



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

ΤΗΣ

ΜΑΜΑΚΟΥ ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗΣ
ΑΜ. 29 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2004

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

***Εκλογές και Δαπάνες Κοινωνικής ασφάλισης στην
Ελλάδα 1980-2000***

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

ΜΑΡΙΑ ΜΕΝΔΡΙΝΟΥ

ΡΕΘΥΜΝΟ

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2005

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

1. ΜΕΝΔΡΙΝΟΥ ΜΑΡΙΑ

2.

3.

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....	1
1.ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ.....	3
1.1. Η εμφάνιση του εκλογικού οικονομικού κύκλου.....	3
1.2. Βασικές θεωρίες του εκλογικού οικονομικού κύκλου.....	5
1.3. Ο ρόλος των ομάδων πίεσης στην εκδήλωση του εκλογικού οικονομικού κύκλου.....	12
1.4. Η διαφοροποίηση του εκλογικού οικονομικού κύκλου στα πολιτικά συστήματα.....	16
2. Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΤΙΚΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ.....	21
2.1. Οικονομική πολιτική και εκλογικός οικονομικός κύκλος στην Ελλάδα 1980-1989.....	21
2.2. Οικονομική πολιτική και εκλογικός οικονομικός κύκλος στην Ελλάδα 1990-1999.....	29
2.3. Τα χαρακτηριστικά του εκλογικού οικονομικού κύκλου στην ελληνική οικονομία (1980-2000).....	35
3. ΕΚΛΟΓΙΚΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	38
3.1. Η κοινωνική ασφάλιση στα πλαίσια ανάπτυξης και κρίσης του κράτους πρόνοιας.....	38
3.2. Το ζήτημα χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης.....	43
3.3. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στη Ελλάδα.....	45
3.4. Η κρίση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα και η επίδραση του εκλογικού οικονομικού κύκλου στις κοινωνικές δαπάνες (1980-2000).....	47
3.4.1. Το ζήτημα της αυτορυθμισμού και αποσταθεροποίησης του εκλογικού οικονομικού κύκλου στην ελληνική περίπτωση.....	49
3.5. Εκλογικός οικονομικός κύκλος και κοινωνικές δαπάνες 1980-1990.....	51
3.6. Εκλογικός οικονομικός κύκλος και κοινωνικές δαπάνες 1990-2000.....	57
3.7. Η επίδραση του εκλογικού οικονομικού κύκλου στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης....	64
Επίλογος.....	69
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	
1. Στοιχεία κοινωνικών προϋπολογισμών 1980-1990.....	70
2. Στοιχεία κοινωνικών προϋπολογισμών 1990-2001.....	75
3. Εξέλιξη δαπανών των φορέων κοινωνικής ασφάλισης 1980-2001.....	81
Βιβλιογραφία.....	89

Η σχέση πολιτικού και οικονομικού στοιχείου στη διαδικασία του κοινωνικού γίνεσθαι εγείρει διάφορα θεωρητικά ζητήματα. Ένα απ' αυτά αφορά την παρέμβαση του κράτους στην οικονομία, ως προϊόν πολιτικής βούλησης των εκάστοτε κυβερνώντων, που οδηγεί υπό συγκεκριμένες συνθήκες στην εκδήλωση εκλογικών οικονομικών κύκλων στην οικονομία. Στόχος της παρούσας μελέτης είναι η τεκμηρίωση της ύπαρξης εκλογικών οικονομικών κύκλων στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς και η διερεύνηση της επίδρασης που ασκούν στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στη μεταπολιτευτική Ελλάδα απ' το 1980-2000. Βασική υπόθεση εργασίας είναι ότι στην μεταπολιτευτική Ελλάδα η εμφάνιση εκλογικών οικονομικών κύκλων, που επί το πλείστον είχαν αποσταθεροποιητικές τάσεις, επέδρασε επιβαρυντικά της υφιστάμενης κρίσης που διέρχονταν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα λειτουργώντας ανασχετικά των εκάστοτε κυβερνητικών εγχειρημάτων για την εξυγίανση του συστήματος.

Η Μαμακού Αικατερίνη εισήχθη στο τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης το 2000 απ' όπου αποφοίτησε το 2004. Το 2004 παρακολούθησε το μεταπτυχιακό πρόγραμμα Πολιτικής Ανάλυσης και Πολιτικής Θεωρίας του ίδιου τμήματος με κατεύθυνση Πολιτικής Ανάλυσης και Δημοσίων και Ευρωπαϊκών Πολιτικών.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η σχέση του πολιτικού με το οικονομικό στοιχείο έχει πολλές πλευρές, οι οποίες μπορούν να εγείρουν διάφορα θεωρητικά ζητήματα. Σε κάθε περίπτωση στη βάση τέτοιων ζητημάτων βρίσκεται η παρέμβαση του κράτους στο πεδίο της οικονομίας μέσω των διάφορων μηχανισμών που της προσφέρονται στα σύγχρονα κράτη. Η παρέμβαση αυτή είναι προϊόν πολιτικής βούλησης των εκάστοτε κυβερνώντων η οποία μπορεί να εκφράζει γενικά ή επιμέρους συμφέροντα. Μια απ' τις εκφάνσεις αυτής της παρέμβασης είναι η εμφάνιση εκλογικού οικονομικού κύκλου και η επίδραση που ασκεί στην κοινωνία και την οικονομία. Στόχος της παρούσας μελέτης είναι αφενός η τεκμηρίωση της ύπαρξης εκλογικών οικονομικών κύκλων στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς και η διερεύνηση της επίδρασης που ασκούν στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Η έρευνα εστιάζεται στην μεταπολιτευτική Ελλάδα, απ' το 1980-2000, όπου πληρούνται οι προϋποθέσεις εκδήλωσης του φαινομένου εξαιτίας των αλλαγών που σηματοδοτήθηκαν σε οικονομικό, κοινωνικό επίπεδο καθώς και σε επίπεδο πολιτικών θεσμών.

Βασική υπόθεση εργασίας είναι ότι στην μεταπολιτευτική συγκυρία η εκδήλωση εκλογικών οικονομικών κύκλων στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς που επί το πλείστον είχαν αποσταθεροποιητική τάση άσκησε καθοριστική επίδραση στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, σε μια περίοδο που το σύστημα στην Ελλάδα διέρχονταν κρίση, που συνεχίζεται ως τις μέρες μας, ενώ το ίδιο το φαινόμενο αποτελεί έναν από τους πιο καθοριστικούς παράγοντες αυτής της κρίσης στην ελληνική περίπτωση. Τα ερωτήματα που τίθενται είναι πολλαπλά και εστιάζονται στην αναζήτηση τρόπων εξάλειψης του φαινομένου ή την αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων του στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Στο πρώτο κεφάλαιο ορίζεται η διαδικασία και οι παράγοντες που οδηγούν στην εκδήλωση εκλογικού οικονομικού κύκλου μέσα από τις κυριότερες θεωρητικές μελέτες που σχετίζονται με το ζήτημα. Στο δεύτερο κεφάλαιο τεκμηριώνεται η ύπαρξη εκλογικών οικονομικών κύκλων σε δημοσιονομικό επίπεδο και οι επίδραση τους στην γενική οικονομία απ' το 1980-2000. Τέλος στο τελευταίο κεφάλαιο μέσα από την μελέτη των στοιχείων των κοινωνικών προϋπολογισμών επιχειρείται η τεκμηρίωση εκδήλωσης του φαινομένου, η διαδικασία συγκρότησης του και η επίδραση που άσκησε στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης λαμβάνοντας υπόψη τις γενικότερες οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις της περιόδου.

Αν και όπως είναι γνωστό η ευθύνη και το περιεχόμενο για τυχόν λάθη και παραλείψεις βαραίνει τη συγγραφέα θεωρώ πως μέσα απ' την παρούσα μελέτη τίθενται ζητήματα που απαιτούν περαιτέρω διερεύνηση και στα πλαίσια μιας μεταπτυχιακής εργασίας δεν είναι δυνατόν να εξεταστούν. Γνωρίζοντας κάτι τέτοιο κύριος στόχος μου ήταν σε πρώτο στάδιο η ανάδειξη αυτών

των ζητημάτων παρά η προσπάθεια να δοθούν απαντήσεις σ' αυτά. Ευχαριστίες για την συνεργασία, την βοήθεια τους και την εποικοδομητική κριτική που μου άσκησαν, ανήκουν στην Μ. Μενδρινού αναπληρώτρια καθηγήτρια και τον Χ. Βερναρδάκη λέκτορα, του τμήματος πολιτικής επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Τέλος ιδιαίτερες ευχαριστίες ανήκουν στον Δ. Γράβαρη αναπληρωτή καθηγητή πολιτικής επιστήμης, η συμβολή του οποίου όλα αυτά τα χρόνια ενασχόλησης μου με την πολιτική επιστήμη ήταν καθοριστική, γιατί πέρα από επιστημονική συνέπεια με δίδαξε και επιστημονικό ήθος.

1. ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

1.1. Η ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

Η σχέση του πολιτικού και οικονομικού στοιχείου στην κοινωνία, εκδηλώνεται κυρίως με την παρέμβαση του κράτους στο πεδίο της οικονομίας. Η πολιτική εξουσία μπορεί να παρέμβει μέσω πολλών μηχανισμών που τις παρέχονται απ' την οργάνωση των σύγχρονων κρατών, τα οποία χαρακτηρίζονται παρεμβατικά¹. Με την παρέμβαση αυτή, χωρίς ν' αφαιρούνται λειτουργίες από την ελεύθερη αγορά, χρησιμοποιούνται διάφορα μέσα πολιτικής για τον συντονισμό της οικονομίας και της δράσης των ιδιωτών που στοχεύουν στην οικονομική ευημερία πχ. επιβολή φορολογίας, ρύθμιση αξίας χρήματος κ.λ.π. Οι παρεμβάσεις αυτές δεν είναι αυθαίρετες αλλά νομιμοποιημένες στη βάση των θεσμών της σύγχρονης δημοκρατίας και λαμβάνουν χώρα υπό συνθήκες όπου η οικονομία δεν είναι σε θέση να καλύψει η ίδια τα ελλείμματα που παρουσιάζονται μέσω της λειτουργίας της ανταγωνιστικής αγοράς. Η οικονομική παρέμβαση της πολιτικής εξουσίας στην οικονομία μπορεί να έχει οικονομικά ή πολιτικά κίνητρα. Στα οικονομικά κίνητρα περιλαμβάνονται οι οικονομικές ωφέλειες που είναι δυνατό ν' αποκομίσουν άτομα ή επιμέρους ομάδες συμφερόντων. Στα πολιτικά κίνητρα π.χ. εντάσσεται η πρόθεση υλοποίησης ενός ιδεολογικού προγράμματος.

Η κρατική παρέμβαση, στα πλαίσια των διάφορων κινήτρων, είναι δυνατόν να διαφοροποιείται χρονικά, ανάλογα με την ιδεολογία και τους στόχους αυτών που ασκούν πολιτική εξουσία, δηλαδή σε μια σύγχρονη δημοκρατία, των κομμάτων που εκλέγονται ως κυβέρνηση. Η διαφοροποίηση των κρατικών παρεμβάσεων προκύπτει μέσα απ' την ίδια την πολιτική διαδικασία με τις εκλογικές αναμετρήσεις, που στα πλαίσια των προαναφερόμενων κινήτρων και του πολιτικού ανταγωνισμού των κομμάτων έχουν ως αποτέλεσμα την εμφάνιση του εκλογικού οικονομικού κύκλου. Ο εκλογικός οικονομικός κύκλος αποτελεί μια διαδικασία που συνδέει την οικονομική διαχείριση, πιο συγκεκριμένα την δημοσιονομική πολιτική εσόδων και δαπανών με την εκλογική στρατηγική των κομμάτων που βρίσκονται στην εξουσία. Η εμφάνιση του συνοδεύεται από συστηματική δημοσιονομική επέκταση σε προεκλογικές περιόδους και αντίθετα δημοσιονομική

¹ Η έννοια του παρεμβατισμού στα σύγχρονα κράτη στηρίζεται στην αναθεωρημένη θέση της νεοκλασικής σχολής που διατυπώθηκε απ' την δεκαετία του '30 και έπειτα, υποστηρίζοντας ότι για να μεγιστοποιηθεί η κοινωνική ευημερία απαιτείται συνδυασμένη δράση κράτους και οικονομικής επιχείρησης. Η κεντρική ιδέα είναι πως η κρατική παρέμβαση είναι απαραίτητη ώστε να επιτευχθεί οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη. Το κράτος παρεμβαίνει στην οικονομία διορθώνοντας τις ατέλειες και αδυναμίες της. Ενδεικτικά βλ. Keynes (1936) και Musgrave (1959). Επίσης Robinson & Eatwell (1973) σελ 1-35 και Klamer (1984).

συγκράτηση σε μετεκλογικές περιόδους². Η λειτουργία αυτού του φαινομένου στηρίζεται στο γεγονός ότι τα κυβερνώντα κόμματα σε μια επερχόμενη εκλογική αναμέτρηση, επιδιώκοντας να επανεκλέγουν ακολουθούν επεκτατική δημοσιονομική πολιτική που έχει ως συνέπεια την παροχή για ένα διάστημα ωφελειών σε επιμέρους κοινωνικές ομάδες. Αντίθετα μετεκλογικά υπό το βάρος των οικονομικών πιέσεων ακολουθείται περιοριστική οικονομική πολιτική.

Για την εμφάνιση του εκλογικού οικονομικού κύκλου απαιτούνται ορισμένες προϋποθέσεις οι οποίες σχετίζονται κυρίως με το πολιτικό σύστημα και τη φύση του πολιτεύματος. Μεταξύ αυτών κυριότερες είναι η ύπαρξη μιας εξουσιαστικής δομής, ενός ισχυρού κράτους το οποίο διαθέτει τους απαραίτητους μηχανισμούς για τον επηρεασμό της οικονομίας. Τα σύγχρονα εθνικά κράτη πληρούν αυτήν την προϋπόθεση διότι είναι σε θέση να εφαρμόζουν διάφορες παρεμβατικές πολιτικές. Επίσης η ύπαρξη κοινοβουλευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος. Η σύγχρονη δημοκρατία παρέχει το απαραίτητο νομιμοποιητικό πλαίσιο για την παρέμβαση του κράτους στην οικονομία, ώστε αυτή να μην είναι αυθαίρετη αλλά θεσμοθετημένη. Τέλος οι απαραίτητοι φορείς εξουσίας οι οποίοι θα διαχειρίζονται του κρατικούς μηχανισμούς και τους οικονομικούς πόρους και που υπόκεινται σε κάποια μορφή ελέγχου από το κοινωνικό σύνολο, η οποία δεν θα είναι περιστασιακή, αλλά θεσμοθετημένη και χρονικά προσδιορισμένη, ώστε να μπορεί να υπάρξει το απαραίτητο υπόβαθρο για την πιθανότητα εμφάνισης του εκλογικού οικονομικού κύκλου³. Υπό συνθήκες σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας προβλέπονται περιοδικές εκλογικές αναμετρήσεις και πλειοψηφικές αναθέσεις διαχείρισης του κρατικού μηχανισμού βάση των εκλογικών αποτελεσμάτων, όπως επίσης ο απαραίτητος πολιτικός έλεγχος προς τους κυβερνώντες που διεξάγεται στα πλαίσια των δημοκρατικών θεσμών. Κατά συνέπεια η εμφάνιση αυτού του φαινομένου είναι πιθανή μόνο υπό συνθήκες σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, εντός των οποίων υφίσταται κομματικός ανταγωνισμός και επαρκής πολιτικός έλεγχος που εκφράζεται κυρίως μέσω των εκλογικών αναμετρήσεων⁴. Υπάρχουν διαφορετικές προσεγγίσεις και θεωρίες σχετικά με την εμφάνιση και τη λειτουργία του εκλογικού οικονομικού κύκλου. Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας κρίνεται αναγκαία η συνοπτική παράθεση των βασικότερων θεωριών του εκλογικού οικονομικού κύκλου, όπως αυτές διαμορφώθηκαν μέσα από μια χρονική διαδικασία.

² Alesina, Cohen & Roubini (1993).

³ Δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένο ότι εφόσον πληρούνται οι παραπάνω προϋποθέσεις θα υφίσταται εκλογικός οικονομικός κύκλος. Δεν πρόκειται εξάλλου για επαρκείς αλλά αναγκαίες συνθήκες, οι οποίες οδηγούν σε πιθανότητα και όχι βεβαιότητα εκδήλωσης του φαινομένου αυτού.

⁴ Θωμαδάκης και Σερεμέτης (1993).

1.2. ΒΑΣΙΚΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

Η πρώτη μελέτη που στόχευε στην ερμηνεία των διάφορων οικονομικών φαινομένων που συνδέονταν με την εκλογική λειτουργία του πολιτικού συστήματος πραγματοποιήθηκε από τον Downs A. στην *Οικονομική Θεωρία της Δημοκρατίας*, που αποτέλεσε την πρώτη απόπειρα εκλογικής και μικροοικονομικής αντιστοίχισης. Στη μελέτη αυτή ο Downs προτείνει την υπόθεση της μεγιστοποίησης των ψήφων ως ερμηνεία πολιτικής συμπεριφοράς και κατασκευάζει έναν θετικό κανόνα που επιτρέπει τη διάκριση μεταξύ ορθολογικής και ανορθολογικής συμπεριφοράς στην πολιτική. Αν και ο Downs δεν ασχολήθηκε με το φαινόμενο του εκλογικού κύκλου καθ' αυτό, τα βασικά συμπεράσματα της μελέτης του αποτελούν συγχρόνως και βασικά κριτήρια για την εμφάνιση αυτού του φαινομένου.

Το υπόδειγμα του Downs στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι κυβερνήσεις των δημοκρατικών κοινωνιών όπου διεξάγονται κατά περιόδους εκλογές, έχουν ως κύριο στόχο την επανεκλογή τους, όπως επίσης και όλα τα υπόλοιπα αντιπολιτευόμενα κόμματα επιδιώκουν εκλογική νίκη. Οι εκάστοτε κυβερνήσεις αποτελούνται από κόμματα, τα οποία συγκροτούνται ως ομάδες ανθρώπων οι οποίοι έχουν έναν κοινό στόχο, ο οποίος είναι η εκλογική νίκη και ο έλεγχος του κυβερνητικού μηχανισμού. Η κατάληψη της εξουσίας τους επιτρέπει να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν πολιτική (π.χ. οικονομική, κοινωνική πολιτική κ.λ.π.). Αρχικά, έπειτα από κάθε εκλογική αναμέτρηση το κόμμα που αποσπά την πλειοψηφία σχηματίζει κυβέρνηση ως τις επόμενες εκλογές, χωρίς στο μεσοδιάστημα των δυο εκλογικών αναμετρήσεων να μεσολαβούν άλλες ψηφοφορίες. Στόχος του σχεδιασμού και της εφαρμογής των διάφορων πολιτικών προγραμμάτων απ' τα κόμματα είναι η μεγιστοποίηση των ψήφων, άρα η πολιτική χρησιμοποιείται ως μέσο επανεκλογής τους⁵.

Επίσης τα κόμματα υιοθετούν συναφείς προγραμματικές θέσεις και ιδεολογίες σε επιλογές που στηρίζονται από την πλειοψηφία των ψηφοφόρων. Η στάση αυτή συνδέεται με τον υφιστάμενο κομματικό ανταγωνισμό για την απόσπαση ψήφων. Ο ανταγωνισμός μεταξύ των κομμάτων για την απόσπαση ψήφων παρομοιάζεται με τον ανταγωνισμό παραγωγών στην κλασσική μικροοικονομία, με την διάφορα ότι το αντικείμενο του παρόντος ανταγωνισμού δεν είναι τα προϊόντα αλλά οι ιδιωτικές ωφέλειες μέσω πολιτικής. Τα κόμματα χρησιμοποιούν τις ιδεολογίες αφενός για να εξασφαλίσουν την υποστήριξη των διάφορων κοινωνικών ομάδων και αφετέρου για τη λήψη αποφάσεων ως προς το ποια πολιτική θα αποσπάσει τις περισσότερες ψήφους. Απ' τη στιγμή που κάποιο ιδεολογικό στοιχείο ή κάποια θέση τυγχάνει της μεγαλύτερης ανταπόκρισης του συνόλου των ψηφοφόρων αυτή η θέση θα υιοθετηθεί απ' την πλειοψηφία των κομμάτων. Το γεγονός αυτό

⁵ Downs (1957)

σχετίζεται επίσης με την τάση των κομμάτων, κυρίως στα δικομματικά συστήματα να συγκλίνουν ιδεολογικά προς το κέντρο με σκοπό την προσέγγιση ευρύτερων κοινωνικών ομάδων. Η επικράτηση αυτής της τάσης προέρχεται απ' την ανάγκη προσεταιρισμού των ψηφοφόρων που τοποθετούνται στο κέντρο της ιδεολογικής κλίμακας απ' τα αριστερά στα δεξιά. Η σύγκλιση αυτή οδηγεί στην υιοθέτηση παρόμοιων θέσεων και ιδεολογιών με χαρακτήρα τόσο ασαφή, γενικό και αόριστο που κάνει τα κόμματα να μοιάζουν. Ωστόσο δεν πρόκειται για κομματική ταύτιση, διότι σε μια τέτοια περίπτωση θα επέρχονταν απώλεια ακραίων ψηφοφόρων.

Οι ψηφοφόροι, όπως και τα κόμματα ακολουθούν αντίστοιχη συμπεριφορά. Κατευθύνουν την ψήφο τους στο κόμμα απ' το οποίο προσδοκούν ν' αποκομίσουν τα μεγαλύτερα οφέλη, δηλαδή η ψηφοδοτική τους συμπεριφορά εξαρτάται απ' την απολαβή ιδιωτικών ωφελειών. Συνεπώς κάθε ψηφοφόρος στηρίζει το κόμμα που πιστεύει ότι θα του αποφέρει τα μεγαλύτερα οφέλη από οποιοδήποτε άλλο κόμμα στη διάρκεια μιας συγκεκριμένης κυβερνητικής περιόδου. Ο Downs σε μια απόπειρα ερμηνείας της πολιτικής συμπεριφοράς κατηγοριοποιεί τους ψηφοφόρους ανάλογα με τη στάση τους. Υπάρχουν τρεις κατηγορίες ψηφοφόρων. Αυτοί οι οποίοι είναι σίγουροι για το κόμμα που θα ψηφίσουν και είναι πληροφορημένοι για τα πολιτικά δρώμενα⁶ Η δεύτερη κατηγορία ψηφοφόρων περιλαμβάνει αυτούς οι οποίοι είναι αβέβαιοι ως προς το που θα κατευθύνουν την ψήφο τους είτε επειδή δεν έχουν καταλήξει σε κάποια προτίμηση ή επειδή αισθάνονται απληροφόρητοι⁷ και η τελευταία κατηγορία περιλαμβάνει αυτούς οι οποίοι πάντα κατέληγαν στην ίδια απόφαση σχετικά με ποιο κόμμα θα προτιμήσουν, με αποτέλεσμα η ψήφος τους με το πέρασμα του χρόνου ν' αποτελεί συνήθεια⁸.

Κατά συνέπεια μέσα απ' την μελέτη του Downs προκύπτουν τα εξής βασικά συμπεράσματα: Τα κόμματα χρησιμοποιούν την πολιτική ως μέσο μεγιστοποίησης των ψήφων με αποτέλεσμα να υιοθετούν παρόμοιες ιδεολογικές και προγραμματικές θέσεις σε ζητήματα που υποστηρίζονται απ' την πλειοψηφία των ψηφοφόρων⁹. Οι τελευταίοι ακολουθούν παρόμοια στάση με τα κόμματα, εξαρτώντας την ψηφοδοτική τους συμπεριφορά απ' την προσδοκία απολαβής ιδιωτικών ωφελειών

⁶ Σ' αυτήν την κατηγορία οι ψηφοφόροι χαρακτηρίζονται *προπαγανδιστές* όταν προσπαθούν μέσω της πειθούς να επηρεάσουν και άλλους ψηφοφόρους για την ορθότητα της επιλογής τους. *Παθητικοί* όταν είναι σίγουροι για την απόφαση τους αλλά δεν επιθυμούν να επηρεάσουν κανένα και *ουδέτεροι* εάν είναι αδιάφοροι προς τα κόμματα.

⁷ Οι ψηφοφόροι αυτοί χωρίζονται σε *αμήχανους* (αναποφάσιστοι), *οιονεί πληροφορημένοι παθητικοί* (έχουν λάβει προσωρινές αποφάσεις) και *οιονεί πληροφορημένοι ουδέτεροι* (έχουν αποφασίσει προσωρινά πως δεν υπάρχει ουσιαστική διαφορά μεταξύ κομμάτων και κυβερνήσεων).

⁸ Χωρίζονται σε *πιστούς* (ψηφίζουν κάθε φορά το ίδιο κόμμα) και *απαθείς* (απέχουν απ' τις εκλογές).

⁹ όπως υποστηρίζει και ο ίδιος: « *οι ιδεολογίες των κομμάτων μπορούν να παραμείνουν διαφορετικές μόνο στο βαθμό που καμία δεν είναι σαφώς πιο αποτελεσματική απ' την άλλη...*» (οικονομική θεωρία της δημοκρατίας σελ. 147).

σε περίπτωση ανόδου ενός κόμματος στην εξουσία. Ειδικότερα η σύγκλιση προς το κέντρο και η ιδεολογική ομοιότητα που παρουσιάζουν τα κόμματα μεταξύ τους αποτελεί δομικό στοιχείο εμφάνισης εκλογικού κύκλου. Η εμφάνιση κύκλων συνεπάγεται την επανάληψη μιας διαδικασίας προεκλογικής, δημοσιονομικής επέκτασης και μετεκλογικής δημοσιονομικής συγκράτησης. Για να υφίσταται μια τέτοια επανάληψη απαιτείται σε κάποιο βαθμό ομοιογένεια όσον αφορά την στάση των κομμάτων. Η ομοιογένεια όμως αυτή με τη σειρά της έχει δυο βασικές προϋποθέσεις. Πρώτον ότι τα ίδια τα κόμματα σχετίζουν τον ιδεολογικό και προγραμματικό προσανατολισμό τους με την μεγιστοποίηση των ψήφων, γεγονός που συνεπάγεται την ομογενοποίηση των θέσεων τους σε ορισμένα ζητήματα. Δεύτερον ότι οι ψηφοφόροι θα εξακολουθούν να σχετίζουν την ψήφο τους με την απολαβή ιδιωτικών ωφελειών. Εφόσον πληρούνται οι δυο αυτές προϋποθέσεις ενισχύεται και το ενδεχόμενο εμφάνισης του κύκλου.

Το θεωρητικό σχήμα του Downs αποτέλεσε βάση για την κατασκευή του υποδείγματος του W. Nordhaus, ο οποίος υιοθέτησε τις βασικά συμπεράσματα της έρευνας του Downs, διαφοροποιώντας ή προσθέτοντας στοιχεία που θα οδηγούσαν στη συγκρότηση εκλογικών οικονομικών κύκλων. Το υπόδειγμα του Nordhaus έχει ασκήσει ιδιαίτερη επιρροή σε μεταγενέστερες μελέτες¹⁰ πάνω σε ζητήματα που σχετίζονται με την εμφάνιση εκλογικού οικονομικού κύκλου, διότι ουσιαστικά αποτέλεσε το πρώτο εγχείρημα ερμηνείας και ανάλυσης αυτού του φαινομένου. Ο Nordhaus εισήγαγε στην ερευνά του μια μακροοικονομική κατεύθυνση, σχετικά με την αντίστροφη σχέση που επικρατεί στην οικονομία μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας στηριζόμενος στην καμπύλη Phillips¹¹. Ο Nordhaus στήριξε το υπόδειγμα του την

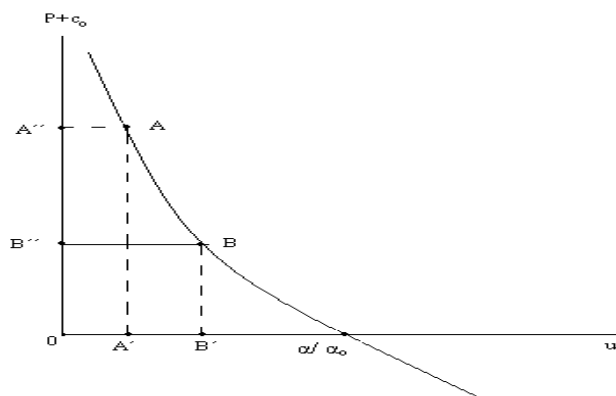
¹⁰ Π.χ. Soh Hee (1986).

¹¹ Η καμπύλη Phillips προέκυψε μέσα από την έρευνα που διεξήχθη στη Μ. Βρετανία απ' το 1861- 1957. Συγκέντρωσε το ενδιαφέρον των οικονομολόγων ως ένα παράγωγο κεννσιανής και νεοκεννσιανής οικονομικής θεωρίας, οι οποίες επικράτησαν μετά το β' παγκόσμιο πόλεμο σε χώρες όπως οι Η.Π.Α, Μ. Βρετανία κ.α., καταφέροντας να αντιμετωπίσουν με επιτυχία τα προβλήματα πληθωρισμού και ανεργίας σ' αυτές τις χώρες. (Βλ. Phillips 1958). Ωστόσο αργότερα με την αποτυχία του κεννσιανού συστήματος να ερμηνεύσει την οικονομική κατάσταση των δυτικών χωρών κατά την δεκαετία του '70, όπου μεσολάβησαν οι πετρελαϊκές κρίσεις και παράλληλα εμφανίστηκε υψηλός πληθωρισμός και ανεργία δηλ ένα νέο οικονομικό φαινόμενο ο στασιμοπληθωρισμός, αμφισβητήθηκε έντονα η δυνατότητα της καμπύλης Phillips στο να επιλέγεται σ' αυτήν ένα καθορισμένο σημείο όπου να εκφράζονται οι εναλλακτικές συνδυασμού ποσοστών πληθωρισμού και ανεργίας.

Στην κεννσιανή οικονομική θεωρία δεν υπάρχει σαφής αναφορά στο γενικό επίπεδο τιμών, το οποίο αποτελεί σύνδεσμο αγοράς εργασίας και λοιπών αγορών (αγαθών και χρήματος) και θεωρείται ότι παραμένει σταθερό όταν η οικονομία βρίσκεται υπό πλήρη απασχόληση. Η καμπύλη Phillips ενέταξε άμεσα το γενικό επίπεδο τιμών στην κεννσιανή θεωρία, συνδέοντας τον ρυθμό μεταβολής των χρηματικών μισθών με το ρυθμό μεταβολής του γενικού επιπέδου τιμών δηλ. τον πληθωρισμό Σύμφωνα με την καμπύλη υφίσταται μια αντίστροφη σχέση μεταξύ ρυθμού μεταβολής χρηματικών μισθών και ποσοστού ανεργίας. Κάθε απόπειρα κρατικής παρέμβασης για μείωση του ποσοστού ανεργίας έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των χρηματικών μισθών Η αύξηση των μισθών με τη σειρά της συνεπάγεται την αύξηση των τιμών. Απ' τη στιγμή που οι μισθοί αποτελούν τμήμα του κόστους των προϊόντων που παράγονται αυτό κατ' επέκταση οδηγεί σε αύξηση του χρηματικού κόστους και ακόλουθα του γενικού επιπέδου τιμών των προϊόντων. Απ' το γεγονός ότι η αύξηση των ονομαστικών μισθών αποτελεί τον κύριο παράγοντα της αύξησης μισθών συνάγεται το συμπέρασμα ότι υφίσταται επίσης αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας. Η σχέση αυτή απεικονίζεται ως εξής: $P = -\alpha_0 + \alpha / u - x$, δηλαδή η ποσοστιαία διαχρονική τιμή των τιμών P , αποτελεί συνάρτηση του ποσοστού ανεργίας U και του ποσοστού μεταβολής της παραγωγικότητας εργασίας x . Κάθε αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας x , έχει ως

καμπύλη Phillips και την αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας στην οικονομία. Βάση αυτής της παραδοχής οδηγήθηκε στην εξής υπόθεση. Οι κυβερνήσεις των δημοκρατικών καθεστώτων επιλέγουν προεκλογικά πολιτικές υψηλότερης ανεργίας για να καταπολεμήσουν τον πληθωρισμό, ενώ προεκλογικά με σκοπό την μεγιστοποίηση ψήφων και την επανεκλογή τους, η οικονομική τους πολιτική θα προσανατολίζεται στην μείωση της ανεργίας αλλά παράλληλα αυτό θα προκαλεί αύξηση του πληθωρισμού¹². Μακροπρόθεσμα ωστόσο θα οδηγηθούν σε μακροοικονομική ισορροπία με υψηλότερο πληθωρισμό και χαμηλότερη ανεργία. Μέσα από αυτές τις παρατηρήσεις διαφαίνεται μια εναλλαγή επεκτατικής και περιοριστικής πολιτικής ανάλογα με την χρονική περιοδικότητα των εκλογικών αναμετρήσεων. Έτσι προεκλογικά τα κυβερνώντα κόμματα ακολουθούν επεκτατικές πολιτικές π.χ. καταπολέμησης ανεργίας ενώ μετεκλογικά υπό την πίεση του υφιστάμενου πληθωρισμού της οικονομίας ακολουθούν περιοριστικές πολιτικές που οδηγούν σε αύξηση της ανεργίας. Η εναλλαγή επεκτατικών και περιοριστικών πολιτικών στη βάση του

αποτέλεσμα την πτώση του πληθωρισμού με δεδομένο το επίπεδο της ανεργίας. Εάν η παραγωγικότητα της εργασίας παραμένει σταθερή δηλ. $x = c_0$ τότε η διαγραμματική απεικόνιση της καμπύλης είναι:



Όπως φαίνεται και στο διάγραμμα για κάθε τιμή της παραγωγικότητας εργασίας σχηματίζεται διαφορετική καμπύλη που εμφανίζει την αντίστροφη σχέση πληθωρισμού ανεργίας. Όσο η παραγωγικότητα εργασίας αυξάνεται τόσο και η καμπύλη μετατοπίζεται προς την αρχή των αξόνων, ενώ όσο η παραγωγικότητα εργασίας μειώνεται συμβαίνει το αντίθετο. Όταν η οικονομία βρίσκεται στο σημείο A της καμπύλης το ποσοστό ανεργίας είναι OA' και το ποσοστό πληθωρισμού OA'' . Η μείωση του πληθωρισμού σε ποσοστό OB'' συνεπάγεται την αύξηση της ανεργίας σε ποσοστό OB' . Το συμπέρασμα που προκύπτει απ' την καμπύλη Phillips είναι ότι δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσω της κρατικής παρέμβασης ταυτόχρονη μείωση πληθωρισμού και ανεργίας. Η κάθε προσπάθεια κατά την άσκηση οικονομικής πολιτικής για μείωση της ανεργίας, θα επιφέρει αύξηση του πληθωρισμού και αντίστροφα κάθε απόπειρα μείωσης του πληθωρισμού θα οδηγήσει σε αύξηση της ανεργίας. Συνήθως τα κράτη κατά την άσκηση οικονομικής πολιτικής επιλέγουν μεταξύ των συνδυασμών πληθωρισμού και ανεργίας τους δείκτες (ποσοστά) που είναι πιο επιθυμητοί για την οικονομία της χώρας. Ωστόσο αργότερα η δυνατότητα αυτή δηλ. το κράτος να καθορίζει το ποσοστό ανεργίας και πληθωρισμού κατακρίθηκε απ' τους μονεταριστές ως αβάσιμη, όταν κατά την δεκαετία του '70 η καμπύλη Phillips αναιρέθηκε με την εμφάνιση του στασιμοληθωρισμού. (Βλ. Johnson 1971 & Hayek 1975)

¹² Nordhaus (1975) σελ. 169-190.

πληθωρισμού και της ανεργίας είναι αυτή που συγκροτεί τον εκλογικό οικονομικό κύκλο κατά τον Nordhaus.

Ο ίδιος υιοθετεί ως βασική αρχή την υπόθεση του Downs ότι τα κόμματα αποσκοπούν στην μεγιστοποίηση των ψήφων τους κατά τις εκλογικές αναμετρήσεις και οι ψηφοφόροι στην μεγιστοποίηση των ωφελειών που θα προκύψουν στην περίπτωση που το κόμμα που επιθυμούν ανέλθει στην εξουσία. Ως προς την στάση των κομμάτων εισάγει την υπόθεση της *ευκαιριακής συμπεριφοράς*¹³ (opportunistic behaviour) και της *ιδεολογικής διαφοροποίησης*. Η *ευκαιριακή συμπεριφορά* των κομμάτων συνδέεται με επιλογές οικονομικής πολιτικής που εξαρτώνται απ' τη εκλογική στρατηγική των κομμάτων, δεν έχουν ιδιαίτερο ιδεολογικό υπόβαθρο και αποτελεί κίνητρο για την προοπτική εκδήλωσης εκλογικού οικονομικού κύκλου. Αντίθετα η *ιδεολογική διαφοροποίηση* αναφέρεται στις διαφορετικές αντιλήψεις σχετικά με την οικονομική πολιτική που υιοθετεί κάθε κόμμα για να παραμείνει ή να ανέλθει στην εξουσία και βασίζονται σε ιδεολογικές επιλογές (π.χ. τα αριστερά κόμματα προτιμούν πολιτικές αύξησης της απασχόλησης που ευνοούν τα εργατικά στρώματα).

Όσον αφορά την στάση των ψηφοφόρων ο Nordhaus, εμπλουτίζοντας την τοποθέτηση του Downs, συνδέει την ψηφοδοτική προτίμηση με τις εισοδηματικές εξελίξεις. Το κυβερνών κόμμα κρίνεται απ' τους ψηφοφόρους ανάλογα με την μεταβολή των εισοδημάτων τους κατά την περίοδο που αυτό το κόμμα βρίσκονταν στην εξουσία. Αν η μεταβολή των εισοδημάτων τους είναι υψηλότερη ή αντάξια των πρότερων προσδοκιών τους, στην ουσία αν οι ψηφοφόροι είναι ικανοποιημένοι απ' την εισοδηματική πολιτική της κυβέρνησης τότε ψηφίζουν το ίδιο κόμμα ώστε να το επαναφέρουν στην εξουσία. Αν παρόλα αυτά η μεταβολή των εισοδημάτων τους υστερεί των προσδοκιών που είχαν απ' το κυβερνών κόμμα, τότε ψηφίζουν το αντιπολιτευόμενο κόμμα αναμένοντας απ' αυτό την ικανοποίηση των προσδοκιών τους. Επίσης οι ψηφοφόροι κατηγοριοποιούνται σε *υπορθολογικούς* (sub rational) και σε *υπερθολογικούς* (ultra rational). Οι υπορθολογικοί ψηφοφόροι εξαρτούν την ψηφοδοτική τους συμπεριφορά απ' την εμπειρία του παρελθόντος, αντίθετα οι υπερρθολογικοί ψηφοφόροι έχουν γνώση των δυνατοτήτων των κομμάτων, της κατάστασης της οικονομίας και των ενδεχόμενων συνεπειών που θα έχει η εκλογική νίκη κάθε κόμματος και ψηφίζουν βάση ορθολογικών και αντικειμενικών κριτηρίων. Είναι λογικά εμφανές πως η στάση των υπορθολογικών ψηφοφόρων αποτελεί παράγοντα ενισχυτικό για την εμφάνιση ενός εκλογικού οικονομικού κύκλου.

