

Κοινωνική ασφάλιση: Μετασχηματισμός ή αντικατάσταση;

1. Εισαγωγή

Οι συντελούμενες αλλαγές σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο επηρεάζουν άμεσα και την ίδια τη μορφή, τη φύση και το ρόλο του κράτους. Ο μετασχηματισμός του κράτους, ως προϊόν των εξελίξεων στην παραγωγική και αναπαραγωγική διαδικασία, αποτελεί προϋπόθεση για την απρόσκοπτη εξελικτική διαδικασία του κοινωνικού σχηματισμού.

Η κοινωνική ασφάλιση αποτέλεσε επί σειρά ετών θεμελιώδη λίθο του κράτους πρόνοιας, όποια μορφή και αν έλαβε αυτό στις αναπτυσσόμενες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά συνέπεια, ο μετασχηματισμός του κράτους πρόνοιας συμπαράσχει και το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

Η αμφισβήτηση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης αφορά τόσο την ίδια της τη φύση και το ρόλο που καλείται να διαδραματίσει στα πλαίσια του αναπτυξιακού μοντέλου, όσο και την αναζήτηση εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης των δαπανών της. Αρχετοί ερευνητές και επιστήμονες αναλύουν τη δημοσιονομική κρίση της κοινωνικής ασφάλισης μεμονωμένα από την όλη κρίση του συστήματος ή θεωρούν ότι η κρίση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι κατά κύριο λόγο δημοσιονομική. Όμως η ταύτιση της κρίσης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με τη δημοσιονομική της μορφή δεν μας επιτρέπει να κατανοήσουμε ούτε το πραγματικό πρόβλημα ούτε την ίδια τη διαδικασία μεταλλαγής και μετεξέλιξης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Ως εκ τούτου, ακόμη και αν βρεθεί η «άριστη» δημοσιονομική λύση για τα οικονομικά του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, δεν θα έχει εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του συστήματος προς όφελος της κοινωνίας των πολιτών. Δεν θα πρέπει να αγνοούμε ότι η αναζήτηση εναλλακτικών τρόπων χρηματοδότησης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης σημαίνει και διαφορετική δομή και οργάνωση στη λειτουργία του συστήματος. Κατά συνέπεια, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης βρίσκεται, είτε το θέλουμε είτε όχι, σε μια διαδικασία μεταλλαγής του. Το ζητούμενο είναι να την κατανοήσουμε και να την επηρεάσουμε προς την κατεύθυνση που η κοινωνία θεωρεί ότι προάγει το κοινωνικό συμφέρον.

Τα ερωτήματα λοιπόν που τίθενται είναι τα ακόλουθα: α) Ποια είναι η τάση που επικρατεί σήμερα στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και β) η κατεύθυνση αυτή είναι η επι-

θυμητή για την κοινωνία; Προάγεται το κοινωνικό συμφέρον; Τι θεωρείται σήμερα ως κοινωνικό συμφέρον;

Η διερεύνηση του ρόλου που καλείται να διαδραματίσει σήμερα η κοινωνική ασφάλιση προκύπτει από τις σημερινές κοινωνικές ανάγκες μέσα σ' ένα περιβάλλον οικονομικών και μη οικονομικών περιορισμών. Από μεθοδολογικής πλευράς, στην ακόλουθη ενότητα αναλύεται η κρίση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ενώ στην τρίτη ενότητα παρουσιάζεται και αναλύεται η τάση που διακρίνει σήμερα τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Η τέταρτη ενότητα προσπαθεί να διερευνήσει αν και κατά πόσο η τάση αυτή της μετεξέλιξης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης προάγει ή όχι το κοινωνικό συμφέρον, εφόσον ορίσουμε πρώτα τι θεωρούμε εμείς ως κοινωνικό συμφέρον.

II. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης: από την ανάπτυξη στην κρίση

Η γέννηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης τοποθετείται στις αρχές του 20ού αιώνα (Ρομπόλης και Χλέτσος 1995), ενώ η επέκταση του συστήματος συντάξεων στις αναπτυγμένες χώρες έγινε τη μεταπολεμική περίοδο (Reynaud 1997). Ως εκ τούτου, είναι κατανοητό ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι έννοια ευρύτερη του συστήματος συντάξεων, το οποίο αποτελεί μέρος του όλου συστήματος.

Τι είναι όμως το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης; Είναι ένα σύστημα ασφαλιστικής κάλυψης απέναντι σε κάποιους κινδύνους —π.χ. ασθένεια, γήρας, ανεργία κ.ά.— ή είναι κάτι διαφορετικό; Η θεώρηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αποκλειστικά και μόνο ως ασφαλιστικού συστήματος κάλυψης κάποιων κινδύνων είναι ιδιαίτερα περιοριστική και δεν καταδεικνύει το ρόλο που το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης διαδραματίζει σε κάθε χρονική περίοδο. Η κοινωνική ασφάλιση εμπλέκεται στην ίδια τη διαδικασία αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης του ατόμου. Είναι σαφές ότι κατά τη βιομηχανική περίοδο, όπου το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αρχίζει να αναπτύσσεται, είχαν ανατραπεί οι επικρατούσες συνθήκες παραγωγής και αναπαραγωγής (Murard 1989). Η ανάγκη εξεύρεσης εργατικών χεριών αλλά και η αντίσταση των αγροτών να προλεταριοποιηθούν αποτελούσαν ορισμένα από τα σοβαρότερα εμπόδια στην εκβιομηχάνιση των συγκεκριμένων χωρών. Οι συνθήκες υγιεινής και διαβίωσης των ατόμων ήταν άθλιες. Το πρόβλημα της αναπαραγωγής και σταθεροποίησης του εργατικού δυναμικού έθετε σε κίνδυνο τα θεμέλια της νέας κοινωνίας. Η αδυναμία της αγοράς¹ αλλά και της οικογένειας να προσφέρουν τις προϋποθέσεις αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης, σταθεροποίησης των ατόμων στο εργατικό δυναμικό και αυξημένης κινητικότητας —που όμως ήταν απαραίτητες για την εδραίωση και περαιτέρω ανάπτυξη του καπιταλιστικού συστήματος— οδήγησαν στην κρατική παρέμβαση. Ενώ, λοιπόν, η επιχείρηση έχει ανάγκη να εφοδιάζεται συνεχώς με «ανθρώπινη ύλη πάντοτε εκμεταλλεύσιμη και πάντοτε διαθέσιμη», με την καταβολή του άμεσου μισθού δεν αναλαμβάνει το βάρος της συντήρησης του εργαζόμενου. Από την άλλη, ο εργαζόμενος δεν μπορεί να αναπαραχθεί από μόνος του μέσα από τον άμεσο μισθό. Αντίθετα, το κράτος μπορεί να διαχειρίζεται άμεσα ή να επιβάλλει ένα πλαίσιο διαχείρισης, με τέτοιον τρόπο που και στις πιο ανταγωνιστικές πράξεις να επιβάλλονται τα συμφέροντα του συνόλου της

αναπαραγωγής του κεφαλαίου (Μπρινόφ 1976). Κατά συνέπεια, η ανάπτυξη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης βασίζεται σε μια νέα αντίληψη περί οργάνωσης του κοινωνικού², σχέσεων κοινωνίας και πολιτών και του ρόλου του κράτους στην αναπαραγωγική διαδικασία.

