

ΤΑΣΟΣ ΓΙΑΝΝΙΤΣΗΣ

ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ, ΑΝΑΠΤΥΞΗ,
ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Οι κρίσιμες διασυνδέσεις



Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας (Ν. 2121/1993 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα) και τις διεθνείς συμβάσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύεται απολύτως άνευ γραπτής αδείας του εκδότη η κατά οποιονδήποτε τρόπο ή μέσο (ηλεκτρονικό, μηχανικό ή άλλο) αντιγραφή, φωτοανατύπωση και εν γένει αναπαραγωγή, εκμίσθωση ή δανεισμός, μετάφραση, διασκευή, αναμετάδοση στο κοινό σε οποιαδήποτε μορφή και η εν γένει εκμετάλλευση του συνόλου ή μέρους του έργου.

Εκδόσεις Πατάκη – Θεωρητικές Επιστήμες

Σειρά: Διαδρομές Ιστορίας

Διεύθυνση σειράς: Κώστας Κωστής

Τάσος Γιαννίτσης, Ασφαλιστικό, ανάπτυξη, μακροοικονομία:

Οι κρίσιμες διασυνδέσεις

Υπεύθυνος έκδοσης: Άγγελος Κοκολάκης

Σελιδοποίηση: Χριστίνα Κωνσταντινίδου

Copyright© Τάσος Γιαννίτσης και Σ. Πατάκης Α.Ε.Ε.Δ.Ε.

(Εκδόσεις Πατάκη), 2020

Πρώτη έκδοση από τις Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, Οκτώβριος 2020

ΚΕΤ Δ258 – ΚΕΠ 682/20

ISBN 978-960-16-9131-2



**ΕΚΔΟΣΕΙΣ
ΠΑΤΑΚΗ**

ΠΑΝΑΓΗ ΤΣΑΛΔΑΡΗ 38 (ΠΡΩΗΝ ΠΕΙΡΑΙΩΣ), 104 37 ΑΘΗΝΑ,

ΤΗΛ.: 210.36.50.000, 801.100.2665 - ΦΑΞ: 210.36.50.069

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΑΘΕΣΗ: ΕΜΜ. ΜΠΕΝΑΚΗ 16, 106 78 ΑΘΗΝΑ, ΤΗΛ.: 210.38.31.078

ΥΠΟΚ/ΜΑ: ΚΟΥΡΥΤΣΑΣ (ΤΕΡΜΑ ΠΟΝΤΟΥ – ΠΕΡΙΟΧΗ Β' ΚΤΕΟ), 570 09 ΚΑΛΟΧΩΡΙ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ,

ΤΗΛ.: 2310.70.63.54, 2310.70.67.15 - ΦΑΞ: 2310.70.63.55

Web site: <http://www.patakis.gr> • e-mail: info@patakis.gr, sales@patakis.gr

Περιεχόμενα

1. Εισαγωγικό.....	11
2. Το ασφαλιστικό ως πρόβλημα διαχείρισης και κατανομής συλλογικών κινδύνων.....	27
2.1. Ο ρόλος των αντιλήψεων και των συμπεριφορών στη διαμόρφωση των κινδύνων	31
2.2. Κίνδυνοι και πολιτικές κατανομής κινδύνων στην Ελλάδα	39
3. Το ασφαλιστικό ως κοινωνικό, μακροοικονομικό και πολιτικό πρόβλημα	49
3.1. Το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης ως «δημόσιο αγαθό».....	54
3.2. Η Κοινωνική Ασφάλιση ως τμήμα της Κοινωνικής Πολιτικής	58
3.3. Αρχές λειτουργίας ενός συνεκτικού, βιώσιμου και δίκαιου ασφαλιστικού συστήματος	63
3.4. Χαρακτηριστικά του προβλήματος κοινωνικής ασφάλισης	65
3.5. Μεταρρυθμίσεις χωρίς μεταρρυθμίσεις	72
4. Μακροοικονομικές επιδράσεις των ελλειμμάτων του ασφαλιστικού.....	81
4.1. Ο λαβύρινθος των στοιχείων για το ασφαλιστικό σύστημα	81
4.2. Το ασφαλιστικό και η δημοσιονομική εκτροπή.....	84

4.2.1. Τα ελλείμματα του ασφαλιστικού και η μετατροπή τους σε δημοσιονομικά ελλείμματα και χρέος	85
4.2.2. Ασφαλιστικό και δημοσιονομικά: Μια αποτίμηση	107
4.2.3. Προοπτικές και προβλέψεις για τις επόμενες δεκαετίες	112
4.3. Κοινωνικές επιδράσεις.....	115
4.3.1. Επιπτώσεις στις δαπάνες κοινωνικής προστασίας.....	115
4.3.2. Επιπτώσεις στην κατανομή εισοδήματος, στη φτώχεια και στην ανισότητα.....	117
4.3.3. Η ασύμμετρη κατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης στα χαμηλά και μεσαία στρώματα	131
4.3.3.1. Η κατανομή του βάρους των νέων φόρων	134
4.3.3.2. Η ουσία πέρα από τους αριθμούς	144
4.4. Το κεντρικό πρόβλημα: Ασφαλιστικό και ανάπτυξη.....	149
4.4.1. Επενδύσεις, αποταμίευση και μεγέθυνση.....	155
4.4.2. Ελλείμματα, χρέος και η αποπληρωμή του.....	160
4.4.3. Ασφαλιστικό, δημογραφικές προοπτικές και ανάπτυξη.....	165
4.4.4. Επιπτώσεις στους ρυθμούς μεγέθυνσης	171
4.4.5. Αναπτυξιακή αντιστροφή: Από τη σύγκλιση προς την Ε.Ε. πίσω σε τροχιά απόκλισης	175
5. Μια αποτίμηση, ένας προβληματισμός και ζητήματα πολιτικής.....	181
Επίμετρο	191
Παράρτημα	195
Βιβλιογραφία.....	199

