοντας πλήρη απασχόληση σε μια κλειστή οικονομία μέσα από την ενίσχυση της ενεργούς ζήτησης και την ρύθμιση των συλλογικών διαπραγματεύσεων στα περιοριστικά πλαίσια που προκύπτουν από τα προηγούμενα.

Όσον αφορά την μαρξιστική προσέγγιση, η κοινωνική προστασία με την λειτουργία του κράτους πρόνοιας, συμβάλει στην αναπαραγωγή της καπιταλιστικής κοινωνίας διατηρώντας την ιδεολογία της εκμετάλλευσης του ανθρώπου από τον άνθρωπο. Είναι ένας ταξικός μηχανισμός που σκοπεύει στην συντήρηση και διαχείριση της εργατικής δύναμης ενσωματώνοντας το μη εργατικό δυναμικό στο καπιταλιστικό σύστημα, μέσω της παροχής υπηρεσιών και παροχών δεν ενισχύεται η κινητικότητα του εργατικού, όπως συνέβη στα πρώτα χρόνια της βιομηχανικής επανάστασης (Χλέτσος 2003:22-25).

Σε αυτό που συγκλίνουν οι ανωτέρω προσεγγίσεις είναι ότι πρόκειται για ένα γενικευμένο σύστημα παροχών το οποίο χρηματοδοτείται από δημόσιες δαπάνες. Ο τρόπος αμφισβήτησης της κοινωνικής προστασίας και από τις ανωτέρω θεωρήσεις αλλά και τις σύγχρονες αντιλήψεις, κάνουν απαραίτητες τις οργανωτικές αναπροσαρμογές σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, όσον αφορά το επίπεδο και το είδος των παροχών, τις μορφές χρηματοδότησης λαμβάνοντας όμως υπόψη την εξέλιξη των ανθρώπινων αναγκών που υπερβαίνουν τα όρια των κλασικών οικονομικό- κοινωνικών προβλημάτων (Κοντιάδης 1997: 63).

1.1.2. Κοινωνική Πρόνοια

Με τον όρο Κοινωνική Πρόνοια, περιγράφονται όλες τις ενέργειες στις οποίες προβαίνει η κοινωνία προκειμένου να καλύψει τις βασικές βιοποριστικές ανάγκες των πολιτών ελλείψει επαρκών πόρων διαβίωσης καθώς επίσης την παρότρυνσή τους για κοινωνική συμμετοχή.

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι με την άσκηση κοινωνικής πρόνοιας, εφαρμόζεται ένα σύνολο μέτρων που αποσκοπεί στην αντιμετώπιση καταστάσεων ανάγκης και όχι στην αναπλήρωση της απώλειας ή της μείωσης των εισοδημάτων. Απευθύνεται δηλαδή σε άτομα με αδυναμία ένταξης στην αγορά εργασίας και ως εκ τούτου δεν μπορούν να έχουν κάλυψη μέσω της τεχνικής της κοινωνικής ασφάλισης. Γι αυτό και η εφαρμογή της επιτυγχάνεται μέσω της χορήγησης παροχών (εισοδηματικών και σε είδος) καθώς επίσης και κοινωνικών υπηρεσιών μέσω ειδικών φορέων (Αμίτσης 2001: 40) εφαρμόζοντας το κριτήριο της επιλεκτικότητας ανάλογα με τους διαθέσιμους πόρους των ωφελουμένων.

Τα συστήματα της κοινωνικής πρόνοιας , διακρίνονται και τυποποιούνται βάσει δυο κριτηρίων: το νομικό και το κοινωνικοπολιτικό.

Σύμφωνα με το πρώτο κριτήριο- το νομικό- διακρίνονται τρεις μορφές κοινωνικής πρόνοιας, ανάλογα με πως είναι ρυθμισμένες οι μορφές των φορέων της κοινωνικής πρόνοιας και σε ποιο τομέα ανήκουν . Έτσι έχουμε του φορείς δημοσίου τομέα (Δήμοι, ΟΤΑ κλπ.) , τους φορείς ιδιωτικού τομέα(ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών φροντίδας) και τους φορείς εθελοντικού τομέα (ΜΚΟ). Οι αρχές οι οποίες ακολουθούνται και εφαρμόζονται κατά την άσκηση της προνοιακής τεχνικής έχουν θεσπιστεί από το Δίκαιο Κοινωνικής Πρόνοιας και είναι η αρχή της επικουρικότητας και η αρχή της εξατομίκευσης.

Σύμφωνα με το δεύτερο κριτήριο - το κοινωνικοπολιτικό-, έτσι όπως έχει προσδιοριστεί από τον Titmuss(1974) διακρίνονται τρία μοντέλα, ανάλογα πως είναι δομημένοι οι μηχανισμοί οργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών. Έτσι έχουμε το *υπολειμματικό μοντέλο* κατά το οποίο οι προνοιακές παροχές και υπηρεσίες προσφέρονται επιλεκτικά με το κράτος πρόνοιας να έχει υποβοηθητικό ρόλο, το *θεσμικό/ αναδιανεμητικό μοντέλο* που σκοπό έχει την καθολική κάλυψη του πληθυσμού και προβλέπονται επιπλέον συμπληρωματικές παροχές για τα άτομα που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης, εδώ ο ρόλος του κράτους είναι καθοριστικός και

το βιομηχανικό μοντέλο, στο οποίο οι κοινωνικές παροχές προσφέρονται βάσει της ασφάλισης της εργασίας και μόνο οι εργαζόμενοι απολαμβάνουν αυτές (Υφαντόπουλος 2009: 73-75).

Οι συστηματικές αναλύσεις των διατάξεων της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ενέπνευσαν σε θεσμικό επίπεδο τα συστήματα της κοινωνικής πρόνοιας ως προς την διάκριση των λειτουργιών της, καταλήγοντας στην πρωτογενή και δευτερογενή λειτουργία.

Αναφερόμενοι στην πρωτογενή λειτουργία εννοούμε όλες τις χρηματικές παροχές που αποσκοπούν στην εξασφάλιση ενός επαρκούς βιοτικού επιπέδου των ωφελουμένων, με την κάλυψη των βασικών αναγκών τους, αφού δεν έχουν ίδια μέσα διαβίωσης και δεν καλύπτονται από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Με την εξέλιξη όμως της κοινωνικής οργάνωσης και την αγοράς εργασίας, προέκυψε ανάγκη προσαρμογής των συστημάτων πρόνοιας, προχωρώντας έτσι στην δευτερογενή λειτουργία η οποία αποσκοπεί στην κοινωνικοοικονομική ένταξη των ωφελουμένων, μέσω της μείωσης των προνοιακών παροχών αλλά παράλληλα την ενίσχυση των ικανοτήτων και δυνατοτήτων των ωφελούμενων, με την λήψη υπηρεσιών όπως σεμινάρια επιμόρφωσης, συμβουλευτικής, επαγγελματικής κατάρτισης και προώθησης της εργασίας.

1.1.3. Κοινωνική Ασφάλιση

Αναφερόμενοι στο σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης, εννοούμε όλα τα μέτρα μέσω των οποίων ρυθμίζονται οι χορηγήσεις ασφαλιστικών παροχών σε πρόσωπα, ώστε να αντιμετωπιστούν τυποποιημένοι κοινωνικοί κίνδυνοι². Πρόκειται λοιπόν για έναν θεσμό αναπλήρωσης του εισοδήματος, αποκατάστασης της εργασιακής ικανότητας και κάλυψης των οικονομικών δαπανών για μια κατηγορία πληθυσμού που είναι οι εργαζόμενοι (Κρεμάλης, 2000: 215).

Αρμόδιοι φορείς για την χορήγηση αυτών των ασφαλιστικών παροχών είναι κυρίως οι ασφαλιστικοί οργανισμοί και τα Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης (τ.ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, τ.ΟΑΕΕ κλπ).

² Βλ. υποκεφάλαιο 2

Το σύστημα της Κοινωνικής Ασφάλισης αποδίδει υπηρεσίες προς τους ασφαλισμένους σε μια μελλοντική περίοδο με τη μορφή συντάξεων, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και επιδομάτων ανεργίας. Το δικαίωμα λήψης αυτών των παροχών γεννάτε από την υποχρέωση των απασχολούμενων στην καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών. Έτσι λοιπόν θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι ασφαλιστικές εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση αποτελούν μορφή αναγκαστικής αποταμίευσης, προσαυξάνοντας τον τρέχοντα μισθό.

Οι ασφαλιστικές εισφορές προέρχονται είτε από πόρους της επιχείρησης, όταν πρόκειται για εξαρτημένη εργασία όπου αυτές διαχωρίζονται σε εργοδοτικές εισφορές και εισφορές ασφαλισμένου και είναι ποσοστό επί του ακαθάριστου μισθού, είτε επιβαρύνουν εξ ολοκλήρου τον απασχολούμενο, όταν πρόκειται κυρίως για αυτοαπασχολούμενο.

Δεν πρέπει να παραβλέπουμε όμως και την ύπαρξη, ασφαλιστικών εταιρειών που εφαρμόζουν την τεχνική της ιδιωτικής ασφάλισης.

Οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των δύο είναι εύκολα διακριτές και έγκειται στον τρόπο θεμελίωσης της ασφαλιστικής σχέσης, στο ύψος των ασφαλιστικών εισφορών, το είδος και η έκταση των ασφαλιστικών παροχών και την νομική μορφή των φορέων παροχής αυτών (Αμίτσης 2001: 40).

Έτσι όσων αφορά την κοινωνική ασφάλιση, τα ανωτέρω καθορίζονται με νόμο χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η πιθανότητα του κινδύνου, έχουν καθολική εφαρμογή και η κοινωνική προστασία εφαρμόζεται από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Επίσης η κοινωνική ασφάλιση έχει καταναλωτικό και *διανεμητικό* χαρακτήρα διότι η αναπλήρωση του εισοδήματος προέρχεται από εισφορές που καταβάλλει η παρούσα γενιά ασφαλισμένων ώστε να χρηματοδοτηθεί η επόμενη (Σούλης 2015: 165).

Στον αντίποδα, στην ιδιωτική ασφάλιση, η σχέση καθορίζεται με σύμβαση μεταξύ των ενδιαφερομένων, όπου προσδιορίζεται το εύρος των ασφαλιστικών παροχών, ανάλογα με τις καταβληθείσες εισφορές. Τέλος η ιδιωτική ασφάλιση ασκείται από επιχειρήσεις που είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Η ιδιωτική ασφάλιση χαρακτηρίζεται ως ανταποδοτικό σύστημα, αφού οι εισφορές κεφαλαιοποιούνται, δημιουργούν αποθεματικό, επενδύονται και μαζί με τους τόκους χρηματοδοτούν τους ίδιους τους δικαιούχους, μελλοντικά.

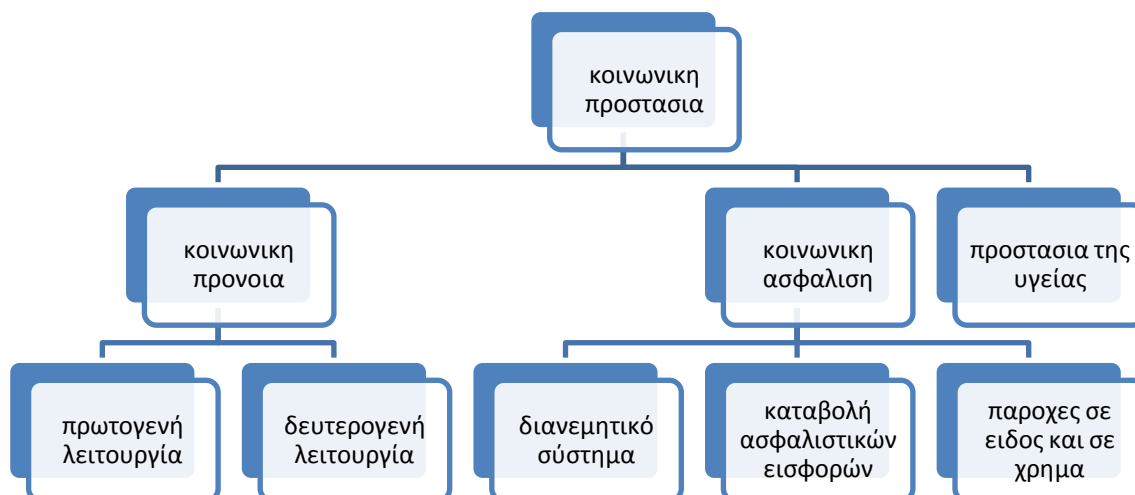
Ωστόσο κανένα από τα δυο συστήματα ασφαλιστικής κάλυψης δεν είναι ιδεατό αφού το καθένα έχει τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά του. Ενώ το

διανεμητικό σύστημα από την μια, ενισχύει την κοινωνική αλληλεγγύη, έχει ως αντίκτυπο την επιδείνωση της λειτουργία των ασφαλιστικών οργανισμών εξαιτίας των δυσμενών δημογραφικών εξελίξεων, η οποία συνεπάγεται μείωση ή έλλειψη αποθεματικού για την κάλυψη των έκτακτων αναγκών (Κρεμαλής 1985: 134) γεγονός το οποίο με την σειρά του οδηγεί στην αναπροσαρμογή των ασφαλιστικών εισφορών. Δημιουργείται δηλαδή ένας φαύλος κύκλος ο οποίος είναι δύσκολο να αποφευχθεί.

Τα ανωτέρω προβλήματα δεν υφίστανται στο *κεφαλαιοποιητικό* σύστημα, γιατί οι εισφορές που καταβάλλουν οι δικαιούχοι, δημιουργούν αποθεματικά εξασφαλίζοντας τους την καταβολή παροχών οι οποίες θα είναι αρκετά μεγάλες αφού το ποσό που κεφαλαιοποιείται προσαυξάνεται λόγω ανατοκισμού. Αυτή η τεχνική ασφάλισης συνεπάγεται ότι οι ασφαλιστικές εισφορές θα είναι αντίστοιχα υψηλές προς το ύψος των καταβαλλόμενων παροχών οι οποίες θα καλύψουν ενδεχόμενες ανάγκες σε μέλλοντα χρόνο, εμπεριέχουν δηλαδή το κόστους του κινδύνου. Επίσης γνωρίζοντας ότι οι παρέχοντες ιδιωτική ασφάλιση είναι εταιρείες και επιχειρήσεις ιδιωτικού δικαίου που στόχο έχουν το κέρδος, δεν προάγουν την κοινωνική αλληλεγγύη αφού τα αποθεματικά που δημιουργούνται μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως κρίνουν αποτελεσματικότερο για τους ίδιους.

Αυτό που κατά κόρων ισχύει είναι ότι, η ιδιωτική ασφάλιση λειτουργεί επικουρικά της κοινωνικής και οι πολίτες καταφεύγουν όλο και περισσότερο στην σύναψη ιδιωτικών συμβολαίων ασφάλισης, προκειμένου να εξασφαλίσουν καλύψεις και παροχές που πιθανά να μην μπορούν μέσω του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Στο παρακάτω σχεδιάγραμμα απεικονίζεται η δομή της κοινωνικής προστασίας στα τρία συστήματά της, μαζί με κάποια από τα βασικά χαρακτηριστικά τους, όπως αναλυτικά αναπτύχθηκαν ανωτέρω και σκοπό έχει την καλύτερη κατανόηση της σύστασης και λειτουργίας αυτής.



Σχήμα 1: Η σύνθεση της κοινωνικής προστασίας³

Μετά την ανάλυση που προηγήθηκε μπορούμε πλέον να διακρίνουμε και να οριοθετήσουμε επαρκώς τις αναλυόμενες έννοιες και επιγραμματικά να τις συνοψίσουμε ως κάτωθι:

Η **κοινωνική ασφάλεια** αντιστοιχεί σε ένα καθολικό σύστημα κοινωνικής προστασίας που επιτυγχάνεται μέσω των τεχνικών της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πρόνοιας, οι οποίες συνθέτουν το σύνολό της, δηλαδή αποτελούν τα υποσυστήματα ενός ευρύτερου συνόλου.

Η **κοινωνική ασφάλιση** καλύπτει ένα μέρος του πληθυσμού, ορισμένες κοινωνικο-επαγγελματικές κατηγορίες έναντι τυποποιημένων κινδύνων όπως (ασθένεια, γήρας, αναπηρία, ανεργία, θάνατος), εφόσον προηγουμένως έχουν καταβληθεί εισφορές.

Η **κοινωνική πρόνοια** καλύπτει το σύνολο του πληθυσμού και συγκεκριμένα τα άτομα χωρίς επαρκείς πόρους βιοπορισμού παρέχοντάς τους τόσο βοήθεια σε χρήμα όσο και βοήθεια σε είδος, αποβλέποντας στην κάλυψη των βασικών αναγκών διαβίωσής τους καθώς και στην ευρύτερη κοινωνική τους συμμετοχή.

³ Βλ. κεφάλαιο 3, παρ. 3.5, πως η μορφή της κοινωνικής ασφάλισης αλλάζει και το διανεμητικό σύστημα, αντικαθίσταται από το σύστημα της νοητής κεφαλαιοποίησης, όσο θα διαρκέσει η μεταβατική περίοδος (με τον ΕΦΚΑ), μέχρις ότου εφαρμοστεί το κεφαλαιοποιητικό σύστημα.

1.2. Κοινωνικοί κίνδυνοι

Η κοινωνική ασφάλιση βασίζεται στην ασφαλιστική τεχνική της ιδιωτικής ασφάλισης και μέσω της κοινωνικής αλληλεγγύης, επιδιώκει τη διασφάλιση του ατόμου από τους κοινωνικούς κινδύνους.

Ως κίνδυνος ορίζεται η επέλευση μιας οικονομικής ανάγκης και έχει χαρακτήρα μελλοντικού και αβέβαιου γεγονότος και εμφανίζονται κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του ατόμου.

Κοινωνικός κίνδυνος χαρακτηρίζεται όταν αυτός «κοινωνικοποιείται», δηλαδή επιμερίζεται το οικονομικό βάρος των παροχών ανάμεσα στα άτομα προκειμένου να αποκατασταθεί η ζημία από την επέλευση ενός τέτοιου κινδύνου σε κάποιο από τα άτομα της κοινωνίας (Στεργίου 2017: 33 - 37).

Οι κοινωνικοί κίνδυνοι καθώς και οι λειτουργίες αντιμετώπισής τους από την κοινωνική ασφάλιση όπως αυτοί απαριθμούνται στην ΔΣΕ Νο 102 του 1952(ν.3251/55) είναι οι εξής:

- *Υγειονομική περίθαλψη*: χορήγηση παροχών προληπτικού ή θεραπευτικού χαρακτήρα, οι οποίες περιλαμβάνουν νοσηλεία, συνταγογράφηση φαρμάκων επίσκεψη σε συμβεβλημένους ιατρούς καθώς επίσης και πραγματοποίηση ιατρικών εξετάσεων.
- *Ασθένεια* : χορήγηση επίδομα ασθενείας για το διάστημα διακοπής της εργασίας η οποία είναι πάνω από τρεις ημέρες συνεχόμενα και πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις οι οποίες είναι ο χαρακτηρισμός τους μισθωτού ως ανίκανο προς εργασία λόγω της ασθένειας και να έχει συμπληρώσει ένα συγκεκριμένο αριθμό ημερών εργασίας για το εξεταζόμενο πριν την έναρξη της ασθένειας διάστημα.
- *Ανεργία* : χορήγηση παροχών για το εισόδημα που χάθηκε από την διακοπή της εργασίας και την αδυναμία των απολυθέντων για ανεύρεση άλλης εργασίας. Οι παροχές αυτές μπορεί να έχουν τη μορφή του επιδόματος ανεργίας το οποίο χορηγείται αν τηρούνται κάποιες προϋποθέσεις από τους αιτούντες ήτοι η παροχή εξαρτημένης εργασίας ασφαλιστέας στον κλάδο ασθενείας και ανεργίας σε οποιοδήποτε Οργανισμό Ασφάλισης , η συμπλήρωση συγκεκριμένων ημερών ασφάλισης για το εξεταζόμενο πριν την λήξη της απασχόλησης διάστημα (Λαναράς, 2016: 381). Μια ακόμη παροχή είναι η συνεισφορά στις δαπάνες επιμόρφωσης / κατάρτισης των ατόμων,

βοήθεια των ανέργων στην ανεύρεση εργασίας και στη χορήγηση των κατάλληλων αγαθών και υπηρεσιών

- *Γήρας* : κάλυψη παροχών οι οποίες διασφαλίζουν εισόδημα στους ασφαλισμένους, χορήγηση αγαθών και υπηρεσιών στους ηλικιωμένους
- *Αναπηρία*: χορήγηση παροχών, υπηρεσιών αποκατάστασης, αγαθών και υπηρεσιών σε άτομα με ειδικές ανάγκες.
- *Μητρότητα* : Η κοινωνική ασφάλιση αποσκοπεί στην προστασία και την απουσία από την εργασία των γυναικών που βρίσκονται σε κατάσταση εγκυμοσύνης, λοχίας και γαλουχίας. Τα μέτρα που προάγουν την ασφάλεια και την υγεία αυτής της κατηγορίας απασχολούμενων θεσπίστηκαν με την 103/1952 ΔΣΕ ,η οποία κατοχυρώθηκε με τον Ν. 1302/1982. Ως τέτοια μέτρα είναι η χορήγηση αδειών κατά την διάρκεια του τοκετού και της λοχίας, φροντίδας του παιδιού , ειδική εξάμηνη άδεια, γονική άδεια ανατροφής, επιδόματα από τον ασφαλιστικό φορέα, αποδοχές από τον εργοδότη και την ασφαλιστική τους κάλυψη αναλογούσα του χρόνου υπηρεσίας τους καθώς επίσης και χρηματικές παροχές από τον ΟΑΕΔ, εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις. Επιπλέον μέσω της νομοθεσίας κατοχυρώθηκαν θεμελιώδη δικαιώματα απέναντι σε άκυρες απολύσεις κατά την διάρκεια της «μητρότητας» αλλά και άρνηση των εργοδοτών για απασχόληση των γυναικών που λόγω εγκυμοσύνης ή μητρότητας (Λαναράς 2016: 316-324).
- *Οικογενειακά βάρη* : χορήγηση οικονομικών παροχών, αγαθών ή κοινωνικών υπηρεσιών για την προστασία της οικογένειας και των τέκνων.
- *Επαγγελματική ανικανότητα προστασία επιζώντων* : χορήγηση παροχών με σκοπό την διασφάλιση εισοδήματος σε άτομα που δεν έχουν δικαίωμα συνταξιοδότησης αλλά έχουν χάσει το/τη σύζυγο ή τον γονέα (πρόκειται για ανήλικα τέκνα).

Υπάρχει εξελικτική πορεία των κοινωνιών, οι οποίες με τις σειρές τους εξελίσσουν και μεταλλάσσουν τις ανάγκες των μελών τους. Με τον ίδιο τρόπο όπως συμβαίνει και με τους κινδύνους. Οι κλασσικοί κίνδυνοι δίνουν την θέση τους στη νέα γενιά κινδύνων οι οποίοι πλέον δεν εστιάζουν στην εργασιακή σχέση αλλά στην ιδιότητα του ατόμου και όλος αυτός ο μηχανισμός συντελεί στην εξέλιξη της κοινωνικής ασφάλισης επεκτείνοντας την κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία σε νέους κινδύνους ή διευρύνοντας εννοιολογικά τους υπάρχοντες.

Ο Χάρτης των Θεμελιωδών δικαιωμάτων εισήγαγε έναν νέο κίνδυνο, τον κίνδυνο της *αδυναμίας αυτοεξυπηρέτησης (εξάρτηση)* ο οποίος, με την σειρά του οδήγησε στην ανάπτυξη προγραμμάτων που σκοπό έχουν την παροχή υπηρεσιών, όπως φυσικοθεραπείες, οικιακή βοηθό κ.α., στους δικαιούχους ώστε να εξασφαλιστεί η αυτόνομη διαβίωση τους. Τέτοιο πρόγραμμα είναι το «Πρόγραμμα κατ'οίκον φροντίδας συνταξιούχων» το οποίο θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 138 ν.4052/12.

1.3. Τα βασικά μοντέλα Κοινωνικής Ασφάλειας

Στην Ευρώπη, ανάλογα με κάποια κριτήρια, βάσει των οποίων καθορίζεται και αξιολογείται η λειτουργία των προγραμμάτων παροχών, έχουν επικρατήσει τέσσερα μοντέλα κοινωνικής προστασίας. Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την εν λόγω κατηγοριοποίηση, έχουν να κάνουν με τις αρχές θεμελίωσης των παροχών, το πεδίο εφαρμογής των προγραμμάτων, το εύρος, την ποιότητα των προγραμμάτων καθώς επίσης τους φορείς προσφοράς των παροχών και τις πηγές χρηματοδότησης αυτών (Αμίτσης 2001:80-81, Σούλης 2015: 165).

Αναλυτικότερα, με τις αρχές θεμελίωσης, κρίνεται με ποιο τρόπο έχει γίνει η νομική κατοχύρωση του δικαιώματος λήψης της παροχής από τον ωφελούμενο. Έτσι έχουμε τα συστήματα που χορηγούν παροχές αφού πρώτα κρίνουν ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις όπως αυτές έχουν οριστεί από κανονιστικές πράξεις ή νομοθετικά κείμενα και τα συστήματα που είναι αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων να κρίνουν, να καθορίσουν και να χορηγήσουν τις παροχές.

Σχετικά με το κριτήριο του εύρους εφαρμογής, διερευνάται αν οι προσφερόμενες παροχές απευθύνονται στο σύνολο του πληθυσμού, όποτε πρόκειται για «γενικά» συστήματα ή σε συγκεκριμένες ομάδες στόχους άρα τα συστήματα χαρακτηρίζονται ως «κατηγοριακά».

Το κριτήριο του πεδίου εφαρμογής έχει να κάνει με το αν οι προσφερόμενες παροχές γίνονται ενιαία ή αναλογικά και εδώ τα συστήματα διακρίνονται σε συστήματα εισοδηματικής στήριξης του ελάχιστου εισοδήματος και σε συστήματα κοινωνικών υπηρεσιών μέσω των οποίων εφαρμόζονται υπηρεσίες φροντίδας και ιδρυματικής περίθαλψης.

Οι φορείς οι οποίοι είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των προγραμμάτων παροχών διακρίνονται φορείς της Κεντρικής και Τοπικής Διοίκησης. Τα πρώτα

περιλαμβάνουν κυρίως Υπουργεία και ονομάζονται «κεντρικά συστήματα» και είναι αρμόδια για τον σχεδιασμό και προώθηση των προγραμμάτων ενώ τα δεύτερα περιλαμβάνουν τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, ονομάζονται «αποκεντρωμένα συστήματα» και είναι αρμόδια κυρίως για την χορήγηση των παροχών.

Εκτός των ανωτέρω, βασικό κριτήριο για την κατηγοριοποίηση, εφαρμογή και βιωσιμότητα των προγραμμάτων παροχών είναι η χρηματοδότηση αυτών, η οποία μπορεί να γίνεται από το κράτος ή από τους απασχολούμενους, μέσω της καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών τόσο των εργοδοτών όσο και των εργαζομένων.

Τα ανωτέρω κριτήρια από μόνα τους δεν είναι κατηγορηματικά για την οριοθέτηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Σε κάθε περίπτωση λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες και οι προτεραιότητες κάθε χώρας, βάσει των οποίων θα εφαρμόσει την κοινωνική πολιτική της, με αποτέλεσμα να οδηγούμαστε στις διαφοροποιήσεις μεταξύ των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και την ανάπτυξη των κάτωθι τεσσάρων μοντέλων κοινωνικής προστασίας έτσι όπως έχουν προσδιοριστεί από τους Esping – Andersen (1990) και Ferrera (1996) (Υφαντόπουλος 2009:76-80):

- Το Σκανδιναβικό μοντέλο / Σοσιαλδημοκρατικό Καθεστώς
- Το Ηπειρωτικό μοντέλο / Βισμαρκιανό μοντέλο / Συντηρητικό Καθεστώς
- Το Αγγλοσαξωνικό μοντέλο / Φιλελεύθερο Καθεστώς και
- Το Νότιο Μοντέλο του Ferrera

1.3.1. Το Σκανδιναβικό Μοντέλο

Το Σουηδικό μοντέλο εξελίχθηκε μεταξύ των ετών 1930 ως 1970, ξεκινώντας από την Σουηδία, ενώ έγινε γνωστό ως Σκανδιναβικό μοντέλο μετά τη δεκαετία του 1970. Είναι από τα πιο επιτυχημένα μοντέλα κοινωνικής προστασίας τις τελευταίες δεκαετίες ενώ σήμερα λειτουργεί με μεγάλη επιτυχία στη Δανία. Άλλες χώρες που το εφαρμόζουν είναι η Φιλανδία, Ισλανδία και Νορβηγία.

Η αρχή στην οποία στηρίζεται η λειτουργία του Σκανδιναβικού μοντέλου είναι αυτή της καθολικότητας. Η κάλυψη των ατομικών αναγκών γίνεται χωρίς εισοδηματικές, ηλικιακές και κοινωνικές διακρίσεις αφού όλοι οι πολίτες

αντιμετωπίζονται ως ίσοι με ίδια δυνατότητα πρόσβασης στις παροχές της κοινωνικής προστασίας. Παρόλα αυτά, το μοντέλο προσανατολίζεται κυρίως στην εργασιακή επανένταξη και ενίσχυση των γυναικών παρέχοντας παροχές που θα τις διευκολύνουν στο να ανταπεξέλθουν στις καθημερινές ανάγκες της οικογενειακής ζωής και αυτό γίνεται είτε μέσω των κέντρων παιδικής μέριμνας ή των οικογενειακών σταθμών (Αμίτσης 2001:90).

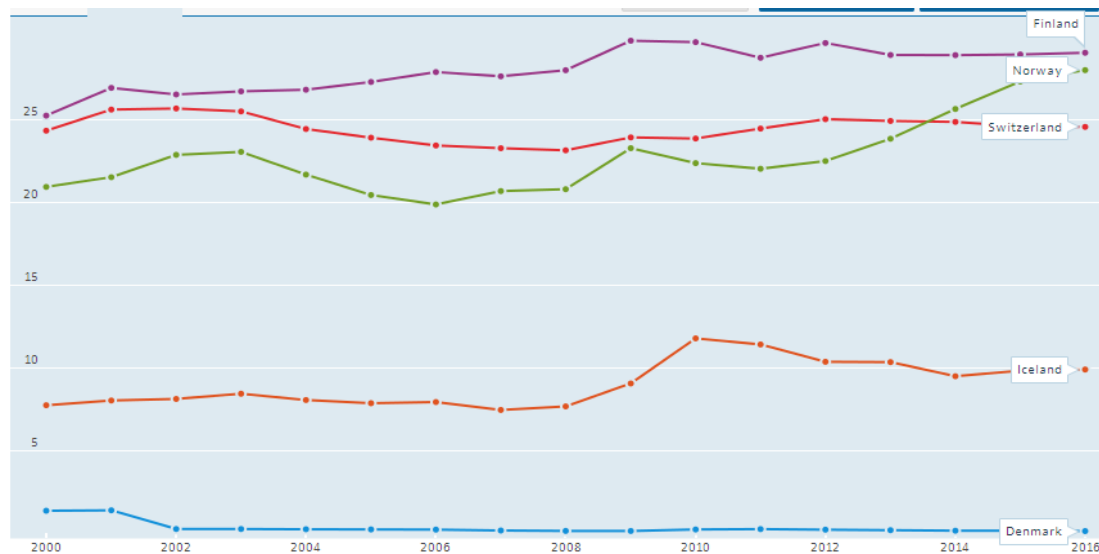
Στοχευμένη είναι και η ονομασία του, Flexicurity από τις δύο αγγλικές λέξεις Flexibility (ευελιξία, ελαστικότητα) και Security. Με αυτό τον τρόπο δίνεται έμφαση στην εργατική και κοινωνική πολιτική που εφαρμόζεται. Από την μια είναι η πλευρά των εργοδοτών με την ελαστικότητα στην προστασία των απολύσεων των εργαζομένων και από την άλλη η πλευρά των εργαζόμενων, για τους οποίους εξασφαλίστηκε μια βραχυπρόθεσμη υψηλή υλική υποστήριξη μέσω της χορήγησης επιδομάτων ανεργίας κ.α.