Η διαμόρφωση της νέας αντίληψης περί οργάνωσης του κοινωνικού ήταν προϊόν οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών διεργασιών εκείνης της περιόδου³. Ως εκ τούτου, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αποτέλεσε βασικό συστατικό του κράτους πρόνοιας που εξέφραζε ένα νέο τρόπο οργάνωσης του κοινωνικού (Χλέτσος 1991). Θα μπορούσαμε να ορίσουμε το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ως «ένα σύνολο μηχανισμών που λειτουργούν υπέρ της συλλογικής αλληλεγγύης και στηρίζονται στην αρχή της αναδιανομής του εισοδήματος, το οποίο και μεταβιβάζουν από τους υγιείς στους ασθενείς, από τους ενεργούς στους απόμαχους, από τους εργαζόμενους στους άνεργους, από τους άτεκνους στους οικογενειάρχες και, μέχρι ένα σημείο, από τους πλούσιους στους φτωχούς»⁴ (Euzeby 1997).

Η μορφή, η έκταση και ο ρόλος του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης καθορίζονται σε σημαντικό βαθμό από τη σχέση ανάμεσα στο κράτος, την αγορά και την οικογένεια, καθώς και από την ιδιαίτερη μορφή που έλαβε το κράτος πρόνοιας στις αναπτυγμένες χώρες. Σύμφωνα με τον Espring-Andersen (1985, 1987, 1990α, 1990β), διακρίνουμε τρεις διαφορετικές μορφές προνοιακού καθεστώτος⁵ ανάλογα με το πώς η κρατική δραστηριότητα διαπλέκεται με το ρόλο της οικογένειας και της αγοράς στην κάλυψη των αναγκών.

Ως προς τη σχέση με την αγορά, ένα σημαντικό κριτήριο είναι η έκταση και το επίπεδο της απο-εμπορευματοποίησης (de-commodification) βασικών αναγκών, απαραίτητων για την κάλυψη θεμελιακών και αναγνωρισμένων αναγκών. Ένα άλλο κριτήριο είναι η σχέση της κοινωνίας με τους πολίτες της. Το μοντέλο της καθολικής κάλυψης προωθεί την ισότητα της κοινωνικής θέσης στη βάση της ιδιότητας του πολίτη (Στασινοπούλου 1996). Όλοι οι πολίτες, ανεξαρτήτως ταξικής ή αγοραίας θέσης, δικαιούνται τις ίδιες παροχές.

Σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Espring-Andersen (1990α), διακρίνουμε τρεις τύπους προνοιακού καθεστώτος:

α) Τα φιλελεύθερα καθεστώτα, τα οποία χαρακτηρίζονται από την κοινωνική αρωγή του ελέγχου εισοδήματος, μεταβιβάσεις και συστήματα κοινωνικής ασφάλισης περιορισμένης κλίμακας. Τα κλασικά παραδείγματα είναι οι ΗΠΑ, ο Καναδάς και η Αυστραλία. Σε ό,τι αφορά την κοινωνική ασφάλιση στις χώρες αυτές, το κράτος, σύμφωνα με τον Palme (1990), λειτουργεί ως δίχτυ ασφαλείας για όσους δεν έχουν σύνταξη.

β) Το συντηρητικό μοντέλο, το οποίο συνδέεται με τις σύγχρονες μορφές του κορπορατισμού. Κύριο μέλημα αυτού του μοντέλου είναι η διαφοροποίηση μεταξύ κοινωνικών ομάδων και η απονομή προνομίων μέσω των διαφορετικών ρυθμίσεων, με κριτήρια την κοινωνική τάξη και την κοινωνική θέση. Το κράτος διασφαλίζει, μέσα από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, την αναπλήρωση του εισοδήματος. Κράτη στα οποία επικράτησε το μοντέλο αυτό ήταν, μεταξύ άλλων, η Αυστρία, η Γαλλία, η Γερμανία και η Ιταλία.

γ) Το τρίτο μοντέλο είναι το λεγόμενο «κοινωνικο-δημοκρατικό», στο οποίο η καθολική κάλυψη και η απο-εμπορευματοποίηση επεκτείνεται και στα μεσαία στρώματα. Με αυτόν τον τρόπο επιδιώκεται διευρυμένη απο-εμπορευματοποίηση, μαζί με τη δυνατότητα εξατομίκευσης των παροχών στα επιθυμητά από τους πολίτες επίπεδα. Το μοντέλο αυτό το συ-

ναντάμε κυρίως στα σκανδιναβικά κράτη. Στα πλαίσια αυτά αναπτύσσεται ένα μοντέλο βασικής ασφάλισης σύμφωνα με το οποίο παρέχονται από το κράτος συντάξεις για όλον τον πληθυσμό⁶.

Η προτεινόμενη τυπολογία προνοιακών καθεστώτων από τον Espring-Andersen δεν συμπεριλάμβανε καθόλου τις χώρες της Νότιας Ευρώπης· αυτό έγινε από τον Ferrera (1996α και 1996β), ο οποίος πρότεινε ένα τέταρτο μοντέλο κράτους πρόνοιας, το «νότιο μοντέλο». Η υιοθέτηση του τέταρτου μοντέλου ήταν χρήσιμη στο βαθμό που αρκετά χαρακτηριστικά των χωρών της Νότιας Ευρώπης είναι διαφορετικά απ' αυτά των χωρών της Βόρειας Ευρώπης, όπως ο ρόλος του καθολικισμού, της παραδοσιακής οικογένειας και της κοινωνικής αλληλεγγύης στο σύστημα κοινωνικής προστασίας (Castles 1994, 1995 — Gough 1996 — Van Kersbergen 1995).

Σύμφωνα με τον Ferrera (1996α και 1996β), το «νότιο μοντέλο» κράτους πρόνοιας συνδυάζει στοιχεία και από το μοντέλο του Bismarck (ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας) και στοιχεία από το μοντέλο του Beveridge (σε ό,τι αφορά τον τομέα της υγείας). Ειδικότερα, το κράτος πρόνοιας στις νότιες χώρες της Ε.Ε. διαφοροποιείται από τα αντίστοιχα κράτη πρόνοιας των βόρειων ευρωπαϊκών χωρών στα ακόλουθα σημεία:

α) Τον υψηλό βαθμό μεταβιβαστικών πληρωμών, όπως στις χώρες όπου συναντάται το μοντέλο του Bismarck, σε συνδυασμό με τη δυαδικότητα του συστήματος σε ό,τι αφορά την κοινωνική προστασία και την ανυπαρξία εθνικής πολιτικής ελάχιστου εισοδήματος για τη στήριξη των ατόμων και οικογενειών με ανεπαρκή χρηματικά εισοδήματα.

β) Τον ανισομερή καταμερισμό της κοινωνικής προστασίας απέναντι σε συγκεκριμένους κινδύνους.

γ) Την ύπαρξη χαρακτηριστικών του μοντέλου Beveridge στον τομέα της υγείας.