Το υπόδειγμα του Nordhaus πέραν της επιρροής που άσκησε και της υποστήριξης που έτυχε αντιμετώπισε παράλληλα και σημαντικές κριτικές. Το υπόδειγμα του δέχθηκε κριτική για την

¹³ Nordhaus (1989) σελ.1-68

περιορισμένη και αμφίβολη επαλήθευση των φαινομένων που περιγράφονταν ¹⁴ π.χ σύνδεση των εκλογικών αναμετρήσεων με την εναλλαγή των επιπέδων μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας, που προέκυπτε απ' την υιοθέτηση της καμπύλης Phillips ως βάση ανάπτυξης του υποδείγματος. Πιο συγκεκριμένα η κριτική αυτή εστιάστηκε σε δυο βασικές αδυναμίες. Η πρώτη αφορά την παραδοχή του ότι δεν υφίσταται διαφοροποίηση μεταξύ προγραμμάτων και θέσεων των κομμάτων. Υπενθυμίζεται ότι η ίδια άποψη διατυπώθηκε πρώτα απ' τον Downs, ως τάση ομογενοποίησης σε ζητήματα που στηρίζονται απ' την πλειοψηφία των πολιτών (ψηφοφόρων), ο Nordhaus ωστόσο την εκλαμβάνει ως δεδομένη. Οι Alesina και Sachs¹⁵ που άσκησαν κριτική στο συγκεκριμένο ζήτημα υποστηρίζουν ότι εμπειρικά αποδεικνύεται ότι οι διαφοροποιήσεις των κομμάτων παραμένουν και βάση αυτών υφίστανται διαχωρισμοί μεταξύ τους. Ορισμένα κόμματα προτιμούν περισσότερο επεκτατική πολιτική προσπαθώντας να περιορίσουν την ανεργία, σε αντίθεση με άλλα κόμματα που τείνουν περισσότερο σε περιοριστικές πολιτικές επιδιώκοντας την μείωση του πληθωρισμού. Κατά συνέπεια η ύπαρξη διαφοροποίησης των κομματικών θέσεων και η επίγνωση των διάφορων αυτών από πλευράς ψηφοφόρων αναιρούν, τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο, την πιθανότητα εμφάνισης εκλογικού οικονομικού κύκλου. Αυτό που είναι εμφανές μόνο είναι η μετεκλογική διαφοροποίηση των οικονομικών επιλογών που εξαρτάται απ' το κόμμα που εκλέχθηκε (δηλ. αν αυτό ακολουθεί επεκτατική ή περιοριστική πολιτική).

Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Alesina οι πολιτικές που ακολουθούνται απ' τα διάφορα κόμματα ασκούν παροδική επίδραση στην ανεργία και των πληθωρισμό, ενώ οι εκλογικές αναμετρήσεις οδηγούν σε προσωρινές διακυμάνσεις στην οικονομία οι οποίες προκύπτουν απ' την αβεβαιότητα σχετικά με τα εκλογικά αποτελέσματα. Απ' τη στιγμή που δεν μπορεί να προβλεφθεί επιτυχώς ποιο κόμμα θα κερδίσει μια επερχόμενη εκλογική αναμέτρηση δεν είναι γνωστό αν ο πληθωρισμός μειωθεί ή αυξηθεί. Γι' αυτό το λόγο προτείνει την διατύπωση υποθέσεων που θα βασίζονται στις προτιμήσεις των κομμάτων σχετικά με τα επίπεδα πληθωρισμού και ανεργίας. Μετεκλογικά ο δείκτης πληθωρισμού και ανεργίας θα προσεγγίζει τις προβλεπόμενες προεκλογικές τιμές¹⁶. Έτσι σε περίπτωση που ένα αριστερό κόμμα ανέλθει στην εξουσία θα επέλθει αύξηση του πληθωρισμού και μείωση της ανεργίας, αντίθετα σε περίπτωση που επικρατήσει ένα δεξιό κόμμα θα επακολουθήσει μείωση του πληθωρισμού και αύξηση της ανεργίας. Αυτό συμβαίνει διότι συνήθως τα κόμματα της αριστεράς ακολουθούν επεκτατικές πολιτικές υψηλού πληθωρισμού ώστε να καταπολεμήσουν την ανεργία, ενώ τα κόμματα της δεξιάς ασκούν περιοριστική πολιτική ώστε

¹⁴ Mc Callum (1978) σελ. 504-515

¹⁵ Alesina & Sachs (1988)

¹⁶ Alesina A., 1987 σελ. 651-678.

να μειωθεί ο πληθωρισμός παρόλο που αυξάνεται έτσι η ανεργία και οικονομική ανάπτυξη επιβραδύνεται.¹⁷

Η δεύτερη κύρια θεωρητική αδυναμία του υποδείγματος Nordhaus αφορά την ψηφοδοτική συμπεριφορά των *υπορθολογικών* ψηφοφόρων την οποία εξαρτούν απ' την εμπειρία του παρελθόντος¹⁸. Οι ψηφοφόροι αυτοί δεν έχουν γνώση των μηχανισμών της οικονομίας και η ψήφος τους επηρεάζεται από τις παροδικές επεκτατικές πολιτικές της προεκλογικής περιόδου. Το αντεπιχείρημα που προκύπτει είναι ότι σε περίπτωση που οι ψηφοφόροι διδάσκονται απ' την εμπειρία του παρελθόντος θα έχουν συνείδηση του ότι η προεκλογική επεκτατική πολιτική ακολουθείται από μετεκλογική περιοριστική δημοσιονομική πολιτική. Τα γεγονότα αυτό σε συνδυασμό με την ψηφοδοτική συμπεριφορά των *υπερθολογικών* ψηφοφόρων, οι οποίοι εξαρτούν την ψηφοδοτική τους συμπεριφορά ανάλογα με τις ουσιαστικές ωφέλειες που θα προκύψουν απ' την υλοποίηση του προγράμματος του εκάστοτε κόμματος, έχοντας γνώση της οικονομικής πραγματικότητας, θα οδηγούσε στην αναίρεση της πιθανότητας εμφάνισης εκλογικών οικονομικών κύκλων.

¹⁷ Ο διαχωρισμός αυτός σχετικά με την προτιμώμενη οικονομική πολιτική ανάλογα με τον ιδεολογικό χαρακτήρα των κομμάτων δηλ. αν είναι δεξιά ή αριστερά, στηρίζεται στην «παραδοσιακή κομματική θεωρία» (Traditional Partisan Theory) του Hibbs, σύμφωνα με την οποία η πολιτική κάθε κόμματος λαμβάνει διαφορετική θέση στην καμπύλη Phillips επιλέγοντας διαφορετική οικονομική πολιτική σχετικά με τον πληθωρισμό και την ανεργία. Οι αριστερές κυβερνήσεις που απευθύνονται κυρίως στα εργατικά στρώματα επιλέγουν πολιτικές μείωσης της ανεργίας, αντίθετα οι δεξιές κυβερνήσεις που η εκλογική τους βάση αποτελείται κυρίως από αστικά στρώματα επιλέγουν πολιτικές μείωσης του πληθωρισμού. (βλ. Hibbs D., 1977.)

¹⁸ Αναλυτικότερα σχετικά με την κριτική που διατυπώθηκε ως προς αυτό το ζήτημα βλ. Rogoff K., Slibert A., 1988, σελ. 1-16.

1.3. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΠΙΕΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΚΔΗΛΩΣΗ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ

Στο υπόδειγμα του Nordhaus παραβλέπεται η επιρροή των ομάδων πίεσης στην οικονομία, παρόλο που σχετικά μ' αυτό το ζήτημα υπήρξαν μελέτες από προγενέστερους θεωρητικούς. Ο πρώτος θεωρητικός που ανέδειξε τον ρόλο των ομάδων πίεσης και την πολιτική επιρροή που ασκούν στην οικονομία είναι ο M. Kalecki, το έργο του οποίου εντάσσεται στην μαρξιστική παράδοση, στην οποία εισήγαγε για πρώτη φορά την ιδέα του πολιτικού κύκλου. Το υπόδειγμα του Kalecki στηρίζεται στην πολιτική πίεση που ασκούν συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων, οι οποίες είναι ταξικά συγκροτημένες. Στο ίδιο υπόδειγμα παρουσιάζεται ένα στοιχείο το οποίο απουσιάζει απ' τα υπόλοιπα συναφή υποδείγματα. Πρόκειται για την έμφαση που δίνεται στους μηχανισμούς και τις πολιτικές διαδικασίες, που εξελίσσονται όμως στα διαστήματα που μεσολαβούν μεταξύ των εκλογικών αναμετρήσεων και όχι στις περιόδους εκλογών.

Δεδομένης της επιρροής στην οικονομία εκείνη την περίοδο της κεϋνσιανής αντίληψης και πιο συγκεκριμένα της αντίληψης ότι το κράτος διέθετε τους κατάλληλους μηχανισμούς ώστε να επιτύχει πλήρη απασχόληση μέσω της άσκησης αντίστοιχης οικονομικής πολιτικής δημόσιων δαπανών, ο Kalecki ερευνούσε την δυνατότητα να εξαλειφθούν οι κυκλικές διακυμάνσεις στην οικονομία και να καταπολεμηθεί η ανεργία μέσω της κατάλληλης νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Ωστόσο οι πιθανότητες για κάτι τέτοιο ήταν περιορισμένες εξαιτίας των χαρακτηριστικών της καπιταλιστικής οικονομίας. Σύμφωνα με τον Kalecki οι συνθήκες υψηλής ανεργίας και οικονομικής ύφεσης έχουν ως αποτέλεσμα την άσκηση πολιτικής πίεσης απ' τις κοινωνικές ομάδες των ανέργων και των εργαζομένων, οι οποίοι προβάλλουν αιτήματα για επεκτατικές πολιτικές π.χ. αύξησης μισθών, μείωσης ανεργίας κ.λ.π. Απ' την άλλη πλευρά οι συνθήκες πλήρους απασχόλησης έχουν ως επακόλουθο την πολιτική παρέμβαση και πίεση των εκπροσώπων του κεφαλαίου, διότι η παρατεταμένη απασχόληση ενδυναμώνει το εργατικό κίνημα και εγείρει εργατικές διεκδικήσεις που δεν είναι συμφέρουσες για το κεφαλαίο¹⁹ π.χ. μια ενδεχόμενη αύξηση μισθών θ' αύξανε το κόστος παραγωγής. Μέσα απ' την διάδραση των παραπάνω στοιχείων συγκροτείται και εκδηλώνεται το φαινόμενο του οικονομικού «πολιτικού κύκλου».

Ο Kalecki στο υπόδειγμα του επικεντρώθηκε στην επίδραση εξωγενών παραγόντων στην οικονομία, των οποίων η δράση δεν μεσολαβείται από εκλογικές αναμετρήσεις. Οι ενέργειες των ομάδων πίεσης (κεφαλαιοκρατών και εργατών) κινητοποιούνται από την οικονομία και όχι από την πολιτική και είναι ανεξάρτητες των προεκλογικών ή μετεκλογικών περιόδων. Η αντίληψη αυτή

¹⁹ Kalecki (1943) σελ. 322-331.

αντιδιαστέλλεται αυτής του Nordhaus και των μεταγενέστερων υποστηρικτών του που εξαρτούν την πολιτική πίεση απ' τις εκλογές δηλ. ότι αυτή εντείνεται σε προεκλογικές περιόδους και ατονεί μετεκλογικά.

Μια ακόμη μελέτη που αναδεικνύει τον ρόλο των ομάδων πίεσης και την επιρροή που ασκούν στην διαμόρφωση της οικονομικής πραγματικότητας σχετίζοντας την με το φαινόμενο των εκλογικών οικονομικών κύκλων είναι του A.Hirschman²⁰. Η θεωρητική συνεισφορά του έγκειται στο ότι εισήγαγε τους μηχανισμούς της *εξόδου* και *φωνής* ως εργαλεία ανάλυσης και ερμηνείας των οικονομικών και κοινωνικών οργανισμών, που επηρεάζουν σημαντικά την εξέλιξη και την λειτουργία τους. Με τον όρο *έξοδος* νοείται η διακοπή της σχέσης με κάποιο οργανισμό και αποτελεί έναν έμμεσο τρόπο πληροφόρησης της διοίκησης του οργανισμού αυτού για την αποτυχία της πολιτικής της. Ωστόσο η *έξοδος* δεν παρέχει επαρκή πληροφόρηση σχετικά με το περιεχόμενο της αποτυχίας. Στους οικονομικούς οργανισμούς αποτελεί μια αγοραία πρακτική, μέρος του ευρύτερου οικονομικού ανταγωνισμού και της οικονομικής διαδικασίας. Απ' την άλλη πλευρά η *φωνή* αποτελεί μια μέθοδο ενημέρωσης της διοίκησης και είναι ιδιαίτερα σημαντική στις περιπτώσεις που η *έξοδος* είναι δύσκολη ή αδύνατη. Επειδή η άσκηση της *φωνής* σε ατομικό επίπεδο μπορεί ν' αποβεί ανώφελη και το κόστος της να υπερβαίνει το αναμενόμενο όφελος, γι' αυτό το λόγο πρέπει να εκδηλώνεται συλλογικά δηλαδή η ίδια η *φωνή* να εξελίσσεται σε κίνητρο ανάπτυξης συλλογικής δράσης²¹. Η έννοια της *φωνής* συνδέεται με την άσκηση επιρροής, πίεσης και ελέγχου που ασκείται απ' τα επιμέρους άτομα προς τους φορείς αποφάσεων. Στους οικονομικούς οργανισμούς ειδικότερα αποτελεί έναν σημαντικό μηχανισμό μέσω του οποίου ο οικονομικός οργανισμός μπορεί να οδηγηθεί σε διαρθρωτικές κινήσεις πριν επακολουθήσει η *έξοδος*, η ολική απώλεια αγορών και τελικά η χρεοκοπία.

Μέσα απ' το θεωρητικό σχήμα του Hirschman και την παράθεση της *φωνής* και *εξόδου*, διαφαίνεται η διαφοροποίηση του απ' το υπόδειγμα του Nordhaus καθώς και οι κυριότερες αδυναμίες του τελευταίου. Στο σχήμα του Nordhaus περιγράφεται η πολιτική διαδικασία της *εξόδου* ως αποτέλεσμα της δυσαρέσκειας των ψηφοφόρων. Στην περίπτωση που η μεταβολή των εισοδημάτων τους υστερεί των προσδοκιών τους απ' το κυβερνών κόμμα δίνουν την ψήφο τους στο αντιπολιτευόμενο κόμμα. Η διαδικασία της *φωνής* αντίθετα απουσιάζει απ' το υπόδειγμα, δηλαδή παραβλέπεται η πολιτική διαδικασία κατά την οποία η δυσαρέσκεια των ψηφοφόρων προς το κόμμα που έχει την εξουσία εκδηλώνεται με την άμεση γνωστοποίηση της προς τους κυβερνώντες. Ειδικότερα απουσιάζει στο υπόδειγμα ο ρόλος και η δυναμική της συλλογικής δράσης ως η σημαντικότερη έκφανση της *φωνής*. Μέσω της συλλογικής δράσης δίνεται η δυνατότητα στους

²⁰ Hirschman (1970).

²¹ Hirschman (1992) σελ. 78-79.

πολίτες ψηφοφόρους να γνωστοποιήσουν με τον πιο καταφανή και ισχυρό τρόπο την δυσαρέσκεια τους προς τους κυβερνητικές ενέργειες και να προβάλουν συλλογικά τα αιτήματα τους. Η σχέση ψηφοφόρων και κομμάτων κατά τον Nordhaus υφίσταται στην βάση της μεγιστοποιητικής συμπεριφοράς που επιδιώκουν και τα δυο μέρη και υφίσταται για περιορισμένο διάστημα κατά την προεκλογική περίοδο ως την εκλογική αναμέτρηση. Εμφανίζεται στην ουσία ως μια σχέση συγκροτούμενη στο πλαίσιο του εκλογικού ανταγωνισμού όπου η στάση των ψηφοφόρων εκδηλώνεται μόνο μέσω της πράξης ψήφου. Όμως η σχέση ψηφοφόρων και κομμάτων συνεχίζει να υφίσταται και μετά την εκλογική αναμέτρηση και επηρεάζει τις πράξεις του κυβερνώντος κόμματος και μετά την εκλογική νίκη μέσω της άσκησης *φωνής*.

Με το ζήτημα αυτό συνδέεται και η κριτική σχετικά με την καμπύλη Phillips και της σχέσης πληθωρισμού και ανεργίας, που από πολλούς επικριτές του Nordhaus εκλαμβάνεται ως απλούστευση των επιλογών οικονομικής πολιτικής. Η προεκλογική δημοσιονομική επέκταση συντελείται μέσα απ' την εφαρμογή διάφορων πολιτικών εκ των οποίων ορισμένες δεν μπορούν να ακυρωθούν κατά την μετεκλογική περίοδο συγκράτησης. Δίνοντας ένα παράδειγμα επηρεασμένο απ' τα δεδομένα της ελληνικής πραγματικότητας, μια μορφή επέκτασης των προεκλογικών δαπανών που προσανατολίζεται στη μείωση της ανεργίας θα μπορούσε να είναι η πρόσληψη προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες. Μετεκλογικά ωστόσο που ασκείται δημοσιονομική συγκράτηση αυτή η κυβερνητική επιλογή δεν είναι δυνατό ν' ακυρωθεί, διότι αυτή η πολιτική ενέργεια είναι αποτέλεσμα της άσκησης *φωνής* δηλ. του αιτήματος μείωσης της ανεργίας, αλλά συνεχίζει ν' ασκείται και να επηρεάζει την κυβερνητική πολιτική μετεκλογικά.

Εάν θεωρηθεί δεδομένος ο ισχυρισμός του Downs ότι οι ψηφοφόροι και τα κόμματα ακολουθούν παρόμοια συμπεριφορά (μεγιστοποίηση ψήφων τα δε, μεγιστοποίηση ωφελειών οι δε), οι έννοιες της *φωνής* και *εξόδου* αποκτούν καθοριστικό ρόλο στην εκδήλωση και λειτουργία του εκλογικού οικονομικού κύκλου. Η άσκηση της *φωνής* αποτελεί έκφραση της επικοινωνίας ψηφοφόρων και κομμάτων και της επιρροής που ασκούν στην κυβερνητική πολιτική. Η *έξοδος* απ' την άλλη, στην ουσία υποδηλώνει την διακοπή της σχέσης ψηφοφόρου και κόμματος και εκδηλώνεται με την απώλεια ψήφων για το κόμμα. Οι ψηφοφόροι μέσω της *φωνής* ασκούν έλεγχο στην κυβερνητική πολιτική εκφράζοντας δυσαρέσκεια ή ικανοποίηση για τις κυβερνητικές ενέργειες ή προβάλουν τα αιτήματα τους. Υπό την πίεση της *φωνής* και την ενδεχόμενη *έξοδο* σε περίπτωση που τα αιτήματα των ψηφοφόρων δεν ικανοποιηθούν, το κυβερνών κόμμα, επιδιώκοντας παράλληλα και την μεγιστοποίηση των ψήφων του, ακολουθεί προεκλογική δημοσιονομική πολιτική παροχών προεκλογικά. Μετεκλογικά υπό την πίεση της οικονομικής πραγματικότητας υποχρεώνεται ν' ασκήσει περισσότερο περιοριστικές πολιτικές, οι οποίες δεν είναι πάντοτε αποτελεσματικές απ' την στιγμή που γνώμονας κάθε κυβερνητικής απόφασης είναι το πολιτικό

κόστος, ενώ σε κάθε περίπτωση η άσκηση της *φωνής* δεν σταματά μετεκλογικά. Μέσω αυτής της διαδικασίας εκδηλώνεται ο εκλογικός οικονομικός κύκλος, ο οποίος συγκροτείται στη βάση εναλλαγών προεκλογικής επεκτατικής πολιτικής και μετεκλογικής περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής.

1.4. Η ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

Ο εκλογικός οικονομικός κύκλος αποτελεί έκφραση της «χρονικότητας» της πολιτικής διαδικασίας, όπως αυτή εκδηλώνεται μέσω των εκλογικών αναμετρήσεων. Κατά συνέπεια ένα σημαντικό ζήτημα που προκύπτει είναι η σχέση του με το πολιτικό σύστημα και κατά πόσο διαφοροποιείται ανάλογα μ' αυτό. Όπως προαναφέρθηκε η βασικότερη προϋπόθεση για την εμφάνιση του κύκλου είναι η ύπαρξη δημοκρατικού πολιτεύματος, όπου η θεσμοθετημένη παρέμβαση του κράτους στο πεδίο της οικονομίας μπορεί να οδηγήσει σε πιθανότητα εμφάνισης του φαινομένου. Σύμφωνα με πρόσφατες μελέτες²² οι εκλογικοί κανόνες που ισχύουν σε κάθε δημοκρατία έχουν άμεση σχέση με την δημοσιονομική πολιτική, απ' τη στιγμή που μπορούν να επηρεάσουν τις στάσεις και τις προτιμήσεις των πολιτικών δρώντων στο πεδίο αυτό. Ωστόσο στα διάφορα δημοκρατικά πολιτικά συστήματα οι εκλογικές διαδικασίες και ειδικότερα το εκλογικό σύστημα διαφοροποιούνται. Το γεγονός αυτό συνδέεται άμεσα με τον εκλογικό κύκλο, διότι ανάλογα με τη μορφή και το περιεχόμενο των εκλογικών κανόνων η επιρροή του εκλογικού συστήματος στη δημοσιονομική πολιτική έχει διαφορετικά αποτελέσματα. Απ' τη στιγμή που η δημοσιονομική πολιτική και ειδικότερα οι κοινωνικές δαπάνες σχετίζονται με το κόμμα που ασκεί εξουσία και τις κυβερνητικές επιλογές, οι εκλογές θεωρούνται κρίσιμη παράμετρος. Μια βασική ένδειξη αυτής της επιρροής είναι οι διαφορετικοί ρυθμοί των κοινωνικών δαπανών μετεκλογικά και προεκλογικά. Στη βάση αυτή παρουσιάζει ενδιαφέρον η διερεύνηση των διαφοροποιήσεων που καταγράφουν αυτοί οι ρυθμοί σε σχέση με τους επιμέρους εκλογικούς κανόνες που ισχύουν σ' ένα πολιτικό σύστημα.

Το εκλογικό σύστημα αποτελεί ένα σημαντικό στοιχείο του πολιτικού συστήματος και βασικός παράγοντας προσδιορισμού και επιρροής της πολιτικής πραγματικότητας. Μέσω του εκλογικού συστήματος επιδιώκεται ο ορισμός μιας κυβέρνησης ικανής ώστε ν' ασκεί αποτελεσματικά την εξουσία και να είναι αποδεκτή απ' τους κυβερνώμενους, καθώς και η μείωση της αποξένωσης απ' το πολιτικό σύστημα των δυνάμεων οι οποίες δεν ασκούν εξουσία και η αποφυγή πρόσθετων προβλημάτων στα αντικειμενικά υπάρχοντα²³. Ουσιαστικά πρόκειται για μια διαδικασία όπου δίνεται δυνατότητα στους πολιτικούς δρώντες να προβάλουν τη βούληση και τους στόχους τους. Η εκλογική αναμέτρηση αποτελεί μέσο για τα πολιτικά κόμματα και τους υποψήφιους να ανέλθουν στην εξουσία και των ψηφοφόρων να προβάλουν τα αιτήματα και τις προτιμήσεις τους με την ψήφο, συμμετέχοντας έμμεσα στην άσκηση της εξουσίας μέσω των

²² Persson, Roland, Tabellini (2000).

²³ Harrop & Miller (1987)

εκπροσώπων που εκλέγουν. Το σημαντικότερο ίσως είναι ότι το ίδιο το σύστημα μέσα από ένα σύνολο κανόνων παρέχει την απαραίτητη νομιμοποιητική βάση άσκησης εξουσίας και συμβάλει στην σταθερότητα του πολιτικού συστήματος.

Το εκλογικό σύστημα, ως ένα σύστημα κανόνων που ορίζουν την εκλογική διαδικασία μπορεί να λάβει διαφορετικές μορφές ανάλογα με το περιεχόμενο των κανόνων. Γενικότερα οι εκλογικοί κανόνες σχετίζονται με ζητήματα που αφορούν την έκταση του εκλογικού δικαιώματος, τους υποψήφιους, τα κόμματα, την μέθοδο ψηφοφορίας τον ορισμό των εκλογικών περιφερειών κ.λ.π. Μια ενδεχόμενη αλλαγή των κανόνων ενός εκλογικού συστήματος ασκεί σημαντική επίδραση στις πολιτικές εξελίξεις και ειδικότερα στον συσχετισμό των πολιτικών δυνάμεων και το κομματικό σύστημα. Οι κυριότερες μορφές των εκλογικών συστημάτων είναι το πλειοψηφικό και αναλογικό, τα οποία εφαρμόζονται στα επιμέρους πολιτικά συστήματα με διάφορες παραλλαγές. Ως πλειοψηφικά ορίζονται τα εκλογικά συστήματα όπου όλες οι έδρες κάθε εκλογικής περιφέρειας δίνονται στο πλειοψηφούν κόμμα²⁴. Ως αναλογικά ορίζονται τα εκλογικά συστήματα όπου έχουν ως κύριο χαρακτηριστικό την αντιστοίχιση ψήφου και εδρών σε πολυεδρικές περιφέρειες. Με βάση το εκλογικό μέτρο οι έδρες κατανέμονται στα κόμματα ανάλογα με τους ψήφους. Για τον προσδιορισμό του εκλογικού μέτρου διαιρούνται οι ψήφοι δια τις έδρες που κατανέμονται σε κάθε περιφέρεια. Αρχικά, κάθε κόμμα στην πρώτη κατανομή λαμβάνει τόσες έδρες όσες φορές καλύπτουν το εκλογικό μέτρο οι ψήφοι που έλαβε. Συνήθως ακολουθεί και δεύτερη κατανομή για τις υπολειπόμενες έδρες, όπου ισχύουν διάφορες παραλλαγές της αναλογικής²⁵. Οι κυριότερες παραλλαγές της αναλογικής είναι το σύστημα της λίστας (το πολιτικό κόμμα καταρτίζει λίστα υποψηφίων και λαμβάνει έναν αριθμό εδρών ανά περιφέρεια ανάλογα με τον αριθμό των ψήφων π.χ. Δανία, Ιταλία) και το σύστημα της μόνης μεταφερομένης ψήφου (σε πολυεδρικές περιφέρειες οι ψηφοφόροι δίνουν την ψήφο τους στους υποψήφιους με σειρά προτίμησης και όταν οι ψήφοι μετρώνται καθορίζεται το εκλογικό μέτρο και δίνονται οι έδρες ανάλογα με τους ψήφους που έλαβε κάθε υποψήφιος).

Σύμφωνα με τον Duverger αναλογική ευνοεί τον πολυκομματισμό και ιδιαίτερα τα μικρά κόμματα και το πλειοψηφικό όταν διεξάγεται σ' ένα γύρο τον δικομματισμό και σε δυο γύρους τη

²⁴ Οι παραλλαγές αυτού του συστήματος είναι της μονοεδρικής περιφέρειας και μόνης ψήφου, όπου η πλειοψηφία των ψήφων αρκεί για να κερδίσει η έδρα (εφαρμόζεται π.χ. σε ΗΠΑ, Βρετανία, Καναδά), μονοεδρικής περιφέρειας με δεύτερο γύρο, σε περίπτωση που κάποιος υποψήφιος δεν καταφέρει να κερδίσει την απόλυτη πλειοψηφία, όποτε έπεται νέος εκλογικός γύρος όπου οι ασθενέστεροι υποψήφιοι αποφασίζουν ή υποχρεούνται ν' αποχωρίσουν (π.χ. Γαλλία) και μονοεδρικής περιφέρειας με ψήφο προτίμησης, όπου επιτρέπεται η τοποθέτηση των υποψηφίων με σειρά προτίμησης, με τους ψήφους των ασθενέστερων να ανακατανέμονται στους ισχυρούς ανάλογα με τη θέση (π.χ. Αυστραλία). Σχετικά βλ. Ball & Peters (2000).

²⁵ Επικρατέστερες παραλλαγές τα συστήματα μεγαλύτερου υπόλοιπου (Hagenbach – Bischoff), οι έδρες δίνονται στα μικρότερα κόμματα που έχουν τα μεγαλύτερα αδιάθετα απ' την πρώτη κατανομή και τα συστήματα υψηλότερου μέσου όρου (d'Hondt), όπου οι έδρες δίνονται στα κόμματα με τον υψηλότερο μέσο όρο κατά έδρα.

δισυμμαχία.²⁶ Στο πλειοψηφικό σύστημα ευνοούνται τα μεγάλα κόμματα ενώ η σχέση ψήφου και έδρας αλλοιώνεται. Στο δεύτερο γύρο μειώνεται ο αριθμός των εδρών που αντιστοιχούν σε ψήφους μειοψηφίας και ενισχύονται οι περιφερειακές κομματικές οργανώσεις εξαιτίας της αναγκαιότητας διαπραγματεύσεων με άλλα κόμματα. Στο αναλογικό σύστημα η κατάρτιση κομματικής λίστας αυξάνει την ισχύ των κομμάτων, δεδομένου ότι το κόμμα καθορίζει την λίστα και στο σύστημα μόνης μεταφερομένης ψήφου επικεντρώνει το ενδιαφέρον στον υποψήφιο και όχι στην κομματική του ιδιότητα, ευνοώντας την αντιπροσώπευση μικρότερων κομμάτων²⁷. Γενικότερα το πλειοψηφικό σύστημα σχετίζεται με το δικομματισμό και η αναλογική με τον πολυκομματισμό,²⁸ ωστόσο ορισμένες παραλλαγές της αναλογικής (π.χ. ενισχυμένη αναλογική) δεν διευκολύνουν την επιβίωση πολλών μικρών κομμάτων, έτσι περιορίζουν τον πολυκομματισμό, οδηγώντας σε κάποια μορφή δικομματισμού²⁹. Επίσης σε περίπτωση που υπάρχουν ισχυρές μειονότητες, γεωγραφικά συγκεντρωμένες και οργανωμένες σε κόμμα, το πλειοψηφικό σύστημα σ' ένα γύρο δεν μπορεί να οδηγήσει σε δικομματισμό³⁰ (π.χ. περίπτωση Καναδά). Τέλος, παρόλο που το πλειοψηφικό σύστημα ευνοεί τον δικομματισμό είναι δυνατό να οδηγήσει σε αρνητικές συνέπειες για τα κόμματα. Σ' ένα τέτοιο σύστημα οι εκλογικές περιφέρειες χωρίζονται σ' αυτές που ένα απ' τα δυο μεγάλα κόμματα έχει βέβαιη νίκη και σ' αυτές που το αποτέλεσμα είναι αμφίροπο. Τα κόμματα εξαιτίας αυτού οδηγούνται στη χρήση ιδεολογικού λόγου στην πρώτη περίπτωση και τεχνοκρατικού προγράμματος στη δεύτερη, με ενδεχόμενο κίνδυνο τη διαμόρφωση διαφορετικών ιδεολογικών ρευμάτων στο εσωτερικό τους που μπορεί να οδηγήσουν στη διάσπαση του κόμματος.

Ανάλογα με το αν ισχύουν αναλογικά ή πλειοψηφικά εκλογικά συστήματα η πολιτική ευθύνη, η διαφθορά, οι άσκοπες δαπάνες και η φορολογία διαφοροποιούνται, γεγονός που οφείλεται στο ότι η πολιτική ευθύνη στα πλειοψηφικά συστήματα όπου η εξουσία προσωποποιείται σ' ένα άτομο η πολιτική ευθύνη είναι μεγαλύτερη απ' ότι στα αναλογικά εκλογικά συστήματα όπου η εξουσία εκφράζεται απ' το κόμμα. Επίσης είναι σημαντικό ρόλο έχει και το γεγονός ότι βάση των εκλογικών κανόνων ενός πλειοψηφικού συστήματος, ακόμη και μια ελάχιστη μετατόπιση των ψήφων μπορεί να επηρεάσει άμεσα το εκλογικό αποτέλεσμα. Κατά συνέπεια οι άσκοπες δαπάνες, είναι μικρότερες στα πλειοψηφικά συστήματα όπου οι πολιτικοί εκπρόσωποι είναι ατομικά υπόλογοι στους ψηφοφόρους απ' ότι στα αναλογικά συστήματα όπου, ιδιαίτερα σε περίπτωση της

²⁶ Duverger (1951)

²⁷ βλ. Taagarera & Shugart (1989)

²⁸ Τα μικρά κόμματα είναι δυνατό να επιβιώσουν σε κάθε εκλογικό σύστημα εφόσον δημιουργήσουν συνασπισμούς, συνεπώς η επιβίωση τους δεν εξαρτάται απ' την αναλογική, η οποία έχει σημασία για τη βιωσιμότητα των κομμάτων τα οποία όμως είναι αδιάλλακτα και αρνητικά σε συνασπισμούς.

²⁹ Χαρακτηριστική περίπτωση είναι η Ελλάδα όπου το σύστημα ενισχυμένης αναλογικής, σε αντίθεση με το πλειοψηφικό σύστημα επιτρέπει την εκπροσώπηση των μικρότερων κομμάτων, ωστόσο αυτή είναι αρκετά περιορισμένη ώστε να μην εμποδίζει τον σχηματισμό ισχυρής κυβέρνησης από ένα εκ των δυο μεγάλων κομμάτων.

³⁰ Rae (1971)

κομματικής λίστας, είναι οι υπόλογοι στο κόμμα.³¹ Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι διακυμάνσεις των δαπανών και της φορολογίας να είναι μεγαλύτερες στα πλειοψηφικά συστήματα ιδιαίτερα στις εκλογικές περιόδους και οι δαπάνες να έχουν κυρίως γεωγραφικό παρά κοινωνικό χαρακτήρα, απ' τη στιγμή που τα προγράμματα δαπανών επικεντρώνονται σε συγκεκριμένες περιφέρειες όπου η πολιτική υποστήριξη είναι αβέβαιη. Στα αναλογικά εκλογικά συστήματα όπου ευνοείται ο πολυκομματισμός και κατ' επέκταση η πολιτική εκπροσώπηση είναι ευρύτερη, οι δημοσιονομικές δαπάνες είναι υψηλότερες, διότι οι υποψήφιοι και κόμματα επιδιώκουν την υποστήριξη ευρύτερων κοινωνικών ομάδων του εκλογικού σώματος, αντίθετα με τα πλειοψηφικά συστήματα όπου ευνοείται κυρίως ο δικομματισμός και πολιτική κυριαρχία των μεγάλων κομμάτων. Γι' αυτό συνήθως στα αναλογικά συστήματα αναμένονται μεγαλύτερα προγράμματα δαπανών σε προεκλογικές περιόδους σε σύγκριση με τα πλειοψηφικά. Επίσης οι κοινωνικές δαπάνες και παροχές του κράτους πρόνοιας είναι αυξημένες στα αναλογικά εκλογικά συστήματα κυρίως όσον αφορά τις συντάξεις και την ασφάλιση των άνεργων.

Ένα τελευταίο ζήτημα αφορά τη σχέση του τύπου διακυβέρνησης με την δημοσιονομική πολιτική. Ο τύπος διακυβέρνησης ενός δημοκρατικού πολιτικού συστήματος μπορεί να επηρεάσει με διαφορετικό τρόπο ή να διαμορφώσει την δημοσιονομική πολιτική. Η διάκριση των τύπων διακυβέρνησης αφορά κυρίως τους κανόνες που ισχύουν σε σχέση με τη νομοθετική διαδικασία και τις γενικότερες πολιτικές διαπραγματεύσεις εντός των νομοθετικών σωμάτων. Στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες οι αντιθέσεις και οι πολιτικές διαπραγματεύσεις στο νομοθετικό σώμα εντός των διάφορων πολιτικών σχηματισμών μπορεί να οδηγήσουν σε κυβερνητική κρίση και γι' αυτό προωθούνται κυρίως σταθεροί πολιτικοί σχηματισμοί με κομματική πειθαρχία και κοινή γραμμή πολιτικής και ψήφου. Αντίθετα σ' ένα προεδρικό σύστημα όπου η εκτελεστική (κυβερνητική) εξουσία δεν μπορεί να περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό απ' το νομοθετικό σώμα και είναι υπόλογη απευθείας στους πολίτες και όχι στο κοινοβούλιο, διότι εκλέγεται απευθείας απ' το εκλογικό σώμα, η ψήφος δεν επηρεάζεται σημαντικά απ' το κόμμα ή τις πολιτικές συμμαχίες. Μια ακόμη διάφορα μεταξύ κοινοβουλευτικού συστήματος και προεδρικού είναι ο συλλογικός χαρακτήρας στην πρώτη περίπτωση και ο ατομικός στη δεύτερη της εκτελεστικής εξουσίας. Οι διαφορές αυτές έχουν ως αποτέλεσμα στα κοινοβουλευτικά καθεστώτα το ύψος το συνολικών δαπανών, τα προγράμματα παροχών, ακόμη και οι άσκοπες δαπάνες και η κατάχρηση να είναι μεγαλύτερη στα κοινοβουλευτικά συστήματα απ' ότι στα προεδρικά. Βάση του ότι η ατομική πολιτική ευθύνη ακολουθείται από ισχυρότερα κίνητρα απ' ότι η συλλογική πολιτική ευθύνη, υποστηρίζεται ότι σε μια προεδρική δημοκρατία όπου η πολιτική ευθύνη έχει ατομικό χαρακτήρα

³¹ Persson, Tabellini, Trebbi, (2001).

οι δημοσιονομικές διακυμάνσεις είναι υψηλότερες και επομένως η εμφάνιση εκλογικών κύκλων είναι πιθανότερη και όταν συμβαίνει συχνότερη απ' ότι σε μια κοινοβουλευτική δημοκρατία³².

