

**ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΕΤΑΣΗ
ΤΗΣ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ:

Συνεισφορά στον Κοινωνικό Διάλογο

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 1997

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Κοινωνικές επιλογές και κοινωνικός διάλογος	<u>vii</u>
ΑΝΤΙ ΣΥΝΤΟΜΗΣ ΠΕΡΙΛΗΨΗΣ	<u>ix</u>
1. Ο ρόλος του κοινωνικού διαλόγου.....	<u>ix</u>
2. Εξη Στρατηγικοί προβληματισμοί	<u>xi</u>
3. Προτάσεις - εναλλακτικές λύσεις	<u>xiv</u>
ΕΚΤΕΝΗΣ ΠΕΡΙΛΗΨΗ	<u>xviii</u>
1. Δημογραφικά και κοινωνικά δεδομένα	<u>xviii</u>
2. Γήρανση και οικονομία	<u>xx</u>
3. Γενικές Στρατηγικές Κατευθύνσεις	<u>xxii</u>
4. Κοινωνικές αποφάσεις και κοινωνικός διάλογος	<u>xxv</u>
5. Ειδικά θέματα - Παρατηρήσεις.....	<u>xxvii</u>
6. Ασφάλιση και μακροοικονομική σταθερότητα.....	<u>xxxv</u>
1. Δημογραφικά και κοινωνικά δεδομένα	<u>1</u>
1.1 Οι δημογραφικές πυραμίδες	<u>1</u>
1.2 Τρεις Ελληνικές πυραμίδες.....	<u>2</u>
1.3 Συμπεράσματα;.....	<u>8</u>
1.4 Δημογραφικό και οικονομική ευστάθεια	<u>9</u>
1.5 Άλλοι διαρθρωτικοί παράγοντες: Αγορά εργασίας	<u>12</u>
1.5.1 Ανεργία - Μεταβαλλόμενη Φύση εργασίας	<u>12</u>
1.5.2 Συμμετοχή γυναικών στην αγορά εργασίας	<u>13</u>
1.5.3 Ατονία των παραδοσιακών δεσμών	<u>14</u>
1.5.4 Επίπτωση Μετανάστευσης.....	<u>15</u>
2. Γήρανση και οικονομία	<u>17</u>
2.1 Μεταβολές στην ζήτηση υπηρεσιών υγείας.....	<u>17</u>
2.2 Μείωση στην ζήτηση υπηρεσιών παιδείας	<u>22</u>
2.3 Μέτρα για το δημογραφικό	<u>23</u>
2.4 Μακροοικονομικές πτυχές του δημογραφικού	<u>24</u>
2.5 Ισορροπία πόρων για κοινωνική πολιτική	<u>25</u>
3. Γενικές Στρατηγικές Κατευθύνσεις	<u>28</u>
3.1 Εναλλακτικές κατηγορίες συστημάτων συντάξεων	<u>29</u>
3.2 Αύξηση εσόδων - Εισφορών - Φορολογίας	<u>34</u>
3.2.1 Εισφορές ιδιωτικού τομέα παραγωγής (ΙΚΑ)	<u>34</u>
3.2.2 Εισφορές άλλων τομέων.....	<u>39</u>
3.2.3 Φόροι - Δημόσιος δανεισμός.....	<u>42</u>
3.3 Περιορισμός μέσου ποσοστού αναπλήρωσης.....	<u>43</u>

3.3.1 Περιορισμός ποσοστού <i>την στιγμή</i> της συνταξιοδότησης.....	43
3.3.2 Περιορισμός κατα την διάρκεια της συνταξιοδότησης.....	47
3.3.3 Ο ρόλος των κατωτάτων ορίων	49
3.4 Περιορισμός δικαιούχων - Επιμήκυνση εργασιακού βίου	50
3.4.1 Επιπτώσεις των ορίων ηλικίας	50
3.4.2 Όρια ηλικίας και εργασιακός βίος.....	51
3.4.3 Ειδικές κατηγορίες συντάξεων	52
3.5 Το θέμα των αποθεματικών	53
3.5.1 Είναι μεγάλα τα αποθεματικά;.....	54
3.5.2 Ασφάλιση και αποταμίευση	55
4. Κοινωνικές αποφάσεις και κοινωνικός διάλογος	57
4.1 Το κόστος της μη λύσης	57
4.2 Ασφαλιστικό και ταμεία: Τα δένδρα και το δάσος	59
4.3 Ο Διάλογος και οι μεγάλες επιλογές	61
4.4 Η διαδικασία επιλογής.....	63
5. Ειδικά θέματα- Παρατηρήσεις	65
5.1 Ενοποίηση ταμείων.....	65
5.1.1 Η ενοποίηση ως στόχος	65
5.1.2 Τι ενοποιείται;	66
5.1.3 Κάθετη κατάτμηση και επικουρικά ταμεία	67
5.1.4 Μια εξελικτική λύση: Αλληλεγγύη φορέων και Λ.Α.Φ.Κ.Α.	68
5.2 Κλαδικές διαφοροποιήσεις και κοινωνικές επιβαρύνσεις.....	70
5.2.1 Η Κατανομή της κοινωνικής συνδρομής.....	70
5.2.2 Υπερτερεί το κεφαλαιοποιητικό σύστημα;.....	73
5.2.3 Η επαγγελματική ιδιωτική ασφάλιση	75
5.3 Προβλήματα μετάβασης απο ένα σύστημα σε άλλο	77
5.3.1 Ασφαλιστικό σύστημα - ένα σύστημα υποσχέσεων	77
5.3.2 Αφανές χρέος και ασφαλιστικά δικαιώματα.....	78
5.3.3 Ταχύτητα προσαρμογής	81
5.3.4 Τεχνικές σταδιακής προσαρμογής.....	82
5.4 Μετάβαση στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα;	84
5.4.1 Είναι εφικτή μια μετάβαση σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα;	84
5.4.2 Τμηματική μετατροπή - προς το σύστημα τριών στυλοβατών;	86
5.5 Κοινωνική ασφάλιση και Κοινωνική πρόνοια - επικέντρωση;	88
5.5.1 Ο ρόλος των κατωτάτων ορίων	88
5.5.2 Είναι τα κατώτατα όρια αναχρονιστικά;.....	89
5.5.3 Επικέντρωση στις ανάγκες - ΕΚΑΣ	93
5.5.4 Κατευθύνσεις εξέλιξης του ΕΚΑΣ.....	96
5.5.5 Δυσκολίες Επέκτασης επικέντρωσης - Εθνική σύνταξη;.....	97
6. Ασφάλιση και Μακροοικονομική Σταθερότητα.....	99
6.1 Η καθημερινότητα των ταμείων και το Μάαστριχτ.....	99
6.2 Διοικητική δομή - Λογιστική απεικόνιση	101

6.2.1 Εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού	<u>101</u>
6.2.2 Λογιστική απεικόνιση - Ασπρες και Μαύρες Τρύπες.....	<u>102</u>
6.3 Η ασφάλιση και η Μακροοικονομία	<u>103</u>
6.3.1 Δαπάνες	<u>103</u>
6.3.2 Χρηματοδότηση	<u>110</u>

ΕΠΙΛΟΓΟΣ: ΘΑ ΛΥΘΕΙ ΠΟΤΕ ΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ; (Και τι κάνουμε στο μεταξύ;)	<u>114</u>
--	----------------------------

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

1.1	Δημογραφική Πυραμίδα 1990.....	σελ.3
1.2	Δημογραφική Πυραμίδα 2010.....	σελ.4
1.3	Δημογραφική Πυραμίδα 2030	σελ.5
1.4	Δημογραφικές Προοπτικές 1990 - 2030 (Στοιχεία Παγκόσμιας Τράπεζας).....	σελ.7
2.1	Δημογραφικές εξελίξεις και Υγεία Μεταβολές δαπανών λόγω γήρανσης.....	σελ.19
2.2	Κατανομή Κοιν. Προστασίας, 1993	σελ.28
3.1	Εξέλιξη συν. ποσοστού εισφοράς ΙΚΑ (+ TEAM) - εκτός ΒΑΕ 1980 -1997	σελ.36
3.2	Εξέλιξη συν. ποσοστού εισφοράς ΙΚΑ (+ TEAM) 1980 - 1997, ΒΑΕ.....	σελ.37
3.3	Δημογραφική Πυραμίδα 1995.....	σελ.47
3.4	Νέοι συνταξιούχοι ΙΚΑ, ανα έτη ασφάλισης 1989, 1994.....	σελ.55
5.1	Κατανομή συνταξιούχων ΙΚΑ Ιαν. 1996	σελ.92
5.2	Κατανομή συνταξιούχων TEAM1/1996	σελ.93
5.3	Κατώτατη σύνταξη ΙΚΑ : 1990 - 1996 (Σε τιμές Ιουλίου 1996).....	σελ.96
6.1	Δαπάνες για συντάξεις 1980 - 1997 (Ως ποσοστό του ΑΕΠ)	σελ.105
6.2	Συνταξιούχοι ανά ασφάλιση 1980 - 96.....	σελ.108
6.3	Συνταξιούχοι κύριας ασφάλισης ανά κατηγορία.....	σελ.109
6.4	Μέση σύνταξη 1980 - 1996, σε τιμές 1996.....	σελ.110
6.5	Έσοδα κοινωνικής ασφάλισης 1980 - 1997 (Ως ποσοστό του ΑΕΠ).....	σελ.111

ΠΙΝΑΚΕΣ

1.1	Δημογραφικά δεδομένα 1990, 2010, 2030	σελ.6
1.2	Δημογραφικές προοπτικές σε 8 χώρες και στην Ελλάδασελ.11
2.1	Προσδοκώμενη ζωή (Προσδόκιμο επιβίωσης - έτη ζωής) 1928 - 1990	σελ.17
2.2	Σχετικές Δαπάνες υγείας για ηλικιακές ομάδες	σελ.18
3.1	Διαφοροποιήσεις συστημάτων συντάξεων	σελ.29
3.2	Το Σύστημα Συντάξεων	σελ.32
3.3	Κύρια χαρακτηριστικά συστημάτων συνταξιοδότησης, 1996.....	σελ.33
3.4	Ποσοστά εισφοράς ΙΚΑ 1976 - 1997	σελ.35
3.5	Ποσοστά εισφορών για συντάξεις (επιλεγμένες χώρες, 1991).....	σελ.39
3.6	Τρόπος κάλυψης δαπανών συντάξεων, επιλεγμένες χώρες, 1986	σελ.42
5.1	“Αφανές χρέος” του συστήματος συνταξιοδότησης (Παρούσα αξία δαπανών μείον εισφορών)	σελ.82
6.1	Σύνολο συντάξεων στην Ελλάδα από όλους τους φορείς 1988-1997 ως % του ΑΕΠ.....	σελ.107
E1	Η διαχρονικότητα του ασφαλιστικού προβλήματος 1957 - 1997 : 40 χρόνια πορίσματα.....	σελ.119

ΕΙΣΑΓΩΓΗ:

Κοινωνικές επιλογές και κοινωνικός διάλογος

Οι μεγάλες επιλογές στα θέματα ασφάλισης αφορούν, σε τελική ανάλυση, τι κοινωνία θέλουμε. Το πόσες συντάξεις δίδονται ή θα δοθούν, σε ποιούς, και πότε είναι κυρίως αποτέλεσμα των αξιών και προτεραιοτήτων της κοινωνίας.

Μια σύνταξη, σε οποιοδήποτε σύστημα, σημαίνει την αφαίρεση τμήματος της παραγωγής των εργαζομένων για την στήριξη της κατανάλωσης αυτών που κατα τεκμήριο μειονεκτούν στην δυνατότητα εργασίας. Είναι δηλαδή μια μεταβιβαστική πληρωμή, η οποία για να διατηρηθεί απαιτεί την συναίνεση και των δύο πλευρών ως προς το δίκαιο της απονομής της. Για τους σημερινούς εργαζόμενους, το σύστημα συντάξεων συνίσταται σε μια υπόσχεση ότι σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο θα τους δοθεί ένα ποσό. Το σύστημα συντάξεων δεν είναι άλλο από ένα σύστημα υποσχέσεων της κοινωνίας προς τα μέλη της.

Η ανάγκη για αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης προβάλλει όταν το σύνολο των υποσχέσεων που έχουν δοθεί και δίδονται ακόμη και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτές, κριθεί ότι αντίκεινται σε άλλες θεμελιώδεις αρχές της κοινωνίας ή αποτρέπουν άλλες επιλογές που είναι κοινωνικά επιθυμητές. Πάντως κάθε αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης συνίσταται σε (πιθανώς μερική) αναθεώρηση ή αθέτηση υποσχέσεων που έχουν δοθεί και έχει για αυτό τον λόγο πάντα ένα σημαντικό κόστος, κοινωνικό αλλά και οικονομικό. Το κόστος της αθέτησης υποσχέσεων πρέπει να συγκριθεί με το όφελος από τα άλλα πράγματα που γίνονται εφικτά και άλλους δρόμους που ανοίγουν.

Η αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης είναι συνεπώς πάνω από όλα μια κοινωνική επιλογή, για την οποία η ίδια η κοινωνία πρέπει να αποφασίσει. Αυτός είναι και λόγος για τον οποίο γίνεται και ο κοινωνικός διάλογος που έχει αρχίσει.

Για να είναι γόνιμος και αποδοτικός ο διάλογος πρέπει να είναι ειλικρινής, να αποφεύγει τις υπεκφυγές και να αντιμετωπίζει το πρόβλημα στο σύνολό του. Όσο επώδυνο και να είναι αυτό, είναι η μόνη εγγύηση ότι το πρόβλημα δεν θα επανέρχεται συνεχώς ταλαιπωρώντας τους ασφαλισμένους και αποτελώντας μόνιμη πηγή κοινωνικής αλλά και μακροοικονομικής ανασφάλειας.

Ο ρόλος αυτής της έκθεσης είναι η υποστήριξη του κοινωνικού προβληματισμού: Να οριοθετεί και να φωτίζει το πεδίο επιλογών έτσι ώστε να μπορεί να εξασκηθεί το δικαίωμα της κοινωνικής επιλογής. Να επισημαίνει διασυνδέσεις μεταξύ θεμάτων φαινομενικά ασύνδετων. Να διασαφηνίζει ποιά είναι θέματα κοινωνικών αρχών και ποιά είναι τεχνικές λεπτομέρειες. Να αναζητεί βαθμούς ελευθερίας και εναλλακτικές λύσεις για να έχει το κοινωνικό δικαίωμα της επιλογής ουσιαστικό περιεχόμενο. Από την άλλη πλευρά, όμως, πρέπει να σηματοδοτεί τις νομοτέλειες, τις επιλογές που έχουν ήδη συντελεστεί ή επιβάλλονται από την πραγματικότητα. Η χαρτογράφηση εναλλακτικών οδών και λύσεων περιλαμβάνει και την έγκαιρη επισήμανση των αδιεξόδων.

Η έκθεση αυτή φιλοδοξεί να φανεί χρήσιμη στην διαδικασία του κοινωνικού διαλόγου. Επισημαίνει ορισμένα θέματα, ιχνηλατεί λύσεις, διασαφηνίζει δυνατότητες επιλογής, σηματοδοτεί σημεία όπου ο διάλογος θα έπρεπε να εμβαθύνει. Σκόπιμα όμως δεν προτείνει

κάποιο ολοκληρωμένο μοντέλο αναμόρφωσης. Αν και αναφέρονται εναλλακτικές δυνατότητες, η έκθεση δεν περιέχει, ούτε υιοθετεί εξειδικευμένες προτάσεις μέτρων, στα πιο κρίσιμα σημεία, τα οποία αφήνει ανοικτά για επιλογές μέσα από τον κοινωνικό διάλογο.

Το κύριο μήνυμα που μπορεί να απευθύνει προς τους συμμετέχοντες στον κοινωνικό διάλογο είναι, ότι μολονότι το πρόβλημα είναι σοβαρό και εκτεταμένο, υπάρχουν λύσεις και εναλλακτικοί δρόμοι, φθάνει να βρεθεί η τόλμη να αναζητηθούν.

ΑΝΤΙ ΣΥΝΤΟΜΗΣ ΠΕΡΙΛΗΨΗΣ

4. Ο ρόλος του κοινωνικού διαλόγου

Ο διάλογος:

Οι μεγάλες επιλογές στα θέματα ασφάλισης αφορούν σε τι κοινωνία θέλουμε. Το πόσες συντάξεις θα δοθούν, σε ποιούς, και πότε είναι αποτέλεσμα των προτεραιοτήτων της κοινωνίας. Η αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης είναι συνεπώς μια κοινωνική επιλογή, για την οποία η ίδια η κοινωνία πρέπει να αποφασίσει.

- Για να είναι γόνιμος και αποδοτικός ο διάλογος πρέπει να είναι **ειλικρινής, να αποφεύγει τις υπεκφυγές και να αντιμετωπίζει το πρόβλημα στο σύνολό του**. Όσο επώδυνο και να είναι αυτό, είναι η μόνη εγγύηση ότι το πρόβλημα δεν θα επανέρχεται συνεχώς ταλαιπωρώντας τους ασφαλισμένους και αποτελώντας μόνιμη πηγή ανασφάλειας.

Η έκθεση:

Ο ρόλος του ειδικού είναι η **υποστήριξη** και όχι η **υποκατάσταση** του κοινωνικού προβληματισμού: Να φωτίζει το πεδίο επιλογών. Να διασαφηνίζει ποιά είναι θέματα κοινωνικών αρχών και ποιά είναι τεχνικές λεπτομέρειες. Να αναζητεί εναλλακτικές λύσεις για να έχει το δικαίωμα της επιλογής ουσιαστικό περιεχόμενο. Απο την άλλη πλευρά, όμως, πρέπει να σηματοδοτεί τις νομοτέλειες, τις επιλογές που έχουν ήδη συντελεστεί. Την έγκαιρη επισήμανση των αδιεξόδων.

Σκόπιμα δεν προτείνεται ολοκληρωμένο μοντέλο αναμόρφωσης. Αν και αναφέρονται εναλλακτικές δυνατότητες, η έκθεση δεν υιοθετεί εξειδικευμένες προτάσεις μέτρων, στα πιο κρίσιμα σημεία, τα οποία αφήνει ανοικτά για επιλογές μέσα απο τον κοινωνικό διάλογο.

Ποιούς αφορά το πρόβλημα;

Τα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν αφορούν το σύνολο της κοινωνίας μας. Η ύπαρξη ενός τμήματος του πληθυσμού που πάει καλύτερα απο τον μέσο όρο σημαίνει ότι κάποιος άλλος πάει χειρότερα. Στην επίλυσή των προβλημάτων, άρα πρέπει να συμβάλλουν όλοι, και περισσότερο αυτοί που βρίσκονται σε ευνοϊκότερη θέση.

Η νέα γενιά;

Ως τώρα κάθε διάλογος για το ασφαλιστικό κατέληγε σε επιβάρυνση της “απούσας γενιάς” των εργαζομένων του μέλλοντος. Η σημερινή νέα γενιά, όμως, είναι ήδη ‘χρεωμένη’ με ανεργία, το δημόσιο χρέος και θα πρέπει να ανταπεξέλθει μόνη της στην έξαρση του δημογραφικού. Περαιτέρω επιβάρυνσή της θα υποθηκεύσει το μέλλον της ελληνικής οικονομίας συνολικά.

Πέντε μηνύματα:

1. Μολονότι το πρόβλημα είναι σοβαρό, *υπάρχουν* λύσεις και εναλλακτικοί δρόμοι, φθάνει να βρεθεί η τόλμη να αναζητηθούν. Το πρόβλημα δεν είναι τεχνικό.

2. Το κόστος των λύσεων είναι επικεντρωμένο και γνωστό. Το όφελος της επίλυσης είναι πολύ πιο δύσκολο να εντοπιστεί - αφού είναι διάχυτο στην κοινωνία. Μια μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού θα γίνει αποδεκτή μόνο αν κατανοηθεί το κόστος της *μη επίλυσής του*: τι μας κοστίζει το ασφαλιστικό, ποιά πράγματα δεν μπορούμε να κάνουμε όσο παραμένει το πρόβλημα, ποιοί δρόμοι κλείνουν.
3. Μια μεταρρύθμιση με δόσεις, όσο και αν εξυπηρετεί πολιτικές σκοπιμότητες, ταλαιπωρεί τους πολίτες. Το (πιθανώς) μικρότερο πολιτικό κόστος δεν πρέπει να κρύβει το πολύ μεγαλύτερο κοινωνικό και οικονομικό κόστος. Για αυτό πρέπει να δούμε το πρόβλημα στις πλήρεις του διαστάσεις. Όχι όσο μας βολεύει, αλλά όσο είναι.
4. Η σχέση-κλειδί είναι μεταξύ κοινωνικών δαπανών και ανάπτυξης. Η μόνη δυνατότητα να ανταποκριθούμε στις κοινωνικές ανάγκες είναι μέσω της παραγωγικότητας. Σχήματα κοινωνικής προστασίας που υπονομεύουν την ανάπτυξη αυτοαναιρούνται.
5. Η βιασύνη βλάπτει. Καλύτερα μια λύση καλά εδραιωμένη, τεχνικά άρτια και με συναίνεση παρά μια βιαστική λύση που μπορεί μεν να εξασφαλίζει κάποιους πόρους, σε βάρος όμως της δημιουργίας ανασφάλειας.

Στο μεταξύ,

Η συζήτηση για το μέλλον του συστήματος δεν πρέπει να οδηγήσει σε απραξία για το παρόν. Τα ταμεία ασφάλισης πρέπει να μετεξελιχθούν από οργανισμούς διαχείρισης της ασφαλιστικής κρίσης σε οργανισμούς προαγωγής της κοινωνικής προστασίας.

Το νοικοκύρεμα και ο εκσυγχρονισμός των ταμείων μπορεί να συνεισφέρει στην επίτευξη των στόχων του Μάαστριχτ και στην βελτίωση της εικόνας του δημοσίου.

Ομως,

Ο χρόνος που είναι διαθέσιμος για διάλογο δεν είναι απεριόριστος. Ένα ολιγοετές παράθυρο ευκαιρίας που ίσως υπάρχει τώρα θα το ακολουθήσει ως το 2005 η συνταξιοδότηση των μεγαλύτερων γενεών συνταξιούχων με τα υψηλότερα συσσωρευμένα δικαιώματα στην ιστορία της Ελλάδας.

Όσο πιο γρήγορα λαμβάνονται διορθωτικά μέτρα, τόσο μικρότερη η έκταση της αναγκαίας διόρθωσης.

2. Εξη Στρατηγικοί προβληματισμοί

A. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Το βασικό πρόβλημα είναι η **γηράσκουσα κοινωνία**. Οι συντάξεις είναι απλά ο τομέας όπου το πρόβλημα εμφανίζεται πρώτο, σε ένα συνολικό περιβάλλον που θα είναι ριζικά διαφορετικό. Οι αλλαγές αυτές θα επηρεάσουν την κοινωνία, αλλά και τις δυνατότητες της οικονομίας. Ο σχεδιασμός για την αντιμετώπιση της πρόκλησης είναι θέμα πρώτης προτεραιότητας.

Κυρίαρχο ρόλο στην αντιμετώπιση της γήρανσης έχει η κινητοποίηση όλων των παραγωγικών δυνατοτήτων. Η ομαλή ενσωμάτωση μακροχρόνια μεταναστών και η ενεργότερη παρουσία των γυναικών στην αγορά εργασίας αποτελούν, άρα, τις πιο αποτελεσματικές άμεσες αντιδράσεις, τις οποίες η κοινωνία, αλλά και τα ταμεία ασφάλισης ως τα πλέον ευεργετούμενα, θα πρέπει να τις αντιμετωπίζουν ως επένδυση.

Η κοινωνική πολιτική θα κληθεί ουσιαστικά να διαφυλάσσει την κοινωνική συνοχή, έναν ρόλο που ως τώρα κάλυπτε σχεδόν αποκλειστικά η οικογένεια. Η δημιουργία του κοινωνικού ιστού ασφάλειας έχει τεράστια αναπτυξιακή σημασία. Όσο όμως η κοινωνική πολιτική χρησιμοποιείται ως πρόσχημα για διατήρηση προνομίων και συντήρηση πελατειακών σχέσεων, ο αναπτυξιακός της ρόλος θα παραμένει ανενεργός.

Η πληρωμή επιδομάτων και κυρίως συντάξεων απορροφά το μεγαλύτερο τμήμα των δαπανών κοινωνικής προστασίας. Αναμόρφωση του συστήματος συντάξεων είναι άρα προϋπόθεση για την “ύφανση” του κοινωνικού ιστού ασφάλειας.

B. ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ - Η ΒΑΣΙΚΗ ΕΠΙΛΟΓΗ

Ο πυρήνας του προβλήματος είναι απλός: Ο αριθμός αυτών που πληρώνουν εισφορές θα περιορίζεται ενώ ο αριθμός των συνταξιούχων θα αυξάνεται. Στο πρόβλημα μπορούν να υπάρχουν τρεις αντιδράσεις, *μόνον*. Η έκταση των αλλαγών που απαιτούνται εξαρτάται από το μέγεθος του δημογραφικού προβλήματος και όχι από το σύστημα χρηματοδότησης (ή ιδιοκτησίας) του συστήματος συντάξεων.

1. **Αύξηση εισφορών ή εσόδων:** Στον ιδιωτικό τομέα έχουν φθάσει στα όριά τους οι εισφορές. Η κάλυψη από επιχορηγήσεις και φορολογία, που συνεχώς αυξάνονται, ισοδυναμεί με επιβάρυνση των ασφαλισμένων, ‘από την πίσω πόρτα’.
2. **Μείωση της μέσης σύνταξης.** Γίνεται είτε ανοικτά με νόμο, ή “υπόγεια” με ελλιπή τιμαριθμοποίηση. Το αποτέλεσμα το ίδιο.
3. **Περιορισμός αριθμού δικαιούχων.** Κυρίως αναφέρεται σε επιμήκυνση του εργασιακού βίου, ο οποίος τελευταία συνεχώς μειώνεται. Αλλά και πολλαπλές συντάξεις, συντάξεις αναπηρίας, ειδικές κατηγορίες.

Άλλοι παράγοντες (απόδοση αποθεματικών, πάταξη εισφοροδιαφυγής), όσο και αν βοηθούν, δεν αλλάζουν την ουσία του διλήμματος, αφού το μέγιστο της απόδοσής τους είναι πολύ μικρό μπροστά στο μέγεθος του συνολικού προβλήματος. Επίκληση των παραγόντων αυτών

αποκλειστικά είναι υπεκφυγή.

Εξωτερικοί παράγοντες (το δημογραφικό, η οικονομία) υπαγορεύουν την *συνολική* αusterοποίηση που απαιτείται. Η κατανομή της ανάμεσα στις τρεις κατηγορίες είναι θέμα κοινωνικών επιλογών: π.χ. η βιωσιμότητα μπορεί να διαφυλάχθει εξίσου σε σύστημα υψηλών εισφορών και συνταξιοδότησης σε μικρή ηλικία όσο και σε σύστημα χαμηλών εισφορών και αργότερης συνταξιοδότησης.

Γ. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ

Αυτά που είναι αυτονόητα και προκύπτουν αβίαστα για το σύστημα συνολικά, μπορούν εύκολα να αμφισβητηθούν για το κάθε ταμείο ξεχωριστά. Η εκτεταμένη κατάτμηση του συστήματος συσκοτίζει το πρόβλημα, αποκρύπτει οδούς επίλυσης και τελικά, διαιωνίζει το ασφαλιστικό.

Το σύστημα των ταμείων οδήγησε στον παραλογισμό της ύπαρξης εντονότατου προβλήματος πολύ πριν να “χτυπήσει” το δημογραφικό. Εξίσου προβληματική με την ύπαρξη πολλών ταμείων κύριας ασφάλισης είναι η συνύπαρξη επικουρικών ταμείων, τα οποία, ενώ δεν διαφέρουν απο άποψη οικονομική με τα ταμεία κύριας σύνταξης, αποτελούν την κύρια πηγή διόγκωσης εξόδων του συστήματος.

Μια εξελικτική λύση στο χρηματοδοτικό πρόβλημα της κατάτμησης του συστήματος μπορεί να δώσει η αλληλεγγύη φορέων κοινωνικής ασφάλισης και η ενδυνάμωση του Λογαριασμού αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΛΑΦΚΑ).

Δ. ΚΛΑΔΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗ

Ο γενικός κανόνας πρέπει να είναι ότι η προστασία που παρέχει το Κράτος πρέπει να είναι ομοιόμορφη για όλους. Η χρηματοδότηση τυχόν αποκλίσεων απο τον γενικό κανόνα πρέπει να βαρύνει τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους.

Ο κανόνας αυτός δύσκολα μπορεί να εκπληρωθεί απο συστήματα που δεν έχουν άμεση (και άρρηκτη) λογική σχέση μεταξύ εισφορών και σύνταξης, ιδίως αν υπάρχει η δυνατότητα επίρριψης βαρών στην επόμενη γενεά . Ενα σύστημα που μπορεί να αντιμετωπίσει αυτό το θέμα είναι η συμπλήρωση των διανεμητικών συντάξεων με κεφαλαιοποιητική σύνταξη βασιζόμενη στην απόδοση αποταμιεύσεων, σε επαγγελματική βάση. Είναι αδιάφορο αν ένα τέτοιο σύστημα παρέχεται απο δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς

Η πλαισίωση του σημερινού συστήματος με επαγγελματική συμπληρωματική ασφάλιση απαιτεί την ύπαρξη θεσμικού πλαισίου εποπτείας και διαφύλαξης φερεγγυότητας. Τέτοιο πλαίσιο σήμερα δεν υπάρχει.

Η μετατροπή του συστήματος προς μεικτό σύστημα “τριών στυλοβατών” είναι ιδιαίτερα περίπλοκο θέμα, όχι όμως και αξεπέραστο αν εκτιμηθεί ότι τα πλεονεκτήματα μιας ταχείας μετάβασης υπερβαίνουν την αναστάτωση της μεταβατικής περιόδου. Σε κάθε περίπτωση μια μετατροπή του τρόπου χρηματοδότησης αποδίδει ως τμήμα γενικότερου μεταρρυθμιστικού πακέτου, εφόσον καθιστά την αusterοποίηση του παλαιού συστήματος ευχερέστερη.

Ε. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ

Η κοινωνική ασφάλιση από την φύση της πρέπει να καλύπτει κοινωνικούς κινδύνους: Πλήρης ανταποδοτικότητα αναιρεί τον λόγο ύπαρξης της κοινωνικής ασφάλισης. Από την άλλη πλευρά, η συγκεκριμένη μορφή που λαμβάνει η λειτουργία της κοινωνικής πρόνοιας στο σύστημά μας - σχεδόν αποκλειστικά μέσω των κατωτάτων ορίων - είναι αναχρονιστική και δύσκολα μπορεί να δικαιολογηθεί με κριτήρια κοινωνικής πολιτικής. Το σύστημα των ΚΟ αντιστοιχεί στις διοικητικές ικανότητες και στο είδος της πληροφόρησης που ήταν διαθέσιμα πριν 15 χρόνια. Έτσι είναι πιθανόν η αρνητική επίπτωση των παρενεργειών των ΚΟ (κυρίως καταστρατηγήσεις) να υπερβαίνει το θετικό κοινωνικό αποτέλεσμα.

Εξυπηρέτηση του κοινωνικού σκοπού θα μπορούσε να γίνει με πιο αποτελεσματικό τρόπο αν οι παρεμβάσεις επικεντρώνονταν. Το ΕΚΑΣ, ως πειραματικό μέτρο, μπορεί να θεωρηθεί ότι επιτρέπει την εξέταση ευρύτερων συστημάτων κοινωνικής επικέντρωσης, στην κατεύθυνση μιας εθνικής σύνταξης διαφοροποιημένης σύμφωνα με τις ανάγκες.

ΣΤ. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΚΑΙ ΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΣΗ

Οι στόχοι του Μάαστριχτ αναφέρονται στην “Γενική Κυβέρνηση”, έναν ορισμό που περιλαμβάνει τα ταμεία. Είτε εξοικονομείται μια δραχμή στο Υπουργείο Αποκέντρωσης είτε στο ΤΣΜΕΔΕ είναι το ίδιο πράγμα. Μια δραχμή στο ΤΕΒΕ και μια δραχμή στις εισπράξεις του ΦΠΑ έχουν το ίδιο αποτέλεσμα.

Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι η πρόοδος που επιτεύχθηκε τα τελευταία χρόνια στα οικονομικά της Κεντρικής Κυβέρνησης δεν έχει ανάλογό της στα Ταμεία: Τα διοικητικά έξοδα θα μπορούσαν να συμπιεστούν, το επίπεδο εξυπηρέτησης να βελτιωθεί, ενώ τα έσοδα υστερούν αδικαιολόγητα.

Ενα μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα 18μήνου διάρκειας οργανωτικής, λειτουργικής και οικονομικής αναβάθμισης των ταμείων και της κοινωνικής ασφάλισης γενικότερα θα είχε τρία θετικά αποτελέσματα:

1. Θα έδινε μια “ανάσα” στο σύστημα και θα εξοικονομούσε χρόνο.
2. Θα βελτίωνε την εικόνα του πιο προβληματικού για τον πολίτη τμήματος του Δημοσίου.
3. Θα αποτελούσε σημαντικό συστατικό της μακροοικονομικής προσαρμογής προς την ΟΝΕ.

3. Προτάσεις - εναλλακτικές λύσεις

A. ΓΕΝΙΚΟΤΕΡΑ ΘΕΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Συμμετοχή γυναικών στην αγορά εργασίας:

1. Διευκόλυνση του συνδυασμού επαγγελματικών και οικογενειακών υποχρεώσεων (συμφιλίωση εργασίας- οικογένειας).
2. Εξατομίκευση και εξίσωση ασφαλιστικών δικαιωμάτων ώστε τα δικαιώματα να μην είναι παράγωγα αυτών του συζύγου.

Το ασφαλιστικό σύστημα, ως άμεσα οφελούμενο, πρέπει να βοηθήσει στην χρηματοδότηση της πρώτης κατεύθυνσης. (Ενότητα 1.5.2)

Εκπόνηση απο την ΕΣΥΕ νέων δημογραφικών προβολών που να συμπεριλαμβάνουν την επίπτωση της μετανάστευσης απο το 1990 και μετά. (Ενότητα 1.5.4)

Μακροχρόνιος σχεδιασμός της υποδομής υγείας και παιδείας για να ανταπεξέλθει στην αλλαγή της ζήτησης λόγω του δημογραφικού.(Ενότητα 2.1, 2.2)

Εκπόνηση συστήματος παροχής υπηρεσιών στο σπίτι σε ηλικιωμένους άνω των 75 ετών για να παραταθεί η αυτόνομη διαβίωσή τους εκτός ιδρυμάτων. Η παροχή αυτών των υπηρεσιών ισοδυναμεί με επένδυση για το σύστημα υγείας και συντάξεων. Η ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών δικαιολογεί κεντρική πρωτοβουλία. (Ενότητα 2.1)

Προετοιμασία για την εξυπηρέτηση του “γκρίζου καταναλωτή”, σε ευρωπαϊκό επίπεδο. (Ενότητα 2.1)

Το ασφαλιστικό σύστημα χρηματοδοτεί πλείστες όσες παροχές χρησιμοποιώντας το δημογραφικό ως δικαιολογία, με μηδαμινή δημογραφική αναποτελεσματικότητα. Τμηματική αποδέσμευση των πόρων αυτών θα χρηματοδοτούσε αποφασιστική παρέμβαση άμεσα υποβοηθητική των γεννήσεων.(Ενότητα 2.3)

Η προσπάθεια οικοδόμησης νέων μορφών κοινωνικής προστασίας δεν μπορεί να χρηματοδοτηθεί αφού όλο και περισσότεροι πόροι απορροφώνται απο τις συντάξεις. Η μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων είναι προϋπόθεση για μια ενεργό κοινωνική πολιτική. (Ενότητα 2.5)

B. ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ - ΤΑΜΕΙΑ

Εκπόνηση ποσοτικού μοντέλου προσομοίωσης του ασφαλιστικού συστήματος για την εξέταση της βιωσιμότητας του συστήματος και την αξιολόγηση ενδεχομένων προτάσεων. Για να μπορέσει να προχωρήσει ο κοινωνικός διάλογος οι παραδοχές, η δομή και η μεθοδολογία της προσομοίωσης πρέπει να είναι θέματα κοινά αποδεκτά απο όλους τους συμμετέχοντες στον διάλογο. Ενα τέτοιο υπόδειγμα πρέπει να απαντά σε τρία θέματα που χαρακτηρίζουν κάθε σύστημα ασφάλισης:

- Ποιά εισφορά;
- Ποιό ποσοστό αναπλήρωσης;
-

Ποιά ηλικία
συνταξιοδότησης;

B1 ΕΙΣΦΟΡΕΣ - ΕΣΟΔΑ

Οι εισφορές είναι υψηλές σε τομείς της οικονομίας που εκτίθενται στον ανταγωνισμό (ιδιωτικός τομέας) και σχετικά χαμηλές (με υψηλή επιδότηση) σε τομείς που απευθύνονται στο εσωτερικό (Δημόσιο, ΔΕΚΟ). Η προώθηση της ανταγωνιστικότητας θα υπαγόρευε ακριβώς το αντίθετο. (Ενότητα 3.2.1 και 3.2.2)

Η μη ύπαρξη ασφαλιστικού φορέα για τους Δημοσίους Υπαλλήλους οδηγεί σε αδυναμία υπολογισμού μελλοντικών επιβαρύνσεων του Δημοσίου. (Ενότητα 3.2.2)

Η ταύτιση ταμείου και επιχείρησης σε Τράπεζες και ΔΕΚΟ δημιουργεί έντονα ανταγωνιστικά προβλήματα στις επιχειρήσεις αυτές. Το πρόβλημα εκεί δεν είναι τόσο ασφαλιστικό όσο θέμα επιχειρησιακής στρατηγικής. (Ενότητα 3.2.2)

Η εθελοντική κατάταξη σε κλάσεις στα ταμεία αυτοαπασχολουμένων (ΤΕΒΕ, ΤΑΕ) αποτελεί αναχρονισμό. Οι πρόοδοι στον εντοπισμό της φοροδοτικής ικανότητας (αντικειμενικά κριτήρια) θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν για την υποχρεωτική κατάταξη σε κλάσεις. (Ενότητα 3.2.2)

Διερεύνηση του κατά πόσον η ύπαρξη πλεονάσματος σε επικουρικά ταμεία οδηγεί σε χαλάρωση της προσπάθειας βεβαίωσης και είσπραξης εισφορών. (Ενότητα 3.2.2, 6.3.1)

Αξιοποίηση της εμπειρίας του Υπουργείου Οικονομικών για την πάταξη της εισφοροδιαφυγής. Ενταξη σε 18μηνο πρόγραμμα αναβάθμισης ταμείων. (Ενότητα 6.3.2)

Η τριμερής χρηματοδότηση του Ν2084/92 ακόμη δεν χρηματοδοτείται με υγιή τρόπο και αποτελεί απλή λογιστική μεταβίβαση. Θα έπρεπε να αναζητηθεί μόνιμη (και δημοσιονομικά υγιής) πηγή χρηματοδότησης για το κονδύλι αυτό. (Ενότητα 3.2.3)

Νομικός ορισμός της έννοιας του “κοινωνικού πόρου”. Επανεξέταση της πολιτικής στον τομέα αυτό με κριτήρια κοινωνικής δικαιοσύνης και αποτελεσματικότητας. (Ενότητα 3.2.3, 5.5, 6.3.2)

B2. ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ - ΠΑΡΟΧΕΣ

Ο τύπος υπολογισμού των συντάξεων του ΙΚΑ είναι δυσνόητος και στερείται ενιαίας λογικής. Σαν παράδειγμα τα οικογενειακά επιδόματα χορηγούνται δυο φορές, ενώ κανείς δεν είναι σε θέση να εξηγήσει πως προκύπτει μια σύνταξη του ΙΚΑ και γιατί. Απαιτείται επαναδιατύπωση για λόγους απλούστευσης και διαφάνειας πέραν των άλλων.

Ο τύπος υπολογισμού των συντάξεων του ΤΕΑΜ αντανακλά ακόμη την γενναιοδωρία που αρμόζει σε ανώριμο σύστημα. Καθώς το σύστημα έχει πια ωριμάσει, απαιτείται προσαρμογή

προς το αυστηρότερο.

Συνολικές συντάξεις άνω του 100% των εισοδημάτων από εργασίας στερούνται κάθε λογικής. Τέτοιες περιπτώσεις βρίθουν σαν αποτέλεσμα του αθροίσματος της κύριας και της επικουρικής σύνταξης.

Τουλάχιστον τιμαριθμική προστασία των συντάξεων είναι απαραίτητη (πιθανώς μετά την αφαίρεση των αυξήσεων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης). Η επάνοδος σε συστήματα σύνδεσης με μισθούς πριν την επίλυση του χρηματοοικονομικού προβλήματος θα ήταν δυσβάστακτη.

Ανάγκη επανεξέτασης της λειτουργίας των Κατωτάτων Ορίων:

- Το κατώτατο όριο του TEAM να ορισθεί δραχμικά και όχι ως αριθμός ΗΑΕ.
- Εξέταση της μη χορήγησης ΚΟ (ή χορήγησης τμηματικά) αν η συνταξιοδότηση επέρχεται οικειοθελώς πριν την συμπλήρωση του κανονικού ορίου ηλικίας.
- Επέκταση της λογικής του ΕΚΑΣ για επιδότηση συγκεκριμένων αναγκών.
- Εξέταση της σταδιακής μετεξέλιξης των ΚΟ προς την κατεύθυνση της Εθνικής σύνταξης. (Ανακατανομή του μέσου όρου συντάξεων μεταξύ Εθνικής και μη σύνταξης).

Ανάγκη επιμήκυνσης του εργασιακού βίου: Η λογική σειρά εξέτασης των μέτρων στην κατεύθυνση αυτή πρέπει να είναι η εξής:

1. Εξάλειψη αντικινήτρων παραμονής στην εργασία (π.χ. εργασία συνταξιούχων, συντάξεις άνω του 100%).
2. Εξέταση περιπτώσεων συνταξιοδότησης χωρίς όριο ηλικίας.
3. Εξέταση ειδικών περιπτώσεων κλάδων εργαζομένων με χαμηλά όρια ηλικίας.
4. Εξέταση περιπτώσεων ειδικής μεταχείρισης μητέρων.
5. Εξέταση εξίσωσης γενικών ορίων ανδρών- γυναικών.
6. Εξέταση αύξησης γενικών ορίων.

Σε κάθε περίπτωση είναι σημαντικό να υπάρξει προειδοποίηση και ειδικό καθεστώς για αυτούς κοντά στην συνταξιοδότηση.

Κατάργηση του συστήματος Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελματιών, μαζί με το επασφάλιστρο για τους εργαζόμενους με λίγα χρόνια. Σταδιακή προσαρμογή για αυτούς με ικανό αριθμό ετών.

Αυστηροποίηση των συντάξεων αναπηρίας. Μέριμνα για την αποφυγή καταστρατηγήσεων για συντάξεις αναπηρίας στην νέα κύρια σύνταξη του ΟΓΑ.

Αποκόλληση των συντάξεων επιζώντων από αναχρονιστικά πρότυπα εξάρτησης της γυναίκας από τον άνδρα.

B3. ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΑΜΕΙΩΝ

Ενώ κυριαρχεί το θέμα της οριζόντιας ενοποίησης ταμείων διαφορετικών κλάδων, το θέμα της κάθετης ενοποίησης των διαφορετικών επιπέδων συντάξεων για τον ίδιο κλάδο, δεν συζητείται ποτέ. Ένας κλάδος δεν μπορεί να ζητά την συνδρομή του κοινωνικού συνόλου όταν αρνείται να βοηθήσει τον εαυτό του.

Το σύστημα πολλών ταμείων θα μπορούσε να λειτουργεί ως να ήταν ενιαίο, αν υπήρχε αλληλεγγύη φορέων κοινωνικής ασφάλισης - τα πλεονάσματα ήταν διαθέσιμα να χρηματοδοτούν ελλείμματα. Ένα τέτοιο σύστημα μπορεί εύκολα να λειτουργήσει με επανίδρυση και εμπλουτισμό του ΛΑΦΚΑ.

Η επαγγελματική ιδιωτική ασφάλιση θα μπορούσε να παίζει ένα ιδιαίτερα χρήσιμο ρόλο. Όμως επέκτασή της όσο δεν υπάρχει επαρκές θεσμικό πλαίσιο εποπτείας εγκυμονεί τεράστιους κινδύνους που θα δυσφημίσουν τον θεσμό. Η θεσμοθέτηση ενός τέτοιου πλαισίου πρέπει να θεωρείται εξαιρετικά επείγουσα.

Η παρακολούθηση εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ταμείων είναι το κύριο εργαλείο με το οποίο υλοποιείται η βούληση του εποπτεύοντος (και πολιτικά υπεύθυνου) Κράτους. Η σχεδόν αυτούσια μεταφορά της εμπειρίας και των τεχνικών παρακολούθησης των ΔΕΚΟ είναι εφικτή με μικρή ενίσχυση των διοικητικών δυνατοτήτων.

Πειστική εξήγηση της προέλευσης και της συμπεριφοράς του λογαριασμού των ταμειακών διαθεσίμων των ΝΠΔΔ στην Τράπεζα της Ελλάδος („άσπρη τρύπα”).

Εξέταση της πιθανότητας η λογιστική απεικόνιση των δοσοληψιών των ταμείων να οδηγεί και σε άλλες “άσπρες τρύπες”.

ΕΚΤΕΝΗΣ ΠΕΡΙΛΗΨΗ

1. Δημογραφικά και κοινωνικά δεδομένα

Σε αντίθεση με άλλους κλάδους της οικονομίας, οι συντάξεις και γενικότερα η κοινωνική πολιτική επηρεάζονται από εξελίξεις στις βασικές κοινωνικές δομές οι οποίες μπορούν να προβλεφθούν με μεγάλο βαθμό σιγουριάς και που δύσκολα μπορούν να αλλάξουν.

Η **διάρθρωση του πληθυσμού** αποτελεί την βάση για τις δημογραφικές εξελίξεις. Σε συνδυασμό με τις εργασιακές συνήθειες προδιαγράφεται τόσο ο αριθμός συνταξιούχων όσο και των εργαζομένων που θα πληρώνουν για τις συντάξεις. Σύγκριση των προβολών για το 1990, 2010 και 2030 οδηγεί στις εξής διαπιστώσεις:

4. Καταστροφική πτώση στην γεννητικότητα. Ήδη σήμερα κάθε χρόνο γενιούνται περίπου τα μισά παιδιά που γενιόντουσαν το 1975.
7. Ραγδαία γήρανση του πληθυσμού. Το ποσοστό ατόμων άνω των 65 ανεβαίνει κατά 43% ως το 2010. Ως το 2030 ένα τέταρτο του πληθυσμού θα είναι άνω των 65. Ιδιαίτερα ταχεία είναι η αύξηση των ατόμων άνω των 75.
8. Οι εργαζόμενοι είναι μόνο 37% του πληθυσμού. Ως ποσοστό του *πληθυσμού* αυτό δεν αλλάζει πολύ το 2010 (39%). Αυτό όμως προκαλείται από την πτώση του αριθμού παιδιών που αντισταθμίζεται από την αύξηση των ηλικιωμένων. Αν εξεταστούν μόνο οι ηλικιωμένοι, τότε ο αριθμός εργαζομένων για κάθε ηλικιωμένο (άνω των ορίων του ΙΚΑ) πέφτει από 2,24 σε 1,78 (κατά 20%).
9. Η θέση των εργαζομένων επιδεινώνεται δραματικά μετά το 2010, με τη μικρή είσοδο νέων εργαζομένων που οφείλεται στην χαμηλή γεννητικότητα μετά το 1980. Το 2030 θα αντιστοιχούν μόνο 1,26 εργαζόμενοι σε κάθε άτομο άνω των ορίων του ΙΚΑ.
10. Εμφανίζονται πολλοί εργαζόμενοι μετά τα κανονικά όρια του ΙΚΑ. Αυτό οφείλεται σε συνήθειες σε αγροτικές περιοχές. Η μεταφορά εργαζομένων από αγροτικές σε αστικές δραστηριότητες θα περιορίσει τον αριθμό εργαζομένων και θα επιδεινώσει την κατάσταση.

Υπάρχει “παράθυρο ευκαιρίας” ως το 2005; Η απάντηση είναι ένα επιφυλακτικό “Ναί”, που οφείλεται σε δύο ευνοϊκές συγκυρίες:

Πρώτον, ως το 2010 θα συνεχίσει να αυξάνεται ο αριθμός εργαζομένων με την είσοδο σχετικά πολυάριθμων ηλικιών στην αγορά εργασίας.

Δεύτερον, στην πυραμίδα του 1990 διαπιστώνεται η ύπαρξη ενός “εξογκώματος” στις ηλικίες μεταξύ 55 και 65, αυτών που γεννήθηκαν στον μεσοπόλεμο. Σήμερα, οι ηλικίες αυτές έχουν ήδη συνταξιοδοτηθεί.

Η ύφεση στις συνταξιοδοτήσεις θα συνεχιστεί ώσπου να φτάσει η σειρά των 40ρηδων του 1990 (γεννηθέντες περί το 1950), δηλαδή περί το 2005. Οι γενιές αυτές είναι οι μεγαλύτερες στην ιστορία της Ελλάδας και θα έχουν τα περισσότερα συσσωρευμένα ασφαλιστικά δικαιώματα.

Η ανάπαυλα ως το 2005 είναι μικρής διάρκειας και αβέβαιου οικονομικού αντικρύσματος. Η επιστροφή στα γνώριμα προβλήματα της αστάθειας υπογραμμίζεται από το σχήμα της πυραμίδας του 2030: Ένας λεπτός και εύθραυστος κορμός εργαζομένων θα προσπαθεί να

συγκρατήσει ένα ευτραφές μανιτάρι ηλικιωμένων και συνταξιούχων. Για να ανταπεξέλθουν στο βάρος αυτό και να εγγυηθούν τις συντάξεις, οι εργαζόμενοι πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο παραγωγικοί. Η αποτελεσματική απάντηση στο δημογραφικό θα έχει να κάνει μόνο με την ανάπτυξη της οικονομίας.

Η σχέση-κλειδί είναι μεταξύ κοινωνικών δαπανών και ανάπτυξης. Η μόνη δυνατότητα να μπορέσει η κοινωνία να ανταποκριθεί στις κοινωνικές ανάγκες είναι η παραγωγικότητα. Αν ιδωθεί αντίστροφα, σχήματα κοινωνικής προστασίας που υπονομεύουν την ανάπτυξη της οικονομίας είναι, αργά ή γρήγορα, αυτοκαταστροφικά και αυτοαναιρούνται.

Εκτός των δημογραφικών το σκηνικό της κοινωνικής πολιτικής θα διαμορφωθεί και απο άλλους παράγοντες:

1. Ανεργία. Η ανεργία επιδρά αρνητικά τόσο αυξάνοντας τις δαπάνες όσο και περιορίζοντας τα έσοδα. Παράλληλα επενεργεί με το σύστημα συντάξεων δημιουργώντας δυσεπίλυτα κοινωνικά προβλήματα, ιδιαίτερα στους ηλικιωμένους εργαζόμενους. Ωστόσο, η θέση ότι η εξάλειψη της ανεργίας (και αν ακόμη αυτή είναι εφικτή) θα επέλυε το ασφαλιστικό πρόβλημα κρίνεται υπεβολική και υπεραισιόδοξη. Μετά το 2005 η δημογραφική εξέλιξη, με την μείωση των εισόδων στην αγορά εργασίας, θα αρχίσει να εξασκεί ευεργετική επίπτωση στο πρόβλημα της ανεργίας.

2. Συμμετοχή γυναικών στην αγορά εργασίας. Χαρακτηριστικό της Ελλάδας είναι η χαμηλή συμμετοχή γυναικών στην αγορά εργασίας. Αυτή οφείλεται σε κοινωνικές συνήθειες, υστέρηση στις κοινωνικές υποδομές αλλά και στο ίδιο το συνταξιοδοτικό σύστημα. Η διαφαινόμενη αύξηση στην συμμετοχή των γυναικών θα τονώσει τα έσοδα της κοινωνικής ασφάλισης. Όμως, αν δεν αλλάξει η αντιμετώπιση των γυναικών στο σύστημα ασφάλισης επι το δικαιότερο η μεταγενέστερη αύξηση των εξόδων θα είναι μεγαλύτερη.

3. Ατονία παραδοσιακών δεσμών. Παραδοσιακοί θεσμοί στήριξης (οικογένεια, γειτονιά, ενορία, χωριό) ανταποκρίνονται σε σειρά από κοινωνικά προβλήματα όπως χρόνιες ασθένειες, αναπηρίες, φτώχεια. Η *οικογένεια και όχι η επίσημη κοινωνική πρόνοια* είναι συχνά το αποκλειστικό στήριγμα ατόμων που αδυνατούν να συμμετέχουν πλήρως στα ωφέληματα της κοινωνίας. Η ατονία των παραδοσιακών θεσμών καθιστά την κοινωνική αποξένωση ή τον κοινωνικό αποκλεισμό κυρίαρχο πρόβλημα, αφού το πρόβλημα των ατόμων αυτών μεταφέρεται από τον ιδιωτικό προς τον κοινωνικό τομέα.

4. Μετανάστευση Το κύριο σημείο που έχει την δυνατότητα να ανατρέψει τις δύσκολες δημογραφικές προοπτικές είναι η μετανάστευση, και η μετατροπή της Ελλάδας απο χώρα εξαγωγής εργατικού δυναμικού σε κοινωνία που καλείται να αφομοιώσει παλιννοστούντες και άλλους μετανάστες. Οσον αφορά την επίπτωση στην δημογραφική εικόνα, *ολες οι διαθέσιμες δημογραφικές προβολές βασίζονται σε στοιχεία πριν την άφιξη μεγάλων αριθμών μονίμων μεταναστών..*

Αρα πρώτη προτεραιότητα πρέπει να είναι η εκπόνηση απο την ΕΣΥΕ **νέων δημογραφικών προβολών που να συμπεριλαμβάνουν τις εξελίξεις στην μετανάστευση απο το 1990 και μετά.** Αν η συζήτηση για το ασφαλιστικό αγνοήσει την ύπαρξη ίσως του *μόνου* σημαντικού

θετικού παράγοντα, τότε υπάρχει ο κίνδυνος να εισηγηθούν μέτρα αυστηρότερα απο ό,τι χρειάζεται.

2. Γήρανση και οικονομία

Η γήρανση της κοινωνίας δεν θα έχει την *μόνη* επίπτωσή της στο σύστημα ασφάλισης. Το σύνολο της οικονομίας και της κοινωνίας θα διαφέρουν ριζικά, καθιστώντας μερική ανάλυση σοβαρά λανθασμένη.

1. Αύξηση στις υπηρεσίες υγείας. Η αλλαγή στην ηλικιακή διάρθρωση σημαίνει αλλαγή στην δομή των υπηρεσιών υγείας (π.χ. περισσότερα γηροκομεία και λιγότερα μαιευτήρια) για τις οποίες πρέπει να υπάρξει προγραμματισμός.

Είναι βέβαιο ότι ηλικιωμένα άτομα (και ιδίως μετά την ηλικία των 75 ετών) καταναλίσκουν πολύ περισσότερες υπηρεσίες υγείας. Είναι πιθανό αυτό να οδηγήσει σε αυξήσεις δαπανών μεταξύ 10% και 20% (ή μεταξύ 1 και 3 μονάδων του ΑΕΠ), επιπλέον των ήδη αυξητικών τάσεων.

Η χρονική επικέντρωση της αύξησης σημαίνει ότι η επανεξέταση της πολιτικής στην γεροντολογική φροντίδα είναι θέμα άμεσης προτεραιότητας. Ως παράδειγμα, η παροχή υπηρεσιών στο σπίτι θα δώσει την δυνατότητα παράτασης της αυτόνομης διαβίωσης. Αυτού του είδους οι εξοικονομήσεις θα πρέπει να ενδιαφέρουν άμεσα τα ταμεία: Η παροχή αυτών των υπηρεσιών μπορεί να θεωρηθεί ως επένδυση. Σε ταμεία που “συστεγάζουν” στον ίδιο οργανισμό την ασφάλιση γήρατος και την ασφάλιση ασθένειας, η εξοικονόμηση “εσωτερικοποιείται”. Σε άλλα η εξοικονόμηση θα εμφανιστεί σε προϋπολογισμό *άλλου φορέα* (συνήθως νοσοκομείων). Σε τέτοιες καταστάσεις απαιτείται κεντρική πρωτοβουλία.

2. Μείωση στην ζήτηση υπηρεσιών παιδείας. Η μείωση του αριθμού παιδιών ήδη αντικατοπτρίζεται στην μείωση αυτών που αρχίζουν σχολείο. Σύντομα θα φανεί και στην δευτεροβάθμια, ενώ η τριτοβάθμια εκπαίδευση θα ακολουθήσει στα πρώτα χρόνια του νέου αιώνα.

Η μείωση της ποσοτικής ζήτησης δίδει την δυνατότητα ποιοτικής βελτίωσης, αφού δεδομένοι πόροι θα διατίθενται σε μικρότερο αριθμό εκπαιδευομένων, αλλά και την δυνατότητα για την μεταβίβαση πόρων σε άλλους κοινωνικούς τομείς. Αν δεν ληφθούν εξισορροπητικά μέτρα είναι πιθανόν να υπάρχει αναντιστοιχία μεταξύ της υπάρχουσας υποδομής και δυνατοτήτων αφενός, και των αναγκών και της πραγματικής ζήτησης αφετέρου.

Η αύξηση υπηρεσιών παιδείας, όπως και η καθυστέρηση της ένταξης στο εργατικό δυναμικό της νέας γενιάς πρέπει να συνυπολογιστούν στο ισοζύγιο μεταφοράς πόρων απο την μια γενιά στην άλλη. Η νέα γενιά γίνεται δέκτης μεγάλης έκτασης μεταφοράς πόρων *πριν* την ένταξή της στην εργασία. Οι μεταφορές πόρων αυτές μπορούν να χαρακτηρισθούν ως επενδύσεις της παλαιάς γενιάς στην νέα, ως τμήμα ενός άγραφου κοινωνικού συμβολαίου που εκτείνεται και στην συνταξιοδοτική προστασία.

3. Μέτρα για το δημογραφικό. Μια αντιστροφή των δημογραφικών τάσεων, με την έννοια της αύξησης της γονιμότητας είναι μέσα στα πλαίσια του δυνατού. Πρέπει όμως να ληφθεί

υπόψη ότι η ανάκαμψη της γονιμότητας για την επόμενη εικοσαετία θα έχει καθαρό δημοσιονομικό κόστος. Η έκταση της συμμετοχής του ασφαλιστικού συστήματος στο κόστος μιας πιο επιθετικής πολιτικής δημογραφικών κινήτρων είναι σημείο στο οποίο πρέπει να υπάρχει προβληματισμός.

Η επίκληση του δημογραφικού γίνεται για να δικαιολογηθούν πλείστες όσες αποκλίσεις συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων απο τον μέσο όρο (π.χ. συνταξιοδοτήσεις μητέρων στην ηλικία των 50 στο ΙΚΑ). Τα μέτρα αυτά έχουν σημαντικότερο κόστος για τα ταμεία. Η συνολική επίπτωσή τους στο δημογραφικό, με δεδομένο ότι χορηγούνται σε ηλικίες κατα τις οποίες η τεκνοποιία είναι μακρινή ανάμνηση, είναι μηδαμινή.

Τα ασφαλιστικά ταμεία είναι αυτά που θα κερδίζουν με πιο άμεσο τρόπο απο την τόνωση των γεννήσεων. Στην πράξη όμως τα ασφαλιστικά ταμεία χρηματοδοτούν ελάχιστα μέτρα άμεσα υποβοηθητικά των γεννήσεων. Το βάρος της κοινωνικής πολιτικής στις περιπτώσεις αυτές το επωμίζονται το δημόσιο αλλά και οι εργοδότες.

4. Μακροοικονομικές πτυχές του δημογραφικού. Οι δημογραφικές εξελίξεις θα επιδράσουν στα βασικά μεγέθη της οικονομίας.

- Μείωση του ρυθμού ανάπτυξης. Αποφυγή του φαινομένου αυτού απαιτεί την περαιτέρω αύξηση της παραγωγικότητας, πράγμα που με γηράσκον εργατικό δυναμικό είναι δύσκολο.
- Μείωση του ρυθμού απόδοσης κεφαλαίου.
- Ο γηράσκων πληθυσμός συνδυάζεται με μείωση της ροπής προς αποταμίευση.
- Υπάρχει ανάγκη δημιουργίας κεφαλαίου και υποδομής *απο τώρα*, έτσι ώστε η κορύφωση του δημογραφικού προβλήματος να βρεί την χώρα με μεγαλύτερα αποθέματα κεφαλαίου και επομένως παραγωγικότερη.
- Στην λογική αυτή εντάσσεται και ο περιορισμός του σημερινού δημοσίου χρέους. Η υπάρχουσα γενιά είναι προνομιούχος σε σχέση με την επόμενη και δεν δικαιολογείται να δανείζεται σε βάρος της.

5. Ισορροπία πόρων για κοινωνική πολιτική. Η συνταξιοδοτική προστασία είναι υποσύνολο της κοινωνικής προστασίας. Ο κοινωνικός ιστός ασφάλειας έχει και αναπτυξιακή διάσταση: Η ύπαρξή του λειτουργεί όπως η υπογραφή ενός καλογραμμένου ασφαλιστικού συμβολαίου. Επιτρέπει την ταχύτερη λήψη αποφάσεων και περιορίζει τον κίνδυνο αγκύλωσης μπροστά σε μεγάλες αναπτυξιακές επιλογές. Ένα σύστημα που λειτουργεί ως κοινωνικός ιστός ασφάλειας είναι πρωτίτως *αναπτυξιακό εργαλείο*.

Η ανάλυση της διάρθρωσης των κοινωνικών δαπανών δείχνει τρία σημεία:

1. Το συνολικό ποσοστό του ΑΕΠ που διατίθεται για κοινωνική προστασία, όταν εξασφαλιστούν όμοιοι ορισμοί, δεν διαφέρει πολύ μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ.
2. Στην Ελλάδα μεγαλύτερο ποσοστό διατίθεται για συντάξεις. Αλλα προγράμματα έχουν μικρότερη έκταση απο άλλες χώρες.
3. Η υψηλή δαπάνη για συντάξεις συνδυάζεται με ανισότητα, στο ύψος της σύνταξης, και στην ηλικία συνταξιοδότησης

Αρα βλέπουμε απο την μια πλευρά ένα ελάχιστα αναπτυγμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας, η ανάπτυξη του οποίου συνεχώς προσκρούει στην έλλειψη πόρων, ενώ απο την άλλη, ένα σπάταλο σύστημα συντάξεων που συνδυάζει νησίδες υπερτροφικής προστασίας με αδιαφορία για περιπτώσεις πραγματικής ένδειας.

Η σχέση συντάξεων και ελλείψεων δεν είναι τυχαία. Αν στην σημερινή “σπατάλη” προστεθούν και άλλες ανάγκες από την αύξηση ηλικιωμένων ή την ανάγκη ανάληψης μεγαλύτερου ρόλου από το κράτος, τότε θα υπάρχουν ακόμη λιγότερες πιθανότητες για ουσιαστική θεμελίωση της κοινωνικής προστασίας σε άλλους τομείς. Η κατάληξη των σκέψεων αυτών είναι ότι η μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων είναι *προϋπόθεση* για την ανάπτυξη της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. *Συνεπώς, το αφανές όφελος μιας συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης είναι η δυνατότητα υλοποίησης δυναμικής κοινωνικής πολιτικής, ενός κοινωνικού ιστού ασφάλειας.*

3. Γενικές Στρατηγικές Κατευθύνσεις

Το σύστημα συντάξεων στην Ελλάδα είναι κατ' αρχήν διανεμητικό ως προς την χρηματοδότηση και ορισμένων παροχών ως προς την δομή. Ως προς την νομική μορφή είναι αναγκαστικό (οριζόμενο από νόμους) και Δημόσιο (κρατικό).