δ) Την παροχή χαμηλού ποσοστού κοινωνικών υπηρεσιών ευημερίας σε συνδυασμό με την ανάμιξη κρατικών και μη κρατικών θεσμών στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών.

ε) Στο συγκεκριμένο τρόπο λειτουργίας του κράτους σ' αυτές τις χώρες, όπου αναδεικνύεται κάποια μορφή έντονου πελατειακού χαρακτήρα.

στ) Τη χαμηλή αποδοτικότητα των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών.

ζ) Τον τρόπο χρηματοδότησης του κράτους πρόνοιας που σχετίζεται με τον άνισο και άδικο καταμερισμό του φορολογικού βάρους στις διάφορες επαγγελματικές και κοινωνικές ομάδες.

Η οικονομική κρίση που έπληξε τις χώρες της Ευρώπης τη δεκαετία του '70, εξαιτίας των δύο πετρελαϊκών κρίσεων αλλά και της αδυναμίας του ίδιου του φορντικού μοντέλου να εγγυηθεί υψηλά ποσοστά κέρδους και απρόσκοπτη συνέχιση της συσσώρευσης του κεφαλαίου μέσα στο μεταπολεμικό κεινσιανό πλαίσιο ρύθμισης, ώθησαν πολλές οικονομίες να αναζητήσουν τρόπους εξόδου από την κρίση. Η αναζήτηση εναλλακτικών προς το φορντικό μοντέλων στηρίχτηκε στη χρήση των νέων τεχνολογιών και στην ύπαρξη ενός ευέλικτου εργατικού δυναμικού. Αυτό όμως είχε ως αποτέλεσμα τη διόγκωση της ανεργίας και των οικονομικών ανισοτήτων, ενώ η ευελιξία αποτελεί πλέον κλειδί όλων των εξελίξεων τόσο στην παραγωγική όσο και στην αναπαραγωγική διαδικασία.

Το παλαιό κοινωνικό συμβόλαιο ανάμεσα στο κράτος και τους πολίτες του είναι ανε-

παρκές στο βαθμό που νέες ανάγκες έχουν δημιουργηθεί και ο τρόπος οργάνωσης της κοινωνίας έχει αλλάξει, στηριζόμενος ολοένα και περισσότερο στο ιδιωτικό και όχι στο κοινωνικό, στην ατομική πρωτοβουλία και όχι στην κοινωνική συνεργασία.

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης βρίσκεται σήμερα σε περίοδο βαθιάς κρίσης όχι μόνο επειδή οι δαπάνες του είναι ιδιαίτερα αυξημένες και τα έσοδά του είναι περιορισμένα. Η αντίληψη αυτή της κρίσης είναι ιδιαίτερα περιοριστική. Εξάλλου, η αναζήτηση νέων εναλλακτικών πηγών εσόδων είναι δυνατή και πραγματοποιήσιμη, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης δεν θα βρίσκεται σε κρίση. Τρεις είναι οι κύριοι λόγοι που το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι σε κρίση:

α) Η αλλαγή του τρόπου οργάνωσης της παραγωγικής διαδικασίας η οποία έχει ως αποτέλεσμα την αποδιάρθρωση της αγοράς εργασίας, την αύξηση του ποσοστού ανεργίας και φτώχειας, τη διόγκωση των οικονομικών-κοινωνικών ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού.

β) Η κρίση του κράτους πρόνοιας ως κρίση οργάνωσης του κοινωνικού και η αδυναμία σύναψης ενός νέου κοινωνικού συμβολαίου με την παράλληλη κυριαρχία του νεοφιλελεύθερου πολιτικού και οικονομικού λόγου.

γ) Η αδυναμία της αγοράς εργασίας αλλά και της οικογένειας να προσφέρουν ένα επίπεδο ασφάλειας προς όλους τους πολίτες.

Η κοινωνική ασφάλιση και γενικότερα το σύστημα κοινωνικής προστασίας βρίσκεται σήμερα αντιμέτωπο με μια σωρεία προβλημάτων: η ανάγκη κάλυψης των νέων ή άτυπων μορφών απασχόλησης, η αλλαγή του κύκλου ζωής (life cycle)⁷, η ανάγκη εξασφάλισης ενός ανεκτού εγγυημένου εισοδήματος προς τους πολίτες για να αποφευχθεί ο εγκλωβισμός τους στην παγίδα της φτώχειας, η ανάγκη επανένταξης στην κοινωνία των κοινωνικά αποκλεισμένων, η αντιμετώπιση των νέων μορφών οικογένειας (π.χ. μονογονεϊκές οικογένειες) και της γήρανσης του πληθυσμού.

Είναι, λοιπόν, μόνο οικονομική η κρίση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης; Ασφαλώς και όχι. Σήμερα η κοινωνική ασφάλιση βρίσκεται σε κρίση γιατί δεν μπορεί να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις νέες ανάγκες που έχουν δημιουργηθεί, γιατί δεν στηρίζεται σε ένα κοινωνικό συμβόλαιο και σε μια νέα κοινωνική πρακτική περί αντιμετώπισης των κοινωνικών κινδύνων. Η δράση της κοινωνικής ασφάλισης είναι σήμερα αναποτελεσματική στο βαθμό που με τη δομή και τις πρακτικές του παρελθόντος προσπαθούμε να αντιμετωπίσουμε σύγχρονα κοινωνικά προβλήματα.

Βέβαια, έχουν ήδη παρατηρηθεί οι νέες τάσεις στην κοινωνική πολιτική αλλά και στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που συμβαδίζουν με το μετασχηματισμό του κράτους πρόνοιας ή καλύτερα των διάφορων μορφών κρατών πρόνοιας στις διάφορες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στις ΗΠΑ.

III. Μετασχηματισμός του κράτους πρόνοιας και τάσεις της κοινωνικής πολιτικής και του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης

III.1. Κράτος πρόνοιας: από την καθολικότητα στην επιλεκτικότητα;

Σε όλες τις χώρες που υπήρχε κάποια μορφή κράτους πρόνοιας έχουν παρατηρηθεί τάσεις μετασχηματισμού του. Όμως δεν υπάρχει μια ενιαία μορφή προς την οποία τα κράτη πρόνοιας τείνουν να μετασχηματιστούν. Είναι προφανές ότι η μορφή που τείνει να λάβει το κράτος πρόνοιας εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά που έχει και από τη σχέση του με την αγορά και την οικογένεια. Σύμφωνα με τον Esping-Andersen (1996), υπάρχουν τρεις δρόμοι μετασχηματισμού των κρατών πρόνοιας: ο σκανδιναβικός δρόμος, ο νεοφιλελεύθερος δρόμος, ο δρόμος της μείωσης του «βάρους» της εργασίας (labour reduction route).