Μελετώντας την ελληνική περίπτωση, η μετάβαση στη δημοκρατία άνοιξε ουσιαστικά ένα νέο κεφάλαιο στην ελληνική ιστορία που σηματοδοτήθηκε από μια διαδικασία πολιτικών αλλαγών που στόχευαν στην εξάλειψη των προδικτατορικών καταλοίπων και την ανασυγκρότηση των πολιτικών θεσμών. Η ισχυροποίηση των δημοκρατικών θεσμών συντελέστηκε με την θέσπιση σταθερής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας όπου παρείχε το απαραίτητο πλαίσιο για τον εκδημοκρατισμό της πολιτικής ζωής. Επίσης όσον αφορά το εκλογικό σύστημα η συχνή αλλαγή εκλογικών συστημάτων που αποτέλεσε πάγια τακτική και προδικτατορικά συνεχίστηκε, ωστόσο σε γενικές γραμμές υιοθετήθηκε η ενισχυμένη αναλογική με διάφορες παραλλαγές.³³ Σχετίζοντας τα δεδομένα αυτά με την επίδραση που ασκείται στην εκδήλωση του εκλογικού οικονομικού κύκλου απ' το πολιτικό σύστημα και ειδικότερα απ' το εκλογικό σύστημα προκύπτουν οι εξής υποθέσεις. Απ' τη στιγμή που το πολιτικό σύστημα της χώρας είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία, άρα ο ρόλος των κομμάτων είναι κυρίαρχος, η πολιτική ευθύνη δεν είναι προσωποποιημένη σ' ένα άτομο όπως στα προεδρικά συστήματα και οι εκπρόσωποι είναι ατομικά υπόλογοι στο κόμμα, με συνέπεια να αναμένονται αυξημένες δαπάνες και προγράμματα παροχών προεκλογικά απ' τις κυβερνήσεις με σκοπό την επανεκλογή τους. Επίσης το γεγονός ότι βάση του εκλογικού συστήματος της ενισχυμένης αναλογικής απαιτείται η υποστήριξη ευρύτερων κοινωνικών στρωμάτων για την εκλογική νίκη ενός κόμματος, αναμένονται ευρύτερα προγράμματα παροχών κατά τις προεκλογικές περιόδους κυρίως παροχές πρόνοιας, γεγονός που συνεπάγεται αύξηση των κοινωνικών δαπανών. Βάση των προαναφερόμενων συμπερασμάτων το ενδεχόμενο εκδήλωσης εκλογικού οικονομικού κύκλου στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς ενισχύεται.

³² Βλ. Lowry, Alt, Ferree (1998).

³³ Σχετικά με τα μεταπολιτευτικά εκλογικά συστήματα που εφαρμόστηκαν βλ. Μενδρινού (2000)

2. Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΗΝ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΤΙΚΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Στο προηγμένο κεφάλαιο παρατέθηκαν οι βασικότερες θεωρητικές προσεγγίσεις σχετικά με την συγκρότηση και την επίδραση του εκλογικού οικονομικού κύκλου. Ωστόσο πριν επιχειρηθεί ανάλυση των στοιχείων των κοινωνικών προϋπολογισμών για να αποδειχτεί η εκδήλωση του φαινομένου σε επίπεδο κοινωνικών δαπανών και η επίδραση του στην κοινωνική ασφάλιση είναι απαραίτητη η τεκμηρίωση εμφάνισης του φαινομένου σε επίπεδο γενικής οικονομίας της χώρας. Στο παρόν κεφάλαιο μέσα από την μελέτη των βασικών δημοσιονομικών δεικτών της γενικής οικονομίας διερευνάται το ενδεχόμενο εμφάνισης κύκλων και η λειτουργία τους στην μεταπολιτευτική οικονομία. Το κεφάλαιο χωρίζεται σε δυο περιόδους την δεκαετία 1980-1989 και 1990-1999. Ο διαχωρισμός αυτός δεν είναι τυχαίος αφού κάθε δεκαετία παρουσιάζει διαφορετικά χαρακτηριστικά και σηματοδοτείται από ξεχωριστές οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις. Απ' τη στιγμή που αποδεικνύεται κάτι τέτοιο στην ελληνική περίπτωση απ' το 1980-2000 ενισχύεται η πιθανότητα εμφάνισης του και σε επίπεδο κοινωνικών προϋπολογισμών και κατά συνέπεια η βασική υπόθεση της παρούσας εργασίας.

2.1. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΚΛΟΓΙΚΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 1980-1989

Η δεκαετία του '80 έχει ως αφετηρία για την ελληνική οικονομία τις συνέπειες της 'β πετρελαϊκής κρίσης που είχε ως αποτέλεσμα την πτώση του ρυθμού ανόδου του ΑΕΠ, την μείωση της βιομηχανικής παραγωγής και της συνολικής παραγωγικότητας της οικονομίας. Η επιδείνωση της οικονομίας ήταν αποτέλεσμα αυτών των δυσμενών διεθνών συγκυριών αλλά και της οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκε στη χώρα μεταπολιτευτικά σε συνάρτηση με τις πολιτικές εξελίξεις της περιόδου. Η εικόνα που παρουσιάζει η Ελλάδα μετά το 1974 έχει ως κύρια χαρακτηριστικά στο πολιτικό πεδίο την αποκατάσταση της δημοκρατίας και την σταθεροποίηση του πολιτεύματος, που συνοδεύεται από τη διεύρυνση των δημοκρατικών ελευθεριών και την ισχυροποίηση των κοινοβουλευτικών θεσμών. Ωστόσο φαίνεται πως ο εκδημοκρατισμός της χώρας δεν συνοδεύτηκε από άνοδο της οικονομίας³⁴. Επί προσθετά η οικονομική πολιτική που

³⁴ Στο σημείο αυτό τίθεται το ζήτημα του κατά ποσό ο εκδημοκρατισμός μιας κοινωνίας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ανάπτυξη της οικονομίας, δηλ. η ύπαρξη ανάλογης σχέσης μεταξύ δημοκρατίας και ανάπτυξης της οικονομίας. Στην ελληνική περίπτωση μια τέτοια αιτιακή σχέση δεν φαίνεται πως υπήρξε.

ασκείται ως το 1989 από τις εκάστοτε κυβερνήσεις οδήγησε στην εμφάνιση εκλογικού οικονομικού κύκλου στην οικονομία

Η οικονομική πολιτική των κυβερνήσεων μεταπολιτευτικά και ως το 1980 είχε κυρίως επεκτατικό χαρακτήρα, χωρίς ωστόσο οι εγχώριες και διεθνείς οικονομικές συγκυρίες να επιτρέπουν κάτι τέτοιο. Ήδη η Α πετρελαϊκή κρίση το 1973 είχε αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομία, ενώ οι πολιτικές αλλαγές του 1974 με την πτώση της δικτατορίας και την απειλή του πόλεμου με την Τουρκία (Κυπριακό) λειτούργησαν επιβαρυντικά στην υφιστάμενη οικονομική κατάσταση. Απ' το 1975 και μετέπειτα το εγχείρημα ανάκαμψης της οικονομίας οδήγησε μεν στην ενίσχυση της εγχώριας ζήτησης και την αύξηση του πραγματικού προϊόντος. Παρόλα αυτά η οικονομία σημείωνε κάμψη που εκδηλώνονταν απ' την συνεχή αύξηση των ελλειμμάτων, του δημοσίου χρέους, του πληθωρισμού και της μείωσης της παραγωγικότητας και όλα αυτά σε μια δυσμενή οικονομική συγκυρία της β πετρελαϊκής κρίσης που ακολούθησε, της οποίας οι συνέπειες στην ελληνική οικονομία κατέληξαν σε χρόνια διαρθρωτικά προβλήματα, απ' την στιγμή που η οικονομική πολιτική της περιόδου δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει και τα οποία επηρέασαν το σύνολο της κοινωνίας με την αύξηση της ανεργίας, της παραοικονομίας και των υποτιμήσεων του νομίσματος.

Οι παρακάτω πίνακες αποτυπώνουν τόσο την οικονομική πολιτική που ασκήθηκε την περίοδο 1975- 1980 όσο και τα αποτελέσματα της. Το 1977 η ΝΔ επανεκλέγεται κυβέρνηση και ακολουθεί επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, γεγονός που επιβεβαιώνεται από τα στοιχεία των πινάκων που ακολουθούν. Κύριο χαρακτηριστικό της πολιτικής αυτής ήταν η αύξηση των δαπανών η οποία είναι εμφανής σε όλη την πενταετία, ιδιαίτερα όμως μετά το 1977 ο ρυθμός αύξησης των δαπανών ανέρχεται από 0,1 % το 1976 σε 1,4 %. Η άσκηση της πολιτικής αυτής δεν συνοδεύτηκε από αύξηση της φορολογίας. Τα έσοδα από φόρους παραμένουν αμετάβλητα στο 16 % απ' το 1976-1979 με μικρή μείωση το 1980 στο 15,2%. Η αύξηση των δαπανών, η οποία όμως δεν ακολουθήθηκε από ανάλογη αύξηση των φορών, αποτέλεσε παράγοντα ενισχυτικό προς την αύξηση του πληθωρισμού και του δημοσίου ελλείμματος. Ο πληθωρισμός το 1979 αυξάνεται με ρυθμό 6,5 % και το 1980 φτάνει το 24,7 %. Το έλλειμμα αυξάνεται με μικρότερους ρυθμούς απ' το 1976 ως το 1980, κατά μέσο όρο 0,4% με εξαίρεση το 1979 που μειώθηκε στο 2,4 %. Όσον αφορά το ΑΕΠ, σημειώνεται γενικότερα αυξητική τάση μέχρι το 1979, με κάποιες διακυμάνσεις, γεγονός που οφείλεται στην ενίσχυση της εγχώριας ζήτησης, αντίθετα η διολίσθηση της δραχμής αυξάνεται σταδιακά απ' το 1977 ως το 1980 φθάνοντας το -13 %, αποτελώντας μια έκφανση της οικονομικής ύφεσης η οποία υπήρξε εντονότερη την δεκαετία του '80.

1. Δείκτες δημοσιονομικής πολιτικής % του ΑΕΠ

ΕΤΗ	ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ	ΔΙΑΦΟΡΑ	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ	ΔΑΠΑΝΕΣ	ΔΗΜΟΣΙΟ
		ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΥ			
		ΟΟΣΑ			
1975	13,4	-1,62	14,9	24,2	-3
1976	13,3	-4,45	16	24,3	-1,7
1977	12,6	-2,86	16	25,7	-2,5
1978	12,6	-3,9	16	26,2	-2,9
1979	19,1	-8,1	16	26	-2,4
1980	24,7	-9,8	15,2	26,6	-2,6

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, ΟΟΣΑ

2. Πραγματικό ΑΕΠ και διολίσθηση της δραχμής

ΕΤΗ	ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟ ΑΕΠ	ΔΙΟΛΙΣΘΗΣΗ ΔΡΑΧΜΗΣ*
1975	6,4	-10,2
1976	6,9	-4,5
1977	2,9	-3,2
1978	7,2	-9,8
1979	3,3	-6,7
1980	0,7	-13

* Σταθμισμένη ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία δραχμής

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

Οι εκλογές του 1981 είχαν καθοριστικό χαρακτήρα αφού σηματοδότησαν την πρώτη μεταπολιτευτική πολιτική αλλαγή, όταν ανέλαβε για πρώτη φορά την εξουσία ένα σοσιαλιστικό κόμμα το ΠΑΣΟΚ υποστηριζόμενο απ' το 48% του εκλογικού σώματος. Το εκλογικό αποτέλεσμα αφενός καταδεικνύει την πρόθεση των πολιτών για την ομαλή λειτουργία της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας μέσω της κυβερνητικής αλλαγής και αφετέρου την επιτυχία του ΠΑΣΟΚ³⁵ ν' αποτελέσει έναν πολιτικό φορέα αλλαγής, καλούμενο να υλοποιήσει το αίτημα του θεσμικού εκσυγχρονισμού της χώρας. Αυτή η κυβερνητική αλλαγή συνεπάγεται το τέλος της κυριαρχίας του κράτους της δεξιάς απ' τη στιγμή που συμμετείχαν στην κυβερνητική εξουσία δυνάμεις οι οποίες είχαν τεθεί προδικτατορικά στο περιθώριο της πολιτικής ζωής αλλά και τη σταθεροποίηση του δικομματισμού, απ' τη στιγμή που τα δυο μεγαλύτερα κόμματα συγκεντρώνουν το 84% του εκλογικού σώματος. Στην ουσία θα ήταν δυνατό να υποστηριχθεί ότι το ΠΑΣΟΚ κατέκτησε την κοινοβουλευτική πλειοψηφία στη βάση της συμμαχίας των μη προνομιούχων κοινωνικών στρωμάτων με το αίτημα ν' ακολουθήσει ένα ριζοσπαστικό πρόγραμμα. Αυτό πρακτικά συνεπάγονταν αλλαγές στην λειτουργία των κρατικών και εκπαιδευτικών δομών, αναθεώρηση του δικαίου, ανάπτυξη της περιφέρειας και την περαιτέρω φιλελευθεροποίηση των πολιτικών θεσμών. Το ίδιο το ΠΑΣΟΚ αποτελούσε ένα νέο κόμμα το οποίο δεν συνδέονταν με το προδικτατορικό παρελθόν και ήταν αποστασιοποιημένο από τη πολιτική διαμάχη δεξιάς και αριστεράς, σε αντίθεση με τη ΝΔ η οποία εξέφραζε ιδεολογικά και πολιτικά τη δεξιά παρά τα ανοίγματα που επιχείρησε προς τον κεντρώο χώρο. Το ΠΑΣΟΚ χρησιμοποίησε την παραδοσιακή αντίθεση μεταξύ δεξιάς και αριστεράς, προβάλλοντας την αποστασιοποίηση του και ασκώντας αντιπολιτευτικό λόγο ενάντια στην αναχρονιστική δεξιά και τις πολιτικές δυνάμεις που την εξέφραζαν, ο οποίος έτυχε ανταπόκρισης από ευρεία λαϊκά στρώματα. Τέλος ευνοϊκά λειτούργησε και η απουσία συνεκτικού αντιπολιτευτικού λόγου απ' τα κόμματα της αριστεράς και η γενικότερη διάσπαση του αριστερού χώρου σε επιμέρους αντιμαχόμενα πολιτικά κόμματα.

Κύριο χαρακτηριστικό της οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκε την πρώτη περίοδο διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ 1981-1985 είναι η αυξημένη παρέμβαση του κράτους στην οικονομία ως ένα εγχείρημα οικονομικής ανάκαμψης της χώρας. Τα αίτια επιλογής μιας τέτοιας πολιτικής σχετίζονται με την δυσμενή κατάσταση της ελληνικής οικονομίας και τους χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης της που οδήγησαν στην πεποίθηση ότι η εντονότερη παρέμβαση του κράτους θα μπορούσε να ανατρέψει. Εξάλλου ο χαρακτήρας του κόμματος και οι σοσιαλιστικές αρχές που πρέσβευε επέτρεπαν μια τέτοια παρέμβαση. Βασικός άξονας της οικονομικής πολιτικής ήταν η αύξηση των κρατικών δαπανών. Ένα μέρος αυτών κατευθύνθηκε σε κρατικές επενδύσεις, οι οποίες

³⁵ Σχετικά με τη φυσιογνωμία του ΠΑΣΟΚ βλ. Σακελλαρόπουλος (2001).

αφορούσαν κυρίως δημόσια έργα, σε στρατιωτικές δαπάνες και στην εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Ωστόσο το μεγαλύτερο μέρος των κρατικών δαπανών αφορούσε κοινωνικές δαπάνες³⁶. Τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής πολιτικής που ακολουθήθηκε ως το 1985 ήταν η επέκταση του δημοσίου τομέα και η εμπλοκή του κράτους στην παραγωγική διαδικασία, η επεκτατική δημοσιονομική και νομισματική πολιτική και η άνοδος των δημόσιων δαπανών.

Παρόλα αυτά τα αποτελέσματα ήταν δυσμενή για την ελληνική οικονομία, διότι οδήγησαν στην αύξηση των ελλειμμάτων, του πληθωρισμού και του δημόσιου χρέους και επιδεινώθηκε η παραγωγικότητα και η ανταγωνιστικότητα παρά τη υποτίμηση της δραχμής και τη διαρκή ολίσθηση της³⁷. Ειδικότερα η συνεχής συσσώρευση ελλειμμάτων οδήγησε στην αύξηση των δανειακών αναγκών, που στόχευαν την κάλυψη τους και κατά συνέπεια την άνοδο του δημόσιου χρέους, επιβαρύνοντας περισσότερο την οικονομία για την εξυπηρέτηση του, ενώ οδηγούσαν σε ένα νέο κύκλο ελλειμμάτων, δανεισμού και χρέους. Η αύξηση των καταναλωτικών αναγκών του δημοσίου που αύξανε τον εξωτερικό δανεισμό, οδήγησε σε αύξηση της ζήτησης με αποτέλεσμα η αδυναμία προσφοράς να την καλύψει ενίσχυε τις πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία. Βάση των δημοσιονομικών δεικτών της περιόδου όπως αποτυπώνονται στους πίνακες 3,4 μπορεί να υποστηριχθεί πως η κρατική παρέμβαση στην οικονομία δεν λειτούργησε ως μηχανισμός ανάπτυξης, αντίθετα οδήγησε στην διόγκωση των οικονομικών προβλημάτων, στην αυξημένη γραφειοκρατική οργάνωση και την ανάσχεση της αναπτυξιακής διαδικασίας μέσω των αυξημένων δημόσιων δαπανών. Σχετικά με την επέκταση του δημοσίου τομέα αξιοσημείωτο είναι ότι οι συνεχείς προσλήψεις προσωπικού, οι οποίες χρησιμοποιήθηκαν ως μέσο διευθέτησης πελατειακών σχέσεων δεν επέτρεψαν την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία του ώστε να διατηρηθεί μια πιθανή οικονομική ανάπτυξη.³⁸

³⁶ Βεργόπουλος (1986)

³⁷ Πανταζίδης, (2002)

³⁸ Σχετικά με την οικονομική κατάσταση και την κρίση βλ. Αλογοσκούφης (1993).

3. Πληθωρισμός, ΑΕΠ, διολίσθηση δραχμής 1980-1989

ΕΤΗ	ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟ ΑΕΠ	ΔΙΟΛΙΣΘΗΣΗ ΔΡΑΧΜΗΣ	ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ	ΔΙΑΦΟΡΑ ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΥ ΕΛΛΑΔΑΣ ΟΟΣΑ
1980	0,7	-13	24,7	-9,8
1981	-1,6	-6	24,5	-13
1982	-1,1	-8,9	21	-11
1983	-1,1	-16,9	20,2	-10,9
1984	2	-11,4	18,5	-10,3
1985	2,5	-17,9	19,3	-12,1
1986	0,5	-22,2	23	-16,6
1987	-2,3	-11	16,4	-7,7
1988	4,3	-7,1	13,5	-4,5
1989	3,8	-7,1	13,7	-7,3

4. Δημοσιονομικοί δείκτες (% του ΑΕΠ) 1980-1989

ΕΤΗ	ΕΣΟΔΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	ΔΑΝΕΙΑΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ	ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ	ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ
1980	26,5	29,2	6,9	23,1	-2,6
1981	25,9	35	12,3	27,1	-9,1
1982	28,9	35,6	10,6	29,8	-6,8
1983	30	37,5	9,5	34	-7,6
1984	30,7	39,1	12,7	40,9	-8,4
1985	30,7	42,4	14,8	47,8	-11,7
1986	32	41,6	11,6	48,4	-9,5
1987	32,8	42,1	11,2	53,3	-9,2
1988	31,4	43	13,1	63,5	-11,5
1989	30	44,4	14,6	66,6	-14,4

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, ΟΟΣΑ

Στις εκλογές του 1985 το ΠΑΣΟΚ επανεκλέγεται στην εξουσία, κατορθώνοντας να διατηρήσει την κοινωνική συμμαχία που το ανέδειξε σε κυβέρνηση το 1981. Η επανεκλογή αυτή σχετίζεται με την επεκτατική πολιτική που ακολούθησε και το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα, τα οποία λειτούργησαν υπέρ των λαϊκών στρωμάτων, βελτιώνοντας έστω και ελάχιστα τις συνθήκες διαβίωσης τους. Την ίδια περίοδο η οικονομική πολιτική του ΠΑΣΟΚ μεταβάλλεται μέσα απ' το εγχείρημα της καπιταλιστικής αναδιάρθρωσης. Τα αίτια μιας τέτοιας μεταστροφής της πολιτικής ήταν κυρίως η συνολική οικονομική κατάσταση της χώρας, όμως εκτός αυτού μια τέτοια αλλαγή ήταν αποτέλεσμα του σύγχρονου καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής και της γενικότερης ιδεολογικής κρίσης στο εσωτερικό του κινήματος σχετικά με το σοσιαλιστικό χαρακτήρα του κόμματος. Στον τομέα της οικονομίας οι δυσμενείς συνέπειες της επεκτατικής πολιτικής 1975-1985 σε συνδυασμό με τα τις δυο πετρελαϊκές κρίσεις, οι οποίες οδήγησαν την οικονομία σε ανισορροπία γίνονταν εντονότερες. Η κυβέρνηση για ν' αντιμετωπίσει μια διαφανόμενη οικονομική κρίση προχώρησε στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα 1985-1987 που είχε ως στόχο τον έλεγχο της συνολικής ζήτησης και τον περιορισμό των αποκλίσεων των μεγεθών της ελληνικής οικονομίας από τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά.³⁹ Οι κύριοι άξονες του προγράμματος ήταν η υποτίμηση της δραχμής (κατα 15%), περιοριστική δημοσιονομική και νομισματική πολιτική, καθορισμός αύξησης των μισθών ανάλογα με τον αναμενόμενο πληθωρισμό και προσπάθεια περιορισμού των εισαγωγών με την περαιτέρω αύξηση του κόστους τους. Ο στόχος αυτός επιτεύχθηκε σε μεγάλο βαθμό. Ο πληθωρισμός απ' το 1986 μειώθηκε λόγω της συγκράτησης των μισθολογικών αυξήσεων και του κόστους παραγωγής, όπως και το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών. Ωστόσο οι δαπάνες δεν παρουσίασαν σημαντική μεταβολή, αφού η επεκτατική πολιτική της κυβέρνησης διατηρήθηκε στην ουσία, αλλά τα έσοδα αυξήθηκαν και το γενικό έλλειμμα μειώθηκε. Ωστόσο ο χρόνος εφαρμογής του προγράμματος δεν επαρκούσε για τη βελτίωση των συνθηκών προσφοράς και της αντιμετώπιση των χρόνιων προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας απ' την στιγμή που δεν άφηνε περιθώρια εκτεταμένων παρεμβάσεων.

Συνοψίζοντας, τα κύρια συμπεράσματα που προκύπτουν απ' την οικονομική πολιτική της περιόδου 1980-1989 είναι η αύξηση του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία με επακόλουθη επέκταση του δημοσίου τομέα και η άσκηση επεκτατικής πολιτικής με την άνοδο των δημόσιων δαπανών. Οι συνθήκες αυτές σε συνδυασμό με την άσκηση επεκτατικής πολιτικής που ασκείται μετεκλογικά και της περιοριστικής πολιτικής που επιδιώκεται μετεκλογικά, ακόμα και αν αυτή δεν είναι έντονη, συνηγορούν στην εμφάνιση εκλογικού οικονομικού κύκλου ο οποίος είναι εμφανής σε

³⁹ Αναλυτικά για το πρόγραμμα βλ. Τράπεζα της Ελλάδας (1986) και Γκαργκάνας, Θωμόπουλος, Σημίτης, Σπράος (1989).

όλη τη δεκαετία. Πιο συγκεκριμένα η ύπαρξη κύκλου στην οικονομία φαίνεται μέσα απ' τους δημοσιονομικούς δείκτες της περιόδου 1980- 1989 και εστιάζεται κυρίως στις δαπάνες, τις δανειακές ανάγκες του δημόσιου και στο συνολικό έλλειμμα. Αυτό που παρατηρείται είναι μια προεκλογική αύξηση των δαπανών, δανειακών αναγκών και ελλειμμάτων και μετεκλογικά η μείωση τους. Αξίζει να σημειωθεί ότι το φαινόμενο του εκλογικού οικονομικού κύκλου είναι ανεξάρτητο απ' την κυβερνητική αλλαγή δηλ. ανεξάρτητο απ' το αν ένα κόμμα παραμένει στη εξουσία ή εκλεγεί κάποιο άλλο. Στην ελληνική περίπτωση ανεξάρτητα απ' την έκβαση του εκλογικού αποτελέσματος δηλ. αν επανεκλέγονταν το ΠΑΣΟΚ ή κέρδιζε τις εκλογές η ΝΔ ο εκλογικός κύκλος παρέμενε διότι και στις δυο περιπτώσεις το κόμμα που κατείχε την εξουσία συνέχιζε ν' ασκεί προεκλογική επεκτατική πολιτική ενώ μετεκλογικά ανεξάρτητα απ' το πιο κόμμα εκλέγονταν στην εξουσία η μετεκλογική πολιτική ήταν σε κάθε περίπτωση περιοριστική επιδιώκοντας να περιορίσει τις δυσμενείς συνέπειες για την οικονομία της προεκλογικής πολιτικής.

Αναλυτικότερα, οι δαπάνες αυξάνονται συνολικά από 29,2 % το 1980 σε 44,4 % το 1989. Το 1985 αυξάνονται κατά 3,3 % και φτάνουν το 42,4 % από 39,1 % το 1984, ενώ μετεκλογικά το 1986 μειώνονται στο 41,6 %. Το ίδιο ισχύει και κατά τις εκλογικές περιόδους 1989-1990 όπου αυξάνονται κατά 6% και φτάνουν στο 49% από 43% (1988) ενώ το 1991 μειώνονται στο 45,3 %. Το 1981 όπου το ΠΑΣΟΚ έρχεται στην εξουσία παρατηρείται αύξηση των δαπανών 35% σε σχέση με το 1980 (29,2%) όμως μετεκλογικά οι δαπάνες συνεχίζουν να αυξάνονται. Το γεγονός αυτό συνδέεται με την κυβερνητική αλλαγή και το γενικότερο οικονομικό πρόγραμμα που άρχισε να εφαρμόζει η νέα κυβέρνηση και το οποίο περιελάμβανε αύξηση των δαπανών. Όσον αφορά τις δανειακές ανάγκες του δημοσίου αυξάνονται από 6,9 % το 1980 σε 14,6 % το 1989. Προεκλογικά παρατηρείται αύξηση σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη και μετεκλογικά μείωση. Το 1981 αυξάνονται σε 12,3 % σε σχέση με το 1980 (6,9%) και το 1982 μειώνονται στο 10,6%. Το 1985 αυξάνονται στο 14,8% από 12,7 % το (1984) και το 1986 μειώνονται στο 11,6 % και την περίοδο 1989-1990 αυξάνονται σε 14,9 % από 13,1 % και το 1991 μειώνονται στο 12,4 %. Τέλος οι διακυμάνσεις δανειακών αναγκών και δαπανών επηρεάζουν το συνολικό έλλειμμα το οποίο ακολουθεί ανάλογη πορεία σημειώνοντας σημαντική άνοδο -10,8 % από -2,6 % (1980) σε -14,4 (1989). Προεκλογικά, το 1981 αυξάνεται σε -9,1 % από -2,6 % το 1980 και μετεκλογικά το 1982 μειώνεται στο -6,8 % . Το 1985 αυξάνεται σε -11,7% από -8,4%(1984)και μετεκλογικά το 1986 μειώνεται στο -9,5 %, ενώ κατά τη περίοδο των εκλογικών αναμετρήσεων 1989-1990 αυξάνεται στο -16,1 % από -11,5 % ενώ το 1991 μειώνεται στο 11,5%. Κατά συνέπεια, όπως αποδεικνύεται από τα στοιχεία που παρατέθηκαν η ύπαρξη εκλογικών οικονομικών κύκλων είναι εμφανής σε όλη τη δεκαετία του '80, φαινόμενο που θα παραμείνει στην ελληνική οικονομία και τη δεκαετία του '90 όπως προκύπτει και στο κεφαλαίο που ακολουθεί.

2.2.ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΚΛΟΓΙΚΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 1990-1999

Η ιδεολογική μετατόπιση της πολιτικής του ΠΑΣΟΚ μετά το 1986 που οδήγησε στην άσκηση συντηρητικής οικονομικής πολιτικής, επέφερε στην κυβέρνηση μια σειρά από πολιτικές ήττες τόσο σε κοινωνικό επίπεδο, με τις αντιδράσεις συνδικάτων και σωματείων, όσο και σε πολιτικό επίπεδο (ήττα στις δημοτικές εκλογές του 1986). Απ' το 1988 οι προσπάθειες αναθεώρησης της πολιτικής αυτής σε κάποιο βαθμό, ώστε να διατηρηθεί η υποστήριξη του απ' τα λαϊκά στρωματά ήταν ανεπιτυχείς. Η ΝΔ θα αποδειχθεί νικητής των επερχόμενων εκλογικών αναμετρήσεων της περιόδου 1989-1990, εκμεταλλευόμενη τη δυσαρέσκεια που προκάλεσε η εφαρμογή αυτής της νέας πολιτικής. Η περίοδος 1989-1990 χαρακτηρίζεται από πολιτική αστάθεια εξαιτίας της αδυναμίας σχηματισμού αυτόνομης κυβέρνησης. Σε διάστημα ενός έτους περίπου μεσολάβησαν τρεις διαδοχικές εκλογικές αναμετρήσεις (Ιούνιος 1989, Νοέμβρης 1989, Απρίλης 1990), όπου η ΝΔ αναδείχθηκε πρώτο κόμμα, αλλά εξαιτίας του μειωμένου ποσοστού σε συνδυασμό με το υφιστάμενο εκλογικό σύστημα δεν κατάφερε να σχηματίσει αυτόνομη κυβέρνηση. Στις εκλογές του Ιουνίου του 1989 σχηματίστηκε κυβέρνηση συνασπισμού ΝΔ και αριστερών κομμάτων που όμως δεν ήταν βιώσιμη. Το Νοέμβρη του ίδιου έτους διενεργήθηκαν νέες εκλογές όπου σχηματίστηκε κυβέρνηση εθνικής ενότητας στηριζόμενη απ' τη ΝΔ, ΠΑΣΟΚ και αριστερά με πρωθυπουργό τον πρώην διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, Ξ. Ζολώτα, που όμως δεν μπόρεσε να διατηρηθεί στην εξουσία. Στις εκλογές του Απρίλη του 1990 η ΝΔ απέκτησε κοινοβουλευτική πλειοψηφία με ποσοστό 46,9% που της επέτρεψε να σχηματίσει αυτόνομη κυβέρνηση.

Στον οικονομικό τομέα η κυβέρνηση Ζολώτα επιχείρησε την εφαρμογή ενός σταθεροποιητικού προγράμματος το οποίο όμως δεν εφαρμόστηκε με συνέπεια την περαιτέρω αποσταθεροποίηση των δημοσιονομικών μεγεθών. Όσον αφορά τα δεδομένα της ελληνικής οικονομίας, στις αρχές του 1990 ο πληθωρισμός είχε επιστρέψει σε υψηλά επίπεδα, ενώ το έλλειμμα και οι δανειακές ανάγκες του δημόσιου είχαν αυξηθεί. Για ν' αντιμετωπιστεί η δημοσιονομική ανισορροπία η ΝΔ εφάρμοσε ένα τριετές πρόγραμμα σταθεροποίησης 1991-1993. Η εφαρμογή ενός τέτοιου προγράμματος δεν επιτάσσονταν μόνο απ' την δυσχερή οικονομική κατάσταση της χώρας αλλά θα πρέπει να γίνει αντιληπτό εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την αναγκαιότητας ν' ανταποκριθεί η Ελλάδα στα ευρωπαϊκά δεδομένα. Οι διαδικασίες για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είχαν ήδη επιταχυνθεί με την υπογραφή της συνθήκης το Μάαστριχ (2/1992)⁴⁰ και αργότερα της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Έτσι η αναγκαιότητα της

⁴⁰ Για μια λεπτομερή καταγραφή των συνηθών Pascal Fontain, www.eu.int.

σταθεροποίησης της οικονομίας κατέστη πιο επιτακτική εξαιτίας των ευρωπαϊκών εξελίξεων, όπου το άνοιγμα των εγχώριων αγορών στον ανταγωνισμό θα μπορούσε να προκαλέσει κρίση στην οικονομία. Το νέο οικονομικό πρόγραμμα περιελάμβανε άσκηση περιοριστικής εισοδηματικής πολιτικής, και τον περιορισμό του μεγέθους και της επιχειρηματικής δραστηριότητας του κράτους με την πώληση επιχειρήσεων του δημόσιου στον ιδιωτικό τομέα, τις γνωστές ιδιωτικοποιήσεις. Τα αποτελέσματα του προγράμματος δεν ήταν ιδιαίτερα σημαντικά. Αυτό οφείλεται κυρίως στην ισχυρή κοινοβουλευτική πλειοψηφία που είχε η κυβέρνηση και δεν της επέτρεπε να πραγματοποιήσει επιτυχώς τον βασικό της στόχο δηλ. την μείωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του κράτους. Κατά συνέπεια δεν πραγματοποιήθηκαν οι αναγκαίες παρεμβάσεις που απαιτούσαν οι περιστάσεις και οι ιδιωτικοποιήσεις ήταν περιορισμένες. Οι δημόσιες δαπάνες δεν παρουσίασαν ιδιαίτερη πτώση, όμως το έλλειμμα, η πιστωτική επέκταση και ο πληθωρισμός μειώθηκαν. Στα τέλη της δεκαετίας του '80 η Τράπεζα της Ελλάδος άρχισε να εφαρμόζει την πολιτική της *σκληρής δραχμής* σε μια προσπάθεια μείωσης του πληθωρισμού η οποία ήταν ήπια είχε θετικά αποτελέσματα, όμως παρά τη μείωση του πληθωρισμού το ποσοστό του στην Ελλάδα ήταν αυξημένο σε σύγκριση με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη.

Οι εκλογές του 1993 επανέφεραν το ΠΑΣΟΚ στην κυβέρνηση και η περίοδος 1994-1997 που ακολουθεί χαρακτηρίζεται από το πρόγραμμα σύγκλισης με την Ευρωπαϊκή Ένωση. στη βάση της διαδικασίας της ONE⁴¹. Στόχος του προγράμματος ήταν η επίτευξη της προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας στα ευρωπαϊκά κριτήρια, ώστε η χώρα να είναι σε θέση να συμμετάσχει στην ONE⁴² προς αυτήν την κατεύθυνση προβλέπονταν πτώση του πληθωρισμού, περιορισμό των δανειακών αναγκών και του δημόσιου τομέα και πρωτοφανές πλεόνασμα προϋπολογισμού. Αποτέλεσμα ήταν η ελάχιστη μείωση του πληθωρισμού και των δανειακών αναγκών του δημόσιου. Γενικότερα η οικονομική πολιτική πέτυχε μερικώς την βελτίωση των δημοσιονομικών δεικτών. Ο στόχος του πλεονάσματος επιτεύχθηκε, ωστόσο το έλλειμμα της κυβέρνησης προς το ΑΕΠ δεν παρουσίασε ιδιαίτερη μείωση εξαιτίας της εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους. Τέλος όσον αφορά τον πληθωρισμό η διάφορα του επιπέδου μεταξύ Ελλάδας και Ευρωπαϊκών χωρών δεν αντισταθμίσθηκε και επακόλουθα η πολιτική της *σκληρής δραχμής* συνεχίστηκε

Κατά τις ακόλουθες περιόδους διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, όπου αναδείχθηκε νικητής των πρόωρων εκλογών του 1996 και αργότερα του 2000, ακολουθούν τα προγράμματα σύγκλισης 1998-2001 και 1999-2002. κύριος στόχος ήταν η ένταξη στην ONE που τελικά επιτευχθεί με την

⁴¹ βλ. Αλογοσκούφης (1993) ο οποίος ήταν υπεύθυνος για τη σύνταξη του πρώτου προγράμματος του 1993-98, ως τότε πρόεδρος του ΣΟΕ (Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων).

⁴² Για το αναθεωρημένο Ελληνικό Πρόγραμμα Οικονομικής Σύγκλισης 1994-1999 βλ. Οικονομικό Δελτίο ΥΠΕΘΟ, Ιούνιος 1994.

ένταξη της χώρας στην ευροζώνη το 2001. Τα προγράμματα προέβλεπαν την μείωση του ελλείμματος και του δημόσιου χρέους που επιτεύχθηκαν και η οικονομική κατάσταση βελτιώθηκε. Αξιοσημείωτο είναι ότι η οικονομία δεν επηρεάστηκε ουσιαστικά κατά την διάρκεια των διεθνών κρίσεων που μεσολάβησαν με πρώτη την κρίση των χρηματαγορών της Ν.Α. Ασίας (1997) που είχε αντίκτυπο στις διεθνείς χρηματαγορές και της ρωσικής κρίσης το 1998. Οι σημερινοί στόχοι της Ελληνικής οικονομίας εστιάζονται κυρίως στην ισχυροποίηση της και στην βελτίωση των διαρθρωτικών προβλημάτων ώστε να είναι σε θέση ν' αντεπεξέλθει σε ενδεχόμενες μελλοντικές κρίσεις.

Εξετάζοντας συνολικά την οικονομική πολιτική που ασκήθηκε κατά τη δεκαετία του '90, κυρίως μέσα απ' την μελέτη των δημοσιονομικών δεικτών προκύπτουν δυο βασικά συμπεράσματα. Πρώτον, η οικονομική πολιτική που ασκήθηκε με στόχο την αντιμετώπιση των χρόνιων προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας ήταν αποτελεσματική σε μεγάλο βαθμό είτε ήταν αποτέλεσμα αποκλειστικά κυβερνητικών πρωτοβουλιών π.χ. οικονομικό πρόγραμμα ΝΔ (1991-1993) ή πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όπου η Ελλάδα έπρεπε ν' ανταποκριθεί στα κριτήρια και τα δεδομένα της Ένωσης. Όπως φαίνεται και απ' τα στοιχεία που παρατιόνται στους πίνακες 5, 6 οι δαπάνες μειώθηκαν, κυρίως απ' το 1995 και μετά, τα έσοδα της κυβέρνησης αυξήθηκαν, το έλλειμμα περιορίστηκε σημαντικά, όπως επίσης και οι δανειακές ανάγκες του δημόσιου και ο πληθωρισμός. Το χρέος του δημόσιου δεν σημείωσε αξιόλογη μεταβολή, όμως απ' το 1997 μειώνεται σταδιακά.