Το σύστημα των ταμείων εμφανίζει την κατάσταση πολύπλοκότερη από ό,τι είναι. Ο πυρήνας του προβλήματος είναι απλός: Ένα διανεμητικό σύστημα ασφάλισης ορισμένων παροχών, αντιμετωπίζει δυσμενείς δημογραφικές εξελίξεις. *Ο αριθμός αυτών που πληρώνουν εισφορές θα περιορίζεται ενώ ο αριθμός των συνταξιούχων που θα εισπράττουν θα αυξάνεται.*

Στο πρόβλημα εξ ορισμού μπορούν να υπάρχουν τρεις αντιδράσεις:

1. Αύξηση Εσόδων- Εισφορών - Φορολογίας.

Στον **ιδιωτικό τομέα παραγωγής (ΙΚΑ)**, τα ποσοστά επιβάρυνσης της παραγωγής είναι ήδη υψηλά. Αρα η “λύση” της αύξησης του ποσοστού εισφοράς του ΙΚΑ πρέπει να θεωρείται ως το ύστατο όπλο. Αντίθετα, η πάταξη της εισφοροδιαφυγής, όχι μόνο στο ΙΚΑ, αλλά στο σύνολο των ταμείων που καλύπτουν τον τομέα της παραγωγής (Επικουρικά, ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, κλπ) πρέπει να έχει την ίδια προτεραιότητα με την πάταξη της φοροδιαφυγής.

Σε **άλλους τομείς** ίσως υπάρχουν περιθώρια, με την έννοια ότι η επιβάρυνση υπολείπεται ακόμη αυτής του ΙΚΑ. Συγκρινόμενες με τις παροχές τους, οι εισφορές των Δημοσίων Υπαλλήλων είναι πιο γενναιόδωρες, ενώ υπάρχει συνωστισμός στις κατώτερες κλάσεις στους αυτοτελώς απασχολούμενους. Στα ταμεία του ευρύτερου δημοσίου τομέα, οι όποιες παρεμβάσεις πρέπει να εξεταστούν σε σχέση με τις ανταγωνιστικές συνθήκες της αγοράς.

Η τρίτη πηγή είναι η **κρατική συμμετοχή**. Η κρατική συμμετοχή έχει έννοια όταν το κοινωνικό σύνολο καλείται να συνδράμει συγκεκριμένη ομάδα. Σε ένα γενικό πρόβλημα η επίκληση της ανάγκης κρατικής συμμετοχής δεν έχει νόημα, αφού, οι ίδιοι που επικαλούνται την συνδρομή θα κληθούν να την πληρώσουν. Αντικαθιστάται μια συγκεκριμένη υποχρέωση (π.χ. εισφορά) από μια απρόσωπη προτροπή “*ας πληρώσουν άλλοι*”, αποσιείοντας την υποχρέωση να πεί *ποιοί*. Έτσι η επίκληση της κρατικής συμμετοχής πρέπει να συμπληρώνεται, και με προτάσεις από πού θα τα βρεί το Κράτος: Να αυξήσει τον δανεισμό ή τους φόρους. Αν το δεύτερο, τότε, ποιούς φόρους;

Τέλος, η ιδέα της τριμερούς χρηματοδότησης όπου το Κράτος πριμοδοτεί τις *εισφορές* και όχι τις δαπάνες ταιριάζει σε κεφαλαιοποιητικά συστήματα και στερείται λογικής σε διανεμητικό

σύστημα ορισμένων παροχών όπως το Ελληνικό.

2. Περιορισμός μέσου ποσοστού αναπλήρωσης

Οι συνολικές αποδοχές συνταξιούχων προκύπτουν ως το *άθροισμα* της Κύριας σύνταξης, της επικουρικής σύνταξης και του εφ'απαξ. Απο το 1983 και μετά όλοι οι μισθωτοί υποχρεούνται και σε επικουρική ασφάλιση.

Το νομικό καθεστώς των συντάξεων θέτει ελάχιστους περιορισμούς στην είσπραξη πολλαπλών συντάξεων. Πολλαπλές συντάξεις μπορούν να υπάρχουν στις περιπτώσεις πολλαπλής ασφάλισης για την ίδια εργασία, παράλληλης ασφάλισης για δύο εργασίες ταυτόχρονα, ασφάλισης για δύο εργασίες η μια μετά την άλλη. Ολο και πιο κοινή είναι η περίπτωση σύνταξης απο ίδιο δικαίωμα και σύνταξης χηρείας.

Τα στοιχεία που παράγονται απο το ασφαλιστικό σύστημα αναφέρονται σε αριθμό *συντάξεων* και όχι *συνταξιούχων*. Ετσι υψηλοσυνταξιούχος που εισπράττει τρεις συντάξεις κατατάσσεται ως *τρεις* χαμηλοσυνταξιούχοι. Η έκταση του φαινομένου είναι άγνωστη, αφού η αποτίμησή του απαιτεί στατιστική επεξεργασία που δεν έχει κριθεί σκόπιμο να γίνει ως τώρα.

Μείωση του **ποσοστού αναπλήρωσης κατά την στιγμή της συνταξιοδότησης** μπορεί να γίνει με επανυπολογισμό του τύπου με τον οποίο προκύπτει η σύνταξη. Η κατάσταση ήταν αρχικά αρκούντως περίπλοκη, περιεπλάκη επι 50 χρόνια και τώρα συχνά ουδείς είναι σε θέση να υπολογίσει τι σύνταξη δικαιούται και γιατί. Και να μην υπήρχε θέμα εφικτού ποσοστού, θα έπρεπε να επανεξεταστεί ο τρόπος υπολογισμού της σύνταξης για λόγους απλούστευσης και αποτελεσματικότητας.

Σε πολλές περιπτώσεις η σύνταξη υπερβαίνει τις αποδοχές εν ενεργεία εργαζομένου. Το γεγονός αυτό στερείται κάθε οικονομικής λογικής, αφού επιβραβεύει την μη εργασία. Η υπέρβαση του 100% των αποδοχών γίνεται συνήθως απο το *άθροισμα* κύριας και επικουρικής σύνταξης. Ο Ν2084/92 για αυτό τον σκοπό έθεσε ως μέγιστο ποσοστό αναπλήρωσης το 20%. Η συγκεκριμένη όμως διάταξη βρίθεται ασαφιών και προβλημάτων εφαρμογής, ενώ αποτελεί μόνο έμμεση και διστακτική αντιμετώπιση ενός υπαρκτού προβλήματος.

Το ποσοστό αναπλήρωσης μπορεί να μειώνεται **κατά την διάρκεια της συνταξιοδότησης**, μέσω ελλιπούς τιμαριθμικής προστασίας. Πολλά συστήματα γενναιόδωρα την στιγμή της συνταξιοδότησης οδηγούνται σε αυτή την λύση απο την πίεση πόρων. Οι χαμηλές συντάξεις του ΙΚΑ υπο την πίεση δραματικών ταμειακών προβλημάτων υπέστησαν καθίζηση μεταξύ 1990 και 1993.

Ενα "σύστημα" τέτοιο που υπόσχεται πολλά τα οποία τα αναιρεί 'υπογείως' είναι το πραγματικό κόστος της μη επίλυσης των χρηματοοικονομικών προβλημάτων της ασφάλισης. Η αποφυγή του πρέπει να είναι το βασικό κίνητρο για μια οριστική επίλυση των προβλημάτων χρηματοδότησης της ασφάλισης.

Η αντιμετώπιση της τιμαριθμικής προστασίας των συντάξεων πρέπει να αναγνωρίζει ότι οι συνταξιούχοι είναι η πλέον ευάλωτη ομάδα του πληθυσμού. Συντάξεις μπορούν να αναπροσαρμόζονται είτε με βάση την εξέλιξη των μισθών είτε των τιμών, είτε με συνδυασμό. Η αποσύνδεση, που έγινε το 1990, με μισθούς είναι ίσως το μόνο μέτρο που έχει μεγάλη επίπτωση, αφού επενεργεί στο σύνολο των συνταξιούχων και όχι στην ροή των νέων. Η

πάροδος 7ετίας, όμως σημαίνει ότι ελάχιστη επιπλέον συνεισφορά μπορεί να αναμένεται. Η επάνοδος, όμως σε συστήματα σύνδεσης με μισθούς πριν δοθεί πειστική απάντηση στο πρόβλημα της επάρκειας των πόρων, θα ήταν σοβαρότατο λάθος. .

Για 60% των συνταξιούχων του ΙΚΑ, η “οργανική” σύνταξη δεν έχει σημασία αφού εισπράτουν τα κατώτατα όρια. Η δικαιολογία των ΚΟ είναι προνοιακή. Ο μεγάλος αριθμός συνταξιούχων με λίγα χρόνια ασφάλισης είναι η αιτία του ποσοστού στα ΚΟ. Η κατάσταση αυτή ήταν κατανοητή πριν από 20 χρόνια, δύσκολα όμως μπορεί να δικαιολογηθεί σήμερα.

3. Περιορισμός δικαιούχων - επιμήκυνση εργασιακού βίου.

Απόφαση κάποιου να αναβάλει την συνταξιοδότησή του κατά ένα έτος έχει διπλό όφελος: Πρώτον δεν καταβάλλεται σύνταξη για αυτό το έτος και δεύτερον, εισπράττονται εισφορές για ένα έτος επιπλέον. Για τον λόγο αυτό αύξηση ορίων ηλικίας είναι από τα πλέον αποτελεσματικά μέτρα. Η προγραμματισμένη και σταδιακή άνοδος των ορίων δίδει καιρό στην αγορά να προσαρμοστεί και περιορίζει την πιθανότητα αύξησης της ανεργίας.

Το σημαντικό σημείο δεν είναι το όριο αλλά η απόφαση διακοπής της εργασίας. Είναι περισσότερο επείγον να εξαιρεθούν κίνητρα που υπάρχουν για πρόωρη συνταξιοδότηση παρά να προχωρήσουν καταναγκαστικές αυξήσεις ορίων. Εκτιμάται ότι υπάρχουν περιθώρια αύξησης του εργασιακού βίου. Η λογική σειρά εξέτασης των μέτρων επιμήκυνσης του εργασιακού βίου πρέπει να είναι εξής:

1. Εξάλειψη αντικινήτρων παραμονής στην εργασία.
2. Εξέταση περιπτώσεων συνταξιοδότησης χωρίς όριο ηλικίας.
3. Εξέταση ειδικών περιπτώσεων κλάδων εργαζομένων με χαμηλά όρια ηλικίας.
4. Εξέταση περιπτώσεων ειδικής μεταχείρισης μητέρων
5. Εξέταση εξίσωσης ορίων ανδρών- γυναικών
6. Εξέταση αύξησης γενικών ορίων (ΙΚΑ)

Σημαντικό ρόλο στην μείωση της ηλικίας συνταξιοδότησης παίζει το αναχρονιστικό σύστημα των Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελματιών. Το σύστημα αυτό επιβραβεύει τις κακές συνθήκες εργασίας και αυξάνει το μη μισθολογικό κόστος. Η αναμόρφωσή του έχει πολλές φορές εξαγγελθεί. Η μόνη λύση είναι πλέον η κατάργηση των ΒΑΕ, μαζί με το επασφάλιστρο, πράγμα που θα δώσει ανάσα σε χειμαζόμενους κλάδους της βιομηχανίας. Τμήμα του επασφάλιστρου θα μπορεί να διοχετευτεί σε σκοπούς που βελτιώνουν την Υγιεινή και Ασφάλεια στους χώρους εργασίας.

Το πρόβλημα των ορίων ηλικίας παρακάμπτεται μέσω των συντάξεων αναπηρίας. Αν και το ποσοστό των συντάξεων αναπηρίας στο ΙΚΑ μειώνεται σαν αποτέλεσμα του Ν1902/90, το πρόβλημα δεν έχει ουσιαστικά παρέλθει, ενώ υπάρχει κίνδυνος να εμφανιστεί δριμύτερο στον ΟΓΑ.

Στις **συντάξεις επιζώντων** για πολλούς ισχύει ακόμη η συνταξιοδότηση αγάμων θυγατέρων και εργασία 20 ετών αρκεί για να χρηματοδοτήσει μια δυναστεία για 70 χρόνια. Δεν είναι δύσκολο να εξευρεθούν ρυθμίσεις οι οποίες συνδυάζουν σεβασμό στο πρόβλημα των επιζώντων, ουσιαστική βοήθεια όταν αυτή απαιτείται με την αναγνώριση ότι οι σημερινές κοινωνικές συνθήκες είναι διαφορετικές από την ακραία εξάρτηση της γυναίκας που είχε κατά νου ο νομοθέτης.

4. Το Θέμα των αποθεματικών. Σε σχέση με τις υποχρεώσεις του ασφαλιστικού συστήματος

τα αποθεματικά των ταμείων δεν είναι μεγάλα, ενώ είναι κατανεμημένα άνισα. Ωστόσο η ορθή και σώφρων διαχείριση των αποθεματικών είναι σημαντική για την λειτουργία της χρηματαγοράς, όπου μπορεί να παίξει εξισορροπητικό ρόλο.

5. Ταμεία και αποταμίευση. Στην δεκαετία του '50 τα ταμεία έπαιζαν τον ρόλο “εθνικοποίησης” των ιδιωτικών αποταμιεύσεων για την χρηματοδότηση της αναπτυξιακής προσπάθειας. Ο μηχανισμός αυτός τώρα έχει αντιστραφεί και αντί να δημιουργεί κεφάλαιο, το ρευστοποιεί.

Η σχέση “ασφάλιση-αποταμίευση-ανάπτυξη” παίζει τον ρόλο της χρυσότοκου όρνιθας. Μια αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης κατά μισή μονάδα τον χρόνο ισοδυναμεί με αύξηση του ποσοστού αναπλήρωσης για την πλειοψηφία των σημερινών εργαζομένων κατά 12%, ή 9 μονάδες, αποτέλεσμα ίδιο με την επιμήκυνσης της εργασιακής ζωής κατά 3,5 χρόνια. Αντίστροφα, ένα ασφαλιστικό σύστημα που έχει αντι-αναπτυξιακό χαρακτήρα σε τελική ανάλυση αυτοαναιρείται. Φαινομενική γενναιοδωρία (με υψηλή αναπλήρωση είτε με χαμηλά όρια ηλικίας) οδηγεί για την πλειοψηφία των συμμετεχόντων σε χαμηλότερα επίπεδα ευημερίας, αν συμπίεζει την ανάπτυξη.

4. Κοινωνικές αποφάσεις και κοινωνικός διάλογος

1. Το κόστος της μη λύσης. Λύσεις για το ασφαλιστικό *υπάρχουν*, ο κατάλληλος συνδυασμός των οποίων θα εξασφάλιζε μόνιμη λύση στο πρόβλημα. Η αγωγή που οδηγεί σε θεραπεία μιας ασθένειας είναι ανεκτή μόνο αν συνυπολογιστούν οι επιπτώσεις της *μη* θεραπείας. Με τον ίδιο τρόπο, μια μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού μπορεί να γίνει αποδεκτή μόνον αν κατανοηθεί το κόστος της *μη* επίλυσής του.

- Θα υπάρχει αδυναμία άσκησης κοινωνικής πολιτικής εκτός των συντάξεων.
- Στην μακροοικονομία, το εφιαλτικό σενάριο συνεχούς επιβάρυνσης της παραγωγής για την χρηματοδότηση της ασφάλισης. Στο περιβάλλον της ΟΝΕ και του ενιαίου νομίματος αυτό σημαίνει, μετατόπιση της παραγωγής εκτός Ελλάδος και ανεργία.
- περισσότεροι πόροι θα διοχετεύονται στην κατανάλωση και θα αφαιρούνται από τις επενδύσεις.

Αλλά και οσον αφορά τους ίδιους τους ασφαλισμένους, το κύριο κόστος είναι η **ανασφάλεια**. Οσο δεν δίδεται πειστική απάντηση για το μέλλον του συστήματος συντάξεων, τόσο για τον καθένα θα υπάρχει αβεβαιότητα για το *πώς, πότε* και *με ποιά σύνταξη* θα συνταξιοδοτηθεί. Η ύπαρξη ανασφάλειας αυτού του είδους αντιστρατεύεται τον κύριο λόγο ύπαρξης του κρατικού συστήματος συντάξεων.

Αν η κατανομή βαρών ανάμεσα στις γενιές θεωρηθεί ανισοβαρής, τότε υπάρχει ο κίνδυνος δικαιώματα που συσσωρεύονται να μην αναγνωρισθούν είτε να υποτιμηθούν ριζικά, όταν η γενιά που πληρώνει και δεν εισπράτει βρεθεί σε εκλογική πλειοψηφία.

2. Ασφαλιστικά ταμεία: το δένδρα και το δάσος

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι “κοινωνικό” γιατί μπορεί να αντισταθμίζει τους κινδύνους που αφορούν την εξέλιξη ενός μεμονωμένου κλάδου χρησιμοποιώντας σαν αντίβαρο την πορεία των υπολοίπων. Στην βάση του διανεμητικού συστήματος είναι ότι το έλλειμμα ενός φθίνοντος κλάδου αντισταθμίζεται από το πλεόνασμα των κλάδων που αναπτύσσονται.

Το κύριο ρίσκο που αντιμετωπίζει ένα συνολικό διανεμητικό σύστημα είναι το κοινωνικό ρίσκο της γήρανσης και της μείωσης του εργατικού δυναμικού. Μέσα σε αυτό το σύνολο είναι απόλυτα λογικό να υπάρχουν ταμεία στα οποία οι οικονομικές εξελίξεις είναι ευνοϊκότερες από τον μέσο όρο. Απλή αριθμητική συνεπάγεται ότι και μόνο η ύπαρξη κλάδου που πάει καλύτερα από τον μέσο όρο αναγκάζει κάποιο άλλο να πάει χειρότερα.

Το σημείο είναι και η Αχίλλειος πτέρνα του ελληνικού συστήματος. Το σύστημα ως προς την οργανωτική του δομή προσομοιάζει προς ένα (ιδιωτικό) κεφαλαιοποιητικό σύστημα, ως προς την χρηματοδότηση δε είναι (κρατικό) διανεμητικό. Ένα τέτοιο σύστημα οδηγεί σε ελλείμματα, αδικίες και ανισότητες. Από την δεκαετία του 50 αντι τα εν δυνάμει πλεονάσματα να πληρώνουν για τους φθίνοντες κλάδους διοχετεύτηκαν σε μια συνεχή πορεία βελτίωσης των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης και την δημιουργία δομικών ελλειμμάτων.

Το δημογραφικό πρόβλημα μεταφράζεται σε ασφαλιστικό μέσω των ταμείων, κύριας, επικουρικής ασφάλισης και πρόνοιας. Το δάσος του συστήματος ασφάλισης μεταφράζεται στα δένδρα (τα ταμεία). Αυτά που είναι αυτονόητα και που προκύπτουν άμεσα και αβίαστα για το σύστημα μπορούν εύκολα να αμφισβητηθούν για το κάθε ταμείο ξεχωριστά.

Το δημογραφικό είναι κάτι το οποίο η **κοινωνία** πρέπει να αντιμετωπίσει, σε κάθε περίπτωση. Το κάθε **ταμείο**, ή κλάδος εργαζομένων, μπορεί κάλλιστα να ισχυριστεί ότι το δημογραφικό δεν τους αφορά, αν έχουν ταχύτερη αύξηση ασφαλισμένων, αν νέμονται κοινωνικό πόρο ή κάποιος καλύπτει το έλλειμμα. Τα επιχειρήματα αυτά έχουν νομική βάση, η γενίκευσή τους όμως οδηγεί σε οικονομικό παραλογισμό. Περιχαράκωση γύρω από τα συμφέροντα ενός εκάστου ταμείου οδηγεί σε διαιώνιση του ασφαλιστικού και σε ασφαλιστική μεταρρύθμιση με δόσεις. Αυτό που ήταν να γίνει γίνεται αλλά με μικρότερη διορία προσαρμογής.

3. Ο διάλογος και οι μεγάλες επιλογές.

Το ζητούμενο στον διάλογο είναι ένα μακροπρόθεσμο εφικτό (ή “βιώσιμο”) σύστημα ασφάλισης. Η επίκληση “βιωσιμότητας” στο ασφαλιστικό έχει άμεσα ποσοτικοποιήσιμη διάσταση: αρχίζοντας από τα δημογραφικά στοιχεία, και με άλλες υποθέσεις, μπορούμε να έχουμε εικόνα του συστήματος συντάξεων για τα επόμενα 30-40 χρόνια.

Ένα τέτοιο υπόδειγμα είναι απαραίτητο για τον διάλογο για το μέλλον της ασφάλισης. Μόνο με ένα τέτοιο εργαλείο μπορεί να εξακριβωθεί αν το σύστημα είναι βιώσιμο, τι βάρος δημιουργεί στην οικονομία, πόσο πρέπει να αυξηθούν οι εισφορές, τι επιπτώσεις έχουν τα αποθεματικά. Η ποσοτική διάσταση, τέλος καταστά συγκρίσιμες εναλλακτικές προτάσεις: π.χ. μια πρόταση που εμπεριέχει υψηλότερες συντάξεις θα πρέπει να εξισορροπείται από αντίστοιχα υψηλότερες εισφορές. Ένα τέτοιο υπόδειγμα μπορεί να δώσει μια ποσοτική ιδέα για τις τρεις κύριες αποφάσεις που θα χαρακτηρίσουν ένα μελλοντικό σύστημα ασφάλισης: “Ποιά εισφορά;” “Ποιό ποσοστό αναπλήρωσης;” “Ποιά ηλικία συνταξιοδότησης;” Οι αποφάσεις είναι αλληλένδετες: Μια υψηλότερη μέση ηλικία συνταξιοδότησης συνεπάγεται ότι είναι εφικτό υψηλότερο ποσοστό αναπλήρωσης ή χαμηλότερη εισφορά ή και τα δύο.

Τέτοια μελέτη δεν είναι ακόμη διαθέσιμη. Όμως οι ενδείξεις (από έρευνα του ΟΟΣΑ που εκπονήθηκε το 1997) προιδεάζει ότι οι απαιτούμενες αλλαγές είναι πολύ μεγάλες.

4. Η διαδικασία επιλογής - ποιός επιλέγει; Η έκθεση αυτή σκόπιμα δεν παίρνει θέση σε θέματα τα οποία πρέπει να είναι αντικείμενα κοινωνικών επιλογών. Τέτοιου είδους επιλογές

πρέπει να τεθούν σε διαδικασίες κοινωνικής επιλογής. Ένα θέμα που επιτάσσει την διαδικασία διαλόγου είναι ότι σε θέματα που αφορούν την συνταξιοδότηση μετά το 2005 τότε ο σημερινός εργαζόμενος που πληρώνει εισφορές θα είναι ο αυριανός συνταξιούχος που θα εισπράξει την σύνταξη. Το ίδιο άτομο που θα πληρώσει για την σύνταξη, θα την εισπράξει αργότερα.

5. Ειδικά θέματα - Παρατηρήσεις

1. Ενοποίηση ταμείων

Κανείς δεν υπερασπίζεται το σημερινό σύστημα κατάτμησης και πολυνομίας με την έννοια ότι ένα σύστημα εξ υπαρχής θα σχεδιαζόταν έτσι. Όμως, παρά την ρητή απαγόρευση υπήρχαν σημαντικά παραδείγματα “απόσχισης” κλάδων από το ΙΚΑ. Εύποροι κατα κανόνα κλάδοι αρνούνται την συμμετοχή τους στα κοινωνικά βάρη του συνόλου και κρατούν την αλληλεγγύη μόνο στα όρια του κλάδου (Παραδείγματα η ΔΕΗ το 1966, το ΤΑΠ-ΟΤΕ, διάφορες Τράπεζες, οι σημερινές προτάσεις για το ενιαίο ταμείο για τους τραπεζοϋπαλλήλους). Η απόσχιση δεν είναι παρά μια ακραία μορφή ιδιωτικοποίησης, η οποία νομοθετεί την ανεξαρτησία από το κοινωνικό σύνολο, διατηρώντας όμως παράλληλα την κρατική εγγύηση της μή χρεωκοπίας.

Δεν υπάρχει γενικό πρότυπο ενσωμάτωσης όσον αφορά τις συνθήκες και όρους συνταξιοδότησης. Η ενοποίηση των ταμείων όπως γίνεται σήμερα δεν είναι μέτρο πολιτικής αλλά μέτρο άφεσης αμαρτιών. Προχωρά αναγκαστικά όταν κάποιο ταμείο βρίσκεται σε αδυναμία πληρωμών, συγκεντρώνοντας όλα τα ελλείμματα στο ΙΚΑ.

Μια ενοποίηση έχει τα εξής αποτελέσματα:

1. Μείωση στο διοικητικό κόστος μέσω των οικονομιών κλίμακος
2. Χρηματοοικονομικά οφέλη μέσω της ανακατανομής της περιουσίας των ταμείων
3. “Ασφαλιστικά” οφέλη μέσω της ευρύτερης εφαρμογής της εξισορρόπησης των ασφαλιστικών κινδύνων.
4. Λειτουργική ενοποίηση ή ενοποίηση προϋποθέσεων (πλήρης ενοποίηση).

Τα περισσότερα οφέλη δεν απαιτούν την διοικητική ενοποίηση ταμείων. Αντίστροφα η επίτευξη της διοικητικής ενοποίησης μπορεί να γίνει χωρίς να υλοποιηθεί κανένα όφελος.

Η δημόσια συζήτηση κυριαρχείται από την οριζόντια ενοποίηση ταμείων (κύριας ασφάλισης) διαφορετικών κλάδων εργαζομένων. Αντίθετα το λογικά απλούστερο θέμα της κάθετης ενοποίησης των διαφόρων επιπέδων συντάξεων, της συνεξέτασης των κλάδων κύριας και επικουρικής ασφάλισης, για τον ίδιο κλάδο εργαζομένων δεν συζητείται. Από άποψη οικονομικής λειτουργίας τα ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης δεν διαφέρουν.

Μία λύση στο πρόβλημα της κατάτμησης και στα δομικά ελλείμματα είναι η αλληλεγγύη των φορέων της κοινωνικής ασφάλισης. Ένα σύστημα με κλαδικές διαφοροποιήσεις μπορεί να λειτουργεί ως να ήταν ενιαίο, διατηρώντας την αυτονομία των ταμείων, αν υπάρχει μηχανισμός τροφοδότησης των ελλειμματικών από τα πλεονασματικά ταμεία. Προς την κατεύθυνση αυτή ρόλο-κλειδί μπορεί να παίζει ο Λογαριασμός Αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΛΑΦΚΑ). Ο ΛΑΦΚΑ δημιουργήθηκε με τον Ν2084, αλλά η μέχρι τώρα διαχείρισή του δεν το αξιοποίησε και αντίθετα τον έχει αποδυναμώσει. Για να ανακτηθεί η εξυγιαντική δυναμική θα έπρεπε να επανιδρυθεί ο ΛΑΦΚΑ με νέους πόρους και ευρύτερες αρμοδιότητες.

2. Κλαδικές διαφοροποιήσεις και κοινωνικές επιβαρύνσεις

Ο γενικός κανόνας πρέπει να είναι ότι η προστασία που παρέχει το Κράτος πρέπει να είναι ομοιόμορφη για όλους. Η χρηματοδότηση τυχόν αποκλίσεων από τον γενικό κανόνα πρέπει να βαρύνει τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους. Είναι δύσκολο να βρεθεί σύστημα κανόνων που να εξηγεί τις διαφοροποιήσεις που παρατηρούμε σήμερα.

Από την άλλη πλευρά, είναι θεμιτό διαφορετικά άτομα να έχουν διαφορετικές προτιμήσεις όσον αφορά το ύψος της σύνταξης, το πότε ακριβώς θα διακόψουν την εργασία, κλπ. Το ζήτημα είναι η διαφοροποίηση αυτή να βαρύνει τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους και όχι τρίτους. Το θέμα δεν είναι ισότητα στους συνταξιοδοτικούς κανόνες, αλλά ισότητα στην κατανομή της κρατικής συνδρομής. Η συνθήκη αυτή είναι δύσκολο να επιτευχθεί με το διανεμητικό σύστημα χρηματοδότησης, αφού δεν υπάρχει αναγκαστική σχέση μεταξύ εισφορών και παροχών. Αντίθετα, στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα, η όποια διαφοροποίηση στην σύνταξη αντανakλά διαφορετικό όγκο αποταμιεύσεων, ή διαφορετική επενδυτική πολιτική.

Η λογική αυτή - της συνύπαρξης της κοινωνικής αλληλεγγύης και της αλληλεγγύης των γενεών με κλαδικές και άλλες διαφοροποιήσεις - είναι αυτή που στηρίζει και τα συνταξιοδοτικά συστήματα πολλών επιπέδων ή **“συστήματα τριών στυλοβατών”**. Οι συντάξεις χωρίζονται σε τρία επίπεδα, που αντιστοιχούν σε τρεις διαφορετικούς σκοπούς:

1. Το πρώτο επίπεδο αντιστοιχεί στην **κοινωνική πρόνοια** και χρηματοδοτείται από γενική φορολογία.
2. Το δεύτερο επίπεδο αντιστοιχεί στην **αναπλήρωση εισοδήματος** και χρηματοδοτείται με εισφορές με το διανεμητικό σύστημα.
3. Το τρίτο επίπεδο αντιστοιχεί στην **κλαδική αποταμίευση**, συνήθως σαν επαγγελματική ασφάλιση. Χρηματοδοτείται με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα και είναι συνήθως ιδιωτικό.

Το σύστημα αυτό επιστρέφει σε ένα ‘ιδεατό’ σύστημα κύριας και επικουρικής ασφάλισης με κρατική χρηματοδότηση της κοινωνικής πρόνοιας.

Θεωρείται από πολλούς ότι το κεφαλαιοποιητικό σύστημα οδηγεί σε περισσότερες αποταμιεύσεις και άρα υπερτερεί του διανεμητικού στην αντιμετώπιση του δημογραφικού. Η άποψη αυτή είναι άκρως απλουστευτική. Σε κάθε περίπτωση το ζήτημα δεν είναι η αντικατάσταση ενός συστήματος από το άλλο, αλλά το βέλτιστο μείγμα. Για τον λόγο αυτό πολλά διανεμητικά συστήματα (π.χ. κύρια ασφάλιση ΟΓΑ ή η ιδέα ατομικών λογαριασμών) ‘μιμούνται’ το κεφαλαιοποιητικό σύστημα σε σημεία.

Σημαντική Ελληνική ιδιαιτερότητα είναι η υστέρηση στην ανάπτυξη επαγγελματικής συμπληρωματικής (‘ιδιωτικής’) ασφάλισης. Για να μπορεί να έχει ρόλο η συμπληρωματική επαγγελματική ασφάλιση ως εργαλείο για μια ενδεχόμενη αναδιάρθρωση του ασφαλιστικού συστήματος πρέπει να προϋπάρχει και να λειτουργεί το θεσμικό πλαίσιο. Δεν είναι συμπτωματικό ότι σε δύο ευρωπαϊκές χώρες (Γαλλία και Ιταλία) μέσα στο 1997 προωθούνται νομοί που δίδουν ένα νέο ρυθμιστικό και κανονιστικό πλαίσιο για τις ιδιωτικές συντάξεις.

3. Προβλήματα μετάβασης από ένα σύστημα στο άλλο

Στην Ελλάδα το σύστημα συντάξεων δίδει “φουσκωμένες υποσχέσεις” τις οποίες αναιρεί στην πράξη, είτε μέσω των ελλειμμάτων είτε της περικοπής των πραγματικών συντάξεων. Μια

μεταρρύθμιση είναι επομένως η επιλογή συντεταγμένης αντί άναρχης υποχώρησης (ή αθέτησης υποσχέσεων).

Αυτό που είναι σαφές απο την σκοπιά της κοινωνίας είναι λιγότερο κατανοητό για τον μεμονωμένο ασφαλισμένο, για τον οποίο τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα γίνονται αντιληπτά ως περιουσιακά δικαιώματα. Η διαφορά μεταξύ των δικαιωμάτων που θα αποκτήσει και των εισφορών που θα πληρώσει για την απόκτησή του είναι ένα είδος “αφανές χρέος” (implicit debt) του συστήματος προς αυτόν. Τα τελευταία χρόνια συνήθης μέθοδος για την μέτρηση του ασφαλιστικού προβλήματος είναι ο υπολογισμός του “αφανούς χρέους” για τον κάθε ασφαλισμένο και η πρόσθεσή του για να εξαχθεί το αφανές χρέος για το σύνολο του συστήματος.

Εξ ορισμού κάθε διανεμητικό σύστημα που αντιμετωπίζει γήρανση του πληθυσμού θα έχει μεγάλο αφανές χρέος. Επειδή η έννοια του ‘αφανούς χρέους’ χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο, πρέπει να γίνουν εννοιολογικές παρατηρήσεις.

1. Δεν είναι επιτρεπτή η πρόσθεσή του στο δημόσιο χρέος. Πρόσθεση των δύο μεγεθών θα έδιδε μια πλαστά μεγάλη εικόνα του συνολικού χρέους, αφού υπάρχουν μεγέθη (επιχορηγήσεις, κοινωνικοί πόροι) που καταγράφονται (στο δημόσιο χρέος) ως εκροές του δημοσίου χωρίς να καταγράφονται (στο αφανές) ως εισροές των ταμείων.
2. Σε αντίθεση με το δημόσιο χρέος, το αφανές δεν είναι νομικά απαιτητό.
3. Ένα υπερβολικά μεγάλο αφανές χρέος απλά δείχνει το πόσο επείγουσα είναι μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση και δεν είναι πιστευτό.

Απότομες αλλαγές έχουν κοινωνικό κόστος αντιστρόφως ανάλογο της δυνατότητας προσαρμογής και αντίδρασης. Το κόστος αυτό αντισταθμίζεται απο το “διαφυγόν κέρδος” της καθυστέρησης της μεταρρύθμισης - το οποίο επωμίζονται οι ασφαλισμένοι. Μακρά περίοδος προσαρμογής ενδείκνυται όταν υπάρχει έγκαιρη προειδοποίηση.

Στην Ελλάδα το ασφαλιστικό ως πρόβλημα επισημάνθηκε αρμοδίως την δεκαετία του ‘50. Η απάντηση ήταν φυγή προς τα εμπρός, μια πλαστή “αιώνια εφηβεία” του συστήματος με την προσθήκη νέων (ανώριμων) τμημάτων για την χρηματοδότηση της επέκτασης των παροχών. Η ωρίμανση των τμημάτων αυτών οδηγούσε το σύστημα σε περαιτέρω επιδείνωση. Εμείς είμαστε η ‘επόμενη γενιά’ στην οποία φορτώθηκαν τα βάρη της δεκαετίας του 60, πράγμα που εξηγεί και την έλευση του ασφαλιστικού πρίν την δημογραφική επιδείνωση.

Υπάρχει ευρύτατο φάσμα ρυθμίσεων όσον αφορά την σταδιακότητα των ρυθμίσεων, απο μέτρα που συμπεριλαμβάνουν και τους νυν συνταξιούχους, ως μέτρα που αφορούν μόνο αυτούς που θα γεννηθούν απο δώ και πέρα. Ορισμένες παρατηρήσεις:

1 Για το άτομο οι αλλαγές είναι πάντοτε απότομες, αφού θα καθυστερήσει κατα ένα ακέραιο αριθμό ετών. Ο σταδιακός χαρακτήρας του μέτρου αναφέρεται στο ότι μεταξύ ασφαλισμένων κατανέμεται σταδιακά. Η αξιοπιστία της προαναγγελίας πρέπει επομένως να διαφυλαχθεί ως κόρη οφθαλμού.

2 Η σταδιακή εφαρμογή αποτρέπει απότομες διαφοροποιήσεις που οδηγούν σε ασφάλιση δύο ταχυτήτων. Μια τέτοια κατάσταση εμπεριέχει και ‘πολιτικό ρίσκο’ όταν οι ασφαλισμένοι του νέου συστήματος ευρεθούν σε πλειοψηφία στην αγορά εργασίας.

3 Η προαναγγελθείσα σταδιακή αλλαγή πρέπει να βασίζεται σε μεγέθη τα οποία επιβεβαιώνονται εύκολα και δεν είναι ανοικτά σε αλλοιώσεις και μεταβολές. (Π.χ. το έτος γεννήσεως και όχι το έτος πρώτης ασφάλισης). Ρυθμίσεις που εξαρτώνται από αποφάσεις των ενδιαφερομένων οδηγούν σε κύμματα συνταξιοδοτήσεων.

4 Η βέλτιστη ταχύτητα εξαρτάται και από το σχήμα της δημογραφικής πυραμίδας. Αν κάποια γενιά είναι τόσο πολυπληθής τότε όποιες περικοπές δεν την περιλαμβάνουν θα είναι ανεπαρκείς και όποια αύξηση πληρωμών στην οποία δεν συμμετέχει δεν θα αρκεί. Από την άλλη οπτική γωνία, αν η άτυχη γενιά προλάβει να συνταξιοδοτηθεί με γενναιόδωρες ρυθμίσεις θα αντιμετωπίσει έντονα προβλήματα επάρκειας πόρων.

5 Αν αρχίσει κανείς από αυτούς με τα μεγαλύτερα προνόμια και προχωρήσει προς πολυπληθέστερες ομάδες, η αρχική απόδοση των μέτρων θα είναι πολύ μικρή. Η ανάγκη ταχείας απόδοσης συνηγορεί σε λύσεις οι οποίες είτε είναι απότομες για μικρές ομάδες ή αξιοποιούν πολλαπλές ταχύτητες προσαρμογής.

6 Ταχεία προσαρμογή επιτυγχάνεται και με την παράθεση δύο συστημάτων μεταξύ των οποίων υπάρχει επιλογή. Ο ορισμός των συνιστωσών παραμέτρων της επιλογής είναι θέμα λεπτών υπολογισμών, αφού υπάρχει ο 'κίνδυνος' να επιλέξουν όλοι το ένα σύστημα.

4. Μετάβαση στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα;

Θεωρείται ευρέως ότι τα προβλήματα μετάβασης προς το κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι τόσο μεγάλα, ώστε η συζήτηση έχει ακαδημαϊκό ενδιαφέρον. Το κύριο πρόβλημα αφορά στις εισφορές κατά την διάρκεια της μετάβασης: Τότε οι συντάξεις των σημερινών συνταξιούχων θα εξακολουθούν να πληρώνονται. Οι εισφορές των εργαζομένων όμως θα πρέπει να αποταμιεύονται για να δημιουργήσουν το κεφάλαιο για να πληρωθούν οι δικές τους συντάξεις, όταν συνταξιοδοτηθούν. Συνεπώς οι εισφορές δεν είναι διαθέσιμες για την πληρωμή των σημερινών συντάξεων - η υποχρέωση για τις οποίες μεταβιβάζεται στο Δημόσιο. Για την επόμενη γενιά, οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να συγκεντρώνονται *δύο φορές*.

Αυτή και μόνο η παρατήρηση αρκεί για να αποκλειστεί αυτή η ιδέα, αν παραμείνουν ως έχουν οι κανόνες της ONE, εκτός αν γίνει εξαίρεση για παροδική αύξηση του χρέους ως συνέπεια μεταρρυθμίσεων, όπως έχει εισηγηθεί το ΔΝΤ.

Η αλλαγή του χρέους από αφανές προς εμφανές αλλάζει και την νομική βάση των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων - από υποθετικά γίνονται απαιτητά. Αυτό σημαίνει ότι η μετατροπή του χρέους δεν είναι απαραίτητο να γίνει ένα προς ένα. Αντίστοιχα, η όποια μεταρρύθμιση πρέπει να συμβαδίζει με αusterοποίηση του παλαιού συστήματος.

Ταχεία προσαρμογή σημαίνει μετατροπή τμήματος των συσσωρευμένων δικαιωμάτων προς το νέο σύστημα, τουλάχιστον για αυτούς που είναι κάτω από ορισμένη ηλικία. Εκεί μπορούν να εφαρμοστούν δύο τεχνικές:

1. "Ομόλογα αναγνώρισης". Κάθε ασφαλισμένος του παλαιού συστήματος λαμβάνει ένα ομόλογο το οποίο αποτελεί την κεφαλαιοποίηση των δικαιωμάτων που έχει αποκτήσει. Με τα ομόλογα αναγνώρισης η εξέλιξη προς το νέο σύστημα είναι ταχύτερη, αφού όλο το εργατικό δυναμικό μεταφέρεται. (Οι συνταξιούχοι παραμένουν στο παλαιό).

2. "Τμηματική σύνταξη". Το Κράτος συνεχίζει να πληρώνει το τμήμα της σύνταξης που αντιστοιχεί στα έτη ασφάλισης που είχε ο δικαιούχος στο παλιό σύστημα.

Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα έχει πρόβλημα αντιμετώπισης των τμημάτων του ασφαλιστικού συστήματος που έχουν σχέση με την κοινωνική αλληλεγγύη - αυτό που και εμείς αποκαλούμε προνοιακό τμήμα: τις πληρωμές κατώτατων συντάξεων και τις συντάξεις αναπηρίας. Για τον λόγο αυτό συνήθως διατηρείται ένα μικρό (διανεμητικό) ασφάλιστρο για την κάλυψη αυτών των κινδύνων.

Σε Ευρωπαϊκές συνθήκες η πλήρης μετατροπή του συστήματος προς κεφαλαιοποίηση είναι απίθανο να είναι επιθυμητή. Πολύ πιο λογική είναι η μεταφορά *τμήματος* του συνολικού ποσοστού αναπλήρωσης προς κεφαλαιοποιητική κατεύθυνση. Τελικός προορισμός ένα μεικτό σύστημα τριών επιπέδων (ή τριών στυλοβατών), όπως αυτό που χαρακτηρίζει ήδη τις περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Μεταφορά δικαιωμάτων συνεπώς δεν γίνεται για το σύνολο της σύνταξης, αλλά μόνο για ένα τμήμα της, πράγμα που περιορίζει και το δημοσιονομικό κόστος.

Παράδειγμα: Η αρχική κατάσταση είναι αναλογιστικά ισοσκελισμένη και αποδίδει 90% αναπλήρωση σε σύνταξη και χρηματοδοτείται από εισφορές 30%. Στην νέα κατάσταση ο ασφαλισμένος θα συνεισφέρει σε δύο 'ταμεία' και θα λαμβάνει συντάξεις από δύο πλευρές.

- Στο διανεμητικό ταμείο πληρώνει 20% εισφορά και θα λαμβάνει τα 2/3 της αναπλήρωσης που έπαιρνε - 60%.
- Στο κεφαλαιοποιητικό πληρώνει 10% που προστίθεται στον ατομικό του λογαριασμό. Με την συμπλήρωση του ορίου ηλικίας θα πάρει σύνταξη ανάλογα με την απόδοση των αποταμιεύσεων κατά την διάρκεια του εργασιακού του βίου.

Το σύνολο της σύνταξης μπορεί να είναι ίσο, μεγαλύτερο ή μικρότερο από την παλιά σύνταξη ανάλογα με την εξέλιξη του χαρτοφυλακίου. Οι τεχνικές μετάβασης παραμένουν οι ίδιες που αναφέρθηκαν πιο πάνω. Εργαζόμενοι κάτω μιας ηλικίας προσχωρούν υποχρεωτικά στο νέο σύστημα, αυτοί άνω κάποιας άλλης (π.χ 50) παραμένουν στο παλιό, ενώ οι ενδιάμεσες ηλικίες μπορούν να επιλέξουν.

Αυτά τα σχήματα μετατροπής δεν τίθενται στην ημερήσια διάταξη τόσο για την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων του κεφαλαιοποιητικού συστήματος, αλλά *κυρίως* επειδή διευκολύνουν την μεταρρύθμιση επί το αυστηρότερο του *ισχύοντος* συστήματος: Το κύριο πλεονέκτημα που προσφέρει ένα αυστηροποιημένο (και περισσότερο βιώσιμο) σύστημα στον ασφαλισμένο είναι η μεγαλύτερη ασφάλεια: Οι υποσχέσεις που δίδει είναι μικρότερες μεν, αλλά πιο πιστευτές. Η μετατροπή της χρηματοδοτικής βάσης υπογραμμίζει την μεγαλύτερη αξιοπιστία.

Τέτοια σχήματα συζητούνται και εφαρμόζονται ευρύτατα στην Ανατολική Ευρώπη, όπου η Ουγγαρία θα εφαρμόσει αυτού του είδους την μεταρρύθμιση από το 1998 (Ακολουθούν η Πολωνία, Σλοβενία, Λιθουανία κ.ά). Στην Ουγγαρία η μεταρρύθμιση προωθείται ως εργαλείο κοινωνικής δικαιοσύνης αλλά και ως αναπτυξιακός μοχλός.

5. Κοινωνική Ασφάλιση και κοινωνική πρόνοια - επικέντρωση;

Η άποψη ότι πρέπει να υπάρχει πλήρης διαχωρισμός της κοινωνικής αλληλεγγύης και της πρόνοιας και ότι το σύστημα ασφάλισης πρέπει να είναι πλήρως ανταποδοτικό είναι λανθασμένη. Ο λόγος είναι σαφής όταν αναλογιστούμε το τι σημαίνει το επίθετο "*κοινωνική*" ασφάλιση: Η ασφάλιση ζωής ασφαλίζει εναντίον του κινδύνου της μακροζωίας. Η *κοινωνική* ασφάλιση πέραν αυτού καλύπτει και ένα άλλο *κοινωνικό* κίνδυνο: τον κίνδυνο η εργασιακή ζωή να μην οδηγεί σε αποταμιεύσεις επαρκείς για να καλύψουν τα γηρατειά αξιοπρεπώς (λόγω

ανεργίας, απρόβλεπτης συρρίκνωσης του επαγγέλματος, οικογενειακών προβλημάτων).

Σαν αποτέλεσμα αυτού του κοινωνικού ρόλου όλα σχεδόν τα συστήματα ασφάλισης έχουν ως κεντρικό τους σημείο κατώτατη σύνταξη, η οποία “ασφαλίζει” κατα των “κοινωνικών κινδύνων” της επαγγελματικής ατυχίας. Όπως σε κάθε ασφαλιστικό συμβόλαιο η ύπαρξη ενός ευνοϊκού όρου όπως η κατώτατη σύνταξη δημιουργεί κίνητρα προς καταστρατήγηση (“moral hazard”). Έτσι αν μπορεί να αποκτηθούν τα ίδια ευεργετήματα με 15 χρόνια εισφορές είτε με 23 χρόνια εισφορές, είναι επόμενο να υπάρχει η τάση αποφυγής πληρωμής εισφορών. Οι ρυθμίσεις που αφορούν στις κατώτατες συντάξεις πρέπει να αναζητήσουν μια συμβιβαστική λύση που περιορίζει τις καταστρατηγήσεις, διαφυλάσσοντας όμως την κοινωνική αποστολή του θεσμού. Λύσεις οι οποίες ήταν κάποτε οι καλύτερες δυνατές μπορεί αργότερα να είναι αναχρονιστικές.

Αν το σύστημα των ΚΟ σχεδιαζόταν το 1997 δεν θα είχε την ίδια δομή:

1. Πριν 15 χρόνια στο ΙΚΑ συνταξιοδοτούμενοι είχαν διανύσει το μεγαλύτερο τμήμα της εργασιακής τους ζωής σε επαγγέλματα που δεν ασφαλιζόνταν.
2. Αν τα κατώτατα όρια αποτελούν κοινωνική πολιτική, τότε τομείς υψηλομίσθων, όπως ΔΕΚΟ και Τράπεζες δεν θα έπρεπε να εξαιρούνται από την χρηματοδότησή της.
3. Οι δικαιολογίες που υπάρχουν για την ύπαρξη κατώτατων ορίων στις κύριες συντάξεις δύσκολα μπορούν να επεκταθούν για να δικαιολογήσουν κατώτατα όρια στις συμπληρωματικές (επικουρικές) συντάξεις.
4. Οποιαδήποτε διαδικασία που βασίζονταν παλαιότερα σε εισοδηματικά κριτήρια θα κατέληγε σε τιμωρία της ελικοκρίνειας. Οι πρόοδοι των τελευταίων ετών καθιστούν την (προσεκτική) χρήση εισοδηματικών κριτηρίων πιο αποδεκτή.
5. Η δομή των Ταμείων καθιστούσε διασταυρώσεις στοιχείων μεταξύ ταμείων αδύνατες.

Το κύριο πρόβλημα στο σύστημα των Κατωτάτων Ορίων είναι ότι τα ΚΟ λειτουργούν ως κίνητρο για πρόωρη συνταξιοδότηση. Όμως, η λογική της επιδότησης που εμπεριέχεται στα ΚΟ (αντιστάθμιση της ατυχίας να συνεισφέρει για λιγότερα χρόνια) είναι τελείως αντίθετη με την πρόωρη συνταξιοδότηση ή συνταξιοδότηση πριν τα όρια ηλικίας. Με δεδομένο ότι η συμπαράσταση που παρέχεται από τα ΚΟ αποτελεί κοινωνική συνδρομή τότε θα πρέπει να δίδεται σε όλους τους κλάδους με τα ίδια κριτήρια. Συνεπώς δεν δικαιολογείται η χορήγηση ΚΟ σε ένα κλάδο με χαμηλότερα όρια ηλικίας από ό,τι ισχύει σε άλλο κλάδο.

Το 1996, επιπλέον των γενικών αυξήσεων στις συντάξεις, δόθηκε επικεντρωμένη αύξηση 11,400 δρχ στους χαμηλοσυνταξιούχους, όλων των ταμείων που ζούν με εισοδήματα κάτω από 100 χιλ. δρχ τον μήνα και ήταν άνω των 65 ετών ή συνταξιούχοι αναπηρίας - το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης στους Συνταξιούχους. (ΕΚΑΣ). Με το ΕΚΑΣ εισάγεται στην κοινωνική πολιτική η αρχή της επικέντρωσης στις ανάγκες και της εξειδίκευση ανάλογα με τις ατομικές ανάγκες. Συγκρινόμενα με αύξηση των ΚΟ το ΕΚΑΣ έχει τα εξής πλεονεκτήματα:

1. Με το ίδιο κόστος δίδονται περισσότερα χρήματα σε εκείνους που τα έχουν περισσότερο ανάγκη.
2. Με το ίδιο κόστος το ΕΚΑΣ καλύπτει μεγαλύτερο τμήμα του πληθυσμού και εκτός του ΙΚΑ. Η αύξηση των Κατωτάτων ορίων εφαρμόζει την ισοπεδωτική λογική του μέσου όρου. Ένας φτωχός σε πλούσιο ταμείο θεωρείται πλούσιος.
3. Το ΕΚΑΣ αποφεύγει διπλές επιδοτήσεις. Με τα ΚΟ διπλοσυνταξιούχοι θα εισπράξουν την αύξηση δύο φορές - μια για κάθε σύνταξη.

4. Το ΕΚΑΣ εξετάζει τις ανάγκες ανεξάρτητα από τον τρόπο απόκτησης του ασφαλιστικού δικαιώματος.
5. Οι παρενέργειες του ΕΚΑΣ στην ασφάλιση και την εισφοροδιαφυγή είναι πολύ μικρότερες, αφού δίδεται με έλεγχο κάθε χρόνο.

Μετά 18 μήνες εφαρμογής το ΕΚΑΣ έχει καθιερωθεί ως εργαλείο κοινωνικής πολιτικής. Με αυτό τον τρόπο κατοχυρώθηκε, στην θεωρία αλλά και στην πράξη, που είναι το σπουδαιότερο, η αρχή της επικέντρωσης στις ανάγκες ως εναλλακτική λύση στην γενική και χωρίς κριτήρια επιδότηση. Η επιτυχία της πειραματικής εφαρμογής του δημιουργεί το εύλογο ερώτημα προς ποιά κατεύθυνση θα εξελιχθεί.

1. *Ηλεκτρονική διασταύρωση στοιχείων ταμείων με στοιχεία φόρου εισοδήματος.*
2. *Διεύρυνση ή εμβάθυνση;* Υπάρχουν δύο κατευθύνσεις: Η διεύρυνση δικαιούχων, με την επέκταση σε άλλες κατηγορίες. Εναλλακτικά ο εντοπισμός αναγκών και χορήγηση μεγαλύτερης βοήθειας εκεί όπου η ανάγκη αξιολογείται μεγαλύτερη. Η πρώτη κατεύθυνση είναι πολύ πιθανό, ιδίως αν μειωθούν τα όρια ηλικίας, να οδηγήσει σε λίγα χρόνια σε γενίκευση του ΕΚΑΣ, και επιστροφή στην προτεραιά κατάσταση. Αντίθετα, θα μπορούσε να *ενταθεί* η προστασία που παρέχεται με επιπλέον επικέντρωση.
3. *Αναζήτηση δικαιούχων .* Υπάρχουν δικαιούχοι ΕΚΑΣ που δεν έχουν εντοπισθεί. Οι δικαιούχοι αυτοί μπορεί να γίνει προσπάθεια να προσεγγιστούν μέσω της ηλεκτρονικής διασταύρωσης και μηχανισμούς όπως ΚΑΠΗ.
4. *Αναζήτηση και κυρώσεις σε εξαπατήσαντες.* Η διαδικασία ηλεκτρονικής αντιστοίχισης θα εντοπίσει πολλούς που εισέπραξαν ΕΚΑΣ χωρίς να το δικαιούνται. Η επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων σε όσους αποδεδειγμένα εξαπάτησαν το σύστημα θα έδιδε μια νότα σοβαρότητας και αυστηρότητας.

Το ΕΚΑΣ εφαρμόζεται σε *ήδη* συνταξιούχους και αφορά την χορήγηση βοήθειας επιπλέον της σύνταξης. Γενική αντικατάσταση όμως των κατώτατων ορίων με κρίση σαν αυτή του ΕΚΑΣ έχει σημαντικά προβλήματα:

- Η σύνταξη δίδεται ως αποτέλεσμα της διακοπής του εισοδήματος από εργασία. Η χρήση του προ την συνταξιοδότηση εισοδήματος είναι επομένως παράλογη, αφού εξ ορισμού αυτό το εισόδημα δεν θα υπάρχει μετά την συνταξιοδότηση.
- Εισοδήματα από άλλες πηγές (π.χ. ενοίκια) θα μπορούσαν να συνεκτιμηθούν. Όμως η αξιοπιστία των στοιχείων αυτών από τον φόρο εισοδήματος είναι περιορισμένη, ενώ εικονικές μεταβιβάσεις θα καθιστούσαν το κριτήριο ανενεργό.
- Συστήματα που βασίζονται σε κρίση αναγκών (όπως η Αυστραλία) έχουν και ιδιαίτερα ανεπτυγμένα συστήματα ιδιωτικής συνταξιοδότησης.

Απο την άλλη πλευρά υπάρχουν ανάγκες οι οποίες εύκολα διαπιστώνονται και δεν επιδέχονται καταστρατήγηση. Το ενοίκιο, η ηλικία, η οικογενειακή κατάσταση, η κατάσταση της υγείας, ίσως ο τόπος διαμονής επιβαρύνουν το κόστος ζωής. Επομένως, αντί να δίδεται η σύνταξη με κρίση εισοδήματος, θα μπορούσαν να δίδονται προσαυξήσεις με κρίση αναγκών, για καταστάσεις που είναι επαληθεύσιμες.

Οι σκέψεις αυτές οδηγούν προς την κατεύθυνση εθνικής σύνταξης που διαφοροποιείται σύμφωνα με ανάγκες: Τον ρόλο των Κατωτάτων Ορίων θα παίζει η Εθνική Σύνταξη, ένα ποσό που θα χορηγείται με την συμπλήρωση 65 ετών σε όλους τους Έλληνες πολίτες ή μονίμους κατοίκους Ελλάδος. Σε ένα εκ των προτέρων ορισμένο διάστημα, η ΕΣ θα ενοποιηθεί με την

βασική σύνταξη του ΟΓΑ (τώρα 34000 δρχ/μήνα) και την σύνταξη ανασφαλιστών. Αφού οι συνταξιούχοι ήδη ξεπερνούν τον πληθυσμό άνω των 65 ήδη δεν αναμένεται να υπάρχουν νέοι δικαιούχοι εθνικής σύνταξης.

Η Εθνική Σύνταξη δεν πρέπει να οδηγήσει σε αυξήσεις συντάξεων, αλλά σε ανακατανομή του μέσου όρου μεταξύ της εθνικής και της σύνταξης του ταμείου. Αρα, η εισαγωγή της προϋποθέτει την αναμόρφωση του τρόπου υπολογισμού των συντάξεων όλων των ταμείων, αλλά και την ανακατανομή της εισφοράς των ασφαλισμένων και πιθανώς μείωσή της, αν (όπως είναι λογικό) το τμήμα της εθνικής σύνταξης χρηματοδοτείται από το κράτος. Έτσι, η Εθνική Σύνταξη δεν μπορεί να αποτελέσει αποσπασματικό μέτρο, αλλά είναι ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο σε μια συνολικότερη αναμόρφωση του συστήματος.

6. Ασφάλιση και μακροοικονομική σταθερότητα

1. Η καθημερινότητα των ταμείων και το Μάαστριχτ

Την συζήτηση για το ασφαλιστικό χαρακτηρίζει η επικέντρωση στον μακρινό ορίζοντα και στα δυσεπίλυτα “υπαρξιακά” προβλήματα του ασφαλιστικού συστήματος. Έτσι επισκιάζεται ο τρόπος λειτουργίας του ασφαλιστικού συστήματος για βραχυπρόθεσμα θέματα και κυρίως την μακροοικονομική σταθερότητα.

- Το σύνολο των συντάξεων και εφάπαξ που πληρώνονται κάθε χρόνο είναι περί το 12% του ΑΕΠ.
- Οι εισπράξεις από εισφορές ιδιωτών (επιχειρήσεων και ασφαλισμένων) είναι άνω του 9% του ΑΕΠ. Το κάθε ταμείο αντιστοιχεί σε και κάνει τις ίδιες λειτουργίες με ένα Υπουργείο Οικονομικών.
- Οσον αφορά τις δοσοληψίες με το κοινό, το ασφαλιστικό σύστημα είναι το τμήμα του Κράτους με το οποίο έρχεται σε επαφή συχνότερα ο πολίτης. Η εξυπηρέτηση που βρίσκει είναι βασικό στοιχείο για την αξιολόγηση του Κράτους συνολικά.

Οι μακροοικονομικές υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα μας στην Συνθήκη του Μάαστριχτ και οι στόχοι για την σταθεροποίηση αναφέρονται στην **“Γενική Κυβέρνηση”**. Σε αντίθεση με προηγούμενους Εθνικολογιστικούς ορισμούς του “κράτους” η Γενική Κυβέρνηση περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση και τα ασφαλιστικά ταμεία. Είτε εξοικονομείται μια δραχμή στο Υπουργείο Αποκέντρωσης είτε στο ΤΣΜΕΔΕ είναι το ίδιο πράγμα. Μια δραχμή στο ΤΕΒΕ και μια δραχμή στις εισπράξεις του ΦΠΑ έχουν το ίδιο αποτέλεσμα στην επίτευξη των στόχων της ΟΝΕ.

Για να είναι ισορροπημένη η συνολική πολιτική σύγκλισης στους ονομαστικούς στόχους, πρέπει οι πρωτοβουλίες που αφορούν στην κεντρική κυβέρνηση να έχουν το ανάλογο τους στα ταμεία. Η νέα αυτή πραγματικότητα αντιστρατεύεται νοοτροπίες εδραιωμένες εδώ και δεκαετίες για την ανεξαρτησία των ταμείων και την διοικητική τους αυτοτέλεια. Η οργανωτική δομή του ασφαλιστικού συστήματος σημαίνει ότι δεν είναι αυτονόητο ότι το κάθε ταμείο θα εφαρμόζει την συνολική πολιτική προσαρμογής που εφαρμόζει η κυβέρνηση.

Υπάρχει ο κίνδυνος η ενασχόληση με τα δύσκολα “μεγάλα προβλήματα” της ασφάλισης να αποτρέψει την επίλυση των ευκολότερων καθημερινών θεμάτων λειτουργίας των ταμείων. Το διάστημα ως την κατάθεση του προϋπολογισμού του 1999, τον Νοέμβριο του 1998, μπορεί να αξιοποιηθεί για την εξεύρεση μέτρων και πρωτοβουλιών έτσι ώστε το ασφαλιστικό σύστημα να παίξει ένα ουσιαστικό ρόλο στην επίτευξη των μακροοικονομικών στόχων στο πλαίσιο της

κρίσης για την ONE

2. Διοικητική δομή - Λογιστική απεικόνιση

α. Εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού. Βασικό εργαλείο μακροοικονομικής πολιτικής είναι η εκπόνηση, και η παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Σε ημι-αυτόνομους οργανισμούς όπως τα περισσότερα ταμεία είναι το κύριο εργαλείο μέσω του οποίου υλοποιείται η βούληση του εποπτεύοντος (και πολιτικά υπεύθυνου) Κράτους.

Η πραγματικότητα είναι απογοητευτική. Στον Κοινωνικό Προϋπολογισμό παρατηρούνται εκπληκτικές προϋπολογιστικές αστοχίες. Η πληροφόρηση που έχει ένα ταμείο για την οικονομική του κατάσταση είναι τόσο ελλιπής που σε περιπτώσεις ζητήθηκε δανεισμός την στιγμή που υπήρχαν αναξιοποίητες καταθέσεις. Η τελική εκτέλεση του έτους στην μεγίστη πλειοψηφία των ταμείων είναι συνήθως “έκπληξη”. Με αυτά που είναι γνωστά είναι απόλυτα δυνατό να επιχορηγείται ταμείο για την κάλυψη ελλείμματος, όταν δεν καταβάλλει προσπάθεια να εισπράξει βεβαιωμένες εισφορές.

Στην περίπτωση των Δημοσίων Επιχειρήσεων η στοχοθέτηση και παρακολούθηση εκτέλεσης του προϋπολογισμού είχε πολλαπλά ευεργετικά αποτελέσματα. Η μεταφορά της εμπειρίας από τον χώρο των ΔΕΚΟ στα υπουργεία που αρμόδια για τα ταμεία ασφάλισης από τα είναι απόλυτα εφικτή. Η αρχή της εφαρμογής μπορεί να γίνει ήδη από το 1997, με στόχο το πλήρες σύστημα να εφαρμοστεί στον προϋπολογισμό του 1998.

β. Λογιστική απεικόνιση - Ασπρες και Μαύρες Τρύπες. Τα τελευταία 10 και άνω χρόνια το έλλειμμα του δημοσίου σε ταμειακή βάση είναι μικρότερο από αυτό σε δημοσιονομική βάση, κατά ποσό που από χρόνο σε χρόνο αυξάνεται. Το 1996 το ποσό αυτό ήταν άνω των 500 δισ. δρχ. Η “εξήγηση” έχει να κάνει με ένα λογαριασμό ο οποίος συγκεντρώνει τα ταμειακά διαθέσιμα ΝΠΔΔ - δηλαδή ταμείων ασφάλισης, Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, κ.ά..

Ως τώρα *ουδείς* έχει καταφέρει να βρει τρόπο να προβλέπει το πόσο θα είναι η αύξηση του λογαριασμού αυτού από τον ένα χρόνο στον άλλο. Η απουσία εφαρμογής σταθερών κανόνων στα ταμεία, σε συνδυασμό με το περίπλοκο νομικό καθεστώς που διέπει τους φορείς που καταβάλλουν συντάξεις και συλλέγουν εισφορές δημιουργούν την πιθανότητα να υπάρχουν και άλλες “ασπρες τρύπες”, όπου η λογιστική απεικόνιση όπως γίνεται σήμερα υπερεκτιμά τις υποχρεώσεις του δημοσίου και οδηγεί σε αδικαιολόγητα υψηλότερο έλλειμμα.

3. Η ασφάλιση και η μακροοικονομία

Όσον αφορά τις **δαπάνες**, σύντομη αναδρομή οδηγεί στα εξής συμπεράσματα:

1. Τα ποσά των συντάξεων έχουν εγγενείς αυξητικές τάσεις.
2. Το επίπεδο των δαπανών είναι τόσο υψηλό ώστε ακόμη και οριακές αλλαγές σε αυτή την χρηματοδότηση να έχουν μακροοικονομικές επιπτώσεις.
3. Οι δοσοληψίες μεταξύ φορέων κοινωνικής ασφάλισης αλλάζουν σημαντικά το πως εμφανίζεται ο δημόσιος τομέας.

