

**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ**



Αινείας και Αγχίσης (αγγείο του 5^{ου} αιώνα π.χ.)

**Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ
ΤΙΣ ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ**

Σεπτέμβριος 2002

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	3
I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΚΑΙ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ	5
I.1 Ο ρόλος των συντάξεων: Ασφάλεια- Ανάπτυξη- Εμπιστοσύνη	5
I. 2 Η διάγνωση του προβλήματος – Ιστορική αναδρομή	6
I.3 Η διάγνωση του προβλήματος: η σημερινή παθολογία	8
I. 4 Τα σημεία της στρατηγικής που βρίσκεται σε εξέλιξη	9
I. 5 Δομή της Έκθεσης	10
II. ΣΤΟΧΟΙ ΕΠΑΡΚΕΙΑΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ	11
Στόχος 1: Προώθηση Ενταξης	11
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης	11
Β. Μελλοντικές προκλήσεις	12
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	13
Στόχος 2: Δυνατότητα διατήρησης βιοτικού επιπέδου	16
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης	16
Β. Μελλοντικές προκλήσεις	17
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	18
Στόχος 3: Αλληλεγγύη	19
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης	19
Β. Μελλοντικές προκλήσεις	20
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	21
III. ΣΤΟΧΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑΣ	21
Στόχος 4: Απασχόληση	21
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης	21
Β. Μελλοντικές προκλήσεις	23
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	25
Στόχος 5: Κίνητρα συμμετοχής	26
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης	26
Β. Μελλοντικές προκλήσεις	27
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	27
Στόχος 6: Βιωσιμότητα	27
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης	28
Β. Μελλοντικές προκλήσεις	29
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	30
Στόχος 7: Ισορροπία Μεταξύ Εργαζομένων-Συνταξιούχων	31
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές	31
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	31
Στόχος 8: Χρηστή διαχείριση	32
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές	32
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	32
IV. ΣΤΟΧΟΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ	33
Στόχος 9: Ευελιξία	33
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές	33
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	34
Στόχος 10: Ιση Μεταχείριση των Φύλων	34
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές	34
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	35
Στόχος 11: Διαφάνεια	35
Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές	36
Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις	36

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Εμπιστοσύνη στις συντάξεις. Το πρόβλημα των συντάξεων στην Ελλάδα δεν είναι ένα πρόβλημα τεχνικό. Για να μπορεί το σύστημα να αποτελεί, όπως παλαιότερα, εστία λύσεων και όχι πηγή προβλημάτων, πρέπει να επανακτηθεί η εμπιστοσύνη του Έλληνα πολίτη στο σύστημα και τις προοπτικές του. Απαιτείται μια νέα καταξίωση του συστήματος ασφάλισης.

Το πρόβλημα προϋπάρχει. Τα προβλήματα ταλανίζουν ήδη το σύστημα συντάξεων τα τελευταία 15 χρόνια και μπορούν να εκτιμηθούν από τα εξής:

- Παρά το ότι δαπανάται άνω του 12% του ΑΕΠ σε συντάξεις, ο κίνδυνος φτώχειας παραμένει εστιασμένος στους ηλικιωμένους.
- Η πολυνομία και ο κατακερματισμός αντιμετωπίζουν όμοιες περιπτώσεις πολιτών με διαφορετικό τρόπο, δημιουργώντας ένα έλλειμμα ισονομίας που υποσκάπτει την κοινωνική αποδοχή.
- Οι συχνές μεταβολές (ή επαπειλούμενες μεταβολές) του θεσμικού πλαισίου προκαλούν ένα αίσθημα ρευστότητας και ανασφάλειας.

Οι δομικές αδυναμίες του συστήματος συντάξεων πηγάζουν από ανεπάρκειες του συστήματος, που είναι ανεξάρτητες και προϋπάρχουν των μελλοντικών προκλήσεων. Αν η προϋπάρχουσα κατάσταση του συστήματος δεν διορθωθεί, οι πιθανότητες επιτυχούς ανταπόκρισης στις προκλήσεις της δημογραφικής μεταβολής θα είναι ριζικά περιορισμένες. Συνεπώς, τα θέματα βιωσιμότητας και επάρκειας δεν είναι ανεξάρτητα το ένα από το άλλο: Για να μπορεί να υπάρξει μακροχρόνια βιωσιμότητα πρέπει να εμπεδωθεί η πεποίθηση στην επάρκεια.

