2nd European Risk Summit: "Living in an uncertain world - Risk Communication: Principles - Strategies – Tools"

Hilton, 12 Ιουνίου 2014

Η επικοινώνηση κινδύνου και ο ρόλος της πολιτικής: Η περίπτωση του ασφαλιστικού και της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα

Τάσος Γιαννίτσης (Ιούνιος 2014)

Η επικοινώνηση των μεγάλων κοινωνικών κινδύνων (big societal risks), θεωρητικά, αποτελεί εργαλείο ευαισθητοποίησης και κίνητρο για τη διαμόρφωση μιας συλλογικής στρατηγικής που θα μετατρέπει την αβεβαιότητα σε βεβαιότητα ή πάντως θα μειώνει τον κίνδυνο. Όπως αναφέρει ο Ulrich Beck, οι κίνδυνοι γίνονται μηχανισμοί αυτο-πολιτικοποίησης, με την έννοια ότι μπροστά σε επικίνδυνες εξελίξεις, ευρύτερα κοινωνικά τμήματα συνειδητοποιούν την ανάγκη πολιτικών και κοινωνικών δράσεων και παρεμβάσεων.

Αντικείμενο της παρουσίασής μου είναι η ανάλυση των προβλημάτων στην 'επικοινώνηση κινδύνου' στην περίπτωση της καταστροφικής εξέλιξης του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, αλλά και της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Και οι δύο αυτές περιπτώσεις παρουσιάζουν σημαντικές αναλογίες, αν και έχουν πολύ διαφορετικές επιπτώσεις για την ελληνική κοινωνία.

Η επικοινώνηση που σχετίζεται με συλλογικούς κοινωνικούς κινδύνους, όπως π.χ. μια βαθύτερη κρίση ή η απουσία βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος ή οι μηχανισμοί απόσπασης και ανακατανομής αποταμιευτικών πόρων που προκαλεί το διεθνές ή και το εθνικό χρηματοοικονομικό σύστημα, δεν είναι μια τεχνική α-πολιτική διαδικασία ενημέρωσης, όπως π.χ. σε περιπτώσεις ενός νέου φαρμάκου ή μιας νέας τεχνολογίας, όπως το fracking. Αφορά κεντρικές πτυχές της οικονομικής και κοινωνικής ζωής μιας κοινωνίας και για πολλούς λόγους στους οποίους θα αναφερθώ, αποκτά έντονα πολιτικά χαρακτηριστικά.

Στην παρουσίαση αυτή θα επικεντρωθώ σε τρία ζητήματα:

Πρώτον, στη σημασία και τη λειτουργία των αντιλήψεων (perceptions) για τους μεγάλους κοινωνικούς κινδύνους (societal risks) και τα ζητήματα που επικοινωνούνταν μεταξύ κοινωνικών ομάδων, κυβερνήσεων, πολιτικού συστήματος και ΜΜΕ,

Δεύτερον, στην ισορροπία μεταξύ ορθολογικών (rational) και μη-ορθολογικών (irrational) στοιχείων στο πεδίο της επικοινώνησης μεγάλων κοινωνικών κινδύνων και πώς ενέργειες στο θέμα της επικοινώνησης κινδύνου αντί να την κάνουν ένα αποτελεσματικό εργαλείο πολιτικής, μπορεί να την μετατρέψουν σε ανενεργό εργαλείο διαχείρισης κινδύνου, και

Τρίτον, στον ρόλο των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας στη διαδικασία αυτή.

1. Ο ρόλος των αντιλήψεων (perceptions) και των συμπεριφορών για τη μορφή επικοινώνησης κινδύνου

Τόσο στην περίπτωση κινδύνου του ασφαλιστικού, όσο και των μακροοικονομικών εξελίξεων καθοριστικό ρόλο έπαιξαν οι αντιλήψεις που είχαν εμπεδωθεί ή διαμορφώθηκαν εξελικτικά. Λέγοντας 'είχαν εμπεδωθεί', προφανώς τίθεται το ερώτημα πώς εμπεδώθηκαν και τι περιεχόμενο είχε η επικοινώνησή τους στο χρόνο. Θα αναφερθώ σε έξι σημεία:

- Κατ' αρχάς οι εμπλεκόμενοι και στα δύο προβλήματα, όπως το πολιτικό σύστημα, οι κυβερνήσεις, πολιτικά στελέχη, συνδικαλιστικοί φορείς, ασφαλισμένοι, θεωρούσαν ή έκαναν ότι θεωρούσαν, ότι δεν υπήρχε υπαρκτός κίνδυνος στο πεδίο αυτών των κοινωνικών ή των οικονομικών σχέσεων. Τεκμηριωμένες προειδοποιήσεις και αναλύσεις απαξιώνονταν ως προφητείες της Κασσάνδρας, αγνοώντας ότι η ιστορία, και μάλιστα η ελληνική ιστορία, έδειξε, ότι η Κασσάνδρα δικαιώθηκε απόλυτα.

- Ακόμα και αν υπήρχε κάποια αίσθηση κινδύνου, δεν θεωρήθηκε καν αναγκαίο να εξεταστεί η φύση του κινδύνου και οι τρόποι έγκαιρης, οργανωμένης και ομαλής αντιμετώπισής του σε χρόνο, που τότε φαινόταν απόμακρος σε σχέση με την έλευση του κινδύνου. Στην ουσία, ήταν αδύνατο να γίνει κατανοητή και αποδεκτή η σημασία μιας έγκαιρης επικοινώνησης του κινδύνου που θα διευκόλυνε πολιτικούς χειρισμούς, ώστε οι εξελίξεις να είναι λιγότερο δυσμενείς.

- Ακόμα και όποτε αναγνωριζόταν ότι ίσως υπάρξει κάποιο πρόβλημα, προπαγανδίζονταν Μεσσιανικές θεωρήσεις και ουτοπικές συνταγές, οι οποίες υποτίθεται, ότι την ώρα του προβλήματος θα απέτρεπαν την εμφάνιση του προβλήματος και θα άφηναν την κατάσταση στο σημείο που βρισκόταν πριν. Παρά τις επανειλημμένες διαψεύσεις τους, τέτοιες ιδεοληψίες εξακολουθούν και σήμερα να λειτουργούν στην ελληνική κοινωνία. Η επικοινώνηση τέτοιων αντιλήψεων είχε παραλυτική επίδραση, καθώς ακύρωνε κάθε πιθανή προληπτική παρέμβαση.

- Υπήρχε πλήρης αδυναμία θεώρησης τόσο του ασφαλιστικού προβλήματος, όσο και των συστηματικών και έντονων μακροοικονομικών ανισορροπιών ως ζητημάτων πολιτικής διαχείρισης κοινωνικών κινδύνων ή κοινωνικής προστασίας.

- Ακόμα και σήμερα, που καταρρέουν συνεχώς οι συντάξεις και η οικονομία περνάει τον έβδομο χρόνο κρίσης, οι αντιλήψεις και η πολιτική ευνοούν την αναπαραγωγή της φοροδιαφυγής και της μη πληρωμής των ασφαλιστικών εισφορών, επιδεινώνοντας έτσι τις αρνητικές εξελίξεις τόσο στην κοινωνική προστασία, όσο και γενικότερα στην αντιμετώπιση των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών ανισορροπιών.

- Ειδικά στο θέμα της κοινωνικής ασφάλισης, κυριάρχησε η αντίληψη, ότι το σύστημα που ίσχυε αντανακλούσε θεμελιακά κοινωνικά δικαιώματα, που δεν θα ήταν δυνατό να ανατραπούν, ακόμα και αν οι δημογραφικές, δημοσιονομικές και κοινωνικές πραγματικότητες άλλαζαν επικίνδυνα. Για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων αυτών αρκούσε η κοινωνική, πολιτική και μιντιακή αντίσταση απέναντι σε όποια απόπειρα αλλαγής.

Τα χαρακτηριστικά αυτά, αθροιστικά, υποδηλώνουν μια ευρύτερη αδυναμία: την απουσία βούλησης του ευρύτερου συστήματος άσκησης εξουσίας στο να κατανοήσει, να προβλέψει, να επικοινωνήσει

και να αντιμετωπίσει σημαντικά ρίσκα. Οι απόπειρες που κατά καιρούς γίνονταν για την επικοινώνηση σημαντικών απειλών του status quo, δεν είχε τη δύναμη να αλλάξει αντιλήψεις και συμπεριφορές.