Ο μετασχηματισμός του σκανδιναβικού κράτους πρόνοιας έγκειται στην υιοθέτηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, δίνοντας έμφαση στην εκπαίδευση-κατάρτιση, στην επιχορήγηση θέσεων εργασίας στο δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, δηλαδή στην εφαρμογή μιας «παραγωγικής κοινωνικής πολιτικής» (productivist social policy), στην επιλεκτική άσκηση κοινωνικής πολιτικής προς όφελος των νέων και των ηλικιωμένων, αναγνωρίζοντας ότι μ' αυτόν τον τρόπο μπορούν να αντιμετωπίσουν τις ανάγκες που προέκυψαν από τον μετασχηματισμό της οικογένειας, της δομής της απασχόλησης και του κύκλου ζωής. Συμπερασματικά, η πολιτική που ασκήθηκε από το σκανδιναβικό κράτος πρόνοιας ήταν η επέκταση της κρατικής απασχόλησης (welfare state employment expansion). Παρόλο που το σκανδιναβικό κράτος πρόνοιας στηρίχτηκε την περίοδο ανάπτυξής του στην υιοθέτηση πολιτικών που χαρακτηρίζονταν από την καθολικότητα (universalistic programmes), εντούτοις, χωρίς αυτή σήμερα να εγκαταλείπεται, ακολουθούνται προγράμματα που διακρίνονται περισσότερο για την επιλεκτικότητά τους ως προς κοινωνικές ομάδες που αντιμετωπίζουν νέους κινδύνους λόγω των προαναφερόμενων αλλαγών στην οικογένεια και την αγορά εργασίας.

Στις χώρες όπου υπήρχε νεοφιλελεύθερο καθεστώς κράτους πρόνοιας, η τάση που επικράτησε ήταν ο περιορισμός του κράτους και η ενίσχυση της αγοράς. Ειδικότερα η απορύθμιση των εργασιακών σχέσεων και η φιλελευθεροποίηση της αγοράς εργασίας ήταν σημαντική στις χώρες αυτές. Η πολιτική απασχόλησης στηρίχτηκε στη μείωση των κατώτατων μισθών, τον περιορισμό των προνομίων και τη δημιουργία θέσεων ιδιαίτερα κακοπληρωμένων (low-paid jobs). Η κοινωνική πολιτική στις χώρες αυτές ήταν ιδιαίτερα επιλεκτική και κινήθηκε προς την κατεύθυνση δημιουργίας ενός δικτύου ασφαλείας, ενώ παράλληλα ενισχύθηκε η θέση της αγοράς στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Το χαρακτηριστικό του νεοφιλελεύθερου δρόμου είναι η διόγκωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων.

Οι χώρες που ανέπτυξαν το «σοσιαλδημοκρατικό» μοντέλο κράτους πρόνοιας, όπως Γερμανία, Γαλλία κ.ά., βρίσκονται στην κατεύθυνση του μοντέλου της ανάπτυξης χωρίς εργασία (jobless growth). Οι χώρες αυτές παρουσιάζουν σημαντικές δυσχμαψίες στην αγορά εργασίας, όπως αδυναμία για σημαντική μείωση των μισθών, για αύξηση της μερικής απασχόλησης σε σημαντικό επίπεδο κ.λπ. Η αδυναμία μεγαλύτερης ευελιξίας στην αγορά εργασίας στις χώρες αυτές είναι αποτέλεσμα και της αντίστασης των εργαζομένων, οι οποίοι βλέπουν ότι τα προνόμια που είχαν αποκτήσει με το προηγούμενο καθεστώς κράτους πρό-

νοιας κινδυνεύουν, αλλά και της απροθυμίας των εργοδοτών να διαταράξουν σημαντικά την εργασιακή ειρήνη (Esping-Andersen 1996). Παράλληλα, η ανάπτυξη του άτυπου τομέα, ιδιαίτερα στις νότιες χώρες της Ευρώπης, δίνει τη διέξοδο σε αρκετούς που αναζητούν εργασία να δραστηριοποιηθούν σ' αυτόν τον τομέα.

Η τάση που επικρατεί στις χώρες αυτές είναι, αφενός μεν, η προσπάθειά τους να επιτύχουν μεγαλύτερη ευελιξία στην αγορά εργασίας παράλληλα όμως παρουσιάζεται και η τάση να μειωθούν οι παροχές και να αυξηθούν τα έσοδα —λόγω αύξησης του ορίου συνταξιοδότησης— του συστήματος κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης.

Ως συμπέρασμα σχετικά με την τάση μετασχηματισμού του κράτους πρόνοιας, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι: α) Ενισχύεται ο θεσμός της οικογένειας αλλά και της αγοράς στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Ο βαθμός εμπλοκής της οικογένειας και της αγοράς εξαρτάται από το ήδη υπάρχον μοντέλο κράτους πρόνοιας. β) Εξαπλώνεται ο θεσμός του κατώτατου εγγυημένου εισοδήματος ως απαραίτητη προϋπόθεση για την αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού και την καταπολέμηση της φτώχειας. γ) Ενισχύονται οι ενεργητικές μορφές κρατικής παρέμβασης σε σχέση με τις παθητικές και αναβαθμίζεται σημαντικά ο ρόλος της εκπαίδευσης-κατάρτισης ως πολιτική αντιμετώπισης της ανεργίας αλλά και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Εάν αυτή είναι η τάση στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ζητούμενο είναι τι γίνεται με το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα. Όπως ήδη έχω αναφέρει αλλού⁸, το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα αναπτύχθηκε καθυστερημένα, συνδυάζοντας στοιχεία τόσο από το μοντέλο Beveridge όσο και από το μοντέλο Bismarck, όπως αναφέρει στην εργασία του ο Ferrera (1996α και 1996β). Η κρίση των κρατών πρόνοιας στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έπληξε και την Ελλάδα, με αποτέλεσμα το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα να περάσει από την «υπανάπτυξη» στην κρίση. Σήμερα το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα, κάτω από την πίεση εσωτερικών αλλά και εξωτερικών περιορισμών, μετασχηματίζεται. Το ερώτημα είναι προς τα πού; Τι μορφή τείνει να λάβει; Ακολουθείται το μοντέλο του «νεοφιλελεύθερου» δρόμου, του «σκανδιναβικού» προτύπου ή του σοσιαλδημοκρατικού μοντέλου; Όπως η ανάπτυξή του στηρίχτηκε σε στοιχεία και του νεοφιλελεύθερου αλλά και του σοσιαλδημοκρατικού μοντέλου, έτσι και ο μετασχηματισμός του κινείται πάνω σε δυο μοντέλα. Ενισχύεται ο ρόλος της αγοράς στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, παρατηρείται τάση άσκησης επιλεκτικής κοινωνικής πολιτικής και καταβάλλεται προσπάθεια περιορισμού μέσα από τον επαναπροσανατολισμό των κοινωνικών δαπανών. Παράλληλα, επιχειρείται να επιτευχθεί μεγαλύτερη ευελιξία στην αγορά εργασίας, χωρίς όμως να είναι ιδιαίτερα επιτυχημένη, όπως άλλωστε και στις υπόλοιπες χώρες της Κεντρικής Ευρώπης.