Η χρηματοδότηση του εν λόγω μοντέλου γίνεται μέσω της κεντρικής Διοίκησης αλλά και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την επιβολή ειδικής φορολογίας . Οι φορείς αυτοί είναι επίσης οι καθ' ύλην αρμόδιοι για την διαχείριση και αξιολόγηση των προγραμμάτων κοινωνικών παροχών, πρόκειται δηλαδή για ένα δημόσιο – εθνικό μοντέλο όπου το κράτος και οι θεσμοί της αυτοδιοίκησης (Περιφέρειες και Δήμοι), σχεδιάζουν, προωθούν και ελέγχουν προγράμματα κοινωνικής προστασίας για όλο τον πληθυσμό (Ιωάννου 2017:93).

Ενδεικτικά κατωτέρω παραθέτουμε το διάγραμμα 1, στο οποίο απεικονίζεται το ποσοστό των εισφορών ως ποσοστό της φορολογίας που καταβάλλεται από τις χώρες που εφαρμόζουν το Σκανδιναβικό μοντέλο κοινωνικής προστασίας.

Διάγραμμα 1:

Οι εισφορές στην κοινωνική ασφάλεια σε ποσοστό της φορολογίας, 2000 - 2016



Πηγή: <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm>

1.3.2. Βισμαρκιανό Μοντέλο

Το Κεντροευρωπαϊκό μοντέλο έχει επικρατήσει και ως Βισμαρκιανό μοντέλο. Εφαρμόζεται κυρίως στην Γερμανία, Αυστρία, Γαλλία, Ελβετία και Βέλγιο. Έχει αναδιανεμητικά χαρακτηριστικά, δηλαδή οι τωρινοί απασχολούμενοι πληρώνουν μέσω των εισφορών τους τις παροχές των ληπτών και τις συντάξεις των σημερινών συνταξιούχων.

Έτσι η κάλυψη των κοινωνικών αναγκών μπορεί να είναι καθολική με ενιαίες παροχές στην υγεία αλλά δεν προβλέπει ενιαία αντιμετώπιση σε θέματα που αποβλέπουν στο συνταξιοδοτικό. Επίσης ο βαθμός και η ένταση των παροχών διαφοροποιείται ανάλογα με την κοινωνικοοικονομική θέση του λήπτη των παροχών καθώς επίσης είναι συνάρτηση της απόδοσης της εργασίας.

Αυτό διαπιστώνεται από τον τρόπο χρηματοδότησης του μοντέλου όπου σημαντικό ρόλο παίζει η συμβολή των εργοδοτών και των εργαζομένων με την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών ενώ η κρατική χορήγηση είναι επικουρική. Επιπλέον σε αυτό το πρότυπο, ευδοκιμεί η δημιουργία των συνδικάτων και ομάδων πίεσης μέσω της προώθησης του κοινωνικού διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, δράσεις που οδηγούν στον διχασμό του συνδικαλιστικού κινήματος.

Η χορήγηση των παροχών γίνεται από δημόσιους φορείς και κυρίως μέσω των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης οι οποίοι προβαίνουν στην χορήγηση εισοδηματικών παροχών προς τους ασφαλισμένους. Ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα και των κοινωνικοεπαγγελματικών φορέων είναι περιορισμένος αφού αυτοί συμβάλουν επικουρικά, με την χορήγηση συμπληρωματικών καλύψεων.

1.3.2.1. Η γέννηση του κεντροευρωπαϊκού μοντέλου.

Πατέρας αυτού του μοντέλου κοινωνικής προστασίας, θεωρείται ο Bismarck, γεννημένος στην Γερμανία, όπου το 1881 υποστήριξε ότι ο νόμος της κοινωνικής ασφάλισης δεν θα έπρεπε να έχει την έννοια της ελεημοσύνης, αλλά να αποτελεί δικαίωμα της τάξης υπέρ της οποίας επρόκειτο να θεσπιστεί (Μηνακάκης 2008:47). Έτσι με νόμο διαμορφώνει το ποσοστό της εργοδοτικής και της εργατικής συνεισφοράς. Η κάλυψη γίνεται με επιλεκτικότητα, δηλαδή ανά επαγγελματικές οργανώσεις και η χρηματοδότηση είναι διμερής τόσο

από τους εργαζόμενους όσο και τους εργοδότες (Υφαντόπουλος 2002:24).



Εικόνα 1 :Otto von Bismarck

Η φιλοσοφία του ιδρυτή, ήταν η δημιουργία ενός αυτόνομου ασφαλιστικού συστήματος το οποίο θα αποσκοπούσε στην αυτοδιαχείριση των ασφαλιστικών ταμείων. Το έναυσμα για την αναδιάρθρωση του ασφαλιστικού συστήματος δόθηκε στον Bismarck το 1869 μετά την πρώτη μεγάλη απεργία των μεταλλωρύχων στη Κάτω Σιλεσία, όπου εκείνη την περίοδο διατελούσε Πρόεδρος Πρωσικού Υπουργείου. Θέλησε να δώσει νέα μορφή στις παλιές ξεφτισμένες ενώσεις συνεταιρισμών, όπου πλέον υποκείμενες στον κρατικό έλεγχο θα αντιμετώπιζαν ισότιμα τους εργοδότες και τους εργαζόμενους και έτσι θα επιτυγχάνονταν

συμφιλίωση των συμφερόντων τους. Η ανωτέρω προοπτική δεν έτυχε εφαρμογής εξαιτίας του Γαλλο- Πρωσικού πολέμου που ξέσπασε το 1870 (Stolleis, 2013:51).

Η ιδέα αυτή πυροδοτήθηκε, πάλι με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 1873, όπου άρχισε να αμφισβητείται ο οικονομικός φιλελευθερισμός και κρίνονταν πλέον επιτακτική η ανάγκη της κρατικής παρέμβασης, (με τη δημιουργία θέσεων εργασίας με κρατικά συμβόλαια, ενίσχυση των δημόσιων οικοδομικών έργων κ.α.), τόσο στην οικονομική όσο και στην κοινωνική πολιτική προκειμένου να περιοριστεί ο ρόλος του κεφαλαίου σε αυτές.

Ο Bismarck στα πρώτα βήματα της αναδιάρθρωσης της κοινωνικής πολιτικής, δημιούργησε μια «κεντρική κρατική γραφειοκρατία», «κρατική αστυνομία ασφάλισης» και ένα «σύστημα κρατικής σύνταξης», ενέργειες για τις οποίες κατηγορήθηκε από τους φιλελεύθερους ότι προωθεί τον σοσιαλισμό. Επειδή η αναδιάρθρωση αυτή είχε κρατικοκεντρικό χαρακτήρα προκάλεσε πολλές ανησυχίες σχετικά με την βιωσιμότητα αυτής (Stolleis 2013:53).

Ένα άλλο αγκάθι στον κοινωνικό ανασχηματισμό ήταν η στασιμότητα που επικρατούσε στα ταμεία βοήθειας, επιδιώκοντας την καταγραφή των πόρων βοήθειας, η οποία όμως δεν προχώρησε.

Έτσι λοιπόν το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών, πολιτικών και βιομηχανικών συνθηκών, με την μετακίνηση του πληθυσμού, την βαριά βιομηχανία, τις εκκλησίες μέσω των οποίων πραγματοποιούνταν φιλανθρωπικά και εθελοντικά έργα, τις χορηγήσεις αλλά και την γραφειοκρατία μεταξύ της Πρωσίας και της Αυτοκρατορίας, ήταν το πλαίσιο εντός του οποίου η Γερμανία ανεδείχθη σε πρωτοπόρο του κοινωνικής προστασίας.

Μέχρι και σήμερα δίστανται οι απόψεις για το αν ο Bismarck προώθησε αντι-σοσιαλιστική πολιτική για την εργατική τάξη, με την θέσπιση του πρώτου νόμου (1881) ή αν αυτός απλά αποτελούσε την έκφραση του «κράτους πρόνοιας», της εκκλησιαστικής πατριαρχίας ή ακόμα μια ανάγκη μετάβασης στον οργανωμένο καπιταλισμό σύμφωνα με το ρου της ιστορίας ή απλά μια συντονισμένη μετάβαση.

Αυτό που επικράτησε τελικά είναι «ο κρατικός σοσιαλισμός» αφού με την σύγχρονη ματιά, η δράση του αρχικά χαρακτηρίζεται ως το «μαστίγιο» για την εργατική τάξη, και στην πορεία ως το «καρότο» θεσπίζοντας τον πρώτο κοινωνικό νόμο (1883) με τον οποίο θεσμοθετήθηκε η κοινωνική ασφάλιση για την προστασία από τους κινδύνους της ασθένειας και του εργατικού ατυχήματος, ενώ αργότερα

(1889) εντάχθηκε σε αυτή η προστασία κατά της αναπηρίας και του γήρατος (Μπουρσανίδης, 2017: 24, Stolleis 2013:74)

Έτσι έχουμε τη δημιουργία του πρώτου οργανωμένου συστήματος υποχρεωτικής Κοινωνικής Ασφάλισης μετακινώντας το Κράτος στο «κέντρο», παρεμβαίνοντας στο κεφάλαιο για την προστασία της εργατικής τάξης ώστε να εξασφαλίσει ότι ο εργαζόμενος είναι ουσιαστικά ασφαλής ως «μικρός συνταξιούχος» (Stolleis 2013:55).

Ενώ στην απαρχή του το Βισμαρκιανό μοντέλο έδειχνε ασταθές , μη βιώσιμο και ανήγειρε τις αντιδράσεις πολλών ομάδων συμφερόντων , όπως αυτή των φιλελεύθερων και του κεφαλαίου, αναμφισβήτητα αυτό ανεδείχθη ως το κοινωνικό – τεχνικό εργαλείο και μέσο για την διασφάλιση της καθολικής κάλυψης στην ΕΕ κατά την μεταπολεμική περίοδο. Άλλωστε η αντοχή και προσαρμοστικότητα του απεδείχθη αφού κατάφερε να επιζήσει μετά από δυο Παγκόσμιους πολέμους και δύο περιόδους καταστροφικού πληθωρισμού τυγχάνοντας έτσι μεγάλης αποδοχής και ελκυστικότητας από τις σύγχρονες κοινωνικές πολιτικές. Αξιοσημείωτο δε είναι το γεγονός ότι αποτελεί, μαζί με το σύστημα της Μεγάλης Βρετανίας, ένα από τα δυο συστήματα στα οποία στηρίζεται το μοντέλο της Νότιας Ευρώπης και κατ'έκταση της Ελλάδας, όπως θα αναλύσουμε στην συνέχεια.

1.3.3. Το Αγγλοσαξωνικό Μοντέλο

Το Βρετανικό μοντέλο, πρόκειται για ένα πλαίσιο μεικτής προνοιακής οικονομίας το οποίο αποτελεί έναν συνδυασμό καθολικής προστασίας του πληθυσμού και των αναγκών τους με ανταποδοτικά σχήματα, χωρίς να λαμβάνει ως κριτήριο την μισθωτή εργασία αλλά την κατοικία.

Αποτελείται από ένα ανταποδοτικό σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης όπου παρατηρούνται τρεις τύπους παροχών : ανταποδοτικές, μη ανταποδοτικές που εξαρτώνται από το εισόδημα και μη ανταποδοτικές που δεν εξαρτώνται από το εισόδημα (Χλέτσος 2003: 123).

Το μοντέλο έχει ως κατευθυντήρια γραμμή *την ισότητα* ορίζοντας έτσι την πολιτεία υπεύθυνη για την κοινωνική ασφάλεια των πολιτικών και θέτει της βάσεις για το κράτος πρόνοιας που έχει ως βασικό στόχο την καταπολέμηση της φτώχειας,

του κοινωνικού αποκλεισμού, την εξασφάλιση ενός εγγυημένου εισοδήματος, τα οποία είναι αλληλένδετα, και την επαρκή υγειονομική περίθαλψη. Η πολιτική καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στηρίζεται κατά κύριο λόγο στην υιοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και στην πολιτική επανένταξης στην αγορά εργασίας. Η πολιτική του εγγυημένου εισοδήματος συνδυάζεται με την πολιτική επανένταξης στην αγορά εργασίας μέσα από τα workfare programmes (Χλέτσος 2003: 123).

Εδώ ο δημόσιος τομέας έχει κυρίαρχο ρόλο αφού εποπτεύει το σύστημα και είναι αρμόδιος για την παροχή των καλύψεων αντλώντας τους πόρους κυρίως από την φορολογία αλλά και τις ασφαλιστικές εισφορές. Τα χορηγούμενα επιδόματα ανεργίας και η καταβολή των συντάξεων, οι οποίες παρά του ότι είναι χαμηλές είναι ομοιόμορφες, είναι ανεξάρτητα από το ύψος του μισθού.

Όσον αφορά τις παροχές υγείας αυτές καλύπτουν όλους τους πολίτες χωρίς να χρηματοδοτούνται από την κοινωνική ασφάλιση αλλά απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό, αφού το σύστημα υγείας βασίζεται στις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης, της καθολικής και δωρεάν κάλυψης όλου του πληθυσμού και της έντονης κρατικής δράσης και παρέμβασης (Θεοδώρου Μ. et. al., 2001).

Ο ιδιωτικός τομέας παρόλο που έχει συμπληρωματικό ρόλο, ενισχύεται με την επιχορήγηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και μέσω της ενεργοποίησης των κερδοσκοπικών επιχειρήσεων αποτελεί πλέον τους κυρίαρχους φορείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών (Αμίτσης 2001: 92) κυρίως στους τομείς της προστασίας των παιδιών και των ατόμων με ειδικές ανάγκες.

Έτσι το βρετανικό σύστημα προσφέρει πληθώρα επιλογών στους πολίτες μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου φορέα.

1.3.3.1. Το «BEVERIDGE REPORT» και η καθιέρωση του Αγγλοσαξωνικού Μοντέλου.

Ο Β' Παγκόσμιος Πόλεμος και οι κοινωνικοπολιτικές συνθήκες που επικρατούσαν κατά την διάρκεια αυτού αλλά και μετά την λήξη του, καθόρισαν το πλαίσιο εντός του οποίου ξεπρόβαλε και εδραιώθηκε η ιδέα του κράτους πρόνοιας. Η επαρκή σίτιση των πολιτών, οι οποίοι θα συμμετείχαν στις πολεμικές επιχειρήσεις της Αγγλίας, η νοσοκομειακή περίθαλψη των τραυματισμένων και η καθολική προστασία των

πολιτών από την φτώχεια και η ελπίδα των ανθρώπων για την εξάλειψη της κοινωνικής διάκρισης ήταν μερικές από τις επιτακτικές ανάγκες που οδήγησαν στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις του συστήματος κοινωνικής προστασίας που επικρατούσε μέχρι τότε.

Οι πρώτες προσπάθειες όμως, είχαν ήδη ξεκινήσει από τον David Lloyd George, ο οποίος προσωποποίησε τον «Νέο Φιλελευθερισμό», αντιλαμβανόμενος την επικείμενη απειλή του Φιλελευθερισμού από το κόμμα των Εργατικών(1906), υποστήριζε ότι θα έπρεπε η πολιτεία να ασχοληθεί σοβαρά με τα κοινωνικά προβλήματα των πολιτών ώστε να αντιμετωπιστεί η φτώχεια για να μπορέσει τελικά η Αγγλία να αναδειχθεί σε αστραφτερή πλούσια γη (Fraser 1973:144).

Οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν, όπως η αναβίωση και η προσαρμογή του «Νόμου των Φτωχών» του 1834, από τον J. S. Davy δεν είχαν άλλα αποτελέσματα από το να ενισχύσουν την κοινωνική διάκριση και την χορήγηση δυσανάλογων παροχών ανάμεσα στις ομάδες πληθυσμού οδηγώντας έτσι την πολιτεία, κατά την δεκαετία του 1930 να εφαρμόζει επιλεκτικά την κοινωνική πρόνοια. Και ενώ την δεκαετία του 1930 η επιλεκτικότητα είναι στο επίκεντρο, την επόμενη δεκαετία του 1940 η φιλοσοφία της κοινωνικής πρόνοιας στρέφεται γύρω από την οικουμενική /καθολική εφαρμογή (Fraser 1973:192), αφού η ανάγκη για προστασία και καταφύγιο, η αντιμετώπιση της ανεργίας, της ένδειας και της κοινωνικής διάκρισης έπληξε όλο τον πληθυσμό της Μεγάλης Βρετανίας.

Η απάντηση στην ανθρωπιστική κρίση του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, ο οποίος χαρακτηρίστηκε και ως πόλεμος των ανθρώπων για ένα καλύτερο μέλλον, ήρθε με το «Beveridge Report», το 1942 με την οποία εισήγαγε την έννοια του ανθρώπινου δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια χωρίς διάκριση.



Εικόνα 2: Lord William Henry Beveridge, 1943

Επηρεαζόμενος από τις οικονομικές απόψεις του Keynes, ο Lord William Henry Beveridge, συνέταξε την εν λόγω έκθεση κατά την διάρκεια του πολέμου, ως μια προσπάθεια να αναπτρώσει το ηθικό των μαχόμενων για την επίτευξη της κοινωνικής προόδου, αφού οραματίστηκε ένα συνεκτικό κράτος πρόνοιας που θα υλοποιούσε την φιλελεύθερη ιδέα της έργου του «full employment in a free society» (1944) περιγράφει πως αυτό είναι επιτεύξιμο και πως συνδέεται άμεσα με την κοινωνική ασφάλεια.

Με την ομοιομορφία των παροχών, «flat-rate of insurance benefits», έχουμε την αποσυσχέτιση των παροχών με την μείωση ή απώλεια του εισοδήματος για την λήψη τους. Η χρηματοδότηση αυτών καθώς και της υγειονομικής περίθαλψης, γίνεται από πόρους που συγκεντρώνονται από ειδική φορολογία επιβληθείσα σε όλους τους πολίτες, ενώ οι συντάξεις στηρίζονταν σε ενιαίες εισφορές. Με αυτό τον τρόπο απορρίπτει την σοσιαλιστική λύση στην φορολογία που θα ήταν από τον καθένα σύμφωνα με τα μέσα του, στον καθένα σύμφωνα με τις ανάγκες του (Fraser 1973:200).

Η κοινωνική ασφάλιση, πλέον καθιερώνεται και είναι καθολική με την συμβολή του κράτους για την προστασία των πολιτών από κινδύνους όπως η ασθένεια, νοσοκομειακή περίθαλψη, χηρεία, ορφάνια, γήρας, μητρότητα, έξοδα κηδείας και εργατικά ατυχήματα στα οποία συμβάλει και ο ιδιωτικός τομέας μέσω του εισοδήματος από την εργασία. Ανοικοδομεί ένα σύστημα προστασίας από την «κούνια μέχρι τον τάφο» (Fraser 1973:199)

Εξαιτίας του τρόπου χρηματοδότησης του συστήματος και των περιορισμένων πόρων, δεν επετράπη σε αυτό η χορήγηση επαρκών επιπέδων προστασίας. Λόγω των ανισοτήτων που επικρατούσαν στις κοινωνικές τάξεις και της ισότητας των παροχών, οι τελευταίες κάλυπταν σε διαφορετικό βαθμό τις ανάγκες των πολιτών. Έτσι οι ενδεείς περιορίστηκαν στις καθολικές παροχές παρόλο που δεν τύγχαναν την προσδοκώμενη κάλυψη, ενώ οι εύρωστοι, για τους οποίους η κάλυψη ήταν χαμηλή, στράφηκαν σε ιδιωτικά σχήματα προς ενίσχυση των παροχών.

Ο τρόπος με το οποίο οργανώθηκαν οι κοινωνικές υπηρεσίες προσφέροντας ασφάλεια και σιγουριά στους πολίτες, ότι η πολιτεία είναι ικανή να τους προφυλάξει από την φτώχεια και τους κινδύνους που είναι συνδεδεμένοι με τις ανάγκες τους, είναι η πραγματική συμβολή του «Beveridge Plan» στην κοινωνική ασφάλεια.

Η πραγματική συμβολή του «Beveridge Plan» είναι ότι αποτέλεσε τον ακρογωνιαίο λίθο για την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας σε πολλά Ευρωπαϊκά

κράτη. Αυτό έγκειται στο τρόπο με το οποίο οργανώθηκαν οι κοινωνικές υπηρεσίες προσφέροντας ασφάλεια και σιγουριά στους πολίτες, ότι η πολιτεία είναι ικανή να τους προφυλάξει από την φτώχεια και τους κινδύνους που είναι συνδεδεμένοι με τις ανάγκες τους, απελευθερώνοντας τους από αυτές.

1.3.4. Το Μοντέλο του Νότου

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας που επικρατεί στις χώρες της Νότιας Ευρώπης συντίθεται από τα προηγούμενα δύο μοντέλα που αναφέραμε, δηλαδή το μοντέλο Bismark κυρίως σε ότι αφορά την κοινωνική ασφάλιση και μοντέλο Beveridge σε ότι αφορά την κοινωνική πρόνοια και τον τομέα υγείας (Χλέτσος 2003: 33).

Παρόλα αυτά μέχρι και πριν τρεις δεκαετίες, ήταν από το λιγότερο ανεπτυγμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας και βασίζονταν σε σημαντικό βαθμό από τον ρόλο της οικογένειας, των εθελοντικών φορέων και της εκκλησίας. Η συμμετοχή του κράτους στην χρηματοδότηση του συστήματος ήταν περιορισμένη με αποτέλεσμα να ενεργοποιείται ο ιδιωτικός τομέας, με την ανάπτυξη και εξάπλωση των ιδιωτικών ασφαλίσεων, προκειμένου να καλυφθούν οι εξειδικευμένες ανάγκες των ατόμων. Απαραίτητη προϋπόθεση για την πραγματοποίηση αυτού είναι ότι οι ενδιαφερόμενοι συμμετέχουν στην χρηματοδότηση των υπηρεσιών που λαμβάνουν.

Το συγκεκριμένο μοντέλο χαρακτηρίζεται από την αναδιανεμητική τάση των παροχών, αλλά με ισχυρά ανταποδοτικά στοιχεία, όπου η κάλυψη των αναγκών αποτελεί τόσο ατομική όσο και συλλογική ευθύνη.

Η χρηματοδότηση του συστήματος είναι τριμερής, από τον κρατικό προϋπολογισμό και μέσω της κοινωνικής ασφάλισης με το μοντέλο Bismarck, καταβάλλονται ασφαλιστικές εισφορές και από τους εργοδότες και τους απασχολούμενους, ανάλογες του ύψους των αποδοχών των απασχολούμενων. Κατά συνέπεια δημιουργούνται ανισότητες μεταξύ τόσο των ασφαλισμένων όσο και των εργαζομένων, που αφορούν τόσο το ύψος των εισφορών αλλά και την ποιότητα των παροχών.

Παρόλο που η κάλυψη είναι καθολική, σημαντικό ποσοστό των ανασφάλιστων πολιτών λαμβάνει χαμηλού επιπέδου κάλυψη. Όπως για παράδειγμα οι παροχές υγείας, που ενώ είναι καθολικές και ενιαίες και χορηγούνται μέσω των

Εθνικών Συστημάτων Υγείας, διαφέρουν σε ένταση και ανά κατηγορία (ασφαλισμένοι - ανασφάλιστοι).

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό του Νότιου Μοντέλου είναι η έλλειψη γενικών προγραμμάτων εισοδηματικής στήριξης των απόρων μέσω προνοιακών φορέων του δημοσίου τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις στα συστήματα κοινωνικής προστασίας για τις Νότιες χώρες, ήταν απαραίτητες αλλά καθυστερούσαν και για πολλές συνέπεσαν χρονικά με την ένταξη τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η Ελλάδα είναι μεταξύ των χωρών που εφαρμόζουν αυτό το μοντέλο κοινωνικής προστασίας και αρκετές σημαντικές μεταρρυθμίσεις έχουν λάβει χώρα από το 2010 και έπειτα. Στο τομέα της υγείας με την σύσταση του ΕΟΠΥΥ⁴, σε μια προσπάθεια διαχωρισμού των παροχών υγείας από την κοινωνική ασφάλιση αλλά και την ίδια την κοινωνική ασφάλιση με την σύσταση του ΕΦΚΑ μέσω του οποίου γίνεται ανασυγκρότηση και επαναπροσδιορισμός αυτής, όσον αφορά τις εισφορές αλλά και τον κατακερματισμό που παρατηρούνταν μέχρι σήμερα, στον κλάδο της σύνταξης.

⁴ Βλ. κεφάλαιο 3, παράγραφο 2.1.3

Κεφάλαιο 2

Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

2.1. Εισαγωγή

Ιστορικά στην Ελλάδα μετά την κατά κλάδους ίδρυση των αλληλοβοηθητικών ταμείων (1836, εμπορική ναυτιλία), παρατηρείται ως το 1908 ίδρυση ταμείων τα οποία προέβλεπαν κυρίως την κάλυψη από τους κινδύνους γήρατος, επαγγελματικών ατυχημάτων, ασθένειας, ανικανότητας και θανάτου. Από το 1922 και έπειτα παρατηρείται η ίδρυση των ταμείων ασφάλισης, όπως τα ξέρουμε σήμερα. Επίσης η ασφάλιση κατά της ανεργίας καθιερώνεται το 1945 και η παροχή οικογενειακών επιδομάτων το 1958. Ενώ το 1983 ιδρύεται το επικουρικό ταμείο του ΙΚΑ, το TEAM στο οποίο σταδιακά εντάχθηκαν πολλά από τα μέχρι τότε επικουρικά ταμεία.

Παρατηρώντας την εξέλιξη της κοινωνικής ασφάλισης διαπιστώνεται ότι αυτή αναπτύσσεται στη χώρα μας άναρχα και απρογραμματίστα και πολύ αργότερα απ'ότι αναπτύχθηκε στις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Μερικά από τα βασικά χαρακτηριστικά κατά το πρώιμο στάδιο ανάπτυξής της, είναι η πολυδιάσπαση των ταμείων, η αποδυνάμωση των κεφαλαιοποιητικών στοιχείων του συστήματος καθώς και η απουσία προγραμματισμένης συγκρότησής του (Χλέτσος, 2003:140).

Τα αίτια αυτού του τρόπου ανάπτυξης της κοινωνικής ασφάλισης, μπορούν να αποδοθούν στην απουσία του κράτους πρόνοιας κατά το μεγαλύτερο διάστημα της μεταπολεμικής περιόδου καθώς επίσης και στο μοντέλο ανάπτυξης του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού όσον αφορά τη συσσώρευση του κεφαλαίου.

Όπως θα παραθέσουμε στη συνέχεια, την χρονολογική σειρά ίδρυσης των ταμείων, θα διαπιστώσουμε ότι ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, χρησιμοποιήθηκε από την εξουσία ως μηχανισμός ενσωμάτωσης ορισμένων κοινωνικών ομάδων όπου η απασχόλησή της συνδέονταν με πλευρές διαχείρισης της κρατικής εξουσίας(π.χ. Στρατιωτικοί, Δημόσιοι υπάλληλοι, κ.λ.π.) και δεν είχε ως πρωταρχικό μέλημα την κάλυψη των αναγκών των εργαζομένων που είχαν επιτακτικότερη ανάγκη προστασίας (Πέτρουλας κ.α. 1993).

Στην προσπάθεια μας για την περιοδολόγηση της εξέλιξης της κοινωνικής ασφάλισης και των Φ.Κ.Α., διακρίνουμε πέντε περιόδους θεσμικής συγκρότησης (Ανώνυμος/ΙΝΕΠ ΕΚΔΔΑ, 2017: 13).

1. Ασυντόνιστη ανάπτυξη ΦΚΑ στην Ελλάδα (1834-1932)
2. Εγκαθίδρυση Ιδρύματος Κοινωνικής Ασφάλισης (ΙΚΑ)
3. Σταδιακή επέκταση του θεσμού (1944 ως τη μεταπολίτευση το 1974)
4. Διοικητική ανασυγκρότηση συστήματος ΦΚΑ λόγω ωρίμανσης του θεσμού (1974-1989)
5. Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις σε περίοδο κρίσης και μνημονίων (από 1990 – σήμερα).

Η χρονολογική κάλυψη των διάφορων ομάδων καθώς και η ίδρυση των ταμείων παραθέτεται κατωτέρω (Θεοδωρουλάκης, 2012: 38):

- 1851: αξιωματικοί του στρατού και του ναυτικού,
- 1855: δάσκαλοι,
- 1861: ΝΑΤ,
- 1861: δημόσιοι υπάλληλοι, δικαστές
- 1867: εργαζόμενοι στην Εθνική Τράπεζα,
- 1882: μεταλλωρύχοι,
- 1907-08: σιδηροδρομικοί,
- 1922: υποχρεωτική ασφάλιση ιδιωτικών υπαλλήλων,
- 1923-25: καπνεργατών, αρτεργατών, λιμενεργατών, τυπογράφων
- 1934: ΙΚΑ και τροποποίηση του το 1937,
- 1934: ΤΕΒΕ, ΤΣΜΕΔΕ, Εργατών Τύπου,
- 1961: ΟΓΑ.

2.2. Περίοδος Πρώτη : Η ανάπτυξη των ΦΚΑ

2.2.1. Η ανασυγκρότηση του Ελληνικού Κράτους (1828 – 1831)

Μετά την απελευθέρωση του Γένους από τον τουρκικό ζυγό, η χώρα βρισκονταν σε κατάσταση ολοσχερούς αποσύνθεσης. Υπήρχε διάχυτη δυστυχία, φτώχεια και καταστροφή τόσο στις γεωργικές καλλιέργειες όσο στις κτηνοτροφικές και δασικές

εκτάσεις. Η ατμόσφαιρα μύριζε ακόμα μπαρούτι και θειάφι και ενώ ακόμη οι επιζώντες δεν είχαν προλάβει να απαλύνουν τον πόνο τους από τον χαμό των νεκρών συγγενών και φίλων, έπρεπε να αντιμετωπίσουν και τους κινδύνους από τις ληστείες και πειρατείες που ήταν σε έξαρση εκείνη την περίοδο.

Εν μέσω αυτών των προβλημάτων, ο πρώτος κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας, αποφάσισε εκτός από την διανομή γης στους αγωνιστές του έθνους να εφαρμόσει πρόγραμμα αρωγής για την προστασία των ασθενών, των αναπήρων και γενικότερα την ευρεία μάζα των αγωνιστών του έθνους, ενώ ιδιαίτερη ευαισθησία έδειξε στην προστασία, εκπαίδευση και περίθαλψη των ορφανών.