Το σημαντικότερο ίσως συμπέρασμα είναι ότι η σύνδεση εκλογικής στρατηγικής των κομμάτων και διαχείρισης των οικονομικών μεγεθών συνεχίζει να δημιουργεί εκλογικούς οικονομικούς κύκλους οι οποίοι λειτουργούν ανασχετικά προς τα εκάστοτε εγχειρήματα για την βελτίωση της οικονομίας. Παρόλα αυτά σε σύγκριση με τη δεκαετία του '80 το φαινόμενο αυτό είναι περιορισμένο. Οι εκλογικοί κύκλοι είναι εμφανείς αλλά η επίδραση τους είναι μειωμένη σε σχέση με τη δεκαετία του '80. Αυτό είναι αποτέλεσμα της γενικότερης οικονομικής πολιτικής της περιόδου η οποία έχει περιοριστικό χαρακτήρα και έχει ως αποτέλεσμα τη σταδιακή μείωση των δαπανών και την αύξηση των εσόδων, ώστε τόσο το έλλειμμα όσο και οι δανειακές ανάγκες του δημόσιου μειώνονται. Το 1993 συγκεκριμένα παρατηρείται αύξηση των δαπανών σε σχέση με το προηγούμενο έτος κατά 3,2 %. Προεκλογικά αυξάνονται σε 53,7 % και μετεκλογικά το 1984 μειώνονται στο 52,6%. Οι δανειακές ανάγκες του δημόσιου αυξάνονται προεκλογικά στο 11,4 % και μετεκλογικά μειώνονται στο 10,2 %, το χρέος του δημόσιου φθάνει στο 11,6 % και μετεκλογικά μειώνεται στο 109,3 %, ενώ το έλλειμμα προεκλογικά αυξάνεται στο -13,8 % και μετεκλογικά (1994) μειώνεται στο -10%. Το 1996 κυκλική διακύμανση παρατηρείται κυρίως στις δανειακές ανάγκες του δημόσιου και στο χρέος του δημόσιου τομέα. Οι δανειακές ανάγκες αυξάνονται στο

10,4 % και μετεκλογικά (1997) μειώνεται στο 6,4%. Τέλος το χρέος του δημόσιου τομέα αυξάνεται το 1996 στο 111,3 %, από 108,7 % και μετεκλογικά μειώνεται στο 108,5%. Τέλος ο πληθωρισμός δεν ακολουθεί κυκλική διακύμανση αλλά περιορίζεται σημαντικά από 20,4% το 1990 σε 2,6% το 1999.

5. Πληθωρισμός, ΑΕΠ, διολίσθηση δραχμής 1990-1999

ΕΤΗ	ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟ ΑΕΠ	ΔΙΟΛΙΣΘΗΣΗ ΔΡΑΧΜΗΣ	ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ	ΔΙΑΦΟΡΑ ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΥ ΕΛΛΑΔΑΣ ΟΟΣΑ
1990	0	-9,1	20,4	-13,3
1991	3,1	-11,2	19,5	-13,1
1992	0,7	-8,3	15,8	-10,8
1993	-1,6	-9,2	14,4	-10
1994	2	-7,1	10,9	-5,9
1995	2,1	-3,5	8,9	-3,3
1996	2,4	-1,1	8,2	-3
1997	3,4	-1,9	5,5	-1
1998	3,7	-5,8	4,8	-1
1999	3,4	-1	2,6	0,2

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

6. Δημοσιονομικοί δείκτες (% του ΑΕΠ) 1990-1999

ΕΤΗ	ΕΣΟΔΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ*	ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ*	ΔΑΝΕΙΑΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ	ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ	ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ
1990	34,9	51	14,9	90,1	-6,1
1991	36,5	48	12,4	92,4	-2,2
1992	37,7	50,5	7,3	98,8	-1,3
1993	39,9	53,7	11,4	111,6	-1,1
1994	42,6	52,6	10,2	109,3	3,9
1995	44,5	54,6	8,9	108,7	2,6
1996	44,9	52,4	10,4	111,3	4,6
1997	46,5	50,4	6,4	108,5	5,7
1998	47,1	49,6	5,4	105,4	6,4
1999	47,7	49,3	3,9	104,4	7,1

*Στοιχεία ΟΟΣΑ

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

7. Αποτελέσματα εκλογικών αναμετρήσεων 1980-2004

ΕΤΗ	ΚΟΜΜΑ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΨΗΦΩΝ	ΕΔΡΕΣ
1981	ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟ ΣΟΣΙΑΛΙΣΤΙΚΟ ΚΙΝΗΜΑ (ΠΑΣΟΚ)	48,1 %	172
1985	ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟ ΣΟΣΙΑΛΙΣΤΙΚΟ ΚΙΝΗΜΑ (ΠΑΣΟΚ)	45,8 %	161
1989 (ΙΟΥΝΙΟΣ)	ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (ΝΔ)	44,3 %	145
1989 (ΝΟΕΜΒΡΗΣ)	ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (ΝΔ)	46,2 %	148
1990	ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (ΝΔ)	46,9 %	151
1993	ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟ ΣΟΣΙΑΛΙΣΤΙΚΟ ΚΙΝΗΜΑ (ΠΑΣΟΚ)	46,9 %	171
1996	ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟ ΣΟΣΙΑΛΙΣΤΙΚΟ ΚΙΝΗΜΑ (ΠΑΣΟΚ)	41,5 %	162
2000	ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟ ΣΟΣΙΑΛΙΣΤΙΚΟ ΚΙΝΗΜΑ (ΠΑΣΟΚ)	43,8 %	158
2004	ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (ΝΔ)	45,36 %	165

* Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

2.3 ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ (1980-2000)

Απ' τις διαπιστώσεις που προηγήθηκαν σχετικά με την εμφάνιση και τη λειτουργία του εκλογικού οικονομικού κύκλου στην ελληνική οικονομία προκύπτει το ζήτημα της σχέσης των κυβερνήσεων και των πολιτών ψηφοφόρων, διότι ουσιαστικά στη βάση αυτής της σχέσης εμφανίζονται τα φαινόμενα του εκλογικού οικονομικού κύκλου. Σύμφωνα με τον Nordhaus οι κυβερνήσεις (κόμματα) στοχεύουν στη μεγιστοποίηση των ψήφων κατά τις εκλογικές αναμετρήσεις και οι ψηφοφόροι στην μεγιστοποίηση των ιδιωτικών ωφελειών που θα προκύψουν απ' την στιγμή που θα αναλάβει την εξουσία το κόμμα που επιθυμούν. Η στάση αυτή στηρίζεται στην παραδοχή της ιδεολογικής διαφοροποίησης των κομμάτων, έστω και αν αυτή δεν είναι άμεσα εμφανής και της *ευκαιριακής* συμπεριφοράς των ψηφοφόρων (*opportunistic behavior*). Στην περίπτωση της Ελλάδας στα πρώτα μεταπολιτευτικά χρόνια τουλάχιστον η ιδεολογική διαφοροποίηση των δυο κυρίαρχων κομμάτων ΠΑΣΟΚ και ΝΔ ήταν εμφανής. Το ΠΑΣΟΚ προέβαλε ένα περισσότερο σοσιαλιστικό χαρακτήρα και αναδείχτηκε νικητής των εκλογών στη βάση της συγκρότησης μιας κοινωνικής συμμαχίας με κύριο προσανατολισμό τα μικροαστικά στρώματα, αρθρώνοντας λαϊκίστικο πολιτικό λόγο⁴³. Η ΝΔ απ' την άλλη δεν κατάφερε να ξεπεράσει το προφίλ του δεξιού συντηρητικού κόμματος, προσανατολισμένου κυρίως στα μεγαλοαστικά κόμματα με ιστορικά κατάλοιπα από τον εμφύλιο και την προδικτατορική περίοδο. Ανεξάρτητα αν στην πορεία των ετών η ΝΔ απέκτησε ένα φιλελεύθερο προφίλ και το ΠΑΣΟΚ παρέκκλινε του σοσιαλιστικού χαρακτήρα του η ιδεολογική διάφορα των κομμάτων παρέμεινε έστω και αν δεν ήταν εμφανής.

Η ιδεολογική διαφοροποίηση των κομμάτων σύμφωνα με τον Nordhaus οδηγεί σε διαφοροποίηση της οικονομικής πολιτικής π.χ. προτίμηση αντιπληθωριστικής πολιτικής απ' τα δεξιά κόμματα και καταπολέμησης της ανεργίας απ' τα αριστερά ή σοσιαλιστικά. Έτσι θα μπορούσε να υποστηριχθεί βάση των μακροοικονομικών αναλύσεων που προηγήθηκαν πως το ΠΑΣΟΚ και η ΝΔ δεν εξαιρέθηκαν απ' αυτήν την παραδοχή. Ωστόσο οι επιλογές οικονομικής πολιτικής επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό και απ' την εκλογική στρατηγική χωρίς να έχουν απαραίτητα ιδεολογικό χαρακτήρα, διότι άμεσος στόχος είναι η μεγιστοποίηση των ψήφων. Έτσι και τα δυο κόμματα άσκησαν επεκτατική πολιτική προεκλογικά και περιοριστική πολιτική μετεκλογικά, αν και όχι στον ίδιο βαθμό, γι' αυτό εξάλλου γίνεται λόγος για την εμφάνιση εκλογικού οικονομικού κύκλου. Ιδιαίτερη σημασία έχει και η συμπεριφορά των ψηφοφόρων. Οι ψηφοφόροι χωρίζονται σε δυο κατηγορίες υπερορθολογικούς (*ultrarational*) και υπορθολογικούς

⁴³ Σχετικά με τη φυσιογνωμία του ΠΑΣΟΚ βλέπε Σακελλαρόπουλος (2001).

(subrational), με τους πρώτους να εξαρτούν την ψήφο βάση της γνώσης τους για τις δυνατότητες των κυβερνήσεων και την κατάσταση της οικονομίας και τους δεύτερους απ' την εμπειρία του παρελθόντος. Οι υπορθολογικοί ψηφοφόροι συνδέει κυρίως με την υιοθέτηση ευκαιριακής συμπεριφοράς και κατ' επέκταση βάση αυτής της παραδοχής αυξάνεται η πιθανότητα εμφάνισης του φαινομένου.

Στην περίπτωση της Ελλάδας θα ήταν εσφαλμένη η υπόθεση ότι το σύνολο του εκλογικού σώματος απαρτίζεται από υπορθολογικούς ψηφοφόρους, διότι δεν υπάρχουν βásiμα στοιχεία να το αποδεικνύουν. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί όμως πως η εμφάνιση των κύκλων στην οικονομία και η γενικότερη δομή των σχέσεων κυβέρνησης και ψηφοφόρων στηρίζεται στη βάση του συστήματος πελατειακών σχέσεων που διέπει την κοινωνία και την πολιτική ζωή σε όλη την διάρκεια της νεότερης ελληνικής ιστορίας. Οι πελατειακές σχέσεις είναι ένα φαινόμενο το οποίο συναντάται σε προκαπιταλιστικούς σχηματισμούς και σε οικονομίες χαμηλής καπιταλιστικής ανάπτυξης Σύμφωνα με τον Parsons⁴⁴ πρόκειται για «αγορά υποστήριξης απ' τους πολιτικούς ηγέτες» όπου η πολιτικού πελάτες αναμένουν την ανταπόδοση της πολιτικής υποστήριξης τους. Οι πελατειακές σχέσεις ως πολιτικό και κοινωνικό φαινόμενο συναντώνται και στις χώρες του ανεπτυγμένου καπιταλισμού, ως μια παράμετρος των σχέσεων πολιτικής εκπροσώπησης, αποτελώντας συνάρτηση ιστορικών συνθηκών, ταξικών σχέσεων και πολιτικής συγκυρίας, κυρίως απ' τα λιγότερο εύπορα στρώματά ώστε να μπορέσουν να ξεφύγουν απ' τη δυσμενή οικονομική τους κατάσταση. Η ύπαρξη πελατειακών σχέσεων σε Ελλάδα ή σε οποιαδήποτε χώρα δεν σχετίζεται με την απουσία μοντέλων εκπροσώπησης αλλά αντίθετα στην παρουσία πολλαπλών δικτύων εκπροσώπησης, καταδεικνύοντας τρόπους διατήρησης της ταξικής ηγεμονίας σε ιδεολογικά ταξικά υποκείμενα⁴⁵ οι πολίτες εντάσσονται σ' ένα κόμμα βάση πολιτικών, οικονομικών και ιδεολογικών κριτηρίων και στη συνέχεια αναζητούν κάποιες εξυπηρετήσεις απ' αυτό.

Στην Ελλάδα η πολιτική συμμετοχή, κυρίως όσον αφορά τα μεγάλα κόμματα που ασκούν κυβερνητική εξουσία, οργανώνεται μέσω της πελατειακής δικτύωσης⁴⁶. Στην μεταπολιτευτική περίοδο το παραδοσιακό σύστημα πελατειακών σχέσεων εξελίχθηκε σε δίκτυο κομματικών πελατειακών σχέσεων, όπου αποδεκτές δεν ήταν μόνο μεμονωμένα άτομα αλλά και οργανωμένες ομάδες συμφερόντων. Εξάλλου η γενικότερη τάση εκδημοκρατισμού της κοινωνίας παρότρυνε την ένταξη των πολιτών σε κομματικά πελατειακά δίκτυα. Η ανάπτυξη των κομματικών πελατειακών σχέσεων οφείλεται κυρίως στην αδυναμία ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και την υπέρβαση των χρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων της που επηρέαζαν όλο το φάσμα της ελληνικής

⁴⁴ Parsons (1969)

⁴⁵ Flynn (1974)

⁴⁶ Χαραλάμπης (1989)

κοινωνίας. Και όχι στο ότι η Ελλάδα ήταν καθυστερημένη χώρα , απ' τη στιγμή μάλιστα που συμμετείχε στους οικονομικούς σχηματισμούς των ανεπτυγμένων δυτικών χωρών (ΕΟΚ, ΟΟΣΑ). Επίσης, η απουσία αποτελεσματικού κράτους πρόνοιας στη χώρα ενίσχυσε την εξάπλωση των πελατειακών δικτύων. Η υπανάπτυξη των θεσμών κοινωνικής προστασίας προκαλούσε την έντονη ζήτηση από πλευράς κοινωνίας για κοινωνικές παροχές. Τα κυβερνώντα κόμματα εκμεταλλευόμενα αυτήν την ζήτηση ασκούσαν προνομιακή πολιτική μέσω της αύξησης των κοινωνικών δαπανών, ακόμη και αν η οικονομική πραγματικότητα δεν το επέτρεπε, με αποτέλεσμα την συνεχή επιδείνωση της οικονομίας. Οι δαπάνες αυτές προορίζονταν για συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων (εργατικά σωματεία κ.λ.π) χωρίς να έχουν συνολικό κοινωνικό χαρακτήρα. Απ' την άλλη οι επωφελούμενες ομάδες συστρατεύονταν με νέους διεκδικητές προνοιακών πολιτικών ώστε να παγιώσουν τα κεκτημένα τους με αποτέλεσμα την δημιουργία ενός κύκλου. Έτσι τα γενικά κοινωνικά αιτήματα διασπώνταν σε επιμέρους ειδικά αιτήματα χωρίς να νομιμοποιούνται στη βάση των συνολικών θεσμικών ρυθμίσεων

Συνέπεια των παραπάνω ήταν η εμφάνιση ενός εκλογικού οικονομικού κύκλου ο οποίος παρουσίαζε τα εξής χαρακτηριστικά. Οι εκάστοτε κυβερνήσεις ακολουθούσαν προνοιακή οικονομική πολιτική στις προεκλογικές περιόδους η οποία μετεκλογικά αναστέλλονταν. Έτσι σε όλη τη μεταπολιτευτική περίοδο οι επεκτατικές και περιοριστικές οικονομικές πολιτικές εναλλάσσονται δημιουργώντας εκλογικούς οικονομικούς κύκλους οι οποίοι δυσχέραιναν περισσότερο την κατάσταση της συνολικής οικονομίας επιβαρύνοντας τα ήδη υπάρχοντα προβλήματα . Σε κάθε προεκλογική περίοδο οι παροχές αυξάνονταν όλο και περισσότερο με αποτέλεσμα η μετεκλογική περιοριστική πολιτική να μην μπορεί να αναστείλει το αντίκτυπο τους στην ελληνική οικονομία. Η αποφυγή σε μια τέτοια περίπτωση οικονομικής κρίσης ήταν αποτέλεσμα των σταθεροποιητικών προγραμμάτων της δεκαετίας του '80 και των προγραμμάτων σύγκλισης με την Ευρώπη τη δεκαετία του '90, ωστόσο το φαινόμενο δεν εξαλείφθηκε ούτε και τα χρόνια οικονομικά προβλήματα της χώρας διότι η σχέση κυβερνήσεων και πολιτών δεν άλλαξε , ούτε και το σύστημα πελατειακών σχέσεων παρέμεινε , αν και στις μέρες μας πιο περιορισμένο.

3. ΕΚΛΟΓΙΚΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ

ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Στο προηγούμενο κεφάλαιο μέσα απ' την μελέτη των δημοσιονομικών δεικτών αποδείχτηκε η εκδήλωση εκλογικού οικονομικού κύκλου στην οικονομία της χώρας και η επίδραση που άσκησε στα εκάστοτε κυβερνητικά εγχειρήματα για την αντιμετώπιση των χρόνιων προβλημάτων της οικονομίας αλλά και τα διάφορα οικονομικά προγράμματα που εφαρμόστηκαν. Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η τεκμηρίωση της βασικής υπόθεσης της παρούσας εργασίας που είναι η εκδήλωση εκλογικών οικονομικών κύκλων στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς, που επηρεάζουν πέραν των κοινωνικών δαπανών το συνολικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης απ' τη στιγμή που λειτουργούν ως τροχοπέδη στις κυβερνητικές πρωτοβουλίες για εξυγίανση του συστήματος στην Ελλάδα. Τονίζεται πως είναι δεδομένο πως δεν υποστηρίζεται πως η κρίση της κοινωνικής ασφάλισης στην ελληνική περίπτωση οφείλεται αποκλειστικά στην επίδραση εκλογικού οικονομικού κύκλου στις κοινωνικές δαπάνες αλλά ενισχύεται και επιβαρύνεται απ' αυτό το φαινόμενο. Τα αίτια αυτής της κρίσης είναι πολλαπλά και σχετίζονται με την γενικότερη κρίση του κράτους πρόνοιας σε παγκόσμιο επίπεδο. Θεωρείται σκόπιμο πριν την ανάλυση των στοιχείων των προϋπολογισμών να προηγηθεί μια αναφορά στη γενικότερη κρίση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης σε παγκόσμιο επίπεδο και ειδικότερα στην ελληνική περίπτωση και να γίνει αναφορά στα εκάστοτε κυβερνητικά εγχειρήματα προς αντιμετώπιση αυτής της κρίσης στη χώρα απ' τη δεκαετία του '80 και έπειτα όπου εκδηλώθηκαν τα πρώτα σημάδια της.

3.1. Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΚΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

Το κοινωνικό κράτος είναι ένα ιστορικό φαινόμενο που άρχισε ν' αναπτύσσεται στα τέλη του 19^{ου} αιώνα⁴⁷ και εμφανίστηκε ως επακόλουθο του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία, τροποποιώντας τους όρους αξιοποίησης του κεφαλαίου, μέσω του επηρεασμού της αναπαραγωγής και της μισθωτής εργασίας. Η δημιουργία του και η κοινωνική παρέμβαση συνδέεται με την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει μια σειρά υπηρεσιών όπως εκπαίδευση, κοινωνική ασφάλιση, υγεία, πρόνοια, στεγαστική πολιτική κ.λ.π. Η κοινωνική πολιτική ασκείται στα πλαίσια ενός συνόλου θεσμών και οργανισμών οι οποίοι παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες που έχουν ως στόχο την ισότητα, την ευημερία και την ασφάλεια των πολιτών. Αφετηρία του κοινωνικού

⁴⁷ Σχετικά με τις διάφορες προσεγγίσεις ως προς τα αίτια γένεσης του κράτους πρόνοιας βλ. Offe (1984), Ginsberg & Esping – Andersen (1985), Giddens (1994), Baldwin (1990).

κράτους και της κοινωνικής πολιτικής αποτέλεσαν οι κοινωνικοί κίνδυνοι που αντιμετώπιζαν οι εργαζόμενοι στην οικονομία της αγοράς και σχετιζόνταν πρωταρχικά με την ανεργία, την ασθένεια, την αναπηρία και μεταγενέστερα με την φτώχεια, την εκπαίδευση, τη στέγαση κ.λ.π. Στη βάση αντιμετώπισης αυτών των κινδύνων συγκροτήθηκε σταδιακά το πεδίο κοινωνικής πολιτικής, διαμορφώνοντας το πλαίσιο κοινωνικής παρέμβασης του κράτους, πάνω στο οποίο αναπτύχθηκε και το κράτος πρόνοιας. Ιστορικά η εξέλιξη του κράτους πρόνοιας περιλαμβάνει τέσσερα στάδια εμφάνισης, συγκρότησης ανάπτυξης και κρίσης. Το πρώτο στάδιο είναι μεταξύ 1870 και 1930, στη διάρκεια του οποίου προωθούνται νομοθετικές ρυθμίσεις με στόχο την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, όπου καθοριστική είναι η καθιέρωση της κοινωνικής ασφάλισης. Το δεύτερο στάδιο εκτείνεται ως το 1950 όπου γίνονται αποδεκτά και σταθεροποιούνται τα προγράμματα της προηγούμενης περιόδου και ακολουθούνται από νέα κράτη. Το τρίτο στάδιο ως τη δεκαετία του 1970 αποτέλεσε περίοδο ακμής, όπου η κοινωνική ανάπτυξη οδήγησε στην αύξηση των κοινωνικών δαπανών και στην επέκταση των κοινωνικών προγραμμάτων και υπηρεσιών. Τέλος το τέταρτο στάδιο που φτάνει ως σήμερα χαρακτηρίζεται από την κρίση του κοινωνικού κράτους, όπου αμφισβητούνται οι πολιτικές, οι στόχοι και οι πηγές χρηματοδότησης του, ενώ αυτή η κρίση συνοδεύεται με περικοπή των κοινωνικών δαπανών, την μείωση των παροχών και του κόστους των προγραμμάτων⁴⁸.

Ένα από τα σημαντικότερα πεδία κοινωνικής πολιτικής που αναπτύχθηκε στη βάση του κράτους πρόνοιας είναι η κοινωνική ασφάλιση, που αποτελεί μηχανισμό παρέμβασης του κράτους και στοχεύει στην αντιμετώπιση των κοινωνικών αναγκών. Πρόκειται για ένα σύστημα κοινωνικής αλληλεγγύης που αποσκοπεί στην προστασία των πολιτών απέναντι σε δυσχερείς καταστάσεις όπως η ανεργία, η ασθένεια, η αναπηρία κ.λ.π. Η έννοια της κοινωνικής ασφάλισης καθιερώθηκε μέσα απ' την αναδιανομή των εισοδημάτων, ώστε να έχουν την δυνατότητα ικανοποιητικής κατανάλωσης όλες οι κοινωνικές ομάδες ακόμα και αυτές που δεν είχαν κάποιο ελάχιστο εισόδημα. Η εξέλιξη της κοινωνικής ασφάλισης ήταν διαφορετική επίσης στο κάθε κράτος. Σε ορισμένα κράτη αναπτύχθηκαν συστήματα αποτελεσματικά, δίκαια και κοινωνικά ελεγχόμενα, ενώ σε άλλα ο αποσπασματικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης ήταν ανεπιτυχής και οδήγησε στην ανάπτυξη ανισοτήτων και την δημιουργία διακρίσεων.

⁴⁸ Τα αίτια κρίσης του κράτους πρόνοιας είναι διάφορα, με καθοριστικό παράγοντα την γενικότερη οικονομική κρίση που εμφανίστηκε τη δεκαετία του 70 που έθεσε υπό αμφισβήτηση τα επικρατούντα κεϋνσιανά οικονομικά πρότυπα και κατ' επέκταση το ίδιο το κράτος πρόνοιας. Το κράτος κρίθηκε αναποτελεσματικό απ' την στιγμή που οι κοινωνικές ανισότητες και η φτώχεια δεν εξαλείφθηκαν, ενώ οι κοινωνικές υπηρεσίες φάνηκε πως λειτούργησαν περισσότερο υπέρ μεσαίων, παρά των ασθενέστερων οικονομικά τάξεων. Σε επίπεδο κυβερνήσεων τα πελατειακά δίκτυα και οι ομάδες συμφερόντων σχετικά με ζητήματα που αφορούσαν κοινωνικές παροχές αυξήθηκαν, όπως επίσης η γραφειοκρατία και ο συγκεντρωτισμός, με αποτέλεσμα να περιοριστεί η δυνατότητα αντιμετώπισης των προβλημάτων ή των μεταρρυθμιστικών δράσεων. Ως συνέπεια τα κοινωνικά προγράμματα κατέληξαν σε μέτρα κοινωνικού έλεγχου και όχι κοινωνικής ένταξης και η εξάρτηση των ατόμων απ' αυτά αυξήθηκε (βλ. Βούλγαρης 1994)

Την δεκαετία του '70 η γενικότερη οικονομική κρίση έπληξε το κράτος πρόνοιας και κατ' επέκταση το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης το οποίο παρουσίασε αδυναμία να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες κοινωνικές ανάγκες που απαιτούσαν αύξηση των δημόσιων δαπανών. Συνέπεια ήταν η αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας της κοινωνικής ασφάλισης, όχι μόνο σε χώρες όπου το επίπεδο των παροχών των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης δεν ήταν ικανοποιητικό ως προς τις ανάγκες της κοινωνίας, αλλά και σε χώρες όπου η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών ήταν υψηλή. Η αμφισβήτηση αυτή επικεντρώνεται σε δυο πεδία, της αποτελεσματικότητας και της δημοσιονομικής διαχείρισης. Η ύπαρξη δημοσιονομικών ελλειμμάτων στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης σε συνάρτηση με την οικονομική κρίση οδήγησε την νεοκλασική αντίληψη ότι το πρότυπο κοινωνικής ασφάλισης ήταν ανεπαρκές. Προς αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης η κοινωνική ασφάλιση έπρεπε να απαλλαγεί απ' τα ελλείμματα και να δημιουργηθούν οι συνθήκες που θα επιτρέψουν την ανάπτυξη της ιδιωτικής ασφάλισης ή οποία θα λειτουργεί συμπληρωματικά της δημόσιας, ενώ τέλος προτάθηκε η αύξηση των εσόδων των φορέων μέσω της αύξησης ασφαλιστικών εισφορών και ορίων συνταξιοδότησης.⁴⁹ Η κρίση στο ασφαλιστικό σύστημα συνεχίστηκε και στην μετέπειτα περίοδο απ' τη στιγμή που το κόστος συνεχώς αυξάνονταν ενώ οι κρατικοί πόροι μειώνονταν. Η κρίση αυτή αποτέλεσε αφετηρία μια προσπάθειας για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής ασφάλισης και την αναζήτηση νέων μεθόδων χρηματοδότησης του συστήματος και της αποτελεσματικότερης κατανομής των παροχών κοινωνικής προστασίας.

Η περίοδος μετά την κρίση του κράτους πρόνοιας ορίζεται από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και ύστερα. Οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες της περιόδου έχουν υποστεί αλλαγές σε σχέση με προγενέστερα, οι οποίες αφορούν το καθεστώς συσσώρευσης, τη σχέση κράτους και αγοράς και την σχέση της μισθωτής εργασίας. Απ' τη στιγμή που η κοινωνική ασφάλιση αναπτύχθηκε στη βάση της εξάπλωσης της μισθωτής εργασίας, της πλήρους απασχόλησης και της επέκτασης του δημόσιου σε σχέση με την αγορά όσον αφορά την παραγωγική διαδικασία και τα δεδομένα αυτά μεταβλήθηκαν στην σύγχρονη εποχή, κατά συνέπεια και το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης διαφοροποιήθηκε.

Μια απ' τις σημαντικότερες μεταβολές που συντελέστηκαν είναι η μείωση της παραγωγικότητας που οδήγησε στη μείωση του ρυθμού αύξησης του προϊόντος και επηρέασε τα έσοδα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Η μείωση της παραγωγικότητας, με δεδομένο κόστος εργασίας, είχε ως συνέπεια την αύξηση του κατά μονάδα κόστους παραγωγής και ως επακόλουθο την μείωση των επενδύσεων και του ρυθμού αύξησης του προϊόντος. Οι υψηλοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης ήταν αυτοί οι οποίοι ενίσχυσαν την αύξηση των κρατικών δαπανών κατά

⁴⁹ Προβόπουλος (1987).

την περίοδο ανάπτυξης της κοινωνικής ασφάλισης. Επειδή όμως το προϊόν μειώθηκε, τα έσοδα κοινωνικής ασφάλισης άρχισαν να περιορίζονται εφόσον συνδέονται με τον αριθμό των απασχολούμενων σε συνδυασμό με την κρατική συμμετοχή. Η μείωση της παραγωγικότητας είχε ως αρνητική συνέπεια και την αύξηση της ανεργίας αλλά και των δαπανών κοινωνικής ασφάλισης για την αναπαραγωγή των άνεργων. Σε όλα αυτά προστέθηκε και η ανάπτυξη του χρηματοπιστωτικού τομέα εις βάρος του παραγωγικού τομέα, αφού ένα μεγάλο μέρος των κερδών δεν επενδύεται στον παραγωγικό τομέα με αποτέλεσμα να μην δημιουργούνται νέες θέσεις απασχόλησης, αυξάνοντας τα έσοδα και τις δαπάνες του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. οι λύσεις που προωθούνται αφορούν τη μείωση εργατικού κόστους και την άσκηση περιοριστικών πολιτικών⁵⁰.

Μια επίσης σημαντική παράμετρος είναι το σύγχρονο καθεστώς συσσώρευσης, γνωστό ως μεταφορντισμός⁵¹ ή ως μοντέλο ευέλικτης εξειδίκευσης, το οποίο στηρίζεται στην εξειδικευμένη εργασία και την δυναμική των νέων τεχνολογιών, έχοντας ως κύρια χαρακτηριστικά την μικρής κλίμακας παραγωγή, την διαφοροποίηση των προϊόντων και την ευέλικτη βιομηχανική παραγωγή. Οι επιδράσεις του νέου καθεστώτος συσσώρευσης στην κοινωνική ασφάλιση είναι θετικές και αρνητικές. Η θετικές επιπτώσεις αφορούν την δυνατότητα που δίνεται μέσω των νέων τεχνολογιών να παράγεται με την ίδια ποσότητα εργασίας προστιθέμενη αξία σε σχέση με το παρελθόν. Μ' αυτόν τον τρόπο αυξάνεται η παραγωγικότητα γεγονός που συνεπάγεται την μείωση του κατά μονάδα κόστους και στην αύξηση των επενδύσεων και επακόλουθα της χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης. Οι αρνητικές επιπτώσεις αφορούν την αύξηση της τεχνολογικής ανεργίας και τη ρήξη μισθωτής εργασίας και πλήρους απασχόλησης με την εισαγωγή μισθωτής εργασίας δυο ταχυτήτων δηλ. πλήρους και μερικής απασχόλησης. Στην περίπτωση της Ελλάδας το μοντέλο ευέλικτης απασχόλησης δεν έχει επικρατήσει μεν αλλά ορισμένα χαρακτηριστικά του παρατηρούνται σ' έναν αυξανόμενο αριθμό επιχειρήσεων.

Ένα ακόμη ζήτημα αφορά τις δημογραφικές πιέσεις που επιδρούν στα οικονομικά της κοινωνικής ασφάλισης. Την περίοδο ανάπτυξης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης δεν υπήρχε δημογραφικό πρόβλημα σε σχέση με τον αριθμό των ενεργών ασφαλισμένων και της γήρανσης του πληθυσμού και οι εισφορές εργοδοτών και ασφαλισμένων κατάφερναν να καλύπτουν τις δαπάνες των παρεχόμενων υπηρεσιών. Χαρακτηριστικό των οικονομικών της κοινωνικής ασφάλισης σήμερα είναι η αύξηση των δαπανών τους δυσανάλογα με την αύξηση των εσόδων τους εξαιτίας της αύξησης ζήτησης των υπηρεσιών υγείας εξαιτίας της γήρανσης του πληθυσμού, της αύξησης του ποσοστού ανεργίας, της χρήσης νέων ιατρικών τεχνολογιών με υψηλό κόστος και του αυξημένου επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών ως συνέπεια της ωρίμανσης του συστήματος. Οι

⁵⁰ Βλ. Vergopoulos (1993).

⁵¹ Jessop (1988).

πολιτικές που εφαρμόζονται για την αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος προσανατολίζονται στον περιορισμό των ελλειμμάτων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης , μέσω του περιορισμού των δαπανών, της αύξησης των φορολογικών εισφορών και των ορίων συνταξιοδότησης.

Τέλος, η περίοδος ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας χαρακτηρίστηκε απ' την παρέμβαση του κράτους στην αναπαραγωγική διαδικασία το κράτος κυριάρχησε εις βάρος της αγοράς στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας και της κοινωνικής ασφάλισης στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών. Στην περίοδο που διανύουμε η παρέμβαση αυτή δεν μειώθηκε αλλά κατέστη εντονότερη η διαπλοκή των σχέσεων κράτους και αγοράς. Το κράτος παρεμβαίνει σε μεγαλύτερο βαθμό στο θεσμικό επίπεδο του οικονομικού και κοινωνικού σχηματισμού, ενώ η σχέση του με την αγορά παρατηρείται και το πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης. Το κράτος στο πεδίο αυτό εκδηλώνει μια τάση συνύπαρξης με την αγορά, η οποία διαφαίνεται κυρίως με την ανάπτυξη της ιδιωτικής κερδοσκοπικής ασφάλισης. Η ανάπτυξη της ιδιωτικής κερδοσκοπικής ασφάλισης συμβαδίζει με την ανάπτυξη του τραπεζικού συστήματος, για την αποφυγή του μεταξύ τους ανταγωνισμού και επεκτείνεται σε υπηρεσίες οι οποίες δεν σχετίζονται με την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης. Η ιδιωτική ασφάλιση φαίνεται πως επεκτείνεται εις βάρος της κοινωνικής ασφάλισης, ιδίως απ' τη στιγμή που αυξάνεται ο αριθμός παράνομων μεταναστών, άνεργων και το ποσοστό της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού γενικότερα, εν τούτοις όμως καλύπτει ένα μικρό μέρος του πληθυσμού

3.2. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Τα έσοδα κοινωνικής ασφάλισης στηρίζονται στις εισφορές εργαζόμενων και εργοδοτών ή στη φορολογία ή σε εισφορές και φορολογία. Στην περίπτωση της Ελλάδας τα έσοδα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης στηρίζονται στις εισφορές των εργοδοτών και των εργαζόμενων, κάτι που ισχύει και στην πλειονότητα των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των υπόλοιπων χωρών. Οι ασφαλιστικές εισφορές εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις οικονομικές συνθήκες του κράτους με αποτέλεσμα σε περιόδους οικονομικής ύφεσης τα έσοδα των φορέων να μειώνονται, ενώ σε περιόδους οικονομικής μεγέθυνσης να αυξάνονται. Κατά την περίοδο ανάπτυξης της κοινωνικής ασφάλισης οι ασφαλιστικές εισφορές αποτελούσαν το κυριότερο μέσο χρηματοδότησης των κοινωνικών δαπανών. Ταυτόχρονα η δημιουργία των αποθεματικών ήταν ιδιαίτερα σημαντική ώστε ν' αντεπεξέλθουν οι φορείς σε ενδεχόμενη περίοδο οικονομικής κρίσης. Αντίθετα, στις μέρες μας η αύξηση του ποσοστού των άνεργων, οι δημογραφικές πιέσεις εξαιτίας της γήρανσης του πληθυσμού και η χρήση μειωμένης εργασίας για την παραγωγή του προϊόντος, καθιστούν την κάλυψη των δαπανών μέσω των ασφαλιστικών εισφορών ανεπαρκή, ενώ παρά την αύξηση της φορολογίας, των ασφαλιστικών εισφορών και των ορίων χρηματοδότησης το πρόβλημα παραμένει

Υπάρχουν διάφορες μορφές συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης οι οποίες στηρίζονται σε διαφορετικούς τρόπους ανεύρεσης πόρων για τα ασφαλιστικά ταμεία. Παρουσιάζονται επιγραμματικά οι κυριότερες απ' αυτές. Στο διαχρονικά διανεμητικό σύστημα⁵² οι δαπάνες των φορέων κοινωνικής ασφάλισης χρηματοδοτούνται κυρίως από τις εισφορές που καταβάλουν οι εργαζόμενοι. Πρόκειται για ένα σύστημα διαχρονικής αναδιανομής του εισοδήματος, βάση του οποίου λειτουργεί ο θεσμός κοινωνικής ασφάλισης στα περισσότερα κράτη, όπου ο εργαζόμενος πληθυσμός αναλαμβάνει τη συντήρηση αυτών οι οποίοι έχουν αποχωρήσει από την εργασία, ενώ η ένταξη σ' αυτό και η εφαρμογή του είναι υποχρεωτική υπό την στήριξη και εγγύηση του ίδιου του κράτους. Οι ασφαλιστικές παροχές που δίδονται στους δικαιούχους εξασφαλίζουν συγκεκριμένοι αγοραστική δυνατότητα αντισταθμίζοντας τον τρέχοντα πληθωρισμό και παράλληλα το κράτος για να βρίσκεται σε ισορροπία το σύστημα έχει τη δυνατότητα επιχορήγησης μέσω των εσόδων της γενικής φορολογίας ή να αυξήσει τις εισφορές των ασφαλισμένων. Η ισορροπία και η αποδοτικότητα αυτού του συστήματος εξαρτάται από παράγοντες όπως ο ρυθμός αύξησης του πληθυσμού, η οικονομική ανάπτυξη, το ποσοστό ανεργίας και η παραγωγικότητα. Όταν κάποιος απ' αυτούς τους παράγοντες παρουσιάζει αρνητικές εξελίξεις τότε διατάρεσεται και η ισορροπία του

⁵² Aaron (1982).