Κεφάλαιο 1

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ

Το ασφαλιστικό ήταν το τελευταίο θέμα το οποίο φανταζόμουν ότι θα με απασχολούσε, και μάλιστα σε τέτοιο βαθμό, στην πανεπιστημιακή και πολιτική πορεία μου. Βέβαια, θυμάμαι πάντα τη δυσάρεστη έκπληξή μου όταν, έχοντας επιστρέψει στην Ελλάδα μετά τις μεταπτυχιακές σπουδές μου, το 1974, έβλεπα συχνότατα εργαζόμενους των 35 και 40 ετών να αφιερώνουν ώρες και να υπολογίζουν και να συζητούν μεταξύ τους, σχεδόν καθημερινά, πόση σύνταξη θα έπαιρναν και πότε, και άλλες απίστευτες λεπτομέρειες. Ήταν μια απογοήτευση –θα χρησιμοποιήσω τον όρο φρουστράρισμα– και ένα πρώτο, ακατανόητο τότε σ' εμένα, μήνυμα για το πόσο μεγάλο βάρος είχε η μετα-εργασιακή φάση για πολλά άτομα, στα πιο δυναμικά χρόνια της ζωής τους.

Όταν, πολλά χρόνια αργότερα, τον Μάρτιο του 2000, ο τότε πρωθυπουργός Κώστας Σημίτης μου πρότεινε να αναλάβω το Υπουργείο Εργασίας, με βασικό στόχο να δούμε τι θα μπορούσε να γίνει αφενός για την υψηλή ανεργία (11,9%), που έπειτα από δεκαπέντε περίπου

χρόνια συνεχούς επιδείνωσης ταλαιπωρούσε ακόμα άνεργους, εργαζόμενους και νέους, και αφετέρου για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, κατάλαβα ότι σε προσωπικό επίπεδο, από πλευράς αντικειμένου, ακολουθούσε μια ανατροπή. Μέχρι τότε είχα ασχοληθεί με θέματα ανάπτυξης, με τη διάρθρωση και τις αδυναμίες της ελληνικής βιομηχανίας, την αποβιομηχάνιση, τη βιομηχανική και την τεχνολογική πολιτική που είχε αρχίσει να εισάγεται έντονα στις αναπτυξιακές πολιτικές πολλών βιομηχανικών και ανερχόμενων χωρών (τις ασιατικές τίγρεις, τις άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης), τις επιπτώσεις της ένταξης της Ελλάδας στις ευρωπαϊκές κοινότητες, τις επιδράσεις της παγκοσμιοποίησης, τον ρόλο των ξένων άμεσων επενδύσεων στην ανάπτυξη της χώρας ή τη θέση της Ελλάδας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας και την ανταγωνιστικότητά της στα διάφορα προϊόντα και τους κλάδους. Όλα αυτά συνέθεταν ένα σύνολο αναπτυξιακών θεματικών που βρίσκονταν πολύ μακριά από το ασφαλιστικό, αν και κάπως πιο κοντά στα θέματα ανεργίας και απασχόλησης.

Οπωσδήποτε, στην πορεία μου ως οικονομικός σύμβουλος, αρχικά στον υπουργό Εθνικής Οικονομίας Γιώργο Γεννηματά (1989-90 και 1993-94) και στη συνέχεια (1994-2000) στους πρωθυπουργούς Ανδρέα Παπανδρέου και Κώστα Σημίτη, είχα αποκτήσει πολύ συγκεκριμένη εικόνα πόσο σημαντική θέση είχαν και τα δύο αυτά ζητήματα, όταν αναφέρεται κανείς σε θέματα ανάπτυξης. Η ελληνική οικονομία για πολλά χρόνια βρισκόταν σε όλο και πιο μειονεκτική θέση σε σχέση με τις άλλες ανερχόμενες ευρωπαϊκές χώρες, με σοβαρές επιδράσεις στα εισοδήματα και την απασχόληση. Ένα, αν

