

Προτεραιότητες για την Κοινωνική Πολιτική, τους Θεσμούς και τη Δικαιοσύνη

ΤΟΥ ΞΕΝΟΦΩΝΤΑ ΚΟΝΤΙΑΔΗ*



I. Κοινωνική Ασφάλιση

Καθώς οι εκλογές πλησιάζουν, ένα πέπλο σιωπής έχει απλωθεί πάνω από μία από τις κρίσιμότερες εκκρεμότητες που θα κληθεί να αντιμετωπίσει η επόμενη κυβέρνηση, δηλαδή το πρόβλημα βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Είναι ευεξήγητο γιατί από όλες τις πλευρές υπάρχει μια διστακτικότητα: τα νέα δεν είναι καλά για την κοινωνική ασφάλιση.

Ο νόμος Κατρούγκαλου λειτούργησε διεκπεραιωτικά έναντι των δανειστών, προκειμένου να μειωθεί η κρατική χρηματοδότηση σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο τρίτο μνημόνιο. Όμως στην πραγματικότητα επέτεινε την απαξίωση του δημόσιου συστήματος ασφάλισης και υπονόμησε την ασφαλιστική συνείδηση, καθώς παραβιάζει την αρχή της ανταποδοτικότητας και αυξάνει δυσανάλογα τις ασφαλιστικές εισφορές, ιδίως των ελεύθερων επαγγελματιών.

Τα αίτια της ανεπαρκούς χρηματοδοτικής βάσης ανάγονται στο απώτερο παρελθόν. Στην επί δεκαετίες κακοδιαχείριση των αποθεματικών των ασφαλιστικών φορέων, στην εισφοροδιαφυγή, στα αδικαιολόγητα προνόμια συγκεκριμένων ομάδων και στις δυσμενείς δημογραφικές εξελίξεις. Τα ισχυρότερα πλήγματα αποτέλεσαν όμως η ραγδαία αύξηση της ανεργίας την τελευταία δεκαετία, η μαζική έξοδος από την εργασία νέων ηλικιακά ασφαλισμένων υπό τον φόβο αυστηροποίησης των όρων συνταξιοδότησης και η βαθιά ύφεση της οικονομίας.

Πρόσφατες αναλογιστικές μελέτες αποδεικνύουν ότι δραματικές αλλαγές στην κοινωνική ασφάλιση θα επιφέρουν τα ζοφερά δημογραφικά δεδομένα, που συνοψίζονται στη γήρανση του πληθυσμού λόγω αύξησης του προσδόκιμου ζωής και της μείωσης των γεννήσεων. Ταυτόχρονα η υψηλή ανεργία, τα υψηλά ποσοστά αδήλωτης απασχόλησης και οι χαμηλοί ρυθμοί ανάπτυξης επιδεινώνουν το πρόβλημα χρηματοδότησής του. Όμως η λογική της διαρκούς μείωσης των συντάξεων, παρά τις περί του αντιθέτου υποσχέσεις, έχει υπερβεί τα ακραία ανεκτά όρια με γνώμονα τη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για τους συνταξιούχους.

Αφετηρία για τον εξορθολογισμό του συστήματος αποτελεί η αναγνώριση ότι καμιά δομική μεταρρύθμιση στην κοινωνική ασφάλιση δεν επιτρέπει τη βιωσιμότητά του και τη χορήγηση δίκαιων και επαρκών παροχών, αν δεν αντιστραφεί το καθοδικό σπινάλ σε οικονομία και απασχόληση. Σήμερα το θεσμικό οικοδόμημα της κοινωνικής ασφάλισης βρίσκεται μπροστά στον κίνδυνο να παραβιάσει τις αρχές της ασφαλιστικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης και καταστρατηγώντας κατοχυρωμένα ασφαλιστικά δικαιώματα.

Επίλυση του Ασφαλιστικού δεν είναι πλέον ανεκτό να σημαίνει επαναλαμβανόμενες δυσμενείς παραμετρικές μεταβολές, ιδίως αυξήσεις εισφορών, μειώσεις παροχών και αυξήσεις ορίων ηλικίας. Αυτή η λογική, την οποία ακολούθησε στον μέγιστο βαθμό και η παρούσα κυβέρνηση, οδηγεί αναπόδραστα στην αποδόμηση του ασφαλιστικού συστήματος. Αποσπασματικές παρεμβάσεις, όπως οι αλλεπάλληλες περικοπές των συντάξεων, λειτούργησαν καταστροφικά τόσο για την ασφαλιστική συνείδηση όσο και για τη διαγενεακή αλληλεγγύη.

Την απάντηση στην κρίση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης δεν αποτελεί η οριστική του απαξίωση, αλλά γενναίες παρεμβάσεις τόσο ως προς την οργάνωση και λειτουργία του όσο και σε σχέση προς τις αλληλένδετες με αυτό όψεις του προβλήματος. Άρα απαιτούνται ριζικά μέτρα για την αντιμετώπιση του δημογραφικού, μείωση της φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής, αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας και απελευθέρωση της οικονομίας από τα δεσμά που την εγκλωβίζουν στους χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης.