συστήματος. Η ισορροπία του συστήματος δίνεται από την παρακάτω εξίσωση: $B = C / D^{53}$, όπου B είναι το ποσοστό παροχών, C είναι το ποσοστό εισφορών και D ο δείκτης δημογραφικής εξάρτησης (εργαζόμενοι, συνταξιούχοι). Είναι προφανές πως παρέχονται υψηλότερες συντάξεις όταν αυξάνονται οι εισφορές C, είτε μέσω αύξησης των μισθών ή με την αύξηση του αριθμού των εργαζόμενων (ασφαλισμένων) και όταν ο δείκτης D έχει την ελάχιστη δυνατή τιμή.

Στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα οι παροχές των ασφαλιστικών φορέων καλύπτονται μέσω της κεφαλαιοποίησης των ασφαλιστικών εισφορών. Ωστόσο εφαρμόζεται κυρίως στην ιδιωτική ασφάλιση, λειτουργώντας ως σύστημα της επικουρικής επαγγελματικής ασφάλισης και εξασφαλίζει παροχές ανταποδοτικά δηλ. ανάλογα με το μέγεθος των εισφορών. Με την κεφαλαιοποίηση το μελλοντικό κεφαλαίο διαφέρει ανάλογα με τον ασφαλιζόμενο και εξαρτάται από το ύψος της εισφοράς που καταβάλλεται κατά την διάρκεια του χρόνου ασφάλισης που έχει προηγηθεί και τον συνυπολογισμό του επιτοκίου απόδοσης απ' την επένδυση των αποθεματικών. Η δημιουργία αποταμίευσης προσφέρει αποτελεί πλεονέκτημα αυτού του συστήματος απ' τη στιγμή που κατευθύνεται σε παραγωγικές επενδύσεις συμβάλλοντας στην οικονομική ανάπτυξη, την αύξηση της απασχόλησης και του ΑΕΠ. Επίσης η κεφαλαιοποίηση μπορεί να οδηγήσει σε πολιτική αξιοποίηση των αποθεματικών και να αποδειχθεί ιδιαίτερα σημαντικό σε περιόδους οικονομικής ύφεσης των φορέων (εξαιτίας π.χ. δημογραφικών πιέσεων ή αύξηση της ανεργίας).

Τέλος, εφαρμόζεται η χρηματοδότηση μέσω του φορολογικού συστήματος αλλά σε ελάχιστες χώρες (π.χ. Δανία Ολλανδία). Ως σύστημα εκφράζει την τάση που αναπτύχθηκε μεταπολεμικά εντονότερη παρέμβαση του κράτους στην οικονομική ενίσχυση της κοινωνικής ασφάλισης. Οι κρατική χρηματοδότηση προέρχεται είτε απ' τον προϋπολογισμό ή από τους έμμεσους φόρους κατανάλωσης. Οι ασφαλιστικές εισφορές υπολογίζονται και συλλέγονται μέσω της φορολογίας σε προοδευτική βάση, οδηγώντας στην ίση επιβάρυνση των πολιτών και συνδέοντας τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης με το εισόδημα που φορολογείται. Οι παροχές προορίζονται για όλους τους πολίτες με κριτήρια όπως ηλικία, απασχόληση, συνολικό εισόδημα κ.λ.π. Πρόκειται για ένα σύστημα κοινωνικής αλληλεγγύης με βασικό στόχο τη μεγαλύτερη αναδιανομή προς τις ασθενέστερες οικονομικά τάξεις.

⁵³ World Bank (1994)

3.3. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που άρχισε ν' αναπτύσσεται μεταπολεμικά στην Ελλάδα διαφοροποιείται σε μεγάλο βαθμό απ' τα αντίστοιχα πρότυπα των δυτικών ανεπτυγμένων χωρών. Η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας δεν είχε την μορφή που συναντάται σε αλλά δυτικά κράτη. Υπήρξε μεν μια σταδιακή αύξηση των δημόσιων δαπανών, ωστόσο αυτό δεν σημαίνει ότι αυτές οι δαπάνες διοχετεύθηκαν στην κοινωνική ασφάλιση ή προσανατολίστηκαν γενικότερα στην ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας απ' τη στιγμή που αυτό δεν ταυτίζεται με τις δημόσιες δαπάνες. Το κράτος πρόνοιας συγκροτείται στη βάση ενός τρόπου οργάνωσης της κοινωνίας που στηρίζεται σε ορισμένα χαρακτηριστικά τα οποία απουσίαζαν στην ελληνική περίπτωση και είναι η ανάπτυξη δημοκρατικών διαδικασιών, η αυξημένη κρατική αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης και η μετατροπή της κοινωνίας σε ένα θεσμό ο οποίος λειτουργεί ως υποκείμενο υποχρεώσεων απέναντι στους πολίτες. Απ' τη στιγμή που το κράτος έχει ως στόχο την αναπαραγωγή της κοινωνίας, αναπτύσσει εντός των άλλων ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αναλαμβάνοντας ευθύνες απέναντι στην κοινωνία.

Σε αντίθεση με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη όπου η κοινωνική ασφάλιση αποτέλεσε θεμελιώδες συστατικό για την ανάπτυξη τους, στην περίπτωση της Ελλάδας το σύστημα αυτό δημιουργήθηκε με αποσπασματικό τρόπο χωρίς συνοχή και ουσιαστικό προσανατολισμό, απέχοντας απ τις αρχές και την πρακτική των αντίστοιχων συστημάτων των άλλων κρατών και τα αίτια μπορούν να συνοψιστούν ως εξής. Η κοινωνική ασφάλιση εκφράζει ένα σύνολο αρχών σχετικά με την οργάνωση της κοινωνίας, που στο μεταπολεμικό μοντέλο ανάπτυξης της Ελλάδας απουσιάζουν, διότι η κοινωνική ασφάλιση εξυπηρετούσε βραχυπρόθεσμους στόχους της κρατικής πολιτικής χωρίς να έχει συγκροτηθεί ως μια αυτόνομη οντότητα εντός της κοινωνίας. Επίσης οι μισθωτοί αποτελούσαν μικρό ποσοστό του ενεργού πληθυσμού, κυρίως στις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, το ποσοστό των ανασφάλιστων ήταν υψηλό, ενώ ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης αναπτύχθηκε με αργούς ρυθμούς στην χώρα⁵⁴.

Η εξέλιξη τη κοινωνικής ασφάλισης επηρεάστηκε από τις προαναφερόμενες διεθνείς εξελίξεις αλλά και από διάφορα κοινωνικά ρεύματα και πολιτικές δυνάμεις τα οποία συνέβαλαν στην ανάπτυξη ενός ασφαλιστικού συστήματος το οποίο αποτελείται από φορείς κύριας και επικουρικής ασφάλισης, ασθένειας, πρόνοιας και διάφορων άλλων υπηρεσιών κοινωνικών παροχών. Το ΙΚΑ αποτελεί το μεγαλύτερο ασφαλιστικό φορέα που καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος του εργατικού πληθυσμού στο οποίο επικεντρώνονται και τα σημαντικότερα προβλήματα που

⁵⁴ Ρομπόλης, Πέτρουλας, Ξυδέας, Χλέτσος (1993).

αντιμετωπίζει η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα. Το ταμείο αυτό λειτούργησε ως μηχανισμός εκτόνωσης λαϊκών διεκδικήσεων και εφαρμογής κοινωνικής πολιτικής από τις εκάστοτε κυβερνήσεις και λειτουργούσε ως το 1987, όπου άρχισε η επιχορήγηση του από τον κρατικό προϋπολογισμό χωρίς κανένα κοινωνικό πόρο, όπως επίσης και το ΝΑΤ. Κοινό χαρακτηριστικό των δυο ταμείων ήταν ότι δεν ικανοποίησαν τις προσδοκίες των ασφαλισμένων και οι κυβερνητικοί χειρισμοί τα οδήγησαν σε μια κατάσταση διαρκούς οικονομικού ελλείμματος. Τα ετέρα ασφαλιστικά ταμεία ΟΓΑ και δημόσιων υπάλληλων λειτουργούν προνομιακά με δαπάνες που στο μεγαλύτερο μέρος τους επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ οι υπόλοιποι φορείς κοινωνικής ασφάλισης εξασφαλίζουν σε σχέση με τους προηγούμενους καλύτερες παροχές τις οποίες καλύπτουν είτε με κοινωνικού πόρους, είτε με ενισχυμένη εργοδοτική εισφορά, είτε με νομοθετημένη υποχρέωση του φορέα εργοδότη. Οι υπόλοιποι φορείς επικουρικής σύνταξης, ασθένειας, πρόνοιας και κάλυψης διάφορων άλλων αναγκών π.χ. οικογενειακών επιδομάτων ή κοινής ωφέλειας έχουν είτε μονομερή χρηματοδότηση (ασφαλισμένοι), διμερή (εργοδότες, ασφαλισμένοι) ή τριμερή (εργοδότες, ασφαλισμένοι, κοινωνικοί πόροι).⁵⁵

⁵⁵ Βλ. Σολωμός (1991)

3.4 Η ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 1980-2000

Το ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα διέρχεται κρίση η οποία είναι εμφανής κυρίως τα τελευταία έτη και εκδηλώνεται σε δυο επίπεδα. Αφενός στο οικονομικό ισοζύγιο, ως συνέπεια διόγκωσης των διαχειριστικών ελλειμμάτων⁵⁶ και αφετέρου στο επίπεδο των κοινωνικών αναγκών των ασφαλισμένων, οι οποίες με την πάροδο του χρόνου φαίνεται πως δεν είναι δυνατόν να καλυφθούν απ' το υφιστάμενο σύστημα. Τα αίτια της κρίσης αυτής εντοπίζονται κυρίως σε παράγοντες που προαναφέρθηκαν, όπως δημογραφικές πιέσεις και αυξανόμενες ασφαλιστικές ανάγκες, που επηρέασαν τα ασφαλιστικά ταμεία σε παγκόσμιο επίπεδο. Στη ελληνική περίπτωση ενισχυτικός παράγοντας της κρίσης ήταν και η αδυναμία των κυβερνήσεων, κυρίως απ' την δεκαετία του '80 και έπειτα, να παρέμβουν αποτελεσματικά ώστε ν' αντιμετωπιστούν τα προβλήματα στο ασφαλιστικό, αλλά και η απουσία ορθής διαχείρισης και προοπτικής των ασφαλιστικών ταμείων.

Η κρίση στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης εκδηλώνεται κυρίως μέσα απ' τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα ασφαλιστικά ταμεία και σχετίζονται με την διαχείριση των αποθεματικών. Όπως προαναφέρθηκε πρόκειται για κεφαλαία που προέρχονται από εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών, με στόχο τη χρήση τους στην πορεία είτε ως παροχές (σε είδος ή χρηματικές) ή ως συντάξεις. Ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν τα αποθεματικά αποτέλεσε μια απ' τις εκφάνσεις της γενικότερης κρίσης της κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα. Απ' τη δεκαετία του '50 προς εξυπηρέτηση των διάφορων κρατικών πολιτικών τα αποθεματικά των ταμείων, όπως και τα υπόλοιπα περιουσιακά στοιχεία χρησιμοποιήθηκαν για την επίτευξη αναπτυξιακών στόχων. Τα ταμειακά αποθέματα υποχρεωτικά καταθέτονταν στην Τράπεζα της Ελλάδος με επιτόκιο που καθορίζονταν απ' την Νομισματική Επιτροπή. Η πρακτική αυτή δέσμευσης των αποθεματικών δεν επέτρεπε την αποτελεσματική διαχείριση τους με αποτέλεσμα να καταλήξει σε απώλεια εσόδων, αφού το επιτόκιο καθορίζονταν σε πολύ χαμηλά επίπεδα σε σχέση με το επιτόκιο άλλων καταθέσεων⁵⁷. Η απώλεια εσόδων οδήγησε στην σταδιακή δημιουργία ελλείμματος, ενώ τα αποθεματικά αυτά θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν αποδοτικότερα, ιδίως κατά τη δεκαετία του

⁵⁶ Ειδικότερα σχετικά με την ανισορροπία του οικονομικού ισοζυγίου και τα ελλείμματα των ασφαλιστικών ταμείων κατά τη τελευταία δεκαετία, η κατάσταση επιδεινώθηκε περισσότερο εξαιτίας της αύξησης της ανεργίας και των άτυπων μορφών απασχόλησης.

⁵⁷ Σχετικά με τις κυβερνητικές πρακτικές για το ασφαλιστικό βλ. ΙΝΕ ΓΣΕΕ (2005).

'80, που εκδηλώθηκαν εντονότερα τα πρώτα σημάδια κρίσης, καλύπτοντας τα ελλείμματα που άρχισαν να εμφανίζονται την περίοδο αυτή⁵⁸.

Ειδικότερα, όσον αφορά την κατάσταση των ταμείων χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του ΙΚΑ. Το ΙΚΑ είναι ο μεγαλύτερος ασφαλιστικός φορέας στη χώρα, που απ' την δεκαετία του '80 άρχισε να συσσωρεύει ελλείμματα, παρά το γεγονός ότι οι ασφαλιστικές παροχές παραμένουν σε χαμηλά επίπεδα και αδυνατούν να καλύψουν τις διαρκώς αυξανόμενες ασφαλιστικές ανάγκες. Τα αποθεματικά αυτού του ταμείου, όπως και άλλων ασφαλιστικών ταμείων κύριας και επικουρικής ασφάλισης, χρησιμοποιήθηκαν απ' τις εκάστοτε κυβερνήσεις για την εξυπηρέτηση αναπτυξιακών και προνοιακών πολιτικών, με αποτέλεσμα να εξαιρεθούν τα κεφαλαιοποιητικά χαρακτηριστικά και τα στοιχεία ανταποδοτικότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Σε ορισμένες περιπτώσεις ο τρόπος διαχείρισης ορισμένων απ' τα ταμεία κύριας ασφάλισης σε συνδυασμό με την αδυναμία βιωσιμότητας τους τα οδήγησαν κατά διαστήματα σε χρεοκοπία, με αποτέλεσμα τα ελλείμματα τους να μεταφερθούν στο ΙΚΑ και να προστεθούν στα ήδη υπάρχοντα. Το γενικότερο οικονομικό έλλειμμα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης έχει ως αποτέλεσμα την ανεπάρκεια κοινωνικής κάλυψης των ασφαλισμένων. Οι συντάξεις κυμαίνονται σε χαμηλά επίπεδα όπως επίσης και τα επιδόματα (ασθένειας, ανεργίας, οικογενειακά κ.λπ.), με άμεση συνέπεια η προστασία των ασθενέστερων οικονομικά ομάδων να είναι υποβαθμισμένη.

Μέσα απ' την μελέτη των κοινωνικών προϋπολογισμών αποδεικνύεται αυτή η κυβερνητική αδυναμία, εν τούτοις η κρίση στο ασφαλιστικό δεν οφείλεται αποκλειστικά στην επίδραση των προαναφερόμενων παραγόντων. Η εμφάνιση και επιρροή εκλογικών οικονομικών κύκλων στις κοινωνικές δαπάνες, λειτουργεί ενισχυτικά στην ήδη υφιστάμενη κρίση, ακριβώς επειδή επιβαρύνει το οικονομικό ισοζύγιο και τα ελλείμματα των ταμείων. Το συμπέρασμα αυτό που αποτελεί και βασική υπόθεση της παρούσας εργασίας, προκύπτει μέσα απ' την μελέτη των κοινωνικών προϋπολογισμών. Η άποψη αυτή ενισχύεται και απ' την εμφάνιση του εκλογικού οικονομικού κύκλου σε επίπεδο γενικής οικονομίας. Απ' τη στιγμή που οι δημοσιονομικοί δείκτες εμφανίζουν απ' το 1980-2000 κυκλικές διακυμάνσεις, συνεπάγεται πως ακολουθείται στην οικονομία προεκλογική επεκτατική πολιτική και μετεκλογική περιοριστική πολιτική. Ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας η επεκτατική πολιτική δεν συνεπάγεται την αύξηση γενικά των δαπανών, αλλά κυρίως των κοινωνικών δαπανών οι οποίες εξυπηρετούσαν την προνοιακή πολιτική που άσκησαν οι εκάστοτε κυβερνήσεις με σκοπό την επανεκλογή τους. Κατά συνέπεια το συμπέρασμα που εξάγεται είναι ότι οι κυκλικές διακυμάνσεις δεν περιορίζονται μόνο σε επίπεδο γενικής

⁵⁸ Ωστόσο, υπήρξαν ορισμένα ταμεία, κυρίως τα ειδικά ταμεία (ΔΕΚΟ, τράπεζες), τα οποία διατήρησαν τα αποθεματικά τους και επακόλουθα την δυνατότητα παροχής προς τους ασφαλισμένους ενός ικανοποιητικού επιπέδου παροχών.

οικονομίας, αλλά επεκτείνονται και επιδρούν πολύ περισσότερο στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς, επιβαρύνοντας εκτός των ασφαλιστικών ταμείων και συνολικά το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Υποστηρίζεται δηλ. ότι η επιρροή των κύκλων στις κοινωνικές δαπάνες εντείνει την κρίση του ασφαλιστικού και δεν επέτρεψε στις κατά καιρούς κυβερνητικές παρεμβάσεις που στόχευαν στην εξυγίανση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης να αποδώσουν τα αναμενόμενα. Το επιχείρημα αυτό δομείται μέσα απ' τον διαχωρισμό και την εξέταση των κοινωνικών προϋπολογισμών σε δυο περιόδους της μεταπολιτευτικής Ελλάδας. Η πρώτη περίοδος αφορά την δεκαετία του 1980-1990 και η δεύτερη τη δεκαετία του 1990-2000. Στο κείμενο που ακλουθεί λαμβάνονται υπόψη και η οικονομική πολιτική που ασκήθηκε στις περιόδους αυτές σε συνδυασμό με τις εξελίξεις και τις πολιτικές των εκάστοτε κυβερνήσεων ως προς το ασφαλιστικό⁵⁹.

3.4.1 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ

Ένα απ' τα σημαντικότερα ζητήματα που σχετίζεται με το εκλογικό οικονομικό κύκλο και πρέπει να αποσαφηνιστεί πριν επιχειρηθεί η διερεύνηση κυκλικών διακυμάνσεων στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς είναι η αυτορυθμιστική ή αποσταθεροποιητική τάση που εμφανίζει. Ειδικότερα το ζήτημα που έχει σημασία για την ελληνική περίπτωση είναι η απουσία ή παρουσία αυτορυθμιστικών ιδιοτήτων του φαινομένου γεγονός που συνδέεται πρακτικά με την εμφάνιση σταθερότητας ή αποσταθεροποίησης σε κάθε επανάληψη του. Ο εκλογικός οικονομικός κύκλος αποτελεί ένα φαινόμενο το οποίο συνδυάζει ανταγωνισμούς και κίνητρα σε δυο πεδία, της πολιτικής και της οικονομίας. Η εκδήλωση του ή όχι δεν εξαρτάται κατά συνέπεια από την λειτουργία της αγοράς αλλά από παράγοντες εξωοικονομικούς και κυρίως από την πολιτική βούληση των κυβερνώντων οι οποίοι εφαρμόζουν οικονομική πολιτική και καθορίζουν το αν αυτή είναι επεκτατική ή περιοριστική.

Η αυτορυθμιστική τάση του κύκλου συνεπάγεται ότι η προεκλογική επέκταση ακολουθείται από μετεκλογική συρρίκνωση. Αυτό συμβαίνει διότι έπειτα από κάθε εκλογική αναμέτρηση η πολιτική που ασκείται επανέρχεται σταδιακά σε λιγότερο επεκτατικές επιλογές οι οποίες ακυρώνουν την προεκλογική επέκταση με αποτέλεσμα οι προεκλογικές οικονομικές συνέπειες εμφανίζονται αναστρέψιμες μετά τη λήξη του προεκλογικού αγώνα. Αυτό συμβαίνει διότι οι κυβερνώντες που

⁵⁹ Δεδομένης της έλλειψης επαρκών στοιχείων για το 2005 η μελέτη σταματά το 2004 και γι' αυτό δεν μπορεί να υποστηριχθεί με βεβαιότητα η ύπαρξη κύκλου κατά την τελευταία εκλογική αναμέτρηση.

έχουν την δυνατότητα παρέμβασης στην οικονομία δεν αντιμετωπίζουν δεσμεύσεις που να περιορίζουν την συστολή των οικονομικών δεικτών στο μεσοδιάστημα μεταξύ δύο εκλογικών αναμετρήσεων. Αντίθετα στην περίπτωση που μια ενδεχόμενη προεκλογική επέκταση παραμένει μετεκλογικά, ο κύκλος αποσταθεροποιείται. Αυτό σημαίνει πως η οικονομική επέκταση συνεχίζεται και μετά την εκλογική περίοδο γεγονός που οφείλεται είτε στην επιδίωξη αξιοπιστίας απ' την πλευρά της κυβέρνησης ή στο ότι η επίδραση μιας προεκλογικής πολιτικής δεν είναι δυνατό να αναιρεθεί μετεκλογικά. Στην πρώτη περίπτωση το κυβερνών κόμμα επιδιώκοντας να διατηρήσει την αξιοπιστία του απέναντι στους ψηφοφόρους επιδεικνύει συνέπεια μεταξύ προεκλογικών εξαγγελιών και μετεκλογικών πρακτικών. Στην δεύτερη περίπτωση το αντίκτυπο μιας ενδεχόμενης προεκλογικής επέκτασης στην οικονομία ή στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς δεν είναι δυνατό ν' αντιστραφεί μετεκλογικά και παραμένει. Αποτέλεσμα είναι η εκδήλωση μιας διευρυνόμενης κυκλικής ανέλιξης που τελικά αποτελεί και την αποσταθεροποιητική τάση του κύκλου. Μελετώντας αυτές τις τάσεις στην περίπτωση της Ελλάδας παρατηρείται πως ο εκλογικός οικονομικός κύκλος κατά τη δεκαετία του '80 εμφανίζει επί το πλείστον τόσο σε επίπεδο γενικής οικονομίας όσο και στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς αποσταθεροποιητικές τάσεις. Το γεγονός αυτό σχετίζεται με την συνολικά επεκτατική πολιτική των κυβερνήσεων που ασκήθηκε και ειδικότερα στις κοινωνικές δαπάνες, όπως θα φανεί παρακάτω, τα ελλείμματα και πλεονάσματα που εμφανίζουν αποσταθεροποιητική τάση διότι σε αρκετές περιπτώσεις το αρνητικό αντίκτυπο μιας προεκλογικής αύξησης των δαπανών δεν είναι δυνατό να ανασταλεί μετεκλογικά με αποτέλεσμα τα ελλείμματα να διογκώνονται περαιτέρω και τα πλεονάσματα να συνεχίζουν να μειώνονται

3.5 ΕΚΛΟΓΙΚΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

1980-1990

Όπως έγινε αναφορά και στο προηγούμενο κεφάλαιο η δεκαετία '80 σηματοδοτήθηκε απ' την κυβερνητική αλλαγή των εκλογών του 1981 και την άνοδο του ΠΑΣΟΚ για πρώτη φορά στην εξουσία. Επίσης υποστηρίχθηκε ότι η εκλογική νίκη του ΠΑΣΟΚ στηρίχθηκε στην παγίωση μιας κοινωνικής συναίνεσης των λαϊκών τάξεων, μέρος των οποίων είχε τεθεί προδικτατορικά στο περιθώριο της πολιτικής και κοινωνικής ζωής. Η παγίωση αυτής της κοινωνικής συναίνεσης στηρίχθηκε κυρίως στο εγχείρημα της συγκρότησης κράτους πρόνοιας στη χώρα που πραγματοποιήθηκε μέσω της αύξησης των κοινωνικών δαπανών. Η αύξηση αυτή αποτελεί και μια έκφανση της γενικότερης οικονομικής πολιτικής της περιόδου, επεκτατικής στο σύνολο της, χαρακτηριζόμενη από έντονο κρατικό παρεμβατισμό και την εφαρμογή ενός ήπιου κεϋνσιανισμού, όπου με την άνοδο της αγοραστικής δύναμης των πολιτών θα επέρχονταν τόνωση της ζήτησης και επακόλουθα ανάκαμψη της οικονομίας.

Στις αρχές της δεκαετίας του '80 διαφαίνονται τα πρώτα σημάδια κρίσης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με την εμφάνιση ελλειμμάτων στα ασφαλιστικά ταμεία. Γεγονός είναι πως σε όλη τη δεκαετία οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ πιστές στην επεκτατική οικονομική πολιτική που εφάρμοζαν και προέβλεπε αυξημένες κοινωνικές δαπάνες, δεν έλαβαν αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος και τα ασφαλιστικά ταμεία προέβησαν σε δανεισμό για να καλύψουν τις ανάγκες τους, με αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη διεύρυνση των ελλειμμάτων. Την ίδια περίοδο ιδρύεται το TEAM με το οποίο καθιερώθηκε η γενίκευση της επικουρικής ασφάλισης. Εν συνέχεια το TEAM εντάχθηκε ως κλάδος επικουρικής ασφάλισης στο ΙΚΑ. Ωστόσο οι πιέσεις εξαιτίας των ελλειμμάτων που δέχονταν ο φορέας οδήγησαν στην χρήση των εισφορών επικουρικής ασφάλισης για την χρηματοδότηση των ελλειμμάτων του, εξαλείφοντας και τα αποθεματικά της επικουρικής ασφάλισης και διογκώνοντας τα ήδη υπάρχοντα ελλείμματα.

Απ' την εξέταση των στοιχείων των κοινωνικών προϋπολογισμών παρατηρείται μια συνολική αύξηση των δαπανών με έντονες διακυμάνσεις που οφείλονται στην επίδραση του κύκλου. Ο σχηματισμός διαδοχικών κυβερνήσεων απ' το ίδιο κόμμα (ΠΑΣΟΚ) κατά τις εκλογές 1981 και 1985 είχε ως αποτέλεσμα την εφαρμογή ενιαίου προγράμματος οικονομικής πολιτικής κατά την δεκαετία του '80, με εξαίρεση ίσως την διετία '85- '87 (σταθεροποιητικό πρόγραμμα). Το πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής περιελάμβανε εντός των άλλων την αύξηση των δημόσιων δαπανών, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων προορίζονταν για κοινωνικές δαπάνες, κατά συνέπεια παρατηρείται συνολική αύξηση των δαπανών σε όλους τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης. Ιδιαίτερα αυξάνονται οι συντάξεις, που απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος αυτών των δαπανών, στους κλάδους κύριας

ασφάλισης, πρόνοιας και ασθενείας (οι συντάξεις επικουρικής ασφάλισης εμφανίζουν μικρή πτώση κατά 2%). Οι συντάξεις κύριας ασφάλισης σημειώνουν την μεγαλύτερη αύξηση κατά 13,5%, κλάδου ασθενείας κατά 2,08% και κλάδου πρόνοιας 0,28%. Η επίδραση του κύκλου είναι εντονότερη κατά τις εκλογικές περιόδους 1981 και 1989-1990 στις λοιπές δαπάνες και δαπάνες διοίκησης και το 1985 στις παροχές πρόνοιας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Έτσι κατά τις προεκλογικές περιόδους οι δαπάνες αυξάνονται με υψηλότερους ρυθμούς σε σύγκριση με τα μη εκλογικά έτη, ενώ μετεκλογικά μειώνονται. Αυτό συνεπάγεται την εναλλαγή επεκτατικής και περιοριστικής πολιτικής προεκλογικά και μετεκλογικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι λοιπές δαπάνες επικουρικής ασφάλισης. Το 1981 αυξήθηκαν στο 2,24% από 1,44% (1980) και μετεκλογικά το 1982 μειώθηκαν στο 1,89%. Το 1985 αυξήθηκαν στο 2,34% από 1,82% (1984) και το 1986 μειώθηκαν στο 2,31%. Τέλος το 1990 αυξήθηκαν κατά 0,12% απ' το 1988 και μετεκλογικά το 1991 σημείωσαν πτώση κατά 0,07%. Οι διακυμάνσεις που εκδηλώνονται διαδοχικά κατά τις εκλογικές περιόδους, παρόλο που είναι περιορισμένου μεγέθους, αποτυπώνουν την ύπαρξη εκλογικού οικονομικού κύκλου, που στην προκειμένη περίπτωση εμφανίζεται αυτορυθμιζόμενος. Αυτό πρακτικά συνεπάγεται πως η προεκλογική αύξηση των δαπανών μετεκλογικά αναστέλλεται, εξαιτίας της εναλλαγής μιας περισσότερο επεκτατικής κυβερνητικής πολιτικής που μετεκλογικά περιορίζεται.

Παρόλα αυτά η ύπαρξη του εκλογικού οικονομικού κύκλου και οι συνέπειες της επίδρασης του στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς είναι περισσότερο εμφανείς μέσα απ' την εξέταση των πλεονασμάτων και ελλειμμάτων των επιμέρους φορέων κύριας και επικουρικής ασφάλισης, κλάδου πρόνοιας και ασθενείας. Τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν είναι ότι ο εκλογικός οικονομικός κύκλος ακολουθεί αποσταθεροποιητική τάση και η επίδραση του στις δαπάνες επιβαρύνει περισσότερο τους κοινωνικούς προϋπολογισμούς και κατ' επέκταση έχει αρνητικές επιπτώσεις και στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Προεκλογικά όπου υπάρχουν πλεονάσματα αυτά μειώνονται ή μετατρέπονται σε ελλείμματα, ενώ τα ήδη υπάρχοντα ελλείμματα διογκώνονται. Μετεκλογικά σε περίπτωση που ο κύκλος ακολουθεί αποσταθεροποιητική τάση τα υπάρχοντα ελλείμματα διογκώνονται και τα πλεονάσματα είτε μειώνονται περαιτέρω ή μετατρέπονται σε ελλείμματα. Εάν μετεκλογικά ο κύκλος έχει αυτορυθμιστική τάση τα πλεονάσματα αυξάνονται και τα ελλείμματα είτε μειώνονται ή μετατρέπονται σε πλεόνασμα. Αναλυτικότερα, μελετώντας τα πλεονάσματα και ελλείμματα των επιμέρους φορέων κατά την δεκαετία του '80, η κύρια ασφάλιση εμφανίζει πλεόνασμα το 1980 το οποίο ως το 1990 μετατρέπεται σε έλλειμμα (από 6,89% σε -3,48%) και το πλεόνασμα της επικουρικής ασφάλισης μειώνεται (από 46,41% το 1980 σε 39,83% το 1990). Αύξηση του πλεονάσματος εμφανίζεται στον κλάδο ασθενείας κατά 22,62% και τον κλάδο πρόνοιας κατά 25,86%. Ωστόσο οι εκάστοτε πτωτικές ή ανοδικές τάσεις δεν είναι συνεχείς

αλλά με διακυμάνσεις, κυρίως κατά τις εκλογικές περιόδους, εξαιτίας της επίδρασης του εκλογικού κύκλου.

Ο εκλογικός κύκλος συγκροτείται ως εξής. Το ΠΑΣΟΚ αναλαμβάνει κυβέρνηση για πρώτη φορά το 1981 εφαρμόζοντας ως τις εκλογές του 1989 επεκτατική πολιτική, προνοιακού χαρακτήρα ιδιαίτερα κατά τις εκλογικές περιόδους 1985 και 1989-1990, με στόχο την διατήρηση της υποστήριξης των λαϊκών τάξεων που το ανέδειξαν σε κυβερνών κόμμα και αποτέλεσαν τη βάση της κοινωνικής συναίνεσης στην οποία στηρίχθηκε η εκλογική του νίκη. Εξαιτίας αυτού απ' το 1981 ως το 1989 η συνεχής αύξηση των δαπανών η οποία εντείνεται κατά τις προεκλογικές περιόδους έχει ως αποτέλεσμα την εμφάνιση κύκλων με έντονα αποσταθεροποιητικές τάσεις. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η προεκλογική πολιτική αύξηση των δαπανών δεν αναστέλλονταν μετεκλογικά. Έτσι τα πλεονάσματα μετεκλογικά μετατρέπονταν σε έλλειμμα ή συνέχιζαν να μειώνονται και τα ελλείμματα διογκώνονταν. Αναλυτικότερα κατά τις εκλογές του 1981, η ΝΔ που βρίσκονταν τότε στην κυβέρνηση με σκοπό την επανεκλογή της άσκησε επεκτατική πολιτική και οι δαπάνες αυξήθηκαν. Η αύξηση των δαπανών όταν δεν ακολουθείται από ανάλογη αύξηση εσόδων έχει ως αποτέλεσμα την εμφάνιση ελλειμμάτων ή την μείωση των πλεονασμάτων. Μετεκλογικά το ΠΑΣΟΚ ανερχόμενο στην εξουσία ακολούθησε την ίδια πρακτική στα πλαίσια της γενικότερης οικονομικής πολιτικής που εφάρμοσε. Αποτέλεσμα η περαιτέρω διόγκωση ελλειμμάτων και περιορισμός των πλεονασμάτων, γεγονός που οδήγησε ως τις εκλογές του 1985 στην αποσταθεροποίηση του κύκλου. Αναλυτικά στον κλάδο της κύριας ασφάλισης το πλεόνασμα μειώνεται το 1981 απ' το 1980 κατά 2,76% και μετεκλογικά το 1982 μετατρέπεται σε έλλειμμα μεγέθους -6,51 %. Στην επικουρική ασφάλιση το υπάρχον πλεόνασμα του 1980 μειώνεται το 1981 κατά 2,26% συνεχίζοντας να κινείται πτωτικά και μετεκλογικά το 1982 κατά 7,04%. Τέλος στον κλάδο πρόνοιας το πλεόνασμα μειώθηκε προεκλογικά το 1981 στο 21,04% από 21,89% το 1980, πτώση που συνεχίστηκε και το 1982 που έφτασε στο 20,25%.

Στην διάρκεια των εκλογών του 1985 η κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ, με σκοπό την μεγιστοποίηση των ψήφων της στοχεύοντας κυρίως στις λαϊκές τάξεις που αποτελούσαν και την πλειοψηφία της εκλογικής βάσης του κόμματος, διατήρησε την προνοιακή πολιτική και η αύξηση των δαπανών συνεχίστηκε με συνέπεια νέα μείωση των πλεονασμάτων και διόγκωση των ελλειμμάτων. Ο εκλογικός κύκλος την περίοδο αυτή εμφανίζεται αυτορυθμιζόμενος στον κλάδο κύριας ασφάλισης και ασθενοείας, ενώ στον κλάδο επικουρικής ασφάλισης αποσταθεροποιείται. Αυτό πρακτικά συνεπάγεται πως οι επιπτώσεις της πολιτικής που ασκήθηκε στα πλεονάσματα και ελλείμματα των φορέων μετεκλογικά αναστάληκαν στους κλάδους κύριας ασφάλισης και ασθενοείας, ενώ στην επικουρική ασφάλιση δεν μπόρεσαν να περιοριστούν. Έτσι στον κλάδο κύριας ασφάλισης το υπάρχον έλλειμμα του 1984 αυξάνεται το 1985 στο -3,19% από -0,75% και μετεκλογικά το 1986

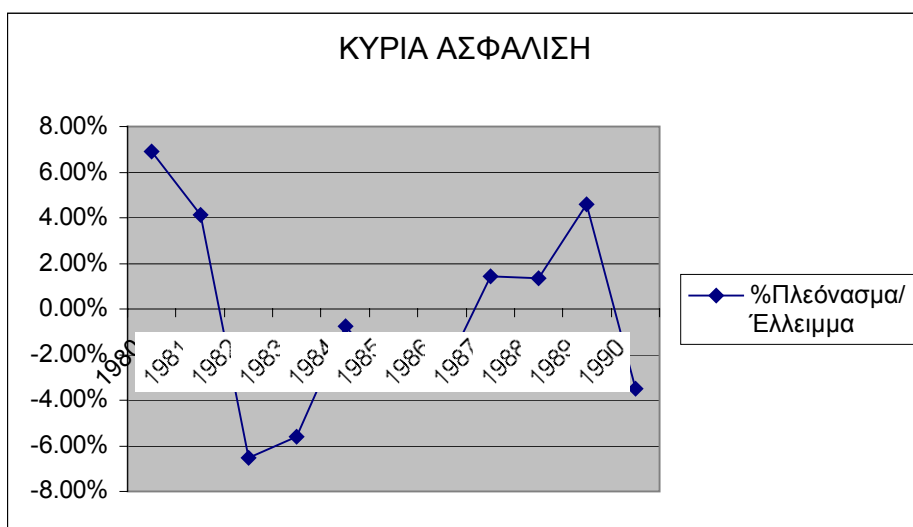
μειώνεται στο -2,98%. Στον κλάδο επικουρικής ασφάλισης το υφιστάμενο πλεόνασμα του 1984 μειώνεται το 1985 στο 28,3% και το 1986 η πτωτική τάση συνεχίζεται φθάνοντας στο 27,94%. Στο κλάδο ασθενείας το υφιστάμενο πλεόνασμα του 1984 μειώνεται κατά 1,92% και μετεκλογικά αυξάνεται κατά 5,79%. Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα της περιόδου '85-'87 που προέβλεπε περιοριστική δημοσιονομική πολιτική δεν επηρέασε σημαντικά τις δαπάνες, γεγονός που οφείλεται στην περιορισμένη διάρκεια του. Επίσης ο χρόνος πραγματοποίησης του, στο μεσοδιάστημα μεταξύ των εκλογικών αναμετρήσεων του 1985 και 1989-1990 δεν επηρέασε την δημιουργία κύκλων στις κοινωνικές δαπάνες, εφόσον εφαρμόστηκε μετά την επανεκλογή του ΠΑΣΟΚ στις εκλογές του 1985 και διήρκεσε μέχρι το 1987 και όχι προεκλογικά της επερχόμενης εκλογικής αναμέτρησης, ώστε να αναστείλει την προεκλογική επεκτατική πολιτική και την δημιουργία εκλογικού οικονομικού κύκλου. Γενικότερα η επίδραση του στις δαπάνες, αν και περιορισμένη, επέδρασε θετικά στα πλεονάσματα και ελλείμματα των φορέων, αλλά όχι στην αποτροπή εμφάνισης του κύκλου κατά την επόμενη εκλογική αναμέτρηση. Στην κύρια ασφάλιση το έλλειμμα μετατράπηκε σε πλεόνασμα μεγέθους 1,37%, στην επικουρική ασφάλιση το υπάρχον έλλειμμα αυξήθηκε στο 31,25% και στον κλάδο ασθενείας στο 40,43%.

