

Κοινωνική Πολιτική

Social Policy

Άρθρα

Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος, Παναγιώτα Ανδρέου

Πολιτικά κόμματα και ιδεολογική πλαισίωση της κρίσης του Κοινωνικού Κράτους: Η περίπτωση των μεταρρυθμίσεων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα (2009-2022)

Σταύρος Πανταζόπουλος

Μετασχηματισμοί και αλληλεπιδράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα (1974-2001)

Δημοσθένης Παπαδάτος-Αναγνωστόπουλος

Μετασχηματισμοί του κράτους ευημερίας στην Ελλάδα και συρρίκνωση του ΕΣΥ: η πολιτική υγείας προσφύγων και μεταναστών (1999-2024)

Flavien Crozier

Minimum wage and labour market: comparative study between the United Kingdom and Germany

Εκδότης

Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής

Υπεύθυνοι έκδοσης (editors)

Χριστόφορος Σκαμνάκης

Επιστημονική Επιτροπή

- Μαρίνα Αγγελάκη (Επ. Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)
Αγγελική Αθανασοπούλου (Επ. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Θανάσης Αλεξίου (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αιγαίου)
Βασίλης Ασημακόπουλος (Εντεταλμένος Διδάσκων, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Βασίλης Αράπογλου (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Δημήτρης Βενιέρης (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)
Διονύσης Γράβαρης (Ομ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Κώστας Δημουλάς (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Κώστας Δικαίος (Αν. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Κώστας Ελευθερίου (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Αγγελική Καζάνη (Εντεταλμένη Διδάσκουσα, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Μαρία Καραμεσίνη (Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Δημήτρης Κατσορίδης (Δρ. Πολιτικών Επιστημών, Πανεπιστημίου Αιγαίου)
Απόστολος Καψάλης (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Γιάννης Κουζής (Ομ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ευάγγελος Κουμαριανός (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Νίκος Κουραχάνης (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Χρήστος Μπάγκαβος (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Αντώνης Μωυσίδης (Ομ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Χαράλαμπος Οικονόμου (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Δέσποινα Παπαδοπούλου (Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Χρήστος Παπαθεοδώρου (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Στέφανος Παπαναστασίου (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Ελένη Πρόκου (Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Σάββας Ρομπόλης (Ομ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Χριστόφορος Σκαμνάκης (Αν. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Μάνος Σπυριδάκης (Καθηγητής, Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών)
Γιώργος Σταμέλος (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πατρών)
Μαρία Στρατηγάκη (Ομ. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Αριστομένης Συγγελάκης (Εντεταλμένος Διδασκαλίας Ευρωπαϊκό Πανεπιστήμιο Κύπρου)
Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος (Καθηγητής, Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών)
Χρυσάνθος Τάσσης (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Ανδρέας Φερώνας (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)
Ιορδάνης Ψημμένος (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)

Γραμματεία Σύνταξης

Αγγελική Καζάνη

ISSN: 2241-8652

ΤΕΥΧΟΣ 19, ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2024

C o n t e n t s

Χριστόφορος Σκαμνάκης

Editorial7

Επιστημονικά Άρθρα

Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος, Παναγιώτα Ανδρέου

Πολιτικά κόμματα και ιδεολογική πλαισίωση της κρίσης του Κοινωνικού Κράτους:

Η περίπτωση των μεταρρυθμίσεων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης

στην Ελλάδα (2009-2022)9

Σταύρος Πανταζόπουλος

Μετασχηματισμοί και αλληλεπιδράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης

και του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα (1974-2001) 35

Δημοσθένης Παπαδάτος-Αναγνωστόπουλος

Μετασχηματισμοί του κράτους ευημερίας στην Ελλάδα και συρρίκνωση του ΕΣΥ:

η πολιτική υγείας προσφύγων και μεταναστών (1999-2024) 59

Flavien Crozier

Minimum wage and labour market: comparative study between the United Kingdom

and Germany 80

Editorial Τεύχος 19

Χριστόφορος Σκαμνάκης

Πρόεδρος ΔΣ ΕΕΚΠ

Το 19ο τεύχος της *Κοινωνικής Πολιτικής* δημοσιεύεται στην αυγή του 2025 σε ένα περιβάλλον προκλήσεων για τους κοινωνικούς σχηματισμούς και πιέσεων για το κοινωνικό κράτος και τη συλλογική ευημερία. Οι συνθήκες αυτές δεν είναι νέες, τα δεδομένα που διαμορφώνουν οι κρίσεις επιτείνουν τα κοινωνικά προβλήματα και διευρύνουν διαχωρισμούς με συνέπειες στον παρόντα χρόνο και βέβαια στο μέλλον των ανθρώπινων κοινωνιών.

Στο τεύχος αυτό συγκεντρώνεται συμβολές που καλύπτουν κεντρικούς άξονες της κοινωνικής πολιτικής που διαμορφώνουν το πλαίσιο παρέμβασης και λειτουργίας του κοινωνικού κράτους στις ημέρες μας. Σε ένα ολοένα και περισσότερο αναιμικό μόρφωμα το οποίο εστιάζει την παρέμβασή του στο όριο της ελάχιστης προστασίας και περιορίζει τη φιλοδοξία για ευρύτερου χαρακτήρα ρυθμίσεις που οροθετούν την έννοια της συλλογικής ευημερίας, ο προβληματισμός που εδώ αναπτύσσεται τεκμηριώνει και επικαιροποιεί την κατανόσή μας για τις σύγχρονες εξελίξεις.

Το πρώτο από τη σειρά των τεσσάρων κειμένων εξετάζει τον πυλώνα της κοινωνικής ασφάλισης στην ελληνική περίπτωση κοινωνικής προστασίας. Σε αυτό ο Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος και η Παναγιώτα Ανδρέου προτείνουν μια περιοδολόγηση με αφετηρία την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974 και κατάληξη το σήμερα. Στην εργασία τους το κεντρικό ερώτημα αφορά τις θέσεις που υπηρέτησαν τα κόμματα εξουσίας ειδικά κατά την πυκνή περίοδο των πολλαπλών μεταβολών στα χρόνια 2009-2022. Η εργασία τους θέτει επί της ουσίας το ζήτημα συσχέτισης αφενός της ιδεολογικής βάσης και αφετέρου της πολιτικής πρακτικής στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής κάνοντας χρήση τεκμηρίων και δεδομένων κατά την απάντηση που θεμελιώνουν στο κεντρικό ερώτημα, ενώ καταληκτικά ο προβληματισμός τους συνδέεται με τον ευρύτερο σύγχρονο διάλογο για το κοινωνικό κράτος.

Το κείμενο του Σταύρου Πανταζόπουλου, που ακολουθεί, εντοπίζει το ερευνητικό ερώτημα στην οργανωτική δομή του κοινωνικού κράτους στη σύγχρονη Ελλάδα. Με αρχή επίσης το ορόσημο του 1974, θέτει το όριο του 2001 με την ολοκλήρωση ενός κεντρικού πολιτικού στόχου της εποχής, ως χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου εξετάζει μεταβολές αναφορικά με το περιεχόμενο και την οργάνωση της κοινωνικής προστασίας. Εστιάζει στο ρόλο της αυτοδιοίκησης, φωτίζοντας σημεία καμπής που διαφοροποίησαν τόσο το περιεχόμενο των αυτοδιοικητικών θεσμών όσο και τη μορφή της κοινωνικής προστασίας στη χώρα με την ευθύνη του κεντρικού κράτους και των εκάστοτε κυβερνητικών επιλογών.

Το σύστημα υγείας, ως πεδίο όπου αποτυπώνονται οι μεταβολές της επίσημης κοινωνικής προστασίας, εξετάζει ο Δημοσθένης Παπαδάτος-Αναγνωστόπουλος στη μελέτη του. Η πολιτική

υγείας στην Ελλάδα τα τελευταία εικοσιπέντε χρόνια αποτελούν το πλαίσιο ανάλυσης ενώ στο επίκεντρο τίθεται το ζήτημα της πρόσβασης πληθυσμών που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα εμπόδια σε αυτή, όπως μετανάστες και πρόσφυγες. Η ανάπτυξη νέων ορίων, η σύνδεση των δικαιωμάτων πρόσβασης σε επίσημες υπηρεσίες υγείας με την επίσημη εργασία, αθροίζονται με μεταβολές στο εσωτερικό των οργανισμών παροχής υπηρεσιών και από κοινού συνιστούν -τουλάχιστον- ενδείξεις αναπροσανατολισμού του συστήματος και συμβάλλουν στον μετασχηματισμό του από μηχανισμό συλλογικής ευημερίας σε αγαθό περιορισμένης και υπό όρους πρόσβασης.

Το τέταρτο κείμενο που δημοσιεύεται στο τεύχος θέτει το ζήτημα της ρύθμισης των κατώτατων μισθών, βάζοντας μάλιστα μια συγκριτική προοπτική. Εξετάζοντας τις εφαρμογές του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γερμανίας σημειώνει τη σημασία των ελαχίστων ορίων αμοιβών στις αγορές εργασίας και στην ίδια την απασχόληση αλλά και τις ανισότητες φύλου. Με σημείο εκκίνησης το ζητούμενο της κοινωνικής ευημερίας ο συγγραφέας Flavien Crozier, συσχετίζει τη θέσπιση ελαχίστων ορίων με τη λειτουργία του κοινωνικού κράτους και τροφοδοτεί ευρύτερα τον προβληματισμό των ρυθμιστικών παρεμβάσεων στη σχέση εργασίας-αμοιβής και την επίδρασή της στις εισοδηματικές και γενικότερα κοινωνικές ανισότητες.

Ευχαριστούμε τους συγγραφείς για την εμπιστοσύνη που έδειξαν στη Συντακτική Ομάδα του περιοδικού με την υποβολή των μελετών τους και τους ανώνυμους κριτές για τις παρατηρήσεις που κατέγραψαν κατόπιν λεπτομερούς αξιολόγησης των κειμένων. Όπως σε κάθε περίπτωση, οι απόψεις και κρίσεις που διατυπώνονται εκφράζουν τους/τις συγγραφείς των άρθρων. Ευχαριστίες εκφράζουμε και στον εκδοτικό οίκο Τόπος για την υποστήριξη της ηλεκτρονικής έκδοσης του περιοδικού της Επιστημονικής Εταιρίας Κοινωνικής Πολιτικής.

Άρθρα

Πολιτικά κόμματα και ιδεολογική πλαισίωση της κρίσης του Κοινωνικού Κράτους: Η περίπτωση των μεταρρυθμίσεων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα (2009-2022)

Political Parties and Ideological framing of Welfare State crisis: The case of Social Insurance Reform in Greece (2009-2022)

Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος

Επίκουρος Καθηγητής, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Παναγιώτα Ανδρέου

Απόφοιτη ΠΜΣ «Ανάλυση και Εφαρμογή Κοινωνικής Πολιτικής», Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Το συγκεκριμένο άρθρο μελετά την εξέλιξη του ιδεολογικού λόγου που εκφέρουν τα πολιτικά κόμματα ως τμήμα των πολιτικών πρακτικών που τα τελευταία αναπτύσσουν για τη διαχείριση των εκάστοτε μεταρρυθμίσεων της κοινωνικής πολιτικής και συγκεκριμένα του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης. Επιχειρείται μία περιοδολόγηση της Μεταπολίτευσης, ανάλογα με την πολιτική πρακτική που ακολουθείται από τα πολιτικά κόμματα σε σχέση με το ΣΚΑ. Διακρίνονται, τέσσερις περίοδοι: η περίοδος της διεκδίκησης ευσήμεων (1974-1990), η περίοδος της επιλεκτικής αποφυγής ψόγου (1990-2009), η περίοδος των επιβαλλόμενου εξωτερικού καταναγκασμού (2009-2018) και, τέλος, η περίοδος της αρνητικής διεκδίκησης ευσήμεων (2019-2022). Το άρθρο εμβαθύνει ιδιαίτερα στη μελέτη των τελευταίων δύο περιόδων όπου αναλύονται σε βάθος οι πολιτικές τακτικές και ο ιδεολογικός λόγος τόσο της Κυβέρνησης, όσο και της Αντιπολίτευσης όπως αποτυπώνεται στα πρακτικά των κοινοβουλευτικών συζητήσεων. Η ποιοτική αυτή ανάλυση του ιδεολογικού λόγου των πολιτικών κομμάτων όπως αυτός αρθρώνεται στις κομβικές μεταρρυθμίσεις του ΣΚΑ, κατά τις δύο τελευταίες περιόδους, πραγματοποιείται με βάση τη βιβλιογραφία που υπάρχει σχετικά με τις τακτικές μείωσης πολιτικού κόστους που επιφέρουν οι επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις.

Λέξεις κλειδιά: Διαγενεακή κινητικότητα, γονεϊκό υπόβαθρο, τύποι κοινωνικού κράτους, ανισότητα, Ευρώπη

Abstract

This article examines the evolution of the ideological discourse articulated by political parties as a component of the political practices they employ to manage various social policy reforms, particularly those concerning the Social Insurance System. It attempts to periodize the Metapolitefsi era based on the political practices adopted by political parties in relation to the Social Insurance System reform. Four distinct periods can be distinguished: the period of credit claiming (1974-1990), the period of selective blame avoidance (1990-2009), the period of imposed external coercion (2009-2018), and finally, the period of negative credit claiming (2019-2022). The article focuses particularly on the study of the last two periods, analyzing political tactics and ideological discourse in depth, both within the Government and the Opposition, as depicted in the minutes of parliamentary debates. The qualitative analysis of the ideological discourse of political parties, as articulated in the key reforms of the Social Insurance System during recent periods, is conducted based on existing literature regarding political cost reduction tactics associated with attempted reforms

1. Εισαγωγή

Το συγκεκριμένο άρθρο μελετά την εξέλιξη του ιδεολογικού λόγου που εκφέρουν τα πολιτικά κόμματα ως τμήμα των πολιτικών πρακτικών που τα τελευταία αναπτύσσουν για τη διαχείριση των εκάστοτε μεταρρυθμίσεων της κοινωνικής πολιτικής και συγκεκριμένα του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης (ΣΚΑ). Η ανάλυση ξεκινά διερευνώντας την ευρύτερη σχέση που έχει ο ιδεολογικός προσανατολισμός των πολιτικών κομμάτων με την κοινωνική πολιτική, όπως αυτή εγγράφεται στην βιβλιογραφία της πολιτικής κοινωνιολογίας του Κοινωνικού Κράτους. Στη συνέχεια αναλύεται η πορεία που ακολουθεί η σχέση αυτή στην ελληνική περίπτωση. Εδώ επιχειρείται μία περιοδολόγηση της Μεταπολίτευσης, ανάλογα με την πολιτική πρακτική που ακολουθείται από τα πολιτικά κόμματα σε σχέση με το ΣΚΑ. Διακρίνονται, τέσσερις περίοδοι: η περίοδος της διεκδίκησης ευσέμων (1974-1990), η περίοδος της επιλεκτικής αποφυγής ψόγου (1990-2009), η περίοδος των επιβαλλόμενου εξωτερικού καταναγκασμού (2009-2018) και, τέλος, η περίοδος της αρνητικής διεκδίκησης ευσέμων (2019-2022).

Η μελέτη των δύο πρώτων περιόδων πραγματοποιείται μέσα από βιβλιογραφία και κομματικά τεκμήρια και εστιάζει στην ανάδειξη των ευρύτερων ιδεολογικών προδιαθέσεων των δύο εκλογικά σημαντικών πολιτικών κομμάτων της Μεταπολίτευσης σε σχέση με τις επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις στο ΣΚΑ. Στη συνέχεια το άρθρο εμβαθύνει στη μελέτη των επόμενων δύο περιόδων όπου αναλύονται σε βάθος οι πολιτικές τακτικές και ο ιδεολογικός λόγος τόσο της Κυβέρνησης, όσο και της Αντιπολίτευσης όπως αποτυπώνεται στα πρακτικά των κοινοβουλευτικών συζητήσεων. Η ποιοτική αυτή ανάλυση του ιδεολογικού λόγου των πολιτικών κομμάτων (κυβερνώντων κομμάτων και αντιπολίτευσης) όπως αυτός αρθρώνεται στις κομβικές μεταρρυθμίσεις του ΣΚΑ, κατά τις δύο τελευταίες περιόδους, πραγματοποιείται με βάση τη βιβλιογραφία που υπάρχει σχετικά με τις τακτικές μείωσης πολιτικού κόστους που επιφέρουν οι μεταρρυθμίσεις, όπως αναλύονται από τους Weaver και Pierson (Pierson P., 1994) (Weaver K., 1986), τις πλαισιώσεις που χρησιμοποιούνται για να δικαιολογηθεί η μεταρρύθμιση (Cox R. H., 2001) (Kuipers S., 2006) (Stiller

S., 2010) και, τέλος, τις τακτικές που χρησιμοποιούνται για το άνοιγμα της συζήτησης γύρω από την αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης και της διαχείρισης των κριτικών γύρω από αυτήν (Wenzelburger G. & Horisch F., 2015) (Elmelund-Præstekær, C., Klitgaard, M., & Schumacher, G., 2015) (Elmelund-Præstekær Ch. & Emmenegger P., 2013) (Giger N. & Nelson M., 2010).

Με δεδομένο ότι η μελέτη εστιάζει στις κεντρικές γραμμές διαφοροποίησης που χαράσσουν τα πολιτικά κόμματα σε σχέση με την αναγκαιότητα ή μη της μεταρρύθμισης του ΣΚΑ, το δείγμα του κοινοβουλευτικού λόγου που χρησιμοποιήθηκε περιλαμβάνει τις τοποθετήσεις σε επίπεδο αρχηγών πολιτικών κομμάτων, κοινοβουλευτικών εκπροσώπων συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης και, τέλος, των αρμόδιων Υπουργών και Υφυπουργών που εισηγούνται κάθε φορά τις μεταρρυθμίσεις.

2. Πολιτικά κόμματα, ιδεολογικός λόγος και Κοινωνικό Κράτος

Η σχέση πολιτικών κομμάτων και Κοινωνικού Κράτους έχει μελετηθεί συστηματικά τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες και η βιβλιογραφία πάνω στο θέμα είναι αρκετά εκτεταμένη (Elmelund-Præstekær Ch. & Emmenegger P., 2013) (Elmelund-Præstekær, C., Klitgaard, M., & Schumacher, G., 2015) (Hopkin, J. & Blyth, M., 2019) (Pierson P., 1994). Η μελέτη της παραπάνω σχέσης δεν μπορεί να προσεγγιστεί απομονωμένα από τον ευρύτερο αστερισμό σχέσεων που συνδέει το πολιτικό κόμμα ως οργάνωση, το κράτος ως γραφειοκρατία και τη δημοκρατία ως δομή αντιπροσώπευσης συμφερόντων που συνιστά και το ρυθμιστικό πλαίσιο εντός του οποίου οι δύο παραπάνω θεσμοί συνδέονται. Η νοηματοδότηση αυτού του αστερισμού σχέσεων κινείται πάνω σε ένα μεθοδολογικό συνεχές και οριοθετείται εντός δύο ακραίων σημείων.

Το πρώτο σημείο συμπίπτει με τη μεθοδολογική αρχή που εννοιολογεί τη δημοκρατία στην κανονιστική διάστασή της ως ένα πολιτικό καθεστώς που αποκτά νόημα όταν υλοποιεί ένα πλέγμα ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Εδώ, η πολιτική είναι αποτέλεσμα ευρύτερων διαιρετικών τομών που διαπερνούν την κοινωνία και εκφράζονται μέσα από ιδεολογικές αντιπαραθέσεις. Τα πολιτικά κόμματα συνιστούν ένα οργανωτικό αποκρυστάλλωμα των αντιπαραθέσεων αυτών και στόχο έχουν να εκλεγούν στην εξουσία ώστε να επηρεάσουν την παραγωγή δημόσιας πολιτικής υπέρ της μίας ή της άλλης ιδεολογικής κατεύθυνσης. Στο πλαίσιο αυτό, ο ιδεολογικός λόγος που εκφέρουν εγγράφεται στις μεγάλες αφηγήσεις που πηγάζουν από τις διαιρετικές τομές και αρθρώνεται για να επηρεάσει και να κινητοποιήσει κοινωνικές τάξεις ή κοινωνικές κατηγορίες, αυτοτελώς ή σε συμμαχίες, στην κατεύθυνση της θετικής μεταβολής του κράτους ως εργαλείου παραγωγής κοινωνικής ευημερίας.

Το δεύτερο σημείο κατανοεί τη δημοκρατία ως ένα καθεστώς που διέπεται κυρίως από τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, ενώ λειτουργεί κατά βάση ως ένας διανεμητικός μηχανισμός. (Κωτσονόπουλος Λ., 2016). Τα πολιτικά κόμματα είναι ορθολογικοί δρώντες και επιθυμούν την εκλογή τους στην κυβέρνηση για να βρίσκονται στο κέντρο αυτού του διανεμητικού παιχνιδιού. Ανταγωνίζονται μεταξύ τους για να προσφέρουν εναλλακτικά ιδεολογικά έμφορτα πακέτα διαχείρισης της εξουσίας στους ψηφοφόρους που κρίνουν ποιο από αυτά μεγιστοποιεί την ωφέλειά τους και αναλόγως επιλέγουν στην κάλπη (Downs, A. 1957/1997). Σε αυτόν τον αστερισμό της διανομής, το κράτος αρκείται σε ένα ρυθμιστικό ρόλο και χρησιμοποιείται με τέτοιο τρόπο ώστε να βελτιστοποιεί τη λειτουργία της αγοράς, η οποία και παράγει το βασικότερο κομμάτι της ευημερίας μέσα στην κοινωνία.

Είναι προφανές, ότι μέσα στα πολιτικά συστήματα οι δύο ανωτέρω διαστάσεις πάντοτε αναμειγνύονται, καθώς ένα πολιτικό κόμμα ιδεολογικά ετεροπροσδιορισμένο μπορεί να λειτουργεί ενίοτε και ως ορθολογικός παίκτης ως προς τον σκοπό, προσπαθώντας να διεμβολήσει τον μεσαίο χώρο, ενώ αντίθετα μπορεί κάποιο κόμμα που εργαλειοποιεί τις πολιτικές του θέσεις, για να προσελκύσει τους ορθολογικούς ψηφοφόρους, ενίοτε λόγω της πολιτικής συγκυρίας, να επιλέγει περισσότερο ιδεολογικές θέσεις. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, τα μαζικά ιδεολογικά πολιτικά κόμματα ανιχνεύονται περισσότερο ως τάση στις μαζικές δημοκρατίες της Ευρώπης του 20ου αιώνα, ενώ τα πολυσυλλεκτικά κόμματα ανιχνεύονται ως τάση την περίοδο σταδιακής απομαζικοποίησης αυτών των δημοκρατιών.

Η κλασική πολιτική κοινωνιολογία του Κοινωνικού Κράτους, στο βαθμό που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί τέτοια, βασίζει τις αρχικές αναλύσεις της στο ιδεολογικά έμφορτο κόμμα μαζών. Σύμφωνα με αυτές, το Κοινωνικό Κράτος είναι πολιτικό παιδί των εργατικών και σοσιαλδημοκρατικών κομμάτων. Στις περιπτώσεις που παρατηρείται έντονη πολιτική κινητοποίηση και οργάνωση της εργατικής τάξης και των συμμάχων της με ισχυρή κυβερνητική παρουσία έχουμε και την ανάπτυξη ενός εκτεταμένου Κοινωνικού Κράτους με έντονο αναδιανεμητικό αποτύπωμα (Korpi, W. 1983). Η θέση αυτή στη συνέχεια εμπλουτίστηκε με τη διερεύνηση του ρόλου που έπαιξαν και οι υπόλοιπες κομματικές οικογένειες στην ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής στον 20ο αιώνα. Εκκινώντας από μία θεωρία περί ταξικών συμμαχιών, ο Esping-Andersen παρατήρησε ότι η σοσιαλδημοκρατική προώθηση της κοινωνικής πολιτικής βασίζεται στην ταξική συμμαχία εργατικής και μεσαίας τάξης, η συντηρητική κοινωνική πολιτική που προωθείται από τα συντηρητικά και χριστιανοδημοκρατικά κόμματα εδράζεται στην πατερναλιστική υπαγωγή της πρώτης στη δεύτερη, ενώ το υπολειμματικό μοντέλο κοινωνικής πολιτικής συνδέεται με την ηγεμονία της μεσαίας τάξης, η οποία αναπαράγεται μέσα από την αγορά και στηρίζεται πολιτικά από φιλελεύθερους και νεοφιλελεύθερους πολιτικούς σχηματισμούς (Esping-Andersen C, 2014).

Οι ύστερες επεξεργασίες της πολιτικής κοινωνιολογίας του Κοινωνικού Κράτους αμφισβήτησαν τον πρωταγωνιστικό ρόλο της εργατικής τάξης στην οικοδόμηση του Κοινωνικού Κράτους τονίζοντας περισσότερο τη συμβολή που είχαν οι εργοδοτικές οργανώσεις στην υιοθέτηση μαζικών προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, όπως τα προγράμματα ανεργίας ή οι συντάξεις (Swenson, P. 2004, Mares, I 2003). Αμφισβητήθηκε επίσης ο ηγεμονικός ρόλος της σοσιαλδημοκρατικής ιδεολογίας περί ισότητας και αλληλεγγύης ως κινητήριο δύναμη της κοινωνικής πολιτικής. Αντί αυτής προτάθηκε ο καταλυτικός ρόλος των χριστιανοδημοκρατικών και γενικότερα των συντηρητικών κομμάτων, τα οποία υποστηρίζεται ότι είναι οι πολιτικοί επισπεύδοντες του Κοινωνικού Κράτους στις χώρες της Ηπειρωτικής Ευρώπης και της Σκανδιναβίας (Kersbergen, Manow 2009).

Η μελέτη της σχέσης πολιτικών κομμάτων, ιδεολογίας και κοινωνικού κράτους μεταβάλλεται ριζικά στη μακρά περίοδο υποχώρησης και αποδιάρθρωσης του θεσμού. Σε αυτήν τη νέα εποχή τα πολιτικά κόμματα δεν αφιερώνουν τις δυνάμεις τους στη διεκδίκηση των ευσέμων για την οικοδόμηση προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, αλλά επιχειρούν να αποφύγουν τον ψόγο για την κατάργησή τους και να μειώσουν το πολιτικό κόστος των μεταρρυθμίσεων. Για να το πράξουν αυτό καταφεύγουν σε μία σειρά εργαλείων συσκευασίας των μεταρρυθμίσεων ώστε το εύρος αυτών να μην γίνεται εύκολα αντιληπτό από το ευρύ κοινό. Αυτά περιλαμβάνουν την αμφίσημη διατύπωση των μεταρρυθμίσεων ώστε να δημιουργείται σύγχυση στο εκλογικό σώμα, τη διάχυση της ευθύνης, τη συσκότιση πλευρών της μεταρρύθμισης ώστε να μην γίνονται άμεσα αντιληπτές οι

συνέπειες των επιχειρουμένων αλλαγών, όπως επίσης και την ανάπτυξη μίας έντονης συμβολικής ρητορικής που δεν συνοδεύεται από αντίστοιχο εύρος μεταβολών (Pierson P., 1994) (Pierson P., 1996). Κομβικό ρόλο εδώ παίζει ο τρόπος με τον οποίο κάθε φορά οικοδομείται το αφήγημα της κρίσης του Κοινωνικού Κράτους ως το τελικό αίτιο που δικαιολογεί τις επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις. Ανάλογα με το πόσο καλά θεμελιωμένη είναι η κρίση, τόσο πιο ισχυρό θα είναι και το αίτημα της μεταρρύθμισης. (Kuipers 2006:10-15).

Η εποχή της λιτότητας του Κοινωνικού Κράτους αριθμεί πλέον τρεις δεκαετίες και τα ευρήματα της πρόσφατης βιβλιογραφίας φαίνεται να αμφισβητούν το συμπέρασμα, ότι σε καιρούς υποχώρησης του Κοινωνικού Κράτους η μόνη ορθολογική επιλογή που θα διατηρήσει τις ψήφους ενός πολιτικού κόμματος είναι η αποφυγή της ευθύνης μίας μεταρρύθμισης. Το κρίσιμο στοιχείο είναι ο τρόπος με τον οποίο θα πλαισιωθεί η μεταρρύθμιση τόσο έναντι του εκλογικού σώματος, όσο και κυρίως έναντι του ιδεολογικού λόγου που θα εκφέρουν τα αντίπαλα πολιτικά κόμματα. Εάν η πλαισίωση αυτή συντελεστεί με επιτυχία, τότε η διεκδίκηση ευσέμων για μία μεταρρύθμιση που στοχεύει στη συρρίκνωση των υπηρεσιών του Κοινωνικού Κράτους μπορεί να αποδειχθεί μία επιτυχημένη τακτική για τη διεκδίκηση ψήφων (Cox R. H., 2001) (Elmelund-Præstekær Ch. & Emmenegger P., 2013) (Wenzelburger G. & Horisch F., 2015). Σε κάθε περίπτωση, παρατηρούμε μία μετάβαση από τα μαζικά πολιτικά κόμματα που διέθεταν μία ιδεολογία, δηλαδή ένα ιεραρχικό σύστημα εννοιών που υποστηρίζονταν από συγκεκριμένες πολιτικές πρακτικές, σε πολιτικά κόμματα με πενιχρές οργανωτικές δομές (πολυσυλλεκτικά ή κόμματα καρτέλ) που εστιάζουν περισσότερο στην επικοινωνία και στην παραγωγή ενός εφήμερου ιδεολογικού λόγου προς υποστήριξη αυτής (Hopkin, J. & Blyth, M., 2019).

3. Πολιτικά κόμματα, ιδεολογικό πλαίσιο, πολιτικές τακτικές και Κοινωνικό Κράτος στην Ελληνική περίπτωση

3.1 Η περίοδος της διεκδίκησης ευσέμων (1974-1990)

Η ελληνική περίπτωση, ειδικά τη μεταπολεμική περίοδο, παρουσιάζει σοβαρές διαφοροποιήσεις σε σχέση με το κλασικό παράδειγμα της πολιτικής κοινωνιολογίας του Κοινωνικού Κράτους. Οι κομματικοί σχηματισμοί της ελληνικής πολιτικής σκηνής, μολοντί υπερδραστήριοι, δεν αντιστοιχούν στο μοντέλο οργάνωσης των μαζικών κομμάτων που κυριαρχεί στις δημοκρατίες της Δύσης την ίδια περίοδο. Επιπλέον, το περιφερειακό βισμαρκιανό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που αναπτύσσεται στην ελληνική περίπτωση είναι μεν θεσμικά αναπτυγμένο, δεν συνιστά όμως βασικό στοιχείο κοινωνικής ευημερίας και ενδυνάμωσης της ιδιότητας του πολίτη. Συνεπώς, στην ελληνική πολιτική σκηνή της ψυχροπολεμικής περιόδου, δεν υπάρχει μία συνεκτική ιδεολογία εκφερόμενη από έναν οργανωμένο πολιτικό φορέα που να διεκδικεί την οικοδόμηση ενός Κοινωνικού Κράτους στη βάση της ιδιότητας του πολίτη, η ίδια η έννοια αυτή μάλιστα τελεί υπό αμφισβήτηση (Μουζελής, Ν Παγουλάτος, Γ. 2003). Σε αυτό το πλαίσιο, η κοινωνική πολιτική κατανοείται ως υποστηρικτικός θεσμός του μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης που επικρατεί εκείνη την περίοδο και που βασίζεται στη σκληρή νομισματική πολιτική, σε μία μεσαίας κλίμακας βιομηχανική ανάπτυξη που στηρίζεται σε φτηνούς μισθούς και ενέργεια όπως και στην υποκατάσταση των πολιτικών απασχόλησης από την κρατική ενθάρρυνση ενός μαζικού μεταναστευτικού κύματος.

Η Μεταπολιτευτική περίοδος αλλάζει ριζικά το παραπάνω πλαίσιο. Η θεμελίωση μίας σταθερής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας στα πρότυπα της Δύσης, προϋποθέτει ένα κράτος εγγυητή της συνολικής ευημερίας. Αυτό υλοποιείται με την κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα του 1975 με τα άρθρα 16 και 25-28. Όπως μαρτυρούν και οι συζητήσεις που πραγματοποιούνται στο Κοινοβούλιο εκείνη την περίοδο, η αποδοχή τους είναι διακομματική και για πρώτη φορά επιχειρείται μία σύνδεση πτυχών της κοινωνικής πολιτικής με την ιδιότητα του πολίτη (Βουλή των Ελλήνων, 1975). Η θεσμική αυτή κατοχύρωση συναντιέται με την κοινωνική δυναμική της περιόδου και την οικοδόμηση ενός πολιτικού συστήματος που φέρνει στο προσκήνιο τα μεσαία κοινωνικά στρώματα, τα οποία διεκδικούν τη διεύρυνση των κοινωνικών δαπανών (Petmesidou, M. 1991).

Σε απάντηση του αιτήματος αυτού, οι πρώτες μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις υιοθετούν κατά καιρούς χαλαρή δημοσιονομική και νομισματική πολιτική, με διαφορετική ένταση η κάθε μία, επιχειρώντας να ενισχύσουν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις. Αυτό σήμαινε ότι το -εισοδηματικά καχεκτικό- σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της μεταπολεμικής περιόδου, μπορούσε πλέον να καλύψει με επάρκεια έναν μεγάλο αριθμό ασφαλισμένων. Στη βιβλιογραφία, η πολιτική αυτή καταγράφεται ενίοτε, ειδικά για τη δεκαετία του 1980, ως λαϊκιστική (Καζάκος, Η. 2001:351-435). Γεγονός παραμένει, ωστόσο, ότι σύσσωμο το πολιτικό σύστημα διαπίστωνε την ανάγκη μίας χαλαρής εισοδηματικής πολιτικής που σηματοδοτούσε την ρήξη με τη μεταπολεμική ορθοδοξία της σκληρής νομισματικής πολιτικής. Όπως εύσχημα δήλωνε στην αρχή αυτής της περιόδου η Νέα Δημοκρατία, θα ακολουθούσε μία οικονομική πολιτική χωρίς δόγματα και δεσμεύονταν ότι δεν θα άφηνε κανέναν πολίτη ικανό προς εργασία δίχως απασχόληση ή εισόδημα και κανέναν ηλικιωμένο χωρίς σύνταξη, η οποία δεν θα ήταν σύνταξη πείνας, αλλά πολύ πάνω από το όριο συντήρησης (Βουδούρης Δ, Εβερτ Μ, Καρατζάς Χ, 1976: 57-58).

Πιο ισχυρές διατυπώσεις που φλέρταραν με τα όρια της Κεϋνσιανής ορθοδοξίας μπορεί κανείς να αναζητήσει στο πρώτο κυβερνητικό πρόγραμμα του ΠΑΣΟΚ που εκδόθηκε μία πενταετία αργότερα. Εδώ δίνονταν προτεραιότητα στην ενίσχυση της αγοραστικής δύναμης των χαμηλόμισθων στρωμάτων, ενώ η υγεία και η κοινωνική ασφάλιση χαρακτηρίζονται ως αναφαίρετα κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία πρέπει να καλύπτουν συνολικά -με τη φροντίδα του κράτους- τον πληθυσμό. Σαν βασικός στόχος του παραπάνω κοινωνικού προγράμματος, τίθεται η αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος υπέρ των λαϊκών τάξεων, ως πολιτική που θα βοηθούσε τη χώρα να εξέλθει της τότε κρίσης, αλλά και ως αποφασιστικό βήμα για την κοινωνική απελευθέρωση (ΠΑΣΟΚ, 1981:78, 81-88).¹ Η θετική αυτή ιδεολογική προδιάθεση συνοδεύτηκε από μία σειρά μεταρρυθμίσεων, όπως η θεμελίωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας, ο εκδημοκρατισμός των Α.Ε.Ι και η εν γένει αύξηση των κοινωνικών δαπανών, σε τέτοιο βαθμό που να υφίσταται άμεση συσχέτιση της κυβερνητικής παρουσίας του Σοσιαλιστικού κόμματος με την επέκταση της κοινωνικής προστασίας (Castles, F. 2006).

Η επέκταση αυτή, ωστόσο, βασίστηκε στη διατήρηση του παλιού θεσμικού συστήματος που διαμορφώθηκε τη μεταπολεμική περίοδο, το οποίο έγινε περισσότερο γενναιόδωρο σε συνδυασμό με την εισαγωγή νέων θεσμών μπερεριτζιανού χαρακτήρα, αποτέλεσμα της δημοκρατικής μετάβασης (Γράβαρης, Δ. 1996).² Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, η θέση περί αναδιανομής

1. Η ιδεολογική αυτή θέση προσομοιάζει στην πολιτική αντίληψη της αριστερής σοσιαλδημοκρατίας, που διαμορφώνεται κυρίως στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1970, ότι το Κοινωνικό Κράτος μπορεί να αποτελέσει εργαλείο μετάβασης σε σοσιαλιστικές λύσεις. Αναλυτικά για το θέμα βλ. (Κωτσονόπουλος Λ., 2016), 125-136

2. Η πρόσμεξη αυτή Βισμαρκιανών και μπερεριτζιανών χαρακτηριστικών, προϊόν συγκεκριμένης ιστορικής τροχιάς

του εθνικού πλούτου αναθεωρείται και για πρώτη φορά το ΠΑΣΟΚ εφαρμόζει ένα σταθεροποιητικό πρόγραμμα που στηρίζεται σε μία περιοριστική εισοδηματική πολιτική ώστε να συγκρατηθεί το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και τα υπόλοιπα δημοσιονομικά μεγέθη. Ο εμπνευστής της σταθεροποίησης αυτής, μάλιστα, την ενέδωσε με ένα έντονο ιδεολογικό πρόσημο, υποστηρίζοντας ότι ο προοδευτικός χώρος πρέπει να σταματήσει να παραβλέπει την αλήθεια και να κατανοήσει ότι *οι πολιτικοί και οικονομικοί χειρισμοί πρέπει να είναι σύμφωνοι με το δοσμένο γενικότερο πλαίσιο γιατί αλλιώς οδηγούν σε αδιέξοδα* (Σημίτης, Κ. 1989: 25). Το «δοσμένο αυτό γενικότερο πλαίσιο» ήταν εκείνη την περίοδο η ενίσχυση των νεοφιλελεύθερων πολιτικών και η υπαναχώρηση του ρόλου που έπαιζε το κράτος στην οικονομία, με την ταυτόχρονη ενίσχυση της αγοράς. Αυτό το ιδεολογικό κύμα εκμεταλλεύτηκε μία μερίδα στελεχών της Ν.Δ. και το επέβαλε εκ των άνω στην κομματική βάση, στοχεύοντας στην πολιτική διαφοροποίηση της από τον κρατισμό του Καραμανλισμού (Παπαβλασόπουλος Ε. 2004 : 292-295). Το παραπάνω εγχείρημα στέφθηκε από επιτυχία με την εκλογή της Ν.Δ. στην κυβέρνηση την περίοδο 1991-1993 με ατζέντα που περιλάμβανε μία σειρά ιδιωτικοποιήσεων. Μέσα στο συνολικότερο σχέδιο για την απίσχναση του ρόλου του κράτους, για πρώτη φορά μέσα στη Μεταπολίτευση περιλαμβάνεται η μεταρρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής και συγκεκριμένα η κοινωνική ασφάλιση.

3.2 Η περίοδος της επιλεκτικής αποφυγής ψόγου (1990-2009)

Οι δύο νόμοι που υιοθετεί η Νέα Δημοκρατία την περίοδο 1991-1993 για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος δεν αλλάζουν τη βασική αρχιτεκτονική του ως προς τον διανεμητικό του χαρακτήρα, αλλά εισάγουν μία ουσιαστική παραμετρική αλλαγή μεταβάλλοντας τους όρους παροχής σύνταξης και άρα μειώνοντας κατά πολύ το επίπεδο της. Έχοντας μία οριακή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η Ν.Δ. εκμεταλλεύεται αρκετές από τις τακτικές αποφυγής ψόγου που αναλύθηκαν παραπάνω.

Καταρχάς για πρώτη φορά εισάγεται ένας εξωτερικός εξαναγκασμός που είχε να κάνει με την ελάφρυνση του κρατικού προϋπολογισμού από τα χρέη των ασφαλιστικών ταμείων ώστε ο πρώτος να διορθώσει τη θέση του, ενόψει και των συνομιλιών με την Ε.Ο.Κ. Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο τότε Υπουργός Εθνικής Οικονομίας, Γιώργος Σουφλιάς: « Υπάρχει ο προβληματισμός γιατί βιαζόμαστε να ψηφίσουμε το ασφαλιστικό αφού δεν θα έχει άμεσα αποτελέσματα. Το ψηφίζουμε γιατί δεν μπορούμε να εισαγάγουμε τον προϋπολογισμό του 1991 χωρίς να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα στο ασφαλιστικό σύστημα» (Πρακτικά Βουλής. Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, 21/09/1990). Επιπλέον, για να κάμψει τις ισχυρές αντιδράσεις διατήρησε το προηγούμενο συνταξιοδοτικό καθεστώς για όσες κι όσους ήταν ήδη μέσα στην αγορά εργασίας με τις αλλαγές να έχουν εφαρμογή στους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας μετά την ψήφιση του νόμου. Η ψήφιση αμφοτέρων των νομοσχεδίων έγινε από τα θερινά τμήματα της Βουλής με αποτέλεσμα η κυβέρνηση να μπορεί να ελέγξει ποιοι βουλευτές της θα είναι σε αυτά και άρα να μην έχει πρόβλημα κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Τέλος, επιχειρήσε να συσκοτίσει το μέγεθος της μείωσης των συντάξεων στο νέο συνταξιοδοτικό καθεστώς «θάβοντας» τις σχετικές διατάξεις

χρησιμοποιήθηκε εκ των υστέρων ως αναλυτικό πλαίσιο εξήγησης των μεταβολών της κοινωνικής πολιτικής. Λόγω ανάλογων ιστορικών τροχιών που χαραζαν ορισμένες από τις χώρες της Νότιας Ευρώπης το αναλυτικό αυτό πλαίσιο απέκτησε το όνομα Νοτιοευρωπαϊκό Μοντέλο Ευημερίας. Αντί πολλών βλ Ferrera (1996).

μέσα σε ένα πλήθος άρθρων νόμου, το 50% εκ των οποίων παρέμεινε ανενεργό (Αλεξόπουλος, Α. 2023). Στο επίπεδο της κοινοβουλευτικής συζήτησης, η κυβέρνηση ενέγραψε τη μεταρρύθμιση στο ευρύτερο πλαίσιο της ανάγκης περικοπής των κρατικών δαπανών, ενώ η αντιπολίτευση εστίασε στα έσοδα του συστήματος θεωρώντας ότι τα όποια ταμειακά ζητήματα θα μπορούσαν να λυθούν με την καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής (Triantafyllou, P. 2007).

Ολόκληρη τη δεκαετία του 1990, και ειδικά μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ όπου τίθενται σαφείς μακροοικονομικοί περιορισμοί για την είσοδο της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος βρίσκεται πολύ ψηλά στην ατζέντα. Στην ουσία το πολιτικό σύστημα εισέρχεται στη φάση διαχείρισης της υποχώρησης της κοινωνικής πολιτικής με ένα ιδεολογικό τέχνασμα. Το ποινικό αίτιο των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων κοινωνικής πολιτικής συσχευόζονταν ως το τελικό αίτιο εισόδου της χώρας στην Ο.Ν.Ε. Ωστόσο, οι πολιτικές δυνάμεις κινούνταν με πολύ προσεκτικά βήματα αποφεύγοντας μία ευθεία αντιπαράθεση, επιχειρώντας να αποφορτίσουν ιδεολογικά το ζήτημα του ασφαλιστικού και να το παρουσιάσουν ως ένα αντικειμενικό πρόβλημα που χρίζει εξίσου αντικειμενικής επίλυσης (Κωτσονόπουλος, Λ 2008)

Στη δημιουργία αυτού του κλίματος συνέλαβε ο σχηματισμός μίας επιστημικής κοινότητας γύρω από τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού, η σύνθεση της οποίας παγιώθηκε από τα μέσα του 1990 και ύστερα. Ενδεικτικό της δραστηριότητας της συγκεκριμένης επιστημικής κοινότητας συνιστά το γεγονός ότι στην πρώτη περίοδο που διακρίναμε, αυτή της διεκδίκησης ευσήμων, συγκροτείται μόλις μία επιτροπή εμπειρογνομόνων για τη μελέτη του ασφαλιστικού.³ Αντίθετα στη δεύτερη περίοδο, μέσα σε διάστημα δύο δεκαετιών συγκροτούνται δέκα επιτροπές ειδικών εμπειρογνομόνων που δημοσιεύουν ισάριθμα πορίσματα. Ασφαλώς το περιεχόμενο των πορισμάτων αυτών δεν είναι ομοιογενές. Η πλειονότητά τους κινείται στην κατεύθυνση παραμετρικών αλλαγών του ασφαλιστικού συστήματος δίνοντας έμφαση στον οργανωτικό εξορθολογισμό του μέσα από συγχωνεύσεις ασφαλιστικών ταμείων, ή στη διόρθωση της οικονομικής του θέσης μέσα από την προσαρμογή εισφορών ή εξόδων, ανάλογα με το εάν η επιτροπή κινείται ευνοϊκότερα προς τους κοινωνικούς εταίρους ή στην κυβέρνηση. Ξεχωριστή θέση, ωστόσο, κατέχει η επιτροπή Σπράου που δημοσίευσε την έκθεσή της το 1997 και που εκεί προτείνεται μία παραδειγματική αλλαγή του συστήματος, δηλαδή μία μετάβαση σε ένα συνταξιοδοτικό σύστημα τριών πυλώνων σαν και εκείνο που πρότεινε η Παγκόσμια Τράπεζα στις χώρες του Παγκόσμιου Νότου τη δεκαετία του 1990.

Ο 21ος αιώνας ξεκινά με μία αποτυχημένη απόπειρα μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού, η σκιά της οποίας βαραίνει το πολιτικό σκηνικό μέχρι την έναρξη της περιόδου των Μνημονίων. Σε μία σπάνια εφαρμογή του παράδοξου του Νίξον στην ελληνική πολιτική, το ΠΑΣΟΚ (το εκσυγχρονιστικό του κομμάτι για την ακρίβεια), το οποίο, όπως είδαμε παραπάνω, χρησιμοποίησε το ασφαλιστικό ως εργαλείο εισοδηματικής πολιτικής, επιχειρήσε να εισάγει μία μεγάλη μεταρρύθμιση, η οποία σύμφωνα με τους εισηγητές της, θα αντιμετώπιζε δραστικά τα διογκούμενα ελλείμματα του ασφαλιστικού συστήματος. Συγκριτικά με την περίπτωση των αρχών του 1990, όπου η Ν.Δ. κατάφερε -με οριακή πλειοψηφία και απέναντι σε μεγάλη κοινωνική αντίδραση- να περάσει την τότε ασφαλιστική νομοθεσία, το εγχείρημα της κυβέρνησης Σημίτη έμοιαζε να έχει τις συνθήκες

3. Για την ακρίβεια, δεν μιλάμε ακριβώς για επιτροπή εμπειρογνομόνων, αλλά για τρεις κύκλους εντατικών σεμιναρίων που διοργανώθηκαν από την υφυπουργό εργασίας Ρούλα Κακλαμανάκη μέσα στο 1983 με στόχο τη θεωρητική και εφαρμοσμένη συζήτηση γύρω από τα προβλήματα του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος. Τα πορίσματά της δημοσιεύθηκαν από το εθνικό τυπογραφείο το 1984 και κυκλοφόρησαν κυρίως στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης.