Όσον αφορά την **χρηματοδότηση**, πρέπει να γίνει η διαφοροποίηση μεταξύ των ιδίων πόρων της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής συμμετοχής. Οι ίδιοι πόροι αποτελούνται από εισφορές που συλλέγονται *ειδικά* για τον σκοπό της ασφάλισης και οι οποίες δημιουργούν ασφαλιστικά δικαιώματα, σε έσοδα από την περιουσία και ανταποδοτικά τέλη. Αυτά συμπληρώνουν οι κάθε είδους **κοινωνικές συνεισφορές**. Αυτές μπορούν να πάρουν την

μορφή επιχορηγήσεων , τριμερούς συμμετοχής, κάλυψη ελλειμμάτων απο επιχειρήσεις (ΔΕΗ, ΟΤΕ, Τράπεζες), και τέλος φόρους υπερ τρίτων.

Οι περισσότεροι απο τους κοινωνικούς πόρους έχουν θέση σε μουσεία δημοσιονομικής ιστορίας ενώ άλλοι αντιπροσωπεύουν σεβαστά ποσά με σημαντικές επιπτώσεις στην λειτουργία των αγορών. Η ανυπαρξία νομικού ορισμού του τι είναι κοινωνικός πόρος σημαίνει ότι η κατάταξη συγκεκριμένων εσόδων ως κοιν. πόρων είναι αυθαίρετη.

Κοινή λογιστική πρακτική των Ταμείων ασφάλισης είναι να θεωρείται το σύνολο των κοινωνικών συνεισφορών ως τακτικό έσοδο. Με τον τρόπο αυτό προκύπτει συνολικό πλεόνασμα για την ασφάλιση. Ομως, πέραν του ότι το αλγεβρικό άθροισμα προϋποθέτει ότι το πλεόνασμα, π.χ. του ΤΣΜΕΔΕ, είναι διαθέσιμο για χρηματοδότηση του ΙΚΑ, το πλεόνασμα προκύπτει αν θεωρήσουμε κονδύλια με τίτλο “Κάλυψη Ελλείμματος” ως τακτικό έσοδο - πράγμα παράλογο.

Τέλος, πρέπει να γίνει αναφορά στο ότι ο Κοινωνικός Προϋπολογισμός δεν περιλαμβάνει τις δαπάνες δανεισμού των ταμείων, ενώ αντίθετα περιλαμβάνει τα έσοδα όταν τα ταμεία δανείζουν το Δημόσιο.

Μια ιδέα του πως η λογιστική απεικόνιση μπορεί να διαστρεβλώνει την πραγματικότητα προκύπτει απο την ανάλυση του πως αντιμετωπίστηκε ο δανεισμός του ΙΚΑ και του ΝΑΤ ως σήμερα. Μια πρακτική που δικαιολογείτο ως κοινωνική πολιτική κατέληγε σε κεκαλυμμένη επιδότηση στις τράπεζες, ενώ η αύξηση των κεφαλαιακών αναγκών του ΙΚΑ τα τελευταία χρόνια υπεκτιμάται σοβαρά.

Η **διαχρονική εξέλιξη** των “εσόδων” του συστήματος δείχνει σημαντική αύξηση ιδίων εσόδων απο το 1990 ως το 1994 ως αποτέλεσμα αυξήσεων του πεδίου εφαρμογής της ασφάλισης και συντελεστών. Η στασιμότητα μετά το 1994 είναι αδικαιολόγητη αν αναλογιστεί κανείς ότι ο ασφαλιζόμενος πληθυσμός δεν σταμάτησε να αυξάνεται και υπήρξαν μεγάλες αυξήσεις ασφαλιστρών. Συνεκτιμώντας τα στοιχεία αυτά πρέπει να καταλήξουμε ότι οι φορολογικές ελαστικότητες εισφορών κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να είναι *αρνητικές* και να *έχουν μειωθεί* τα τελευταία χρόνια. Αρα, η πορεία των εσόδων κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να προβληματίσει ιδιαίτερα.

Μια πιθανή εξήγηση έχει να κάνει με την σύγκριση με την πορεία των *φορολογικών* εσόδων. Καθώς μειώνεται η *φοροδιαφυγή* αυξάνεται η *εισφοροδιαφυγή*. Αν αυτό ισχύει (όπως είναι λογικό), τότε πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες μείωσης της εισφοροδιαφυγής ως αμυντικό μέσο για να διατηρήσει το επίπεδο εισπράξεων. Σαν την Αλίκη στην Χώρα των Θαυμάτων πρέπει οι υπηρεσίες εσόδων να τρέχουν για να μείνουν ακίνητες (και να διατηρήσουν την θέση τους).

7. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το ασφαλιστικό έχει να επιδείξει 40 χρόνια πορίσματα, με εκπληκτική ομοφωνία ως προς την διάγνωση του προβλήματος αλλά και τις προτεινόμενες λύσεις. Μπροστά στην διαφαινόμενη αγκύλωση, η κυβέρνηση πρέπει να εξασφαλίσει νηφάλιες συνθήκες για να ληφθούν τελικά οι αποφάσεις απο την κοινωνία. Οσο διαρκεί η διαδικασία διαλόγου, όμως, δεν πρέπει να αφήσει το σύστημα στην τύχη του αλλά να φροντίσει για την μετεξέλιξη των ταμείων απο φορείς διαχείρισης της ασφαλιστικής κρίσης σε οργανισμούς προαγωγής κοινωνικής προστασίας - το βασικό συστατικό του κοινωνικού ιστού ασφαλείας.

1. Δημογραφικά και κοινωνικά δεδομένα

Σε αντίθεση με άλλους κλάδους της οικονομίας, οι συντάξεις και γενικότερα η κοινωνική πολιτική επηρεάζονται από εξελίξεις στις βασικές κοινωνικές δομές οι οποίες μπορούν να προβλεφθούν με μεγάλο βαθμό σιγουριάς και δύσκολα μπορούν να αλλάξουν. Κάθε ανάλυση των προοπτικών στην κοινωνική πολιτική και ειδικότερα στις συντάξεις πρέπει να αρχίσει από αυτά τα θέματα, τα οποία, αναγκαστικά, διαμορφώνουν το σκηνικό μέσα στο οποίο θα διαδραματιστούν όλα τα δυνατά σενάρια και εξελίξεις.

1.1 Οι δημογραφικές πυραμίδες

Η κάθε γενιά απο την έλευσή της ως την οριστική της αναχώρηση, ανεβαίνει μία μία τις βαθμίδες της **δημογραφικής πυραμίδας**.

Μια τέτοια πυραμίδα είναι κάτι σαν οικογενειακή φωτογραφία όλου του πληθυσμού της χώρας.

Οι γυναίκες απο αριστερά, οι άνδρες απο δεξιά. Όλοι ταξινομημένοι ανα έτος γέννησης (ή ηλικία), με τους νεότερους στην βάση και τους γηραιότερους στην κορυφή της πυραμίδας.

Η δημογραφική πυραμίδα αποτυπώνει σε γράφημα το σύνολο της ζώσας ιστορίας του τόπου. Πόλεμοι, επιδημίες, μετανάστευση αφήνουν ορατά σημάδια είτε περιορίζοντας τους επιζώντες συγκεκριμένης ηλικίας, είτε μειώνοντας τις γεννήσεις κατα την διάρκεια ταραγμένων περιόδων. Αποτυπώνει τέλος και τις εξελισσόμενες αλλαγές στις κοινωνικές προτιμήσεις για το μέγεθος της οικογένειας, τον αριθμό παιδιών και προόδους στην μακροβιότητα των ηλικιωμένων.

Εκτός απο το παρελθόν, η δημογραφική πυραμίδα προδιαγράφει σε μεγάλο βαθμό και το μέλλον μας. Σήμερα, το 1997, **όλοι** οι Ελληνες εργαζόμενοι του έτους **2016** έχουν ήδη γεννηθεί και μας είναι γνωστοί. Οι ηλικιωμένοι του **2030** μπορούν να προβλεφθούν με μεγάλη ακρίβεια. Ακόμη και οι γεννήσεις εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό απο τον αριθμό γυναικών σε γόνιμη ηλικία ενώ οι προτιμήσεις για το μέγεθος της οικογένειας δύσκολα αλλάζουν. Η κύρια πηγή αβεβαιότητας έχει να κάνει με την μετανάστευση.

Το σχήμα της πυραμίδας προδιαγράφει σε μεγάλο βαθμό την φύση και την έκταση των κοινωνικών αναγκών: Η βάση της πυραμίδας, επηρεάζει τις ανάγκες για παιδεία και περιγεννητική φροντίδα, η κορυφή, τις ανάγκες για συντάξεις και κοινωνική και υγειονομική φροντίδα για ηλικιωμένους.

Το κέντρο της πυραμίδας, τα άτομα μεταξύ 20 και 65 ετών, είναι οι ενεργές ηλικίες. Απο την παραγωγή των ατόμων που είναι σε αυτές τις ηλικίες θα προκύψει η κατανάλωση όλων, είτε δουλεύουν είτε όχι. Οι εργαζόμενοι θα πληρώσουν τους φόρους, τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, θα χρηματοδοτούν τις επενδύσεις.

Ομως, δεν εργάζονται όλοι μεταξύ 20 και 65 ετών. Οι φοιτητές μπαίνουν στην αγορά εργασίας αργότερα, γυναίκες παντρεύονται, πολλοί συνταξιοδοτούνται πρίν τα όρια ηλικίας. Για να δούμε ποιοί εργάζονται, χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία της Ερευνας Εργατικού Δυναμικού του 1994, που εκθέτουν την συμμετοχή στην αγορά εργασίας ανδρών και γυναικών ξεχωριστά ανά 5ετή κλιμάκια ηλικίας. Διατηρώντας την υπόθεση ότι τα *ποσοστά* συμμετοχής μένουν αναλλοίωτα (άρα ότι δεν αλλάζουν παράγοντες όπως όρια ηλικίας συνταξιοδότησης,

κοινωνικές προτιμήσεις κλπ), μπορούμε να προβλέψουμε τον αριθμό εργαζόμενων στο μέλλον.

1.2 Τρείς Ελληνικές πυραμίδες

Δημογραφικά στοιχεία και προβολές της Παγκόσμιας Τράπεζας παρουσιάζονται με μορφή δημογραφικής πυραμίδας για τα έτη 1990 (έτος βάσης), 2010 και 2030 (Διαγράμματα 1.1-1.3). Επι των πυραμίδων εμφανίζεται η πρόβλεψη για τους εργαζόμενους (με ανοικτό χρώμα), βασισμένη σε στοιχεία της Ερευνας Εργατικού Δυναμικού. Συγκριτικά στοιχεία εμφανίζονται στον πίνακα 1.1. Τι συμπεράσματα μπορούν να εξαχθούν;

4. Υπάρχει καταστροφική πτώση στην γεννητικότητα. Το 1975 γεννήθηκαν περί τα 155 χιλιάδες παιδιά. Το 1990, σχεδόν τα μισά - 55%, μόλις 85 χιλιάδες. Ακόμη και με την αισιόδοξη πρόβλεψη της Παγκόσμιας Τράπεζας ότι η γονιμότητα επιστρέφει σταδιακά σε επίπεδα αναπλήρωσης, το 2010 θα υπάρχουν 600 χιλιάδες λιγότερα παιδιά κάτω των 20.
5. Υπάρχει ραγδαία γήρανση του πληθυσμού. Το ποσοστό ατόμων άνω των 65 ανεβαίνει κατά 5,8 μονάδες (43%) ως το 2010 και κατά άλλες 4,8 μονάδες ως το 2030, όταν πιά ένα τέταρτο του πληθυσμού θα είναι άνω των 65. Η κορυφή της πυραμίδας γίνεται όλο και πιο "βαρεια". Ιδιαίτερα ταχεία είναι η αύξηση των ατόμων άνω των 75. Θα υπάρχουν 400 χιλιάδες περισσότεροι ηλικιωμένοι άνω των 75 ετών το 2010 (62% περισσότεροι) και 600 χιλιάδες το 2030.
6. Οι εργαζόμενοι είναι μόνο 37% του πληθυσμού. Ως ποσοστό του πληθυσμού αυτό δεν αλλάζει πολύ το 2010 (39%). Αυτό όμως προκαλείται από την πτώση του αριθμού παιδιών που αντισταθμίζεται από την αύξηση των ηλικιωμένων. Αν εξεταστούν μόνο οι ηλικιωμένοι, τότε ο αριθμός εργαζόμενων για κάθε ηλικιωμένο (άνω των ορίων του ΙΚΑ) πέφτει από 2,24 σε 1,78 (κατά 20%). Για να μην επιβαρυνθεί υπέρμετρα ο κάθε εργαζόμενος θα πρέπει, ως το 2010 να υπάρχει μια μεγάλη μεταφορά πόρων από τις δαπάνες για τους νέους προς την προστασία των ηλικιωμένων.
7. Η θέση των εργαζομένων επιδεινώνεται δραματικά μετά το 2010. Κύριο ρόλο παίζει η μικρή είσοδος νέων εργαζομένων που οφείλεται στην χαμηλή γεννητικότητα μετά το 1980. Το 2030 θα αντιστοιχούν μόνο 1,26 εργαζόμενοι σε κάθε άτομο άνω των ορίων συνταξιοδότησης του ΙΚΑ. Το σύνολο εργαζομένων θα είναι κατά 600 χιλιάδες μικρότερο το 2030 σε σχέση με το 2010. Μια τόσο μεγάλη μείωση θα έχει οπωσδήποτε αντίκτυπο στις δυνατότητες ανάπτυξης της οικονομίας.

8. Εμφανίζονται πολλοί εργαζόμενοι μετά τα κανονικά όρια του ΙΚΑ (65 ετών για άνδρες, 60 για γυναίκες). Αυτό οφείλεται σε συνήθειες σε αγροτικές περιοχές. Η μεταφορά εργαζομένων από αγροτικές σε αστικές δραστηριότητες θα περιορίσει τον αριθμό εργαζομένων και θα επιδεινώσει την κατάσταση, μειώνοντας τον αριθμό εργαζομένων και αυξάνοντας τον αριθμό συνταξιούχων, σε σχέση με το πώς εμφανίζεται στις πυραμίδες.
9. Εξίσου σημαντική με την απασχόληση ηλικιωμένων εργαζομένων είναι και η εργασία στις νέες ηλικίες. Αν συγκριθεί η Έρευνα Εργατικού Δυναμικού του 1994 με αυτή του 1988 ή και παλαιότερες παρατηρούμε μια μείωση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας σε νεαρές ηλικίες. Αυτό οφείλεται στην μεγαλύτερη παραμονή στην εκπαίδευση των νέων. Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται και σε άλλες χώρες της Μεσογείου και τις διαφοροποιεί από χώρες της Βορείου Ευρώπης, όπου η είσοδος στην αγορά εργασίας γίνεται ενωρίτερα. Αν συμπεριληφθεί η χρηματοδότηση της αργότερης εισόδου της νέας γενιάς στο δούλει και λαβείν μεταξύ γενεών, τότε ενδεχομένως να δικαιολογεί μια λιγότερη ευνοϊκή αντιμετώπισή της αργότερα.

Υπάρχει “παράθυρο ευκαιρίας” ως το 2005; Η απάντηση, από τα στοιχεία των πυραμίδων, είναι ένα επιφυλακτικό “Ναί”. Αυτό οφείλεται σε δύο ευνοϊκές συγκυρίες:

Πρώτον, ως το 2010 θα συνεχίσει να αυξάνεται ο αριθμός εργαζομένων με την είσοδο σχετικά πολυάριθμων ηλικιών (που γεννήθηκαν από το 1975-1985 και την ωρίμανση

(αποφοίτηση σπο Πανεπιστήμια, εκπλήρωση στρατιωτικών υποχρεώσεων κλπ) στην αγορά εργασίας των παλαιότερων.

Δεύτερον, στην πυραμίδα του 1990 διαπιστώνεται η ύπαρξη ενός “εξογκώματος” στις ηλικίες μεταξύ 55 και 65, αυτών που γεννήθηκαν στον μεσοπόλεμο. Η συνταξιοδότηση των ατόμων αυτών μεταξύ 1988 και 1995 εξηγεί σε μεγάλο βαθμό την έξαρση συνταξιοδοτήσεων τα έτη αυτά. Σήμερα, οι ηλικίες αυτές έχουν *ήδη* συνταξιοδοτηθεί. Ακολουθεί η γενιά του πολέμου και εμφυλίου, που είναι σαφώς μικρότερη σε αριθμούς.

Η ύφεση στις συνταξιοδοτήσεις θα συνεχιστεί ώσπου να φτάσει η σειρά των 40ρηδων του 1990 (γεννηθέντες περι το 1950) περί το 2005. Οι γενιές αυτές είναι οι μεγαλύτερες στην ιστορία της Ελλάδας και θα έχουν τα περισσότερα συσσωρευμένα ασφαλιστικά δικαιώματα.

Η ανάπαυλα ως το 2005 είναι μικρής διάρκειας και αβέβαιου οικονομικού αντικρύσματος. Η επιστροφή στα γνώριμα προβλήματα της αστάθειας υπογραμμίζεται απο το σχήμα της πυραμίδας του 2030: Ένας λεπτός κορμός εργαζομένων θα προσπαθεί να συγκρατήσει ένα ευτραφές μανιτάρι ηλικιωμένων και συνταξιούχων.

Το σχήμα της πυραμίδας και η ύπαρξη συγκεντρώσεων σε συγκεκριμένες ηλικίες (‘εξογκώματα’) έχει σημασία και για την χρονική κλιμάκωση των μέτρων που μπορούν να ληφθούν. Αν είναι μια ομάδα ηλικιών που είναι πιο ευάριθμη, η αποτελεσματικότητα των μέτρων θα εξαρτάται απο το κατα πόσον έχουν εφαρμογή σε μέλη αυτής της ομάδας. Αν μελετάται μια αυστηροποίηση συνταξιοδότησης, η συνταξιοδότηση της ευάριθμης ομάδας με γενναιόδωρες προϋποθέσεις θα υποχρεώσει τους υπόλοιπους (που καθ’ υπόθεση είναι λιγότεροι) να επωμισθούν το επιπλέον βάρος για χρονικό διάστημα μιας γενεάς (όσο κρατεί η συνταξιοδότηση).

1.3 Συμπεράσματα;

Η πυραμιδολογία δεν είναι επιστήμη ακριβείας. Αν δεν συνοδεύεται απο οικονομική ανάλυση απόλυτες προβλέψεις είναι παρακινδυνευμένες. Παρα ταύτα, μια ανάλυση των δημογραφικών προοπτικών οδηγεί σε ορισμένες γενικές διαπιστώσεις, τις οποίες η χάραξη μακροχρόνιας στρατηγικής δεν μπορεί να αγνοήσει.

1. Οι δημογραφικές εξελίξεις δεν αφορούν μόνο την κοινωνική ασφάλιση αλλά το σύνολο της κοινωνίας και της οικονομίας. Η μείωση του αριθμού των εργαζομένων θα έχει επιπτώσεις στον ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας, στο δημοσιονομικό πρόβλημα, στις δομές της αγοράς εργασίας. Οι αναγκαίες προσαρμογές πρέπει να γίνουν το ταχύτερο, έτσι ώστε να μεγιστοποιηθεί η δυνατότητα ανταπόκρισης.
2. Μακροοικονομικά απαιτείται μείωση του δημόσιου χρέους, πριν αυτό αρχίζει ξανά να ανεβαίνει, επενδύσεις υποδομής για την βελτίωση της παραγωγικότητας της οικονομίας, ευέλικτες αγορές συντελεστών παραγωγής (και κυρίως εργασίας). Δομές κοινωνικής προστασίας που ευνοούν την αποταμίευση και την προσαρμοστικότητα.

3. Για να αποφευχθεί μεγάλη επιβάρυνση των εργαζομένων, πρέπει μέσα στα 10 επόμενα χρόνια να επιτευχθεί μεγάλη μεταφορά πόρων από την προστασία των νέων (παιδεία) στην προστασία των ηλικιωμένων (συντάξεις, υγεία).
4. Αν υπάρχει παράθυρο ευκαιρίας για τις συντάξεις, θα είναι το τελευταίο των επόμενων 50 ετών. Το παράθυρο αυτό πρέπει να αξιοποιηθεί για την συντονισμό των απαιτήσεων των γεννηθέντων μετά το 1950 με τις παραγωγικές ικανότητες των πολύ λιγότερων εργαζομένων μετά το 2010.
5. Υπάρχουν μόνο δύο άμεσες αντιδράσεις στο δημογραφικό πρόβλημα. *Πρώτον*, ομαλή αφομοίωση μακροχρόνιων μεταναστών, είτε Ποντίων είτε από άλλες χώρες. Η Γαλλία έλυσε σε κάποιο βαθμό το δημογραφικό της πρόβλημα με αυτόν τον τρόπο, ενώ οι ΗΠΑ, η Αυστραλία, Αργεντινή και άλλες χώρες έχουν χρησιμοποιήσει την μετανάστευση ως μέσο πολιτικής.

Δεύτερον, υπάρχουν ακόμη μεγάλα περιθώρια ενεργοποίησης γυναικών στην παραγωγή. Πρωτοβουλίες που διευκολύνουν την είσοδο της γυναίκας-μητέρας στην παραγωγή έχουν μεγάλη *αναπτυξιακή* σημασία. Βρεφονηπιακοί σταθμοί, ευελιξία στην αγορά εργασίας (μερική απασχόληση, κατ' οίκον εργασία), προγράμματα κατάρτισης προσαρμοσμένα στις ανάγκες των μητέρων.
6. Η μεγάλη πρόκληση της κοινωνικής πολιτικής θα είναι η φροντίδα στα πολύ ηλικιωμένα άτομα, άνω των 75 ετών. Σε αντίθεση με τους σημερινούς γέροντες, οι συνομήλικοί τους του 2010 δεν θα μπορούν στον ίδιο βαθμό να βασίζονται στην οικογένειά τους: πολλοί είτε δεν θα έχουν παιδιά είτε θα έχουν πολύ λιγότερα από ό,τι σήμερα. Το σύστημα κοινωνικής προστασίας πρέπει να εξελιχθεί προς την κατεύθυνση παροχής (ή χρηματοδότησης) υπηρεσιών και όχι απλά την χορήγηση εισοδηματικών ενισχύσεων.

1.4 Δημογραφικό και οικονομική ευστάθεια

Μια πυραμίδα για να στέκει πρέπει να είναι πυραμιδοειδής. Η τελευταία βαθμίδα πρέπει να είναι μεγαλύτερη από την προτελευταία. Ο όγκος των υλικών, άρα και το κόστος της πυραμίδας, ανεβαίνει γεωμετρικά ως συνάρτηση του μεγέθους της πυραμίδας. Σύντομα, όμως, το κόστος νέων βαθμίδων γίνεται απαγορευτικό και η πυραμίδα δεν μπορεί να υψωθεί παραπέρα. Αν γίνει προσπάθεια να εξοικονομηθεί κόστος αλλάζοντας την γεωμετρία της πυραμίδας, θα προκύψουν προβλήματα ευστάθειας. Ένα μανιτάρι δεν είναι πυραμίδα και σύντομα καταρέει. (Οι φαραώ τελικά εγκατέλειψαν την ιδέα των πυραμίδων και τις αντικατέστησαν με λαγούμια).

Η ιστορία των Αλβανικών πυραμίδων, παράδειγμα φαινομένου γνωστού στην οικονομική θεωρία ως “παιχνίδι του Πόντι”, είναι παρόμοια. Αν η κάθε νέα βαθμίδα ήταν μεγαλύτερη από την προηγούμενη, τότε υπάρχουν πόροι για να πληρωθούν οι ανώτερες βαθμίδες και να μην χάσουν τα λεφτά τους οι κατώτερες. Όσο η πυραμίδα ήταν μικρή η εκπλήρωση του όρου αυτού ήταν εύκολη. Όσο μεγάλωνε ο αριθμός των βαθμίδων, τόσο ήταν δυσκολότερο να βρεθούν αρκετοί “επενδυτές” για να καταστήσουν την τελευταία βαθμίδα μεγαλύτερη από την

προηγούμενη. Στα τελευταία στάδια οι πυραμίδες άρχισαν να μοιάζουν με μανιτάρια και γρήγορα κατέρευσαν.

Η οικονομία το πρώτο τέταρτο του επόμενου αιώνα θα βασίζεται σε μια δημογραφική πυραμίδα που θα μοιάζει όλο και περισσότερο με μανιτάρι: Τα διογκωμένα βάρη των ηλικιωμένων θα συντηρεί ένας εύθραυστος κορμός εργαζομένων. Για να ανταπεξέλθουν στο βάρος αυτό και να εγγυηθούν τις συντάξεις, οι εργαζόμενοι πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο παραγωγικοί. Μόνο έτσι θα υπάρχει το πλεόνασμα για να διευρύνει την βάση της πυραμίδας. Η αποτελεσματική απάντηση στο δημογραφικό θα έχει να κάνει μόνο με την ανάπτυξη της οικονομίας.

Η σχέση-κλειδί άρα είναι μεταξύ κοινωνικών δαπανών και ανάπτυξης. Η μόνη δυνατότητα να μπορεί η κοινωνία να ανταποκριθεί στις κοινωνικές ανάγκες είναι η παραγωγικότητα. Αν ιδωθεί αντίστροφα, σχήματα κοινωνικής προστασίας που υπονομεύουν την ανάπτυξη της οικονομίας είναι, αργά ή γρήγορα, αυτοκαταστροφικά και αυτοαναιρούνται.

Ο Πίνακας 1.2 παραθέτει συγκριτικά δημογραφικά στοιχεία 8 χωρών και της Ελλάδας. Η Ελλάδα το 1995 έχει ένα δείκτη εξάρτησης ηλικιωμένων (άτομα 65+ σαν ποσοστό αυτών σε ενεργές ηλικίες), υψηλό μεν αλλά σαφώς μικρότερο της Σουηδίας ή της Βρετανίας. Το 2010 μόνο η Ιταλία και η Ιαπωνία ξεπερνούν την Ελλάδα, όταν πια οι μισοί ηλικιωμένοι θα είναι άνω των 75 ετών. Απο το έτος αυτό ο *συνολικός* πληθυσμός αναμένεται να μειώνεται, μια μείωση που θα διατηρηθεί για όλο το πρώτο ήμισυ του επόμενου αιώνα.

Πίνακας 1.2 Δημογραφικές προοπτικές σε 8 χώρες και στην Ελλάδα

Χώρα	1995	2000	2010	2020	2030	2050

ΗΠΑ						
Πληθυσμός	100.0	104.8	113.0	119.8	124.7	127.2
Δ. Εξ.Ηλ. ¹	19.2	19.0	20.4	27.6	36.8	38.4
Ποσοστό 75+ ²	42.7	46.3	45.8	40.5	45.8	55.6
Συν. Ποσ. Εξ. ³	52.7	52.0	50.5	57.4	68.0	68.8
Ιαπωνία						
Πληθυσμός	100.0	101.3	102.2	100.6	97.6	91.6
Δ. Εξ.Ηλ.	20.3	24.3	33.0	43.0	44.5	54.0
Ποσοστό 75+	37.8	38.3	44.5	47.2	56.3	58.1
Συν. Ποσ. Εξ.	43.9	47.2	56.7	67.8	70.5	84.0
Γερμανία						
Πληθυσμός	100.0	100.0	97.2	94.2	90.6	81.2
Δ. Εξ.Ηλ.	22.3	23.8	30.3	35.4	49.2	51.9
Ποσοστό 75+	40.7	42.7	41.8	48.3	44.1	59.7
Συν. Ποσ. Εξ.	46.3	46.7	50.0	57.3	75.1	81.3
Γαλλία						
Πληθυσμός	100.0	102.2	104.9	106.9	107.8	106.1
Δ. Εξ.Ηλ.	22.1	23.6	24.6	32.3	39.1	43.5
Ποσοστό 75+	39.2	43.4	49.6	41.9	48.8	56.6
Συν. Ποσ. Εξ.	52.2	52.8	51.2	59.6	67.9	73.6
Ιταλία						
Πληθυσμός	100.0	100.1	98.2	95.3	91.9	82.6
Δ. Εξ.Ηλ.	23.8	26.5	31.2	37.5	48.3	60.0
Ποσοστό 75+	38.5	42.8	47.9	48.4	48.0	60.9
Συν. Ποσ. Εξ.	45.6	47.8	51.5	58.8	72.7	89.6
Μ.Βρετανία						
Πληθυσμός	100.0	101.0	102.2	103.5	103.9	102.0
Δ. Εξ.Ηλ.	24.3	24.4	25.8	31.2	38.7	41.2
Ποσοστό 75+	42.9	46.3	46.3	44.5	45.8	57.2
Συν. Ποσ. Εξ.	54.3	54.0	52.3	58.3	68.0	71.2
Καναδάς						
Πληθυσμός	100.0	105.0	113.2	119.7	123.1	122.7
Δ. Εξ.Ηλ.	17.5	18.2	20.4	28.4	39.1	41.8
Ποσοστό 75+	39.9	43.3	44.6	40.2	44.4	55.8
Συν. Ποσ. Εξ.	48.6	48.3	47.5	56.3	69.0	71.9
Σουηδία						
Πληθυσμός	100.0	101.8	103.8	105.7	107.0	107.0
Δ. Εξ.Ηλ.	27.4	26.9	29.1	35.6	39.4	38.6
Ποσοστό 75+	46.6	50.8	46.7	45.8	52.2	58.8
Δ. Εξ.Ηλ.	56.9	57.9	58.5	65.1	70.4	68.8
Ελλάδα						
Πληθυσμός	100,0	101,7	102,9	101,8	100,1	94,7
Δ. Εξ.Ηλ.	22,5	25,7	29,3	32,9	39,7	56,7
Ποσοστό 75+	39,4	37,0	49,1	48,5	48,2	54,3
Συν. Ποσ. Εξ.	47,8	48,3	52,1	56,7	64,6	87,0

Πηγή : Bos and others (1994), για την Ελλάδα World Bank

1. Δ. Εξ. Ηλ. (Δείκτης Εξάρτησης Ηλικιωμένων)
Πληθυσμός άνω των 65 σαν ποσοστό του πληθυσμού μεταξύ 15-64
2. Πληθυσμός άνω των 75 σαν ποσοστό αυτών που είναι άνω των 65
3. Συν. Ποσ. Εξ. (Συνολικό Ποσοστό Εξάρτησης)
Πληθυσμός από 0-14 & άνω των 65 σαν ποσοστό του πληθυσμού μεταξύ 15-64

1.5 Άλλοι διαρθρωτικοί παράγοντες: Αγορά εργασίας

1.5.1 Ανεργία - Μεταβαλλόμενη Φύση εργασίας

Η ανεργία επενεργεί αρνητικά με διπλό τρόπο στην κοινωνική ασφάλιση: αφενός αυξάνει τις δαπάνες μέσω της πληρωμής επιδομάτων ανεργίας, ενώ αφετέρου στερεί το σύστημα απο πόρους μέσω της μη πληρωμής εισφορών.

Η ανεργία των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας δημιουργεί ειδικά κοινωνικά προβλήματα, δεδομένου ότι επηρεάζει την έκταση του δικαιώματος για σύνταξη. Σε συστήματα (όπως του ΙΚΑ) που βασίζουν την συνταξιοδότηση στην εργασία μπορούν να οδηγήσουν ακόμη και στην απώλεια του δικαιώματος συνταξιοδότησης¹, ενώ η επικέντρωση της βάσης υπολογισμού της σύνταξης στα τελευταία 5 μόνο χρόνια δημιουργεί ιδιαίτερα προβλήματα στον άνεργο μεγάλης ηλικίας. Εξίσου σημαντική όμως είναι και η πίεση που δημιουργείται για πρόωρη συνταξιοδότηση, είτε άμεσα με νομοθετικές και άλλες παρεμβάσεις, είτε έμμεσα μέσω της χορήγησης σύνταξης αναπηρίας. Είναι φαινόμενο αναγνωρισμένο εδώ και πολλά χρόνια, ότι οι συντάξεις αναπηρίας συχνά υποκαθιστούν την ασφάλιση ανεργίας στους ηλικιωμένους μεγάλης ηλικίας.

Το ασφαλιστικό σύστημα θα έβγαине σίγουρα κερδισμένο απο την μείωση της ανεργίας. Είναι δυνατόν να υποστηριχθεί όμως ότι η εξάλειψη της ανεργίας (αν αυτή είναι εφικτή) θα επέλυε το ασφαλιστικό πρόβλημα, ή, πιο περιεκτικά, ότι χωρίς ανεργία δεν θα υπήρχε ασφαλιστικό πρόβλημα;

Μια σειρά παράγοντες οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η θέση αυτή είναι υπερβολική:

- Η πλήρης εξάλειψη της ανεργίας δεν είναι εφικτή. Μια επιστροφή της ανεργίας στα χαμηλά ιστορικά επίπεδα του μέσου της δεκαετίας του '80 είναι ένας πιο ρεαλιστικός στόχος. Όμως η συμβολή της μείωσης μέχρι τα ρεαλιστικότερα επίπεδα θα είναι πολύ μικρότερη.
- Η ανεργία είναι συγκεντρωμένη σε νέες ηλικίες. Οι δημογραφικές προοπτικές απο μόνες τους θα περιορίσουν τους *αριθμούς* (αν όχι το *ποσοστό*) των νέων ανέργων. Η ευεργετική επίδραση της μείωσης της ανεργίας θα βαίνει έτσι μειούμενη.
- Οι θέσεις εργασίας που θα καταλάβουν οι άνεργοι είναι συγκεντρωμένες στους τομείς με χαμηλές αμοιβές και/ή υψηλή εισφοροδιαφυγή. Η μείωση της ανεργίας σε μόνιμη βάση θα αρχίσει απο ένα σημείο και μετά να αυξάνει τα ασφαλιστικά δικαιώματα. Έτσι η ευεργετική επίδραση περιορίζεται.
- Το δημογραφικό απο μόνο του, με την μείωση ως εξαφάνιση της αύξησης του εργατικού δυναμικού θα συμβάλλει ώστε απο το 2005 και μετά η ανεργία να μειώνεται μέχρι αποδεκατισμού της μερικά χρόνια αργότερα, αλλάζοντας ταυτόχρονα και την υφή του προβλήματος στην αγορά εργασίας.

¹ Ανεργία μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια του "ασφαλιστικού δεσμού", δηλαδή της υποχρέωσης να συμπληρώνεται ένας ελάχιστος αριθμός ενσήμων κοντά στην ηλικία συνταξιοδότησης (συνήθως την τελευταία 5ετία).

Εξίσου μεγάλες προκλήσεις τίθενται απο τις νέες μορφές οργάνωσης της εργασίας, πολλές απο τις οποίες συνδέονται με τεχνολογικές εξελίξεις. Διαφαίνεται ένα νέο πρότυπο επαγγελματικού βίου που θα χαρακτηρίζεται απο μεταβλητικότητα και ποικιλία: εργαζόμενοι θα έχουν πολλές μικρές περιόδους μη εργασίας στις μεταβάσεις και αναπροσαρμογές απο την μια εργασία στην άλλη. Κλαδικά συστήματα προσανατολισμένα στο πρότυπο της δια βίου παραμονής στον ίδιο εργοδότη και “τιμωρούν” έτσι την επαγγελματική προσαρμοστικότητα θα αντιμετωπίσουν σοβαρότατα προβλήματα στην νέα πραγματικότητα.

1.5.2 Συμμετοχή γυναικών στην αγορά εργασίας

Ενα χαρακτηριστικό της ελληνικής πραγματικότητας (που φαίνεται και στα διαγράμματα 1.1-1.3) είναι η χαμηλή, σε σχέση με χώρες της ΕΕ, συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας, ακόμη και σε νεαρές ηλικίες. Η διαφορά είναι ακόμη πιο έντονη αν απομονωθούν οι αστικές περιοχές - οι γυναίκες έχουν χαμηλότερο ποσοστό συμμετοχής στις πόλεις. Μερικές εξηγήσεις μπορούν να αναφερθούν:

1. Στις αγροτικές περιοχές η ενασχόληση της γυναίκας (συχνά σε πολύ προχωρημένες ηλικίες) με αγροτικές ασχολίες αυτόματα την κατατάσσει στο εργατικό δυναμικό, εξηγώντας έτσι την υπεροχή των αγροτικών περιοχών.
2. Σε όλες τις περιοχές, μεγάλος αριθμός γυναικών βοηθούν στην οικογενειακή επιχείρηση χωρίς μισθό ή περιστασιακά, με τρόπο ώστε να μην εμπίπτουν στον ορισμό του εργαζομένου που χρησιμοποιεί η έρευνα εργατικού δυναμικού. Εξυπακούεται ότι σε αυτές τις περιπτώσεις δεν πληρώνονται ούτε εισφορές.
3. Η κοινωνική υποδομή για την υποστήριξη της εργαζόμενης μητέρας δεν επαρκεί για να καλύψει τις ανάγκες και τίθεται συχνά το δίλημμα οικογένεια ή εργασία.² Το δίλημμα αυτό γίνεται χειρότερο απο την έλλειψη προσφοράς εργασίας με μειωμένο ωράριο.
4. Στις μεγαλύτερες ηλικίες σημασία έχει και η μεγαλύτερη ευχέρεια συνταξιοδότησης σε ηλικία κάτω των 50 ετών, ιδιαίτερα στο Δημόσιο.
5. Η απροθυμία συμμετοχής ίσως να αντανακλά και ανισότητες στην αντιμετώπιση των δύο φύλων στην αγορά εργασίας - στον ιδιωτικό αλλά και δημόσιο τομέα.

Οι προοπτικές για την αύξηση συμμετοχής των γυναικών είναι μάλλον θετικές, και αναμένεται να αντισταθμίσουν την αρνητική επίπτωση που θα προέλθει απο την μείωση του αγροτικού στοιχείου: Οι θέσεις εργασίας αυξάνονται στις υπηρεσίες και σε άλλους κλάδους με υψηλή συμμετοχή γυναικών, ενώ θεσμικές μεταβολές τόσο στην κοινωνική προστασία όσο και στην οργάνωση της αγοράς εργασίας θα διευκολύνουν την συμμετοχή γυναικών στην αγορά εργασίας, με άμεση συνέπεια την τόνωση των εσόδων της κοινωνικής ασφάλισης.

²Η παρατήρηση αυτή είναι τουλάχιστον παράδοξη. Η ύπαρξη του δημογραφικού προβλήματος και ο μικρότερος αριθμός παιδιών θα έπρεπε να διευκολύνουν την παροχή βοήθειας. Το πρόβλημα φαίνεται να είναι όμως μιας ανισορροπίας μεταξύ του είδους της υποδομής και των αναγκών.

Η συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας όμως αυξάνει και τα **έξοδα**, αφού μεγαλύτερος αριθμός με αυτοτελές δικαίωμα συνταξιοδότησης θα οδηγήσει σε διόγκωση των εξόδων, ιδιαίτερα αν ληφθούν υπόψη τα κάτωθι:

1. Αυτή την στιγμή γυναίκες με διακεκομμένο εργατικό βίο επιδοτούν σε μεγάλο βαθμό το σύστημα, με την έννοια ότι πληρώνουν εισφορές οι οποίες δεν οδηγούν σε σύνταξη. Εισφορές που πληρώθηκαν απο γυναίκες οι οποίες δούλεψαν πριν παντρευτούν και μετά διέκοψαν την εργασία τους “ακυρώνονται” απο την προϋπόθεση του “ασφαλιστικού δεσμού”. Αν και η έκταση της επιδότησης δεν έχει υπολογιστεί ποτέ, είναι πιθανόν σημαντική.
2. Οι συνταξιοδοτικές προϋποθέσεις των γυναικών είναι πολύ πιο γενναιόδωρες απο αυτές των ανδρών: Συνταξιοδοτούνται ενωρίτερα, εισπράττουν την σύνταξη για περισσότερα χρόνια αφού το προσδόκιμο επιβίωσης είναι μεγαλύτερο, ενώ υπάρχει μεγαλύτερη πιθανότητα συσσώρευσης πολλαπλών συντάξεων.

Συνεπώς για να αποτελέσει η αύξηση της συμμετοχής των γυναικών βελτίωση των οικονομικών της ασφάλισης σε μόνιμη (αναλογιστική) βάση θα πρέπει να προσαρμοστεί το πρότυπο της κοινωνικής προστασίας στην νέα ισορροπία των φύλων. Κυρίαρχο όμως ακόμη είναι το αναχρονιστικό πρότυπο της οικογενειακής μονάδας με τον σύζυγο εργαζόμενο και την γυναίκα, χωρίς αμειβόμενη εργασία να απασχολείται στο σπίτι.

Η μεγιστοποίηση της συνεισφοράς των γυναικών προϋποθέτει:

- α. Πρωτοβουλίες που διευκολύνουν τον συνδυασμό επαγγελματικών και οικογενειακών υποχρεώσεων (συμφιλίωση εργασίας- οικογένειας)
- β. Σταδιακή εξατομίκευση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων, έτσι ώστε η κοινωνική προστασία της γυναίκας να προέρχεται απο ίδιο δικαίωμα και να μην είναι απλό παράγωγο αυτών του συζύγου της.

1.5.3 Ατονία των παραδοσιακών δεσμών

Η ελληνική κοινωνία έχει ακόμη ορατά πάνω της τα σημάδια της ραγδαίας μεταπολεμικής κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης. Διατηρούνται ζωντανές οι δομές αλληλεγγύης, οι αξίες και συμπεριφορές της αγροτικής κοινωνίας και οικογένειας. Οι δομές αυτές είναι που επιτελούν το μεγαλύτερο τμήμα της ουσιαστικής κοινωνικής προστασίας που χρειάζεται σήμερα. Το τελευταίο έχει σχέση τόσο με την στήριξη στους ηλικιωμένους, όσο και γενικότερα στην οικογένεια. Τον βασικότερο ρόλο σε αυτό τον παίζουν οι γυναίκες.

Η αστυφιλία και οι κοινωνικές αλλαγές των τελευταίων δεκαετιών ήδη απειλούν την δυνατότητα των παραδοσιακών αυτών δεσμών να μπορούν να εκπληρώσουν τον ρόλο τους:

- Η συμμετοχή όλο και περισσότερων γυναικών στην αγορά εργασίας, αφήνει τον ρόλο κοινωνικής προστασίας σε μεγαλύτερες γυναίκες.
- Θεσμοί ευρύτεροι του πυρήνα της οικογένειας, όπως η ενορία, η γειτονιά, η κοινότητα ή το χωριό εξασθενούν στο αστικό περιβάλλον.
- Ως έμμεση επίπτωση του δημογραφικού και της μείωσης του μεγέθους της οικογένειας, αυτοί που θα συνταξιοδοτηθούν στις επόμενες δεκαετίες θα έχουν λιγότερα παιδιά να τους προσέχουν.

Οι παραδοσιακοί θεσμοί στήριξης αντιμετώπιζαν και αντιμετωπίζουν ακόμη μια σειρά από κοινωνικές καταστάσεις όπως χρόνιες ασθένειες, αναπηρίες, φτώχεια. Η *οικογένεια και όχι η επίσημη κοινωνική πρόνοια* είναι αυτή που τώρα αποτελεί το βασικό άν όχι αποκλειστικό

στήριγμα ατόμων με ειδικές ανάγκες ή που αδυνατούν να συμμετέχουν πλήρως στα ωφέληματα της κοινωνίας. Το κοινωνικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι μονογονεϊκές οικογένειες ίσως είναι μια πρόγευση των γενικότερων προβλημάτων που αναμένουν την ελληνική κοινωνία. Η ατονία των παραδοσιακών θεσμών καθιστά την κοινωνική αποξένωση ή τον κοινωνικό αποκλεισμό κυρίαρχο θέμα, αφού το πρόβλημα των ατόμων αυτών μεταφέρεται από τον ιδιωτικό προς τον κοινωνικό τομέα, από την άτυπη στην επίσημη προστασία.

1.5.4 Επίπτωση Μετανάστευσης

Το σημείο που μπορεί να ανατρέψει τις δημογραφικές προοπτικές είναι η μετανάστευση. Η Ελλάδα τους τελευταίους αιώνες ήταν χώρα εξαγωγής εργατικού δυναμικού. Η Ελληνική κοινωνία τροφοδότησε την ανάπτυξη της Μαύρης Θάλασσας, της Αιγύπτου, των ΗΠΑ, Αργεντινής, Αυστραλίας και τελευταία της Γερμανίας. Από την δεκαετία του 80 αλλά κυρίως από το 1990 και μετά η εικόνα αυτή έχει ανατραπεί.

Από το 1990 η Ελλάδα έγινε δέκτης μεγάλων κυμάτων μεταναστών, τόσο μόνιμων (Ποντίων) όσο και παροδικών οικονομικών (από την Ανατολική Ευρώπη), πολλοί από τους οποίους όμως επιλέγουν τελικά την μόνιμη εγκατάσταση. Είναι χαρακτηριστικό ότι η μόνη άλλη χώρα που αντιμετώπισε ποσοστιαία τόσο μεγάλη αύξηση στον πληθυσμό της ήταν το Ισραήλ, του οποίου ο πληθυσμός αυξήθηκε άνω του 20% λόγω της μετανάστευσης Ρωσοεβραίων από την τέως Σοβιετική Ένωση.

Όσον αφορά την δημογραφική εικόνα:

- Οι διαθέσιμες δημογραφικές προβολές βασίζονται σε στοιχεία του 1990-91, δηλαδή πριν την άφιξη μεγάλων αριθμών μόνιμων μεταναστών. Ετσι **η επίπτωση της μετανάστευσης δεν περιλαμβάνεται.**
- Η επίπτωση αυτή είναι δυνατόν να είναι σημαντική. Οι μετανάστες είναι νέοι σχετικά στην ηλικία, και έχουν μεγαλύτερες οικογένειες από τον Ελληνικό μέσο όρο. Μελέτες που έγιναν για την περίπτωση της Γαλλίας απέδειξαν ότι η κατάσταση θα ήταν κατα πολύ χειρότερη αν δεν είχε μεσολαβήσει η μετανάστευση.
- Η ευνοϊκή δημογραφική επίπτωση μπορεί, σε κάποιο βαθμό, να επηρεαστεί από μέτρα πολιτικής: Όσο πιο ομαλή είναι η ενσωμάτωση στην Ελληνική κοινωνία και στην αγορά εργασίας των μόνιμων μεταναστών τόσο η ευνοϊκή επίπτωση στα ασφαλιστικά (αλλά και γενικότερα) ³ θα τονώνεται.
- Η ομαλή ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ελληνική ασφάλιση προϋποθέτει κάποια λύση στα περίπλοκα θέματα αναγνώρισης των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων που έχουν αποκτηθεί στις χώρες προέλευσης. Πέραν της προφανούς εθνικής σημασίας του

³ Πάλι το παράδειγμα του Ισραήλ είναι διδακτικό: η απότομη αύξηση των μεταναστεύσεων οδήγησε σε αλλαγή της πολιτικής ενσωμάτωσης και επαγγελματικού επαναπροσανατολισμού η οποία απέδωσε και οικονομικά με την μορφή πρωτοφανών ρυθμών αύξησης του ΑΕΠ (της τάξης του 7% κατ' έτος σε πραγματικούς όρους).

θέματος αυτού, πρέπει να αντιμετωπισθεί με επίγνωση και στάθμιση των ευνοϊκών μακροχρόνιων επιπτώσεων στην Ελληνική ασφάλιση.

Συμπερασματικά, όσον αφορά την ανάλυση των προοπτικών του ασφαλιστικού προβλήματος, πρώτη προτεραιότητα πρέπει να είναι η εκπόνηση απο την ΕΣΥΕ **νέων δημογραφικών προβολών που να συμπεριλαμβάνουν τις εξελίξεις στην μετανάστευση απο το 1990 και μετά.** Θα έπρεπε να γίνουν 2-3 σενάρια, ανάλογα με τις υποθέσεις για τις μελλοντικές εξελίξεις. Αν η συζήτηση για το ασφαλιστικό αγνοήσει την ύπαρξη ενός (ίσως του *μόνου*) πιθανολογούμενου σημαντικού θετικού παράγοντα, τότε υπάρχει ο κίνδυνος να προκριθούν μέτρα αυστηρότερα απο ό,τι χρειάζεται. Οι νέες δημογραφικές προβλέψεις, συνεπώς, είναι απαραίτητες για να μην είναι οι συζητήσεις για το ασφαλιστικό που έχουν ήδη αρχίσει, παραπλανητικές.

2. Γήρανση και οικονομία

Η επαπειλούμενη γήρανση της κοινωνίας και η γενικότερη δημογραφική εικόνα δεν θα έχουν την *μόνη* (ίσως ούτε και την *κύρια*) επίπτωσή τους στο σύστημα ασφάλισης. Το σύνολο της οικονομίας και της κοινωνίας θα διαφέρουν ριζικά αν ο μέσος όρος ηλικίας αυξάνει με τον ρυθμό που αναμένεται. Όσο και αν το ασφαλιστικό είναι στο κέντρο της σκηνης αυτής της έκθεσης, δεν πρέπει να λανθάνει της προσοχής μας ότι η σκηνή, ο περίγυρος, της ασφάλισης θα διαφέρει και αυτός. Μια μερική ανάλυση που εξετάζει απομονωμένη την ασφάλιση ενδέχεται να είναι σοβαρά λανθασμένη: Τόσο άλλες κοινωνικές δαπάνες θα διαφέρουν, αλλά και η πραγματικότητα στους τομείς παραγωγής και στα δημόσια οικονομικά θα είναι επίσης διαφορετική.

Χωρίς να επιχειρείται εξαντλητική επεξεργασία (η οποία απαιτεί ειδική ανάλυση), σηματοδοτούνται μερικές από τις πιο σημαντικές αλλαγές.⁴

2.1 Μεταβολές στην ζήτηση υπηρεσιών υγείας

Η μεταβολή της ηλικιακής σύνθεσης του πληθυσμού θα έχει σημαντικές προεκτάσεις στον χώρο της υγείας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1 Προσδοκώμενη ζωή (Προσδόκιμο επιβίωσης - ετη ζωής) 1928 - 1990				
	Στη γέννηση		Σε ηλικία 60 ετών	
	Άνδρες	Γυναίκες	Άνδρες	Γυναίκες
1928	44,9	47,5	14,9	17,3
1960	67,3	70,4	16,9	18,6
1970	70,1	73,6	17,5	19,3
1980	72,1	76,6	18,2	20,6
1990	74,6	79,4	19,4	22,3
Διαφορά 1990/1960	7,3	9,0	2,5	3,7

Πηγή ΕΣΥΕ, Στατιστική επετηρίδα,

⁴Η ανάλυση της γηράσκουσας κοινωνίας στα πλαίσια γενικής ισορροπίας είναι τώρα αντικείμενο ειδικής έρευνας στον ΟΟΣΑ και αλλού.

Αυτονόητη θεωρείται η αλλαγή στο είδος ιατρικών υπηρεσιών που θα απαιτούνται: Ένα απλό παράδειγμα θα είναι περισσότερα γηροκομεία και λιγότερα μαιευτήρια και παιδιατρικές κλινικές. Αν ο προγραμματισμός υγείας δεν προβλέψει την απαιτούμενη μεταφορά πόρων για να ανταποκριθεί στην αλλαγή στην σύνθεση της ζήτησης, το αποτέλεσμα θα είναι αναντιστοιχία και πιθανότατα αύξηση των συνολικών δαπανών.⁵ Το πρόβλημα αυτό όμως αντιμετωπίζεται με την σωστή διοίκηση και προγραμματισμό.

Το σημαντικότερο πρόβλημα όμως έχει να κάνει με την ποιότητα των ετών που “θα κερδηθούν” ως αποτέλεσμα της αύξησης της προσδοκίας ζωής. Ο πίνακας 2.1 δείχνει ότι στα 30 χρόνια απο το 1960 στο 1990 το προσδόκιμο επιβίωσης αυξήθηκε κατά 7-9 χρόνια στην γέννηση και (πράγμα πιο ενδιαφέρον για το σύστημα ασφάλισης) κατά 2,5 με 3,7 χρόνια σε ηλικία 60 ετών. Το σημείο στο οποίο τις επόμενες δεκαετίες αναμένεται ιδιαίτερη πρόοδος είναι στις μεγάλες ηλικίες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.2 Σχετικές Δαπάνες υγείας για ηλικιακές ομάδες							
	Κατά Κεφαλήν Δαπάνη υγείας (ηλικία 0-64 = 100)				Μερίδιο δαπάνης στην υγεία στο ΑΕΠ, 1993		
	Έτος	65-74	65+	75+	% (1)	Σταθμισμένο για ηλικία (2)	(2)/(1)
ΗΠΑ	1987	314	417	522	14.3	14.5	101
Ιαπωνία	1993	309	479	573	6.6	6.3	96
Γερμανία	1994	234	268	317	9.3	8.7	94
Γαλλία	1991	220	296	373	9.8	9.5	97
Αγγλία	1993	254	388	559	6.9	6.5	94
Αυστραλία	1989	277	404	598	8.6	9.1	106
Φιλανδία	1990	281	395	552	8.8	8.6	98
Ολλανδία	1994		442		9.0	8.8	98
Νέα Ζηλανδία	1994	233	388	616	7.3	7.7	106
Πορτογαλία	1991	140	169	214	7.4	7.4	99
Σουηδία	1990	230	283	343	7.6	7.1	93
Ελβετία	1991	255	400	570	9.5	9.1	96

⁵Στις τέως σοσιαλιστικές χώρες αυτό ήταν γνωστό ως “πρόβλημα αναλογικότητας” - proportionality problem: π.χ. παραγωγή περισσότερων αριστερών απο δεξιών παπουτσιών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.2 Σχετικές Δαπάνες υγείας για ηλικιακές ομάδες							
	Κατά Κεφαλήν Δαπάνη υγείας (ηλικία 0-64 = 100)				Μερίδιο δαπάνης στην υγεία στο ΑΕΠ, 1993		
	Έτος	65-74	65+	75+	% (1)	Σταθμισμένο για ηλικία (2)	(2)/(1)
Μέσος όρος		250	231	476			

Πηγή: ΟΟΣΑ, Ageing in OECD Countries: A critical policy challenge, 1996, σελ. 53.

Η αισιόδοξη εκδοχή είναι τα χρόνια που θα κερδηθούν αυτά θα αξιοποιηθούν σε πλήρη υγεία με τα ηλικιωμένα άτομα ενσωματωμένα και δημιουργικά συνεισφέροντα στην οικογένειά τους και την κοινωνία. Το απευκταίο είναι τα επιπλέον χρόνια να αναλωθούν σε άνιση μάχη με εκφυλιστικές ασθένειες όπως το σύνδρομο Αλτσχάϊμερ ή η νόσος του Πάρκινσον ή και απλές καρδιοπάθειες. Αυτή την στιγμή ουδείς μπορεί να γνωρίζει σε ποιο σημείο ανάμεσα στις δύο αυτές ακραίες καταστάσεις θα ισορροπήσει η πραγματικότητα.

Το σίγουρο είναι ότι τα ηλικιωμένα άτομα (και ιδίως μετά την ηλικία των 75 ετών) καταναλίσκουν πολύ περισσότερες υπηρεσίες υγείας - σχεδόν 5 φορές όσο άτομα κάτω των 65 - Πίνακας 2.2 .⁶ Ετσι και χωρίς την αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης θα πρέπει να αναμένεται αύξηση της ζήτησης υπηρεσιών υγείας.

Σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ έχει εκτιμηθεί η έκταση της επιπλέον ζήτησης, δηλαδή πόσο επιπλέον απαιτεί ένα ηλικιωμένο άτομο σε σχέση με ένα μη ηλικιωμένο. Αποτέλεσμα είναι μια σειρά συντελεστών που εμφανίζονται στον Πίνακα 2.2. Με δεδομένο ότι αντίστοιχη εργασία δεν έχει επιχειρηθεί στην Ελλάδα, ελήφθησαν τρεις περιπτώσεις: της χώρας με τον υψηλότερο συντελεστή (Ιαπωνίας), αυτής με τον χαμηλότερο (Πορτογαλία) και ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ. Οι συντελεστές αυτές πολλαπλασιάστηκαν με τις αναμενόμενες δημογραφικές εξελίξεις. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στο διάγραμμα 2.1.

Όπως φαίνεται στα διαγράμματα, ο παράγων της γήρανσης και μόνο αυτός, δηλαδή αγνοώντας άλλες πηγές αύξησης εξόδων όπως οι τεχνολογικές εξελίξεις, θα επικεντρώσει την επίπτωσή της στα χρόνια ως το 2010. Η ταχύτερη αύξηση θα είναι στα αμέσως επόμενα χρόνια, όταν οι γεννηθέντες στον μεσοπόλεμο έρχονται σε μεγάλες ηλικίες. Αν ακολουθηθεί το χαμηλό σενάριο της Πορτογαλίας η αναμενόμενη αύξηση είναι 10%, ενώ ο μέσος όρος ΟΟΣΑ και το υψηλό σενάριο οδηγούν σε αναμονή γύρω στο 20%.

Οι αυξήσεις αυτές δεν είναι αστρονομικές αλλά, πρέπει να λάβουμε υπόψη ότι σε αυτές θα προστεθούν και άλλες πηγές αύξησης οι οποίες τα τελευταία 10 χρόνια έχουν οδηγήσει σε συνεχείς ετήσιες πραγματικές αυξήσεις.

Η χρονική επικέντρωση της αύξησης στα αμέσως επόμενα χρόνια σηματοδοτεί ότι η επανεξέταση της πολιτικής στην γεροντολογική φροντίδα είναι θέμα άμεσης προτεραιότητας. Ως παράδειγμα, η παροχή υπηρεσιών στο σπίτι θα δώσει την δυνατότητα παράτασης της

⁶Το μεγαλύτερο μέρος καταναλίσκεται στους τελευταίους 3 μήνες της ζωής.

αυτόνομης διαβίωσης, πράγμα που οφελεί τους άμεσα ενδιαφερόμενους και εξοικονομεί πόρους αφού τα νοσοκομεία δεν λειτουργούν ως οίκοι ευγηρίας.

Με δεδομένο ότι μεγάλο τμήμα των ιατρικών υπηρεσιών βαρύνει τα ασφαλιστικά ταμεία, αυτού του είδους οι εξοικονομήσεις θα πρέπει να τα ενδιαφέρουν άμεσα: Η παροχή αυτών των υπηρεσιών μπορεί να θεωρηθεί από τα ταμεία ως επένδυση, και μάλιστα μεγάλης οικονομικής απόδοσης.

Σε ταμεία όπως το ΙΚΑ που συνδυάζουν τις παροχές υπηρεσίες υγείας σε είδος (πρωτοβάθμια φροντίδα και νοσοκομεία) ενώ “συστεγάζονται” στον ίδιο οργανισμό η ασφάλιση γήρατος και η ασφάλιση ασθένειας, η εξοικονόμηση “εσωτερικοποιείται”. Η κατάσταση είναι πιο περίπλοκη σε ταμεία που προσφέρουν μικρότερο φάσμα υπηρεσιών: τότε η δαπάνη του προϋπολογισμού θα εμφανιστεί ως εξοικονόμηση σε προϋπολογισμό *άλλου φορέα* (συνήθως νοσοκομείων). Η περίπτωση αυτή είναι κλασσικό παράδειγμα εξωτερικής οικονομίας: η ασυντόνιστη ενέργεια φορέων ο καθείς από τους οποίους ακολουθεί την ενδεδειγμένη πολιτική του οδηγεί σε αποτέλεσμα χειρότερο από κοινωνική σκοπιά. Σε τέτοιες καταστάσεις κάποιας μορφής κεντρική πρωτοβουλία (είτε ως συντονισμός αλλά ως και πειθαναγκασμός) μπορεί να βελτιώσει τα πράγματα.

Η γήρανση του πληθυσμού δεν είναι φαινόμενο μόνο ελληνικό. Το φαινόμενο αυτό χαρακτηρίζει όλες τις αναπτυγμένες βιομηχανικές κοινωνίες, στην Ευρώπη αλλά και αλλού. Συνεπώς με την γήρανση ήδη αρχίζει να διαφαίνονται τα χαρακτηριστικά του “γκρίζου καταναλωτή”. Συνταξιούχοι, σχετικά εύποροι, καλά στην υγεία τους, οι οποίοι αναζητούν ευχάριστο φυσικό και κοινωνικό περιβάλλον. Για την απόφαση εγκατάστασης ρόλο παίζουν το καλό κλίμα, οι καλές επικοινωνίες, πολιτισμικοί παράγοντες ή υπαρξη αθλητικών εγκαταστάσεων όπως γήπεδα γκολφ⁷. Αποφασιστικής σημασίας όμως είναι και η ύπαρξη κατάλληλων κατοικιών συνδυασμένων με άριστη πρόσβαση καλές υπηρεσίες υγείας, τόσο για πρόληψη όσο και θεραπεία.

Εκτιμάται ότι η κατάλληλη προεργασία και αξιοποίηση της ύπαρξης ικανού ιατρικού δυναμικού μπορεί να δώσει την δυνατότητα στην Ελλάδα να διεκδικήσει ίσως μεγάλο τμήμα αυτής της γεροντικής μετεγκατάστασης.⁸ Το θέμα χρειάζεται ειδική μελέτη και την εκπόνηση ενός επιχειρησιακού σχεδίου το οποίο να περιλαμβάνει, εκτός των αμέσων επενδύσεων και συμπληρωματικές ενέργειες στους χώρους της εκπαίδευσης νοσηλευτικού προσωπικού, της αναβάθμισης των πρωτοβάθμιων υπηρεσιών υγείας και επείγουσας φροντίδας όπως και υποδομής μεταφορών στους πιθανούς τόπους διαμονής, και πιθανότατα νομοθετικές

⁷Σημαντικό ρόλο παίζει επίσης και το ευνοϊκό φορολογικό καθεστώς - κυρίως όσον αφορά την φορολόγηση εισοδήματος από κεφάλαια, ιδίως για τους σχετικά εύπορους.

⁸Στην Ευρώπη τον ρόλο αυτό παίζουν οι χώρες της Ιβηρικής χερσονήσου, αλλά και η Κύπρος. Στις ΗΠΑ οι πολιτείες της Φλώριδας και της Αριζόνας προσελκύουν μεγάλο τμήμα της ζήτησης.

προσαρμογές σε τομείς όπως διακρατικές συμφωνίες κοινωνικής ασφάλισης, φορολογία εισοδήματος, δημιουργία νομοθετικού πλαισίου για ειδικές εταιρείες.⁹

2.2 Μείωση στην ζήτηση υπηρεσιών παιδείας

Η γήρανση του πληθυσμού δεν οφείλεται τόσο στην αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης όσο στην μείωση ατόμων σε νεαρές ηλικίες που είναι απότοκο της κατακόρυφης πτώσης των παιδιών ανα γυναίκα σε γόνιμες ηλικίες. Είναι γνωστό ότι για την απλή αριθμητική αναπαραγωγή του πληθυσμού απαιτούνται 2,1 παιδιά ανα γυναίκα, ένας αριθμός γνωστός ως το “επίπεδο αναπλήρωσης”. Απο το 1980 και μετά η γονιμότητα είναι σταθερά κάτω από το επίπεδο αναπλήρωσης (βρίσκεται περι το 1,4-1,5).

Η μείωση του αριθμού παιδιών έχει ήδη αρχίσει να αντικατοπτρίζεται στην μείωση των παιδιών που αρχίζουν σχολείο κάθε χρόνο. Σύντομα θα φανεί και στην δευτεροβάθμια, ενώ η τριτοβάθμια εκπαίδευση θα ακολουθήσει στα πρώτα χρόνια του νέου αιώνα.

Η μείωση της ποσοτικής ζήτησης για παιδεία δίδει την δυνατότητα ποιοτικής βελτίωσης, αφού δεδομένοι πόροι θα μπορούν να διατεθούν σε μικρότερο αριθμό εκπαιδευομένων. Σε κάποιο βαθμό αυτό αντανακλάται και στην τάση παραμονής στην εκπαίδευση επι μακρότερο και την καθυστέρηση εισόδου στην αγορά εργασίας. Είναι αναμενόμενο όμως ότι αν δεν ληφθούν εξισορροπητικά μέτρα είναι πιθανόν να υπάρχει αναντιστοιχία μεταξύ της υπάρχουσας υποδομής και δυνατοτήτων αφενός, και των αναγκών και της πραγματικής ζήτησης αφετέρου.