Κατά την τελευταία προεκλογική περίοδο της δεκαετίας και έπειτα απ' τις θετικές συνέπειες του σταθεροποιητικού προγράμματος για την οικονομία, η κυβέρνηση επιδιώκοντας την επανεκλογή της στις εκλογές του 1989 επέστρεψε στην πρακτική εφαρμογής προνοιακή πολιτικής, που δημιούργησε νέους εκλογικούς κύκλους στην οικονομία. Την διετία αυτή οι διαδοχικές εκλογικές αναμετρήσεις για την ανάδειξη αυτοδύναμης κυβέρνησης επέδρασαν αρνητικά όχι μόνο σε επίπεδο γενικής οικονομίας αλλά και ειδικότερα στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς. Αυτό οφείλεται αφενός στην αδυναμία εφαρμογής σταθερής οικονομικής πολιτικής και αφετέρου στη δημιουργία κύκλων στα πλαίσια του κομματικού ανταγωνισμού από πλευράς κυβερνήσεων για να επανεκλεγούν και να διατηρηθούν στην εξουσία. Εξετάζοντας τις δαπάνες παρατηρείται πως ακολουθούν αυξητική τάση τη διετία 1989-1990 και μετεκλογικά, ανάλογα αν ο κύκλος εμφανίζεται αυτορυθμιζόμενος ή αποσταθεροποιείται, οι δαπάνες στην πρώτη περίπτωση μειώνονται και στην δεύτερη συνεχίζουν την ανοδική τάση. Όπως προαναφέρθηκε το φαινόμενο επιδρά την περίοδο αυτή κυρίως στις λοιπές δαπάνες και δαπάνες διοίκησης των επιμέρους φορέων. Ενδεικτικά αναφέρεται το παράδειγμα των δαπανών διοίκησης της κύριας ασφάλισης, όπου ο κύκλος εμφανίζεται αυτορυθμιζόμενος. Οι δαπάνες αυξάνονται την διετία '89-'90 κατά 0,14% απ' το 1988 και μετεκλογικά το 1991 μειώνονται κατά 0,15% (από 2,81% το 1990 σε 2,66% το 1991). Το ίδιο ισχύει και για τις δαπάνες διοίκησης επικουρικής ασφάλισης όπου αυξάνονται ως το 1990 κατά 0,17% και μετεκλογικά το 1991 σημειώνουν μικρή κάμψη φθάνοντας στο 0,19%. Τέλος αποσταθεροποιητική τάση του κύκλου εμφανίζεται στις λοιπές δαπάνες του κλάδου πρόνοιας όπου

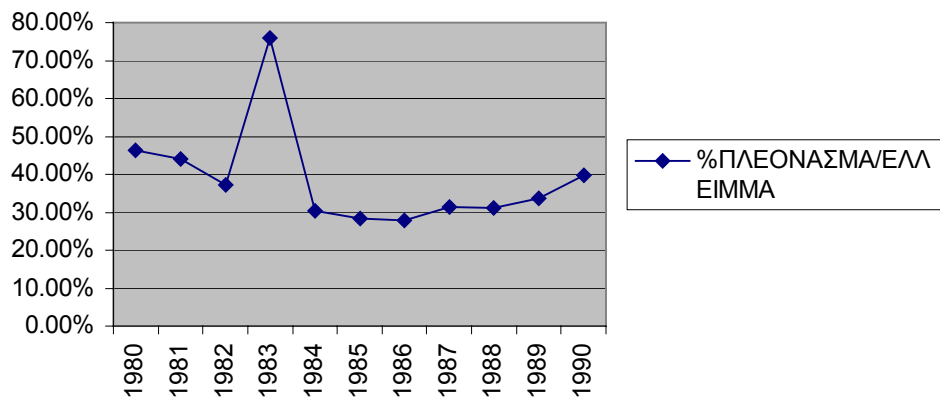
παρά την αύξηση κατά 2,7% απ' το 1988-1990, η αύξηση αυτή συνεχίζεται ως το 1991(από 4,72% το 1990 σε 8,56% το 1991). Όσον αφορά τα πλεονάσματα και τα ελλείμματα της περιόδου, κυκλική διακύμανση παρουσιάζεται μόνο στον κλάδο κύριας ασφάλισης, ενώ στους υπόλοιπους φορείς τα υπάρχοντα πλεονάσματα ακολουθούν σταδιακά αυξητική τάση. Το πλεόνασμα κύριας ασφάλισης μετατρέπεται σε έλλειμμα που μετεκλογικά περιορίζεται. Έτσι το πλεόνασμα του 1988 (1,37%) αυξάνεται το 1989 και το 1990 μετατρέπεται σε έλλειμμα -3,48%. Το 1991 περιορίζεται και επανέρχεται πλεόνασμα 0,54%.

8. % ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΦΟΡΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ 1980-1990

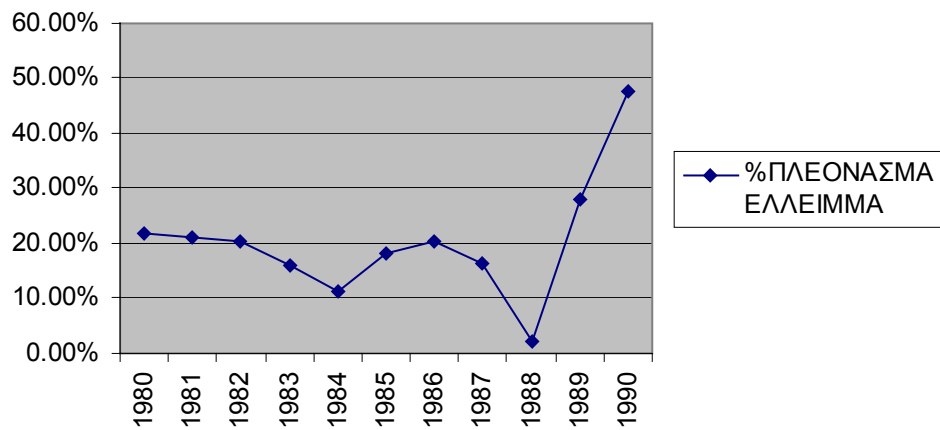
ΕΤΗ	ΚΥΡΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗ	ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ	ΚΛΑΔΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1980	6.89	46.41	21.89	24.79
1981	4.13	44.15	21.04	25.64
1982	-6.51	37.11	20.25	31.38
1983	-5.62	76.07	16.16	29.60
1984	-0.75	30.36	11.44	34.79
1985	-3.19	28.30	18.12	32.87
1986	-2.98	27.94	20.33	38.66
1987	1.45	31.40	16.31	28.02
1988	1.37	31.25	2.20	40.43
1989	4.60	33.68	28.11	41.12
1990	-3.48	39.83	47.75	47.41



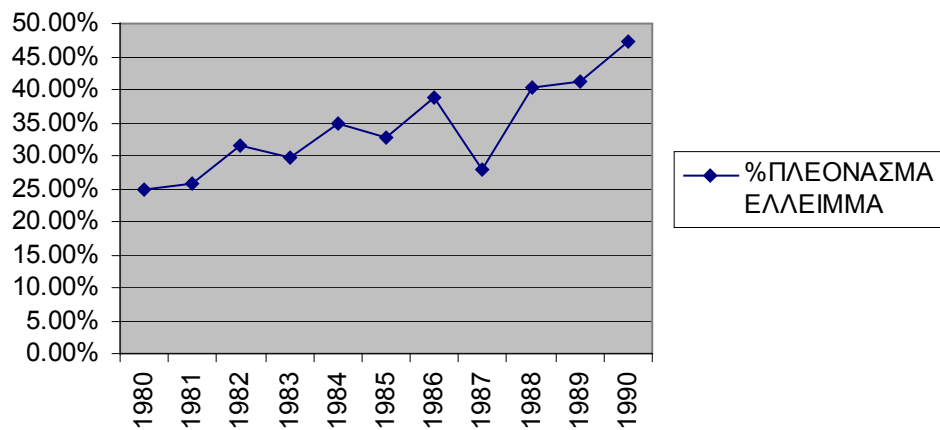
ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ



ΚΛΑΔΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ



ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ



3.6. ΕΚΛΟΓΙΚΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 1990-2000

Η δεκαετία του 1990 ξεκινά με την άνοδο της ΝΔ στην κυβέρνηση, αφού κατάφερε να εξασφαλίσει εν τέλει κοινοβουλευτική πλειοψηφία ύστερα από τις διαδοχικές αναμετρήσεις της περιόδου 1989-1990. Την περίοδο διακυβέρνησης της ΝΔ ως το 1993 ακολουθήθηκε περιοριστική οικονομική πολιτική με σκοπό την αντιμετώπιση του υψηλού πληθωρισμού και των ελλειμμάτων. Ένας απ' τους κύριους άξονες αυτής της πολιτικής ήταν ο περιορισμός της επιχειρηματικής δραστηριότητας του κράτους, με τις γνωστές ιδιωτικοποιήσεις, που είχε ως στόχο την μείωση του κρατικού παρεμβατισμού και ιδιαίτερα την συρρίκνωση του δημοσίου τομέα. Ωστόσο παρά το γεγονός ότι ο πληθωρισμός και τα ελλείμματα μειώθηκαν, οι δημόσιες δαπάνες και κατ' επέκταση οι κοινωνικές δαπάνες που αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος τους, δεν παρουσίασαν σημαντική πτώση. Στην διάρκεια της κυβερνητικής περιόδου 1990-1993 επιχειρήθηκε η οικονομική εξυγίανση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και η εξασφάλιση της βιωσιμότητας του μέσα από μια σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων που στόχευαν στην διευκόλυνση της διαχειριστικής λειτουργίας των ασφαλιστικών ταμείων. Ειδικότερα οι βασικοί στόχοι πολιτικής επικεντρώνονταν στους παρακάτω άξονες: Την αύξηση των εσόδων των ταμείων, τον περιορισμό των δαπανών και τον επαναπροσδιορισμό των κριτηρίων απόληξης των ασφαλιστικών παροχών. Για την αύξηση των εσόδων των ταμείων λήφθηκαν μια σειρά από μέτρα, με σημαντικότερο ίσως την διαγραφή των παλαιών χρεών του ΙΚΑ και άλλων ταμείων, χρέη τα οποία προέρχονταν από οφειλές προς τα διάφορα πιστωτικά ιδρύματα εξαιτίας της αναγκαιότητας δανεισμού για την κάλυψη των ασφαλιστικών παροχών. Επίσης καθιερώθηκε τρίμερης χρηματοδότηση, αν και ο προσδιορισμός του ποσού υπολογισμού της εισφοράς του δημοσίου ήταν διαφορετικός σε σχέση με το πόσο εισφοράς των ασφαλισμένων και εργοδοτών και νομοθετήθηκε η μερική αναδιανομή κοινωνικών πόρων και η σταδιακή χρηματοδότηση μέσω αυτών (ταμείο αλληλεγγύης) όσων ασφαλιστικών ταμείων αντιμετώπισαν προβλήματα, ενώ παράλληλα αυξήθηκαν οι ασφαλιστικές εισφορές και οι κρατήσεις. Για να περιοριστούν οι δαπάνες δημιουργήθηκαν δυο κατηγορίες ασφαλισμένων (παλαιοί μέχρι 12/ 1992 και νέοι από 1/1993), όπου για τους νέους το όριο συνταξιοδότησης προβλέφθηκε στα 65 έτη. Η κατώτατη σύνταξη αποσυνδέθηκε από τα 20 εργάσιμα έτη και το ύψος της μειώθηκε για τις περιπτώσεις αναπηρίας, θανάτου και γήρατος, στα πλαίσια της γενικότερης μείωσης συντάξεων κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Τέλος, όσον αφορά τον επαναπροσδιορισμό των κριτηρίων απόληξης των ασφαλιστικών παροχών, μεταβλήθηκαν οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης (ηλικία και χρόνος ασφάλισης), καταργήθηκε η τριανταπενταετής συνταξιοδότηση χωρίς όριο ηλικίας, αυξήθηκε το όριο των ενσήμων και καθιερώθηκε η συμμετοχή

ασφαλισμένων και συνταξιούχων κατά 25% στο κόστος της αναγκαίας ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης.

Απ' το 1993 ως το 2004 οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ προχώρησαν σε περιορισμένης κλίμακας τροποποιήσεις των νόμων της προηγούμενης κυβέρνησης και συνεχίστηκε η άσκηση κοινωνικής και προνοιακής πολιτικής ανάλογα με τους κυβερνητικούς στόχους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η επιδότηση του ΙΚΑ (1995) με το ποσό των 220 δις δραχμών που στόχευε στην εξυπηρέτηση της κυβερνητικής προνοιακής πολιτικής και επιβάρυνε τελικά το έλλειμμα του ασφαλιστικών φορέων. Την ίδια περίοδο πραγματοποιήθηκαν προγράμματα εθελουσίας εξόδου, προσυνταξιοδότησης και ειδικών όρων επιδότησης άνεργων που επιβάρυναν περαιτέρω τους κοινωνικούς προϋπολογισμούς. Η πρακτική της χρησιμοποίησης των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων για την εξυπηρέτηση της οικονομικής και προνοιακής πολιτικής της κυβέρνησης συνεχίστηκε π.χ. με τις διατάξεις του 1996 (Ν. 2434/ 1996) που προέβλεπαν την απαλλαγή από προσαυξήσεις καθυστερούμενων ασφαλιστικών εισφορών από υποχρεώσεις δήμων και κοινοτήτων ή διευκόλυνση καταβολής καθυστερούμενων ασφαλιστικών εισφορών από υποχρεώσεις επιχειρήσεων. Βάση της προαναφερθείσας ρύθμισης οι ασφαλιστικοί οργανισμοί υποχρεώθηκαν να φέρουν το οικονομικό βάρος όσων επιχειρήσεων υποστούν φυσικές καταστροφές. Παρόλο που οι ρυθμίσεις αυτές είχαν ως στόχο την βελτίωση των παροχών προς τους ασφαλισμένους και των θέσεων εργασίας σε σχέση με την διευκόλυνση των επιχειρήσεων, τα προβλήματα των ασφαλιστικών ταμείων παρέμειναν. Λήφθηκαν επίσης μέτρα κατά της φοροδιαφυγής και της διασφάλισης των εσόδων των ταμείων, κυρίως του ΙΚΑ, ως προληπτικής παρέμβασης.

Σχετικά με το ζήτημα της κατώτατης σύνταξης νομοθετήθηκε μια αύξηση υπέρ των χαμηλοσυνταξιούχων (1996), γνωστή και ως ΕΚΑΣ (επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων). Η εισαγωγή του κατέδειξε την αδυναμία του υφιστάμενου συστήματος συντάξεων να εξασφαλίσει επαρκείς πόρους στους ασφαλισμένους, γι' αυτό και επιλέχθηκε η θεσμοθέτηση ενός ανεξάρτητου συμπληρωματικού μηχανισμού και την γενικότερη κρίση που διέτρεχε το ΣΚΑ. Το επίδομα αυτό συνδύασε ασφαλιστικά και προνοιακά στοιχεία⁶⁰ και χορηγείται αποκλειστικά σε συνταξιούχους που αντιμετωπίζουν προβλήματα επαρκών μέσων συντήρησης. Αντίθετα με τις υπόλοιπες συνταξιοδοτικές παροχές που στηρίζονται στην συμπλήρωση ενός καθορισμένου ορίου ηλικίας και ασφάλισης, η χορήγηση του ΕΚΑΣ εξαρτάται κυρίως από την ύπαρξη ενός ελάχιστου ετήσιου εισοδήματος που δεν υπερβαίνει συγκεκριμένο όριο ή ενός αφορολόγητου ελάχιστου εισοδήματος εντός καθορισμένου ορίου. Το μέτρο αυτό στηρίζεται στην τεχνική ελέγχου των

⁶⁰ Σχετικά με τις αρχές που στηρίζεται βλ. Ματθαίου (1996).

πόρων συντήρησης του ασφαλισμένου και στοχεύει στη επιλεκτική κάλυψη αυτών που δεν διαθέτουν τα επαρκή μέσα. Για τον έλεγχο των μέσων βιοπορισμού υιοθετήθηκαν τρία επίπεδα ελέγχου που σχετίζονται με τέσσερις εισοδηματικές κλίμακες ώστε να είναι αποτελεσματική η διανομή των πόρων στα άτομα με χαμηλές συντάξεις. Το ΕΚΑΣ απευθύνεται σε συνταξιούχους του δημοσίου και συνταξιούχους γήρατος, αναπηρίας και θανάτου των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και του ΝΑΤ, εκτός του ΟΓΑ. Εντούτοις η αποτελεσματικότητα αυτού του μέτρου είναι αμφίβολη απ' τη στιγμή που η λειτουργία του περιορίζεται μόνο στην συμπληρωματική ενίσχυση του εισοδήματος και δεν επεκτείνεται στην κάλυψη των συνταξιούχων με χαμηλές παροχές του συνολικού συστήματος ασφάλισης (π.χ. συνταξιούχοι ΟΓΑ) ή ανασφάλιστων ατόμων χωρίς πόρους συντήρησης, ενώ δεν καλύπτει δαπάνες ιατρικής περίθαλψης.

Το 1997 ξεκίνησε η διαδικασία κοινωνικού διαλόγου για το ασφαλιστικό. Ο διάλογος αυτός διεξήχθη σε επίπεδο εμπειρογνομόνων με διευρυμένη συμμετοχή κοινωνικών φορέων (όπως ΓΣΕΕ, ΑΔΕΔΥ, ΣΕΒ κ.α.) αλλά και ερευνητικών (π.χ. Διεύθυνση Μελετών της Τράπεζας της Ελλάδος). Ο διάλογος αυτός επικεντρώθηκε στα κύρια προβλήματα που αντιμετώπιζε το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας και προέβη σε συμπεράσματα- πορίσματα που αφορούσαν την εισφοροδιαφυγή, την αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων, την σχέση ασφαλιστικών ταμείων και δικαιούχων, τη λειτουργία κλάδων υγείας και την απλούστευση της διοικητικής λειτουργίας των ασφαλιστικών ταμείων. Τα συμπεράσματα αυτά κοινοποιήθηκαν στην κυβέρνηση με στόχο την λήψη πολιτικών αποφάσεων για την αντιμετώπιση των υφιστάμενων προβλημάτων.

Ωστόσο ως σήμερα δεν έχουν ληφθεί τα απαραίτητα μέτρα εξυγίανσης του ασφαλιστικού συστήματος και της αναβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ τα ελλείμματα των ασφαλιστικών ταμείων και η γενικότερη κρίση έχει επιδεινωθεί εξαιτίας των ρυθμών μεγέθυνσης της ανεργίας και τις ανεπαρκείς υποδομές ασφάλισης, της αύξησης των δημογραφικών πιέσεων και της φτώχειας. Το ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα στηρίζεται σ' ένα μοντέλο πλήρους απασχόλησης το οποίο μεταβάλλεται εξαιτίας των διάφορων τεχνολογικών και οικονομικών εξελίξεων. Κύρια πηγή χρηματοδότησης αποτελούν οι ασφαλιστικές εισφορές, παρόλα αυτά απ' τη στιγμή που δεν επαρκούν για την κάλυψη των αναγκών των ταμείων τα ζητήματα που προκύπτουν είναι αφενός η εύρεση νέων πόρων χρηματοδότησης εκτός της μισθωτής εργασίας και αφετέρου η επιλογή αποτελεσματικών πολιτικών για την ορθή οικονομική διαχείριση των ασφαλιστικών φορέων.

Εξετάζοντας την πορεία των δαπανών κατά τη δεκαετία 1990-2000 παρατηρείται μεν αύξηση των δαπανών, ωστόσο η αύξηση αυτή είναι περιορισμένη και ανάλογη με την αύξηση των

εσόδων. Η γενικότερη τάση των δαπανών επηρέασε και τα συνολικά πλεονάσματα και ελλείμματα. Οι φορείς που ήταν πλεονασματικοί διατήρησαν το πλεόνασμα τους, το οποίο ακολουθεί ανοδικές τάσεις, ενώ το έλλειμμα του φορέα κύριας ασφάλισης περιορίζεται σε σχέση με τη δεκαετία του '80. Οι κυκλικές διακυμάνσεις συνεχίζουν να υφίστανται αν και σε μικρότερο βαθμό σε σχέση με την προηγούμενη δεκαετία και ο εκλογικός κύκλος στις περισσότερες περιπτώσεις εμφανίζεται αυτορυθμιζόμενος. Αυτό πρακτικά συνεπάγεται πως η πρακτική προεκλογικής επέκτασης και μετεκλογικής συρρίκνωσης των δαπανών συνεχίζει να υφίσταται κατά τις περιόδους των εκλογών, αλλά το μέγεθος αυτής της επέκτασης είναι σαφώς μικρότερο συγκρινόμενο με αυτό της δεκαετίας του '80, ενώ μετεκλογικά οι επιπτώσεις του στην οικονομία εξαιτίας της συνολικά περιοριστικής πολιτικής αναστέλλονται. Τα φαινόμενα αποσταθεροποίησης είναι περιορισμένα, ωστόσο συνεχίζουν να υφίστανται και εντοπίζονται κυρίως στα πλεονάσματα και τα ελλείμματα. Οι εκλογικές αναμετρήσεις του 1993 και 1996 ήταν έκτακτες και θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως δεν υπήρχαν τα επιθυμητά προεκλογικά όρια για την εφαρμογή προεκλογικής πολιτικής από πλευράς κυβερνήσεων, όποτε δεν αναμένεται ύπαρξη κύκλων. Παρόλα αυτά παρά το γεγονός ότι οι κύκλοι είναι περιορισμένοι, συνεχίζουν να επιδρούν τόσο σε επίπεδο δαπανών, όσο και στα πλεονάσματα των επιμέρους φορέων.

Η άνοδος της ΝΔ στην κυβέρνηση το 1990 έχει ως αποτέλεσμα την αλλαγή γενικότερης οικονομικής πολιτικής. Ο κρατικός παρεμβατισμός της δεκαετίας του '80 περιορίζεται και επιχειρείται η εφαρμογή οικονομικής πολιτικής καπιταλιστικού χαρακτήρα που συγκλίνει περισσότερο με τα δεδομένα των ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών χωρών. Την περίοδο 1990-1993 η οικονομική πολιτική που ασκείται είναι περιοριστική και επιτάσσεται απ' τα δεδομένα της ελληνικής οικονομίας κυρίως απ' τον υψηλό πληθωρισμό και το αυξημένο έλλειμμα. Με το τριετές οικονομικό πρόγραμμα της κυβέρνησης επιχειρείται η αντιμετώπιση των δημοσιονομικών ανισορροπιών και περιορίζεται η επιχειρηματική δράση του δημόσιου μέσω των ιδιωτικοποιήσεων. Στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης η πολιτική που ασκείται έχει ως στόχο αφενός την αντιμετώπιση της διαφαινόμενης κρίσης του συστήματος και την γενικότερη εξυγίανση του με την συγκράτηση των δαπανών και την αύξηση των εσόδων. Η εμφάνιση κύκλων στην εκλογική περίοδο 1993 εντοπίζεται κυρίως στις παροχές πρόνοιας των επιμέρους φορέων. Οι κύκλοι έχουν αυτορυθμιστική τάση απ' τη στιγμή που η προεκλογική αύξηση δαπανών μετεκλογικά μπορεί ν' ανασταλεί. Έτσι στην κύρια ασφάλιση οι παροχές πρόνοιας αυξάνονται το 1993 κατά 0,57% και μετεκλογικά μειώνονται κατά 0,25%, στην επικουρική ασφάλιση αυξάνονται κατά 0,87% το 1993 και το 1994 μειώνονται κατά 0,75%. Στον κλάδο ασθένειας η προεκλογική αύξηση του 0,44% ακολουθείται από μετεκλογική μείωση 0,91% και στον κλάδο πρόνοιας οι δαπάνες αυξάνονται το 1993 κατά 0,67% και το 1994 μειώνονται κατά 3,01%. Όσον αφορά τα πλεονάσματα και

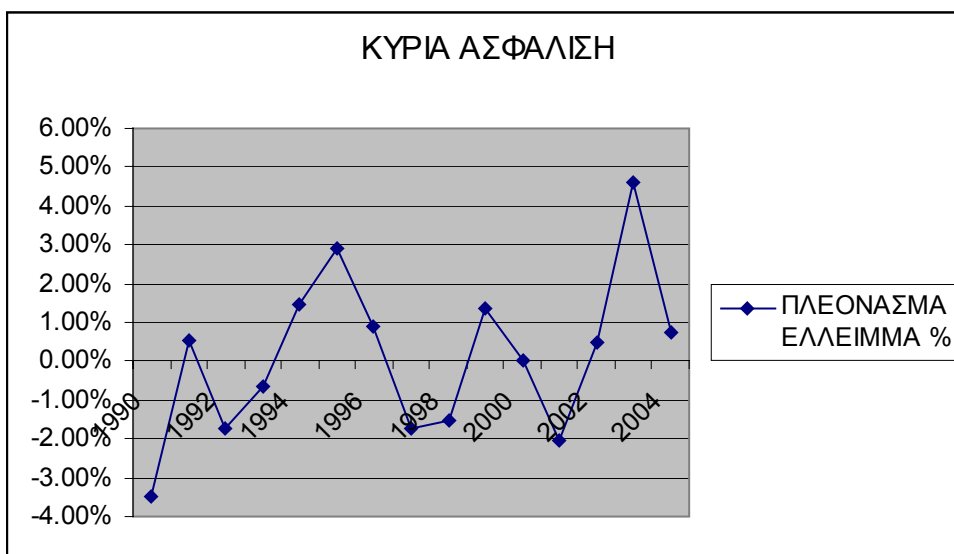
ελλείμματα εκλογικοί οικονομικοί κύκλοι εμφανίζονται μόνο στους κλάδους πρόνοιας και ασθενείας. Στον κλάδο ασθενείας ο κύκλος έχει τάση αποσταθεροποίησης εφόσον η προεκλογική μείωση του πλεονάσματος μετεκλογικά δεν αναστέλλεται, γεγονός που σημαίνει ότι το αντίκτυπο της προεκλογικής αύξησης των δαπανών μετεκλογικά δεν μπορεί να περιοριστεί. Έτσι το πλεόνασμα του 1992 (51,95%) μειώνεται το 1993 στο 35,61%, πτώση που συνεχίζεται και το 1994 (35,86%) μέχρι και το 1997. Η αποσταθεροποιητική τάση του κύκλου είναι εμφανής και στον κλάδο πρόνοιας, όπου και εκεί η προεκλογική μείωση του πλεονάσματος συνεχίζεται καίω μετεκλογικά. Το 1993 το πλεόνασμα μειώνεται από 82,36% (1992) σε 58,54% και ως το 1994 η πτώση αυτή συνεχίζεται φθάνοντας το 25,53%.

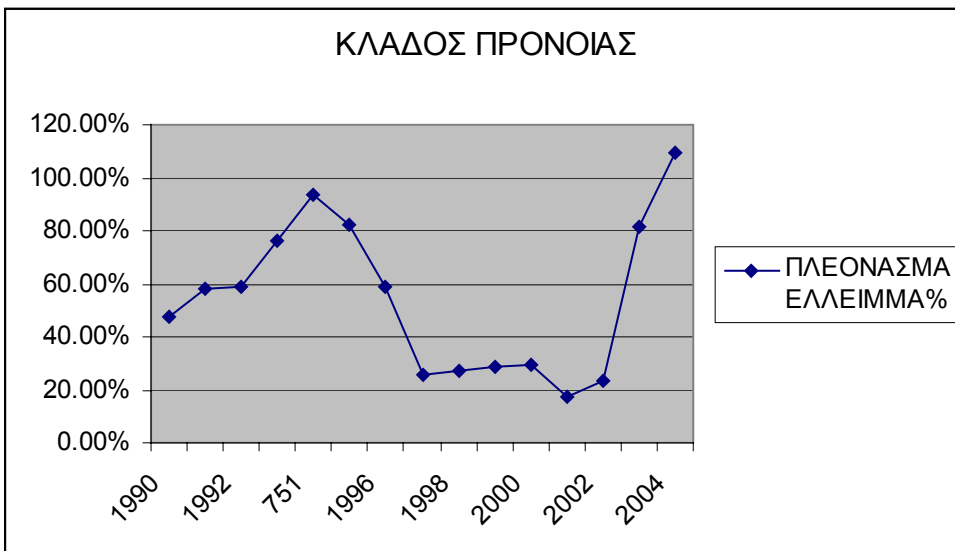
Αποτέλεσμα των έκτακτων εκλογών του 1993 ήταν η επάνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία και η οικονομική πολιτική που εφαρμόστηκε και μετά την επανεκλογή του το 1996, περιοριστική στο σύνολο της χαρακτηρίζεται από τις προσπάθειες σύγκλισης της χώρας με την Ευρωπαϊκή Ένωση στα πλαίσια της ΟΝΕ. Αντίθετα δεν ασκήθηκε ανάλογη πολιτική και στην κοινωνική πολιτική. Τα μέτρα της περιόδου που εντοπίζονται προεκλογικά κυρίως όπως π.χ. νομοθέτηση ΕΚΑΣ ήταν προνοιακού κυρίως χαρακτήρα και επιδοτούνταν κυρίως απ' τα αποθεματικά των ασφαλιστικών ταμείων με συνέπεια παρά την βελτίωση των παροχών τα προβλήματα των ασφαλιστικών φορέων να παραμένουν και συνολικά να μην βελτιώνεται η εικόνα των κοινωνικών προϋπολογισμών. Όπως και το 1993 η επίδραση των κύκλων στις δαπάνες είναι εντονότερη στις παροχές πρόνοιας των φορέων. Ο κύκλος εμφανίζεται αυτορυθμιζόμενος και η προεκλογική αύξηση δαπανών ακολουθείται από μετεκλογική συγκράτηση τους. Οι παροχές πρόνοιας αυξάνονται προεκλογικά στην κύρια ασφάλιση κατά 0,04% και μετεκλογικά μειώνονται κατά 0,08%, στην επικουρική ασφάλιση το 1996 αυξάνονται κατά 0,87% και το 1997 μειώνονται κατά 0,75% και στον κλάδο πρόνοιας προεκλογικά αυξάνονται κατά 1,05 % και μετεκλογικά μειώνονται κατά 1,83%. Τάση αποσταθεροποίησης κύκλου υφίσταται μόνο στον κλάδο ασθενείας όπου η προεκλογική αύξηση των δαπανών συνεχίζεται και μετεκλογικά (από 4,94% το 1995 σε 5,36% το 1996 και 6,81% το 1997). Στα πλεονάσματα και ελλείμματα των φορέων ο κύκλος εμφανίζει τάσεις αποσταθεροποίησης πλην της επικουρικής ασφάλισης. Στην κύρια ασφάλιση το πλεόνασμα του 1995 μειώνεται το 1996 στο 0,89% και το 1997 μετατρέπεται σε έλλειμμα μεγέθους -1,73%. Το ίδιο ισχύει και στον κλάδο ασθενείας και πρόνοιας όπου η προεκλογική μείωση του πλεονάσματος συνεχίζεται και μετεκλογικά (27,84% το 1996 και 25,63% το 1997 και 58,54% το 1996 και 25,53% το 1997 αντίστοιχα). Στην επικουρική ασφάλιση η προεκλογική μείωση των ελλειμμάτων αναστέλλεται μετεκλογικά. Τα πλεονάσματα μειώνονται το 1996 στο 49,05% και το 1997 αυξάνεται στο 55,71% . Κλείνοντας κατά την τελευταία εκλογική περίοδο της δεκαετίας η επίδραση του κύκλου είναι πιο περιορισμένη, χωρίς αυτό να σημαίνει πως η προνοιακή προεκλογική πολιτική των

κυβερνήσεων δεν διατηρήθηκε. Ωστόσο εξαιτίας της γενικότερης προσπάθειας προς εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος το μέγεθος και το αντίκτυπο της επίδρασης του κύκλου στους προϋπολογισμούς είναι μικρότερο. Γι' αυτό τον λόγο δεν παρατηρείται επίδραση κύκλων στα πλεονάσματα των φορέων επικουρικής ασφάλισης και κλάδων πρόνοιας και ασθένειας. Η επίδραση εκλογικού οικονομικού κύκλου είναι έντονη μόνο στην κύρια ασφάλιση όπου το υπάρχον πλεόνασμα προεκλογικά μειώνεται και μετεκλογικά μετατρέπεται σε έλλειμμα (από 1,35% το 1999 σε 0,03% το 2000 και -2,02% το 2001), γεγονός που συνεπάγεται πως τα προεκλογικά μέτρα παροχών επιβάρυναν τους κοινωνικούς προϋπολογισμούς και τα ασφαλιστικά ταμεία χωρίς να επιλύουν τα γενικότερα προβλήματα της κοινωνικής ασφάλισης.

9.% ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΦΟΡΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ 1990-2004

ΕΤΗ	ΚΥΡΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗ	ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ	ΚΛΑΔΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1990	0.54%	39.83	47.75	47.41
1991	-1.72%	45.45	57.89	61.93
1992	-0.63%	42.69	59.01	51.95
1993	1.48%	44.22	76.18	35.61
1994	2.89%	51.47	93.86	35.86
1995	0.89%	59.38	82.36	33.64
1996	-1.73%	49.05	58.54	27.84
1997	-1.52%	55.71	25.53	25.63
1998	1.35%	47.82	26.94	38.78
1999	0.03%	42.04	28.42	39.40
2000	-2.02%	43.69	29.06	64.75
2001	0.48%	45.55	17.73	52.54





3.7. Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Η προϊούσα παράθεση και εξέταση των στοιχείων των κοινωνικών προϋπολογισμών αποδεικνύει την ύπαρξη εκλογικού οικονομικού κύκλου στις κοινωνικές δαπάνες, ο οποίος είχε αποσταθεροποιητική τάση, ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του '80 και είχε αρνητικό αντίκτυπο στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, απ' τη στιγμή που λειτούργησε ανασταλτικά στις εκάστοτε κυβερνητικές προσπάθειες για επίλυση των οικονομικών ανισοροπιών που εμφάνιζαν τα ασφαλιστικά ταμεία. Το ζήτημα που εξετάζεται στο παρόν κεφάλαιο είναι το πώς στοιχειοθετείται και λειτουργεί το φαινόμενο αυτό στην ελληνική περίπτωση βάσει των θεωρητικών υποθέσεων που αναπτύχθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο σε συνδυασμό με τις ειδικότερες εξελίξεις της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα απ' το 1980-2004.

Στην ελληνική περίπτωση οι προϋποθέσεις για την ύπαρξη εκλογικών οικονομικών κύκλων στις κοινωνικές δαπάνες πληρούνται. Απ' το 1974 και τη μεταπολίτευση η Ελλάδα απέκτησε σταθερή κοινοβουλευτική δημοκρατία και κατ' επέκταση το πολίτευμα της χώρας παρείχε το απαραίτητο πλαίσιο για την θεσμοθετημένη παρέμβαση του κράτους στην οικονομία (ο κρατικός παρεμβατισμός στην οικονομία είναι αυξημένος ιδίως τη δεκαετία του '80), ενώ η συχνότητα των εκλογικών αναμετρήσεων και ο επακόλουθος εκλογικός ανταγωνισμός λειτούργησε ενισχυτικά για την εμφάνιση του φαινομένου, διότι οι κυκλικές διακυμάνσεις παρατηρούνται σε κάθε εκλογική αναμέτρηση, γεγονός που συνεπάγεται πως τα κόμματα χρησιμοποίησαν την προνοιακή πολιτική ως μέσο επανεκλογής τους κυρίως στις προεκλογικές περιόδους, ανεξάρτητα του γενικότερου οικονομικού προγράμματος που εφάρμοσαν. Για παράδειγμα η ΝΔ την περίοδο 1990-1993 ακολούθησε περιοριστική οικονομική πολιτική, ωστόσο προεκλογικά με σκοπό την επανεκλογή της αυτή αναστέλλεται. Το ίδιο ισχύει και για το ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1985- 1989, όπου παρά το σταθεροποιητικό πρόγραμμα της περιόδου '85-'87 το 1988-1989 επιστρέφει σε μια περισσότερο επεκτατική πολιτική ανεξάρτητα αν το εκλογικό αποτέλεσμα δεν ήταν ευνοϊκό. Αναφορικά με τις θεωρητικές υποθέσεις της μελέτης του Downs, ως προς την ιδεολογία η οποία μπορεί ν' αποτελεί μηχανισμό συνέπειας μεταξύ προγραμματικών θέσεων και μετεκλογικών πρακτικών, λειτουργώντας ανασταλτικά στην εκδήλωση του κύκλου, στην ελληνική περίπτωση η κυκλικές διακυμάνσεις δεν εξαλείφθηκαν αλλά συνέχισαν να κινούνται ανοδικά και οδήγησαν στην αποσταθεροποιητική τάση του φαινομένου. Η εναλλαγή προνοιακών πολιτικών προεκλογικά, συνοδευόμενη από αύξηση

δαπανών αποτέλεσε πάγια τακτική των κυβερνήσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις μετεκλογικά περιορίζονταν εξαιτίας των πιέσεων που ασκούσαν από την επιβάρυνση των προϋπολογισμών. Αντίθετα στις περιπτώσεις αποσταθεροποίησης ισχύουν τα εξής:

1. Επιδιώχθηκε συνέπεια προγραμματικών θέσεων και μετεκλογικών πρακτικών από πλευράς των κομμάτων, όπου οδήγησε σε περαιτέρω αύξηση των παροχών π.χ. προνοιακή πολιτική ΠΑΣΟΚ 1981-1985
2. Το αντίκτυπο της επεκτατικής προεκλογικής πολιτικής στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς δεν ήταν δυνατόν να περιοριστεί μετεκλογικά. Αυτό αφορά κυρίως την διακύμανση πλεονασμάτων που συνέχιζαν να μειώνονται μετεκλογικά και ελλειμμάτων που αυξάνονταν π.χ. τα πλεονάσματα κύριας ασφάλισης που προεκλογικά μειώνονταν και μετεκλογικά μετατρέπονταν σε έλλειμμα.