με το μέρος του. Ήταν στον πρώτο χρόνο της διακυβέρνησής της, με άνετη κοινοβουλευτική πλειοψηφία (158 βουλευτές σε σύνολο 300), ενώ η διαμόρφωση της ατζέντας της μεταρρυθμίσεων έμοιαζε ώριμη καθώς η επιστημική κοινότητα γύρω από το ασφαλιστικό είχε ήδη καλλιεργήσει την αναγκαιότητα περειαίρω μεταρρυθμίσεων του όλου συστήματος.

Την άνοιξη του 2001, ο τότε υπουργός Εργασίας, με αφορμή την όξυνση του προβλήματος των ελλειμμάτων μίας σειράς ταμείων ελεύθερων επαγγελματιών και τραπεζοϋπαλλήλων, παραγγέλλει μία μελέτη από την London actuaries και στη βάση αυτής προτείνει μία σειρά μέτρων προς συζήτηση για την εξασφάλιση της μακροχρόνιας βιωσιμότητας του συστήματος. Ανάμεσα σε αυτά περιλαμβάνονταν η αύξηση του ορίου ηλικίας ανδρών και γυναικών στα 65, η συγχώνευση όλων των ασφαλιστικών ταμείων σε οχτώ ταμεία και κάποιες αλλαγές στον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας από το 2007 και ύστερα (Triantafyllou, P. 2007:138-139). Το συνδικαλιστικό κομμάτι του ΠΑΣΟΚ μαζί με αρκετά από τα στελέχη του τελευταίου αντέδρασαν αμέσως απέναντι στα σημεία διαλόγου που πρότεινε ο Υπουργός. Για να ληφθούν οι τελικές αποφάσεις σε σχέση με το εάν θα προχωρήσει η μεταρρύθμιση, το Εκτελεστικό Γραφείο του κόμματος συνεδρίασε από κοινού με την Κυβερνητική Επιτροπή στις 19 Απριλίου. Εκεί διατυπώθηκε η άποψη ότι προκύπτει ένα μεγάλο ιδεολογικο-πολιτικό θέμα με τη μεταρρύθμιση, εφόσον υπήρχε ο κίνδυνος η κυβέρνηση με τα προτεινόμενα μέτρα να ταυτιστεί με τη νομοθεσία Σιούφα που είχε υιοθετηθεί το 1992 από τη Νέα Δημοκρατία, (Γιαννίτσης, Τ. 2007:148). Τελικά βρισκόμενη αντιμέτωπη με τις αντιδράσεις του συνδικαλιστικού κομματιού του ΠΑΣΟΚ, το οποίο αναδείχθηκε σε κομβικό παίκτη αρνησικυρίας τη συγκεκριμένη συγκυρία, η κυβέρνηση ανέβαλε τη μεταρρύθμιση, «ανασημάτισε» τον υπουργό και για να κατευνάσει τα πνεύματα στο συνδικαλιστικό κίνημα κατέβασε το επόμενο έτος έναν νόμο (3029/2002) στο πλαίσιο του οποίου δεν προβλέπονταν κάποια αλλαγή στις παροχές, αλλά η σταδιακή ένταξη των ειδικών ταμείων στο Ι.Κ.Α, η οποία από υποχρεωτική στο προσχέδιο του νόμου μετατράπηκε σε προαιρετική ώστε να περάσει από το Κοινοβούλιο.

Ολοκληρώνοντας, σε αδρές γραμμές, την περιοδολόγηση της σχέσης των πολιτικών κομμάτων με την κοινωνική ασφάλιση στη μεταπολίτευση, έχει σημασία να τονιστεί, ότι ο ιδεολογικός διαγκωνισμός σε σχέση με την κοινωνική πολιτική των δύο εκλογικά σημαντικότερων κομμάτων εγγράφεται σε ένα πλαίσιο κομματικού ανταγωνισμού δύο πόλων. Για την ακρίβεια πρόκειται για ένα κομματικό σύστημα πολωμένου πλουραλισμού, το οποίο όμως μετά το 1981 και λόγω της ενισχυμένης αναλογικής που αποτελεί το κύριο εκλογικό σύστημα της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας αναδεικνύει δύο βασικά κόμματα εξουσίας εναλλασσόμενα σε αυτήν μέχρι και τις αρχές της περιόδου των Μνημονίων.⁴ Τη δεκαετία του 1980 ο κομματικός αυτός ανταγωνισμός έχει έντονα ιδεολογικά χαρακτηριστικά, ενώ επίσης φαίνεται οι δύο εκλογικά σημαντικοί πολιτικοί σχηματισμοί να αντιπαράθενται αξιακά. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 ο πολιτικός ανταγωνισμός

4. Ο όρος πολωμένος πλουραλισμός εισήχθη από τον Sartori για να περιγράψει συστήματα πέντε ή έξι κομμάτων μέσα στα οποία περιέρχονται αντι-συστημικά κόμματα, τα οποία είναι συναφή, που σημαίνει ότι έχουν την ικανότητα να επηρεάσουν τον χαρακτήρα του διακομματικού ανταγωνισμού, υπάρχει διμέτωπη αντιπολίτευση που δεν μπορεί να συγχωνευθεί σε έναν ενιαίο πόλο και, τέλος, το κέντρο του πολιτικού συστήματος καταλαμβάνεται από ένα πολιτικό κόμμα ή μία ομάδα κομμάτων (Sartori 1976). Ο Μαυρογορδάτος υποστηρίζει ότι η ελληνική περίπτωση εμπίπτει στον παραπάνω τύπο με τη διαφορά ότι υπάρχει ένας κεντρομόλος ανταγωνισμός ανάμεσα στα δύο μεγαλύτερα κόμματα ΠΑΣΟΚ και ΝΔ, ενώ ο Σεφεριάδης υποστηρίζει ότι αυτός ο ισχυρισμός μάλλον εμπίπτει περισσότερο σε δικομματικό σύστημα του Duverger και ότι η ελληνική περίπτωση του 1981 αντιστοιχεί στον τύπο κομματικού συστήματος που αναλύει ο Sartori δίχως αποκλίσεις. (Μαυρογορδάτος, G. 1984) (Seferiades, S. 1986).

αποφορτίζεται αξιακά και επικεντρώνει σε συγκεκριμένα ζητήματα πολιτικής επί του ασφαλιστικού, στο πλαίσιο κάθε φορά της αποφυγής ευθύνης. Ως εκ τούτου η πολιτική αντιπαράθεση επί του ασφαλιστικού παραμένει οξυμένη, ενώ διεξάγεται πάνω σε έναν κοινό μεταρρυθμιστικό ορίζοντα.

4. Η περίοδος του επιβαλλόμενου εξωτερικού καταναγκασμού των Μνημονίων (2010-2018)

4.1 Το πολιτικό πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων της κοινωνικής ασφάλισης στο φως της νέας διαιρετικής τομής

Η περίοδος των Μνημονίων σηματοδοτεί μία σειρά ανακατατάξεων στο κομματικό σύστημα, στην κοινωνική πολιτική και στον ιδεολογικό λόγο που εκφέρεται από το πρώτο σε σχέση με την αναγκαιότητα μεταρρυθμίσεων της δεύτερης. Στη συγκεκριμένη περίοδο υπάρχουν δύο ουσιώδη σημεία διαφοροποίησης σε σχέση με τις προηγούμενες. Το πρώτο σημείο έχει να κάνει με τον χαρακτήρα της μεταρρύθμισης της κοινωνικής πολιτικής και συγκεκριμένα του ασφαλιστικού συστήματος. Η συζήτηση περί της αναγκαιότητας μεταρρύθμισης του δεύτερου δεν δικαιολογείται απλά στη βάση ενός συνδυασμού βιωσιμότητας του συστήματος και εξωτερικού προσδιορισμού, όπως συνέβαινε από τη δεκαετία του 1990 και ύστερα. Αντίθετα, οι μεταρρυθμίσεις στο ασφαλιστικό την υπό μελέτη περίοδο είναι προϊόντα εξωτερικής επιβολής, εφόσον αποτελούν συμβατικές υποχρεώσεις της χώρας με τους δανειστές της. Επιπλέον, βασικά μέριμνα αυτών δεν είναι η βιωσιμότητα του συστήματος, αλλά η όσο γίνεται ευρύτερη απεμπλοκή του κράτους και του προϋπολογισμού του από την παροχή συντάξεων. Αυτό εγγράφεται στην ευρύτερη υποβάθμιση της κοινωνικής πολιτικής από εργαλείο εισοδηματική πολιτικής, σε πολιτική αντιμετώπισης της ακραίας φτώχειας (Παπαθεοδώρου, Χ. 2018:55-56).

Την υπό εξέταση περίοδο υπογράφονται τρία Μνημόνια. Το πρώτο υπογράφεται το 2010 από την Κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ επί πρωθυπουργίας Γ. Παπανδρέου. Ο στόχος του πρώτου Μνημονίου, με τριετή αρχικό ορίζοντα, ήταν εμπροσθοβαρής· δηλαδή άμεση περικοπή δαπανών του Δημοσίου τομέα, ώστε να διορθωθούν τα διδύμα ελλείμματα, και στη συνέχεια διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (Μαυρουδέας, Σ. 2018). Στο πλαίσιο αυτό, ήδη στον κυρωτικό νόμο του Μνημονίου (ν.3845/2010, ΦΕΚ Α65/6-5-2010) προβλέπεται η δέσμευση της κυβέρνησης για μείωση των συντάξεων μέσα από συγκεκριμένα μέτρα, ενώ ακολουθεί ο πρώτος νόμος της κυβέρνησης Παπανδρέου με τίτλο «Νέο Ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις» (Ν.3863/2010). Στην προκειμένη περίπτωση, αναθεωρείται συνολικά το πλαίσιο παροχής αναπηρικών συντάξεων και κυρίως κατακερματίζεται η κύρια σύνταξη ανάμεσα σε βασική και αναλογική. Το τελευταίο έχει σαν αποτέλεσμα, σε συνδυασμό με τις επόμενες νομοθεσίες, μία κατακρήμνιση του ποσοστού αναπλήρωσης της σύνταξης που υπολογίζεται από 80% σε 42,5% σε βάθος χρόνου (Κουμαριανός, Ε. 2018:162-164).

Η διπλή αποτυχία του πρώτου Μνημονίου, δηλαδή η αδυναμία επίτευξης των μακροοικονομικών του στόχων και η απώλεια πολιτικής νομιμοποίησης, οδήγησε στο δεύτερο Μνημόνιο. Ένα τμήμα του αφορούσε την ανταλλαγή ομολόγων και εφαρμόζεται από τη μη εκλεγμένη κυβέρνηση Παπαδήμου (η οποία στηρίζεται από τη Ν.Δ., το ΠΑ.ΣΟ.Κ. και το ΛΑ.Ο.Σ.: Νοέμβριος 2011-

Μαΐος 2012), ενώ το υπόλοιπο τμήμα του που αφορούσε κυρίως περικοπές του δημοσίου τομέα εφαρμόζεται από την συμμαχική κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ-ΝΔ υπό την ηγεσία της τελευταίας (Ιούνιος 2012 - Ιανουάριος 2015).

Τέλος, από το 2015 μέχρι το 2018, εφαρμόζεται από την κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ το Τρίτο Μνημόνιο. Η βασική διαφοροποίηση του τρίτου μνημονίου, σε σχέση με τα υπόλοιπα δύο, είναι ότι πρόκειται για ένα οπισθοβαρές πρόγραμμα. Δηλαδή οι περικοπές και τα δημοσιονομικά μέτρα είχαν προγραμματιστεί σε δεύτερο χρόνο, ώστε να αφηθεί χώρος στην οικονομία για ανάκαμψη, και σε πρώτο χρόνο ήρθαν οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και οι ιδιωτικοποιήσεις. Οι περαιτέρω μεταρρυθμίσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα προβλέπονται και σε αυτήν την περίπτωση όπως και στο πρώτο Μνημόνιο, ως συμβατικές υποχρεώσεις της χώρας. Έτσι, στον κυρωτικό νόμο (ν.4336/2015, Α94/14-8-2015), διατυπώνεται η δέσμευση της κυβέρνησης να ενοποιήσει όλα τα ασφαλιστικά ταμεία σε ένα, να προχωρήσει σε μία γενναία μείωση συντάξεων και να αυξήσει τις εισφορές των συνταξιούχων για υγειονομική περίθαλψη. Ο περίφημος νόμος Κατρούγκαλου (ν.4387/2016), που θα εξετάσουμε παρακάτω, εφαρμόζει αυτές ακριβώς τις δεσμεύσεις.

Το δεύτερο σημείο διαφοροποίησης έχει να κάνει με τη μεταβολή του κομματικού τοπίου εντός του οποίου διεξάγεται ο εν γένει κομματικός ανταγωνισμός, αλλά και ειδικότερα εκείνο το τμήμα του που αφορά στις μεταρρυθμίσεις κοινωνικής πολιτικής. Η έξοδος από τον μεταπολιτευτικό κανόνα, ενός συστήματος πολωμένου πλουραλισμού που φαίνεται ωστόσο στην πορεία να αναπτύσσει μία κεντρομόλο δυναμική δικομματικού χαρακτήρα, τόσο λόγω της κομματικής ταύτιση του εκλογικού σώματος όσο και λόγω του εκλογικού συστήματος, γίνεται εμφανής τον τρίτο χρόνο της κρίσης, το 2012. Οι διπλές εκλογές που διενεργούνται τον συγκεκριμένο χρόνο, και που έχουν εύλογα χαρακτηριστεί ως διπλός εκλογικός σεισμός (Βούλγαρης, Γ Νικολακόπουλος, Η 2014), αναδεικνύουν μία σημαντική αποευθυγράμμιση του εκλογικού σώματος από τις παραδοσιακές κομματικές ταυτίσεις του, σηματοδοτούν την ανάδυση μίας νέας ηγεμονικής διαιρετικής τομής στο πολιτικό σύστημα (μνημόνιο-αντιμνημόνιο) καθώς επίσης και νέα κόμματα τα οποία εκφράζουν την αντιμνημονιακή δυναμική σε αριστερά και δεξιά.

Ο ανταγωνισμός μνημονιακών -αντιμνημονιακών πολιτικών δυνάμεων παράγει ένα ασταθές πολιτικό σκηνικό στο πλαίσιο του οποίου η κομματική ταύτιση των ψηφοφόρων είναι τόσο ισχνή που ακόμη και το μεγάλο bonus κοινοβουλευτικών εδρών που προβλέπεται για το πρώτο πολιτικό κόμμα στις εκλογές, δεν αρκεί για να σχηματιστεί μονοκομματική κυβέρνηση με αποτέλεσμα μέχρι και το τέλος του Γ' Μνημονίου οι κυβερνήσεις να είναι συμμαχικές. Η νέα διαιρετική τομή ήταν αρκετά ισχυρή μέχρι το 2015, σε τέτοιο βαθμό ώστε να ανατραπεί το κριτήριο του ιδεολογικού συνεχούς ως προς τους εταίρους της κυβερνητικής συμμαχίας- που μέχρι τότε φαίνεται να ικανοποιούνταν- και να συμμαχήσουν δύο κόμματα για το σχηματισμό κυβέρνησης από τελείως διαφορετικές ιδεολογικές γεωγραφίες, ο Σύριζα ένα κόμμα στο αριστερό φάσμα της κεντροαριστεράς και οι Ανεξάρτητοι Έλληνες ένα κόμμα στο δεξιό φάσμα της κεντροδεξιάς. Η ισχύς, ωστόσο, αυτής της διαιρετικής τομής εξασθενεί, καθώς η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-Αν.Ελλ. εφαρμόζει και αυτή ένα Μνημόνιο και άρα μετατίθεται στο μνημονιακό τμήμα της διαιρετικής τομής, χωρίς ταυτόχρονα να αποκτά σημαντική πολιτική υπόσταση το αντιμνημονιακό τμήμα της τομής που παραμένει κενό, με αποτέλεσμα αυτή να εξασθενεί έως ότου να εξαφανιστεί στις εκλογές που ακολουθούν μετά το 2019.

4.2. Μεταρρυθμίζοντας το ΣΚΑ στο Α' Μνημόνιο: Εσχατολογικά διλήμματα και μεταφορά ευθύνης στο φως της νέας διαιρετικής τομής

Η υπογραφή του Α' Μνημονίου από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ υπό τον Γ. Παπανδρέου θέτει και το πλαίσιο ερμηνείας των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων. Το «αφήγημα» της κρίσης και η κρισεολογία διαχέονται στους λόγους των Υπουργών. Ο τότε Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Ανδρέας Λοβέρδος, οι κοινοβουλευτικοί εκπρόσωποι και ο Υπουργός Οικονομικών, Γιώργος Παπακωνσταντίνου επισημαίνουν τη δημοσιονομική αναταραχή που υφίσταται το ΣΚΑ της χώρας και πλαισιώνουν την ανάγκη, η οποία οδηγεί ορθολογικά και πραγματιστικά (Τασσόγλου Μ., 2022, σσ. 210-212) στις δικές τους προτάσεις (ν. 3863/2010). Οι λόγοι, οι οποίοι αναλύονται παρακάτω, ανακτήθηκαν από τις σχετικές συζητήσεις της Ολομέλειας της Βουλής στις 7 και 8 Ιουλίου του 2010.⁵

Ο πραγματισμός εκφράζεται μέσω δίπολων εσχατολογικού περιεχομένου: «*ή χιζουμε ή γκρεμίζουμε*», «*πώχευση ή εθνικός συμβιβασμός*», «*κίνδυνο χρεοκοπίας σε μία ευκαιρία μεγάλων αλλαγών*», τα οποία είναι και η αιτιακή αλυσίδα, απλοποιημένη. Όπως αναφέρει ο Kuipers (Kuipers S., 2006, σσ. 183-186) η πλαισίωση της κρίσης μπορεί να ευοδώσει τα επιθυμητά αποτελέσματα με το λιγότερο πολιτικό κόστος, όταν συνδυαστεί με τις διαχρονικές ατέλειες του συστήματος. Ο συνδυασμός των διαχρονικών προβλημάτων του ΣΚΑ με τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης, αλλά και το διαχρονικό ζήτημα της δημογραφικής γήρανσης, δύσκολα μπορούν να αμφισβητηθούν ως ανεπαρκείς αιτίες για την ανάγκη μίας πρωτόγνωρης μεταρρύθμισης. Επιπλέον, η παρουσίαση των δίπολων σε απλοποιημένη μορφή, η οποία εξ αρχής θέτει μόνο μία εναλλακτική (*χιζουμε, ευκαιρία μεγάλων αλλαγών*) διευκολύνει την κοινή γνώμη στο να εξάγει τα συμπεράσματα της. Σύμφωνα με τον Pierson (Pierson P., 1994, pp. 18-24) και έρευνες στο πεδίο της κοινωνικής ψυχολογίας, τα άτομα θα υποκύψουν σε κινδύνους-ρίσκο προκειμένου να μη χειροτερέψουν τη θέση τους, πόσο μάλλον όταν έχουν να επιλέξουν ανάμεσα σε τόσο ακραίες εναλλακτικές. Η απλοποίηση είναι και μία μορφή συσκώτισης, δεδομένου ότι αποκρύπτονται οι ουσιώδεις αλλαγές, οι οποίες διαχέονται και στο μέλλον. Ακόμη και να παρακολουθήσει κανείς τις εκτενείς κοινοβουλευτικές συζητήσεις και τις αναλύσεις των νομοσχεδίων, καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολο για τον μέσο πολίτη να εξάγει συμπεράσματα (Burnstein P., 2003), εφόσον απαιτείται ένα καλό επίπεδο οικονομικών γνώσεων, αλλά και γνώσης των προηγούμενων νομοσχεδίων και του ΣΚΑ εν γένει. Το γεγονός αυτό επιδεινώνεται και λόγω των αντικρουόμενων απόψεων των πολιτικών δρώντων, οι οποίες εν τέλει επιβεβαιώνουν ότι δεν είναι ένα ζήτημα πραγματισμού μόνο και έλλειψης εναλλακτικής, αλλά και ένα πολιτικό-ιδεολογικό ζήτημα⁶, στο οποίο γίνεται προσπάθεια να μειωθούν οι εκτενείς αντιδράσεις εκ μέρους της κοινής γνώμης. Επιπρόσθετα, τα δίπολα εντάσσονται και

5. Πρακτικά. Συνεδρίαση Ολομέλειας. 7/7/2010. Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?search=on&keywords=%ce%9a%ce%bf%ce%b9%ce%bd%cf%89%ce%bd%ce%b9%ce%ba%ce%ae+%ce%91%cf%83%cf%86%ce%ac%ce%bb%ce%b9%cf%83%ce%b7&DateFrom=06%2f10%2f2009&DateTo=26%2f01%2f2015&pageNo=1> Πρακτικά. Συνεδρίαση Ολομέλειας. 8/7/2010. Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?search=on&keywords=%ce%9a%ce%bf%ce%b9%ce%bd%cf%89%ce%bd%ce%b9%ce%ba%ce%ae+%ce%91%cf%83%cf%86%ce%ac%ce%bb%ce%b9%cf%83%ce%b7&DateFrom=06%2f10%2f2009&DateTo=26%2f01%2f2015&pageNo=4>

6. Η πληροφορία και η γνώση είναι δύσκολο να αποκτηθεί. Η κατασκευή αιτιακών αλυσίδων σε ένα σύνθετο κοινωνικο-πολιτικό περιβάλλον και εφόσον η πληροφορία σχεδόν πάντα κατανέμεται άνισα, καθίσταται δυσεπίτευκτη (Pierson P., 1994) (Weaver K., 1986) (Burnstein P., 2003).

στην τακτική του «αντισταθμίματος» (compensation), εφόσον παρουσιάζεται μία κατάσταση στην οποία το άτομο καλείται να επιλέξει την προτιμότερη λύση έναντι μίας άλλης, η οποία θα ήταν πιο δυσμενής, ώστε να αντισταθμιστεί η αρνητική του προδιάθεση με ένα θετικό «αντάλλαγμα».

Εντός του πλαισίου της κρισεολογίας βρίσκεται και η καταστροφολογική πλαισίωση, όπως εντοπίζεται και στα λεγόμενα του κύριου Παπουτσιά: «*Το 2009 ήταν το έτος κατά το οποίο η περίοδος της ευμάρειας ή των ψευδαισθήσεων⁷ της, που τόσα χρόνια απολαμβάναμε όλοι μας ως κοινωνία, έφτασε στο τέλος της (...)* ξέσπασε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση φέροντας το ασφαλιστικό σύστημα, αλλά και την οικονομία της χώρας σε οριακό επίπεδο», η οποία συνδυάζεται και με διαχωρισμούς μεταξύ ομάδων του πληθυσμού: «*κάποιοι ευνοημένοι υψηλών καλύψεων συνταξιούχοι (...)* και οι πληβείοι, δηλαδή οι χαμηλοσυνταξιούχοι και οι άποροι». Με αυτόν τον τρόπο γίνεται ακόμη πιο αναγκαία η μεταρρύθμιση και φαντάζει πιο δίκαια. Το δίκαιο της υπόθεσης, γίνεται προσπάθεια να αποδειχθεί και μέσω της τήρησης του Συντάγματος και της κοινής πορείας με το αξιακό σύστημα της κοινωνίας: «*οι πολίτες μας ζυγίζουν (...)* αλλά κυρίως μας κρίνουν για το αν ο καταστατικός χάρτης, το αξιακό σύστημα της χώρας, της Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, το Σύνταγμα, τηρείται». Παρόμοια τακτική, κοινωνικής κατασκευής του πλαισίου έτσι ώστε να συνάδει με τις παραδοσιακές αξίες της κοινωνίας, επιβεβαιώνεται και από τις μεταρρυθμίσεις της Δανίας και της Ολλανδίας (Cox R. H., 2001), όπου η παρουσίαση των αλλαγών σε συνάρτηση με τους κανόνες του συντάγματος και το συνολικότερο παλμό της κοινωνίας αποτελούσαν ένα σημαντικό εργαλείο μείωσης πολιτικού κόστους και αντιδράσεων.

Τέλος, ακόμη μία τακτική μείωσης πολιτικού κόστους που παρατηρείται στους λόγους του Υπουργού και των κοινοβουλευτικών εκπροσώπων, είναι η τακτική της αποφυγής ευθύνης (blame avoidance)⁸, στην οποία η αιτιολόγηση για τις «*κρίσιμες, πολιτικά δαπανηρές, κοινωνικά, πολιτικά κοστοβόρες και σκληρές αποφάσεις*» πραγματοποιείται μέσω της επιβεβαίωσης του αδιεξόδου, λόγω των προηγούμενων πολιτικών επιλογών, των προκατόχων τους (policy feedback). Συγκεκριμένα, τονίζεται από τον κύριο Παπουτσιά «*ο εμπαιγμός του ελληνικού λαού, η προσπάθεια της Νέας Δημοκρατίας να υπερασπιστεί ένα οικοδόμημα το οποίο κυριολεκτικά τίναξε στον αέρα*» και ο κύριος Λοβέρδος αναλαμβάνει να υπενθυμίσει στον ελληνικό λαό την αιτία της προτεινόμενης μεταρρύθμισης, αναφέροντας: «*Μήπως νομίζει κανείς σε αυτή την αίθουσα ότι οι Έλληνες πολίτες έχουν πάθει απώλεια πρόσφατης μνήμης; Μήπως δεν ξέρουν πώς ήρθαμε σήμερα σε αυτήν την κατάσταση;*». Επισημαίνεται ότι «*οι ανεύθυνες επιλογές των προηγούμενων κυβερνήσεων, ήταν που οδήγησαν τα ασφαλιστικά μας ταμεία στο χείλος του γκρεμού. Και τώρα οδηγούμαστε σε απότομη προσαρμογή με το νέο ασφαλιστικό, ενώ θα μπορούσαμε να έχουμε φτάσει εδώ σταδιακά και με πιο ομαλό τρόπο*». Σύμφωνα με τον Weaver (Weaver K., 1986), οι πολιτικοί προτιμούν να αποφύγουν την ευθύνη για τις κοστοβόρες μεταρρυθμίσεις που προωθούν από το να επιβραβευσθούν για τις φιλικές στην κοινή γνώμη μεταρρυθμίσεις, γεγονός, το οποίο οφείλεται στην αρνητική προδιάθεση των εκλογέων. Η αρνητική προδιάθεση έγκειται στο γεγονός ότι παρατηρείται

7. «*ψευδαισθήσεις ότι μπορούσαμε να συνταξιοδοτηθούμε μετά τα 15,20,25 μετρίως 30 χρόνια εργασίας, με συντάξεις που σε ορισμένες περιπτώσεις είναι μεγαλύτερες από τους μισθοί, μετακυλώντας έτσι το κόστος των διαρθρωτικών αναγκών στις επόμενες γενιές*».

8. Η όπως κατηγοριοποιεί ο Weaver (Weaver K., 1986) σε τακτικές αποφυγής της ευθύνης με το να μεταβιβάζεται η ευθύνη σε προηγούμενους σχεδιαστές πολιτικής (find a scapegoat) ή παρόμοια, η διάχυση της ευθύνης σε όσο το δυνατόν περισσότερους σχεδιαστές πολιτικής γίνεται (circle the wagons).

μεγαλύτερη ευαισθησία (και άρα άμεση αντίδραση) στην πιθανότητα απωλειών σε αντίθεση με την πιθανότητα κερδών.

Ως αντεπιχειρήματα στις θέσεις του κυβερνώντος κόμματος προτάσσουν σχεδόν παρόμοιες θέσεις, αλλά με άλλου είδους μανδύα τα κόμματα της αντιπολίτευσης ΣΥΡΙΖΑ και Νέα Δημοκρατία. Αρχικά και το κόμμα της ΝΔ και του ΣΥΡΙΖΑ τονίζουν το εύρος των περικοπών και τη σταδιακή αποσυναρμολόγηση του δημόσιου χαρακτήρα του ασφαλιστικού. Επισημαίνουν, επίσης την αντισυνταγματικότητα ορισμένων άρθρων και την παράβλεψη του Συντάγματος για την υποστήριξη του Μνημονίου. Η βασικότερη διαφορά είναι ότι δε χρησιμοποιείται ο ταξικός λόγος από το κόμμα της ΝΔ σε αντίθεση με τον ΣΥΡΙΖΑ.

Συγκεκριμένα ο Μαρκόπουλος (κοιν. Εκπρ. ΝΔ) φαίνεται να επικρίνει την πλαισίωση του κυβερνώντος κόμματος, σχολιάζοντας τη ρευστότητα των ερμηνειών: *«τα πάντα είναι στην πέρα επάνω, τριβονιαί, λιώνουν και εξαφανίζονται. Εξαερώνονται τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, μια ερμηνεία, δύο ερμηνείες, δέκα ερμηνείες»* επισημαίνοντας την πραγματικότητα: *«Με 360 ευρώ βασική σύνταξη, που βεβαίως θα σκαμπανεβάξει από το ΑΕΠ, από το Δείκτη Καταναλωτή και όλα τα υπόλοιπα; Δεν υπάρχει καμία εγγυοδοσία; Ποιο κοινωνικό κράτος; Δεν είναι βιώσιμο αυτό, είναι «ριφιφι» ελπίδων».* Στην προκειμένη περίπτωση η έλλειψη εγγυοδοσίας και τα σκαμπανεβάσματα αποτελούν μείζον ζήτημα για το κόμμα της αντιπολίτευσης και επικρίνει τη ρευστότητα των ερμηνειών. Το 2021, ωστόσο ως κυβερνών κόμμα, όπως θα δούμε παρακάτω, σε ένα πλαίσιο «ανάπτυξης» πλέον όπου το αφήγημα της κρίσης ως έκτακτης ανάγκης έχει εκλείψει, θα ψηφίσει νομοσχέδιο, με το οποίο θα εντάσσει τη ρευστότητα σταδιακά ακόμη περισσότερο στο ασφαλιστικό, με τις επενδύσεις των συντάξεων. Ο Γ. Βρουτσος (εισηγητής ΝΔ) συνεχίζει στο ίδιο μοτίβο, τονίζοντας τον βαθμό της αποσάθρωσης του ασφαλιστικού: *«θα επιφέρει τη μεγαλύτερη κοινωνική ανατροπή (...) δραματική επιδείνωση σ' ό,τι γνωρίσαμε μέχρι σήμερα στην έννοια του κοινωνικού κράτους (...) αποδόμηση του δημόσιου κοινωνικού χαρακτήρα του ασφαλιστικού συστήματος. (...) πρόκειται για ένα μηχανισμό μείωσης των συντάξεων. προτροπή για να οδηγηθεί είτε στην ιδιωτική ασφάλιση είτε στην αδήλωτη εργασία που θα σημαίνει εισφοροδιαφυγή».* Και οι δύο εκπρόσωποι δημιουργούν μία ζοφερή εικόνα σχετικά με τις προτεινόμενες αλλαγές στο ασφαλιστικό και αυτό συνάδει με το γεγονός, ότι όπως το κυβερνών κόμμα θα χρησιμοποιήσει τις δικές του πλαισιώσεις, με τον ίδιο τρόπο θα ενεργήσει και η αντιπολίτευση, εφόσον διαφοροποιείται και επιθυμεί να επανεκλεγεί μελλοντικά, ιδανικά με αυτοδυναμία (Elmelund-Præstekær Ch. & Emmenegger P., 2013). Όσον αφορά την αντισυνταγματικότητα και την υποταγή στο μνημόνιο, ο Π. Παυλόπουλος επισημαίνει την αντισυνταγματικότητα ορισμένων άρθρων και τονίζει ότι *«βάση του όλου νομοσχεδίου, που είναι προϊόν, όπως ξέρετε, κατά κύριο λόγο του μνημονίου. Το Σύνταγμα είναι το θεμέλιο της έννομης τάξης και ο κυρωτικός νόμος του μνημονίου και όλες οι νομοθετικές και διοικητικές πράξεις πρέπει να υπακούουν στο Σύνταγμα».* Το σύνταγμα όπως φαίνεται από κάθε θητεία ερμηνεύεται κατά το δοκούν, κάτι το οποίο αναφέρεται από την κάθε αντιπολίτευση, όποτε δηλαδή δεν το χρησιμοποιεί η ίδια, ώστε να επικρίνει την έντεχνη διαχείριση του.

Στην ίδια γραμμή όσον αφορά την αποδόμηση του κοινωνικού κράτους/ασφαλιστικού συνεχίζουν και οι εκπρόσωποι του ΣΥΡΙΖΑ χαρακτηρίζοντας τη μεταρρύθμιση *«Ιουλιανό πραξικόπημα (...) σε βάρος των κοινωνικών δικαιωμάτων του ελληνικού λαού»* όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Π. Λαφαζάνης (Κοιν. Εκπρ. ΣΥΡΙΖΑ) επισημαίνοντας και εκείνος την αντισυνταγματικότητα και *«το υπερσύνταγμα, το οποίο είναι το νέο μνημόνιο»* σε πιο έντονο βαθμό, χαρακτηρίζοντας πλέον τη

χώρα «*νέα αποικιοκρατία*» και «*προτεκτοράτο*». Το πλαίσιο εκφοράς του λόγου διακρίνεται από μία αντισυστημική χροιά που νοηματοδοτείται στον ορίζοντα της αναδυόμενης-τότε- διαιρετικής δομής Μνημόνιο/Αντιμνημόνιο. Σε αυτό το πνεύμα, οι εκπρόσωποι του ΣΥΡΙΖΑ μπορούν να κατηγορούν τα δύο ισχυρότερα κόμματα της Μεταπολίτευσης που έχουν μοιραστεί την εξουσία και επομένως ευθύνονται για την επιβαρυσμένη κατάσταση του ασφαλιστικού, σε αντίθεση με εκείνους που προτάσσονται ως εναλλακτικό/αντισυστημικό κόμμα και άρα εντός των κινήτρων του είναι η προσέλκυση της ελπίδας των ψηφοφόρων για κάτι νέο, το οποίο θα τους απαλλάξει από τις περικοπές και τις εξαρτήσεις από τους διεθνείς οργανισμούς. Με αυτό το σκεπτικό, ο πρόεδρος του κόμματος Αλέξης Τσίπρας αναφέρει ότι: «*οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ και της Νέας Δημοκρατίας, που κυβέρνησαν όλα αυτά τα χρόνια τον τόπο- οδήγησαν το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας στο χείλος του γκρεμού*» κατηγορώντας τους για κλοπή των αποθεματικών και τζογάρισμα στο χρηματιστήριο. Η κατεύθυνση προς την ιδιωτική ασφάλιση είναι ένα επιπλέον επιχείρημα, το οποίο παραμένει σταθερό και όταν θα είναι πάλι αντιπολίτευση το 2021, κάτι το οποίο όμως δεν κατάφερε να ανασχέσει κατά την κυβερνητική θητεία του το 2016. Τέλος, εκτός από την κοινή γραμμή, ότι παρατηρείται υπακοή στο μνημόνιο «*τοσαλαπατώντας το Σύνταγμα της χώρας, αλλοιώνοντας την κοινοβουλευτική δημοκρατία*» επισημαίνεται το μικρό ποσό της σύνταξης των 360 ευρώ και αναφέρεται στο γεγονός δεν θα υπάρχει εργαζόμενος που να έχει 40 συναπτά έτη εργασίας υπό τις παρούσες συνθήκες εργασιακής ανασφάλειας. Οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας και η νομιμοποίηση των μεταναστών, ώστε να πληρώνουν και εκείνοι εισφορές αποτελεί μία βασική επιχειρηματολογία του ΣΥΡΙΖΑ για το πώς θα μπορούσε να επιστρέψει το ΣΚΑ στον δρόμο της βιωσιμότητας.

4.3 Η μεταρρύθμιση του ΣΚΑ στο Γ' Μνημόνιο. Η τακτική της μεταφοράς ευθύνης μέσω της χρηστής διακυβέρνησης.

Η επόμενη μεταρρύθμιση πραγματοποιείται από την κυβέρνηση συνασπισμού του ΣΥΡΙΖΑ-Αν. Ελ με πρωθυπουργό τον Αλέξη Τσίπρα, Υπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης⁹ τον Γεώργιο Κατρούγκαλο, Υφυπουργό τον Αναστάσιο Πετρόπουλο. Στην περίπτωση της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ παρατηρείται εντονότερα η τακτική της αποφυγής ευθύνης και παράλληλα η συνεχής επισήμανση της ιδεολογικής διαφοροποίησης σε σχέση με τους προκατόχους της. Επιπλέον, ο ριζοσπαστισμός της διαιρετικής τομής Μνημόνιου/ Αντιμνημόνιου φαίνεται να δίνει τη θέση του σταδιακά στον διαχωρισμό Παλιού/Νέου, με το πρώτο να ταυτίζεται με παλαιοκομματικές πελατειακές πρακτικές, ενώ το δεύτερο με τη χρηστή διοίκηση που στοχεύει στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και όχι στο συμφέρον των οργανωμένων συμφερόντων. Έτσι, η κυβέρνηση διαχωρίζει τη σχέση της με τις ομάδες συμφερόντων, και διατυπώνει την τενοκρατική/ εκσυγχρονιστική υπεροχή της σε σχέση με τις κυβερνήσεις του «*παλιού*» συστήματος. Με αυτόν τον τρόπο καταβάλλεται μία προσπάθεια να αναδειχθεί ο πρωτοποριακός χαρακτήρας της προτεινόμενης νομοθετικής παρέμβασης (v. 4387/2016) (Stiller S., 2010, σ. 28): Όπως παρατηρεί ο αρμόδιος υπουργός Γ. Κατρούγκαλος «*Το σύστημα μας φέρνει μία τομή στο*

9. Αξίζει να αναφερθούμε στην έμμεση ιδεολογική χροιά στην αλλαγή ονομασίας των Υπουργείων. Στη θητεία του ΠΑΣΟΚ (και των συνασπισμών), η ονομασία περιοριζόταν στο «Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης», ενώ στη θητεία του ΣΥΡΙΖΑ προστέθηκε το «Κοινωνικής Αλληλεγγύης», υποδηλώνοντας την πιο αριστερόστροφη πολιτική ταυτότητα.

ασφαλιστικό, μία τομή που επί δεκαετίες είχε ανάγκη ο τόπος και που το παλιό πολιτικό σύστημα, ακριβώς λόγω της υποκρισίας, της δημαγωγίας, αλλά κυρίως της εμμονής του σε ρυθμίσεις μεμονωμένες, άναρχες και πελατειακές, δε μπορούσε να επιχειρήσει».¹⁰

Η έμφαση στη μετακύλιση της ευθύνης στις προηγούμενες κυβερνήσεις γίνεται ακόμη πιο έντονη από την κυβερνητική πλευρά, με δεδομένο ότι η Αντιπολίτευση εγκυβρίζει συνεχώς την αξιοπιστία της λόγω της μεταστροφής που έκανε από το αντιμνημονιακό στο μνημονιακό στρατόπεδο. Ως εκ τούτου η επίρριψη της ευθύνης από την αντιπολίτευση στην κυβέρνηση της Αριστεράς για τη συνέχιση της υπογραφής των μνημονίων είναι διάχυτη, ενώ επισημαίνεται συνεχώς η αντίθεση λόγων και πράξεων της αριστερής κυβέρνησης. Επομένως, στην επιχειρηματολογία της κυβέρνησης παρατηρείται μία υπόκωφη απολογία και παράλληλη αιτιολόγηση των πράξεων τους με την επίρριψη ευθυνών στους προκατόχους και στο σύστημα που τους κληροδοτήθηκε. Ο αρμόδιος υπουργός Γ. Κατρούγκαλος αιτιολογεί και αναζητεί νομιμοποίηση για τις παρεμβάσεις του ν/σ για «*την εισφορά 20% επί του πραγματικού εισοδήματος για την κύρια σύνταξη*» βασιζόμενος στο άρθρο 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος και στο άρθρο 25 παράγραφος 4. Σε αυτά αναφέρεται, ότι οι πολίτες αναλαμβάνουν την καταβολή του δημόσιου μεριδίου που τους αναλογεί με βάση τις δυνάμεις τους, ενώ παράλληλα επιβάλλεται η υποχρέωση της κοινωνικής αλληλεγγύης¹¹. Αυτή η αναφορά αιτιολογεί την «ισονομία» με την οποία αντιμετωπίζονται οι ασφαλισμένοι στο παρόν ν/σ, σε αντίθεση με «*τις παλιές πελατειακές ρυθμίσεις της πατρωνίας που έθρεψε το παλιό σύστημα*», το οποίο έκανε «*τους συνταξιούχους φτωχότερους κατά 40%*» και μείωσε «*τη μέση σύνταξη από τα 1200 ευρώ στα 800 ευρώ*».

Στη συνέχεια, η κατάργηση του ΕΚΑΣ12 αιτιολογείται με την αντικατάσταση του από την εθνική σύνταξη, ως ένα αντιστάθμισμα: «*Αντί να καταργήσουμε το ΕΚΑΣ και να μη βάλουμε τίποτα στη θέση του, όπως κάνατε εσείς με τις διαδοχικές καταργήσεις και μειώσεις παροχών, αντικαθιστούμε το ΕΚΑΣ με την εθνική σύνταξη και μάλιστα με ένα τρόπο που παρέχει πληρέστερη προστασία (...) τη δίνουμε σε όλους (...) με τέτοιο τρόπο (...) ώστε να εξασφαλίσουμε τους συνταξιούχους από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό*». Ο Pierson (Pierson P., 1994, σ. 23) στο παράδειγμα της τακτικής του αντισταθμίσιματος, αναφέρει την επέκταση των ιδιωτικών επιλογών ως πιο ελκυστική. Όπως, για παράδειγμα, την επίσκεψη σε έναν ιδιώτη γιατρό αντί της αναμονής σε ένα δημόσιο νοσοκομείο, στο πλαίσιο της έμμεσης ιδιωτικοποίησης. Στην περίπτωση της εθνικής σύνταξης αντί

10. Οι συζητήσεις που αναλύονται παρατίθενται στα Πρακτικά της Βουλής, στις 7 και 8 Μαΐου 2016. Βλέπε Πρακτικά. Συνεδρίαση Ολομέλειας. 7/5/2016. Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?search=on&keywords=%ce%9a%ce%bf%ce%b9%ce%bd%cf%89%ce%bd%ce%b9%ce%ba%ce%ae+%ce%91%cf%83%cf%86%ce%ac%ce%bb%ce%b9%cf%83%ce%b7&DateFrom=26%2f01%2f2015&DateTo=08%2f07%2f2019&pageNo=4> και Πρακτικά. Συνεδρίαση Ολομέλειας. 8/5/2016. Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?search=on&keywords=%ce%9a%ce%bf%ce%b9%ce%bd%cf%89%ce%bd%ce%b9%ce%ba%ce%ae+%ce%91%cf%83%cf%86%ce%ac%ce%bb%ce%b9%cf%83%ce%b7&DateFrom=26%2f01%2f2015&DateTo=08%2f07%2f2019&pageNo=3>

11. Αξίζει να αναφέρουμε στο σημείο αυτό, ότι κάθε κυβέρνηση μεταχειρίζεται και ερμηνεύει τα άρθρα του συντάγματος ανάλογα με τις προθέσεις της. Όπως εξηγεί και ο κύριος Παπουτοής στο προηγούμενο ν/σ, του 2010: «*το άρθρο 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος (...) εκεί ορίζεται ότι το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων (...) ο νόμος αυτός (...) είναι ένα πλέγμα νομοθεσίας με το οποίο ο νομοθέτης εξειδικεύει τη γενική υποχρέωση του κράτους για την παροχή ουσιαστικού κοινωνικής ασφάλισης (...) το σύνταγμα θέτει μία γενική υποχρέωση και από εκεί και πέρα ο νομοθέτης έχει την απόλυτη ελευθερία για την εξειδίκευση αυτής της υποχρέωσης*».

12. Στους χαμηλοσυνταξιούχους γήρατος αναπηρίας και θανάτου χορηγούταν Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων, υπό προϋποθέσεις.

του ΕΚΑΣ ωστόσο δεν υπάρχει αναφορά σε ιδιωτική εναλλακτική, αλλά ένα ποσό που δίνεται σε όλους τους συνταξιούχους, το οποίο ωστόσο είναι ανεπαρκές από μόνο του για μία αξιοπρεπή διαβίωση¹³. Σε σύγκριση με το ΕΚΑΣ, εφόσον τοποθετηθούμε σε πλαίσια καθολικότητας (universality) και επιλεκτικότητας (selectivity και άρα means tested, targeted), θα λέγαμε, ότι σύμφωνα με την ιδεολογική τοποθέτηση της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-Αν.Ελ γίνεται επιτεύξιμη ως ένα βαθμό η νομιμοποίηση της πρότασης. Στο ίδιο πνεύμα, στην περίπτωση της επικουρικής σύνταξης σε αντιδιαστολή- πάλι- με τις μειώσεις που επέφερε η εφαρμογή της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος, με βάση τις παρεμβάσεις της προηγούμενης κυβέρνησης, ο Υπουργός αναφέρει: «*Αν εφαρμόζαμε τη ρήτρα μηδενικού ελλείμματος, έχοντας να αντιμετωπίσουμε το έλλειμμα που μας κληρονομήσατε (...) θα έπρεπε να μειώσουμε όλες τις επικουρικές συντάξεις κατά 26%*» και όπως αιτιολογεί στη συνέχεια για το σύνολο των παρεμβάσεων της κυβέρνησης: «*Αντί να έχουμε οριζόντιες μειώσεις, έχουμε εφαρμογή γενικών ομοιόμορφων κανόνων*». Αυτοί οι «γενικοί, ομοιόμορφοι κανόνες», υποστηρίζεται ότι εντάσσονται στα πλαίσια της ανταποδοτικότητας-αναλογικότητας και της ισότητας, ωστόσο, σύμφωνα με την επίδραση της κλιμάκωσης των ποσοστών αναπλήρωσης κατ'έτος, δεν φαίνεται να υλοποιούνται στην πράξη αυτές οι διακηρύξεις. Παρατηρείται ότι τα ποσοστά αναπλήρωσης είναι πολύ υψηλά για λίγα έτη ασφάλισης και χαμηλές συντάξιμες αποδοχές, ενώ είναι χαμηλά για λίγα έτη ασφάλισης με υψηλές αποδοχές. (Κουμαριανός 2018).