Προς εκπλήρωση αυτού του σκοπού ίδρυσε το 1829 το ορφανοτροφείο της Αιγίνης με χωρητικότητα 500 ορφανών και για την αποτελεσματική λειτουργία του όρισε ως υπεύθυνη την Μαντώ Μαυρογένους (Σταθόπουλος, 1996 :152).

Τα διοικητικά και φορολογικά μέτρα που εφαρμόστηκαν στάθηκαν η αιτία για την δυσανασχέτηση των ισχυρών ομάδων εκείνης της περιόδου, αφού θίγονταν τα πολιτικά και φορολογικά συμφέροντα τους. Τα σχέδια του αναχαιτίστηκαν με την δολοφονία του το 1831.

Αναμφισβήτητα όμως το κράτος εκείνη την εποχή άρχισε να δημιουργεί το νομικό και θεσμικό πλαίσιο για την δημιουργία του κράτους πρόνοιας με την ίδρυση και λειτουργία των σχολείων, νοσοκομείων, φυλακών κλπ. Η ιδέα της πρόνοιας ωστόσο προϋπήρχε και εμφανίζονταν μέσω του έργου της φιλανθρωπίας που ασκούσαν από την εκκλησία αλλά και τους ιδιώτες, κυρίως έλληνες της διασποράς. Από την άλλη όμως, η ιδέα της κοινωνικής ασφάλισης, απέχει ακόμα πολύ.

2.2.2. Τα χρόνια μετά την Ελληνική Επανάσταση 1832 – Καθιέρωση του Συντάγματος 1844 – Εκθρόνιση του Όθωνα (1862)

Κατά τα χρόνια που ακολούθησαν από την Βασιλεία του Όθωνα μέχρι την χρεοκοπία και την επανάσταση του 1843 και μετά την καθιέρωση του συντάγματος (1844) μέχρι την εκθρόνιση του βασιλιά (1862) δεν παρατηρήθηκε ουσιαστική επέκταση της κοινωνικής πολιτικής με την κοινωνική ασφάλιση να είναι πολύ περιορισμένη στις ομάδες που επιχείρησε η πολιτεία να ασφαλίσει πριν το 1844, δηλαδή τους δασκάλους, δημόσιους υπαλλήλους και τους ναυτικούς, οι οποίοι κατά τη διάρκεια

αυτής της περιόδου κατάφεραν να έχουν συνταξιοδοτικά προγράμματα. Παρατηρείται ότι το κριτήριο κάλυψης του πληθυσμού είναι αν είναι δημόσιες υπηρεσίες ή αν πρόκειται για άκρως επικίνδυνα επαγγέλματα. Η μόνη καινοτομία έγκειται στην ασφάλιση μιας νέο εμφανιζόμενης ομάδας εργαζομένων: οι εργάτες των ορυχείων.

Αξιοσημείωτη ωστόσο είναι η σύσταση και επέκταση των αλληλοβοηθητικών ταμείων: για στρατιωτικούς και δικαστές (1851), για χήρες και ορφανά των αξιωματικών του στρατού (1853), για δασκάλους (1855) και για χήρες και ορφανά των αξιωματικών του Ναυτικού (1856). Στη συνέχεια, δημιουργείται το μετοχικό ταμείο δημοσίων υπαλλήλων (1861) και το ταμείο των υπαλλήλων της Εθνικής τράπεζας (1867) (Πέτρουλας Π. κ.α., 1993:18).

2.2.2.1. Το πλαίσιο της εποχής και η ασφάλιση των πρώτων ειδικοτήτων.

Ήδη στην Ευρώπη αλλά και σε άλλες χώρες, εξ'αίτιας της βιομηχανικής επανάστασης η οποία άλλαξε την κοινωνική δομή και τις συνθήκες διαβίωσης των ανθρώπων αφού έφερε στο προσκήνιο την ανάγκη των εργαζόμενων για καλύτερες συνθήκες εργασίας αλλά και διαβίωσης καθώς επίσης και την κατανόηση αυτής της ανάγκης από τους εργοδότες, λαμβάνονταν μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση τα οποία καθόρισαν την ανάπτυξη της κοινωνικής προστασίας (Σταθόπουλος ,1996:149).

Είχε φτάσει ο καιρός όπου η ιδέα του πατέρα του καπιταλισμού Adam Smith σχετικά με το «αόρατο χέρι» για την ομαλή λειτουργία και ισορροπία των αγορών, άρχισε να καταρρέει (Τσαλίκης,2008: 13) και να παίρνει τη θέση της η ιδέα του κράτους πρόνοιας με το κράτος να έχει παρεμβατικό ρόλο.

Στην Ελλάδα, η βιομηχανία μέχρι το 1860 ήταν ανύπαρκτη αλλά και το εμπόριο είχε εξασθενήσει πολύ σε σχέση με προπολεμικά. Άλλωστε το έτος 1860 θεωρείται από πολλούς μελετητές της Ελληνικής Βιομηχανικής ιστορίας ως η αρχή του βιομηχανικού μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας (Ζολώτας 1926:13).

Επίσης, η ανεπαρκής οικονομική διαχείριση, στα μεταπολεμικά χρόνια, είχε ως αποτέλεσμα τα ταμεία να είναι άδεια, να μην πραγματοποιούνται δημόσια έργα

και το επίπεδο της δημόσιας υγείας ήταν χαμηλό εξαιτίας της έλλειψης κρατικής οργάνωσης.

Εκείνη την περίοδο η κοινωνική πολιτική είχε να κάνει με την αρωγή στους φτωχούς και η όποια ενίσχυση αυτών γίνονταν μέσω δημοτικών οργανισμών και κοινωφελών ιδρυμάτων. Το κόστος της παροχής την επωμίζονταν οι καταναλωτές αφού οι πόροι συλλέγονταν μέσω έμμεσων και άμεσων φόρων σε καταναλωτικά αγαθά, αλλά παρόλα αυτά ήταν ανεπαρκείς για την ικανοποίηση των αναγκών των φτωχών.

Η δημόσια υγεία ήταν υπαρκτή, αλλά δεν ήταν δωρεάν για τους απόρους και περιοριζόνταν κυρίως σε προληπτικά μέτρα κατά των μολυσματικών ασθενειών.

Όσον αφορά την κοινωνική ασφάλεια εκείνη την εποχή, αυτή ήταν περιορισμένη σε κάποιες κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων και ναυτικών με χορήγηση επιδομάτων σε μορφή συντάξεων. Η κατηγορία για την οποία αρχικά ορίστηκαν επιδόματα ασθενείας και στη συνέχεια συντάξεις λόγω γήρατος ή αναπηρίας ήταν οι *δάσκαλοι* των δημοτικών σχολείων, οι καθηγητές και τα προστατευόμενα μέλη αυτών (χήρα ή ορφανά) μέσω ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος, όπως αυτά ορίστηκαν με βασιλικά διατάγματα του 1834. Ωστόσο αυτά τα διατάγματα δεν έτυχαν εφαρμογής και η κάλυψη των δασκάλων ουσιαστικά πραγματοποιήθηκε το 1855 ενώ οι καθηγητές των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων σχολείων καλύφθηκαν το 1861 με το πρόγραμμα των δημοσίων υπαλλήλων.

Μια άλλη κατηγορία για την οποία θεσπίστηκε κάποιας μορφής κοινωνική ασφάλιση εκείνη την περίοδο ήταν οι ναυτικοί. Αρχικά ξεκίνησε σαν ιδιωτική πρωτοβουλία κάποιων παραθαλάσσιων κοινοτήτων του 18^{ου} αιώνα, οι οποίες κρατούσαν μέρους του καθαρού κέρδους από τους ναύλους για τις χήρες και τα ορφανά των ναυτικών (Τσαλίκης, 2008: 34).

Τα άρθρα 262 και 264 του Ελληνικού Εμπορικού Κώδικα του 1835, προέβλεπαν την δωρεάν ιατρική περίθαλψη των ασθενών και τραυματιών ναυτικών καθώς επίσης και την καταβολή του μισθού τους όσο παρέμεναν σε αυτή την κατάσταση κατά την διάρκεια του ταξιδιού. Το κόστος βέβαια το επωμίζονταν οι εργοδότες οι οποίοι επιπλέον κάλυπταν τα έξοδα για την επιστροφή τους στην πατρίδα.

Το 1836 με βασιλικό διάταγμα ορίστηκε η ίδρυση ενός ειδικού ταμείου για τους ανάπηρους ναυτικούς μέσω του οποίου θα ασφαλιζόνταν για το γήρας, την

αναπηρία και το θάνατο. Ωστόσο, η ύπαρξη δυσλειτουργιών στην οικονομική διαχείριση των κονδυλίων που προορίζονταν για την λειτουργία του ταμείου, δεν κατέστησαν δυνατή τη δημιουργία αυτού.

Στη συνέχεια το 1849 ο βασιλιάς με έγγραφό του προς τον υπουργό Ναυτικών έθεσε στο προσκήνιο το ζήτημα της ανεργίας των ναυτικών, μάλιστα ήταν και η πρώτη επίσημη ενέργεια που αφορούσε αυτό το ζήτημα. Απαιτούσε λοιπόν οι εν ενεργεία ναυτικοί να καταβάλουν μέρος των εισοδημάτων τους στο ταμειευτήριο της Εθνικής Τράπεζας ούτως ώστε να καλυφθούν σε περιόδους ανεργίας τους, προσπάθεια η οποία απέβη άκαρπη.

Η λειτουργία του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (Ν.Α.Τ.) πραγματοποιήθηκε το 1861⁵(ΓΓΚΑ, <http://www.ggka.gr/asfalistikokefl.htm>) με νομοσχέδιο που κατετέθη από τον Α. Μιαούλη, πρωθυπουργό και υπουργό Ναυτικού, με το οποίο εισήγαγε την ασφάλιση των ναυτικών. Πολύ πιθανό στη σύνταξη αυτού του νομοσχεδίου να επηρέασε και η ναυτική καταγωγή του.

Η σύσταση και λειτουργία του εν λόγω ταμείου σαφώς ήταν επηρεασμένη από την ξένη νομοθεσία την οποία εισήγαγαν στην χώρα οι Έλληνες της Ευρώπης. Ο εισηγητής του νομοσχεδίου, ωστόσο εξέφρασε τα πλεονεκτήματα αυτού του προγράμματος με όρους εθνικής δύναμης σε μια προσπάθεια του να εμπνεύσει τους ναυτικούς, έχοντας ως απώτερο σκοπό την εξασφάλιση του μέλλοντος των ναυτικών και την ανάπτυξη της εμπορικής ναυτιλίας, κάτι που άλλωστε είχε τονίσει και ο τ. υπουργός Ναυτιλίας Α. Κριεζής το 1838, αποκτώντας πλεονέκτημα έναντι των Τούρκων, μιας και εκείνη την εποχή η πολιτική της Ελλάδος διέπονταν από την «Μεγάλη Ιδέα».

Η διαχείριση του προγράμματος είχε ανατεθεί σε ανώτερους αξιωματικούς του Ναυτικού αλλά σύντομα διαπιστώθηκε ότι το ταμείο αντιμετωπίζει δημοσιονομικές δυσκολίες αφού τα έσοδά του μεταξύ 1862 – 1878 ήταν λιγότερα από τα 1/10 των ετήσιων δαπανών του (Τσαλίκης, 2008: 42). Έτσι με το νόμο του 1907 πραγματοποιήθηκαν κάποιες μεταρρυθμίσεις όσον αφορά το έτος ηλικίας κατά το οποίο θα συνταξιοδοτούνταν οι ναυτικοί καθώς και τον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης σε μια προσπάθεια αύξησης των εισοδημάτων του Ν.Α.Τ.

Την ίδια επίσης χρονιά που λειτούργησε το Ν.Α.Τ. (1861) μια ακόμη ομάδα εργαζομένων ασφαλίστηκε, αυτή των *δημόσιων υπαλλήλων*. Μέχρι τότε δεν είχε

⁵ Η ίδρυση του είχε πραγματοποιηθεί με το από 15-12-1836 Β. Διάταγμα, βλ. ανωτέρω, αλλά η λειτουργία του ξεκίνησε με το ν. ΧΛΘ'29-07-1861

προβλεφθεί κάποιο πρόγραμμα κοινωνικής προστασίας για την εν λόγω ομάδα, διότι ο διορισμός τους θεωρούνταν ευνοιοκρατικός και οι συντάξεις που χορηγούνταν μόνο τους «πιστούς και αφοσιωμένους» δημόσιους υπαλλήλους, χορηγούνται με βασιλικά διατάγματα. Αξιοσημείωτες προσπάθειες έγιναν το 1856 για την ασφάλιση τους από τον Α. Κουμουνδούρο, ο οποίος εισήγαγε νομοσχέδιο συνταξιοδότησης των δημόσιων υπαλλήλων, των χήρων και ορφανών αυτών, επισημαίνοντας ότι ήταν μια μερίδα εργαζομένων που ενώ υπέστη τα δεινά του αγώνα ανεξαρτησίας, παρέμενε ακάλυπτη. Επίσης τονίστηκε η σημασία της χορήγησης συντάξεων διότι έτσι θα αυξηθεί η αποδοτικότητα τους, το ενδιαφέρον τους για τα κοινά, θα μειώνονταν η κατάχρηση του δημόσιου χρήματος και είναι ένα μέτρο δίκαιο για τα γεράματά τους. Επιρροές από την Γαλλική νομοθεσία του 1853.

Σε αυτές τις βάσεις, τελικά ψηφίστηκε το νομοσχέδιο το 1861 στο οποίο συμπεριλαμβάνονταν οι δάσκαλοι και οι δικαστές, το οποίο προέβλεπε ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν θα μπορούν να συνταξιοδοτηθούν πριν τα 60 τους χρόνια και αφού είχαν συμπληρώσει 26 έτη εργασίας. Επίσης προβλέπονταν η χορήγηση σύνταξης και σε περιπτώσεις ανικανότητας για εργασία αν αυτή διαρκούσε περισσότερο των τριών μηνών.

Η χρηματοδότηση του ταμείου θα γίνονται με την εισφορά των εργαζομένων και μια ετήσια κρατική εισφορά. Παρόλα αυτά, το 1866 η κυβέρνηση διαπίστωσε ότι τα έσοδα του ταμείου δεν επαρκούν για την κάλυψη των υποχρεώσεων που είχαν γεννηθεί και επέβαλε άτοκες αναδρομικές εισφορές. Ένας ακόμη επιβαρυντικός παράγοντας είναι ο απρόσεκτος δημοσιονομικός υπολογισμός αυτών. Αυτές οι συνθήκες οδήγησαν σε διάφορες τροποποιήσεις του τρόπου χρηματοδότησης αλλά και των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης. Έτσι το 1877, το ταμείο συγχωνεύτηκε με το δημόσιο προϋπολογισμό, ενώ το 1905 επανήλθε το όριο συνταξιοδότησης στα 25 έτη υπηρεσίας το οποίο είχε μειωθεί στα 20 το 1866 όπως και ξανάγινε το 1923. Μέχρι το 1929 υπήρξαν περίπου διακόσιες πενήντα νομοθετικές πράξεις και διατάγματα που αφορούσαν την ασφάλιση της συγκεκριμένης ομάδας (Τσαλίκης 2008 : 50).

Επίσης το 1861 με άλλη νομοθετική πράξη εισήχθησαν και κάποιες ρυθμίσεις που αφορούσαν την ασφάλιση των *μεταλλωρύχων*. Οι ρυθμίσεις προέβλεπαν κυρίως την ασφάλιση των εργαζομένων από ατυχήματα και την χορήγηση συντάξεων σε περίπτωση παροδικής ή μόνιμης ανικανότητας προς εργασία (αναπηρία) αλλά και την χορήγηση συντάξεων στις χήρες και τα τέκνα αυτών και κάλυπτε κυρίως άτομα τα

οποία εργάζονταν κάτω από τη γη. Ο νόμος «περί μεταλλείων», η σύσταση όμως του ειδικού «Ταμείου Μεταλλευτών» έγινε μετά εικοσαετίας (1882) επί κυβερνήσεως Τρικούπη.

Ως εισόδημα του ταμείου αρωγής των μεταλλωρύχων ορίστηκε ο φόρος ύψους 1% επί του καθαρού προϊόντος των μεταλλωρυχείων. Αυτό που είναι ιδιαίτερης σημασίας είναι ότι μέχρι και το 1860 η εξόρυξη των μετάλλων γινόταν προς όφελος της κυβέρνησης και δεν υπήρχαν συχνά ατυχήματα. Το 1861 όμως εμφανίστηκαν οι πρώτες ιδιωτικές μεταλλευτικές επιχειρήσεις.

Παρόλα αυτά οι μεταλλωρύχοι δεν ήταν ικανοποιημένοι από το πρόγραμμα, διότι αυτό που διεκδικούσαν οι ίδιοι ήταν η λήψη μέτρων έναντι των εργατικών ατυχημάτων αφού τα περισσότερα από αυτά ήταν μοιραία για τους ίδιους. Διεκδικήσεις οι οποίες οδήγησαν σε μεγάλες απεργιακές κινητοποιήσεις τα έτη 1883, 1887 & 1896, αφού δεν ήταν διασφαλισμένοι αν το αίτημά τους για σύνταξη για γίνει δεκτό όταν οι συνθήκες του ατυχήματος δεν είναι ξεκάθαρες.

Έτσι το 1900 ο Φωκίωνας Νέγρης λαμβάνοντας υπόψη τις ανησυχίες των εργαζομένων συνέταξε ένα νομοσχέδιο με το οποίο τροποποιούνταν οι όροι του διατάγματος του 1882. Ωστόσο η ουσιαστική τροποποίηση αφορούσε το ποσό της ληφθείσας σύνταξης καθώς και τους χρηματοδότες του προγράμματος όπου τώρα μοιράζεται μεταξύ των εργαζομένων και του Ταμείου Μεταλλωρύχων. Ο αγώνας τους για λήψη μέτρων ασφαλείας προς αποφυγήν ατυχημάτων, δεν απέδωσε καρπούς παρά μόνο τη δεκαετία του 1910.

2.2.3. Το κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο κατά το τέλος του 19^{ου} αιώνα

Από την εκθρόνιση του Όθωνα και μετά δεν υπήρξαν σημαντικά ασφαλιστικά προγράμματα⁶ και η οικονομική ανάπτυξη της χώρας κινείτο με πολύ αργούς ρυθμούς. Τα αίτια δεν οφείλονταν αποκλειστικά στην έλλειψη κεφαλαίου, αλλά στην αδυναμία της κυβέρνησης να παράσχει το απαραίτητο ασφαλές πλαίσιο, εξαιτίας του ισχυρού εθνικιστικού αισθήματος που επικρατούσε εκείνη την εποχή, ώστε να

⁶ Με εξαίρεση την ασφάλιση των μεταλλωρύχων (1882), όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

υλοποιηθούν οι φιλελεύθερες αρχές που υποστηρίζονταν από τους τότε οικονομολόγους.

Εκείνη την περίοδο λόγω της αύξησης της βιομηχανικής δραστηριότητας πραγματοποιήθηκε μετακίνηση του αγροτικού πληθυσμού σε μεγάλες πόλεις με ιδιαίτερη προτίμηση να δείχνουν στην Αθήνα. Το 1879 ιδρύθηκε το πρώτο συνδικάτο από διανοούμενους της μεσαίας τάξης, το οποίο πυροδοτήθηκε ως αντίδραση το «φυλακτό των εργαζομένων» (1869) μέσω του οποίου οι ανερχόμενοι βιομήχανοι, γνωρίζοντας τις ευρωπαϊκές κοινωνικο-οικονομικές τάσεις, θέλησαν να γαλουχήσουν τους εργαζόμενους και να καταπνίξουν τις αναδυόμενες σοσιαλιστικές σκέψεις.

Οι απεργίες οι οποίες πραγματοποιούνταν δεν ήταν αποτελεσματικές διότι το κεφάλαιο τις κατέστειλε με την στρατιωτική βοήθεια της κυβέρνησης καθώς επίσης και την αντικατάσταση των απεργών με τους μετανάστες αγρότες.

Σημαντικό αίτημα των εργαζομένων, όπου αγγελιοφόρος του ήταν ο Καλλέργης το 1896, ήταν η κοινωνική προστασία και αυτής της ομάδας εργαζομένων, με την δημόσια δωρεάν περίθαλψη ιατρική και φαρμακευτική καθώς και την προστασία των γερόντων και των ασθενών.

2.2.4. Η συνεισφορά του Φ. Νέγρη στην Κοινωνική Ασφάλιση

Το γενικότερο κλίμα που επικρατούσε στην Ευρώπη τον 18^ο αιώνα ήταν η ουδέτερη στάση του κράτους απέναντι στον οικονομικό φιλελευθερισμό εκείνης της εποχής καθώς και στις ιδέες των φυσιοκρατών και ατομιστών. Στάση η οποία δειλά άρχισε να εγκαταλείπεται, αρχής γενομένης από τη Γερμανία με τα νομοθετήματα του Bismarck⁷ με τα οποία καθιερώνεται η κρατική παρέμβαση υπέρ της τύχης των εργαζομένων.

Ο Φωκίων Νέγρης κινήθηκε προς αυτή την κατεύθυνση, όντας στο πλευρό των εργατών κατά την διάρκεια των αγώνων τους για καλύτερες συνθήκες εργασίας. Σημαντικό ρόλο σε αυτό έπαιξε βέβαια ότι έζησε ανάμεσα στους μεταλλωρύχους αφού εργάστηκε στη Εταιρεία των Μεταλλουργείων του Λαυρίου (1870 – 1886)

⁷ Βλ. κεφ.1, παρ. 3.2

καθώς επίσης διατέλεσε Δήμαρχος Λαυρίου (1895 -1898) . Επίσης η μακρόχρονη προεδρία του στον ελληνογαλλικό σύνδεσμο του έδωσε την δυνατότητα να έρθει σε επαφή με διανοούμενα πρόσωπα της Ευρώπης και να παρακολουθήσει όχι μόνο τις τεχνολογικές εξελίξεις αλλά και τις πολιτικές καθώς και τα ιδεολογικά ρεύματα που λάμβαναν χώρα στην Ευρώπη.

Ο Φ. Νέγρης επισήμανε την ανεπάρκεια του «Ταμείου Περιθάλψεως» των μεταλλωρύχων καθώς και του «Ταμείου Αυτοβοήθειας», λόγω των μηδαιμινών εισφορών σε αυτά, οι οποίες καθιστούσαν τις παροχές πενιχρές και μερικές φορές μη χρήσιμες. Μάλιστα το «Ταμείο Αυτοβοήθειας» άρχισε να λειτουργεί από το 1875 σε κάποιες επιχειρήσεις και το κεφάλαιό του διαχειρίζονταν από την ίδια την επιχείρηση με αποτέλεσμα αυτό να καθιστά επίφοβή τη βιωσιμότητά του.



Εικόνα 3: Φωκίων Νέγρης

Τα έσοδα του ταμείου προέρχονταν από μόνη την εισφορά του εργαζόμενου και ελλείψει εργοδοτικής εισφοράς το ποσό της ασφαλιστικής παροχής ήταν σχεδόν ανύπαρκτη.

Στο πολιτικό του έργο κατά τη διάρκεια 1899 - 1912 ο Φ. Νέγρης εξέφρασε προωθημένες σκέψεις , ευαισθητοποίησε, κατάφερε να θέσει τα θεμέλια και να αναφερθεί με όρους ουμανιστικούς και σύγχρονους στα κοινωνικά θέματα (Πέππας, 2011:206). Ήταν ο πρώτος που θέλησε και προσπάθησε να νομοθετήσει μια πλήρη ασφαλιστική προστασία, γι αυτό και στις προτάσεις νόμου που κατέθετε στη Βουλή αλλά και τις τροπολογίες αυτών δεν αναφερόταν μόνο στην «περίθαλψη των εν τοις μεταλλείοις και μεταλλουργείοις παθόντων και των οικογενειών αυτών» αλλά προέβλεπε την κάλυψη εργαζομένων και σε άλλες επιχειρήσεις. Σχέδια τα οποία όμως δεν ευωδούσαν διότι αντιμετώπιζαν τις αντιδράσεις άλλων βουλευτών και έτσι οι αρχικές ρυθμίσεις περιορίζονταν μόνο στη συγκεκριμένη ομάδα εργαζομένων.

Έτσι τον Ιανουάριο του 1901 ψηφίστηκε ο νόμος ΒΩΜΑ'/1901, ο οποίος καθιερώθηκε ως «νόμος Νέγρη» αποτελώντας τον σταθμό στην ιστορία της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα και την βάση για την περαιτέρω νομοθετικής της εξέλιξη.

Το σχέδιο στηρίχθηκε σε νομοθετικές ρυθμίσεις της Γαλλίας για τον υπολογισμό του ποσού της σύνταξης, την μεταβίβαση σε μέλη της οικογένειας του θανόντος αλλά και την χρονική διάρκεια της χορήγησης αυτής και εισήγαγε την αρχή της αντικειμενικής ευθύνης για τα αίτια του δυστυχήματος και την έννοια του επαγγελματικού κινδύνου. Το μειονέκτημα του εν λόγω νόμου έγκειται στο γεγονός ότι δεν προέβλεπε σύνταξη λόγω γήρατος ή φυσικής πάθησης.

Στη συνέχεια με μια σειρά τροπολογιών προσπάθησε να επεκτείνει την κάλυψη των εργαζομένων και λόγω αυτών των αιτίων. Με το νόμο ΓΦΚΑ/1910 αντικατέστησε το νόμο του 1861 «περί μεταλλείων» συμπεριλαμβάνοντας αρκετές διατάξεις σχετικά με τη λειτουργία αυτών, τις υποχρεώσεις των ιδιοκτητών καθώς επίσης έθιγε ζητήματα παιδικής εργασίας και εργασίας των γυναικών.

Αργότερα την ίδια χρονιά προσπάθησε να καθιερώσει την τριμερή χρηματοδότηση (εισφορά εργοδότη, εργαζόμενου και κράτους) του «Ταμείου Μεταλλευμάτων» όπως άλλωστε συνέβαινε και στην Γερμανία.

Το αξιοσημείωτο είναι ότι δεν τον απασχόλησε μόνο ο ιδιωτικός τομέας. Το ενδιαφέρον του έδειξε και για τους εργαζόμενους του δημοσίου, αυστηροποιώντας το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης στο 60^ο έτος, προτείνοντας τη μονιμότητα αυτών αλλά με πειθαρχικές διατάξεις ώστε να μην γίνεται κατάχρηση του δικαιώματος και της εξουσίας που απορρέει από την νομιμότητα. Επίσης προτάθηκε ο διορισμός αυτών μετά από διαγωνισμό αφού μέχρι τότε η έναρξη και η παύση της εργασιακής σχέσης ήταν συνδεδεμένη με την εκάστοτε κυβέρνηση. Γενικότερα η εισηγητική έκθεση που συντάχθηκε διαπνέονταν από πνεύμα αξιοκρατίας και δικαιοσύνης αποτελώντας μνημείο σκέψεων χρηστής διοίκησης για ένα ευνοημένο Κράτος (Πέππας, 2011: 203).

Επιπλέον στις δράσεις του προσμετράτε η πρόταση για την ίδρυση «Ταμείου Ασφάλειας κατά των ατυχημάτων των εργατών», η ενασχόλησή του με τις μεθόδους υπολογισμού των συντάξεων για διάφορες ομάδες εργαζομένων όπως των ένστολων αλλά και των απασχολούμενων στο Σιδηρόδρομο Πειραιώς –Αθηνών-Πελοποννήσου (ΣΠΑΠ) καθώς και στους Ελληνικούς Σιδηρόδρομους.

Τέλος να αναφέρουμε ότι το 1912, συμμετείχε σε επιτροπή που συνεστήθη από τη Βουλή, με σκοπό την κατάρτιση ασφαλιστικού νομοσχεδίου για την ασφάλιση των μισθωτών ιδιωτικών υπαλλήλων, το οποίο ναι μεν συντάχθηκε αλλά δεν εισήχθη ποτέ προς ψήφιση στη Βουλή (Πέππας, 2011:207).

2.2.5. Διανύοντας το τέλος της πρώτης περιόδου

Οι ρυθμοί ανάπτυξης της Ελληνικής βιομηχανίας δεν αυξήθηκαν μετά το 1900, διότι επηρεάστηκαν από τα γεγονότα της εποχής που ήταν α) η χρεοκοπία του 1893, β) η επανεκτίμηση της δραχμής και γ) η ήττα του ελληνοτουρκικού πολέμου. Παρόλα αυτά οι πρώτες βιομηχανίες μεγάλης κλίμακας άρχισαν να ιδρύονται μετά το 1905.

Εξαιτίας αυτών των εξελίξεων ανάκυψαν και τα θέματα της ασφαλιστικής κάλυψης των εργαζομένων έναντι των ατυχημάτων και των ασθενειών αρχικά, με την καθιέρωση του δόγματος του «επαγγελματικού κινδύνου» το 1901⁸, ενώ την ίδια δεκαετία του 1910 εμφανίστηκε το δίλημμα περί ασφάλισης των ίδιων των εργοδοτών έναντι αυτού του ενδεχομένου.

Παράλληλα, με την πρωτοβουλία των εργοδοτών, πραγματοποιήθηκε η ίδρυση προγραμμάτων ασφάλισης των υπαλλήλων της τράπεζας Αθηνών(1906), και των σιδηροδρομικών υπαλλήλων (1906 – 1908). Αυτό συνέβη γιατί από τη μια οι ελληνικές τράπεζες ήταν οργανωμένες όπως οι ξένες και όσων αφορά την δεύτερη κατηγορία εργαζομένων, αρκεί να λάβουμε υπόψη ότι οι σιδηροδρομικές εταιρείες εξυπηρετούσαν ξένα συμφέροντα οπότε και οι επιρροές τους ήταν ξενόφερτες.

Εκείνη επίσης την περίοδο άρχισαν να συζητούνται τα αγροτικά και εργατικά ζητήματα. Εξαιτίας της μεγάλης φορολογίας του αγροτικού τομέα σε συνδυασμό με τον σημαντικό περιορισμό των εισοδημάτων τους, οι γεωργοί και κτηνοτρόφοι αναγκάστηκαν να μετακινηθούν σε μεγάλα αστικά κέντρα προς αναζήτηση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης και απασχόλησης.

Η ίδρυση του Σοσιαλιστικού και Λαϊκού κόμματος δεν ήταν επαρκής ώστε να επέλθουν αποφασιστικές αλλαγές και μη έχοντας την απαραίτητη πολιτική δύναμη, το 1910 προσχώρησαν στο Κόμμα των Φιλελεύθερων.

⁸Βλ. κεφ. 2.3, με την ψήφιση του νόμου ΒΩΜΑ'/1901, γνωστού και ως νόμο «Νέγρη» περί μεταλλείων.

Τα συνδικάτα που λειτουργούσαν μέχρι εκείνη την περίοδο ήταν σε κοινοπραξία με τα σωματεία των εργοδοτών, με αποτέλεσμα να μην λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τα συμφέροντα των εργαζομένων.