Ενα σημαντικό χαρακτηριστικό των δημογραφικών εξελίξεων είναι ότι, ως το 2010, ο αυξανόμενος αριθμός ηλικιωμένων αντισταθμίζεται απο τον μειωνόμενο αριθμό νέων. Έτσι ο συνολικός βαθμός εξάρτησης της οικονομίας (εξαρτώμενα νέα και ηλικιωμένα άτομα ανα εργαζόμενο) δεν αλλάζει ως το 2010. Αντίθετα, το ποσοστό εργαζομένων εμφανίζει μια μικρή αύξηση της τάξης του 2%, απο 37% σε 39% του πληθυσμού. Αυτό συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι είναι δυνατόν, διατηρώντας την κατα κεφαλή δαπάνη σταθερή, μια μεταφορά πόρων απο την προστασία των νέων προς την προστασία των ηλικιωμένων να διατηρήσει το βάρος των *συνολικών* κοινωνικών δαπανών σταθερό.

Αντίθετα, αν δαπάνες που σχετίζονται με τους νέους έχουν ανελαστικότητες έτσι ώστε να αυξηθεί η δαπάνη κατα κεφαλήν, πρέπει να αναμένεται αύξηση δαπανών κοινωνικής πολιτικής.

⁹Κοινές στην Βρετανία και τις ΗΠΑ είναι εταιρείες με τις οποίες ο ενδιαφερόμενος υπογράφει ισόβιο συμβόλαιο διαμονής και περίθαλψης. Σε γενικές γραμμές ο ενδιαφερόμενος διατηρεί την επικαρπία της περιουσίας του, η δε ψιλή κυριότητα μεταβιβάζεται στην εταιρεία περίθαλψης.

Απο το 2010 η αύξηση θα είναι, πλέον, αναπόφευκτη, αφού ο αριθμός εργαζομένων θα αρχίσει και αυτός με την σειρά του να μειώνεται, καθώς θα κυριαρχούν οι εργαζόμενοι που έχουν γεννηθεί στα έτη χαμηλής γονιμότητας μετά το 1980.

Η αύξηση υπηρεσιών παιδείας, όπως και η καθυστέρηση της ένταξης στο εργατικό δυναμικό της νέας γενιάς πρέπει να συνυπολογιστούν στο ισοζύγιο μεταφοράς πόρων απο την μια γενιά στην άλλη.¹⁰ Η νέα γενιά αναλαμβάνει να χρηματοδοτήσει την συνταξιοδότηση της παλαιάς γενιάς. Απο την άλλη πλευρά έχουν γίνει δέκτες μεγάλης έκτασης μεταφοράς πόρων πριν την ένταξή τους στην εργασία. Μερικές τουλάχιστον απο αυτές τις μεταφορές πόρων μπορούν να χαρακτηρισθούν ως επενδύσεις της παλαιάς γενιάς στην νέα, ως τμήμα ενός άγραφου κοινωνικού συμβολαίου που περιλαμβάνει την μεταγενέστερη συνταξιοδοτική και άλλη προστασία. Σε κάθε περίπτωση ισοζύγια μεταφοράς πόρων απο γενιά σε γενιά (που είναι κοινά στην ανάλυση συνταξιοδοτικών συστημάτων) διατρέχουν τον κίνδυνο να παραπλανούν αν αγνοήσουν (όπως συνήθως κάνουν) αυτές τις μη-συνταξιοδοτικές μεταφορές.

2.3 Μέτρα για το δημογραφικό

Μια αντιστροφή των δημογραφικών τάσεων, με την έννοια της αύξησης της γονιμότητας είναι μέσα στα πλαίσια του δυνατού:

- Η σχέση μεγέθους οικογένειας- βιοτικού επιπέδου είναι περίπλοκη και κατα πάσαν πιθανότητα μη-γραμμική. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Σουηδία στην οποία τα τελευταία χρόνια αυξάνεται η γονιμότητα χωρίς αυτό να έχει προβλεφθεί απο κανένα δημογραφικό υπόδειγμα προσομοίωσης. Αρα παραμένει η δυνατότητα ότι πέραν κάποιου σημείου ευημερίας το επιθυμητό μέγεθος της οικογένειας αυξάνεται.
- Η σταθεροποίηση της οικονομίας για πρώτη φορά μετά απο 20 χρόνια αλλά και ψυχολογικοί παράγοντες μπορούν να επιτρέψουν τον προγραμματισμό γεννήσεων που είχαν αναβληθεί για λόγους ανασφάλειας ενωρίτερα. Η ανεργία εδώ, βεβαίως, παίζει ανασταλτικό ρόλο.
- Εξελίξεις σε συγκεκριμένους κλάδους της οικονομίας, όπως η κατοικία και η στεγαστική πίστη μπορούν να επιτρέψουν τον ενωρίτερο σχηματισμό οικογενειών.
- Συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής που διευκολύνουν την εργαζόμενη μητέρα και μειώνουν το άμεσο ή έμμεσο κόστος της τεκνοποίησης (βλ. και 1.5.2 ανωτέρω).

Πρέπει όμως να ληφθεί σοβαρά υπόψη ότι η ανάκαμψη της γονιμότητας, όσο και να είναι ευκατὰ μακροπρόθεσμα, για την επόμενη εικοσαετία θα έχει σοβαρό καθαρό δημοσιονομικό κόστος: Τα οφέλη της δημογραφικής ανάκαμψης θα αρχίσουν να εμφανίζονται με την είσοδο των παιδιών στην αγορά εργασίας, μετά 20 το ενωρίτερο έτη, δηλαδή μετά το 2015. Στο μεταξύ το δημόσιο θα πρέπει να καλύψει το κόστος της δημογραφικής πολιτικής, της αύξησης δαπανών για υγεία και εκπαίδευση και για οικογενειακά επιδόματα, της μείωσης φορολογικών εσόδων λόγω της λειτουργίας των φορολογικών απαλλαγών.

¹⁰ Αν ακολουθούσαμε την (ελαφρώς) οικονομίστικη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου του G.Becker, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η πτώση σε αριθμό παιδιών αντισταθμίζεται απο την βελτίωση στην “ποιότητα” του καθενός παιδιού.

Η έκταση της συμμετοχής του **ασφαλιστικού συστήματος** στην κάλυψη αυτού του κόστους, ή στο κόστος μιας πιο επιθετικής πολιτικής δημογραφικών κινήτρων είναι ένα σημείο στο οποίο πρέπει να υπάρχει προβληματισμός.

Αυτή την στιγμή η επίκληση του δημογραφικού γίνεται για να δικαιολογηθούν πλείστες όσες αποκλίσεις συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων απο τον μέσο όρο. Παραδείγματα:

- Η συνταξιοδότηση γονέων στο Δημόσιο και τα Ειδικά ταμεία χωρίς όριο ηλικίας αν έχουν τρία παιδιά.
- Η συνταξιοδότηση γυναικών στο ΙΚΑ στα 55 (ή στα 50 με μειωμένη σύνταξη) αν υπάρχουν ανήλικα παιδιά. Ο νομοθέτης δεν προβληματίστηκε ότι “ανήλικα” μητέρων αυτής της ηλικίας πλησιάζουν την ενηλικίωση και εύκολα μπορούν να ανταπεξέλθουν στις προκλήσεις της ζωής χωρίς την συνεχή μητρική προστασία.¹¹
- Η χορήγηση οικογενειακών προσανυξήσεων στις συντάξεις, την στιγμή που οικογενειακά επιδόματα ήδη περιλαμβάνονται στην βάση υπολογισμού. Με τον τρόπο αυτό προστασία για οικογενειακές ανάγκες δίδεται σωρευτικά και δυο φορές.¹²

Τα μέτρα αυτά έχουν σημαντικότερο κόστος για τα ταμεία. Η επίπτωσή τους στο δημογραφικό, με δεδομένο ότι χορηγούνται σε μια εποχή κατα την οποία η τεκνοποιία είναι μακρινή ανάμνηση, είναι μηδαμινή.

Τα ασφαλιστικά ταμεία είναι αυτά που θα κερδίζουν με πιο άμεσο τρόπο απο την τόνωση των γεννήσεων. Δημογραφικά μέτρα θα μπορούσαν να εξετασθούν απο την σκοπιά του συστήματος ασφάλισης, ως ενός είδους επένδυση. Στην πράξη όμως τα ασφαλιστικά ταμεία χρηματοδοτούν ελάχιστα μέτρα άμεσα υποβοηθητικά των γεννήσεων. Το βάρος της κοινωνικής πολιτικής στις περιπτώσεις αυτές το επωμίζονται το δημόσιο αλλά και ο εργοδότης.

2.4 Μακροοικονομικές πτυχές του δημογραφικού

Πέραν απο τις άμεσες επιπτώσεις στις ανάγκες για κοινωνικές δαπάνες και τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής, οι δημογραφικές εξελίξεις θα επιδράσουν στην μακροοικονομία, στην ανάπτυξη, στον τρόπο που λειτουργεί η οικονομία. Το πεδίο έρευνας για το πώς και σε ποιά σημεία η γηράσκουσα οικονομία θα διαφέρει απο την σημερινή κατάσταση είναι ιδιαίτερα δραστήριο. Το θέμα αυτό αποτελεί αντικείμενο μεγάλων ερευνητικών προγραμμάτων στον ΟΟΣΑ, την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αλλά και στις ΗΠΑ, την Ιαπωνία και αλλού.

Είναι δύσκολο να συνοψιστεί όλος ο προβληματισμός, αλλά μια σειρά σημείων αρκούν για να προβληματίσουν:

¹¹Η διάταξη αυτή “υποχρεώνει” πολλές γυναίκες να συνταξιοδοτηθούν ενωρίτερα απο ό,τι επιθυμούν, αφού περαιτέρω παραμονή ενέχει συχνά τον κίνδυνο ενηλικίωσης του νεότερου παιδιού.

¹²Αντίστοιχο θέμα υπήρχε και για τα δώρα. Η διάταξη αυτή καταργήθηκε απο τον Ν1902/90.

- Μείωση του ρυθμού ανάπτυξης είναι αναμενόμενη. Αποφυγή του φαινομένου αυτού απαιτεί την περαιτέρω αύξηση της παραγωγικότητας, πράγμα που με ένα γηράσκον εργατικό δυναμικό είναι απίθανο.
- Εξίσου πιθανή είναι και η μείωση του ρυθμού απόδοσης κεφαλαίου. Η μεγαλύτερη κινητικότητα του κεφαλαίου σημαίνει ότι ενδέχεται να αναζητήσει υψηλότερες αποδόσεις σε χώρες χωρίς δημογραφικό πρόβλημα (Ασία, Λατινική Αμερική), πράγμα όμως που θα ενδέχεται να επιδεινώσει το πρόβλημα της ανεργίας.
- Μείζον θέμα θα είναι οι αποταμιεύσεις. Ο γηράσκων πληθυσμός είναι λογικό να συνδυάζεται με μείωση της ροπής προς αποταμίευση. Παράλληλα, ενώ είναι σίγουρο ότι θα αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες, η μείωση των δημοσίων εσόδων είναι πιθανή.
- Υπάρχει ανάγκη δημιουργίας κεφαλαίου και υποδομής *απο τώρα*, έτσι ώστε η κορύφωση του δημογραφικού προβλήματος να βρεί την επόμενη γενιά με μεγαλύτερα αποθέματα κεφαλαίου και επομένως παραγωγικότερη. Με την τόνωση της παραγωγικότητας ελπίζεται να μπορεί να ανταπεξέλθει στις αυξημένες υποχρεώσεις της απέναντι στους συνταξιούχους.
- Στην λογική αυτή εντάσσεται και η μείωση των ελλειμμάτων του δημοσίου τομέα και περιορισμός του δημοσίου χρέους που επιχειρείται από τις περισσότερες δυτικές χώρες τα τελευταία χρόνια. Η υπάρχουσα γενιά συνταξιούχων και εργαζομένων είναι προνομιούχος σε σχέση με την επόμενη γενιά και δεν δικαιολογείται ούτε δικαιούται να δανείζεται σε βάρος της επόμενης γενιάς.

Οι εξελίξεις αυτές και οι παράγοντες που μνημονεύτηκαν θα είναι καταλυτικής σημασίας για την Ελληνική κοινωνία και οικονομία των επομένων δεκαετιών, ενώ η επίπτωσή τους, σε συνδυασμό με αντίστοιχα φαινόμενα που θα λαμβάνουν χώρα σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες, άγνωστη. Η σημερινή μακροχρόνια πολιτική είναι πιθανόν να εξαρτάται από στρατηγικές αποφάσεις στην μακρο-προσαρμογή στο δημογραφικό.

2.5 Ισορροπία πόρων για κοινωνική πολιτική

Η συνταξιοδοτική προστασία είναι υποσύνολο της κοινωνικής προστασίας. Εκτός των συντάξεων η κοινωνική προστασία περιέχει την κοινωνική πρόνοια, την προστασία της απασχόλησης και μέτρα για τους άνεργους, την προστασία της μητρότητας και των παιδιών, μέτρα κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, την προστασία κατώτερου εισοδήματος.

Η κοινωνική χρησιμότητα του συνόλου των μέτρων αυτών είναι να παρέχουν *ένα κοινωνικό ιστό ασφάλειας*: Η κοινωνία οργανώνεται με τέτοιο τρόπο ώστε να αναδιανέμονται πόροι από τους τυχερούς (και απασχολούμενους ή ευπορότερους) προς αυτούς που είτε εκ γενετής είτε από ατυχία βρίσκονται, μόνιμα ή παροδικά σε μειονεκτική θέση. Ο κοινωνικός ιστός ασφάλειας ενσωματώνει τις αξίες της κοινωνικής αλληλεγγύης και σηματοδοτεί το βάρος το οποίο τα μέλη της κοινωνίας βάζουν στην κοινωνική συνοχή σαν επιθυμητό στόχο αφ' εαυτής. Ένας αποτελεσματικός ιστός ασφάλειας, όμως έχει και μια έντονη αναπτυξιακή διάσταση: Η ύπαρξή του λειτουργεί με τον ίδιο τρόπο που λειτουργεί η ύπαρξη ενός καλογραμμένου ασφαλιστικού συμβολαίου. Επιτρέπει την ταχύτερη λήψη αποφάσεων και περιορίζει τον κίνδυνο αγκύλωσης μπροστά στις μεγάλες αναπτυξιακές επιλογές.

Ένα σύστημα κοινωνικής προστασίας που λειτουργεί ως κοινωνικός ιστός ασφάλειας είναι πρωτίστως *αναπτυξιακό εργαλείο*. Η κοινωνική προστασία δεν είναι "καταναλωτικό αγαθό

πολυτελείας” που “αγοράζεται” σε καλούς καιρούς και όταν περισσεύουν πόροι, αλλά επένδυση, η αξία της οποίας φαίνεται σε δύσκολους καιρούς.

Η ύπαρξη κοινωνικού ιστού ασφάλειας είναι ο μείζων στόχος που περικλείεται στο επιθυμητό Νέο Κοινωνικό Κράτος.

Πόσο κοντά είμαστε στην επίτευξη του στόχου αυτού;

Σύγκριση της διάρθρωσης των κοινωνικών δαπανών και η σύγκριση της Ελλάδας με τις χώρες της ΕΕ, που κατα κάποιο τρόπο αποτελούν το κοινωνικό μας πρότυπο (Διάγραμμα 2.2) δείχνει δύο κυρίαρχα σημεία:

1. Το συνολικό ποσοστό του ΑΕΠ που διατίθεται για κοινωνική προστασία, όταν γίνουν οι αναγκαίες διορθώσεις για να εξασφαλιστούν όμοιοι ορισμοί (πράγμα δύσκολο να επιτευχθεί λόγω της ατέλειας και αποσπασματικότητας των ελληνικών στοιχείων), πιθανότατα δεν διαφέρει πολύ μεταξύ Ελλάδας και των χωρών της ΒΔ Ευρώπης,
2. Όταν εξετασθεί η *διάρθρωση* των δαπανών, τότε εμφανίζεται ότι στην Ελλάδα πολύ μεγαλύτερο ποσοστό της συνολικής δαπάνης κοινωνικής προστασίας διατίθεται για συντάξεις. Άλλα προγράμματα έχουν πολύ μικρότερη έκταση από άλλες χώρες.

Η δαπάνη μεγάλου ποσοστού του ΑΕΠ σε συντάξεις, σε σχέση, με άλλες χώρες δεν οφείλεται στην γήρανση του πληθυσμού: Ο πληθυσμός της Ελλάδας ήταν και είναι ακόμη για μερικά ακόμη χρόνια, νεώτερος από αυτόν των χωρών με τις οποίες γίνεται η σύγκριση. Ταυτόχρονα, υπάρχει η μεγάλη μάζα του αγροτικού πληθυσμού (χ% των συνταξιούχων) οι οποίοι εισπράττουν πολύ μικρή σύνταξη σε μεγάλη ηλικία (65 ετών για άνδρες και γυναίκες).

Αρα η μεγάλη συγκριτικά δαπάνη για συντάξεις πρέπει να αναζητηθεί στην ανισότητα της κατανομής της δαπάνης. Η ανισότητα αυτή έχει δύο διαστάσεις:

1. Το ύψος της σύνταξης ή των συντάξεων. Πολλά άτομα εισπράττουν συντάξεις μεγαλύτερες από το εισόδημα από την εργασία, ενώ η ελαστικότητα των αντισωρευτικών διατάξεων σημαίνει ότι το ίδιο άτομο μπορεί να εισπράξει πολλαπλές συντάξεις.
2. Η ηλικία συνταξιοδότησης. Συγκριτικά με την ΕΕ κατηγορίες ατόμων συνταξιοδοτούνται σε νεαρή ηλικία. Με δεδομένο ότι τα τυπικά όρια ηλικίας του ΙΚΑ ελάχιστα διαφέρουν από ανάλογα της ΕΕ, η ενωρίτερη συνταξιοδότηση επιτυγχάνεται με τους εξής τρόπους:
 - με ειδικές διατάξεις για κατηγορίες ατόμων (μητέρες),
 - για συγκεκριμένα επαγγέλματα (αεροσυνοδοί Ολυμπιακής, Βαρέα και ανθυγιεινά),
 - με ειδικά όρια σε ταμεία εκτός ΙΚΑ.
 - μέσω συντάξεων αναπηρίας
 - με ειδικές διατάξεις που έχουν σχέση με τον χρόνο υπηρεσίας (35ετία, πολλές φορές συνδυαζόμενη με διατάξεις του είδους ‘ένα έτος μετράει για 1,5’)
 - σε κατηγορίες συντάξεων χωρίς όριο ηλικίας (π.χ. συντάξεις χηρείας, άγαμες θυγατέρες).

Η ανισότητα στην συνταξιοδοτική προστασία και η συνύπαρξη μεγάλων κατηγοριών αδικημένων με κατηγορίες “προνομιούχων” οδηγεί στην υποψία ότι βασικά στοιχεία του συστήματος συντάξεων δεν σχετίζονται με κοινωνική προστασία τόσο όσο αποτελούν βασικό στοιχείο του μηχανισμού διανομής προνομίων. Μεγάλα τμήματα του σημερινού συστήματος συντάξεων δεν αφορούν το Κράτος Πρόνοιας, αλλά το Κράτος Πελατείας.

Τι σημαίνει αυτό για τον Κοινωνικό Ιστό Ασφάλειας και το Νέο Κοινωνικό Κράτος;

Αυτό που παρατηρούμε είναι:

- Απο την μια πλευρά ένα ελάχιστο αναπτυγμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας, η ανάπτυξη του οποίου συνεχώς προσκρούει στην έλλειψη πόρων.
- Απο την άλλη πλευρά, ένα σπάταλο σύστημα συντάξεων που συνδυάζει νησίδες υπερτροφικής προστασίας με αδιαφορία για περιπτώσεις πραγματικής ένδειας.

Η σχέση συντάξεων και ελλείψεων στην κοινωνική προστασία δεν είναι συμπτωματική. Είναι σχέση αιτίου-αιτιατού. Σε κατάσταση όπου υπάρχει περιορισμός του συνολικού ποσού που διαθέτει η κοινωνία για αναδιανομή, δεν υπάρχει κοινωνικός ιστός ασφάλειας *επειδή* οι συντάξεις είναι σπάταλες.

Στο μέλλον, αν υπάρχουν τάσεις για αυτόνομη αύξηση των δαπανών για συντάξεις, όπως αυτές που προκύπτουν απο το δημογραφικό, οι προοπτικές για την ανάπτυξη του συστήματος κοινωνικής προστασίας θα είναι ακόμη δυσκολότερες. Αν στην σημερινή “σπατάλη” προστεθούν και άλλες ανάγκες απο την αύξηση ηλικιωμένων ή την ανάγκη ανάληψης μεγαλύτερου ρόλου απο το κράτος λόγω των εξελίξεων στην ελληνική οικογένεια, τότε θα υπάρχουν ακόμη λιγότερες πιθανότητες για ουσιαστική θεμελίωση της κοινωνικής προστασίας σε άλλους τομείς.

Η κατάληξη αυτής της αλληλουχίας σκέψεων είναι ότι η μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων είναι *προϋπόθεση* για την ανάπτυξη της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Η συνεχής απορρόφηση πόρων για συντάξεις, η οποία θα αυξηθεί τα χρόνια που έρχονται, θα αφήνει όλο και λιγότερο ‘χώρο’ για άλλα προγράμματα.

Σχηματικά, θα μπορούσαμε να πούμε ότι πόροι που δίδονται για σύνταξη σε υγιές άτομο νεαρής ηλικίας είναι πόροι που θα έπρεπε να είναι διαθέσιμοι για την καταπολέμηση της φτώχειας, την προστασία της μητρότητας ή άλλους σκοπούς.

Συνεπώς, το αφανές όφελος μιας συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης είναι η δυνατότητα χρηματοδότησης και υλοποίησης μιας δυναμικής κοινωνικής πολιτικής, ενός κοινωνικού ιστού ασφάλειας.

3. Γενικές Στρατηγικές Κατευθύνσεις

3.1 Εναλλακτικές κατηγορίες συστημάτων συντάξεων

Το σύστημα συντάξεων στην Ελλάδα είναι κατ' αρχήν **διανεμητικό** ως προς την χρηματοδότηση και **ορισμένων παροχών** ως προς την δομή. Ως προς την νομική μορφή είναι **αναγκαστικό** (οριζόμενο από νόμους) και **Δημόσιο** ως προς την διαχείριση (κρατικό).

Πίνακας 3.1 Διαφοροποιήσεις συστημάτων συντάξεων		
Είδος διαφοροποίησης	Ελλάδα	Άλλες δυνατότητες
Χρηματοδότηση	Διανεμητικό	Κεφαλαιοποιητικό
Δομή παροχών	Ορισμένων παροχών	Ορισμένης συμμετοχής (εισφορών)
Δυνατότητα αλλαγών	Αναγκαστικό (Οριζόμενο από νόμο)	Μη αναγκαστικό (Ελεύθερη βούληση)
Διαχείριση	Κρατικό - δημόσιο	Ιδιωτικό
Επιλογή φορέα/ διαχειριστή	Δεν υπάρχει	Υπάρχει
Κάλυψη πληθυσμού	Καθολική - υποχρεωτική ασφάλιση	Ελλιπής προαιρετική ασφάλιση

Σε ένα αμιγώς **διανεμητικό** σύστημα, οι συντάξεις κάθε έτους χρηματοδοτούνται από την παραγωγή του ίδιου έτους. Η επιβάρυνση μπορεί να προέρχεται είτε από θεσμοθετημένους ειδικούς πόρους (εισφορές) είτε από την γενική φορολογία. Το σημαντικό σημείο είναι ότι δεν υπάρχει χρονική μετατόπιση της υποχρέωσης χρηματοδότησης της σύνταξης. Σε ένα **κεφαλαιοποιητικό** σύστημα πόροι μιας περιόδου επενδύονται και η απόδοσή του σχηματιζόμενου κεφαλαίου χρηματοδοτεί τις συντάξεις μεταγενέστερων περιόδων. Σε ένα αμιγώς διανεμητικό σύστημα οι εισφορές θα έπρεπε να αλλάζουν κάθε χρόνο. Για να αποφευχθεί αυτό διανεμητικά συστήματα σχηματίζουν κάποιο αποθεματικό για να μην απαιτείται η αυξομείωση των εισφορών. Ομοίως, η αρχή της μη χρονικής μετακύλισης της χρηματοδότησης παρακάμπτεται μέσω του κρατικού δανεισμού για την χρηματοδότηση της κρατικής επιχορήγησης. Έτσι τμήμα του κόστους χρηματοδοτείται από αυτούς που θα ξεπληρώσουν το δημόσιο χρέος, δηλαδή την επόμενη (ή επόμενες) γενιές.

Το σύστημα **ορισμένων παροχών**, προκαθορίζει την σύνταξη, τυπικά ως ποσοστό κάποιου μέσου όρου εισοδήματος (που αποκαλείται η συνταξιοδοτική βάση). Αυτό μπορεί να είναι το τελευταίο εισόδημα, ο μέσος όρος των τελευταίων χ ετών (τιμαριθμοποιημένα), των καλύτερων χ ετών ή και ολόκληρης της περιόδου για την οποία πληρώθηκαν εισφορές. Επι της βάσης ορίζεται το **ποσοστό αναπλήρωσης**, που συχνά προκύπτει ως συνάρτηση των ετών ασφάλισης¹³, με την επιφύλαξη κάποιων ανώτατων ή κατώτατων ορίων. Εξυπακούεται ότι

¹³Το ποσοστό μπορεί να είναι συνάρτηση και του ύψους του εισοδήματος (κοινωνική αλληλεγγύη) ή της ηλικίας. Η συνάρτηση μπορεί να μην είναι γραμμική (π.χ. σύστημα 50στών στο δημόσιο).

όσον αφορά τις μακροοικονομικές συνέπειες, αλλά και την κοινωνική επάρκεια του συστήματος συντάξεων, το ποσοστό αναπλήρωσης που έχει σημασία είναι το *άθροισμα* κύριας και επικουρικής σύνταξης.¹⁴ Αν δούμε το σύστημα ορισμένων παροχών ως κοινωνικό επενδυτικό συμβόλαιο, το ρίσκο της επένδυσης το αναλαμβάνει ο ασφαλισμένος ως εργαζόμενος, αφού σε απρόβλεπτα γεγονότα θα αναπροσαρμόζονται οι εισφορές και όχι οι παροχές.

Το σύστημα **ορισμένης συμμετοχής** (ή εισφοράς), προκαθορίζει το ποσοστό της εισφοράς και αφήνει το ύψος της σύνταξης να προκύψει ως το αποτέλεσμα (συνήθως αλλά όχι αναγκαστικά) της απόδοσης της εισφοράς. Το ρίσκο αυτό το επωμίζεται ο ασφαλισμένος όχι με την ιδιότητα του εργαζόμενου (αφού η εισφορά είναι γνωστή) αλλά ως συνταξιούχος, αφού η σύνταξη (ή το ποσοστό αναπλήρωσης) θα είναι αποτέλεσμα της επενδυτικής διαδικασίας. Αν η επένδυση επιτύχει υψηλές αποδόσεις, τότε το ποσοστό αναπλήρωσης είναι υψηλό, αν όχι τότε είναι χαμηλό.

Μια άλλη πηγή διαφοροποίησης συστημάτων είναι ως προς την διακριτική ευχέρεια αλλαγών, κατα πόσον επιτρέπεται η παρέκκλιση. Ένα σύστημα (και οι παράμετροί του - όρια ηλικίας, εισφορές κλπ) άρα μπορεί να είναι είναι **αναγκαστικό** (οριζόμενο με νόμο) είτε μη αναγκαστικό ή αυθόρμητο (κατα ελεύθερη επιλογή και βούληση). Η διαφοροποίηση αυτή δεν συμπίπτει με το πόσο ένα σύστημα είναι καθολικό (καλύπτει όλον τον πληθυσμό) ή προαιρετικό (υπάρχει ελευθερία επιλογής).

Το κατα πόσον ένα σύστημα είναι **κρατικό** ή όχι έχει σχέση με τον νομικό χαρακτήρα του διαχειριστή (είναι δυνατόν να υπάρξει σαν παράδειγμα υποχρεωτικό του οποίου όλες οι παράμετροι ορίζονται απο νόμο, αλλά με ιδιώτη διαχειριστή - όπως στην Λατινική Αμερική). Απο οικονομική άποψη όμως μεγαλύτερη σημασία έχει το αν οι συντάξεις τελούν υπο την εγγύηση του Κράτους και ποιά έκταση έχει η εγγύηση αυτή. Αν η χρεωκοπία ενός ιδιωτικού συστήματος συντάξεων οδηγεί σε πλήρη ανάληψη των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων του απο το Κράτος τότε το σύστημα αυτό, απο οικονομική σκοπιά, είναι *στην πράξη* και κατ' ουσίαν Κρατικό, όποια και να είναι η νομική του μορφή και η λογιστική απεικόνιση των δόσοληψιών του.

Συνήθως συστήματα διανεμητικά ως προς την χρηματοδότηση τείνουν να είναι ορισμένων παροχών ως προς την δομή παροχών. Ομοίως, τείνουν να είναι κρατικά και αναγκαστικά. Κεφαλαιοποιητικά συστήματα συνήθως είναι ορισμένης συμμετοχής. Ιδιωτικά συστήματα είναι, συνήθως αλλά όχι πάντα, κεφαλαιοποιητικά. Ιδιωτικά συστήματα συχνά είναι αναγκαστικά και καθολικής εφαρμογής.

¹⁴Κανονικά θα έπρεπε να λαμβάνεται υπόψη και το εφάπαξ, ανηγμένο βεβαίως σε ετήσια βάση.

Άλλοι συνδυασμοί είναι εφικτοί, όμως η εγγενής τους αστάθεια σημαίνει ότι εξευρίσκονται συνήθως σε ανώριμα συστήματα, στα οποία οι εσωτερικές τους αντιφάσεις δεν είχαν ακόμη καιρό να εδραιωθούν. Ως παράδειγμα, όλα σχεδόν τα ιστορικά ταμεία ασφάλισης στην Ελλάδα άρχισαν την ζωή τους ως κεφαλαιοποιητικά ορισμένων παροχών. Η εξάντληση των αποθεματικών τους, όμως, γρήγορα τα οδήγησε προς μια διανεμητική κατεύθυνση. Ομοίως, το ότι πολλά επικουρικά ταμεία είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ελάχιστα πείθει ότι δεν είναι κρατικά: ο νόμος ορίζει ότι η αδυναμία ταμείου να εξυπηρετήσει τις υποχρεώσεις του οδηγεί στην ενσωμάτωσή του στο ΙΚΑ (ή το TEAM για επικουρικά¹⁵), και όχι σε χρεωκοπία ή διακοπή της εκπλήρωσης υποχρεώσεων όπως θα όριζε ένα πραγματικό ιδιωτικό καθεστώς.

Το σύστημα των ταμείων (βλ. Πίνακα 3.2) , το καθένα εκ των οποίων έχει δική του ιστορία και δικό του νομικό καθεστώς, εμφανίζει την κατάσταση πολύ πολυπολοκότερη απο ό,τι είναι στην πράξη. Ο πυρήνας του προβλήματος στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες αναπτυγμένες χώρες (Πίνακας 3.3), είναι απλός:

Ενα διανεμητικό σύστημα ασφάλισης ορισμένων παροχών, αντιμετωπίζει δυσμενείς δημογραφικές εξελίξεις. Ο αριθμός αυτών που πληρώνουν εισφορές θα περιορίζεται ενώ ο αριθμός των συνταξιούχων που θα εισπράττουν θα αυξάνεται.

Στο πρόβλημα εξ ορισμού μπορούν να υπάρχουν μόνο τρεις αντιδράσεις:

1. Αύξηση εισφορών ή εσόδων γενικότερα
2. Περικοπή του μέσου ποσοστού αναπλήρωσης του μέσου συνταξιούχου
3. Περιορισμός του αριθμού ατόμων που δικαιούνται σύνταξης.

Στην συνέχεια αυτού του κεφαλαίου εξετάζονται, σε γενικές γραμμές, οι τρεις αυτές γενικές στρατηγικές κατευθύνσεις. Η συζήτηση συμπληρώνεται με εξέταση του ρόλου των αποθεματικών και του δανεισμού και με σκέψεις για το πώς η ύπαρξη πολλών ταμείων επενεργεί στην δομή του βασικού προβλήματος.

¹⁵Η εγγύηση των συντάξεων μπορεί να δίδεται και απο εργοδότες - π.χ. Τράπεζες, ΔΕΚΟ. Το αντίστοιχο σύστημα ασφάλισης στον Εργοδότη σε χώρες όπως η Γερμανία ή η Αγγλία, όμως, μπορεί να οδηγήσει σε πτώχευση τον εργοδότη, πράγμα μάλλον απίθανο στην Ελλάδα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.2 ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ			
Κατηγορία πληθυσμού	Είδος σύνταξης	Φορέας	Τρόπος Κάλυψης Δαπανών
1. Αγρότες	Προνοιακή	Ο.Γ.Α.	Κρατική Επιχορήγηση
2. (Α) Δημόσιοι Υπάλληλοι Στρατιωτικοί	Κύρια, Επικουρική, Εφάπαξ	Δημόσιο	Κρατικός Προϋπολογισμός
		ΜΤΠΥ, ΜΤΣ κτλ Ταμεία Αρωγής (35 φορείς)	Εισφορές Κοινωνικοί Πόροι
(Β) Ν.Π.Δ.Δ.	Κύρια Επικουρική, Εφάπαξ	ΙΚΑ για Κύρια	Εισφορές+Κρατική Επιχορήγηση - Ελλείμματα
3. Μισθωτοί Ιδιωτικού Τομέα (Α) ΙΚΑ : (i)	Κύρια	ΙΚΑ	
(ii)	Κύρια+Επικουρική	ΙΚΑ+ΤΕΑΜ ΙΚΑ+άλλο Επικουρικό	Εισφορές Εισφορές+Κοινων. Πόροι
(iii)	Κύρια, Επικουρική+Εφάπαξ	+Ταμείο Πρόνοιας	Εισφορές
(Β) Ναυτικοί	Κύρια, Επικουρική+Εφάπαξ	ΝΑΤ, ΚΑΑΝ κτλ	Εισφορές+Κρατική Επιχορήγηση +Κοιν.Πόροι
4. Μισθωτοί ΔΕΚΟ, Τραπεζών ΔΕΗ	Κύρια, Επικουρική+Εφάπαξ	“Ειδικά Ταμεία”	Εισφορές Κάλυψη Ελλειμμάτων
		ΙΚΑ+Ειδικό Ταμείο για Επικουρική	Κάλυψη Εξόδων από Επιχείρηση
		Υπηρεσία Ασφάλισης (ΔΕΗ)	
5. Αυτοαπασχολούμενοι	Κύρια	ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, ΤΣΑ κτλ	Εισφορές (δραχμικές), Κρατική Επιχορήγηση Κοινωνικοί Πόροι
	Κύρια+Επικουρική	>> +Επικουρικό Ταμείο	
6. Ελεύθεροι Επαγγελματίες Α) Αυτοαπασχολούμενοι (Β) Μισθωτοί	Κύρια	Ταμείο Νομικών, ΤΣΑΥ, ΤΣΜΕΔΕ	Κοινωνικοί Πόροι, Εισφορές (δραχμικές) Πρόσοδοι Περιουσίας
	Κύρια, Επικουρική	>> + Ταμεία Δικηγόρων	
	2 Κύριες (συχνά)		
Τιμητικές συντάξεις	Πολεμικές, Εθνικής Αντίστασης		

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.3

Κύρια χαρακτηριστικά συστημάτων συνταξιοδότησης, 1996

Χώρα	Χρηματοδότηση ¹	Ηλικίες Συνταξιοδότησης ² (Ανδρες/Γυναίκες)	Ετη Εισφορών για πλήρη συνταξη	Συντελεστής προσαύξησης ³	Βάση υπολογισμού	Μέγιστο ποσοστό αντικατάστασης	Τιμαριθμική προστασία	Συντάξις ως ποσοστό του ΑΕΠ
ΗΠΑ	MK	65/65	35	⁴	Ασφ. Βίος	41	τιμές	6,9
Ιαπωνία	MK	60/55	40	0,75	Ασφ. Βίος	30	καθαρός μισθός	5,7
Γερμανία	Διαν.	65/65	40	1,50	Ασφ. Βίος	60	καθαρός μισθός	12,3
Γαλλία ⁵	Διαν.	60/60	38	1,75	καλύτερα 1 2 χρόνια	50	τιμές/ακαθάριστος μισθός	13,3
Ιταλία	Διαν.	62/57	40	2,00	τελευτ..5 χρόνια	80	τιμές	14,2
Μ. Βρετανία	Διαν.	65/60	50	0,40	Ασφ. Βίος	20	τιμές	6,4
Καναδάς ⁶	Διαν.	65/65	40	0,50	Ασφ. Βίος	25	τιμές	6,0
Σουηδία ⁶	MK	65/65	30	⁷	καλύτερα 1 5 χρόνια	60	τιμές	11,3
ΕΛΛΑΔΑ ΙΚΑ-TEAM ⁸	Διαν.	65/60	35	ανω του 3	τελευταία 5 χρόνια	110 +	τιμές ad hoc	12,1
Ακραία περίπτωση ⁹	Διαν.	42	20	Ανω του 5	τελευταίος μισθός	110+	ad hoc	

Πηγή : Sheetal K. Chand and Albert Jeager, Aging Populations and Public Pension Schemes, IMF Occasional paper 147 (1996), Για την Ελλάδα, υπολογισμοί

Βάση υπολογισμού= εισόδημα επι του οποίου εφαρμόζεται το ποσοστό αναπλήρωσης

Ακαθάριστος μισθός= μισθός που συμπεριλαμβάνει τις εισφορές ασφάλισης

Καθαρός μισθός= μισθός εκτός εισφορών κοιν. Ασφάλισης

1. Διαν.: Διανεμητικό. MK : Μερικά Κεφαλαιοποιητικό

2. Αναφέρονται στο έτος 1995

3. Ποσοστό κατά το οποίο αυξάνονται οι συντάξεις για κάθε επιπλέον έτος εισφορών σαν ποσοστό της βάσης υπολογισμού

4. Ποσοστό προσαύξησης είναι μεγαλύτερο για χαμηλότερα εισοδήματα

5. Η βασική σύνταξη συνδέεται με τιμές ενώ η συμπληρωματική με ακαθάριστους μισθούς

6. Για αναλογικό σύστημα μόνο

7. Ποσοστό προσαύξησης μειώνεται για μεγαλύτερο αριθμό ετών ασφάλισης

8. "Κανονική" Περίπτωση - εκτός Βαρέων, συνταξιοδότηση στα κανονικά όρια ηλικίας

9. "Ακραία" Περίπτωση ειδικής κατηγορίας

3.2 Αύξηση εσόδων - Εισφορών - Φορολογίας

Το σύστημα ασφάλισης μπορεί να τονωθεί είτε με αυξήσεις των ιδίων του εσόδων, είτε με εισροές απο το Κράτος. Η συμμετοχή του Κράτους (ή του κοινωνικού συνόλου γενικότερα) μπορεί να γίνει είτε με αύξηση της φορολογίας άμεσα είτε με αύξηση του δανεισμού και αύξηση της φορολογίας αργότερα, δηλαδή με επιβάρυνση άλλων γενεών. Τα γενικά περιθώρια αύξησης της κάθε μιας πηγής είναι το αντικείμενο της ενότητας αυτής.

3.2.1 Εισφορές ιδιωτικού τομέα παραγωγής (ΙΚΑ)

Η ιδιωτική παραγωγή επιβαρύνεται με εισφορές για κύρια σύνταξη (ΙΚΑ), επικουρική (TEAM ή άλλο ταμείο με υψηλότερη εισφορά), παροχές ασθένειας σε είδος και χρήμα (ΙΚΑ), ΟΑΕΔ, ΟΕΚ, Εργατική Εστία, Λογαριασμό Στράτευσης, Λογαριασμό Οικογενειακών επιδομάτων. 40% των ασφαλισμένων στο ΙΚΑ, ως επι το πλείστον στην Βιομηχανία, υπάγονται στα Βαρέα και Ανθυγιεινά επαγγέλματα που σημαίνει ένα επιπλέον επασφάλιστρο. Η κατάσταση εμφανίζεται στον Πίνακα 3.4 και στα διαγράμματα 3.1 και 3.2 (για κανονική ασφάλιση και ΒΑΕ). Τα ποσοστά αυτά είναι σημαντικά αυξημένα σε σχέση με το 1990 και το 1985. Η συνολική εισφορά στα 10 χρόνια απο το 1987 αυξήθηκε κατα άνω των 10 μονάδων, απο 33.5% σε 44.1% (για ΒΑΕ απο 38.1 σε 50.7%).

Τα ποσοστά αυτά επιβάρυνσης είναι απο τα υψηλότερα στην Ευρώπη. Ο Πίνακας 3.5 δείχνει ότι μόνο η Ιταλία επιβάλλει εισφορά για σύνταξη μεγαλύτερη απο αυτή του ΙΚΑ (Ιταλία 26.2, ΙΚΑ TEAM 26). Η Γερμανία με πολύ οξύτερο πρόβλημα γήρανσης επιβάλλει 17.8%, 30% λιγότερο απο ότι στην Ελλάδα. Η κατάσταση είναι σαφώς χειρότερη αν λάβουμε υπόψη τα Βαρέα επαγγέλματα (32.6% στο ΙΚΑ) ή την ΔΕΗ (46%). Συγκρινόμενες με χώρες εκτός ΟΟΣΑ μόνο στην Ανατολική Ευρώπη βρίσκουμε τόσο υψηλές εισφορές. Ο λόγος είναι ότι η κατάρρευση της βάσης των εισφορών στις τέως σοσιαλιστικές χώρες οδήγησε σε συνεχή αύξηση του ποσοστού εισφοράς, η οποία συνοδευόταν με συνεχή πτώση των εισπράξεων.

Εισφορές του ύψους που συναντάμε στο ΙΚΑ επιβαρύνουν διαφορικά τον τομέα της παραγωγής και την βιομηχανία ενώ η επίπτωσή τους θα βαρύνει ιδιαίτερα τις εξαγωγές. Σε αντίθεση με τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, απαλλάσσονται οι εισαγωγές¹⁶.

Στην “ιδεολογία” της ασφάλισης, οι εισφορές ασφάλισης αντιμετωπίζονται απο τους εργαζόμενους ως “δικά τους λεφτά” και συνεπώς δεν έχουν στρεβλωτικές επιπτώσεις. Η σχέση μεταξύ της πληρωμής μιας επιπλέον δραχμής σε εισφορές και της σύνταξης είναι, όμως, απο

¹⁶Οι εισαγωγές έχουν ‘πληρώσει’ εισφορές στην χώρα παραγωγής τους. Ομως χώρες που χρηματοδοτούν την ασφάλιση απο γενική φορολογία (Αγγλία, Δανία) ή έχουν πολυ περιορισμένες παροχές (Αν.Ασία) ευρίσκονται σε πλεονεκτική θέση. Αξίζει να σημειωθεί το Plan Maribel στο Βέλγιο, που αντικατέστησε τμήμα των εργοδοτικών εισφορών απο φόρο στην προστιθέμενη αξία με στόχο ακριβώς την ενίσχυση των εξαγωγών.

ασθενική ως ανύπαρκτη. Όλες οι ενδείξεις για εισφοροδιαφυγή τείνουν να ενδυναμώσουν αυτή την εκτίμηση.

Η ύπαρξη εκτεταμένης εισφοροδιαφυγής, κατα πάσαν πιθανότητα πιο διαδεδομένης απο την φοροδιαφυγή, λειτουργεί στρεβλωτικά στις επιχειρήσεις. Με δεδομένο ότι η έλλειψη οργάνωσης, το μικρό μέγεθος και η δραστηριοποίηση στον χώρο της παραοικονομίας ευνοούν την εισφοροδιαφυγή, το “σύστημα” ισοδυναμεί με φορολογική επιβάρυνση της ανάπτυξης, της επιτυχίας και της οργάνωσης.

Συμπερασματικά:

- Η “λύση” της αύξησης του ποσοστού εισφοράς του ΙΚΑ πρέπει να θεωρείται ως το ύστατο όπλο.
- Αντίθετα, η πάταξη της εισφοροδιαφυγής, όχι μόνο στο ΙΚΑ, αλλά στο σύνολο των ταμείων που καλύπτουν τον τομέα της παραγωγής (Επικουρικά, ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, κλπ) θα πρέπει να έχει την ίδια προτεραιότητα με την πάταξη της φοροδιαφυγής.
- Η εξασφάλιση πόρων απο την πάταξη της εισφοροδιαφυγής θα επέτρεπε την μείωση των εισφορών. Προτεραιότητα πρέπει να έχουν ευπαθείς ομάδες όπως οι νέοι, αλλά και τομείς παραγωγής με υψηλότερα ασφάλιστρα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.5

Ποσοστά εισφορών για συντάξεις (επιλεγμένες χώρες, 1991)			
Χώρα	Εργαζόμενος	Εργοδότης	Σύνολο
ΟΟΣΑ			
Αυστραλία ¹			
Αυστρία	10,3	12,6	22,9
Βέλγιο	7,5	8,9	16,4
Καναδάς	2,3	2,3	4,6
Δανία ¹			
Φινλανδία	0,0	16,8	16,8
Γαλλία	10,0	9,8	19,8
Γερμανία	8,9	8,9	17,8
Ισλανδία	0,0	2,0	2,0
Ιρλανδία	5,5	12,2	17,7
Ιταλία	7,3	18,9	26,2
Ιαπωνία	14,6	2,3	16,9
Λουξεμβούργο	8,0	8,0	16,0
Ολλανδία	15,2	0,0	15,2
Νορβηγία	7,8	16,7	24,5
Πορτογαλία ²	11,0	24,5	35,5
Ισπανία	2,8	13,9	16,7
Σουηδία	8,0	13,0	21,0
Ελβετία	11,7	11,7	23,4
	9,0	11,0	20,0

Ποσοστά εισφορών για συντάξεις (επιλεγμένες χώρες, 1991)			
Τουρκία			
Μ. Βρετανία	8,3	10,5	18,8
ΗΠΑ	6,2	6,2	12,4
Άλλες χώρες			
Βουλγαρία	0,0	30,0	30,0
Τσεχία	0,0	25,0	25,0
Ουγγαρία	6,0	24,5	30,5
Πολωνία	0,0	30,0	30,0
Ρωσία			26,6
Αργεντινή	10,0	11,0	21,0
Χίλη	13,3	0,0	13,3
Κύπρος	6,0	6,0	12,0
ΕΛΛΑΔΑ (1997)			
IKA+TEAM	9,67	16,33	26,0
IKA (BAE)	13,12	19,48	32,6
ΔΕΗ ³	19,5	26,5	46,0
ΔΕΗ (Β.Α.Δ.Ε.)	22,0	27,75	49,75

Πηγή :Averting the old age crisis, Policies to protect the old and promote growth, World Bank 1994

1. Σύστημα χρηματοδοτείται από γενική φορολογία
2. Περιλαμβάνει και εισφορές εκτός συντάξεων
3. Σύνταξη + επικουρικό + πρόνοια

3.2.2 Εισφορές άλλων τομέων

Η πολυδιάσπαση της ασφάλισης σημαίνει ότι διαφορετικοί τομείς επιβαρύνονται με διάφορο τρόπο. Η μη ύπαρξη περιθωρίων τόνωσης εσόδων στο IKA δεν σημαίνει ότι το ίδιο δεν μπορεί να ισχύει αλλού.

1. **Αγρότες** . Οι αγρότες για πρώτη φορά το 1998 θα πληρώσουν απευθείας εισφορές για κύρια σύνταξη (N2458/97 “Σύσταση κλάδου κύριας ασφάλισης αγροτών”). Με την είσπραξη άμεσων εισφορών από τους αγρότες, η μόνη κατηγορία του πληθυσμού που δεν εισφέρει άμεσα για κύρια σύνταξη είναι οι Μητροπολίτες της Εκκλησίας της Ελλάδος. Για τα πρώτα 6-7 χρόνια λειτουργίας του νέου κλάδου θα δημιουργείται σημαντικό πλεόνασμα, το οποίο αρχικά θα αυξάνεται και καθώς θα πληθαίνουν οι συντάξεις με νέες προδιαγραφές από ένα σημείο και μετά θα βαίνει μειούμενο. Η επιτυχία της συλλογής εισφορών από το πρώτο κιόλας έτος λειτουργίας, το 1998, έχει τεράστια σημασία τόσο για την ασφάλιση όσο και για την συνολική μακροοικονομική πολιτική.

Η δομή της σύνταξης αγροτών είναι πιο γενναιόδωρη σε αυτούς που σήμερα είναι άνω των 50 ετών. Έτσι, πέραν της ασφαλιστικής σημασίας, μπορεί να εκληφθεί και ως μέτρο το οποίο θα διευκολύνει την διαδικασίας αναδιάρθρωσης του εργατικού δυναμικού από την γεωργία σε άλλους τομείς δραστηριότητας στηρίζοντας κοινωνικά τους σημερινούς ηλικιωμένους αγρότες.

2. **Δημόσιοι Υπάλληλοι**. Οι ΔΥ έχουν την ιδιομορφία ότι για κύρια σύνταξη άρχισαν να πληρώνουν εισφορές μόλις από το 1990. Η σταδιακή αύξηση των εισφορών τους

εξομοίωσε το ύψος εισφορών για κύρια σύνταξη με το ΙΚΑ, μόλις το 1995. Οι προϋποθέσεις, όρια ηλικίας και ο τρόπος υπολογισμού της σύνταξης προσομοιάζουν μάλλον με τα ειδικά ταμεία παρα με το ΙΚΑ. Εξομοίωση των εισφορών με τα ειδικά ταμεία (ή ακόμη και με τα ΒΑΕ του ΙΚΑ) θα οδηγούσε σε πολύ υψηλότερα ποσοστά εισφοράς. Αν δούμε το θέμα αντίστροφα, σε σχέση με τις παροχές οι εισφορές των ΔΥ είναι ακόμη χαμηλές. Η εισφορά για κύρια σύνταξη και ασθένεια διοχετεύεται ως γενικό έσοδο σε ξεχωριστό λογαριασμό από τις πληρωμές συντάξεων. Σε κάθε περίπτωση η μη ύπαρξη ασφαλιστικού φορέα, όπως και η συνταξιοδότηση των ΔΥ από τέσσερις διαφορετικές πηγές (Δημόσιο για κύρια, Ταμεία Αρωγής και Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων για επικουρική και Ταμείο Πρόνοιας για εφ' άπαξ) οδηγεί σε έλλειψη διαφάνειας και αδυναμίας υπολογισμού μελλοντικών επιβαρύνσεων του Δημοσίου.¹⁷

¹⁷ Οι υποχρεώσεις του Δημοσίου ως εργοδότη απέναντι στους ΔΥ προσομοιάζουν προς τις υποχρεώσεις του δημοσίου χρέους.

3. **Ευρύτερος Δημόσιος Τομέας - Ειδικά Ταμεία.** Τράπεζες και επιχειρήσεις του Δημοσίου που λειτουργούσαν παλαιότερα σε ολιγοπωλιακό ή μονοπωλιακό καθεστώς συχνά έχουν ταμεία ασφάλισης εξειδικευμένα ανα επιχείρηση (Τα λεγόμενα “Ειδικά Ταμεία”).¹⁸ Απο πλευράς παροχών (δομής αλλά όχι ύψους) προσομοιάζουν με το Δημόσιο. Απο πλευράς εισφορών παραδοσιακά το μεγαλύτερο μέρος το κάλυπτε η επιχείρηση, επιβαρύνοντας έτσι το λειτουργικό της κόστος.¹⁹

Το άνοιγμα των αγορών στις οποίες λειτουργούν οι επιχειρήσεις αυτές αλλάζει ουσιαδώς και τις ασφαλιστικές παραμέτρους: Κυρίαρχο θέμα πρέπει να είναι τι δεσμεύσεις δημιουργεί για την επιχείρηση η ύπαρξη ξεχωριστού ταμείου και πως αυτό επηρεάζει τις ανταγωνιστικές δυνατότητες της επιχείρησης σε μια αγορά, όπου το αρχικό μονοπωλιακό πλεονέκτημα θα βαίνει φθίνον.²⁰

4. **Ταμεία αυτοτελώς απασχολουμένων.** Τα ταμεία αυτά επιδεικνύουν αξιοζήλευτη αύξηση ασφαλισμένων οι οποίοι σε πολλές περιπτώσεις επιδιώκουν την αποφυγή πληρωμής των υψηλότερων εισφορών του ΙΚΑ (εργαζόμενοι με συμβάσεις έργου και αμειβόμενοι με Δελτίο Παροχής Υπηρεσιών). Η μεγάλη αύξηση των εισφορών των ταμείων αυτών το 1992 δεν συνεχίστηκε, ενώ η κατάταξη των ασφαλισμένων σε κλάσεις παραμένει κατα βάσιν προαιρετική και έτσι η ασφάλιση στο ΤΕΒΕ (κυρίως)

¹⁸Τέτοιες καταστάσεις υπάρχουν στον ΟΤΕ, ΗΣΑΠ, Εθνική Τράπεζα, Τρ. Ελλάδος και Κτηματική, Αγροτική, ΕΤΒΑ. Παρεμφερείς καταστάσεις υπάρχουν στην ΔΕΗ και στον ΟΛΠ (με την πρόσθετη επιπλοκή της ανυπαρξίας ταμείου και ασφάλισης απο την ίδια την επιχείρηση). Στην Εμπορική, Ιονική και την Τρ. Πίστεως υπάρχει εξομοίωση με την Εθνική μέσω του επικουρικού ταμείου.

¹⁹Η ισορροπία μεταξύ εισφορών εργοδότη και εργαζόμενου, όπως και το συνολικό ύψος των εισφορών ήταν απο τα σημαντικότερα σημεία παρέμβασης των Ν1902/90 και Ν2084/92.

²⁰Τα ανταγωνιστικά μειονεκτήματα δεν περιορίζονται στα χρηματοοικονομικά: Η ύπαρξη χαμηλών ορίων ηλικίας στις Τράπεζες, σε συνδυασμό με την δυνατότητα εργασίας των συνταξιούχων δημιουργεί ένα σώμα έμπειρων, ικανών και εκπαιδευμένων στελεχών με περιορισμένες απαιτήσεις το οποίο αξιοποιείται απο ανταγωνίστριες ιδιωτικές τράπεζες.

παραμένει η “συμπερότερη λύση”.²¹ Οι πρόοδοι στον εντοπισμό της φοροδοτικής ικανότητας των αυτοτελώς απασχολούμενων και στην αξιοπιστία των φορολογικών τους δηλώσεων που έγιναν απο το 1993 μπορούν να αξιοποιηθούν έτσι ώστε να υπάρχει στενότερη σχέση μεταξύ της οικονομικής θέσης του ασφαλισμένου και των εισφορών που πληρώνει.

5. **Άλλα ταμεία (επικουρικά, πρόνοιας, ασθένειας).** Η πληθύς των ταμείων σε συνδυασμό με τις ιδιομορφίες του καθενός (π.χ. ορισμός εισφορών ανάλογα με τα κιλά καταναλωθέντος αλεύρου απο τους αρτοποιούς) και το ότι το σχετικά μικρό τους μέγεθος συχνά σημαίνει ότι “λανθάνουν της προσοχής” ίσως σημαίνουν ότι υπάρχουν αναξιοποίητα περιθώρια βελτίωσης των εισπρακτικών τους αποδόσεων προς όφελος των ασφαλισμένων και του συστήματος.

Σημαντικό σημείο προς διερεύνηση είναι το κατά πόσον η ύπαρξη πλεονάσματος (που μπορεί να οφείλεται σε ταχεία αύξηση ασφαλισμένων ή την ύπαρξη κοινωνικού πόρου) οδηγεί σε χαλάρωση των προσπαθειών βεβαίωσης και είσπραξης εισφορών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.6

Τρόπος κάλυψης δαπανών συντάξεων, επιλεγμένες χώρες, 1986 (% συνόλου)			
Κάλυψη με...	Εισφορές	Προσόδους περιουσίας	Γενικά έσοδα
Χώρα			
ΟΟΣΑ			
Αυστραλία	0,0	2,0	98,0
Αυστρία	79,0	0,2	20,0
Βέλγιο	76,0	2,1	21,0
Καναδάς	30,0	27,6	42,0
Δανία	17,0	7,9	76,0
Φινλανδία	84,0	16,0	0,0
Γαλλία	86,0	4,0	10,0
Γερμανία	74,1	0,6	25,0
Ισλανδία	20,0	0,0	80,0
Ιταλία	73,0	0,4	26,0
Ιαπωνία	46,0	20,2	33,0
Λουξεμβούργο	60,0	6,4	33,0
Ολλανδία	70,0	28,3	2,0
Σουηδία	57,0	23,4	19,0

²¹Στο ΤΕΒΕ η κατάταξη στις πρώτες 5 κλάσεις είναι βάσει αριθμού ετών άσκησης του επαγγέλματος. Στις υπόλοιπες κλάσεις και στο ΤΑΕ είναι προαιρετικά.

Τρόπος κάλυψης δαπανών συντάξεων, επιλεγμένες χώρες, 1986 (% συνόλου)			
Ελβετία	72,7	5,9	21,4
Τουρκία	63,0	23,3	13,0
ΗΠΑ	68,0	19,4	12,0
Άλλες χώρες			
Βουλγαρία	75,0	0,0	25,0
Ουγγαρία	9,3	0,1	1,0
Πολωνία	85,0	1,0	13,7
Αργεντινή	74,0	0,0	26,0
Μεξικό	72,0	3,7	24,3
ΕΛΛΑΔΑ (1997) Σύνολο συστήματος ¹	45,3	6,5	48,3
ΙΚΑ	73,7	3,0	23,2

Πηγή :Averting the old age crisis, Policies to protect the old and promote growth

1. Στα γενικά έσοδα συμπεριλαμβάνονται και πληρωμές για συντάξεις ΔΥ

3.2.3 Φόροι - Δημόσιος δανεισμός

Ιδιαίτερα συχνά ακούγεται η προτροπή “ας πληρώσει το Κράτος” ή ότι τα επιπλέον βάρη πρέπει να τα καταβάλει ο Κρατικός προϋπολογισμός. Στον Ν2084/92 (τον αποκαλούμενο απο μερικούς “αντιασφαλιστικό”) κατοχυρώθηκε νομικά για πρώτη φορά η “τριμερής χρηματοδότηση” ως επίσημη (και νομικά απαιτητή) πηγή χρηματοδότησης των ταμείων ασφάλισης.

Ποιά είναι η οικονομική (σε αντιδιαστολή με την νομική) σημασία των δηλώσεων και δεσμεύσεων αυτών;

Το Κράτος για να χρηματοδοτήσει επιδοτήσεις προς το σύστημα ασφάλισης μπορεί να κάνει μόνο δύο πράγματα:

1. **Να επιβάλλει επιπλέον φορολογία** και να διοχετεύσει τις εισπράξεις στα ταμεία. Ασχέτως απο ποιός συντελεστής παραγωγής φορολογηθεί ή τί είδους φορολογία επιβληθεί (άμεση, έμμεση), αυτοί που σε τελική ανάλυση θα πληρώσουν είναι φυσικά πρόσωπα. Αν και ο ακριβής επιμερισμός της επιβάρυνσης είναι θέμα προς συζήτηση (θα εξαρτάται απο το είδος της φορολογίας), σε γενικές γραμμές είναι αλήθεια να πούμε ότι θα επιβαρυνθούν οι ίδιοι που πληρώνουν τις εισφορές.

Σε αντίθεση με τις εισφορές, που επιβαρύνουν κυρίως εργαζόμενους, οι άλλες μορφές φορολογίας δεν εξαιρούν (άμεσα ή έμμεσα) τους συνταξιούχους. Αντικατάσταση εισφορών απο φορολογία μεταφράζεται σε επιβάρυνση των συνταξιούχων, πράγμα που θα έπρεπε να αντιστρατεύεται τον “κοινωνικό χαρακτήρα” του μέτρου.

2. **Να δανειστεί**, αυξάνοντας έτσι το δημόσιο χρέος. Έτσι μετατοπίζεται τμήμα της χρηματοδότησης των σημερινών συντάξεων στους αυριανούς ασφαλισμένους.

Κάποιος δανείζεται όταν περιμένει ότι η οικονομική του θέση αύριο θα είναι καλύτερη από ό,τι είναι σήμερα, έτσι ώστε η πληρωμή των τοκοχρεωλυσιών να αποτελεί μικρότερο βάρος.

Όμως, η αφετηρία της συζήτησης ήταν ακριβώς ότι οι **αυριανοί ασφαλισμένοι** θα έχουν (λόγω του δημογραφικού, άρα της υποχρέωσης πληρωμής σύνταξης στους **σημερινούς εργαζόμενους**) περισσότερα βάρη. Η επιβάρυνσή τους για την πληρωμή και των **σημερινών συνταξιούχων** στερείται κάθε λογικής. Η λογική του δημογραφικού προβλήματος οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τώρα (πριν την έξαρση του προβλήματος) θα πρέπει να υπάρχουν μεγάλα πλεονάσματα, έτσι ώστε να υπάρξει αποθεματικό αργότερα, και όχι το αντίθετο.

Η κρατική συμμετοχή έχει έννοια αν ζητείται από το κοινωνικό σύνολο να καλύψει τα βάρη μιας συγκεκριμένης ομάδας. Αν όμως το πρόβλημα είναι γενικό, όπως το ασφαλιστικό, και αφορά όλα τα μέλη της κοινωνίας αδιακρίτως, τότε το σκεπτικό της κρατικής συνδρομής είναι πιο δύσκολο να εντοπιστεί.

Σε ένα γενικό πρόβλημα, με αυστηρά οικονομική λογική, η επίκληση της ανάγκης κρατικής συμμετοχής στα βάρη της ασφάλισης δεν έχει ιδιαίτερη σημασία αφού, σε γενικές γραμμές, οι ίδιοι που επικαλούνται την συνδρομή θα κληθούν να την πληρώσουν. Αυτό που γίνεται, είναι να αντικαθιστά μια συγκεκριμένη και εξειδικευμένη υποχρέωση (π.χ. εισφορά, αλλαγή συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων) σε μια απρόσωπη και γενική προτροπή *“ας πληρώσουν άλλοι”*, αποσείοντας την υποχρέωση να πεί *ποιοί*.

Έτσι η επίκληση της κρατικής συμμετοχής πρέπει να συμπληρώνεται, και με προτάσεις από πού θα τα βρεί το Κράτος: Να αυξήσει τον δανεισμό ή τους φόρους. Αν το δεύτερο, τότε, ποιούς φόρους;

Τέλος, ορισμένες αναπάντητες ερωτήσεις για την ιδέα της τριμερούς χρηματοδότησης, όπως εφαρμόστηκε στον Ν2084 και συζητείται σήμερα:

- Η τριμερής χρηματοδότηση ταιριάζει στην λογική του κεφαλαιοποιητικού ορισμένης συμμετοχής συστήματος. Σε κάθε δραχμή που εισφέρεις, το Κράτος θα προσθέτει άλλες χ δρχ. Αρα η σύνταξη θα είναι μεγαλύτερη. Στο σημερινό σύστημα, όμως, (διανεμητικό ορισμένων παροχών), η εγγύηση του Κράτους δίδεται στο ύψος των *συντάξεων*, όποιες και να είναι οι εισφορές. Αρα, ποιά η έννοια της τριμερούς χρηματοδότησης όπως σήμερα εφαρμόζεται;
- Όταν υπάρχει δημογραφικό πρόβλημα, θα αυξάνονται οι συντάξεις, ενώ οι εισφορές (και μαζί τους και η τριμερής χρηματοδότηση) θα φθίνουν και δεν θα επαρκούν οι πόροι. Θα υπερισχύσει ακόμη και τότε η λογική της επιδότησης των εισφορών, και αν έτσι ποιος θα πληρώσει τις συντάξεις;
- Μήπως η έννοια είναι ότι το Κράτος πρέπει να συμμετέχει μόνο ως κάποιο βαθμό ενισχύοντας την αποταμίευση και η υποχρέωσή του εξαντλείται εκεί;
- Το “σύστημα” τριμερούς χρηματοδότησης ήδη καλύπτει 5 ηλικιακές ομάδες (αυτούς που μπήκαν στην αγορά εργασίας από το 1993 και μετά), και αποδίδει περί τα 100 δισ. Δρχ στα ταμεία, ποσό που συμψηφίζεται με άλλες επιχορηγήσεις. Δεν θα έπρεπε να εξευρεθεί μόνιμη πηγή χρηματοδότησης της τριμερούς συμμετοχής; Αν ναι, ποιά θα μπορούσε να είναι αυτή;

Για να μπορέσει η τριμερής χρηματοδότηση να αποτελέσει κάτι παραπάνω απο ρητορικό ή διαπραγματευτικό τέχνασμα, απαιτείται να υπάρχει θέση στα ερωτήματα αυτά. Πρέπει να υπάρχει, επίσης, συναίσθηση ότι πρόκριση της ιδέας της τριμερούς χρηματοδότησης σημαίνει απόρριψη άλλων λύσεων, οι οποίες έχουν πιθανώς ευνοϊκότερες κοινωνικές προεκτάσεις.