Αυτό που παρατηρείται γενικότερα σχετικά με την εμφάνιση του κύκλου σε συνάρτηση με την πολιτική συμπεριφορά ψηφοφόρων και κομμάτων ανταποκρίνεται εν μέρει στις παραδοχές του Nordhaus. Τα κυβερνώντα κόμματα ανεξαρτήτως ιδεολογίας και οικονομικού προγράμματος χαρακτηρίζονται από *ευκαιριακή συμπεριφορά* διότι η οικονομική πολιτική που ασκήθηκε συνδέθηκε με την εκλογική στρατηγική τους, ιδιαίτερα κατά τις προεκλογικές περιόδους, ενώ η ιδεολογική διαφοροποίηση των κομμάτων που εναλλάσσονταν στην εξουσία (ΠΑΣΟΚ, ΝΔ) δεν παρέμεινε αλλά άρχισε να μειώνεται περισσότερο κατά τη δεκαετία του 1990 όπου τα υπάρχοντα προβλήματα της οικονομίας και της κοινωνικής ασφάλισης απαιτούσαν την προσαρμογή της κομματικής ιδεολογίας στα νέα δεδομένα και εξελίξεις. Η ιδεολογική διαφοροποίηση ήταν έντονη μόνο κατά την δεκαετία του '80 όπου το ΠΑΣΟΚ έχοντας υιοθετήσει έναν σοσιαλιστικό χαρακτήρα ασκεί παρεμβατική οικονομική πολιτική και ακολουθεί σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας πολιτική παροχών, αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες. Επισημαίνεται πως η αύξηση των δημόσιων δαπανών αφορούσε κυρίως τις κοινωνικές δαπάνες και μετά ακολουθούν οι δημόσιες επενδύσεις, οι στρατιωτικές δαπάνες και οι δαπάνες εξυπηρετήσεις δημόσιου χρέους. Το ύψος των κοινωνικών δαπανών ανέρχονταν το 1980 στο 7,69 % του ΑΕΠ και ως το 1985 έφθασε στο 13,05%. Αντίθετα η ΝΔ αν και άσκησε προνοιακή πολιτική κατά τις εκλογές του 1993, αυτή δεν έλαβε ιδιαίτερη έκταση. Από πλευράς ψηφοφόρων η κατηγοριοποίηση τους σε υπορθολογικούς και υπερθολογικούς είναι απλουστευμένη και παρακινδυνευμένη. Αυτό που θα μπορούσε να ειπωθεί είναι ότι ένας από τους παράγοντες εξάρτησης της ψήφου τους ήταν η αύξηση των παροχών από πλευράς των κομμάτων γι' αυτό άλλωστε και αποτέλεσε πάγια προεκλογική κυβερνητική τακτική, εν τούτοις όχι ο κυρίαρχος γιατί για παράδειγμα το ΠΑΣΟΚ εφαρμόζοντας προνοιακή πολιτική κατά την περίοδο 1988-1989 θα έπρεπε να παραμείνει στην κυβέρνηση, δεν εξελέγη στις επερχόμενες εκλογές.

Το πολιτικό και εκλογικό σύστημα της χώρας άσκησαν επιρροή στην συγκρότηση του φαινομένου. Όπως προαναφέρθηκε η συλλογικότητα της εκτελεστικής εξουσίας και της πολιτικής ευθύνης στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες οδηγούν σε μεγάλα προγράμματα παροχών. Η υπόθεση αυτή επαληθεύεται. Η ύπαρξη κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και η συλλογικότητα της εξουσίας οδήγησαν σε προγράμματα αυξημένων παροχών κατά τις προεκλογικές περιόδους και στην δημιουργία κυκλικών διακυμάνσεων. Επίσης επιρροή άσκησε και το εκλογικό σύστημα. Παρόλο που η ενισχυμένη αναλογική στην ελληνική περίπτωση ευνοούσε περισσότερο τον δικομματισμό παρά τον πολυκομματισμό, η ευρύτερη πολιτική εκπροσώπηση που επιφέρει ένα αναλογικό εκλογικό σύστημα σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τα δυο μεγάλα κόμματα (ΠΑΣΟΚ και ΝΔ) δεν είχαν σημαντικές αποκλίσεις στα ποσοστά ψήφων, οδήγησε τις κυβερνήσεις (κυρίως του ΠΑΣΟΚ) στην άσκηση επεκτατικών πολιτικών προνοιακού χαρακτήρα, που συνεπάγονταν την αύξηση των δαπανών γενικότερα και ειδικότερα των κοινωνικών δαπανών.

Το φαινόμενο αυτό ενισχύθηκε και απ' το σύστημα των πελατειακών σχέσεων που απ' την δεκαετία του '80 προσλαμβάνει κομματικό χαρακτήρα. Οι πελατειακές σχέσεις οργανώνονται στη βάση των κομμάτων. Το ΠΑΣΟΚ που αναδείχθηκε εκλογικός νικητής σχεδόν όλων των εκλογικών αναμετρήσεων απ' το 1980- 2004, με εξαίρεση το 1989-1990 και το 2004, επιδιώκοντας την παραμονή του στην εξουσία ακολούθησε την τακτική της επεκτατικής πολιτικής προεκλογικά μέσω εκτεταμένων παροχών προς τα λαϊκά στρώματα, ενισχύοντας τις θετικές προσδοκίες των ψηφοφόρων για βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου. Απ' την άλλη πλευρά οι πολίτες ψηφοφόροι οργανώνονται σε ομάδες συμφερόντων και διεκδικούν παροχές ειδικού χαρακτήρα, οι οποίες δεν κατορθώνουν ν' αναδειχθούν σε αιτήματα γενικού συμφέροντος ώστε οι παροχές αυτές προσλάβουν έναν ολοκληρωμένο θεσμικό χαρακτήρα. Συνεπώς ο εκσυγχρονισμός των πελατειακών σχέσεων στην μεταπολιτευτική Ελλάδα συνδυάστηκε με την ένταξη της στρατηγικής και τακτικής των δυο κυρίαρχων πολιτικών κομμάτων με λαϊκιστικές τακτικές, με αποτέλεσμα οι σχέσεις κράτους και κοινωνίας να στηρίζονται στη βάση εξωθεσμικών συναινέσεων, που είχαν ως περιεχόμενο ευκαιριακές μετατροπές αιτημάτων σε δικαιώματα χωρίς να νομιμοποιούνται σε γενικά καθιερωμένες αρχές και θεσμούς. Μ' αυτό τον τρόπο το σύστημα πελατειακών σχέσεων ενίσχυσε την πιθανότητα εκλογικών οικονομικών κύκλων. Προς αυτό συναίνεσαν επίσης εκτός από τα χρόνια οικονομικά προβλήματα της χώρας, κυρίως όμως η υπανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, η αυξημένη ανεργία και η ανεπάρκεια του ασφαλιστικού συστήματος να καλύψει τις ανάγκες των ασφαλισμένων.

Στην εκδήλωση του εκλογικού οικονομικού κύκλου στη Ελλάδα εκτός των κυβερνητικών πολιτικών, του εκλογικού συστήματος, των κομμάτων και των πελατειακών σχέσεων, σημαντική επίδραση άσκησε και ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων. Η διεύρυνση των δημοκρατικών

ελευθέρων και θεσμών στην μεταπολίτευση ενίσχυσε εκτός από την ένταξη των πολιτών σε κομματικά δίκτυα, την ανάπτυξη και την ενδυνάμωση των ομάδων συμφερόντων, οι οποίες είχαν και συνεχίζουν να έχουν αυξημένη επιρροή στο οικονομικό και πολιτικό πεδίο. Λαμβάνοντας υποψιν αυτή την εξέλιξη και συνδυάζοντας την με το δίπτυχο *φωνής εξόδου* που ανέπτυξε ο Hirschman, προκύπτει το συμπέρασμα πως ο τρόπος που ασκήθηκαν στην Ελλάδα δεν οδήγησε στην εξάλειψη των εκλογικών κύκλων, αντίθετα έτεινε προς την ενίσχυση τους. Η άσκηση της *φωνής* αναπτύχθηκε στα πλαίσια της συλλογικής δράσης κυρίως μέσα απ' τις ομάδες συμφερόντων και δεν εξαντλήθηκε κατά την εκλογική αναμέτρηση αλλά εξακολούθησε με την έκφραση των επιμέρους αιτημάτων προς τους κυβερνήσεις. Υπό την απειλή μιας ενδεχόμενης εξόδου και επακόλουθης απώλειας ψήφων οι κυβερνήσεις προέβησαν επεκτατικές πολιτικές ειδικού χαρακτήρα κυρίως προεκλογικά, τις οποίες ήταν αναγκασμένοι να αναστείλουν μετεκλογικά υπό το βάρος των οικονομικών πιέσεων. Ωστόσο κάτι τέτοιο στην κοινωνική ασφάλιση δεν ήταν εφικτό με αποτέλεσμα οι κοινωνικοί προϋπολογισμοί να επιβαρύνονται. Αυτό φαίνεται εξάλλου και από την παράθεση των στοιχείων των δαπανών κοινωνικής ασφάλισης, όπου το αντίκτυπο των προεκλογικών παροχών που οδήγησε σε έλλειμμα δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί και μετεκλογικά το έλλειμμα διογκώνεται.

Η δεκαετία του 1980 χαρακτηρίζεται απ' την προσπάθεια για ισχυροποίηση του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Προς αυτήν την κατεύθυνση στοχεύουν και οι αυξημένες παροχές και δαπάνες των ασφαλιστικών ταμείων. Η άσκηση της προνοιακής πολιτικής η οποία ήταν εκτεταμένη κυρίως στις προεκλογικές περιόδους οδήγησε μεν στην επανεκλογή του ΠΑΣΟΚ αλλά και στην μείωση των πλεονασμάτων των ταμείων ή την διόγκωση των ελλειμμάτων, που ήδη είχαν αρχίσει να εκδηλώνονται κατά τη δεκαετία του '80 και οδήγησαν στην αύξηση του δανεισμού, δεδομένου πως τα αποθεματικά των ταμείων είχαν εξαλειφθεί λόγω της χρήσης τους για την χρηματοδότηση των αυξημένων δαπανών. Παράλληλα την ίδια περίοδο παράγοντες που επέδρασαν αρνητικά στην κοινωνική ασφάλιση διεθνώς, επηρεάζουν και το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας (ανεργία, δημογραφικές πιέσεις, αύξηση ασφαλιστικών αναγκών κ.λ.π.). Η επίδραση αυτή γίνεται εντονότερη στη περίοδο 1985- 1990 όπου υπό την απειλή μιας ενδεχόμενης κρίσης τίθεται σε εφαρμογή το σταθεροποιητικό πρόγραμμα 1985-87 που προέβλεπε εκτός της μείωσης του πληθωρισμού και την μείωση των δαπανών. Ωστόσο οι άσκηση επεκτατικών πολιτικών προεκλογικά και εναλλαγής περιοριστικών μετεκλογικά συνεχίστηκε στην κοινωνική ασφάλιση που αποτέλεσε σε όλη τη μεταπολιτευτική περίοδο ως σήμερα πεδίο εκλογικής συναλλαγής ψηφοφόρων και κομμάτων.

Την περίοδο 1990-1993 αποπειράθηκε η εξυγίανση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, με τον περιορισμό των δαπανών και την αύξηση των εσόδων στα πλαίσια της γενικότερης

προσπάθειας για εξυγίανση της οικονομίας με στόχο τον περιορισμό των δημοσιονομικών ανισορροπιών. Οι εκλογικοί κύκλοι περιορίστηκαν ωστόσο δεν κατάφεραν να εξαιρεθούν. Αυτό που παρατηρείται κυρίως τη δεκαετία του '90 είναι η αυτορυθμιστική τάση του κύκλου, όπου η προνομακή προεκλογική πολιτική μετεκλογικά αναστέλλεται. Απ' το 1994 λήφθηκαν διάφορα μέτρα για την εξυγίανση του ασφαλιστικού. Παραγράφηκαν τα χρέη των ασφαλιστικών ταμείων, αυξήθηκε η κρατική συμμετοχή στα έσοδα, επιδοτήθηκαν τα ελλειμματικά ταμεία κ.λ.π. Ωστόσο αυτές οι πολιτικές δεν είναι αποδοτικές από τη στιγμή που συνεχίζουν να υφίστανται εκλογικοί κύκλοι και οι σχέσεις εκπροσώπησης να στηρίζονται στη βάση των κομματικού πελατειακού συστήματος. Η επανάληψη κυκλικών διακυμάνσεων στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς και οι αρνητικές συνέπειες τους στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αναμένονται και μελλοντικά, απ' την στιγμή που δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις εξάλειψής τους δηλ. οι σχέσεις εκπροσώπησης αλλά και οι σχέσεις κράτους και κοινωνίας δομούνται στη βάση των κομματικών πελατειακών δικτύων και η άσκηση της φωνής δεν αποτελεί όργανο συλλογικής δράσης αλλά παγιώνεται σε επιμέρους αιτήματα και τέλος ο εξορθολογισμός του συστήματος των κοινωνικών παροχών, υπό την έννοια ότι θα σταματήσουν να χρησιμοποιούνται ως όργανο προνοιακής πολιτικής των εκάστοτε κυβερνήσεων.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ:

Ανακεφαλαιώνοντας την παρούσα εργασία, επιβεβαιώνεται μέσα από την εξέταση των στοιχείων των κοινωνικών προϋπολογισμών η εκδήλωση εκλογικού οικονομικού κύκλου στις κοινωνικές δαπάνες ο οποίος συγκροτείται στη βάση του πολιτικού ανταγωνισμού κατά τις εκλογικές περιόδους και στηρίζεται στην επιδίωξη των εκάστοτε κυβερνήσεων να επανεκλέγουν. Η επίδραση που ασκεί ο κύκλος επιβαρύνει τους επιμέρους ασφαλιστικούς φορείς, εφόσον σε κάθε κυκλική διακύμανση τα ελλείμματα των φορέων διογκώνονται και τα πλεονάσματα περιορίζονται, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που ο κύκλος λειτουργεί αποσταθεροποιητικά. Η επανάληψη των κυκλικών διακυμάνσεων σε κάθε εκλογική αναμέτρηση εντείνει την υπάρχουσα οικονομική κρίση που εκδηλώνεται στο ασφαλιστικό και λειτουργεί ανασταλτικά στα κατά καιρούς εγχειρήματα εξυγίανσης του συστήματος.

Το βασικότερο ζήτημα που προκύπτει απ' την παρούσα εργασία είναι πως είναι δυνατό να περιοριστεί η πιθανότητα εμφάνισης του φαινομένου και κατά πόσο σε μια επικείμενη εκλογική αναμέτρηση είναι δυνατό να προβλεφθεί και να περιοριστεί η επίδραση μιας κυκλικής διακύμανσης στους κοινωνικούς προϋπολογισμούς, ανάλογα με το κόμμα που ενδέχεται να είναι νικητής των εκλογών. Ο Nordhaus υποστηρίζει πως απ' τη στιγμή που οι ψηφοφόροι είναι υπερορθολογικοί, διαθέτουν μνήμη και διδάσκονται από τις προηγούμενες εμπειρίες, γνωρίζουν ότι η επεκτατική πολιτική ακολουθείται μετεκλογικά από περιοριστική και έτσι μειώνεται η ευκαιριακή προσέλκυση ψήφου με προεκλογικές παροχές. Στην ελληνική περίπτωση ωστόσο αυτό το επιχείρημα είναι αβάσιμο. Οι ψηφοφόροι σε κάθε περίπτωση διαθέτουν μνήμη προηγούμενων ετών, ωστόσο σε μια περίοδο όπου η κοινωνική ασφάλιση διέρχεται από μια κρίση και οι ασφαλιστικές ανάγκες αυξάνονται, η προνοιακή πολιτική θα συνεχίσει ν' αποτελεί πεδίο εκλογικής συναλλαγής. Οι πιθανές λύσεις σχετίζονται κυρίως με τις σχέσεις εκπροσώπησης και την άσκηση της φωνής, η οποία δεν πρέπει να παγιώνεται σε επιμέρους αιτήματα, με την αναζήτηση νέων τρόπων αποτελεσματικής διαχείρισης των ταμείων και ιδιαίτερα των αποθεματικών, ώστε να μην αποτελούν όργανο άσκησης προεκλογικής πολιτικής και τέλος σε πιθανές μεθόδους πρόβλεψης και αντιμετώπισης ενδεχόμενων κυκλικών διακυμάνσεων, ώστε να συντελεστεί ένα βήμα προόδου στην προσπάθεια εξυγίανσης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ
1. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ 1980-1990*

1.1. ΚΥΡΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗ*

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1980	235.856	11.457	93.021
1981	307.921	13.162	121.335
1982	545.969	14.547	136.713
1983	683.340	19.533	181.438
1984	867.128	22.001	227.689
1985	1.096.936	26.926	258.230
1986	1.335.486	25.620	287.765
1987	1.535.219	25.641	336.657
1988	1.941.464	40.232	410.882
1989	2.286.562	12.164	474.700
1990	2.912.384	15.205	581.734

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ
1980	9.271	1.990	740	352.335
1981	14.230	2.271	822	459.741
1982	18.357	3.580	954	720.118
1983	21.379	4.839	1.162	911.691
1984	26.175	18.377	1.417	1.162.789
1985	30.465	23.258	1.828	1.437.643
1986	48.478	22.638	1.884	1.721.871
1987	55.034	23.709	2.318	1.978.578
1988	66.448	26.362	2.436	2.487.824
1989	78.753	15.422	3.683	2.871.284
1990	102.019	21.103	4.053	3.636.498

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ %	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ %	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ %
1980	66,94	3,25	26,40
1981	66,98	2,86	26,39
1982	75,82	2,02	18,98
1983	74,95	2,14	19,90
1984	74,57	1,89	19,58
1985	76,30	1,87	17,96
1986	77,56	1,49	16,71
1987	77,59	1,30	17,02
1988	78,04	1,62	16,52
1989	79,64	0,42	16,53
1990	66,94	0,42	16,00

* Πηγή : Υπουργείο Απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας

* Τα μεγέθη υπολογίζονται σε χιλιάδες ευρώ

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ%	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ %	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ %
1980	2,63	0,56	0,21
1981	3,10	0,49	0,18
1982	2,55	0,50	0,13
1983	2,34	0,53	0,13
1984	2,25	1,58	0,12
1985	2,12	1,62	0,13
1986	2,82	1,31	0,11
1987	2,78	1,20	0,12
1988	2,67	1,06	0,10
1989	2,74	0,54	0,13
1990	2,81	0,58	0,11

1.2. ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1980	30.662	1.547	
1981	40.698	2.324	161
1982	53.552	2.870	194
1983	71.460	3.924	211
1984	88.138	5.476	261
1985	117.980	7.020	299
1986	147.601	8.968	314
1987	181.503	16.587	382
1988	207.328	20.549	490
1989	255.108	22.480	587
1990	305.018	23.842	772

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ
1980	1.799	502	267	34.897
1981	2.154	1.045	326	46.708
1982	2.770	1.150	440	60.976
1983	3.909	3.213	569	83.286
1984	4.238	1.828	716	100.657
1985	5.790	3.158	828	135.075
1986	7.645	3.915	1.021	169.464
1987	9.268	4.728	1.177	213.645
1988	9.900	5.523	1.984	245.764
1989	12.056	6.656	2.216	299.103
1990	14.917	8.414	2.318	355.281

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ %	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ %	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ %
1980	87,86	4,43	0,00
1981	87,13	4,98	0,34
1982	87,82	4,71	0,32
1983	85,80	4,71	0,25
1984	87,56	5,44	0,26
1985	87,34	5,20	0,22
1986	87,10	5,29	0,19
1987	84,96	7,76	0,18
1988	84,36	8,36	0,20
1989	85,29	7,52	0,20
1990	85,85	6,71	0,22

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ %	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ%	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ %
1980	5,16	1,44	0,77
1981	4,61	2,24	0,70
1982	4,54	1,89	0,72
1983	4,69	3,86	0,68
1984	4,21	1,82	0,71
1985	4,29	2,34	0,61
1986	4,51	2,31	0,60
1987	4,34	2,21	0,55
1988	4,03	2,25	0,81
1989	4,03	2,23	0,74
1990	4,20	2,37	0,65

1.3. ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1980	214	757	7.172
1981	276	910	9.450
1982	396	1.218	9.734
1983	528	1.784	11.674
1984	622	2.421	13.723
1985	907	3.434	18.453
1986	1.224	4.065	22.902
1987	1.658	4.839	31.950
1988	2.131	5.978	33.315
1989	2.615	6.254	42.759
1990	3.340	6.489	53.746

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ
1980	569	158	56	8.926
1981	769	317	62	11.784
1982	798	197	65	12.408
1983	1.106	258	88	15.438
1984	11.344	469	103	18.682
1985	1.916	1.065	120	25.895
1986	2.659	1.403	141	32.394
1987	3.478	1.781	167	43.873
1988	3.662	2.110	308	47.504
1989	4.200	2.401	335	58.564
1990	6.025	4.558	411	74.569

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ %	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ %	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ %
1980	2,40	8,48	80,35
1981	2,34	7,72	80,19
1982	3,19	9,82	78,45
1983	3,42	11,56	75,62
1984	3,33	12,96	73,46
1985	3,50	13,26	71,26
1986	3,78	12,55	70,70
1987	3,78	11,03	72,82
1988	4,49	12,58	70,13
1989	4,47	10,68	73,01
1990	4,48	8,70	72,08

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ %	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ%	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ %
1980	6,37	1,77	0,63
1981	6,53	2,69	0,53
1982	6,43	1,59	0,52
1983	7,16	1,67	0,57
1984	60,72	2,51	0,55
1985	7,40	4,11	0,46
1986	8,21	4,33	0,44
1987	7,93	4,06	0,38
1988	7,71	4,44	0,65
1989	7,17	4,10	0,57
1990	8,08	6,11	0,55

1.4. ΚΛΑΔΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1980		11.161	528
1981	30	13.418	666
1982	18	18.700	866
1983	18	24.455	948
1984	35	30.794	1.109
1985	53	41.969	1.285
1986	76	51.196	1.382
1987	129	58.823	1.628
1988	176	75.730	1.802
1989	258	65.728	2.456
1990	223	68.757	2.826

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ
1980	273	117	106	12.185
1981	349	179	138	14.780
1982	425	167	226	20.402
1983	498	179	358	26.456
1984	631	229	402	33.200
1985	787	361	428	44.883
1986	998	531	699	54.882
1987	1.038	2.483	827	64.928
1988	1.303	1.643	649	81.303
1989	1.538	2.445	816	73.250
1990	1.608	3.701	1.230	78.345

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ %	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ %	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ %
1980	0,00	91,60	4,33
1981	0,20	90,78	4,51
1982	0,09	91,66	4,24
1983	0,07	92,44	3,58
1984	0,11	92,75	3,34
1985	0,12	93,51	2,86
1986	0,14	93,28	2,52
1987	0,20	90,60	2,51
1988	0,22	93,15	2,22
1989	0,35	89,73	3,37
1990	0,28	87,76	3,61

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ %	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ%	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ%
1980	2,24	0,96	0,87
1981	2,36	1,21	0,93
1982	2,08	0,82	1,11
1983	1,88	0,68	1,35
1984	1,90	0,69	1,21
1985	1,75	0,80	0,95
1986	1,82	0,97	1,27
1987	1,60	3,82	1,27
1988	1,60	2,02	0,80
1989	2,10	3,34	1,11
1990	2,05	4,72	1,57

2. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ 1990-2001

2.1.ΚΥΡΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1990	305.018	23.842	772
1991	374.988	30.749	998
1992	454.720	36.417	1.306
1993	472.757	43.439	1.837
1994	533.482	43.944	2.166
1995	602.251	49.280	2.565
1996	670.588	69.136	2.970
1997	610.632	60.006	3.768
1998	677.749	61.773	3.909
1999	792.957	62.230	4.012
2000	718.800	84.569	4.012
2001	721.464	69.591	4.070

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ
1990	14.917	8.414	2.318	355.281
1991	18.391	10.083	3.627	438.836
1992	20.628	11.724	6.198	530.993
1993	24.437	11.642	8.006	562.118
1994	28.068	11.789	10.107	629.556
1995	29.030	14.365	9.039	706.530
1996	34.360	15.510	8.100	800.634
1997	29.409	14.829	10.345	728.989
1998	31.821	15.815	16.320	807.387
1999	33.591	16.904	19.307	929.001
2000	27.319	12.428	18.832	865.960
2001	27.892	33.394	15.125	871.536

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ%	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ%	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ%
1990	85,85	6,71	0,22
1991	85,45	7,01	0,23
1992	85,64	6,86	0,25
1993	84,10	7,73	0,33
1994	84,74	6,98	0,34
1995	85,24	6,97	0,36
1996	83,76	8,64	0,37
1997	83,76	8,23	0,52
1998	83,94	7,65	0,48
1999	85,36	6,70	0,43
2000	83,01	9,77	0,46
2001	85,85	6,71	0,22

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ %	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ%	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ%
1990	4,20	2,37	0,65
1991	4,19	2,30	0,83
1992	3,88	2,21	1,17
1993	4,35	2,07	1,42
1994	4,46	1,87	1,61
1995	4,11	2,03	1,28
1996	4,29	1,94	1,01
1997	4,03	2,03	1,42
1998	3,94	1,96	2,02
1999	3,62	1,82	2,08
2000	3,15	1,44	2,17
2001	3,20	3,83	1,74

2.2.ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1990	305.018	23.842	772
1991	374.988	30.749	998
1992	454.720	36.417	1.306
1993	472.757	43.439	1.837
1994	533.482	43.944	2.166
1995	602.251	49.280	2.565
1996	670.588	69.136	2.970
1997	610.632	60.006	3.768
1998	677.749	61.773	3.909
1999	792.957	62.230	4.012
2000	718.800	84.569	4.012
2001	721.464	69.591	4.070

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ
1990	14.917	8.414	2.318	355.281
1991	18.391	10.083	3.627	438.836
1992	20.628	11.724	6.198	530.993
1993	24.437	11.642	8.006	562.118
1994	28.068	11.789	10.107	629.556
1995	29.030	14.365	9.039	706.530
1996	34.360	15.510	8.100	800.634
1997	29.409	14.829	10.345	728.989
1998	31.821	15.815	16.320	807.387
1999	33.591	16.904	19.307	929.001
2000	27.319	12.428	18.832	865.960
2001	27.892	33.394	15.125	871.536

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ%	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ%	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ%
1990	85,85	6,71%	0,22
1991	85,45	7,01	0,23
1992	85,64	6,86	0,25
1993	84,10	7,73	0,33
1994	84,74	6,98	0,34
1995	85,24	6,97	0,36
1996	83,76	8,64	0,37
1997	83,76	8,23	0,52
1998	83,94	7,65	0,48
1999	85,36	6,70	0,43
2000	83,01	9,77	0,46
2001	82,78	7,98	0,47

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ %	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ%	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ%
1990	4,20	2,37	0,65
1991	4,19	2,30	0,83
1992	3,88	2,21	1,17
1993	4,35	2,07	1,42
1994	4,46	1,87	1,61
1995	4,11	2,03	1,28
1996	4,29	1,94	1,01
1997	4,03	2,03	1,42
1998	3,94	1,96	2,02
1999	3,62	1,82	2,08
2000	3,15	1,44	2,17
2001	3,20	3,83	1,74

2.3.ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1990	1990	3.340	6.489
1991	1991	4.179	6.779
1992	1992	5.024	7.351
1993	1993	6.365	9.550
1994	1994	7.428	10.330
1995	1995	8.514	11.621
1996	1996	9.802	14.087
1997	1997	10.389	19.844
1998	1998	11.152	20.781
1999	1999	12.029	21.268
2000	2000	13.254	24.475
2001	2001	10.351	47.947

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ
1990	6.025	4.558	411	74.569
1991	7.234	5.426	414	98.506
1992	8.875	7.225	1.030	140.927
1993	8.889	5.849	5.464	168.616
1994	12.534	6.682	2.701	217.644
1995	13.673	7.120	2.673	235.287
1996	16.634	7.753	1.699	262.847
1997	16.869	8.740	1.426	291.325
1998	14.236	12.722	1.658	270.615
1999	16.901	12.100	3.398	331.821
2000	17.238	11.586	3.158	263.715
2001	19.325	11.205	2.996	299.225

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ%	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ%	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ%
1990	4,48	8,70	72,08
1991	4,24	6,88	75,60
1992	3,56	5,22	79,06
1993	3,77	5,66	78,58
1994	3,41	4,75	81,77
1995	3,62	4,94	81,47
1996	3,73	5,36	80,99
1997	3,57	6,81	80,34
1998	4,12	7,68	77,63
1999	3,63	6,41	80,50
2000	5,03	9,28	73,57
2001	3,46	16,02	69,31

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ %	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ%	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ%
1990	8,08	6,11	0,55
1991	7,34	5,51	0,42
1992	6,30	5,13	0,73
1993	5,27	3,47	3,24
1994	5,76	3,07	1,24
1995	5,81	3,03	1,14
1996	6,33	2,95	0,65
1997	5,79	3,00	0,49
1998	5,26	4,70	0,61
1999	5,09	3,65	1,02
2000	6,54	4,39	1,20
2001	6,46	3,74	1,00

2.4.ΚΛΑΔΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ
1990	1990	223	68.757
1991	1991	291	77.280
1992	1992	464	95.727
1993	1993	684	109.987
1994	1994	751	108.027
1995	1995	869	141.570
1996	1996	930	181.256
1997	1997	10.697	230.494
1998	1998	1.417	259.442
1999	1999	1.652	291.049
2000	2000	1.881	272.167
2001	2001	6.180	318.673

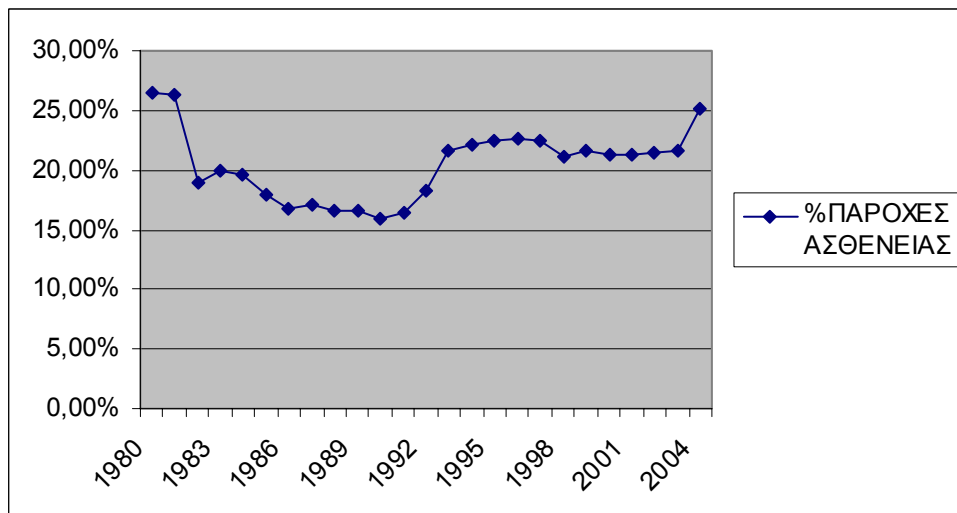
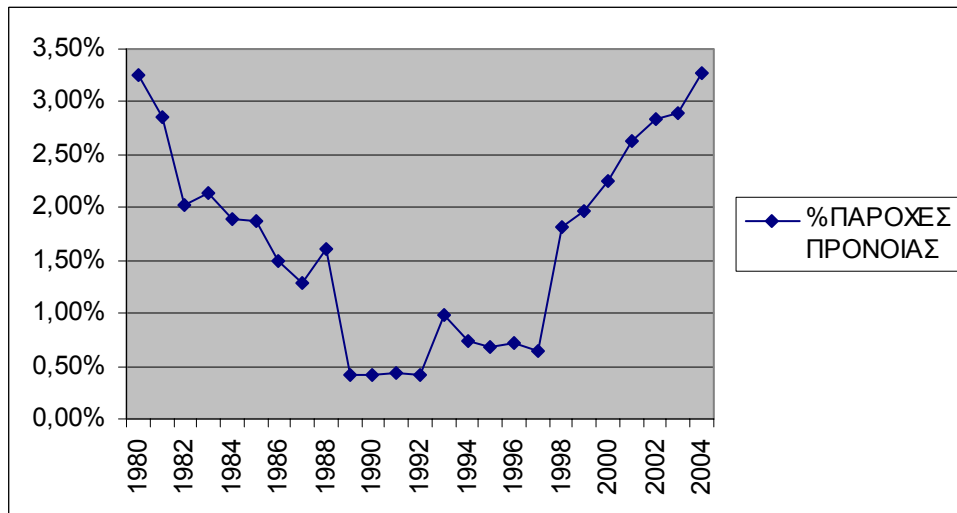
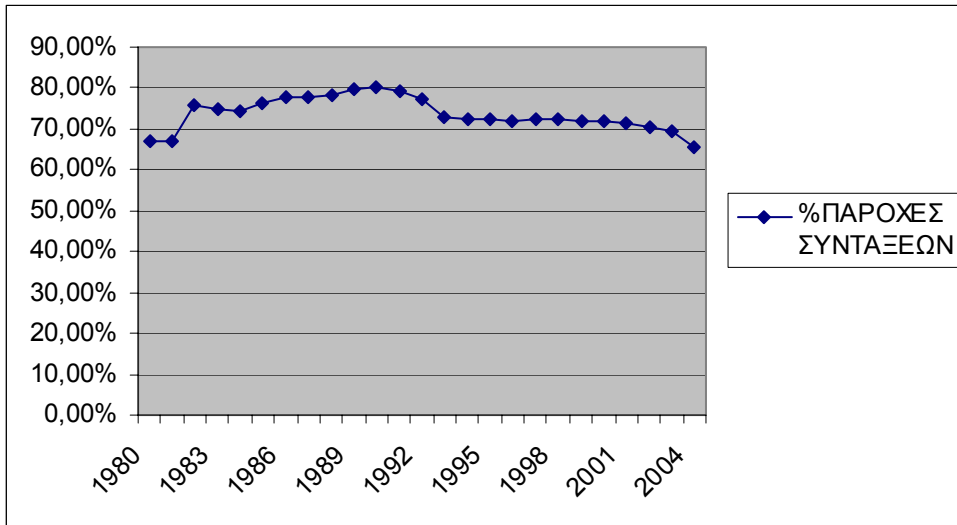
ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ
1990	1.608	3.701	1.230	78.345
1991	1.893	7.906	1.262	92.350
1992	2.172	8.217	1.523	112.778
1993	2.929	6.312	2.086	128.563
1994	3.519	6.949	3.105	130.885
1995	3.360	2.926	3.568	162.148
1996	4.558	2.861	2.433	202.838
1997	4.804	3.809	2.007	263.318
1998	5.849	4.323	3.642	288.437
1999	5.993	5.227	5.288	325.429
2000	8.963	7.140	7.903	313.919
2001	7.610	5.969	6.480	350.051

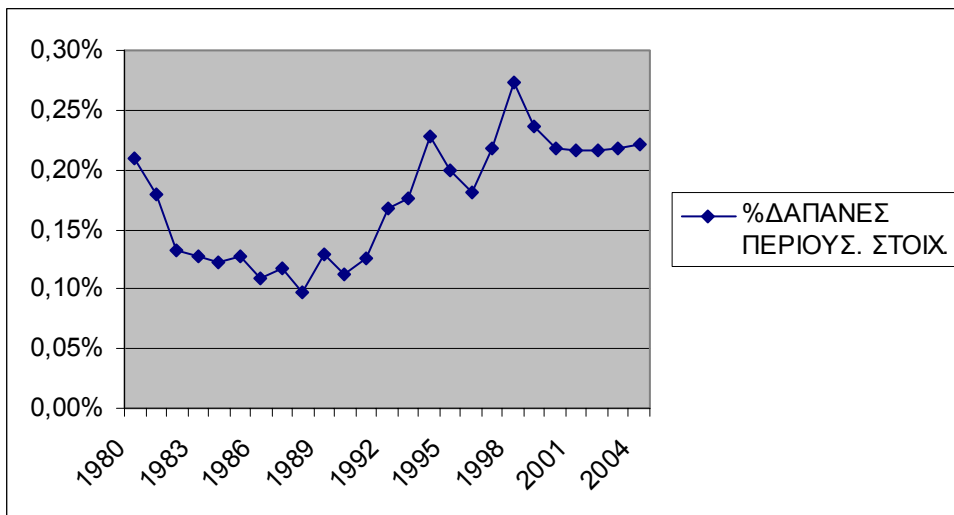
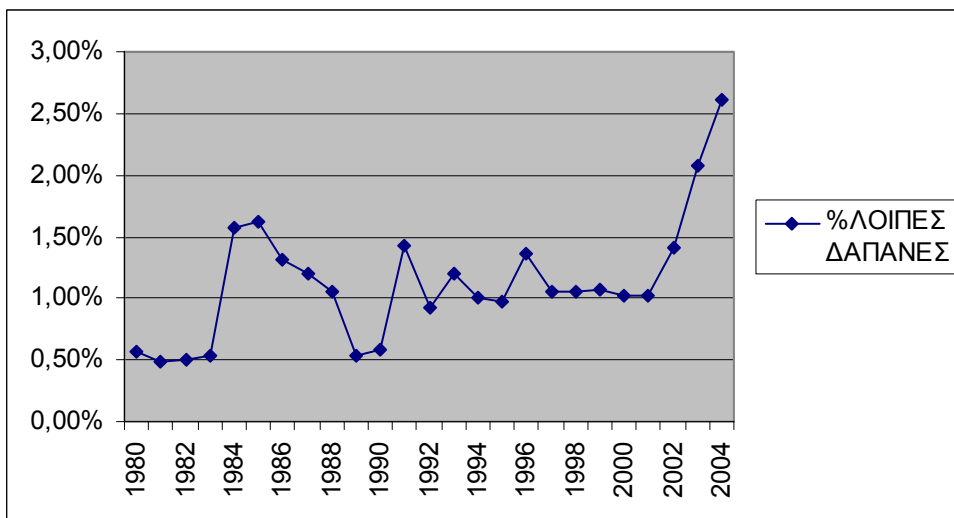
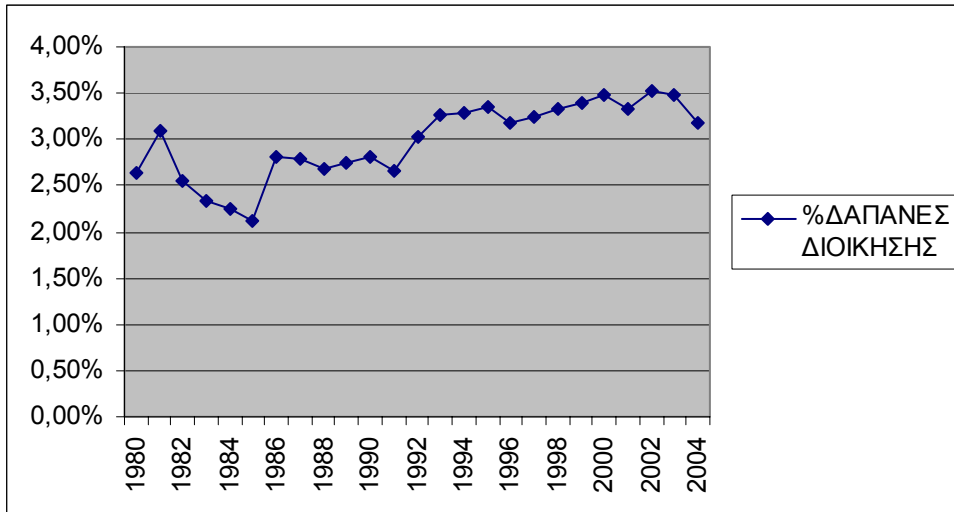
ΕΤΗ	ΠΑΡΟΧΕΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ%	ΠΑΡΟΧΕΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ%	ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ%
1990	0,28	87,76	3,61
1991	0,32	83,68	4,03
1992	0,41	84,88	4,15
1993	0,53	85,55	5,11
1994	0,57	82,54	6,52
1995	0,54	87,31	6,08
1996	0,46	89,36	5,32
1997	4,06	87,53	4,37
1998	0,49	89,95	4,77
1999	0,51	89,44	4,98
2000	0,60	86,70	5,05
2001	1,77	91,04	1,47