όχι άλμα, τουλάχιστον σοβαρό βήμα προς τα εμπρός, και μια έγκαιρη προστασία της κοινωνίας από τις επιπτώσεις ενός ασφαλιστικού για το οποίο όλες οι εκτιμήσεις ήταν ότι προοπτικά θα κλυδωνιζόταν επικίνδυνα, προϋπέθετε πολιτικές που θα κάλυπταν ένα ευρύ φάσμα κρίσιμων θεμάτων, μεταξύ των οποίων και την ανεργία και το ασφαλιστικό. Η κυρίαρχη αντίληψη θεωρούσε την οικονομική ανάπτυξη ως μια μηχανιστική διαδικασία, που θα μπορούσε να προκύψει από μεμονωμένες πολιτικές, π.χ. επιδοτήσεις των ιδιωτικών επενδύσεων, υλοποίηση κρατικών επενδύσεων, άπλετη χρηματοδότηση επιχειρήσεων, φορολογικά κίνητρα, χαμηλά επιτόκια, κρατικοποίηση ή ιδιωτικοποιήσεις αποτυχημένων επιχειρήσεων, διασκορπισμό των κοινοτικών πόρων σε διάφορες δραστηριότητες κ.ά. Όχι απλώς δεν ήταν έτσι, αλλά η αντίληψη αυτή ήταν πολύ μακριά από την πραγματικότητα.

Μέχρι τις αρχές του 2000 είχα δει πολλά. Είχα γνωρίσει την απογοήτευση από μορφές πολιτικών που συνέχιζαν μεταπολεμικές πρακτικές, που οι πιο διορατικοί επέκριναν από τα χρόνια της δικτατορίας ή και πριν, και πίστευα, κι εγώ, ότι η ανατροπή τους θα μπορούσε να δώσει στην Ελλάδα μια τέτοια ώθηση, ώστε η χώρα να σταματήσει να είναι το «μαύρο πρόβατο» της Ευρώπης ή να κάνει παρέα στην ομάδα των «αποτυχημένων». Είχα ελπίσει, κι εγώ, ότι θα ήταν δυνατό –ακριβέστερα, ότι ήταν αυτονόητο– να καταλάβουμε ως κοινωνία πόσο πολλά έπρεπε να αλλάξουν, που θα επέτρεπαν στη χώρα να παρακολουθήσει τους μεγάλους μετασχηματισμούς που συντελούνταν στην Ευρώπη, στην Ασία, σε χώρες της Λατινικής Αμερικής ή στις ΗΠΑ.

Ότι μια αναπτυξιακή υπέρβαση δεν μπορούσε να γίνει με δογματισμούς, στερεότυπα, βερμπαλισμούς, μιντιακές προσεγγίσεις. Είχα πιστέψει ότι, από το 1974 και μετά, οι αντιλήψεις θα ήσαν αρκετά ώριμες ώστε να κατανοηθεί ότι η εξέλιξη των κοινωνιών ήταν μια αέναη κίνηση, ένας συνδυασμός εξελίξεων στο διεθνές και στο εθνικό πλαίσιο, και ότι η ακαμψία σε εμπεδωμένες οικονομικές δομές και συμφέροντα και η εμμονή σε αντιλήψεις και πολιτικές που είχαν διαψευστεί θα επέφεραν μέτρια ή αποτυχημένα αποτελέσματα.

Δεν είχα διανοηθεί ότι στην περίοδο της κρίσης 2008-09 η Ελλάδα θα αναφερόταν ξανά, σε διεθνές επίπεδο, ως μέλος της ομάδας των PIGS – ακρωνύμιο για τις χώρες της Νότιας Ευρώπης (Πορτογαλία, Ιταλία, Ελλάδα, Ισπανία) και συνώνυμη της έκφρασης «τα γουρούνια», στα αγγλικά. Δεν είχα υπολογίσει πόσο μεγάλη δύναμη έχουν οι ψευδαισθήσεις, οι συμφεροντολογικές ιδεολογίες και η ιδιοτέλεια, ή η άγνοια, για άλλη μια φορά, στη διαμόρφωση της πολιτικής, κοινωνικής, οικονομικής, ακόμα και προσωπικής ζωής των ανθρώπων. Παρόλο που στο επίκεντρο της εξειδίκευσής μου στα οικονομικά βρίσκονταν τα οικονομικά της ανάπτυξης, θεωρούσα ότι η γνώση για το πώς αναπτύσσονται και εξελίσσονται και, κυρίως, γιατί αποτυγχάνουν οι κοινωνίες ήταν επαρκής συνθήκη για να υποκινήσει άλλες κοινωνίες, και βέβαια την ελληνική, στο να πετύχουν καλύτερα τον στόχο της ανάπτυξης, που βρέθηκε στο κέντρο των εθνικών πολιτικών, των εθνικοαπελευθερωτικών κινημάτων και της διαίρεσης του πρώτου, του δεύτερου (Δύσης και ΕΣΣΔ) και του τρίτου κόσμου από το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα μέχρι και σήμερα.

Όμως η ιστορία και η εμπειρία έδειξε την πολυπλοκότητα και την πολυμορφία που μπορεί να πάρουν οι διαδικασίες εξέλιξης των ιδεών και του μετασχηματισμού σε επίπεδο πολιτικής, κοινωνίας και προσώπων. Θα έπρεπε να το είχα καταλάβει, βλέποντας με πόσες δυσκολίες και με πόση καθυστέρηση στον μακρύ χρόνο πραγματοποιούνταν αλλαγές στη διεθνή ιεραρχία της αναπτυξιακής πυραμίδας.