Αυτές οι συγκρίσεις μπορούν να κατανοηθούν και ως διαχωρισμοί της κυβέρνησης-πολιτικά από το «*παλιό πελατειακό σύστημα της πατρωνίας*» με ταυτόχρονους διαχωρισμούς και ταυτίσεις στις ομάδες συμφερόντων. Συγκεκριμένα, γίνεται προσπάθεια να δομηθεί η πολιτική ταυτότητα της κυβέρνησης, η οποία ενδιαφέρεται για το δημόσιο συμφέρον και επιδιώκει δικαιοσύνη και ισονομία, όπως επιθυμούν και οι εκλογείς. Όπως αναφέρει και ο Υφυπουργός Εργασίας Α. Πετρόπουλος : «*εμείς βάζουμε κανόνες δικαιοσύνης και ισοτιμίας. Εσείς θέλετε να στρέψετε όλη εκείνη την πολιτική δέσμευση στην κατεύθυνση της ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής ασφάλισης και της αντικατάστασης του αναδιανεμτικού συστήματος από ένα σύστημα κεφαλαιοποιϊτικό*» προσθέτει ο Υπουργός: «*προσπαθούμε τα μπλοκάκια και όχι τους μεγαλοεργοδότες (...) αυτοί με την ελίτ, εμείς με τον λαό*» και ο Β. Κόκκαλης (Κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος Αν.Ελ.) : «*η Νέα Δημοκρατία θα τα κάνει φοροαπαλλαγές αποδομώντας το κοινωνικό κράτος, ενώ εμείς θα τα επενδύσουμε κυρίως στην ανασυγκρότηση και στην επαναθεμελίωση του κοινωνικού κράτους, για να βγει η χώρα από την οικονομική κρίση όρθια και με τρόπο δίκαιο*». Επομένως, η κυβέρνηση είναι με το μέρος του πολίτη και το αναδιανεμτικό σύστημα, ενώ η αντιπολίτευση είναι εναντίον του πολίτη επιθυμώντας ιδιωτικοποιήσεις, κεφαλαιοποιϊτικό σύστημα και απόσυρση της χρηματοδότησης του Κοινωνικού Κράτους μέσω φοροαπαλλαγών, και άρα είναι υπέρ της ελίτ. Πραγματοποιείται λοιπόν διαχωρισμός τόσο μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης αξιακά, όσο και πολιτών ανάμεσα σε εργαζόμενους, οι οποίοι χρειάζονται το Κοινωνικό Κράτος και μεγαλοεργοδότες-ελίτ, οι οποίοι επωφελούνται από τις φοροαπαλλαγές και το χαμηλό μισθολογικό κόστος.

Σε ό,τι αφορά την στάση της αντιπολίτευσης, βλέπουμε τον Α. Λοβέρδο, ως κοινοβουλευτικό

13. Είναι δεδομένο ότι για μία αξιοπρεπή διαβίωση θα αναφερόμασταν στο ενδεχόμενο παροχής καθολικού βασικού εισοδήματος, ωστόσο στην προκειμένη περίπτωση αποτελεί ένα ποσό, το οποίο πρέπει να συνδυαστεί και με τα ποσά της κύριας, ανταποδοτικής και επικουρικής σύνταξης, ώστε να είναι αθροιστικά αξιοπρεπές (όπως άλλωστε αναφέρεται και από τον Γ. Κατρούγκαλο στη συνέχεια). Δεδομένων των μειώσεων και της αναντιστοιχίας με το κόστος ζωής αυτό το άθροισμα μπορεί να θεωρείται απλά βιώσιμο.

εκπρόσωπο τώρα του ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ να υπενθυμίζει τα αντεπιχειρήματα περί αντισυνταγματικότητας των Π. Λαφαζάνη και Π. Παυλόπουλου: «*αν κανείς ανέτρεξε στις ενστάσεις συνταγματικότητας για τον ν.3863/2010, που είχα εισηγηθεί και διάβαζε τι έλεγαν ο κ. Λαφαζάνης, αλλά και ο κ. Παυλόπουλος, θα γελούσε σήμερα, θα κάγαζε*» φανερώνοντας για άλλη μία φορά το διαφορετικό ρόλο της αντιπολίτευσης (Elmelund-Præstekær Ch. & Emmenegger P., 2013). Στη συνέχεια αναφέρει τη «*μείωση των επιδομάτων της χρείας, από τον συμπηφισμό ατομικών διαφορών, από τη μείωση νέων συντάξεων, από την κατάργηση του ΕΚΑΣ*» και διαφοροποιώντας το κόμμα του από το κυβερνών τονίζει ότι: «*ο εξισωτισμός προς τα κάτω αποδοκιμάστηκε σαν μια άθλια τακτική. Μην την αφήσουμε να γίνει θεμελιώδης αξία σ' αυτή τη χώρα*» επιχειρώντας να ταυτίσει το κόμμα του ΣΥΡΙΖΑ με μία τακτική φτωχοποίησης αντί ισότητας και δικαιοσύνης μεταξύ προνομιούχων και μη. Στη συνέχεια η πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ, Φώφη Γεννηματά κάνει λόγο για εξαπάτηση του κυβερνώντος κόμματος απέναντι στον ελληνικό λαό, στον οποίο άλλα έταζε προεκλογικά και άλλα προτάσσει ως κυβέρνηση. Αποτελεί εμφανέστερο παράδειγμα αντίφασης λόγω της αντιμνημονιακής ρητορικής που «*έγινε η επαχθέστερη μνημονιακή πρακτική*» όπως αναφέρει. Στη συγκεκριμένη περίπτωση επιβεβαιώνεται η υπόθεση της «τιμωρίας» των προηγούμενων κυβερνώντων κομμάτων με βάση τις πολιτικές τους επιλογές με την εκλογή ενός νέου κόμματος (Giger N. & Nelson M., 2010, σ. 11) πόσο μάλλον όταν μιλάμε για μία κρίσιμη περίοδο, όπου ο αντισυστημικός λαϊκισμός, υπό μία έννοια, μπορεί να ευοδώσει (Hopkin, J. & Blyth, M., 2019).

Ο Γ. Βρούτσος (κοιν. Εκπρ. ΝΔ) φανερώνει την κοινή γραμμή που έχει στην ουσία και ο ΣΥΡΙΖΑ με τα υπόλοιπα κόμματα «του συστήματος» αναφέροντας ότι υποσχέθηκαν: «*στον ελληνικό λαό περί αφορολόγητου 12000*» αλλά η πρόταση τους είναι 9000. Στην ίδια γραμμή συνεχίζει και ο Πρόεδρος του κόμματος Κ. Μητσοτάκης ασκώντας δριμεία κριτική για τις προεκλογικές υποσχέσεις που αθετούνται με το υπό κατάθεση νομοσχέδιο και τονίζοντας μαζί με τον Α. Γεωργιάδη ότι με αυτόν τον τρόπο αποδεικνύεται η αποτυχία της Αριστεράς στη διακυβέρνηση της χώρας. Η κριτική τους εντοπίζεται κυρίως στα βασικά επιχειρήματα που χαρακτηρίζουν την κομματική τους ταυτότητα, στην αύξηση της φορολογίας και του μισθολογικού κόστους, τα οποία θα οδηγήσουν στην εισφοροδιαφυγή και την αδήλωτη εργασία. Αυτή η τακτική σύμφωνα με τις αντιλήψεις τους θα αποτελέσει την «*ταφόπλακα κάθε αναπτυξιακής προοπτικής της ελληνικής οικονομίας*» (Μητσοτάκης Κ.). Μάλιστα, ο Κ. Μητσοτάκης τονίζοντας την υφεσιακή πολιτική σε αντίθεση με την αναπτυξιακή πολιτική που προτείνει το κόμμα του, διαχωρίζει και τους φορολογούμενους σε συνεπείς και ασυνεπείς: «*το νομοσχέδιο σας εξοντώνει τους συνεπείς φορολογούμενους*». Ο συνδυασμός ενός πιο θετικού πλαισίου (ανάπτυξη) με το διαχωρισμό ομάδων (συνεπείς φορολογούμενοι) μπορεί να δημιουργήσει μία ενναλακτική οπτική στους εκλογείς, όπως και συνέβη στις επόμενες εκλογές του 2019 (Elmelund-Præstekær, Baggesen M., C., Klitgaard, M., & Schumacher, G., 2015). Τέλος, οι τοποθετήσεις της αξιωματικής αντιπολίτευσης ολοκληρώνονται διά στόματος του Αρχηγού της με μία ολομέτωπη επίθεση στην ιδεολογική ταυτότητα της Αριστεράς: «*θα έχουν γκρεμιστεί όλοι οι μύθοι του μεταπολιτευτικού λαϊκισμού και μαζί τους και ο μύθος της Αριστεράς στην εξουσία. Μία αριστερά που μετέτρεψε τα όνειρα των πολιτών που την πίστεψαν σε εφιάλτη και φυσικά δικαίωσαν όλους όσους προειδοποιούσαν ότι αυτή η Αριστερά θα ήταν αδύνατο να διαχειριστεί τις τύχες του τόπου*» να προστίθεται στο συνολικότερο κλίμα κρίσης και δυσπιστίας, το οποίο σε συνδυασμό με το αναπτυξιακό πλαίσιο να αποτελέσει ιδανική πλαισίωση για τις εκλογές που πραγματοποιήθηκαν το 2019.

4. Αλλαγή παραδείγματος: Από την αποφυγή ψόγου στην αρνητική διεκδίκηση ευσέμων (2019-2022)

Οι εκλογές του 2019 φέρνουν στην κυβέρνηση τη Νέα Δημοκρατία με Πρωθυπουργό τον Κυριάκο Μητσοτάκη. Σε αυτή την πρώτη τετραετία μετά τη μνημονιακή περίοδο, το κομματικό τοπίο φαίνεται να επιστρέφει στα γνώριμα μεταπολιτευτικά μονοπάτια (πρόσκαιρα ωστόσο όπως αποδείχτηκε με τις εκλογές του 2023), δηλαδή σταθερή μονοκομματική κυβέρνηση και ένα κομματικό σύστημα πολωμένου πλουραλισμού, με κέντρο βάρους, ωστόσο, τα δύο πιο ισχυρά κόμματα που δίνουν και τον τόνο του κομματικού ανταγωνισμού. Στόχος της νέας κυβέρνησης ήταν η ολοκλήρωση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που παρέμεναν σε εκκρεμότητα από την εποχή των Μνημονίων. Η βασική ιδέα του μεταρρυθμιστικού προγράμματος ήταν η απόσυρση της άμεσης παρέμβασης του κράτους ως ρυθμιστή της ευημερίας των πολιτών και η αποκλειστική σύνδεση της τελευταίας με τις διακυμάνσεις της αγοράς. Αυτό σήμαινε περεταιίρω απόσυρση του κράτους από παραδοσιακούς τομείς κοινωνικής πολιτικής, όπως η υγεία και η κοινωνική ασφάλιση.

Η μεταρρυθμιστική ατζέντα διαμορφώνεται στο σύνολό της στην έκθεση Πισσαρίδη που δημοσιοποιείται το 2020. Εκεί προβλέπεται μία παραδειγματική μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού, μεγαλύτερης κλίμακας από αυτήν της έκθεσης Σπράου πίσω στη δεκαετία του 1990. Πιο συγκεκριμένα, το ασφαλιστικό σύστημα πλαισιώνεται ως ένα βαρίδι από το οποίο η οικονομία πρέπει να ελευθερωθεί ώστε να μεγιστοποιήσει την αναπτυξιακή της δυναμική και ως εκ τούτου η ελαχιστοποίηση της ασφαλιστικής επιβάρυνσης θα επιτευχθεί με τη σταδιακή μετάβαση σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα ασφάλισης ξεκινώντας από τις επικουρικές συντάξεις (Κουμαριανός 2023:276). Η συσκευασία της πρότασης Πισσαρίδη σε μεταρρυθμιστικό πακέτο ξεκινά με την είσοδο στην κυβέρνηση τον Αύγουστο του 2020, του υφυπουργού εργασίας Π. Τσακλόγλου, ο οποίος έχει ως βασική αρμοδιότητα το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Η διστακτικότητα του προϊστάμενου υπουργού του Γ. Βρούτση – και του βασικού εκπροσώπου της παραδοσιακή Νέας Δημοκρατίας στα εργασιακά- για το εύρος της μεταρρύθμισης καθυστερεί την υλοποίησή της. Αυτή ξεμπλοκάρει με τον ανασχηματισμό της 4ης Ιανουαρίου 2021, όπου τη θέση του Γ.Βρούτση αναλαμβάνει ο Κ. Χατζηδάκης, άσχετος με τα εργασιακά πλην όμως κατ' επάγγελμα μεταρρυθμιστής. Το νομοσχέδιο κατατίθεται, τελικά τον Ιούλιο του 2021 με τίτλο «Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση για τη Νέα Γενιά: εισαγωγή κεφαλαιοποιητικού συστήματος προκαθορισμένων εισφορών στην επικουρική ασφάλιση, ίδρυση, οργάνωση και λειτουργία Ταμείου Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις», και θεσπίζει τη δημιουργία ενός Ταμείου Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης, το οποίο θα συλλέγει τις σχετικές εισφορές ασφάλισης γήρατος και θα τις κατανέμει στους ατομικούς λογαριασμούς των ασφαλισμένων, απ' όπου και θα γίνεται η επενδυτική διαχείρισή τους από πιστοποιημένους πάροχους (Κουμαριανός 2023: 275).

Στις σχετικές συζητήσεις που ακολουθούν στην ολομέλεια της Βουλής για την ψήφιση του νομοσχεδίου που πραγματοποιούνται στις 1 και 2 Σεπτεμβρίου του 2021 και που αναλύονται παρακάτω, παρατηρούμε μία αλλαγή παραδείγματος στον ιδεολογικό λόγο που αρθρώνει η κυβέρνηση για τη δικαιολόγηση της μεταρρύθμισης. Πλέον, η τακτική δεν είναι εκείνη της αποφυγής ψόγου, αλλά αυτή της διεκδίκησης ευσέμων για το ξήλωμα ενός δυσλειτουργικού συστήματος.¹⁴

14. Βλέπε Πρακτικά. Συνεδρίαση Ολομέλειας. 1-2/9/2021. Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/>

Σε ένα πρώτο επίπεδο θεμελιώνεται από την πλευρά της κυβέρνησης η «ανάγκη» που καθιστά ως προτιμότερη λύση την κεφαλαιοποίηση της επικουρικής σύνταξης. Όπως επισημαίνουν οι δύο αρμόδιοι υπουργοί της Κυβέρνησης: *«Σήμερα στο διανεμικό σύστημα ενάμιση εργαζόμενοι σπρρίζει έναν συνταξιούχο και αυτό δυστυχώς βαίνει μειούμενο (...) δε μπορεί κανείς να μείνει απαθής απέναντι σε αυτό»* «Αλλάζει η αρχιτεκτονική της επικουρικής ασφάλισης, προκειμένου το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας να προσαρμοστεί κατάλληλα για την αντιμετώπιση των σοβαρών προκλήσεων που θέτει στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης η δημογραφική γήρανση, αλλά και άλλες παθογένειες, όπως το μέγεθος της αδήλωτης εργασίας και κατ'επέκταση το ίδιο το μοντέλο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας». Η μετάβαση προς ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα επικυρώνεται συνεχώς στους λόγους και των δύο δρώντων μέσω της τακτικής της αποφυγής ευθύνης¹⁵ για παν ενδεχόμενο, καθώς νομοθετούνται παρεμβάσεις, οι οποίες έχουν πραγματοποιηθεί και στις περισσότερες προηγμένες χώρες, οπότε συντελείται μία μεταρρύθμιση, η οποία αξίζει επιβράβευσης καθ'ότι συνιστά επιτυχημένη μεταφορά πολιτικής από το εξωτερικό. Όπως επιβεβαιώνουν και ο Υπουργός με τον Υφυπουργό: *«Αυτό που κάνουμε είναι ένα σύστημα που τις τελευταίες δεκαετίες εισάγεται ολοένα και περισσότερο σε πολλές προηγμένες χώρες του πλανήτη (...) με αξιοζήλευτο κράτος πρόνοιας (...) η εμπειρία των χωρών αυτών δείχνει ότι οι πραγματικές αποδόσεις των κεφαλαιοποιητικών συστημάτων έχουν μεν υψηλότερες διακυμάνσεις από αυτές των διανεμικών, αλλά μακροχρονίως είναι πολύ υψηλότερες και ιδίως από αυτές των διανεμικών συστημάτων»*. Στην τελευταία πρόταση ιδίως, παρουσιάζεται έντεχνα ως αντιστάθμισμα στις διακυμάνσεις του κεφαλαιοποιητικού οι υψηλές αποδόσεις του στο μέλλον. Οι υψηλές αποδόσεις, οι οποίες διαχέονται μακροπρόθεσμα συσκοτίζουν τους κινδύνους και το ρίσκο, που μπορεί να δημιουργηθεί από τον πληθωρισμό και τις συνεχείς κρίσεις κάθε τύπου. Ζητήματα τα οποία διαβεβαιώνουν ότι θα επιλυθούν από την κρατική εγγύηση: *«Το κράτος εγγυάται τις αρνητικές αποδόσεις (...) με βάση τη διεθνή εμπειρία (...) σε ελάχιστες περιπτώσεις θα χρειαστεί να γίνει χρήση αυτής της εγγύησης»* «ακόμη και στραβά να πάνε τα πράγματα στις αγορές και στις επενδύσεις διαχρονικά μέχρι να πάρει ο νέος άνθρωπος τη σύνταξη πάλι θα πάρει με την εγγύηση του κράτους (...) συν τον πληθωρισμό». Όπως παρατηρήθηκε και στις περιπτώσεις πιο προηγμένων χωρών¹⁶, η μετάβαση αυτή παρουσιάζει αρκετά προβλήματα, επιπρόσθετου λειτουργικού και διοικητικού κόστους και διαφθοράς, τα οποία επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό, την στιγμή που θα ήταν συνετό να μην προστεθεί ένα επιπλέον πρόβλημα στην ήδη περίπλοκη εξίσωση του ΣΚΑ.

Οι αποδόσεις αυτές αποτελούν άλλη μία αιτιολόγηση σε συνδυασμό με την ανάπτυξη της οικονομίας. Συγκεκριμένα: *«Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση (...) να δημιουργήσει αποταμιεύσεις, σημαντικό τμήμα των οποίων θα επενδυθεί στην ελληνική οικονομία δίνοντας ώθηση στην παραγωγικότητα και την οικονομική ανάπτυξη, δημιουργώντας περισσότερες και καλύτερες αμειβόμενες θέσεις εργασίας, γεγονός που θα οδηγήσει και σε υψηλότερους άμεσους και έμμεσους φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης»* εφόσον εννοείται ότι *«μας νοιάζει και θα έπρεπε να μας νοιάζει ως κράτος και Βουλή των Ελλήνων η καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής»* και εφόσον τα πετυχαίνει όλα αυτά, η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση: *«Αυτό το νομοσχέδιο είναι πολύ σημαντική μεταρρύθμιση. Αξίζουν συγχαρητήρια στην ομάδα που εργάστηκε για την προετοιμασία αυτού»*. Από ότι φαίνεται και αυτή η

[Synedriaseis-Olomeleias?search=on&DateFrom=01%2f07%2f2021&DateTo=30%2f09%2f2021&pageNo=2](#) και 15. Σύμφωνα με τον Weaver, με αυτόν τον τρόπο οι πολιτικοί «πηδάνε στο βαγόνι» (jump on the bandwagon), υποστηρίζοντας πολιτικά δημοφιλείς ιδέες.

16. Όπως της Σουνδίας (EPC Working Group on Ageing and Sustainability, 2020).

νομοθετική «πρωτοπορία» υποστηρίζεται, ότι επιλύει ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που ταλανίζουν την ελληνική οικονομία και κοινωνία. Ένα από αυτά, είναι η εισφοροδιαφυγή και η μείωση της αδήλωτης εργασίας. Βέβαια, μετά τη μεταρρύθμιση του 2016 και του 2020, τα ζητήματα αυτά αντιμετωπίζονταν, μέσω του ασφαλιστικού, με την εφαρμογή της νοπτής κεφαλαιοποίησης στην επικουρική ασφάλιση, την αύξηση, δηλαδή, της σύνδεσης εισφορών-παροχών, γεγονός που έχει ήδη βελτιώσει την ανταποδοτικότητα (Θεοδωρουλάκης Μ., 2021) ακόμη και αν εξακολουθεί να εντάσσεται σε ένα εισφοροεισπρακτικό πλαίσιο, το οποίο επικεντρώνεται κυρίως στην δημοσιονομική διαχείριση των εσόδων του κράτους (Μπέτσος Β. & Ρόμπολνς Σ., 2016). Ακόμη, το ζήτημα της ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, το οποίο επιλύεται μέσω της κεφαλαιοποίησης της επικουρικής, παρουσιάζεται απλουστευτικά και μεμονωμένα. Η εισαγωγή του επενδυτικού χαρακτήρα στο ΣΚΑ με σκοπό τις επενδύσεις στην εγχώρια- και όχι μόνο οικονομία- καθώς «*το ποσοστό των επενδύσεων στο ΑΕΠ στην Ελλάδα είναι το χαμηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση*» (σύμφωνα με τον Π Τσακλόγλου) και «*οι επενδύσεις είναι το καύσιμο της οικονομίας*», εισάγει ταυτόχρονα και τον κίνδυνο των αγορών, ο οποίος δεν είναι απαραίτητο να υπάρχει. Η κρατική εγγύηση για αυτό τον κίνδυνο, δεδομένων των κρίσεων (όπως η οικονομική και της πανδημίας), είναι σαν να αποδέχεται τα επιπλέον δημοσιονομικά βάρη και να δημιουργεί την αναπαραγωγή δημοσιονομικών ελλειμμάτων, αντί να τα περιορίζει. Όπως αναφέρει και ο Pierson (Pierson P., 1994, σσ. 149-155), σχετικά με την τακτική της απόσυρσης της χρηματοδότησης για το κράτος, η μετάβαση προς τη χρηματοδότηση από αβέβαιους πόρους, όπως είναι οι αμφίβολες αποδόσεις των επενδύσεων στο μέλλον, οδηγεί σταδιακά στον περιορισμό των εσόδων.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα επιχειρήματα περί αποδόσεων και οικονομικής ανάπτυξης στο μέλλον συσκοτίζουν τις αρνητικές επιπτώσεις και είναι σχεδόν δεδομένο ότι οι ομάδες συμφερόντων (νέοι, συνταξιούχοι, εργαζόμενοι) αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της πληροφόρησης που προαναφέρθηκε και της ελλιπούς οικονομικής γνώσης (economic literacy).

Τέλος, όπως και στην προηγούμενη περίπτωση με τους διαχωρισμούς και τις ταυτίσεις και στην προκειμένη περίπτωση πραγματοποιείται ο διαχωρισμός της κυβέρνησης, η οποία ενδιαφέρεται για το μέλλον των νέων σε αντίθεση με την αντιπολίτευση, η οποία εφόσον φέρνει αντιρρήσεις, δεν ενδιαφέρεται. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρει ο Κ. Χατζιδάκης: «*Θα περίμενα να έχουν δει τη διεθνή εμπειρία, να έχουν δει ότι το νομοσχέδιο αυτό εξασφαλίζει μεγαλύτερες επικουρικές συντάξεις για τους νέους και να μη βρίσκονται απέναντι στους νέους (...) τί είδους αντιπολίτευση κάνετε; (...) μιλάμε για μία αντιπολίτευση που με τις πράξεις της στρέφεται εναντίον των νέων ανθρώπων με την πολιτική που εκφράζει (...) μας βλέπουν και κρίνουν. Βλέπουν ποιος κάνει ένα άνοιγμα στη νέα γενιά και ποιος προτάσσει τις ιδεοληψίες του (...) βάζετε τα δόγματα σας πάνω από τους νέους ανθρώπους (...) σας χαρίζουμε τα δόγματα σας και κρατάμε σταθερά το μέλλον μας στραμμένο προς τους νέους ανθρώπους*». Με αυτό τον τρόπο γίνεται προσπάθεια συγκέντρωσης του πολιτικού κόστους στην αντιπολίτευση με παράλληλη επισήμανση της σημασίας της μεταρρύθμισης για το μέλλον των νέων και άρα καλλιέργειας της εμπιστοσύνης των νέων ψηφοφόρων στη νυν κυβέρνηση. Συμπερασματικά έχουμε μία τακτική η οποία συνδυάζει εντέχνως τη συσκοτίση και τη διεκδίκηση ευσήμεν μέσω της μετατροπής του ασφαλιστικού από ένα πρόβλημα που εμπόδιζε την οικονομική ανάπτυξη σε ένα εφελτήριο αυτής.

Τα κόμματα της αντιπολίτευσης ΠΑΣΟΚ-ΚΙΝΑΛ και ΣΥΡΙΖΑ επιχειρούν να αντιστρέψουν αυτή τη διεκδίκηση ευσήμεν αντιστρέφοντας τη θετική σχέση οικονομίας ασφαλιστικού που

προσπαθεί να τεκμηριώσει η κυβέρνηση. Συγκεκριμένα, η Πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ Φ.Γεννηματά κατηγορεί το ν/σ για «κατάργηση του αναδιανεμητικού συστήματος» και το πέρασμα «προς ένα σύστημα που θα κυριαρχεί το ατομικό συμφέρον, ξεκινώντας από τις επικουρικές συντάξεις», κάτι για το οποίο είχε κατηγορηθεί και το κόμμα του ΠΑΣΟΚ με το ν/σ του 2010 επί Α. Λοβέρδου. Ο Κ. Σκανδαλίδης (κοιν. Εκπρ. ΠΑΣΟΚ) προσπαθεί να ρίξει φως στη συσκότιση που γίνεται μέσω της αναπτυξιακής πλαισίωσης του κυβερνώντος κόμματος αναφέροντας ότι: «όσο δεν υπάρχει εισόδημα αξιοπρεπούς διαβίωσης, όσο δεν υπάρχουν θέσεις πλήρους και καλά αμειβόμενης απασχόλησης (...) δεν υπάρχουν ίσες ευκαιρίες και αξιοκρατικές επιλογές» κάτι το οποίο υποστηρίζει και ο ΣΥΡΙΖΑ με τον Πρόεδρο του Α. Τσίπρα να αναφέρει πιο συγκεκριμένα την κατάργηση του οχταώρου και τη διάλυση της Επιθεώρησης Εργασίας και των συλλογικών συμβάσεων. Επιπλέον, ο κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος του ΣΥΡΙΖΑ, Π. Σκουρλέτης προσπαθεί να επισημάνει την «έμμεση ιδιωτικοποίηση» και να υπενθυμίσει ότι το κόμμα του «κατόρθωσε να σπάσει το φαύλο κύκλο των μνημονίων» κατηγορώντας την Κυβέρνηση για επαναφορά νέου μνημονίου που θα επιφέρει η σύνδεση των συντάξεων με το χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Στην προκειμένη περίπτωση και τα δύο κόμματα προτείνουν τις εναλλακτικές της πλήρους απασχόλησης, με το ΣΥΡΙΖΑ να τοποθετεί στο προσκήνιο και το μεταναστευτικό για ένα καλύτερο ισοζύγιο εισφορών-παροχών και δείκτη εξάρτησης, παραμένοντας στις ιδεολογικές τους τάσεις. Ωστόσο, η τακτική της αρνητικής διεκδίκησης ευσέμων που εφάρμοσε η κυβέρνηση φαίνεται να δούλεψε υπέρ της όπως έδειξε και η επανεκλογή της το 2023.

5. Συμπεράσματα

Η πρώτη περίοδος της Μεταπολίτευσης διακρίνεται από τη μετάβαση του ελληνικού πολιτικού συστήματος σε ένα δημοκρατικό καθεστώς με υψηλό βαθμό πολιτικοποίησης στο πλαίσιο του οποίου θεμελιώνονται για πρώτη φορά πολιτικά κόμματα μαζικού τύπου στη βάση γενικότερων ιδεολογικών προσανατολισμών. Τα δύο εκλογικά σημαντικά πολιτικά κόμματα, εάν και ανήκουν σε διαφορετικές κομματικές οικογένειες, φαίνεται ότι υιοθετούν μία τακτική διεκδίκησης ευσέμων σε ό,τι αφορά την κοινωνική πολιτική και φροντίζουν για την επέκτασή της, καθώς την αντιλαμβάνονται ως ένα εργαλείο εισοδηματικής πολιτικής. Την δεκαετία του 1980, η τάση αυτή ενισχύεται περαιτέρω στο ΠΑΣΟΚ, όπου παρατηρούμε την ανάπτυξη ενός τυπικού σοσιαλδημοκρατικού λόγου στο επίκεντρο του οποίου βρίσκεται η αναδιανομή, τα κοινωνικά δικαιώματα και η ιδιότητα του πολίτη. Αντίστοιχα, η Νέα Δημοκρατία την ίδια περίοδο αρχίζει σταδιακά να εγκαταλείπει την έμφαση που έδινε στο κράτος ως μέσου ενίσχυσης των εισοδημάτων και να υιοθετεί μία περισσότερο νεοφιλελεύθερη τάση επικεντρώνοντας στο άτομο και την αγορά.

Από τη δεκαετία του 1990 μέχρι και την έναρξη των Μνημονίων, το πολιτικό πλαίσιο της μεταρρύθμισης της κοινωνικής πολιτικής και ιδιαίτερα του ΣΚΑ προσομοιάζει στο μοτίβο της Νέας Πολιτικής του Κοινωνικού Κράτους που χαρακτηρίζει την ίδια περίοδο τις δημοκρατίες της Δύσης (Pierson P., 1996). Μολονότι ο κομματικός ανταγωνισμός εξακολουθεί να είναι έντονος, στο ζήτημα της μεταρρύθμισης του ΣΚΑ, εγκαταλείπεται η πρότερη ιδεολογική τοποθέτηση ότι αυτό αποτελεί ένα εργαλείο εισοδηματικής πολιτικής, που παρέπεμπε σε ευρύτερα Κεϋνσιανά πλαίσια πολιτικής, και πλέον εμπεδώνεται η ανάγκη μεταρρύθμισής του με τέτοιο τρόπο ώστε η

εκάστοτε κυβέρνηση που την εισηγείται να αποφύγει όσο το δυνατόν περισσότερο το πολιτικό κόστος ώστε να μην ρισκάρει την μη επανεκλογή της. Όλο και περισσότερο παρατηρούμε μία επίφαση ιδεολογικών διαμαχών, ενώ ενισχύεται οι διάφορες τακτικές πλαισίωσης της μεταρρύθμισης και αποφυγής ψόγου. Η μετάθεση αυτή από το ευρύτερο ιδεολογικό πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής στην άρθρωση ιδεολογικού λόγου με έμφαση στην επικοινωνιακή τακτική συνδέεται με τη ροπή των δύο εκλογικά σημαντικότερων πολιτικών κομμάτων, του ΠΑΣΟΚ και της ΝΔ, προς το μοντέλο του πολυσυλλεκτικού κόμματος. Ένα επιπλέον σημαντικό στοιχείο που ενισχύει της τακτικές αποφυγής ψόγου είναι η ανάδυση, την εν λόγω περίοδο, μίας επιστημικής κοινότητας πολιτικής η οποία αναδεικνύει το ζήτημα του ΣΚΑ ως ένα αντικειμενικό προς επίλυση πρόβλημα. Εφόσον η πλαισίωση του προβλήματος είναι δεδομένη, τα πολιτικά κόμματα αναλαμβάνουν την πολιτική διαχείριση φροντίζοντας να περιορίζουν ενδεχόμενες πολιτικές ζημιές.

Η τάση αυτή ενισχύεται κατά τη μνημονιακή περίοδο, η οποία δημιουργεί νέες διαιρετικές τομές, μετασχηματίζει το κομματικό σύστημα και οδηγεί σε πιο σύνθετες και ταυτόχρονα αντιπαραθετικές τακτικές αποφυγής ευθύνης. Πλέον το επειγόν της μεταρρύθμισης δεν χρειάζεται να στοιχειοθετηθεί όπως παλιότερα. Η μεταρρύθμιση του ΣΚΑ είναι πλέον μία εξωτερική επιβολή και συνιστά συμβατική υποχρέωση της χώρας προς τους δανειστές της. Αυτό επιτρέπει στην Κυβέρνηση του Α' Μνημονίου να εισάγει τη μεταρρύθμιση πλαισιωμένη από μία εσοχατολογικού τύπου κρισεολογία επιχειρώντας ταυτόχρονα να αποφύγει την ευθύνη μεταφέροντάς την στην κακοδιαχείριση των προηγούμενων. Την ίδια στιγμή, ωστόσο, η Αντιπολίτευση μετατοπίζει το κέντρο βάρους της πολιτικής αντιπαράθεσης στο *in statu nascenti* πολιτικό καθεστώς της Τρόικα που επιβουλεύεται όλες της κοινωνικές κατακτήσεις της Μεταπολίτευσης. Η τακτική της μεταφοράς ευθύνης εφαρμόζεται πολύ πιο συστηματικά στις μεταρρυθμίσεις στο ΣΚΑ που εισάγει η Κυβέρνηση την περίοδο του Γ' Μνημονίου. Έχοντας εκλεγεί για πρώτη φορά στην Κυβέρνηση, τα κόμματα που την απαρτίζουν διαθέτουν το πλεονέκτημα μίας νέας διαίρεσης ανάμεσα σε Παλιό/ Νέο με το δεύτερο να συστήνεται ως κυβερνητικά αξιόπιστο και ικανό να φέρει σε πέρας βαθιές τομές στο ΣΚΑ με μέριμνα την υπεράσπιση των εισοδηματικά αδύναμων μέσα σε αυτό. Η Αντιπολίτευση υπονομεύει τη μεταφορά ευθύνης που επιχειρεί η Κυβέρνηση μέσω της διαίρεσης Παλιού/Νέου επερωτώντας την αξιοπιστία της λόγω της μεταστροφής των κυβερνητικών εταίρων από πολεμίων των Μνημονίων σε εφαρμοστές αυτών. Παράλληλα, ωστόσο, με την αμφισβήτηση της κυβερνητικής ικανότητας, η αξιωματική αντιπολίτευση επιστρατεύει μία ιδεολογική πλαισίωση του ΣΚΑ, το οποίο επιχειρεί να συνδέσει με τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας, η καλύτερα της έλλειψης αυτών λόγω των κυβερνητικών μεταρρυθμίσεων.

Αυτό οδηγεί σε μία αλλαγή παραδείγματος στην πλαισίωση των μεταρρυθμίσεων τη μεταμνημονιακή περίοδο. Εδώ παρατηρούμε μία ανεστραμμένη μορφή της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου, με την έννοια ότι η ιδεολογία επιστρέφει στην πλαισίωση της μεταρρύθμισης της κοινωνικής πολιτικής και η κυβέρνηση υιοθετεί την τακτική της διεκδίκησης ευσέμων πλην όμως όχι για την ενίσχυση του ΣΚΑ, αλλά για την πλήρη ιδιωτικοποίησή του, η οποία λανσάρεται ως ένας βασικός μοχλός οικονομικής ανάπτυξης. Η νέα αυτή τακτική μπορεί να εννοιοποιηθεί ως αρνητική διεκδίκηση ευσέμων και φαίνεται ότι η ελληνική περίπτωση συμβαδίζει με την τάση επιβράβευσης που υπάρχει στα ευρωπαϊκά πολιτικά συστήματα για μεταρρυθμίσεις που οδηγούν στην υποχώρηση του Κοινωνικού Κράτους. Πρόκειται για μία τάση που φαίνεται να τροποποιεί τον βασικό πυρήνα τακτικών της Νέας Πολιτικής του Κοινωνικού Κράτους ύστερα από τρεις τουλάχιστον δεκαετίες λιτότητας.

Ξενόγλωσση

- Elmelund-Præstekær Ch. & Emmenegger P. (2013). “Strategic Re-Framing as a Vote Winner: Why Vote-Seeking Governments Pursue Unpopular Reforms”. *Scandinavian Political Studies*, 36(1): 23-42.
- Ferrera ,M. (1996). “The southern model of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.
- Burnstein P. (2003). “The impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda”. *Political Research Quarterly*, 56(1): 29-40.
- Castles, F.(2006). “The Welfare State and Democracy: On the development of Social Security in Southern Europe, 1960-1990” in Gunther,R.,Diamandouros, N.,Sotiropoulos,D.(επιμ.)(2006), *Democracy and the state in the New Southern Europe*, Οξφόρδη: Oxford University Press:42-86.
- Conti N., Hutter S. & Nanou K. (2017).” Party competition and political representation in crisis: An introductory note”. *Party Politics*, 24(1): 3-9.
- Cox R. H. (2001). “The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany”. *World Politics*, 53(3): 463-498.
- Elmelund-Praestekaer & Baggesen Klitgaard M. (2012). “Policy or Institution? The political choice of retrenchment strategy”. *Journal of European Public Policy*, 19(7):1089-1107.
- Elmelund-Præstekær, C., Klitgaard, M., & Schumacher, G. . (2015). “What wins public support? Communicating or obfuscating welfare state retrenchment”. *European Political Science Review*, 7(3): 427-450.
- EPC Working Group on Ageing and Sustainability. (2020). *The Swedish pension system and pension projections until 2070*. Ανάκτηση από https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/se_-_ar_2021_final_pension_fiche.pdf
- Giger N. & Nelson M. (2010). “The electoral consequences of welfare state retrenchment: Blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity?” *European Journal of Political Research*, 50(1): 1-23.
- Hopkin, J. & Blyth, M. (2019). “The Global Economics of European Populism: Growth Regimes and Party System Change in Europe”. *Government and Opposition*, 54(2):193-225.
- Kersbergen,V,K, Manow,P, (επιμ.)(2009), *Religion, Class Coalitions and Welfare States*, Κέμπριτζ: Cambridge University Press.
- Korpi, W.(1983), *The Democratic Class Struggle*, Λονδίνο:Routledge
- Kuipers S. (2006). *The Crisis imperative. Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the early 1990s*. Άμστερνταμ: Amsterdam University Press.
- Mares,I.(2003), *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*, Κέμπριτζ: Cambridge University Press.
- Mavrogordatos,G.(1984), *The Greek Party System: A case of “Limited but Polarised Pluralism”?* στο Bartolini,S, Mair,P.(επιμ.)(1984), *Party Politics in Contemporary Western Europe*, Λονδίνο:Frank Cass:156-170.

- Petmesidou, M.(1991). “Statism, social policy and the middle classes in Greece”, *Journal of European Social Policy*, 1:31-48.
- Pierson P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Κέμπριτζ:Cambridge University Press.
- Pierson P. (1996). “The New Politics of the Welfare State”. *World Politics* ,48(2): 143-179.
- Sartori, G.(1976). *Parties and Party Systems: A framework for analysis* Κέμπριτζ:Cambridge University Press.
- Seferiades,S(1986), “Polarization and Nonproportionality: The Greek Party System in the Post-war Era”, *Comparative Politics*, 19(1):69-93.
- Stiller S. (2010). “Ideational Leadership: Key to Overcoming Welfare State Resistance to Change” στο S. Stiller, *Ideational leadership in German Welfare State Reform*, Άμστερνταμ: Amsterdam Univeristy Press: 21-44.
- Stiller S. (2010). *Ideational leadership in German Welfare State Reform*. Amsterdam Univeristy Press.
- Swenson A. P. (2004). Varieties of Capitalist Interests: Power, Institutions, and the Regulatory Welfare State in the United States and Sweden. *Studies in American Political Development*, 18: 1-29.
- Triantafyllou,P.(2007). “Greece: Political competition in a majoritarian system” στο Immergut,E, Anderson,K. Schulze,I.(επιμ.)(2007). *West European Pension Politics*, Οξφόρδη:Oxford University Press:97-150.
- Weaver K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 371-398.
- Wenzelburger G. & Horisch F. (2015). Framing Effects and Comparative Social Policy Reform: Comparing Blame Avoidance Evidence From Two Experiments. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*,18(2): 157-175.

Ελληνόγλωσση

- Αλεξόπουλος, Α.(2023)» Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, υπό δημοσίευση.
- Βασιλόπουλος, Π., & Βερναρδάκης Χ. (2015). Η εκλογική αποχή στην Ελλάδα: 2000-2019. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, σσ. 1-24.
- Βούλγαρης, Γ, Νικολακόπουλος, Η.(επιμ.)(2014), *Ο Διπλός εκλογικός σεισμός*, Αθήνα: Θεμέλιο
- Βουδούρης Δ., Εβερτ Μ., Καρατζάς Χ., (1976). *Νέες Θέσεις. Ανάλυση ιδεολογικών αρχών της Ν.Δ.*, Αθήνα: Νέα Πολιτική.
- Γράβαρης, Δ.(1996), «Το χτίσιμο του κοινωνικού κράτους: Από τον κομματικό λόγο στις κρατικές πολιτικές» στο Σπουρδαλάκης,Μ.(επιμ.)(1996). *ΠΑΣΟΚ, Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία*, Αθήνα: Πατάκη:91-121
- Γιαννίτσος,Τ.(2007), *Το ασφαλιστικό ως ορφανό πολιτικής και μία Διέξοδος* , Αθήνα: Πόλις.
- Downs, A.(1997/1957), *Οικονομική Θεωρία της Δημοκρατίας*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Esping-Andersen C. (2014). *Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού και της ευημερίας* . Αθήνα: Τόπος.
- Θεοδωρουλάκης Μ. (2021). *Εισαγωγή Συστήματος Κεφαλαιοποιητικής Επικουρικής Σύμβασης στην Ελλάδα: Ιδεολογική, ξεπερασμένη και αμφιβόλου αποτελέσματος πρόταση με υψηλό κόστος*. Αθήνα: ΕΝΑ Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών.

- Καζάκος, Π. (2001), *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά*. Αθήνα: Παττάκνης
- Κουμαριανός, Β. (2023), *Η Κοινωνική ασφάλιση ως θεσμός αλληλεγγύης*, Αθήνα: Τόπος.
- Κουμαριανός, Β. (2018): «Η ελληνική κοινωνική ασφάλιση την περίοδο της κρίσης», στο Δημουλάς, Κ, Κουζής, Γ. (επιμ.) (2018) *Κρίση και Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Τόπος: 151-170.
- Κωτσονόπουλος Λ. (2016). *Η Χαμένη συναίνεση: Κοινωνικό Κράτος, Καπιταλισμός και Δημοκρατία*. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Κωτσονόπουλος, Λ. (2008).» Το ασφαλιστικό ως πρόβλημα νομιμοποίησης: Αναζητώντας τις πλευρές ενός «αντικειμενικού» ζητήματος», στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα: (2008), *Δημοκρατία και κρατικές πολιτικές στην Ελλάδα*, Αθήνα: ΙΣΚ: 403-420.
- Μαυρουδέας, Σ. (2018), «Προγράμματα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα: Προέλευση, Δομή, Συστηματικές αποτυχίες και οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις» στο Δημουλάς, Κ, Κουζής, Γ. (επιμ.) (2018) *Κρίση και Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Τόπος: 103-120.
- Μπέτσος Β. & Ρόμπολνς Σ. (2016). *Η οδύσσεια του Ασφαλιστικού: Αποδιάρθρωση, σύγκρουση γενεών και μία λύση*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Μουζέλης, Ν, Παγουλάτος, Γ, (2003), «Κοινωνία πολιτών και ιδιότητα του πολίτη στη μεταπολεμική Ελλάδα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 22(1): 5-29.
- ΠΑΣΟΚ, 1981, *Διακήρυξη Κυβερνητικής Πολιτικής, Συμβόλαιο με τον Λαό*.
- Παπαβλασόπουλος, Ε. (2004). *Η ανασυγκρότηση του ελληνικού συντηρητισμού: Η οργάνωση της Νέας Δημοκρατίας 1974-1993*, Διδακτορική Διατριβή: ΕΚΠΑ.
- Παπαθεοδώρου, Χ. (2018).» Φτώχεια και λιτότητα στην Ελλάδα της κρίσης: Η ενδυνάμωση του νεοφιλελευθερισμού και η συρρίκνωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας» στο Δημουλάς, Κ, Κουζής, Γ. (επιμ.) (2018) *Κρίση και Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Τόπος:
- Πετμεζίδου Μ. (2014). Πρόλογος. Στο Ε.-Α. Σ., *Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού και της ενημερίας* (σσ. 9-54). Αθήνα: Τόπος.
- Σημίτης, Κ. (1989): *Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης*, Αθήνα: Γνώση.
- Σκλαβούνος Σ. Ιωάννης. (2020). «Νεο-ολιγαρχική» πολιτική; Ιδιότητα του πολίτη,. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, σσ. 83-123.
- Τασσόγλου Μ. (2022). *Η ηγεμονία του νεοφιλελευθερισμού στον περί μνημονίων λόγο: Ανάλυση λόγου των κυβερνητικών στελεχών από το 2010 έως το 2018*. Αθήνα: Παπαζήση.

Μετασχηματισμοί και αλληλεπιδράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα (1974-2001)¹

Σταύρος Πανταζόπουλος

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Περίληψη

Η μελέτη εξετάζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1974-2001. Εστιάζει στη σχέση τοπικής αυτοδιοίκησης και κοινωνικού κράτους, αναδεικνύοντας τις επιπτώσεις των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων στις διοικητικές και κοινωνικές δομές. Η έρευνα αποκαλύπτει τάσεις αποκέντρωσης, την επιρροή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τις προκλήσεις εφαρμογής κοινωνικών πολιτικών. Με βάση την κριτική ανάλυση νομοθετικών εγγράφων και βιβλιογραφίας, τονίζεται η ανάγκη ενίσχυσης της αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην κοινωνική προστασία.

Λέξεις Κλειδιά: Τοπική Αυτοδιοίκηση, κοινωνική πολιτική, κοινωνικός μετασχηματισμός, Ελλάδα, 1974-2001

Abstract

This study analyzes the interactions between central administration, local administration, and social policy actors in Greece from 1974 to 2001. It focuses on the relationship between local administration and the welfare state, highlighting the impact of legislative reforms on administrative and social structures. The research reveals trends towards decentralization, the influence of the European Union, and the challenges of implementing social policies. Based on a critical analysis of legislative documents and literature, it underscores the need to strengthen local government autonomy and improve the effectiveness of social protection policies.

Key Words: Local administration, social policy, social transformation, Greece, 1974-2001

1. Το άρθρο αποτελεί μέρος της μεταδιδακτορικής έρευνας του συγγραφέα, με τίτλο «Θεσμικοί, οικονομικοί, κοινωνικοί και δημογραφικοί μετασχηματισμοί στην Ελλάδα την εποχή της μεταπολίτευσης (1974-1996)».

1. Εισαγωγή

Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στη λειτουργία μηχανισμών κοινωνικής προστασίας αποτελεί προϊόν της αλληλεπίδρασης μεταξύ των τοπικών παρεμβάσεων και των κεντρικά παρεχόμενων κοινωνικών πολιτικών. Η χωρική οργάνωση και η δομή των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, η επίφαση ύπαρξης αυτονομίας από την κεντρική εξουσία, και η ικανότητά τους να υλοποιούν παρεμβάσεις εντός της δικαιοδοσίας τους, διαμορφώνουν μια βάση για την ανάλυση του ρόλου τους στην κοινωνική προστασία. Στην ελληνική περίπτωση, τόσο η τοπική αυτοδιοίκηση όσο και η κοινωνική πολιτική έχουν βρεθεί στο επίκεντρο σημαντικών μετασχηματισμών κατά τα χρόνια της μεταπολίτευσης, οι οποίοι έχουν επαναπροσδιορίσει ουσιαστικά, τόσο το τοπίο της διακυβέρνησης, όσο και της κοινωνικής προστασίας.