II. Πολιτική Υγείας

Ένας από τους μεγάλους χαμένους της οικονομικής κρίσης υπήρξε το Εθνικό Σύστημα Υγείας. Τα πλήγματα που δέχτηκαν τόσο οι πρωτοβάθμιες όσο και οι δευτεροβάθμιες υπηρεσίες υγείας διόγκωσαν το έλλειμμα προσβασιμότητας, αύξησαν την ιδιωτική δαπάνη υγείας και οδήγησαν αρκετές οικογένειες κυριολεκτικά σε οικονομική καταστροφή. Οι μεταρρυθμίσεις που έγιναν, ιδίως στην περίοδο 2010-2013, ήταν σημαντικές, με κορυφαία τη σύσταση του ΕΟΠΥΥ, σε πολλές περιπτώσεις όμως παρέμειναν ημιτελείς ή προσανατολίστηκαν στη μείωση των δαπανών χωρίς εξορθολογισμό του συστήματος και μέριμνα για την ποιότητα των υπηρεσιών υγείας. Στο πλαίσιο αυτό προτείνονται οι ακόλουθες παρεμβάσεις.

1. Πρώτη προτεραιότητα είναι η αναδιάρθρωση του συστήματος χρηματοδότησης. Ενδεδειγμένη λύση αποτελεί εδώ η μετατόπιση του βάρους της δημόσιας χρηματοδότησης στη φορολογία, με αντίστοιχη μείωση του ύψους των ασφαλιστικών εισφορών, η υποκατάσταση των άμεσων ιδιωτικών πληρωμών με πληρωμές μέσω ιδιωτικής ασφάλισης και η συμμετοχή των ασθενών στο κόστος κατά τρόπο ώστε να προστατεύονται οι ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. (Κ. Σουλιώτης, «Τεκμηριωμένη πολιτική υγείας: μια πρόταση για την Ελλάδα», εκδ. Παπαζήση, 2019).
2. Στο επίκεντρο της συζήτησης τίθενται επίσης οι προτιμήσεις των πολιτών και προτείνεται η αναδιάρθρωση της σχέσης μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού στην υγεία. Η πρόταση βασίζεται στην παραδοχή ότι, εφόσον ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους είναι αδιαμφισβήτητος, όλες οι δομές πρέπει να αξιοποιούνται κατά τον σχεδιασμό της πολιτικής υγείας με γνώμονα τη βέλτιστη κάλυψη των αναγκών υγείας του πληθυσμού. Έτσι καταρρίπτεται το ψευδοδίλημμα για τη σχέση δημόσιου και ιδιωτικού στην υγεία, δεδομένου ότι για τους ασθενείς δεν έχει σημασία το νομικό καθεστώς λειτουργίας των δομών στις οποίες απευθύνονται, αλλά η προσβασιμότητα, η ποιότητα και η οικονομική τους επιβάρυνση.
3. Ιδιαίτερη σημασία έχει ο εξορθολογισμός της αγοράς φαρμάκου, αντικαθιστώντας το «τυφλό» και άδικο σύστημα του rebate και του claw back με ένα σύγχρονο μοντέλο υπολογισμού της αποζημίωσης των εταιρειών. Μεταξύ άλλων προτείνεται η χρήση ενός «δείκτη συμβολής στην οικονομία», που θα χρησιμοποιείται κατά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης για την αποζημίωση των φαρμάκων κάθε εταιρείας.
4. Για τον λανθασμένο προσανατολισμό της πολιτικής υγείας ευθύνεται η στρεβλή διαδικασία λήψης αποφάσεων και προτείνεται η συμμετοχή των οργανωμένων συλλογικοτήτων των ασθενών στη χάραξή της, ακολουθώντας διεθνείς καλές πρακτικές (Σουλιώτης, 2019). Προϋπόθεση πάντως για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις αποτελεί η ευρύτερη αναδιάρθρωση του πολιτικού συστήματος και η επικράτηση της αντίληψης ότι κάθε πρόταση μεταρρύθμισης πρέπει να συνοδεύεται από τεκμηρίωση και όχι από άναρθρες κραυγές.