Το German Scientific Advisory Council on Global Change, στην Ετήσια Έκθεση του το 1998 (Welt im Wandel. Handlungsstrategien zur Bewältigung globaler Umweltkrisen), ανέπτυξε μια πολύ ενδιαφέρουσα ταξινόμηση έξι κατηγοριών κινδύνου, στις οποίες μάλιστα δόθηκαν αρχαίες ελληνικές ονομασίες: Δαμόκλειος σπάθη, Κύκλωπας, Πυθία, Πανδώρα, Κασσάνδρα, Μέδουσα. Ενδιαφέρον έχει να δει κανείς ποια κατηγορία κινδύνου καλύπτει τις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρομαι. Η κατηγορία κινδύνου 'Κασσάνδρα' χαρακτηρίζεται από τρία στοιχεία: Πρώτον, υπάρχει σχετική βεβαιότητα για την ύπαρξη υψηλού κινδύνου, δεύτερον, το πιθανό κόστος στην περίπτωση αυτή εκτιμάται ότι θα είναι σημαντικό, και τρίτον, ο χρόνος επέλευσης του κινδύνου τοποθετείται σε ένα όχι πολύ κοντινό μέλλον, με αποτέλεσμα η κοινωνία να μην δίνει ιδιαίτερο βάρος στο πρόβλημα ή να πιστεύει ότι κάτι θα βρεθεί και θα προληφθεί ο κίνδυνος, και οι κυβερνήσεις, με την βραχυπροθεσμιακή (short-terminist) λογική στην οποία λειτουργούν, να μην έχουν κίνητρο να επικοινωνήσουν και να καταπιαστούν με προβλήματα που ανάγονται σε μακρύτερο διάστημα. Στην περίπτωση τόσο του ασφαλιστικού, όσο και της δημοσιονομικής κρίσης που ακολούθησε, έχουμε μια τυπική καταγραφή συλλογικής άρνησης τόσο για την επικοινώνηση, όσο και για την επέλευση του κινδύνου και των συνεπειών του, που παραπέμπει στους κινδύνους της κατηγορίας 'Κασσάνδρα'.

2. <u>Η σχέση ορθολογικού και μη ορθολογικού στοιχείου στην επικοινώνηση κινδύνου</u>

Η επικοινώνηση κινδύνων προϋποθέτει μια τεχνική και μια πολιτική προσέγγιση. Η τεχνική συνίσταται στη δυνατότητα εκτίμησης των πιθανοτήτων ενός αρνητικού κατά βάση, μελλοντικού γεγονότος, το οποίο μπορεί να αντιμετωπιστεί με ανθρώπινες παρεμβάσεις. Η πολιτική προσέγγιση συνίσταται στην αποδοχή της διαπίστωσης αυτής και στη βούληση για παρέμβαση με αποτελεσματικό τρόπο. Η εμπειρία στην Ελλάδα, αλλά και σε άλλες χώρες, έδειξε ότι η πολιτική προϋπόθεση δεν είναι διόλου αυτονόητη, ή, για να είμαι πιο ακριβής, πολύ συχνά δεν συντρέχει, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να συντρέξει ούτε η τεχνική προσέγγιση.

Το τυπικό παράδειγμα, στο οποίο η εμφάνιση ενός κινδύνου θέτει σε κίνηση την αναζήτηση πολιτικών για την αντιμετώπισή του, στις οποίες ανήκει και η επικοινώνηση του κινδύνου, στηρίζεται στην υπόθεση, ότι ο κίνδυνος αποτελεί ένα εξωγενές στοιχείο και το τεχνικό ή πολιτικό ερώτημα είναι πώς θα επικοινωνήσει κανείς τον κίνδυνο αυτό, τις επιπτώσεις του και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Η προσέγγιση αυτή παίρνει πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά στις περιπτώσεις στις οποίες ο κίνδυνος δεν είναι εξωγενής, αλλά είναι ενδογενές αποτέλεσμα της ίδιας της πολιτικής ή των φορέων που έχουν ευθύνη να τον αντιμετωπίσουν. Στις περιπτώσεις αυτές η επικοινώνηση του κινδύνου είτε θα βρισκόταν σε αντίφαση με τα αντίθετα πολιτικά μηνύματα ή τις ενέργειες που θα είχαν επικοινωνηθεί ή εκδηλωθεί στο παρελθόν, είτε θα υποχρέωνε το πολιτικό σύστημα να στηρίξει επώδυνες επιλογές για να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος.