Το 1911 ιδρύθηκε η Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργατών, σε μια προσπάθεια διακοπής της σύμπραξης εργαζομένων –εργοδοτών, με τον Παπαναστασίου να δηλώνει σθεναρά ότι τα συμφέροντα των δυο ομάδων είναι αλληλοσυγκρουόμενα και θα μπορούσαν οι δυο τους να συνεργαστούν αφού πρώτα οι πρώτοι (εργαζόμενοι) αποκτούσαν την ανεξαρτησία τους.

Παρ' όλες τις προσπάθειες ανάδειξης και διασφάλισης των συμφερόντων των εργαζομένων, κάτι τέτοιο δεν τελεσφόρησε και οι σοσιαλιστές έρχονταν σε συχνές αντιπαραθέσεις με τους συνδικαλιστές.

Η βαριά φορολογία μέσω των φόρων κατανάλωσης καθώς και το πανελλήνιο αίτημα για μια ανανέωση της πολιτικής ζωής επέφερε την δημιουργία του Στρατιωτικού Συνδέσμου το 1909, με πολιτικό αντιπρόσωπο τον Ελευθέριο Βενιζέλο. Ο σύνδεσμος αυτός συνεργάστηκε με τα συνδικάτα προκειμένου να αντιταχθεί στις μέχρι τότε εξαθλιωτικές πολιτικές των «προσωπικών κομμάτων» διεκδικώντας την οικονομική αναγέννηση της χώρας ως μέσο διεύρυνσης του στρατού.

Εξαιτίας λοιπόν της εθνικιστικής νοοτροπίας των συνδικάτων, βλέπουμε ότι δεν μπορούσαν να αναπτυχθούν αποφασιστικά προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης. Ωστόσο το Κόμμα των Φιλελεύθερων συνέταξε διάφορα νομοσχέδια , στηριγμένα στη Γαλλική και Γερμανική νομοθεσία, σχετικά με τις ώρες εργασίας, την ασφάλεια των εργαζομένων, συνθήκες υγιεινής , κλπ.⁹

Το 1914 με τον Ν.281 ιδρύονται τα σωματεία ή τα ταμεία αλληλοβοηθείας τα οποία θα έχουν ως σκοπό την συντήρηση του εισοδήματος των εργαζομένων μέσω της αμοιβαίας ασφάλισης και την χορήγηση επιδομάτων , βοηθημάτων, δανείων καθώς και την παροχή ιατρικής περίθαλψης και φαρμάκων στα μέλη τους.

Επίσης ο Ν. 551/1914 ασπάστηκε την έννοια των επαγγελματικών κινδύνων και καθόρισε τις εργατικές αποζημιώσεις τόσο για τους εργάτες (ημερομίσθιους) όσο και για τους έμμισθους (υπαλλήλους) οι οποίες θα καταβάλλονταν από τους εργοδότες (Στεργίου, 2017: 65). Το κράτος εδώ είχε το ρόλο του διαιτητή σε μια προσπάθεια να περιορίσει τις δικαστικές διαμάχες ή τους διακανονισμούς που ήταν

⁹ Βλ. κεφ. 2.3, σχετικά με την δράση του Νέγρη, ο οποίος από πιο παλιά μάχονταν προς αυτή την κατεύθυνση.

εις βάρος του εργαζόμενου. Εκτός από τις αποζημιώσεις προβλέπονταν η ιατρική, νοσοκομειακή και φαρμακευτική περίθαλψη καθώς και χορήγηση εξόδων κηδείας.

Εισηγητής του νομοσχεδίου ήταν ο Θεοδωρόπουλος, ο οποίος δήλωσε ότι τα μέτρα αυτά μόνο επαναστατικά δεν ήταν. Ήταν μια συντηρητική προσπάθεια προφύλαξης των εργοδοτών από βίαιες μελλοντικές αντιδράσεις των εργαζομένων (Τσαλίκης, 2008: 73- 74). Ωστόσο η νομοθετική αυτή πράξη δεν προέβλεπε την ασφαλιστική κάλυψη έναντι των ατυχημάτων και ασθενειών.

Με τον Ν.602/1915 ιδρύθηκαν τα συνεταιριστικά σωματεία, ενώ την ίδια χρονιά το Εργατικό Κέντρο Αθηνών υπέβαλλε αίτημα στη βουλή για την ίδρυση ενός «Εθνικού Συνταξιοδοτικού Ταμείου» απαίτηση η οποία είχε προγενέστερα συμπεριληφθεί στους στόχους του Σοσιαλιστικού Κέντρου Αθηνών (1911).

Μέχρι και το 1922 λίγα πράγματα έγιναν στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Το κοινωνικοπολιτικό κλίμα της εποχής είχε επηρεαστεί από τους Βαλκανικούς Πολέμους και τον Α' παγκόσμιο πόλεμο καθώς και τον επαναπατρισμό των Ελλήνων από την Τουρκία και την ανατολική Ευρώπη. Δόθηκε δηλαδή ιδιαίτερη βαρύτητα στην χορήγηση συντάξεων αλλά και βοηθημάτων στα θύματα του πολέμου και τις οικογένειες τους αλλά και στους πρόσφυγες.

Επιπλέον η πληθώρα ύπαρξη των συνδικάτων τα καθιστούσε αδύναμα αλλά και ανίκανα να συνεργαστούν μεταξύ τους για την αξίωση των εργατικών δικαιωμάτων. Με τέτοια προσπάθεια έγινε το 1918 με την ίδρυση της Γ.Σ.Ε.Ε. η οποία άμεσα άσκησε πιέσεις στην κυβέρνηση για τα δικαιώματα των εργατών μεταξύ των οποίων ήταν και η κοινωνική ασφάλιση. Απαίτηση η οποία είχε επίσης αποτυπωθεί και στις διεθνείς συμβάσεις όπως αυτή των Βερσαλλιών (1919).

2.2.5.1. Η γέννηση της Κοινωνικής Ασφάλισης.

Όλες αυτές οι εξελίξεις και το κλίμα της εποχής οδήγησε την Λαϊκή κυβέρνηση του Γούναρη το 1922 στην ψήφιση του Ν.2868 με τον οποίο άρχισε να αχνοφαίνεται η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση δεσμεύοντας τους εργοδότες των ιδιωτικών υπαλλήλων για την καθιέρωσή της. Η κάλυψη αφορούσε τους εργαζόμενους στις βιομηχανίες, βιοτεχνίες, εμπορικές, μεταφορικές και οικοδομικές επιχειρήσεις, αλλά για τις επιχειρήσεις που απασχολούσαν πάνω από εβδομήντα άτομα. Με την ψήφιση του νόμου δημιουργήθηκαν τα εξής ταμεία: των καπνεργατών, λιμενεργατών,

μυλεργατών και τυπογράφων (Ρομπόλης 1990: 19). Η προστασία αναφερόταν έναντι των ατυχημάτων, ανικανότητα για εργασία, γήρας και θάνατο και προβλέπονταν το δικαίωμα μεταβίβασης της σύνταξης στα μέλη οικογενείας του ασφαλισμένου σε περίπτωση θανάτου του. Ωστόσο δεν είχαν προβλέψει την ασφάλιση έναντι της ασθένειας.

Η διαχείριση της ασφάλισης θα γίνονταν από τέσσερις διαφορετικούς οργανισμούς: 1) τα συνταξιοδοτικά ταμεία καθορισμένων επιχειρήσεων, 2) τα συνταξιοδοτικά ταμεία των εργατικών οργανώσεων, 3) τα συνταξιοδοτικά ταμεία εξορυκτικών επιχειρήσεων και 4) τα κρατικά συνταξιοδοτικά ταμεία, τα οποία θα κάλυπταν τους εργαζομένους που δεν μπορούσαν να ενταχθούν σε κάποιο από τα άλλα ταμεία. Η εποπτεία των ταμείων θα γίνονταν από την Επιθεώρηση Κοινωνικής Πρόνοιας του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

Ωστόσο ο νόμος δεν έτυχε αυτούσιας εφαρμογής αφού το 1923 ψηφίστηκε διάταγμα με το οποίο τροποποιούσε το εδάφιο που αφορούσε την ασφάλιση έναντι των βιομηχανικών ατυχημάτων καθώς επίσης και τον τρόπο πληρωμής των νοσηλίων.

Στη χρηματοδότηση του ασφαλιστικού προγράμματος δεν συνέφερε το κράτος με κρατικές εισφορές αλλά με άλλους τρόπους όπως αυτόν της έμμεσης φορολογίας. Ενώ οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι θα κατέβαλαν τις ασφαλιστικές εισφορές τους οι οποίες αντιστοιχούσαν σε ποσοστό του μισθού τους.

Αν και τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του νόμου δεν ήταν τα αναμενόμενα, η ψήφιση αυτού του νόμου είχε μεγαλύτερη θεωρητική αξία διότι ήταν το ορόσημο για την αλλαγή στάσης του κράτους απέναντι στην υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση. Με εξαίρεση την ασφάλιση στο παρελθόν κάποιων ομάδων¹⁰, οι προηγούμενοι του 1922 νόμοι θεσπίστηκαν κυρίως για να ρυθμίσουν τις σχέσεις μεταξύ των εργοδοτών και των εργαζομένων.

Ορισμένα από τα γεγονότα που οδήγησαν σε αυτή την κοινωνική πολιτική ήταν η μικρασιατική καταστροφή και η ανταλλαγή πληθυσμών, η υπερσυγκέντρωση του πληθυσμού στην Αθήνα με αποτέλεσμα την αύξηση της ανεργίας και η εξαθλίωση του τρόπου διαβίωσης των πολιτών.

Το πρόβλημα της ανεργίας, που ήταν πολύ έντονο εκείνη την περίοδο εξαιτίας όσων αναφέραμε ανωτέρω, και η ασφάλιση έναντι αυτής, διευθετήθηκε το 1927 με

¹⁰ Ναυτικοί, δημόσιοι υπάλληλοι, μεταλλωρύχοι

ψήφιση νόμου τον οποίο εισήγαγε ο Μερκούρης και κάλυπτε τους εργαζόμενους των καπνοβιομηχανιών, αλευρόμυλων και των αρτοποιείων. Αυτό έγινε κυρίως γιατί αυτές οι ομάδες ήταν καλά οργανωμένες και μπορούσαν να πιέσουν με μαζικές απεργίες. Μέχρι το 1944 δεν υπήρξε κάτι το αξιοσημείωτο σε αυτόν τον τομέα.

Χαρακτηριστικό εκείνης της περιόδου είναι η ίδρυση πολλών κλαδικών ταμείων ασφάλισης, ανεξαρτήτου του βιοτικού επιπέδου των ασφαλισμένων. Η ίδρυση όλων αυτών των ταμείων ήταν αποτέλεσμα των πιέσεων των αντίστοιχων σωματείων και συνδικάτων στις οποίες υπέκυπτε η κυβέρνηση.

2.3. Περίοδος Δεύτερη: Στο κατώφλι της νέας εποχής

Παρά τις συχνές διαμάχες μεταξύ των ομάδων συμφερόντων και κομμάτων που ως αντικείμενο είχαν την επιβολή εξουσίας στην κατανομή του εισοδήματος, οι κοινωνικές συνθήκες είχαν πλέον ωριμάσει για την καθιέρωση της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης. Όλες οι προσπάθειες που έγιναν την προηγούμενη περίοδο απέδωσαν καρπούς και τα επιμέρους κομμάτια ασφάλισης πλέον ενσωματώθηκαν σε ένα. Σημαντικός παράγοντας στην διαμόρφωσή της ήταν και οι οικονομικές συνθήκες της χώρας όπου οι απολαβές των εργαζομένων ήταν πενιχρές με αποτέλεσμα να αδυνατούν να αποταμιεύσουν. Επομένως αν μελλοντικά τύγχαναν ασθενείς ήταν αδύνατον να ανταπεξέλθουν και έτσι οδηγούνταν στην ένδεια.

Την ανάγκη της ολοκληρωτικής προστασίας των εργαζομένων την αντιλήφθηκαν οι Φιλελεύθεροι το 1932 όπου και υπέγραψαν το νομοσχέδιο που ανοίγει τις πύλες προς την νέα εποχή, αυτή της καθιέρωσης της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης. Το νομοσχέδιο περιελάμβανε την προστασία της πλειοψηφίας των εργαζομένων των αστικών περιοχών έναντι των βιομηχανικών ατυχημάτων, αναπηρίας, ασθενειών, γήρατος και θανάτου.

Το νομοσχέδιο χαιρετήθηκε ως μέτρο απέναντι στη φτώχεια και ήταν ζήτημα εθνικής υπερηφάνειας, επίσης ήταν ένα σημαντικό βήμα στο πεδίο της κρατικής παρέμβασης σε αυτόν τον τομέα. Αποσκοπούσε στην διόρθωση όλων των παραλήψεων και λαθών των προηγούμενων νόμων μέσω της ενσωμάτωσης των υπάρχοντων κλαδικών ταμείων και όπου αυτό δεν ήταν εφικτό, στην σύσταση ενιαίων αρχών σχετικά με την χορήγηση των επιδομάτων καθώς και την σύσταση

ενός δικτύου ιδρυμάτων υγείας. Ωστόσο οι γεωργοί, δασοκόμοι, κτηνοτρόφοι και ιερείς, εξακολουθούσαν να μην καλύπτονται (Ν. 5733/1932, Μέρος Α, κεφάλαιο Ι).

Ο προβληματισμός της κυβέρνησης, γνωρίζοντας την κατακερματισμένη οικονομική κατάσταση της χώρας, ήταν αν θα μπορούσαν οι πρόσθετες υποχρεώσεις να αναληφθούν επαρκώς. Αυτός ήταν και ένας από τους λόγους που αρχικά ήθελε να πραγματοποιήσει την κοινωνική ασφάλιση προοδευτικά.

Δεν πρέπει να παραληφθούν όμως και οι πιέσεις των εργοδοτών οι οποίοι θέλανε να διασφαλίσουν τα δικά τους συμφέροντα και με γνώμονα αυτά ασκούσαν έντονες πιέσεις στην κυβέρνηση. Υποστήριζαν ότι η κοινωνική ασφάλιση θα έφερνε σε ακόμη πιο δυσχερή κατάσταση την ελληνική βιομηχανία η οποία παρόλα αυτά προστατεύονταν και επιδοτούνταν από το κράτος (Τσαλίκης, 2008:134) και οι εργαζόμενοι θα αζίζωναν περισσότερα δικαιώματα. Μερικά από τα επιχειρήματα των εργοδοτών ήταν η πρόταση να επωμιστεί το κράτος μέρος των δαπανών, η ανησυχία ότι θα μειώνονταν η αποδοτικότητα των εργαζόμενων καθώς και ότι οι εργαζόμενοι με τη δύναμη που είχαν αποκτήσει μέσω των συνδικάτων τους θα απαιτούσαν αύξηση των ημερομισθίων τους με συνέπεια την μεταβίβαση των εισφορών τους στους εργοδότες. Το ανάστροφο ωστόσο φοβόντουσαν οι εργαζόμενοι και γι' αυτό πίεζαν μέσω της Γ.Σ.Ε.Ε. για την τριμερή χρηματοδότηση του προγράμματος, ενώ οι χαμηλόμισθοι να εξαιρεθούν από την καταβολή των εισφορών. Το τελευταίο επιχείρημα στηρίζονταν στο γεγονός ότι μέχρι τότε δεν ήταν θεσπισμένος ο κατώτατος μισθός και επομένως μια μεταβολή αυτού θα είχε τα αντίστοιχα επίφοβα αποτελέσματα για την κάθε ομάδα¹¹. Από την άλλη το αίτημα για την κρατική επιχορήγηση δεν ήταν εντελώς άτοπο λαμβάνοντας υπόψη ότι μέσω της τύπου φορολογίας σε πολλά καταναλωτικά αγαθά εξασφαλιζονταν κοινωνικοί πόροι οι οποίοι επιδοτούνταν στα υπάρχοντα ταμεία.

Μια ακόμη ομάδα που άσκησε έντονη επίκριση στο νομοσχέδιο ήταν αυτή των γιατρών οι οποίοι υποστήριζαν ότι το λειτούργημά τους θα υποβιβαστεί, ότι οι εργαζόμενοι οι ασφαλισμένοι έναντι των ασθενειών θα το εκμεταλλευτούν για να απουσιάζουν από την εργασία τους και επιπλέον θα περιοριστεί η ελευθερία τους ως προς την επιλογή του θεράποντος. Κάτι βέβαια που δεν ίσχυε διότι οι περισσότεροι πολίτες δεν είχαν την οικονομική δυνατότητα να απευθυνθούν σε ιατρό της επιλογής

¹¹ Η μείωση του μισθού θα σήμαινε μετακύλιση της εισφοράς στους εργαζόμενους ενώ η αύξηση την μετακύλιση στους εργοδότες.

τους αλλά εξυπηρετούνταν από τις μέχρι τότε υπηρεσίες που είχε καθιερώσει το κράτος, στα πλαίσια του κράτους πρόνοιας.

Η απόκρουση των αντιρρήσεων και η στοιχειοθέτηση της υπέρμαχης θέσης, θα ήταν αδύνατον να επιτευχθεί χωρίς την σημαντική συμβολή του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας και την βοήθεια και καθοδήγηση του Α.Τιζιέ, διευθυντή της Υπηρεσίας Κοινωνικής Ασφάλισης αυτού, καθώς επίσης και του Τσεχοσλάβου αναλογιστή Σόενμπαουμ, Διευθυντή του Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλισης της πατρίδας του, ο οποίος στήριξε την αναφορά του σε αναλογιστικές μεθόδους με δεδομένα που σύλλεξε τόσο από την Ελλάδα αλλά και από άλλες χώρες της Ευρώπης που ήδη εφαρμόζαν πρόγραμμα κοινωνικής ασφάλισης. Έτσι από το 1929 με μια σειρά παρεμβάσεων και ενισχύσεων, στα πλαίσια της συμμαχίας του ΔΓΕ με τον Α. Ζάκκα¹², ολοκληρώθηκε το πολυσυζητημένο «νομοσχέδιο του 1932» και πραγματοποιήθηκε η ψήφιση του Ν. 5733/1932 «Περί των Κοινωνικών Ασφαλίσεων».

2.3.1. Η σύσταση του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Ι.Κ.Α.) 1932

Με την ψήφιση του πρωτοποριακού νόμου για την κοινωνική ασφάλιση, τέθηκε το πλαίσιο ενώ οι ρυθμίσεις και λειτουργίες θα ορίζονταν αργότερα με σχετικά διατάγματα. Επειδή δεν ήταν προϊόν, τόσο πιέσεων του εργατικού κινήματος αλλά προέκυψε από την διαπίστωση του ίδιου του κράτους για την προστασία των εργαζομένων, εκφράζει περισσότερο την φιλελεύθερη αντίληψη περί «κράτους φύλακα» και η αρχή που ίσχυε μέχρι τότε, ότι η οικονομία και το κράτος είναι ανεξάρτητες τομείς, έτεινε να εγκαταλειφθεί.

Ένα ακόμα στοιχείο όμως της φύσης του , όπως και στην Γερμανία με τον Bismarck και την Αγγλία με τον Λόιντ Τζορτζ , ήταν η αντιμετώπιση των κομμουνιστικών και σοσιαλιστικών ιδεολογιών, στο βαθμό βέβαια που δεν έθιγε τα δικαιώματα των εργατών (Σταθόπουλος, 1996:160). Οι υπέρμαχοι της κοινωνικής ασφάλισης εκείνη την εποχή την παρουσίαζαν ως ένα συντηρητικό και όχι

¹² Ο Α. Ζάκκας ήταν επικεφαλής του Τμήματος Εργασίας ο οποίος ήταν υπέρμαχος της σύστασης ενός φορέα ασφάλισης ο οποίος θα ασφάλιζε τους εργαζόμενους όχι μόνο έναντι των βιομηχανικών ατυχημάτων, αλλά θα παρείχε μια πιο ολοκληρωμένη κάλυψη, (βλ. Τσαλίκης 2008, 101-115)

ριζοσπαστικό μέτρο, ως μια βαλβίδα ασφαλείας ικανή να εκτονώσει τις πιέσεις και εξεγέρσεις οι οποίες έλαβαν χώρα μετά την οικονομική κρίση σε όλη την Ευρώπη.

Το καινοτόμο για την εποχή ήταν ότι προβλέπονταν η σύσταση ενός Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Ι.Κ.Α.) το οποίο θα λειτουργούσε σαν αυτοδιοικούμενη δημόσια υπηρεσία και θα διοικούταν από διοικητικό συμβούλιο στο οποίο εκτός από ειδικούς θα συμμετείχαν σε ίδια αναλογία εκπρόσωποι των εργαζομένων και των εργοδοτών, ενώ τον γενικό διευθυντή του Ι.Κ.Α. θα τον διοόριζε η κυβέρνηση.

Το ΙΚΑ ως ασφαλιστικός φορέας κάλυπτε μεγαλύτερο αριθμό ασφαλισμένων από όλους τους κίνδυνους από αναπηρία, ατύχημα, γήρας, θάνατο, ασθένεια, μητρότητα, εκτός της ανεργίας και στηριζόταν στις εισφορές των ασφαλισμένων και των εργοδοτών (Βερναρδάκης, Μαυρής, 1991). Παρόλο που το πρότυπο στο οποίο βασίστηκε ήταν αυτό του Ταμείου Καπνεργατών, όπου οι εργαζόμενοι καλύπτονταν και για ανεργία (Μαυρέας, 1998) εδώ δεν εφαρμόστηκε αντίστοιχη κάλυψη.

Εντός των δυνατοτήτων του οργανισμού θα ήταν η χρησιμοποίηση των αποθεματικών του προς όφελός του και ανάπτυξή του. Δηλαδή ως χορήγηση δανείων ή ακόμα να τα επενδύσει σε κρατικά ομόλογα ή σε ακίνητα ώστε αυτά να χρησιμοποιηθούν ως νοσοκομεία ή εν γένει θεραπευτήρια μιας και εντός των υποχρεώσεων του ήταν η παροχή ιατρικής και φαρμακευτικής περίθαλψης στον ασθενή εργαζόμενο ή μέλος της οικογένειάς του.

Αυτό που δεν επιτεύχθηκε με το Ι.Κ.Α. ήταν η ενσωμάτωση των πολυάριθμων μέχρι τότε κλαδικών ταμείων. Μερικοί από τους λόγους αποτυχίας αυτού του εγχειρήματος ήταν η πολυπλοκότητα και ποικιλότητα αυτών ως προς τις προϋποθέσεις και το ύψος των χορηγούμενων επιδομάτων. Λόγω των λανθασμένων δημοσιονομικών εκτιμήσεων, αφού αυτές δεν ήταν σε αναλογιστική βάση, ο κρατικός έλεγχος ήταν ανεπαρκής και οι οικονομικές δυσκολίες εμφανείς λόγω της κακής διοίκησης αυτών. Έντονες όμως ήταν και οι πιέσεις των ομάδων συμφερόντων και δη των εργοδοτών αφού αρκετά από αυτά είχαν δημιουργηθεί από δική τους «ιδιωτική» πρωτοβουλία και μεγάλο ποσοστό χρηματοδοτούταν από τους ίδιους.

Παρόλα αυτά η ψήφιση του νόμου συνέβαλε στην πτώση της κυβέρνησης των Φιλελεύθερων και οι Λαϊκοί ανέβηκαν στην εξουσία(1933) όπου στη συνέχεια ανακάλεσαν και τροποποίησαν τον εν λόγω νόμο με την ψήφιση του Ν. 6298/34 ο οποίος έτυχε εφαρμογής το 1937 μετά βασάνων και κόπων και μέσα σε ένα πολυτάραχο κοινωνικό – πολιτικό σκηνικό.

Μερικές από τις τροποποιήσεις – συμπληρώσεις – καταργήσεις αναφέρονται στα κάτωθι σημεία:

- Αγροτικός πληθυσμός

Αν και ως αρχική πρόθεση ήταν η ένταξη του αγροτικού πληθυσμού στην ασφάλιση, κατανοώντας τις οικονομικές συνθήκες της χώρας, η κυβέρνηση περιορίστηκε στην προστασία μόνο των αγροτικών εργατών εργαζόμενων σε ασφαλιστικά κέντρα¹³.

- Κλαδικά ταμεία

Δεν μπόρεσε να ξεπεράσει την αποτυχία του προηγούμενου νόμου ως προς την συγχώνευση των κλαδικών ταμείων, αλλά προσανατολίστηκε προς την κατεύθυνση της απαγόρευσης νέων με εξαίρεση των επικουρικών θα είχαν ως σκοπό την χορήγηση συμπληρωματικών επιδομάτων σε αυτά που θα χορηγούσε το Ι.Κ.Α.

- Επιδόματα

Αν και αρχικά, αποσκοπούσαν στην χορήγηση επιδομάτων ασθενείας μικρότερων του 40% του μισθού, οι πιέσεις των συνδικάτων το απέτρεψαν και τελικά το ποσοστό των επιδομάτων ορίστηκε το 40%. Από την άλλη όμως, ορίστηκε ότι αυτό θα χορηγούνταν όταν η ασθένεια θα οφείλονταν σε βιομηχανικό ατύχημα¹⁴.

- Συντάξεις

Ορίστηκε σύνταξη αναπηρίας ως ένα σταθερό ποσό συν μια μικρή προσαύξηση η οποία ήταν συνάρτηση των αποδοχών του ασφαλισμένου.

Ένας ακόμα στόχος της κυβέρνησης ήταν η μείωση του κόστους του προγράμματος και επικεντρώθηκαν στον περιορισμό των αυξήσεων των συντάξεων κυρίως στους υψηλόμισθους ασφαλισμένους. Γι αυτό το λόγω καθιέρωσαν τις μισθολογικές κλίμακες, κάτι βέβαια που δεν έφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα αφού αυτό προκάλεσε μείωση των εισφορών και κατά συνέπεια των επιδομάτων των χαμηλόμισθων και άνοιξε την ψαλίδα ανάμεσα σε αυτούς και τους υψηλόμισθους όσων αφορά τις συντάξεις (Τσαλίκης, 2008: 200).

- Οργάνωση και έλεγχος του Ι.Κ.Α.

Δόθηκε ιδιαίτερη δύναμη στους γιατρούς, ας μην παραλείψουμε τις υπέρμετρες αντιδράσεις τους για την διασφάλιση των συμφερόντων τους, οι οποίοι

¹³ Να επισημάνουμε ότι στα πρώιμα στάδια εφαρμογής του προγράμματος του Ι.Κ.Α. θα καλύπτονταν εργαζόμενος πληθυσμός των μεγαλουπόλεων : Αθήνα, Πειραιά, Θεσσαλονίκη, 1940: Πάτρα, Έδεσσα, Βέροια, Νάουσα, Αίγιο και ως τα μέσα της δεκαετίας του 1950 επεκτάθηκε σε μεγάλες πόλεις.

¹⁴ Διακρίνεται μια εμμονή με την πολιτική και τη γραμμή που είχε ακολουθηθεί το 1922, αφού και εκείνο το νομοσχέδιο το είχαν εισαγάγει οι Λαϊκοί.

μέσω του Πανελληνίου Ιατρικού Συλλόγου, θα οργάνωναν την ιατρική περίθαλψη και μέρηνα του οργανισμού ο οποίος θα συνεργαζόταν με διάφορα νοσηλευτήρια, ιδιώτες ιατρούς και φαρμακεία για την εξυπηρέτηση των ασφαλισμένων. Ως ανταπόδοση της συνεργασίας ο οργανισμός θα κατέβαλλε στον Π.Ι.Σ. το αντίστοιχο ποσό εισφορών που αφορούσε την ιατρική περίθαλψη και οι τιμές των φαρμάκων θα διαμορφώνονταν ύστερα από την μεταξύ τους συμφωνία. Το σημαντικότερο κεκτημένο των γιατρών εις βάρος του Ιδρύματος ήταν η απόκλιση του από τον έλεγχο τους σε περίπτωση πειθαρχικών παραπτώματων.

Τέλος περιορίστηκαν οι αρμοδιότητες του διοικητικού συμβουλίου του Ιδρύματος, στην επιτήρηση της νομιμότητας των ενεργειών του, χωρίς να έχει το δικαίωμα να ασκήσει βέτο. Στον αντίποδα, ο έλεγχος της κεντρικής κυβέρνησης αυξήθηκε.

- Η χρηματοδότηση του προγράμματος

Επειδή στο πρόγραμμα θα εισάγονταν όχι μόνο οι ενεργά απασχολούμενοι, αλλά το κράτος θεωρούσε υποχρέωση του την κάλυψη του απόμαχου πληθυσμού αλλά και αυτών που πρωτοστάτησαν για την καθιέρωση της κοινωνικής ασφάλισης, των οποίων οι παροχές δεν ήταν δυνατών να καλυφθούν εξ' ολοκλήρου με ίδια μέσα, αποφάσισαν ότι έπρεπε να γίνει κάποια μετακύλιση του κόστους στις επόμενες γενεές ασφαλισμένων ώστε να καλυφθούν οι συντάξεις των παλαιότερων. Ο τρόπος που θα επιτευχθεί αυτό ήταν η σταδιακή αύξηση των εισφορών ανά καθορισμένα χρονικά διαστήματα. Πιστεύοντας ότι με την εξάλειψη των παλαιότερων γενεών θα εξομαλύνονταν αυτές οι αυξήσεις, κάτι για το οποίο μέχρι σήμερα έχουν διαψευστεί, αφού η κοινωνική ασφάλιση συνεχίζει να τροφοδοτείται από τις τωρινές εισφορές για να καλυφθούν οι παλαιότεροι ασφαλισμένοι¹⁵.

Καθόσον δεν υπήρχε άμεση κρατική επιχορήγηση του προγράμματος, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, αυτή γίνονταν με έμμεσο τρόπο, οι καταναλωτές επωμίζονταν μέρος του κόστους μέσω των φόρων κατανάλωσης σε κάποια καταναλωτικά αγαθά.

Όσον αφορά την συσσώρευση των αποθεματικών του ταμείου, προτίμησαν την πολιτική του 1932, δηλαδή την αποφυγή μεγάλης συγκέντρωσης αυτών και την χρησιμοποίησή τους σε δημόσιες και όχι μόνο επενδύσεις. Ήταν ένας τρόπος να παρακαμφθούν οι αντιδράσεις των ομάδων πίεσης αλλά και κατά κάποιο τρόπο να

¹⁵ Βλ. επίσης κεφάλαιο 1 , παράγραφος 1.3

ενισχυθεί η ανάκαμψη της οικονομίας. Το Κραχ του 1929 επηρέασε την παγκόσμια οικονομία, η οικονομική θέση της Ελλάδας ήταν ήδη επιβεβαρυμένη εξαιτίας των εξωτερικών δανειακών συμβάσεων τις οποίες είχε συνάψει στην εποχή της οικονομικής μεγέθυνσης (1922- 1932) προκειμένου να χρησιμοποιηθούν στην εκτέλεση έργων υποδομής αλλά και την αποκατάσταση των προσφύγων από την Μικρασιατική Καταστροφή. Η δυνατότητα εξυπηρέτησης των δανείων όμως άλλαξε κατά την τελική φάση της Μεγάλης Ύφεσης (1929 – 1933) (Μηλιός χ.ε. : 12-13) και σε συνδυασμό με την πτώχευση της Ελλάδας (1932) αλλά και το πολυτάραχο πολιτικό – διπλωματικό σκηνικό, είτε εθνικό είτε διεθνές, η χώρα έπρεπε να στραφεί και σε άλλες πηγές άντλησης κεφαλαίων, μια από αυτές ήταν και τα εν λόγω αποθεματικά.