3.3 Περιορισμός μέσου ποσοστού αναπλήρωσης

3.3.1 Περιορισμός ποσοστού την στιγμή της συνταξιοδότησης

Οι πόροι τους οποίους το σύστημα συνταξιοδότησης διαθέτει προς τον συνταξιοδοτούμενο προκύπτουν ως το *άθροισμα* τριών ή περισσότερων πηγών:

1. **Κύρια σύνταξη**, η οποία για 35 χρόνια ασφάλισης αντιπροσωπεύει ποσοστό απο **70-80%** των συντάξιμων αποδοχών.
2. **Επικουρική σύνταξη**, η οποία αντιπροσωπεύει ένα ποσοστό (για 35 χρόνια) *άνω των 20%* των συντάξιμων αποδοχών. Μερικά ταμεία μπορεί να φθάσουν και άνω του 60%. Μερικοί κλάδοι εργαζόμενων δικαιούνται δύο επικουρικά (το δεύτερο σε πολλές περιπτώσεις - ΔΥ- αποκαλείται 'μέρισμα'), με αντίστοιχη αύξηση του μέσου ποσοστού αναπλήρωσης.
3. **Εφ' άπαξ**. Στο δημόσιο, όπου και το εφ' άπαξ είναι πλέον διαδεδομένο, υπολογίζεται (συνήθως) ως πολλαπλάσιο των μηνιαίων αποδοχών για κάθε έτος ασφάλισης. Για 35 χρόνια ασφάλισης επομένως θα αντιστοιχεί με 35 μήνες. Αναγωγή του ποσού αυτού σε ετήσια βάση σημαίνει μια σημαντική επαύξηση του μέσου ποσοστού αναπλήρωσης.

Απο το 1983 και μετά όλοι οι μισθωτοί υποχρεούνται και σε επικουρική ασφάλιση. Έτσι υπάρχουν τουλάχιστον 4 κατηγορίες συνταξιούχων ως προς το ποσοστό αναπλήρωσης (βλ. και Πίνακα 3.1):

1. Δημόσιο, Τράπεζες, ΔΕΚΟ. Κύρια+επικουρική+Εφ'άπαξ. Σύνταξη πιθανώς άνω του 100% των συντάξιμων αποδοχών.
2. Ιδιωτικός τομέας - μισθωτοί. Σύνταξη (κύρια+επικουρική) περί το 100% των συντάξιμων αποδοχών. Σε πολλές περιπτώσεις, όμως οι συντάξιμες αποδοχές δυνατόν να υπολείπονται των πραγματικών.
3. Αυτοπασχολούμενοι. Σύνταξη (συντάξιμο μόνο κύρια) περί το 60-70% των εισοδημάτων. Ποσοστό αναπλήρωσης στην ουσία προαιρετικό, με αυτοκατάταξη σε κλάσεις.
4. Αγρότες, Ανασφάλιστοι. Σύνταξη σταθερό ποσό. Στην ουσία προνοιακή παροχή.

Αποτέλεσμα να βλέπουμε ποσοστά αναπλήρωσης πολλαπλάσια αυτών που αποδίδουν τα δημόσια συστήματα σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ (Πίνακας 3.2). Η μόνη χώρα που πλησιάζει την Ελλάδα είναι η Ιταλία, όπου το δημόσιο σύστημα αποδίδει 80% (στην Ελλάδα μαζί με το επικουρικό εύκολα η σύνταξη υπερβαίνει το 100%). Στην Γαλλία 38 χρόνια ασφάλισης αποδίδουν 50%, ενώ στην Γερμανία 40 χρόνια 60%. Στις χώρες αυτές, βεβαίως, το συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης περιλαμβάνει και ιδιωτικές συντάξεις, οι οποίες όμως δεν βαρύνουν τα δημόσια οικονομικά.

Το νομικό καθεστώς των συντάξεων θέτει ελάχιστους περιορισμούς στην εισπραξη πολλαπλών συντάξεων. Πολλαπλές συντάξεις μπορούν να υπάρχουν στις εξής περιπτώσεις:

1. Πολλαπλή ασφάλιση για την ίδια εργασία. Οι ελεύθεροι επαγγελματίες (γιατροί, δικηγόροι, μηχανικοί) ασφαλιζονται για την *ιδιότητά* τους. Αρα ένας μηχανικός του Δημοσίου θα πάρει δύο κύριες συντάξεις - απο το Δημόσιο και το ΤΣΜΕΔΕ, τρεις επικουρικές (Ταμ. Αρωγής, ΜΤΠΥ, ΤΣΜΕΔΕ-ΕΛΠΠ), και ένα εφάπαξ (ΤΠΔΥ) για την ίδια εργασία.
2. Παράλληλη ασφάλιση για δύο εργασίες ταυτόχρονα. Μόνο οι εργαζόμενοι του νέου συστήματος του Ν2084/92 πρέπει να διαλέξουν ένα φορέα.
3. Ασφάλιση για δύο εργασίες διαδοχικά. Συνταξιούχοι του Δημοσίου και των ειδικών ταμείων έχουν τον καιρό, ασφαλιζόμενοι στο ΙΚΑ ή αλλού να αποκτήσουν δικαιώματα και για δεύτερη σύνταξη. (Για την οποία, όμως, θεωρητικά ισχύουν κάποιοι περιορισμοί).
4. Μια σύνταξη απο ίδιο δικαίωμα και μια (ή περισσότερες) συντάξεις χηρείας.

Διοικητικά προβλήματα σημαίνουν ότι τα στοιχεία που παράγονται απο το ασφαλιστικό σύστημα αναφέρονται σε αριθμό *συντάξεων* και όχι *συνταξιούχων*. Ετσι το κοινωνικό πρόβλημα των χαμηλών συντάξεων διεκτραγωδεύεται, αφού υψηλοσυνταξιούχος που εισπράττει τρεις συντάξεις κατατάσσεται ως *τρεις* χαμηλοσυνταξιούχοι. Η έκταση του φαινομένου είναι άγνωστη, αφού η αποτίμησή του απαιτεί στατιστική επεξεργασία που δεν έχει κριθεί σκόπιμο να γίνει ως τώρα.

Πάντως είναι χαρακτηριστικό όταν συγκριθεί της ηλικιακής κατανομής των συνταξιούχων όπως αυτή προκύπτει απο τα διαθέσιμα (ή πιθανά) στοιχεία των ταμείων με δημογραφικά στοιχεία (δημογραφική πυραμίδα στο διάγραμμα 3.3), προκύπτει αριθμός για τις ηλικίες άνω των 65 ετών μεγαλύτερος απο τον πληθυσμό τουλάχιστον κατα 414 χιλιάδες άτομα (οι ανασφάλιστοι δεν έχουν υπολογιστεί). Η λογική εξήγηση του φαινομένου αυτού έγκειται στην ύπαρξη πολλαπλών συντάξεων, εργαζομένων συνταξιούχων ή μια ηλικιακή διάρθρωση ακόμη νεότερη απο αυτή που δείχνουν τα στοιχεία.²²

Μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης κατα την στιγμή της συνταξιοδότησης μπορεί να γίνει με επανυπολογισμό του τύπου με τον οποίο προκύπτει η σύνταξη. Είναι χαρακτηριστικό ότι στον τύπο του ΙΚΑ υπάρχουν δύο ξεχωριστές λογικές (ανταποδοτικότητα για τα πολύ υψηλά εισοδήματα, αλληλεγγύη, θεωρητικά τουλάχιστον, των κλάσεων για τα χαμηλότερα), ο οποίος είναι τόσο περίπλοκος ώστε μόνο με πίνακες μπορεί να γίνει η εργασία της εξεύρεσης του ποσοστού αναπλήρωσης. Απο την άλλη πλευρά, οι τύποι υπολογισμού ταμείων όπως το TEAM είχαν τον σκοπό να δίδουν κίνητρα ασφάλισης όσο τα ταμεία ήταν ανώριμα με προοπτική να αναθεωρηθούν αργότερα, πλην όμως η αναθεώρηση καθυστερεί δεκαετίες. (Μια τακτική γνωστή ως *grandfathering* - ευνοϊκή αντιμετώπιση του “παπού” που δεν έχει πληρώσει εισφορές). Στον τύπο υπολογισμού πολλές φορές έχουν παρεισφρύσει πρακτικές που αυξάνουν το ποσοστό χωρίς αυτό να φαίνεται. Παράδειγμα είναι ο διπλός υπολογισμός των δώρων εορτών που καταργείται σταδιακά απο τον Ν1902/90, ο οποίος αυξάνει την

²² Αν ανακατανεύουμε όλους τους “περισσευόμενους” άνδρες σε μικρότερες ηλικίες με την προϋπόθεση ότι οι εργαζόμενοι δεν παίρνουν σύνταξη, αρκούν σε αριθμό για να πάρει σύνταξη κάθε μη εργαζόμενος άνδρας άνω των 29 ετών.

αναπλήρωση του ΙΚΑ απο 70% σε 80% περίπου.²³ Η κατάσταση ήταν αρχικά αρκούντως περίπλοκη, περιεπλάκη σε ροκοκό επίπεδα επι 50 χρόνια και τώρα ουδείς είναι πλέον σε θέση να υπολογίσει τι σύνταξη δικαιούται και γιατί.

Και να μην υπήρχε θέμα επανυπολογισμού του εφικτού ποσοστού, θα έπρεπε να επανεξεταστεί ο τρόπος υπολογισμού του ποσοστού αναπλήρωσης για λόγους απλούστευσης και αποτελεσματικότητας *έτσι και αλλιώς*.

Σε πολλές περιπτώσεις, ακόμη και χωρίς την ύπαρξη πολλαπλού συνταξιοδοτικού δικαιώματος η σύνταξη υπερβαίνει τις αποδοχές εν ενεργεία υπαλλήλου. Το γεγονός αυτό στερείται κάθε οικονομικής λογικής, αφού “τιμωρεί” την εργασία. Η επίκληση της δικαιολογίας ότι οι συντάξιμες αποδοχές υστερούν απο τις πραγματικές απλά επισημαίνει την ύπαρξη εισφοροαποφυγής. Οι συντάξεις προκύπτουν βάσει του τύπου υπολογισμού και συνεπώς πρέπει να συγκρίνονται με τις συντάξιμες αποδοχές, όποιες και να είναι αυτές.

Το πρόβλημα έγκειται στο ότι η υπέρβαση του ποσοστού 100% των αποδοχών γίνεται απο το *άθροισμα* κύριας και επικουρικής σύνταξης. Η ανυπαρξία λειτουργούντος κοινού αριθμού μητρώου ασφαλισμένων σημαίνει ότι κανένα επικουρικό ταμείο δεν γνωρίζει την κύρια σύνταξη και αντίστροφα. Ο Ν2084/92 για αυτό τον σκοπό έθεσε ως μέγιστο ποσοστό αναπλήρωσης το 20%, για τα επικουρικά ταμεία που ως την 1/1/98 δεν αποδείξουν ότι έχουν την δυνατότητα αναλογιστικά να καλύπτουν μεγαλύτερο ποσοστό. Η συγκεκριμένη όμως διάταξη βρίθει ασαφιών και προβλημάτων εφαρμογής, ενώ αποτελεί μόνο έμμεση και διστακτική αντιμετώπιση ενός υπαρκτού προβλήματος.

3.3.2 Περιορισμός κατα την διάρκεια της συνταξιοδότησης

Η σύνταξη ορίζεται μια φορά, την στιγμή της συνταξιοδότησης. Τον συνταξιούχο τον ενδιαφέρει όμως το ποσοστό καθ’ όλο το διάστημα που θα εισπράττει την σύνταξη.

Πολλά ασφαλιστικά συστήματα, στην Ανατολική Ευρώπη, την Λατινική Αμερική και αλλού, ορίζουν υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης την στιγμή της συνταξιοδότησης. Η έλλειψη πόρων, όμως, οδηγεί εξ ανάγκης σε μέτρα όπως η ατελής τιμαριθμοποίηση η οποία, ιδίως σε συνθήκες υψηλού πληθωρισμού, οδηγεί σε μέσο πραγματικό ποσοστό αναπλήρωσης που μπορεί να είναι κλάσμα του ‘υπεσχημένου’ ποσοστού.

²³ Τα δώρα εορτών συμπεριλαμβάνονται στον συντάξιμο μισθό, το προϊόν διαιρείται δια του 12 και το αποτέλεσμα πληρώνεται 14 φορές: το ποσοστό αναπλήρωσης ανεβαίνει κατα 14 δωδέκατα της σύνταξης. Ανάλογο παράδειγμα υπάρχει με τα οικογενειακά επιδόματα. Συμπεριλαμβάνονται στον συντάξιμο μισθό, άρα και στην σύνταξη, και πληρώνονται εκ νέου στον συνταξιούχο.

Εξέταση της πορείας της μέσης σύνταξης στο ελληνικό σύστημα μπορεί να οδηγήσει στο ίδιο συμπέρασμα, τουλάχιστον για την περίοδο 1985-1993. Μεταξύ 1990 και 1993 η μέση σύνταξη, υπο την πίεση δραματικών ταμειακών προβλημάτων, έχασε το 25% της πραγματικής της αξίας. (βλ. και διάγραμμα 6.4).²⁴

Ενα “σύστημα” τέτοιο που υπόσχεται πολλά τα οποία τα αναιρεί ‘υπογείως’ είναι το πραγματικό κόστος της μη επίλυσης των χρηματοοικονομικών προβλημάτων της ασφάλισης. Η αποφυγή του πρέπει να είναι το βασικό κίνητρο για μια οριστική επίλυση των προβλημάτων χρηματοδότησης της ασφάλισης.

Η αντιμετώπιση της τιμαριθμικής προστασίας των συντάξεων πρέπει να αναγνωρίζει ότι οι συνταξιούχοι είναι η πλέον ευάλωτη ομάδα του πληθυσμού, των οποίων η βιολογική αδυναμία να εργαστούν ή να συμπληρώσουν το εισόδημά τους με άλλους τρόπους τους στερεί την δυνατότητα αντίδρασης.

Η προστασία των συντάξεων μπορεί να επιτευχθεί με σύνδεσή τους με:

1. Τους μισθούς των εν ενεργεία. Σε πολλά συστήματα η σύνδεση γίνεται με τον δείκτη μισθών μετά την πληρωμή ασφαλιστικών εισφορών ή ακόμη και άμεσης φορολογίας.
2. Τον δείκτη τιμών. Σε μερικές χώρες υπάρχει ειδικός δείκτης τιμών για τους ηλικιωμένους, ο οποίος δίδει περισσότερο βάρος σε είδη όπως τρόφιμα και λιγότερη σε άλλα, όπως υπηρεσίες παιδείας.

Υπάρχουν και ενδιάμεσες καταστάσεις, όπως ο μέσος όρος των δύο, σύνδεση με τιμές και *ad hoc* προσαρμογή κατα καιρούς για να υπάρχει κάποια συμμετοχή στην αύξηση του Εθνικού εισοδήματος.

Στην Ελλάδα ως το 1990 η σύνδεση ήταν με μισθούς, και συγκεκριμένα το ποσοστό αύξησης του Ημερομίσθιου Ανεξίτητου Εργάτη. Η σύνδεση από το 1990 ως το 1993 με τους μισθούς των ΔΥ (εκτός επιδομάτων κλπ) οδήγησε σε προσαρμογή χαμηλότερη του τιμαριθμού. Το 1996 για τις κατώτερες συντάξεις θεσμοθετήθηκε η σύνδεση με τον Δείκτη Τιμών Καταναλωτή.

Η επιλογή των μισθών εν ενεργεία οδηγεί σε υψηλότερες αυξήσεις κατα μέσον όρο. Ο μέσος μισθός, εκτός της πραγματικής αναπροσαρμογής θα περιέχει και κάποια αύξηση λόγω παραγωγικότητας. Συνεπώς σύνδεση με μισθούς διατηρεί την θέση του συνταξιούχου στην γενική διανομή του εισοδήματος. Σύνδεση με τιμές εμπεριέχει μικρότερο ρίσκο για τον συνταξιούχο, αλλά ως μέσος όρος επι σειράν ετών θα είναι χαμηλότερος. Προστατεύεται μεν η αγοραστική αξία της σύνταξης, αλλά ο συνταξιούχος δεν συμμετέχει στην πρόοδο της ευημερίας της κοινωνίας, η δε θέση του στην διανομή του εισοδήματος συνεχώς φθίνει. Σε πολλές χώρες αφαιρούνται από τον δείκτη οι ποσοστιαίες αυξήσεις εισφορών κοινωνικής

²⁴ Η μείωση ήταν πιο έντονη από αυτή των Δημοσίων Υπαλλήλων, αφού οι συνταξιούχοι δεν συμμετέχουν σε αυξήσεις μέσω επιδομάτων.

ασφάλισης, με το σκεπτικό ότι οι συνταξιούχοι πρέπει να μην βρίσκονται σε ευνοϊκότερη θέση απο τους εργαζόμενους.

Η αλλαγή απο την σύνδεση σε μισθούς σε σύνδεση με τιμές εμπεριέχει μεγάλες εξοικονομήσεις για ένα σύστημα ασφάλισης, αφού είναι απο τα λίγα, αν όχι το μόνο, μέτρο που επενεργεί στο *σύνολο* των συνταξιούχων και όχι μονο στην *ροή* των νέων συνταξιούχων. Η εξοικονόμηση δε είναι σωρευτική, αφού η μείωση του ενός έτους προστίθεται πολλαπλασιαστικά στο προηγούμενο.²⁵

Η τάση στα συστήματα ασφάλισης, υπο την πίεση του δημογραφικού αλλά και δημοσιονομικών παραγόντων είναι να κινούνται προς την κατεύθυνση της σύνδεσης με τις τιμές.

Στην Ελλάδα, η σύνδεση αυτή έχει ήδη γίνει. Η πάροδος 7ετίας ήδη απο την τελευταία σύνδεση με μισθούς σημαίνει ότι το μεγαλύτερο τμήμα της εξοικονόμησης έχει ήδη επιτευχθεί. Η επάνοδος σε συστήματα σύνδεσης με μισθούς πριν δοθεί πειστική απάντηση στο πρόβλημα της επάρκειας των πόρων, θα ήταν σοβαρότατο λάθος. Απο την αλλη πλευρά, όμως, ελάχιστη επιπλέον συνεισφορά μπορεί να αναμένεται απο αυτή την πλευρά για την αντιμετώπιση του συνολικού οικονομικού προβλήματος.

Αλλου είδους περιορισμοί του μέσου ποσοστού αναπλήρωσης είναι εφικτοί: Ήδη ισχύουν διάφοροι περιορισμοί στην συσσώρευση πολλαπλών συντάξεων, στους εργαζόμενους συνταξιούχους, οι πολλαπλά συνταξιούχοι δεν δικαιούνται της πλήρους προστασίας των κατώτατων ορίων, κλπ. Το πρόβλημα με αυτά τα μέτρα είναι ότι είναι συχνά διοικητικά ανέφικτα, αφού προσκρούουν στις ελλείψεις πληροφόρησης και κυρίως διασταύρωσης στοιχείων απο τα ταμεία.

Τέλος, μερικές χώρες αναπροσαρμόζουν το ποσοστό αναπλήρωσης μέσω της φορολογικής αντιμετώπισης των συντάξεων. Στην Ελλάδα *ήδη* ισχύει όμως ότι οι εισφορές είναι αφορολόγητες οι δε συντάξεις φορολογούνται κανονικά ως εισόδημα εργασίας. Δεν συντρέχει λόγος αλλαγής αυτής της κατάστασης.

3.3.3 Ο ρόλος των κατωτάτων ορίων

Στην Ελλάδα υπάρχει ένας όγκος νομοθετικών ρυθμίσεων που προβλέπουν πολύπλοκους υπολογισμούς που καταλήγουν στο ύψος της σύνταξης. Ολη αυτή η εργασία, για 60% των συνταξιοδοτούμενων κάθε χρόνο στο ΙΚΑ αναιρείται απο ένα αριθμό: την κατώτατη σύνταξη.

²⁵ Η μείωση έχει βεβαίως όρια που ταυτίζονται με την περίοδο μιας γενιάς: οι νέοι συνταξιούχοι εισέρχονται με συντάξεις πολύ υψηλότερες των 'εξερχομένων'

Για 60% των περιπτώσεων η σύνταξη που προκύπτει (η λεγόμενη 'οργανική') είναι χαμηλότερη από τα κατώτατα όρια. Σε αυτή την περίπτωση ο συνταξιούχος εισπράττει την κατώτατη σύνταξη και όχι την οργανική.

Η ίδια διαδικασία ισχύει και στα επικουρικά, μόνο που ο πληθυσμός που εμπίπτει στα κατώτατα είναι διαφορετικός στο TEAM από το ΙΚΑ.

Ο μηχανισμός των κατωτάτων ορίων έχει κεντρική σημασία στην παθολογία της κοινωνικής ασφάλισης. Για το 60% των ασφαλισμένων η σύνταξη δεν έχει σχέση ούτε με τα έτη ασφάλισης ούτε με τις εισφορές που πλήρωσε. Από άλλη σκοπιά, ασφαλισμένος της 8ης κλάσης του ΙΚΑ θα πάρει την ίδια σύνταξη με 15 ή με 25 έτη ασφάλισης. Με δεδομένο ότι ο συνταξιούχος μπορεί να εργαστεί, κάποιος που είναι στα κατώτατα όρια θα πρέπει να επιδιώκει την ενωρίτερη δυνατή συνταξιοδότηση.

Η δικαιολογία των κατωτάτων ορίων ως φαινόμενο που ανατρέπει την αρχή της ανταποδοτικότητας είναι προνοιακή. Με δεδομένο ότι οι περισσότεροι που προσέρχονται για συνταξιοδότηση έχουν ελάχιστα έτη ασφάλισης, οι συντάξεις που προκύπτουν είναι πολύ μικρές, τότε δικαιολογείται να δίδεται κάτι επιπλέον έτσι ώστε ο συνταξιούχος να έχει ένα ανεκτό επίπεδο διαβίωσης.

Το διάγραμμα 3.4 δείχνει την κατανομή των νέων συνταξιούχων από ίδιο δικαίωμα (γήρας και αναπηρία) για τα δύο χρόνια 1989 και 1994 (περισσότερες λεπτομέρειες υπάρχουν στο παράρτημα 1). Το 1994 35% είχαν κάτω από 16 χρόνια ασφάλισης, ενώ το 1990 40%. Η διαφορά είναι πολύ μικρότερη για 20 χρόνια, όπου το ποσοστό 1990 57% περιορίστηκε στο 55%. Ο μέσος όρος των ετών ασφάλισης από ίδιο δικαίωμα από 20.92 έτη το 1990 είναι 20.91 το 1994 (και 21.47 το 1993).

Σειρά παρατηρήσεων μπορούν να γίνουν:

- Οι κατώτατες συντάξεις ως αντίδραση στα λίγα έτη ασφάλισης, θεραπεύουν μια πτυχή του, λειτουργούν όμως ως μηχανισμός διαιώνισης του προβλήματος, αφού επιβραβεύουν την *μη πληρωμή* εισφορών. Η συλλογή εισφορών καθίσταται μια καθαρά αστυνομική επιχείρηση.
- Η ύπαρξη πολλών συνταξιούχων με τα ελάχιστα έτη ασφάλισης (15 τώρα - 13,5 ως το 1990) ήταν κατανοητή στις αρχές της δεκαετίας του '80, όταν το ΙΚΑ μόλις είχε επεκταθεί στο σύνολο της επικράτειας και τα κύματα αστυφιλίας ήταν πρόσφατα. Το 1997 είναι σχεδόν αδιανόητο άτομο 65 ετών να έχει να επιδείξει μόνο 15 έτη ασφάλισης.
- Το 1981 που αυξήθηκαν τα κατώτατα όρια, η επικουρική ασφάλιση δεν ήταν γενικευμένη και οι περισσότεροι συνταξιούχοι κατωτάτων ορίων δεν είχαν επικουρική σύνταξη. Η σύσταση του TEAM το 1983 έχει αλλάξει το σκηνικό πλέον και η κύρια σύνταξη δεν είναι η μόνη πηγή εισοδήματος.

Τα σχόλια αυτά αρκούν για να σηματοδοτήσουν την ανάγκη επανεξέτασης της αρχής λειτουργίας των κατωτάτων ορίων. Η πληρωμή του ΕΚΑΣ (Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης στους Συνταξιούχους) το 1996 ήταν η πρώτη φορά που δοκιμάστηκε η αρχή της επικεντρωμένης βοήθειας εκεί όπου η οικονομική ανάγκη αξιολογείται ως μεγαλύτερη. Προς την κατεύθυνση αυτή θα πρέπει να αναζητηθούν λύσεις που διαφοροποιούν την αρωγή στους

συνταξιούχους κατωτάτων ορίων ανάλογα με τις ανάγκες τους που θα προσδιορίζονται με αντικειμενικά κριτήρια (βλ. κεφ. 5.4).

3.4 Περιορισμός δικαιούχων - Επιμήκυνση εργασιακού βίου

Η εξίσωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης κλείνει με τον αριθμό ατόμων που δικαιούνται σύνταξης. Αυτό γίνεται με την επιμήκυνση της εργασιακής ζωής, που μπορεί να επιτευχθεί και με τον ορισμό ορίων ηλικίας ή την αυστηροποίηση σε ειδικές κατηγορίες όπως οι συντάξεις αναπηρίας.

3.4.1 Επιπτώσεις των ορίων ηλικίας

Αναβολή της συνταξιοδότησης κατά ένα έτος έχει διπλό όφελος για το ασφαλιστικό ταμείο:

Πρώτον, δεν καταβάλλεται η σύνταξη για αυτό το έτος.

Δεύτερον, ο ασφαλισμένος πληρώνει εισφορές για ένα έτος περισσότερο.²⁶

Στην σχέση εξάρτησης συνταξιούχων-ασφαλισμένων, παράταση του εργασιακού βίου επενεργεί τόσο στον ονομαστή όσο και στον παρονομαστή. Τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης έχουν σχέση με την επιμήκυνση του εργασιακού βίου (αν και η σχέση είναι λιγότερο άμεση απο ό,τι νομίζεται - βλ. παρακάτω 3.4.2) . Για τον λόγο αυτό θεωρείται ως απο τα πλέον αποτελεσματικά μέτρα σε διανεμητικά συστήματα ασφάλισης.

Ο υπολογισμός των οφελών αυτών με τον ανωτέρω προϋποθέτει ότι μια αύξηση των ορίων ηλικίας δεν οδηγεί σε αύξηση της ανεργίας. Η υπόθεση εργασίας αυτή δικαιολογείται απο τους εξής παράγοντες:

- Η αύξηση των ορίων ηλικίας γίνεται συνήθως σταδιακά και μετά από προαγγελία. Σαν παράδειγμα, στην Βρετανία νόμος του 1995 προανήγγειλε την αύξηση ορίων για τις γυναίκες το 2010, δηλαδή για γυναίκες που όταν ψηφίστηκε ο νόμος ήταν 45 ετών. Η αγορά εργασίας έχει επομένως χρόνο να αντιδράσει. Τα μέτρα συνήθως συνοδεύονται και απο άλλα μέτρα που διευκολύνουν την προσαρμογή.
- Οι θέσεις εργασίας των γηραιότερων εργαζόμενων είναι συνήθως μη ανταγωνιστικές (άμεσα τουλάχιστον) των θέσεων εργασίας των νεοεισερχόμενων.
- Η αύξηση ορίων ηλικίας είναι ένα μέτρο που αντιμετωπίζει το πρόβλημα μεσομακροπρόθεσμα. Ενδεχόμενη επιδείνωση της ανεργίας είναι πρόβλημα βραχυπρόθεσμο, το οποίο και μπορεί να απορροφηθεί με βραχυπρόθεσμα μέτρα.
- Η αύξηση ορίων ηλικίας λαμβάνει χώρα σε εποχή κατα την οποία οι εισροές νέων εργαζόμενων στην αγορά εργασίας θα βαίνουν μειούμενες λόγω του δημογραφικού. Το μακροπρόθεσμο πρόβλημα συνεπώς δεν θα είναι η ανεργία αλλά το αντίθετο.
- Η αύξηση ορίων ηλικίας δεν αντιστρατεύεται την πρόωρη συνταξιοδότηση. Η πρόωρη συνταξιοδότηση είναι ένα μέτρο που αφορά τους συγκεκριμένους σημερινούς 50ρηδες

²⁶Βεβαίως, σε περίπτωση που δεν πρόκειται για συνταξιούχο των κατωτάτων ορίων, η σύνταξη στο μέλλον θα είναι κατά τι υψηλότερη.

(επειδή εκτιμάται ότι έχουν κάποιο ιδιαίτερο πρόβλημα προσαρμογής) και δεν θα ισχύει εσαεί για όλους τους 50ρηδες απο εδώ και πέρα.

3.4.2 Όρια ηλικίας και εργασιακός βίος

Ενα σημείο που συχνά λησμονείται είναι ότι δεν είναι τόσο τα όρια ηλικίας που έχουν σημασία, αλλά το πότε αποφασίζει κάποιος να συνταξιοδοτηθεί. Πολλοί εργαζόμενοι σε τομείς με πολύ χαμηλά όρια ηλικίας εργάζονται πολύ μετά τα 65. Στην Ελλάδα το φαινόμενο των ηλικιωμένων (ενίοτε δε *υπερηλίκων*) εργαζόμενων είναι ιδιαίτερα διαδεδομένο.

Αν εξεταστεί η πραγματική συμπεριφορά των εργαζομένων καταλήγει κανείς ότι δεν είναι τόσο τα γενικά όρια ηλικίας που επιτρέπουν την συνταξιοδότηση σε μικρή ηλικία, όσο ρυθμίσεις για ειδικές κατηγορίες. Απο την άλλη πλευρά πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι υπάρχουν ρυθμίσεις που σχεδόν υποχρεώνουν τους εργαζόμενους να αποσυρθούν, σε ηλικίες μικρότερες απο ό,τι οι ίδιοι θα επιθυμούσαν.²⁷ Είναι επομένως σημαντικότερο να εξαληφθούν τα κίνητρα για πρόωρη συνταξιοδότηση πρίν προχωρήσει κανείς σε βίαιες αλλαγές ορίων ηλικίας.

Υπάρχουν περιθώρια επιμήκυνσης του εργασιακού βίου;

Η απάντηση πρέπει να είναι ένα επιφυλακτικό ναι. Η μέση ηλικία συνταξιοδότησης στο ΙΚΑ έχει τα τελευταία 15 χρόνια μια ελαφρά πτωτική τάση. Ο μέσος όρος υποκρύπτει μια σαφή αύξηση των ατόμων που συνταξιοδοτούνται πριν τα 60. Ταυτόχρονα, το προσδόκιμο επιβίωσης ενός άνδρα στην ηλικία των 60 ετών έχει αυξηθεί απο το 1970 απο 77 σε 79.5, ενώ για γυναίκες απο 79 σε 82.3 (Πίνακας 2.1) και αναμένεται περαιτέρω, ίσως θεαματική, βελτίωση.

Η λογική σειρά εξέτασης των μέτρων επιμήκυνσης του εργασιακού βίου πρέπει να είναι η εξής:

1. Εξάλειψη αντικινήτρων παραμονής στην εργασία.
2. Εξέταση περιπτώσεων συνταξιοδότησης χωρίς όριο ηλικίας.
3. Εξέταση ειδικών περιπτώσεων κλάδων εργαζομένων με χαμηλά όρια ηλικίας.
4. Εξέταση περιπτώσεων ειδικής μεταχείρισης μητέρων
5. Εξέταση εξίσωσης ορίων ανδρών- γυναικών
6. Εξέταση αύξησης γενικών ορίων

Ειδική μνεία θα έπρεπε να γίνει για το σύστημα Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελμαμάτων που υπάρχει στο ΙΚΑ και καλύπτει περι το 40% των ασφαλισμένων και την πλειοψηφία στην βιομηχανία. Αρχισε η εφαρμογή του σε εργαζόμενους σε υπόγειες στοές, όπου αποδεδειγμένα το χαμηλότερο προσδόκιμο επιβίωσης έδιδε ένα ισχυρό επιχείρημα διαφοροποίησης, με αναλογιστικούς όρους. Επεκτάθηκε σε πληθωρα άλλων εργαζομένων (κομμωτές,

²⁷Το παράδειγμα των μητέρων ανηλίκων παιδιών που πλησιάζουν την ενηλικίωση έχει ήδη αναφερθεί. Στην Ιταλία η έκθεση Onofri προτείνει την αντικατάσταση των συνταξιοδοτικών προνομίων των μητέρων με επιμήκυνση της μετ'αποδοχών άδεια μητρότητας σε 2 χρόνια.

παρουσιαστές της ΕΡΤ κλπ -) Το σύστημα αυτό επιβραβεύει τις κακές και ανθυγιεινές συνθήκες εργασίας (όπου δεν είναι απλώς πρόσχημα και δεν είναι αποτέλεσμα πελατειακής συναλλαγής). Παράλληλα οι κατηγορίες επαγγελματιών που συμπεριλαμβάνονται ανατρέχουν στις συνθήκες παραγωγής της δεκαετίας του 50. Η αναμόρφωσή του έχει πολλές φορές εξαγγελθεί, ακόμη και ενσωματωθεί σε νόμο (τελευταία φορά το 1990). Η μόνη λύση είναι πλέον η κατάργηση των ΒΑΕ, μαζί με το επασφάλιστρο, πράγμα που θα δώσει μια ανάσα σε χειμαζόμενους κλάδους της βιομηχανίας.²⁸ Τμήμα του επασφάλιστρου θα μπορεί να διοχετευτεί σε σκοπούς που βελτιώνουν την Υγιεινή και Ασφάλεια στους χώρους εργασίας.

3.4.3 Ειδικές κατηγορίες συντάξεων

Ο δημοφιλέστερος τρόπος εξασφάλισης πρόωρης συνταξιοδότησης (ή συνταξιοδότησης σε κανονική ηλικία με λιγότερα έτη ασφάλισης) είναι οι συντάξεις αναπηρίας. Ως το 1990 περί τα 30% των νέων συνταξιούχων του ΙΚΑ ήταν συνταξιούχοι αναπηρίας. Απο το 1990 και μετά, το ποσοστό αυτό έχει περιοριστεί στο 18-19%. Οι λόγοι είναι:

1. Η σύνδεση της σύνταξης με το ποσοστό αναπηρίας. Για ποσοστό αναπηρίας από 67% ως 80%, ο συνταξιούχος δικαιούται μόνο το 75% της σύνταξης ή των κατωτάτων ορίων. Έτσι πολλοί προτίμησαν την συνταξιοδότηση γήρατος για οικονομικούς λόγους.
2. Αυστηροποίηση στην κρίση. Κύριο σημείο η δημοσίευση καταλόγου παθήσεων με το ποσοστό αναπηρίας κατά περίπτωση.
3. Υπαρξη μεγαλύτερου αριθμού συνταξιούχων που είχαν τα απαιτούμενα 15 έτη για να θεμελιώσουν δικαίωμα γήρατος.

Παρα ταύτα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το πρόβλημα των συντάξεων αναπηρίας έχει ουσιαστικά παρέλθει. Αντίθετα οι ρυθμίσεις της νέας ασφάλισης του ΟΓΑ περιέχουν τον κίνδυνο επέκτασης του προβλήματος στον ΟΓΑ.

Οι συντάξεις αναπηρίας αποτελούν ακόμη την κοινωνική δικλείδα ασφαλείας για τους ηλικιωμένους εργαζόμενους που ευρίσκονται σε δύσκολη θέση στην αγορά εργασίας. Εργαζόμενος άνω των 50 ή 55 ετών δεν έχει πρόβλημα να πείσει οποιοδήποτε καλοπροαίρετο ιατρικό συμβούλιο για το κοινωνικό του πρόβλημα. Μια ελαφρώς διασταλτική ερμηνεία των ιατρικών δεδομένων εκ μέρους του συμβουλίου θα το έλυνε. Την στιγμή που η σύνταξη αναπηρίας είναι η μόνη εναλλακτική κοινωνική παροχή για αυτόν το εργαζόμενο, είναι επόμενο να συνεχίσει να απονέμεται, όσο και καλές να είναι οι προθέσεις εξοικονόμησης.

²⁸Εξυπακούεται ότι ειδική μέριμνα θα πρέπει να ληφθεί για τους νυν εργαζόμενους.

Ειδικές περιπτώσεις συντάξεων είναι οι **συντάξεις επιζώντων**. Οι παροχές αυτές δίδονται σε χήρα (ή χήρο) ασφαλισμένου ή συνταξιούχου, σε ανήλικα παιδιά, σε παιδιά που σπουδάζουν (ως τα 24). Στο δημόσιο και στα ειδικά ταμεία ισχύει ακόμη η συνταξιοδότηση (εφ' όρου ζωής) αγάμων και διαζευγμένων θυγατέρων ²⁹, τουλάχιστον για τις θυγατέρες των προσληφθέντων προ του 1983. Σε ακραίες αλλά υπαρκτές περιπτώσεις εργασία 15 ή 20 ετών αρκεί για να χρηματοδοτήσει μια ολόκληρη δυναστεία για σχεδόν 70 χρόνια.

Δεν είναι δύσκολο να εξευρεθούν ρυθμίσεις οι οποίες συνδυάζουν σεβασμό στο προσωπικό πρόβλημα των επιζώντων, ουσιαστική βοήθεια όταν αυτή απαιτείται με την αναγνώριση όμως ότι οι σημερινές κοινωνικές συνθήκες είναι διαφορετικές απο το πρότυπο της ακραίας εξάρτησης της γυναίκας το οποίο προφανώς είχε κατα νού ο νομοθέτης.

3.5 Το θέμα των αποθεματικών

3.5.1 Είναι μεγάλα τα αποθεματικά;

Η δημιουργία αποθεματικών θεωρητικά είναι χαρακτηριστικό του *κεφαλαιοποιητικού* συστήματος. Ποιός είναι ο ρόλος αποθεματικών σε ένα *διανεμητικό* σύστημα ασφάλισης;

Στις ΗΠΑ, όπου η δημογραφική επιδείνωση έχει περίπου την ίδια χρονική δομή με αυτή της Ελλάδας, υπήρξε συνειδητή επιλογή ότι για να εξομαλυνθεί η επίπτωση του δημογραφικού μετά το 2010, έπρεπε να δημιουργηθεί αποθεματικό, ήδη απο τα μέσα της δεκαετίας του '80. Σκόπιμα επομένως κρατήθηκαν οι εισφορές υψηλότερα απο ό,τι απαιτούσε το σύστημα, τα δε πλεονάσματα δημιούργησαν αποθεματικό. Η απόδοση (και η σταδιακή ρευστοποίηση) του αποθεματικού στα χρόνια δημογραφικής επιδείνωσης θα επιτρέψει την χρηματοδότηση των (τότε) συντάξεων με μικρότερη επιβάρυνση των (τότε) εργαζομένων μέσω εισφορών ή φορολογίας. Αρα είναι ένας τρόπος επιχορήγησης του μέλλοντος.

²⁹ Η ρύθμιση αυτή είναι απόλυτα εναρμονισμένη με το ισλαμικό δίκαιο που θέλει την γυναίκα οπωσδήποτε εξαρτώμενο μέλος οικογενείας με αρχηγό άνδρα, είτε τον σύζυγο είτε τον πατέρα.

Στην Ελλάδα θεωρείται ότι τα ταμεία ασφάλισης έχουν μεγάλη περιουσία, τόσο κινητή (καταθέσεις, χρεώγραφα) όσο και ακίνητη.³⁰ Μερικές παρατηρήσεις:

- Η περιουσία είναι άνισα κατανομημένη. Συσσωρεύεται σε ταμεία με σχετικά λίγους ασφαλισμένους, αλλά με κοινωνική εισφορά (π.χ. ΤΣΜΕΔΕ).
- Τα αποθέματα ενός ταμείου δεν είναι διαθέσιμα για την χρηματοδότηση άλλου. Αρα η πρόσθεσή τους δεν επιτρέπεται από την λογική.
- Ουδέποτε χρησιμοποιήθηκε η λύση της ρευστοποίησης περιουσίας, ακόμη και από εντονότατα ελλειμματικά ταμεία.
- Η καθαρή θέση των ταμείων πρέπει να υπολογίζεται ως περιουσία μείον υποχρεώσεις. Αν γίνει αυτή η πράξη η περιουσία είναι πιθανόν να εξαφανιστεί.

Σε σχέση με τα μεγέθη της χρηματαγοράς στην Ελλάδα τα αποθεματικά των ταμείων φαντάζουν μεγάλα. Ο Κοινωνικός Προϋπολογισμός 1997 τα αποτιμά σε 2530 δισ. δρχ., ποσό που αντιπροσωπεύει σημαντικό ποσοστό του τζίρου του Χρηματιστηρίου Αθηνών.

Ομως σε σχέση με τις υποχρεώσεις του ασφαλιστικού συστήματος τα αποθεματικά δεν είναι μεγάλα. Αντιπροσωπεύουν μόλις χχ χρόνια συντάξεων, την στιγμή που θεωρείται ότι για να εξισορροπείται ο οικονομικός κύκλος και μόνον³¹, απαιτείται η ύπαρξη ποσού ισοδύναμου με 3-4 ετών συντάξεις στο αποθεματικό.

Τα αποθεματικά των ταμείων και η ορθή και σώφρων διαχείρισή τους είναι έτσι σημαντικά για την λειτουργία της χρηματαγοράς. Τα ταμεία μπορούν να παίξουν ένα σημαντικότατο εξισορροπητικό ρόλο, αφού είναι επενδυτές με σαφή και μακροχρόνια συμφέροντα των οποίων η συμπεριφορά θα προσθέσει πολλά στο χρηματιστήριο.

Απο την άλλη πλευρά, είναι σίγουρο ότι η περιουσία των ταμείων πολύ απέχει από το να μπορεί να δώσει λύση στο δημογραφικό πρόβλημα. Η βελτίωση της απόδοσης σίγουρα θα είναι θετικός παράγοντας, είναι απίθανο όμως να αλλάξει ουσιαστικά την εικόνα της ασφάλισης.

3.5.2 Ασφάλιση και αποταμίευση

³⁰Θεωρείται επίσης ότι “αποθεματικά καταληστεύτηκαν” στο παρελθόν. Δύο παρατηρήσεις: Τα πλεονάσματα των ταμείων χρηματοδότησαν την βιομηχανική ανάπτυξη του ‘50 και ‘60, η οποία οφέλησε τα ταμεία άμεσα μέσω αυξήσεως εισφορών. Η εμπειρία από τις ικανότητες οργανισμών του δημοσίου ή συνεταιρισμών για διαχείριση περιουσίας δεν εμπνέει αισιοδοξία ότι η απόδοση θα ήταν πολύ μεγαλύτερη από αυτήν που τελικά επιτεύχθηκε.

³¹Η αυξομείωση της οικονομικής δραστηριότητας θα δημιουργούσε σε ένα πλήρως διανεμητικό σύστημα την ανάγκη αυξομείωσης του ποσοστού εισφοράς. Το αποθεματικό το αποτρέπει αυτό.

Η κοινωνική ασφάλιση από άποψη οικονομικής θεωρίας εξηγείται συχνά ως απόπειρα καταναγκαστικής αποταμίευσης: Αν οι πολίτες μόνοι τους αποφάσιζαν πόσο θα αποταμίευαν για τα γηρατεία τους, είναι πιθανό ότι δεν θα αποταμίευαν επαρκώς. Για τον λόγο αυτό επεμβαίνει το Κράτος επιβάλλοντας ένα ελάχιστο ποσοστό αποταμίευσης μέσω της ασφάλισης.

Επομένως η σχέση μεταξύ κοινωνικής ασφάλισης και κινητοποίησης αποταμιεύσεων είναι πολύ στενή. Στην Ελληνική οικονομική ιστορία τα ταμεία έπαιξαν ένα σημαντικότατο ρόλο στην κινητοποίηση αποταμιεύσεων για την οικονομική ανάπτυξη την κρίσιμη περίοδο της ανοικοδόμησης αμέσως μετά τον εμφύλιο. Η έντονη δυσπιστία προς το “επίσημο” χρηματοπιστωτικό σύστημα που ήταν, έτσι και αλλιώς, ελάχιστα αναπτυγμένο, αλλά και προς το εθνικό νόμισμα ³², ελάχιστα περιθώρια άφηναν για “εθελοντική” συγκέντρωση αποταμιεύσεων.

Η καταναγκαστική “εθνικοποίηση” των αποταμιεύσεων που τόσα κόστισε στην Σοβιετική Ένωση επετεύχθη σε μεγάλο βαθμό στην Ελλάδα με την αναγκαστική κινητοποίηση των πλεονασμάτων των ταμείων ασφάλισης. (Η χρήση βεβαίως των ποσών αυτών διέφερε ριζικά στις δυο περιπτώσεις).

Οι συνθήκες του ‘50 και του ‘90 είναι βεβαίως τελείως διαφορετικές. Η εθνικοποίηση των αποταμιεύσεων που γίνεται μέσω του ασφαλιστικού συστήματος τώρα οδηγεί σε καθαρές μειώσεις της αποταμίευσης, αφού οι ετήσιες υποχρεώσεις συντάξεων υπερβαίνουν τις εισπράξεις. Έτσι ένας μηχανισμός που αρχικά ήταν σχεδιασμένος να οδηγεί στην δημιουργία κεφαλαίου, τώρα μάλλον οδηγεί στην ρευστοποίησή του.

Τα τελευταία χρόνια διεθνώς υπάρχει ανανεωμένο ενδιαφέρον για την σχέση ασφάλισης, αποταμίευσης και δημιουργίας παραγωγικού κεφαλαίου. Συγκεκριμένα υπάρχει η θέση ότι κεφαλαιοποιητικά συστήματα χρηματοδότησης ευνοούν τις αποταμιεύσεις και συνεπώς διευκολύνουν την αντιμετώπιση του δημογραφικού: η οικονομία στην περίπτωση αυτή θα έχει περισσότερο παραγωγικό κεφάλαιο το 2010, και θα είναι σε καλύτερη θέση να πληρώσει τις συντάξεις. Οι θιασώτες του λεγόμενου “Χιλιανού μοντέλου” θεωρούν ως το αποφασιστικότερο επιχείρημα υπέρ της θέσης τους ότι οδήγησε σε αλματώδη άνοδο το Χρηματιστήριο και ήταν μια από τις κύριες αιτίες για την ταχύτατη πραγματική ανάπτυξη της οικονομίας από το 1980 ως το 1997.

Δεν είναι του παρόντος να εξεταστούν οι αιτιάσεις αυτές. Όμως ορισμένες παρατηρήσεις μπορούν να προστεθούν:

- Το ζητούμενο την δεκαετία του ‘90 δεν είναι πια η κρατικοποίηση των αποταμιεύσεων, αλλά η ιδιωτικοποίησή τους. Όλοι σχεδόν δέχονται ότι οι επενδύσεις μεγάλης κλίμακας που κάνει το κράτος δεν είναι οικονομικά αποδοτικές. Η ιδιωτική πρωτοβουλία εντοπίζει τους τομείς επενδυτικού ενδιαφέροντος και τους αναπτύσσει.
- Σε αντίθεση με την δεκαετία του ‘50, και με την ανάπτυξη του χρηματοπιστωτικού συστήματος, δεν υπάρχει λόγος προτίμησης των κρατικών αποταμιευτικών αποφάσεων.

³²Οι “θησαυροί” στον κινηματογράφο της εποχής ήταν πάντοτε σε λίρες.

- Συνεπώς το αναπτυξιακό ζητούμενο είναι πως (α) να αυξηθούν οι αποταμιεύσεις και (β) πως να διοχετευτούν προς αυτούς που θα τις χρησιμοποιήσουν αποδοτικότερα.

Το θέμα είναι ιδιαίτερα δύσκολο, όμως είναι στην καρδιά του προβλήματος:

Η σχέση “ασφάλιση-αποταμίευση-ανάπτυξη” παίζει τον ρόλο της χρυσοτόκου όρνιθας. Μια αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης κατά μισή μονάδα τον χρόνο ισοδυναμεί με αύξηση του ποσοστού αναπλήρωσης για την πλειοψηφία των σημερινών εργαζομένων (25 χρόνια ασφάλισης) κατά 12%, ή 9 μονάδες, αποτέλεσμα ίδιο με την επιμήκυνση της εργασιακής ζωής κατά 3,5 χρόνια. (Για 35 χρόνια ισοδυναμεί με 7 χρόνια).

Ενα ασφαλιστικό σύστημα επομένως που έχει αντι-αναπτυξιακό χαρακτήρα σε τελική ανάλυση αυτοαναιρείται. Μια φαινομενική γενναιοδωρία (είτε με υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης, είτε με χαμηλά όρια ηλικίας) οδηγεί για την πλειοψηφία των συμμετεχόντων σε χαμηλότερα επίπεδα ευημερίας.

4. Κοινωνικές αποφάσεις και κοινωνικός διάλογος

4.1 Το κόστος της μη λύσης

Το πρόβλημα που αντιμετωπίζει η Ελληνική κοινωνία είναι απλό:

Η γήρανση της κοινωνίας σημαίνει ότι λιγότεροι εργαζόμενοι θα πληρώνουν για την συντήρηση περισσότερων συνταξιούχων.

Το προηγούμενο κεφάλαιο έδειξε ότι *υπάρχουν* λύσεις, ο κατάλληλος συνδυασμός των οποίων θα εξασφάλιζε μόνιμη λύση στο πρόβλημα. Καμμία από αυτές τις λύσεις βεβαίως δεν είναι ιδιαίτερα αρεστές από μόνη της. Αν δεν υπήρχε πρόβλημα δεν θα συζητούσαμε καμμία από αυτές.

Η αγωγή που οδηγεί σε θεραπεία μιας ασθένειας είναι ανεκτή μόνο αν συνυπολογιστούν οι επιπτώσεις της *μη* θεραπείας. Με τον ίδιο τρόπο, μια μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού μπορεί να γίνει αποδεκτή μόνον αν κατανοηθεί το κόστος της *μη* επίλυσής του. Τι θα γίνει δηλαδή αν συνεχίσουμε με τον ίδιο τρόπο, με τα σημερινά όρια ηλικίας, συντάξεις, εισφορές.

Μερικά από τα κυριότερα σημεία έχουν ήδη αναφερθεί:

Στην κοινωνική πολιτική:

- Θα υπάρχει ουσιαστική αδυναμία άσκησης οποιασδήποτε κοινωνικής πολιτικής εκτός των συντάξεων. Όλο και περισσότεροι πόροι θα απορροφώνται από τις συντάξεις.

Στην μακροοικονομία στο πλαίσιο της ONE:

- Θα υπάρχει πίεση στα ελλείμματα των ταμείων καθώς θα συρρικνώνεται η βάση των εισφορών τους, και θα μεγεθύνονται οι πληρωμές και οι δικαιούχοι. Αυτό θα μεταφράζεται σε πίεση για επιχορηγήσεις από το Κράτος.
- Το Κράτος, με την σειρά του, θα περιορίζεται αυστηρά από το Σύμφωνο Σταθερότητας και την συμμετοχή της Ελλάδας στην ONE. Η πίεση για επιχορηγήσεις προς τις συντάξεις επομένως θα οδηγεί σε αύξηση της φορολογίας και όχι του δανεισμού (ο οποίος θα είναι καθηλωμένος στο 3%).
- Διαφαίνεται άρα το εφιαλτικό σενάριο συνεχούς επιβάρυνσης της παραγωγής για την χρηματοδότηση της ασφάλισης. Στο περιβάλλον της ONE και του ενιαίου νομίσματος αυτό σημαίνει, σχεδόν αναγκαστικά, μετατόπιση της παραγωγής εκτός Ελλάδος και, άρα, ανεργία. Η πτώση των εισφορών σαν αποτέλεσμα θα είναι ο τελευταίος κρίκος στον φαύλο κύκλο.

Στην ανάπτυξη:

- Όλο και περισσότεροι πόροι θα διοχετεύονται στις συντάξεις, άρα στην κατανάλωση και θα αφαιρούνται από την αποταμίευση, άρα από τις επενδύσεις.
- Τα αναπάντητα ερωτήματα για το πώς θα εξευρεθούν πόροι για μελλοντικές υποχρεώσεις θα εξακολουθούν να επενεργούν αρνητικά στους σχεδιασμούς για το μέλλον.

Όσον αφορά τους ίδιους τους ασφαλισμένους,

- το κύριο κόστος είναι η **ανασφάλεια**. Όσο δεν δίδεται πειστική απάντηση για το μέλλον του συστήματος συντάξεων, τόσο για τον κάθε ασφαλισμένο θα υπάρχει αβεβαιότητα για το *πώς, πότε και με ποιά σύνταξη* θα συνταξιοδοτηθεί (ακόμη και *άν*). Η ύπαρξη ανασφάλειας αυτού του είδους αντιστρατεύεται τον κύριο λόγο ύπαρξης και το βασικό πλεονέκτημα ενός κρατικού συστήματος συντάξεων: Το σύστημα υπάρχει ακριβώς για να *μην* υπάρχουν τέτοιες αβεβαιότητες. Όταν το σύστημα το ίδιο τις δημιουργεί, τότε νοσεί βαθύτατα.
- Η ανασφάλεια έχει και μια άλλη διάσταση της οικονομικής επάρκειας. Αν συνεχίζονται οι συνταξιοδοτήσεις σε σχετικά μικρή ηλικία είναι πολύ πιθανό η οικονομική πίεση να οδηγήσει σε ελλιπή τιμαριθμοποίηση και απώλεια της αξίας της σύνταξης. Όταν πια ο συνταξιούχος φθάσει σε ηλικία που πραγματικά θα χρειάζεται την σύνταξη, η σύνταξή του ίσως να έχει συρρικνωθεί σε σημείο που να μην ανταποκρίνεται στις ανάγκες του.

Πάντως η κύρια απειλή για το σημερινό σύστημα συντάξεων είναι πρωτίστως πολιτική-κοινωνική:

Η μέθοδος επίλυσης προβλημάτων μέχρι σήμερα συνίστατο στην διατήρηση σε γενικές γραμμές των “κεκτημένων” της παρούσας γενιάς και στην επίρρηση προσαρμογής στους εργαζόμενους του μέλλοντος. Αποκορύφωμα της τακτικής αυτής το “Νέο” σύστημα ασφάλισης του Ν2084/92, στο οποίο οι νέοι ασφαλισμένοι πληρώνουν τις ίδιες εισφορές, πλην όμως συνταξιοδοτούνται ως 15 χρόνια αργότερα.

Η πάροδος του χρόνου σημαίνει ότι εντός των επόμενων 10-20 ετών εργαζόμενοι που θα έχουν μόνο υποχρέωση πληρωμής και όχι εισπραξης θα βρεθούν στην πλειοψηφία, και στην αγορά εργασίας και (αργότερα) στο εκλογικό σώμα.

Η πολιτική στάση των ατόμων αυτών απέναντι στο ασφαλιστικό και στις υποχρεώσεις πληρωμής συντάξεων (για τις οποίες εύλογα θα ισχυριστούν ότι δεν ερωτήθηκαν) θα είναι πολύ διαφορετική από σήμερα. Είναι πολύ πιθανόν να αναζητήσουν (και να επιτύχουν) μια μονομερή αναθεώρηση του κοινωνικού συμβολαίου των συντάξεων σε βάρος των προνομίων των τότε συνταξιούχων (και σημερινών εργαζομένων).

Αν η κατανομή των βαρών ανάμεσα στις γενιές θεωρηθεί ανισοβαρής, τότε υπάρχει ο κίνδυνος δικαιώματα που συσσωρεύονται τώρα να μην αναγνωριστούν ή να υποτιμηθούν ριζικά. Η κατάσταση αυτή θα σημάνει και το τέλος του κοινωνικού κράτους και της έννοιας της κοινωνικής αλληλεγγύης.

4.2 Ασφαλιστικό και ταμεία: Τα δένδρα και το δάσος

Το δημογραφικό πρόβλημα είναι ένα πρόβλημα γενικό, που αφορά το σύνολο της Ελληνικής κοινωνίας. Η αντιμετώπιση των επιμέρους αποτελεσμάτων του είτε αυτά είναι στον χώρο της ασφάλισης, είτε της αγοράς εργασίας είτε της υγείας, θα είναι κατα πολύ ευχερέστερη αν είναι εξίσου γενική και συνολική.

Στον χώρο της ασφάλισης, όμως αντιμετωπίζουμε μια πραγματικότητα κατάτμησης. Η κατάτμηση αυτή είναι τόσο οριζόντια (ανα κλάδο εργαζομένων) όσο και κάθετη (ανα βαθμίδα προστασίας). Στην πράξη η κατάτμηση είναι πολύ μεγαλύτερη από τον αριθμό φορέων, αφού μέσα στον ίδιο φορέα μπορεί να συνυπάρχουν εκατοντάδες ειδικές ρυθμίσεις, όρια ηλικίας, κανονισμοί εισφορών.

Ακόμη και η ύπαρξη κλαδικών διαφοροποιήσεων (πολλώ μάλλον ταμείων) είναι αντίθετη με το πνεύμα και τον κοινωνικό χαρακτήρα του διανεμητικού συστήματος:

Το σύστημα είναι “κοινωνικό” ακριβώς γιατί μπορεί να αντισταθμίζει τους κινδύνους που αφορούν την εξέλιξη ενός μεμονωμένου κλάδου παραγωγής με την πορεία των υπολοίπων κλάδων. Η πορεία της οικονομίας συνολικά είναι πιο σίγουρη από ενός κλάδου μόνο του. Ένας κλάδος μπορεί να επηρεάζεται από διεθνείς εξελίξεις, από την εμφάνιση ενός νέου ανταγωνιστή, από την τεχνολογία ή και από εντελώς τυχαία γεγονότα.

Στην βάση του διανεμητικού συστήματος είναι ότι το έλλειμμα ενός φθίνοντος κλάδου αντισταθμίζεται από το πλεόνασμα των κλάδων που αναπτύσσονται.

Το κύριο ρίσκο που αντιμετωπίζει ένα συνολικό διανεμητικό σύστημα είναι το κοινωνικό ρίσκο της γήρανσης και της μείωσης του εργατικού δυναμικού. Μέσα σε αυτό το σύνολο είναι απόλυτα λογικό να υπάρχουν κλάδοι, ειδικότητες ή ταμεία στα οποία οι οικονομικές εξελίξεις είναι ευνοϊότερες από τον μέσο όρο.

Η απλή αριθμητική του διανεμητικού συστήματος, όμως, σημαίνει ότι και μόνη η ύπαρξη ενός κλάδου που πάει καλύτερα από τον μέσο όρο συνεπάγεται την ύπαρξη άλλου κλάδου που πάει χειρότερα. Η λογική αυτή οδηγεί προς προτάσεις ανακύκλωσης των πλεονασμάτων που είναι τελείως ξένες προς την λογική του Ελληνικού συστήματος.

Το σημείο αυτό αποκαλύπτει την Αχίλλειο πτέρνα του ελληνικού συστήματος. Το σύστημα ως προς την οργανωτική του δομή και την κλαδική του διάσταση προσομοιάζει προς ένα (ιδιωτικό) κεφαλαιοποιητικό σύστημα, ως προς την χρηματοδότηση δε είναι (κρατικό) διανεμητικό.

Ένα τέτοιο σύστημα εγγενώς οδηγεί σε ελλείμματα, αδικίες και ανισότητες. Η ύπαρξή του εξηγεί σε μεγάλο βαθμό πως αντιμετωπίσαμε πρόβλημα ελλειμμάτων πολύ πριν την έλευση δημογραφικού προβλήματος.

Από την δεκαετία του 50 και μετά (αλλά κυρίως από το 1966) αναπτυσσόμενοι κλάδοι μπορούσαν να αποσχίζονται από το ΙΚΑ και να δημιουργούν δικά τους ταμεία (πολλές φορές αφήνοντας τις υποχρεώσεις τους -τους παλιούς συνταξιούχους - πίσω στο ΙΚΑ). Αντί τα εν δυνάμει πλεονάσματα να πληρώνουν για τους φθίνοντες κλάδους (π.χ. καπνεργάτες, ναυτικοί), διοχετεύτηκαν σε μια συνεχή πορεία χαλάρωσης των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης.

Αυτό έχει το αποτέλεσμα την δημιουργία **δομικών ελλειμμάτων**: Αφενός το ΙΚΑ ευρίσκεται προ ανεπάρκειας πόρων, αφετέρου μετά την ωρίμανση, και αυτά τα προνόμια των αποσχισθέντων απεδείχθησαν ανέφικτα και οδήγησαν σε ελλείμματα και εκεί. Έτσι το πρόβλημα δημιουργείται μεν με τις αποσχίσεις, εκδηλώνεται όμως με την μορφή ελλειμμάτων στο ΙΚΑ και όχι αλλού. Αρα τα σημεία όπου πρέπει να επικεντρωθεί ο εξορθολογισμός (όρια ηλικίας, ποσοστά αναπλήρωσης) είναι διαφορετικά από τα σημεία με τα μεγαλύτερα ελλείμματα.

Αν το πρόβλημα θεωρηθεί ότι είναι η ύπαρξη και θεραπεία ελλειμμάτων, τότε οι αλλαγές θα γίνουν προς λάθος κατεύθυνση. Οποιες αλλαγές πρέπει να είναι συνολικές.

Το δημογραφικό πρόβλημα μεταφράζεται σε ασφαλιστικό μέσω των ταμείων, κύριας, επικουρικής ασφάλισης και πρόνοιας. Το δάσος του συστήματος ασφάλισης μεταφράζεται στα δένδρα (τα ταμεία). **Αυτά που είναι αυτονόητα και που προκύπτουν άμεσα και αβίαστα για το σύστημα μπορούν εύκολα να αμφισβητηθούν για το κάθε ταμείο ξεχωριστά.**

Το δημογραφικό είναι κάτι το οποίο η **κοινωνία** πρέπει να αντιμετωπίσει, σε κάθε περίπτωση. Το κάθε **ταμείο**, ή κλάδος εργαζομένων, όμως μπορεί κάλλιστα να ισχυριστεί ότι το δημογραφικό δεν τους αφορά:

- Μπορεί το ίδιο το ταμείο να έχει ταχύτατη αύξηση ασφαλισμένων. Το ότι αυτό σημαίνει μείωση για άλλους είναι πρόβλημα άλλων.
- Μπορεί το ταμείο να έχει μεγάλη περιουσία που του επιτρέπει να χρηματοδοτείται άνετα.
- Μπορεί το ταμείο να έχει κοινωνικό πόρο, ή το έλλειμμά του να καλύπτεται αυτόματα από την επιχείρηση που αντιπροσωπεύει.
- Μπορεί οι εργαζόμενοι του κλάδου να ασκούν συνδικαλιστική πίεση έτσι ώστε να παραπέμπεται το πρόβλημα στο μέλλον.
- Μπορεί οι εργαζόμενοι του κλάδου να ασφαρίζονται και σε (καινούργιο και ανώριμο) ταμείο επικουρικής ασφάλισης τα πλεονάσματα του οποίου να μην είναι διαθέσιμα για την κάλυψη του ελλείμματος της κύριας ασφάλισης.

Το σύνολο των ισχυρισμών αυτών έχει **νομική βάση** και θα μπορούσε με κάθε επιτυχία να υποστηριχθεί στα δικαστήρια.