Η έννοια της διακυβέρνησης έχει εξελιχθεί σημαντικά από τη δεκαετία του 1990, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που αναπτύχθηκε τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και διεθνές επίπεδο. Η τάση αυτή δεν περιορίζεται μόνο στην Ελλάδα, αλλά αποτελεί μέρος ευρύτερων πολιτικών και κοινωνικών μετατοπίσεων που ξεκίνησαν στις αρχές της δεκαετίας του 1980, με έντονη επίδραση από τις αγγλοσαξονικές χώρες του ανεπτυγμένου καπιταλισμού (Bale, 2011). Στην Ελλάδα, η έννοια αυτή ενσωματώθηκε πλήρως κατά τη δεκαετία του 1990, κυρίως μέσα από τις πολιτικές εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης, που αποσκοπούσαν στη διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου σχέσεων μεταξύ κράτους, κοινωνίας και αγοράς. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποδυνάμωσε τις παραδοσιακές ιεραρχικές δομές του κράτους και προώθησε την αλληλεπίδραση δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, μετασχηματίζοντας την έννοια της εξουσίας και της πολιτικής διαχείρισης (Αρανίτου, Παπαβλασόπουλος & Σπουρδαλάκης, 2011). Στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προώθησε τη συνεργασία μεταξύ τοπικών, εθνικών και υπερεθνικών φορέων, αναδιατάσσοντας τις ιεραρχικές δομές και ενισχύοντας τον ρόλο της τοπικής διοίκησης στην υλοποίηση κοινωνικών πολιτικών, ιδίως μέσα από χρηματοδοτικά εργαλεία και κανονιστικές ρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η παρούσα μελέτη στοχεύει σε μια κριτική ανάλυση της εξέλιξης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά την μεταπολιτευτική περίοδο, έως και το 2001, έτος κατά το οποίο λήγει η παρούσα έρευνα, και της περίπλοκης σχέσης της με το κοινωνικό κράτος. Αυτή η περίοδος, χαρακτηρίζεται από τη μετάβαση της Ελλάδας στη δημοκρατία, ενώ υπήρξε μάρτυρας σημαντικών πολιτικών και κοινωνικών δυναμικών, δημογραφικών μεταβολών, οικονομικής ανάπτυξης και της ενδυνάμωσης των δημοκρατικών θεσμών και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτοί οι μετασχηματισμοί αντικατοπτρίζουν και προωθούν βαθύτερες κοινωνικές αλλαγές, με τη μετάβαση από παραδοσιακές και πιθανώς πιο άναρχες μορφές κοινωνικής φροντίδας σε πιο οργανωμένες, κεντρικά διαχειριζόμενες προσεγγίσεις.

Συνεπώς, το διπλό έλλειμμα, που αποτελείται από υπανάπτυκτους θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εντός ενός παραδοσιακά κρατοκεντρικού ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης και ανεπαρκείς μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας, έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμένο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην παρεχόμενη κοινωνική προστασία (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015). Αυτός ο συγκεκριμένος ρόλος περιορίζει κυρίως την τοπική αυτοδιοίκηση από το να ενεργεί ως «διανομέας» κεντρικά σχεδιασμένων πολιτικών. Μέσα από την εξέταση της πορείας της τοπικής αυτοδιοίκησης και της εξέλιξης των παρεχόμενων κοινωνικών πολιτικών, η μελέτη αυτή

φιλοδοξεί να αναδείξει τις επιπτώσεις του προβλήματος αυτού, με αποτέλεσμα την ατελή φύση της κοινωνικής πολιτικής στην τοπική αυτοδιοίκηση, στην μεταπολιτευτική Ελλάδα.

Στην πρώτη ενότητα, αναπτύσσεται η εξέλιξη των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταγράφοντας τα κύματα αλλαγών που έχουν διαμορφώσει την τρέχουσα μορφή τους. Αυτές οι αλλαγές, που πραγματοποιήθηκαν σε διακριτά στάδια, αποσκοπούσαν διαρκώς στην αποκέντρωση των ευθυνών από το κέντρο προς την περιφέρεια, ευθυγραμμισμένες με τα ευρωπαϊκά παραδείγματα. Η ανάλυση βασίζεται στις θεμελιώδεις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις και διοικητικές αλλαγές που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου.

Η δεύτερη ενότητα εστιάζει στα κρίσιμα στάδια της ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα. Ενώ η κοινωνική προστασία δεν ευθυγραμμίζεται πάντα με τις αλλαγές στην αποκεντρωμένη διοίκηση, οι μεταρρυθμίσεις παρουσιάζουν μια σχετική περιοδικότητα. Η απόπειρα θεμελίωσης του κοινωνικού κράτους κατά τη δεκαετία του 1980 σηματοδοτεί μια ρήξη στην εξέλιξη των θεσμών και των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, καθιστώντας αναγκαία την εξέταση αυτών των αλλαγών για την ενημέρωση των μελλοντικών πολιτικών κατευθύνσεων.

Η τελευταία ενότητα αναδεικνύει την ανάπτυξη των παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας από την τοπική αυτοδιοίκηση, τονίζοντας τη σύνδεσή τους με τα Διαρθρωτικά Ταμεία και τα συνδεδεμένα οφέλη και προκλήσεις. Η ανάλυση αποκαλύπτει πώς οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν καταφέρει, με σχετική δυσκολία, να ενσωματώσουν και να υλοποιήσουν αποτελεσματικά τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας.

Επαναβεβαιώνοντας το διπλό έλλειμμα ως επίμονο ζήτημα, αυτή η μελέτη υπογραμμίζει την ανάγκη για ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις που θα ενισχύσουν την τοπική διακυβέρνηση και θα βελτιώσουν τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας. Η κατανόηση του ιστορικού, πολιτισμικού και πολιτικού πλαισίου αυτών των εξελίξεων είναι ζωτικής σημασίας για τον σχεδιασμό αποτελεσματικών πολιτικών που να απαντούν στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες και να προάγουν αποτελεσματικές δομές διακυβέρνησης.

2. Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα χρόνια της Μεταπολίτευσης (1974-2001)

Οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης ορίζονται από την κεντρική διοίκηση, όσον αφορά τους ρόλους και τις ευθύνες τους, εντός του ευρύτερου πλαισίου λειτουργίας του κράτους. Στην Ελλάδα, αυτοί οι θεσμοί έχουν ενσωματωθεί στη λειτουργία του νεοσύστατου ελληνικού κράτους, κληρονομώντας στοιχεία από τις ιστορικές τοπικές παραδόσεις και τις οργανωτικές δομές της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας. Αυτά τα στοιχεία έχουν περάσει στη σημερινή Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, διατηρώντας ουσιώδη στοιχεία της λειτουργικότητάς τους (Σκαμνάκης, 2006: 155-168, Σκαμνάκης, 2020).

Στην Ελλάδα, η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να χαρακτηριστεί ως ένας κοινωνικός θεσμός (Τριανταφυλλοπούλου, 2004: 16), ο οποίος εκπροσωπεί τις τοπικές αρχές, συχνά αντανακλώντας τις κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις όπως εκφράζονται στο κοινοβούλιο και λειτουργώντας ως τοπικοί μικρόκοσμοι αυτών των δυνάμεων. Το πολιτικό προσωπικό σε τοπικό επίπεδο αναπτύσσεται και αναλαμβάνει ρόλους ανάλογους με εκείνους στο κεντρικό πολιτικό σύστημα, αντανακλώντας τις

ισορροπίες δυνάμεων μεταξύ ατόμων και πολιτικών δυνάμεων που το αποτελούν (Hlepas, 2003). Η μεταφορά των κεντρικών ιδεολογικών και πολιτικών συγκρούσεων στο τοπικό επίπεδο έχει, σε κάποιο βαθμό, επηρεάσει τις δράσεις και παρεμβάσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε όλο το φάσμα των αρμοδιοτήτων τους, συνεπώς και στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Σε αυτό το περιβάλλον, οι δράσεις των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης είτε αντιτίθενται είτε υποστηρίζουν τις κεντρικές πολιτικές επιλογές. Ιστορικά δε, οι θεσμοί τοπικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα έχουν λειτουργήσει ως μέρος των μηχανισμών νομιμοποίησης των κεντρικών πολιτικών αποφάσεων και κυβερνητικών ενεργειών (Page & Goldsmith, 1987 και Σωτηρόπουλος, 2018).

Μολαταύτα, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια τάση αποδυνάμωσης της παραδοσιακής κομματικής επιρροής στην τοπική αυτοδιοίκηση. Έχουν αναδυθεί πολιτικά σχήματα τα οποία, τουλάχιστον σε επίπεδο επίσημης ρητορικής, παρουσιάζονται ως αποπολιτικοποιημένα ή μη συνδεδεμένα άμεσα με τις κεντρικές πολιτικές δυνάμεις. Αυτή η εξέλιξη μπορεί να αντανakλά μια σταδιακή αλλαγή στον τρόπο με τον οποίο η τοπική αυτοδιοίκηση αλληλεπιδρά με το κεντρικό πολιτικό σύστημα, προσανατολιζόμενη προς πιο ανεξάρτητες και ουδέτερες μορφές πολιτικής έκφρασης.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης λειτουργούν εντός ενός πλαισίου αυστηρά καθορισμένου από την κεντρική εξουσία, στερούμενοι της δυνατότητας ανάπτυξης αυτόνομων πολιτικών και παρεμβάσεων. Ταυτόχρονα, οι εκτεταμένες πελατειακές σχέσεις εντός του ελληνικού πολιτικού συστήματος βρίσκουν πρόσφορο έδαφος σε τοπικό επίπεδο, καθώς και στη σχέση μεταξύ τοπικών αρχών και κεντρικών φορέων, όπου λαμβάνονται σημαντικές αποφάσεις. Η αλληλεπίδραση μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των τοπικών αυτοδιοικητικών θεσμών στην Ελλάδα λειτουργεί μέσα σε ένα συγκεντρωτικό πλαίσιο εξουσίας, το οποίο περιορίζει την αυτόνομη δράση των τοπικών αρχών. Αυτή η σχέση χαρακτηρίζεται από μια έντονη αλληλεξάρτηση, με την κεντρική εξουσία να διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικών.

Οι Loughlin και Peters περιγράφουν αυτό το σύστημα ως ναπολεόντειο, όπου οι τοπικές αρχές δρουν κυρίως ως εκτελεστικά όργανα των κεντρικών αποφάσεων, χαρακτηριστικό που συναντάται και σε άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, όπως η Γαλλία (Loughlin & Peters, 1997). Σύμφωνα με τους Hesse και Sharpe, αυτό το μοντέλο ταξινομείται ως «Franco», αναδεικνύοντας τη συγκέντρωση της εξουσίας σε μια κεντρική αρχή που υποστηρίζεται από έναν εκτεταμένο γραφειοκρατικό μηχανισμό (Hesse & Sharpe, 1991). Υπογραμμίζοντας την ισχυρή εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία και τους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, οι Loughlin και Peters αναφέρονται στο ναπολεόντειο σύστημα που επικρατεί στη Γαλλία αλλά και σε έτερες χώρες της Νότιας Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, το οποίο περιλαμβάνει κοινά χαρακτηριστικά στους ρόλους που αναλαμβάνουν οι θεσμοί τοπικής αυτοδιοίκησης εντός των αντιστοίχων εδαφικών δικαιοδοσιών τους (Loughlin & Peters, 1997).

Από την ίδρυση του σύγχρονου ελληνικού κράτους, οι θεσμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην διοικητική του δομή. Η ιστορική εξέλιξη αυτών των θεσμών αντανakλά τις ευρύτερες κοινωνικοπολιτικές μεταβολές που έχουν διαμορφώσει την ανάπτυξη του ελληνικού κράτους. Αρχικά, η τοπική “διακυβέρνηση” επηρεάστηκε από παραδοσιακές μορφές κοινοτικής οργάνωσης, οι οποίες σταδιακά θεσμοθετήθηκαν και ενσωματώθηκαν στο διοικητικό πλαίσιο του κράτους. Παράλληλα, στο πλαίσιο αυτό έγιναν προσπάθειες ένταξης ιδιωτικών μορφών φιλανθρωπίας, στους πρώιμους, μετεπαναστατικούς θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Τόμπρος & Πανταζόπουλος, 2009).

Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τους τοπικούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς στην Ελλάδα έχει

χαρακτηριστεί από υψηλό βαθμό συγκέντρωσης. Η κεντρική κυβέρνηση έχει διατηρήσει σημαντικό έλεγχο επί των τοπικών αρχών, ιδιαίτερα όσον αφορά τους οικονομικούς πόρους και την κανονιστική εποπτεία. Αυτή η συγκέντρωση δικαιολογείται επί τη βάση της εξασφάλισης ομοιομορφίας και συνοχής στη δημόσια διοίκηση, αλλά έχει επίσης περιορίσει την αυτονομία των θεσμών τοπικής διακυβέρνησης.

Περαιτέρω, οι πολιτικές δυναμικές έχουν επηρεάσει σημαντικά τη λειτουργία των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Η εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων στην εξουσία συχνά οδήγησε σε αλλαγές στις προτεραιότητες και πρακτικές της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντανakλώντας ευρύτερες ιδεολογικές και πολιτικές αλλαγές σε εθνικό επίπεδο. Αυτές οι αλλαγές οδήγησαν ενίοτε σε περιόδους μεταρρύθμισης και αποκέντρωσης, με στόχο την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και ικανότητας. Ωστόσο, τέτοιες μεταρρυθμίσεις συχνά αντιμετώπισαν αντίσταση από παγιωμένα συμφέροντα και δυσκολίες στην εφαρμογή (Χλέπας, 2018).

Οι θεσμοί τοπικής διακυβέρνησης υπήρξαν επίσης πεδία πολιτικής αντιπαράθεσης και πελατειακών σχέσεων. Η επιρροή των πολιτικών κομμάτων εκτείνεται σε τοπικό επίπεδο, όπου οι τοπικοί αξιωματούχοι συχνά λειτουργούν ως ενδιάμεσοι μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των τοπικών κοινωνιών. Αυτή η σχέση έχει συνέπειες για την κατανομή των πόρων και την εφαρμογή των πολιτικών, οδηγώντας μερικές φορές σε αναποτελεσματικότητες και πρακτικές πελατειακού χαρακτήρα (Σκαμνάκης & Παναζόπουλος, 2015).

Η συγκέντρωση της λήψης αποφάσεων στην κοινωνική πολιτική έχει δημιουργήσει προκλήσεις για τους θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα όσον αφορά την ανταπόκριση στις τοπικές ανάγκες και συνθήκες. Οι προσπάθειες αποκέντρωσης της κοινωνικής πολιτικής αποσκοπούν στην ενίσχυση του ρόλου των τοπικών αρχών στην εφαρμογή της πολιτικής, αλλά αυτές οι προσπάθειες υπήρξαν άνισες και έχουν συναντήσει σημαντικά εμπόδια. Οι τοπικές αρχές επιφορτίζονται με την εφαρμογή διάφορων κοινωνικών πολιτικών, συμπεριλαμβανομένων των προγραμμάτων πρόνοιας, των υπηρεσιών υγείας και των εκπαιδευτικών πρωτοβουλιών. Ο βαθμός αποτελεσματικότητας σε αυτούς τους τομείς συχνά εξαρτάται από τους διαθέσιμους πόρους των τοπικών αρχών και την ικανότητά τους να συνεργάζονται με τις κεντρικές κυβερνητικές υπηρεσίες. (Σκαμνάκης, 2020).

Κατά την υπό εξέταση περίοδο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχουν βιώσει μια σταθερή, αν και αργή, διαδικασία ανάπτυξης. Ο ρόλος τους έχει συνεχώς διευρυνθεί, καθιστώντας τους σταδιακά έναν κρίσιμο άξονα για την εφαρμογή εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών σε διάφορους τομείς. Αυτή η γραμμική πρόοδος των αλλαγών, η οποία επιταχύνεται ή επιβραδύνεται ανάλογα με τις ευρύτερες πολιτικές εξελίξεις στη χώρα, λαμβάνει χώρα σε κύματα και τελικά διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο για τη συζήτηση του ρόλου και των ικανοτήτων των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη Ελλάδα.

Παρά τις σημαντικές διαφορές από το σημείο εκκίνησης, οι βαθμιαίες μεταρρυθμίσεις δεν έχουν δραματικά αλλάξει τη συγκεντρωτική δομή διακυβέρνησης της χώρας, όπου η τοπική λήψη αποφάσεων παραμένει σε μεγάλο βαθμό επηρεασμένη από τις κεντρικές αρχές. Οι προσπάθειες μεταρρυθμίσεων και οι δομικές αλλαγές εντός της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν αλλάξει ουσιαστικά τα βασικά χαρακτηριστικά της. Η Ελλάδα παραμένει μια χώρα όπου οι επίσημες λειτουργίες και πολιτικές της είναι κεντρικά συγκεντρωμένες και ελεγχόμενες από το κράτος, υποστηριζόμενες από ένα δίκτυο κατακερματισμένων και περίπλοκων οργανισμών και κρατικών υπηρεσιών (Hlepas & Getimis, 2010:427, Χλέπας, 2018 και Ladner et al., 2016).

Στην μεταδικτατορική Ελλάδα, οι μεταβολές στην τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνουν την αποκατάσταση των τοπικών αρχών (Νόμος 51/1974) και την εισαγωγή άμεσων εκλογών και αναλογικής εκπροσώπησης (Παπαδημητρίου, 1993). Το Σύνταγμα του 1975 περιόρισε την κανονιστική αυτονομία των Ο.Τ.Α., αλλά έθεσε τα θεμέλια για μελλοντικές μεταρρυθμίσεις (Χλέπας, 1994; Μάνου-Πανταζοπούλου, 1999). Με την άνοδο του ΠΑΣΟΚ, ενισχύθηκε η δημόσια συμμετοχή και η αυτοδιοίκηση ως δημοκρατικός θεσμός (Hleras & Getimis, 2010), ενώ οι μετέπειτα κυβερνήσεις προώθησαν την οικονομική και διοικητική αυτονομία των Ο.Τ.Α. (Χλέπας, 2017; Μπέσιλα-Βήκα, 1998)

Το σύγχρονο περιβάλλον οικοδομήθηκε και λειτουργεί υπό τις δομικές αλλαγές που ξεκίνησαν από τις μεταρρυθμίσεις των αρχών της δεκαετίας του 1980. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις στόχευαν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση για ευρύτερες συμμετοχικές διαδικασίες μέσω νέων θεσμών στην τοπική αυτοδιοίκηση που ήταν εφοδιασμένοι με συγκεκριμένες ευθύνες (Hleras, 2010:227 και Χλέπας & Γετίμης, 2018). Αυτές οι μεταρρυθμίσεις στόχευαν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση για ευρύτερες συμμετοχικές διαδικασίες μέσω νέων θεσμών στην τοπική αυτοδιοίκηση που ήταν εφοδιασμένοι με συγκεκριμένες ευθύνες. Οι θεσμοί τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκονται πλέον στην αρχή μιας νέας πραγματικότητας όσον αφορά τον ρόλο και τη συνεισφορά τους στην οργάνωση της τοπικής κοινωνικής και οικονομικής ζωής, δράσεις που -τουλάχιστον αρχικά- φαίνεται ικανές να τοποθετήσουν την τοπική αυτοδιοίκηση στο κέντρο της τοπικής κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης (Loughlin, 2004:287; Μακρυνδημήτρης, 1999:143).

Η ζήτηση για ευρύτερες συμμετοχικές διαδικασίες στην τοπική αυτοδιοίκηση τη δεκαετία του 1980 προέκυψε κυρίως ως αντίδραση στις δημοκρατικές ανακατατάξεις που έφερε η μεταπολίτευση και η σταδιακή πολιτική ωρίμανση της ελληνικής κοινωνίας. Η επιρροή από ευρωπαϊκές χώρες, όπου οι συμμετοχικοί θεσμοί ήδη αναπτύσσονταν, σε συνδυασμό με την ανάγκη για μεγαλύτερη λογοδοσία και διαφάνεια, ώθησε την κοινωνία και την πολιτεία προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης και της ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης (Γαλανός κ.α., 2023). Οι θεσμοί που δημιουργήθηκαν με νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, όπως ο νόμος 2539/1997 (Σχέδιο Καποδίστριας), εφοδιάστηκαν με συγκεκριμένες ευθύνες, όπως η οργάνωση της κοινωνικής πρόνοιας, η διαχείριση των δημόσιων υποδομών και η υλοποίηση προγραμμάτων τοπικής ανάπτυξης, καθιστώντας την τοπική αυτοδιοίκηση κρίσιμο παράγοντα στην εφαρμογή πολιτικών κοινωνικής προστασίας (Σκαμνάκης, 2020).

Ένα σημαντικό ορόσημο για την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα ήταν η καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με τον Νόμο 2218/94, μετά από δύο αποτυχημένες προσπάθειες το 1986 και το 1990. Η οργάνωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε ένα ευρύτερο τοπικό επίπεδο πέρα από τους δήμους έχει συνοδεύσει τη λειτουργία του ελληνικού κράτους από την ίδρυσή του το 1832. Ωστόσο, σοβαρές αδυναμίες έχουν ταλαιπωρήσει τον θεσμό από την αρχή του (Σπανού, Ρήγος & Σπουρδαλάκης, 1997), υπονομεύοντας ουσιαστικά την επιτυχία των προσπαθειών για ουσιαστική αποκέντρωση της εξουσίας και την ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σημαντικά μεγαλύτερες χωρικές μονάδες από τους σύγχρονους ΟΤΑ.

Η αποτυχία των δύο νομοθετικών προσπαθειών για την καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης το 1986 και το 1990 οφείλεται σε διαφορετικούς λόγους. Το 1986, η προσπάθεια επικεντρώθηκε στη δημιουργία συνοικιακών συμβουλίων, με σκοπό την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σε τοπικό επίπεδο, αλλά αντιμετώπισε σοβαρές αντιδράσεις λόγω της αδυναμίας να υπάρξει σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων και των ανεπαρκών διοικητικών υποδομών.

Η νομοθετική πρωτοβουλία του 1990 είχε διαφορετική στόχευση, καθώς αφορούσε την αποκέντρωση και την ενίσχυση της αυτονομίας σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά απέτυχε εξαιτίας πολιτικών αντιπαράθεσεων και της απουσίας ουσιαστικής διοικητικής και οικονομικής υποστήριξης. Οι αδυναμίες του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέονται κυρίως με τη συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους, η οποία εμπόδιζε την ανάπτυξη της πραγματικής αυτονομίας των τοπικών αρχών. Επίσης, οι περιορισμένοι πόροι και οι ισχυρές πελατειακές σχέσεις δυσχέραιναν την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών, με αποτέλεσμα την αργή πρόοδο της αποκέντρωσης και την αδυναμία των τοπικών φορέων να ανταποκριθούν επαρκώς στις αυξημένες ευθύνες τους (Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Η προσπάθεια για νομοθετική καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης το 1986 και το 1990 δεν εξομοιώνονται, καθώς αυτή του 1986 στόχευε στη δημιουργία συνοικιακών συμβουλίων και στην ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών, ενώ του 1990 αποσκοπούσε στην αποκέντρωση και την ενίσχυση της αυτονομίας των περιφερειών. Η διαφορά αυτή αντικατοπτρίζει τη διαφορετική λογική των δύο νομοθετημάτων και τις πολιτικές προτεραιότητες της κάθε περιόδου. Αυτές οι αλλαγές δεν έχουν ικανοποιήσει πλήρως τη γενική ζήτηση για αποκέντρωση και ουσιαστική ενδυνάμωση των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά έχουν αλλάξει δραματικά τη δομή της. Έχουν σταδιακά διαμορφώσει μονάδες ικανές να αναλάβουν σημαντικές ευθύνες και να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στην τοπική ανάπτυξη.

Ένα σημαντικό σημείο αναφοράς είναι η εφαρμογή του «Σχεδίου Καποδίστριας» με τον Νόμο 2539/97, που προβλέπει τη συγχώνευση δήμων και κοινοτήτων από ένα σύνολο 5.775 (456 δήμοι και 5.318 κοινότητες) σε 1.034 μονάδες (924 δήμοι και 100 κοινότητες). Αυτό δημιούργησε την απαραίτητη υποδομή για την οργάνωση πολιτικών σε τοπικό επίπεδο με αναφορά στους Ο.Τ.Α. Αξιοσημείωτο είναι ότι ο τελικός αριθμός των 1.034 μονάδων είναι περίπου διπλάσιος από τον αρχικό σχεδιασμό, ο οποίος προέβλεπε περίπου 500 μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο Νόμος 2539/97 αναμφίβολα άλλαξε το τοπίο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Παράλληλα με τη νέα γεωγραφία που δημιούργησε, σηματοδότησε μια διάθεση για οργανωτικές προσαρμογές ώστε να μεταφερθούν οι κρατικές και κεντρικές λειτουργίες στο τοπικό επίπεδο και τους Ο.Τ.Α. Αυτή η διαδικασία συνάδει με την ανάγκη θεσμικού εκσυγχρονισμού εντός του ελληνικού κράτους. Διάφοροι θεσμοί, διαδικασίες και πρακτικές έχουν ενσωματωθεί στην καθημερινή λειτουργία του κράτους ως απάντηση στις ανάγκες και τις πιέσεις από τον ευρωπαϊκό χώρο και τις κοινές ευρωπαϊκές πρακτικές (Σωτηρόπουλος, 2007).

Εκτός από την θεσμική ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ενίσχυση των Ο.Τ.Α. ως κεντρική πολιτική επιλογή δεν επιβεβαιώνεται από αντίστοιχα ποσοτικά δεδομένα που να καταδεικνύουν την πρακτική εφαρμογή αυτής της ενίσχυσης. Κατά την υπό εξέταση περίοδο, το θεσμικό βάθος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα σημείωσε σταδιακή άνοδο, αν και παρέμεινε περιορισμένο, με δείκτη θεσμικού βάθους να κυμαίνεται γύρω στο 2 (σε μια κλίμακα 0-4). Παράλληλα, η δημοσιονομική αυτονομία των Ο.Τ.Α. ήταν επίσης περιορισμένη, με την κεντρική κυβέρνηση να διατηρεί τον έλεγχο στα οικονομικά τους, κατατάσσοντας τη χώρα σε χαμηλό επίπεδο με δείκτη κοντά στο 1 (σε κλίμακα 0-4). Η οργανωτική αυτονομία, δηλαδή η δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να διαμορφώνουν τις διοικητικές τους δομές, ήταν επίσης περιορισμένη, ενώ το πολιτικό εύρος των αρμοδιοτήτων τους παρέμεινε στενό, με περιορισμένες εξουσίες σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η κοινωνική πρόνοια. Η νομική προστασία της αυτονομίας τους ήταν μέτρια, και

η έντονη εποπτεία της κεντρικής κυβέρνησης καθιστούσε την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα μια δομή με περιορισμένη αυτονομία, υποκείμενη σε αυστηρό έλεγχο από τα κεντρικά όργανα εξουσίας (Ladner et al., 2016).

Παρά την ενίσχυση των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η εφαρμογή του Σχεδίου Καποδίστριας αποτελεί σημαντικό σημείο αναφοράς παρά ανατροπή στην οργάνωση των σχέσεων μεταξύ του κέντρου και των αυτόνομων μονάδων. Η δομή των κρατικών λειτουργιών παραμένει συγκεντρωτική. Παρά την καλύτερη χωρική κατανομή των μονάδων Ο.Τ.Α., η εξουσία παραμένει κεντρικά τοποθετημένη και ελεγχόμενη από κρατικούς μηχανισμούς. Ταυτοχρόνως, οι επιμέρους θεσμοί τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίζουν να εξαρτώνται οικονομικά από κυβερνητικές αποφάσεις (Heinelt & Hlepas, 2006; Goldsmith, 2002:108).

3. Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα μετά την Πτώση της Δικτατορίας

Στον έτερο πυλώνα που εξετάζει το παρόν άρθρο, την κοινωνική πολιτική, η ανάπτυξη των πολιτικών κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα υπήρξε μεθοδική και σχετικά συνεπής από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Ήδη με την ψήφιση του Συντάγματος το 1975 εισήχθησαν σημαντικές διατάξεις που ενίσχυαν την κοινωνική πολιτική της χώρας. Ειδικότερα, στο άρθρο 21 αναφέρεται ότι το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για την υγεία των πολιτών, λαμβάνοντας ειδικά μέτρα για την προστασία της νεολαίας, των ηλικιωμένων, των ατόμων με αναπηρίες και των οικονομικά αδύναμων. Με το άρθρο 16 καθιερώνεται η υποχρέωση του κράτους να παρέχει δωρεάν παιδεία σε όλους τους Έλληνες, ενώ ενισχύει τους σπουδαστές που διακρίνονται ή χρήζουν βοήθειας. Παράλληλα, το άρθρο 22 προστατεύει το δικαίωμα στην εργασία και υποχρεώνει το κράτος να δημιουργεί συνθήκες απασχόλησης και να εξασφαλίζει την υλική και ηθική εξύψωση των εργαζομένων. Τέλος, η απόκτηση κατοικίας για όσους δεν έχουν ή στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής κρατικής φροντίδας. Συνεπώς, το Σύνταγμα του 1975 έθεσε τις βάσεις για την καθολική πρόσβαση στην εκπαίδευση και την υγειονομική περίθαλψη και τόνισε το ρόλο της κυβέρνησης στην κοινωνική προστασία.

Σε επίπεδο δαπανών, από το 1974 έως το 1980, οι πιστώσεις για την κοινωνική προστασία στην Ελλάδα παρουσίασαν σημαντική αύξηση, τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και ως ποσοστό των δαπανών του τακτικού κρατικού προϋπολογισμού και του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). Το 1974 οι δαπάνες ανήλθαν σε 174.785 εκατομμύρια ευρώ, αντιπροσωπεύοντας το 56,88% των δαπανών του προϋπολογισμού και το 11,73% του ΑΕΠ. Μέχρι το 1980, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας αυξήθηκαν σε 702,050 χιλιάδες ευρώ, φτάνοντας το 64,37% των δαπανών του προϋπολογισμού και το 13,98% του ΑΕΠ. Αυτή η συνεχής άνοδος δείχνει τις ολοένα αυξανόμενες κοινωνικές παροχές, ενισχύοντας τις υποδομές πρόνοιας και προστασίας του ελληνικού πληθυσμού.

Πίνακας 1. Συσχέτιση δαπανών Κοινωνικής Προστασίας προς δαπάνες Τακτικού Κρατικού Προϋπολογισμού, Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, 1970-2009 (σε χιλιάδες ΕΥΡΩ)

Έτος	Δαπάνες Κοινωνικής Προστασίας	Δαπάνες Τακτικού Κρατικού Προϋπολογισμού	Ποσοστό % δαπανών Κ.Π. προς δαπάνες Τακτικού Κρατικού Προϋπολογισμού	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν σε τρέχουσες αγοραίες τιμές	Ποσοστό % δαπανών Κ.Π. προς Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
1974	174.785	307.263	56,88	1.488.833	11,73
1975	215.204	402.700	53,42	1.740.807	12,35
1976	275.465	502.744	54,79	2.138.606	12,88
1977	349.112	594.277	58,72	2.828.173	12,34
1978	451.336	733.969	65,46	3.408.364	14,1
1979	559.633	924.431	60,53	4.193.103	13,35
1980	702.050	1.090.536	64,37	5.021.277	13,98
1981	924.049	1.501.394	61,56	6.016.434	15,36
1982	1.396.118	1.987.968	68,87	7.555.686	18,12
1983	1.733.511	2.714.600	63,86	9.036.537	19,19
1984	2.160.469	3.222.304	67,04	10.581.658	20,42
1985	2.743.286	4.283.786	64,04	13.551.871	20,25
1986	3.365.070	5.385.180	62,49	16.184.006	20,8
1987	3.941.440	6.923.258	56,93	18.366.838	21,46
1988	4.913.050	6.400.000	59,56	26.908.291	18,25
1989	5.968.211	10.307.850	57,9	31.974.175	18,66
1990	7.415.542	12.615.701	58,78	38.571.093	19,22
1991	9.018.438	15.267.205	59,07	47.631.695	18,93
1992	10.197.977	15.712.399	64,89	54.814.380	18,6
1993	11.451.133	20.152.605	56,82	61.940.426	18,49
1994	13.089.645	24.175.495	54,15	70.385.913	18,6
1995	14.723.468	26.045.488	56,53	79.927.220	18,42
1996	16.913.367	28.090.682	60,21	87.128.393	19,25
1997	18.697.449	30.007.337	62,31	96.117.388	19,29
1998	20.312.804	30.591.343	66,4	105.773.000	19,2
1999	21.953.179	32.428.467	67,7	112.686.000	19,48
2000	24.108.539	34.101.247	70,7	136.281.000	17,69
2001	26.558.017	35.969.150	73,91	146.260.000	18,16

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Δ/νση Οικονομικού, (2010). Κοινωνικός Προϋπολογισμός 2009. Αθήνα, σ. 28.

Παρά τις σημαντικές αδυναμίες και αντιφάσεις, η επόμενη δεκαετία σηματοδοτεί την έναρξη της θεμελίωσης του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, με πολιτικές που αντλούν έμπνευση από τα ευρωπαϊκά πρότυπα, όπως το Εθνικό Σύστημα Υγείας (NHS) του Ηνωμένου Βασιλείου (Καμπούρη et al., 2020: 61). Αυτά τα ευρωπαϊκά μοντέλα, με τις μακροχρόνιες παραδόσεις και τα αποτελέσματά τους, υπήρξαν οδηγός για τις ελληνικές προσπάθειες. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, η Ελλάδα εντάσσεται στο νοτιοευρωπαϊκό καθεστώς κοινωνικής προστασίας (Ferrera, 1996), γεγονός που οδήγησε σε μεγάλα κενά στην κοινωνική προστασία και περιορισμένη εφαρμογή της αρχής της καθολικότητας (Δαφέρμος & Παπαθεοδώρου, 2011).

Παράλληλα, ενώ η Ελλάδα ακολούθησε τη σοσιαλδημοκρατική παράδοση αυτής της περιόδου, διαφοροποιήθηκε από την τάση συρρίκνωσης του κοινωνικού κράτους που επικρατούσε στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες λόγω των νεοφιλελεύθερων πολιτικών. Αντίθετα, η δεκαετία του 1980 στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από την ενίσχυση και την ανάπτυξη των θεσμών κοινωνικής προστασίας, περισσότερο εναρμονισμένη με τη μεταπολεμική σοσιαλδημοκρατία παρά με τις απορρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν σε άλλες χώρες της Ευρώπης.

Αυτή η πρώτη δεκαετία των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα χαρακτηρίστηκε κυρίως από χρηματοδοτικές ενισχύσεις, που δεν είχαν καθολική εφαρμογή, ενισχύοντας έτσι τον κατακερματισμένο και συχνά πολωμένο χαρακτήρα του συστήματος. Αυτή η εποχή είδε την ίδρυση του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.), την επέκταση των οικονομικών παροχών για την υποστήριξη των οικογενειών και την επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης στον εργαζόμενο πληθυσμό και στους ανασφάλιστους ηλικιωμένους (Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου, 2006).

Οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου σημείωσαν σημαντική αύξηση, ανεβαίνοντας από το 15,7% του Α.Ε.Π. το 1980 στο 20,25% το 1985 (Υπουργείο Οικονομικών, 1991). Ωστόσο, αυτή η αύξηση δεν μείωσε ουσιαστικά τα ποσοστά φτώχειας ή τις εισοδηματικές ανισότητες στη χώρα. Η δομή των κοινωνικών μεταβιβάσεων περιόρισε την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στην αντιμετώπιση των ανισοτήτων, καθώς οι συντάξεις αποτελούσαν το κύριο μέρος των κοινωνικών μεταβιβάσεων, ενώ άλλες μορφές κοινωνικών παροχών παρέμεναν χαμηλές, μεταξύ 2%-2,5% του Α.Ε.Π. Κατά συνέπεια, η Ελλάδα συνέχισε να υστερεί σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, συμπεριλαμβανομένων εκείνων της Νότιας Ευρώπης (Ισπανία, Πορτογαλία και Ιταλία), οι οποίες επίσης βρισκόταν σε φάσεις επέκτασης κατά την ίδια περίοδο (Petmesidou-Paratheodorou, 2004).

Παρά τις θεμελιώδεις πολιτικές της δεκαετίας του 1980, το σύστημα κοινωνικής προστασίας κληρονόμησε σημαντικές επιχειρησιακές αδυναμίες, διατηρώντας ένα κατακερματισμένο ασφαλιστικό σύστημα με γενναιόδωρες παροχές για ομάδες που είχαν πρόσβαση σε ισχυρά δίκτυα πατρωνίας και ισχυρά συνδικάτα, ενώ παρείχε υπολειμματικές παροχές για όσους δεν είχαν τέτοια πρόσβαση (Σωτηρόπουλος, 2007, Σωτηρόπουλος, 2009 και Πανταζόπουλος, 2024β). Η κοινωνική προστασία απέτυχε να αναπτύξει ισχυρή θεσμική παρουσία, που θα μπορούσε να εξασφαλίσει σταθερότητα και ολοκληρωμένες παρεμβάσεις, καθώς οι χρηματικές παροχές προτεραιοποιούνταν σε σχέση με τις υπηρεσίες (Matsaganis et al., 2003; Σακελλαρόπουλος, 2011α και Σακελλαρόπουλος 2011β).

Η Ελλάδα αντέδρασε στην ανάγκη για οργανωμένους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας με σχετική καθυστέρηση σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η περίοδος κατά την οποία η κοινωνική προστασία έγινε κεντρικό σημείο της ελληνικής δημόσιας πολιτικής αντιπαραβλήθηκε

με ευρύτερες ευρωπαϊκές τάσεις απορρύθμισης και σταδιακής απόσυρσης του κράτους από την κοινωνική προστασία. Αυτή η καθυστέρηση αποδίδεται σε παράγοντες εκτός του πεδίου αυτού του άρθρου, αλλά τελικά ενίσχυσε την αργή ανάπτυξη και ίδρυση θεσμών κοινωνικής προστασίας στη χώρα.

Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.) και οι διαδικασίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν οδήγησαν στην εναρμόνιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας μεταξύ των κρατών μελών. Οι θεσμοί και οι πρακτικές ακολούθησαν τις εσωτερικές ανάγκες και επιλογές των εθνικών κυβερνήσεων (Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου, 2006, Sakellaropoulos, 2004 και Πανταζόπουλος, 2024α). Η διαφοροποίηση αυτή εξηγείται σε μεγάλο βαθμό από την αρχή της Επικουρικότητας (subsidiarity), η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Βάσει αυτής, η ευθύνη για την άσκηση πολιτικών ανατίθεται στα κράτη μέλη, όταν οι στόχοι αυτών των πολιτικών μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο παρά σε ευρωπαϊκό. Έτσι, στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, τα κράτη μέλη διατήρησαν την αυτονομία τους να προσαρμόζουν τις πολιτικές τους στις ιδιαίτερες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, αποφεύγοντας την πλήρη εναρμόνιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα (Φερώνας, 2005).

Τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής προστασίας δεν άλλαξαν δραματικά την επόμενη δεκαετία. Ωστόσο, υπήρχαν θεσμικές παρεμβάσεις που στόχευαν στη μεταρρύθμιση του υπάρχοντος συστήματος για να ευθυγραμμιστούν οι παροχές και οι υπηρεσίες με τις δημοσιονομικές δυνατότητες, τις δημογραφικές τάσεις και για να αντιμετωπιστούν οι αναποτελεσματικότητες του συστήματος. Οι κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα παρέμειναν κατά μέσο όρο ελαφρώς κάτω από το 19% του Α.Ε.Π. μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (Υπουργείο Οικονομικών, 2008). Ενώ οι δαπάνες αυξήθηκαν από 19,9% το 1995 σε πάνω από 23% μέχρι το τέλος της δεκαετίας, παρέμειναν κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, που κυμαινόταν γύρω στο ένα τρίτο των συνολικών δαπανών. Για την Ελλάδα, αυτές οι δαπάνες επικεντρώνονταν κυρίως στις συντάξεις, με τις μη συνταξιοδοτικές κοινωνικές μεταβιβάσεις να υστερούν συνεχώς σε σχέση με τα αντίστοιχα ποσοστά στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Παπαθεοδώρου & Πετμεζίδου, 2004, Πανταζόπουλος, 2024β).

Καθώς οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, τα ποσοστά φτώχειας έδειξαν μια μικρή μείωση, πέφτοντας από περίπου 21% το 1995 σε 20% το 2000. Αυτή η μικρή μείωση υπογράμμισε την αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας της Ελλάδας στη σημαντική μείωση της φτώχειας (Δαφέρμος & Παπαθεοδώρου, 2011).

Στον τομέα της υγείας, η δεκαετία του 1990 σηματοδοτήθηκε από τρεις σημαντικές νομοθετικές παρεμβάσεις (Νόμος 2071/92, Νόμος 2194/94, Νόμος 2519/97), που καθεμία στόχευε στη μεταρρύθμιση του Εθνικού Συστήματος Υγείας χωρίς να αντιμετωπίσει πλήρως τις δυσλειτουργίες και τις ανεπάρκειες στη δημόσια υγειονομική περίθαλψη. Η πρώτη μεταρρύθμιση ξεκίνησε την απορρύθμιση, η δεύτερη στόχευε στην αποκατάσταση του Ε.Σ.Υ. και η τρίτη επικεντρώθηκε στις οργανωτικές και διοικητικές δομές. Καμία από αυτές τις μεταρρυθμίσεις δεν πέτυχε τον στόχο της αναβάθμισης των υπηρεσιών ή της ενσωμάτωσης της υγειονομικής περίθαλψης με τους ευρύτερους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας (Οικονόμου, 2004, Οικονόμου, 2005).

Κατά την υπό εξέταση περίοδο, το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα χαρακτηριζόταν από έντονο κατακερματισμό. Η χώρα διέθετε πολλά επιμέρους ασφαλιστικά ταμεία, τα οποία παρείχαν διαφορετικές παροχές και όρους κάλυψης για κάθε επαγγελματική ομάδα (Ζερβού, 2009: 43). Οι

συντάξεις και η παροχή υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης αποτελούσαν τη βάση της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά υπήρχαν έντονες ανισότητες μεταξύ των επαγγελματικών ομάδων, ανάλογα με την πολιτική επιρροή τους (Πανταζόπουλος, 2024β).

Κατά τη δεκαετία του 1980, οι κυβερνήσεις προσπάθησαν να ενισχύσουν το κοινωνικό κράτος. Ο μεγαλύτερος ασφαλιστικός φορέας, το ΙΚΑ, κάλυπτε την πλειονότητα των μισθωτών, ενώ ο ΟΓΑ και το ΤΕΒΕ κάλυπταν τους αγρότες και τους ελεύθερους επαγγελματίες, αντίστοιχα. Η ποικιλία στις εισφορές και τις παροχές μεταξύ των ταμείων οδήγησε σε ανισότητες, με ευνοημένες τις ομάδες που απολάμβαναν ισχυρή συνδικαλιστική ή πολιτική στήριξη. Η κατάσταση αυτή δημιούργησε έντονες διαρθρωτικές αδυναμίες στο σύστημα, με το κράτος να επιβαρύνεται από τις αυξανόμενες δαπάνες (Βούλγαρης 2002).

Η δε αύξηση των κοινωνικών δαπανών τη δεκαετία του 1980 εντάθηκε, καθώς το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης επιχειρήσε να ανταποκριθεί στις ανάγκες ενός ταχέως γηράσκοντος πληθυσμού. Παρά τις επανειλημμένες προσπάθειες για εξορθολογισμό του συστήματος, η κατάσταση παρέμενε πολύπλοκη και απαιτούσε ευρύτερες μεταρρυθμίσεις.

Η δεκαετία του 1990 αποτέλεσε κομβική περίοδο για το ασφαλιστικό σύστημα, καθώς η βιωσιμότητά του βρέθηκε σε αμφισβήτηση λόγω δημογραφικών, οικονομικών και κοινωνικών πιέσεων. Η δημογραφική γήρανση του πληθυσμού, με την αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων και τη μείωση της αναλογίας ενεργών εργαζομένων, επιβάρυνε σημαντικά τα ασφαλιστικά ταμεία. Οι συνταξιοδοτικές δαπάνες αυξήθηκαν δραματικά, ενώ οι πόροι των ταμείων αποδεικνύονταν ανεπαρκείς για να καλύψουν τις ανάγκες ενός συστήματος που βασιζόταν σε αναδιανεμητικό μοντέλο (Pay-As-You-Go) (Συμεωνίδης, 2020: 158).

Το 1992, η κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη προχώρησε σε μια σημαντική μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος με τον Νόμο 2084/1992. Στόχος αυτής της μεταρρύθμισης ήταν να διορθωθούν τα δομικά προβλήματα που είχαν ανακύψει από τις δεκαετίες της ανορθολογικής διαχείρισης και των πελατειακών σχέσεων. Ο νόμος εισήγαγε σημαντικές αλλαγές, με κύρια σημεία:

- Αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης: Η ηλικία συνταξιοδότησης αυξήθηκε στα 65 έτη για τους άνδρες και στα 60 για τις γυναίκες, με προβλέψεις για περαιτέρω αυξήσεις.
- Μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης: Ο νόμος περιόρισε τα ποσοστά αναπλήρωσης του μισθού κατά τη συνταξιοδότηση, με στόχο τη μείωση του δημοσιονομικού κόστους των συντάξεων.
- Αυστηρότεροι όροι για πρόωρη συνταξιοδότηση: Περιορίστηκε η δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης, ενώ παράλληλα αυξήθηκαν οι απαιτήσεις για την πλήρη συνταξιοδοτική κάλυψη.

Ο νόμος 2084/1992, αποτέλεσε σταθμό για την αναμόρφωση του ασφαλιστικού συστήματος και των εργασιακών σχέσεων. Ο νόμος αυτός επηρέασε τη σύνδεση των συντάξεων με τον εργασιακό βίο, αυξάνοντας τις απαιτούμενες εισφορές για σύνταξη και αναπροσαρμόζοντας τις ηλικίες συνταξιοδότησης. Παράλληλα, ο ίδιος νόμος έθεσε το πλαίσιο για την ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων και την αύξηση των εργοδοτικών και ασφαλιστικών εισφορών, ενισχύοντας τη σχέση μεταξύ εργασιακού βίου και ασφαλιστικών δικαιωμάτων.

Η μεταρρύθμιση αυτή αντιμετώπισε τις άμεσες ανάγκες του ασφαλιστικού συστήματος, ωστόσο δεν κατάφερε να επιλύσει το συνολικό πρόβλημα βιωσιμότητας, αφήνοντας σημαντικά ζητήματα ανοικτά για μελλοντικές παρεμβάσεις. Ο κατακερματισμός των ασφαλιστικών ταμείων και η συνολική δομή του συστήματος δεν επιλύθηκαν, αφήνοντας αυτά τα ζητήματα για επόμενες μεταρρυθμίσεις (Ρομπόλης & Ρωμανιάς, 2004).