III.2. Κοινωνική ασφάλιση: οι νέες τάσεις

Η κοινωνική ασφάλιση στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και όχι μόνο, βρίσκεται ήδη σε μια μεταβατική περίοδο⁹. Η πλειοψηφία των μέτρων που έχουν ληφθεί τον τελευταίο καιρό και όσα πρόκειται να ληφθούν το αμέσως επόμενο διάστημα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορά αλλαγές στον τομέα των συντάξεων και στη χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Βέβαια, αυτό που χαρακτηρίζει τα συστήματα κοινωνικής προστασίας στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η έντονη διαφοροποίησή τους, η

οποία είναι αποτέλεσμα των διαφορετικών τύπων κρατών προνοίας στις χώρες αυτές. Μια από τις πλευρές της διαφοροποίησης είναι κατά πόσο δικαίωμα για κοινωνική στήριξη αποκτάται μέσω της εισφοράς σ' ένα πρόγραμμα κοινωνικής ασφάλισης, που συνήθως βασίζεται σε μια εργασιακή σχέση με παροχές συνδεδεμένες με εισφορές, ή με την ιδιότητα του πολίτη που απλώς ανήκει στην κατηγορία αυτών που έχουν ανάγκη στήριξης.

Με μοναδική εξαίρεση την Ιρλανδία, σε όλα τα κράτη-μέλη το μεγαλύτερο μέρος της δαπάνης διατίθεται για τις συντάξεις γήρατος. Συνολικά στην Ε.Ε. οι συντάξεις αυτές αντιπροσωπεύουν περίπου το 45% της συνολικής δαπάνης κατά το 1993, αν και στην Ελλάδα και την Ιταλία το ποσοστό τους ανήλθε σε 60% του συνόλου. Πέραν της Ιρλανδίας, μόνο στις Κάτω Χώρες και τη Δανία σημειώθηκε ποσοστό χαμηλότερο του 40%.

Σε ό,τι αφορά τις συντάξεις, παρατηρείται αύξηση του ορίου ηλικίας για συνταξιοδότηση, αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης (επιμηκύνεται η περίοδος που χρησιμοποιείται ως βάση υπολογισμού της σύνταξης), ενώ υπήρξε κατά την περίοδο 1980-1993 έντονη τάση να δοθεί περισσότερη βαρύτητα στη χρηματοδότηση από τους φόρους, σε αντίθεση με τις ασφαλιστικές εισφορές (Χλέτσος 1998).

Συνοψίζοντας, θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι αλλαγές που πραγματοποιούνται σήμερα στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης των χωρών μελών της Ε.Ε. επικεντρώνονται σε τρία σημεία¹⁰: α) στη δομή του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, β) στη σχέση της κοινωνικής ασφάλισης με την οικογένεια και το ιδιωτικό και γ) στα οικονομικά του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Χώρες οι οποίες ακολούθησαν το μοντέλο του Bismarck εισάγουν στη δομή του συστήματος τους στοιχεία από το μοντέλο του Beveridge και ειδικότερα την αρχή της καθολικότητας. Αυτό κρίνεται ιδιαίτερα αναγκαίο σήμερα όπου η ανεργία, η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός λαμβάνουν εκρηκτικές διαστάσεις. Επιπλέον, η κοινωνική ασφάλιση επεκτείνεται και συμπεριλαμβάνει σε αρκετές χώρες και τις νέες ή άτυπες μορφές απασχόλησης.

Η δεύτερη σημαντική αλλαγή του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι ο επαναπροσδιορισμός της σχέσης της με την οικογένεια και την αγορά. Σε χώρες όπου υπήρχε το «νεοφιλελεύθερο» μοντέλο κράτους πρόνοιας, η εμπλοκή του ιδιωτικού στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών είναι ιδιαίτερα σημαντική. Η δραστηριοποίηση της αγοράς είναι έντονη στο χώρο των προγραμμάτων ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και σύνταξης. Παράλληλα ενισχύεται ο ρόλος της οικογένειας, συμπληρωματικά με το κράτος, στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Ταυτόχρονα, το πρόβλημα που τίθεται είναι η αναπροσαρμογή της κοινωνικής πολιτικής που πρέπει να ασκήσει το κράτος απέναντι στην οικογένεια, από τη στιγμή που η δομή της οικογένειας έχει αλλάξει (π.χ. μονογονεϊκές οικογένειες) και τα μέλη της (ειδικά οι γυναίκες) θα πρέπει να ανταποκριθούν ικανοποιητικά στις νέες ανάγκες (π.χ. φύλαξη παιδιών και ηλικιωμένων σε συνδυασμό με εργασία μερικής απασχόλησης).

Τα οικονομικά του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν ένα σημαντικό πρόβλημα, αλλά δεν πρέπει να θεωρηθούν το κυρίαρχο. Θεωρείται ότι η γήρανση του πληθυσμού είναι ο κατεξοχήν υπεύθυνος για την αύξηση των δαπανών και τον περιορισμό των εσόδων στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Αυτό είναι αληθές στο βαθμό που α) το σύστημα χρηματοδοτείται μόνο από τις ασφαλιστικές εισφορές και όχι από τη φορολογία και β) η ανεργία είναι ιδιαίτερα χαμηλή. Η τάση που επικρατεί σήμερα στις χώρες της Ευρωπαϊ-

κής Ένωσης είναι: αύξηση των εισφορών, αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης, περιορισμός της δυνατότητας για πρόωγη σύνταξη και ενίσχυση των κεφαλαιοποιητικών στοιχείων του συστήματος. Παράλληλα με τις προαναφερόμενες τάσεις, έχουν επέλθει αλλαγές που αφορούν α) στη χρηματοδότηση των ανταποδοτικών παροχών από εισφορές και των μη ανταποδοτικών παροχών από τη φορολογία, β) στην αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης, γ) στο σταδιακό περιορισμό της υποχρέωσης του κράτους να χρηματοδοτεί τις συντάξεις και δ) στην εμπλοκή της κοινωνικής ασφάλισης στη λογική των χρηματογορών μέσα από τη δημιουργία κεφαλαιοποιητικών στοιχείων.

Η αναζήτηση νέων μόνιμων πόρων για τη χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης έχει δώσει αφορμή σε πολλούς ερευνητές να ομιλούν για τη μετατροπή του συστήματος θεωρώντας ότι, κάτω από τη συγκεκριμένη δομή, οποιοσδήποτε νέος πόρος δεν θα επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα και δεν θα βοηθήσει στην επίτευξη της βιωσιμότητας του συστήματος.

Ο κύριος άξονας των συζητήσεων, τόσο στο εξωτερικό όσο και στη χώρα μας, αναφορικά με τη νέα δομή ενός συστήματος που θα είναι οικονομικά βιώσιμο είναι η πρόταση της Διεθνούς Τράπεζας για ένα σύστημα με τρεις πυλώνες¹¹ (World Bank, 1994). Σύμφωνα με την πρόταση της Διεθνούς Τράπεζας, θα έπρεπε, για να εξασφαλιστεί η αναδιανομή του εισοδήματος, η αποταμίευση και η ασφάλιση, το σύστημα να στηριχτεί σε τρεις κύριους πυλώνες. Ο πρώτος πυλώνας θα είναι δημόσιος και θα έχει ως κύριο στόχο τον περιορισμό της φτώχειας και των κινδύνων. Θα χρηματοδοτείται μέσα από τη φορολογία και θα παρέχει ένα ελάχιστο επίπεδο προς όλους. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται και διασφαλίζεται η αναδιανομή του εισοδήματος, ενώ εξασφαλίζεται και η ασφάλιση των πολιτών απέναντι σε σημαντικούς κινδύνους. Ο δεύτερος πυλώνας θα μπορεί να λάβει είτε τη μορφή προσωπικών λογαριασμών αποταμίευσης (personal saving accounts) είτε τη μορφή επαγγελματικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων (occupational funds). Θα έχει καθαρά κεφαλαιοποιητική μορφή και τα χρήματα αυτά θα διαχειρίζονται από ιδιωτικό φορέα. Με τον πυλώνα αυτό ενισχύεται η ατομική και κατ' επέκταση η συλλογική αποταμίευση. Ο τρίτος πυλώνας θα είναι προαιρετικός, σε αντίθεση με τους δύο πρώτους, και θα προσφέρει επιπρόσθετη εξασφάλιση στα άτομα που το επιθυμούν μέσα από την αύξηση της αποταμιευτικής τους ικανότητας, με τη μορφή προσωπικών λογαριασμών αποταμίευσης ή επαγγελματικών προγραμμάτων συνταξιοδότησης.