Αδιαμφισβήτητα η γενίκευση των επιχειρημάτων αυτών οδηγεί σε **οικονομικό παραλογισμό**, αφού καταλήγουν στο ότι το δημογραφικό πρόβλημα αφορά μόνο το ΙΚΑ, το NAT και ίσως 4-5 επικουρικά ταμεία, όλοι δε οι υπόλοιποι μπορούν να συμπεριφέρονται ως να μην τους αφορούσε καθόλου. Με την αντιμετώπιση αυτή είναι περισσότερο από σίγουρο ότι δεν θα μπορέσει να εξευρεθεί πειστική λύση στο ασφαλιστικό, με ό,τι η παράταση της εκκρεμότητας αυτής συνεπάγεται.

Το πρόβλημα του κοινωνικού διαλόγου έγκειται στο πώς θα συμβιβάσει δύο (μερικά τουλάχιστον) αντίθετα πράγματα:

Πρώτον, ότι το δημογραφικό και το πρόβλημα ασφάλισης αφορά όλους και όχι μόνο το ΙΚΑ.

Δεύτερον, τα σημεία επέμβασης για την θεραπεία του προβλήματος είναι τα ταμεία. Οι όποιες ρυθμίσεις, αλλαγές ή μεταρρυθμίσεις πρέπει να είναι εξειδικευμένες ανα ταμείο, αφού αυτά συλλέγουν εισφορές και αυτά πληρώνουν συντάξεις.

Ο δρόμος της διαιώνισης του ασφαλιστικού είναι γνωστός και πολυταξιδεμένος:

- Περιχαράκωση γύρω στα συμφέροντα του ταμείου.
- Αρνηση ότι το δημογραφικό αφορά το σύνολο της κοινωνίας.
- Διαπραγμάτευση για κατοχύρωση προνομίων.
- Αγνόηση των πραγματικών επιλογών υπέρ της υπεράσπισης του *status quo*.
- Προσαρμογή του προβλήματος στην λύση παρά της λύσης στο πρόβλημα.

Οδηγεί σε ασφαλιστική μεταρρύθμιση με δόσεις, όπου αλλαγές γίνονται υπο την πίεση προβλημάτων ξανά και ξανά. Τελικά οι νομοτέλειες επιβάλλονται αλλά χωρίς την δυνατότητα επιρροής. Αυτό που ήταν να γίνει γίνεται αλλά με πολύ μικρότερη διορία προσαρμογής.

Εναλλακτικά, η επιτυχία στον κοινωνικό διάλογο, εξαρτάται από:

- Ωριμότητα στον ορισμό των διαστάσεων του προβλήματος. Όχι όσο αντέχουμε, αλλά όσο πραγματικά είναι.
- Διορατικότητα για το τι κερδίζουμε από την επίλυση του προβλήματος: Δυνατότητα άσκησης κοινωνικής πολιτικής, αναπτυξιακή ώθηση, μακροοικονομική σταθερότητα, τέρμα στην ανασφάλεια των συνταξιούχων.
- Εφευρετικότητα στην εξεύρεση τεχνικών και άλλων λύσεων στα προβλήματα που θα ανακύψουν. Κάθε πρόβλημα έχει την λύση του.
- Ευθύνη απέναντι τόσο στις κοινωνικές υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί απέναντι στους συνταξιούχους, όσο και στις μελλοντικές γενιές, για το μέλλον των οποίων αποφασίζουμε.

4.3 Ο Διάλογος και οι μεγάλες επιλογές

Το ζητούμενο αποτέλεσμα του διαλόγου είναι ένα μακροπρόθεσμα εφικτό (ή “βιώσιμο”) σύστημα ασφάλισης.

Σε αντίθεση με άλλα θέματα κοινωνικών επιλογών, όπου το ζητούμενο δεν είναι άμεσα μετρήσιμο, η επίκληση “βιωσιμότητας” στο ασφαλιστικό έχει μια άμεσα ποσοτική ή ποσοτικοποιήσιμη διάσταση:

Αφού η δημογραφική εξέλιξη για τα επόμενα 30 χρόνια είναι γνωστή με μια βεβαιότητα με την οποία δεν είναι γνωστός σήμερα ο πληθωρισμός του 1998, τότε το πως ανταποκρινόμαστε προς το δημογραφικό είναι επίσης ποσοτικοποιήσιμο.

Στα δημογραφικά στοιχεία προστίθενται: υποθέσεις για την συμμετοχή στην αγορά εργασίας, υποθέσεις για την κλαδική κατανομή των εργαζομένων, εκτιμήσεις για την πορεία του ΑΕΠ και, με βάση τι ισχύει σήμερα για τις εισφορές και τις συντάξεις μπορούμε να έχουμε μια εικόνα του πως θα είναι το σύστημα συντάξεων για τα επόμενα 30-40 χρόνια.³³

³³Η λογική βάση ενός τέτοιου συστήματος δεν είναι τίποτε άλλο από μια απλή μέθοδο των τριών. Μια απλοποιητική υπόθεση είναι ότι η χρηματοδότηση είναι κοινή. Αν πλεονάσματα ενός

Ενα τέτοιο, κοινά αποδεκτό, υπόδειγμα είναι απαραίτητο για τον διάλογο για το μέλλον της ασφάλισης. Μόνο με ένα τέτοιο εργαλείο μπορεί να εξακριβωθεί το κατά πόσο το σύστημα είναι βιώσιμο, τι βάρος δημιουργεί στην οικονομία, πόσο πρέπει να αυξηθούν οι εισφορές, τι επιπτώσεις έχουν τα αποθεματικά. Η ποσοτική διάσταση, τέλος, χρησιμεύει για να καταστά συγκρίσιμες εναλλακτικές προτάσεις: π.χ. μια πρόταση που εμπεριέχει υψηλότερες συντάξεις θα πρέπει να εξισορροπείται από αντίστοιχα υψηλότερες εισφορές.³⁴

Ενα τέτοιο υπόδειγμα μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να δώσει μια ποσοτική ιδέα για τις τρεις κύριες αποφάσεις που θα χαρακτηρίσουν ένα μελλοντικό σύστημα ασφάλισης:

1. Ποιά εισφορά;
2. Ποιό ποσοστό αναπλήρωσης;
3. Ποιά ηλικία συνταξιοδότησης;

Οι τρεις αποφάσεις είναι αλληλένδετες: Μια υψηλότερη μέση ηλικία συνταξιοδότησης συνεπάγεται ότι είναι εφικτό υψηλότερο ποσοστό αναπλήρωσης ή χαμηλότερη εισφορά ή και τα δύο.

Την στιγμή αυτή η εισφορά είναι για τους μισθωτούς περί το 30% (κύρια+επικουρική+εφάπαξ), το ποσοστό αναπλήρωσης περί το 100% (80 κύρια συν 20 επικουρική), η δε μέση ηλικία (σε όλα τα ταμεία) μεταξύ 55 και 60. Στους αυτοαπασχολούμενους το ποσοστό είναι περί το 60% η δε ηλικία υψηλότερη.

Το σύστημα των νεοπροσλαμβανόμενων του Ν2084/92 (που θεωρείται δρακόντιο) έχει ηλικία συνταξιοδότησης 65 και ποσοστό αναπλήρωσης 80% (60% κύρια σύν 20% επικουρική). Πέραν της εισφοράς 26% περιέχει και τριμερή χρηματοδότηση 10%.

Για το θέμα αυτό έχουν γίνει δύο μελέτες που προσπαθούν να εξετάσουν τι σημαίνει το δημογραφικό για το μέσο ποσοστό αναπλήρωσης:

Πρώτον, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο σε έκθεση τεχνικής βοήθειας το 1992, κατέληξε ότι το εφικτό σύστημα συνταξιοδότησης (χωρίς αύξηση εισφοράς και με ηλικία συνταξιοδότησης τα 65) είναι *κάτω του 60%*. Ανάλογα συμπεράσματα εξάγει και η μελέτη του ΟΟΣΑ που έγινε το 1997. Αποτελέσματα σαν και αυτά, *αν επιβεβαιωθούν*, σημαίνουν ότι διατήρηση των σημερινών ρυθμίσεων στις συντάξεις επιβάλλει αυξήσεις εισφορών ή χρηματοδότησης άνω του 40%, ή δραστηκές περικοπές στο ύψος των συντάξεων ή/και στην ηλικία συνταξιοδότησης.

τομέα δεν είναι διαθέσιμα για κάλυψη ελλειμμάτων αλλού, οι προβλέψεις επιδεινώνονται κατα πολύ.

³⁴Ολοι θα προτιμούσαν συστήματα που είχαν και υψηλότερες συντάξεις και χαμηλότερες εισφορές.

Η διαβεβαίωση της κυβέρνησης της ΝΔ κατά την ψήφιση του Ν2084/92 ότι "το σύστημα είναι βιώσιμο ως το 2010", μπορεί να εκληφθεί ως ενδεικτική της σοβαρότητας της κατάστασης. Ως το 2010 η μεγίστη πλειοψηφία των εργαζομένων το 1992 δεν θα έχει συνταξιοδοτηθεί ακόμη, ενώ αρκετά έτη συνταξιοδότησης θα υπολείπονται για τους υπόλοιπους. Για τα άτομα αυτά δεν υπάρχει εγγύηση βιωσιμότητας του συστήματος *πέραν* του 2010. Το Κράτος άρα θα εισπράττει εισφορές για 18 χρόνια και δεν είναι σε θέση να τους διαβεβαιώσει τι είδους δικαιώματα αποκτούν με αυτές τις εισφορές.

4.4 Η διαδικασία επιλογής - ποιός επιλέγει;

Η έκθεση αυτή σκόπιμα δεν παίρνει θέση σε θέματα τα οποία πρέπει να είναι αντικείμενα κοινωνικών επιλογών. Ως τέτοια μπορούν να θεωρηθούν ζητήματα τα οποία έχουν σχέση με κοινωνικές αξίες. Δεν είναι ζήτημα της έκθεσης αυτής αν η Ελληνική κοινωνία για λόγους κοινωνικής αλληλεγγύης προς τους ηλικιωμένους επιθυμεί ένα υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης, το οποίο είναι διατεθειμένη να το χρηματοδοτήσει.

Ομοίως δύο εξίσου βιώσιμα εναλλακτικά συστήματα μπορούν το ένα να έχει υψηλά όρια ηλικίας και χαμηλές εισφορές το δε άλλο χαμηλά όρια και υψηλότερες εισφορές. Τέτοιου είδους επιλογές πρέπει να τεθούν σε διαδικασίες κοινωνικής επιλογής και να επιλέξουν οι εκπρόσωποι της κοινωνίας.

Σε θέματα που αφορούν την συνταξιοδότηση ατόμων μετά το 2005 τότε ο σημερινός εργαζόμενος που πληρώνει εισφορές θα είναι ο αυριανός συνταξιούχος που θα εισπράξει την σύνταξη.

Σε ένα βιώσιμο σύστημα, **το ίδιο άτομο που θα πληρώσει για την σύνταξη, θα την εισπράξει αργότερα.** Ο διαχωρισμός και η κατανομή ρόλων μεταξύ εργαζομένων και συνταξιούχων δεν έχει έννοια, αφού οι ρόλοι συμπίπτουν.

Η διαδικασία του κοινωνικού διαλόγου πρέπει να κάνει δύο πράγματα:

- Να ορίσει σειρά εναλλακτικών λύσεων οι οποίες να τεθούν προς απόφαση. Η λύση του ασφαλιστικού δεν είναι μονόδρομος. Στο δεδομένο πρόβλημα (όπως και σε κάθε πρόβλημα) υπάρχει ποικιλία λύσεων. Οι λύσεις θα συνίστανται διαφορετικούς συνδυασμούς από τις στρατηγικές παραμέτρους, άλλες θα έχουν ταχύτερη και άλλες αργότερη προσαρμογή.³⁵
- Να κοινοποιήσει τις λύσεις αυτές, μαζί με κάποια αξιολόγηση (ως προς τα αποτελέσματα) προς τους κοινωνικούς εταίρους αλλά και προς την ευρύτερη κοινωνία, για να εκφράσουν τις απόψεις τους.

³⁵Μία από τις εναλλακτικές λύσεις θα είναι σίγουρα και η αναβολή του όλου θέματος

5. Ειδικά θέματα- Παρατηρήσεις

Στην δημόσια συζήτηση για την ασφάλιση στην Ελλάδα σειρά θεμάτων έρχονται και επανέρχονται. Η συζήτησή τους πολλές φορές λαμβάνει σχεδόν ιδεολογικό χαρακτήρα, προσδίδοντάς σε τεχνικά θέματα μεταφυσική σημασία με αποτέλεσμα να μην διαφωτίζει και να κλείνει εναλλακτικές λύσεις αντί να τις ανοίγει.

5.1 Ενοποίηση ταμείων

5.1.1 Η ενοποίηση ως στόχος

Ακόμη και οι πιο ένθερμοι υποστηρικτές του ισχύουσας κατάστασης αναγνωρίζουν ότι ένα “σύστημα” αποτελούμενο από μερικές εκατοντάδες (κανείς δεν ξέρει ακριβώς πόσα) ταμεία ή φορείς ασφάλισης, εποπτευόμενο από 4 υπουργεία και διεπόμενο από δεκάδες νόμους (και *καμμία* γενική αρχή δικαίου) θα πρέπει να έχει πολλές κρυφές αρετές για να μπορεί να δικαιολογεί τέτοιας έκτασης κατάτμηση και πολυνομία.

Είναι χαρακτηριστικό ότι κανείς δεν υπερασπίζει το σύστημα με την έννοια ότι ένα σύστημα εξ υπαρχής θα σχεδιαζόταν έτσι. Εξ άλλου, ο ιδρυτικός νόμος του ΙΚΑ (που είναι το νομικό κείμενο που προσεγγίζει περισσότερο στο να είναι ο “βασικός νόμος” της κοινωνικής ασφάλισης, θέτει σαφώς ως στόχο την σταδιακή ενσωμάτωση όλων των ταμείων κύριας ασφάλισης στο ΙΚΑ (αν περιέλθουν σε αδυναμία να πληρώνουν συντάξεις ανάλογες του ΙΚΑ).

Αντίστοιχα προβλέπονται για επικουρικά ταμεία που ενσωματώνονται στο TEAM.

Πρόσφατα παραδείγματα ενσωματώσεων είναι το Ταμείο Ασφάλισης Τυπογράφων (στο ΙΚΑ με τον Ν2079/92), και το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δομικών (ΤΕΑΔΕΞΕ - στο TEAM με το ΠΔ200/96). Δεν υπάρχει γενικό πρότυπο ενσωμάτωσης όσον αφορά τις συνθήκες και όρους συνταξιοδότησης. Σε γενικές γραμμές, το ΙΚΑ αναλαμβάνει αμέσως την υποχρέωση πληρωμής συντάξεων, οι νεοασφαλιζόμενοι υπάγονται στις γενικές ρυθμίσεις του ΙΚΑ, ενώ για τους ήδη ασφαλισμένους αναζητείται συμβιβασμός μεταξύ διαφύλαξης κα σταδιακής κατάργησης ιδιαιτεροτήτων.³⁶

Ομως, παρά την ρητή απαγόρευση νέων συστημάτων ασφάλισης, υπήρχαν σημαντικά παραδείγματα “απόσχισης” κλάδων από το ΙΚΑ. (Παραδείγματα η ΔΕΗ το 1966, το ΤΑΠ-ΟΤΕ, διάφορες Τράπεζες, οι σημερινές προτάσεις για το ενιαίο ταμείο για τους τραπεζοϋπαλλήλους). Με τον τρόπο αυτό εύποροι κατά κανόνα κλάδοι αρνούνται την συμμετοχή τους στα κοινωνικά βάρη του συνόλου και κρατούν την αλληλεγγύη μόνο στα όρια του κλάδου. Η απόσχιση δεν είναι παρά μια ακραία μορφή ιδιωτικοποίησης, η οποία νομοθετεί την ανεξαρτησία από το κοινωνικό σύνολο, διατηρώντας όμως παράλληλα την κρατική εγγύηση της μή χρεωκοπίας.

³⁶ Αν ο κλάδος έχει αναλογιστικό έλλειμμα, πράγμα μάλλον σίγουρο, το μεγαλύτερο τμήμα του ελλείμματος απορροφάται στο ΙΚΑ. Το ΙΚΑ άρα λειτουργεί ολίγο ως η “κολυμπήθρα του Σιλωάμ” για το σύστημα ασφάλισης.

Η ενοποίηση των ταμείων όπως γίνεται σήμερα δεν είναι μέτρο πολιτικής αλλά μέτρο άφεσης αμαρτιών. Προχωρά αναγκαστικά όταν κάποιο ταμείο βρίσκεται σε αδυναμία πληρωμών. Με τον τρόπο αυτό συγκεντρώνει όλα τα ελλείμματα του συστήματος στο ΙΚΑ. Μερικοί θα πήγαιναν παραπέρα λέγοντας ότι η δυνατότητα ενσωμάτωσης *διατηρεί* την ελλειμματικότητα “κρύβοντάς την” στο κατα πολύ μεγαλύτερο έλλειμμα του ΙΚΑ. Η εναλλακτική λύση της ενσωμάτωσης αποτρέπει την λύση της αντιμετώπισης της ρίζας του προβλήματος.

5.1.2 Τι ενοποιείται;

Η ενοποίηση συχνά θεωρείται σχεδόν αυτονόητα ως αυτοσκοπός. Αξίζει επομένως να εξεταστεί τι σκοπούς μπορεί να εξυπηρετήσει και με τι πρέπει να συνοδεύεται.

Η ενοποίηση δύο ή περισσότερων ταμείων σε ένα διοικητικό οργανισμό θα έχει τα εξής αποτελέσματα:

1. Μείωση στο **διοικητικό κόστος**. Αυτονόητα, θα υπάρχει ένα ΔΣ εκεί που υπήρχαν πολλά. **Οικονομίες κλίμακος** σε διοικητικές υπηρεσίες (π.χ. ένα λογιστήριο, μια διεύθυνση προσωπικού, μια διαχείριση περιουσίας) οι οποίες θα επιτευχθούν μετά απο διοικητική αναδιοργάνωση. Ενισχυτική διαδικασία κοινών μεταξύ ταμείων (είσπραξη εισφορών, πληρωμή συντάξεων). *Αν η οικονομική οργάνωση των κλάδων είναι παρεμφερής* τότε θα υπάρχουν και εξοικονομήσεις στην βεβαίωση και συλλογή εισφορών. (Αυτή είναι η έννοια της ομαδοποίησης ανα τύπο επαγγέλματος).

Σημειώνεται ότι η πλειοψηφία των εξοικονομήσεων μπορούν να επιτευχθούν και *χωρίς την διοικητική ενοποίηση*, με απλή σύμπραξη των ταμείων.

2. **Χρηματοοικονομικά οφέλη**. Αν υπάρχει κοινωνικός πόρος ανακατανέμεται σε περισσότερους οφελούμενους, με το αντίστοιχο όφελος της μείωσης της ανισότητας. Ανάλογα “κοινωνικοποιείται” και η περιουσία των ταμείων. Αν κρίνεται ότι η κοινωνικοποίηση σε όλα τα μέλη του νέου ταμείου δεν είναι αποδεκτή, η περιουσία των παλαιών ταμείων μπορεί να χρηματοδοτήσει τις μεταβατικές ρυθμίσεις για τους μεταφερόμενους ασφαλισμένους.
3. **“Ασφαλιστικά οφέλη”**. Η ασφάλιση (ιδιωτική και κοινωνική) επαφίεται στα αποτελέσματα του στατιστικού Νόμου των Μεγάλων Αριθμών: Όταν συνυπάρχουν πολλοί ανεξάρτητοι (ασφαλιστέοι) κίνδυνοι, ο ένας εξουδετερώνει τον άλλο, με αποτέλεσμα το συνολικό επίπεδο κινδύνου να ελαττώνεται.

Η αρχή αυτή είναι εμφανέστερη στις συντάξεις αναπηρίας, όταν η έλευση ενός γεγονότος καταστροφικού ατομικά μπορεί να ασφαλιστεί απο το σύνολο. Στις συντάξεις γήρατος, και εφαρμοζόμενο σε διάφορους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας, ο κίνδυνος για τον οποίο ασφαλίζεται ο κάθε κλάδος είναι η πιθανότητα οικονομικής συρρίκνωσης του αντικειμένου του. Μια μείωση της ζήτησης ή τεχνολογικές εξελίξεις ή ανταγωνιστικές πιέσεις μπορεί να οδηγήσουν την βάση εισφορών σε μείωση ή και πλήρη εξαφάνιση. Οι συσσωρευμένες υποχρεώσεις τότε δεν θα μπορούσαν να εξυπηρετηθούν.

Η απλή *χρηματοοικονομική* συνύπαρξη, με την έννοια του ότι τα πλεονάσματα ενός κλάδου είναι διαθέσιμα για την χρηματοδότηση ελλειμμάτων άλλων αρκεί για να

μπορέσει ένα ενοποιημένο ταμείο να επωφεληθεί από τον Νόμο των Μεγάλων Αριθμών. Ομως, αυτό θα άφηνε σειρά αδικιών, για τις οποίες είναι απαραίτητη και το 4ο σημείο:

4. **“Λειτουργική ενοποίηση” ή “ενοποίηση προϋποθέσεων”.** Η διατήρηση διαφορετικών συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων μέσα σε κάποιο ταμείο δημιουργεί “σταυροειδείς επιδοτήσεις”, καθώς ένας κλάδος επωφελείται σε βάρος άλλου. Αυτό αντιστρατεύεται την αρχή της ισοτιμίας, αλλά και δημιουργεί λειτουργικά προβλήματα στην αγορά εργασίας. Με δεδομένο ότι το μεγαλύτερο μέρος του κόστους του συστήματος ασφάλισης δημιουργείται από τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, το κομβικό σημείο είναι ακριβώς η ενιαιοποίηση των όρων αυτών.

Εν κατακλείδι, η υπόθεση της ενοποίησης των ταμείων είναι πολύ πιο περίπλοκη από ό,τι συχνά θεωρείται:

- Τα περισσότερα οφέλη μπορούν να πραγματοποιηθούν *χωρίς* την διοικητική ενοποίηση: Συμπράξεις ταμείων εξοικονομούν διοικητικά κόστη, χρηματοοικονομικές ρυθμίσεις μπορούν να παίξουν τον ρόλο της ενοποίησης, η ενοποίηση προϋποθέσεων προχωρά σε διαφορετικά ταμεία.
- Αντίστροφα, η διοικητική ενοποίηση μπορεί να προχωρήσει χωρίς να πραγματοποιηθεί κανένα όφελος. Θα μπορούσε, μάλιστα να δημιουργήσει και κόστος αν λειτουργεί ως ‘προπέτασμα καπνού’.

Παράδειγμα του πρώτου φαινομένου είναι το σύστημα για νεοπροσλαμβανόμενους του Ν2084/92, που είναι κοινό για όλους αλλά διατηρεί τα ταμεία. Παράδειγμα του δεύτερου ίσως είναι ορισμένες εκδοχές των προτάσεων για το ενιαίο ταμείο των τραπεζών.

5.1.3 Κάθετη κατάτμηση και επικουρικά ταμεία

Τέλος, στην δημόσια συζήτηση κυριαρχεί το θέμα της **οριζόντιας ενοποίησης ταμείων**, δηλαδή η ενοποίηση ταμείων κύριας (ή επικουρικής) ασφάλισης διαφόρων κλάδων εργαζομένων. Το λογικά απλούστερο θέμα της **κάθετης ενοποίησης** των διαφόρων επιπέδων συντάξεων που υπάρχουν για τον *ίδιο κλάδο ασφαλισμένων* δεν συζητείται ποτέ.

Παράδειγμα: Στον ΟΤΕ (ακριβώς ίδιο θέμα υπάρχει και στις Τράπεζες) υπάρχει ταμείο κύριας ασφάλισης που είναι ελλειμματικό. Οι ίδιοι ασφαλισμένοι είναι και σε ταμείο επικουρικής ασφάλισης που είναι πλεονασματικό. Το ταμείο κύριας ασφάλισης προσέτρεξε στο Υπουργείο Οικονομικών για ενίσχυση, ενώ η ιδέα δανεισμού του ταμείου κύριας ασφάλισης από αυτό της επικουρικής απερρίφθη μετά βδελιγμίας (το αυτό ισχύει βεβαίως για ιδέες ανακατανομής του ασφαλιστρού). *Ένας κλάδος απαιτεί την αρωγή του κοινωνικού συνόλου, την ίδια στιγμή που αρνείται να βοηθήσει τον εαυτό του.*

Τα προβλήματα προκαλούνται από το ότι η δημιουργία επικουρικών ταμείων χρησιμοποιήθηκε ως μέσο αύξησης των παροχών σε περιπτώσεις όπου το ταμείο κύριας ασφάλισης ήταν πια κοντά στην χρεωκοπία. Οι κύριες συντάξεις ανατίθενται σε όποιον καλύπτει το έλλειμμα της κύριας ασφάλισης. Στο μεταξύ, και ώσπου να ωριμάσει και το νέο ταμείο (και με δεδομένο ότι

οι συντάξεις χορηγούνται ανεξάρτητα της όποιας αναλογιστικής ικανότητας) η συνολική σύνταξη αυξάνεται μέσω της επικουρικής (ή του εφάπαξ).

Ετσι αντί το ασφαλιστικό σύστημα να επιδιώκει τον Νόμο των Μεγάλων Αριθμών, εφαρμόζει την Αρχή της Κατάτμησης των Ήδη Μικρών Αριθμών.³⁷

Το ζήτημα της συνεξέτασης των ταμείων κύριας και επικουρικής ασφάλισης είναι ίσως το σημαντικότερο θέμα στην αναμόρφωση της ασφάλισης συνολικότερα:

- Τα επικουρικά ταμεία, ως νεότερα, είναι και η κύρια πηγή ωρίμανσης του συστήματος συνολικότερα. Αποτέλεσμα, τόσο η αύξηση δικαιούχων όσο και η αύξηση της μέσης σύνταξης είναι κατα πολύ ταχύτερες των κυρίων συντάξεων.
- Αφού τα επικουρικά είναι περισσότερο ανώριμα, έχουν και μεγαλύτερη (άμεση και όχι αναλογιστική) οικονομική δυνατότητα. Ετσι όπως είναι το σύστημα αυτή διοχετεύεται στην χρηματοδότηση της επέκτασης του προβλήματος αντί να βοηθά στην λύση του.
- Αν εφαρμοστεί η αρχή ότι η περιουσία των επικουρικών ανήκει στους ασφαλισμένους τους, τότε θα έπρεπε ήδη να έχει χρησιμοποιηθεί για την χρηματοδότηση των συντάξεων κύριας ασφάλισης, που αφορούν τα ίδια άτομα.
- Τα επικουρικά ταμεία ευθύνονται για παραλογισμούς (κοινότατους στο ελληνικό σύστημα) όταν η σύνταξη υπερβαίνει το εισόδημα της εργασίας.

Το πρόβλημα είναι ότι, ενώ τα ταμεία επικουρικής ασφάλισης εννοιολογικά τουλάχιστον έχουν διαφορετικό ρόλο και αποστολή από αυτόν της κύριας ασφάλισης, από άποψη οικονομικής λειτουργίας δεν διαφέρουν ούτε κατ' ελάχιστον. Η νομική και η διοικητική τους μορφή, όμως, αντανακλά τον ρόλο που θα έπρεπε να έχουν και όχι αυτόν που έχουν. Ετσι η ανακατανομή ρόλων και χρηματοδότησης που, λογικά, είναι η αμεσότερη και απλούστερη λύση στο πρόβλημα της ασφάλισης δυσχεραίνεται τα μέγιστα.

5.1.4 Μια εξελικτική λύση: Αλληλεγγύη φορέων και Λ.Α.Φ.Κ.Α.

Το σοβαρότερο πρόβλημα της κατάτμησης της ασφάλισης είναι η δημιουργία “δομικών ελλειμμάτων” - που προκύπτουν όταν ευνοϊκές εξελίξεις σε ένα κλάδο δεν μπορούν να αντισταθμίσουν προβλήματα σε άλλο.

Μία λύση στο πρόβλημα αυτό είναι η ενοποίηση όλων των ταμείων σε ένα.

Όπως όμως είναι σαφές από την προηγηθείσα ανάλυση, το ίδιο αποτέλεσμα μπορεί να επιτευχθεί διατηρώντας την αυτονομία των ταμείων και χωρίς καμμία ενοποίηση:

Ενα σύστημα πολλών ταμείων με κλαδικές διαφοροποιήσεις μπορεί εύκολα να λειτουργεί ως να ήταν ενιαίο. Προϋπόθεση για αυτό είναι η εφαρμογή της

³⁷Σε ταμεία με κοινωνικό πόρο, ο περιορισμός των αριθμών των ασφαλισμένων γίνεται για να μεγιστοποιείται το μέγεθος της ‘πιττας’ που αντιστοιχεί στον καθένα.

αλληλεγγύης των ταμείων. Να υπάρχει δηλαδή κάποιος μηχανισμός τροφοδότησης των ελλειμματικών ταμείων από τα πλεονασματικά.

Ο μηχανισμός αλληλεγγύης μπορεί να είναι πλήρης: Κάθε πλεόνασμα μπορεί να κατατίθεται σε ένα λογαριασμό ο οποίος να αποδίδει ή να επιδοτεί ενδεχόμενα ελλείμματα. Σε τέτοια περίπτωση το σύστημα θα λειτουργούσε ακριβώς σαν να αποτελέιτο από ένα μόνο ταμείο.

Ο μηχανισμός όμως θα μπορούσε (και ίσως θα έπρεπε) να έχει κάποιες δικλείδες:

- Τμήματα μόνο των πλεονασμάτων θα διοχετεύονται. Η αρχή μπορεί να γίνει από τα σημεία όπου τα πλεονάσματα αντανakλούν την ύπαρξη επιδοτήσεων από το κοινωνικό σύνολο. Το σύστημα μπορεί να επεκταθεί αργότερα.
- Θα μπορούσε να γίνει διάκριση των πλεονασμάτων σε συγκυριακά ή σε δομικά.
- Αντίστοιχα, θα έπρεπε να υπάρχει διάκριση στα ελλείμματα. Ένα ταμείο δεν θα έπρεπε να μπορεί να θυσιάσει την χρηστή διαχείριση αν είχε την βεβαιότητα ότι θα επιδοτηθεί.
- Η επιδότηση μπορεί να είναι άμεση, με την χορήγηση επιχορηγήσεων στα ελλειμματικά ταμεία. Θα μπορούσε όμως να παρεμβάλλεται και κάποιο χρηματοοικονομικό εργαλείο στο οποίο να συνεισέφερε (με εγγύηση ή αλλιώς) το Κράτος.
- Στον μηχανισμό αυτό θα μπορούσαν να αποδοθούν και τμήματα των εισπράξεων από ιδιωτικοποιήσεις και εκποιήσεις περιουσίας του Κράτους.

Η σωστή διαχείριση του μηχανισμού προϋποθέτει χρηματοοικονομικές γνώσεις αλλά και χρήση αναλογιστικών μελετών.

Μια αρχή προς αυτή την κατεύθυνση αποτελεί ίσως το πλέον καινοτόμο σημείο του Ν2084/92, ο Λογαριασμός Αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΛΑΦΚΑ).

Στον λογαριασμό αυτόν συγκεντρώθηκε μια εφάπαξ εισφορά των ταμείων το 1992. Επίσης, σειρά κοινωνικών πόρων “πάγωσαν” στα επίπεδά τους το 1992, το δε υπερβάλλον ποσό διοχετεύεται στον ΛΑΦΚΑ. Ο Λογαριασμός χρηματοδοτεί ελλείμματα φορέων με αποφάσεις της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Ο ΛΑΦΚΑ θα μπορούσε να είναι η αρχή που θα οδηγούσε, εξελικτικά και αποφεύγοντας πολλούς κλυδωνισμούς, σε ένα σύστημα που να λειτουργεί με ενιαίο τρόπο.

Ομως:

1. Με δεδομένο ότι δεν υπάρχει νομικός ορισμός του τι είναι κοινωνικός πόρος, το ποιός συνεισέφερε στον λογαριασμό ήταν θέμα πιέσεων: Τα ταμεία του Τύπου εξαιρέθηκαν, όπως και τα μετοχικά ταμεία. Στο ΤΣΜΕΔΕ το ποσοστό επί του συνόλου του κόστους των Δημοσίων Έργων χαρακτηρίζεται ακόμη και από τον Κοινωνικό Προϋπολογισμό ως ‘εισφορά εργαζομένου’.
2. Η εισφορά συνταξιούχων για την αντιμετώπιση του δημογραφικού του Ν2084/92, δεν αποτέλεσε πόρο του ΛΑΦΚΑ, όπως ήταν λογικό, αλλά περιέρχεται σε κάθε ταμείο ξεχωριστά, με αποτέλεσμα την μεγαλύτερη επιδότηση των πλουσίων ταμείων.
3. Η εξέλιξη του ΛΑΦΚΑ ήταν ακριβώς αντίθετη από αυτήν που είχε αρχικά σχεδιαστεί. Αντί να προστεθούν και άλλοι πόροι και να ενδυναμωθεί ο μηχανισμός αλληλεγγύης,

αφαιρέθηκαν: Το 1994, σαν αποτέλεσμα πιέσεων, εξαιρέθηκε ο πόρος του (πλεονασματικότητας) Ταμείου Νομικών από τον ΛΑΦΚΑ, ανοίγοντας τον δρόμο προφανώς και για άλλους αργότερα. Μόλις το καλοκαίρι του 1997, ο περιορισμός του κοινωνικού πόρου στα φάρμακα έγινε σε βάρος του πτωχού ΛΑΦΚΑ και όχι του πλουσίου ΤΣΑΥ (Ταμείου των Υγειονομικών).

4. Οι χορηγήσεις από τον ΛΑΦΚΑ στερούντο φαντασίας - επιδοτήθηκαν τα ίδια ταμεία, με αποτέλεσμα να θεωρείται ότι η εισφορά του ΛΑΦΚΑ αποτελούσε μόνιμο πόρο τους.
5. Άλλη μια ευκαιρία ενεργοποίησης του ΛΑΦΚΑ χάθηκε όταν δεν απέκτησε ρόλο στην χρηματοδότηση του ΕΚΑΣ.

Αποτέλεσμα των εξελίξεων αυτών είναι ότι για να ανακτηθεί κάποια εξυγιαντική δυναμική θα έπρεπε να επανιδρυθεί ο ΛΑΦΚΑ με νέους πόρους, με ευρύτερες αρμοδιότητες και με την διοικητική ικανότητα να τις εξασκήσει. Παρόλα αυτά, εξελικτικές διαδικασίες αντίστοιχες με αυτές του ΛΑΦΚΑ αποτελούν ένα σημείο ελπιδοφόρων εξελίξεων. Απαραίτητη προϋπόθεση όμως είναι η ένταξή τους ως μέσα μεσοπρόθεσμης πολιτικής σε σαφή στρατηγική με μακροπρόθεσμους στόχους.

5.2 Κλαδικές διαφοροποιήσεις και κοινωνικές επιβαρύνσεις

5.2.1 Η Κατανομή της κοινωνικής συνδρομής

Η αποφυγή της “ισοπέδωσης” ακούγεται συχνά ως στόχος. Αν εννοείται με αυτό ότι πρέπει να υπάρχει σχέση μεταξύ των εισφορών που έχουν πληρωθεί και της σύνταξης που αποκτάται το θέμα αυτό συναντά γενική συμφωνία.

Τι γίνεται όμως όταν η συμμετοχή σε ένα κλάδο εργασίας και όχι άλλο μπορεί να οδηγήσει σε σύνταξη που συνεπάγεται πολλαπλάσια απόδοση των ιδίων εισφορών; (Αυτό μπορεί να γίνει είτε με σύνταξη ενωρίτερη είτε μεγαλύτερη για τις ίδιες εισφορές).

Μια σχετικά απλή περίπτωση είναι αν η υψηλότερη απόδοση οφείλεται σε μεγαλύτερη συμμετοχή του Κράτους ή του κοινωνικού συνόλου³⁸. Ο γενικός κανόνας, ο οποίος έχει σίγουρα και εφαρμογή εδώ, είναι ότι **η προστασία που παρέχει το Κράτος (και επομένως η συμμετοχή του) πρέπει να είναι ομοιόμορφη για όλους. Η χρηματοδότηση τυχόν αποκλίσεων από τον γενικό κανόνα πρέπει να βαρύνει τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους.**

Το πως ορίζεται το τι είναι “Ομοιόμορφη” και βάσει ποιών χαρακτηριστικών επιτρέπεται να γίνεται διάκριση είναι θέμα πολιτικών (ή μάλλον ‘ηθικών’, με την φιλοσοφική έννοια) επιλογών. Όμως είναι δύσκολο να βρεθεί σύστημα κανόνων που να καταλήγει σε διαφοροποιήσεις πέραν των εξής:

- Του ύψους του εισοδήματος - οι φτωχοί έχουν προτεραιότητα.
- Βιολογικών αδυναμιών - ηλικιωμένοι, ανάπηροι, άτομα με ειδικές ανάγκες

³⁸Εδώ πρέπει να διαφοροποιήσουμε το Κράτος ως εργοδότη των Δημοσίων Υπαλλήλων, κλπ, και το Κράτος ως διαχειριστού του συστήματος ασφάλισης.

- (πιθανώς) υποχρεώσεων - οι γυναίκες ίσως χρήζουν μεγαλύτερης προστασίας λόγω της τεκνοποιίας. Το επιθυμητό αυτής της διαφοροποίησης αμφισβητείται έντονα.
- Αναλογιστικής πραγματικότητας. Ορισμένα επαγγέλματα (εργαζόμενοι σε υπόγειες στοές είναι σχεδόν το μοναδικό αναμφισβήτητο παράδειγμα) αποδεδειγμένα έχουν μικρότερο προσδόκιμο επιβίωσης - ως αποτέλεσμα της εργασίας τους.

Είναι αυταπόδεικτο ότι οι σημερινές διαφοροποιήσεις είναι πολύ ευρύτερες από αυτές που θα προέκυπταν από τέτοιους υπολογισμούς.

Από την άλλη πλευρά, είναι λογικό και αναμενόμενο διαφορετικά άτομα (και ενδεχομένως διαφορετικοί κλάδοι εργαζομένων) να έχουν διαφορετικές προτιμήσεις όσον αφορά το ύψος της σύνταξης σε σχέση με το εισόδημα στην εργασία, το πότε ακριβώς θα διακόψουν την εργασία, κλπ. Η διαφοροποίηση αυτή καθαυτή είναι θεμιτή και απόλυτα κατανοητή. **Το ζητούμενο είναι η διαφοροποίηση αυτή να βαρύνει τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους και όχι τρίτους. Το θέμα δεν είναι ισότητα στους συνταξιοδοτικούς κανόνες, αλλά ισότητα στην κατανομή της κρατικής συνδρομής.**

Η συνθήκη αυτή είναι ιδιαίτερα δύσκολη να επιτευχθεί με το διανεμητικό σύστημα χρηματοδότησης. Αυτό το σύστημα έχει στην “καρδιά” του την αλληλεγγύη μεταξύ γενεών και συνεπώς δεν υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ εισφορών και παροχών.

Από μια άλλη σκοπιά, κοινωνικής δικαιοσύνης, είναι δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να ευρεθεί δικαιολογία για το γιατί ένας κλάδος εργαζομένων δικαιούται πιο γενναιόδωρες συντάξεις από κάποιον άλλο κλάδο.³⁹ Η κατανομή της κοινωνικής συνδρομής όπως προκύπτει από την ανεμπόδιστη λειτουργία ενός κλαδικά καταταμμένου διανεμητικού συστήματος ελάχιστη σχέση με κοινωνικές προτεραιότητες μπορεί να έχει.

Αντίθετα, το κεφαλαιοποιητικό σύστημα, αφού διατηρεί άμεση λογική σχέση μεταξύ των εισφορών και της απόδοσης δεν αντιμετωπίζει κανένα πρόβλημα στις διαφοροποιήσεις. Η όποια διαφοροποίηση στην σύνταξη αντανakλά διαφορετικό όγκο αποταμιεύσεων, ή διαφορετική επενδυτική πολιτική (η οποία για να εξασφαλίσει μεγαλύτερη απόδοση δέχεται μεγαλύτερο ρίσκο).

Μια τέτοια διαφοροποίηση μπορεί να αφορά το ύψος της σύνταξης, αλλά θα μπορούσε να αφορά εξίσου και στην ηλικία συνταξιοδότησης - με το κεφαλαιοποιούμενο ποσό να “εξαγοράζει” ενωρίτερη συνταξιοδότηση.

Η λογική αυτή - της συνύπαρξης της κοινωνικής αλληλεγγύης και της αλληλεγγύης των γενεών με κλαδικές και άλλες διαφοροποιήσεις - είναι αυτή που στηρίζει και τα συνταξιοδοτικά συστήματα πολλών επιπέδων ή **“συστήματα τριών στυλοβατών”**.

³⁹ Από θεωρητική άποψη η ξεχωριστή θέση που έχουν οι συντάξεις στην κοινωνική πολιτική απαιτεί προβλήματα στην ανάπτυξη των αγορών κεφαλαίου (που εμποδίζουν την χρονική μεταφορά πόρων) που δεν δικαιολογούνται πλέον με την ευκολία που μπορούσαν να δικαιολογηθούν παλαιότερα.

Η ιδέα είναι απλή. Οι συντάξεις καλούνται να εξασφαλίσουν τρεις διαφορετικούς σκοπούς. Για τον κάθε σκοπό αντιστοιχεί ένα ξεχωριστό επίπεδο της σύνταξης (πυλώνας) το οποίο χρηματοδοτείται με ειδικό τρόπο που ταιριάζει στον σκοπό του. Πιο αναλυτικά:

1. Το πρώτο επίπεδο αντιστοιχεί στην **κοινωνική πρόνοια**. Δίδεται είτε μια ομοιόμορφη σύνταξη σε όλους άνω κάποιας ηλικίας ('εθνική σύνταξη'), είτε μια εγγύηση κατώτατου εισοδήματος συχνά με έλεγχο οικονομικών δυνατοτήτων. Χρηματοδοτείται από την γενική φορολογία.
2. Το δεύτερο επίπεδο αντιστοιχεί στην **αναπλήρωση εισοδήματος**. Λειτουργεί όπως το σημερινό σύστημα αλλά χωρίς κλαδικές και άλλες διαφοροποιήσεις. Χρηματοδοτείται με το διανεμητικό σύστημα (από την επόμενη γενιά).
3. Το τρίτο επίπεδο αντιστοιχεί στην **κλαδική αποταμίευση**, συνήθως σαν επαγγελματική ασφάλιση που εξασφαλίζει τις διαφοροποιήσεις. Χρηματοδοτείται με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα που εκμηδενίζει τις πιθανότητες επιδότησης της μιας επαγγελματικής ομάδας από άλλη. Το τρίτο επίπεδο είναι συνήθως ιδιωτικό, αν και σε όλες σχεδόν τις χώρες διέπεται από νόμους που προστατεύουν τον αποταμιευτή, θέτουν υποχρεώσεις στον διαχειριστή ή στους εργοδότες, ή ορίζουν ελάχιστα επίπεδα προστασίας.

Σε κάποιο βαθμό το τριεπίπεδο σύστημα αυτό επιστρέφει σε ένα 'ιδεατό' σύστημα κύριας και επικουρικής ασφάλισης με μια κρατική χρηματοδότηση της κοινωνικής πρόνοιας. Η διαφορά με το ισχύον σύστημα (πέραν των ποσοστών αναπλήρωσης που στο σημερινό σύστημα ξεπερνούν το υψηλότερο εφικτό σημείο κατά πολύ) είναι ότι το επαγγελματικό επίπεδο βασίζεται στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα ορισμένης συμμετοχής.

Το ερώτημα αμέσως ανακύπτει: *“Αυτή η επιστροφή στις ρίζες, για ποιο λόγο να επιτύχει τώρα αν απέτυχε στο παρελθόν;”*

Η απάντηση έχει να κάνει με τον βαθμό ανάπτυξης της κεφαλαιαγοράς και τις δυνατότητες εποπτείας ενός πολύπλοκου χρηματοοικονομικού συστήματος. Κεφαλαιοποιητικά συστήματα απέτυχαν στο παρελθόν επειδή οι χρηματαγορές ήταν τόσο “ρηχές”, ο δέ έλεγχος στις τοποθετήσεις τόσο χαλαρός ώστε τα ταμεία υποχρεούντο να δεχτούν επίπεδα επιχειρηματικού κινδύνου που σήμερα είναι αδιανόητα. Τέλος χρηματοοικονομικά προϊόντα όπως η δυνατότητα μετατροπής ενός κεφαλαίου σε ισόβια ροή μηνιαίων πληρωμών (“annuity”) ήταν ή ανύπαρκτα ή ιδιαίτερα ακριβά. Ο εκσυγχρονισμός και η διεθνοποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος ανοίγει δρόμους που παλαιότερα ήταν κλειστοί.

5.2.2 Υπερτερεί το κεφαλαιοποιητικό σύστημα;

Μια άποψη που ακούγεται πολύ τελευταία είναι ότι το κεφαλαιοποιητικό σύστημα συνταξιοδότησης υπερτερεί από το διανεμητικό στην αντιμετώπιση του δημογραφικού.

Η ιδέα είναι ότι ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα ευνοεί τις αποταμιεύσεις και την συσσώρευση κεφαλαίου. Έτσι όταν προκύψει πλέον η οξεία φάση του δημογραφικού προβλήματος θα βρεί την κοινωνία με μεγαλύτερο όγκο συσσωρευμένου κεφαλαίου και συνεπώς με μεγαλύτερες

παραγωγικές ικανότητες. Αν και θα έχει μειωθεί ο αριθμός εργαζομένων, ο καθένας απο αυτούς θα είναι πιο παραγωγικός επομένως θα μπορεί πιο εύκολα να επωμισθεί το βάρος των συντάξεων.

Το ζήτημα του αν το διανεμητικό σύστημα οδηγεί σε απώλεια αποταμιεύσεων απασχολεί τους ακαδημαϊκούς οικονομολόγους και οικονομέτρους τα τελευταία 40 χρόνια, χωρίς να υπάρξει ξεκάθαρη απάντηση στο αρχικό ερώτημα. Η κατάσταση περιπλέκεται αφού το ερώτημα αφορά τις εθνικές αποταμιεύσεις και όχι μόνο τις ατομικές. Έτσι στην συμπεριφορά του ατόμου που δεν αποταμιεύει με τον ίδιο τρόπο για το γηρατειά του προστίθενται και η συμπεριφορά του χρηματοπιστωτικού τομέα και της κυβέρνησης οι οποίοι έχουν την δυνατότητα μερικά να 'ακυρώνουν' τις προτιμήσεις των αποταμιευτών.

Ευτυχώς ο κόσμος είναι απλούστερος απο τα θεωρητικά μοντέλα οικονομολόγων. Καμιά χώρα δεν ομιλεί για πλήρη αλλαγή συστήματος, αλλά για εισαγωγή στοιχείων ενός συστήματος ή του άλλου. Το θέμα προς απόφαση δεν είναι η εισαγωγή ή η κατάργηση ενός συστήματος αλλά το βέλτιστο μείγμα σε μεικτά συστήματα. Εκτός αυτού, η σύγκριση που επιχειρείται μεταξύ των δύο συστημάτων όσον αφορά στο δημογραφικό είναι απλοϊκή: Το δημογραφικό δημιουργεί προβλήματα στην οικονομία τα οποία θα εμφανιστούν με έμμεσο τρόπο και στα δύο συστήματα⁴⁰. Κανένα σύστημα χρηματοδότησης δεν έχει την ικανότητα να καταργήσει ένα υπαρκτό κοινωνικό πρόβλημα.

Έτσι, δεν χρειάζεται απάντηση στο υπαρξιακό ζήτημα των δύο συστημάτων για να εκφραστεί γνώμη στα πρακτικά θέματα που ανακύπτουν. Η ύπαρξη κάποιου τομέα με κεφαλαιοποίηση διευκολύνει, αφού:

⁴⁰Το κύριο σημείο που θα επηρεάσει το κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι ο ρυθμός απόδοσης του κεφαλαίου.

- Τονώνει το χρηματιστήριο λειτουργώντας εξισορροπητικά.⁴¹ Η ύπαρξη μεγάλων επενδυτών με σαφείς και μακροχρόνιους στόχους προσδίδει βάθος στις συναλλαγές και λειτουργεί θετικά.
- Ιδιαίτερο ρόλο παίζουν αυτού του είδους οι θεσμικοί αποταμιευτές στις διαδικασίες μετοχοποιήσεων Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Τα ταμεία με αυτό τον τρόπο καλούνται και πάλι να χρηματοδοτήσουν την ανάπτυξη της χώρας. Η διαφορά με την δεκαετία του 50 είναι ότι τώρα μπορεί η διαδικασία να γίνει εθελοντικά και με όρους επωφελείς για τους αποταμιευτές.

Απο την πλευρά του αποταμιευτού, είναι σίγουρο ότι ένα σύστημα στο οποίο οι εισφορές δεν έχουν ορατή σχέση με τις παροχές θα λειτουργεί στρεβλωτικά. Αν το δούμε αντιστρόφως, χρήματα τα οποία συνεισφέρονται εθελοντικά σε ιδιωτική ασφάλιση, αντιμετωπίζονται απο τον εργαζόμενο ως “δικά του λεφτά”, ενώ οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης ελάχιστα διαφέρουν απο την φορολογία.

Για τον λόγο αυτό, όλο και περισσότερα *διανεμητικά* συστήματα προσπαθούν να “μιμηθούν” στοιχεία του κεφαλαιοποιητικού συστήματος με στόχο να διαφοροποιηθούν κατα το δυνατόν απο την φορολογία:

- Η ιδέα των **ατομικών λογαριασμών** . Κάθε ασφαλισμένος έχει ένα ατομικό λογαριασμό στον οποίο συγκεντρώνονται οι εισφορές του. Ανα πάσα στιγμή έχει σαφή ιδέα των δικαιωμάτων που έχει συσσωρεύσει και του πόσο αυξάνεται η σύνταξή του για κάθε επιπλέον εισφορά. Τμήμα του δικαιώματος μπορεί να προκαταβληθεί ως εφάπαξ ποσό.
- Η επιδότηση εισφορών. Όπως και στο νέο σύστημα του ΟΓΑ, κάθε δραχμή του ασφαλισμένου επιδοτείται με αυξημένη κρατική συμμετοχή.
- Σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα, η απόδοση ενός συγκεκριμένου ποσού είναι μεγαλύτερη όσο *μικρότερη* είναι η ηλικία του ασφαλισμένου. Αποτέλεσμα, ορισμένα συστήματα έχουν *υψηλότερους* συντελεστές απόδοσης για ασφαλισμένους μικρότερης ηλικίας.⁴²

⁴¹ Το θέμα είναι δεν εξαντλείται στην είσοδο νέων κεφαλαίων. Το δημογραφικό σημαίνει ότι απο ένα σημείο και μετά θα υπάρχει καθαρή ρευστοποίηση στο χρηματιστήριο καθώς τα ταμεία θα πρέπει να πληρώνουν συντάξεις, με σαφώς αρνητική επίπτωση. Τα λειτουργικά οφέλη όμως παραμένουν.

⁴² Ενας άλλος τρόπος να εξηγηθεί αυτό είναι ότι το πρόβλημα της εισφοροδιαφυγής είναι μεγαλύτερο για νεαρότερους εργαζόμενους, στους οποίους πρέπει να δοθούν κίνητρα.

- “Αποταμιευτική μέριμνα” (pre-funding) - η δημιουργία αποθέματος μέσω πλεονασμάτων πριν την έλευση του δημογραφικού για να περιοριστεί η έκταση των αναγκαίων αυξήσεων εισφορών αργότερα.⁴³

5.2.3 Η επαγγελματική ιδιωτική ασφάλιση

Ενα σημαντικό σημείο που διαφοροποιεί την Ελλάδα από αναπτυγμένες βιομηχανικά χώρες είναι η πολύ μικρή ανάπτυξη του τομέα των επαγγελματικών (ιδιωτικών) συντάξεων. Στην Ευρώπη, στην Αμερική αλλά και αλλού ο τομέας αυτός προσδίδει την κύρια δυναμική στην βελτίωση των συνολικών συνταξιοδοτικών παροχών: Όπως δεν υπόκειται στους δημοσιονομικούς περιορισμούς του δημοσίου, ήταν σε όλες τις χώρες σε θέση να παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στην ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών, συνεισφέροντας ουσιωδώς στην άνοδο των τελευταίων ετών (απο την οποία βεβαίως κυρίως κερδισμένοι βγαίνουν οι ίδιοι οι συνταξιούχοι).

Πως εξηγείται αυτή η Ελληνική υστέρηση;

⁴³Η τακτική αυτή ακολουθείται στις ΗΠΑ. Η υποχρεωτική τοποθέτηση του αποθέματος σε ομοσπονδιακούς τίτλους έχει οδηγήσει στην κριτική ότι το πλεόνασμα της κοινωνικής ασφάλισης απλά διευκολύνει το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης.

- Η κύρια εξήγηση έχει να κάνει με τα πολύ υψηλά επίπεδα αναπλήρωσης εισοδήματος που υπόσχεται το κρατικό σύστημα. Ιδίως σε ταμεία εργαζομένων με υψηλές αποδοχές (που θα αποτελούσαν τους καλύτερους ‘πελάτες’ ενός ιδιωτικού συστήματος⁴⁴), τα ποσοστά αναπλήρωσης με 30 χρόνια υπηρεσίας υπερβαίνουν το 100% των αποδοχών. Σαν σημείο σύγκρισης το ‘κρατικό σύστημα’ στην Δυτική Ευρώπη αναπληρώνει μεταξύ 40-60%. Ποσοστά πέραν αυτού του επιπέδου αναπληρώνονται μέσω της επαγγελματικής ασφάλισης. Ετσι δεν υπάρχει “χώρος” για επαγγελματικά συστήματα, τόσο απο την πλευρά των ποσοστών, όσο και απο το ύψος των εισφορών που απαιτούνται για την χρηματοδότησή τους.
- Η κύρια πηγή αύξησης της ζήτησης δεν προέρχεται απο άτομα που προσπαθούν να αυξήσουν τις συνταξιοδοτικές τους αποδοχές, αλλά απο ανασφάλεια για το μέλλον του συστήματος. ΟΙ υποσχέσεις που δίδονται απο το κρατικό σύστημα είναι επαρκείς, αλλά οι ενδιαφερόμενοι δεν τις πιστεύουν. Αποτέλεσμα η αναζήτηση ατομικών “λύσεων”, όπως του κλάδου ζωής σε ασφαλιστικές εταιρείες.
- Το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης του χρηματοοικονομικού τομέα, οι περιορισμοί στις τοποθετήσεις, αλλά και ο πληθωρισμός θα άφηναν τα επαγγελματικά συστήματα έκθετα σε μεγάλα επίπεδα κινδύνου. ΟΙ εξελίξεις στους τομείς αυτούς τα τελευταία χρόνια σημαίνουν ότι τα σημεία αυτά δεν αποτελούν πλέον ανασχετικούς παράγοντες.
- Το μικρό μέγεθος και οικογενειακή δομή των ελληνικών επιχειρήσεων σήμαινε ότι δύσκολα μπορούσαν να αναπτύξουν τέτοιου είδους πρωτοβουλίες. Και τώρα, τον πρωταγωνιστικό ρόλο παίζουν πολυεθνικές εταιρείες εγκατεστημένες στην Ελλάδα, οι οποίες προσφέρουν στους υπαλλήλους τους συνταξιοδοτικά πακέτα που σχεδιάστηκαν για το σύνολο των εργαζομένων τους.

Τέλος, σημαντικότατο αρνητικό ρόλο έχει παίξει η ανυπαρξία θεσμικού πλαισίου και εποπτείας του συστήματος. Ένα συμπληρωματικό σύστημα στην Ελλάδα σήμερα στην καλύτερη περίπτωση θα αντιμετωπίζετο ως ασφαλιστική εταιρεία (εποπτευόμενη απο το Υπ. Εμπορίου) και έτσι η σχέση με τις κοινωνικές ασφαλίσεις θα χανόταν. Στην χειρότερη περίπτωση, θα μπορούσε να λειτουργεί εκτός κάθε εποπτείας ως ένωση προσώπων - όχι ασφαλέστερα απο τις Αλβανικές πυραμίδες.

⁴⁴Τα επαγγελματικά συμπληρωματικά συστήματα θα απευθύνονταν σε πρώτη φάση σε υψηλόμισθους με σταθερή εργασία - Τράπεζες, ΔΕΚΟ. Εκεί υπάρχουν συνήθως επικουρικά ταμεία, και δεν υπάρχει (όπως στο ΙΚΑ) πλαφόν στις ασφαλίσιμες αποδοχές.

Μορφές ιδιωτικής ασφάλισης στην Ελλάδα

Παρά το ότι δεν υπάρχει νομικό πλαίσιο προστασίας των ιδιωτικών συντάξεων, υπάρχουν “αυτοφυείς” “φορείς συλλογικής αποταμίευσης” :

1 **Αυτόνομοι οργανισμοί** που υπάρχουν με την μορφή επαγγελματικού σωματείου, στηριζόμενοι στο άρθρο 12 παρ. 1 του Συντάγματος που εγγυάται το δικαίωμα “να συνιστούν ενώσεις και μη κερδοσκοπικά σωματεία”. Παράδειγμα ο Λογαριασμός Ενισχύσεως Δικηγόρων Επαρχιών (ΛΕΔΕ).

2 Φορείς που υπάρχουν σαν συστήματα παροχών ενταγμένα σε άλλο οργανισμό, με την μορφή **Ειδικών Λογαριασμών** και Ειδικών Κεφαλαίων που δημιουργούνται απο σωματεία, συνήθως με βάση τις διατάξεις του Ν1264/82 (που εγγυάται ότι “συνδικαλιστικές οργανώσεις μπορούν να δημιουργούν ειδικά κεφάλαια για την εξυπηρέτηση εκτάκτων σκοπών αλληλεγγύης και αλληλοβοήθειας των μελών τους”). Παράδειγμα το Κεφάλαιο Επικουρικής Ασφάλισης ΗΣΑΠ ή το Κεφ. Αλληλασφάλισης Πλοιάρχων Εμπορικού Ναυτικού (δημιουργήθηκαν απο σωματεία) ή Ειδική Σύμβαση Εργασίας ΕΥΔΑΠ (απο τον εργοδότη).

3. Επαγγελματικά ομαδικά προγράμματα που προσφέρουν ασφαλιστικές εταιρείες, και που υπάγονται στην γενική ασφαλιστική νομοθεσία, χωρίς μέριμνα για συμπληρωματικότητα με τις κοινωνικές ασφαλίσεις.

Οι πρώτες δύο κατηγορίες δρουν εκτός εποπτείας, και ακόμη και ο αριθμός τους είναι άγνωστος. Πολλοί βασίζονται σε ιδιαίτερα προβληματική σχέση εισφορών- παροχών που θα δημιουργούσε έντονα προβλήματα φερεγγυότητας σε οποιαδήποτε ασφαλιστική εταιρεία (εκτός Αλβανίας). (Π.χ. υπάρχει δυνατότητα με 30χιλ. Δρχ εγγραφή συν 1000 δρχ τον μήνα να εισπραχθεί σε 2 χρόνια - με συνολική εισφορά 54,000 δρχ - 1 εκ. Δρχ!).

Ενα συμπληρωματικό σύστημα συνδεδεμένο με τον εργοδότη εμπεριέχει την δυνατότητα υπεξαίρεσεων και κακοδιαχείρισης - το ‘παράδειγμα Maxwell⁴⁵’. Όλες οι Ευρωπαϊκές χώρες έχουν επιπλέον μέτρα εποπτείας. Ανάπτυξη χωρίς εποπτεία θα καθιστούσε αυτού του είδους τα φαινόμενα κοινά και θα δυσφημούσε το επαγγελματικό σύστημα.

Με αυτή την λογική, στην Ελλάδα είμαστε ιδιαίτερα τυχεροί ότι το σύστημα είναι υπανάπτυκτο και δεν έχουν παρουσιαστεί τέτοιου είδους φαινόμενα ακόμη.

Παρα ταύτα, η ανάγκη ενός πλαισίου λειτουργίας και εποπτείας επαγγελματικών συστημάτων ασφάλισης είναι πλέον εξαιρετικά επείγουσα. **Για να μπορεί να εξεταστεί η συμπληρωματική επαγγελματική ασφάλιση ως εργαλείο για μια ενδεχόμενη αναδιάρθρωση του ασφαλιστικού συστήματος, όπως αναφέρεται απο μερικούς, πρέπει να προϋπάρχει και να λειτουργεί το θεσμικό πλαίσιο.** Δεν είναι συμπτωματικό ότι σε δύο ευρωπαϊκές χώρες (Γαλλία και Ιταλία) μέσα στο 1997 προωθούνται νομοι που δίδουν ένα νέο ρυθμιστικό και κανονιστικό πλαίσιο για τις ιδιωτικές συντάξεις.

⁴⁵Το εκδοτικό συγκρότημα Maxwell χρησιμοποιούσε τα αποθεματικά του ταμείου για επενδύσεις στις επιχειρήσεις του. Όταν οι επιχειρήσεις περιήλθαν σε δυσκολίες απεκαλύφθη ότι δεν υπήρχαν και χρήματα για συντάξεις.

Ένα θεσμικό πλαίσιο για επαγγελματικά συστήματα ασφάλισης πρέπει να ρυθμίζει πράγματα όπως:

- την αποφυγή χρήσης των αποθεματικών από τον εργοδότη.
- την εξασφάλιση διαφάνειας στις τοποθετήσεις.
- καθορισμός της αρχής που θα εποπτεύει
- καθορισμός βασικών κανόνων λειτουργίας.
- την εξασφάλιση ανεκτών επιπέδων επιχειρηματικού κινδύνου.
- Ρυθμίσεις για την προστασία των ασφαλισμένων - ιδίως σε περίπτωση επαγγελματικών μετακινήσεων.
- Προστασία από τον πληθωρισμό.
- Κανόνες συμβατούς με το σύστημα ασφάλισης. Διασφάλιση της συμπληρωματικότητας και αποφυγή ανταγωνιστικών σχέσεων.
- ΚΛΠ.

5.3 Προβλήματα μετάβασης από ένα σύστημα σε άλλο

5.3.1 Ασφαλιστικό σύστημα - ένα σύστημα υποσχέσεων

Συμμετοχή σε ένα σύστημα ασφάλισης ορισμένων παροχών ισοδυναμεί με συμμετοχή σε ένα σύστημα υποσχέσεων: Για κάθε επιπλέον έτος συνεισφοράς θα προστεθεί το $\chi\%$ του συντάξιμου μισθού στην σύνταξη. Στο τέλος για 30 χρόνια ασφάλισης θα πληρωθεί $30\chi\%$ ως σύνταξη.

Θεωρητικά στο “συνταξιοδοτικό συμβόλαιο” υπάρχει και μια (ξεχασμένη) υποσημείωση ότι μελλοντική αδυναμία πληρωμών οδηγεί αυτόματα σε αύξηση εισφορών για να ισοσκελιστεί ο ισολογισμός. Όμως, τα ποσοστά εισφορών στις περισσότερες χώρες απεδείχθησαν πολύ πιο σταθερά από ό,τι θα ήθελε η θεωρία του διανεμητικού συστήματος: Στην Ελλάδα τον ισοσκελιστικό ρόλο τα τελευταία 10 χρόνια τον παίζουν σε πρώτο βαθμό οι κάθε είδους επιχορηγήσεις, κοινωνικοί πόροι ή καλύψεις ελλειμμάτων. Όταν αυτά προσκρούσουν σε γενικούς δημοσιονομικούς περιορισμούς (δηλαδή στο συνολικό δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας), τότε τον ρόλο της ισοσκέλισης αναλαμβάνει ο περιορισμός της μέσης σύνταξης μέσω της ελλιπούς τιμαριθμικής προστασίας.