Η ελληνική οικονομία στη μεταπολίτευση πέρασε την πιο δύσκολη φάση μετά το τέλος του εμφύλιου σκοτωμού. Το 1974-1979 κυριαρχούσε ακόμα η ευφορία της πτώσης του δικτατορικού καθεστώτος. Οι ρυθμοί μεγέθυνσης ήσαν μεν ακόμα ικανοποιητικοί, όμως σε πολύ χαμηλότερο επίπεδο απ' ό,τι το 1960-73, ενώ πολλά σύννεφα είχαν ήδη μαζευτεί. Από το 1981 μέχρι το 1995, ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης ήταν 0,9%, το χρέος της χώρας προς το ΑΕΠ είχε ανέβει από το 30% στο 109%, και όλα τα μακροοικονομικά μεγέθη ήσαν προβληματικά, ενώ σημαντικό τμήμα της βιομηχανίας είχε πτωχεύσει.

Το 2000, μετά τις εκλογές του Μαρτίου, όταν μου ανατέθηκε το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, τα θέματα της ανεργίας και του ασφαλιστικού ήσαν πράγματι δύο από τα πιο σημαντικά που αντιμετώπιζε η χώρα. Δε θα αναφερθώ στο πρώτο, παρόλο που τον ενάμιση εκείνο χρόνο κάναμε μια σοβαρή προσπάθεια σε τρεις άξονες, που δεν είχε συνέχεια: α) να αλλάξουν ορισμένες ρυθμίσεις της αγοράς εργασίας, ώστε να ευνοηθεί η απασχόληση, β) να αποκτήσει ο ΟΑΕΔ έναν σύγχρονο ρόλο, ώστε να βρίσκει πράγματι στον άνεργο απασχόληση σύμφωνα με τις γνώσεις και

την ειδίκευσή του και όχι απλώς να διορίζει τους διακομματικά ευνοημένους κάθε νομού σε επιδοτούμενα προγράμματα της Ε.Ε., και γ) να εφαρμοστεί για πρώτη φορά ένα πρόγραμμα αντιμετώπισης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.¹

Το ασφαλιστικό ήταν όμως το ακόμα πιο σοβαρό πρόβλημα. Ήδη η Επιτροπή Άγγελου Αγγελόπουλου, το 1990, στην οποία συμμετείχα, στην έκθεσή της για τη σταθεροποίηση και την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, είχε επισημάνει την οξύτητα του προβλήματος και την ανάγκη να ληφθούν μέτρα. Ακολούθησε η παρέμβαση της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας στο ασφαλιστικό (Νόμος 2084/1992), ορισμένες από τις ρυθμίσεις της οποίας καταργήθηκαν έπειτα από λίγα χρόνια. Ήταν φανερό, όμως, ότι η επίδραση της παρέμβασης εκείνης ήταν χρονικά περιορισμένη. Το 1998, η Επιτροπή Σπράου δημοσιοποίησε μια έκθεση για τα προβλήματα του ασφαλιστικού, τις ανισορροπίες που είχαν ήδη δημιουργηθεί ή διαφαίνονταν, και ορισμένες γενικές κατευθύνσεις πολιτικής.²

Τα ελλείμματα είχαν εμφανιστεί ξανά πριν από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, και η αναλογιστική μελέτη για το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα, που έπειτα από διεθνή διαγωνισμό αναθέσαμε, το 2000, από το

¹ Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τον Κοινωνικό Αποκλεισμό 2001-2003 (Ιούνιος 2001), σε συνεργασία με τα υπουργεία Παιδείας, Εσωτερικών και Εθνικής Οικονομίας. Το πρόγραμμα αυτό τελικά δεν προωθήθηκε προς υλοποίηση.

² Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής (1997), *Οικονομία και Συντάξεις: Συνεισφορά στον κοινωνικό διάλογο* (έκδοση Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος).

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων στον οίκο των αναλογιστών του Ηνωμένου Βασιλείου (U.K. Government Actuaries), έδειχνε την προοπτική μιας βαθμιαίας αλλά αυξανόμενης επιδείνωσης. Στη βάση των εκτιμήσεων της αναλογιστικής εκείνης μελέτης στηρίχθηκε η πρότασή μας, το 2001, για τη μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, ώστε να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος του ασφαλιστικού, η επίδραση των ελλειμμάτων του οποίου φαινόταν ότι θα γινόταν σημαντικά αισθητή κάπου στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 2010.

Οι προτάσεις αυτές προκάλεσαν εξαιρετικά μεγάλες αντιδράσεις από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, τους συνδικαλιστές, τους εργαζόμενους, το κυβερνών κόμμα και όλα σχεδόν τα κορυφαία στελέχη του, όπως και από σύσσωμη την αντιπολίτευση. Προσωπικά, επικρίθηκα ότι, πέρα από την ουσία των προτάσεων, πρότεινα το «παράλογο» να ληφθούν μέτρα για ένα πρόβλημα που θα εμφανιζόταν σε 10-15 χρόνια. Από το 2010 ζούμε το παράλογο από τις συνέπειες εκείνης της αντίδρασης, που βέβαια υιοθετήθηκε στη συνέχεια από όλες τις κυβερνήσεις. Η κοινωνική ευαισθησία στο ασφαλιστικό ταυτίστηκε με την απραξία, και ταυτίζεται ακόμα και σήμερα. Όσοι αντέδρασαν τότε, και μάλιστα με βιαιότητα, πήραν το ρίσκο της συνέπειας της πολιτικής υπεκφυγής απέναντι στο πρόβλημα – και έχασαν. Όχι μόνο αυτοί.