Οι δημογραφικές προκλήσεις είναι μεγάλες μετά το 2010. Η διεύρυνση του ποσοστού ηλικιωμένων στην Ελλάδα θα είναι ταχύτερη από τα μέση της επόμενης δεκαετίας, αν και τα αποτελέσματα της Απογραφής Πληθυσμού του 2001 έδειξαν ότι η κατάσταση θα είναι κατά τι περισσότερο αισιόδοξη από ό,τι αρχικά είχε προβλεφθεί.

Όμως, υπάρχουν σημαντικές **αναξιοποίητες εφεδρείες απασχόλησης**, κυρίως μεταξύ των γυναικών με παιδιά, οι οποίες έχουν αποτελούν ήδη αντικείμενα της πολιτικής απασχόλησης στο πλαίσιο της πολιτικής της Λισσαβόνας.

Το παράθυρο ευκαιρίας. Τρεις παράγοντες επενεργούν ταυτόχρονα κατά την επόμενη δεκαετία: (α) Δημογραφικοί παράγοντες συνεπάγονται ότι τα 10 χρόνια ως το 2015 θα είναι έτη υποχώρησης των ασφαλιστικών ελλειμμάτων. (β) Η μακροοικονομική πολιτική που ακολουθείται οδηγεί σε ταχύτερη ανάπτυξη (Ολυμπιακοί αγώνες, Γ' ΚΠΣ). (γ) Αναμένονται σχετικά μειωμένα δημοσιονομικά προβλήματα (εξυπηρέτηση χρέους). Οι παράγοντες αυτοί ανοίγουν ένα παράθυρο ευκαιρίας στο οποίο μπορεί να εξελιχθεί μια συνεκτική στρατηγική προς το ασφαλιστικό.

Η στρατηγική για τις συντάξεις. Η στρατηγική αυτή διορθώνει τις προϋπάρχουσες δομικές ανεπάρκειες, και προετοιμάζει το σύστημα για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που θα επηρεάσουν την εποχή συνταξιοδότησης των σημερινών εργαζομένων.

Η στρατηγική για το ασφαλιστικό συνίσταται στην εμπέδωση του αισθήματος εμπιστοσύνης στο σύστημα και στο μέλλον των συντάξεων. Αυτή η πολιτική είχε ως επιστέγασμα τον Νόμο 3029/2002 και καθίσταται δυνατή με πέντε τρόπους:

1. Με την έμφαση στην επάρκεια των συντάξεων τόσο στην αποτροπή της ένδειας στην Τρίτη ηλικία, όσο και με την προστασία της αγοραστικής αξίας των

συντάξεων. Οι δράσεις αυτές πλαισιώνονται και με αναβάθμιση των υπηρεσιών προς τους ηλικιωμένους, όπως με το πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι.

2. Με την προώθηση της ισονομίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης με τον περιορισμό του κατακερματισμού, αλλά και την απάλειψη διακρίσεων κατά των νέων εργαζομένων.
3. Με την κατηγορηματική εξασφάλιση της χρηματοδοτικής αυτονομίας του ΙΚΑ ως το 2030. Αυτό επιτυγχάνεται με την δημιουργία αποθεματικού που έχει στόχο να αξιοποιήσει την μεγαλύτερη οικονομική άνεση του ΙΚΑ στην τρέχουσα δεκαετία για την εγγύηση των συντάξεων μετά το 2015.
4. Με την διαμόρφωση σταθερότητας στο θεσμικό πλαίσιο, με το να ληφθεί σαφής θέση στις μεγάλες επιλογές, αλλά να αφήσει ταυτόχρονα και περιθώριο ευελιξίας σε επιμέρους θέματα.
5. Με την διευκόλυνση της αξιοποίησης νέων σχημάτων που προσδίδουν αξιοπιστία και ευελιξία στο σύστημα, όπως οι επαγγελματικές συντάξεις, ή η θέσπιση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής.