Από κει και πέρα το πολιτικό σκηνικό της χώρας αλλάζει και η κοινωνική πολιτική προσανατολίζεται προς την σταθεροποίηση του καθεστώτος καθώς και την καταστολή των εργατικών αναταραχών . Η ανάληψη της εξουσίας από τον Ι. Μεταξά και η ανακήρυξή του ως δικτάτορα την 4^η Αυγούστου του 1936 είχε ως αποτέλεσμα την περαιτέρω αναβολή της εφαρμογής του προγράμματος το οποίο τελικά ξεκίνησε με διάταγμά του την 1^η Δεκεμβρίου του 1937¹⁶.

Σκοπός της πολιτικής που ακολουθήθηκε ήταν η παράταση του καθεστώτος και η αντιμετώπιση της «κομμουνιστικής απειλής» των εργαζομένων και των λαϊκών στρωμάτων η οποία εγκυμονούσε μια μελλοντική ανατροπή του κοινωνικού καθεστώτος. Έτσι εφάρμοσε κάποια μέτρα ώστε να καταστείλει τις έντονες αντιδράσεις και να πλευρίσει τους αγρότες οι οποίοι μέχρι τότε ήταν στο περιθώριο και λόγω των πολιτικών αλλά και των νέων συνθηκών που δημιουργήθηκαν από την εκβιομηχάνιση, στις οποίες δεν μπορούσαν να προσαρμοστούν.

Μεταξύ αυτών ήταν η διαγραφή των χρεών των αγροτών προς την Α.Τ.Ε. και τους τοκογλύφους, η θέσπιση κατώτατου ελάχιστου μισθού / ημερομισθίου, απαγόρευση των επιχειρήσεων να απολύουν προσωπικό χωρίς πρώτα να παίρνουν την έγκριση της κυβέρνησης, εφαρμόστηκε το σύστημα των «κλειστών επαγγελμάτων» και η κυβέρνηση προέβη στην εκτέλεση πολλών δημόσιων έργων ως ένα μέτρο αντιμετώπισης της ανεργίας και συνάφθηκαν πολλές συλλογικές συμβάσεις. Για να μπορέσει όμως να κρατήσει τις ισορροπίες, στον αντίποδα

¹⁶ Βλ. Τενεκετζής, ο.π., Εξαιτίας των πολιτικών συγκυριών αρκετοί υπέρμαχοι του καθεστώτος της 4^{ης} Αυγούστου 1936, χρίζουν τον Ι. Μεταξά ως ιδρυτή των Κοινωνικών Ασφαλίσεων και δη του Ι.Κ.Α., χωρίς όμως ο ίδιος να διεκδίκησε την πατρότητα του προγράμματος,

κατήργησε τις απεργίες και τον κρατικό έλεγχο του συνδικαλισμού, έτσι επετεύχθη μια ήρεμη και ομαλή κοινωνική κατάσταση σε γενικές γραμμές.

Ωστόσο έμελε να έρθει ο Β' Παγκόσμιος πόλεμος για να διαπιστωθεί η αποστράγγιση των αποθεματικών των ταμείων τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για την χρηματοδότηση των προπαγανδιστικών εθνικών σχεδίων του και ουχί για την ενίσχυση της εθνικής ασφάλειας μέσω της επένδυσης σε εξοπλιστικά προγράμματα (Τενεκεντζής, 2006: 39-40), το οποίο είχε ως πρόσχημα.

Κατάφερε έτσι να μετατρέψει την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση σε μια επικερδή επιχείρηση τα κεφάλαια της οποίας προέρχονταν από μια νέα μορφή φορολογίας των εργαζομένων: τις ασφαλιστικές εισφορές.

2.4. Περίοδος Τρίτη: Σταδιακή επέκταση του θεσμού (1944 – 1974)

Πριν προλάβει καλά καλά να εφαρμοστεί ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, έρχονται να τον προλάβουν οι εξελίξεις με τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ότι αποθεματικό είχε συγκεντρωθεί μέχρι τότε χρησιμοποιήθηκε για τις ανάγκες του πολέμου, δεν υπάρχουν πλέον έσοδα λόγω της εκτεταμένης ανεργίας και οικονομικής κατάρρευσης του κράτους και μέχρι το τέλος του πολέμου το Ι.Κ.Α. χρεοκοπεί και αναστέλλεται η λειτουργία του από το 1944 ως το 1945 (Λιάκος 1993).

Εκείνη την περίοδο επετεύχθη η κάλυψη έναντι στο κίνδυνο της ανεργίας μόνο όμως για τους απασχολούμενους των βιομηχανικών επιχειρήσεων, με την ψήφιση του Ν.118/1945.

Το 1948 με τον νόμο 852/1948, υπογράφηκε συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και της Ειδικής Αποστολής Οικονομικής Στήριξης των ΗΠΑ, που είχε ως σκοπό να αναδιοργανώσει την κοινωνική ασφάλιση της χώρας μας. Η προσπάθεια του Oscar Powell , απεσταλμένου ειδικού, να συγχωνεύσει τα πολυάριθμα ταμεία, όπου κατά την προηγούμενη περίοδο είχαν πληθύνει ακόμα περισσότερο και ιδίως τα επικουρικά, έπεσε στο κενό και ο ίδιος παραιτήθηκε το 1951, εξαιτίας των αντιδράσεων των ασφαλισμένων αυτών, αφού οι ίδιοι απολάμβαναν ειδικά προνόμια.

Για ακόμα μια φορά παρατηρείται η ποικιλομορφία της κοινωνικής ασφάλισης καθώς το κάθε ταμείο εφαρμόζει άλλες προϋποθέσεις και κριτήρια για την χορήγηση των παροχών και το ύψος αυτό ποικίλει ανάλογα τον φορέα ασφάλισης.

Η δεκαετία του 1950 είναι μια περίοδος ανασύνταξης των κοινωνικών ασφαλίσεων και του κράτους εν γένει. Ο Β'ΠΠ και ο εμφύλιος πόλεμος που τον ακολούθησε (1946 – 1949) δίχασε ακόμα περισσότερο την χώρα και χειροτέρεψε την οικονομική της θέση ενώ το πολιτικό σκηνικό έγινε ακόμα πιο ασταθές. Η μετακίνηση του πληθυσμού προς τα αστικά κέντρα τώρα είναι πιο έντονη και για πρώτη φορά ο αστικός πληθυσμός ξεπερνά τον αγροτικό. Οι απασχολούμενοι απορροφήθηκαν από στη βιομηχανία, το εμπόριο και τις υπηρεσίες, ενώ μεγάλη έμφαση δόθηκε στην οικοδομική ανάπτυξη της χώρας (Τσουκαλάς 1981).

Το 1950 επί πρωθυπουργίας του Σοφ. Βενιζέλου, θεσπίζεται με τον Α.Ν. 1611/1950 η υποχρεωτική αποταμίευση των αποθεματικών των ταμείων στην Τράπεζα της Ελλάδος. Σκοπός αυτού του νομοθετήματος ήταν η χρηματοδότηση των αγροτών, της βιομηχανίας και του εμπορίου. Φαίνεται λοιπόν ότι η κοινωνική ασφάλιση αλλάζει ρόλο και αντί να αντιμετωπίζεται ως ασπίδα των εργαζομένων, αυτή χρησιμοποιείται ως μια πηγή χρηματοδότησης για την παραγωγική διαδικασία.

Η κοινωνική ασφάλιση για ακόμη μια φορά είναι κατακερματισμένη, η πολιτεία έπρεπε να πάρει δραστικά μέτρα ώστε να περιοριστεί η πολυμορφία αυτής που την είχε καταστήσει αντικοινωνική και αντιοικονομική (Νεκτάριος, 1996). Το 1951 σε μια προσπάθεια ανασυγκρότησής της, θεσπίζεται ο Αναγκαστικός Νόμος 1846/1951 «*περί κοινωνικών ασφαλίσεων*», ο οποίος μέχρι το 2017¹⁷ αποτελεί το ευαγγέλιο σχετικά με την λειτουργία του ΙΚΑ.

Οι επιδιώξεις - και - αυτού του νόμου ήταν η απαγόρευση της σύστασης νέων ταμείων ασφάλισης εκτός αν αυτά προέρχονταν από την συγχώνευση άλλων. Αλλά όπως και με τους προηγούμενους νόμους κάτι τέτοιο δεν επετεύχθη¹⁸.

Αυτό όμως που πρέπει να προσδώσουμε στον ανωτέρω νόμο είναι ότι κατάφερε να κάνει την κοινωνική ασφάλιση λίγο περισσότερο ευέλικτη ως προς την χορήγηση των παροχών οι οποίες παράλληλα αυξήθηκαν αλλά και η ποιότητα τους βελτιώθηκε. Τα επικουρικά ταμεία υποχρεώθηκαν προς αυτή την κατεύθυνση επίσης και αν αυτό δεν ήταν επιτεύξιμο θα έπρεπε να συγχωνευθούν με το ΙΚΑ. Οι έμμεσα ασφαλισμένοι (μέλη οικογένειας) έγιναν δικαιούχοι σε περισσότερες από τις χορηγούμενες παροχές. Τα όρια συνταξιοδότησης επανακαθορίζονται. Οι απασχολούμενοι ασφαλιζονται πλέον και κατά του κινδύνου της ανεργίας. Ως βασική

¹⁷ 2017: Έτος έναρξης λειτουργίας του Ε.Φ.Κ.Α.(Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης)

¹⁸ Το 1961 ιδρύεται ο ΟΓΑ, το '65 το ταμείο της ΕΤΒΑ και το '66 το Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού της ΔΕΗ, βλ. Προβόπουλος 1987

επιδίωξη του ιδρύματος είναι η όσο δυνατόν μεγαλύτερη κάλυψη του πληθυσμού η οποία επιτυγχάνεται με την επέκταση του σε πολλές πόλεις σε όλη την γεωγραφική έκταση της χώρας.

Όπως προαναφέρθηκε, ένα σημαντικό χαρακτηριστικό της κοινωνικής εξέλιξης ήταν και η έντονη εμφάνιση της ανεργίας. Για την αντιμετώπιση και διαχείριση αυτής, συστάθηκε ο Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεων Ανεργίας (ΟΑΑΑ) με το Ν.Δ. 2961/54, ο γνωστός σε εμάς ΟΑΕΔ, ο οποίος μετονομάστηκε έτσι με το Ν.Δ.212/1969 (Προβόπουλος, 1987). Στις αρμοδιότητες του ΟΑΑΑ ήταν η διαχείριση, ασφάλιση, η επαγγελματική εκπαίδευση των ανέργων με σκοπό την εργασιακή τους επανένταξη, ενώ ο θεσμός της μαθητείας κάνει την εμφάνισή του. Η ασφάλιση των ανέργων θα ήταν κατά της ασθένειας και θα χορηγούνταν οικονομικό βοήθημα(επιδότηση ανεργίας) για καθορισμό χρονικό διάστημα.

Φαίνεται ότι το κράτος άρχισε να ασπάζεται τις κεϋνσιανές απόψεις, σύμφωνα με τις οποίες η οικονομία δεν διέπεται από έμφυτους εξισορροπητικούς μηχανισμούς αντιμετώπισης των κρίσεων και η κρατική παρέμβαση (εξωγενής) είναι αναγκαία έστω σε αυτή τη φάση με την μορφή του επιδόματος ανεργίας (Δεδουσόπουλος 2000:10) προκειμένου να εξομαλυνθούν κάπως οι ανισότητες.

Αυτή είναι και η πολιτική που ακολουθείται καθ'όλη την περίοδο 1953- 1961 η οποία μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια περίοδος ανάπτυξης υπό την κρατική προστασία. Ο κρατικός παρεμβατισμός είναι εμφανής με την πραγματοποίηση έργων υποδομής αλλά και τις κρατικές επενδύσεις σε βιομηχανίες «εθνικής σημασίας» αλλά και την θέσπιση κινήτρων , φοροαπαλλαγών και επιδοτήσεων του ιδιωτικού κεφαλαίου. Αυτή η οικονομική πολιτική είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη του ελληνικού καπιταλισμού και ο ρυθμός ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, για την δεκαετία που ακολούθησε (1963 – 1973) ήταν μεγαλύτερος έναντι άλλων χωρών μέλη του ΟΟΣΑ (Μηλιός: 15 – 18).

Παρ'όλη όμως την οικονομική ανάπτυξη, η γεωργία αναπτύσσονταν με αργούς ρυθμούς σε αντίθεση με την βιομηχανία και η κατανομή του εισοδήματος ήταν άνιση. Ο πληθυσμός αυτής της κατηγορίας ήταν για ακόμη μια φορά απογοητευμένος, κάτι που αντιλήφθηκε ο Α. Παπανδρέου¹⁹ και προσάρμοσε την πολιτική του ως μέτρο πίεσης προς την κυβέρνηση Καραμανλή αλλά και ως μέσο να

¹⁹ Κατωτέρω, στην παράγραφο 4.1. σχετικά με την ίδρυση του ΟΓΑ, θα αναφερθεί ότι δεν ήταν ο Παπανδρέου ο οποίος συντέλεσε σε αυτό το έργο αλλά ο Καραμανλής.

προσεγγίσει την αγροτική τάξη. Υποσχέθηκε, συντάξεις, δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, ευκολότερη πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα καθώς και επιδοτήσεις των προϊόντων τους. Η νίκη στις εκλογές του 1963 ήταν η κατάκτηση της Ένωσης Κέντρου όπου ηγείτο ο ίδιος με τον Σ. Βενιζέλο, η οποία επέφερε περαιτέρω ώθηση στην βιομηχανική ανάπτυξη με την αύξηση των μισθών η οποία συνεπάγονταν αύξηση της κατανάλωσης αλλά ακόμα και αυτή δεν ήταν ικανή να αποκαταστήσει την ελληνική βιομηχανική καχεκτικότητα και την έλλειψη επενδύσεων (Μουσούρου, 2003).

Η διακυβέρνηση του Α. Παπανδρέου δεν κατέστη δυνατή να καταστείλει και να σταθεροποιήσει το πολιτικό σκηνικό. Αυτό το έργο το ανέλαβε αυτοβούλως το 1967 ο στρατός με το πραξικόπημα των Συνταγματαρχών, που οδήγησε την χώρα στην επταετή δικτατορία.

Ωστόσο αυτή την περίοδο δεν υπήρξε κάποια ιδιαίτερη νομοθετική ρύθμιση για το Ι.Κ.Α., αφού είναι μια περίοδος κατά την οποία αυτό επεκτείνεται όλο και περισσότερο και καλύπτει ακόμα μεγαλύτερο αριθμό ασφαλισμένων, στοιχείο που το ξεχωρίζει από τα υπόλοιπα ταμεία. Οι εξελίξεις όμως της περιόδου αυτής αλλά και αργότερα της μεταπολίτευσης επηρέασαν την εικόνα του όσον αφορά τα δημοσιονομικά του στοιχεία. Το Ταμείο από μια φάση ανάπτυξης μπαίνει γρήγορα στην φάση της ωρίμανσης. Σημαντικό έργο αυτή την περίοδο, επιτελέστηκε στο κομμάτι των Γεωργικών Ασφαλίσεων, όπως θα αναφέρουμε κατωτέρω.

2.4.1. Η ίδρυση του Ο.Γ.Α.

Όπως έχει αναφερθεί και στις προηγούμενες ενότητες, οι εκάστοτε κυβερνήσεις είχαν την πρόθεση να προωθήσουν ένα πρόγραμμα για την προστασία των αγροτών αλλά ποτέ αυτό δεν κατέστη δυνατόν.

Αυτό υλοποιήθηκε επί πρωθυπουργίας Κ. Καραμανλή με τον Ν. 4169/1961 όπου θεσμοθετήθηκε η πλήρη ασφάλιση του αγροτικού πληθυσμού και της παραγωγής τους εν γένει. Αυτό το νομοθέτημα αποτελεί τον δεύτερο σταθμό του ασφαλιστικού συστήματος μετά την ίδρυση του Ι.Κ.Α. διότι κάλυπτε περίπου το μισό πληθυσμό της χώρας που συνεισέφερε περίπου το 35% του ΑΕΠ και πάνω από το 85% των εξαγωγών (Αναστασίου 2015).

Ο ίδιος απέβλεπε στην δικαιότερη κατανομή του πλούτου προκειμένου να επιτευχθεί η κοινωνική ευημερία και η ένταξη της χώρας στην κοινωνία των αναπτυγμένων δυτικοευρωπαϊκών κρατών. Το μέσο για την επίτευξη αυτού του σκοπού ήταν η υιοθέτηση μιας μισθολογικής και κοινωνικοασφαλιστικής πολιτικής η οποία θα επέτρεπε την διευρυμένη συμμετοχή όλων των κοινωνικών στρωμάτων στο αυξανόμενο εθνικό εισόδημα. Έτσι το ενδιαφέρον προσανατολίστηκε στον περιθωριοποιημένο μέχρι τότε αγροτικό τομέα.

Με μια σειρά νομοθετήματα, αρχικά, θεσπίστηκε η ιατροφαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη των αγροτών και μέχρι το 1960 στελεχώθηκαν και εξοπλίστηκαν περίπου 1.200 αγροτικά ιατρεία.

Ήδη από το 1958 είχε εξαγγείλει την πρόθεσή του για την ολοκλήρωση του θεσμού της αγροτικής ασφάλισης και προς τούτο συγκρότησε επιτροπή για την εξέταση του. Προς ένα πολιτικό ελιγμό το Φιλελεύθερο Δημοκρατικό Κόμμα (αντιπολίτευση) υπό την αρχηγία του Α. Παπανδρέου κατέθεσε πρόταση νόμου για πρόγραμμα συνταξιοδότησης των αγροτών. Τελικά το σχέδιο νόμο ψηφίστηκε την 20^η Ιουλίου του 1961.

Η καλυπτόμενη ομάδα έπρεπε να εισφέρει στον οργανισμό κατά το 1/3 των δαπανών του και οι εισφορές ήταν ανάλογες του εισοδήματος και της περιουσίας τους. Δεδομένου ότι εκείνη την περίοδο η μετακίνηση του πληθυσμού προς τα αστικά κέντρα αλλά και η εξωτερική μετανάστευση ήταν αυξημένη, ένα μέσο για τον περιορισμό της ήταν η ρήτρα που τέθηκε στους αγρότες για την συνεχόμενη δεκαετή απασχόλησή της στις αγροτικές εργασίες ως την συμπλήρωση του έτους συνταξιοδότησης (65^ο).

Ο τρόπος που ήταν οργανωμένος ο ΟΓΑ τον κατέστησε σε διεθνές επίπεδο πρωτοποριακό ασφαλιστικό οργανισμό διότι κατάφερε μέσω της φορολογίας και των κοινωνικών πόρων, την μεταφορά εισοδήματος στον αγροτικό πληθυσμό από τον αστικό.

2.4.2. Η επέκταση του Ι.Κ.Α. με στοιχεία

Μετά την ανασυγκρότηση των κοινωνικών ασφαλίσεων (Α.Ν. 1846/1951) παρατηρείται η σταδιακή επέκταση του θεσμού. Μέσα σε δέκα χρόνια σχεδόν διπλασιάστηκαν τα υποκαταστήματα τα οποία συστάθηκαν προς εξυπηρέτηση και

ικανοποίηση των αυξημένων απαιτήσεων των ασφαλισμένων σε όλη την επικράτεια της χώρας.

Ο ρυθμός επέκτασης σταματάει στα χρόνια της δικτατορίας και χωρίς να γίνει κάποια μεταβολή αυτού παρά μόνο προς το τέλος της παρατηρείται (Πίνακας 1) η αλλαγή της σύνθεσης των υποκαταστημάτων. Κάποια από αυτά, ίσως τα ευρισκόμενα χωροταξικά σε πιο νευραλγικά σημεία, μετατρέπονται σε περιφερειακά, ενώ κάποια παραρτήματα κλείνουν και απορροφώνται από τα υποκαταστήματα στα οποία ανήκουν διοικητικά.

Πίνακας 1
Εξέλιξη των υποκαταστημάτων του Ιδρύματος

ΕΤΗ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ	ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΑ	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	ΣΥΝΟΛΟ
1958		86	43	129
1959		87	45	132
1960		88	42	130
1961		89	45	134
1962		91	52	143
1963		91	58	149
1964		99	71	170
1965		100	74	174
1966		103	72	175
1967		106	75	181
1968		110	90	200
1969		110	90	200
1969		110	90	200
1970		110	90	200
1971		110	90	200
1972		112	90	202
1973	19	93	81	193
1974	19	93	83	195

Πηγή: ΙΚΑ- ΕΤΑΜ, Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών ανά έτος μέχρι το έτος 2016, σελ.5

Η ίδια επεκτατική τάση ακολουθείται και από τον ρυθμό αύξησης των ασφαλισμένων είτε αυτοί είναι άμεσα, έμμεσα είτε δικαιούχοι σύνταξης . Βέβαια ο ρυθμός αύξησης των συνταξιούχων είναι αρκετά μεγαλύτερος από αυτόν των άμεσα ασφαλισμένων κάτι που αποτυπώνεται και στην τελευταία στήλη του Πίνακα 2. Με την πάροδο των ετών η αναλογία των εργαζομένων ανά συνταξιούχο είναι συνεχώς μειούμενη. Αυτό έχει άμεσο αντίκτυπο στα έσοδα και την βιωσιμότητα του φορέα

όπου θα δούμε και σε επόμενη ενότητα, ότι αποτελεί έναν από τους παράγοντες που συνέβαλαν και συμβάλουν στην κρίση του.

Η τρίτη στήλη περιλαμβάνει όλους τους δικαιούχους της κοινωνικής προστασίας, δηλαδή και τα μέλη της οικογένειας των εργαζομένων αλλά και των συνταξιούχων γι' αυτό και ο αριθμός ανά έτος(γραμμή) ξεπερνά κατά πολύ και τις δυο προηγούμενες στήλες.

Πίνακας 2

Εξέλιξη ασφαλισμένων – συντάξεων και δικαιούχων περίθαλψης

ΕΤΗ	ΑΜΕΣΑ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΙ	ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ	ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗΣ	ΑΡ. ΑΜΕΣΑ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΩΝ ΑΝΑ ΣΥΝΤΑΞΗ
1939	325.853	122	716.000	2670,93
1940	351.382	534	773.000	658,02
1941		1.523		
1942		4.076		
1943		8.092		
1944		9.696		
1945		11.635		
1946	224.354	12.420	493.000	18,06
1947	309.000	14.650	704.000	21,09
1948	326.000	17.778	748.000	18,34
1949	340.000	20.577	792.000	16,52
1950	357.700	23.231	836.000	15,37
1951	393.000	27.786	924.000	14,14
1952	415.000	35.008	983.000	11,85
1953	470.000	51.468	1.150.000	9,13
1954	515.000	54.269	1.215.000	9,49
1955	584.000	60.014	1.270.000	9,73
1956	590.000	70.042	1.280.000	8,42
1957	610.000	78.566	1.300.000	7,76
1958	630.000	84.847	1.330.000	7,43
1959	657.000	96.038	1.378.000	6,84
1960	718.000	102.396	1.516.000	7,01
1961	726.000	109.564	1.572.000	6,63
1962	732.000	117.260	1.636.000	6,24
1963	748.000	123.853	1.692.000	6,04
1964	783.000	131.485	1.733.000	5,96
1965	795.000	143.162	1.806.000	5,55
1966	839.000	157.096	1.977.000	5,34
1967	874.000	178.887	2.128.000	4,89
1968	924.000	194.525	2.253.000	4,75
1969	952.000	206.007	2.390.000	4,62
1970	964.000	215.514	2.553.000	4,47
1971	974.000	228.214	2.654.000	4,27
1972	1.020.000	240.965	2.773.000	4,23
1973	1.057.000	251.488	2.870.000	4,20
1974	1.104.000	263.659	2.989.000	4,19

Πηγή: ΙΚΑ- ΕΤΑΜ, Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών ανά έτος μέχρι το έτος 2016, σελ.3

2.5. Περίοδος Τέταρτη: Διοικητική Ανασυγκρότηση Συστήματος ΦΚΑ λόγω ωρίμανσης του θεσμού (1974 – 1989)

Στα χρόνια που ακολούθησαν οι δυο πετρελαϊκές κρίσεις επιδείνωσαν την οικονομία της χώρας αφού ήταν εξαρτημένη από τις εισαγωγές καυσίμων με αποτέλεσμα να αυξηθεί ο πληθωρισμός ενώ το εισόδημα των αγροτών και μισθωτών μειώθηκε και πλέον αρκετό ποσοστό του πληθυσμού ζούσε κάτω από τα όρια της φτώχειας.

Ο εξαθλιωμένος από τις κακουχίες λαός σηματοδότησε την απαρχή της μεταπολιτευτικής περιόδου με μαζικές απεργίες και διαδηλώσεις. Αιτήματά τους ήταν οι συλλογικές διαπραγματεύσεις όσον αφορά τους μισθωτούς και οι τιμές των αγροτικών προϊόντων, η διαμονή γαιών και οι συντάξεις όσον αφορά τους αγρότες (Σακελλαρόπουλος, 2001).

Έτσι οι διάφοροι παράγοντες όπως η πετρελαϊκή κρίση, η δημογραφική γήρανση, η δημοσιονομική κρίση κ.α., συνέβαλαν στην εμφάνιση σημαντικών και κρίσιμων δομολειτουργικών στοιχείων κρίσης του κράτους πρόνοιας. Απαραίτητη κρίθηκε η αλλαγή της φιλοσοφίας του κοινωνικού κράτους με αναζήτηση και εφαρμογή εναλλακτικών λύσεων αλλά και μεταρρυθμιστικής παρέμβασης στη θεσμική διάπλαση των δομών και λειτουργιών του (Ανώνυμος /ΙΝΕΠ ΕΚΔΔΑ, 2017:38).

Κάπως έτσι οδηγήθηκε το κράτος στην ψήφιση του Ν. 825/1978, με τον οποίο τροποποιούνταν το ύψος των εισφορών και παροχών του ΙΚΑ, αφού εισήγαγε ένα μηχανισμό αυτόματης αναπροσαρμογής της κοινωνικής προστασίας. Άλλο καινοτόμο στοιχείο ήταν η εφαρμογή της 35ετούς απασχόλησης και στον ιδιωτικό τομέα ως προϋπόθεση για συνταξιοδότηση αλλά ταυτοχρόνως ο υπολογισμός της σύνταξης τροποποιείται λαμβάνοντας υπόψη τα δύο τελευταία έτη εργασίας. Το σημαντικό δε, αυτής της μεταρρύθμισης είναι το δικαίωμα αναγνώρισης συντάξιμου χρόνου με εξαγορά αυτού για κάποιες ομάδες πολιτών.

Επίσης την ίδια χρονιά ιδρύεται το επικουρικό TEAM με τον Ν. 997/78 το οποίο είχε ως σκοπό την χορήγηση συμπληρωματικών παροχών στους ασφαλισμένους του ΙΚΑ που δεν υπάγονταν σε κάποιο άλλο επικουρικό ταμείο. Το 1983 το TEAM εντάχθηκε στο ΙΚΑ με τον Ν. 1358/83²⁰.

²⁰ Το οποίο στη συνέχεια ονομάστηκε ΕTEAM και αποσπάστηκε από το ΙΚΑ-TEAM και σταδιακά ενσωμάτωσε και άλλα επικουρικά ταμεία. Βλ. κεφ. 3, παρ. 2.1.2.

Εξαιτίας των παραπάνω μεταρρυθμίσεων επετεύχθη η ασφάλιση περισσότερων εργαζόμενων με αποτέλεσμα την αύξηση των εσόδων του φορέα. Ωστόσο αυξητική ήταν και τάση των εξόδων αλλά με μεγαλύτερο ρυθμό και το μεγαλύτερος μέρος αυτών να απορροφάτε από τις παροχές συντάξεων, αφού με το μέτρο της 35ετούς υπηρεσίας μειώθηκε το όριο ηλικίας από το 65^ο στο 58^ο έτος. Το αποτέλεσμα ήταν το 1980 το Ταμείο να παρουσιάζει το πρώτο του έλλειμμα(πίνακας 3). Σημειωτέον, ότι η χρηματοδότηση του ήταν καθαρά από τις εισφορές των ασφαλισμένων (εργαζόμενων και εργοδοτών) χωρίς κανένα κοινωνικό πόρο σε αντίθεση με τον ΟΓΑ και ταμείο των Δημοσίων Υπαλλήλων.

Πίνακας 3

Εξέλιξη των οικονομικών του Ταμείου

ΕΤΗ	ΕΣΟΔΑ	ΕΞΟΔΑ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΕΞΟΔΑ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ *	ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ	% ΕΞΟΔΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ	ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ/ ΕΛΛΕΙΜΜΑ
1974	41.086.568	25.539.877	19.091.498	40.631.375	62,86	455.193
1975	55.284.252	31.998.139	22.740.505	54.738.644	58,46	545.608
1976	78.192.978	38.514.323	27.704.875	66.219.198	58,16	11.973.780
1977	101.806.029	51.672.257	33.876.627	85.548.885	60,40	16.257.144
1978	131.254.363	80.490.409	44.507.516	124.997.926	64,39	6.256.437
1979	165.542.019	102.813.798	55.808.417	158.622.215	64,82	6.919.804
1980	198.203.782	132.232.008	72.738.132	204.970.140	64,51	-6.766.358

* Αφορά έξοδα σε παροχές σε χρήμα και είδος

Πηγή: ΙΚΑ- ETAM, Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών ανά έτος μέχρι το έτος 2016, σελ.12

Μέχρι και το 1980 το ΙΚΑ είχε μετατραπεί στον μεγαλύτερο ασφαλιστικό φορέα αφού κάλυπτε το 47% περίπου του ασφαλισμένου πληθυσμού παρόλα αυτά ένα μέρος του πληθυσμού παραμένει ανασφάλιστο κυρίως γιατί σε κάποιες γεωγραφικές περιοχές δεν είχε ακόμα επεκταθεί η υποχρεωτική ασφάλιση σε κανένα ταμείο. Κατά συνέπεια κάποιες ευάλωτες ομάδες(φτωχοί, ανάπηροι κ.α.) να είναι εκτεθειμένες στους κινδύνους αφού το κράτος δεν μπορούσε να τους καλύψει. Αλλά και οι παρεχόμενες συντάξεις στους δικαιούχους ήταν εξαιρετικά χαμηλές φτάνοντας το 51% με 62% του κατώτατου, ήδη χαμηλού, μισθού, καθιστώντας τες ανίκανες να τους παράσχουν ένα ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης (πίνακας 4).