Τελικά, οι ρυθμίσεις εκείνες δεν προχώρησαν μεν τότε, θεσπίστηκαν όμως με πολύ πιο επώδυνη μορφή και με πολλές πρόσθετες και επώδυνες ρυθμίσεις αργότερα, στη διάρκεια της κρίσης. Έχω περιγράψει αναλυτικά

αλλού το τι παίχτηκε τότε,³ ποιες ήταν οι προτάσεις, το σκεπτικό, και πού θα είχαν οδηγήσει το ασφαλιστικό, όσο μπορεί κανείς να κάνει προβλέψεις για μια δεκαετία.

Μετά την προσπάθεια του 2001 ακολούθησαν δύο ευρύτερες νομοθετικές παρεμβάσεις (το 2002 και το 2008) και ορισμένες εστιασμένες νομοθετικές αλλαγές (2004, 2005, 2006), που δεν άγγιξαν την ουσία του προβλήματος, δηλαδή την αποτροπή μιας εξέλιξης, που θα μετέτρεπε το ασφαλιστικό σε μοχλό κρίσης της οικονομίας και της κοινωνίας. Μάλιστα, διάφορες νέες ρυθμίσεις το επιδείνωσαν από ορισμένες πλευρές, και, βέβαια, όλες το επιδείνωσαν, με την έννοια ότι δεν απέτρεψαν τις τόσο αρνητικές εξελίξεις. Έτσι, τα ελλείμματα και οι ανισορροπίες του ασφαλιστικού εντεινόταν σε τέτοιο βαθμό, που συνέβαλαν καίρια τόσο στην οικονομική κρίση του 2009 όσο και σε ό,τι ακολούθησε.

Συνολικά, πολιτικές παρεμβάσεις σε μακροχρόνια βάση, κακοδιαχείριση των προβλημάτων του ασφαλιστικού συστήματος, άγνοια, πολιτική αδράνεια και ατολμία, συνδικαλιστικές και πολιτικές αντιδράσεις, ακραίες πελατειακές πρακτικές και δοσοληψίες μεταξύ κυβερνήσεων και συνδικαλιστικών οργανώσεων, διάχυση φαντασιακών αντιλήψεων και προσδοκιών στο κοινωνικό σύνολο και σωρεία άκριτων δικαστικών αποφάσεων οδήγησαν το 2009-2010 τόσο το ασφαλιστικό σύστημα όσο και την οικονομία συνολικά στην κατάρρευση. Ως επακόλουθο της κρίσης υπερχρέωσης και της

³ Τ. Γιαννίτσης (2007), *Το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής)* και μια διέξοδος, ιδίως Κεφάλαιο 6.

επιβολής επιτήρησης από την τρόικα (2010), η Ελλάδα υποχρεώθηκε να πάρει αποφάσεις για σημαντικές περικοπές στις συντάξεις. Έκτοτε, το ασφαλιστικό παραμένει πάντα ένα από τα πιο κρίσιμα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα της χώρας.

Στο κείμενο αυτό στόχος δεν είναι το ιστορικό ή η ανάλυση των θεσμικών εξελίξεων και μεταβολών στο ασφαλιστικό σύστημα σε όλο αυτό το διάστημα. Το ασφαλιστικό σύστημα αποτελεί ένα υποσύστημα της συνολικής πολιτικής και θεσμικής συγκρότησης μιας κοινωνίας, συνδέεται στενά με την κοινωνική πολιτική, αλλά είναι δέκτης και ταυτόχρονα πομπός σημαντικών και πολύμορφων επιδράσεων, που συναρτώνται με την οικονομική ανάπτυξη και με ειδικότερα μεγέθη της (μεγέθυνση, απασχόληση-ανεργία, δημοσιονομικά ελλείμματα, ανταγωνιστικότητα, αποταμίευση, επενδύσεις). Συνεπώς, αν το ασφαλιστικό σύστημα εξετάζεται από μόνο του ή, αντίθετα, ως τμήμα μιας ευρύτερης αλυσίδας ή ενότητας, αν εξετάζεται στατικά, σε μια χρονική στιγμή, ή δυναμικά, μέσα στον χρόνο, και με βάση ποιο σύστημα αξιών, οδηγεί σε πολύ διαφορετικές διαπιστώσεις, σκέψεις και προτάσεις.

Επιπλέον, το ασφαλιστικό είναι ένα θέμα εξαιρετικά φορτισμένο, πολιτικά, ψυχολογικά, κοινωνικά, που είναι συνδεδεμένο και με ισχυρές ισορροπίες εμπεδωμένων συμφερόντων, και γι' αυτό τείνει να δημιουργεί αντιδράσεις σε μια ψύχραιμη ανάλυση. Όταν, επιπλέον, το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης δεν αναλύεται απλώς σε ουδέτερο χρόνο, αλλά έχει περάσει σε κρίση και έχει πλήξει καίρια την υπόσταση εκατοντάδων χιλιάδων νοικοκυριών, τότε οι όροι ανάλυσής του παίρ-

νουν διαφορετικό περιεχόμενο απ' ό,τι σε «κανονικές συνθήκες».