Τα κύρια σημεία της πρότασης της Διεθνούς Τράπεζας αναφορικά με τη δομή του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης θα μπορούσαν να εντοπιστούν, αφενός μεν, στην ανάγκη ενίσχυσης του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα σε βάρος του αναδιανεμητικού και, αφετέρου, στη συνύπαρξη ιδιωτικού και δημόσιου στα πλαίσια του νέου συστήματος. Δεν είναι του παρόντος να παρουσιάσουμε μια εκτεταμένη αναφορά πάνω στη συζήτηση που έχει προκύψει αναφορικά με το προτεινόμενο μοντέλο¹². Δύο είναι τα κύρια χαρακτηριστικά αυτής της πρότασης, τα οποία και θα πρέπει να αναλύσουμε περαιτέρω: α) η μετάβαση από ένα αναδιανεμητικό σύστημα σε ένα μικτό (αναδιανεμητικό και κεφαλαιοποιητικό) και β) η υποχρεωτική συνύπαρξη στα πλαίσια του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης του δημόσιου με το ιδιωτικό.

IV. Οι επιπτώσεις από τις αλλαγές του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην κοινωνική ευημερία

Οι τάσεις οι οποίες παρατηρούνται στην Ευρώπη αναφορικά με τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης θέτουν ένα πολύ σημαντικό ερώτημα: ποιο είναι το αποτέλεσμα όλων αυτών των αλλαγών και πώς επηρεάζεται η κοινωνική ευημερία;

Το πρώτο για το οποίο θα πρέπει ίσως να συμφωνήσουμε είναι ότι οι αλλαγές αυτές δεν έχουν ως αποκλειστικό και μόνο στόχο τη συνέχιση της χρηματοδότησης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Αυτό που γίνεται κατανοητό είναι ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης δημιουργήθηκε και αναπτύχθηκε μια συγκεκριμένη περίοδο, στη βάση κάποιων συγκεκριμένων κοινωνικών, οικονομικών, δημογραφικών αλλά και πολιτικών χαρακτηριστικών. Σήμερα αυτά έχουν αλλάξει, με αποτέλεσμα το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης να μην μπορεί να ανταποκριθεί επαρκώς και αποτελεσματικά στις νέες ανάγκες που έχουν προκύψει.

Οι ανάγκες που έχουν προκύψει αφορούν: α) Την ύπαρξη κοινωνικών στρωμάτων που λόγω της φύσης της εργασίας τους δεν καλύπτονται ασφαλιστικά (είτε επειδή δεν είχε προβλεφθεί είτε επειδή εργάζονται στην παραοικονομία κ.λπ.). β) Την αύξηση του ποσοστού των ανέργων και δη των μακροχρόνιων ανέργων, οι οποίοι χρειάζονται κοινωνική προστασία (π.χ. το επίδομα ανεργίας ισχύει για ορισμένο χρονικό διάστημα κ.λπ.). γ) Την αύξηση του ποσοστού των φτωχών και κοινωνικά αποκλεισμένων, οι οποίοι επίσης χρειάζονται κοινωνική προστασία. δ) Τη γήρανση του πληθυσμού, άρα και την αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες φροντίδας προς ηλικιωμένους και υπερ-ηλικιωμένους. ε) Την αδυναμία χρηματοδότησης των συστημάτων μέσα από τις ασφαλιστικές εισφορές, λόγω της μείωσης του αριθμού των εργαζομένων και της αύξησης του αριθμού των οικονομικά εξαρτώμενων. Ένα επιπλέον πρόβλημα που προκύπτει από τη χρηματοδότηση των συντάξεων μέσα από τις ασφαλιστικές εισφορές είναι ότι άτομα τα οποία εργάζονται σε θέσεις μερικής απασχόλησης για πολύ μεγάλα χρονικά διαστήματα ή ίσως και για όλη τους τη ζωή δεν θα συμπληρώνουν το χρόνο που απαιτείται για να αποκτήσουν δικαίωμα στη σύνταξη.

Είναι λοιπόν οι αλλαγές στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης προς την κατεύθυνση ικανοποίησης των σημερινών αναγκών; Αν εξαιρέσουμε την περίπτωση της χρηματοδότησης, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης κατευθύνεται έστω στη μερική ικανοποίηση των προαναφερόμενων αναγκών. Τι γίνεται όμως με τη χρηματοδότηση του συστήματος που έχει αναγορευτεί ως πρωταρχικό πρόβλημα σήμερα;

Η χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι ανεξάρτητη από την ίδια τη δομή και τη φιλοσοφία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Χρηματοδότηση είτε μέσα από τη φορολογία είτε μέσα από τις ασφαλιστικές εισφορές είτε με συνδυασμό των δύο εξέφραζε τον αναδιανεμητικό χαρακτήρα του συστήματος. Είναι αναμφισβήτητο γεγονός ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης χρειάζεται επιπρόσθετους και σε σταθερή βάση πόρους. Το ζητούμενο είναι εάν η αναζήτηση πόρων θα πρέπει να γίνει με δεδομένο τον αναδιανεμητικό χαρακτήρα του συστήματος ή με δεδομένο ότι πρέπει να αλλάξει αυτός ο χαρακτήρας του συστήματος. Η αλλαγή του χαρακτήρα του συστήματος δεν σχετίζεται

πρωταρχικά με την αλλαγή πόρων αλλά με τους σκοπούς και τις επιδιώξεις του συστήματος στα πλαίσια των εσωτερικών και εξωτερικών περιορισμών που τίθενται.