Πίνακας 4

Κατώτερα όρια συντάξεων ΙΚΑ και κατώτατο ημερομίσθιο ανειδίκευτου εργάτη

ΕΝΑΡΞΗ ΙΣΧΥΟΣ	ΗΜΕΡΟΜΙΣΘΙΟ*		ΜΙΣΘΟΙ**		ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ			
					ΓΗΡΑΤΟΣ & ΑΝΑΠΗΡΙΑΣ		ΘΑΝΑΤΟΥ	
	ΔΡΧ.	ΕΥΡΩ	ΔΡΧ.	ΕΥΡΩ	ΔΡΧ.	ΕΥΡΩ	ΔΡΧ.	ΕΥΡΩ
1/3/1975***	204	0,7			2.100	6,16	1.750	5,14
1/8/1975***	219	0,64						
1/1/1976					2.500	7,34	2.200	6,46
13/2/1976	241	0,7	5.005	14,68				
1/7/1976	256	0,75	5.323	15,62				
1/1/1977					3.200	9,39	2.800	8,22
15/2/1977	281	0,82	5.855	17,18				
1/7/1977	295	0,86	6.121	17,96				
1/10/1977					3.800	11,15	3.400	9,98
1/2/1978	340	0,99	7.300	21,42				
1/5/1978					5.100	14,97	4.590	13,47
1/7/1978	360	1,05	7.500	22,01				
1/9/1978					5.400	15,85	4.860	14,26
15/2/1979	414	1,21	8.625	25,31				
1/4/1979					5.210	15,29	5.590	16,4
1/1/1980	476,1	1,39	10.240	30,05				
1/3/1980					7.140	20,95	6.430	18,87
1/1/1981	500	1,46	10.864	31,88				

*Το ημερομίσθιο αφορά για τους ανειδίκευτους εργάτες ή μαθητευόμενους, άνω των 18 ετών

**Οι μισθοί αφορούν τους απασχολούμενους που έχουν συμπληρώσει το 19^ο έτος της ηλικίας τους. Για νεότερους απασχολούμενους δίδονταν χαμηλότεροι μισθοί

***το 1975 το κατώτατο ημερομίσθιο αναφέρεται σε αυτό των αρρένων. Το ημερομίσθιο των θηλέων ήταν λίγο χαμηλότερο. Από το 1976 και έπειτα δεν γίνεται διάκριση βάσει φύλων

Πηγή: Γ.Σ.Ε.Ε/ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ/ Ε.Γ.Σ.Σ.Ε. και ΙΚΑ- ΕΤΑΜ, Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών ανά έτος μέχρι το έτος 2016, σελ.33

Ακόμα σε αυτή τη φάση η κοινωνική ασφάλιση είναι πολυκερματισμένη με την πολυνομία να είναι στο απόγειό της, αφού παράλληλα με το ΙΚΑ λειτουργούσαν πληθώρα άλλων ταμείων²¹ τα οποία είτε εξασφαλίζοντας κρατικές επιχορηγήσεις είτε είχαν υψηλότερες εισφορές, κατάφερναν να χορηγούν καλύτερες παροχές.

Αυτό το σύστημα το μόνο που πετύχαινε ήταν την αύξηση της γραφειοκρατίας και την αδυναμία ορθολογικής / οικονομικής διαχείρισης των ταμείων.

²¹ Λειτουργούσαν άλλοι 28 φορείς κύριας ασφάλισης όπως ΤΣΑΥ, νομικών, ΤΑΙΣΥΤ, του ΟΤΕ κ.α. και περίπου 290 επικουρικής ασφάλισης

Κατά την δεκαετία του 1980 με το ΠΑΣΟΚ στην κυβέρνηση ακολουθήθηκε μια πιο σοσιαλιστική κοινωνική πολιτική που είχε ως στόχο την εθνική ανεξαρτησία, την εθνική κυριαρχία, την οικονομική ανάπτυξη, την αναγέννηση των αγροτικών περιοχών, την κοινωνική δικαιοσύνη και την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης. Σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο οικογενειακό δίκαιο, την ισότητα των δυο φύλων ως προς τους μισθούς , στο εργασιακό δίκαιο (πενθήμερη εβδομαδιαία εργασία), ενίσχυση του συνδικαλισμού κ.α. , έλαβαν χώρα ως μια προσπάθεια εθνικής συμφιλίωσης και ενότητας. Επίσης επιδιώχθηκε η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των ασφαλισμένων με την ενίσχυση των εισοδημάτων τους , αφού το ύψος αυτών θα συνδέονταν και θα αναπροσαρμόζονταν σε σχέση με τον πληθωρισμό.

Η οικονομική κατάσταση της χώρας εν τούτοις ήταν σε δυσμενή θέση αφού του έλλειμμα και ο πληθωρισμός βρίσκονταν σε υψηλά επίπεδα και ο εξωτερικός δανεισμός αναγκαίος (Σακελλαρόπουλος, 2001).

Κάποιο από το σημαντικό νομοθετικό έργο στην κοινωνική ασφάλιση σημειώνεται κατωτέρω:

- Ν1275/82 & 1287/82 με τους οποίους αυξάνονται οι συντάξεις στα ταμεία ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, ΤΣΑ & ΟΓΑ. Επίσης με τον τελευταίο βελτιώνεται η ασφαλιστική κάλυψη των αγροτών
- Ν. 1296/82 θεσπίζεται η κάλυψη των υπερήλικων
- Ν.1305/82 προσαρμόζονται οι συντάξεις των ασφαλισμένων του ΙΚΑ σύμφωνα με τον δείκτη τιμών καταναλωτή.
- Ν. 1358/83 με τον οποίο μπορεί να αναγνωριστεί η στρατιωτική θητεία ως συντάξιμος χρόνος
- Ν. 1543/85 με τον οποίο μειώνεται το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης των οικοδόμων στο 58^ο έτος.

Επίσης, την ίδια περίοδο διευρύνεται η λίστα των επαγγεμάτων με βαρέα και ανθυγιεινά ένσημα (ΚΒΑΕ), καθιερώνεται η καταβολή όλης της δαπάνης για νοσηλεία στο εξωτερικό, η ασφάλιση του οικιακού προσωπικού και των εργαζόμενων με σύμβαση έργου και φασόν, αυξάνεται ο χρόνος καταβολής επιδόματος μητρότητας, ενώ το 1987 ξεκίνησε η καταβολή σύνταξης σε πολιτικούς πρόσφυγες από Βαλκάνια. Ο φορέας συνέχισε να επεκτείνεται. Στο τέλος της δεκαετίας, θα λειτουργούν συνολικά 275 υποκαταστήματα και παραρτήματα και συνολικά, θα απασχολούνται περίπου 18.000 άτομα.

Πίνακας 5

Εξέλιξη υποκαταστημάτων και προσωπικού ΙΚΑ

ΕΤΗ	ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΗΜΑ*	ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ**
1985	242	21943
1986	261	21110
1987	268	20167
1988	273	19913
1989	275	20756
1990	275	18110

**Αφορά Περιφερειακά, Υποκαταστήματα και Παραρτήματα*

*** Αφορά Διοικητικό, Υγειονομικό και Ιατρικό προσωπικό*

Πηγή: ΙΚΑ- ΕΤΑΜ, Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών ανά έτος μέχρι το έτος 2016, σελ.3,7

Σημαντικό επίτευγμα, ήταν η δημοσίευση του Οργανισμού του ΙΚΑ, ο οποίος δημοσιεύτηκε το 1989, καθορίζοντας επακριβώς την δομή του, τη διάρθρωση, τις αρμοδιότητες και τις θέσεις εργασίες κατά κλάδο.

2.5.1. Σταδιακή ωρίμανση του Ταμείου και τρόποι αντιμετώπισης των πρώτων προβλημάτων

Όλα τα ανωτέρω θα μπορούσαμε να πούμε ότι επιδείνωσαν ακόμα περισσότερο τα δημοσιονομικά του φορέα, αφού οι συντάξεις και τα επιδόματα είχαν ραγδαία αύξηση. Η ενσωμάτωση του πλεονασματικού TEAM στο ΙΚΑ το 1983, δεν ήταν ικανή να αναστρέψει αυτή την κατάσταση (Νεκτάριος,1996).

Πίνακας 6

Διαμόρφωση δημοσιονομικών, συντάξεων, εξόδων συντάξεων και ασθένειας του Φορέα

ΕΤΗ	ΥΨΟΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΜΕΣΗΣ ΣΥΝΤΑΞΗΣ*	ΕΞΟΔΑ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΕΞΟΔΑ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ**	ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ	ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ/ ΕΛΛΕΙΜΜΑ
1981	11.316,31	185.266.993	93.313.225	278.579.218	-28.254.694
1982	20.400,70	287.043.883	111.899.837	399.143.721	-79.642.421
1983	21.555,85	381.557.353	133.994.292	515.551.646	-108.222.946
1984	28.336,77	514.881.821	161.059.399	675.941.220	-155.632.342
1985	34.231,75	649.284.215	207.489.882	856.774.096	-206.106.686
1986	40.010,87	848.429.375	231.574.329	1.080.003.705	-345.906.963
1987	41.125,12	1.032.798.903	260.379.589	1.293.178.491	-294.100.118
1988	48.887,41	1.247.048.331	306.681.527	1.553.729.858	-168.961.890
1989	58.312,55	1.671.844.850	364.220.004	2.036.064.854	-329.362.241
1990	66.224,76	1.769.462.310	446.524.033	2.215.986.342	-1.159.894.252

* Περιλαμβάνει σύνταξη θανάτου, γήρατος και αναπηρίας

** Αφορά έξοδα σε παροχές σε χρήμα και είδος

Πηγή: ΙΚΑ- ΕΤΑΜ, Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών ανά έτος μέχρι το έτος 2016, σελ.12, 35

Φαίνεται λοιπόν ότι ο φορέας εισέρχεται στην φάση ωρίμανσής του όπου η αναλογία εργαζομένων προς συνταξιούχους αρχίζει να μικραίνει. Ως φυσικό επακόλουθο ήταν η στροφή του ταμείου προς τα αποθεματικά του, τα οποία όμως είχαν εξανεμισθεί γιατί εκτός από το χαμηλό ή μηδαμινό επιτόκιο κατάθεσης, αυτά χρησιμοποιούνταν είτε για την χρηματοδότηση των ίδιων των τραπεζών είτε των επιχειρήσεων. Ήταν ο νέος ρόλος που είχε αποδοθεί στο ταμείο από το Κράτος με τον Ν. 1611/1950.

Οπότε το Ταμείο μπαίνει σε έναν φαύλο κύκλο σύναψης δανείων με υψηλά επιτόκια προκειμένου να καλύψει τα ελλείμματά του, ενέργεια που επιδείνωσε και άλλο τα δημοσιονομικά του.

Ένας ακόμη λόγος που επιβαρύνονταν η κατάσταση του ΙΚΑ ήταν ότι η επιχορήγηση από το Κράτος ως μέρος της τριμερούς χρηματοδότησης (Ν.Δ. 2698/53) δεν εφαρμόστηκε μέχρι τότε αλλά έπρεπε να φτάσουμε στην εκπνοή της δεκαετίας του 1980 ώστε να γίνει αντιληπτή η επιτακτική ανάγκη για την ενίσχυση

του Ταμείου. Η πρώτη επιχορήγηση στο ταμείο έλαβε χώρα το 1987, ενώ το 1989 αυτή μαζί με την συμμετοχή των κοινωνικών πόρων εκτιμάται ότι αντιπροσωπεύει το 43% των συνολικών εσόδων του Ταμείου.

Η Κυβέρνηση έχοντας να διαχειριστεί την βιωσιμότητα ενός ελλειμματικού πλέον ταμείου διέκρινε την ανάγκη αντιμετώπισης και επιδιόρθωσης των αδυναμιών σημείων του. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγεται η αδυναμία πάταξης της εισφοροδιαφυγής. Αυτός ο τομέας διακρίνεται είτε από την αδυναμία των ελεγκτικών και εισπρακτικών μηχανισμών προκειμένου να βεβαιώσουν τις απαιτητές εισφορές, είτε από την αδυναμία διαπίστωσης των πραγματικών ληφθεισών αποδοχών βάσει των οποίων υπολογίζονται οι εισφορές. Επίσης αδύναμα σημεία είναι η ευκολία χορήγησης αναπηρικών συντάξεων αλλά και οι μεγάλες δαπάνες σε φαρμακευτική και ιατρική περίθαλψη (IKA- ETAM, www.ika.gr).

Προκειμένου το ταμείο να δει κάποια εισροή χρήματος, ψηφίζονται ευνοϊκές ρυθμίσεις οφειλών των εργοδοτών μέσω των οποίων, δύνεται η δυνατότητα σταδιακής αποπληρωμής αυτών παρέχοντας ταυτόχρονα διαγραφή διάφορων πρόσθετων επιβαρύνσεων και πρόσθετων τελών²². Ένα άλλο μέτρο, ήταν ο περιορισμός των δαπανών για φάρμακα ο οποίος επετεύχθη με την εφαρμογή ενός είδους ηλεκτρονικής συνταγογράφησης και την χρήση ταινίας γνησιότητας στα φάρμακα.

2.6. Ανακεφαλαίωση

Σε αυτό το κεφαλαίο είδαμε πως η γεννήθηκε η ιδέα της κοινωνικής ασφάλισης, την αρχική της μορφή και πως αυτή διαμορφώθηκε μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1980.

Οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν σε όλα τα χρόνια της ελληνικής διακυβέρνησης από τα χρόνια της απελευθέρωσης και ύστερα και οι επιμέρους κομματικές σκοπιμότητες σε συνδυασμό με τις πιέσεις των ομάδων συμφερόντων κάθε περιόδου, καθυστέρουσαν ή επιτάχυναν την εξέλιξη του θεσμού.

²² Τα πρόσθετα τέλη αναφέρονται στις επιπλέον χρεώσεις για την μη εμπρόθεσμη καταβολή των εισφορών, ενώ οι πρόσθετες επιβαρύνσεις μπορεί να αφορούν πρόστιμα για την μη ή/και λανθασμένη καταβολή τους .

Δεν πρέπει να αξιολογούμε την πορεία αυτή, αποσπασμένη από τις παγκόσμιες εξελίξεις (πολέμους , οικονομικές κρίσης κ.α.) διότι και αυτές επηρέασαν στην διαμόρφωση του κοινωνικοπολιτικού πλαισίου της εποχής.

Έτσι παρόλο που η δεκαετία του 1980 επιτρέπει την επέκταση του θεσμού, οι παροχές του υστερούν σε σχέση με άλλα διεθνή αλλά και εγχώρια πρότυπα. Μια αύξηση αυτών συνεπάγεται την περαιτέρω επιδείνωση του ελλείμματος.

Το σημείο καμπής ήταν όταν το ίδιο το κράτος επαναπροσδιόρισε το ρόλο του ΙΚΑ και τον όρισε όχι μόνο ως φορέα κοινωνικής ασφάλισης αλλά και άσκησης κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής.

Επιπλέον οι οικονομικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν από το Κράτος , επιβάρυναν ακόμα περισσότερο την δυσμενή του θέση, είτε γιατί τα αποθεματικά του χρησιμοποιούνταν για άλλους λόγους χωρίς να εφαρμόζεται κάποια επενδυτική πολιτική που θα μπορούσε να του επιφέρει κέρδη (ΙΝΕΠ – ΕΚΔΔΑ,2017) , είτε γιατί δεν αποδίδονταν τόκος καταθέσεων , μην παραλείψουμε δε ότι το ίδιο το κράτος δεν επιχορηγούσε το ταμείο και δεν εξοφλούσε τις οφειλές του προς αυτό. Η λύση : ο δανεισμός, ο οποίος και αυτός λειτουργούσε αρνητικά στο ήδη διογκωμένο έλλειμμα.

Στην αυγή της νέας δεκαετίας το πρόβλημα χτυπάει την πόρτα και ριζοσπαστικά μέτρα πρέπει να ληφθούν ώστε να περιοριστεί ο αριθμός των ταμείων, αλλά και να εκσυγχρονιστεί η λειτουργία του ΙΚΑ τεχνολογικά και νομοθετικά.

Την ανάλυση αυτή θα επιδιώξουμε στο επόμενο κεφάλαιο.

Κεφάλαιο 3

ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ (ΑΠΟ 1990 – ΣΗΜΕΡΑ), ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΕΜΠΤΗ

3.1. Εισαγωγή

Στα προηγούμενα κεφάλαια είδαμε πως ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης γεννήθηκε, άνθησε αλλά πολύ σύντομα έπεσε σε ύφεση. Το Κράτος και η πολιτεία αρχικά τον εφάρμοσε ως ένα μέσο να προστατεύσει τους πολίτες στα πλαίσια ενός αναπτυσσόμενου κράτους πρόνοιας. Κατά την πορεία της ιστορίας και την εκβιομηχάνιση της χώρας, πήρε την μορφή του μέσου για την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης. Η αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης, εντάσσεται σύμφωνα με τον Μάρξ στις δραστηριότητες «που δεν έχουν καμιά σχέση με την παραγωγή του πλούτου», αλλά «κι αυτές αυξάνουν έμμεσα τον πλούτο» (Μηνακάκης 2008: 17).

Καταλήγοντας σε ένα θεσμό αναπλήρωσης του εισοδήματος, αποκατάστασης της εργασιακής ικανότητας και κάλυψης των οικονομικών δαπανών για μια κατηγορία πληθυσμού που είναι οι εργαζόμενοι²³. Αφού αποτελεί μια μορφή αναγκαστικής αποταμίευσης για το μέλλον.

Ωστόσο ο κρατικός παράγοντας δεν ήταν σε θέση να στηρίξει επαρκώς το εγχείρημα αυτό, ούτε οικονομικά ούτε διοικητικά με αποτέλεσμα να οδηγηθεί μετά από σύντομη ουσιαστική πορεία σε κρίση.

Αυτή τη δεκαετία που θα περιγράψουμε γίνονται ουσιαστικές προσπάθειες αναδιάρθρωσης του θεσμού. Επίσης θα αναφερθούμε και θα αναλύσουμε τις εργοδοτικές εισφορές σε μια προσπάθεια κατανόησης την επιρροή τους στα δημοσιονομικά του φορέα, θα παρουσιάσουμε και λοιπές –έμμεσες αιτίες που επηρεάζουν την κρίση της κοινωνικής ασφάλισης και τέλος θα αναφερθούμε στην νέα μορφή της κοινωνικής ασφάλισης η οποία θέλει να εξαλείψει τον πολυκερματισμό και την εφαρμογή, πλέον ενιαίων προϋποθέσεων και κανονισμών μεταξύ των εντασσόμενων ταμείων στον Ε.Φ.Κ.Α.

²³ Βλ. κεφ. 1, σελ.1

3.2. Η κατάσταση του Φορέα, το κοινωνικο-πολιτικό πλαίσιο και οι μεταρρυθμίσεις κατά την τελευταία του φάση

Τον Απρίλιο του 1990, σχηματίζεται κυβέρνηση με τον κυβερνών κόμμα τη Νέα Δημοκρατία επί αρχηγίας Μητσοτάκη. Η φιλελεύθερη πολιτική που ακολουθήθηκε είχε ως στόχο την μείωση των διοικητικών δαπανών του κράτους, μειώνοντας τον οικονομικό του ρόλο και εκχωρώντας περισσότερες αρμοδιότητες στον ιδιωτικό τομέα μέσω εκτεταμένων ιδιωτικοποιήσεων και εξορθολογισμού του φορολογικού συστήματος (Λώλος 2003:15). Σε αυτά τα πλαίσια εφαρμόστηκαν μέτρα λιτότητας με αποτέλεσμα οι μισθοί και η οικονομική δύναμη των μισθωτών να περιοριστεί, παρόλη την γενική αύξηση της παραγωγικότητας.

Προκειμένου να μειωθεί το κόστος εργασίας, ο τομέας των εργασιακών σχέσεων απορρυθμίστηκε, με την εμφάνιση νέων μορφών απασχόλησης ενώ η πλήρους ωραρίου και σταθερή εργασία αρχίζει να αμφισβητείται με αποτέλεσμα να περιορίζεται η δύναμη των συλλογικών συμβάσεων, να απελευθερώνονται οι απολύσεις και κατά συνέπεια να αυξάνεται η ανεργία, κάτι το οποίο εξυπηρετούσε ώστε να διατηρείται το κόστος εργασίας χαμηλό.

Το τελευταίο δεν είναι παράδοξο αν αναλογιστούμε ότι δια της ανεργίας ή την απειλή αυτής, εξασφαλίζεται η κοινωνική υποταγή στη διαδικασία αναδιάρθρωσης του κεφαλαίου αλλά και στον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων εξουσίας μεταξύ αυτού και της εργασίας (Δεδουσόπουλος 2000:4).

Επίσης, οι κοινωνικές δαπάνες, στα πλαίσια της νεοφιλελεύθερης πολιτικής θεωρούνται αντίθετες προς τις αρχές του ανταγωνισμού και αντιοικονομικές και έτσι εφαρμόστηκαν μέτρα για τον περιορισμό αυτών μέσω του περιορισμού των ασφαλιστικών παροχών και δικαιωμάτων.

Το νομοθετικό έργο της κυβέρνησης στόχευε προς την περικοπή των περιττών δαπανών αλλά και την μείωση των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών ταμείων (Ρομπόλης, Χλέτσος, 1995). Οι στόχοι αυτοί είχαν τεθεί και ως προτεραιότητα και ενισχύθηκαν με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992.

Στην συνέχεια ανέβηκε στην εξουσία το ΠΑΣΟΚ, το οποίο κατά κάποιο τρόπο θέλησε να διαφοροποιηθεί από την προηγούμενη κυβέρνηση και γι αυτό προέβη στη λήψη μέτρων που χαρακτηρίζονται φιλολαϊκά. Τέτοια ήταν η επαναπρόσληψη απολυμένων, η κατάργηση των αντιαπεργιακών νόμων της ΝΔ, κλπ.

Αποσκοπούσε στην κοινωνική συναίνεση, αλλά αυτό που επετεύχθη μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1990 με την συντηρητική πολιτική που ακολούθησε ήταν η προσέλκυση περισσότερο αστικών και μικροαστικών τάξεων παρά εργατικών και αγροτικών (Σακελλαρόπουλος, Σωτήρης, 2004).

Η πολιτική που ακολουθείται την εν λόγω περίοδο, βάζει τις κοινωνικές διεκδικήσεις σε δευτερεύουσα μοίρα, αφού χαρακτηρίζεται από την κούρσα της χώρας για την ένταξη στην ΟΝΕ και διακατέχεται από τους όρους του ευρωπαϊσμού, της παγκοσμιοποίησης και της ανταγωνιστικότητας. Προς επίτευξη του πρωταρχικού στόχου υπήρξε αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, των επενδύσεων και της κερδοφορίας και παρατηρήθηκε μια αύξηση των μισθών, οι οποίοι έφθασαν τα επίπεδα του 1989.

3.3. Οι μεταρρυθμίσεις και η κριτική τους

Οι μεταρρυθμίσεις αυτής της περιόδου είναι συχνές χωρίς όμως να φέρουν σημαντικά αποτελέσματα στα πεδία της εισφοροδιαφυγής και παραοικονομίας (Ρομπόλης και Χλέτσος, 1995). Τα αίτια ίσως θα πρέπει να αναζητηθούν στην εφαρμογή μιας κοντόφθαλμης πολιτικής από τις εκάστοτε κυβερνήσεις, η οποία δεν αποσκοπούσε στην μακροήμερευση του θεσμού. Θεωρείται ότι η κοινωνική ασφάλιση υπονομεύονταν έναντι της ενίσχυσης της ιδιωτικής (Σακελλαρόπουλος, Σωτήρης, 2004).

Ακόμη μια φορά η αναποτελεσματικότητα εξυγίανσης του θεσμού, είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της κοινωνικής αδικίας μεταξύ των γενεών και την επιδείνωση του επιπέδου διαβίωσης των ασφαλισμένων (Νεκτάριος, 1996).

Οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν από το 2000 και έπειτα, έχουν ως σκοπό την βιωσιμότητα του συστήματος ενώ ήταν εμφανής η πρόθεση της απόδοσης μιας κοινωνικότερης διάστασης στις όποιες μεταρρυθμίσεις.

Οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν, στόχευαν στην μείωση των δαπανών που αφορούσαν την κοινωνική προστασία, καθώς επίσης και την ενοποίηση των πολυπληθών ταμείων προκειμένου να είναι εφικτή η εφαρμογή ενιαίων αρχών και κανόνων λειτουργίας προς επίτευξη βέλτιστης απόδοσης του ΣΚΑ.

Κάτωθι θα παρουσιάσουμε μερικούς από τους νόμους που ψηφίστηκαν αυτή την περίοδο και πως αυτοί επηρέασαν τα διάφορα πεδία της κοινωνικής ασφάλισης, όπως τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, τις ασφαλιστικές εισφορές κλπ. Επειδή όμως αυτή η εργασία δεν έχει ως σκοπό την εκτενή μελέτη των νόμων που άπτονταν των ασφαλιστικών και συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων έτσι θα προσπαθήσουμε μια απλή παράθεση κάποιων από τους πιο σημαντικούς χωρίς να μπορέσουμε να αναφερθούμε σε όλους. Καθ' όλη αυτή την περίοδο η οποία χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια σύγκλισης με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα αλλά και την διάσωση του ασφαλιστικού , επικρατεί μια νομοθετική φρενίτιδα η οποία είναι δύσκολο να παρακολουθηθεί εκτενώς.

3.3.1. Ταμειακά διαθέσιμα των ταμείων

Με τον Ν. 1902/90, δόθηκε η δυνατότητα στα ταμεία να επενδύσουν τα αποθεματικά τους σε τίτλους Ελληνικού Δημοσίου, μετοχές και ομόλογα τραπεζών. Επίσης μπορούσαν να δημιουργήσουν δικά τους αμοιβαία κεφάλαια. Κάτι που οδήγησε τα ταμεία στην απώλεια των αποθεματικών τους στο κραχ του ελληνικού χρηματιστηρίου του 1999.

Ν. 2084/92: Προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα ελλειμματικά ταμεία ιδρύεται ο Λογαριασμός Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΛΑΦΚΑ), οι πόροι του οποίου θα προέρχονται από κοινωνικούς πόρους που εισπράττονταν από τα ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Σε αυτά συμπεριλαμβάνονταν και το ΙΚΑ(αρ. 67).

Ν. 2469/97: Επανακαθορίζεται η πολιτική επενδύσεων των ταμείων δίνοντας την δυνατότητα στα Διοικητικά Συμβούλια αυτών να προσδιορίζει τον τρόπο επένδυσης των αποθεματικών τους. Πλέον μπορούν, χωρίς προηγούμενη έγκριση του υπουργείου Οικονομικών να επενδύουν το 20% σε ακίνητες περιουσίες ή κινητές αξίες.

Ν. 2676/99: Πλέον αυξάνεται στο 23% το ποσοστό των αποθεματικών που μπορούν να επενδύσουν τα ταμεία και δίνεται η δυνατότητα στις τράπεζες να λειτουργούν ως «σύμβουλοι» διαχείρισης της περιουσίας των ταμείων.

Παρατηρείται μια περιορισμένη επενδυτική φιλοσοφία που περιστρέφεται γύρω από τίτλους Ελληνικού Δημοσίου. Η φιλοσοφία αυτή δεν μπορεί ακόμα

διευρυνθεί και να επεκταθεί και σε επενδυτικές πολιτικές που θα αποτελούνται από ένα ποικιλόμορφο χαρτοφυλάκιο που θα αποσκοπούσε στο κέρδος.

3.3.2. Συγχωνεύσεις ταμείων (κύριων και επικουρικών)

N. 2335/95: Συγχωνεύεται στο TEAM το επικουρικό ταμείο ΠΕΛ (Προσωπικό Εταιρειών Λιπασμάτων).

N. 2676/99: Με τον συγκεκριμένο νόμο έγινε η πρώτη σοβαρή προσπάθεια συγχώνευσης ταμείων κύριας ασφάλισης αλλά συνεχίζεται και η συγχώνευση των επικουρικών στο TEAM το οποίο απορροφά το Επικουρικό Ταμείο Εργατοϋπαλλήλων Μετάλλων(ΕΤΕΜ) και το Ταμείο Ασφαλίσεως Εκπροσώπων και Εργατικών Επαγγελματικών Οργανώσεων (ΤΕΑΕΥΕΕΟ). Το ΤΑΕ, ΤΕΒΕ και ΤΣΑ, συγχωνεύονται στον νεοσυσταθέντα ΟΑΕΕ. Παράλληλα όμως δημιουργείται το Επικουρικό Ταμείο Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΕΑΔΥ).

Την λογική του ανωτέρω νόμου για τον περιορισμό της πολυπλοκότητας και της πολυμορφίας των Ταμείων ακολούθησε ο «νόμος Ρέππα» Ν. 3029/2002. Η εφαρμογή του οποίου θα ξεκινούσε από το 2003 και επιτυγχάνεται ο διαχωρισμός τόσο λειτουργικά όσο και οργανωτικά, της επικουρικής από την κύρια ασφάλιση, το ΙΚΑ μετονομάζεται σε ΙΚΑ – ΕΤΑΜ (Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών) και το επικουρικό TEAM σε ΕΤΕΑΜ (Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών) το οποίο είναι πλέον ανεξάρτητο. Ως το 2008 θα ενταχθούν στο ΙΚΑ- ΕΤΑΜ αρκετά άλλα ταμεία κύρια ασφάλισης²⁴.

Επίσης με τον ίδιο νόμο (αρ. 7 και 8) ιδρύονται τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης (Τ.Ε.Α) και αποτελούν τον δεύτερο πυλώνα της κοινωνικής ασφάλισης. Σκοπός των ταμείων αυτών είναι η πρόσθετη παροχή στην κοινωνική προστασία την παρεχόμενη από τους φορείς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης. Τα Τ.Ε.Α. δημιουργούνται ανά επιχείρηση ή κλάδο εργαζομένων, λειτουργούν ως ΝΠΙΔ βάσει του κεφαλαιοποιητικού συστήματος (www.ggka.gr).

²⁴ Αυτά είναι τα ΤΑΠ-ΟΤΕ, ΤΣΠΗΣΑΠ, ΤΣΠ-ΕΤΕ, ΤΣΠ-ΑΤΕ, ΤΣΠ-ΤΕ, ΤΑΠ-ΙΛΤ, ΤΑΠ-ΕΤΒΑ., ΤΣΕΑΠΓΣΟ και ΤΑΠΑΕ-Εθνική.

3.3.3. Περικοπές δαπανών

N. 1902/90, στο 25% ορίζεται η συμμετοχή των ασφαλισμένων για την φαρμακευτικής του περίθαλψη.

N. 2676/99: Προκειμένου να ελέγχονται οι δαπάνες των ταμείων για υγειονομικούς σκοπούς ιδρύεται η Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α)

Ουσιαστική προσπάθεια για την οικονομική και διοικητική διαχείριση των παροχών ασθένειας, θεωρείται ότι επιχειρείται το 2011, όπου με το Ν. 3918(αρ.23) συστήνεται ο Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (Ε.Ο.Π.Υ.Υ.) στον οποίο εντάσσονται οι υπηρεσίες υγείας του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, αποτελώντας έτσι τον βασικό πυλώνα των υπηρεσιών παροχής Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας του νέου Ενιαίου Φορέα. Επίσης με τον ίδιο νόμο (αρ.26) το υγειονομικό και ιατρικό προσωπικό μεταφέρετε στον νέο φορέα²⁵. Από την αυτή την άποψη, μπορούμε να πούμε ότι το ΙΚΑ κατά κάποιο τρόπο μείωσε τις λειτουργικές του δαπάνες όσον αφορά τον υγειονομικό τομέα.