Η επιτυχία της πολιτικής έχει τρεις προϋποθέσεις:

1. την συνέχιση της ταχείας πορείας πραγματικής σύγκλισης με την ΕΕ,
2. την υλοποίηση της στρατηγικής απασχόλησης της Λισσαβόνας, αλλά και
3. την επιτάχυνση του λειτουργικού εκσυγχρονισμού και την βελτίωση των υπηρεσιών του συστήματος ασφάλισης.

Οι τρεις παράλληλες δράσεις αυτές ενεργοποιούν τις αναπτυξιακές, εργασιακές και κοινωνικές εφεδρείες και έτσι στηρίζουν την καθαυτό ασφαλιστική πολιτική.

Η εμπέδωση της εμπιστοσύνης θα επιτρέψει το σύστημα να διαδραματίσει ξανά ρόλο σε ένα ενάρετο κύκλο μεταξύ κοινωνικής προόδου και οικονομικής ανάπτυξης: Η συμμετοχή σε ένα τέτοιο σύστημα ασφάλισης, χάριν στην προσδοκία μιας επαρκούς σύνταξης δημιουργεί τις συνθήκες βιωσιμότητας που επιτρέπουν την επαλήθευση των προσδοκιών.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΚΑΙ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ

1.1 Ο ρόλος των συντάξεων: Ασφάλεια- Ανάπτυξη- Εμπιστοσύνη

Οι συντάξεις παίζουν ένα πολύ σημαντικό *οικονομικό* ρόλο – ως κλειδί της μακροχρόνιας ανάπτυξης - επειδή επιτελούν μια σπουδαία *κοινωνική* λειτουργία – την απομάκρυνση του εφιάλτη της ανέχειας σε μεγάλες ηλικίες. Αντίστροφα, καταξιώθηκαν ως το σημαντικότερο συστατικό του Κοινωνικού Κράτους, *επειδή* ήταν σε θέση να βοηθούν την επίλυση δύσκολων οικονομικών διλημάτων. Οι δύο ρόλοι, οικονομικός και κοινωνικός, μπορούν να επιτελούνται μόνο αν προχωρούν παράλληλα – αν μπορούν να εμπεδώσουν μια θετική συνέργεια μεταξύ κοινωνίας και οικονομίας, μεταξύ μιας γενιάς και της άλλης, από το οποίο όλοι οι συμμετέχοντες βγαίνουν κερδισμένοι.

Το ασφαλιστικό σύστημα κατοχυρώνει την κοινωνική συνοχή και την καταπολέμηση του αποκλεισμού, *μέσω* συμμετοχής στην ανάπτυξη της οικονομίας. Με αυτόν τον τρόπο, η ισορροπία του ασφαλιστικού συστήματος είναι βασική συνισταμένη της ανάπτυξης της Ελληνικής οικονομίας. Αντίστροφα, *απειλές* στην ισορροπία αυτή υποσκάπτουν τα θεμέλια της αναπτυξιακής πορείας.

Η παρατήρηση αυτή έχει άμεση εφαρμογή στις δύο κεντρικές έννοιες που περιέχονται στους κοινούς στόχους του Laeken: της επάρκειας και της βιωσιμότητας. Οι δύο στόχοι δεν είναι ανεξάρτητοι, ούτε αντιθετικοί. Είναι η *βιωσιμότητα* – η πειστική απάντηση στο ερώτημα από πού θα προέλθουν οι πόροι – η οποία δίδει περιεχόμενο στις συνταξιοδοτικές υποσχέσεις. Άλλως, προσδοκίες συνταξιοδοτικών ωφελημάτων, όσο γενναιόδωρες και να μοιάζουν αυτές –δεν είναι παρά επιταγές χωρίς αντίκρισμα. Αντίστροφα, είναι η *επάρκεια* (η ποιότητα) των υποσχέσεων που καθιστά την συμμετοχή στο σύστημα συντάξεων ελκυστική και συνεπώς δημιουργεί τις συνθήκες για βιωσιμότητα.