Θεωρώ, ότι τόσο το ασφαλιστικό, όσο και το θέμα της κρίσης της οικονομίας μας, μέχρι να φτάσουν στο big bang, είχαν μετατραπεί σε ένα είδος κοινωνικού ταμπού. Τα ταμπού δεν μπορεί να συζητούνται και να είναι αντικείμενο κριτικής. Έτσι, κάθε τεχνική ή επιστημονική επιχειρηματολογία, προειδοποίηση ή πρόταση για μεταρρύθμιση, αλλαγή πορείας ή διορθωτική πολιτική, όπως και κάθε κριτική προσέγγιση που εμπεριείχε τον κίνδυνο να αποκαλύψει την αρνητική επίπτωση του εφησυχασμού ως πολιτικής επιλογής, απαξιωνόταν συστηματικά. Στην πραγματικότητα, τόσο στην

Ελλάδα, αλλά και σε πολλές σύγχρονες κοινωνίες, κάτω από την επίδραση οικονομικών και πολιτικών παραγόντων, δογματισμοί και ιδεοληψίες συμπράττουν στην παγίδευση διαδικασιών επικοινώνησης και αντιμετώπισης μεγάλων κοινωνικών κινδύνων, φέρνοντας μέσα τους το σπέρμα μιας αυτό-καταστροφής.

Η αυτό-παγίδευση σε ένα φαύλο κύκλο, όπου σε διάφορα σημαντικά κοινωνικά θέματα, το πολιτικό σύστημα δημιουργεί, καλλιεργεί και συντηρεί μύθους, οι οποίοι στη συνέχεια εμπεδώνουν προσδοκίες και αντιλήψεις στο κοινωνικό σύνολο, δημιουργεί επίσης μια σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ κοινωνικών συνόλων και πολιτικο-κοινωνικών συστημάτων, που είναι δύσκολο να ανατραπεί. Όταν έρχεται η στιγμή να αναγνωριστεί ότι οι αντιλήψεις αυτές ήσαν λανθασμένες, και ότι πρέπει να ακολουθηθεί μια διαφορετική πολιτική, αυτό δεν είναι πλέον πειστικό και αντιμετωπίζεται με ισχυρές αντιστάσεις απέναντι σε κάθε μεταρρύθμιση. ακόμα και σε στιγμές που ο κίνδυνος είναι πολύ κοντά στο να επέλθει, η πολιτική και κοινωνική σιωπή ή η στρέβλωση εξακολουθούν να αποκρύπτουν την πραγματικότητα, καθώς το πολιτικό κόστος της αποκάλυψης ότι η εμπιστοσύνη που είχε διαμορφωθεί ήταν έωλη, θα ήταν πολύ σημαντικό. Στις περιπτώσεις αυτές η απουσία επικοινώνησης του κινδύνου ή λανθασμένων αντιλήψεων για τον κίνδυνο, μετατρέπεται σε πολιτική αυτό-τιμωρία. Τότε, η εύκολη πολιτική διέξοδος είναι να αφήσει κανείς να επέλθει ο κίνδυνος με τη μορφή ενός βίαιου γεγονότος και να πληρώσουν το κόστος όσοι πλήττονται από την εξέλιξη αυτή.