III. Σύνταγμα, Θεσμοί, Δικαιοσύνη

Τι πρέπει να αλλάξει στο Σύνταγμα και τους θεσμούς στις παρούσες συνθήκες; Προτεραιότητα έχουν οι ακόλουθες αλλαγές:

1. Ένα κρίσιμο πεδίο αποτελεί η αποσύνδεση της προεδρικής εκλογής από το ενδεχόμενο πρόωγων βουλευτικών εκλογών, που προκαλεί πλήρη διατάραξη του εκλογικού κύκλου και ενδεχομένως την παραλυσία της κυβερνητικής λειτουργίας.
2. Ένα σημαντικό δίδαγμα της οικονομικής κρίσης αφορά τη Δικαιοσύνη. Το έργο που κλήθηκαν να επιτελέσουν οι δικαστές ήταν σύνθετο και δύσβατο. Μετά τον πρώτο αιφνιδιασμό η ελληνική Δικαιοσύνη –πρωτίστως το Συμβούλιο Επικρατείας– έκρινε αντισυνταγματικά αρκετά νομοθετήματα. Ωστόσο, το ισχύον σύστημα δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων αποδείχθηκε ανεπαρκές. Κατ' αρχάς, ο δικαστής δεν έχει αρμοδιότητα να ελέγξει τη διαδικασία παραγωγής των νόμων. Η κατάχρηση της κατεπείγουσας νομοθέτησης, η κατά κόρον συμπερίληψη διατάξεων άσχετων προς το κυρίως θέμα νομοσχεδίων, οι εκατοντάδες βουλευτικές τροπολογίες, οι αδικαιολόγητες πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, οι δεκάδες σελίδες ρυθμίσεων ενταγμένων σε ένα μόνο άρθρο αποτελούν δείγματα των τερατωδίων που διέπραξε ο νομοθέτης. Η αναρμοδιότητα των δικαστηρίων να υπεισέλθουν σε έλεγχο συνταγματικότητας με βάση τις οργανωτικές διατάξεις του Συντάγματος συνιστά ένα ακόμη έλλειμμα. Απαιτείται λοιπόν παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη.
3. Στο πεδίο της Δικαιοσύνης σοβαρό πρόβλημα αποτελεί επίσης ο διαπιστωτικός χαρακτήρας της κρίσης περί αντισυνταγματικότητας. Τα ανώτατα δικαστήρια δεν έχουν την αρμοδιότητα να εξαφανίσουν την αντισυνταγματική διάταξη νόμου. Έτσι, σε πλήθος περιπτώσεων ο νομοθέτης και η διοίκηση αγνόησαν τις δικαστικές αποφάσεις, διαβρώνοντας την αξιοπιστία των δικαιοκρατικών θεσμών. Η μη συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις από τον νομοθέτη και τη διοίκηση συνιστά περιφρόνηση του ανώτατου δικαστή και παραπέμπει σε τριτοκοσμικά κράτη. Ίσως ήρθε η ώρα να συστήσουμε την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου.
4. Έχει αποδειχθεί ότι είναι αναγκαία μία νέα χωροταξική διάρθρωση των δικαστηρίων και ένας νέος προσανατολισμός στην εκπαίδευση των δικαστών. Απαιτούνται νέοι θεσμοί εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών και αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών. Η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, της κοινωνικής σταθερότητας και της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς προϋποθέτουν βαθιές τομές στη δικαστική εξουσία. Η δικαιοσύνη δεν αποτελεί «θεσμικό εμπόδιο», όπως είχε αποκληθεί από τους κυβερνώντες, ούτε μηχανισμός δίωξης και «πειθάρχησης» πολιτικών αντιπάλων. Ο ρόλος της είναι να επιλύει τις διαφορές που ανακύπτουν ανάμεσα στους πολίτες και μεταξύ αυτών και του κράτους. Η ανάκτηση του κύρους και της θεσμικής αξιοπιστίας της συνιστά ένα δύσκολο αλλά εφικτό έργο, που δεν μπορεί να καθυστερήσει άλλο.
5. Κρίσιμο σημείο παρέμβασης αποτελεί η ποιότητα της νομοθεσίας. Πολλά κράτη αντιλήφθηκαν, ύστερα από σοβαρές οικονομικές κρίσεις, τη σημασία της αναμόρφωσης του ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει τις κρατικές λειτουργίες, τις οικονομικές σχέσεις και την επιχειρηματική δραστηριότητα. Το εργαλείο που θεωρείται, σύμφωνα με διεθνή πρότυπα, ενδεδειγμένο σε χώρες με ογκώδη, περίπλοκη και χαμηλής ποιότητας νομοθεσία έχει αποκληθεί «ρυθμιστική γκιλοτίνα». Αποσκοπεί στην ταχεία, φθηνή και δραστική αποκάθαρση, απλούστευση και βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος, με κατάργηση άχρηστων, επικαλυπτόμενων ή αντιφατικών διατάξεων, κωδικοποίηση των υπόλοιπων ρυθμίσεων και εγκαθίδρυση ενός μόνιμου μηχανισμού αξιολόγησης της ποιότητας της νομοθεσίας.

Οι προηγούμενες παρεμβάσεις μπορεί να αποβούν πολύτιμες για την ανάταξη της χώρας. Αρκεί, επιτέλους, οι πολιτικές δυνάμεις να αποφύγουν τους μικροκομματικής στόχευσης επικοινωνιακούς χειρισμούς και να συζητήσουν σοβαρά για τα θεμελιώδη της πολιτείας.

** Καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου
Πάντειο Πανεπιστήμιο,
Προέδρου του Ιδρύματος Τσάτσου*