3.3.4. Εισφοροδιαφυγή - Εισφορές ασφαλισμένων

Στα πλαίσια πάταξης της εισφοροδιαφυγής, αδήλωτης και παράνομης εργασίας , με το αρ. 24 του Ν.1902/90 καθορίζεται ειδικό αυτοτελές πρόστιμο ίσο με τους μισθούς πεντάμηνης πλήρους απασχόλησης, σε περίπτωση που κάποιος αλλοδαπός δεν είναι εγγεγραμμένος στις καταστάσεις προσωπικού. Με το επόμενο άρθρο του ίδιου νόμου αυξάνονται οι εισφορές των εργοδοτών και εργαζομένων.

N. 1976/91, αυξάνεται στο 75% το πρόστιμο για τις οφειλές από αδήλωτη εργασία, ως μια προσπάθεια περιορισμού αυτής.

N. 2084/92: για ακόμη μια φορά αυξάνονται οι ασφαλιστικές εισφορές αλλά καθιερώνεται κρατική συνεισφορά κατά 10% επί του ύψους των αποδοχών για τον κλάδο της σύνταξης (αρ. 22) η οποία αργότερα θα μετατραπεί στο 1% του ΑΕΠ με τον «νόμο Ρέππα» (Ν. 3029/2002). Μια προσπάθεια προκειμένου περιοριστεί το αναλογιστικό του έλλειμμα (άρθρο 4). Προς επίτευξη αυτού του σκοπού συστήνεται

²⁵ Βλ. Γενικό έγγραφο Γ30/201/2011 του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, Δ/σης Διοικητικού Προσωπικού

η Εθνική Αναλογιστική Αρχή η οποία θα επιφορτιστεί με την εκπόνηση μελετών και την παρακολούθηση των οικονομικών των ταμείων.

N. 2556/97: Ως ένα ακόμα μέτρο καταπολέμησης της εισφοροδιαφυγής , είναι η σύσταση της Ειδικής Υπηρεσίας Ελέγχου Ασφάλισης (Ε.ΥΠ.Ε.Α.) που ως αντικείμενο έχει την διεξαγωγή ελέγχων, επιτοπίων, έκτακτων και τακτικών. Διοικητικά υπάγεται απευθείας στην Διοίκηση του ΙΚΑ.

3.3.5. Ρύθμιση οφειλών

Με το αρ. 19 του Ν. 1902/90, αναπροσαρμόζονται οι προσαυξήσεις λόγω μη εμπρόθεσμης καταβολής των οφειλών προς το Ίδρυμα.

N. 2556/97: Επίσης, ο ίδιος νόμος προσπάθησε να ρυθμίσει τις ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το ταμείο και να προωθήσει την εθελούσια έξοδο και την προσυνταξιοδότηση ως μέσο καταπολέμησης της ανεργίας.

N. 2676/99: Για ακόμη μια φορά ρυθμίζονται τα καθυστερούμενα χρέη των οφειλετών προς τα ταμεία, με ευνοϊκότερους όρους.

Στην συνέχεια πολλοί νόμοι ήταν αυτοί που προώθησαν ευνοϊκές ρυθμίσεις των οφειλών είτε με μεγάλη έκπτωση σε πρόσθετα τέλη και προσαυξήσεις είτε δίνοντας την δυνατότητα πολλών δόσεων. Ν.3050/02 , Ν.3232/04, Ν. 3302/04, Ν. 3518/06, Ν.3762/09 , Ν.3863/2010, Ν. 4087/2012, Ν.4152/2013 «νέα αρχή», Ν. 4321/2015 «οι 100δόσεις» , 4469/2017 «εξωδικαστικός»

Ενώ για την καλύτερη διαχείριση των απαιτήσεων του ΙΚΑ από τους οφειλέτες του, ιδρύεται το 2013 με τον Ν. 4172/13(αρ. 101) σε αυτό, το Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών (Κ.Ε.Α.Ο), το οποίο έχει οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια. Το τελευταίο σταδιακά έχει φτάσει μέχρι σήμερα να διαχειρίζεται τις βεβαιωθείσες οφειλές και άλλων ταμείων (ΟΑΕΕ, ΟΓΑ, ΙΚΑ)²⁶

3.3.6. Συντάξεις – Επιδόματα - Βοηθήματα

N. 1902/90: Είναι η πρώτη προσπάθεια διαχωρισμού των παλαιών ασφαλισμένων(ως 31/12/1992) από τους νέους (από 1/1/1993). Γίνεται επανακαθορισμός των ορίων

²⁶ Βλ. Γενικά έγγραφα Γ36/02/1/2014 & Γ36/02/3/2014 του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΚΕΑΟ

ηλικίας συνταξιοδότησης. Έτσι για τους ασφαλισμένους μετά την 1/1/1993 ορίζεται το 65^ο έτος για τους άντρες και το 60^ο για τις γυναίκες. Αυξάνονται οι ασφαλιστικές κλάσεις και αλλάζει ο τρόπος υπολογισμού του ύψους της σύνταξης η οποία θα είναι βάσει των μισθών της τελευταίας εργάσιμης πενταετίας.

N. 1976/91: Όσον αφορά τις συντάξεις αναπηρίας, αυστηριοποιήθηκαν οι προϋποθέσεις και δημιουργήθηκαν επιτροπές οι οποίες θα κρίνουν τις περιπτώσεις χορήγησης αυτών με συγκεκριμένα κριτήρια.

N. 2084/92: Η διάκριση μεταξύ παλαιών και νέων ασφαλισμένων πλέον δημιουργεί διχασμό και αντιδράσεις μεταξύ των ασφαλισμένων διότι οι δεύτεροι με τον συγκεκριμένο « νόμο Σίουφα» έχουν μειωμένα ασφαλιστικά δικαιώματα αφού θα πλήρωναν τις ίδιες εισφορές για να λάβουν μικρότερες παροχές , ενώ για τους πρώτους αυξάνεται ο χρόνος ασφάλισης ώστε να συμπληρώσουν τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και περιορίστηκε το ύψος των πρόωρων συντάξεων.

Ωστόσο οι ανωτέρω νόμοι μείωσαν ακόμα περισσότερο τα κατώτατα όρια συνταξιοδότησης και προκάλεσαν απώλεια εισοδημάτων στο ύψος των 287,1 δις. Δρχ. μόνο την πενταετία 1990 - 1995 (Ρομπόλης, Χλέτσος, 1995).

N.2227/94 και N. 2320/95: αυξάνονται οι συντάξεις και τα βοηθήματα του Δημοσίου και επαναχορηγείται σύνταξη στους αγωνιστές της Εθνικής Αντίστασης.

N.2335/95: Θεσπίζεται η αναγνώριση ως συντάξιμου χρόνου, της γονικής άδειας ανατροφής των παιδιών, της εκπαιδευτικής άδειας και τον χρόνο επιδότησης λόγω ασθενείας καθώς και ανεργίας.

N.2399/95: Αυξάνονται οι συντάξεις Δημοσίου και τα βοηθήματα καθώς και τα επιδόματα ανεργίας.

N. 2434/96: Θεσπίζεται για τους χαμηλοσυνταξιούχους κύριας ασφάλισης το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΑΣ) το οποίο ανά περιόδους αναπροσαρμόζονταν και αυξάνονταν (N. 2676/99 & N. 2768 /99).

N. 2435/96: Καθιερώνεται τιμητική σύνταξη σε διακεκριμένα πρόσωπα

N.2458/97: Ιδρύεται ο αυτοτελής κλάδος κύριας σύνταξης του ΟΓΑ, η χρηματοδότηση του οποίου θα γίνεται από τους ασφαλισμένους και του κράτος (20%). Θεσπίζεται επίσης επιδότηση ανεργίας για τους απολυμένους της Πειραιϊκής – Πατραϊκής οι οποίοι είναι άνω κάποιου ορίου ηλικίας.

N. 2556/97: Προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ανεργία προώθησε την εθελούσια έξοδο από την εργασία καθώς και την προσυνταξιοδότηση.

N. 2639/1998 : Ορίζεται ότι οι άνεργοι μέχρι 29 ετών θα καλύπτονταν από το ΙΚΑ για τον κλάδο παροχών ασθενείας σε είδος (αρ.18).

3.3.7. Ο τεχνολογικός εκσυγχρονισμός του ΙΚΑ

Επίσης ως μια προσπάθεια περιορισμού της εισφοροδιαφυγής και καλύτερης διοικητικής διαχείρισης του ΙΚΑ, γίνεται ο τεχνολογικός εκσυγχρονισμός με την ηλεκτρονικής μηχανογράφηση των λειτουργιών του. Αυτό επετεύχθη από το 2000 με σταδιακή μηχανογράφηση του οργανισμού. Αρχικά εφαρμόστηκε στα υποκαταστήματα ενώ τα παραρτήματα ολοκλήρωσαν την ένταξή τους αρκετά καθυστερημένα. Η ασφαλιστική ιστορία των ασφαλισμένων αλλάζει μορφή και γίνεται ηλεκτρονική από 1/1/2002 αφού καθιερώνεται η υποβολή Αναλυτικής Περιοδικής Δήλωσης (ΑΠΔ) από τους εργοδότες για την ασφαλιστική τακτοποίηση των απασχολούμενων (N. 2972/2001)

Ένα επίσης αξιόλογο εγχείρημα είναι η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης ΑΕ(Η.ΔΙ.Κ.Α. Α.Ε.), η οποία είχε ιδρυθεί από το 1969 και πλέον με τον Ν. 3607/2007, λειτουργούσε για το δημόσιο συμφέρον. Σε αυτά τα πλαίσια προσπαθεί να ενοποιήσει τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες όλων των ταμείων και φορέων κοινωνικής ασφάλισης, για την καλύτερη και αξιόπιστη ηλεκτρονική εξυπηρέτηση των πολιτών.

3.4. Το Διεθνές πρόσωπο της Κοινωνικής Ασφάλισης

Οι διεθνείς εξελίξεις, δεν θα μπορούσαν να αφήσουν ανεπηρέαστο το εθνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Οι διαρκείς και συνεχείς μετακινήσεις από και προς την ελληνική επικράτεια καθιστά επιτακτική την ανάγκη θέσπισης κανόνων υπερεθνικής εφαρμογής που θα διασφαλίζουν την ίση μεταχείριση των πολιτών όσων αφορά τα ασφαλιστικά τους δικαιώματα. Σε αυτά συμπεριλαμβάνονται η διατήρηση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων όταν πραγματοποιείται μετοίκηση σε άλλο συμβαλλόμενο κράτος καθώς και την μεταφορά αυτών στη χώρα κατοικίας,

συνυπολογισμός των περιόδων ασφάλισης για την θεμελίωση δικαιώματος σε παροχές καθώς επίσης και αναλογικός επιμερισμός των παροχών ανάλογα του χρόνου ασφάλισης σε κάθε χώρα.

Προς τον σκοπό αυτό προβλέφθηκαν οι διμερείς ή πολυμερείς συμβάσεις, μεταξύ των χωρών για την διευθέτηση και κάλυψη τυποποιημένων ασφαλιστικών κινδύνων. Η προσαρμογή του εθνικού συστήματος στις διεθνείς εξελίξεις συντελέστηκε με την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δίκαιου σε ότι αφορά την κοινωνική ασφάλιση. Το αξιοσημείωτο είναι ότι οι διατάξεις αυτές υπερισχύουν των εθνικών διατάξεων σε περίπτωση μεταξύ τους σύγκρουσης (Ανώνυμος / ΙΝΕΠ ΕΚΔΔΑ 2017: 17).

3.5. Ε.Φ.Κ.Α. : Η ριζοσπαστική μεταρρύθμιση στην κοινωνική ασφάλιση

Όλες οι προηγούμενες μεταρρυθμίσεις ήταν απλά οιωνοί αυτού που θα ακολουθούσε, μια νέα θεσμική αρχιτεκτονική και διαχειριστική κουλτούρα όσον αφορά το ΣΦΑ.

Ορόσημο είναι ο Ν. 4387/2016, γνωστός και ως νόμος Κατρούγκαλου με τον οποίο αποφασίζεται η ίδρυση και λειτουργία ενός υπερταμείου: του ΕΦΚΑ, το οποίο ενσαρκώνει τις προσδοκίες για την εφαρμογή ενιαίων κανόνων λειτουργίας των ταμείων αλλά και την εξομάλυνση των προϋποθέσεων των παροχών μεταξύ των ταμείων.

Η μεταρρύθμιση αποσκοπεί στις παραμετρικές παρεμβάσεις αλλά και τις συστημικές δομικές αλλαγές του ΣΚΑ προκειμένου να υπερβεί η πολυδιάσπασή του και η πολυνομία από την οποία χαρακτηρίζονταν μέχρι σήμερα και να αναπτυχθεί ένας αυτόματος μηχανισμός ισοσκελισμού. Οι σημαντικότεροι στόχοι του ανανεωμένου ΣΚΑ είναι επανακαθορισμός των ορίων συνταξιοδότησης και του τρόπου υπολογισμού αυτών που θα οδηγήσει στην αναπροσαρμογή τους, η ενοποίηση των Ταμείων, η χρηματοδότηση από το Κράτος και η μείωση των παροχών του συστήματος ως ένα μέτρο περιορισμού των εξόδων του (Ανώνυμος / ΙΝΕΠ ΕΚΔΔΑ 2017:30).

Η επικρατέστερη πρόταση αποβλέπει στην εφαρμογή ενός μοντέλου στηριζόμενου σε τρεις πυλώνες. Ο πρώτος θα είναι η ανταποδοτική σύνταξη ή αλλιώς

κρατική σύνταξη που θα είναι η ελάχιστη εγγυημένη. Θα είναι διανεμητικού χαρακτήρα στηριζόμενος στην καθορισμένη παροχή που θα γίνεται μέσω της νοητής κεφαλαιοποίησης. Θα αποδίδει δηλαδή παροχές σύμφωνα με τις καταβληθείσες εργοδοτικές εισφορές. Σύστημα παρόμοιο με το Σουηδικό και το Ιταλικό. Το σύστημα της νοητής κεφαλαιοποίησης, εκτιμάται ότι θα εφαρμοστεί για το μεταβατικό στάδιο προκειμένου να υπάρξει δίκαιη αντιμετώπιση των γενεών που θα ζήσουν αυτές τις μεταρρυθμίσεις και να μην διαρρηχτεί η σχέση αλληλεγγύης με το κράτος. Έτσι λοιπόν το σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης έχει τόσο διανεμητικά όσο και κεφαλαιοποιητικά χαρακτηριστικά και αποσκοπεί στην εξατομίκευση του συστήματος και του τρόπου υπολογισμού των συντάξεων. Επομένως οι τωρινές καταβληθείσες εισφορές χρηματοδοτούν τους τωρινούς συνταξιούχους αλλά επίσης μεταφέρονται πλασματικά στο μέλλον για τον υπολογισμό του ποσού της σύνταξης του τωρινού καταβάλλοντος (ΙΝΕΠ – ΕΚΔΑΑ, 2017).

Ο πρώτος πυλώνας θα επικουρείται από τον δεύτερο που είναι καθαρά κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα, αυτόν της επικουρικής σύνταξης. Οι συντάξεις θα είναι καθορισμένων εισφορών που θα καθορίζονται από τα επαγγελματικά ταμεία συντάξεων. Τέλος ο τρίτος πυλώνας θα έχει εθελοντικό χαρακτήρα και θα βασίζεται στην ιδιωτική πρωτοβουλία μέσω αποταμιεύσεων ή ιδιωτικών ασφαλίσεων, ύστερα από φορολογικά και άλλα κίνητρα.

Το μοντέλο αυτό θα λέγαμε ότι μοιάζει με αυτό που εφαρμόζεται στις ΗΠΑ, ύστερα από το την εφαρμογή του νόμου περί αναμόρφωσης της Κοινωνικής Ασφάλισης που προωθήθηκε από τον John Ford το 1974 (Μπουρσανίδης 2017: 60-65).

Η λειτουργία του επίσημα ξεκίνησε από την 1/1/2017. Πρωταρχικός σκοπός είναι η ενιαία οικονομική διαχείριση των ταμείων η οποία θα γίνονταν με την συνεργασία διάφορων νεοσυσταθισών Εταιριών όπως την Ανώνυμη Εταιρεία Διαχείρισης της Ακίνητης Περιουσίας Ασφαλιστικών Οργανισμών και μία Εταιρεία Διαχείρισης Αμοιβαίων Κεφαλαίων Διευρυμένου Σκοπού Ασφαλιστικών Οργανισμών.

Με την σταδιακή ένταξη των ταμείων θα εφαρμοστούν και ενιαίες προϋποθέσεις σε παροχές και συντάξεις, αποβλέποντας στην δικαιότερη αντιμετώπιση των ασφαλισμένων στους οποίους θα χορηγούνται αναλογικές των εισφορών τους παροχές και συντάξεις στηριζόμενες στο διανεμητικό σύστημα.

Ένας ακόμη από τους βασικούς στόχους του νόμου Κατρούγκαλου είναι οι ασφαλιστικές εισφορές. Η μεταρρύθμιση έγκειται στο τρόπο και το ύψος που αυτές υπολογίζονται. Προ ΕΦΚΑ, αν κάποιος ασφαλισμένος είχε διπλή απασχόληση, μισθωτός και αυτοαπασχολούμενος, μπορούσε να εξαιρεθεί από την ασφάλιση του ενός φορέα και να μην καταβάλει ασφαλιστικές εισφορές²⁷. Σύμφωνα όμως με τα προβλεπόμενα από τα άρθρα 5, 17, 38, 39 και 40 του εν λόγω νόμου τα άτομα με πολλαπλή επαγγελματική δραστηριότητα υπάγονται σε ένα φορέα ασφάλισης τον ΕΦΚΑ(διεύθυνση ΜΗ ΜΙΣΘΩΤΩΝ / ΜΙΣΘΩΤΩΝ) και καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές για κάθε αναληφθείσα επαγγελματική δραστηριότητα. Το ίδιο ισχύει και για τους δημόσιους υπαλλήλους (άρθρο 4 και 5 του Ν.4387/2016), οι οποίοι όταν είχαν παράλληλη απασχόληση κατέβαλλαν εισφορές μόνο για τον κλάδο σύνταξης (Ν.3863/2010).

Ο τρόπος υπολογισμού των εισφορών παραμένει αναλογικός των εισοδημάτων από όλες τις δραστηριότητες. Οι εισφορές θα υπολογίζονται στο άθροισμα αυτών, το οποίο δεν θα πρέπει να υπολείπεται του κατώτατου μηνιαίου ορίου εισοδήματος (586,08€) και να μην υπερβαίνει το ανώτατο μηνιαίο όριο(5.860,80€).

Ωστόσο μέχρι και σήμερα, δύο χρόνια μετά την λειτουργία του, όσον αφορά την διαχείριση και παρακολούθηση των τρεχουσών²⁸ ασφαλιστικών εισφορών, δεν έχει υπάρξει ουσιαστική ενοποίηση ως προς τον τρόπο λειτουργίας των Υπηρεσιών αφού ακόμα το κάθε Ταμείο χρησιμοποιεί το δικό του λειτουργικό σύστημα χωρίς να έχει τη δυνατότητα να παρακολουθήσει ή να εκτελέσει εργασίες που αφορούν άλλη κατηγορία ασφαλισμένων. Οι αυτοαπασχολούμενοι/ μη μισθωτοί θα πρέπει ακόμη να απευθύνονται στις υπηρεσίες του ΕΦΚΑ ΜΗ ΜΙΣΘΩΤΩΝ(τ. ΟΑΕΕ, ΟΓΑ, ΤΣΜΕΔΕ κλπ) ενώ οι μισθωτοί εξακολουθούν να εξυπηρετούνται από τις υπηρεσίες του ΕΚΦΑ ΜΙΣΘΩΤΩΝ (τ. ΙΚΑ –ΕΤΑΜ).

²⁷ Για να μπορούσε να πραγματοποιηθεί η εξαίρεση, θα έπρεπε ως μισθωτός να απασχολείτο με πλήρη απασχόληση. Ανάλογα αν κάποιος ήταν «παλαιός» ή «νέος» ασφαλισμένος μπορούσε να εξαιρεθεί μόνο από το κλάδο ασθένειας ή και του κλάδου σύνταξης.

²⁸ Οι ενοποιήσεις που έχουν ωστόσο πραγματοποιηθεί χωρίς να είναι περιοριστική η ειδικότητα απασχόλησης τους δηλαδή είτε αυτοί είναι αυτοαπασχολούμενοι είτε είναι μισθωτοί, αφορούν α) τις βεβαιωμένες ασφαλιστικές εισφορές διότι αυτές κατ' ουσίαν διαχειρίζονται από το ΚΕΑΟ και β) το Μητρώο των Ασφαλισμένων το οποίο μπορεί πλέον να διαχειριστεί από την ενιαία πλατφόρμα του ΕΦΚΑ από όλους τους φορείς ασφάλισης.

3.6. Οι ασφαλιστικές εισφορές και η αντιμετώπισή τους από τις οικονομικές θεωρίες

Σε όλη την έκταση της παρούσας εργασίας αναφέρονται συνέχεια οι ασφαλιστικές εισφορές ως ο κορμός και ο βασικός πόρος της κοινωνικής προστασίας, γι αυτό κρίνεται σκόπιμο να παραθέσουμε μερικές από τις οικονομικές θεωρίες γύρω από αυτές. Σκοπός είναι η κατανόηση της επίδρασής τους στο κόστος εργασίας και πως ο συνδυασμός των δυο αποτελεί μέρος και επηρεάζει τις ευρύτερες εργασιακές / ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις.

Ξεκινώντας να πούμε ότι από οικονομικής άποψης, οι εισφορές των εργοδοτών στην κοινωνική ασφάλιση αποτελούν σημαντικό τμήμα του μη μισθολογικού κόστους της εργασίας και αυτό θα φανεί παρακάτω αντιπαραθέτοντας το στατικό νεοκλασικό υπόδειγμα, με την τροποποίηση του, θεωρώντας ότι το μισθολογικό κόστος δεν είναι μεταβλητό αλλά περιλαμβάνει και ένα σταθερό κόστος (στην προκειμένη περίπτωση τις ασφαλιστικές εισφορές).

A. Σύμφωνα με το *νεοκλασικό στατικό υπόδειγμα*, υποτίθεται ότι το κόστος που συνδέεται με την απασχόληση του συντελεστή εργασίας είναι στο σύνολό του μεταβλητό κόστος, θεωρείται ότι η εργασία ήταν ο μεταβλητός συντελεστής της παραγωγής και ότι το κόστος από τη χρησιμοποίηση της εργασίας μεταβαλλόταν σε απόλυτη αναλογία προς την ποσότητα της εργασίας που χρησιμοποιούσε η επιχείρηση. Η υπόθεση αυτή αποτυπώθηκε με μαθηματική μορφή στη σχέση:

$$C = FC + wL$$

όπου FC το σταθερό κόστος, w ο μισθός και L η ποσότητα εργασίας που χρησιμοποιείται, δείχνοντας ότι το *μισθολογικό κόστος*, δηλαδή το κόστος που οφείλεται στην πληρωμή μισθών, αποτελεί για την επιχείρηση το *μόνο κόστος εργασίας*.

B. Με την *τροποποίηση του βασικού νεοκλασικού υποδείγματος*, γίνεται η υπόθεση ότι ναι μεν το τμήμα του κόστους εργασίας είναι μεταβλητό κόστος, αλλά, ταυτοχρόνως, υπάρχει και ένα τμήμα του κόστους εργασίας που είναι ανεξάρτητο από την ποσότητα εργασίας που ζητάει η επιχείρηση και χρησιμοποιεί στην παραγωγή, την ένταση με την οποία εργάζεται το προσωπικό και ούτε συνδέεται με το επίπεδο του μισθού.

Υπάρχει δηλαδή ένα πάγιο κόστος εργασίας που ονομάζεται *μη μισθολογικό κόστος εργασίας* το οποίο περιλαμβάνει κάθε δαπάνη που συνδέεται με το απασχολούμενο προσωπικό της εκτός της αμοιβής της εργασίας και διακρίνεται σε:

- *μη επαναλαμβανόμενες δαπάνες ή εφ' άπαξ δαπάνες* (non-recurring costs) και σχετίζονται κυρίως με το κόστος προσλήψεων νέου προσωπικού και με το κόστος αποχωρήσεων του υπάρχοντος προσωπικού (παραιτήσεις και απολύσεις).
- *επαναλαμβανόμενες δαπάνες* οι οποίες εμφανίζονται σ' όλη την περίοδο που διαρκεί η σύμβαση απασχόλησης, μπορεί να είναι προσωποποιημένες και να σχετίζονται με την θέση που κατέχει το προσωπικό στην ιεραρχία ή και όχι. Περιλαμβάνουν διάφορα κόστη όπως , το κόστος διοίκησης και διαχείρισης, το κόστος λογιστηρίου για την μισθοδοσία και τη διευθέτηση των φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων των εργαζομένων, διάφορες παροχές (fringe benefits), κλπ. Περιλαμβάνονται επίσης οι φόροι επί του απασχολούμενου προσωπικού, οι εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση, η πληρωμένη άδεια διακοπών και η συνεισφορά της επιχείρησης στην πληρωμή ημερών απουσίας λόγω ασθένειας.

Να αναφέρουμε ότι δαπάνες όπως οι εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση ενδέχεται να αποτελούνται από ένα μεταβλητό τμήμα, το οποίο συνδέεται με το ύψος των αποδοχών του μισθωτού, και ένα πάγιο τμήμα, το οποίο είναι ανεξάρτητο από το επίπεδο των αποδοχών. Το μεταβλητό τμήμα των εισφορών της κοινωνικής ασφάλισης αντιμετωπίζεται όπως το μεταβλητό κόστος της εργασίας, τροποποιώντας την εξίσωση ανωτέρω, ώστε να λάβει τη μορφή:

$$C = FC + w(1 + g)L$$

όπου g ο συντελεστής των εργοδοτικών εισφορών στην κοινωνική ασφάλιση.

Θα πρέπει ωστόσο να είμαστε επιφυλακτικοί ως προς την διαδεδομένη πρακτική όπου οι εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση θεωρούνται τμήμα του πάγιου κόστους της εργασίας. Αναμφίβολα, είναι τμήμα αυτού, αλλά στις περισσότερες χώρες είναι αναλογικές των αποδοχών των εργαζομένων. Επομένως από αυτή την οπτική είναι προτιμότερο να ενσωματωθούν στο στατικό νεοκλασικό υπόδειγμα (Δεδουσόπουλος 2014).

Η ύπαρξη του πάγιου κόστους εργασίας οδηγεί σε μια σημαντική τροποποίηση του νεοκλασικού υποδείγματος, εξαιτίας του ότι κυρίως το μη επαναλαμβανόμενο τμήμα του, εμφανίζεται σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους. Η επιχείρηση θα το αντιμετωπίσει σαν κόστος κεφαλαίου και θα το καταναείμει σε όλη

τη διάρκεια της σύμβασης μισθωτής εργασίας, προκειμένου να μεγιστοποιήσει το κέρδος της.

3.6.1. Πολιτικές απασχόλησης με βάση το κόστος και πώς επηρεάζονται οι εισφορές

Το υπόδειγμα του Oi αν και αναπτύχθηκε για να αντιμετωπίσει το μη επαναλαμβανόμενο κόστος μπορεί να χρησιμοποιηθεί έτσι ώστε να καλύψει όλα τα είδη μη μισθολογικού κόστους, σύμφωνα με το οποίο μια επιχείρηση έχει συμφέρον από την πρόσληψη του μισθωτού αν V (παρούσα αξία των εσόδων) $>$ C (παρούσα αξία των δαπανών) και θα αυξάνει την απασχόληση μέχρις ότου $V = C$, εξ αιτίας της πρόσληψης. Αυτή η εξίσωση αποτελεί τη συνθήκη ισορροπίας της επιχείρησης που μεγιστοποιεί τα κέρδη σε χρονικό ορίζοντα που εκτείνεται σε n περιόδους.

Η ύπαρξη του πάγιου μη μισθολογικού κόστους της εργασίας, επηρεάζει τις αποφάσεις των επιχειρήσεων, έτσι σύμφωνα με την δυναμική ανάλυση της ζήτησης της εργασίας οι επιχειρήσεις δεν οδηγούνται άμεσα σε προσλήψεις ή αποχωρήσεις, αλλά προσαρμόζουν το επίπεδο απασχόλησης σταδιακά. Οι προσαρμογές αφορούν τη σταθεροποίηση της σχέσης απασχόλησης του προσωπικού, την αύξηση του χρόνου παραμονής του στην επιχείρηση όπως και την συμπεριφορά της απασχόλησης, σε περιόδους μείωσης της ζήτησης για το προϊόν. Έτσι οδηγούνται σε πολιτικές μισθού που τείνουν να αυξήσουν την μέση διάρκεια παραμονής των εργαζομένων στην επιχείρηση ή την διατήρηση ενός μη πλήρως απασχολούμενο προσωπικό.

Οι ανωτέρω πρακτικές επηρεάζουν το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών, δεδομένου ότι αυτές υπολογίζονται στο συνολικό ποσό των κάθε είδους αποδοχών (σε χρήμα και σε είδος), που παρέχονται από τον εργοδότη στον εργαζόμενο σε αντάλλαγμα της εργασίας τους. Έτσι υπάρχει υποχρέωση καταβολής εισφορών, τόσο επί του κύριου μισθού όσο και επί των χορηγούμενων κάθε είδους πρόσθετων αμοιβών και παροχών όπως στην πρώτη πρακτική είναι οι υπερωρίες (Λαναράς 2016:553). Αντίθετα η δεύτερη πρακτική στην οποία μειώνεται η απασχόληση και συνεπώς οι αποδοχές, μειώνονται αντίστοιχα και οι ασφαλιστικές εισφορές.

Μια άλλη ακόμα πρακτική των εργοδοτών, η οποία συμβάλει στην μεγιστοποίηση των κερδών τους είναι η «μαύρη εργασία», όπου μέσω αυτής της

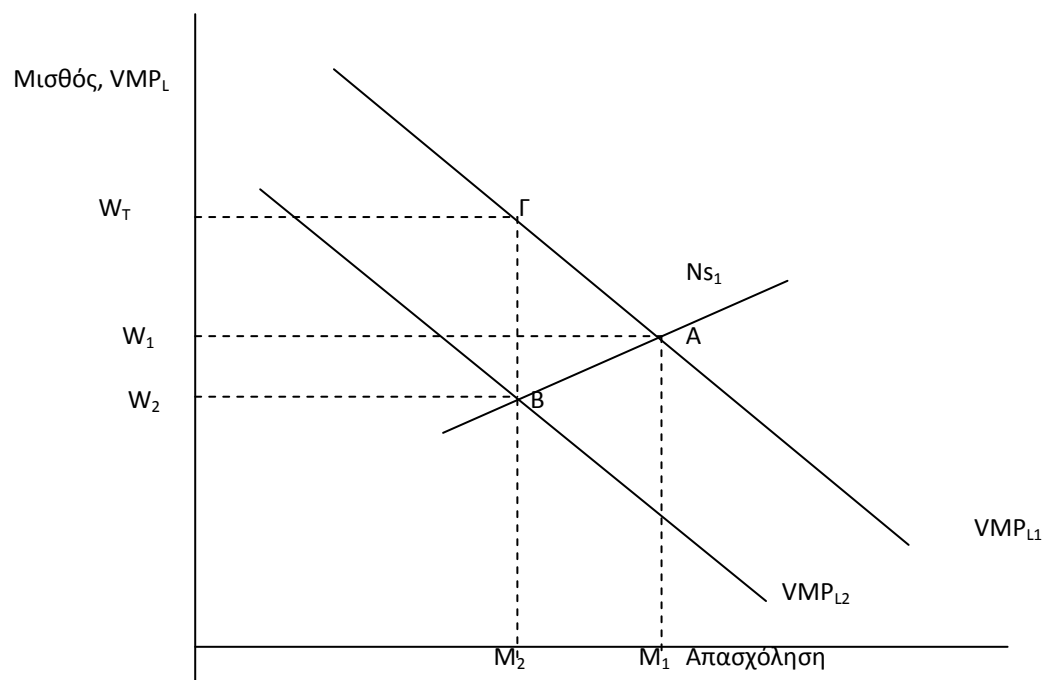
πρακτικής δεν γίνεται παρακράτηση και απόδοση ασφαλιστικών εισφορών και η καταβάλλεται μισθός μικρότερος του θεσμικού κατώτερου μισθού. Επομένως μπορούμε να πούμε ότι το εργοδοτικό όφελος είναι σωρευτικό όπως σωρευτικές είναι και οι παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας.