Τα τελευταία 12 χρόνια έχουν επέλθει σημαντικότερες μεταβολές στο “συνταξιοδοτικό συμβόλαιο”, οι σημαντικότερες από τις οποίες δεν σχεδιάστηκαν αλλά προέκυψαν από την ανάγκη να πληρωθούν συντάξεις στον αστικό τομέα (πλην ΟΓΑ) σε 550 χιλιάδες άτομα, εκ των οποίων όλοι σχεδόν δικαιούνται και επικουρική σύνταξη. Ο αριθμός αυτός είναι κατά 20% μεγαλύτερος του συνολικού αριθμού συνταξιούχων του ΙΚΑ το 1985 (460 χιλ.). Σε δέκα χρόνια προστέθηκε περισσότερο από ένα ΙΚΑ επιπλέον.

- Αυξήθηκαν οι εισφορές. Στην βιομηχανία το σύνολο των εισφορών (εργαζόμενου και εργοδότη) το 1985 ήταν 38,1%. Τώρα το αντίστοιχο ποσοστό είναι 50,7%, μια αύξηση 1,4 μονάδων ή κατά 33%. Στο σύνολο της οικονομίας το ποσοστό εισφορών ασφαλισμένων και ιδιωτών εργοδοτών στο ΑΕΠ αυξήθηκε από 7,71% σε 9,1%, κατά 18%.

- Αυξήθηκαν οι κάθε είδους κοινωνικές συνδρομές από 2.9% σε 4.1% του ΑΕΠ, αποδίδοντας σε μονάδες του ΑΕΠ όσα περίπου οι εισφορές. (Αύξηση κατά 41%). Το σύνολο της δημοσιονομικής επιβάρυνσης άρα ανέβηκε κατά 2.6 μονάδες του ΑΕΠ.
- Ψηφίστηκαν τρεις ασφαλιστικοί νόμοι οι οποίοι άλλαξαν αρκετά από τα δεδομένα του συμβολαίου (όρια ηλικίας, τρόπους υπολογισμού εισφορών κλπ). Τα διαθέσιμα στοιχεία όμως δεν δείχνουν ότι η συμπεριφορά των ασφαλισμένων και συνταξιούχων ελάχιστα έχει αλλάξει.
- Ο ισοσκελισμός της εξίσωσης προήλθε κατά το μεγαλύτερο μέρος από τον περιορισμό της **μέσης σύνταξης**. Από το 1989 ως το 1993 η μέση σύνταξη έχασε περί το 25% της πραγματικής αξίας της. Μετά το 1993, οι απώλειες συνεχίστηκαν για τις υψηλές συντάξεις, αν και οι χαμηλές έτυχαν αποτελεσματικής προστασίας.

Το συνταξιοδοτικό συμβόλαιο στην Ελλάδα επομένως έχει υποστεί ευρύτατες αλλαγές, οι σημαντικότερες των οποίων ήταν ανεξάρτητες από την νομοθεσία: Στην *πράξη* αυτό που γίνεται είναι:

Δίδονται “φουσκωμένες” υποσχέσεις οι οποίες υπάρχει αντικειμενική αδυναμία να εκπληρωθούν. Οι υποσχέσεις αναιρούνται στην πράξη με δυο τρόπους:

- Υποχρεώνοντας τους ασφαλισμένους να πληρώσουν ως φορολογούμενοι αυτό που δεν χρηματοδοτούν ήδη με τις εισφορές.
- Περικόπτοντας την αξία των συντάξεων κάθε χρόνο μετά την συνταξιοδότηση

Μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση, από **οικονομική** σκοπιά, είναι η επιλογή μεταξύ δύο ειδών υποχωρήσεων: μιας συντεταγμένης και προγραμματισμένης και μιας απρογραμματίστης και άτακτης. Η *έκταση* της υποχώρησης, αν υπαγορεύεται από κοινωνικούς και μακροοικονομικούς παράγοντες, δεν θα διαφέρει ουσιωδώς μεταξύ των δύο εκδοχών.

5.3.2 Αφανές χρέος και ασφαλιστικά δικαιώματα

Αυτό που είναι σαφές από την σκοπιά της κοινωνίας είναι λιγότερο κατανοητό για τον μεμονωμένο ασφαλισμένο. Το διανεμητικό σύστημα ορίζει τους χρηματοδοτικούς περιορισμούς μόνο για το σύστημα συνολικά και όχι για το άτομο (ή τον κλάδο). Αποτέλεσμα σε ατομικό επίπεδο τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα γίνονται συχνά αντιληπτά ως προσομοιάζοντα σε συνήθη περιουσιακά δικαιώματα.⁴⁶

Για τον κάθε ασφαλισμένο η συσσώρευση των δικαιωμάτων “που του οφείλονται” θα μπορούσε να προσομοιάζει με περιουσιακό στοιχείο, και η διαφορά μεταξύ των δικαιωμάτων που θα αποκτήσει και των εισφορών που θα πληρώσει για την απόκτησή του ως ένα είδος “*αφανές χρέος*” του συστήματος προς αυτόν.

Μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση, αλλάζοντας τις συνισταμένες του προβλήματος (πχ. μεταθέτοντας την ηλικία συνταξιοδότησης, ή αυξάνοντας τις εισφορές) μειώνει το αφανές

⁴⁶Με ουσιώδεις διαφορές: Ουδείς ποτέ έχει δανειστεί με ενέχειρο το συνταξιοδοτικό του δικαίωμα, όπως θα μπορούσε να κάνει με μια ιδιωτική σύνταξη.

χρέος προς τους θιγομένους, δίδοντας έτσι μια ποσοτικοποίηση του “κεκτημένου δικαιώματος”.

Τα τελευταία χρόνια μια συνήθης μέθοδος για την μέτρηση του ασφαλιστικού προβλήματος είναι ο υπολογισμός του “αφανούς χρέους” για τον κάθε ασφαλισμένο και η πρόσθεσή του για να εξαχθεί το αφανές χρέος για το σύνολο του συστήματος. Ο πίνακας 5.1 προέρχεται από την τελευταία έκθεση του ΟΟΣΑ, που αποπειράται να εκτιμήσει τους αριθμούς αυτούς για την Ελλάδα.

Εξ ορισμού κάθε διανεμητικό σύστημα που αντιμετωπίζει γήρανση του πληθυσμού θα έχει μεγάλο αφανές χρέος. Σε χώρες με έντονο πρόβλημα γήρανσης, όπως η Γερμανία, η Ιαπωνία ή η Γαλλία, το αφανές χρέος του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης μπορεί να υπερβαίνει το 100% του ΑΕΠ. Συνήθως εκφράζεται αυτό ως “άλλο ένα δημόσιο χρέος”. Σημειώνεται ότι καμμία έρευνα που ασχολείται με το θέμα αυτό δεν έχει καταλήξει σε ποσοστό αφανούς χρέους που να πλησιάζει τα στοιχεία του Πίνακα 5.1. Σε έκθεση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου με αυτό το αντικείμενο (S. Chand & A. Jaeger, *Aging Populations and Public Pension Schemes*, Washington DC, 1996), το μέγιστο αφανές χρέος που υπολογίστηκε, αυτό της Γαλλίας, μόλις φθάνει το 114% του ΑΕΠ, ενώ ο ΟΟΣΑ για την Ελλάδα υπολογίζει το αντίστοιχο μέγεθος ως 196%...

Επειδή η έννοια του ‘αφανούς χρέους’ χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο, πρέπει να γίνουν ορισμένες εννοιολογικές παρατηρήσεις.

1. Δεν είναι επιτρεπτή η πρόσθεσή του στο δημόσιο χρέος. Η λογική του αφανούς χρέους αρχίζει από τις ειδικές υποχρεώσεις του ατόμου προς το ασφαλιστικό σύστημα. Αρα κάθε είδους επιδοτήσεις, επιχορηγήσεις, κοινωνικοί πόροι ακόμη και θεσμοθετημένοι φόροι συνήθως δεν υπολογίζονται. Οι πόροι αυτοί όμως μετρούνται ως δαπάνη στο συνήθως μετρούμενο έλλειμμα του δημοσίου. Πρόσθεση των δύο μεγεθών θα έδιδε μια πλαστά μεγάλη εικόνα του συνολικού χρέους, αφού αυτά θα καταγράφονταν ως εκροές του δημοσίου χωρίς να καταγράφονται πουθενά ως εισροές των ταμείων.
2. Πολλά συστήματα, το Ελληνικό συμπεριλαμβανόμενο, είναι απλόχερα, επειδή είναι ανώριμα: σε ένα νέο σύστημα συχνά υπάρχει μεγαλύτερη γενναιοδωρία για να πειστούν οι ασφαλισμένοι για τα πλεονεκτήματα της συμμετοχής. Είναι κατανοητό όμως εξ αρχής ότι καθώς το σύστημα ωριμάζει θα αυστηροποιείται. Ο ιδρυτικός νόμος του ΙΚΑ προέβλεπε εξ αρχής την αυστηροποίηση των προϋποθέσεων - μια διαδικασία που διακόπηκε στα μέσα της δεκαετίας του ‘50⁴⁷.
3. Σε αντίθεση με το δημόσιο χρέος, το αφανές δεν είναι νομικά απαιτητό.
4. Για να λειτουργήσει ο παραλληλισμός με το δημόσιο χρέος, πρέπει η απαίτηση προς το σύστημα ασφάλισης να είναι πιστευτή. Ένα υπερβολικά μεγάλο αφανές χρέος απλά δείχνει το πόσο επείγουσα είναι μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση.
5. Το αφανές χρέος είναι μια μέτρηση του πόσο εξωπραγματικές είναι οι υποσχέσεις που μοιράζει το σύστημα ασφάλισης. Με αυτή την οπτική όσο μεγαλύτερο το χρέος, τόσο μικρότερη η πιθανότητα να πληρωθεί. Εξάλλου η αξία του αφανούς χρέους είναι ιδιαίτερα ευαίσθητη σε αλλαγές όπως η αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης.

⁴⁷Έτσι πολλές από τις αλλαγές που συζητούνται τώρα είναι σε κάποιο βαθμό εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας, αφού προβλέπονταν στον ιδρυτικό νόμο του ΙΚΑ.

6. Σε ατομικό επίπεδο υπολογισμοί του αφανούς χρέους μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εκτίμηση του πόσο "θίγονται" διαφορετικές κατηγορίες ασφαλισμένων. Ιδιαίτερο πλεονέκτημα εδώ είναι ότι συμπεριλαμβάνουν την επίπτωση της μείωσης παροχών και της αύξησης εισφορών για την χρηματοδότηση.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.1 "Αφανές χρέος" του συστήματος συνταξιοδότησης (Παρούσα αξία δαπανών μείον εισφορών ¹)					
	Σενάριο Βασής		Εναλλακτικά Σενάρια (% ΑΕΠ 1994)		
	% του ΑΕΠ του 1994	Ως % συνολ. Δαπάνης	Αύξηση εισφοράς 50% από το 2010	Μείωση του % αναπλήρωσής κατά 50% από το 2010	Επιμήκυνση εργασιακού βίου κατά 5 έτη από το 2000
ΙΚΑ & άλλοι μισθωτοί	61	52	27	11	30
NAT	12	424	11	9	10
Αυτοαπασχολούμενοι	13	42	4	0	6
Ελευθ. Επαγγελματίες	1	16	-1	-1	1
ΟΓΑ	45	469	42	36	45
Δημόσιοι υπάλληλοι ²	53	296	48	37	43
ΔΕΚΟ, Τράπεζες	11	62	6	5	5
ΣΥΝΟΛΟ	196	96	137	97	140

Πηγή : ΟΟΣΑ, έκθεση για την Ελλάδα 1997, σελ. 93

- Οι εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ εξαιρούν από τα έσοδα όλα τα έσοδα εκτός εισφορών. Συμπεριλαμβάνουν μόνο εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων
- Εξαιρείται η συμμετοχή της κυβέρνησης ως εργοδότη (συντάξεις ΔΥ ακάλυπτες)

Απο την σκοπιά της οικονομίας και της οικονομικής λογικής, η επίκληση "κεκτημένων δικαιωμάτων" αντιμετωπίζεται με το αποστομωτικό *"ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος"*. Το θέμα, βεβαίως, δεν είναι τόσο απλό απο την σκοπιά του νομικής επιστήμης.

Όσοι θίγονται από διαρθρωτικές αλλαγές επιχειρούν να νομιμοποιήσουν την "υπεράσπιση κοινωνικών κεκτημένων", επικαλούμενοι συνταγματική κατοχύρωση μέσω της θεωρίας του "απόλυτου κοινωνικού κεκτημένου". Δηλαδή, την απαγόρευση της διαφοροποίησης του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας ως προς τις παροχές των οποίων είναι αποδέκτες. Ομως, οι διατάξεις του Συντάγματος για τα κοινωνικά δικαιώματα αποδοκιμάζουν πάνω από όλα την αυθαίρετη νομοθετική ρύθμιση, δηλαδή την ρύθμιση που εμφανίζεται αδικαιολόγητη από την άποψη των αρχών κοινωνικής δικαιοσύνης και πραγματικών κοινωνικών αναγκών και δυνατοτήτων. Αν εκτιμηθεί ότι μια ρύθμιση ή κεκτημένο δικαίωμα μας απομακρύνει από την πραγμάτωση του κοινωνικού κράτους, αφού στερεί το σύστημα από την αναγκαία ευελιξία και προσαρμοστικότητα του σε μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, είναι πιθανόν να εμπίπτει στην κατηγορία της αυθαίρετης ρύθμισης.

Ενα άλλο νομικό επιχείρημα που έχει διατυπωθεί, σε σχέση με τα επικουρικά ταμεία κυρίως, είναι ότι τα ταμεία αυτά αποτελούν αποτέλεσμα διμερών διαπραγματεύσεων (εργοδότες - εργαζόμενοι) και επομένως δεν νομιμοποιείται να υπεισέλθει τρίτος παράγων (το κράτος). Το επιχείρημα αυτό αγνοεί το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου για την βιωσιμότητα ενός ταμείου, την στιγμή που το Κράτος (ή προεκτάσεις του Κράτους, όπως το ΙΚΑ και το TEAM) θα κληθεί να αναλάβει το κόστος του ταμείου αν αυτό αντιμετωπίσει αδυναμία πληρωμών. Η ανεξαρτησία και το απαραβίαστο των ταμείων απαιτούν και την ελευθερία ενός ταμείου να χρεωκοπήσει και να παύσει να πληρώνει, πράγμα που νομικά αποκλείεται.

5.3.3 Ταχύτητα προσαρμογής

Όπως και να έχει το νομικό θέμα, απότομες αλλαγές σε θέματα όπως η ασφαλιστική νομοθεσία έχουν μεγάλο κοινωνικό κόστος. Σε ατομικό επίπεδο αποτελούν τις παραμέτρους βάσει των οποίων λαμβάνονται αποφάσεις ζωής. Η αλλαγή στις παραμέτρους αυτές δημιουργεί ένα κόστος στον ασφαλισμένο αντιστρόφως ανάλογο της δυνατότητάς του προσαρμογής και αντίδρασης. Το θέμα αυτό είναι γενικό, αλλά σε συνταξιοδοτικά θέματα έχει ιδιαίτερη σημασία αφού εκτός των άλλων παραγόντων υπάρχει σε ηλικιωμένους συνταξιούχους και *βιολογική* αδυναμία αντίδρασης, με την έννοια ότι επιστροφή στην αγορά εργασίας μετά την πάροδο κάποιας ηλικίας πρέπει να αποκλείεται.

Το κόστος των απότομων μεταβολών και το επιθυμητό της αργής μετάβασης αντισταθμίζεται από το 'διαφυγόν' κέρδος που οφείλεται στην καθυστέρησης της μεταρρύθμισης. Κάθε έτος που παρέρχεται δημιουργεί επιπλέον κόστος που θα κληθούν να το επωμισθούν οι ίδιοι ασφαλισμένοι. Μερικά από τα σενάρια προσαρμογής (π.χ. εφαρμογή διατάξεων σε νέους ασφαλιζόμενους μόνο) συνεπάγονται μια μεταβατική περίοδο που διαρκεί άνω των 50 ετών. Σε αυτή την περίπτωση το διαφυγόν κέρδος είναι σχεδόν το σύνολο των οφελών της μεταρρύθμισης.

Μια μακρά περίοδος προσαρμογής ενδείκνυται όταν ένα πρόβλημα επισημαίνεται νωρίς. Στην περίπτωση των δημογραφικών δεδομένων και των πολύ αργών μεταβολών τους, η προειδοποίηση συνήθως υπάρχει και συνεπώς οι απαιτούμενες προσαρμογές μπορούν να προχωρήσουν σταδιακά.

Το τι σημαίνει το δημογραφικό για το ασφαλιστικό σύστημα και οι απαιτούμενες προσαρμογές είχαν επισημανθεί από τα αρμόδια όργανα (Επιτροπές Υπουργείου Συντονισμού) ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '50. Αλλαγές που θα αφορούσαν αυτούς που εισέρχονταν στην αγορά εργασίας τότε θα είχαν προ πολλού επιλύσει το ασφαλιστικό πρόβλημα. Όμως αντί της επίλυσης του προβλήματος, οι πολιτικές ηγεσίες υποκύπτοντας στο πολιτικό κόστος, επέλεξαν μια "φυγή προς τα εμπρός":

Αντί να περιορίσουν τα δικαιώματα που ήταν από τότε γνωστό ότι ήταν ανέφικτα, επέλεξαν την επέκταση του συστήματος με την προσέλευση νέων ανώριμων τμημάτων. Για τα 15-20 χρόνια ως την ωρίμανση των νέων τμημάτων, οι εισπράξεις από αυτά μπόρεσαν να καλύψουν και τις απαιτήσεις των παλαιών. Η έλευση της ωρίμανσης απεκάλυψε ότι η πρόσκαιρη "λύση" επιδείνωσε το πρόβλημα: Στο αρχικό πρόβλημα του ανέφικτου των δικαιωμάτων των παλιών προστέθηκε και το νέο ανέφικτο των νέων που στο μεταξύ πάλιωσαν.

Η “φυγή προς τα εμπρός”, ή η “αιώνια εφηβεία” του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, κατάφερε να κατασκευάσει εντονότατο ταμειακό ασφαλιστικό πρόβλημα πολύ πριν την έλευση του δημογραφικού κινδύνου και όταν η ελληνική δημογραφία ήταν ευνοϊκή. Αποτέλεσμα ότι εκτός της δημογραφικής προσαρμογής και πριν απο αυτή πρέπει να ανακτηθεί το χαμένο έδαφος των προηγούμενων τριών δεκαετιών.

Αποτέλεσμα της καθυστέρησης αυτής είναι ότι οι ανάγκες απόδοσης των μέτρων θα συνηγορούν για πολύ ταχύτερες αλλαγές.

5.3.4 Τεχνικές σταδιακής προσαρμογής

Μια σταδιακή προσέγγιση μπορεί να αναφέρεται σε εξαιρέσεις των κάτωθι κατηγοριών του πληθυσμού, προχωρώντας απο το ταχύτερο στο αργότερο. Για όλες τις κατηγορίες υπάρχουν παραδείγματα απο την Ελληνική εμπειρία. Το που σταματά κανείς έχει σχέση με το που θεωρείται οτι λήγει το “ασφαλιστικό κεκτημένο” σε συνάρτηση με την επιθυμητή απόδοση των μέτρων.

Ενα μέτρο στην κοινωνική ασφάλιση μπορεί να *εξαιρεί*:

1. Κανένα - συμπεριλαμβάνονται και όλοι οι συνταξιούχοι
3. Συνταξιούχους άνω κάποιας ηλικίας
4. Όλους τους συνταξιούχους
5. Εργαζόμενους με λιγότερα απο χ χρόνια ως το όριο ηλικίας
6. Εργαζόμενους μεγαλύτεροι απο χ ετών
7. Όλους τους σημερινούς εργαζόμενους
8. Όλους άνω των χ ετών (συνήθως 18 ή 20)
9. Όλους που έχουν γεννηθεί σήμερα

Τέλος, κάποια τεχνικά θέματα που αφορούν την προσαρμογή:

Πρώτον, ο σταδιακός χαρακτήρας της μετάβασης. Για το άτομο οι αλλαγές είναι πάντοτε απότομες: Αν αυξάνεται το όριο ηλικίας ένα χρόνο κάθε δύο που περνάνε, ο κάθε ασφαλισμένος θα καθυστερήσει κατα ένα ακέραιο αριθμό ετών ο οποίος για αυτόν θα έρθει “μαζεμένος”. Ο σταδιακός χαρακτήρας του μέτρου αναφέρεται στο ότι *μεταξύ ασφαλισμένων* κατανέμεται σταδιακά. Αλλά για τον κάθε ασφαλισμένο ξεχωριστά σημασία έχει όχι το σταδιακό των μέτρων αλλά το ότι αναγγέλλονται και του καθιστώνται γνωστά κάποια χρόνια πριν. Το σημαντικό επομένως είναι η έγκαιρη αναγγελία και όχι η σταδιακή εφαρμογή. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί και χωρίς σταδιακότητα, με την απλή αναγγελία ότι κάτι θα ισχύσει, π.χ. το 2020.

Η προαγγελία είναι απο τα πιο σημαντικά όπλα στην “φαρέτρα” των ασφαλιστικών ρυθμίσεων.

Η επιτυχία τους εξαρτάται πάνω απο όλα απο την αξιοπιστία του νόμου όταν προαναγγέλει κάτι που θα ισχύσει μερικά χρόνια αργότερα. Τελευταία αιτείται αναβολή της εφαρμογής των ρυθμίσεων του Ν1902/90 και 2084/92 που αναφέρονται στην 1/1/98, επειδή η περίοδος 8 ετών “αιφνιδιάζει” και δεν είναι επαρκής προειδοποίηση. Αποδοχή τέτοιων επιχειρημάτων καταλήγει στην καταράκωση της αξιοπιστίας και την πρακτική αχρήστευση του όπλου της προαγγελίας.

Δεύτερον, η σταδιακή εφαρμογή έχει σημασία στο να μην δημιουργήσει μεγάλες και απότομες διαφοροποιήσεις που οδηγούν σε ασφάλιση δύο ταχυτήτων (ή σε ασφαλιστικές ‘κάστες’) με την έννοια ότι συνυπάρχουν άτομα με ριζικά διαφορετικά δικαιώματα. Η απότομη με αυτή την έννοια αλλαγή μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα ηθικο-νομικά αφού άτομα που διαφέρουν ελάχιστα μεταξύ τους (π.χ. ημερομηνία εισόδου στην αγορά εργασίας) αντιμετωπίζονται ριζικά διαφορετικά από το ασφαλιστικό σύστημα. Το φαινόμενο αυτό δημιουργεί και ‘πολιτικό ρίσκο’ (απότομης αναίρεσης υποσχέσεων) στο σύστημα όταν οι ασφαλισμένοι του νέου συστήματος ευρεθούν σε πλειοψηφία στην αγορά εργασίας.

Τρίτον, η προαναγγελθείσα σταδιακή αλλαγή πρέπει να βασίζεται σε μεγέθη τα οποία επιβεβαιώνονται εύκολα και δεν είναι ανοικτά σε αλλοιώσεις και μεταβολές. Τέτοια μεγέθη είναι το φύλο και το έτος γεννήσεως. Αντίθετα, το έτος πρώτης ασφάλισης ή εισόδου στην αγορά εργασίας μπορεί να αλλοιωθεί και οδηγεί σε πλείστα όσα προβλήματα ερμηνείας.

Ρυθμίσεις που δεν ορίζουν εκ των προτέρων σε ποιούς αναφέρονται αλλά εξαρτώνται από αποφάσεις των ενδιαφερομένων (π.χ. “όλοι που θα συνταξιοδοτηθούν μετά το χ έτος”) οδηγούν σε κύμματα συνταξιοδοτήσεων που πολλές φορές φέρουν το *αντίθετο* αποτέλεσμα από το επιδιωκόμενο.

Τέταρτον, η βέλτιστη ταχύτητα εξαρτάται και από το σχήμα της δημογραφικής πυραμίδας. Αν υπάρχει ένα “εξόγκωμα” στην πυραμίδα, δηλαδή υπάρχει σύγκέντρωση γεννηθέντων σε συγκεκριμένα χρόνια (π.χ. δεκαετία του 30 ή 50), τότε η τοποθέτηση των ηλικιών αυτών από την μια ή την άλλη πλευρά της ‘εξίσωσης’ θα επηρεάζει το αποτέλεσμα. Αν κάποια γενιά είναι τόσο πολυπληθής τότε όποιες περικοπές δεν την περιλαμβάνουν θα είναι ανεπαρκείς και όποια αύξηση πληρωμών στην οποία δεν συμμετέχει δεν θα αρκεί. Από την άλλη οπτική γωνία, αν η άτυχη γενιά προλάβει να συνταξιοδοτηθεί με γενναιόδωρες ρυθμίσεις θα αντιμετωπίσει έντονα προβλήματα επάρκειας πόρων.

Πέμπτον, η οικονομική απόδοση μέτρων έχει σχέση με το μέγεθος των ομάδων που συμπεριλαμβάνονται. Αν αρχίσει κανείς (όπως είναι λογικό και δίκαιο) από τις ομάδες που έχουν τα μεγαλύτερα προνόμια και προχωρά προς τις πολυπληθέστερες ομάδες που δεν είναι τόσο τυχερές, η αρχική απόδοση των μέτρων θα είναι πολύ μικρή ως ανύπαρκτη.⁴⁸ Η οικονομική απόδοση θα αρχίσει να γίνεται ορατή μόνο όταν αναπτυχθεί η σωρευτική επίπτωση σε πολλές μικρές ομάδες ή όταν αρχίσουν να “θίγονται” πολυπληθέστερες ομάδες.

Η ανάγκη ταχείας απόδοσης των μέτρων συνηγορεί σε λύσεις οι οποίες είτε είναι (σχετικά) απότομες για μικρές ομάδες ή αξιοποιούν πολλαπλές ταχύτητες προσαρμογής - όπου η ταχύτητα προσαρμογής εξαρτάται από την απόσταση που πρέπει να διανυθεί. Ένας άλλος τρόπος να εκφραστεί αυτό είναι να τεθεί μια χρονολογία σύγκλισης (π.χ. 2010) και να εξειδικευτεί η ταχύτητα προσαρμογής έτσι ώστε να φθάσουν όλες οι ομάδες στο ίδιο σημείο ταυτόχρονα.

⁴⁸ Αν αρχίσει κανείς αυξάνοντας το όριο ηλικίας για τις τραγουδίστριες της όπερας το αποτέλεσμα θα είναι πολύ μικρότερο από το αν αυξηθεί το όριο του ΙΚΑ. Όταν όμως το πρώτο είναι άνω των 15 ετών μικρότερο από το δεύτερο, υπάρχει πρόβλημα ίσης μεταχείρισης.

Εκτον, η ανάγκη ταχείας προσαρμογής πολλές φορές συνδυάζεται με την παράθεση για κάποια ομάδα του πληθυσμού δύο συστημάτων μεταξύ των οποίων μπορούν να επιλέξουν. Η δυνατότητα επιλογής συνήθως δίδεται σε άτομα που βρίσκονται κοντά στο μέσον της εργασιακής τους ζωής (π.χ. μεταξύ 35 και 45 ετών) οι οποίοι έχουν ήδη “επενδύσει” αρκετά στο παλιό σύστημα. Η επιλογή τους μπορεί να είναι μεταξύ μιας αυστηροποιημένης παραλλαγής του παλιού συστήματος και ενός νέου. Ο ορισμός των συνιστωσών παραμέτρων της επιλογής είναι θέμα ιδιαίτερα λεπτών υπολογισμών, αφού υπάρχει ο ‘κίνδυνος’ να επιλέξουν όλοι το ένα ή το άλλο σύστημα.

5.4 Μετάβαση στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα;

5.4.1 Είναι εφικτή μια μετάβαση σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα;

Όπως και να έχουν τα επιχειρήματα για το αν ένα μεικτό σύστημα με στοιχεία κεφαλαιοποιητικά υπερέχει ή όχι, θεωρείται ευρέως ότι τα προβλήματα μετάβασης από το ένα σύστημα στο άλλο είναι τόσο μεγάλα, ώστε η όλη συζήτηση έχει ακαδημαϊκό και μόνο ενδιαφέρον. Είναι όντως έτσι, ή έχουμε την ευχέρεια επιλογής συστήματος;

Το βασικό πρόβλημα έχει να κάνει με τις εισφορές κατά την διάρκεια της μετάβασης: Στο διανεμητικό σύστημα οι εισφορές των σημερινών εργαζομένων πληρώνουν τις σημερινές συντάξεις. Στην μετάβαση οι συντάξεις των σημερινών συνταξιούχων (συν τα δικαιώματα που αποκτήθηκαν στο παλιό σύστημα) θα εξακολουθούν να πληρώνονται. Οι εισφορές των εργαζομένων όμως θα πρέπει να αποταμιεύονται για να δημιουργήσουν το κεφάλαιο από το οποίο θα πληρωθούν οι δικές τους συντάξεις, όταν συνταξιοδοτηθούν. Συνεπώς οι εισφορές δεν θα είναι διαθέσιμες για την πληρωμή των σημερινών συνταξιούχων - η υποχρέωση για τις οποίες μεταβιβάζεται στο Δημόσιο.

Για την επόμενη γενιά (γιατί τόσο θα κρατήσει η μεταβατική περίοδος), οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να συγκεντρώνονται *δύο φορές*. Η γενιά της μεταβατικής περιόδου πρέπει να πληρώσει για την συνταξιοδότηση δύο γενεών - της δικιάς της και των πατέρων της⁴⁹.

Αν αυτό μεταφραστεί στους συνήθεις εθνικολογιστικούς όρους αυτό συνεπάγεται πολύ μεγάλες επιβαρύνσεις του ελλείμματος του δημοσίου (και του δημοσίου χρέους) οι οποίες θα αυξάνονται και θα φθάσουν στο μέγιστο μέγεθός τους σε 15 περίπου χρόνια ενώ θα παραμείνουν μεγάλες για άλλα 15 χρόνια μετά από αυτό.

Αυτή και μόνο η παρατήρηση αρκεί για να αποκλειστεί αυτή η ιδέα, αν παραμείνουν ως έχουν οι κανόνες της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ελλείμμα δημοσίου ίσο με 3% του ΑΕΠ). Όμως, αν υπάρχουν ουσιαστικά οικονομικά επιχειρήματα (εν αντιθέσει προς απλά λογιστικά) ότι ένας περιορισμός δεν στέκει, το πλέον πιθανό είναι ότι ο περιορισμός θα καταργηθεί. Ήδη, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

⁴⁹ Αντίστροφα, η *πρώτη* γενιά συνταξιούχων επωφελήθηκε αφού δεν πλήρωσε για την προηγούμενη γενιά - το γνωστό *grandfathering*. Η πρώτη γενιά εισέπραξε χωρίς να πληρώσει, η τελευταία θα πληρώσει χωρίς να εισπράξει.

στις συστάσεις του για προγράμματα σταθεροποίησης λέγει καθαρά ότι μια αύξηση του ελλείμματος του δημοσίου που οφείλεται σε μεταβατικά θέματα ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη αρνητικά.

Το σκεπτικό του ΔΝΤ είναι ότι μια μετατροπή του συστήματος από διανεμητικό σε κεφαλαιοποιητικό δεν αλλάζει ουσιωδώς τις υποχρεώσεις του δημοσίου αφού μετατρέπει το αφανές (και απεριόριστο προς τα πάνω) χρέος των διανεμητικών συντάξεων σε εμφανές (και σαφώς περιορισμένο) χρέος του κεφαλαιοποιητικού συστήματος. Εκτός αυτού, η αύξηση του εμφανούς χρέους (και αύξηση κυβερνητικού δανεισμού) από μόνη της θα δημιουργήσει και ζήτηση για επενδυτικούς τίτλους από τα νεότευκτα κεφαλαιοποιητικά ταμεία. Παράλληλα, η αλλαγή συστήματος μπορεί να συνοδευτεί από φορολόγηση των εισφορών, που για την περίοδο προσαρμογής θα αυξήσει τα φορολογικά έσοδα (θα μειωθούν όμως αργότερα). Συμπερασματικά, η αύξηση του χρέους είναι απίθανο να αντιμετωπίσει προβλήματα χρηματοδότησης.

Η αλλαγή του χρέους από αφανές προς εμφανές αλλάζει και την νομική βάση των συσσωρευμένων δικαιωμάτων των ασφαλισμένων - από αβέβαια και υποθετικά γίνονται μετρήσιμα και απαιτητά. Αυτό σημαίνει ότι η μετατροπή του χρέους δεν είναι απαραίτητο να γίνει ένα προς ένα. Ένας άλλος τρόπος που μπορεί να διατυπωθεί η ίδια παρατήρηση είναι ότι η μετατροπή του χρέους προς το κεφαλαιοποιητικό σύστημα πρέπει να συμβαδίζει με αυστηροποίηση του παλαιού συστήματος (η οποία θα μειώσει το αφανές χρέος).

Μια μετατροπή του συστήματος αν εφαρμοστεί στους νεοεισερχόμενους στην αγορά ασφάλισης (τους μόνους που δεν έχουν δικαιώματα στο παλιό σύστημα), θα απαιτήσει περί τα 50 χρόνια για να είναι πλήρης. Ταχύτερη προσαρμογή σημαίνει αναγκαστικά μετατροπή τμήματος των συσσωρευμένων δικαιωμάτων προς το νέο σύστημα, τουλάχιστον για αυτούς που είναι κάτω από μια ορισμένη ηλικία. Εκεί μπορούν να εφαρμοστούν δύο τεχνικές:

1. “Ομόλογα αναγνώρισης”. Κάθε ασφαλισμένος του παλαιού συστήματος λαμβάνει ένα ομόλογο το οποίο αποτελεί την κεφαλαιοποίηση των δικαιωμάτων που έχει αποκτήσει. Το ομόλογο αυτό προστίθεται στον ατομικό του λογαριασμό και είναι πληρωτέο από το Κράτος όταν συνταξιοδοτηθεί στο νέο σύστημα. Ο υπολογισμός της αξίας του ομολόγου εξαρτάται από την επάρκεια και πληρότητα των αρχείων του παλαιού συστήματος⁵⁰ και είναι κεφαλαιώδους σημασίας. Με τα ομόλογα αναγνώρισης η εξέλιξη προς το νέο σύστημα είναι ταχύτερη, αφού όλο το εργατικό δυναμικό μπορεί να μεταφέρεται. (Οι συνταξιούχοι παραμένουν στο παλιό).
2. “Τμηματική σύνταξη”. Το Κράτος συνεχίζει να πληρώνει το τμήμα της σύνταξης που αντιστοιχεί στα έτη ασφάλισης που είχε ο δικαιούχος στο παλιό σύστημα. Η μέθοδος αυτή, βεβαίως, έχει πρόβλημα να χειριστεί στοιχεία του παλαιού συστήματος που δεν είναι αναλογικά, όπως οι κατώτατες συντάξεις. Έτσι “ψήγματα” του παλαιού συστήματος παραμένουν καθόλη την διάρκεια προσαρμογής.

⁵⁰Σε συστήματα όπου η πληροφόρηση ήταν ελλιπής χρησιμοποιήθηκαν προσεγγιστικές μέθοδοι όπως η σύνδεση του ομολόγου με την ηλικία του δικαιούχου.

Ενα κεφαλαιοποιητικό σύστημα έχει πρόβλημα αντιμετώπισης των τμημάτων του ασφαλιστικού συστήματος που έχουν σχέση με την κοινωνική αλληλεγγύη - αυτό που και εμείς αποκαλούμε προνοιακό τμήμα: τις πληρωμές κατώτατων συντάξεων και τις συντάξεις αναπηρίας. Το πρόβλημα των κατώτατων συντάξεων θα είναι εντονότερο αν οι αποδόσεις στο κεφάλαιο είναι χαμηλές και έτσι οι συντάξεις που προκύπτουν είναι κάτω απο κάποιο κοινωνικά αποδεκτό όριο. Το πρόβλημα αυτό (όπως και το ζήτημα της ασφάλισης της αναπηρίας) θα μπορούσε να λυθεί απο ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα, με μεγάλη όμως επιβάρυνση στο ασφαλιστρο. Για τον λόγο αυτό συνήθως διατηρείται ένα μικρό (διανεμητικό) ασφαλιστρο για την κάλυψη αυτών των κινδύνων.

5.4.2 Τμηματική μετατροπή - προς το σύστημα τριών στυλοβατών;

Η πλήρης μετατροπή του παλαιού διανεμητικού συστήματος προς κεφαλαιοποιητικό έχει εφαρμοστεί τα τελευταία 15 χρόνια με επιτυχία στην Λατινική Αμερική, επιτυχία τόσο όσον αφορά τις συντάξεις όσο και την γενικότερη επίπτωση στην οικονομία: Τη Χιλή έχουν ακολουθήσει η Αργεντινή, το Περού, η Βολιβία, η Κολομβία και τελευταίο το Μεξικό. Στις χώρες αυτές η κάλυψη του πληθυσμού ήταν ελλιπής, τα ποσοστά αναπλήρωσης μάλλον χαμηλά, ενώ τα συστήματα τους είχαν περιέλθει σε ανυποληψία σαν αποτέλεσμα της ανεπαρκούς προστασίας που προσέφεραν κατα την διάρκεια των συχνών πληθωριστικών επεισοδίων.

Σε Ευρωπαϊκές συνθήκες η πλήρης μετατροπή του συστήματος προς κεφαλαιοποίηση είναι απίθανο να είναι εφικτή αλλά ούτε και επιθυμητή. Πολύ πιο λογική είναι η μεταφορά τμήματος του συνολικού ποσοστού αναπλήρωσης προς κεφαλαιοποιητική κατεύθυνση. Τελικός προορισμός ένα μεικτό σύστημα τριών επιπέδων (ή τριών στυλοβατών), όπως αυτό που χαρακτηρίζει ήδη τις περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Ενα τέτοιο σύστημα, μέσω του διαχωρισμού των ρόλων της κοινωνικής πρόνοιας και της ασφάλισης, μπορεί να διασφαλίζει υψηλά επίπεδα συνταξιοδοτικής προστασίας με μεγαλύτερη επικέντρωση της κοινωνικής αλληλεγγύης σε συγκεκριμένες κατευθύνσεις.

Μια τέτοια μετατροπή θα οδηγούσε ένα αμιγώς διανεμητικό σύστημα προς το σύστημα τριών στυλοβατών που αναφέρθηκε πιο πάνω.

Ενα παράδειγμα θα δώσει μια καλύτερη ιδέα τι εννοείται: Η αρχική κατάσταση είναι αναλογιστικά ισοσκελισμένη και αποδίδει 90% αναπλήρωση σε σύνταξη και χρηματοδοτείται απο εισφορές 30%. Στην νέα κατάσταση ο ασφαλισμένος θα συνεισφέρει σε δύο 'ταμεία' και θα λαμβάνει συντάξεις απο δύο πλευρές. Αν επιθυμείται χωρισμός του συστήματος σε ποσοστό 2 διανεμητικό προς 1 κεφαλαιοποιητικό, τότε :

- Στο διανεμητικό ταμείο θα πληρώνει 20% εισφορά και θα λαμβάνει τα 2/3 της αναπλήρωσης που έπαιρνε - 60%.
- Στο κεφαλαιοποιητικό θα πληρώνει 10% που θα προστίθεται στον ατομικό του λογαριασμό. Με την συμπλήρωση του ορίου ηλικίας θα εισπράττει σύνταξη ανάλογα με την απόδοση του λογαριασμού του κατα την διάρκεια του εργασιακού του βίου.

Το σύνολο της σύνταξης μπορεί να είναι ίσο, μεγαλύτερο ή μικρότερο απο την αρχική σύνταξη ανάλογα με την εξέλιξη του χαρτοφυλακίου. Σε πολλά συστήματα ο νόμος είτε θέτει ελάχιστα επίπεδα στο ύψος της εισφοράς είτε ορίζει το ποσοστό. Η διαχείριση του χαρτοφυλακίου συνήθως ανατίθεται σε ιδιωτικές εταιρείες, και οι ασφαλισμένοι (ατομικά είτε σε συνεννόηση με τον εργοδότη) μπορούν να επιλέξουν ποιά εταιρεία τους συμφέρει.

Μεταφορά δικαιωμάτων συνεπώς δεν γίνεται για το σύνολο της σύνταξης, αλλά μόνο για ένα τμήμα της, πράγμα που περιορίζει και το δημοσιονομικό κόστος. Οι τεχνικές μετάβασης παραμένουν οι ίδιες που αναφέρθηκαν πιο πάνω (ομόλογα αναγνώρισης ή τμηματική σύνταξη). Τυπικά εργαζόμενοι κάτω μιας ηλικίας (π.χ. 30) προσχωρούν υποχρεωτικά στο νέο σύστημα, αυτοί άνω κάποιας άλλης (π.χ 50) παραμένουν στο παλιό, ενώ οι ενδιάμεσες ηλικίες μπορούν να επιλέξουν.

Αυτά τα σχήματα μετατροπής δεν προτείνονται μόνο για την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων του κεφαλαιοποιητικού συστήματος, αλλά κυρίως επειδή διευκολύνουν την μεταρρύθμιση επι το αυστηρότερο του *ισχύοντος* συστήματος:

Το κύριο πλεονέκτημα που προσφέρει ένα αυστηροποιημένο (και περισσότερο βιώσιμο) σύστημα στον ασφαλισμένο είναι η μεγαλύτερη ασφάλεια: Οι υποσχέσεις που δίδει είναι μικρότερες μεν, αλλά πιο πιστευτές. Η μετατροπή της χρηματοδοτικής βάσης υπογραμμίζει αυτή την μεγαλύτερη αξιοπιστία.

Ετσι η τμηματική μετατροπή δεν είναι αυτοσκοπός αλλά αποτελεί σημαντικό συστατικό ενός συνολικότερο μεταρρυθμιστικού πακέτου που περιλαμβάνει παρεμβάσεις στο σύνολο του συστήματος.

Παραδείγματα αυτού του είδους της μετατροπής εξετάζονται σε πολλές χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Η Ουγγαρία ήδη υλοποιεί ένα τέτοιο νόμο, ενώ παραλλαγές των ιδεών αυτών συζητούνται και πιθανότατα θα ενσωματωθούν σε νόμους στην Σλοβενία, στην Πολωνία και αλλού.⁵¹

Το ασφαλιστικό πρόβλημα των χωρών αυτών δημιουργήθηκε απο την χορήγηση ασφαλιστικών προνομίων σε συγκεκριμένους κλάδους εργαζομένων απο την δεκαετία του '70 απο τα τότε καθεστώτα. Το σκεπτικό ήταν η εξαγορά πολιτικής υποστήριξης, ενώ θεωρήθηκε ότι η επιβάρυνση μελλοντικών γενεών μπορούσε να παραβλεφθεί. Αποτέλεσμα χαμηλά όρια ηλικίας, υψηλά επίπεδα αναπλήρωσης και κλαδικές διαφοροποιήσεις.

Η αλλαγή οικονομικού συστήματος στις αρχές της δεκαετίας του '90 συνδυάστηκε άμεσα με κατάρρευση του συστήματος εισφορών. Καθώς όμως τα συστήματα εισπράξεων προσαρμόζονται στην νέα πραγματικότητα, γίνεται εμφανέστερο ότι το κύριο πρόβλημα έγκειται σε συνταξιοδοτικές παραμέτρους που είναι υπερβολικά γενναιοδωρες. Ο υψηλός πληθωρισμός φροντίζει έτσι ώστε η πραγματική αναπλήρωση εισοδήματος μέσα σε λίγα χρόνια υποχωρεί απο τα επίπεδα του 80% και άνω της συνταξιοδότησης. Παράλληλα, η διαδικασία ιδιωτικοποιήσεων και η ανάγκη εκσυγχρονισμού της ιδιαίτερα πεπαλαιωμένης παραγωγικής υποδομής δημιουργεί ανάγκες για κεφάλαια και καθιστά τις συνεχείς επιδοτήσεις του συστήματος συντάξεων αναπτυξιακά δυσβάστακτη.

⁵¹Είναι χαρακτηριστικό της έκτασης των ψυχολογικών αλλαγών που έχουν συντελεστεί στην Ανατολική Ευρώπη, ότι στην Πολωνία το σχέδιο μετατροπής του συστήματος ("ιδιωτικοποίησης") επεξεργάστηκε Σοσιαλιστική (τέως κομμουνιστική) Κυβέρνηση ενώ το στηρίζει και το κόμμα των συνταξιούχων (με το σκεπτικό της μεγαλύτερης ασφάλειας).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση της Ουγγαρίας, όπου η μεταρρύθμιση του συστήματος ασφάλισης προωθείται τόσο ως εργαλείο κοινωνικής δικαιοσύνης όσο και ως αναπτυξιακός μοχλός.

5.5 Κοινωνική ασφάλιση και Κοινωνική πρόνοια - επικέντρωση;

5.5.1 Ο ρόλος των κατωτάτων ορίων

Ενα απο τα δυσκολότερα σημεία που αντιμετωπίζεται είναι ο διαχωρισμός της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πρόνοιας, ή σε επίπεδο στόχων, μεταξύ της κοινωνικής αλληλεγγύης και της στήριξης της αποταμίευσης.

Η άποψη, που ακούγεται συχνά, ότι πρέπει να υπάρχει πλήρης διαχωρισμός της κοινωνικής αλληλεγγύης και της πρόνοιας και άρα το σύστημα ασφάλισης, πρέπει να είναι πλήρως ανταποδοτικό είναι λανθασμένη. Εξίσου λανθασμένη είναι και η άποψη, που ακολουθεί απο την σκέψη αυτή, ότι οποιαδήποτε δαπάνη που δεν δικαιολογείται ως αυστηρή ανταπόδοση πρέπει να χρηματοδοτείται απο τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Ο λόγος είναι σαφής όταν αναλογιστούμε *γιατί* υπάρχει το σύστημα ασφάλισης και συγκεκριμένα το τι σημαίνει το επίθετο “κοινωνική” ασφάλιση: Η ασφάλιση ζωής ασφαλίζει εναντίον του κινδύνου της μακροζωίας. Αν κάποιος είχε την ‘ατυχία’ να ζήσει περισσότερο απο ό,τι ανέμενε, είναι δυνατόν οι αποταμιεύσεις του να μην αρκούν για να καλύψουν τις ανάγκες του. Η *κοινωνική* ασφάλιση πέραν αυτού του κινδύνου καλύπτει και ένα άλλο *κοινωνικό* κίνδυνο: τον κίνδυνο η εργασιακή ζωή κάποιου να μην δημιουργεί επαρκείς αποταμιεύσεις για να καλύψει μια αξιοπρεπή διαβίωση. Αυτό μπορεί να συμβεί είτε επειδή επισυμβαίνουν απρόβλεπτα γεγονότα (ανεργία, απρόβλεπτη συρρίκνωση του επαγγέλματος που έχει διαλέξει, οικογενειακά προβλήματα) έτσι ώστε οι αποδοχές του είναι μικρότερες ή η περίοδος ασφάλισης βραχύτερη.

Σαν αποτέλεσμα αυτού του κοινωνικού ρόλου όλα σχεδόν τα συστήματα ασφάλισης έχουν ως κεντρικό τους σημείο την ύπαρξη μιας κατώτατης σύνταξης, η οποία “ασφαλίζει” κατα των “κοινωνικών κινδύνων” της επαγγελματικής ή προσωπικής ατυχίας.

Όπως σε κάθε ασφαλιστικό συμβόλαιο η ύπαρξη ενός ευνοϊκού όρου όπως η κατώτατη σύνταξη δημιουργεί κίνητρα προς καταστρατήγησή του (“moral hazard”). Έτσι αν μπορεί να αποκτηθούν τα ίδια ευεργετήματα με 15 χρόνια εισφορές είτε με 23 χρόνια εισφορές, είναι επόμενο να υπάρχει η τάση αποφυγής πληρωμής εισφορών.

Οι ρυθμίσεις που αφορούν στις κατώτατες συντάξεις πρέπει να αναζητήσουν μια συμβιβαστική λύση που μπορεί να περιορίζει τις καταστρατηγήσεις, διαφυλάσσοντας όμως την κοινωνική αποστολή του θεσμού των κατωτάτων συντάξεων.

Έτσι οι ρυθμίσεις για τις κατώτατες συντάξεις είναι απο την φύση τους ένας συμβιβασμός μεταξύ των κοινωνικών αναγκών και των διοικητικών δυνατοτήτων ελέγχου καταστρατηγήσεων. Η βέλτιστη λύση είναι άρα πολύ πιθανόν να μεταβάλλεται διαχρονικά καθώς μεταβάλλεται η κοινωνική πραγματικότητα αλλά και η ποιότητα της διοικητικής

πληροφόρησης. Λύσεις οι οποίες ήταν οι καλύτερες δυνατές μια εποχή μπορεί αργότερα να είναι αναχρονιστικές.

5.5.2 Είναι τα κατώτατα όρια αναχρονιστικά;

Το σύστημα των κατωτάτων ορίων του ΙΚΑ παραμένει ως έχει απο την νομοθεσία της δεκαετίας του 1950. Οι μεγάλες αυξήσεις των κατωτάτων ορίων μεταξύ 1978 και 1985 επέκτειναν κατα πολύ την σημασία των κατωτάτων ορίων, αφού το 70% των συνταξιούχων εισπράτουν την κατώτατη σύνταξη. Το διάγραμμα 5.1 δείχνει την έκταση του συνωστισμού των συνταξιούχων του ΙΚΑ γύρω από τα ΚΟ: Μόνο 100 χιλιάδες απο τους 720 χιλιάδες συνταξιούχους του ΙΚΑ υπερβαίνουν τα ΚΟ κατα άνω των 20 χιλ. δρχ. Η θέσπιση του TEAM το 1979 με ανεξάρτητη κατώτατη επικουρική σύνταξη (ίση με 5 ΗΑΕ - άρθρο 7 ΝΔ995/80) και καθιέρωση της υποχρέωσης ασφάλισης στο TEAM όπου δεν υπήρχε άλλο επικουρικό το 1983 συμπλήρωσε το “σύστημα”. Το διάγραμμα 5.2 δείχνει ανάλογη συγκέντρωση και στο TEAM.

Αν το σύστημα σχεδιαζόταν το 1997 θα είχε την ίδια δομή;

1. Πριν 15 χρόνια το ΙΚΑ είχε σχετικά πρόσφατα επεκταθεί στο σύνολο της Επικράτειας. Πολλοί συνταξιοδοτούμενοι είχαν διανύσει το μεγαλύτερο τμήμα της εργασιακής τους ζωής σε επαγγέλματα που δεν ασφαλιζονταν. Το 1997, όμως, 65χρονος δύσκολα μπορεί να επικαλεστεί τέτοιες δικαιολογίες αν έχει μόνο την ελάχιστη (15 χρόνια) ασφάλιση.
3. Αν τα κατώτατα όρια αποτελούν κοινωνική πολιτική, τότε τομείς υψηλομίσθων, όπως ΔΕΚΟ και Τράπεζες δεν θα έπρεπε να εξαιρούνται απο την χρηματοδότησή της.
4. Οι δικαιολογίες που υπάρχουν για την ύπαρξη κατωτάτων ορίων στις *κύριες* συντάξεις δύσκολα μπορούν να επεκταθούν για να δικαιολογήσουν κατώτατα όρια στις *συμπληρωματικές* (επικουρικές) συντάξεις. Πολλώ μάλλον όταν η ίδια προστασία που δίδεται στα συμπληρωματικά ΚΟ δεν υπάρχει στα ΚΟ της κύριας.⁵²
5. Η έκταση της φοροδιαφυγής στον φόρο εισοδήματος καθιστούσε τον οποιοδήποτε έλεγχο με βάση δηλωθέντα ποσά την δεκαετία του ‘80 πλήρως αναξιόπιστο. Οποιαδήποτε διαδικασία που βασίζονταν σε εισοδηματικά (ή περιουσιακά) κριτήρια θα κατέληγε σε τιμωρία της ειλικρίνειας. Οι πρόοδοι των τελευταίων ετών καθιστούν την (προσεκτική) χρήση εισοδηματικών κριτηρίων πιο αποδεκτή.
6. Η δομή των Ταμείων καθιστούσε (και ακόμη σε ένα βαθμό καθιστά) διασταυρώσεις στοιχείων μεταξύ ταμείων αδύνατες. Αποτέλεσμα, ακόμη και το συνολικό εισόδημα συνταξιούχου απο συντάξεις αγνοείται. Η διαδικασία που χρησιμοποιήθηκε για το ΕΚΑΣ για πρώτη φορά αξιοποίησε στοιχεία απο περισσότερα απο ένα ταμεία για να κριθεί η ανάγκη των συνταξιούχων.⁵³

⁵² Τα ΚΟ του TEAM, *την στιγμή συνταξιοδότησης*, ορίζονται ως 5 ΗΑΕ και μόνο μετά ακολουθούν στις αυξήσεις του ΙΚΑ. Αντίθετα στο ΙΚΑ τα ΚΟ ισοδυναμούν σήμερα με περίπου 17 ΗΑΕ (απο 20).

⁵³Το ΕΚΑΣ χορηγείται με κύριο κριτήριο το *συνολικό* εισόδημα απο συντάξεις (κύριες και επικουρικές).

Το βασικό πρόβλημα στο σύστημα των Κατωτάτων Ορίων όμως προκύπτει από το γεγονός ότι η επιδότηση στην οποία συνίστανται τα ΚΟ λειτουργεί ως κίνητρο για συνταξιοδότηση το ενωρίτερο δυνατόν. Αν κάποιος επιλέξει να συνταξιοδοτηθεί πριν το όριο ηλικίας θα εισπράξει την κατώτατη σύνταξη και μάλιστα το ποσό της επιδότησης θα είναι μεγαλύτερο.

Όμως, η λογική της επιδότησης που εμπεριέχεται στα ΚΟ (αντιστάθμιση της ατυχίας να συνεισφέρει για λιγότερα χρόνια) είναι τελείως αντίθετη με την πρόωγη συνταξιοδότηση ή συνταξιοδότηση πριν τα όρια ηλικίας.

Με δεδομένο ότι η συμπαράσταση που παρέχεται από τα ΚΟ αποτελεί κοινωνική συνδρομή τότε θα πρέπει να δίδεται σε όλους τους κλάδους με τα ίδια κριτήρια. Συνεπώς δεν δικαιολογείται η χορήγηση ΚΟ σε ένα κλάδο με χαμηλότερα όρια ηλικίας από ό,τι ισχύει σε άλλο κλάδο.

5.5.3 Επικέντρωση στις ανάγκες - ΕΚΑΣ

Η περίοδος 1990-1993 ήταν ιδιαίτερα δύσκολη για τους συνταξιούχους. Κάθε χρόνο από το 1989 ως το 1993 οι συντάξεις έχαναν σε σχέση με τον πληθωρισμό. Οι μειώσεις συντάξεων αυτές ήταν ακόμη δυσμενέστερες για τις εξής κατηγορίες συνταξιούχων:

1. Στο ΙΚΑ, όπου τα κατώτατα όρια μειώθηκαν σε πραγματικούς όρους κατά 24,5% από τον Δεκ. 1989 ως τον Οκτ. 1993.
2. Σε αυτούς που δεν είχαν επικουρικές συντάξεις (αφού τα επικουρικά μειώθηκαν λιγότερο)
3. Σε αυτούς που δεν είχαν άλλους πόρους εκτός από την σύνταξή τους, ή δεν ήταν σε θέση να τους αποκτήσουν αφού δεν μπορούσαν να δουλέψουν.

Αρα ενώ όλοι οι συνταξιούχοι είχαν πρόβλημα, το πρόβλημα για τους ηλικιωμένους χαμηλοσυνταξιούχους με μόνη την σύνταξή τους ήταν εκρηκτικό. Το πρόβλημα των ανθρώπων αυτών δεν μπορούσε να περιμένει την γενική αύξηση των συντάξεων. Χρειάζοταν μια λύση που να ξεχωρίζει αυτούς που είχαν το μεγαλύτερο πρόβλημα και να τους δίνει ουσιαστικές και σημαντικές αυξήσεις.

Ετσι επιπλέον των γενικών αυξήσεων στις συντάξεις, που ήταν πάνω από τον πληθωρισμό, δόθηκε επικεντρωμένη αύξηση 11,400 δρχ στους χαμηλοσυνταξιούχους, όλων των ταμείων που ζούν με εισοδήματα κάτω από 100 χιλ. δρχ τον μήνα και ήταν άνω των 65 ετών ή συνταξιούχοι αναπηρίας. Η αύξηση αυτή λέγεται Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης στους Συνταξιούχους. (ΕΚΑΣ) Το διάγραμμα 5.3 δίδει μια ιδέα του μεγέθους της βελτίωσης των χαμηλών εισοδημάτων σε πραγματικούς όρους.

Με το ΕΚΑΣ εισάγεται στην κοινωνική πολιτική η αρχή της επικέντρωσης στις ανάγκες και της εξειδίκευσης ανάλογα με τις ατομικές ανάγκες.

Το ΕΚΑΣ ήταν η εναλλακτική λύση στην γενικευμένη αύξηση των κατωτάτων ορίων, η οποία αποτελούσε επίμονο αίτημα. Συγκρινόμενο με μια γενικευμένη αύξηση των κατωτάτων ορίων το ΕΚΑΣ έχει πέντε πλεονεκτήματα:

1. Με το ίδιο κόστος δίδονται περισσότερα χρήματα σε εκείνους που τα έχουν περισσότερο ανάγκη. Η αύξηση ενός ΗΑΕ το 1996 στο ΙΚΑ, και το ΕΚΑΣ έχουν περίπου το ίδιο κόστος, περί τα 19 δισ. η αύξηση ΗΑΕ και 17-18 το ΕΚΑΣ.

- Το ΗΑΕ μοιράζει την επιδότηση σε 500,000 ίσα μερίδια. Αποτέλεσμα η μικρή αύξηση των 5700 δρχ/μήνα, που κατακρίθηκε.
- Το ΕΚΑΣ επικεντρώνει την βοήθεια σε αυτούς που την χρειάζονται περισσότερο: Τους ηλικιωμένους ή αναπήρους συνταξιούχους που ζούν με μια μόνο σύνταξη, δηλαδή σε περίπου 300 χιλιάδες άτομα. Αποτέλεσμα δίδονται αυξήσεις διπλάσιες από το ΗΑΕ, που ποσοστιαία μπορούν να ξεπεράσουν το 20%.

Η επιδότηση με τα κατώτατα όρια είναι τυφλή, με το ΕΚΑΣ επικεντρωμένη.

2. Με το ίδιο κόστος το ΕΚΑΣ καλύπτει μεγαλύτερο τμήμα του πληθυσμού.

- Η αύξηση του ΗΑΕ περιορίζεται στα κατώτατα όρια του ΙΚΑ, και μόνο εκεί. Δεν εξετάζονται για αύξηση οι χαμηλοσυνταξιούχοι του Δημοσίου, του ΝΑΤ, του ΤΕΒΕ και των "Ειδικών ταμείων", πολλοί από τους οποίους έχουν μικρότερη σύνταξη από τα ΚΟ του ΙΚΑ.
- Αντίθετα, με το ΕΚΑΣ εξετάζονται οι ανάγκες όλων των συνταξιούχων. ΟΙ συνταξιούχοι του ΝΑΤ, του Δημοσίου, του ΤΕΒΕ, του ΤΣΑ, του ΤΑΕ, δικαιούνται ΕΚΑΣ αν πληρούν τις προϋποθέσεις.

Η αύξηση των Κατωτάτων ορίων εφαρμόζει την ισοπεδωτική λογική του μέσου όρου. Ένας φτωχός σε πλούσιο ταμείο θεωρείται πλούσιος. Αντίθετα, το ΕΚΑΣ εξετάζει τις ανάγκες όλων εξατομικευμένα.

3. Το ΕΚΑΣ αποφεύγει διπλές επιδοτήσεις.

Στο ασφαλιστικό σύστημα υπάρχουν διπλοσυνταξιούχοι - π.χ. χήρες που απέκτησαν σύνταξη από δική τους εργασία και σύνταξη λόγω θανάτου του συζύγου τους.

- Με το ΗΑΕ είναι πολύ πιθανό να εισπράξουν την αύξηση δύο φορές - μια για κάθε σύνταξη.
- Το ΕΚΑΣ δεν μπορεί να εισπραχθεί παρά μόνο μια φορά.

Το ΗΑΕ επιδοτεί την σύνταξη. Το ΕΚΑΣ τον συνταξιούχο.

4. Το ΕΚΑΣ εξετάζει τις οικονομικές ανάγκες ανεξάρτητα από τον τρόπο απόκτησης του ασφαλιστικού δικαιώματος.

- Με την αύξηση των ΚΟ οι χήρες παίρνουν σύνταξη μειωμένη κατά 70%. Άλλες κατηγορίες παίρνουν σύνταξη μειωμένη για άλλες αιτίες. Η αύξηση δίδεται και αυτή μειωμένη.
- Με το ΕΚΑΣ εξετάζεται η οικονομική ανάγκη του συνταξιούχου. Έτσι η μειωμένη σύνταξη δεν οδηγεί σε μειωμένη αύξηση αλλά σε υψηλότερη ποσοστιαία.

Το ΕΚΑΣ εξετάζει το άτομο. Η παραδοσιακή αύξηση το ασφαλιστικό δικαίωμα.

5. Οι παρενέργειες του ΕΚΑΣ στην ασφάλιση και την εισφοροδιαφυγή είναι πολύ μικρότερες.

- Οι ασφαλισμένοι ξέρουν ότι θα πάρουν τα υψηλά κατώτατα όρια αυτόματα όταν συνταξιοδοτηθούν, είτε έχουν 15 χρόνια εισφορές είτε 23 χρόνια. Αν μπορούν να διαφύγουν από τις εισφορές του ΙΚΑ θα το κάνουν.

- Το ΕΚΑΣ δίδεται με έλεγχο εισοδήματος κάθε χρόνο στους συνταξιούχους άνω των 65 ετών και συνταξιούχους αναπηρίας. Έτσι τα κίνητρα που υπάρχουν για να πληρώνει κάποιος εισφορές παραμένουν.

Η Ελλάδα είναι η τελευταία χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εισάγει ένα τέτοιο θεσμό (επικεντρωμένη οικονομική βοήθεια στους χαμηλοσυνταξιούχους, συμπληρωματική της σύνταξης). Με την εισαγωγή του ΕΚΑΣ Η Ελλάδα εναρμονίζεται με τις δύο συστάσεις της ΕΕ του 1992⁵⁴ περί εξασφάλισης ενός ελάχιστου εισοδήματος. Επίσης ανταποκρίνεται στις δεσμεύσεις που ανέλαβε με την υπογραφή το 1989 του Κοινοτικού Κοινωνικού Χάρτη, ο οποίος διακηρύσσει ως θεμελιώδες το δικαίωμα των εργαζομένων που συνταξιοδοτούνται σε ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης.

Μετά 18 μήνες εφαρμογής το ΕΚΑΣ μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει καθιερωθεί σαν εργαλείο κοινωνικής πολιτικής. Με αυτό τον τρόπο κατοχυρώθηκε, στην θεωρία αλλά και στην πράξη, που είναι το σπουδαιότερο η αρχή της επικέντρωσης στις ανάγκες ως εναλλακτική λύση στην γενική και χωρίς κριτήρια επιδότηση.

5.5.4 Κατευθύνσεις εξέλιξης του ΕΚΑΣ

Η χορήγηση του ΕΚΑΣ αποτέλεσε σοβαρό οικονομικό βοήθημα για τους δικαιούχους, των οποίων η οικονομική κατάσταση σαν αποτέλεσμα βελτιώθηκε θεαματικά (διάγραμμα 5.1). Η επιτυχία της πειραματικής εφαρμογής του δημιουργεί το εύλογο ερώτημα προς ποιά κατεύθυνση θα εξελιχθεί.