Τέτοιες πραγματικότητες σημαίνουν κάτι εντελώς απρόβλεπτο στην ανάλυση του risk communication. Σημαίνουν την προσθήκη ενός κινδύνου, που δεν είναι εξωγενής, αλλά ενδογενής, και η ουσία του είναι, ότι ο πολιτικός μηχανισμός, που, θεωρητικά, είναι το εργαλείο αντιμετώπισης των κινδύνων, μετατρέπεται σε εργαλείο που δημιουργεί ή επιτείνει ειδικές μορφές κοινωνικού κινδύνου. Για κάθε κοινωνία μια τέτοια αντιστροφή αποτελεί ένα πρώτης τάξεως **πρόσθετο συστημικό** κίνδυνο, που δημιουργεί νέα δεδομένα για τις προοπτικές της σε σχέση με τους κινδύνους που την απειλούν.

3. <u>Η επικοινώνηση κινδύνου και τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας</u>

Ο ρόλος των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας στις δύο περιπτώσεις που εξέτασα ήταν πολύ σημαντικός και προβληματικός. Στην περίπτωση τόσο του ασφαλιστικού, όσο και της δημοσιονομικής κρίσης, τα ΜΜΕ στη συντριπτική πλειοψηφία τους, στήριξαν εμφατικά, συστηματικά και χωρίς δισταγμούς τις λαϊκίστικες τοποθετήσεις και πρόβαλαν μαζικά απόψεις, που θεωρούσαν λανθασμένη κάθε πρόταση αντιμετώπισης του προβλήματος. Το μήνυμα ήταν ότι όλα έπρεπε να συνεχίσουν όπως ήσαν πριν. Έτσι, συνέβαλαν και από την πλευρά τους καθοριστικά στην επιδείνωση των όρων επιτυχίας μιας πολιτικής αντιμετώπισης των προβλημάτων. Στην ουσία στήριζαν την διάχυση εμφανώς 'μη ορθολογικών' στοιχείων στις κοινωνικές προσδοκίες και εκτιμήσεις για τον κίνδυνο από ειδικά προβλήματα, διευρύνοντας το χάσμα μεταξύ αντιλήψεων και πραγματικότητας. Θα μπορούσε κανείς να θεωρήσει, ότι σε μια σύγκρουση για την κατανομή του κόστους των κινδύνων, και τα ΜΜΕ είχαν κάθε φορά ιδιαίτερους λόγους να επιλέξουν τέτοιες στρατηγικές επικοινώνησης του κινδύνου. Ειδικότερα, στο ασφαλιστικό θίγονταν εξαιρετικά άνισες και προνομιακές ρυθμίσεις υπέρ εργοδοτών και εργαζόμενων στα ΜΜΕ, που είχαν εξασφαλιστεί με πολιτικές αποφάσεις, ενώ στη δημοσιονομική κρίση, η αντιμετώπιση του κινδύνου έθιγε τη φοροδιαφυγή και την εισφοροδιαφυγή, περιόριζε τις δυνατότητες χρηματοδότησης ελλειμματικών φορέων και γενικότερα, έθετε σε κίνδυνο ολόκληρο το σαθρό πρότυπο λειτουργίας της οικονομίας, που κλόνιζε και την δική τους υπόσταση. Όμως αυτά δεν θα μπορούσαν να είναι μια πλήρης εξήγηση. Θεωρώ, ότι η συμπόρευση με τις αντιλήψεις που

είχαν συστηματικά εμπεδωθεί στο παρελθόν απέβλεπε σε μια φαινομενικά φιλολαϊκή εικόνα, που σχετιζόταν με οικονομικές παραμέτρους, αλλά κυρίως στήριζε τις συμμαχίες με πολιτικές δυνάμεις και μηχανισμούς εξουσίας, διασφαλίζοντας άλλα οφέλη.

Θα ολοκληρώσω με δύο ακόμα επισημάνσεις:

Πρώτον, όπως πολλοί αναλυτές επισημαίνουν, η παρουσίαση θέσεων και τεκμηριωμένων δεδομένων, που έρχονται σε σύγκρουση με έντονα εμπεδωμένες αντιλήψεις, συχνά προκαλούν το αντίθετο από το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Προκαλούν δυσπιστία, κατηγορίες, οργή. Τότε, ακόμα και αν θέλει κανείς πράγματι να αλλάξει μια πραγματικότητα μέσα από επικοινωνιακές διαδικασίες και ενημέρωση, είναι πολύ αργά. Πρώτον, γιατί η πειστική πληροφόρηση, η αλλαγή αντιλήψεων και ο δημόσιος διάλογος για να ανατραπούν αντιλήψεις και να κερδίσει κανείς την εμπιστοσύνη της κοινωνίας απαιτεί πολύ χρόνο που πλέον δεν είναι διαθέσιμος, και δεύτερον, γιατί όταν έχει φτάσει το πρόβλημα, η ίδια η πραγματικότητα αλλάζει τα πράγματα με βίαιο και άναρχο τρόπο, όπως έγινε σε πολλά πεδία των οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων στην Ελλάδα, αλλά και σε άλλες χώρες, αυτά τα χρόνια.

Δεύτερον η εμπειρία έδειξε, ότι η επικοινώνηση του κινδύνου, ακόμα και όποτε υπήρξε, δεν αρκούσε, είτε γιατί ήταν περιορισμένη, είτε, κυρίως, γιατί ερχόταν αργά. Επιπλέον, είχε να αντιμετωπίσει την αντίσταση μιας άνισης ισορροπίας δυνάμεων, η σύγκρουση με την οποία έστρεφε το πρόβλημα σε άλλες κατευθύνσεις. Τότε προβάλλονταν κάθε είδους ιδεοληψίες, που έκαναν αναγκαίες νέες στρατηγικές επικοινώνησης, με μειωμένες πιθανότητες επιτυχίας. Για παράδειγμα, ήταν ορατή η ανάγκη αντιμετώπισης της κοινωνικής καχυποψίας, ότι η επικοινώνηση των αρνητικών επιπτώσεων των κινδύνων, όποτε αυτό εκφράζονταν από τις κυβερνήσεις, δεν αντιστοιχούσε σε πραγματικούς κινδύνους, αλλά απλώς ήταν εργαλείο εκφοβισμού της κοινωνίας, προκειμένου να διευκολυνθεί η επιβολή μιας αντι-λαϊκής πολιτικής. Δεδομένου, ότι καμιά κυβέρνηση, είτε με σοσιαλιστική, είτε με συντηρητική ταμπέλα, δεν επιθυμούσε να ταυτιστεί με μη λαϊκίστικες επιλογές, η καλλιέργεια τέτοιων εντυπώσεων λειτουργούσε αποτρεπτικά, τόσο για την επικοινώνηση του κινδύνου, όσο και για την υλοποίηση πολιτικών risk management.

Η τελευταία μου παρατήρηση είναι ότι η επικοινώνηση κοινωνικών κινδύνων και η σημασία της είναι συνάρτηση της βούλησης να εντοπιστούν και να αντιμετωπιστούν έγκαιρα, ώστε το κοινωνικό κόστος να μην είναι δυσανάλογα υψηλό. Η απόφαση αυτή, που σημαίνει την ικανότητα μιας κοινωνίας και των πολιτικών και κοινωνικών της δυνάμεων να χειρίζονται με αποτελεσματικότητα τα προβλήματά τους και ιδίως με το αν οι πολιτικές ισορροπίες κάνουν εφικτή μια ολοκληρωμένη στρατηγική επικοινώνησης, στην οποία θα περιλαμβάνεται όχι μόνο η ανάδειξη του κινδύνου, αλλά και η αντιμετώπισή του. Διαφορετικά, το κόστος της σιωπής, της αδράνειας ή της στρέβλωσης της πραγματικότητας μπορεί να αποδειχθεί πολύ μεγαλύτερο από το κόστος της έγκαιρης παρέμβασης. Η κρίση που βιώνουμε στην Ελλάδα, με την μαζική ανεργία, την μείωση μισθών, συντάξεων και εισοδημάτων, την ύφεση, την υπερχρέωση που θα επιβαρύνει πολλές γενιές, ο,τι και αν αποφασιστεί γι αυτήν, είναι το εμφανές κόστος μιας τέτοιας πολιτικής αδράνειας, που πρέπει να συγκριθεί με το κόστος από μια έγκαιρη και αποτελεσματική επικοινωνιακή και πολιτική αντιμετώπιση των κινδύνων που ήταν ορατό ότι πλησίαζαν με απειλητικό τρόπο.