Απόπειρα επίλυσης του ζητήματος αποτέλεσε η προτεινόμενη μεταρρύθμιση Γιαννίτση το 2001, όντας μια ακόμα σημαντική προσπάθεια για την εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος. Η πρόταση Γιαννίτση, η οποία προέβλεπε σημαντικές περικοπές και αυξήσεις στις εισφορές, στόχευε στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος (Γιαννίτσης, 2007). Ωστόσο, λόγω των έντονων πολιτικών και κοινωνικών αντιδράσεων, η μεταρρύθμιση αυτή δεν προχώρησε πλήρως. Παρ' όλα αυτά, αποτέλεσε ορόσημο στη συζήτηση για την ανάγκη αναδιάρθρωσης του ασφαλιστικού (Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου, 2006).

Για την καταπολέμηση της φτώχειας των ηλικιωμένων, η οποία είχε δει μια μείωση κατά 20% των μέσων κύριων συντάξεων μέχρι το 1995 (Ο.Ο.Σ.Α., 1997), θεσπίστηκε το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (Ε.Κ.Α.Σ.) το 1996. Το Ε.Κ.Α.Σ. λειτούργησε ως συμπλήρωμα στην κύρια σύνταξη, χορηγούμενο μετά από έλεγχο των μέσων, για να εξασφαλίσει ένα ελάχιστο εισόδημα για τους συνταξιούχους. Παρά τις εκτεταμένες συζητήσεις, καμία μορφή εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος δεν θεσπίστηκε για τον γενικό πληθυσμό.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα ενότητα εστιάζει στην εξέλιξη των πολιτικών κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα, τονίζοντας τις θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις, τις προκλήσεις για την θεσμοποίηση ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού συστήματος κοινωνικής προστασίας και τον συνεχή αγώνα για ευθυγράμμιση με τα ευρύτερα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Ο τομέας της κοινωνικής φροντίδας στην Ελλάδα ιστορικά ήταν ελλειπώς ανεπτυγμένο, σε σχέση με άλλους, σημαντικούς θεσμούς και υπηρεσίες, με ένα σημαντικό μέρος των σχετικών αναγκών να καλύπτεται από άτυπα δίκτυα και οικογενειακή υποστήριξη (Πανταζόπουλος, 2024α). Η ψήφιση του Νόμου 2646/98 στόχευε στη οργάνωση μιας δομημένης παρέμβασης στην κοινωνική φροντίδα, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις του παρελθόντος ενώ ανταποκρινόταν στις νέες ανάγκες που προκύπτουν από τους σύγχρονους τρόπους ζωής και τις δομές εργασίας, καθώς και από τις αλλαγές στη μορφή της οικογένειας και των κοινωνικών δικτύων. Αυτός ο νόμος εισήγαγε στοιχεία πλουραλισμού στο σύστημα κοινωνικής προστασίας, αναγνωρίζοντας ρόλους όχι μόνο για τους επίσημους φορείς όπως το κράτος και η τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και για οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών.

Προηγουμένως, ο Νόμος 2082/92 έθεσε τα θεμέλια για την εφαρμογή του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» στα μέσα της δεκαετίας του 1990, σηματοδοτώντας τόσο την ενεργό συμμετοχή των τοπικών αρχών στην κατ' οίκον φροντίδα όσο και την προσαρμογή του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας στις νέες ανάγκες. Οι δημόσιες δαπάνες για την κοινωνική πρόνοια τη δεκαετία του 1990 παρουσίασαν αργή αύξηση, από 1,1% του Α.Ε.Π. το 1990 στο 1,8% το 2000. Αν και αυτές οι δαπάνες ήταν σχετικά υψηλότερες σε σύγκριση με άλλες νότιες ευρωπαϊκές χώρες, παρέμεναν κάτω από τα αντίστοιχα επίπεδα άλλων ευρωπαϊκών εθνών (Ο.Ο.Σ.Α., 2014). Αξιοσημείωτα, η συμβολή των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων υποστήριξε σημαντικά τις δομές πρόνοιας, ειδικά σε τοπικό επίπεδο (Σκαρνάκης, 2012).

Ως προς την Παιδεία, μία από τις πρώτες ενέργειες της μεταδικτατορικής κυβέρνησης ήταν η ψήφιση του Συντάγματος του 1975, το οποίο, μεταξύ άλλων, δεν περιλάμβανε καμία πρόβλεψη για την καθιέρωση της καθαρεύουσας ως επίσημης γλώσσας (Κακριδής-Φερράρι, 2021). Ακολούθως, το 1976 η δημοτική αναγνωρίστηκε ως η επίσημη γλώσσα του κράτους, γεγονός που σηματοδότησε ένα κρίσιμο βήμα προς τον εκδημοκρατισμό της εκπαίδευσης (Καλεράντε κ.α., 2022).

Παράλληλα, θεσπίστηκε η υποχρεωτική εκπαίδευση διάρκειας εννέα ετών, η οποία περιελάμβανε έξι χρόνια στο δημοτικό σχολείο και τρία χρόνια στο γυμνάσιο. Αυτή η αλλαγή αντικατο-

πρίζει την ανάγκη της εποχής για καθολική πρόσβαση στη βασική εκπαίδευση και υπογραμμίζει τη συνταγματική πρόβλεψη για δωρεάν εκπαίδευση σε όλες τις βαθμίδες, κάτι που ενίσχυσε την κοινωνική ισότητα. Επίσης, την ίδια περίοδο εισήχθησαν τα τεχνικά λύκεια, τα οποία εξισώθηκαν με τα γενικά λύκεια, δημιουργώντας ένα πιο πολυδιάστατο εκπαιδευτικό σύστημα που προέβλεπε την ισότιμη αντιμετώπιση της επαγγελματικής και της ακαδημαϊκής εκπαίδευσης (Ν. 309/76 και 576/77).

Η περίοδος από το 1971 έως το 2001 χαρακτηρίστηκε από μια αξιοσημείωτη αύξηση του αριθμού των αποφοίτων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, ο συνολικός αριθμός των αποφοίτων αυξήθηκε κατά 345%, ενώ ιδιαίτερα εντυπωσιακή ήταν η αύξηση των γυναικών αποφοίτων κατά 618%, έναντι 235% για τους άνδρες. Το 1971, οι άνδρες αποτελούσαν το 71% των αποφοίτων, αλλά έως το 2001 αυτό το ποσοστό είχε μειωθεί στο 54%, με το αντίστοιχο ποσοστό των γυναικών να αυξάνεται από το 29% στο 46% (Αποτελέσματα απογραφών πληθυσμού ετών 1971, 1981, 1991 και 2001). Αυτή η αλλαγή αναδεικνύει την αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και τη γενικότερη βελτίωση της πρόσβασης σε αυτήν, με ιδιαίτερη έμφαση στη διεύρυνση των ευκαιριών εκπαίδευσης και για τα δύο φύλα.

Με την ανάληψη της διακυβέρνησης από το ΠΑΣΟΚ τη δεκαετία του 1980, συνεχίστηκαν οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις. Η καθιέρωση του μονοτονικού συστήματος γραφής το 1982 αποτέλεσε μία ακόμη κίνηση εκδημοκρατισμού της γλώσσας στην εκπαίδευση. Τα Κέντρα Ανώτατης Τεχνικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ΚΑΤΕΕ) μετατράπηκαν σε Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΤΕΙ), αναβαθμίζοντας την τεχνική εκπαίδευση και διευρύνοντας τις δυνατότητες επαγγελματικής αποκατάστασης των αποφοίτων (Προβατά, 2013: 129-132).

Επιπλέον, η δημιουργία των Ενιαίων Πολυκλαδικών Λυκείων (ΕΠΛ) προσπάθησε να αντιμετωπίσει τον ταξικό διαχωρισμό μεταξύ γενικών και τεχνικών λυκείων, παρέχοντας στους μαθητές τη δυνατότητα επιλογής ενός ενιαίου εκπαιδευτικού προγράμματος που συνδυάζει ακαδημαϊκή και επαγγελματική κατάρτιση (Προβατά, 2013: 129-132). Τέλος, εισήχθησαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στα πανεπιστήμια, με κυριότερες την κατάργηση του θεσμού της «έδρας» και την καθιέρωση τετραβάθμιας κλίμακας ακαδημαϊκών θέσεων, ενισχύοντας τη συμμετοχή των φοιτητών στη διοίκηση των πανεπιστημίων και καθιερώνοντας το πανεπιστημιακό άσυλο ως θεσμό που προάσπιζε την ακαδημαϊκή ελευθερία (Τάσσης, 2022: 117-124).

Από τη μεταπολίτευση μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 2000, η στέγαση στην Ελλάδα αντιμετωπιζόταν κυρίως μέσω μιας προσέγγισης *laissez-faire*, με περιορισμένες κρατικές παρεμβάσεις, σημαντικά κενά και ελλείψεις σε κοινωνικές παρεμβάσεις στον τομέα της στέγασης. Η έμφαση δόθηκε στην ιδιοκατοίκηση και στη διευκόλυνση της απόκτησης κατοικίας μέσω φορολογικών απαλλαγών και επιδοτήσεων δανείων. Ωστόσο, δεν υπήρχε ουσιαστικό θεσμικό πλαίσιο για την κοινωνική στέγαση. Η μόνη θεσμική προσπάθεια ήταν ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), ο οποίος παρείχε στέγη κυρίως σε ασφαλισμένους εργαζόμενους του ΙΚΑ, αλλά αυτό ήταν περιορισμένο σε μέγεθος και δεν υπήρχε ευρύτερη στήριξη από το κράτος για τις κοινωνικά ευάλωτες ομάδες (Εμμανουήλ, 2016).

Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1970 και του 1980, η στεγαστική πολιτική επικεντρώθηκε κυρίως στην υποστήριξη της ιδιοκατοίκησης και της οικοδομικής δραστηριότητας, με μέτρα όπως οι φορολογικές απαλλαγές για την απόκτηση πρώτης κατοικίας και οι επιδοτήσεις επιτοκίων για στεγαστικά δάνεια. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά ωφέλησαν κυρίως τα μεσαία και ανώτερα κοινωνι-

κά στρώματα και όχι τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες που είχαν ανάγκη από άμεση στεγαστική αρωγή (Emmanuel, 1990).

Η δημιουργία του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), αν και σημαντική, απευθυνόταν κυρίως σε ασφαλισμένους του ΙΚΑ και δεν υπήρξε μια συνολική κοινωνική πολιτική στέγασης που να καλύπτει ευρύτερα την κοινωνία, ενώ οι δράσεις του ΟΕΚ συχνά δεν επαρκούσαν για να καλύψουν τις πραγματικές ανάγκες στέγασης των χαμηλών εισοδηματικών ομάδων. Επιπλέον, δεν υπήρχε μέριμνα για τους ενοικιαστές, με την πλήρη άρση της προστασίας των μισθώσεων στη δεκαετία του 1990 να επιδεινώνει την κατάσταση για τις ασθενέστερες κοινωνικές ομάδες (Μαλούτας, 1990).

Η έλλειψη συντονισμένης στεγαστικής πολιτικής δημιούργησε σοβαρές ανισότητες στην πρόσβαση στη στέγη, με τα πιο αδύναμα κοινωνικά στρώματα να παραμένουν εκτεθειμένα σε συνθήκες ακατάλληλης στέγασης ή και άστεγοι. Αν και υπήρξαν επιμέρους παρεμβάσεις, όπως η στήριξη των σεισμοπαθών ή πλημμυροπαθών, αυτές ήταν αποσπασματικές και όχι μέρος μιας ολοκληρωμένης κοινωνικής πολιτικής (Κουραχάνης, 2017).

Από τα προαναφερθέντα συνάγεται το συμπέρασμα ότι η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα παραμένει σημείο εστίασης της δημόσιας πολιτικής. Η γκάμα των υπηρεσιών και των παροχών δεν επαρκεί για την εξασφάλιση της κοινωνικής ασφάλειας. Παρά την ανάπτυξη των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, η Ελλάδα συνεχίζει να υστερεί σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΕ. Η οικογένεια διατηρεί έναν κρίσιμο ρόλο στη διανομή του εισοδήματος και στην παροχή φροντίδας. Το ασφαλιστικό σύστημα βασίζεται στις εισφορές αναλογικά με τους μισθούς, με τις κοινωνικές μεταβιβάσεις να αφορούν κυρίως τις συντάξεις, οι οποίες συμβάλλουν ελάχιστα στην αναδιανομή του εισοδήματος και στη μείωση της φτώχειας. Η οικονομική ύφεση επιδεινώνει το ήδη ευάλωτο δίκτυο κοινωνικής προστασίας, οδηγώντας σε περαιτέρω απορρύθμιση.

Στις αρχές της δεκαετίας του 2000, το προηγούμενως αδύναμο κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα φαινόταν ριζικά διαφορετικό από ότι δύο δεκαετίες νωρίτερα. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, οι κοινωνικές δαπάνες σταδιακά προσέγγισαν τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ειδικά αυτών των χωρών με παράδοση στην κοινωνική προστασία εντός της ευρωζώνης. Η εξέλιξη των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστό του Α.Ε.Π., επισημαίνει τη σταδιακή σύγκλιση των συνολικών δαπανών με αυτές των χωρών της Ε.Ε.-18, τουλάχιστον μέχρι το 2008. Έκτοτε, η πτώση του ΑΕΠ οδήγησε σε αύξηση των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ, αντισταθμίζοντας τα μειωμένα απόλυτα επίπεδα δαπανών. Παρά τις σημαντικές περικοπές συντάξεων, η σύνθεση των συνολικών κοινωνικών δαπανών παρέμεινε σχετικά αμετάβλητη.

4. Εξέλιξη και Προκλήσεις των Τοπικών Μηχανισμών Κοινωνικής Προστασίας στην Ελλάδα

Η ανάπτυξη των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο, υπό την αιγίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι αποτέλεσμα της εναρμόνισης των λειτουργιών των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης με τους στόχους της κοινωνικής πολιτικής. Είναι προφανές ότι και οι δύο παράγοντες, οι οποίοι καθορίζουν τις παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο, ρυθμίζονται σημαντικά από το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς. Οι ευθύνες που αναλαμβάνουν οι

θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης αντανακλούν τη δομή του κράτους και τους μηχανισμούς του, όπως συζητήθηκε προηγουμένως. Παρομοίως, τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας και οι ευρύτεροι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής διαμορφώνονται από τις αποφάσεις του κεντρικού κράτους. Έτσι, το σύστημα κοινωνικής προστασίας παραμένει κυρίως ένα πεδίο εθνικών επιλογών, προσανατολισμένο στις εσωτερικές προτεραιότητες και ανάγκες κάθε χώρας.

Η εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινωνική πολιτική εμπλουτίζει τις οντότητες που είναι υπεύθυνες για μέρος της κοινωνικής προστασίας εντός της εδαφικής τους ενότητας. Ωστόσο, αυτή η εμπλοκή εγείρει επίσης ζητήματα σχετικά με την ασαφή κατανομή των ευθυνών και την εγγύηση της κοινωνικής προστασίας από το κράτος (Le Grand, 1998 και Evers & Svetlik, 1991). Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της Ελλάδας, η συμβολή των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μέρος ευρύτερων τοπικών προγραμματιστικών προσπαθειών. Οι αδύναμοι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι υποανάπτυκτοι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας συνδυάζονται για να διαιωνίσουν ένα διπλό έλλειμμα. Η σταδιακή ενίσχυση του ρόλου των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης ευθυγραμμίζεται με τις προσπάθειες βελτίωσης των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στη χώρα (Σκαμνάκης, 2020).

Κύρια εστιάζοντας στον τομέα της φροντίδας, οι δομές ανοικτής φροντίδας, κυρίως για τους ηλικιωμένους, έχουν αναπτυχθεί σταδιακά. Αρχικά λειτουργούσαν από εθελοντικές οργανώσεις με κρατική υποστήριξη, αυτές οι δομές μεταφέρθηκαν στη διαχείριση των δήμων το 1982 (Tsaousis & Chatzigianni, 1990) και σύντομα έγιναν ακρογωνιαίος λίθος της κοινωνικής προστασίας για τους τοπικούς κυβερνήτες. Ωστόσο, οι ΟΤΑ, περιορισμένοι στις πεπερασμένες οικονομικές τους δυνατότητες, αγωνίζονται να υποστηρίξουν περαιτέρω δομές και πρωτοβουλίες κοινωνικής προστασίας. Στο παρελθόν, η συμμετοχή τους σε δράσεις χρηματοδοτούμενες από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν σποραδική και συνήθως παρατηρείτο σε μεγαλύτερους δήμους (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος 2015).

Στα αρχικά χρόνια της εμπλοκής της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινωνική προστασία, αναδείχθηκαν σημαντικές χωρικές ανισότητες καθώς οι μικρότεροι δήμοι και οι υφιστάμενες κοινότητες στερούσαν των υλικών και άυλων πόρων για να προσαρμοστούν στον εξελισσόμενο ρόλο τους (Roosij, 2002). Ο ρόλος των τοπικών κυβερνήσεων παρέμεινε περιορισμένος στο πεδίο της ανοικτής φροντίδας για τους ηλικιωμένους για σχεδόν τα επόμενα δεκαπέντε χρόνια. Το επόμενο σημαντικό βήμα για την τοπική αυτοδιοίκηση πραγματοποιήθηκε μετά τη συγκέντρωση των τοπικών κυβερνητικών μονάδων, παρέχοντας τις απαραίτητες θεμελιώδεις ικανότητες για την υποστήριξη των υφιστάμενων δομών και την ανάληψη ενός πιο σύνθετου ρόλου.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, ιδίως στο δεύτερο μισό της δεκαετίας, το εύρος των υπηρεσιών φροντίδας που παρέχονται από τους δήμους επεκτάθηκε σημαντικά. Το πρώτο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης προτάθηκε ως το πιο κατάλληλο για την υλοποίηση μιας σειράς δομών κοινωνικής φροντίδας που ανταποκρίνονται σε νέες κοινωνικές ανάγκες (ΕΥΣΕΚΤ, 2005). Το δεύτερο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ανέλαβε ενεργούς ρόλους στην κοινωνική προστασία, περιοριζόμενο στην υποστήριξη μονάδων κλειστής φροντίδας και στη διανομή οικονομικής βοήθειας (με τη μορφή επιδομάτων) σε ευάλωτες ομάδες (Σκαμνάκης, 2006: 228).

Κυρίως μέσω πόρων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, οι τοπικές κυβερνήσεις σταδιακά δημιούργησαν ένα κρίσιμο δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών με επίκεντρο τους ηλικιωμένους και τα προσχολικά παιδιά. Αυτές οι εξειδικευμένες δομές στόχευαν στην κάλυψη αναγκών φροντίδας

ενώ απελευθέρωναν χρόνο για τους ανεπίσημους φροντιστές—κυρίως γυναίκες—που παραδοσιακά αναλάμβαναν αυτές τις ευθύνες στο οικογενειακό πλαίσιο. Αυτές οι δομές μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής: Υπηρεσία “Βοήθεια στο Σπίτι”, παρέχοντας περιοδική κατ’ οίκον φροντίδα για άτομα με δυσκολίες αυτοφροντίδας, Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (Κ.Η.Φ.Η.), δομές ανοικτής φροντίδας για ηλικιωμένα άτομα με δυσκολίες αυτοφροντίδας και τα Κ.Α.Π.Η., που προσφέρουν ψυχοκοινωνική υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα, επικεντρωμένα στην ενεργοποίηση και συμμετοχή των ηλικιωμένων σε κοινωνικές δραστηριότητες. Επιπλέον, οι δημοτικοί παιδικοί σταθμοί και τα κέντρα δημιουργικής απασχόλησης για παιδιά με αναπηρίες παίζουν κρίσιμο ρόλο. Αυτές οι δομές λειτουργούν κυρίως με χρηματοδότηση από το δεύτερο και τρίτο Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης (Κ.Π.Σ.), σχηματίζοντας συνολικά ένα ισχυρό αλλά αβέβαιο δίκτυο τοπικής κοινωνικής προστασίας.

Τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο αντιστοιχούν σε αυτά του κεντρικού συστήματος κοινωνικής προστασίας. Συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες που οργανώνονται και λειτουργούν στο πλαίσιο των τοπικών κυβερνήσεων έχουν στοχευμένο χαρακτήρα και παρέχονται κυρίως μετά από μέσα-εξέταση. Αυτές οι υπηρεσίες συνυπάρχουν με αυτές της ελεύθερης αγοράς και αποτελούν μέρος των ευρύτερων μηχανισμών κοινωνικής προστασίας που οργανώνονται από επίσημους φορείς. Ένα βασικό χαρακτηριστικό είναι η ομοιομορφία των υπηρεσιών, ανεπηρέαστη από τις τοπικές ιδιαιτερότητες και συνθήκες. Ωστόσο, οι επίσημες ρυθμίσεις μπορούν να γίνουν ευέλικτες υπό την πίεση των τοπικών δικτύων πελατών, οδηγώντας σε ασάφειες στα ουσιαστικά κριτήρια επιλογής και ανεπίσημες κατηγοριοποιήσεις των πολιτών.

Επιπλέον, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης συχνά δείχνουν ανικανότητα ή απροθυμία να χρησιμοποιήσουν τους διαθέσιμους πόρους, με αποτέλεσμα την απουσία δομών κοινωνικής προστασίας εντός της δικαιοδοσίας τους. Οι υπηρεσίες που παρέχονται από τους ΟΤΑ δεν εγγυώνται πλήρη γεωγραφική κάλυψη, με τους μεγαλύτερους δήμους να προσφέρουν συχνότερες υπηρεσίες σε σύγκριση με τις μικρότερες μονάδες. Επιπλέον, αυτές οι δομές λειτουργούσαν χωρίς επίσημες και σταθερές διασυνδέσεις, περιορίζοντας την πρόσβαση για τους πολίτες με περιορισμένη πρόσβαση σε σχετικές πληροφορίες (Κοντιάδης & Απίστουλας, 2006 και Φερώνας, 2005). Αυτά τα χαρακτηριστικά συνεχίζουν να καθορίζουν τη λειτουργία των δομών κοινωνικής προστασίας από τους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης σήμερα.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχουν παίξει κρίσιμο ρόλο στην παροχή ενός φάσματος υπηρεσιών φροντίδας, κυρίως χρηματοδοτούμενων από κοινοτικούς πόρους. Η ολοκλήρωση του τρίτου Κοινωνικού Πλαισίου Στήριξης αποκάλυψε διάφορα σημαντικά ζητήματα που σχετίζονται με τη βιωσιμότητα αυτών των δομών. Η οικονομική βιωσιμότητα αυτών των υπηρεσιών έγινε πιεστικό ζήτημα καθώς τόσο οι ΟΤΑ όσο και το κράτος δυσκολεύονταν να αντικαταστήσουν τα κεφάλαια που προηγουμένως παρείχαν τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Για να διαχειριστούν αυτές τις νέες συνθήκες, οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης υιοθέτησαν ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο όπως ορίζεται από το Σχέδιο Καλλικράτης (Γαλανός et al., 2023).

Το νέο θεσμικό πλαίσιο που επέφερε το Σχέδιο Καλλικράτης διεύρυνε τις ευθύνες των ΟΤΑ στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, αν και προσέφερε περιορισμένες ευκαιρίες για ευρύτερες Περιφερειακές Διοικήσεις. Από το 2006 και την εφαρμογή του Νόμου 3463, οι Ο.Τ.Α. κατέχουν κεντρικό ρόλο στην κοινωνική πολιτική σε τοπικό επίπεδο. Μέσω τριών θεσμικών μοντέλων—Δημοτικά Ιδρύματα, Δημοτικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Δημοτικές Μη Κερδο-

σκοπικές Επιχειρήσεις—οι ΟΤΑ έχουν μπορέσει να αναπτύξουν δομές και πρωτοβουλίες για την κοινωνική προστασία.

Συνολικά, οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης συμμετέχουν στην εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής χωρίς να μπορούν να αναπτύξουν τον ρόλο τους ανεξάρτητα από το κεντρικό κράτος. Σταδιακά, αυτός ο ρόλος έχει εμπλουτιστεί, ακολουθώντας τις εξελίξεις σε δύο ξεχωριστά πεδία: την οργάνωση του κράτους και την κοινωνική προστασία.

5. Συζήτηση

Η ανάλυση της εξέλιξης της τοπικής διακυβέρνησης και της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1974-2001 αποκαλύπτει σημαντικές πληροφορίες για τις δομικές και λειτουργικές δυναμικές που έχουν διαμορφώσει τα σύγχρονα πλαίσια διακυβέρνησης. Στην Ελλάδα, η τοπική διακυβέρνηση έχει σταδιακά διευρύνει το εύρος των δραστηριοτήτων και των ρόλων της, ενισχύοντας την παρουσία της στην εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Η πορεία της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζεται από μια συνεχή ένταση μεταξύ κεντροποίησης και αποκέντρωσης, φαινόμενο που έχει τεκμηριωθεί σε πολλές μελέτες, οι οποίες αναδεικνύουν τις διαρκείς αλλαγές στις αρμοδιότητες και εξουσίες των τοπικών αρχών, όπως και την επιρροή της κεντρικής κυβέρνησης (Γαλανός et al. 2023, Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος 2015, Σκαμνάκης 2020 και Ηλερας – Getimis 2010). Ωστόσο, η απλή μεταφορά των ευθυνών από την κεντρική κυβέρνηση στις περιφερειακές και τοπικές αρχές δεν είναι επαρκής. Σήμερα, οι τοπικές κυβερνήσεις, ιδιαίτερα σε δημοτικό επίπεδο, διαθέτουν ένα ευρύ θεσμικό πλαίσιο που τους επιτρέπει να σχεδιάζουν και να αναλαμβάνουν παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας σε ένα ευρύ φάσμα τομέων.

Η ίδρυση τοπικών κυβερνητικών δομών μετά το 1974 είχε στόχο τη δημοκρατικοποίηση της τοπικής διοίκησης και την προσέγγιση της διακυβέρνησης στους πολίτες. Παρά τις πολυάριθμες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, η αυτονομία των τοπικών κυβερνήσεων παρέμεινε σημαντικά περιορισμένη από τις κεντρικές αρχές. Αυτή η κεντροποίηση είναι εμφανής στην οικονομική εξάρτηση των τοπικών κυβερνήσεων από τις κρατικές επιχορηγήσεις, γεγονός που περιορίζει την ικανότητά τους να εφαρμόσουν αυτόνομες πολιτικές αποτελεσματικά. Επιπλέον, οι διαθέσιμοι πόροι για τους δήμους είναι εξαιρετικά περιορισμένοι, συχνά ελεγχόμενοι από την κεντρική κυβέρνηση ή προερχόμενοι από τα Κοινοτικά Διαρθρωτικά Ταμεία, γεγονός που υπονομεύει τις δυνατότητες για τοπικές λύσεις που είναι περισσότερο προσαρμοσμένες στις συγκεκριμένες ανάγκες των κοινοτήτων.

Το πολιτικό τοπίο στην Ελλάδα έχει επηρεάσει σημαντικά τις πρακτικές της τοπικής διακυβέρνησης. Η εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων στην εξουσία είχε ως αποτέλεσμα τις μεταβαλλόμενες προτεραιότητες και πολιτικές σε τοπικό επίπεδο, συχνά αντικατοπτρίζοντας τις ιδεολογικές προσανατολισμούς της κεντρικής κυβέρνησης. Αυτό οδήγησε σε περιόδους μεταρρύθμισης που στόχευαν στην αποκέντρωση, εναλλασσόμενες με φάσεις επανακεντροποιήσεων. Επιπλέον, η εκτεταμένη κουλτούρα πελατειακών σχέσεων στην ελληνική πολιτική διείσδυσε και στις δομές της τοπικής διακυβέρνησης. Τοπικοί αξιωματούχοι, συχνά λειτουργώντας ως ενδιάμεσοι μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των τοπικών κοινοτήτων, εμπλέκονταν σε πρακτικές πατρωνίας που προτεραιοποιούσαν την πολιτική πίστη πάνω από την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών. Αυτό επιδείνωσε τις αναποτελεσματικότητες και εμπόδισε την ανάπτυξη ενός επαγγελματικού και αυτόνομου τοπικού διακυβερνητικού δυναμικού.

Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, ειδικά κατά τη μεταδικτατορική εποχή, χαρακτηρίζεται από σταδιακές αλλά σημαντικές μεταρρυθμίσεις που στόχευαν στην επέκταση του κοινωνικού κράτους. Η εισαγωγή της καθολικής υγειονομικής κάλυψης και η ίδρυση διαφόρων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας ήταν σημαντικά βήματα προς την ευθυγράμμιση του πλαισίου κοινωνικής πολιτικής της Ελλάδας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Ωστόσο, η εφαρμογή αυτών των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο αντιμετώπισε πολυάριθμες προκλήσεις. Το διπλό έλλειμμα, που χαρακτηρίζεται από υποανάπτυκτους θεσμούς τοπικής διακυβέρνησης και ανεπαρκείς μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας, περιόρισε την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων κοινωνικής πολιτικής. Οι τοπικές κυβερνήσεις, επιφορτισμένες με την εφαρμογή κεντρικά σχεδιασμένων πολιτικών, συχνά στερούνται των απαραίτητων πόρων και διοικητικής ικανότητας για να το πράξουν αποτελεσματικά. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ένα κατακερματισμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας που αγωνίζεται να καλύψει επαρκώς τις ανάγκες των ευάλωτων πληθυσμών.

Η οικονομική ύφεση στα τέλη του 20ού και αρχές του 21ου αιώνα επιδείνωσε τις προκλήσεις που αντιμετώπισαν η τοπική διακυβέρνηση και η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Τα μέτρα λιτότητας που επιβλήθηκαν κατά τη διάρκεια της ύφεσης μείωσαν σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες για κοινωνικές υπηρεσίες, επιβαρύνοντας περαιτέρω τους ήδη περιορισμένους πόρους των τοπικών κυβερνήσεων. Οι οικονομικοί περιορισμοί ανέδειξαν την ευθραυστότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας και υπογράμμισαν την ανάγκη για βιώσιμους μηχανισμούς χρηματοδότησης που μπορούν να αντέξουν στις οικονομικές κρίσεις. Η ύφεση προκάλεσε επίσης μια επανεκτίμηση του ρόλου της τοπικής διακυβέρνησης στην κοινωνική πολιτική, με εκκλήσεις για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ενδυνάμωση των τοπικών αρχών για να εξασφαλίσουν πιο ευέλικτες και ανθεκτικές κοινωνικές υπηρεσίες.

Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση είχε βαθιά επίδραση τόσο στην τοπική διακυβέρνηση όσο και στην κοινωνική πολιτική. Οι οδηγίες και τα χρηματοδοτικά προγράμματα της Ε.Ε., ιδίως τα Διαρθρωτικά Ταμεία, παρείχαν κρίσιμη υποστήριξη για έργα τοπικής ανάπτυξης και κοινωνικών υπηρεσιών. Αυτές οι πρωτοβουλίες διευκόλυναν τον εκσυγχρονισμό των δομών της τοπικής διακυβέρνησης και την επέκταση των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, η ευθυγράμμιση των ελληνικών πολιτικών με τα ευρωπαϊκά πρότυπα ανέδειξε επίσης τις ελλείψεις του εγχώριου πλαισίου διακυβέρνησης. Η εξάρτηση από τα κοινοτικά κονδύλια ανέδειξε την ανάγκη για ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των τοπικών κυβερνήσεων και την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας.

Στην παρούσα συγκυρία, η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα έχει ιστορικά υστερήσει σε σχέση με τις ευρωπαϊκές της ομόλογες, παραμένοντας σε θέση συγκριτικής αδυναμίας για παρατεταμένη περίοδο. Αν και έχουν σημειωθεί πρόοδοι στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, αυτές δεν ήταν επαρκείς για να αντιμετωπίσουν τις έμφυτες ελλείψεις και αδυναμίες. Αυτά τα ζητήματα προκύπτουν όχι μόνο από τους οικονομικούς περιορισμούς του ελληνικού κράτους, αλλά και από τις οργανωτικές αντιφάσεις του, τις άτυπες κοινωνικές και πολιτικές συνδέσεις, και ακόμη και τα συντησιακά συμφέροντα. Επιπλέον, οι οικονομικές υφέσεις και ο προσανατολισμός των μεταρρυθμίσεων έχουν επηρεάσει σημαντικά την κοινωνική πολιτική και τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας, με αποτέλεσμα τη μείωση των πόρων, των υπηρεσιών και των παροχών για τον πληθυσμό.

Το ήδη υπολειμματικό σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει αποδυναμωθεί περαιτέρω από αυτές τις προκλήσεις, οδηγώντας σε επιπλέον κενά και ελλείψεις. Ως εκ τούτου, ο τομέας της κοι-

νωνικής πολιτικής αποτελεί άλλο ένα ελλειμματικό πυλώνα της τοπικής διακυβέρνησης, ενισχύοντας την αρχική υπόθεση περί διπλού ελλείμματος. Αυτό το διπλό έλλειμμα τροφοδοτείται από τους περιορισμούς και τις εξαρτήσεις της τοπικής διακυβέρνησης αφενός, και από το αδύναμο πλαίσιο κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα αφετέρου, τόσο πριν όσο και κατά τη διάρκεια της τρέχουσας οικονομικής ύφεσης.

Η αντιμετώπιση αυτού του διπλού ελλείμματος απαιτεί την ανάδειξη ενός νέου παραδείγματος που περιλαμβάνει την ενίσχυση των θεσμών της τοπικής διακυβέρνησης ενώ ταυτόχρονα επαναπροσανατολίζει την κοινωνική πολιτική για να ανταποκρίνεται στις νέες οικονομικές και κοινωνικές πραγματικότητες της σύγχρονης Ελλάδας. Η ενίσχυση της αυτονομίας και της ικανότητας της τοπικής διακυβέρνησης, παράλληλα με μια αναπροσαρμογή των κοινωνικών πολιτικών, είναι κρίσιμη για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των εξελισσόμενων αναγκών της κοινωνίας. Η παρούσα μελέτη υπογραμμίζει την αναγκαιότητα συστηματικών και ολοκληρωμένων μεταρρυθμίσεων τόσο στην τοπική διακυβέρνηση όσο και στην κοινωνική πολιτική. Ο στόχος πρέπει να είναι η ανάπτυξη ενός πιο ανθεκτικού και ευέλικτου πλαισίου που να μπορεί να προσαρμόζεται στο μεταβαλλόμενο κοινωνικοοικονομικό τοπίο της Ελλάδας. Τέτοιες μεταρρυθμίσεις πρέπει να επικεντρώνονται στην ενίσχυση των θεσμικών δυνατοτήτων των τοπικών κυβερνήσεων, στην εξασφάλιση επαρκούς κατανομής πόρων και στην προώθηση μεγαλύτερης συνεργασίας μεταξύ των τοπικών και κεντρικών αρχών. Με την αντιμετώπιση αυτών των βασικών τομέων, η Ελλάδα μπορεί να προχωρήσει προς ένα πιο ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό σύστημα τοπικής διακυβέρνησης και κοινωνικής προστασίας, καλύτερα εξοπλισμένο για να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των πολιτών της.

Τα ευρήματα αυτής της μελέτης αναδεικνύουν τη σημασία μιας ολιστικής προσέγγισης στη μεταρρύθμιση, όπου η ενίσχυση των δομών της τοπικής διακυβέρνησης συνδυάζεται με την ανάπτυξη ισχυρών κοινωνικών πολιτικών. Αυτή η διπλή προσέγγιση είναι απαραίτητη για την υπέρβαση των συστημικών προκλήσεων που έχουν ιστορικά παρεμποδίσει την αποτελεσματικότητα τόσο της τοπικής διακυβέρνησης όσο και της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Η εξέλιξη της τοπικής διακυβέρνησης και της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα κατά την μεταπολιτευτική περίοδο υπογραμμίζει σημαντικά βήματα προς τη δημοκρατικοποίηση και την κοινωνική προστασία, αν και με διαρκείς προκλήσεις. Μελλοντική έρευνα θα πρέπει να συνεχίσει να εξετάζει αυτές τις δυναμικές, παρέχοντας εισηγήσεις και συστάσεις για τους πολιτικούς φορείς που στοχεύουν στη δημιουργία ενός πιο δίκαιου και βιώσιμου συστήματος διακυβέρνησης και κοινωνικής ευημερίας.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αρανίτου, Β., Παπαβλασόπουλος, Ε. & Σπουρδαλάκης, Μ. (2011). «From multilevel governance to the 'Memorandum'. The chronicle of a fully anticipated crisis». *The Greek Review of Social Research*, 134, σελ. 37–50. <https://doi.org/10.12681/grsr.29>.
- Bale, T. (2011). *Πολιτική στις χώρες της Ευρώπης*. Αθήνα: Κριτική.
- Βενετσανοπούλου, Μ. (2002). *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα: Σάκκουλας.

- Βούλγαρης, Γ. (2002). *Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-1990*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Γαλανός, Γ. και συν. (2023). *Οδικός Χάρτης για μια δομική διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*. Αθήνα: διαΝΕΟσις.
- Γιαννίτσος, Τ. (2007). Το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μια διέξοδος. Αθήνα: Πόλις.
- Δαφέρμος, Γ. & Παπαθεοδώρου, Χ. (2011). «Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: Γιατί η αύξηση δαπανών για την κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια;». *Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων*, 1, σελ. 5–36.
- Εμμανουήλ, Δ. (2016). «Η κοινωνική πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα: Οι διαστάσεις μιας απουσίας». *The Greek Review of Social Research*, 120, σελ. 3–35. <https://doi.org/10.12681/grsr.9496>.
- ΕΥΣΣΕΚΤ (2005). *Έκθεση αξιολόγησης των μέτρων και δράσεων που συμβάλλουν στη συμφιλίωση επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, Αποτελέσματα προέρευνας*. Αθήνα.
- Ζερβού, Φ. (2009). *Η εξέλιξη και προβληματισμός για τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος*. Έκθεση 58. Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Κακριδή-Φερράρι, Μ. (2021). «Η καθιέρωση της δημοτικής γλώσσας». Στο Γεωργακόπουλος, Θ. (επιμ.), 10 μεταρρυθμίσεις που άλλαξαν την Ελλάδα. Αθήνα: διαΝΕΟσις, σελ. 117–124.
- Καλεράντε, Ε., Πλιόγκου, Β., Ελευθεράκης, Θ. & Τζάρτζας, Γ. (επιμ.) (2022). *Θεωρητικός λόγος και Πολιτικές Πρακτικές στις Διαδικασίες Αξιολόγησης*. Τόμος Α'. Αθήνα: Γρηγόρης.
- Καμπούρη, Ν., Μαρινούδη, Σ. & Πετράκη, Γ. (2020). Φύλο, κράτος πρόνοιας και ανθεκτικότητα στην κρίση. Αθήνα: Νήσος.
- Κοντιάδης, Ξ. & Απίστουλας, Δ. (2006). *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κουραχάνης, Ν. (2017). *Κοινωνικές Πολιτικές Στέγασης. Η ελληνική υπολειμματική προσέγγιση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999). *Διοίκηση και Κοινωνία. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μαλούτας, Θ. (1990). *Αθήνα, κατοικία, οικογένεια*. Αθήνα: Εξάντας.
- Μάνου-Πανατζοπούλου, Ε. (1999). *Στοιχεία Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Έλλην.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (1998). *Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2019). *Τοπική αυτοδιοίκηση*. 4η έκδοση. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Οικονόμου, Χ. (2004). *Πολιτικές υγείας στην Ελλάδα και τις ευρωπαϊκές κοινωνίες*. Αθήνα: Διόνικος.
- Οικονόμου, Χ. (2005). «Υγεία και πολιτική στην Ελλάδα κατά τη μεταπολεμική περίοδο (1950-1983)». Στο Σακελλαρόπουλος, Θ. (επιμ.), *Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*. Αθήνα: Διόνικος.
- Πανατζόπουλος, Σ. (2024α). *Κοινωνικός μετασχηματισμός και κοινωνικό κράτος: Από το τοπικό στο υπερεθνικό*. Αθήνα: Διόνικος.
- Πανατζόπουλος, Σ. (2024β). *Κοινωνικός μετασχηματισμός στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-2001. Η νεοελληνική κοινωνία σε ιστορική προοπτική*. Αθήνα: Διόνικος.
- Παπαδημητρίου, Γ., (1993). *Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Παπαθεοδώρου, Χ. & Πετμεζίδου, Μ., (2004). «Ανισότητα, φτώχεια και αναδιανομή μέσω των

- κοινωνικών μεταβιβάσεων: η Ελλάδα σε συγκριτική προοπτική». Πετμεζίδου, Μ. & Παπαθεοδώρου, Χ., (επιμ.), (2004). *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*. Αθήνα: Εξάντας.
- Προβατά, Α.Κ., (2013). *Η ελληνική εκπαιδευτική πολιτική και η Ενωμένη Ευρώπη (1981-2011)*. Αθήνα: Παπαζήσης, σσ. 129-132.
- Ρομπόλης, Σ. & Ρωμανιάς, Γ., (2004). «Κρατικές πολιτικές στην κοινωνική ασφάλιση». Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, (2004). *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*. Αθήνα.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. & Οικονόμου, Χ., (2006). «Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004». *Social Cohesion and Development*, 1 (1), 5-36.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2011α). Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής. Αθήνα: Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος, Θ., (επιμ.), (2011β). *Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. & Οικονόμου, Χ., (2006). «Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004». *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 2006 1 (1), 5-36.
- Σκαμνάκης, Χ., (2006). *Ο ρόλος των Φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*. Αθήνα: Gutenberg.
- Σκαμνάκης, Χ., (2012). «Η κοινωνική πολιτική από την αυτοδιοίκηση. Μεταξύ διεύρυνσης και διάσπασης της κοινωνικής προστασίας; Μια αναφορά στην ελληνική περίπτωση». Θανοπούλου, Μ., Πετμεζίδου, Μ., Στρατηγάκη, Μ., (επιμ.), (2012). *Όψεις Κοινωνικής Δυναμικής, μελέτες χαρισιήριες στην καθηγήτρια Κούλα Κασιμάτη*. Αθήνα, Gutenberg.
- Σκαμνάκης, Χ. (2020). Η κοινωνική πολιτική στην αυτοδιοίκηση. Αθήνα: Διόνικος.
- Σκαμνάκης, Χ. & Πανταζόπουλος, Σ. (2015). «Κοινωνική προστασία και αυτοδιοίκηση, η εξέλιξη ενός διπλού ελλείμματος». *Region & Periphery*, 3, σελ. 89–116.
- Σπανού Κ., Ρήγος, Α., Σπουρδαλάκης, Μ., (επιμ.), (1997). *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*. Αθήνα: Σάκουλας.
- Συμεωνίδης, Γ., (2020). «Τα οικονομικά της Κοινωνικής Ασφάλισης». Παπαθεοδώρου, Χ. & Σακελλαρόπουλος, Θ., (επιμ.), (2020). *Τα οικονομικά της Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Διόνικος.
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α., (2007). *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία*. Αθήνα: Ποταμός.
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α., (2009). «“Όψις Βαβυλωνίας”: Ερμηνείες της Μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα». *Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα: Προκλήσεις και Προοπτικές*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Σωτηρόπουλος, Δ.Π., (2018). «Το ιστορικό βάθος της ελληνικής πολιτικής κρίσης, 1961-2012. Εποπεύοντας στη διαχρονία τις πολιτικές σχέσεις στην Ελλάδα της νεωτερικότητας». Μπισσάνη, Ε.Π., Μαυρέας, Κ., Σωτηρόπουλος, Δ.Π., Τσέκος, Θ.Ν., (2018). *Θεσμοί και πολιτικές τον καιρό της κρίσης. Διοίκηση, κοινωνία, υγεία και οι επιπτώσεις της κρίσης*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τάσσης, Χ., (2022). Σοσιαλισμός και πολιτική εξουσία σήμερα. Αθήνα: Διόνικος, σσ.117-124.
- Τόμπρος, Ν. & Πανταζόπουλος, Σ., (2012). «Δημόσια και ιδιωτική μέριμνα για τα ορφανά του Αγώνα στο νεότευκτο ελληνικό κράτος: Τα Ορφανοτροφεία της Αίγινας και της Άνδρου». *ΛΓ-Πανελλήνιο Ιστορικό Συνέδριο, 25-27 Μαΐου 2012*. Θεσσαλονίκη: Ελληνική Ιστορική Εταιρεία.

- Τριανταφυλλοπούλου, Α., (2004). *Οι Επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Υπουργείο Οικονομικών. (1991). *Κοινωνικός Προϋπολογισμός*. Αθήνα.
- Φερώνας, Α., (2005). «Οι τοπικοί φορείς στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού: Προβλήματα και προοπτικές». Τσομπάνογλου, Γ.Ο., Κορρέ, Γ., Γιαννοπούλου, Ι., (επιμ.), (2005). *Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές ενσωμάτωσης*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Φερώνας, Α., (2005). *Ο εξευρωπαϊσμός της κοινωνικής πολιτικής. Θεωρητικό πλαίσιο, μεθοδολογικά προβλήματα και η ελληνική εμπειρία*. Αθήνα: Διόνικος.
- Χλέπας, Ν.Κ. (1994). Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.Κ., (2002). «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η Αναθεώρηση των Συνταγματικών Ρυθμίσεων για την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συναινετική Κατοχύρωση του “Μεταρρυθμιστικού Κεκτημένου”». Μακρουδημήτρης, Α., Χλέπας, Ν.Κ., Ζυγούρα, Ο., (επιμ.), (2002). *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.Κ., (2017). «Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της “ανταγωνιστικής συναλληλίας”»;». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, 36–67. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15172>.
- Χλέπας, Ν.Κ., (2018). «Τοπική και Περιφερειακή Διοίκηση και Ηγεσία: Μια ανασκόπηση». Μπιτσάνη, Ε.Π., Μαυρέας, Κ., Σωτηρόπουλος, Δ.Π., Τσέκος, Θ.Ν., (2018). *Θεσμοί και πολιτικές τον καιρό της κρίσης. Διοίκηση, κοινωνία, υγεία και οι επιπτώσεις της κρίσης*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Χριστοφιλοπούλου, Π., (1996). «Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 7(1), 124–153. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15277>

Ξενόγλωσση

- Emmanuel, D. (1990). “Trends in housing markets and finance and housing systems in the 1980s: the case of Greece”, *Urban Studies*, 27 (6), pp. 931-949.
- Evers, A. & Svetlik, I. (1991). *New welfare mixes in care for the elderly: Vol. 3 Canada France Germany Italy United Kingdom*. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Ferrera, M. (1996). “The ‘southern model’ of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 25 (1), pp. 17–37.
- Goldsmith, M. (2002). “Central Control over Local Government. A Western European Comparison”, *Local Government Studies*, 28 (3), pp. 91–112.
- Heinelt, H. & Hlepas, N., (2006). «Typologies of local government systems». Back, H. Heinelt, H., Magnier, A., (Eds), (2006). *The European Mayor*. Wiesbaden: VS Verlag, pp.21–42.
- Hendriks, F. (2010). *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Hesse, J. & Sharpe, L.J. (1991). “Local government in international perspective – some comparative observations”. In Hesse, J. & Sharpe, L.J. (eds.), *Local Government*. London: Sage.
- Hlepas N.K. (2003). «Local Government Reform in Greece». Kersting N. & Vetter, A., (eds.),

- (2003). *Reforming Local Government in Europe Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.
- Hlepas, N.K. & Getimis, P. (2010). "Greece: A Case of Fragmented Centralism and 'Behind the Scene' Localism". In Lidström, A., Hendriks, F. & Loughlin, J. (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 410–433.
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016). "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)", *Regional & Federal Studies*, 26 (3), pp. 321–357. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>.
- Le Grand, J. & Bartlett, W., (eds.), (1993). *Quasi Markets and Social Policy*. Macmillan.
- Loughlin, J. (2004). "Greece: Between 'Enosis' and Decentralization". In Loughlin, J. (ed.), *Sub-national Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, J. & Peters, B.G., (1997). «State traditions, administrative reform and regionalization». Keating, M. & Loughlin, J., (eds.), (1997). *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, pp. 41–62.
- Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L. & Moreno, L. (2003). "Mending nets in the south: anti-poverty policies in Greece, Italy, Portugal and Spain", *Social Policy & Administration*, 37 (6), pp. 639–655. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00363>.
- Page, E.C. & Goldsmith, M., (eds.), (1987). *Central and Local Government Relations*. London: Sage.
- Rooij, R., (2002). «The Impact of the European Union on Local Government in the Netherlands». *Journal of European public Policy*. v.9 n.3 pp.447-467.
- Sakellariopoulos, T., (2004). «The open method of coordination: A sound instrument for the modernization of the European Social Model». Sakellariopoulos, T. & Berghman, J., (eds.), (2004). *Connecting welfare diversity within the European Social Model*. Antwerpen: Intersentia.
- Tsaousis, D. & Hatzigianni, A., (1990). *Social and spatial conditions for the operation of KAPI as an institution connecting the elderly with the community*. Athens: Panteion University / KEKMOKOP.