3.6.2. Αντιμετώπιση των εισφορών ως «φόρο»

Ανωτέρω είδαμε ότι οι ασφαλιστικές εισφορές αποτελούν μέρος του μεταβλητού κόστους της εργασίας, σύμφωνα με την συμβατική προσέγγιση αυτές αντιμετωπίζονται ως φόρος επί της απασχόλησης και αναπτύσσονται δυο εναλλακτικά υποδείγματα(επιχειρήσεως και εργαζόμενου) για τον προσδιορισμό του μισθού και της απασχόλησης ισορροπίας.

Από την πλευρά των επιχειρήσεων:

Διάγραμμα 2



Πηγή: Α. Δεδουσόπουλος, *Η πολιτική οικονομία της εργασίας* 2014:470

Η αρχική κατάσταση περιγράφεται από τις καμπύλες ζήτησης για εργασία VMP_{L1} , ως προς το συνολικό κόστος εργασίας (μισθός συν εισφορά) και προσφοράς

εργασίας N_{S1} . Ο μισθός που ορίζεται στην ανταγωνιστική αγορά είναι ο W_1 και το επίπεδο απασχόλησης M_1 . Σε μια υποτιθέμενη μεταβολή της εισφοράς ίσης με t , η οποία είναι ένα σταθερό ποσό ανά μονάδα απασχολούμενης εργασίας²⁹ και την οποία πρέπει να πληρώσει η επιχείρηση, γίνεται μετατόπιση της καμπύλης ζήτησης για εργασία προς τα κάτω και αριστερά στην VMP_{L2} . Εδώ η ζήτηση για εργασία των επιχειρήσεων γίνεται μόνο με αναφορά στον μισθό.

Η επιχείρηση μεγιστοποιεί τα κέρδη της εξισώνοντας την αξία του οριακού προϊόντος της εργασίας με το οριακό κόστος της εργασίας, αλλά το οριακό κόστος της εργασίας αποτελείται τώρα από δύο τμήματα: το μισθό και την εισφορά. Ως προς τον μισθό το νέο σημείο ισορροπίας δίνεται από το B , σε μισθό W_2 και επίπεδο απασχόλησης M_2 . Οι επιχειρήσεις επί πλέον πληρώνουν την εισφορά, ώστε το συνολικό οριακό κόστος πρόσληψης του πρόσθετου εργαζόμενου είναι W_T .

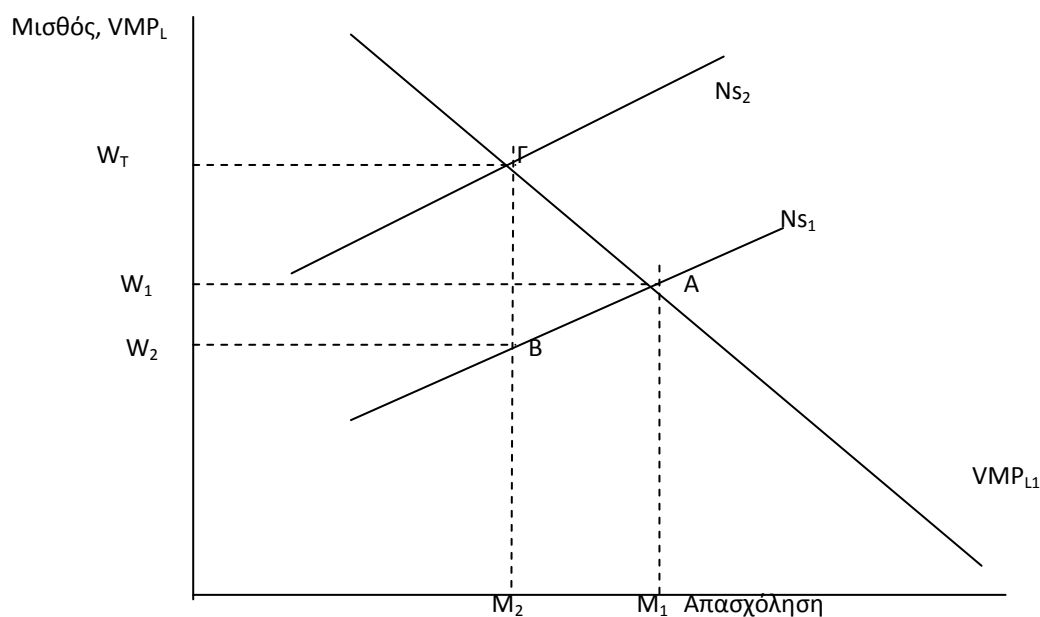
Από την πλευρά των εργαζομένων:

Η συμβατική θεώρηση υποθέτει ότι οι εργαζόμενοι, προκειμένου να προσφέρουν την εργασία τους, απαιτούν το μισθό επιφύλαξης αυξημένο κατά το μέγεθος της εισφοράς. Με άλλα λόγια, οι εργαζόμενοι συμπεριφέρονται ως εάν δεν αποκομίζουν κανένα όφελος από την θεσμοθέτηση των κοινωνικών ασφαλίσεων.

Αν οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν τις εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση ως κόστος για τους ίδιους, η καμπύλη προσφοράς εργασίας μετατοπίζεται προς τα άνω και αριστερά, όπως στο Διάγραμμα 2. Η νέα ισορροπία επιτυγχάνεται στο σημείο Γ , με το επίπεδο του μισθού να περιορίζεται στο W_2 , με το οριακό κόστος της εργασίας για την επιχείρηση να είναι W_T και την απασχόληση στο M_2 .

²⁹ Αυτό σημαίνει ότι το ύψος των εισφορών στην κοινωνική ασφάλιση είναι ανεξάρτητο από το ύψος του μισθού. Με άλλα λόγια, η επιχείρηση πληρώνει ένα σταθερό ποσό ανά εργαζόμενο ή ανά ώρα εργασίας.

Διάγραμμα 3



Πηγή: Δεδουσόπουλος, *Η πολιτική οικονομία της εργασίας*, 2014:472

Τα συμπεράσματα (Δεδουσόπουλος 2014: 471- 473) του απλού νεοκλασικού υποδείγματος, στις παραπάνω περιπτώσεις, έχουν ως εξής:

- 1) Η απασχόληση και το επίπεδο μισθού μειώνονται .Η απασχόληση δεν μειώνεται μόνον στην περίπτωση που η προσφορά εργασίας είναι απολύτως ανελαστική (κάθετη στον άξονα της απασχόλησης). Ο μισθός δεν μειώνεται όταν η καμπύλη προσφοράς εργασίας είναι απολύτως ελαστική στο αρχικό επίπεδο μισθού (κάθετη στον άξονα του μισθού).
- 2) Ανεξάρτητα του ποια πλευρά αναλαμβάνει την καταβολή των εισφορών, το αποτέλεσμα είναι το ίδιο: Οι εργαζόμενοι επιβαρύνονται με το ποσό W_2W_1 της εισφοράς, ενώ οι επιχειρήσεις επιβαρύνονται με το W_TW_1 . Η αναλογική επιβάρυνση είναι, για τους εργαζόμενους

$$\frac{W_1 W_2}{W_T W_1}$$

και για τις επιχειρήσεις

$$\frac{W_1 W_T}{W_T W_1}$$

- 3) Οι επιπτώσεις στην απασχόληση, στο επίπεδο του μισθού και στην κατανομή του ασφαλιστικού βάρους εξαρτώνται από το μέγεθος των

ελαστικοτήτων προσφοράς και ζήτησης για εργασία. Γενικώς, η (αναλογική) επιβάρυνση των μισθωτών αυξάνεται, όσο περισσότερο ανελαστική είναι η προσφορά εργασίας. Εμπειρικές εκτιμήσεις δείχνουν ότι οι επιχειρήσεις καταφέρνουν να μετακυλύουν την επιβάρυνση από τις ασφαλιστικές εισφορές στους εργαζόμενους.

3.6.3. Η ενίσχυση των εισφορών με «επιδότηση»

Σκοπός των επιδοτήσεων είναι η μείωση του κόστους εργασίας, ώστε να αυξηθεί το επίπεδο απασχόλησης από τις επιδοτούμενες επιχειρήσεις, μια πρακτική η οποία εντάθηκε την δεκαετία του 1970, με τη δραματική αύξηση της ανεργίας εξαιτίας της μετάλλαξης της οικονομίας των αναπτυγμένων χωρών από βιομηχανικές οικονομίες σε οικονομίες υπηρεσιών (Δεδουσόπουλος 2000:2).

Οι μορφές που μπορεί να λάβει η επιδότηση είναι η άμεση επιδότησης του μισθού ή της επιδότησης των ασφαλιστικών εισφορών (ή της μείωσης των φόρων των επιχειρήσεων).

Υπάρχουν άλλα τρία κριτήρια με τα οποία κατηγοριοποιούνται (Δεδουσόπουλος 2014: 475-477) :

1)Ανάλογα με τις ομάδες – στόχους που αφορούν και μπορεί να είναι γενικευμένες ή εξειδικευμένες. Οι εξειδικευμένες μπορεί να αφορούν δημογραφική ή εργατικά χαρακτηριστικά των εργαζομένων ενώ από την πλευρά των επιχειρήσεων μπορεί να αφορούν την δραστηριότητα, το μέγεθος, την περιοχή δραστηριοποίησης κλπ.

Σκοπός των εξειδικευμένων επιδοτήσεων είναι η αντιστάθμιση μειονεκτημάτων που οδηγούν σε δυσχέρειες στις προσλήψεις.

Οι γενικευμένες δεν αναφέρονται σε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά εργαζομένων ή επιχειρήσεων και είναι γενικά διαθέσιμες.

2)Τι επιδοτείται. Αν επιδοτούνται νέες προσλήψεις (οριακές επιδοτήσεις απασχόλησης συντελούν στην μείωση του οριακού κόστους της εργασίας) ή η απασχόληση του συνόλου των εργαζομένων όπου επιτυγχάνεται η μείωση του μέσου κόστους εργασίας. Και στις δύο περιπτώσεις συνεπάγεται η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της επιχείρησης, η οποία ενδέχεται να οδηγήσει στην διατήρηση ή και αύξηση της απασχόλησης.

3) *Η διάρκεια.* Μπορεί να αφορούν ένα ορισμένο χρονικό διάστημα , όπου σκοπός εδώ της επιδότησης είναι η αντιμετώπιση διάφορων κοστών όπως πρόσληψης, προσαρμογής κλπ. Επιδοτήσεις για όλη την διάρκεια της εργασιακής σχέσης, εξυπηρετώντας έτσι άλλους σκοπούς όπως η μονιμότητα της απασχόλησης ή η προώθηση συμβάσεων ορισμένου χρόνου.

Η παρουσίαση του συμβατικού υποδείγματος συνίσταται στη μετατόπιση της καμπύλης προσφοράς εργασίας (καμπύλη οριακού κόστους της εργασίας) προς τα κάτω και δεξιά κατά το μέγεθος της επιδότησης. Η εξήγηση είναι παρόμοια με αυτή του διαγράμματος 2, αλλά προς την αντίθετη κατεύθυνση.

Και σε αυτή την περίπτωση των επιδοτήσεων η αύξηση της απασχόλησης, εξαρτάται από την ελαστικότητα της ζήτησης για εργασία.

Επίλογος – Συμπεράσματα

Με την παρούσα εργασία προβήκαμε στην ιστοριογραφική περιγραφή της κοινωνικής ασφάλισης όπως αυτή διαδραματίστηκε στη χώρα μας και προσπαθήσαμε να οριοθετήσουμε το ευρύτερο κοινωνικο- πολιτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο αυτή εξελίχθηκε.

Αυτό το οποίο διαπιστώθηκε είναι ότι η γέννηση και η ανάπτυξη της ιδέας της κοινωνικής ασφάλισης δεν ήταν κερκτημένο των αγώνων των εργατικών τάξεων αλλά ήρθε σαν φυσική εξέλιξη του ρου της ιστορίας και την αναγνώριση της ανάγκης εφαρμογής της από τις εκάστοτε κυβερνήσεις, ως ένα μέσο καταστολής και διαχείρισης των απαιτήσεων και αγώνων των εργαζομένων, αλλά και την όποια κάλυψη των κοινωνικών αναγκών σε συσχέτιση πάντα με τις οικονομικές δυνατότητες της χώρας. Στην εφαρμογή αυτής, βέβαια, έπαιξαν ρόλο οι διεθνείς εξελίξεις με την βιομηχανική επανάσταση και η επίδραση των ιδεολογικών των ανεπτυγμένων κρατών στις εξελίξεις της χώρας μας.

Το βασικό χαρακτηριστικό του θεσμού, σχεδόν σε όλη την ιστορία του, είναι η έλλειψη συνοχής και καθολικής εφαρμογής. Ξεκίνησε αρχικά ως ένα μέτρο προστασίας κάποιων ομάδων με την χορήγηση συντάξεων/ βοηθημάτων, στην συνέχεια εφαρμόστηκε για την κάλυψη των εργαζομένων από κάποιους κινδύνους, τα επαγγελματικά ατυχήματα, και προς το τέλος του υιοθέτησε την μορφή της ολοκληρωμένης κάλυψης έναντι τυποποιημένων κινδύνων (ασθένεια, ανεργία, γήρας κλπ).

Το δυσάρεστο είναι κάτω από αυτές τις προϋποθέσεις οι κυβερνήσεις στερούνταν την εφαρμογή ενός μακρόπνοου προγράμματος που θα εξασφάλιζε την βιωσιμότητα του θεσμού, φοβούμενες τα πολιτικά κόστη. Οι επισφαλείς λύσεις δίνονταν μέσω ταμειακών επιχορηγήσεων οι οποίες ήταν στην ευχέρεια της εκάστοτε κυβέρνησης. Μάλιστα πολλές φορές γινόταν και το αντίθετο, το ίδιο το κράτος χρησιμοποιούσε τα αποθεματικά των ταμείων για την ανάπτυξη δικών του σκοπών, χωρίς να αποδοθούν τόκοι από την χρησιμοποίηση των κεφαλαίων τους.

Όλη αυτή η διαχείριση σαφώς επηρέασε την πορεία των φορέων της κοινωνικής ασφάλισης και κυρίως του ΙΚΑ, του μεγαλύτερου εξ αυτών. Η πορεία του

οποίου διακρίνεται από την μετάβαση του σταδίου της υπανάπτυξης στην πρόωρη ωρίμανση του.

Μεταξύ των αιτιών αυτής της πορείας και την κρίση της κοινωνικής ασφάλισης, συγκαταλέγονται τόσο τα ενδογενή αίτια που προέρχονται από την λειτουργία του συστήματος όσο τα εξωγενή, δηλαδή τις παρεμβάσεις εκείνες που προκάλεσαν αρνητικές επιπτώσεις στο ασφαλιστικό σύστημα εξυπηρετώντας σκοπούς που δεν έχουν σχέση με την κοινωνική ασφάλιση καθώς επίσης και τα αίτια γενικών επιπτώσεων, οι παράγοντες που επιδρούν αρνητικά όχι μόνο επί του ασφαλιστικού συστήματος αλλά επί όλης της οικονομικής και κοινωνικής διάρθρωσης της χώρας (Πετρούλιας 1993: 45).

Μια από τις σημαντικότερες ενδογενείς αιτίες είναι το απαρχαιωμένο σύστημα εισπραξης των εσόδων καθώς και η εισφοροδιαφυγή. Κατά την τελευταία φάση της εξέλιξης του συστήματος είδαμε την νομοθέτηση πολλών νόμων με τους οποίους έγινε προσπάθεια περιορισμού αυτής της αιτίας, είτε μέσω των ευνοϊκών ρυθμίσεων εισπραξης των οφειλών είτε μέσω την τεχνολογική εξέλιξη των συστημάτων των φορέων αλλά και την σύσταση της ειδικής υπηρεσίας ΕΥΠΕΑ. Στα βασικά αίτια γενικών επιπτώσεων, είναι η μείωση των μισθών με αποτέλεσμα τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές να περιορίζονται στο ελάχιστο.

Στον αντίποδα η αύξηση των ποσών που δαπανώνται για επιδόματα ανεργίας, για την υγεία, η αύξηση των εργατικών ατυχημάτων καθώς και η παράταση του ορίου ηλικίας σε συνδυασμό με τη μείωση της γεννητικότητας, ενισχύουν τις τάσεις γήρανσης του πληθυσμού, και παρατηρείται το φαινόμενο της «δημογραφικής αντιστροφής», όπου η σύνθεση του πληθυσμού έχει περισσότερους συνταξιούχους από τι εργαζόμενους (Αναγνώστου κ.α. 2016:30).

Οι δημογραφικές αυτές εξελίξεις με την σειρά τους επηρεάζουν την βιωσιμότητα του συστήματος αφού αυξάνουν τις δαπάνες για τις παροχές σε συντάξεις και υγεία και καθορίζουν τα οικονομικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού δηλαδή το μέγεθος της αγοράς εργασίας που σχετίζεται με τα έσοδα των κοινωνικών ασφαλίσεων.

Μια ενέργεια με την οποία θα μπορούσε να ενισχυθεί η εισπραξιμότητα των εισφορών αλλά και η μείωση των δαπανών θα μπορούσε να θεωρηθεί η αποσυσχέτιση της καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών μέσω των εργοδοτών. Ίσως ήταν πιο αποτελεσματικό ο κάθε απασχολούμενος / ασφαλισμένος να είχε το δικαίωμα και την υποχρέωση της εξ ιδίων καταβολής αυτών. Ο τρόπος υπολογισμού

των εισφορών για την κοινωνική ασφάλιση να εξορθολογιστεί και ομογενοποιηθεί για το σύνολο των απασχολούμενων ώστε να μην υπάρχει πλέον η πληθώρα των πακέτων κάλυψης και προϋποθέσεων για την θεμελίωση παροχών. Αυτή η πρόταση γίνεται δεδομένου ότι, ανά τα χρόνια, παρατηρείται πολλοί εκ των εργοδοτών να αποφεύγουν την καταβολή των εισφορών οι οποίες όμως έχουν προηγουμένως παρακρατηθεί από τους απασχολούμενους, χωρίς όμως να απορρίπτεται στους δεύτερους το δικαίωμα θεμελίωσης παροχών (ασθενείας και συντάξεως). Μια τέτοια ενέργεια ωστόσο έχει διττή ερμηνεία και ίσως διαφορούμενα αποτελέσματα, διότι εκ πρώτης όψης κάποιος μπορεί να θεωρήσει ότι έτσι ενισχύεται η βιωσιμότητα των ταμείων, από την άλλη όμως μπορεί να δώσει χώρο στην ανάπτυξη και εξάπλωση της ιδιωτικής ασφάλισης. Τα αποτελέσματα όμως είναι αντικείμενο μελέτης άλλης μελέτης και εργασίας, η οποία δεν σχετίζεται με την παρούσα διπλωματική.

Η τελευταία σημαντική μεταρρύθμιση του ΣΚΑ, είναι αυτή που επιχειρήθηκε πρόσφατα με την ίδρυση του Ε.Φ.Κ.Α. Στους στόχους του ήταν η ενιαία εφαρμογή κανόνων για όλους τους ασφαλισμένους, αντιμετώπιση του πολυκερατισμού της κοινωνικής ασφάλισης αλλά και την αντιμετώπιση των ανωτέρω αιτιών με την θέσπιση ενός νέου συνταξιοδοτικού συστήματος που αποσκοπεί στην αύξηση των ορίων ηλικίας, την μείωση των δαπανών, καλύτερη διαχείριση των οικονομικών των ταμείων και την παράταση της ζωής της κοινωνικής ασφάλισης με την εξατομίκευση των λογαριασμών των ασφαλισμένων.

Το μόνο που απέμεινε είναι να περιμένουμε και να παρακολουθήσουμε την εφαρμογή του, προκειμένου να δούμε αν θα υπάρξει επιβεβαίωση/επανάληψη της ιστορίας ή αν όντως το νέο νομοθέτημα είναι η επιτομή στην ιστορία. Αν είναι η συνολική ουσιαστική ενέργεια που απαιτούνταν ώστε να διορθωθούν τα κακώς κείμενα του παρελθόντος, η ευκαιρία του κράτους προκειμένου να δείξει το κοινωνικό του πρόσωπο σε όλες του τις πτυχές σχετικά με την αλληλεγγύη και την ασφάλεια των πολιτών του.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αμίτσης, Γ.(2001). *Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας*. Αθήνα : Παπαζήση
- Αναγνώστου – Δεδούλη, Α. & Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, Π. (επιμ.)(2016). *Η κοινωνική ασφάλιση ως προϋπόθεση οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής : Ασφαλιστική μεταρρύθμιση και κρίση / Συλλογικό έργο*. Αθήνα: Παπαζήση
- Αναστασίου, Χ. (2015, Νοέμβριος, 2). 20 Ιουλίου 1961: Ίδρυση ΟΓΑ – Ένας πρωτοποριακός οργανισμός σε διεθνές επίπεδο. *Η καθημερινή*. Διαθέσιμο στο: <https://www.ellinikigeorgia.gr/idrusi-oga-protoporiakos-organismos-diethnes-epipedo/>(πρόσβαση 12^{ος}/2018)
- Ανώνυμος (2017), *Το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα*, εκπαιδευτικό υλικό από σεμινάριο του ΙΝΕΠ ΕΚΔΔΑ σχετικά με το πλαίσιο ανάπτυξης των πολιτικών κοινωνικής ασφάλισης στο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Προστασίας. Αθήνα. Οκτώβριος 2017
- Βερναρδάκης, Χρ. & Μαυρής, Γ. (1991). *Τα κόμματα και οι κοινωνικές συμμαχίες στην προδικτατορική Ελλάδα. Οι προϋποθέσεις της Μεταπολίτευσης*. Εκδόσεις Εξάντας. Διαθέσιμο στο: <http://www.mavris.gr/books/book/>
- Δεδουσόπουλος, Α. (2000). *Η Κρίση στην αγορά εργασίας: Ρύθμιση – Ευελιξίες- Απορρύθμιση*, Τόμος πρώτος: Θεωρίες της ανεργίας. Αθήνα: Τυπωθήτω.
- Δεδουσόπουλος, Α.(2014). *Πολιτική οικονομία της αγοράς εργασίας*. Αθηνά: Gutenberg
- Ζολώτας, Ξ. (1926). *Η Ελλάς εις το στάδιον της εκβιομηχανίσεως*. Αθήνα: Ελευθερουδάκης
- Θεοδώρου, Μ. Σαρρής, Μ. και Σούλης, Σ. (2001). *Συστήματα Υγείας και Ελληνική πραγματικότητα*. Αθήνα : Παπαζήση
- Θεοδωρουλάκης Μ. & Κουμαριανός Β. (2012) , *Εκπαιδευτικό Υλικό, Συστήματα Κοινωνικής Ασφάλισης*, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.

- ΙΝΕΠ ΕΚΔΔΑ (2017), Εκπαιδευτικό υλικό σεμιναρίου σχετικά με την *Δημοσιονομική οργάνωση και διαχείριση οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης*, Αθήνα, Μάρτιος 2019.
- Ιωάννου, Σ. (2017). *Ασφαλιστικό Σύστημα και Απασχόληση στην Ελλάδα: Ιστορική Αναδρομή, Σύγκριση με Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Προοπτικές (Διπλωματική Εργασία)*. Πειραιάς : Πανεπιστήμιο Πειραιώς. Ανακτήθηκε από το:http://dione.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/unipi/10462/Ioannou_Sotiri_a.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Κοντιάδης, Ξ. (1997). *Όψεις αναδιάρθρωσης του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη*. Αθήνα : Σάκκουλα
- Κρεμαλής, Κ.(1985). *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Κρεμαλής, Κ.(2000). Κοινωνική Ασφάλιση και Κοινωνικός διάλογος. Στο Γ. Κουζής & Σ. Ρομπόλης (επιμ.), *Ζητήματα Κοινωνικού Διαλόγου, Ανταγωνιστικότητα – Απασχόληση, Εργασιακές Σχέσεις – Κοινωνική Ασφάλιση*(σ. 213-228). Αθήνα : Gutenberg.
- Λαναράς, Κ.(2016). *Νομοθεσία Εργατική και Ασφαλιστική, Εφαρμογή-νομολογία-ερμηνεία*. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Λιάκος, Α. (1993). *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου, Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών*, Αθήνα: Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, Μελέτες Νεοελληνικής Ιστορίας
- Λώλος, Σ.(2003). *Αξιολόγηση της οικονομικής πολιτικής στην Ελλάδα(1974-2000)*. ΑΘΗΝΑ
- Μαυρέας, Κ.(1998). *Κοινωνική πολιτική και ιδεολογία στην Ελλάδα του μεσοπολέμου: Επιδράσεις και εξελίξεις με αφορμή το ζήτημα των Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, *Θέσεις*, 64, 121-155, διαθέσιμο: http://www.theseis.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=636, (πρόσβαση 12^{ος}/2018)
- Μηλιός, Γ. (χ.ε.). *Η Ελληνική οικονομία κατά τον 20^ο αιώνα*, Ε.Μ.Π http://users.ntua.gr/jmilios/Oikonomia_Eikostos1ab.pdf, (πρόσβαση 12^{ος}/2018)
- Μηνακάκης, Β. (2008). *Κοινωνική Ασφάλιση, από το «κράτος» πρόνοιας στην «ελασताσφάλεια»*. Εκδόσεις ΚΨΜ.
- Μουσούρου, Λ. Μ. (2003). *Μετανάστευση & Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*. Αθήνα: Gutenberg.

- Μπουρσανίδης, Χρ.(2017). *Η λειτουργία της Κοινωνικής Ασφάλισης στο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Προστασίας*, (Εκπαιδευτικό υλικό) . ΕΚΔΔΑ
- Νεκτάριος, Μ.(1996). *Κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα: Προτάσεις για μια συνολική μεταρρύθμιση*. Αθήνα
- Πέππας, Γ. (2011). *Φωκίων Νέγρης (1846-1928)*. Αθήνα : Τσουκάτου
- Πέτρουλας, Π., Ρομπόλης Σ., Ξυδέας Ε., Χλέτσος Μ. (1993). *Η Κοινωνική Ασφάλιση στην Ελλάδα, Η περίπτωση του Ι.Κ.Α.*, ΙΝΕ-ΓΕΣΕΕ, Αθήνα
- Προβόπουλος, Γ.(1987). *Κοινωνική Ασφάλιση, Μακροοικονομικές όψεις του χρηματοδοτικού προβλήματος, IOBE, Ειδικές μελέτες Ι*. Αθήνα
- Ρομπόλης, Σ. (1990). *Κοινωνική Ασφάλιση, η διαρκής κρίση και οι προοπτικές*. Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Ρομπόλης, Σ. και Χλέτσος, Μ.(1995). *Η Κοινωνική Πολιτική μετά την κρίση του κράτους-πρόνοιας*. Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Σακελλαρόπουλος, Σ. (2001). *Η Ελλάδα στη Μεταπολίτευση: Πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις 1974 – 1988*. Αθήνα: Λιβάνη.
- Σακελλαρόπουλος, Σ., και Σωτήρης, Π. (2004). *Αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμός Κοινωνικοί και πολιτικοί μετασχηματισμοί στην Ελλάδα της δεκαετίας του '90*. Αθήνα: Παπαζήση.
- Σούλης, Σ.(2015). *Εφαρμοσμένη Κοινωνική Πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήση
- Σταθόπουλος. Π. (1996). *Κοινωνική Πρόνοια, μια γενική θεώρηση*. Περιστέρι : Ελλην
- Στεργίου, Α. (2017). *Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, 3^η Έκδοση*. Αθήνα : Σάκκουλα
- Τενεκεντζής, Κ. (2006). *«Κοινωνικές Συνθήκες υπό το Καθεστώς της 4ης Αυγούστου 1936»*. *Επιστημονική Επετηρίδα Εφαρμοσμένης Έρευνας*, Περιοδική Επιστημονική Έκδοση ΤΕΙ Πειραιά, Έκδοση Τεχνολογία και Επιστήμη, Vol. XI, No1, 3 , 29-52. Διαθέσιμο: http://www.teipir.gr/pdf/ojc/1_2006.pdf, (πρόσβαση 12^{ος}/2018)
- Τσαλίκης, Γ. (2008). *Η θεμελίωση της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήση
- Τσουκαλάς, Κ. (1981). *Η ελληνική τραγωδία: Από την απελευθέρωση ως τους συνταγματάρχες*. Αθήνα: Νέα Σύνορα
- Υφαντόπουλος, Ι. (2002). *Η Κοινωνική ασφάλιση του ΤΣΑΥ*, Ιατρικός Σύλλογος Αθηνών
- Υφαντόπουλος, Ι. , Μπαλούρδος, Κ & Νικολόπουλος, Κ. (2009). *Οικονομικές και Κοινωνικές Διαστάσεις του Κράτους Πρόνοιας*. Αθήνα: Gutenberg.

Χλέτσος, Μ. (2003). *Πανεπιστημιακές Σημειώσεις μαθήματος: Οικονομική Ανάλυση της Κοινωνικής Πολιτικής*, Τμήματος Οικονομικών Επιστημών. Ιωάννινα.

Ξενόγλωσση

Stolleis, M. (2013). *Origins of the German Welfare State: Social Policy in German to 1945*, Springer

Fraser, D. (1973). *The Evolution of the British Welfare State*. Macmillan Education

Ηλεκτρονικές Πηγές

Γ.Γ.Κ.Α., *Το Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης, Έννοια και εξέλιξη του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας στην Ελλάδα*,
<http://www.ggka.gr/asfalistikokefl.htm>, (πρόσβαση 10ος/2018)

Γ.Γ.Κ.Α., http://www.ggka.gr/epagelmatika/epagelmatika_faq.htm, (πρόσβαση 1^{ος}/2019)

Γ.Σ.Ε.Ε. , https://gsee.gr/?page_id=54, (πρόσβαση 1^{ος}/2019)

ΙΚΑ -ΕΤΑΜ , http://www.ika.gr/gr/infopages/t-ikaetam/stat_report_results2.cfm,
(πρόσβαση 12^{ος}/2018)

Άλλες πηγές

Νόμος 5733/1932 «Περί των Κοινωνικών Ασφαλίσεων».

Νόμος 1902/90 «Ρύθμιση Συνταξιοδοτικών και άλλων συναφών θεμάτων»