ΕΤΗ	ΔΑΠΑΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ %	ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ%	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΕΡΙΟΥΣ. ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ%
1990	2,05	4,72	1,57
1991	2,05	8,56	1,37
1992	1,93	7,29	1,35
1993	2,28	4,91	1,62
1994	2,69	5,31	2,37
1995	2,07	1,80	2,20
1996	2,25	1,41	1,20
1997	1,82	1,45	0,76
1998	2,03	1,50	1,26
1999	1,84	1,61	1,62
2000	2,86	2,27	2,52
2001	2,17	1,71	1,85

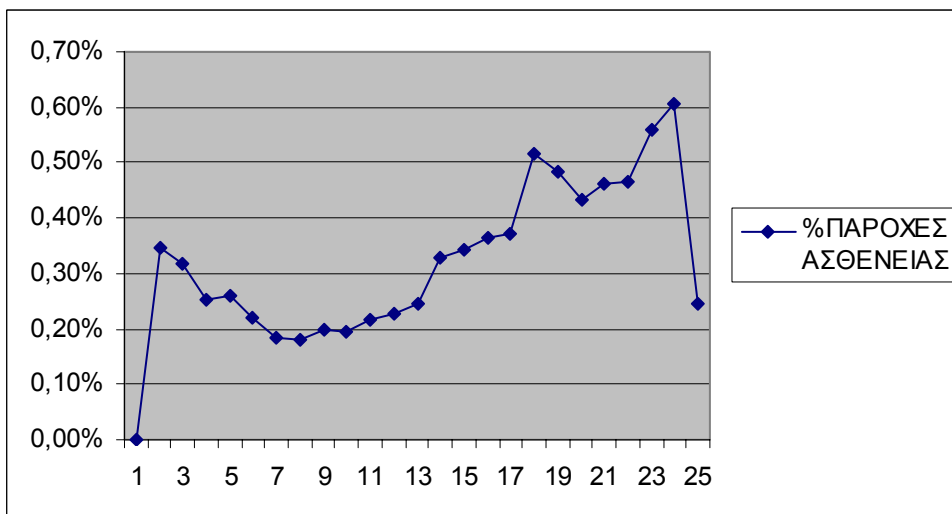
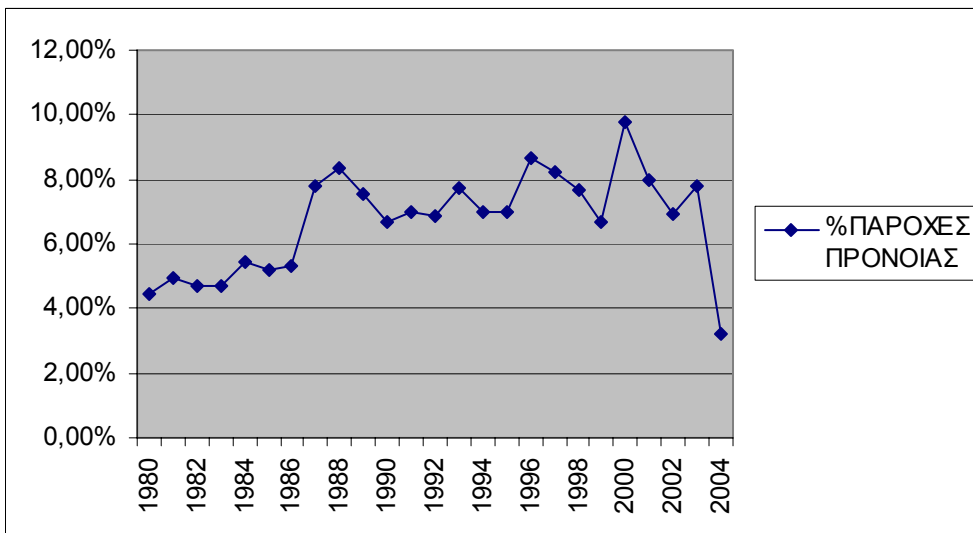
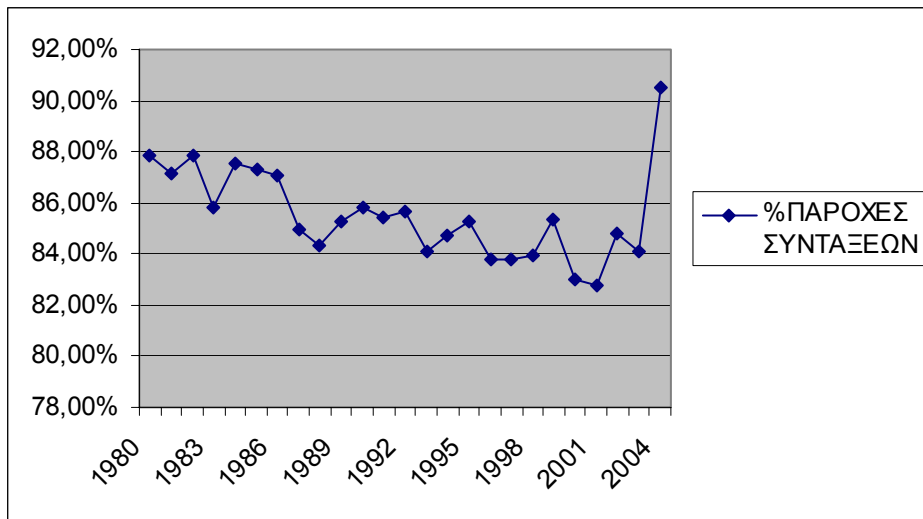
3. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ 1980-2001

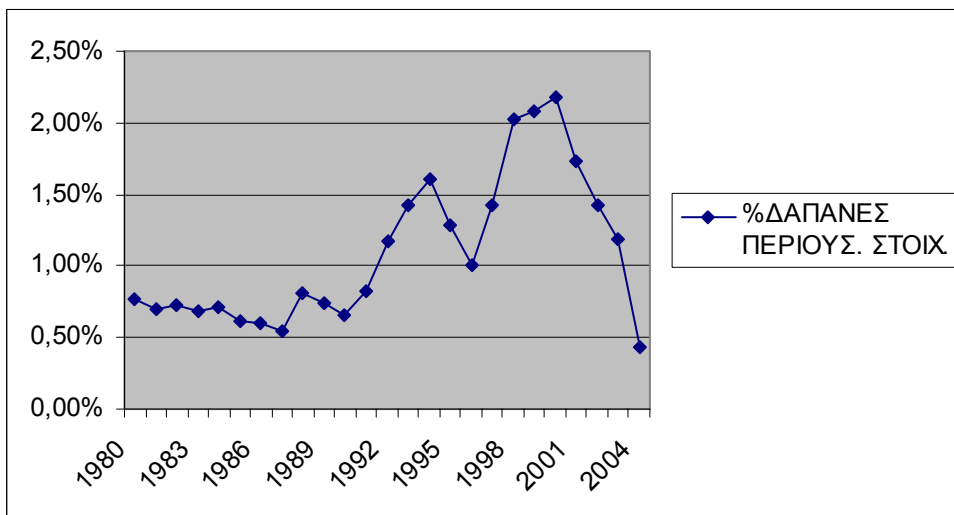
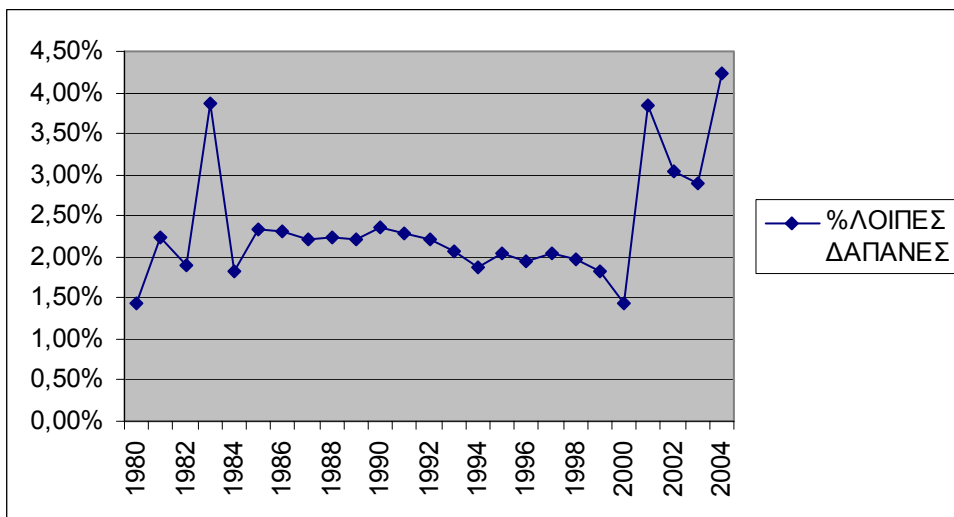
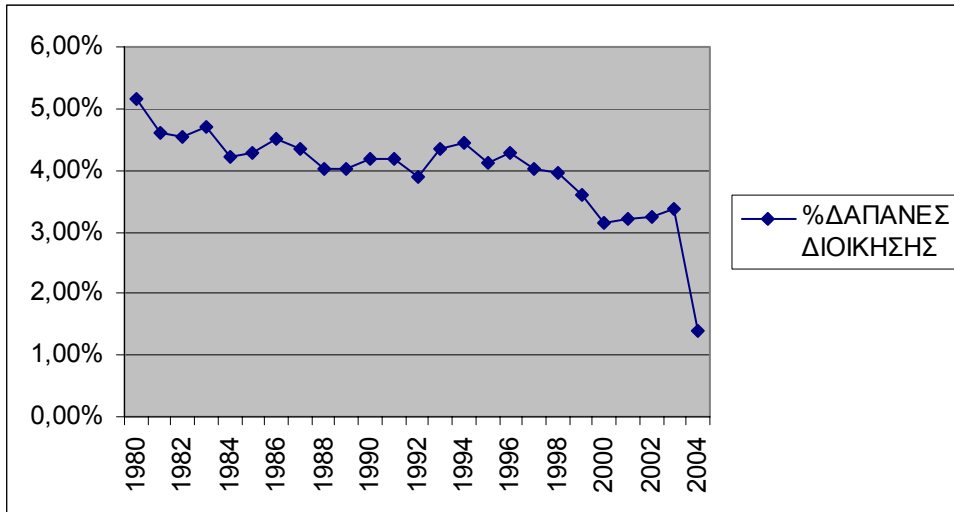
3.1 ΚΥΡΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗ



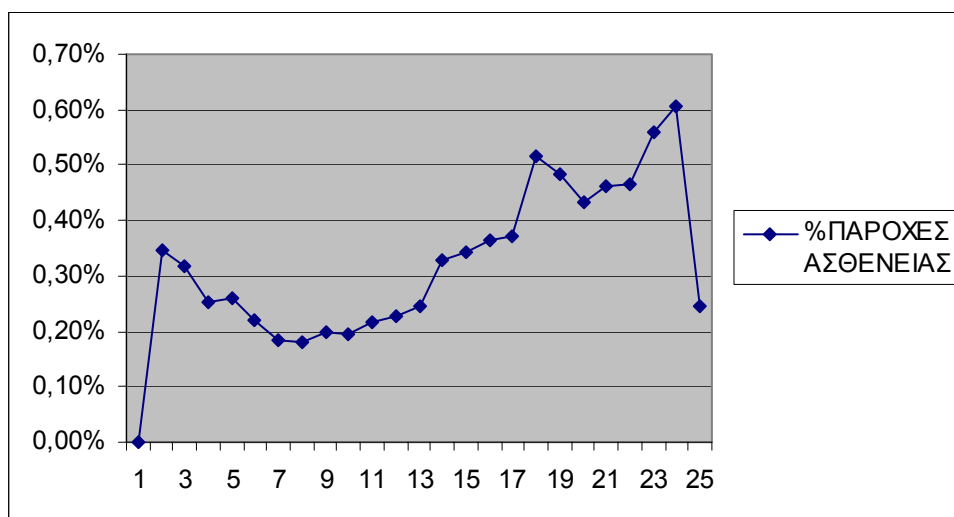
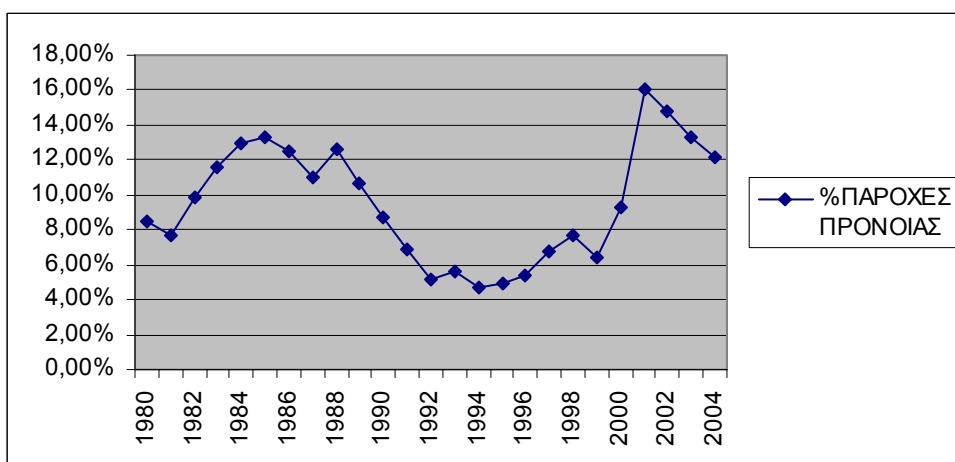
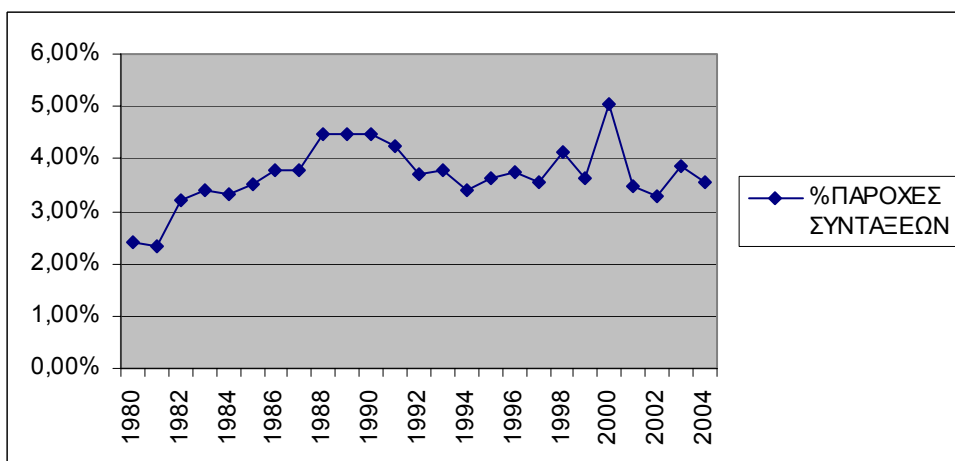


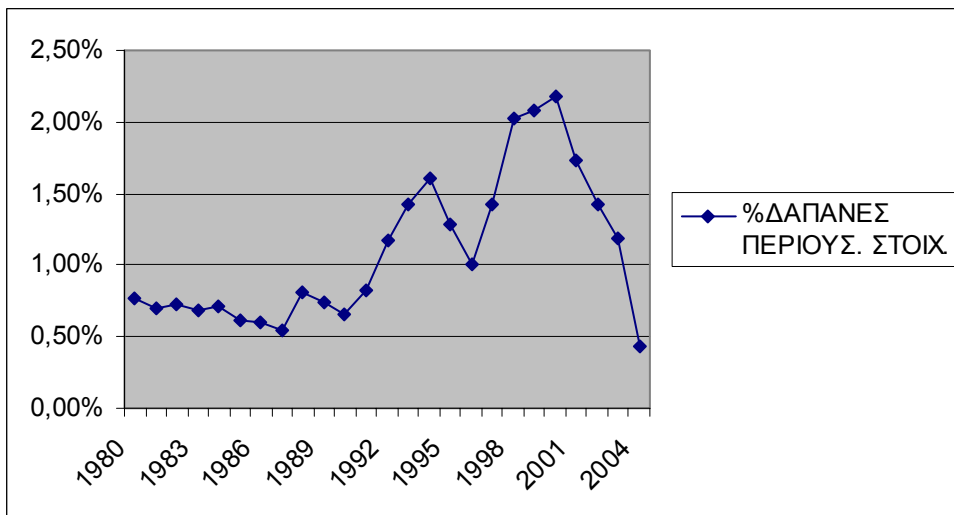
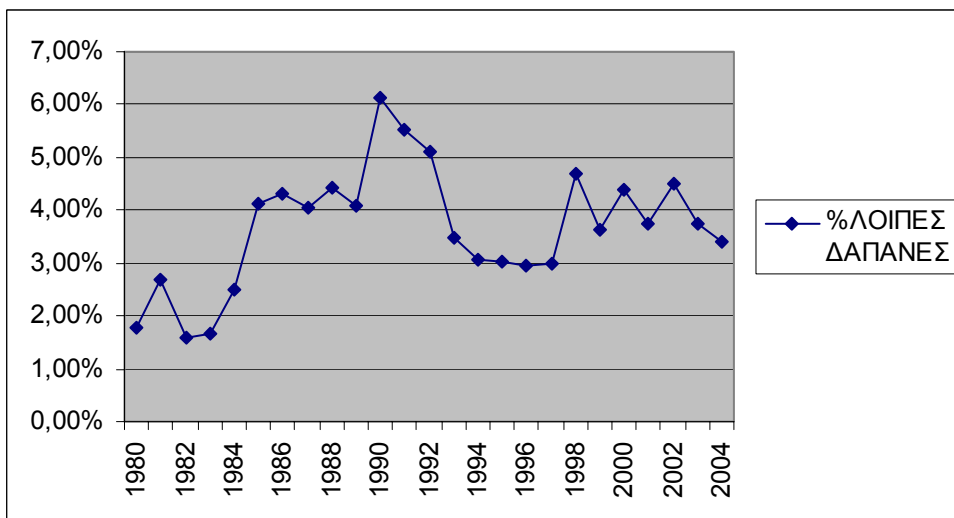
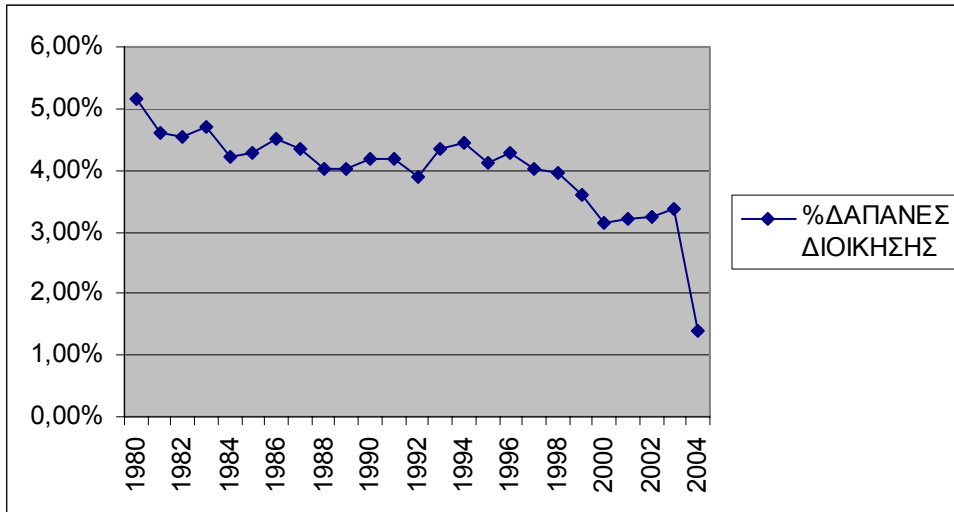
3.2. ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ



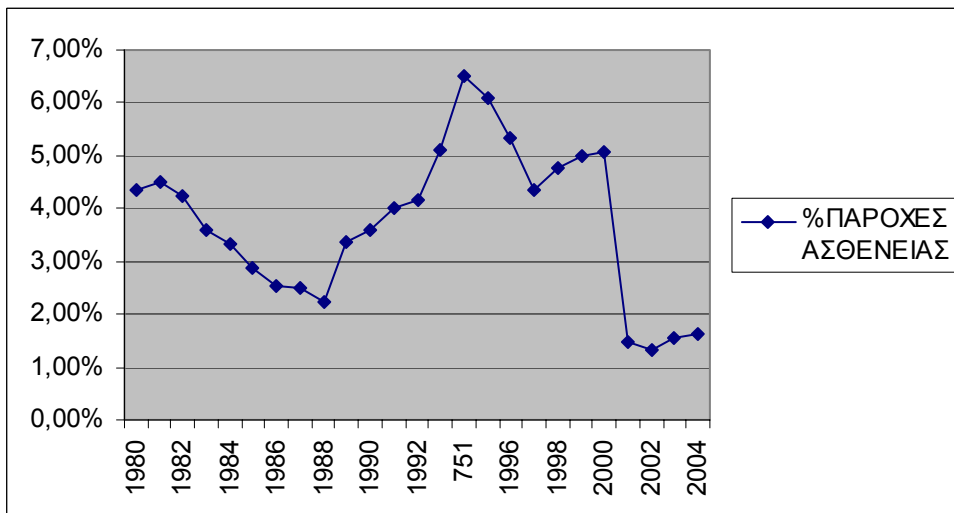
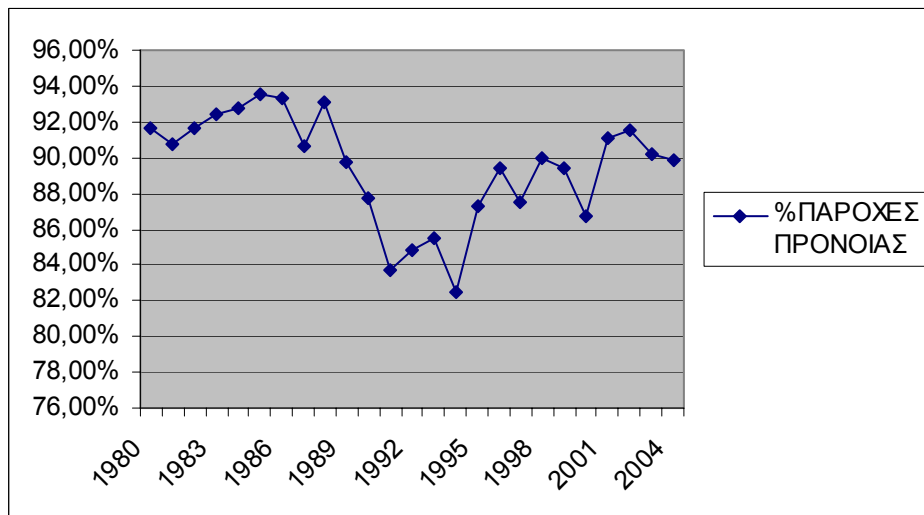
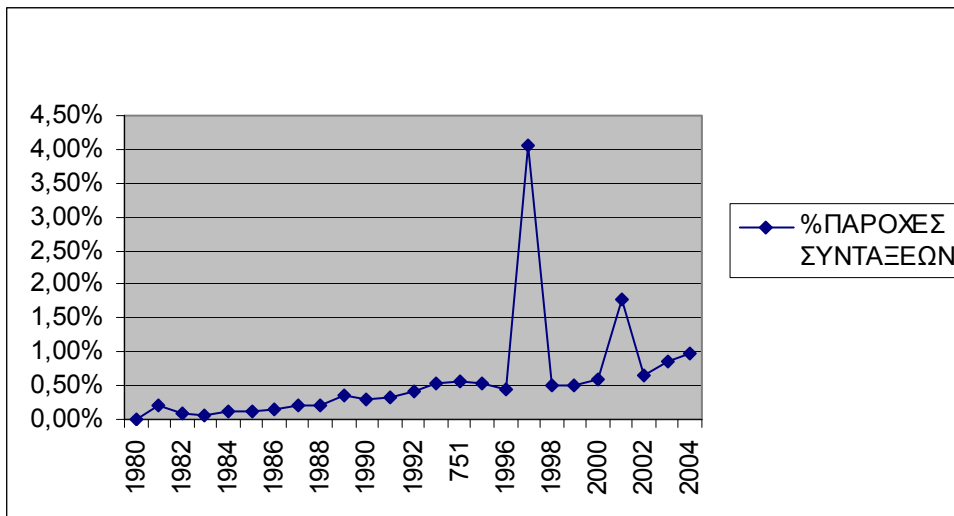


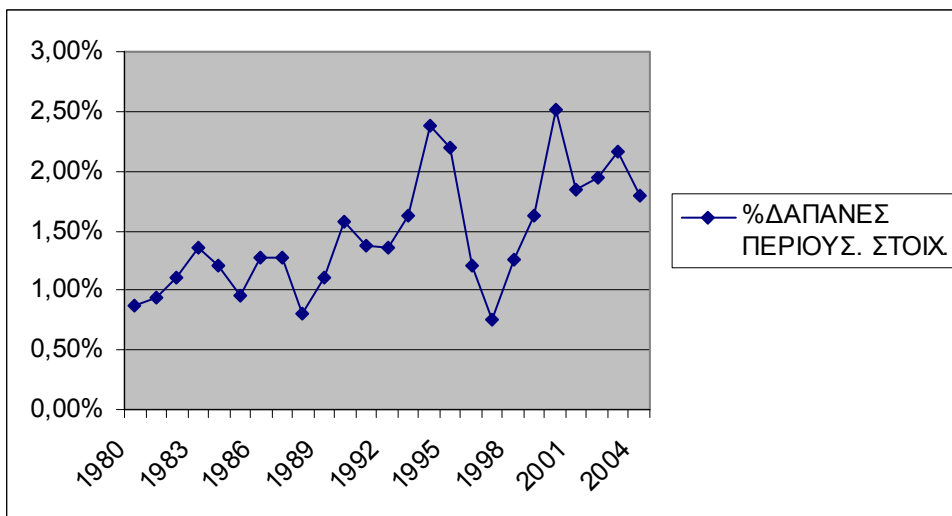
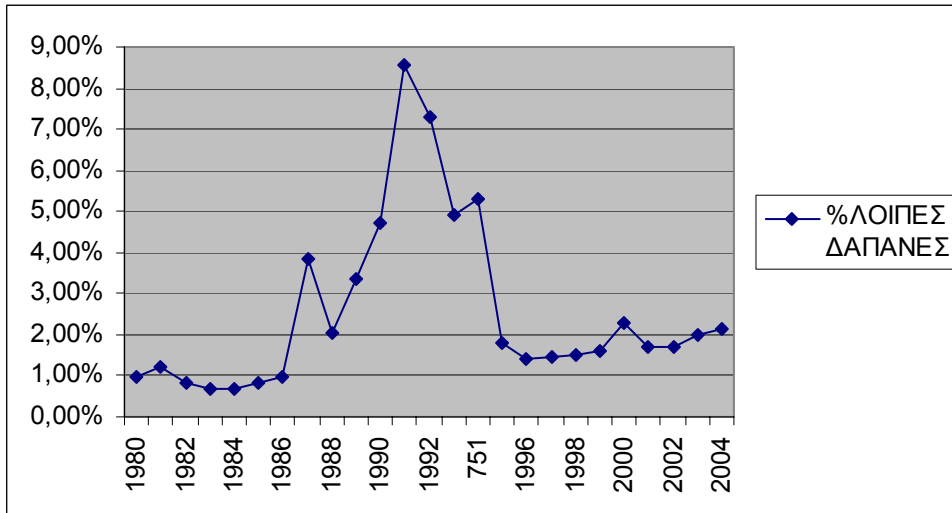
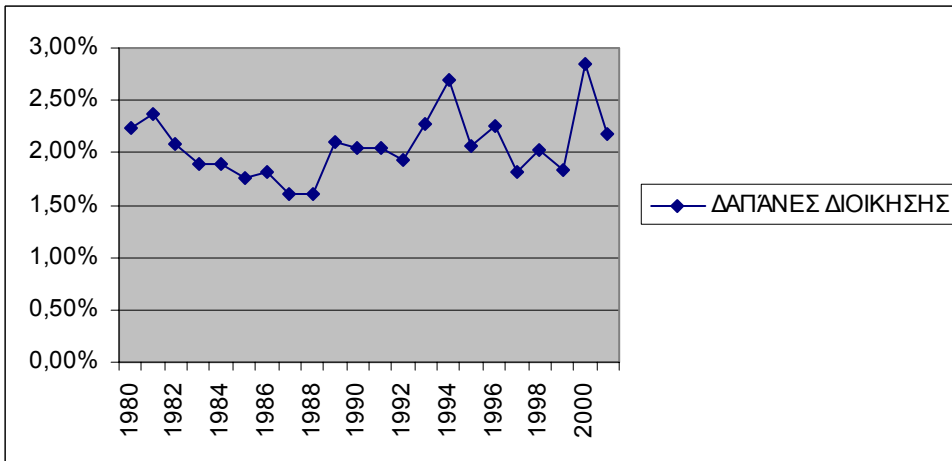
3.3. ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ





3.4. ΚΛΑΔΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ





ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. ΕΛΛΗΝΙΚΗ:

Αλογοσκούφης, Γ. 1993. *Μεγέθυνση , πληθωρισμός και ισοζύγιο πληρωμών στην Ελλάδα στο Ο μακροχρόνιος ρόλος της οικονομικής πολιτικής στη μακροοικονομική διαχείριση και αναπτυξιακή εμπλοκή : Προβλήματα στρατηγικών επιλογών στην Ελλάδα*. Αθήνα: Gutenberg

Αλογοσκούφης, Γ. 1993. *Πως θα ξεφύγουμε απ' την οικονομική κρίση στο Η κρίση της οικονομικής πολιτικής*. Αθήνα: Κριτική

Βεργόπουλος, Κ. 1986. *Η υπανάπτυξη σήμερα*. Αθήνα : Εξάντας.

Βούλγαρης, Γ. 1994. *Φιλελευθερισμός, Συντηρητισμός, Κοινωνικό Κράτος 1973- 1990*.

Αθήνα: Θεμέλιο

Γκαργκάνας, Ν., Τ. Θωμόπουλος, Κ. Σημίτης και Γ. Σπράος. 1989. *Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης*. Αθήνα: Γνώση.

Δεμερτζής, Ν. 1990. *Η ελληνική πολιτική κουλτούρα στη δεκαετία του '80 στο εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Θωμαδάκης, Σ. και Δ. Σερεμέτης. 1993. *Θεωρίες του εκλογικού οικονομικού κύκλου: Προβλήματα Θεμελίωσης και κριτικής*. Αξιολογικά. τεύχος 5. (Οκτώβριος)

ΙΝΕ ΓΣΕΕ. 2005. *Αναλογιστική μελέτη για το ΙΚΑ – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ), βασικά συμπεράσματα και προτάσεις*,

Καράγιωργας, Δ. Π. 1981. *Δημόσια Οικονομική*. Αθήνα: Παπαζήσης

Λυριντζής, Χ. Νικολακόπουλος Η., Σωτηρόπουλος Δ. 1996. *Κοινωνία και πολιτική , Όψεις της Έλληνικής δημοκρατίας 1974-1994*. Αθήνα: Θεμέλιο

Ματθαίου, Α. 1996. *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου, κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών*. Αθήνα : ΕΠΙΚΑΥΠ.

Μενδρινού, Μ. 2000. *Η εκλογική πολιτική στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, Εσωτερικές και ευρωπαϊκές παράμετροι 1974-2000*. Αθήνα: Παπαζήσης

Προβόπουλος, Γ. 1987. *Κοινωνική ασφάλιση*. ΙΟΒΕ. Ειδικές Μελέτες. 15.

Πανταζίδης, Σ. 2002. *Μακροοικονομικές εξελίξεις και οικονομική πολιτική στην Ελλάδα, από την μεταπολίτευση μέχρι την ένταξη στην ΟΝΕ, 1975-2000*. Αθήνα: Κριτική

Ρομπόλης, Σ., Π. Πέτρουλας, Ε. Ξυδέας και Μ. Χλέτσος. 1993. *Η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα: Η περίπτωση του ΙΚΑ*. ΙΝΕ ΓΣΕΕ. Μελέτες. 4.

Σολωμός, Γ. 1991. *Κοινωνική ασφάλιση, από την κρίση στον ενιαίο φορέα*. Αθήνα: Λιβάνης

Σακελλαρόπουλος, Θ. 1999. *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους*. Αθήνα: Κριτική

Σακελλαρόπουλος, Σ. 2001. *Η Ελλάδα στη μεταπολίτευση, Πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις 1974-1988*. Αθήνα : Λιβάνης

Τράπεζα της Ελλάδος. 1986. *Εκθεση του διοικητή για το 1985* Αθήνα.

Χαραλάμπης, Δ. 1989. *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*. Αθήνα: Εξάντας

B. ΞΕΝΗ:

Aaron, H. 1982. *Economic effects of social security*. Washington: Brookings Institution.

Alesina, A. 1987. *Macroeconomic Policy in a two party system as a repeated game*. Quarterly Journal of Economics. 102 (August).

Alesina, A. & N. Roubini. *Political Cycles in OECD Economies*. Review of Economic Studies. 59 (October).

Alesina, A., G. Cohen & N. Roubini. 1993. *Electoral business cycles in Industrial Democracies* European Journal of Political Economy. 9 (March).

Alesina, A. & J. Sachs. 1998. *Political Parties and the business Cycle in the United States 1948-1984*. Journal of Money Credit and Banking. 20 (February).

Baldwin, P. 1990. *Class interests and the post-war welfare state in Europe: A historical perspective*. International Social Security Review. 1.

Ball, A. R. & G.B. Peters. 2000. *Modern Politics and Government*. Macmillan

Chapell, D. & D. A. Peel. 1979. *On the Political Theory of the Business Cycle*. Economics Letters. 2.

Coodin, R. 1998. *Reasons for welfare. The political theory of the welfare state*. Princeton University Press.

Downs, A. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper. (μτφ. στα ελληνικά, *οικονομική θεωρία της δημοκρατίας*. 1997. Αθήνα : Παπαζήσης).

Duverger, M. 1951. *Les Partis Politiques*. Paris : Armand Colin

Esping – Andersen, C. 1985. *Politics against markets: The social democratic road to power*. Princeton : Princeton University Press.

Giddens, A. 1994. *Beyond Left and Right. The future of radical policies*. Polity.

Ginsberg, N. 1979. *Class, capital and social policy*. London: Macmillan.

Flynn, P. 1974. *Class, Clientelism and Coercion Some mechanisms of Internal Dependency and Control*. Journal Commonwealth and Comparative Politics. 12.

Friedman, M. 1975. *Unemployment and inflation: An evaluation of the Phillips Curve*. . London: Institute of Economics Affairs.

Hayek, F. A. 1975. *Full employment at any price?*. London: Institute of Economic Affairs

Harrop, M. & W. Miller. *Elections and Voters. A comparative introduction*. London: Macmillan

Hibbs, D. 1977. *Political Parties and Macroeconomic Policy*. American political Science Review. 71 (December).

Hibbs, D. 1992. *Partisan Theory after Fifteen Years*. European Journal of Political Economy. 8.

Hirschman, A.1970. *Exit, Voice and Loyalty; Responses to Decline in Firms , Organizations and States*. Harvard University Press Cambridge Mass.

Hirschman, A.1992. *Rival Views of Market Society*. Harvard University Press Cambridge Mass

Jessop, B. 1988. *Regulation theories in retrospect and prospect*. Economy and Society (November).

Johnson, H. G. 1971. *The Keynesian revolution and the monetarist counter revolution*. American Economic Review.

Kalecki, M. 1943. *Political Aspects of the full employment*. The political Quarterly.

Keynes, J. M. 1936. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan.

Klamer, A.1984. *The new classical macroeconomics: Conversations with new classical Economists and their opponents*. London.: Wheatsheaf Books Ltd

Klein, L. R. 1966. *The Keynesian Revolution*. London: Macmillan.

Lowry, R., J. Alt & K. Ferree. 1998. *Policy Outcomes and Electoral Accountability in American States*. American Political Science Review. 92.

Mc Callum B. 1978. *The Political Business Cycle: An empirical Test*. Southern Journal of economics.

Rae, D. 1977. *A Political Model of the Business Cycle*. Journal of Political Economy.

Musgrave, R. 1959. *The theory of public finance*. Mc Grow Hill.

Nordhaus, D. W. 1975. *The political business Cycle*. Review of Economic Studies.

Nordhaus, D. W. 1989. *Alternative Approaches to the political business cycle*. Brooking Papers of Economic Activity. 2.

Offe, C. 1984. *Contradictions of the welfare state*. Cambridge MIT Press.

Parsons, T.1969. *Politics and social structure*. New York: The free Press

Persson, T., G. Roland & G. Tabellini. 2000. *Comparative Politics and Public Finance*. Journal of Political Economy. 108.

Persson, T., G. Tabellini & F. Trebbi. 2001 *Electoral rules and corruption*. mimeo IGIER.

Phillips, W. A.1958. *The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom 1861-1957*. Economica (November).

Robinson, J. & Eatwell & *An introduction to modern economic*. London: Mc Grow Hill.

Rae, D.1971. *The political consequences of electoral laws*. Yale University Press New Heaven.

- Rogoff, K. & A. Slibert. 1988. *Equilibrium Political Business Cycles*. Review of Economic Studies.
- Samuelson, P.A. & R. M. Solow.1960. *The problem of achieving and maintaining a stable price level: Analytical Aspects of anti- inflation policy*. American Economic Review (May)
- Soh Hee, B. 1986. *Political Business Cycles in Industrialized Democratic Countries*. Kyklos. 39.
- Taagepera, R.& S. Shugart.1989. *Seats and votes , The effects and Determinants of electoral systems*. University Press New HeavenYale
- Tufte, E. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton.
- Vergopoulos, K. 1993. *Mondialisation et Dispersion*.Revue Francaise d' Economie.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. New York : Oxford University Press.
- World Bank.1997. *The state in a changing world* .World Development Report.