Κάθε φορά που όλα αυτά τα χρόνια εμφανίζεται το πρόβλημα του ασφαλιστικού, φουντώνει ξανά και ξανά μια συζήτηση για το ύψος συντάξεων, τα χρόνια ασφάλισης, και πολλά γνωστά θέματα. Η σχέση μεταξύ ασφαλιστικού, ανάπτυξης της χώρας, μακροοικονομικών ανισορροπιών και περιοδικών κλυδωνισμών βρίσκεται έξω από την οπτική αυτών των συζητήσεων. Τα τελευταία δέκα χρόνια βιώσαμε μια τεράστια οικονομική, κοινωνική και πολιτική κρίση, χωρίς να γίνει συνείδηση ότι το βάθος και η διάρκεια της κρίσης ήταν στενά εξαρτημένα από το ασφαλιστικό πρόβλημα, και ότι όσο το ασφαλιστικό εξακολουθεί να βρίσκεται σε συνθήκες έντονης ανισορροπίας, τόσο η οικονομία θα παραμένει ευάλωτη, και με κάθε νέο σοβαρό πρόβλημα θα στερείται των αναγκαίων δυνατοτήτων να αντεπεξέλθει χωρίς νέους κλυδωνισμούς. Το αποτέλεσμα είναι, οι εξελίξεις αυτές να τη ρίχνουν ξανά και ξανά πίσω και να την απομακρύνουν από μια καλύτερη τροχιά, μόλις νομίζει ότι μπορεί να φτάσει σε αυτήν. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού του κινδύνου φάνηκε στη διάρκεια που γραφόταν το παρόν κείμενο. Η εμφάνιση της πανδημίας κινδυνεύει να ανατρέψει ό,τι η χώρα πέτυχε να βελτιώσει τα τελευταία πέντε χρόνια, αν και κάθε εκτίμηση για τις επιπτώσεις της είναι πρόωρη.

Τέτοιες εξελίξεις, που είναι μεν απρόβλεπτες, είναι όμως προβλέψιμο ότι θα προκύπτουν στον χρόνο, αποδεικνύουν πόσο σημαντικό είναι μια χώρα να διαθέτει σταθερή και σχετικά ανθεκτική οικονομική βάση και πόσο η αδυναμία της να κατανοήσει τους κινδύνους και

να προετοιμάζεται για «απρόβλεπτες καταστάσεις» την κάνουν κάθε τόσο να περιέρχεται σε έναν νέο κύκλο δύσκολης προσαρμογής. Όμως μια πανδημία δεν είναι το μοναδικό απρόβλεπτο που μπορεί να προκύψει στην πορεία μιας κοινωνίας. Οι απρόβλεπτοι κίνδυνοι έχουν πολλές μορφές, και γι' αυτό είναι τεράστια η σημασία το πού βρίσκεται μια κοινωνία σε τέτοιες στιγμές, και αν στο προηγούμενο διάστημα έκανε ό,τι έπρεπε για να βρίσκεται τη στιγμή μιας κρίσης σε μια ισχυρή αφετηρία ή αν σπατάλησε τις δυνάμεις της καταλήγοντας να πληρώνει τα λάθη της διπλά. Αδυναμίες αυτής της μορφής μακροχρόνια μπλοκάρουν τη δυνατότητα της χώρας να πετύχει μια αισθητή υπέρβαση των ισχνών επιδόσεών της, ενώ τη φέρνει κάθε τόσο πίσω, όπως η τιμωρία που επέβαλαν οι θεοί στον μυθολογικό Σίσυφο. Ίσως, μάλιστα, όπως μου επεσήμανε ο Σταύρος Θωμαδάκης, ο βράχος να μην έχει σταθερό βάρος, και σε κάθε νέα προσπάθεια του Σίσυφου να βαραίνει κι άλλο, μέχρι κάποια στιγμή να μην μπορεί να φτάσει καν στην κορυφή.

Η ειρωνεία της ιστορίας είναι ότι όλοι όσοι πριν από το 2009 επέκριναν με σφοδρότητα κάθε προσπάθεια εξυγίανσης του ασφαλιστικού, επέκριναν και την πορεία της χώρας προς το ενιαίο νόμισμα, με το επιχείρημα ότι έτσι ενισχυόταν μόνο η «ονομαστική σύγκλιση», αλλά όχι η «πραγματική σύγκλιση», δηλαδή η ανάπτυξη. Τελικά, η πραγματική σύγκλιση υπονομεύτηκε από την κατάρρευση του ασφαλιστικού. Έτσι, οι θέσεις αυτές συνέβαλαν τόσο στον εκτροχιασμό του ασφαλιστικού όσο και στη μεγαλύτερη καθίζηση της πραγματικής σύγκλισης της οικονομίας, την οποία θεωρητικά ήθελαν να στηρίξουν (βλ. ανάλυση στο Κεφάλαιο 4.4.).