1. Ηλεκτρονική διασταύρωση στοιχείων ταμείων με στοιχεία φόρου εισοδήματος έτσι ώστε η ετήσια κρίση για το ΕΚΑΣ να μην απαιτεί την παρουσία των ιδίων των δικαιούχων. Η ενέργεια αυτή προϋποθέτει την δυνατότητα ηλεκτρονικής διασύνδεσης των ταμείων με το ΚΕΠΥΟ - μέσω κάποιου “κλειδιού”, όπως ο ΑΦΜ. Ήδη από το 1998 θα προχωρήσει

2. Διεύρυνση ή εμβάθυνση; Υπάρχουν δύο κατευθύνσεις, μια “παραδοσιακή” και μια “επικέντρωσης”: Η διεύρυνση δικαιούχων, με την επέκταση σε άλλες κατηγορίες. Ήδη υπάρχουν πλείστα όσα αιτήματα για χαλάρωση των εισοδηματικών αλλά και των κριτηρίων ηλικίας. Εναλλακτικά ο εντοπισμός αναγκών και χορήγηση μεγαλύτερης βοήθειας εκεί όπου η ανάγκη αξιολογείται μεγαλύτερη

Η πρώτη κατεύθυνση είναι πολύ πιθανό να οδηγήσει σε λίγα μόνο χρόνια σε γενίκευση της χορήγησης του ΕΚΑΣ, δηλαδή επιστροφή στην προτεραία κατάσταση. Ειδικά για η μείωση των ορίων ηλικίας θα ήταν οπισθοδρόμηση, αφού

1. Το ΕΚΑΣ είναι η πρώτη φορά στο ασφαλιστικό σύστημα που καθιερώνεται ενιαίο όριο για άνδρες και γυναίκες.
7. Το ΕΚΑΣ σχετίζεται με την ανάγκη - οι ηλικιωμένοι έχουν σαφώς μεγαλύτερες ανάγκες από νεώτερους.
8. Το όριο των 65 μπήκε, μεταξύ άλλων, γιατί εξασφαλίζει και ίση μεταχείριση με τον ΟΓΑ. Η βασική σύνταξη του ΟΓΑ μπορεί να θεωρηθεί συνεπώς και η οροφή που

⁵⁴24/6/92 Σύσταση 92/441/ΕΟΚ και 27/7/92 σύσταση 92/442/92

μπορεί να φθάσει το ΕΚΑΣ. Αυτό είναι και το ουσιαστικό επιχείρημα για την εξαίρεση συνταξιούχων του ΟΓΑ απο τον μηχανισμό του ΕΚΑΣ.

Αντίθετα, θα μπορούσε, αντί να διευρυνθεί ο κύκλος των δικαιούχων του ΕΚΑΣ, να *ενταθεί* η προστασία που παρέχεται με επιπλέον επικέντρωση. Με τον τρόπο αυτό η κυβέρνηση θα υπερασπίζεται την ιδέα της επικεντρωμένης βοήθειας προσπαθώντας να προβλέψει και να καλύψει κοινωνικές ανάγκες, ακόμη και αν αυτές δεν έχουν διατυπωθεί απο ομάδες πίεσης. Παραδείγματα εμβάθυνσης που είναι εφικτά με την υπάρχουσα πληροφόρηση και υποδομή:

1. Προσαύξηση ΕΚΑΣ σε άτομα άνω των 75 ετών.
 2. Κάλυψη τμήματος των ιατρικών εξόδων (συμμετοχής ασφαλισμένου) των συνταξιούχων ΕΚΑΣ.
 3. Προσαύξηση σε συνταξιούχους που διαμένουν σε μεγάλες πόλεις για να καλύψουν τα έξοδα ενοικίου και το υψηλότερο κόστος ζωής.
 4. Χρηματοδότηση πρωτοβουλίας στην υγειονομική πρόληψη και προαγωγή υγείας (π.χ. τσεκαπ, καρδιολογικός έλεγχος κλπ) απευθυνόμενη σε δικαιούχους ΕΚΑΣ.
- 3. Αναζήτηση δικαιούχων .** Το ΙΚΑ ανέμενε περι τους 300 χιλ. δικαιούχους ΕΚΑΣ (απο τους 600 χιλιάδες συνταξιούχων των κατωτάτων ορίων). Άλλοι υπολογισμοί, που ελάμβαναν υπόψη και τις πληρωμές επικουρικών συντάξεων, ανέμεναν περι τους 230 χιλιάδες συνταξιούχων. Στην πράξη το ΙΚΑ πληρώνει 160 χιλιάδες συνταξιούχους ΕΚΑΣ. Είναι συνεπώς πιθανόν να υπάρχουν δικαιούχοι ΕΚΑΣ που δεν έχουν εντοπισθεί. Οι δικαιούχοι αυτοί μπορεί να γίνει προσπάθεια να προσεγγιστούν μέσω της ηλεκτρονικής διασταύρωσης στοιχείων και μηχανισμούς όπως ΚΑΠΗ, κοινωνικοί λειτουργοί, κλπ.
- Η φορολογία εισοδήματος για πρώτη φορά θα χρησιμοποιηθεί για να δώσει χρήματα αντί να πάρει.
 - Το Κράτος θα ενθαρρύνει την εξάσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών.
 - Είναι πολύ πιθανόν αυτοί που δεν έκαναν αίτηση να μειονεκτούν απο κάποια άποψη (π.χ. κατάκοιτοι, αγράμματοι κλπ) και να χρειάζονται την επιπλέον αρωγή του ΕΚΑΣ.
- 4. Αναζήτηση και κυρώσεις σε εξαπατήσαντες.** Η διαδικασία ηλεκτρονικής αντιστοίχισης θα εντοπίσει όμως και πολλούς που εισέπραξαν ΕΚΑΣ χωρίς να το δικαιούνται:
- Μερικοί δήλωσαν ψευδώς ότι δεν έχουν υποχρέωση κατάθεσης φορολογικής δήλωσης, επειδή υπερβαίνουν τα εισοδηματικά κριτήρια.
 - Διπλοσυνταξιούχοι (παρα την ρητή απαγόρευση) έχουν πάρει ΕΚΑΣ δύο φορές απο δύο ταμεία.

Η επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων σε όσους αποδεδειγμένα εξαπάτησαν το σύστημα θα έδιδε μια νότα σοβαρότητας και αυστηρότητας.

5.5.5 Δυσκολίες Επέκτασης επικέντρωσης - προς την Εθνική σύνταξη;

Το ΕΚΑΣ εφαρμόζεται σε ήδη συνταξιούχους και αφορά την χορήγηση βοήθειας επιπλέον της σύνταξης. Το κύριο κριτήριο με το οποίο χορηγείται, επομένως, είναι το ύψος των συνολικών αποδοχών απο συντάξεις, το οποίο διαπιστώνεται απο την φορολογική δήλωση.⁵⁵ Με δεδομένο ότι ο φόρος στις συντάξεις παρακρατείται στην πηγή, ενώ το μέτρο αφορά χαμηλοσυνταξιούχους, οι οποίοι έχουν κίνητρο να δηλώσουν τα εισοδήματά τους (για να τους επιστραφεί φόρος) οι πιθανότητες λανθασμένης κατηγοροποίησης με χρήση το κριτήριο αυτό είναι μικρές.

⁵⁵ Η αδυναμία διασταύρωσης στοιχείων μεταξύ ταμείων σημαίνει ότι η δήλωση του φόρου εισοδήματος είναι το μόνο σημείο που αθροίζονται οι συντάξεις.

Θα μπορούσαν να αντικατασταθούν τα κατώτατα όρια με κρίση σαν αυτή του ΕΚΑΣ;

- Η σύνταξη δίδεται σε αντικατάσταση και ως αποτέλεσμα της διακοπής του εισοδήματος απο επάγγελμα ή μισθωτή εργασία. Η χρήση του προ την συνταξιοδότηση εισοδήματος θα είναι επομένως παράλογη, αφού εξ ορισμού αυτό το εισόδημα δεν θα υπάρχει μετά την συνταξιοδότηση.
- Εισοδήματα απο άλλες πηγές (π.χ. ενοίκια) θα μπορούσαν να συνεκτιμηθούν. Όμως η αξιοπιστία των στοιχείων αυτών απο τον φόρο εισοδήματος είναι περιορισμένη, ενώ εικονικές μεταβιβάσεις θα καθιστούσαν το κριτήριο αυτό ανενεργό. Το αυτό, κατα μείζονα λόγο, ισχύει για την περιουσία.
- Συστήματα που βασίζονται σε κρίση αναγκών (όπως η Αυστραλία) έχουν και ιδιαίτερα ανεπτυγμένα συστήματα ιδιωτικής συνταξιοδότησης.

Απο την άλλη πλευρά υπάρχουν **ανάγκες** οι οποίες εύκολα διαπιστώνονται και δεν επιδέχονται καταστρατήγηση. Το ενοίκιο, η ηλικία, η οικογενειακή κατάσταση, η κατάσταση της υγείας, ίσως ο τόπος διαμονής επιβαρύνουν το κόστος ζωής. Επομένως, αντί να δίδεται η σύνταξη με κρίση εισοδήματος, θα μπορούσαν να δίδονται προσαυξήσεις με κρίση αναγκών, για συγκεκριμένες καταστάσεις που είναι επαληθεύσιμες.

Οι σκέψεις αυτές οδηγούν προς την κατεύθυνση μιας εθνικής σύνταξης που διαφοροποιείται σύμφωνα με (ορισμένες) ανάγκες:

Τον ρόλο των Κατωτάτων Ορίων θα παίζει η Εθνική Σύνταξη, ένα ποσό που θα χορηγείται με την συμπλήρωση 65 ετών σε όλους τους Έλληνες πολίτες ή μονίμους κατοίκους Ελλάδος.

Η Εθνική Σύνταξη θα διαφοροποιείται σύμφωνα με ορισμένες ανάγκες. Σε ένα εκ των προτέρων ορισμένο διάστημα, η ΕΣ θα ενοποιηθεί με την βασική σύνταξη του ΟΓΑ (τώρα 34000 δρχ/μήνα) και την σύνταξη ανασφαλιστών. Αφού οι συνταξιούχοι ήδη υπερβαίνουν σε αριθμό τον πληθυσμό άνω των 65 ήδη δεν αναμένεται να υπάρχουν νέοι δικαιούχοι εθνικής σύνταξης.

Η Εθνική Σύνταξη δεν πρέπει να οδηγεί σε αυξήσεις συντάξεων, αλλά σε ανακατανομή του μέσου όρου μεταξύ της εθνικής και της σύνταξης του ταμείου. Αρα, η εισαγωγή μιας εθνικής σύνταξης προϋποθέτει την αναμόρφωση του τρόπου υπολογισμού των συντάξεων όλων των ταμείων, αλλά και την ανακατανομή της εισφοράς των ασφαλισμένων και πιθανώς μείωσή της, αν (όπως είναι λογικό) το τμήμα της εθνικής σύνταξης χρηματοδοτείται απο το κράτος.

Ετσι, η Εθνική Σύνταξη δεν μπορεί να αποτελέσει αποσπασματικό μέτρο, αλλά είναι ένα ιδιαίτερα χρήσιμο εργαλείο σε μια συνολικότερη αναμόρφωση του συστήματος.

6. Ασφάλιση και Μακροοικονομική Σταθερότητα

6.1 Η καθημερινότητα των ταμείων και το Μάαστριχτ

Το ασφαλιστικό πρόβλημα συνήθως αντιμετωπίζεται κυρίως ως πρόβλημα επάρκειας συντάξεων. Ως τέτοιο θέμα, κυρίαρχη απειλή είναι το δημογραφικό η δε δεσπόζουσα ερώτηση είναι αν μπορούν να εκπληρωθούν οι συσσωρευόμενες υποχρεώσεις. Ως ζήτημα δημόσιας συζήτησης παραπέμπει σε χρονικό ορίζοντα δεκαετίας και άνω. Για να απαντηθούν ικανοποιητικά τα θέματα που τίθενται απαιτούνται συχνά μεγάλες δομικές αλλαγές στο ασφαλιστικό σύστημα και στην ζωή των ασφαλισμένων του είδους που εξετάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Η επικέντρωση στον μακρινό ορίζοντα και στα δυσεπίλυτα “υπαρξιακά” προβλήματα του ασφαλιστικού συστήματος επισκιάζει την σημασία του τρόπου λειτουργίας του ασφαλιστικού συστήματος για βραχυπρόθεσμα θέματα και κυρίως την μακροοικονομική σταθερότητα. Αρκεί να παρατεθούν ορισμένες παρατηρήσεις:

- Το σύνολο των συντάξεων και εφάπαξ που πληρώνονται κάθε χρόνο είναι περί το 12% του ΑΕΠ, αν εξετασθεί συνολικά η μεγαλύτερη δαπάνη που αναλαμβάνει το Κράτος. Κάθε μήνα αποστέλλονται άνω των 3 εκατομμυρίων επιταγές σε 2 εκ. 200 χιλιάδες συνταξιούχους.
- Οι εισπράξεις από εισφορές ιδιωτών (επιχειρήσεων και ασφαλισμένων) είναι άνω του 9% του ΑΕΠ. Το κάθε ταμείο αντιστοιχεί σε και εκπληρώνει τις ίδιες λειτουργίες με ένα Υπουργείο Οικονομικών.
- Οσον αφορά τις δοσοληψίες με το κοινό, το ασφαλιστικό σύστημα είναι το τμήμα του Κράτους με το οποίο έρχεται σε επαφή συχνότερα ο πολίτης. Η επαφή αυτή συχνά είναι σε αποφασιστικές στιγμές στην ζωή του κάθε ατόμου (ασθένειες, συνταξιοδότηση, θάνατος). Η εξυπηρέτηση που βρίσκει ο πολίτης στα ταμεία ασφάλισης είναι κύριο στοιχείο για την αξιολόγηση του Κράτους συνολικά.
- Στα ασφαλιστικά ταμεία απασχολούνται περί τα 15 χιλιάδες άτομα σε διοικητικές υπηρεσίες και άλλοι τόσοι ως υγειονομικό προσωπικό. Οι δαπάνες διοικητικού προσωπικού ανέρχονται σε 82 δισ. Δρχ το 1997, το δε σύνολο του διοικητικού κόστους σε 135 δισ. Δρχ τουλάχιστον. Τα μεγέθη αυτά υπερβαίνουν αυτά μιας μεσαίας προς μεγάλη ΔΕΚΟ.

Οι μακροοικονομικές υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα μας στην Συνθήκη του Μάαστριχτ και οι στόχοι για την σταθεροποίηση αναφέρονται στην “Γενική Κυβέρνηση”. Σε αντίθεση με προηγούμενους Εθνικολογιστικούς ορισμούς του “κράτους” η Γενική Κυβέρνηση περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση και τα ασφαλιστικά ταμεία.

Είτε εξοικονομείται μια δραχμή στο Υπουργείο Αποκέντρωσης είτε στο ΤΣΜΕΔΕ είναι το ίδιο πράγμα. Μια δραχμή στο ΤΕΒΕ και μια δραχμή στις εισπράξεις του ΦΠΑ έχουν το ίδιο αποτέλεσμα στην επίτευξη των στόχων της ΟΝΕ.

Για να είναι ισορροπημένη η συνολική πολιτική σύγκλισης στους ονομαστικούς στόχους της ΟΝΕ, πρέπει οι πρωτοβουλίες που αφορούν στην κεντρική κυβέρνηση να έχουν το ανάλογο τους στα ταμεία. Η νέα αυτή πραγματικότητα αντιστρατεύεται νοοτροπίες εδραιωμένες εδώ και δεκαετίες για την ανεξαρτησία των ταμείων και την διοικητική τους αυτοτέλεια. Η οργανωτική δομή του ασφαλιστικού συστήματος σημαίνει ότι δεν είναι αυτονόητο ότι το κάθε ταμείο θα εφαρμόζει την συνολική πολιτική προσαρμογής που εφαρμόζει η κυβέρνηση.

Η αντιμετώπιση βραχυπρόθεσμων ζητημάτων, όσο και αν βοηθά, είναι απίθανο να αρκεί για να επιλύσει το συνολικότερο πρόβλημα της ασφάλισης - θα είναι σταγόνα στον ωκεανό. Ομως είναι σίγουρο ότι μπορεί να έχει σημαντικότερη επίπτωση στα μακροοικονομικά μεγέθη από το ένα έτος στο άλλο. Ορισμένα παραδείγματα αρκούν:

- Ο περιορισμός της εισφοροδιαφυγής αυξάνει την βάση των εισφορών άμεσα. Μετά την αύξηση όμως η νέα (αυξημένη) βάση θα υπόκειται στις ίδιες αρνητικές δημογραφικές επιρροές όπως πριν. Παρά ταύτα, το έλλειμμα του δημοσίου το ενδιαφέρει πρωτίστως η *άμεση* επίπτωση.
- Η αξιοποίηση της περιουσίας ενός ταμείου με μια πώληση ακινήτου σε συμφέρουσα τιμή μπορεί να έχει σημαντική επίπτωση στα οικονομικά του δημοσίου το συγκεκριμένο έτος.
- Η μηχανοργάνωση μπορεί να εντοπίσει πλείστα όσα σημεία που μπορεί να περικοπεί το διοικητικό κόστος και να βελτιωθεί η εξυπηρέτηση του πολίτη. Οι εξοικονομήσεις αυτές σε σχέση με το έλλειμμα του ΙΚΑ είναι μηδαμινές. Ομως μπορεί να είναι πολλαπλάσια των αντίστοιχων εξοικονομήσεων που αναζητώνται εναγωνίως σε ένα Υπουργείο ή σε μια μεσαίου μεγέθους ΔΕΚΟ.

Υπάρχει ο κίνδυνος η ενασχόληση με τα δύσκολα “μεγάλα προβλήματα” της ασφάλισης να αποτρέψει την επίλυση των ευκολότερων καθημερινών θεμάτων λειτουργίας των ταμείων. Αν υπάρχουν βάσιμες ενδείξεις ότι αυτό έγινε, τότε μελέτη των προβλημάτων των ταμείων μπορεί να εντοπίσει σημεία παρέμβασης με πολλαπλάσιο άμεσο αποτέλεσμα από ό,τι σε τομείς, όπως οι ΔΟΥ, όπου υπήρχαν εντατικές προσπάθειες σε αυτή την κατεύθυνση τα τελευταία χρόνια. Εκτός αυτού, υπάρχει συσσωρευμένη εμπειρία επίλυσης αντίστοιχων θεμάτων με αυτά που αντιμετωπίζουν τα ταμεία, τόσο στις εισπράξεις όσο και στην λειτουργία.

Το έτος-καμπή στο οποίο θα κριθεί η πολιτική ονομαστικής σύγκλισης προς τα κριτήρια της ΟΝΕ είναι το 1999. Το διάστημα ως την κατάθεση του προϋπολογισμού του 1999, τον Νοέμβριο του 1998, μπορεί να αξιοποιηθεί για την εξεύρεση μέτρων και πρωτοβουλιών έτσι ώστε το ασφαλιστικό σύστημα να παίζει ένα ουσιαστικό ρόλο στην επίτευξη των μακροοικονομικών στόχων.

6.2 Διοικητική δομή - Λογιστική απεικόνιση

Το ασφαλιστικό σύστημα είναι ιδιαίτερα περίπλοκο.

Συντάξεις πληρώνονται είτε απο αυτόνομα ταμεία (ΝΠΔΔ αλλά μερικά ΝΠΔ), είτε απο κλάδους ταμείων με άλλο κύριο αντικείμενο, απο τον προϋπολογισμό επιχείρησης, απο τα γενικά έσοδα του Δημοσίου. Η χρηματοδότηση μπορεί να προέρχεται απο εισφορές υπολογιζόμενες στο μισθό, σε άλλες εισροές στην παραγωγή (π.χ. το ταμείο των αρτοποιιών υπολογίζει τις εισφορές επι κιλών αλεύρου), απο πληρωμές για υπηρεσίες και άμεση συμμετοχή του ασφαλισμένου, να υπολογίζεται με διάφορους “αντικειμενικούς” τρόπους (το μέγεθος και το είδος του πλοίου στο ΝΑΤ, τεχνικά στοιχεία οικοδομής για τους οικοδόμους στο ΙΚΑ). Τέλος η κοινωνική συνεισφορά μπορεί να προέρχεται απο φόρο υπερ τρίτων (τους λεγόμενους κοινωνικούς πόρους), επιχορήγηση, τριμερή χρηματοδότηση, κάλυψη ελλείμματος απο επιχείρηση, ή κάλυψη τμήματος του κόστους συντάξεων απο την επιχείρηση.

Το περίπλοκο του συστήματος έχει διάφορα λειτουργικά αποτελέσματα, μερικά εκ των οποίων θα μπορούσαν να είναι και θετικά. Ομως όσον αφορά τα μακροοικονομικά, δύο μόνο σημεία θα αναφέρουμε: την εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού και την εθνικολογιστική απεικόνιση του συστήματος.

6.2.1 Εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού

Βασικό εργαλείο μακροοικονομικής πολιτικής είναι η εκπόνηση, και η παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Σε ημι-αυτόνομους οργανισμούς όπως τα περισσότερα ταμεία είναι το κύριο εργαλείο μέσω του οποίου υλοποιείται η βούληση του εποπτεύοντος (και πολιτικά υπεύθυνου) Κράτους.

Στην περίπτωση των ταμείων ο προϋπολογισμός θα έπρεπε να είναι απλή υπόθεση, αφού οι πληρωμές είναι εν πολλοίς επαναλαμβανόμενες, δεν υπάρχει ανταγωνισμός, ενώ και η βάση εισφορών δεν υπόκειται σε απότομες αυξομειώσεις. Σε αντίθεση με πολλές ΔΕΚΟ υπάρχουν πληθώρα ποσοτικών δεικτών οι οποίοι να μπορούν να πλαισιώσουν τα οικονομικά στοιχεία.

Η πραγματικότητα, όπως προκύπτει απο απλή σύγκριση των στοιχείων του Κοινωνικού Προϋπολογισμού πολύ απέχει απο αυτή την αναμονή. Στις λίγες περιπτώσεις που υπάρχουν απολογιστικά στοιχεία (τα περισσότερα ταμεία είναι 3-4 ή περισσότερα χρόνια πίσω, τα δε “απολογιστικά” στοιχεία και όταν ακόμη εκπονηθούν δεν δημοσιεύονται πουθενά), εμφανίζονται εκπληκτικές προϋπολογιστικές αστοχίες. Συγκρίσεις προϋπολογισθέντων κονδυλίων συνεχόμενων ετών εμφανίζουν αυξομειώσεις που δύσκολα μπορούν να εξηγηθούν. Τέλος, κατα την διάρκεια ενός έτους, σε ελάχιστες περιπτώσεις ταμείων μπορεί να υπάρχει εκτίμηση για την πορεία είσπραξης των εσόδων ή ακόμη και των δαπανών. Η πληροφόρηση που έχει ένα ταμείο για την οικονομική του κατάσταση είναι τόσο ελλιπής που υπάρχουν περιπτώσεις που αναζητήθηκε δανεισμός την στιγμή που υπήρχαν αναξιοποίητες καταθέσεις του ταμείου σε τράπεζα.⁵⁶ Η τελική εκτέλεση του έτους στην μεγίστη πλειοψηφία των ταμείων είναι συνήθως “έκπληξη”. Με αυτά που είναι γνωστά για ένα ταμείο είναι απόλυτα

⁵⁶Ουδείς έχει καταφέρει να εξηγήσει πώς, όταν ένα ταμείο επιχορηγείται με αρκετά δισ. Δρχ. λιγότερα απο όσα αρχικά ζήτησε, καταφέρνει να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του.

δυνατό να επιχορηγείται ένα ταμείο για την κάλυψη του ελλείμματός του, την στιγμή που δεν καταβάλλει προσπάθεια να εισπράξει βεβαιωμένες εισφορές.

Στην περίπτωση των Δημοσίων Επιχειρήσεων (αλλά και του ΙΚΑ και του ΟΓΑ μερικά) ένα σύστημα στοχοθέτησης και παρακολούθησης εκτέλεσης του προϋπολογισμού είχε πολλαπλά ευεργετικά αποτελέσματα, όχι μόνο στα δημόσια οικονομικά, αλλά και στην λειτουργία των ιδίων των επιχειρήσεων.

Η *αυτούσια* μεταφορά της εμπειρίας και των τεχνικών παρακολούθησης των ταμείων ασφάλισης από τα αρμόδια υπουργεία είναι απόλυτα εφικτή, με σχετικά μικρή ενίσχυση των ελεγκτικών τους δυνατοτήτων. Η αρχή της εφαρμογής μπορεί να γίνει ήδη από το 1997, με στόχο το πλήρες σύστημα να εφαρμοστεί στον προϋπολογισμό του 1998.

6.2.2 Λογιστική απεικόνιση - Ασπρες και Μαύρες Τρύπες

Μια εργασία που γίνεται κάθε χρόνο από την Τράπεζα Ελλάδος είναι ο υπολογισμός του ελλείμματος του Δημοσίου σε *ταμειακή* βάση. Υπάρχουν ήδη τα στοιχεία του ελλείμματος σε *δημοσιονομική* βάση - δηλαδή σε επίπεδο παραγγελιών και δημιουργίας υποχρεώσεων. Ο λογαριασμός σε ταμειακή βάση ασχολείται με τις πληρωμές που πράγματι έλαβαν χώρα μεταξύ 1/1 και 31/12.

Τα τελευταία 10 και άνω χρόνια το έλλειμμα σε ταμειακή βάση είναι πάντοτε μικρότερο από αυτό σε δημοσιονομική βάση, κατά ένα ποσό που από χρόνο σε χρόνο αυξάνεται. Το 1996 το ποσό αυτό ήταν άνω των 500 δισ. δρχ., ενώ το 1995 περί τα 350 (;) δισ. Δρχ. Η "εξήγηση" έχει να κάνει με ένα μυστηριώδη λογαριασμό στην Τράπεζα της Ελλάδος ο οποίος συγκεντρώνει τα ταμειακά διαθέσιμα ΝΠΔΔ - δηλαδή ταμείων ασφάλισης, Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, Πανεπιστημίων, ποικίλων κληροδοτημάτων και ευαγών ιδρυμάτων. Ο λογαριασμός αυτός αυξανόταν ακόμη και έτη στα οποία το έλλειμμα των ασφαλιστικών ταμείων είχε αλματώδη άνοδο, όπως το 1989.

Ως τώρα *ουδείς* έχει καταφέρει να βρεί ένα πειστικό τρόπο να προβλέπει το πόσο θα είναι η αύξηση του υπολοίπου του λογαριασμού αυτού από τον ένα χρόνο στον άλλο - αξιοποιώντας διαθέσιμα στοιχεία και εύλογες υποθέσεις (ή και να εξηγήσει το πώς προέκυψε η αύξηση παλαιότερων ετών).

Τμήμα της εξήγησης (αλλά όχι το σύνολο) έχει να κάνει με την λογιστική απεικόνιση των δοσοληψιών των ταμείων με τα νοσοκομεία: Οι πληρωμές νοσηλείων καταγράφοντο (εθνικολογιστικά) ως έξοδο των ταμείων αλλά όχι ως έσοδο των νοσοκομείων. Όσο τα νοσήλεια ήταν πολύ μικρότερα από το κόστος νοσηλείας, η απόκλιση ήταν μικρή. Η αύξηση των νοσηλείων κατέστησε την απόκλιση σημαντική, την δε διόρθωσή της αξιοπρόσεκτη μακροοικονομικά - εξ ου και αποκαλέσθηκε "ασπρη τρύπα".

Η απουσία εφαρμογής σταθερών κανόνων στα ταμεία, σε συνδυασμό με το περίπλοκο νομικό καθεστώς που διέπει τους φορείς που καταβάλλουν συντάξεις και συλλέγουν εισφορές⁵⁷

⁵⁷ Το Δημόσιο είναι ένα παράδειγμα αφού οι εισπράξεις εισφορών διοχετεύονται σε

δημιουργούν την πιθανότητα να υπάρχουν και άλλες “ασπρες τρύπες”, όπου η λογιστική απεικόνιση όπως γίνεται σήμερα υπερεκτιμά τις υποχρεώσεις του δημοσίου και οδηγεί σε αδικαιολόγητα υψηλότερο έλλειμμα. (Βλ. επίσης την συζήτηση για το οργανικό έλλειμμα πιο κάτω - 6.3.2)

Ενα παράδειγμα απο την διεθνή εμπειρία αρκεί για να δώσει μια ιδέα για το τι αποτέλεσμα μπορούν να έχουν εξορθολογισμοί στα λογιστικά μεγέθη. Στην Γαλλία η France Telecom μετέφερε στο Κράτος την υποχρέωση να πληρώνει συντάξεις υπαλλήλων της ύψους περι το 1 δισ. FF τον χρόνο. Σε αντάλλαγμα πλήρωσε στο Κράτος ένα εφάπαξ ποσό 35 δισ. FF το οποίο μείωσε ισόποσα το έλλειμμα του δημοσίου για το έτος κρίσης για την ONE (βάσει των κανόνων της Eurostat). Ετσι μια ενέργεια που απήλλαξε τον ισολογισμό της επιχείρησης απο ένα βάρος άσχετο με το αντικείμενό της είχε και το θετικό αποτέλεσμα της ενίσχυσης της θέσης του δημοσίου για το κρίσιμο έτος για την κρίση για την ONE.

Αντίστοιχα βάρη στους ισολογισμούς επιχειρήσεων υπάρχουν και στην Ελλάδα. Οι κρατικές Τράπεζες, ΔΕΚΟ όπως η ΔΕΗ και ο ΟΤΕ έχουν σημαντικότερες υποχρεώσεις κάλυψης του ελλείμματος συντάξεων οι οποίες αφαιρούν απο την αξία της επιχείρησης και καθιστούν την εκπλήρωση του βασικού τους έργου δυσχερέστερη. Κεφαλαιοποίηση των υποχρεώσεων αυτών και απόδοση του κεφαλαιοποιημένου ποσού στο ταμείο θα είχε επομένως πολλαπλά οφέλη.

6.3 Η ασφάλιση και η Μακροοικονομία

6.3.1 Δαπάνες

Το πολύπλοκο του συστήματος σημαίνει ότι ακόμη και το φαινομενικά απλό θέμα του συνολικού ποσού συντάξεων είναι δύσκολο να υπολογιστεί. Ο πίνακας 6.1 αξιοποιεί στοιχεία απο τον κοινωνικό προϋπολογισμό και τον Κρατικό προϋπολογισμό.

Το σύνολο συντάξεων ως ποσοστό του ΑΕΠ ανέρχεται σε 11.6% (βλ. επίσης διάγραμμα 6.1) . Απο αυτό 9,8% (85%) είναι κύριες συντάξεις, το 1.6 % (10%) επικουρικές και άλλο 0,2% πολεμικές, τιμητικές και άλλες. Σε αυτό πρέπει να προστεθεί και άλλο 0,5% για τα εφάπαξ το οποίο αυξάνει την ετήσια δαπάνη για συνταξιοδοτική προστασία σε 12.1%.

Το ποσοστό αυτό είχε μια έντονη ανοδική πορεία σε όλη την δεκαετία του '80, φθάνοντας το μέγιστο ποσοστό 12.7% το 1990. Οι ασφαλιστιστικοί νόμοι και (κυρίως) η εισοδηματική πολιτική περιόρισαν το ποσοστό στο 11.5% το 1993. Η πτώση αυτή ήταν παροδική αφού το ποσοστό αυτό έχει ήδη αυξηθεί στο 12,1%, που είναι υψηλότερο απο το ύψος του το 1991.

Η εξέλιξη στο ποσοστό δαπάνης συντάξεων εξηγείται απο τις εξελίξεις στον **αριθμό συνταξιούχων**. (Διάγραμμα 6.2 και 6.3) Το σύνολο συνταξιούχων εμφανίζει μια συνεχή αύξηση. Απο το 1980 έχει αυξηθεί σχεδόν 150%. Απο το 1990 που εληφθησαν τα πρώτα μέτρα έχουν προστεθεί στο σύνολο 500 χιλιάδες περισσότεροι συνταξιούχοι. Το διάγραμμα 6.2 δείχνει ότι οι συνταξιούχοι του ΟΓΑ εμφανίζουν μια στασιμότητα ή και μικρή πτωτική τάση. Οι συνταξιούχοι του ιδιωτικού τομέα αυξάνονται ταχύτερα, αν και η μεγαλύτερη

λογαριασμό τελείως ξεχωριστό απο αυτόν απο τον οποίο πληρώνονται οι συντάξεις.

ποσοστιαία αύξηση είναι αυτή των συνταξιούχων του δημοσίου (δεξιά κλίμακα του 6.2). Ετσι υπάρχει μια μετατόπιση απο ταμεία υψηλών ορίων ηλικίας και χαμηλών συντάξεων προς ταμεία με χαμηλά όρια και υψηλές συντάξεις. Το διάγραμμα 6.3 δείχνει ότι η ταχύτερα αναπτυσσόμενη κατηγορία ασφαλισμένων είναι αυτών με επικουρική ασφάλιση.

Οι παρατηρήσεις αυτές σημαίνουν ότι, εκτός των δημογραφικών προοπτικών, υπάρχουν ισχυρές αυξητικές τάσεις στις συντάξεις απο μετατοπίσεις στην σύνθεση των συνταξιούχων.

Οι εξελίξεις των συνολικών δαπανών συμβιβάζονται με αυτές στους αριθμούς συνταξιούχων μέσω της πορείας της **μέσης σύνταξης**. Αυτή ήταν έντονα πτωτική απο το 1990 ως το 1993, μετά το οποίο σταθεροποιήθηκε με μια μικρή τάση ανόδου, η οποία και εξηγεί την επιστροφή του συνολικού ποσοστού στα επίπεδα του 1991.

Στο ποσοστό αυτό πρέπει να προστεθούν δαπάνες **ασφάλισης ασθένειας** (σε χρήμα και σε είδος) που καλύπτονται απο τα ταμεία και για την κάλυψη των υγειονομικών εξόδων των Δημοσίων υπαλλήλων. Το ποσό αυτό αυξάνεται ραγδαία απο το 1991, απο 2,0% του ΑΕΠ σε 3.34% το 1997, κυρίως ως αποτέλεσμα της αύξησης της φαρμακευτικής δαπάνης, αλλά και της πολιτικής της κάλυψης μεγαλύτερου τμήματος του κόστους νοσηλείας απο τα ταμεία μέσω του νοσηλείου.

Την δεκαετία του '80 το νοσήλειο που πλήρωναν τα ταμεία είχε παγώσει. Αποτέλεσμα η δημιουργία ελλειμμάτων στα νοσοκομεία, που καλύφθηκαν με επιχορηγήσεις ενώ τα ταμεία είχαν πλεονάσματα. Οσα ταμεία (όπως το ΙΚΑ) είχαν κλάδο ασθένειας και κλάδο συντάξεων απορρόφησαν το πλεόνασμα υγείας για να καλύψουν το έλλειμμα συντάξεων. Οσοι κλάδοι ήσαν "τυχεροί" και είχαν ανεξάρτητο ταμείο υγείας, αξιοποίησαν το πλεόνασμα για να αυξήσουν την περιουσία τους. Ετσι σε περίοδο λιτότητας, και χωρίς να γίνει αντιληπτό, η κρατική επιχορήγηση για κάλυψη ελλειμμάτων ουσιαστικά οδήγησε σε αύξηση της περιουσίας ταμείων (κατα κανόνα) υψηλομίσθων.

Αν προστεθούν στο 15,4% που αφορούν συντάξεις συν ασφάλιση ασθένειας τα έξοδα διοίκησης και δαπάνες για άλλου είδους κοινωνική προστασία (ανεργία, στεγαστική προστασία), το σύνολο δαπανών κοινωνικής προστασίας ανέρχεται σε 18,3%. Στο τελευταίο πρέπει να συνυπολογιστούν και οι δαπάνες απο τον Κρατικό Προϋπολογισμό για τα νοσοκομεία και πρόνοια. (Οι δαπάνες αυτές δεν προστέθηκαν στα έξοδα κοινωνικής ασφάλισης, αφού υπάρχουν πληρωμές ταμείων προς νοσοκομεία οι οποίες θα έπρεπε να προστεθούν στα έσοδα για να αποφευχθεί η δημιουργία λανθασμένων εντυπώσεων).

Η σύντομη αυτή αναδρομή αυτή στα μακροοικονομικά στοιχεία δαπανών είναι αρκετή για να στοιχειοθετηθούν οι εξής παρατηρήσεις:

1. Τα ποσά των συντάξεων έχουν εγγενείς αυξητικές τάσεις που θα δημιουργούν στο προβλέψιμο μέλλον δημοσιονομικές πιέσεις.
2. Το επίπεδο των δαπανών είναι τόσο υψηλό ώστε ο ακριβής τρόπος χρηματοδότησής του, ή ακόμη και οριακές αλλαγές σε αυτή την χρηματοδότηση να έχουν μακροοικονομικές επιπτώσεις.
3. Οι δοσοληψίες μεταξύ φορέων κοινωνικής ασφάλισης είναι αρκετά μεγάλες και αδιαφανείς έτσι ώστε να αλλάζουν σημαντικά το πως εμφανίζεται ο δημόσιος τομέας.

6.3.2 Χρηματοδότηση

Στην χρηματοδότηση θα πρέπει να γίνει η διαφοροποίηση μεταξύ των ιδίων πόρων της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής συμμετοχής.

Οι ίδιοι πόροι αποτελούνται από εισφορές που συλλέγονται ειδικά για τον σκοπό της ασφάλισης και οι οποίες δημιουργούν ασφαλιστικά δικαιώματα. Ο Πίνακας 6.1 (ή το διάγραμμα 6.5) διακρίνει τις εισφορές ασφαλισμένων, εργοδοτών και τον ρόλο του Κράτους ως εργοδότη.

Οι **εισφορές** ασφαλισμένων συμπεριλαμβάνουν τις εισφορές εργαζομένων των ταμείων μισθωτών, τις εισφορές των αυτοαπασχολούμενων αλλά και τις εισφορές που πληρώνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι για σύνταξη και υγεία, όπως και εισφορές συνταξιούχων. Οι εισφορές ιδιωτών εργοδοτών συμπεριλαμβάνουν όλες τις εισφορές που πληρώνονται σε ταμεία (ΙΚΑ, ΔΕΚΟ, τραπεζών, Τύπου). Τέλος ο ρόλος του κράτους ως εργοδότη αναφέρεται στην χρηματοδότηση των συντάξεων δημοσίου μείον τις εισφορές που πληρώνουν οι Δημόσιοι Υπάλληλοι.

Οι εισφορές πρέπει να χωριστούν σε αυτές που υπολογίζονται ως ποσοστό της αμοιβής εργαζομένων (ταμεία μισθωτών), αυτές που υπολογίζονται επί άλλου συντελεστή (π.χ. κιλά αλεύρι, ανα δικαστική πράξη) και αυτές που υπολογίζονται δραχμικά. Οι τελευταίες είναι κοινές σε ταμεία αυτοαπασχολούμενων και συνήθως προβλέπεται κατάταξη σε κλάσεις. Στις περισσότερες περιπτώσεις η αναπροσαρμογή των κλάσεων είναι *ad hoc* ενώ η επιλογή κλάσης εθελοντική.

Τα “άλλα έσοδα” περιλαμβάνουν έσοδα από την εκμετάλλευση της περιουσίας των ταμείων, όπως και διάφορα ανταποδοτικά τέλη (και ίσως διάφορες μεταβιβαστικές πληρωμές από το ένα ταμείο στο άλλο).

Την εικόνα της χρηματοδότησης συμπληρώνουν οι κάθε είδους **κοινωνικές συνεισφορές**. Αυτές μπορούν να πάρουν την μορφή επιχορηγήσεων⁵⁸, τριμερούς συμμετοχής που σχετίζεται με τις εισφορές εργαζομένων που άρχισαν εργασία μετά το 1993, διάφορες τιμητικές συντάξεις για τις οποίες δεν εισπράχτηκαν εισφορές (πολεμικές, εθνικής αντίστασης, τιμητικές), κάλυψη ελλειμμάτων από επιχειρήσεις (ΔΕΗ, ΟΤΕ, Τράπεζες), και τέλος φόρους υπερ τρίτων.

Οι περισσότεροι από τους κοινωνικούς πόρους έχουν περισσότερη θέση σε μουσεία δημοσιονομικής ιστορίας (π.χ. εισφορά 7 δρχ ανά κιλό κεριού για ταμείο κληρικών, μερικές δεκάρες στο κιλό αλατιού στο ΙΚΑ, κλπ), ενώ άλλοι αντιπροσωπεύουν σεβαστά ποσά και έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην λειτουργία των αγορών (π.χ. οι πόροι του Ταμείου Νομικών⁵⁹), ενώ μπορούν να επιβαρύνουν άλλα ταμεία πολύ φτωχότερα. Σαν παράδειγμα, ο κοινωνικός πόρος των Υγειονομικών επί των τιμών των φαρμάκων πληρώνεται κατά 75% και

⁵⁸Προς το ΙΚΑ, ΟΓΑ, NAT, ΤΕΒΕ, ΤΑΕ και άλλα μικρότερα ταμεία.

⁵⁹Οι τελευταίοι (που επιβαρύνουν σημαντικά τις αγοραπωλησίες ακινήτων) πάγωσαν με τον Ν2084 διοχετευόμενοι στον ΛΑΦΚΑ. Το 1995 απεδόθησαν πάλι στο Ταμείο - με αποτέλεσμα την είσπραξη εκ μέρους του 13 δισ. τον χρόνο επιπλέον.

άνω απο Ταμεία Ασφάλισης, με πρώτο το ΙΚΑ. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η ανυπαρξία νομικού ορισμού του τι είναι κοινωνικός πόρος και τι εισφορά ασφαλισμένου σημαίνει ότι η κατάταξη συγκεκριμένων εσόδων στην μια ή στην άλλη κατηγορία είναι αυθαίρετη. Παράδειγμα, υποχρέωση καταβολής σε ταμείο ποσοστού επι του *συνόλου* του κόστους Δημοσίων Εργων (δηλαδή και επι του κόστους των υλικών, απαλλοτριώσεις, μισθών εργατών, εισφορών στο ΙΚΑ), λογικά θα έπρεπε να θεωρείται κοινωνικός πόρος και όχι εισφορά του μηχανικού, όταν η αμοιβή του μηχανικού είναι μικρό μόνο ποσοστό του συνολικού κόστους. Ομως, η εν λόγω εισφορά αποτελεί εισφορά ασφαλισμένου στο ΤΣΜΕΔΕ. Η εκτέλεση των έργων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης έχει οδηγήσει σε εκτίναξη των εσόδων του ταμείου, το οποίο παρά την μεγάλη αύξηση των συντάξεών του έχει οκταπλασιάσει (σε σταθερές τιμές) το πλεόνασμά του.

Κοινή λογιστική πρακτική των Ταμείων ασφάλισης είναι να θεωρείται το σύνολο των κοινωνικών συνεισφορών ως τακτικό έσοδο. Με τον τρόπο αυτό αθροίζονται τα ελλείμματα και τα πλεονάσματα και (ακόμη και τώρα) προκύπτει ένα συνολικό πλεόνασμα για την ασφάλιση⁶⁰. Ομως, πέραν του ότι το αλγεβρικό άθροισμα προϋποθέτει ότι το πλεόνασμα, π.χ. του ΤΣΜΕΔΕ, είναι διαθέσιμο όχι για τις αγορές Τραπεζών αλλά για χρηματοδότηση του ΙΚΑ, το πλεόνασμα προκύπτει αν θεωρηθούν κονδύλια με τίτλο “Κάλυψη Ελλείμματος” ως τακτικό έσοδο - πράγμα μάλλον παράλογο.

Τέλος, πρέπει να γίνει αναφορά στο ότι ο Κοινωνικός Προϋπολογισμός δεν περιλαμβάνει τις δαπάνες δανεισμού των ταμείων, ενώ αντίθετα περιλαμβάνει τα έσοδα όταν τα ταμεία δανείζουν το Δημόσιο με την αγορά ομολόγων (ως προσόδους περιουσίας). Ο ορισμός του ελλείμματος που χρησιμοποιείται ευρύτερα στις κοινωνικές ασφαλίσεις είναι αυτός του “οργανικού ελλείμματος”, ο οποίος προσομοιάζει περισσότερο με αυτόν του “πρωτογενούς ελλείμματος”. Το οργανικό διαφέρει απο το πρωτογενές επειδή περιλαμβάνει τις δαπάνες επενδύσεων και τα έσοδα (αλλά όχι τα έξοδα) απο δανεισμό.

Μια ιδέα του πως η λογιστική απεικόνιση μπορεί να διαστρεβλώνει την πραγματικότητα προκύπτει απο την ανάλυση του πως αντιμετωπίστηκε ο δανεισμός του ΙΚΑ και του ΝΑΤ απο τα 1987 ως σήμερα:

Τα μέσα της δεκαετίας του ‘80 το ΙΚΑ είχε αναγκαστεί να προσφύγει σε τραπεζικό δανεισμό σε ετήσια βάση για να πληρώνει τις συντάξεις. Οι τόκοι είχαν δημιουργήσει χιονοστιβάδα, αφού οι υποχρεώσεις αποπληρωμής τόκων είχαν υπερβεί τα 100 δισ. Δρχ ετησίως. Το Κράτος αναγνωρίζοντας το παράλογο της κατάστασης επιχορήγησε για πρώτη φορά το ΙΚΑ το 1987. Η επιχορήγηση εδίδετο για την κάλυψη τόκων - τα δε χρήματα πολλές φορές διοχετεύονταν στις Τράπεζες κατευθείαν. Απο το 1990 και μετά το Κράτος έχει αναλάβει το μεγαλύτερο μέρος του χρέους του ΙΚΑ, άρα και τις υποχρεώσεις πληρωμής τόκων. Ομως η επιχορήγηση παρέμεινε στα παλαιά της επίπεδα. Ακόμη και τώρα το ΙΚΑ δεν αποπληρώνει το χρέος, ο δε Κοινωνικός Προϋπολογισμός πουθενά δεν αναφέρει τις υποχρεώσεις για τόκους.

⁶⁰Ο Κοινωνικός Προϋπολογισμός του 1996 αναφέρει το “πλεόνασμα” αυτό ως 235 δισ. Δρχ. Το 1997 το ποσό αυτό περιορίστηκε στο ήμισυ.

Πως ερμηνεύονται αυτές οι δοσοληψίες;

- A. Το ΙΚΑ δανειζόταν με 30% επιτόκιο. Το Δημόσιο δανειζόταν με 20% για να δώσει στο ΙΚΑ να αποπληρώσει τις τράπεζες. Την διαφορά των 10 μονάδων την καρπώνονταν οι μεγάλες κρατικές τράπεζες. Μια πρακτική δηλαδή που δικαιολογείται ως κοινωνική πολιτική συνίστατο σε μια κεκαλυμμένη επιδότηση στις τράπεζες.
- B. Το πραγματικό ύψος και η διαχρονική εξέλιξη της επιχορήγησης προς το ΙΚΑ υπεκτιμά σοβαρά την αύξησή της. Ένα ποσό που κάλυπτε το οργανικό έλλειμμα συν τους τόκους, τώρα καλύπτει μόνο το έλλειμμα.

Η **διαχρονική εξέλιξη** των “εσόδων” του συστήματος φαίνεται στον πίνακα 6.1 και στο διάγραμμα 6.5Α και 6.5Β.

Τα τέλη της δεκαετίας του ‘80 οι εισφορές ως ποσοστό του ΑΕΠ ακολουθούσαν φθίνουσα πορεία. Μια εξήγηση είναι πιθανώς ο υψηλός πληθωρισμός που οδήγησε σε υστέρηση των εισπράξεων των δραχμικά οριζόμενων εισφορών (*Tanzi effect*), όπως ίσως και χαλάρωση στον εισπρακτικό μηχανισμό. Μεταξύ 1990 και 1992 επεβλήθησαν μεγάλες αυξήσεις στους συντελεστές εισφορών του ΙΚΑ, ενώ οι δραχμικά οριζόμενες εισφορές αυξήθηκαν σε πραγματικούς όρους, ιδιαίτερα μετά το 1992. Παράλληλα, ολόκληρες τάξεις ασφαλισμένων πλήρωσαν εισφορές για πρώτη φορά (δημόσιοι υπάλληλοι) ενώ στις Τράπεζες και τις ΔΕΚΟ αυξήθηκαν κυρίως οι εισφορές ασφαλισμένων για να αποκαταστήσουν την σχέση ασφαλιστρών εργοδότη και ασφαλισμένου. Οι τελευταίες αυξήσεις έγιναν κλιμακωτά από το 1992 ως το 1995.

Αποτέλεσμα αυτών των αλλαγών είναι οι εισφορές ιδιωτών εργοδοτών να φθάσουν το 4.1% του ΑΕΠ (από 3.7% περίπου το 1989) το 1992. Από το 1995 και μετά παρατηρείται σταθερότητα με μια ελαφρά αρνητική τάση. Οι εισφορές ασφαλισμένων από 3.6% του ΑΕΠ το 1989 έφθασαν το 4.5% το 1993, συνέχισαν την άνοδό τους ως το 1995 (5.16%). Από τότε έχουμε μικρή *μείωση* με το ποσοστό να έχει κατεβεί στο 5,07%. Η μείωση αυτή εξηγείται με την εξέλιξη των δραχμικών ασφαλιστρών, όπως και την τάση να αυξάνονται οι ασφαλισμένοι ταχύτερα στα ταμεία με μικρές εισφορές.

Η κοινωνική συνεισφορά, αφού αυξήθηκε ως το 1990 (φθάνοντας το 4.7% του ΑΕΠ) περιορίστηκε σαν αποτέλεσμα της βελτίωσης της θέσης των ταμείων, αλλά από το 1995 και μετά αυξάνεται. Κυρίως αυξητική τάση έχει η κρατική επιχορήγηση, η οποία μαζί με την τριμερή χρηματοδότηση έχει ξεπεράσει το 3% του ΑΕΠ. Τέλος τα “άλλα έσοδα” (κυρίως πρόσοδοι περιουσίας) αφού αυξήθηκαν ως το 1995 φαίνεται να μειώνονται σαν αποτέλεσμα της φθίνουσας πορείας των επιτοκίων.

Μια εικόνα του πόσο αυξήθηκαν οι εισφορές στον ιδιωτικό τομέα και κυρίως στην βιομηχανία δίδει ο πίνακας 3.1 και τα διαγράμματα 3.1. και 3.2, που εμφανίζουν την πορεία του *συνολικού* ασφαλιστρου στο ΙΚΑ⁶¹ και ξεχωριστά για το 40% των ασφαλισμένων που θεωρούνται Βαρέα και Ανθυγιεινά Επαγγέλματα (ΒΑΕ) - που απαντώνται κυρίως στην Βιομηχανία. Το συνολικό ασφάλιστρο από 35.5% (εκ του οποίου 12.25% εργαζόμενος και

⁶¹ Αυτό περιλαμβάνει όλες τις επιβαρύνσεις για σύνταξη, επικούριση, ασθένεια, ανεργία, στράτευση, κλπ. Δεν περιλαμβάνει εισφορές για εφάπαξ.

21.25% εργοδότης) το 1989 είναι τώρα 44.06% (15.9 και 28.16%). Για τα ΒΑΕ απο 38.10% (14.45 και 23.65) είναι 50.66% (19.35 και 31.31).

Τα στοιχεία για την πορεία των εσόδων κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να προβληματίσουν ιδιαίτερα. Η στασιμότητα είναι ακόμη πιο αδικαιολόγητη αν αναλογιστεί κανείς ότι:

- Ο ασφαλιζόμενος πληθυσμός δεν σταμάτησε να αυξάνεται. Η αύξηση γίνεται κυρίως σε επιχειρήσεις εντάσεως εργασίας - όπως τις υπηρεσίες, ενώ περιορίζεται σε επιχειρήσεις εντάσεως κεφαλαίου.
- Σε όλες τις περιπτώσεις υπήρξαν μεγάλες αυξήσεις ασφαλιστρών.

Συνεκτιμώντας τα στοιχεία αυτά πρέπει να καταλήξουμε ότι οι φορολογικές ελαστικότητες εισφορών κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να είναι *αρνητικές* και να έχουν *μειωθεί* τα τελευταία χρόνια.

Μια πιθανή εξήγηση έχει να κάνει με την σύγκριση με την πορεία των *φορολογικών* εσόδων. Καθώς μειώνεται η *φοροδιαφυγή* αυξάνεται η *εισφοροδιαφυγή*. Όταν πιέζεται η μια πλευρά ενός μπαλονιού ο αέρας φεύγει απο το συμπιεζόμενο μέρος και πηγαίνει στο υπόλοιπο μπαλόνι. Αν αυτό ισχύει (όπως είναι λογικό), τότε πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες μείωσης της εισφοροδιαφυγής ως αμυντικό μέσο για να διατηρήσει το επίπεδο εισπράξεων και όχι για να το αυξήσει. Σαν την Αλίκη στην Χώρα των Θαυμάτων πρέπει οι υπηρεσίες εσόδων να τρέχουν για να διατηρήσουν την θέση τους(και να μείνουν ακίνητες).

ΕΠΙΛΟΓΟΣ: ΘΑ ΛΥΘΕΙ ΠΟΤΕ ΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ; (Και τι κάνουμε στο μεταξύ;)

Τον τελευταίο αιώνα, κάθε γενιά, μαζί με τις υποχρεώσεις πληρωμής συντάξεων περνά στα παιδιά της και το ασφαλιστικό πρόβλημα. Η συζήτηση γύρω από το πώς ορίζεται το πρόβλημα αυτό, σε τι οφείλεται και τι μπορεί να γίνει, έχει και αυτή μια διαχρονικότητα και μοιάζει να έχει βρεί το ελιξήριο της αιώνιας νεότητας που τόσο λείπει στην γηράσκουσα κοινωνία συνολικά. Ο πίνακας Ε1 αναπαράγει αυτούσιες τις διαπιστώσεις έκθεσης του Υπουργείου Συντονισμού του 1958: Σε κάθε περίπτωση οι διαπιστώσεις συνεχίζουν να έχουν ισχύ, σε πολλές περιπτώσεις μεγαλύτερη ακόμη. Η έκθεση καταλήγει σε δύο γενικά συμπεράσματα:

1. *Ανάγκη ενιαίου συστήματος το οποίον θα συνδυάζει το αναγκαίον με το εφικτόν και απηλλαγμένον από την απαράδεκτον αντίληψιν ότι σκοπός του είναι να εξασφαλίζει προνόμια εις βάρος των πολλών, ... θα χρησιμοποιήσει τα υπάρχοντα μέσα διά την αντιμετώπισιν της ανάγκης.*
2. *(Διά την αντιμετώπισιν των καλοπίστων και μη αντιδράσεων) ... "επιβάλλεται μελέτη μη πιεζομένη από σπουδήν και θόρυβον, πρόγραμμα ενεργείας μακράς πνοής και σταδιακή αυτού εφαρμογή. ... Πρό παντός επιβάλλεται εξασφάλις υπερκομματικού χαρακτήρος."*

Στα σαράντα χρόνια που έχουν περάσει έχουν διατυπωθεί πολλές ιδέες για το πώς θα μπορούσε να δομηθεί το σύστημα που δίδει "την" λύση. Εγιναν συζητήσεις επι συζητήσεων, ψηφίστηκαν δεκάδες νόμοι, γράφηκαν εκατοντάδες μελετών από γενεές οικονομολόγων και νομικών. Το σωρευτικό αποτέλεσμα όλης της δραστηριότητας ήταν να είναι ακόμη επίκαιρες επισημάνσεις που έκαναν οι παππούδες των σημερινών επιστημόνων.

Η παράταση της αβεβαιότητας για το μακροχρόνιο μέλλον του συστήματος μπορεί να οδηγήσει σε αγκύλωση αποφάσεων: Αν η οργάνωση σε 10 χρόνια είναι άγνωστη, τότε γιατί να αλλάξει κάτι σήμερα που θα πρέπει να αλλάξει ξανά; Αποτέλεσμα υπάρχει ο κίνδυνος συνεχούς διολίσθησης προς επιδείνωση της αρχικής κατάστασης. Η συζήτηση γύρω από το τέλειο καταλήγει στην επιδείνωση αυτού που ήδη κρίνεται ανεπαρκές.

Εκτός του ότι όμως δεν έχει ευρεθεί η γενική λύση, σφυγμομετρήσεις πολιτών δείχνουν ότι το ασφαλιστικό σύστημα παραμένει από τους τομείς του δημοσίου με την χειρότερη εικόνα όσον αφορά την εξυπηρέτηση και την αντιμετώπιση τους. Το σύστημα εξακολουθεί να θέτει πολλές φορές παράλογες υποχρεώσεις προς τις επιχειρήσεις που τις υποχρεώνουν να απασχολούν επιπλέον λογιστές και να δημιουργούν άλλα κόστη.

Ενώ στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες το σύστημα κοινωνικής προστασίας προσπαθεί κατα το δυνατόν να καλύψει ανθρώπινα προβλήματα των ασφαλισμένων του, τα ταμεία στην Ελλάδα γνωρίζουν τους συνταξιούχους μόνο ως επιταγές που αποστέλλονται κάθε μήνα. Δεν είναι ούτε σε θέση να γνωρίζουν αν στέλνουν στον ίδιο πολίτη, μία, δύο ή δώδεκα επιταγές κάθε μήνα: Ο ένας τυχερός με 12 συντάξεις είναι, για τα ταμεία, 12 χαμηλοσυνταξιούχοι ο καθένας από τους οποίους έχει ίσες ανάγκες με τους άλλους.

Η λύση στο δίλημμα είναι σαφής:

- Η **κοινωνία** πρέπει να προβληματιστεί για το ποιό απο τα διαφορετικά βιώσιμα συστήματα επιθυμεί.
- Η **κυβέρνηση** έχει δύο υποχρέωσεις: να εξασφαλίσει τις συνθήκες νηφάλιας επιλογής και να μεριμνήσει για θέματα ανεξάρτητα απο την κοινωνική επιλογή.

Σε κάθε περίπτωση, και ό,τι να αποφασιστεί για το μακροχρόνιο μέλλον του ασφαλιστικού συστήματος, τα ταμεία ασφάλισης πρέπει να μετεξελιχθούν, απο μηχανισμούς διαχείρισης της (μόνιμης) ασφαλιστικής κρίσης σε οργανισμούς προαγωγής κοινωνικής προστασίας - το βασικό συστατικό του κοινωνικού ιστού ασφάλειας.

ΠΙΝΑΚΑΣ Ε1
Η διαχρονικότητα του ασφαλιστικού προβλήματος 1957- 1997:
40 χρόνια πορίσματα

<u>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΚΘΕΣΗΣ</u> <u>Υπ. Συντονισμού 1959</u> <u>(σελίδες 254 - 264)</u>		<u>Κατάσταση</u> <u>1957</u>	<u>Κατάσταση</u> <u>1996</u>
<u>Α. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ</u>			
1. Περιορισμένα τα δυνάμενα να διατεθούν διά την κοινωνικήν ασφάλισιν μέσα. ... Το ποσοστό (της κοινωνικής ασφάλισης εις το ΑΕΠ) δέον να θεωρηθεί ήδη λίαν υψηλό. Ποσοστό συντάξεων στό ΑΕΠ		7%	12%
2. Μη-λελογισμένη κατανομή των πόρων κατά κλάδους και φορείς			
2α <u>Κατά κλάδους:</u> "Ο κλάδος αναπηρίας-γήρατος έχει από ετών <u>παθητικών ασφαλιστικών ισοζύγιον</u> , ο δε απολογισμός εμφανίζει και <u>λογιστικόν έλλειμμα</u> .		Πρώτο λογιστικό έλλειμμα του ΙΚΑ το 1953	Συνεχές λογιστικό έλλειμμα από το 1981
Το έλλειμμα, όπερ οφείλεται κυρίως εις το έλλειμμα του ΙΚΑ, αποτελεί το <u>πλέον σοβαρόν και επείγον πρόβλημα</u> της κοινωνικής ασφάλισεως".		'Έλλειμμα συντάξεων 1957: 202 εκ.δρχ.ή 0.2% του ΑΕΠ	'Έλλειμμα 1990 (προ της επιχορήγησης) 365 δις δρχ ή 3.45% του ΑΕΠ
2β <u>Κατά φορείς:</u> "Ανομοιομορφία και ανισότης των διατιθέμενων πόρων εις τους διάφορους φορείς"			
3. "Μη-λελογισμένη συμμετοχή του Κράτους εις τα βάρη της κοινωνικής ασφαλίσεως" ... "Οικονομικοί πόροι έχουν θεσπιστεί με γνώμονα ουχί την ανάγκην αλλά την ισχύν ή πίεσιν ... δηλαδή καλούνται οι πολλοί να εξασφαλίσουν τα προνόμια των ολίγων".		Κοινωνικοί πόροι σαν σύνολο εσόδων: 9%	Ποσοστό κοινωνικών πόρων στα έσοδα: 20%
4. <u>Καθυστερούμεναι ωφειλαί</u> , κυρίως στο ΙΚΑ. "Η κυρία αιτία είναι οι διευκολύνσεις εξοφλήσεως, γεγονός το οποίον έχει συντελέσει εις την <u>χαλάρωσιν παντός αισθήματος ευθύνης</u> ".		917 εκ.δρχ.	370 δις. δρχ. Συν προσαυξήσεις - Ρυθμίσεις χρεών
<u>Β.ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ</u>			
1. "Έλλειψις ενιαίου προγράμματος κατά την θέσπισιν και οργάνωσιν της κοινωνικής ασφαλίσεως" 1α Πληθύς φορέων		153	236 φορείς 4 υπουργεία
1β Συγχωνεύσεις στο ΙΚΑ "Κατηγορίαί ήδη ασφαλισμένων εις το ΙΚΑ αποχωρούν ιδρύοντες ίδια Ταμεία, ενώ παραλλήλως εκ των 'συγχωνεύσεων' εισέρευσαν εις το ΙΚΑ αι πλέον παθητικάί κατηγορίαί"			- συγχώνευση ΤΑΤ - προτάσεις για Ταμείο Τραπεζικών Συγχωνεύσεις στο TEAM

Γ.ΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΛΥΨΗΣ		
"Πλήρης ανισότης προστασίας, ώστε η περί ισότητος των πολιτών συνταγματική αρχή να έχει τελείως λησμονηθεί"		
1.Κύκλος προστατευομένων προσώπων - αγρότες εις την κατωτάτην βαθμίδα		- συνταξιοδότηση αγάμων θυγατέρων....
<p>2.Περιεχόμενον της προστασίας - αφάνταστος η ποικιλία των διατάξεων</p> <p>Ανάγκη αναμορφώσεως της όλης νομοθεσίας ... δια να τεθούν βασικά αρχαί. Ενδεικτικώς:</p> <p>α. διπλή ή πολλαπλή σύνταξις, το πλέον βασικών ουδέν σχόλιο ...</p> <p>β. υπερβαλλόντως επεικείς και δεκτικά καταδολιεύσεων ουδέν σχόλιο ...</p> <p>γ. εξαιρετικώς χαμηλά όρια ηλικίας</p> <p>Δημόσιο: κανένα όριο μέχρι το 1990 ΙΚΑ: καθιέρωση 35ετίας, βαρέα και ανθυγειϊνά</p> <p>δ. ισοπεδωτικός τρόπος υπολογισμού συντάξεως</p> <p>70% συνταξιούχων του ΙΚΑ στην κατώτατη σύνταξη</p> <p>ε. συντάξεις αναπηρίας 16% 20%</p>		
Δ.ΓΕΝΙΚΟΝ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ		
αα.Ανάγκη ενιαίου συστήματος το οποίον θα συνδυάζει το <u>αναγκαίον</u> με το <u>εφικτόν</u> και απηλλαγμένον από την απαράδεκτον αντίληψιν ότι σκοπός του είναι να εξασφαλίζει προνόμια εις βάρος των πολλών, ... θα χρησιμοποιήσει τα υπάρχοντα μέσα διά την αντιμετώπισιν της ανάγκης.		
ββ.(Διά την αντιμετώπισιν των καλοπίστων και μη αντιδράσεων) ... "επιβάλλεται μελέτη μη πιεζομένη από σπουδήν και θόρυβον, πρόγραμμα ενεργείας μακράς πνοής και σταδιακή αυτού εφαρμογή. ... Πρό παντός επιβάλλεται εξασφάλις υπερκομματικού χαρακτήρος."		

Πηγή:Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως, Τόμος III

'Εκθεσις της Επιτροπής Ερεύνης και Οργανώσεως Οικονομικού Προγραμματισμού, Υπουργείου Συντονισμού, Αθήναι, Μάρτιος **1959**.

(Ομάς Ερεύνης Κοινωνικής Ασφαλίσεως **Α. Νικολόπουλος, Α.Βαρβαρήγος, Π.Πανά-ρετος, Ε.Παπαντωνίου, Μ.Ραφαήλ, και Φ.Χατζηδημητρίου**)