Μετασχηματισμοί του κράτους ευημερίας στην Ελλάδα και συρρίκνωση του ΕΣΥ: η πολιτική υγείας προσφύγων και μεταναστών (1999-2024)

Δημοσθένης Παπαδάτος-Αναγνωστόπουλος

Δρ. Πολιτικής Υγείας, Τμήμα Ιατρικής ΑΠΘ

Περίληψη

Η πολιτική υγείας είναι δείκτης μετασχηματισμών των κρατών ευημερίας, αποτελεί προϊόν των μετασχηματισμών αυτών, διατηρεί ωστόσο και τη δική της δυναμική. Το άρθρο επιχειρεί μια κριτική αποτίμηση της πολιτικής υγείας προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα την τελευταία 25ετία, εντάσσοντάς τη στο πλαίσιο της ασφαλειοποίησης και της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα υγείας στην Ευρώπη με βάση την «εργαλειοθήκη» του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ). Εστιάζοντας σε τρεις διαστάσεις της πολιτικής υγείας –διαμόρφωση ατζέντας, χρηματοδότηση, διασφάλιση πρόσβασης σε φροντίδα υγείας–, παρακολουθούμε τομές και συνέχειες σε μια διαδικασία εντεινόμενης ασφαλειοποίησης και μετασχηματισμών του ΕΣΥ στο πρότυπο του ΝΔΜ. Κατακερματισμός και ιδιωτικοποίηση, εξάρτηση από μια επισφαλή εξωτερική (ευρωπαϊκή) χρηματοδότηση και εμπόδια σε όλες τις διαστάσεις της πρόσβασης, αποτέλεσαν σταθερά γνωρίσματα της τελευταίας 25ετίας – όχι αποκλειστικά περιόδων «κρίσης». Αντίρροπες τάσεις, τόσο στην περίοδο 2015-16, όσο και στην υποδοχή προσφύγων από την Ουκρανία, έδειξαν εναλλακτικές δυνατότητες, χωρίς να αναιρούν τη διαρκή συρρίκνωση του ΕΣΥ.

Λέξεις-κλειδιά: υγεία, κοινωνική πολιτική, πρόσφυγες, μετανάστες, ιδιωτικοποίηση, ασφαλειοποίηση

Abstract

Health policy is an indicator of transformations of welfare states and a product of these transformations, also preserving its own dynamics. The article attempts a critical assessment of refugee and migrant health policy in Greece over the last 25 years, placing it in the context of securitization and reform of the public health sector in Europe based on the 'toolbox' of the New Public Management (NPM). Focusing on three dimensions of health policy (agenda-setting, financing, ensuring access to access to health care) we trace intersections and continuities in a

process of intensifying securitisation and transformation of the NHS under the NPM paradigm. Fragmentation and privatisation, dependence on a precarious external (European) funding and barriers in all dimensions of access, have been a constant features of the last 25 years, not exclusively in periods ‘crises’. Contrasting trends, both in 2015-16 and during the reception of refugees from Ukraine, have shown alternative possibilities, without reversing the enduring shrinkage of the NHS.

Keywords: health, refugees, migrants, privatization, securitization

1. Εισαγωγή¹

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), ως υπόδειγμα μεταρρύθμισης των κρατών ευημερίας, και η ασφαλειοποίηση των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου², πολιτικών που ρυθμίζουν τους όρους εισόδου στην επικράτεια των κοινωνικών δικαιωμάτων (Ingleby et al. 2005), έχουν κοινές ρίζες στις συντηρητικές αποκρίσεις στην κρίση της δεκαετίας του ’70 (Huysmans 2006; Pollitt, van Thiel, and Homburg 2007).

Το ΝΔΜ οργανώθηκε σε δύο πυλώνες: α) *πριμοδότηση του ιδιωτικού τομέα* (κερδοσκοπικού και μη) και β) *ομογενοποίηση κρατών και αγορών*, ώστε η κρατική παρέμβαση να μιμείται την αποδοτικότητα των επιχειρήσεων στη διαχείριση πόρων (Hood 1991; Immergut 2021). Η στρατηγική αυτή προορίστηκε να εγκαινιάσει έναν νέο κύκλο συσσώρευσης, χάρη σε μια «νέα μέθοδο παραγωγής δημόσιων υπηρεσιών» όπου το κράτος θα αγόραζε υπηρεσίες, αντί να παράγει (Tiihonen 2004), μετασχηματιζόμενο, στρατηγικά, σε *επιχειρηματικό κράτος* (enterpreunerial state)³: ένα κράτος λιγότερο στηριγμένο στη φορολογία, πιο αποδοτικό, πιο σταθερά προσανατολισμένο στην αποτελεσματικότητα, στραμμένο αποφασιστικά προς την αγορά (Dardot and Laval 2022; Osborne and Gaebler 1992), συνεπώς λιγότερο εστιασμένο στην ισοτιμία. Πρόκειται για τις βασικές κατευθύνσεις στη διαμόρφωση ενός νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας (Fox Piven 2015).

Η ασφαλειοποίηση της πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου επίσης συνδέθηκε με τις νέο-μαλ-

1. Μέρος του άρθρου στηρίζεται στη διδακτορική διατριβή με τίτλο «Διακυβέρνηση της φροντίδας υγείας και προσφυγική κρίση στην Ελλάδα: ο ρόλος του κράτους, των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των διεθνών οργανισμών (2015-2019)», που εκπόνησα στο Εργαστήριο ΠΦΥ, Γενικής Ιατρικής και Έρευνας Υπηρεσιών Υγείας του Τμήματος Ιατρικής του ΑΠΘ, υπό την επίβλεψη του Ομότιμου Καθηγητή Αλέξη Μπένου. Οφείλω ευχαριστίες καταρχάς στον ίδιο, και βεβαίως στους Δημήτρη Χριστόπουλο, Ηλία Κονδύλη, Έφη Μακρίδου, Μαρία Καβάλα, Μανόλη Σμυρνάκη, Γιώργο Αγγελόπουλο και Νίκο Κουραχάνη. Τέλος, ευχαριστώ θερμά τον Χριστόφορο Σκαμανάκη για τις παρατηρήσεις στο κείμενο.

2. Η Σχολή της Κοπεγχάγης όρισε την ασφαλειοποίηση ως *διϋποκειμενική/ομιλιακή πράξη* (speech act), με την οποία αναδεικνύονται ως ζητήματα ασφάλειας όχι μόνο στρατιωτικές απειλές σε βάρος κρατών, αλλά και πραγματικές ή εικαζόμενες, απειλές για την οικονομική, πολιτική, κοινωνική και περιβαλλοντική ασφάλεια – η ίδια, δε, η ασφάλεια, εκτός από κρατική, νοείται επίσης και ως κοινωνική και ανθρώπινη (Buzan, Wæver, and de Wilde 1998; People and Vaughan-Williams 2010).

3. Στους Osborne και Gaebler (1992), όπως και εδώ, ο όρος χρησιμοποιείται με έμφαση στην αποδοτική διαχείριση πόρων, όπου, σε αντίθεση υποτίθεται με το κράτος, υπερέχουν οι επιχειρήσεις. Στο δικό της *Επιχειρηματικό κράτος* (2011), η καθηγήτρια Οικονομικών Mariana Mazzucato αναδεικνύει, αντίθετα, το ρόλο που επέτελεσε το κράτος στην ανάληψη του κινδύνου επενδύσεων στην καινοτομία και την τεχνολογία.

θουσιανές ανησυχίες περί υπερπληθυσμού και σπανιότητας των διαθέσιμων πόρων στις δυτικές κοινωνίες, που πυροδότησε η κρίση της δεκαετίας του '70 (Hatziprokopiou and Triandafyllidou 2013). Επρόκειτο για μια περίοδο ανεργίας στους κλάδους απασχόλησης των μεταναστών, δυσφορίας για τις αυξανόμενες αφίξεις προσφύγων στην Ευρώπη και πολιτικών «μηδενικής εργασιακής μετανάστευσης»· στο πλαίσιο αυτό έλαβαν χώρα οι πρώτες διακυβερνητικές συσκέψεις περί μετανάστευσης και ασφάλειας της τότε ΕΟΚ (Parsanoglou 2022). Η δημιουργία της Κοινής Αγοράς, ο φόβος μιας μαζικής μετανάστευσης από την Ανατολική στη Δυτική Ευρώπη, η 11η Σεπτεμβρίου του 2001 και η παγκόσμια κρίση του 2008, υπήρξαν ορόσημα στην εμβάθυνση της ασφαλειοποίησης (Lucassen 2017).

Πώς σχετίζεται, όμως, η υγεία με τις τάσεις αυτές;

Η υγεία βρίσκεται στον πυρήνα μιας αντίφασης εγγενούς στην κοινωνική πολιτική του σύγχρονου καπιταλισμού: ενώ παραγωγικότητα και κερδοφορία προϋποθέτουν υγιείς πληθυσμούς –και συνεπώς την ανάληψη των σχετικών κινδύνων από το κράτος–, μερίδες του κεφαλαίου διεκδικούν, ως πεδία κερδοφορίας, αγαθά και υπηρεσίες υγείας ή σχετικές με την υγεία (περίθαλψη, ασφάλιση, φάρμακο και αναλώσιμα, τεχνολογία, σίτιση και καθαριότητα) (Fraser 2017; Gough 2008; Κωτσονόπουλος 2016). Η αντίφαση αυτή πυροδοτεί περιοδικά φαινόμενα *κρίσης/συρρικνώσεως της φροντίδας* ή *κρίσης κοινωνικής αναπαραγωγής* (Fraser 2017).

Πριν από τη δεκαετία του '70, η ακαταλληλότητα της αγοράς να ρυθμίσει τη φροντίδα υγείας φαινόταν μάλλον προφανής⁴. Ακόμα και εν μέσω διεθνούς ανόδου του νεοφιλελευθερισμού, το νεοφιλελεύθερο πρόγραμμα στην υγεία συναντούσε εμπόδια στην Ευρώπη: Ιταλία και Πορτογαλία μετέβαιναν από κοινωνικο-ασφαλιστικά συστήματα υγείας σε καθολικά συστήματα, χρηματοδοτούμενα από τη γενική φορολογία (1978-79), Ελλάδα και Ισπανία ακολουθούσαν υπό κεντροαριστερές κυβερνήσεις (Petmesidou, Pavolini, and Guillén 2014; Popic and Stolarov-Demuth 2021), στον απόηχο και της Συνδιάσκεψης της Άλμα-Άτα («Υγεία για Όλους μέχρι το 2000», 1978). Στη δε Βρετανία, η μεταρρύθμιση του ΕΣΥ υλοποιούνταν μόνο εν μέρει, μόλις το 1990, και με τη Θάτσερ σε αποδρομή.

Σταδιακά, ωστόσο, οι πιο διαφορετικοί τύποι συστημάτων υγείας θα συνέκλιναν σε στόχους όπως η *συγκράτηση του κόστους*, η *αποδοτικότητα* και η *αποτελεσματικότητα με βάση το κόστος*, που έθεσαν οι μεταρρυθμίσεις των δεκαετιών '70-'90 (Οικονόμου 2004). Οι στόχοι αυτοί ευνόησαν την *επιλεκτικότητα* (selectivity) στην απόδοση πρόσβασης (βλ. δίκτυα προστασίας για ανασφάλιστους σε χώρες της ΕΕ (Ferrera 1996). Το ΝΔΜ παρείχε την «εργαλειοθήκη»: *οιονεί αγορές*⁵, *διαχωρισμός χρηματοδότη-παρόχου* και *σύναψη συμβάσεων* (ο ανταγωνισμός ιδιωτών σε διαγωνισμούς για συμβάσεις με το Δημόσιο θεωρήθηκε μέσο συγκράτησης του κόστους)· *συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα*· *σχεδιασμός υπηρεσιών για συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες-στόχους* (π.χ. «ευάλωτους»)· *κατάμνηση υπηρεσιών*· *διεθνοποίηση της πολιτικής* (Dardot and Laval 2022; Hood 1991; Pollitt, van Thiel, and Homburg 2007; Simonet 2004).

4. Λόγω *αβεβαιότητας* και *ασύμμετρης πληροφόρησης* που χαρακτηρίζουν την παροχή, *πθικών κινδύνων* και *κινδύνων προκλιπής ζήτησης*, αλλά και διότι οι αποφάσεις στην αγορά υπηρεσιών υγείας ενέχουν και κοινωνικά κόστη, πέραν των ιδιωτικών (Arrow 1963).

5. Με τη δημιουργία *οιονεί* ή *εσωτερικών αγορών* υπηρεσιών, *ιδιώτες προμηθευτές* (από τον κερδοσκοπικό και τον μη κερδοσκοπικό τομέα) αντικαθιστούν κρατικούς, οι δε κρατικοί εκτίθενται σε ανταγωνισμό με τους ιδιώτες με σκοπό τη μείωση του κόστους (Mullen 1991; Πεμπιτζόγλου 2015).

Από τη δεκαετία του '70, στο πλαίσιο αυτό κινήθηκαν διεθνείς οργανισμοί όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (ΠΟΥ), υποχρηματοδοτούμενοι από κράτη μπροστά σε αυξανόμενες ανάγκες. Ειδικότερα, η μεν *διεθνής προστασία* με βάση το άσυλο συρρικνώθηκε χάριν μιας εμπορευματοποιημένης *άμεσης ανακούφισης* (relief), με βραχυπρόθεσμα προγράμματα (“projects”) που υλοποιούν Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) (Freeman and Schuller 2020; Krause 2014). Στη δε υγεία, η υποχρηματοδότηση του ΠΟΥ ευνόησε την ανάμιξη Παγκόσμιας Τράπεζας και φιλανθρωπικών ιδρυμάτων: οι οργανισμοί αυτοί ενθάρρυναν τη μετατόπιση από την *ολοκληρωμένη πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας*, στην *επιλεκτική ΠΦΥ* και την «επένδυση στην υγεία», που σηματοδοτούσε την ενεργότερη ανάμιξη ΜΚΟ· ο στόχος της καθολικής φροντίδας περιορίστηκε, εντέλει, στην *υγειονομική κάλυψη* με «πακέτα» υπηρεσιών κυρίως κλινικής θεραπείας – χωρίς μέριμνα για τους κοινωνικούς προσδιοριστές της υγείας, τις συνθήκες ζωής, την προαγωγή και την πρόληψη (Qadeer 2013), αλλά και χωρίς διάκριση μεταξύ δημόσιου-ιδιωτικού τομέα όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών (Sengupta 2013).

Η σύγκλιση ασφαλειοποίησης και ΝΔΜ επιταχύνθηκε με την άνοδο της Ακροδεξιάς, τα κόμματα της οποίας προώθησαν πολιτικές προνοιακού και φιλελεύθερου σοβινισμού, υποβαθμίζοντας την υγεία, θεοπίζοντας εμπόδια (Falkenbach and Greer 2018) και ακυρώνοντας προοπτικές ένταξης. Παράλληλα, κράτη και διεθνείς οργανισμοί υπερπολιτικοποίησαν τη μετανάστευση ως ζήτημα ασφάλειας, κινητοποιώντας οικονομικούς πόρους, ακυρώνοντας διεθνείς συμβάσεις προστασίας δικαιωμάτων (Buzan, Wæver, and de Wilde 1998; Geddes, Hadj Abdou, and Brumat 2020; Voss, Wahedi, and Bozorgmehr 2010) και αντιμετωπίζοντας μετανάστες και πρόσφυγες ως κίνδυνο για τις κοινωνίες υποδοχής (Bozorgmehr et al. 2021): αφενός ως «ανταγωνιστές» για θέσεις εργασίας και αγαθά του κράτους ευημερίας, αφετέρου θεωρώντας τους φορείς μεταδιδόμενων νοσημάτων (Abubakar et al. 2018; Khan et al. 2016), δηλαδή απειλή για την *υγειονομική ασφάλεια* (Voss, Wahedi, and Bozorgmehr 2010) και τις *κοινωνικές παροχές* της στις χώρες υποδοχής (Huysmans 2000).

Η ασφαλειοποίηση υπέταξε ένα ανθρώπινο/καθολικό δικαίωμα σε πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου που ευνοούν αποκλεισμούς (Mladovsky 2020). Επιπλέον, αναπλαισίωσε τους στόχους των συστημάτων υγείας: ο στόχος της βελτίωσης της υγείας προσφύγων και μεταναστών ως «κατάστασης πλήρους σωματικής, ψυχικής και κοινωνικής ευεξίας, και όχι απλά [ως] απουσία νόσου» (WHO 2020), προβλήθηκε ως ανεδαφικός, προς όφελος της διάσωσης/επιβίωσης ευάλωτων πληθυσμών (Lough et al. 2023) και της προστασίας του πληθυσμού της χώρας υποδοχής, μέσω πρόληψης-ελέγχου μεταδιδόμενων νοσημάτων (Mladovsky 2009; Voss, Wahedi, and Bozorgmehr 2010). Η συντηρητική αυτή μετατόπιση, από την υγεία στην επιβίωση «ευάλωτων» πληθυσμών και την υγειονομική ασφάλεια (κυρίως των κοινωνιών υποδοχής), συνδέθηκαν με τρεις επιδιώξεις: α) οι υπηρεσίες υγείας να μην γίνουν «μαγνήτης»/παράγοντας έλξης (pull factor)· β) να μην επωφελούνται από τα συστήματα υγείας όσοι δεν έχουν πληρώσει γι' αυτά (free rider concern)· και γ) τα ήδη επιβαρυνόμενα συστήματα υγείας να μην υπερφορτώνονται (Abubakar et al. 2018; van Ginneken and Bradford 2015). Οι τρεις αυτοί στόχοι υπονόμισαν στόχους των συστημάτων υγείας, όπως η βελτίωση της υγείας, η καθολικότητα και η προστασία από οικονομικούς κινδύνους· δεν αντέφασκαν, ωστόσο, με τις κύριες επιδιώξεις των μεταρρυθμίσεων υπό την «αιγίδα» του ΝΔΜ, που αφορούσαν ήδη τον γενικό πληθυσμό.

2. Ασφαλειοποίηση, ΝΔΜ και πολιτικές υγείας προσφύγων και μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η σύγκλιση ασφαλειοποίησης και ΝΔΜ άφησε ισχυρό αποτύπωμα στον σχεδιασμό υπηρεσιών υγείας, τη χρηματοδότηση και την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας μεταναστών και προσφύγων στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης –τόσο σε συστήματα υγείας χρηματοδοτούμενα από τη γενική φορολογία, όσο και σε κοινωνικο-ασφαλιστικά συστήματα, εξαρτώμενα από την απασχόληση και τις ασφαλιστικές εισφορές (Romero-Ortuño 2004):

- Σε επίπεδο σχεδιασμού υπηρεσιών υγείας, η λογική της ασφαλειοποίησης κινήθηκε στον αντίποδα των κατευθύνσεων του ΠΟΥ υπέρ της ένταξης προσφύγων και μεταναστών στα εθνικά συστήματα υγείας (mainstreaming) (WHO Regional Office for Europe 2018)· η ίδια ευνόπησε τη δημιουργία ξεχωριστών υπηρεσιών και παράλληλων συστημάτων υγείας («μόνο για πρόσφυγες»), χρηματοδοτούμενων από διεθνείς οργανισμούς και ιδιώτες, μολονότι τα συστήματα αυτά διασφαλίζουν δύσκολα τη νομιμοποίηση στις κοινωνίες υποδοχής (Ingleby et al. 2005; Nørredam and Krasnik 2011), και παρότι η οικονομική βιωσιμότητά τους δεν είναι δεδομένη (Spiegel, Chanis, and Trujillo 2018).
- Σε επίπεδο χρηματοδότησης, χώρες διατεθειμένες να αναλάβουν ευθύνες στην υποδοχή προσφύγων υιοθέτησαν χρηματοδοτικά εργαλεία όπως η φορολογία, σε αντίθεση με χώρες που θέλησαν να αποσείσουν τις ευθύνες αυτές, και γι' αυτό πριμοδότησαν συστήματα ασφάλισης, χρηματοδοτικά εργαλεία στηριγμένα στην αγορά και τις άμεσες ιδιωτικές πληρωμές (Spiegel, Chanis, and Trujillo 2018), και γενικά προώθησαν την ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών.
- Τέλος, σε επίπεδο πρόσβασης, ήδη πριν από τα προγράμματα λιτότητας για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης του 2008, τα περισσότερα κράτη-μέλη της ΕΕ θέσπισαν εμπόδια α) νομικά, με βάση την πορεία των διαδικασιών ασύλου (Nørredam, Mygind, and Krasnik 2005), το καθεστώς απασχόλησης (Bollini and Siem 1995), ελέγχους εισοδήματος (Thomson 2015) ή τη σοβαρότητα της κατάστασης της υγείας (Björngren Cuadra 2012)· β) διοικητικά, που υπονόμειναν την ουσιαστική άσκηση δικαιωμάτων (Ingleby and Petrova-Benedict 2016)· και γ) εμπόδια οικονομικής φύσης (Fundamental Rights Agency (FRA) 2015). Οι πολιτικές αυτές αναίρεσαν την «υγειονομική κάλυψη» και στις τρεις διαστάσεις της – καθολικότητα, διασφάλιση υπηρεσιών, οικονομική προστασία, άλλοτε εκχωρώντας πρόσβαση μόνο σε επείγοντα περιστατικά και ανηλίκους (και αφήνοντας την ΠΦΥ στον ιδιωτικό τομέα), άλλοτε κοστολογώντας ακόμα και την επείγουσα φροντίδα (βλ. Σουηδία).

3. Η πολιτική υγείας προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα πριν από την κρίση υποδοχής του 2015-16

Το ελληνικό εθνικό σύστημα υγείας ανήκει στην «υβριδική» κατηγορία των νοτιοευρωπαϊκών συστημάτων, καθώς συνδυάζει στοιχεία Εθνικών Υπηρεσιών Υγείας, συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και υψηλές ιδιωτικές δαπάνες. Η ίδρυση του ΕΣΥ (ν. 1397/1983), μεταρρύθμιση-ορόσημο της Μεταπολίτευσης, αποτέλεσε εγχείρημα εισαγωγής, στην ελληνική πραγματικότητα, των αρχών της Διακήρυξης της Άλμα Άτα (Carpenter 2003; Petmesidou, Pavolini, and Guillén 2014; Οικονόμου 2004). Παρά την ιστορική σημασία της, ωστόσο, η μεταρρύθμιση δεν αναίρεσε δομικά χαρακτηριστικά του

συστήματος: τον κατακερματισμό, την υποστελέχωση και υποχρηματοδότηση, την ιδιωτικοποίηση και τις ανισότητες –γεωγραφικές, παροχών (βάσει ασφαλιστικού φορέα) και πρόσβασης, ανάλογα με την ταξική-κοινωνική θέση (Economou and Giorno 2009; Οικονόμου 2004; Φιλαλήθης 2023).

Το ΕΣΥ, ιδίως στο σκέλος της ΠΦΥ ως προτύπου ολοκληρωμένης φροντίδας –όχι απλά ως μη εξειδικευμένη περίθαλψη–, συρρικνώθηκε σε σχέση με την αρχική του σύλληψη, και σε επόμενες φάσεις:

α) *κατά τη νομοθέτησή του (ν.1397/1983)*, αφενός με την πρόβλεψη για «εθελοντική» ενσωμάτωση των διάσπαρτων ασφαλιστικών ταμείων στον ενιαίο φορέα (η ενοποίηση υλοποιήθηκε ως μνημονιακή υποχρέωση με την ίδρυση του ΕΟΠΥΥ το 2011 (Polyzos et al. 2014)), και αφετέρου, ως προς την ΠΦΥ, με την αθέτηση της εξαγγελίας ίδρυσης 229 αστικών κέντρων υγείας, υπό την πίεση γιατρών του ιδιωτικού τομέα σε Αθήνα-Θεσσαλονίκη, την αντίδραση «ευγενών» ταμείων και του ΙΚΑ, και δημοσιονομικών επιλογών της εποχής (Οικονόμου 2004; Φιλαλήθης 2023).

β) *με τον ν. 2072/1992* και την εισαγωγή της «εργαλειοθήκης» του ΝΔΜ: ενθάρρυνση παράλληλης ιδιωτικής άσκησης, αδειοδότηση ιδιωτικών κλινικών, αύξηση νοσηλίων, εισαγωγή μάντζερ στα δημόσια νοσοκομεία, συμβάσεις ασφαλιστικών ταμείων με ιδιωτικά νοσοκομεία και διαγνωστικά (Οικονόμου 2004).

γ) *στο διάστημα 1994-2009*, με περαιτέρω σύναψη συμβάσεων με ιδιώτες (Abel-Smith et al. 1994; Kondilis et al. 2012; Μπένος 1996)· τέλος,

δ) *στην περίοδο της οικονομικής κρίσης (2009-2015)*, με τη ραγδαία μείωση των δημόσιων δαπανών υγείας (-6,6% κατά μ.ο. ετησίως), την αύξηση του κόστους συμμετοχής για τους ασθενείς και την εκτόξευση των ιδιωτικών δαπανών (Economou et al. 2017; Jowett, Thomson, and Evetonic 2015)· τον δραστικό περιορισμό στις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα και την απώλεια 20% του νοσοκομειακού προσωπικού (18.869 θέσεις εργασίας) (Κονδύλης et al. 2023). Οι εξελίξεις αυτές πολλαπλασίασαν τις ανικανοποίητες ανάγκες υγείας για τον γενικό πληθυσμό και οι συνεπαγόμενες ανισότητες στην πρόσβαση έστρεψαν σημαντικό τμήμα του ντόπιου πληθυσμού, πέραν των μεταναστών, στις υπηρεσίες των ΜΚΟ (Polyzoidis 2015).

Το 2015, χρονιά έναρξης της κρίσης υποδοχής προσφύγων, το σύστημα υγείας είχε κρατικές δαπάνες μόλις στο 30,3% των συνολικών (με ιδιωτικές πληρωμές στο 36,8%, ιδ. ασφάλιση στο 3,7% και δαπάνες οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης στο 28,8%), αντλούμενες κυρίως από έμμεσους φόρους· άνιση κατανομή προσωπικού (σε βάρος νησιών του Αιγαίου και Θράκης)· αναλογία γενικών γιατρών στο σύνολο περί το 5% (με αποτέλεσμα εμπόδια στην πρόσβαση και κακή ποιότητα ΠΦΥ)· σοβαρή υποστελέχωση λόγω brain-drain (Economou et al. 2017)· και εκτεταμένο κατακερματισμό της ΠΦΥ⁶. Πώς μπορούσε να ανταποκριθεί στη μαζική άφιξη προσφύγων του 2015;

Σε όλη τη δεκαετία του '90, ένα σύστημα υγείας που εξαρτούσε την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας από την επίσημη απασχόληση και τη νόμιμη διαμονή έθετε de facto έξω από τα όρια του δεκάδες χιλιάδες μετανάστες χωρίς έγγραφα και αιτούντες άσυλο, ωθώντας τους στη μέριμνα των ΜΚΟ, που παρείχαν δωρεάν υπηρεσίες ΠΦΥ και φαρμακευτική περίθαλψη (Λινού et al. 2009). Η πολιτική υγείας προσδιοριζόταν πλήρως από την πολιτική ασύλου, σε μια περίοδο που το προσφυγικό ανήκε στη δικαιοδοσία του υπουργείου Δημόσιας Τάξης και η αναγνώριση προσφυγι-

6. Στους παρόχους συγκαταλέγονταν κέντρα υγείας, περιφερειακά ιατρεία, εξωτερικά ιατρεία νοσοκομείων, πολυϊατρεία ασφαλιστικών ταμείων, συμβεβλημένοι ιδιώτες γιατροί, ιδιωτικά διαγνωστικά κέντρα και εργαστήρια, δημοτικά ιατρεία, ιδιώτες γιατροί, διαγνωστικά κέντρα, κλινικές, νοσοκομεία, ΜΚΟ (Αδαμακίδου and Καλοκαιρινού-Αναγνωστοπούλου 2008).

κού καθεστώτος υπολειπόταν σταθερά και σημαντικά του ευρω-ενωσιακού μέσου όρου⁷. Το ΠΔ. 266/1999 εγγυήθηκε τη δωρεάν πρόσβαση αναγνωρισμένων προσφύγων, αιτούντων άσυλο και κατόχων άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους στο ΕΣΥ. Μέχρι, όμως, την αναγνώριση των προσφύγων, που καθυστέρησε ήδη έκτοτε συστηματικά, οι αιτούντες άσυλο αντιμετωπίζονταν στην πράξη ως «παράτυποι», εκτός ΕΣΥ (Λινού et al. 2009).

Στη δεκαετία του 2000, σωρεία εκθέσεων θα επισημαίνουν, ως ελληνική «ιδιοτυπία», τη στένση στοιχειωδών δικαιωμάτων στην υγεία για τους «παράτυπους» (Chauvin et al. 2007) και θα καταγγέλλουν συνθήκες εξευτελιστικής μεταχείρισης (Council of Europe 2013; EquiHealth 2013), που ευνοούν την κατανομή «παράτυπων» και προσφύγων στην άτυπη απασχόληση (Μπάγκαβος and Κουραχάνης 2022). Η εγκύκλιος 8992/13-7-2000 θα υποχρεώσει τις διοικήσεις νοσοκομείων να αναφέρουν την παρουσία μεταναστών, προκειμένου να αποτραπεί η «εκμετάλλευση» του συστήματος υγείας και να συγκρατηθούν τα ελλείμματα των ταμείων (Kapsalis 2003). Ο ν. 3386/2005 (Άρθρο 84) θα στερήσει ρητά την πρόσβαση στο ΕΣΥ σε «παράτυπους» μετανάστες, πλην επειγόντων περιστατικών και ανηλίκων, με την εγκύκλιο 45610/2.5.2012 να επικυρώνει τον αποκλεισμό (Φούσκας and Οικονόμου 2014). Τέλος, η υπουργική απόφαση 39Α/2012 θα απαιτήσει την ειδοποίηση και συνδρομή της ΕΛ.ΑΣ σε υποχρεωτικούς ελέγχους εργαζομένων χωρίς έγγραφα, θυμάτων trafficking και χρηστών ενδοφλέβιων ναρκωτικών για τον έλεγχο μεταδιδόμενων νοσημάτων (Kentikelenis et al. 2014). Η ασφαλειοποίηση δημιουργεί, αντί να αποτρέπει, κρίσεις: ο φράχτης στον Έβρο ωθεί το προσφυγικό δρομολόγιο στα νησιά του Αιγαίου, όπου από το 2014 δημιουργούνται συνθήκες ανθρωπιστικής κρίσης (WHO Regional Office for Europe 2015).

Στον αντίποδα της ένταξης στο ΕΣΥ, η ασφαλειοποίηση ευνοεί την ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών υγείας (βλ. ΜΚΟ), την υποστελέχωση και διακανονισμούς χρηματοδότησης με χαρακτηριστικά τον κατακερματισμό, την επισφάλεια και την εξάρτηση από την εξωτερική (ευρωπαϊκή) χρηματοδότηση. Πέραν του υπουργείου Υγείας, τις υπηρεσίες υγείας για μετανάστες και αιτούντες άσυλο προ 2015 χρηματοδοτούν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείου· από το 2014, κυριαρχούν το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (AMIF), που χρηματοδότησαν προγράμματα (“projects”) από την υγεία ως την αστυνόμευση συνόρων. Αντίστοιχα, την παροχή υπηρεσιών ΠΦΥ ανέλαβαν το ΚΕΕΛΠΙΝΟ και ΜΚΟ συμβεβλημένες με ευρωπαϊκά ταμεία (WHO Regional Office for Europe 2015; Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2015).

4. Η περίοδος 2015-19

Μέχρι το πρώτο δμνο του 2015, η υγεία προσφύγων και μεταναστών θα βρίσκεται χαμηλά στην κυβερνητική ατζέντα: η διαπραγμάτευση για το δημόσιο χρέος κυριαρχεί, ο διάδρομος της Ειδομένης παραμένει ανοικτός για τους πρόσφυγες, ενώ το «Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ιεραρχεί ως μείζον την αντιμετώπιση της «παράνομης μετανάστευσης» και την επιτάχυνση της εξέτασης αιτημάτων ασύλου σε hotspot, αφήνοντας την υγεία εκτός συζήτησης.

7. Η τάση αυτή διατηρείται και στα τέλη της δεκαετίας του 2000. Ενδεικτικά, η Cabot σημειώνει ότι το 2008 η Ελλάδα αναγνώρισε 415 πρόσφυγες σε σύνολο 30.915 αποφάσεων, ενώ η Γαλλία 11.470 σε σύνολο 56.115, η Γερμανία 10.650 σε σύνολο 30.405 και η Ιταλία 9.740 σε σύνολο 20.260. (Cabot 2014).

Η μετατόπιση της ατζέντας σημειώνεται με τη λήξη της διαπραγμάτευσης, που αναβαθμίζει ραγδαία το προσφυγικό, καθώς και την αλλαγή ηγεσίας στο υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής. Στα τέλη Οκτωβρίου, η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύεται να δημιουργήσει 50.000 θέσεις υποδοχής προσφύγων, σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία (European Commission 2015). Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ωστόσο, μπροστά σε μια κρίση υποδοχής που θεωρείται «προσφυγική κρίση»/κρίση αριθμών, η Ευρωπαϊκή Ένωση απορρίπτει την ενεργοποίηση της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ, που θα απέδιδε άμεση προσωρινή προστασία στους πρόσφυγες έξω από τις χρονοβόρες εξατομικευμένες διαδικασίες ασύλου. Επιπλέον, αποφεύγει τη χαλάρωση της δημοσιονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα για τις ανάγκες της υποδοχής, και παρακολουθεί κυβερνήσεις να επαναφέρουν τους συννοσηφικούς ελέγχους στη Ζώνη Σένγκεν. Το σχέδιο μετεγκατάστασης 106.000 προσφύγων από Ελλάδα και Ιταλία αποτυγχάνει, η τζιχαντιστική επίθεση στο Παρίσι εντείνει ισλαμοφοβικά αντανάκλαστικά, η εμπλοκή του ΝΑΤΟ στη διαχείριση της κρίσης αναβαθμίζει την ασφαλειοποίηση και η Ελλάδα απειλείται με προσωρινή διακοπή της ιδιότητας μέλους του Σένγκεν αν δεν βελτιώσει την ταυτοποίηση νεοεισερχόμενων. Στο πλαίσιο αυτό, δημιουργείται μια διακομματική συναίνεση υπέρ της εξωτερίκευσης του ελέγχου συνόρων⁸, που ανοίγει το δρόμο στην Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, λίγο πριν από το κλείσιμο του «διαδρόμου» της Ειδομένης.

Στην περίοδο που εγκαινιάζει η Κοινή Δήλωση, αντί της στέγασης των αιτούντων άσυλο στις πόλεις και της εκκένωσης των δομών υποδοχής, που σύμφωνα με το ΚΕΕΛΠΝΟ συνιστούν κίνδυνο για την υγεία των διαμενόντων (ΚΕΕΛΠΝΟ 2016), δρομολογείται η εγκατάσταση σε hotspot/KYT σε νησιά του Αιγαίου και κέντρα υποδοχής στην ηπειρωτική χώρα (Κουραχάνης 2019). Τα υπουργεία Μεταναστευτικής Πολιτικής, Εθνικής Άμυνας και Προστασίας του Πολίτη αναλαμβάνουν επιτελικό ρόλο στην υλοποίηση της ευρωτουρκικής συμφωνίας και τη λειτουργία των hotspot (βλ. Κέντρο Επιχειρησιακής Οργάνωσης Μεταναστευτικού), ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρηματοδοτεί την αντιμετώπιση μιας «ανθρωπιστικής κρίσης στην Ευρώπη», εποπτεύοντας την υλοποίηση της συμφωνίας (DG-SRSS). Οι ανάγκες υγείας κινητοποιούν τους προαναφερθέντες, αλλά με όρους υγειονομικής ασφάλειας: στόχος είναι η αποφυγή μιας επιδημικής κρίσης, πιθανής, λόγω συνθηκών διαβίωσης στα KYT – χωρίς να θίγεται το πλαίσιο των KYT. Δυνατότητα εξαίρεσης από τον γεωγραφικό αποκλεισμό στα KYT προβλέπεται έχουν μόνο όσοι ασθενείς που κρίνονται «ευάλωτοι». Στο πλαίσιο αυτό, οι ΜΚΟ αποκλείονται από τις διαδικασίες εκτίμησης ευαλωτότητας.

Η υλοποίηση της Κοινής Δήλωσης στα hotspot τερματίζει μια περίοδο «πατριωτισμού της αλληλεγγύης» (Papataxiarchis 2022), άτυπης δηλαδή συνεργασίας κυβέρνησης-ΜΚΟ και «αλληλέγγυων»: από τον Μάρτιο του 2016, η πρόσβαση εθελοντών και μη διαπιστευμένων ΜΚΟ στις δομές περιορίζεται δραστικά (Skleparis and Armakolas 2016), ενώ οι Αρχές εμποδίζουν ενίοτε τη δράση οργανώσεων (Carrera et al. 2018).

Σε ένα πλαίσιο που ορίζει η ασφαλειοποίηση, κατακερματισμός, εξάρτηση από τους ευρωπαϊκούς πόρους και, σε έναν βαθμό, ιδιωτικοποίηση, είναι τα βασικά χαρακτηριστικά της χρηματοδοτικής υπηρεσιών υγείας προσφύγων και μεταναστών στο διάστημα 2015-2019 (βλ. Πίνακα 1):

8. Το κείμενο της Προεδρίας της Ελληνικής Δημοκρατίας που συνοπογράφουν τα περισσότερα κόμματα της Βουλής (4.3.2016) ζητά από την ΕΕ α) «να προωθήσει, το ταχύτερο δυνατόν, προγράμματα επιστροφών παράτυπων μεταναστών, ενεργοποιώντας υφιστάμενες Συμφωνίες Επανεισδοχής, και β) «να προωθήσει τη συνεργασία με την Τουρκία, προκειμένου αυτή [...] ν' ανακόψει αμέσως τις ροές Προσφύγων προς την ΕΕ» (Προεδρία της Ελληνικής Δημοκρατίας 2016).

Πίνακας 1. Χρηματοδότηση υπηρεσιών υγείας προσφύγων και μεταναστών 2015-2019 (φορείς, ταμεία, παραλήπτες)⁹

Κατηγορία	Φορέας	Ταμεία	Παραλήπτες
Εξωτερική χρηματοδότηση	Ευρωπαϊκή Επιτροπή / DG HOME	AMIF 2014-2020 (τακτικοί πόροι)	Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου
		Emergency Assistance AMIF (έκτακτοι πόροι)	* Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου. * Υπηρεσίες της ΕΕ [EASO] * Οργανισμοί ΟΗΕ
		* ISF 2014-2020 (τακτικοί πόροι)	Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου
		* Emergency Assistance ISF (έκτακτοι πόροι)	* Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου * Οργανισμοί ΟΗΕ
	Ευρωπαϊκή Επιτροπή / DG ECHO	Emergency Support Instrument	* Διεθνείς και εγχώριες ΜΚΟ * Οργανισμοί ΟΗΕ
	Ευρωπαϊκή Επιτροπή / Υπηρεσία Καταναλωτών, Υγείας, Γεωργίας και Τροφίμων (CHAFEA)	Ταμείο 3ου Προγράμματος Υγείας 2014-2020	* Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου * ΜΚΟ
	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος (Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία)	EEA Grants	* Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου * ΜΚΟ
	Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες	Προϋπολογισμός της Ύπατης Αρμοστείας	ΜΚΟ
	Εθνικές κυβερνήσεις κατόπιν έκκλησης ΟΗΕ		
Εθνική χρηματοδότηση	Κρατικός Προϋπολογισμός		Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου
	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων		Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου
Χρηματοδότηση ιδιωτικού μη κερδοσκοπικού τομέα	ΜΚΟ Εγχώριες Διεθνείς		ΜΚΟ
	Κίνημα Ερυθρού Σταυρού Διεθνής Ομοσπονδία Ερυθρού Σταυρού (IFRC) Εθνικά τμήματα Ερυθρού Σταυρού		Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός
	Φιλανθρωπικά Ιδρύματα Εγχώρια Διεθνή		* Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου * ΜΚΟ
Άλλες πηγές χρηματοδότησης	ΔΕΗ, ΕΛΠΕ, άλλες εταιρείες		* Κυβέρνηση-φορείς του Δημοσίου

9. Το υλικό προέρχεται από τις συνεντεύξεις και τα μηνιαία δελτία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη χρηματοδότηση του προσφυγικού στην Ελλάδα.

Ειδικότερα, η χρηματοδότηση θα προέλθει από πόρους *εθνικούς, εξωτερικούς, ιδιωτικούς*, καθώς και άλλες πηγές. Δεδομένης της παρατεινόμενης δημοσιονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα, αλλά και της πολιτικής ασύλου της περιόδου, τα ταμεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι η κύρια πηγή χρηματοδότησης. Για τους ίδιους λόγους, και μολονότι πολύ μικρότερης κλίμακας, η χρηματοδότηση από φιλανθρωπικά ιδρύματα (είτε σε σχήματα ΣΔΙΤ, για «στοχευμένες δράσεις», είτε μέσω ΜΚΟ), αποκτά επίσης ειδικό βάρος. Η χρηματοδότηση είναι, επίσης, επισφαλής. Από τον Ιανουάριο του 2015 μέχρι τον Ιούνιο του 2019, μήνα που για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τερματίζεται η «προσφυγική κρίση», η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει 2.288,3 εκ ευρώ για τη «διαχείριση της μετανάστευσης» στην Ελλάδα (European Commission 2022) – τα περισσότερα από το 2016 και μετά: μόλις 648,3 εκ. ευρώ είναι τακτικά κονδύλια προς το ελληνικό κράτος. Η έκτακτη χρηματοδότηση ισχυροποιεί σημαντικά τη θέση Ευρωπαϊκής Επιτροπής έναντι της ελληνικής κυβέρνησης. Επιπλέον, για πρώτη φορά σε κράτος-μέλος της ΕΕ ενεργοποιείται ο έκτακτος μηχανισμός της ανθρωπιστικής προστασίας για (ESI/DG ECHO) (668,9 εκ. ευρώ), χρηματοδοτώντας διεθνείς οργανισμούς και διεθνείς, κυρίως ΜΚΟ, βάσει συμφώνων σύμπραξης (FPA's) (βλ. Πίνακα 2)¹⁰.

Πίνακας 2. Παραλήπτες της χρηματοδότησης από την DG ECHO 2016-2018

Οργανισμοί ΟΗΕ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν σε τρέχουσες αγοραίες τιμές	Ποσοστό % δαπανών Κ.Π. προς Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
*Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες	* Oxfam	* Χαμόγελο του Παιδιού
* ΔΟΜ	* Διεθνής Ομοσπονδία των Εταιριών του Ερυθρού Σταυρού και της Ερυθράς Ημισελήνου (IFRC)	* Μετάδραση
* UNICEF	*Διεθνής Επιτροπή Διάσωσης (IRC)	
	*Danish Refugee Council (DRC)	
	*Arbeiter-Samariter-Bund (ASB)	
	* Save the Children (STC)	
	* Γιατροί του Κόσμου (MDM)	
	* Norwegian Refugee Council (NRC)	
	* Care International (CARE)	
	* Mercy Corps (MCE)	
	* Terre des Hommes (TDH)	

Το μεγαλύτερο μέρος της έκτακτης χρηματοδότησης συνολικά (AMIF-ISF/DG HOME, ESI/DG ECHO) μοιράζεται κυρίως προς Υπατη Αρμοστεία, ΔΟΜ και διεθνείς ΜΚΟ (74,2%).

Ο επισφαλής/μη προβλέψιμος χαρακτήρας της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης αποτυπώνεται στη διάρκεια των προγραμμάτων υγείας που χρηματοδοτεί η ΕΕ και υλοποιεί κυρίως το ΚΕΕΛΠΝΟ.

10. Για τα ακριβή ποσά που έλαβαν οι αναφερόμενες ΜΚΟ, βλ. (European Commission 2022). Στον Πίνακα δεν συμπεριλαμβάνονται οι ΜΚΟ που έλαβαν έμμεσα χρηματοδότηση από την DG ECHO, ως φορείς υλοποίησης (implementing partners) έργων που ανατέθηκαν σε οργανισμούς του ΟΗΕ. Βλ. (DG ECHO - Directorate-General for Civil Protection and Humanitarian Aid Operations 2018).

Παρότι αφορούν ανάγκες υγείας ενός πληθυσμού παγιωμένου πλέον στην Ελλάδα, οι δύο από τις τρεις κύριες συμφωνίες χρηματοδότησης μεταξύ υπουργείου Υγείας/ΚΕΕΛΠΝΟ και ταμείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Δεκέμβριος 2015, Ιούλιος 2016, Ιούλιος 2019) συνάπτονται για διαστήματα 8-9 μηνών (βλ. Πίνακα 3), μετά τα οποία δίνονται αλληπάλληλες παρατάσεις. Σε μια χώρα που ήδη λαμβάνει εξωτερική βοήθεια για να εξυπηρετήσει το δημόσιο χρέος της, η ισχύς της πλευράς του χρηματοδότη (ΕΕ) μεγιστοποιείται. Η λογική της χρηματοδότησης παραπέμπει στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: διαχωρισμός χρηματοδότη-παρόχου, συμβάσεις στο πλαίσιο οιοσεί αγοράς υπηρεσιών, εισαγωγή επισφαλών σχέσεων εργασίας από τον ιδιωτικό τομέα στο ΕΣΥ.