Στόχος μου στο βιβλίο αυτό είναι να συμβάλω ώστε η συζήτηση για το ασφαλιστικό να μετατοπιστεί από το ατομικό στο συλλογικό επίπεδο. Να αναδείξω τις αναπτυξιακές και μακροοικονομικές επιπτώσεις του ασφαλιστικού. Αυτές έχουν παραμείνει στη σκιά των αναλύσεων, παρόλο που είναι εξαιρετικά κρίσιμοι παράγοντες για την πορεία της χώρας. Η μονομέρεια και η έμφαση που δίνεται στις ρυθμίσεις του ασφαλιστικού που αφορούν τις συντάξεις και η παραγνώριση της αναπτυξιακής διάστασης, που επίσης, αλλά μέσα από διαφορετικές διαδικασίες, επικεντρώνεται στο εισόδημα, την απασχόληση και το βιοτικό επίπεδο της πλειοψηφίας των ασφαλισμένων, είναι το ίδιο όπως αν κοιτάζει κανείς το δέντρο αντί το δάσος. Και τα δύο, βέβαια, έχουν σημασία, όμως, έπειτα από τόσες παρεμβάσεις και μη παρεμβάσεις στα χρόνια της κρίσης, η ανάλυση των αναπτυξιακών επιπτώσεων του ασφαλιστικού και ιδίως οι μορφές αλληλεξάρτησής του με πολλά γνωστά, αλλά και νέα, προβλήματα κινείται σε ένα μεγάλο κενό.

Η επικέντρωση σε αυτές τις διαστάσεις του ασφαλιστικού έχουν μια στατική και μια δυναμική πτυχή. Στατικά, σημαίνει να δούμε τι επιδράσεις προκύπτουν σήμερα ή έχουν προκύψει μέχρι σήμερα από τη σκοπιά της ανάπτυξης και των μακροοικονομικών μεγεθών, που στην τελευταία δεκαετία εξελίχθηκαν καταστροφικά. Από δυναμική σκοπιά, σημαίνει να δούμε τι επιδράσεις θα προκύψουν στο μέλλον, σε συνθήκες που εν μέρει διαβλέπουμε, εν μέρει υποθέτουμε και εν μέρει γνωρίζουμε ότι είναι απρόβλεπτες, αλλά η εμπειρία μας δείχνει ότι θα προκύψουν. Θεωρώ ότι, πέρα από τα σημερινά προβλήματα, το ασφαλιστικό θα συνδυάζεται συ-

νεχώς με νέα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα, με νέους παράγοντες και νέες εξελίξεις. Επομένως, η επίδρασή του θα εμφανίζεται με εναλλασσόμενες μορφές, που θα δημιουργούν συνεχώς καινούριες προκλήσεις πολιτικής.

Για να το διατυπώσω αλλιώς, ο λόγος που αποφάσισα να ασχοληθώ ξανά με το ασφαλιστικό –και είναι το τελευταίο βιβλίο μου για το θέμα– δεν είναι η εξέλιξη του προβλήματος αυτή καθαυτή, αλλά η ανάλυση των μηχανισμών με τους οποίους το ασφαλιστικό καθλώνει, με συστημικό πλέον τρόπο, την ανάπτυξη της χώρας. Το ασφαλιστικό ήταν ένα από τα κρίσιμα γενεσιουργά αίτια της κρίσης που ξέσπασε το 2009 και κρατάει ήδη μία δεκαετία. Είναι και ένα από τα κρίσιμα αίτια που δεν επέτρεψαν στη χώρα να πετύχει ρυθμούς μεγέθυνσης σε χρόνο και βαθμό αντίστοιχο των άλλων χωρών που πέρασαν από κρίση στα χρόνια αυτά. Στην ουσία, η χώρα βρέθηκε σε μια ιδιότυπη κατάσταση, όπου το ασφαλιστικό το ίδιο συνέβαλε καθοριστικά στην κρίση και, στη συνέχεια, στη στασιμότητα της οικονομίας.

Με τη σειρά της, η κρίση και οι εξελίξεις στην οικονομία (στην αγορά εργασίας, στα φορολογικά, στο ασφαλιστικό κ.α.) επηρεάζουν την ανάπτυξη, την απασχόληση, τους νέους που φεύγουν και τον ιδιότυπο «υπόγειο πόλεμο γενεών» που έχει ήδη αρχίσει. Η καθλωμένη ανάπτυξη, με τη σειρά της, επιδεινώνει το ασφαλιστικό. Όσο οι λύσεις στο ασφαλιστικό εξαντλούνται στη διευθέτηση βραχύβιων σχέσεων, όλα τα μεγάλα προβλήματα παραμένουν. Αυτή η αλληλεξάρτηση ασφαλιστικού, μεγέθυνσης και ανάπτυξης σημαίνει ότι η προσδοκία για επιστροφή της χώρας σε

υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης μπορεί να εκπληρωθεί μόνο αν περιοριστεί η σημερινή αρνητική επίδραση του ίδιου του ασφαλιστικού στην αναπτυξιακή διαδικασία. Χωρίς να το καταλάβουμε, έχουμε παγιδευτεί σε μια επικίνδυνη διεργασία, που σε μεγάλο βαθμό επηρεάζει οριζόντια και αφανώς ένα ευρύτατο φάσμα οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών αλληλουχιών και σχέσεων.