Η πρόταση της Διεθνούς Τράπεζας δεν είναι ορθή ή λαθεμένη. Ο διεθνής αυτός οργανισμός αντιλαμβάνεται διαφορετικά τόσο το ρόλο της κοινωνικής ασφάλισης μέσα στο αναπτυξιακό και κοινωνικό μοντέλο της κοινωνίας όσο και τη σχέση δημόσιου και ιδιωτικού. Θα μπορούσαμε να συμφωνήσουμε υπέρ της ανάγκης ύπαρξης κεφαλαιοποιητικών στοιχείων μέσα στο σύστημα, αλλά δεν κατανοούμε την αναγκαιότητα της διαχείρισής τους από έναν ιδιωτικό φορέα. Όταν μιλάμε για κοινωνική ασφάλιση, εννοούμε δημόσιο. Κανείς δεν απαγορεύει σε ιδιωτικές εταιρίες να προσφέρουν διάφορες εναλλακτικές αποταμιευτικές δυνατότητες. Οπότε το ερώτημα που τίθεται είναι γιατί θα πρέπει, σύμφωνα με το μοντέλο της Διεθνούς Τράπεζας, ιδιωτικός και όχι δημόσιος φορέας να διαχειρίζεται τα χρήματα που συσσωρεύονται στα πλαίσια ενός κεφαλαιοποιητικού συστήματος. Κατά συνέπεια, το θέμα είναι περισσότερο ιδεολογικό και αφορά κυρίως την αποτελεσματικότητα του δημόσιου και ιδιωτικού φορέα.

Ένα επιπλέον ζήτημα που τίθεται είναι η αναλογία αναδιανεμητικού και κεφαλαιοποιητικού συστήματος. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ήταν κατά βάση αναδιανεμητικό. Εάν θεωρούμε ότι θα πρέπει να παραμείνει αναδιανεμητικό, θα πρέπει το αναδιανεμητικό να υπερτερεί του κεφαλαιοποιητικού. Άρα η κύρια πηγή χρηματοδότησής του θα πρέπει να παραμείνει η άμεση φορολογία και οι ασφαλιστικές εισφορές.

Η αναζήτηση καλύτερων χρηματικών αποδόσεων «σπρώχνει» το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης να επενδύσει στις χρηματαγορές. Η πρακτική αυτή είναι όμως αμφιλεγόμενη. Από τη μια υπάρχει το θετικό στοιχείο —δηλαδή οι μεγαλύτερες χρηματικές αποδόσεις— για τα οικονομικά της κοινωνικής ασφάλισης· υπάρχει όμως και το αρνητικό στοιχείο από τη στιγμή που τα επενδύμενα στο χρηματιστήριο χρήματα δεν επιστρέφουν στην παραγωγική διαδικασία αλλά ανακυκλώνονται εντός της χρηματαγοράς, με αποτέλεσμα να μειώνονται οι επενδύσεις, το παραγόμενο προϊόν και κατ' επέκταση τα έσοδα της κοινωνικής ασφάλισης ενώ αυξάνονται οι δαπάνες του συστήματος λόγω της αύξησης της ανεργίας.

Επηρεάζεται ή όχι η κοινωνική ευημερία από τις συντελούμενες αλλαγές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης; Αν η απάντηση είναι ναι, επηρεάζεται θετικά ή αρνητικά; Το ζητούμενο είναι να ορίσουμε τι σημαίνει ότι η κοινωνική ευημερία προάγεται. Σημαίνει ότι όλη η κοινωνία ως σύνολο βελτιώνει τη θέση της ή τα μεμονωμένα άτομα βελτιώνουν τη θέση τους, άρα αθροιστικά και όλη η κοινωνία; Είναι σαφές ότι η επιλογή του πρώτου ή του δεύτερου ορισμού είναι συνάρτηση γενικότερων ιδεολογικο-πολιτικών πεποιθήσεων. Βέβαια, η κοινωνική ασφάλιση, όπως ορίστηκε στα πλαίσια αυτού του άρθρου, αποτελούσε μια συγκεκριμένη απάντηση όλης της κοινωνίας απέναντι στην ύπαρξη κοινωνικών κινδύνων και ως εκ τούτου θα πρέπει να συσχετιστεί με τον πρώτο ορισμό της κοινωνικής ευημερίας. Ένα εξίσου σημαντικό ερώτημα που τίθεται είναι εάν σήμερα η ευρωπαϊκή κοινωνία βρίσκεται σε καλύτερη ή χειρότερη φάση απ' ό,τι βρισκόταν στη δεκαετία του '60-'70.

Η απάντηση στο ερώτημα εάν και κατά πόσο προάγεται η κοινωνική ευημερία μέσα από τις αλλαγές στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης είναι πολύπλοκη. Θα μπορούσαμε όμως να υποστηρίξουμε ότι αρκετές απ' αυτές τις αλλαγές έγιναν με σκοπό να μπορέσει το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης να ανταποκριθεί στις νέες κοινωνικές ανάγκες που έχουν δη-

μιουργηθεί. Εάν δεν γινόντουσαν καθόλου αλλαγές, τότε τα πράγματα σίγουρα θα ήταν ακόμη χειρότερα. Βέβαια θα πρέπει να είναι κατανοητό ότι έχει αλλάξει και ο τρόπος με τον οποίο η κοινωνία σκέφτεται πώς να αντιμετωπίσει τους κοινωνικούς κινδύνους και το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να εκφράσει αυτό το νέο τρόπο οργάνωσης του κοινωνικού.

V. Αντί Επιλόγου

Η κοινωνική ασφάλιση βρίσκεται σε μια διαδικασία μετασχηματισμού. Τα αίτια αυτού του μετασχηματισμού είναι πολλά. Εστιάζονται κυρίως στην κρίση του κράτους πρόνοιας, στην αλλαγή των οικονομικών, δημογραφικών, τεχνολογικών και κοινωνικών δεδομένων. Ο συγκεκριμένος τρόπος οργάνωσης του κοινωνικού, όπως αυτός επικράτησε τουλάχιστον μεταπολεμικά, δεν ανταποκρίνεται στις νέες ανάγκες των καιρών. Ως εκ τούτου, η κρίση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ήταν αναπόφευκτη. Εξάλλου, η ύπαρξη κρίσης είναι θετικό στοιχείο στην όλη διαδικασία, στο βαθμό που το παλαιό μετασχηματίζεται νέο.

Σήμερα, παρόλο που παρουσιάζεται η δημοσιονομική κρίση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης ως πολιτικά και κοινωνικά ουδέτερα, εντούτοις τα πράγματα είναι περισσότερο περίπλοκα. Μια λεπτομερής καταγραφή των τάσεων των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης δείχνει ότι η τάση μετασχηματισμού τους αφορά τόσο τη δομή όσο και τη φύση και το ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η κοινωνική ασφάλιση.

Σήμερα τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, θα πρέπει: α) να επεκταθούν και να ασφαλίσουν και ομάδες που λόγω της φύσης της εργασίας τους δεν ασφαλίζονται, β) να ενισχύσουν τους αναδιανεμητικούς τους μηχανισμούς για να περιοριστεί η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός, γ) να γίνουν περισσότερο φιλικά προς την απασχόληση, δ) να παρέχουν ένα ελάχιστο αλλά ικανοποιητικό επίπεδο εισοδήματος και σύνταξης προς όλους, είτε εργάζονται με οποιαδήποτε μορφή είτε δεν εργάζονται, ε) να αναζητήσουν μόνιμους πόρους χρηματοδότησης των δαπανών τους χωρίς να αλλοιώνουν τη φυσιογνωμία των συστημάτων τους, αλλά και να ανταποκρίνονται στους σημαντικούς οικονομικούς και μη οικονομικούς περιορισμούς.

Τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης στις χώρες της Ευρώπης αντιμετωπίζουν και ένα επιπλέον πρόβλημα. Η έντονη διαφοροποίησή τους εντός μιας ενιαίας Ευρώπης δεν μπορεί παρά να αποτελέσει μακροπρόθεσμα πρόβλημα.

Σημειώσεις

1. Στις αρχές της βιομηχανικής επανάστασης οι επιχειρήσεις μέσα από πατερναλιστικές πολιτικές διαχείρισης του εργατικού δυναμικού (Germe 1978) προσπάθησαν να επιλύσουν το πρόβλημα της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης και των εργαζομένων. Όμως ο συγκεκριμένος τρόπος διαχείρισης του εργατικού δυναμικού δεν συμβάδιζε με τη φιλοσοφία του καπιταλιστικού συστήματος, στο βαθμό που εμπόδιζε την κινητικότητα και τη μετανάστευση του εργαζόμενου.

2. Δες Χλέτσος (1991, 1994).
3. Η γέννηση της κοινωνικής ασφάλισης δεν συνέπεσε παντού αλλά ούτε και ταυτίστηκε με την ύπαρξη δημοκρατικών πολιτικών καθεστώτων. Παραδείγματα τέτοιων χωρών είναι η Γερμανία με τον Bismarck και η Ελλάδα με τον Μεταξά.
4. Ο ορισμός αυτός της κοινωνικής ασφάλισης είναι από τη μετάφραση του άρθρου του Euzaby στο Περιοδικό *Συνδικαλιστική Επιθεώρηση*, Δεκέμβριος 1997, σελ.18.
5. Ο Espring-Andersen χρησιμοποιεί τον όρο προνοιακό καθεστώς (welfare regime) αντί του όρου κράτος πρόνοιας.
6. Περισσότερες πληροφορίες για διαφορετικά είδη συνταξιοδοτικής πολιτικής, δες Ρήγα (1993).
7. Ο κύκλος ζωής μέχρι σήμερα ήταν γραμμικός (μόρφωση-απασχόληση-συνταξιοδότηση). Σήμερα και στο μέλλον ο κύκλος ζωής δεν είναι πια γραμμικός, καθότι η απασχόληση δεν θα είναι συνεχής, μια και μπορεί να διακόπτεται είτε από περιόδους ανεργίας είτε από περιόδους επιμόρφωσης-κατάρτισης.
8. Δες Χλέτσος (1991) και Ρομπόλης και Χλέτσος (1995).
9. Σχετικά με τις τάσεις και εξελίξεις στα συστήματα κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δες Χλέτσος (1996 και 1998).
10. Αναφορικά με τις αλλαγές στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και δη στο καθεστώς των συντάξεων, δες Reynaud (1997).
11. Παρόμοιες, ως ένα βαθμό, απόψεις με την πρόταση της World Bank έχουν κατατεθεί και στη χώρα μας (Λεάνδρος 1996, 1997α, 1997β).
12. Για μια κριτική στο προτεινόμενο μοντέλο, δες Beattie and McGillivray (1995).

Ελληνική Βιβλιογραφία

- Λεάνδρος Ν. (1996), *Κρίση της κοινωνικής ασφάλισης. Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του συστήματος*, IOBE, Οικονομικά Θέματα, 3, Αθήνα.
- Λεάνδρος Ν. (1997α), «Προς ένα σύγχρονο και υγιές σύστημα κοινωνικής ασφάλισης», σε Γ. Προβόπουλος και Β.Ράπανος (επ.), *Λειτουργίες του Δημόσιου τομέα. Προβλήματα-Προοπτικές*, IOBE, Αθήνα.
- Λεάνδρος Ν. (1997β), «Η αντιμετώπιση του προβλήματος της βιωσιμότητας του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Διαπιστώσεις και Προτάσεις», στα πρακτικά του Συνεδρίου (επιμ. Α.Α. Κιντής) *Το παρόν και το μέλλον της ελληνικής οικονομίας*, Τόμος Β', Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Μπρινόφ Σ. (1976), *Κράτος και κεφάλαιο*, εκδ. Θεμέλιο
- Ρομπόλης Σ. και Χλέτσος Μ. (1995), *Η κοινωνική πολιτική μετά την κρίση του κράτους-πρόνοιας*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσ/κη.
- Ρήγα Β. (1993), «Συνταξιοδοτική πολιτική: Θεωρία - εμπειρία σε τρεις χώρες της ΕΟΚ, ιδιαιτερότητες της ελληνικής εμπειρίας», στο Γετίμης και Γράβαρης, *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική: η σύγχρονη προβληματική*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.
- Χλέτσος Μ. (1991), «Σκέψεις γύρω από την ύπαρξη του κράτους-πρόνοιας στην Ελλάδα», *Περιοδικό Λεβιάθαν*, Νο 10.
- Χλέτσος Μ. (1996), *Κοινωνική πολιτική στο Παρατηρητήριο Διαρθρωτικών Πολιτικών*, τόμος 1, ΚΕΠΕ, Αθήνα.
- Χλέτσος Μ. (1998), «Η δομή των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη δεκαετία του '90», στο Πετρινιώτη και Κουκουλές (επιμ.), *Επετηρίδα Εργασίας 1998*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Παντείου.

Ξένη Βιβλιογραφία

Beattie R. and McGillivray (1995), «A risk strategy: reflections on the World Bank report averting the old age crisis», *International Social Security Review*, No 3-4, pp.15-21.

Esping-Andersen G. (1985), «Power and Distributional Regimes», *Politics and Society*, No 14.

Esping-Andersen G. (1987), «Citizenship and socialism: decommodification and adjustright solidarity in the welfare state», in G. Esping-Andersen, M. Rein and L.Rainwater (eds), *Stagnation and Renewal in Social Policy: The rise and Fall of Policy Regimes*, Armonk, NY.

Esping-Andersen G. (1990α), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press.

Esping-Andersen G. (1990β), «L' état protecteur a la fin du siècle», in P.Hennessy et M. Pearson, *Famille, marché et collectivité. Equite et efficience de la politique sociale*, Etudes de Politiques Sociales No 21, OCDE, Paris.

Esping-Andersen G. (1996), «After the Golden Age?», in G. Esping-Andersen (eds), *Welfare States in Transition*, Sage Publications.

Euzeby A. (1997), «Social Security: Indispensable solidarity», *International Social Security Review*, No 3.

Ferrera M. (1996α), «The Southern model of welfare in Social Europe», *Journal of European Social Policy*, vol 6, No 1.

Ferrera M. (1996β), «Welfare Reform in Southern Europe», Institutional constraints and opportunities, paper presented at CROP conference. Poverty and Social Exclusion in Mediterranean Area, University of Crete.

Germe J.-F. (1978), «Emploi et main d' oeuvre aux XIX siècle en France», Thèse pour le Doctorat de 3eme cycle en Travail et Ressources Humaines, Paris I.

Murard N. (1989), *La protection sociale*, ed. La Découverte, Paris.

Palme J. (1990), «Models of Old-Age Pensions», in A.Ware - R.Goodin, *Needs and Welfare*.

Reynaud E. (1997), «L' avenir des retraités en debat», *Chronique Internationale de l' IRES*, no 48, pp. 5-16.