Πίνακας 3. Η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση των προγραμμάτων υγείας Ανατολικού Αιγαίου, PHILOS 1 και PHILOS 2, με δικαιοχόο το ΚΕΕΛΠΝΟ (2015-2019)

Ημερομηνία	Απόφαση/φορέας χρηματοδότησης	Πρόγραμμα, προϋπολογισμός και διάρκεια έργου
8.12.2015	Απόφαση DG HOME/ISF	«Άμεση ενίσχυση της ανταπόκρισης του εθνικού συστήματος υγείας εξαιτίας της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης που αντιμετωπίζουν τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου» Προϋπολογισμός: 3.270.529,90 ευρώ (δαπάνες προσωπικού: 69,1%) Διάρκεια: 8 μήνες
19.7.2016	Απόφαση DG HOME /AMIF	«Ολοκληρωμένη επείγουσα παρέμβαση υγείας για την προσφυγική κρίση» (PHILOS I) Προϋπολογισμός: 24.152.372,63€ (δαπάνες προσωπικού: 92%) Προϋπολογισμός: 9 μήνες (παρατάθηκε)
5.7.2019	Απόφαση DG HOME/AMIF και Πρ. Δημοσίων Επενδύσεων	«Ολοκληρωμένη επείγουσα παρέμβαση υγείας για την προσφυγική κρίση» (PHILOS I) Προϋπολογισμός: 24.152.372,63€ (δαπάνες προσωπικού: 92%) Διάρκεια: 9 μήνες (παρατάθηκε) X

Σε ολόκληρη την περίοδο 2015-2019, οι έκτακτες δαπάνες που αφορούν αμιγώς την υγεία είναι από τις χαμηλότερες (0,2% επί του συνόλου των εκτάκτων το 2015, 2,1% το 2016, 0,4% το 2017, 0,3% το 2018, 0% στο α' εξάμηνο του 2019). Τρεις κατηγορίες φορέων παρέχουν κυρίως αμιγώς υπηρεσίες υγείας: ΚΕΕΛΠΝΟ (65 εκ. ευρώ), Ερυθρός Σταυρός (8 εκ. ευρώ) και διεθνείς ΜΚΟ (14,45 εκ. ευρώ)· οι τελευταίες διαμορφώνουν de facto ένα «παράλληλο» σύστημα (μόνο για αιτούντες άσυλο), χρηματοδοτούμενες κυρίως από την DG ECHO (οι δαπάνες υγείας της οποίας αφορούν το 6% του έκτακτου μηχανισμού της). Επιπλέον, η ΑΕΜΥ παρέχει υπηρεσίες υγείας στα οχτώ προαναχωρησιακά κέντρα που διοικεί η ΕΛ.ΑΣ, ενώ υπηρεσίες υγείας ή/και σχετικές με την υγεία χρηματοδοτούνται, επίσης, στο πλαίσιο συμφωνιών πολυτομεακής βοήθειας της ΕΕ με το υπουργείο Εθνικής Άμυνας: το έκτακτο ευρωπαϊκό κονδύλι ύψους 183,06 εκ., που έλαβε αυτό, για υπηρεσίες σίτισης, εγκατάστασης και υγείας, είναι υπερδιπλάσιο της χρηματοδότησης των φορέων που παρέχουν αμιγώς υπηρεσίες υγείας.

Η πρώτη χρηματοδοτική συμφωνία κράτους-ΕΕ για την υγεία αφορά τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου. Μέχρι τότε, υπηρεσίες ΠΦΥ σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο παρέχουν κυρίως ΜΚΟ, Ερυθρός Σταυρός, στρατιωτικοί γιατροί, αλλά και κοινωνικά ιατρεία: ο δημόσιος τομέας υγείας απουσιάζει τόσο από την Ειδομένη (για να μη νομιμοποιήσει άτυπους καταυλισμούς), όσο και από τα νησιά, λόγω υποστελέχωσης. Επιπλέον, μέχρι τη νομοθέτηση της δωρεάν υγειονομικής κάλυψης ανασφάλιστων, με χρηματοδότηση από τον ΕΟΠΥΥ και μόνη προϋπόθεση την κατοχή ΑΜΚΑ (ν. 4368/2016, Άρθρο 33, παρ. 5), η πρόσβαση στα δημόσια νοσοκομεία κατοχυρώνεται νομικά μόνο για επείγοντα περιστατικά και ανηλίκους.

Ως εκ τούτου, το πολυνομοσχέδιο «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ν. 4368/2016), που ψηφίζεται μερικές εβδομάδες πριν από την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, αποτελεί την κρισιμότερη παρέμβαση της περιόδου για τη διασφάλιση της οικονομικής προσιτότητας της φροντίδας υγείας μεταναστών και προσφύγων. Στο ίδιο μήκος κινείται η διαγραφή χρεών προς δημόσια νοσοκομεία (ν.4486/2017), και η έναρξη, μέσα στο 2017, του προγράμματος PHILOS, με έκτακτη χρηματοδότηση του AMIF/DG HOME. Το πρόγραμμα θα χρηματοδοτήσει σχεδόν εξολοκλήρου θέσεις εργασίας για υπηρεσίες ιατρικής-ψυχοκοινωνικής φροντίδας και επιδημιολογικής επιτήρησης σε ΚΥΤ, κέντρα υποδοχής της ενδοχώρας, αλλά και δομές του ΕΣΥ – *ενισχύοντας την πρόσβαση και για τον γενικό πληθυσμό*. Σημαντικά, ωστόσο, εμπόδια σε διαστάσεις της πρόσβασης όπως η *διαθεσιμότητα* υπηρεσιών, η *προσβασιμότητα*, η *καταλληλότητα* και ο *αποδοκίμος χαρακτήρας των υπηρεσιών* (acceptability) (Saurman 2016), δεν αντιμετωπίζονται.

Μέρος των εμποδίων οφείλονται στους όρους της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας: ακινητοποιώντας χιλιάδες αιτούντες άσυλο σε νησιά του Αιγαίου και Έβρο, στις περιοχές δηλαδή όπου το ΕΣΥ υφίσταται διαχρονικά τη σοβαρότερη υποστελέχωση και μη διαθεσιμότητα υπηρεσιών, η πολιτική ασύλου δημιουργούσε de facto εμπόδια. Επιπλέον, η καθυστέρηση της καταγραφής των νεοεισερχόμενων, λόγω 25ήμερης κράτησης όσων εισέρχονταν στα ΚΥΤ (ν. 4375/2016, Άρθρο 14) (Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής 2016)), εμπόδιζε επίσης την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας (Συνήγορος του Πολίτη 2017). Τόσο στα νησιά όσο και στην ενδοχώρα, εξάλλου, η χωροθέτηση δομών σε απομακρυσμένες από τον οικιστικό ιστό περιοχές καθιστούσε τις υπηρεσίες υγείας μη προσβάσιμες, και τελικά μη διαθέσιμες. Σε πολλές από τις δομές, η ακαταλληλότητα των συνθηκών διαβίωσης (διαμένοντες έως και υπερτετραπλάσιοι της χωρητικότητας (βλ. Παπαδάτος-Αναγνωστόπουλος, Δ Κουραχάνης, Ν, Μακρίδου 2020), παρά την ραγδαία μείωση των αφίξεων λόγω ευρωτουρκικής συμφωνίας (βλ. Πίνακα 4), εμπόδιζε σημαντικά την πρόσβαση.

Πίνακας 4. Αφίξεις προσφυγικού πληθυσμού στην Ελλάδα 2014-2024

ΕΤΟΣ	ΑΦΙΧΘΕΝΤΕΣ/ΕΙΣΕΣ
2014	43.318
2015	861.630
2016	177.234
2017	36.310
2018	50.508
2019	74.613
2020	15.696
2021	10.313
2022	18.780
2023	48.721
2024 (μέχρι 20/8)	28.109

Πηγή: Ιστοσελίδα Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Operation Data Portal, Greece)

Εμπόδια στην πρόσβαση δημιούργησαν επίσης η υποστελέχωση, λόγω μη προσέλευσης γιατρών¹¹, και η έλλειψη διερμηνέων και διαπολιτισμικών μεσολαβητών, διάσταση που αφορά τον αποδεκτό χαρακτήρα και την ποιότητα της φροντίδας: παρά την πιστοποίηση μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, και τις σχετικές μέριμνες του PHILOS¹², σημαντικό μέρος των ιδίως των μεσολαβητών είχε ήδη προσληφθεί από ΜΚΟ.

Άλλη κατηγορία εμποδίων αφορούσε τα διοικητικά προσκόμματα στη χορήγηση ΑΜΚΑ, στην περίπτωση ορισμένων ΚΕΠ, αλλά και στην έκδοση Κάρτας Υγείας Περίθαλψης Αλλοδαπού (ΚΥΠΑ), για μετανάστες χωρίς έγγραφα, και που, ενώ προβλέφθηκε (εγκύκλιος 39364/31.5.2016), δεν εκδόθηκε.

Τέλος, το PHILOS απέτυχε να εγγυηθεί την πρόσβαση σε φάρμακα και εμβόλια: η Οδηγία 2014/24/ΕΕ απαγόρευε προμήθειες του Δημοσίου άνω των 750.000 ευρώ χωρίς διαγωνισμό, η διάρκεια του οποίου, ωστόσο, θα υπερέβαινε αυτή του προγράμματος: οι ανάγκες καλύφθηκαν από δωρεές ΜΚΟ, του Ερυθρού Σταυρού, της UNICEF (εμβόλια), εταιρειών και κοινωνικών φαρμακείων.

Στον αντίποδα, το PHILOS αντιμετώπισε ως έναν βαθμό ανάγκες σχετικές με το κοινωνικό φύλο, ώστε η φροντίδα να καταστεί αποδεκτή από τον γυναικείο προσφυγικό πληθυσμό.

11. Η άρση της μονιμότητας που συνεπάγονταν οι συμβάσεις του PHILOS, οι καλύτεροι μισθοί που προσέφεραν οι ΜΚΟ, και γενικά ο ανταγωνισμός για ανθρώπινο δυναμικό, ήταν ένα από τα πεδία εκδήλωσης του ανταγωνισμού κράτους-ΜΚΟ (που αφορούσε, επιπλέον, τον διαγωνισμό για ευρωπαϊκά κονδύλια και συμβολικό κύρος). Ο μισθολογικός ανταγωνισμός υποχρέωσε τον ΕΟΔΥ να διπλασιάσει τον μισθό των γιατρών για το PHILOS 2, χωρίς σημαντική βελτίωση στην προσέλευση.

12. Στα εμπόδια που αντιμετώπισε το PHILOS, και τα οποία εκτίθενται εδώ, αναφέρθηκαν στελέχη του υπουργείου Υγείας και του ΚΕΕΛΠΝΟ/ΕΟΔΥ της περιόδου 2015-2019 (ιδίως συνεντεύξεις με Π7, Π9, Π17 και Π52).

5. Από το 2019 μέχρι σήμερα: κατάργηση ΑΜΚΑ και «Αγνοδίκη», ουκρανική κρίση και «Ιπποκράτης»

Το προσφυγικό βρέθηκε ψηλά στην ατζέντα της ΝΔ ήδη από την πρώτη εβδομάδα της στην κυβέρνηση. Την αφαίρεση ΑΜΚΑ (βλ. παρακάτω) και την προσωρινή κατάργηση του υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, ακολούθησε νέος νόμος για τις διαδικασίες ασύλου (ν. 4636/2019)), οι αλλαγές του οποίου έθεταν σε κίνδυνο ανθρώπους σε ανάγκη διεθνούς προστασίας, σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία και τον Συνήγορο του Πολίτη· στο ίδιο διάστημα, η κυβέρνηση αντιμετώπισε κατηγορίες για επαναπροωθήσεις στον Έβρο και το Αιγαίο (ECRE & Greek Council for Refugees 2020). Παρά τον δραστικό περιορισμό των αφίξεων (74.613 το 2019, οι περισσότερες γυναίκες και ανήλικοι από Αφγανιστάν και Συρία), στα μέσα Δεκεμβρίου του 2019, περισσότεροι από 40.000 πρόσφυγες και μετανάστες διέμεναν στις δομές νησιών του Αιγαίου με χωρητικότητα 9.890 (World Health Organization 2020). Με τον ν. 4636/2019, εξάλλου, η ευαλωτότητα αποσυνδέθηκε από τις διαδικασίες ασύλου.

Στις αρχές του 2020, η κρίση στα ευρωτουρκικά σύνορα του Έβρου αντιμετωπίστηκε με στρατιωτικούς όρους, ως «υβριδική απειλή» και «εισβολή». Με την έξαρση της COVID-19, η κυβέρνηση αγνόησε διεθνείς συστάσεις του ΠΟΥ για εκκένωση των δομών υποδοχής και ένταξη προσφύγων και μεταναστών στα εθνικά συστήματα υγείας, απαγορεύοντας την κυκλοφορία έξω από τις δομές, πλην λίγων ωρών και για επιλεγμένο πληθυσμό, ενώ προχώρησε σε διακοπή των διαδικασιών ασύλου. Με νέες παρεμβάσεις στην πολιτική ασύλου (ν. 4686/2020, «Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας»), επιβλήθηκε η γενίκευση της κράτησης, αντί της χρήσης εναλλακτικών μέτρων, και οι ανοικτές δομές στα νησιά μετατράπηκαν σε κλειστές (Παπαδάτος-Αναγνωστόπουλος, Δ Κουραχάνης, Ν, Μακρίδου 2020). Τέλος, διατάξεις περί κράτησης αιτούντων άσυλο του νέου «Κώδικα Μετανάστευσης» (ν. 4939/2022) επικρίθηκαν ως αντίθετες στην ευρωπαϊκή νομοθεσία περί κράτησης. Στον αντίποδα της ασφαλειοποίησης, η άφιξη προσφύγων του πολέμου της Ουκρανίας αντιμετωπίστηκε με την ενεργοποίηση της Οδηγίας 2001/51/ΕΕ, που παρείχε άμεσα προσωρινή προστασία έξω από τις χρονοβόρες διαδικασίες ασύλου, διευκολύνοντας την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας.

Ειδικότερα, τέσσερις μόλις μέρες μετά την επάνοδο της ΝΔ στην κυβέρνηση (11.7.2019), ο υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων ανακάλεσε την εγκύκλιο του υπουργείου Υγείας για απόδοση ΑΜΚΑ σε μη αναγνωρισμένους πρόσφυγες (20.6.2019), προκαλώντας, μεταξύ άλλων, παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη¹³. Μέχρι και τη νομοθέτηση Προσωρινού Αριθμού Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης αλλοδαπού (ΠΑΑΥΠΑ), τον Νοέμβριο του 2019, οι νεοεισερχόμενοι βρίσκονταν εκτός ΕΣΥ, ακόμη και αν ανήκαν σε «ευάλωτες» ομάδες (π.χ. ασυνόδευτοι ανήλικοι), με εξαίρεση επείγοντα περιστατικά, ενώ η νοσηλεία τους εναπόκειτο στη βούληση της διοίκησης των νοσοκομείων (ECRE & Greek Council for Refugees 2020). Βάσει του ν. 4636/2019, απόρριψη του αιτήματος διεθνούς προστασίας συνεπαγόταν απενεργοποίηση του ΠΑΑΥΠΑ. Επιπλέον, τουλάχιστον ως και τα μέσα του 2020, ο ΠΑΑΥΠΑ, που θα παραχωρούνταν με την αίτηση ασύλου (Άρθρο 55, παρ. 2), δεν είχε εκδοθεί.

13. Συνήγορος του Πολίτη, «Ζητήματα απόδοσης ΑΜΚΑ, ΚΥΠΑ και συναφή προσκόμματα πρόσβασης στην εργασία, ασφάλιση και υγεία των αιτούντων διεθνή προστασία και των ανηλίκων», 11.9.2019 (διαθέσιμη εδώ: <https://old.synigoros.gr/resources/20190909-epistoli-2.pdf>, ανάκτηση 20.8.2024).

Από τα μέσα του 2019 ξεκίνησε το πρόγραμμα PHILoS 2, με χρηματοδότηση του AMIF/DC HOME (75%) και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (25%)· μετά το 2021, το πρόγραμμα επεκτάθηκε με αλληπάλληλες ολιγόμηνες παρατάσεις, ως την απόφαση του υπουργείου να ολοκληρωθεί στο τέλος Ιουνίου 2024. Τον Νοέμβριο του 2019, η κυβέρνηση νομοθέτησε Προσωρινό Αριθμό Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (ΠΑΑΥΠΑ) (ν. 4636/2019, Άρθρο 55)· εισάγοντας μια επιπλέον «ταχύτητα»/ διάκριση στην πρόσβαση στο ΕΣΥ, σε βάρος των αιτούντων άσυλο, με τον ΠΑΑΥΠΑ διαμόρφωνε ουσιαστικά ένα μπρώο αιτούντων που έκαναν χρήση υπηρεσιών του ΕΣΥ χωρίς να έχουν καταβάλει εισφορές. Με βάση το μπρώο αυτό μπορούσε να υπολογίσει τις σχετικές δαπάνες, ώστε να τις διεκδικήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποσυνδέοντας τη φροντίδα αιτούντων άσυλο από τον εθνικό προϋπολογισμό. Η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση αφορούσε και τους πρόσφυγες από την Ουκρανία: το Άρθρο 3 της Υπουργικής Απόφασης που ενεργοποιούσε την Οδηγία 2001/55/ΕΚ προέβλεπε ότι οι δαπάνες από την εφαρμογή της οδηγίας θα καλύπτονταν από τα ταμεία της ΕΕ, ως επιλέξιμες στο πλαίσιο των εν ισχύ προγραμμάτων υποδοχής και φιλοξενίας.

Με την ολοκλήρωση του προγράμματος PHILoS 2, η κυβέρνηση ανήγγειλε την έναρξη του προγράμματος «Ιπποκράτης», με χρηματοδότηση από το ευρωπαϊκό Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (75%) και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (25%). Το πρόγραμμα διατηρεί στο ακέραιο τη λογική της διάκρισης χρηματοδότη-παρόχου και της επισφαλούς χρηματοδότησης (σχεδιάστηκε για 1+1 χρόνο) και, αντίστοιχα, της επισφαλούς απασχόλησης. Ο πρώτος «βραχίονάς» του—«Ιπποκράτης Ι»—, χρηματοδοτείται με 20 εκ. ευρώ για την παροχή πρωτοβάθμιων ιατρικών και ψυχοκοινωνικών υπηρεσιών, ενώ το «Ιπποκράτης ΙΙ» θα παρέχει επιδημιολογική επιτήρηση, έναντι 1 εκ. ευρώ.

Ειδικό κεφάλαιο αποτέλεσε η αντιμετώπιση της επιδημικής κρίσης COVID-19: η ασφαλειοποίηση της πολιτικής υγείας προσφύγων και μεταναστών αποτυπώθηκε στο «Σχέδιο Αγνοδίκη» - ένα διαβαθμισμένο σχέδιο διαχείρισης της πανδημίας μέσα στις δομές, με τον αποκλεισμό τους σε περίπτωση εντοπισμού κρούσματος, αλλά και τη διαχείριση πιθανών εξεγέρσεων των έγκλειστων (Παπαδάτος-Αναγνωστόπουλος, Δ Κουραχάνης, Ν, Μακρίδου 2020). Μέχρι τα μέσα του 2021 ο κίνδυνος μόλυνσης στις δομές υπήρξε έως και τριπλάσιος σε σχέση με τον κίνδυνο που αντιμετώπισε ο γενικός πληθυσμός (Μπένος et al. 2021).

Τις δυνατότητες μιας διαφορετικής προσέγγισης ανέδειξε η αντιμετώπιση των αναγκών υγείας των προσφύγων από την Ουκρανία. Σε αντίθεση με ό,τι συνέβη την περίοδο 2015-16, για την προσωρινή προστασία των Ουκρανών ενεργοποιήθηκε η Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, η Υπηρεσία Ασύλου χορηγούσε μέσα σε 90 ημέρες προσωρινή προστασία για ένα έτος, με δυνατότητα παράτασης, και συνεπώς δικαίωμα πρόσβασης στη νόμιμη απασχόληση και σε ιατρικές και φαρμακευτικές υπηρεσίες (η προσωρινή άδεια διαμονής προστασίας εγγυάτο ΑΦΜ και ΑΜΚΑ). Ελάχιστοι έμειναν σε δομές: οι περισσότεροι φιλοξενήθηκαν σε καταλύματα μέσα στον αστικό ιστό. Επιπλέον, οι Ουκρανοί πρόσφυγες δικαιούνταν δωρεάν πρόσβαση στις υπηρεσίες των δημοσίων νοσοκομείων και των ιατρικών κέντρων, ακόμη και χωρίς ΑΜΚΑ, με την επίδειξη διαβατηρίου, πέραν της πρόσβασης σε ΜΚΟ και της γραμμής στήριξης του υπουργείου Υγείας με Ουκρανούς ψυχολόγους.

Ενώ ο ν. 4368/2016, το πρόγραμμα PHILoS και η Οδηγία 55 για τους πρόσφυγες της Ουκρανίας εξασφάλιζαν, έστω με εμπόδια, την κοινή χρήση υπηρεσιών υγείας από Έλληνες πολίτες και

αιτούντες άσυλο, το πρόγραμμα Ιπποκράτης, που διαδέχεται το PHILOS, σχεδιάστηκε αποκλειστικά για αιτούντες άσυλο στα κέντρα υποδοχής, διαμορφώνοντας «παράλληλο» σύστημα. Στο πρότυπο της κατάτμησης υπηρεσιών που ευνοεί το ΝΔΜ, ο ΕΟΔΥ θα διατηρήσει μόνο την επιδημιολογική επιτήρηση, ενώ περίθαλψη και (παραδόξως) πρόληψη, εκχωρούνται στον ιδιωτικό τομέα υγείας.

Συμπεράσματα

Η πολιτική υγείας προσφύγων και μεταναστών σχεδιάζεται στο σημείο τομής της πολιτικής υγείας για τον γενικό πληθυσμό και των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου (Bollini 1992). Με το σκεπτικό αυτό, παρακολούθησαμε τα σημεία επαφής της μεταρρύθμισης του ΕΣΥ και της ασφαλειοποίησης των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη χώρα μας. Ειδικότερα, είδαμε ότι η ασφαλειοποίηση του συστήματος υγείας έναντι «παράτυπων» και αιτούντων άσυλο, που ήγειρε εμπόδια στην πρόσβασή τους σε υπηρεσίες υγείας, υπήρξε προγενέστερη της μαζικής άφιξης αιτούντων άσυλο την περίοδο 2015-16. Η ίδια συνεχίστηκε και αναβαθμίστηκε και μετά το 2016, παρά τη δραστική μείωση των αφίξεων, λόγω της ευρωτουρκικής συμφωνίας. Η δε από-ασφαλειοποίηση που επιχείρησε το υπουργείο Υγείας εν μέσω κρίσης υποδοχής υπονομεύτηκε από τους όρους εφαρμογής της ευρωτουρκικής συμφωνίας, την παρατείνόμενη δημοσιονομική προσαρμογή που επιδείνωσε την υποστελέχωση του ΕΣΥ, και μια επισφαλή και κατακερματισμένη ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, που ευνόπη τη δημιουργία ενός ιδιωτικοποιημένου «παράλληλου» συστήματος υγείας. Όψεις της πολιτικής του 2015-19 υπέρ της κοινής χρήσης υπηρεσιών, όπως και της υποδοχής των προσφύγων της Ουκρανίας, άμβλυαν αποκλεισμούς. Δεν αντέστρεψαν, ωστόσο, τη συρρίκνωση του ΕΣΥ – μια τάση που παροξύνθηκε μέσα στην κρίση και δημιούργησε σοβαρά εμπόδια πρόσβασης ήδη πριν από το 2015, τόσο για τον γενικό πληθυσμό, όσο και για μετανάστες και πρόσφυγες. Το ειδικότερο πρόβλημα με τους τελευταίους δεν αφορούσε μόνο εμπόδια στην πρόσβαση, αλλά και τις συνθήκες στέγασης στις δομές των νησιών και της ενδοχώρας, που αποτέλεσαν παράγοντα κινδύνου για την υγεία του μεταναστευτικού και προσφυγικού πληθυσμού.

Ένα σύστημα υγείας υποχρηματοδοτημένο, στηριγμένο σε έμμεσους κυρίως φόρους (σε περίοδο συμπίεσης εισοδημάτων), ασφαλιστικές εισφορές (εν μέσω εκτεταμένης επισφαλούς απασχόλησης) και, ταυτόχρονα, υψηλές ιδιωτικές δαπάνες, κατακερματισμένο, υποστελεχωμένο, με ισχνή και χαμηλής ποιότητας ΠΦΥ, και σε ανταγωνισμό με έναν διογκωμένο, σε πόρους και ανθρώπινο δυναμικό, ιδιωτικό τομέα, υπήρξε, ήδη για τον γενικό πληθυσμό, και τελικά και για τους πρόσφυγες α) αντικειμενικά εξαρτημένο από εξωτερική χρηματοδότηση (βλ. χρηματοδότηση των Τοπικών Μονάδων Υγείας), β) προορισμένο να δημιουργεί ανικανοποίητες ανάγκες υγείας στις πιο ευάλωτοποιημένες κατηγορίες του πληθυσμού (όχι μόνο στους πρόσφυγες) και γ) περιορισμένο, ως προς τους στόχους του, στη διαχείριση επειγόντων περιστατικών και ακραίας φτώχειας.

Το ΕΣΥ υπήρξε προϊόν μιας μεταπολιτευτικής κοινωνικής δυναμικής που υπερέβη κατά πολύ τα όρια του τομέα υγείας. Η σημερινή συρρίκνωση και η διαρκής κρίση του προϋποθέτει μια αντίστοιχη δυναμική υπέρ της επανίδρυσής του. Μια τέτοια επανίδρυση, στον αντίποδα του ΝΔΜ και της ασφαλειοποίησης, απαιτεί ριζικούς μετασχηματισμούς στη διαμόρφωση της ατζέντας, τη δημιουργία πόρων, με άξονα τους άμεσους φόρους, και τη διασφάλιση της πρόσβασης με όρους καθολικότητας – στο πρότυπο που έθεσε η Διακήρυξη της Άλμα Άτα.

Βιβλιογραφία

Ξενογλωσση

- Abel-Smith, B. et al. 1994. *Report on the Greek Health Services*. Athens: Pharmetrica.
- Abubakar, Ibrahim, Robert W Aldridge, Delan Devakumar, and Miriam Orcutt. 2018. “The UCL–Lancet Commission on Migration and Health: The Health of a World on the Move.” *Lancet* 392(10164): 2606–54.
- Arrow, Kenneth. 1963. “Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care.” *American Economic* 33(5).
- Björngren Cuadra, Carin. 2012. “Right of Access to Health Care for Undocumented Migrants in EU: A Comparative Study of National Policies.” *European Journal of Public Health, Vol. 22, No. 2, 22(2)*: 267–271.
- Bollini, Paola. 1992. “Health Policies for Immigrant Populations in the 1990s. A Comparative Study in Seven Receiving Countries.” *International Migration* 30(s1): 103–19.
- Bollini, Paola, and Harald Siem. 1995. “No Real Progress Towards Equity: Health of Migrants and Ethnic Minorities on the Eve of the Year 2000.” *Soc. Sci. Med.* 41(6): 819–28.
- Bozorgmehr, Kayvan, Louise Biddle, Oliver Razum, and Bayard Roberts. 2021. “Health Policy and Systems Responses to Forced Migration: An Introduction.” In *Health Policy and Systems Responses to Forced Migration*, eds. Kayvan Bozorgmehr, Bayard Roberts, Oliver Razum, and Louise Biddle. Cham: Springer Nature, 1–14.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. 1998. *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Renner Publishers.
- Cabot, Heath. 2014. “The Rock of Judgment.” In *On the Doorstep of Europe. Asylum and Citizenship in Greece*, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 1–22.
- Carpenter, Mick. 2003. “On the Edge: The Fate of Progressive Modernization in Greek Health Policy.” *International Political Science Review* 24(2).
- Carrera, S. et al. 2018. *Update Study “Fit for Purpose? The Facilitation Directive and the Criminalisation of Humanitarian Assistance to Irregular Migrants*. Brussels: European Union. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU\(2018\)608838_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU(2018)608838_EN.pdf).
- Chauvin, Pierre et al. 2007. “Access to Health Coverage.” In *European Survey on Undocumented Migrant’s Access to Health Care*, Paris: Observatoire européen de l’accès aux soins de Médecins du Monde. Médecins du Monde, 28.
- Council of Europe. 2013. *Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following His Visit to Greece from 28 January to 1 February 2013, CommDH(2013)6*. Strasbourg: Council of Europe: Commissioner for Human Rights.
- Dardot, Pierre, and Christian Laval. 2022. “Η Επιχειρηματική Κυβέρνηση.” In *Ο Νέος Λόγος Του Κόσμου. Ένα Δοκίμιο Για Τη Νεοφιλελεύθερη Κοινωνία*, Αθήνα: Angelus Novus, 413–70.
- DG ECHO - Directorate-General for Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. 2018. “Evaluation of the Operation of Regulation (EU) 2016/369 on the Provision of Emergency Support in the Union.” https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2018-11/esi_evaluation_final_211118_0.pdf.

- Economou, Charalampos, and Claude Giorno. 2009. *Improving the Performance of the Public Health Care System in Greece*. Paris: OECD.
- Economou, Charalampos, Daphne Kaitelidou, Marina Karanikolos, and Anna Maresso. 2017. *Greece: Health System Review. Health Systems in Transition*. eds. Charalampos Economou, Daphne Kaitelidou, Marina Karanikolos, and Anna Maresso. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies.
- ECRE & Greek Council for Refugees. 2020. *Asylum Information Database. Country Report: Greece (Update 2019)*. European Council on Refugees and Exiles (ECRE).
- EquiHealth. 2013. *Assessment Report: The Health Situation at EU Southern Borders - Migrant Health, Occupational Health, and Public Health*.
- European Commission. 2015. “Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17- Point Plan of Action (25 October 2015).” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5904.
- . 2022. “Managing Migration: EU Financial Support to Greece.” [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-01/202202_Eu Budget-financial support to greece.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-01/202202_Eu%20Budget-financial%20support%20to%20greece.pdf).
- Falkenbach, Michelle, and Scott L. Greer. 2018. “Political Parties Matter: The Impact of the Populist Radical Right on Health.” *European Journal of Public Health* (Nov; 28(Suppl 3)): 15–18.
- Ferrera, Maurizio. 1996. *A New Social Contract? The Four Social Europes: Between Universalism and Selectivity*. Florence.
- Fox Piven, F. 2015. “Neoliberalism and the Welfare State.” *Journal of International and Comparative Social Policy* 31(1): 2–9.
- Fraser, Nancy. 2017. “Crisis of Care? On the Social-Reproductive Contradictions of Contemporary Capitalism.” In *Social Reproduction Theory. Remapping Class, Recentering Oppression*, ed. Tithi Bhattacharya. London: Pluto.
- Freeman, Scott, and Mark Schuller. 2020. “Aid Projects: The Effects of Commodification and Exchange.” *World Development* 126.
- Fundamental Rights Agency (FRA). 2015. “Healthcare Entitlements of Migrants in an Irregular Situation in the EU-28.” <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/healthcare-entitlements-migrants-irregular-situation-eu-28#publication-tab-0>.
- Geddes, Andrew, Leila Hadj Abdou, and Leiza Brumat. 2020. *Migration and Mobility in the European Union*. 2nd ed. London: Macmillan, Red Globe Press.
- Gough, I. 2008. *Η Πολιτική Οικονομία Του Κοινωνικού Κράτους*. Αθήνα: Σαββάλας.
- Hatziprokopiou, Panos, and Anna Triandafyllidou. 2013. *Governing Irregular Migration: States, Migrants and Intermediaries at the Age of Globalisation*.
- Hood, Christopher. 1991. “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration* 69(1): 3–19.
- Huysmans, Jef. 2006. “Agency and the Politics of Protection. Implications for Security Studies.” In *The Politics of Protection. Sites of Insecurity and Political Agency*, eds. Jef Huysmans, Andrew Dobson, and Raia Prokhovnik. London and New York: Routledge, 1–18.
- Immergut, Ellen M. 2021. “Health Politics Today.” In *Health Politics in Europe: A Handbook*. Edited by: , Oxford University Press, eds. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, Camilla Devitt, and Tamara Popic. Oxford and New York: Oxford University Press, 3–31.

- Ingleby, David et al. 2005. "The Role of Health in Integration. State of the Art Report." In *Social Integration and Mobility: Education, Housing and Health*, eds. L. Fonseca and J. Malheiros. IMISCOE, 89–119.
- Ingleby, David, and Roumyana Petrova-Benedict. 2016. "Recommendations on Access to Health Services for Migrants in an Irregular Situation: An Expert Consensus." (October): 1–61. <http://equi-health.eea.iom.int/index.php/9-uncategorised/336-expert-consensus>.
- Jowett, Matthew, Sarah Thomson, and Tamás Evetovic. 2015. "Changes to Public Funding for the Health System." In *Economic Crisis, Health Systems and Health in Europe. Impact and Implications for Policy*, eds. Sarah Thomson et al. Berkshire and New York: European Observatory on Health Systems and Policies, 51–77.
- Kapsalis, Apostolos. 2003. *Migrants, Health and Social Exclusion. National Report*. Athens: European Net for cooperation and exchanges about the social exclusion and health issues of migrants. MIGHEALTHNET.
- Kentikelenis, Alexander et al. 2014. "Greece's Health Crisis: From Austerity to Denialism." *Lancet* 383(9918): P748-753.
- Khan, Mishal S et al. 2016. "Pathogens, Prejudice, and Politics: The Role of the Global Health Community in the European Refugee Crisis." *The Lancet Infectious Diseases*.
- Kondilis, Elias et al. 2012. "Economic Crisis and Primary Care Reform in Greece: Driving the Wrong Way?" *Br J Gen Pract.* 62(598): 264–265.
- Krause, Monika. 2014. *The Good Project. Humanitarian Relief NGO's and the Fragmentation of Reason*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Lough, O., S. Phillips, A. Spencer, and M. Daigle. 2023. *Beyond Survival: Exploring Wellbeing in Humanitarian Action. HPG Working Paper*. London. www.odi.org/en/publications/beyond-survival-exploring-wellbeing-in-humanitarian-action/.
- Lucassen, Leo. 2017. "Peeling an Onion: The 'Refugee Crisis' from a Historical Perspective." *Ethnic and Racial Studies*.
- Mladovsky, Philipa. 2009. "A Framework for Analysing Migrant Health Policies in Europe." *Health Policy* (9): 55–63.
- . 2020. "Security over Health: The Effect of Security Policies on Migrant Mental Health in the UK." In *Health Policy and Systems Responses to Forced Migration*, eds. Kayvan Bozorgmehr, Bayard Roberts, Oliver Razum, and Louise Biddle. Cham: Springer.
- Mullen, Penelope M. 1991. "Which Internal Market? The NHS White Paper and Internal Markets." In *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*, eds. Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levačić, and Jeremy Mitchell. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications and The Open University, 96–103.
- Nørredam, Marie, and Allan Krasnik. 2011. "Migrants' Access to Health Services." In *Migration and Health in the European Union*, eds. Bernd Rechel et al. New York: Open University Press: European Observatory on Health Systems and Policies Series.
- Norredam, Marie, Anna Mygind, and Allan Krasnik. 2005. "Access to Health Care for Asylum Seekers in the European Union—a Comparative Study of Country Policies." *Access to health care for asylum seekers in the European Union—a comparative study of country policies* 16(3): 285–289.

- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Papataxiarchis, Evthimios. 2022. "An Ephemeral Patriotism: The Rise and Fall of 'Solidarity to Refugees.'" In *Challenging Mobilities in and to the EU during Times of Crises*, eds. Maria Kousis, Aspasia Chatzidaki, and Konstantinos Kafetsios. Cham: Springer, 163–84.
- Parsanoglou, Dimitris. 2022. "Crisis Upon Crisis: Theoretical Reflections on Greece's Response to the 'Refugee Crisis.'" In *Challenging Mobilities in and to the EU during Times of Crises*, eds. Maria Kousis, Aspasia Chatzidaki, and Konstantinos Kafetsios. Cham: Springer and IMISCOE, 241–62.
- Petmesidou, M., E. Pavolini, and A. M. Guillén. 2014. "South European Healthcare Systems under Harsh Austerity: A Progress–Regression Mix?" *South European Society and Politics* 19(3): 331–352.
- Pollitt, Christopher, Sandra van Thiel, and Vincent Homburg. 2007. "Introduction." In *The New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, eds. Christopher Pollitt, Sandra van Thiel, and Vincent Homburg. Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan, 1–9.
- Polyzoidis, Periklis. 2015. "NGOs and Social Welfare in Greece Reassessed: Comparative Insights and Crisis Repercussions." In *Austerity and the Third Sector in Greece. Civil Society at the European Frontline*, eds. Jennifer Clarke, Asteris Huliaras, and Dimitri A. Sotiropoulos. Farnham and Burlington: Ashgate, 109–24.
- Polyzos, Nikos et al. 2014. "The Introduction of Greek Central Health Fund: Has the Reform Met Its Goal in the Sector of Primary Health Care or Is There a New Model Needed?" *BMC Health Services Research* 14(583).
- Popic, Tamara, and Guergana Stolarov-Demuth. 2021. "Regional Outlook. Southern Eastern Europe." In *Health Politics in Europe: A Handbook*. Edited by: , Oxford University Press, eds. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, Camilla Devitt, and Tamara Popic. Oxford and New York: Oxford University Press, 811–15.
- Romero-Ortuño, R. 2004. "Access to Health Care for Illegal Immigrants in the EU: Should We Be Concerned? , 11(3).," *European Journal of Health Law* 11(3): 245–272.
- Saurman, Emily. 2016. "Improving Access : Modifying Penchansky and Thomas ' s Theory of Access Improving Access : Modifying Penchansky and Thomas ' s Theory of Access." *Journal of Health Services Research & Policy* 2016 21(1): 36–39.
- Simonet, Daniel. 2004. "Assessment of New Public Management in Health Care: The French Case." *Health Research Policy and Systems* 12.
- Skleparis, D., and I. Armakolas. 2016. "The Refugee Crisis and the Role of NGOs, Civil Society, and Media in Greece Columbia University." In *Balkan Human Corridor: Essays on the Refugee and Migrant Crisis from Scholars and Opinion Leaders in Southeast Europe*, ed. D. L. Phillips. Columbia University, 81–97.
- Spiegel, Paul, Rebecca Chanis, and Antonio Trujillo. 2018. "Innovative Health Financing for Refugees." *BMC Medicine* 16(90).
- Thomson, Sarah. 2015. "Changes in Health Coverage." In *Economic Crisis, Health Systems and Health in Europe. Impact and Implications for Policy*, eds. Sarah Thomson et al. Berkshire: Open University Press, European Observatory on Health Systems and Policies, 79–104.

- Tiihonen, Seppo. 2004. *From Governing to Governance. A Process of Change*. Tampere: Tampere University Press.
- Voss, Maike, Katharina Wahedi, and Kayvan Bozorgmehr. 2010. "Health Security in the Context of Forced Migration." In *Health Policy and Systems Responses to Forced Migration*, eds. Kayvan Bozorgmehr, Bayard Roberts, Oliver Razum, and Louise Biddle. Cham: Springer, 119–40.
- WHO. 2020. "Constitution of the World Health Organization (1946)." In *Basic Documents. Including Amendments Adopted up to 31 May 2019*, World Health Organization. https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf#page=7 (accessed: 22.7.2020).
- WHO Regional Office for Europe. 2015. "Greece: Assessing Health-System Capacity to Manage Sudden Large Influxes of Migrants." *World Health Organization Report*: 1–28. <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/greece-assessing-health-system-capacity-to-manage-sudden,-large-influxes-of-migrants-2015%0Apapers3://publication/uuid/8332554C-AD30-4196-BE88-F820F6CB890E>.
- . 2018. *No PUBLIC HEALTH without REFUGEE and MIGRANT HEALTH. Report on the Health of Refugees and Migrants in the WHO European Region*. Copenhagen. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311347/9789289053846-eng.pdf?sequence=1%26isAllowed=y>.
- World Health Organization. 2020. "Greece: Assessing Health Systems Capacity to Manage Large Influx of Refugees and Migrants in an Evolving Context." (December).

Ελληνόγλωσση

- Αδαμακίδου, Θεοδούλα, και Αθηνά Καλοκαιρινού-Αναγνωστοπούλου. 2008. "Το Οργανωτικό Πλαίσιο της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας στην Ελλάδα." *Νοσηλευτική* 47(3): 320–33.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2015. "Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση [COM(2015) 240 Final]." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.
- ΚΕΕΛΠΝΟ. 2016. "Γνωμάτευση για την Κατάσταση των Κέντρων Φιλοξενίας Προσφύγων από την Οπική της Δημόσιας Υγείας." https://eody.gov.gr/Portals/0/Αρχεία/Νέα - Ανακοινώσεις/2016/Γνωμάτευση Κέντρων Φιλοξενίας_21-7-2016.pdf (ανάκτηση: 7.7.2020).
- Κονδύλης, Ηλίας και συν. 2023. *Η Εξέλιξη Του Υγειονομικού Προσωπικού Στα Νοσοκομεία Του ΕΣΥ Πριν Και Κατά Τη Διάρκεια Της Πανδημίας*. Θεσσαλονίκη.
- Κουραχάνης, Νίκος. 2019. *Πολιτικές Σιέγασης Προσφύγων*. Αθήνα: Τόπος.
- Κωτσονόπουλος, Λουδοβίκος. 2016. *Η Χαμένη Συναίνεση. Κοινωνικό Κράτος, Καπιταλισμός, Δημοκρατία*. Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Λινού, Αθηνά, Πάνος Χατζηπροκοπίου, Ιωάννα Κοτσιώνη, και Έλενα. Ριζά. 2009. *Έκθεση για την Υγεία των Μεταναστών στην Ελλάδα*. Αθήνα: Ιατρική Σχολή – Εργαστήριο Υγιεινής, Επιδημιολογίας και Στατιστικής Ιατρικής.
- Μπάγκαβος, Χρήστος, και Νίκος Κουραχάνης. 2022. *Όψεις Εργασιακής Ενσωμάτωσης των Προσφύγων*. Αθήνα: Τόπος.
- Μπένος, Αλέξης. 1996. "Γενικός Ιατρός: Ηγέτης της Ομάδας ΠΦΥ ή Διαχειριστής Υπηρεσιών και Πόρων;" Στο: *Η Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας στην Ελλάδα*, επιμ. Γιάννης Κυριόπουλος και Τάσος Φιλαλήθης. Αθήνα: Θεμέλιο & Ακαδημία Επαγγελματιών Υγείας, 207–217.

- . 2021. “Κοινωνικός Προσδιορισμός της Υγείας και Ανισότητες στην Πανδημία COVID-19.” Στο: *COVID-19. Πανδημία και οι Σύγχρονες Απειλές στη Δημόσια Υγεία*, επιμ. Ηλίας Κονδύλης και Αλέξης Μπένος. Αθήνα: Τόπος.
- Οικονόμου, Χαράλαμπος. 2004. *Πολιτικές Υγείας στην Ελλάδα και τις Ευρωπαϊκές Κοινωνίες*. Αθήνα: Διόνικος.
- Παπαδάτος-Αναγνωστόπουλος, Δ Κουραχάνης, Ν, Μακρίδου, Ε. 2020. *Η Διαχείριση της Επιδημικής Κρίσης COVID-19 στους Προσφυγικούς Πληθυσμούς στην Ελλάδα. Κριτική Ανάλυση*. Θεσσαλονίκη: Κέντρο Έρευνας και Εκπαίδευσης στη Δημόσια Υγεία, την Πολιτική Υγείας και την Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας.
- Πεμπεζόγλου, Μαρία. 2015. “Σχέσεις Δημόσιου-Ιδιωτικού: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία και οι Επιλογές της Μεταρρύθμισης.” Στο: *Υγεία Και Μακροχρόνια Φροντίδα Στην Ελλάδα*, επιμ. Μαρία Πετμεζίδου και συν. Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, 181–210.
- Προεδρία της Ελληνικής Δημοκρατίας. 2016. “Ανακοίνωση της Προεδρίας της Δημοκρατίας για τη Σύσκεψη των Πολιτικών Αρχηγών υπό τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.” <https://www.presidency.gr/anakoynosi-tis-proedrias-tis-dimokratias-gia-ti-syskepsi-ton-politikon-archigon-yro-ton-proedro-tis-dimokratias/>.
- Συνήγορος του Πολίτη. 2017. *Η Πρόκληση των Μεταναστευτικών Ροών και της Προστασίας των Προσφύγων. Ζητήματα Διοικητικής Διαχείρισης και Δικαιωμάτων*. επιμ. Μαρία Βουτσίνου και συν. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.
- Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής. 2016. “Ν. 4375/2016. Οργάνωση και Λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης.” *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*.
- Φιλαλήθης, Τάσος. 2023. “Το Εθνικό Σύστημα Υγείας: Προσδοκίες, Αντιστάσεις, Επιτεύγματα, Απογοητεύσεις.” Στο: *Υγεία, Κοινωνία, Κράτος: Διακόσια Χρόνια Δυτικής Στροφής*, επιμ. Κατερίνα Γαρδίκια. Αθήνα: Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 73–84.
- Φούσκας, Θεόδωρος, και Χαράλαμπος Οικονόμου. 2014. “Μεταναστευτικές ροές προς την Ελλάδα και Επιπτώσεις στη Δημόσια Υγεία: Εποχική Γρίπη ή Ανίατη Ασθένεια;”. Στο: *Κοινωνικές Ταυτότητες και Κοινωνική Συνοχή. Προκλήσεις και Προοπτικές*. επιμ. Αργύρης Κυρίδης, Αθήνα: Ελληνική Κοινωνιολογική Εταιρεία.

Minimum wage and labour market: comparative study between the United Kingdom and Germany

Flavien Crozier

Master Degree of Social Sciences in Sciences Po Lille, France

Abstract

This article is a literature review that explores the economic, political, and social implications of minimum wage policies in Germany and the United Kingdom, focusing on the impact on the labour market. Starting with theoretical and empirical intricacies regarding minimum wage concept, then tracing the historical evolution and key developments in 2015, the study analyses short-term effects and challenges in assessing the policy's true impact. The findings suggest positive outcomes in increasing incomes for low-wage workers with minimal disruptions to employment. However, concerns persist about potential drawbacks, such as wage disparity and challenges to collective bargaining, emphasising the need for a comprehensive approach. Despite achieving some objectives, the reforms often fall short of expectations, with limited success in combating poverty.