Απέναντι στον κίνδυνο αυτό, το σκηνικό που εδώ και χρόνια εκτυλίσσεται είναι στην ουσία μια τεράστια διπλή μετατόπιση κόστους: αφενός μεταξύ γενεών, οι οποίες διατηρούν σήμερα το βιοτικό τους επίπεδο όχι παράγοντας αλλά αποσπώντας όλο και μεγαλύτερο κομμάτι ευημερίας από όσους παράγουν και από την αβέβαιη ευημερία που θα έχουν οι επόμενες γενεές, και αφετέρου μεταξύ κυβερνητικών σχημάτων, που το καθένα περνάει το καυτό πρόβλημα στο επόμενο. Έτσι αναπτύσσεται ο ιδανικός μηχανισμός ώστε το πρόβλημα να εξαπλώνεται από τον βραχύ στον μακρύ χρόνο.

Αναμφίβολα, οι επιλογές είναι εξαιρετικά δύσκολες. Βάζουν στη ζυγαριά καταστάσεις που, δικαίως ή αδικώς, είναι πια πραγματικότητα (π.χ., ότι περίπου 2,7 εκατ. πολίτες έχουν περάσει στη σύνταξη), και μια ανατροπή τους θα είχε σοβαρές επιπτώσεις για πολύ κόσμο. Στην ίδια ζυγαριά, όμως, μπαίνουν και οι καταστάσεις ακόμα περισσότερων προσώπων, που με τις υψηλές εισφορές και τους ακόμα υψηλότερους φόρους, την ανεργία, τη φυγή ενός τμήματος των νέων στο εξωτερικό, τους χαμηλούς μισθούς και τη μερική απασχόληση θα πληρώνουν τις συντάξεις αυτές για δεκαετίες και είναι αντιμέτωποι με μια δυσβάστακτη προοπτική εξαιτίας

του ασφαλιστικού. Επιπλέον, στην ίδια ζυγαριά μπαίνουν και οι προοπτικές ανάπτυξης της χώρας μέσα σε ένα τοπίο που στη δεκαετία 2020-2030 θα γίνεται όλο και πιο δύσκολο. Ας σκεφτούμε ότι, με τον τρόπο που αναπτύχθηκε η χώρα μεταπολεμικά, οι νεότερες γενεές, εκτός από το ασφαλιστικό, είναι ήδη φορτωμένες και με άλλα σημαντικά βάρη. Οτιδήποτε τις αφορά, έχει υποθηκευτεί από τις προηγούμενες γενεές: επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και ενός γρήγορα διογκούμενου δημόσιου χρέους, η εξυπηρέτηση του οποίου απαιτεί συνεχείς επιβαρύνσεις ή διαπραγματεύσεις και συμφωνίες με τους δανειστές, καθώς και σημαντικές αβεβαιότητες και παράγοντες αποσταθεροποίησης.

Εξαιρετικά γόνιμη αφορμή για το βιβλίο αυτό ήταν η πρόσκληση συμμετοχής που είχαν την καλοσύνη να μου αποστείλουν οι συνάδελφοι καθηγητές Costas Arkolakis και Nikos Barberis εκ μέρους της ομάδας των Ελλήνων οικονομολόγων στο Πανεπιστήμιο του Yale, για το Συνέδριο που διοργάνωσαν τον Σεπτέμβριο του 2019, με τον τίτλο «Προς ένα νέο ελληνικό θαύμα. Αναπτυξιακές πολιτικές για την επόμενη δεκαετία». Πρότεινα τότε το θέμα «Το ασφαλιστικό πρόβλημα στην Ελλάδα: Δημοσιονομικές και μακροοικονομικές επιπτώσεις», το οποίο, από μια απλή εισήγηση, έφτασε να πάρει τη μορφή αυτού του βιβλίου στους μήνες εγκλεισμού λόγω της πανδημίας στους πρώτους μήνες του 2020. Θέλω να ευχαριστήσω τον συνάδελφο και εξαιρετικό φίλο Σταύρο Θωμαδάκη, γιατί δέχθηκε να διαβάσει το χειρόγραφο και να μου κάνει πολύ εποικοδομητικές παρατηρήσεις ή επισημάνσεις, και, ιδίως, να με προτρέψει να αναδείξω τη διάσταση της κατανομής κινδύνων ως μείζον θέμα

όχι μόνο της ανάλυσης του ασφαλιστικού, αλλά της πολιτικής διαχείρισης των επόμενων ετών συνολικά (Κεφάλαιο 2). Είναι αυτονόητο ότι για όποιες παραλείψεις, λάθη ή ατέλειες η ευθύνη βαραίνει αποκλειστικά εμένα ως συγγραφέα.

Θα ήθελα, τέλος, να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον συνάδελφο και επίσης εξαιρετικό φίλο Κώστα Κωστή για το ενδιαφέρον που έδειξε για το βιβλίο και την πρότασή του να το συμπεριλάβει στη σειρά Διαδρομές Ιστορίες, για την οποία έχει την ευθύνη, τον εκδοτικό οίκο Πατάκη για την άμεση ανταπόκρισή του στο να προχωρήσει την έκδοση αυτή, όπως και τους κκ. Άγγελο Κοκολάκη και Ηρακλή Καρελίδη για την επιμέλεια του κειμένου, και όσους συνέβαλαν στην έκδοση αυτού του βιβλίου.