Keywords: Minimum wage; collective bargaining; low-paid workers; labour market; living wage; economic evaluation; welfare state

Περίληψη

Αυτό το άρθρο είναι μια ανασκόπηση της βιβλιογραφίας που διερευνά τις οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές επιπτώσεις των πολιτικών κατώτατου μισθού στη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, εστιάζοντας στον αντίκτυπο στην αγορά εργασίας. Εκκινώντας από τις θεωρητικές και εμπειρικές επιπλοκές σχετικά με την έννοια του κατώτατου μισθού, και στη συνέχεια ανιχνεύοντας την ιστορική εξέλιξη και τις βασικές εξελίξεις το 2015, η μελέτη αναλύει τις βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις και τις προκλήσεις στην αξιολόγηση του πραγματικού αντίκτυπου της πολιτικής. Τα ευρήματα υποδεικνύουν θετικά αποτελέσματα στην αύξηση των εισοδημάτων για τους εργαζόμενους με χαμηλούς μισθούς με ελάχιστες διαταραχές στην απασχόληση. Ωστόσο, παραμένουν ανησυχίες για πιθανά μειονεκτήματα, όπως η μισθολογική ανισότητα και οι προκλήσεις στη συλλογική διαπραγμάτευση, υπογραμμίζοντας την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση. Παρά

την επίτευξη ορισμένων στόχων, οι μεταρρυθμίσεις συχνά δεν ανταποκρίνονται στις προσδοκίες, με περιορισμένη επιτυχία στην καταπολέμηση της φτώχειας.

Λέξεις-κλειδιά: Κατώτατος μισθός; συλλογικές διαπραγματεύσεις; χαμηλόμισθοι εργαζόμενοι; αγορά εργασίας; μισθός διαβίωσης; οικονομική αξιολόγηση; κράτος πρόνοιας

Introduction

The minimum wage is a concept that can be defined as “a labour market institution that sets a wage floor, that is, a lower bound to the wage paid to individual workers” (Boeri and van Ours, 2013). It is a concept which has known a renewed interest in the “New Minimum Wage Research”, i.e. studies focused on understanding the broader impacts of minimum wage policies using more sophisticated econometric techniques. Led in the 1990s and 2000s, especially on the American labour market, they used new methodological tools as natural experiments to compare regions with different minimum wage laws or as difference-in-differences estimators (DiD), employed to isolate the causal effects of minimum wage changes (Card and Krueger, 1994; Draca and al., 2011). These empirical studies have relaunched debates on the minimum wage policies, challenging neoclassical models that predict a major loss of competitiveness for companies and a significant rise in unemployment, although negative effects may occur, with the emphasis instead on spillover effects on youth employment or employee productivity.

The minimum wage, as a political instrument, has emerged as a central spearhead of union demands. Since its establishment, it has been a crucial point of discussion, symbolising the struggle for fair working conditions. It has become a key tool to ensure a decent level of compensation for workers, reflecting the unions’ commitment to protecting the rights and interests of employees. The minimum wage issue should not be oversimplified into a cliché of unions always seeking increases and employers always pushing for decreases. Recognising the nuanced nature of minimum wage discussions, as highlighted by Grimshaw’s book (2017), is essential for moving beyond stereotypical viewpoints. Negotiations go beyond a binary opposition between unions and employers, encompassing a variety of economic, social, and political factors.

Starting from these general statements, the aim of this article is to compare the evolution of the minimum wage in two European countries, Germany and the United Kingdom, and the impact of these on the labour market. The minimum wage effects can be analysed from many aspects. In this literature review, the focus will be, though not exclusively, on examining the impact of minimum wage on employment rates, working hours, and the relationship with collective bargaining after 2015 laws in Germany and the United Kingdom. We will try to analyse the implementation of a statutory minimum wage in these two countries, each with distinct contextual backgrounds, and place them within the theoretical frameworks prevalent in the academic discourse on minimum wage. Additionally, we will assess the effects of this policy on their labour markets. The guiding question that we will try to answer is therefore: what were the key factors influencing the establishment of national minimum wages in Germany and the United Kingdom, and how can we interpret the first assessments and results?

First, we will place both countries in a long-term historical analysis of regulation and struggle on wages (1). Then, the year 2015 will be highlighted because it is a crucial time for the minimum wage in these countries (2). Finally, according to the existing literature, we will proceed to the analysis of effects according to the intentions and the limits of these (3).¹

1. Minimum wages and collective bargaining

The establishment of minimum wages serves different social goals and labour market functions (combating poverty, reducing pay inequality, promoting productivity, etc.), and are theoretically analysed through models as monopsony, neoclassical frameworks and efficiency wage theories. With few exceptions (Sweden, Denmark, Italy, Finland and Cyprus), EU countries have national minimum wages set by the state after consultation with social partners. The relationship between collective bargaining and the minimum wage takes different forms that shape overall pay inequality in the labour market, but setting the legal minimum wage is increasingly becoming the responsibility of the state (Karamessini and Grimshaw, 2017).

1.1 Theoretical and empirical perspectives on minimum wages

The theoretical understanding of minimum wages involves several economic models, including neoclassical, monopsony, and efficiency wage models. In a perfectly competitive labour market, setting a minimum wage above the market-clearing level can lead to increased unemployment due to displacement of workers and reduced labour demand (Boeri and Van Ours, 2013). Necessarily an obstacle in the neoclassical model to the optimal setting of prices by the market, it is different in an imperfect labour market. Yet, in a monopsony model, a search model incorporating endogenous contact rates, a circular matching model, or a two-sided labour market flow model, positive employment effects may arise. These conceptions consider the distortions of the labour market by some imperfections. For example, the monopsony has been “a change in the economists’ main view on the wages (Manning, 2003; Deakin and Green, 2009). Characterised by a single demander facing many suppliers, on the labour market, it introduced a substantial element of ambiguity, even suggesting that moderate rises in minimum wages would increase employment, because of their positive effects on labour supply. Introducing a minimum wage by the public authorities reduces the gap between the cost and the contribution of an employee to his company. This forces employers to pay employees closer to their marginal productivity, without encouraging them to make employees redundant, as each employee continues to be profitable, even having an incentive to hire more workers. In addition, the increase in the minimum wage encourages some workers to consider opportunities they had previously ignored because of the higher pay on offer.

The change of perspective from the standard neoclassical to the monopsony model emphasises

1. I would express my sincere gratitude to Professor Ms. Karamessini, distinguished expert in Labour and Welfare State Economics, for her invaluable guidance and support throughout the entire process of developing this article.

that the minimum wage is not necessarily an impediment to employment, but its direct impact depends on the degree of competition on the labour market in each sector, as well as the relationship between the minimum wage and productivity in these sectors. This is why it is complex to anticipate the effects of introducing a uniform minimum wage for the economy at a general level (Bachmann & Frings 2017). Moreover, the impact of minimum wages on employment is contingent upon the particular conditions and institutional framework within each labour market, as regulation theory frameworks put forward (Boyer, 2004; Holtemöller and Pohle, 2020).

At an empirical level, studies are mainly based on firm-level data, estimating the impact of minimum wage on labour demand, and are clearly dependant of the bottom end of the wage distribution as well as the actual enforcement. (Boeri and Van Ours, 2013). Meta-studies show that effects of minimum wages on employment are often small or insignificant, and sometimes a bit positive (ILO, 2016). For example, Neumark and Wascher (2007) found negative employment effects of minimum wages in only two-thirds of the studies reviewed, not always statistically significant, affecting particularly the young workers – what can be overcome by a particular level for the young workers as done in the United Kingdom. Aside from natural experiments, other empirical evidence, based on workers histories show that if it can affect the hiring, but it has a positive effect for those who kept their jobs, retaining employees and increasing their satisfaction (Zavodny, 2000; Gautié, 2020).

1.2 The different goals and functions of minimum wages

The minimum wage can be considered as an economic tool used to regulate the labour market, and concurrently as a marker of social advancement. With a history that varies through times and contexts, it is now overspread, notably with national regulations, despite the revival of neo-classical economic policies since the 1980s.

Among arguments that proclaim the need for a minimum wage, prior are those placing it as a protection against over-exploitation, allowing greater social justice and human dignity. Usually, the outcome of social revendication and collective bargaining is the establishment of worker rights to ensure protection and support a dignified standard of living (ILO, 1970). Some economists, such as Webbs, put forward a “social cost” argument in favour of a national minimum. By underpaying workers, particularly to the detriment of their health, employers do not cover the full, true cost of work, or its “social cost”.

The monopsony adds a theoretical revolution implying that a small raise of the minimum wage can be beneficial for employment, provided that the level of the minimum wage does not exceed the productivity of employees (Cotelette, 2018; Aftalion, 2017). Then, institutions such as the state or international organisations can support its implementation for other purposes. The amount of low-paid workers, typically defined as earning less than two-thirds of the median wage, can significantly decrease with a minimum wage set at approximately 60% of the median, as observed in France (Caroli and Gautié, 2008). Meanwhile addressing the needs of low-paid workers, gender pay equity is a focal point on minimum wage policy because of women’s overrepresentation in low-wage jobs, making them more likely to benefit from minimum wage protection. A higher minimum wage is expected to narrow the gender pay gap and reduce the

risk of low pay for female workers compared to their male counterparts. Then, unions could use collective bargaining to restore pay differentials eroded by a minimum wage increase, potentially uplifting some workers above the low-wage threshold (Grimshaw and Rubery, 2013).

As an economic tool, the minimum wage can enhance labour productivity at both the firm and macroeconomic levels. On a firm level, the Akerlof hypothesis (1982) supports the idea that higher wages lead to increased employee motivation and effort, positively influencing efficiency wage effects. While this hypothesis is compelling for higher wage earners, it also has positive efficiency wage effects on lower salaries, as Georgiadis (2013) demonstrated in a natural experiment on the care homes sector in the UK after the introduction of the National Minimum Wage. A generous minimum wage contributes to productivity by reducing turnover, allowing employers to keep trained staff and improve efficiency over time. Moreover, firms benefit from higher productivity because of both increased individual employee productivity and the cultivation of long-term expertise within the workforce.

On a macroeconomic scale, the influence of minimum wages extends to fostering a more competitive market. Firms adept at adapting to minimum wage regulations tend to expand, while low-productivity enterprises may exit the market. Long-term effects also include a potential increase in innovation, capital-labour substitution with more efficient and capital-intensive production technologies, as suggested by the article of Noah Smith in Bloomberg View (2015). It is noteworthy that while productivity may rise, it could cause negative employment effects because of a shift in company strategies towards capital-labour substitution, employing more efficient and capital-intensive production technologies, albeit at a higher cost (ILO, 2016). Other countries favour the pay equity effects, the redistributive role of the minimum wage in sharing the gains from growth, as France did with the Interprofessional Minimum Wage of Growth (SMIC) (Cotelette, 2018; Grimshaw and al., 2014). As analysed further with the case of the United Kingdom, the minimum wage may be used as a means to reduce public spending, in making savings on other benefits that low-paid workers are entitled to.

1.3 The State taking charge of the minimum wage issue

The UK or Germany are not the only countries with a historical precedent of wages being indexed according to agreements among professional stakeholders. Finland, Denmark or Italy still function by sectorial agreements (Karamessini and Grimshaw, 2017). This led Aghion, Algan and Cahuc (2011) to define two types of situation of minimum wage-labour relations dynamics towards which each country tends to gravitate. With a modelling of the interplay between state regulation - minimum wage, and the state of labour relationships, they have found two equilibria. The first one, the “Scandinavian” model, corresponds to countries with highly cooperative labour relations and low minimum wage regulations. In such countries, a robust legal minimum wage is deemed unnecessary, since wage negotiations are conducted directly by social partners. Conversely, nations characterised by stringent state control over minimum wage, limited motivation for social dialogue, and low union participation, experience a bad steady-state equilibrium. In such settings, named the “French” model, excessive state regulation crowds out social experimentation and the acquisition of cooperative knowledge. This crowding-out gradually erodes

cooperation, pushing economies towards stable states marked by unfavourable labour relations and high minimum wage regulations. Consequently, it implies that state intervention in minimum wage regulation has long-term costs that may result in long-term effects on labour relationships.

National debates have increasingly shifted towards favouring a legally mandated statutory minimum wage set by the state, inspired by what other countries such as France have been able to put in place. Some reasons are invoked to understand the arising of national regulation on minimum wage to the foreground. We can quote the long-standing erosion of bargaining coverage, well before the economic crisis of 2008, even if it has come under pressure in many countries since this moment, and the expansion of low-wage sectors in most economies (ILO, 2015). To analyse this expansion of the state control, Karamessini and Grimshaw (2017) have developed a typology of state intervention upon minimum wage, in leaning on 5 different models, and classifying them according to their effect on collective bargaining (dismantle-neutral-supportive) and the strategy adopted on minimum wage (cut-raise-neutral). The first frame, and the one that will be discussed further, is the “crowding-out effect” (Aghion, 2011), where the government raise minimum wages in response to a breakdown in trust between workers and employers, which creates a self-perpetuating circle. On one hand, it hinders the development of trust by constraining opportunities for workers and employers to gain experience in cooperating during wage negotiations. On the other hand, prolonged exposure to non-cooperation prompts citizens to advocate for more robust state involvement in establishing minimum wage standards. Therefore, it crowds out collective forms of wage. The third frame emphasises “participative distribution” (Sen, 1999) whose Germany is close to, advocating for a state with a complementary institutional setting, involving tripartite considerations, strong union roles, engaged employers, and an egalitarian approach to pay equity. The fifth frame, “collective self-regulation” (Kahn-Freund, 1959), refers to systems like post-war UK, where social partners have full authority for wage-fixing, supported by state backing for participative, collectively negotiated standards. These frames offer diverse perspectives on the dynamics and consequences of minimum wage regulation and are useful in the understanding of policy variations of the UK and Germany regarding the minimum wage.

1.4 Minimum wages and collective bargaining in the UK and Germany

Regulating the minimum wage means either through the state or through the civil society. In both Germany and the UK, minimum wages were set at industry level, and then at regional level in Germany, which highlights the balance of power between unions and employers. This section provides an overview of the historical development of minimum wages in the two countries.

In the UK, the regulation first begins through the Trade Boards Act of 1909. Some “boards”, negotiation areas for discussing about wages and other economic matters with representatives of workers, have been opened in four industries in which the wages were low comparing to other industries. The aim was to raise living standards and reduce poverty. It worked, so these boards have been progressively extended in many industries and turned into “Wages Councils” after WW2. In the 1960s and 1970s, several wages councils have been abolished, with less power granted to those remaining, until almost all disappearing in 1993, as part of a wider deregulatory labour market policy approach (Deakin and Green, 2009).

When the National Minimum Wage (NMW) is implemented by the Labour Party in 1998, it is welcomed by workers who experienced a period of limited collective representation and deserved protection from wage exploitation. Economic contributions play a role in the Labour Party's support for the National Minimum Wage, such as Alan Manning's work, demonstrating that the weakening of wage councils under Thatcherism, and their subsequent abolition, only exacerbated wage inequalities without having a positive impact on employment. This perspective is further supported by theoretical work on monopsony, which suggests that there are no negative effects on employment (Manning, 2003; Gautié, 2020). However, this new policy has not been accompanied by a support to collective bargaining despite how unions and employers have been involved in the implementation of the new law and the operation of the Low Pay Commission responsible for making recommendations each year on the level of the minimum wage, which includes employer and trade union representatives among its nine members. The 1998 Act is no longer limited by the willing of preserving the voluntary collective bargaining system but the perceived need to minimise what are seen as potentially negative economic effects (Karamessini and Grimshaw, 2017; Aftalion, 2017). So, the decline in collective bargaining coverage persisted throughout the 2000s, reaching an estimated 16 percent in the private sector by 2015, which was already low, with 23 percent in 1996 (Annual Survey of Hours and Earnings for low-wage incidence, private sector collective bargaining data from BIS, 2016).

In Germany, after the fall of the wall, the adoption of alternative pay bargaining strategies in Germany has been driven by the lack of a robust statutory wage floor and its limited positive impact on wage structures. This approach stems from 1990s agreements between the German government and Central and Eastern European countries, setting quotas for posted workers, particularly in construction. Initially, employment conditions were determined by the EU country of origin principle. However, social dumping in construction, due to non-binding wage clauses in the collective agreement, prompted the employers' association and trade union to establish legally binding minimum wages in the Posted Workers Act 1996 *-Arbeitnehmerentsendegesetz* (Bosh and Weinkopf, 2011a).

Despite opposition from the employer's confederation, a political compromise allowed eleven other sectors to adopt similar measures from 2007 to 2012. The absence of a legal mechanism for setting minimum wages in Germany leads to the use of the Posted Workers Act for internal wage regulation. Unions have succeeded in setting high standards, such as the commercial cleaning minimum wage in 2010, reaching 59% and 66.6% of median German earnings in western and eastern Germany, respectively (Bosh and Weinkopf, 2011b).

However, the collective bargaining coverage in the country has fallen from 75 percent in the late 1980s to less than two-thirds coverage in the 2010's (Grimshaw and al, 2014). Germany has encountered significant difficulties arising from the liberalisation of the European services industry and the heightened mobility of labour. European Court of Justice rulings on the Laval, Viking, and Ruffert cases imposed that a minimum rate set through collective bargaining, unless nationally extended, does not qualify as a minimum pay standard for posted workers. With a rising influx of posted workers, these rulings have presented a substantial challenge for labour relations and collective bargaining in Germany. Consequently, this situation has spurred the establishment of new legally binding national agreements in various sectors, as noted by Woolfson and al. (2010).

2. 2015: the same economic tool for different objectives

2015 is an important year for both Germany and the UK on the path of strict national minimum wage regulation. The introduction of a national statutory minimum wage (SMW) in Germany aimed to address job insecurity and poverty alleviation, while in the United Kingdom, although New Labour's National Minimum Wage was close to the German objectives, the Tories' National Living Wage does not follow the same track, concentrating on making budget savings on social benefits by transferring to companies the responsibility for making work pay.

2.1 The introduction of a federal minimum wage in Germany: combating inequality and job insecurity

The 1996 Posted Workers Act had limits. The coverage is limited, as many low-wage workers are employed in sectors without binding standards or in workplaces where weak or absent unions hinder effective enforcement. A survey of Bosh and Weinkopf (2011b) indicates compliance issues are also evident because the minimum wage for unskilled workers has become the norm for three in four employees in eastern Germany, even skilled workers entitled to higher wages, while in western Germany, only one in three receive the minimum wage.

For a long-time, most of the social partners (unions, employer's association, political parties) agreed on the uselessness of a federal minimum wage. But some sectors as industry or export were confronted with the loss of competitive advantage due to innovation and lower costs in other countries. Firms negotiated cost-cutting measures with their core workforce, which included outsourcing peripheral services and leading to wage reductions in those areas. Disparities among employers regarding wage bargaining policies became evident, particularly between large firms and their smaller suppliers in the export sector. Large firms were better positioned to absorb wage increases due to their greater ability to reorganize production for productivity gains and shift adjustment costs onto the social insurance system, notably through early retirement. Consequently, smaller firms often opted out of collective agreements. This was a failure for the sectoral nature of bargaining, inherently constraining the level of 'solidarity' seen in the Scandinavian model where wage agreements were made for less powerful workers, adjusted to align with those of better-organized leaders. While demand conditions were favourable and unemployment was low, wages in less organized sectors of the service industry remained relatively stable. However, German trade unions were neither strong nor centralized enough to implement a solidaristic wage with these unprecedented pay disparities. The erosion of the proportion of employees covered by collective agreements has contributed to a sharp increase in the proportion of low-paid workers, and has eventually participated to the shift of the common opinion about a federal minimum wage, and especially the trade union movement, in which sectors that were less able to negotiate an appropriate minimum began to ask a national rule, mobilising themselves in 2006 through the German Trade Union Confederation (DGB) to make a joint demand for a statutory minimum wage, recommended in 2010 at 8.50€ per hour (Mabbett, 2016, Matsaganis, 2020).

Meanwhile, during the 2005 campaign, the social-democrat political party SPD expressed themselves in favour of a national statutory if the trade unions and employers could not agree

minima for all sectors, while the CDU/CSU expressed their will to secure minimum conditions sector by sector through collective bargaining supplemented by universal application, thereby achieving the same effect, a federal standardization. But the Great Coalition (2005-2009) failed, because of different positions of the SPD and CDU, the two ruling parties (Mabbett, 2016; Bosch and Weinkopf, 2011b). Finally, in 2013, when the Great Coalition came back, an agreement was reached for the implementation of a nationwide fixed minimum wage, driven above all by the growing demand from trade unions and public opinion for a statutory minimum wage.

When the SMW comes into effect the 1st of January 2015, the amount is 8,50€ per hour, as demanded. The main economic aims were to reduce job insecurity and alleviate poverty, particularly in the former East Germany (Mabbett, 2016). The second goal concerned the distributive effects of minimum wage, i.e. reduce the wage inequalities as stressed in some studies (Caliendo and al., 2019; Grimshaw, 2013). The general idea behind the SMW was to make sure that if someone worked full-time, they would earn enough to not need extra help from social assistance. The SMW had implicitly a third role of controlling the government's support for low-paying jobs, carrying this idea of savings while redistributing. This aspect has been an important focus of criticism regarding its introduction because numerous low-income households received substantial in-work benefits, coupled with high withdrawal rates of earned income, ranging from 80 to 100 percent, which significantly reduced the net benefit from additional work. Consequently, these households would see little advantage from any increase, as it would only heighten the risk of job loss resulting from a significant surge in employers' labour costs (Knabe and al., 2014), and triggering a crowding out effect, could make workers more vulnerable in the long-term.

2.2 The National Living Wage: State savings in making work pay

The objective of the 1909 boards is to enhance living standards and alleviate poverty. When the National Minimum Wage has been introduced in 1999, the aim of the Low Pay Commission in charge is to “recommend levels for the minimum wage rates that help as many low-paid workers as possible without any significant adverse impact on employment or the economy” (LPC, 1998). As in Germany in 2015, the NMW was supposed to be a main political tool against the “working poor” while not upsetting market forces too much. But with the 2015 National Living Wage (NLW), objectives are different.

Historically, in order to promote business competitiveness and job creation concurrently, both Labour and Conservative governments tolerated a vast sector of low-paid, insecure jobs to develop. At the same time, under the slogan of “making work pay”, they sought to stimulate the labour supply by granting social benefits or in-work tax credits. These conditional benefits or tax credits linked to employment face three major criticisms: an increase in the budgetary cost deemed unsustainable in a context where the priority is to reduce the deficit; comment suggesting that companies use them to keep wages very low with the support of the State; and studies showing that, contrary to the idea of stimulating labour supply, high marginal effective tax rates, i.e. how much of an increase in earnings results in a change in net family income, can discourage work in many households, because if a large portion of additional earnings is taxed away or results in lost benefits, they may find it less worthwhile to increase their work effort (Brewer and al. 2009).

Persistent inequality and in-work poverty, employer non-compliance with the NMW and the rising cost of in-work benefits have led the Conservatives to seek changes to the legislation. David Cameron's Conservative government set forth its goal of reaching 60% of the UK median wage by 2020, provided there is sustained economic growth – what happened. The British government has even reached two-thirds of the median wage up to April 2024. There are two main objectives in this changeover of Conservatives formerly opposed to a policy of high wages. Firstly, they aim to move away from a model characterised by low productivity and low wages, accompanied by a high level of social protection, to achieve the opposite characteristics of its main competitors. This implies a reduction in taxation and social spending. Secondly, they criticise the social protection system, accusing it of keeping individuals dependent on benefits. Rather than subsidising low wages through tax credits, the government is advocating that companies pay higher wages, while reducing the taxes they pay. This approach, combined with budget cuts in the area of welfare, is designed to reduce the overall cost of the social protection system. At the same time, the government is seeking to weaken campaigns for a living wage by trade unions and civil society by introducing a NLW that is lower than the concept of a “living wage” (Karamessini and Grimshaw, 2017; Freyssinet, 2020). In brief, raising the minimum wage in 2015 followed two main objectives. The long-term aim is to break the vicious circle of low pay, low skills and low productivity in which the UK has long been caught up in. The immediate objective is to make massive budget savings on social benefits by transferring to companies the responsibility for making work pay.

3. Balancing benefits and impacts: a global positive assessment with reservations on long-term effects

If a positive outcome of the 2015 laws has been seen on average wage, benefiting low-wage workers, effects on employment have varied, suggesting minimal to insignificant negative impacts, but limited to address poverty issues (Hafner and al., 2017; Caliendo and al. 2018; Bossler and Möller, 2018). Additionally, these policies have led to a crowding out effect on collective bargaining, weakening the balance of power in future developments. Clearly, the short-term assessment due to the recency of reforms and non-compliance issues present limitations that are discussed. Finally, are presented potential counter-productive effects that may arise, such as price increases and reductions in working hours. It highlights the complexity of minimum wage policies and the need for nuanced approaches considering various economic and institutional factors.

3.1 The effects on incomes and wages are rather positive without being very significant to alleviate poverty

In both countries, Germany and the UK, the minimum wage has regularly increased. Between the period of 2008-2015, the UK has known a stagnation of its minimum wages, when Germany's SMW rose to become in 2015 the higher real (effects of inflation considered) annual minimum wage (Karamessini and Grimshaw, 2017). Bossler and Gerner (2020) have found an increasing

in average wages between 3,8% and 6,3%, to reach 10,42£ in April 2023 for those aged 23 and over in the UK (UK Government, 2023) and 10,45€ in Germany in July 2023.

The focus of laws is rather on the low-wage workers, aiming the potential redistributive effect of the minimum wage. In the UK, during the first 15 years of its implementation, the NMW had a positive effect on low wages, with a limited upward diffusion effect which led to a reduction in inequalities at the bottom of the wage hierarchy. Overall, workers earning low wages have experienced positive outcomes due to a relatively dependable statutory minimum wage mechanism. This system produced substantial benefits during periods of economic prosperity, exhibited measured responses during crises and has progressively elevated the wage floor to the midpoint of the wage distribution (Karamessini and Grimshaw, 2017; Freyssinet, 2020). Thus, there has been a reduction of the low-paid workers rate, reaching the lowest rate since 1982 with 17% of salaries low-paid in 2018 (Freyssinet, 2020). In Germany as well, there was a rise in gross wages, particularly for those with lower incomes. Due to the minimal legal exemptions, this substantial impact affected a significant percentage of eligible employees, with approximately 10 to 14 percent (depending on the data source) earning less than 8.50€ per hour in 2014 (Caliendo and al., 2018). In general, the available evidence in Germany indicate rise in gross wages for low-wage workers, with no substantial support for spillover effects on higher wage segments. The German Minimum Wage Commission (Mindeslohnkommission, 2016) picks up noticeable wage increases, particularly in East Germany.

However, effects on decreasing of in-work benefits - the Conservatives aim that Germany pursued more indirectly, are mixed. In both countries, the minimum wage has been effective to reduce welfare dependency. Also, it keeps the promise of protecting workers from very low wages, and German individuals affected by these wage changes even reported an increase in both life and job satisfaction (Caliendo and al., 2019). But the intended goal of poverty reduction was not achieved in the short run and the amount of in-work benefit recipients decreased only slightly in Germany, while in the UK, in line with forecasts and given the simultaneous cuts in in-work benefits, the situation of low-income households, which are often out of work, benefits little from these cuts (Freyssinet, 2020). This is, inter alia, because the reform caused a sizeable reduction in working hours such that monthly earnings for low-wage workers nearly stagnated (Caliendo and al., 2019) - as discussed further in the article. Moreover, the introduction of the minimum wage has by far failed to eradicate the issue of low pay in mini-jobs in Germany: this points to the circumvention strategies which are difficult to combat in sectors dominated by small companies, not covered by collective agreements and in establishments without works councils (Chagny and Le Bayon, 2020).

3.2 There has been no negative shock on employment as predicted by orthodox economists

In Germany, prior to the introduction of the minimum wage, studies based on the cost elasticity of labour demand predicted significant negative effects on employment, with estimates ranging from 60,000 to 850,000 job losses – even to 1M according to forecasts by Deutsche Bank and the IFO economic research institute (0.2 to 2.2% of paid employment) (Aftalion, 2017; Knabe and

al., 2014; Freyssinet, 2020). Some studies indicate limited negative effects, especially in the short term. Bossler and Gerner (2020), among the first to have assessed via difference-in-differences methodology the introduction of SMW in Germany, indicate a decrease in employment of around 1.7% in affected companies, mainly due to employers being more cautious about hiring rather than firing. According to the Mindestlohnkommission (2016), the overall findings indicate no statistically significant negative employment effects in most sectors - negative employment effects were observed in certain sectors, as electrical trade. Moreover, employment contributing to social security rose from 30.4 million in June 2014 to 32.5 million in June 2017. This suggests that the mandatory wage floor did not hinder the substantial increase in regular employment (Bossler and Möller, 2018). Nevertheless, a clarification regarding *mini-jobs* is necessary. These jobs, enjoying a very favourable taxation for employers, concerned 5.2 million out of 30.4M workers. As pointed out by Henzel and Engelhardt (2014), although designed to be an additional benefit for individuals, 40% of all mini-jobbers (i.e. more than 2 million employees) work more than 53h per month, and hence, received less than 8.50€ per hour in 2014 for an activity generating a significant proportion of monthly income. Holtemöller and Pohle (2020) indicate a negative effect of the minimum wage on marginal employment and a positive effect on regular employment. Furthermore, they highlight variations specific to industries in the effects and demonstrate that the positive impact on regular employment has been less pronounced, while the negative impact on marginal employment has been more significant in East Germany compared to West Germany. The lack of consensus on the actual influence of the minimum wage on regular employment implies that the predominantly observed overall negative effects may be attributed to the decline in marginal employment – although it is difficult to isolate only the minimum wage for this effect (Caliendo and al. 2018).

In the UK, a meta-analysis including all studies up to 2015 shows robust results, indicating that, whatever the period, variables or econometric methods used, the overall negative effects on employment are either econometrically insignificant or quantitatively negligible (Hafner and al., 2017), as in Germany. As far as employment and working hours are concerned, the negative effects are null or negligible overall. Although job creation has slowed since the end of 2015, the slowdown has been more moderate in job categories with a high proportion of low-paid workers. The negative effects are localised, mainly affecting women working part-time in certain sectors or regions. There has been no significant increase in the use of precarious forms of employment, and the job retention rate has returned to stability after successive increases in the NLW (Aitken and al., 2018). Some specific studies, focusing on sub-populations or particular sectors such as part-time jobs for women or accommodation for the elderly, show partially negative results. For example, a study by Dickens and al. (2015) found a significantly lower impact on job retention for women working part-time affected by the NMW compared to a control group. Although the overall effect on employment is considered to be neutral, it is possible that there may be a negative impact in certain categories or sectors where there is a greater concentration of low-paid workers.

So, the results suggest that initial fears about employment were largely unfounded, attributed in part to inadequate neoclassical models. The low-price elasticity, combined with an increase in consumption by low-wage employees, would have limited the impact of the minimum wage on employment (Chagny and Le Bayon, 2020; Freyssinet, 2020).

3.3 The shift in collective bargaining power: the crowding out effect

A fundamental flaw in the minimum wage policy approaches of both countries lies in their separation from potentially complementary wage-setting institutions, such as collective bargaining. The limited presence of collective bargaining in the private sector workplaces highlights the crucial role of social partners in the minimum wage-fixing process. Consequently, this statutory intervention tends to “crowd out” participative decision-making in wage matters (Karamessini and Grimshaw, 2017).

In Germany, paradoxically, the SMW law was named “Law to strengthen collective bargaining”. While the aim was indeed to have the social partners co-construct the setting of the minimum wage within a commission independent of the government, the fact remains that trade unionism has weakened, and so has collective bargaining as a result, accompanied by the “crowding out effect” (Chagny and Le Bayon, 2020). One interpretation is that the SMW might rejuvenate social partnership by bringing together the involved parties in the Minimum Wage Commission (Mindestlohnkommission), potentially overcoming barriers to sector-level agreements. Conversely, it is also argued that employers might have intentionally undermined corporatist consultation, perceiving that unilateral government action could ultimately benefit their interests more effectively. If the CDU/CSU and the SPD ensure that the commission maintains a focus on negotiations among professional parties, concerns remain that this institution could weaken the power of trade unions. This weakening may result in reduced worker motivation to join unions, thereby leading to negotiations that could disproportionately favour employers (Mabbett, 2016).

3.4 Short-term assessments and compliance issues

The first limitation on the positive impact observed in both countries is the prevalence of widespread non-compliance. For example, around 20% of companies did not comply with the NLW legislation in 2018 (Freyssinet, 2020) and 23% of employees entitled to in 2018 did not receive it (Gautié, 2020). In Germany, the level is lower, but still assessed between 5 and 12% (depending on methodology and with substantial variation across different groups of employees and over time) of in question employee in the three years following the implementation (Goerke and Pannenberg, 2023).

Then, these reforms have been implemented for less than a decade, meaning only short-term analysis is feasible. The concurrent effects of significant events—such as Brexit, which was voted on in 2016 and fully implemented by 2020; the Hartz reforms in Germany and various EU policy decisions—are intertwined with the introduction of the NLW and the SMW. This overlap makes it challenging to disentangle these influences, complicating the assessment and limiting the clarity of the outcomes.

3.5 Medium-term forecasts: the fear of counter-productive effects

This section examines the potential limitations of minimum wage policies, focusing on key counterproductive effects highlighted usually, but not limited to, in neoclassical theory. There are 3 major effects: rising prices; the minimum wage acting as an ‘external key rate’ compressing wages at the bottom of the wage pyramid; and the reduction in actual working hours.

One problem is that employers facing higher labour costs will pass them on to consumers first. The rise in nominal wages would therefore be offset by a rise in prices, maintaining equivalent real wages. This intuition has been partially confirmed in the United Kingdom (Wadsworth 2010), where it was found that prices in sectors employing a large proportion of employees paid the legal minimum tended to rise significantly faster than in other sectors in the four years following the introduction of the NMW. For both countries, employers' short-term reactions remain unclear because economic uncertainty seems to be holding back investment, particularly in automation and relocation, but they have absorbed the initial shock by reducing margins and, in some cases, raising prices (Draca and al., 2011; Freyssinet, 2020).

Subsequently, as collective bargaining declined in both countries, the minimum wage policy approach posed a distinct risk from the beginning, as it could lead to wages concentrating around a solitary regulated wage standard at the lowest end of the wage distribution (Grimshaw, 2010). Therefore, the minimum wage could be an impediment to the general wage growth, even if in Germany has been observed a global rise of wages, which could be partly explained by low wage growth in the years preceding the introduction of the SMW and an unemployment rate of less than 5% at that time (Aftalion, 2017). In the UK, it remains a high proportion of low-wage employment. Increasing the minimum wage did not have a strong enough knock-on effect on the lower end of the wage scale, those below two-thirds of the median wage – where a significant proportion of women are employed, stressing a gender inequality (Karamessini and Grimshaw, 2017). On the contrary, in the context of weak trade union relations and industrial conditions, the minimum wage acts as an “external key rate”, i.e. more than a regulation, a reference for wage management – which is less the case in Germany where wages has broadly progressed. For the two researchers (*ibid*), more than long-term factors such as low productivity growth, low capital investment and poor innovation performance, which are characteristic of the British private sector, it is the weakness of collective bargaining which deprives workers and employers of a “beneficial constraint”, as the concept defined by Streeck (1997) for institutions (such as unions) which constrain employer behaviour, but generate beneficial consequences for business in the longer term. Thus, several low-wage employers use the minimum wage more as a standard rate rather than a means of protecting low wages. Moreover, these low-wage workers have a cost for the welfare state because of in-work benefits allowed, as the “tax credit” in the UK. The NLW mainly benefit households in the middle of the net income distribution after redistribution. It is part of a “higher wage, lower welfare” policy which, overall, contributes significantly to widening net income inequalities at the expense of low-income households (Freyssinet, 2020).

A third main effect can arise observed by Pusch and Rehm (2017) in Germany: the reduction in actual working hours, which would be proportional to wage increases for low-paid employees, potentially neutralizing the expected redistributive effects of the policy (Caliendo and al., 2017). Although gross hourly wages increased, this did not necessarily lead to higher monthly or annual earnings due to reduced working hours (Caliendo et al., 2018). In the UK as well, the resurgence in the use of ‘zero hour contracts’—which do not guarantee minimum working hours—has exacerbated this issue (Gautié, 2020). Employers have also resorted to other strategies, such as increasing prices and intensifying work demands. Additionally, the lack of legal regulation on working hours has led to unpaid overtime and strategic adjustments by companies (Chagny and Le Bayon, 2020).

Additionally, the current literature primarily addresses gross hourly wages, and potential variations in effects on net hourly wages could arise due to individual tax rates. Therefore, measurement of the impact on income is difficult in German and British situations, so much impact of household earnings is determining (Chagny and Le Bayon, 2020; Caliendo and al., 2019; Freyssinet, 2020).

All these factors can collectively undermine the intended benefits of German and British minimum wage policies.

Conclusion

The minimum wage is a multifaceted tool with economic, political, and social implications, addresses workers rights and social equity. Rooted in historical and economic contexts, it counters neoclassical critiques and presents potential positive effects on employment. Institutions support its implementation for diverse purposes, such as reducing low-paid workers and protecting them. Economic benefits, including enhanced productivity, are observed, but considerations for potential employment effects and market dynamics exist. As countries experience diverse wage histories influenced by sectorial agreements, Aghion-Algan-Cahuc's model identifies "Scandinavian" and "French" situations, revealing the impact of labour relations and minimum wage regulations. Karamessini and Grimshaw's (2017) typology classifies state intervention, offering insights into policy variations in the UK and Germany, that tend towards the French model with a crowding out effect.

In the UK, minimum wage regulation began in 1909, evolving into the National Minimum Wage in 1998, leading to a decline in union coverage, as in Germany where the absence of a statutory wage floor led to minimum wages through the Posted Workers Act in 1996, decreasing collective bargaining coverage. When the nationwide statutory minimum wage (SMW) was implemented in 2015 in Germany, its economic aims included reducing job insecurity and alleviating poverty, particularly in East Germany. In the UK, the Conservatives, seeking to reduce inequality and in-work poverty, introduced the NLW with the goal of achieving higher wages and reducing reliance on in-work benefits, thereby reducing the overall cost of the social protection system. The NLW also aims to break the cycle of low pay, low skills, and low productivity in the UK.

The assessment of minimum wage reforms in Germany and the UK reveals a generally positive impact with notable nuances. The reforms have effectively increased wages for low-paid workers, contributing to reduced income inequality and improved job satisfaction. Despite fears of negative employment effects, both countries experienced stable or even rising employment levels, challenging orthodox economic predictions.

However, concerns remain about the reforms' long-term implications. The "crowding out" effect on collective bargaining suggests a shift in wage-setting dynamics, potentially weakening union influence. Compliance issues persist, with significant numbers of workers not receiving the mandated wages. Additionally, the entanglement of minimum wage policies with broader economic events, like Brexit, complicates the analysis of their isolated impact.

Finally, potential counterproductive effects, such as rising in prices, reduced working hours and increased reliance on precarious contracts with the minimum wage acting as an 'external

key rate', warrant ongoing scrutiny. The aim of reducing in-work benefits allowed is partly succeeded, but clearly the policies of 2015 are not sufficient to alleviate poverty. These factors underscore the importance of sustained evaluation to ensure the intended benefits of minimum wage policies are fully realized without unintended negative consequences.

Bibliography

- Aftalion, Florin. *Le salaire minimum*. Libréchange éditions, Habeas corpus, Paris, 2017, pp. 9-17, 36-43, 87-100.
- Aghion, Philippe; Cahuc, Pierre; and Algan, Yann. "Civil society and the state: the interplay between cooperation and minimum wage regulation". *Journal of the European Economic Association* 9, no. 1, 2011, pp. 3-42.
- Aitken, A.; Dolton, P.; Riley, R. "The Impact of the Introduction of the National Living Wage on Employment, Hours and Wages". *National Institute of Economic and Social Research*, November 2018.
- Akerlof, G. "Labor contracts as partial gift exchange", *Quarterly Journal of Economics*, 97, 1982, pp. 543-569.
- Belman, D.; Wolfson, P. "What does the minimum wage do?", W.E. *Upjohn Institute for Employment Research*, Kalamazoo, Michigan, 2014, pp. 19-21.
- Boeri, Tito, and van Ours, Jan. *The Economics of Imperfect Labor Markets: Second Edition*. REV-Revised, 2, Princeton University Press, 2013, pp. 35-94.
- Bosch, Gerhard and Weinkopf, Claudia. "Industry-wide minimum wages in Germany: uncertain progress along a bumpy road." Paper prepared for the ILO Regulating for Decent Work conference, 2011a.
- Bosch, Gerhard and Weinkopf, Claudia. "Minimum Wage Systems and Changing Industrial Relations in Europe." *National Report Germany*, 2011b.
- Bossler, M.; Gerner, H.-D. "Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Microdata". *ILR Review*, 73(5), 2020, pp. 1070-1094.
- Bossler, M.; and Möller, J. "The Effects of the Compulsory Minimum Wage in Germany", in *DICE Report* 4, 16, December 2018, pp. 14-18.
- Boyer, Robert. "Introduction". In *Théorie de la régulation. 1. Les fondamentaux*. La Découverte, 2004, pp. 3-8.
- Brewer, M.; May, R.; Phillips, D. "Taxes, Benefits and the National Minimum Wage", Report to the Low Pay Commission, Institute for Fiscal Studies, October 2009.
- Caliendo, M.; Fedorets, A.; Preuss, M.; Schröder, C; and Wittbrodt, L. "The Short-Run Employment Effects of the German Minimum Wage Reform". *Labour Economics*, 53, 2018.
- Caliendo, Marco; Schröder, Carsten; Wittbrodt Linda. "The Causal Effects of the Minimum Wage Introduction in Germany: An Overview". *German Economic Review*, 20(3), 2019, pp. 257-292.
- Card, David and Krueger, Alan B. "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania." *American Economic Review*, September 1994, 84(4), pp. 772-93.

- Card, David, and Alan B. Krueger. *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage - Twentieth-Anniversary Edition*. REV-Revised. Princeton University Press, 1995.
- Caroli, Ève, and Gautié, Jérôme. “Low-Wage Work: The Political Debate and Research Agenda in France.” *Low-Wage Work in France*, edited by Ève Caroli and Jérôme Gautié, Russell Sage Foundation, 2008, pp. 16–27.
- Chagny, Odile and Sabine Le Bayon. “The minimum wage law in Germany: A generally positive outlook, but some major issues of application”, *La Revue de l’Ires*, vol. 100, no. 1, 2020, pp. 103-143.
- Cotelette, Patrick. *Economie du travail et des politiques d’emploi*. Ellipses, 2018, pp. 127-136.
- Deakin, Simon and Green, Francis. “A century of minimum wages in Britain.” In *Centre for Economic Performance*, Volume 14-2, 2009, pp. 8-11.
- Dickens, Richard; Rebecca, Riley; and David, Wilkinson. “A Re-Examination of the Impact of the UK National Minimum Wage on Employment.” *Economica* 82, no. 328, 2015, pp. 841–864.
- Draca, Mirko, Stephen Machin, and John Van Reenen. “Minimum Wages and Firm Profitability.” *American Economic Journal: Applied Economics*, 3 (1), 2011, pp. 129–51.
- Freyssinet, Jacques. « Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage », *La Revue de l’Ires*, vol. 100, no. 1, 2020, pp. 67-101.
- Gautié, Jérôme. *Le salaire minimum et l’emploi*. Presses de Sciences Po, 2020
- Georgiadis, A. “Efficiency Wages and the Economic Effects of the Minimum Wage: Evidence from a Low-Wage Labour Market”. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 75, 6, 2013.
- Goerke, Laszlo and Pannenberg, Markus. “Minimum Wage Non-Compliance: The Role of Co-Determination”. *CESifo Working Paper No. 10797*, 2023.
- Grimshaw, D. “The UK: Developing a progressive minimum wage in a liberal market economy”, in D. Vaughan-Whitehead (ed.), *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Cheltenham: Edward Elgar and Geneva: International Labour Organisation, 2010.
- Grimshaw, D.; Rubery, J. “The distributive functions of a minimum wage: First and Second-Order pay equity effects”. In *Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations*, 1st ed. London: Routledge, 2013, pp. 81-111.
- Grimshaw, D.; Bosch, G. and Rubery, J. “Minimum Wages and Collective Bargaining: What Types of Pay Bargaining Can Foster Positive Pay Equity Outcomes?”. *British Journal of Industrial Relations*, 52, 2014, pp. 470-498.
- Hafner, M.; Taylor, J; Pankowska, P.; Stepanek, M. Nataraj S., Van Stolk C. “The Impact of the National Minimum Wage on Employment: A Meta-analysis”. Rand Europe, 2017.
- Holtemöller, Oliver; Pohle, Felix. “Employment effects of introducing a minimum wage: The case of Germany”. *Economic Modelling*, Volume 89, 2020, pp. 108-121.
- ILO (International Labour Organization). *General Survey concerning the Minimum Wage Fixing Convention*, No. 131, 1970, pp. 19-30.
- ILO. *Trends in Collective Bargaining Coverage: Stability, Erosion or Decline?*, Policy Brief No. 1: Labour Relations and Collective Bargaining, ILO, 2015.
- ILO. “Minimum wages and productivity: a brief review of the literature”, *ilo.org*, 2016, pp 1-4.
- Kahn-Freund, O. “Labour law“. In Ginsberg, M. (ed.) *Law and Opinion in England in the 20th Century*, Devon: Stevens, 1959.

- Karamessini, Maria, and Grimshaw, Damian. “Minimum wages and the remaking of the wage-setting systems in Greece and the UK”. In *Making work more equal*, Manchester, England: Manchester University Press, 2017.
- Knabe, Andreas; Schöb, Ronnie; and Thum, Marcel. “Der flächendeckende Mindestlohn”, No 2014/4, Discussion Papers, Free University Berlin, School of Business & Economics, 2014.
- LPC (Low Pay Commission). “The National Minimum Wage”, First Report of the Low Pay Commission, June 1998.
- Mabbett, Deborah. “The minimum wage in Germany: what brought the state in?”. In *Journal of European Public Policy*, 23:8, 2016, pp. 1240-1258.
- Manning, Alan. *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*. Princeton University Press, 2003.
- Matsaganis, M. “History and politics of the minimum wage”. In DASTU Working Paper Series, (LPS.09) February 2020.
- McConnell, Campbell R.; Brue, Stanley L.; Macpherson, David A. *Contemporary labor economics*, 7th edition, Boston: McGraw, Hill, 2006, pp. 399-403.
- Mindestlohnkommission. “Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns“. *Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz*, 2016.
- Pusch, T and Rehm, M. “Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit“. *Wirtschaftsdienst*, 97 (6), 2017, pp. 409–414.
- Sen, A. *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Smith, Noah. “Want Innovation? Try Raising Minimum Wages”. *Bloomberg*, November 23, 2015, consulted for the last time the January 22nd, 2024.
- Streeck, W. “Beneficial constraints: on the economic limits of rational voluntarism”, in Rogers Hollingsworth, J. and Boyer R. (eds), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 197–219.
- UK Government. “National Minimum Wage and National Living Wage rates”. www.gov.uk.com, modified for the last time in April 2024, consulted for the last time the 25/09/2024.
- Wadsworth, J. “ Did the National Minimum Wage Affect UK Prices? “. *Fiscal Studies*, vol. 31, n°1, 2010, pp. 81-120.
- Woolfson, C.; Thörnqvist, C; and Sommers, J. “The Swedish model and the future of labour standards after Laval”. *Industrial Relations Journal*, 41, 2010, pp. 333-350.