Η συνειδητοποίηση ότι το σύστημα συντάξεων (ανεξάρτητα του τρόπου χρηματοδότησης) είναι, σε τελική ανάλυση, ένα σύστημα υποσχέσεων, αναδεικνύει την κεντρική έννοια της **εμπιστοσύνης** για την επιτυχία ή όχι του συστήματος. Ένα σύστημα που εμπνέει εμπιστοσύνη στα μέλη του μπορεί να προωθήσει την λειτουργία του ενάρετου κύκλου – όπου η συμμετοχή χάριν της προσδοκίας επαρκούς σύνταξης δημιουργεί τις συνθήκες βιωσιμότητας που επιτρέπουν την επαλήθευση των προσδοκιών. Αντίστροφα, η έλλειψη εμπιστοσύνης μπορεί να οδηγήσει σε ένα κατήφορο απαξίωσης.

Η κεντρική έννοια της εμπιστοσύνης, αποτελεί το σωρευτικό αποτέλεσμα μιας σειράς σύνθετων, οικονομικών, κοινωνικών και νομικών παραγόντων: Η βιωσιμότητα, δηλαδή η επάρκεια, η αξιοπιστία αλλά και η προβλεψιμότητα της χρηματοδότησης, είναι εμφανώς ένα σημαντικό συστατικό. Εξίσου μεγάλο ρόλο παίζουν και παράγοντες που προάγουν την νομιμοποίηση και αποδοχή του συστήματος – η ισονομία, η εφαρμογή γενικών κανόνων, απουσία της διακριτικής μεταχείρισης. Σε θέματα με μακροχρόνια διάσταση, όπου μια αλλαγή μπορεί να μετατρέψει προγραμματισμούς ζωής, κλειδί στην εμπιστοσύνη είναι η σταθερότητα του νομικού πλαισίου και η αποφυγή απότομων αλλαγών. Ετσι, είναι προφανές ότι, αν και τεχνικά θέματα (συνθήκες συνταξιοδότησης, οργάνωση συστήματος, κλπ) υπεισέρχονται στον καθορισμό της αξιοπιστίας ενός συστήματος, η έννοια αυτή καθαυτή είναι ευρύτερη και καταξιώνεται κοινωνικά και πολιτικά.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος της Ελληνικής Δημοκρατίας του 2000 εμπεδώνει την έννοια της εμπιστοσύνης στην κοινωνική ασφάλιση και ευρύτερα στην κοινωνική

πολιτική. Έτσι ως κατευθυντήρια αρχή προς τον κοινό νομοθέτη το άρθρο 22§5 του Συντάγματος («*Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει*») και εμμέσως το άρθρο 21§3 («*Το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και παίρνει ειδικά μέτρα για την προστασία της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και για την περίθαλψη των απόρων*») κατοχυρώνουν το γενικό δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική ασφάλιση και εξασφάλιση προστασίας της τρίτης ηλικίας.¹

Η έννοια της αξιοπιστίας – της εμπιστοσύνης του πληθυσμού στο σύστημα συντάξεων – είναι κομβική στην στρατηγική προσέγγιση του προβλήματος:

- Για μια σειρά λόγους που θα αναλυθούν – ιστορικούς, οικονομικούς, δομικούς – το σύστημα κινδύνευε να απωλέσει την εμπιστοσύνη των ασφαλισμένων – διέτρεχε τον κίνδυνο απαξίωσης.
Έτσι το σύστημα συντάξεων, αντί να αποτελεί λύση είχε καταστεί μόνιμη εστία προβλημάτων. Αντί να τροφοδοτεί ένα ενάρετο κύκλο βελτιώσεων, κινδύνευε να οδηγή σε οικονομικές και κοινωνικές εμπλοκές.
- Ο κεντρικός στρατηγικός στόχος είναι η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο σύστημα – μια νέα καταξίωση. Ο στόχος αυτός προωθείται μέσω πολύπλευρων και συνδυασμένων ενεργειών που εξελίσσονται από το 1996, με επιστέγασμα την ψήφιση του πρόσφατου Νόμου 3029 το καλοκαίρι του 2002. Οι ενέργειες εξειδικεύονται σε τέσσερις κυρίαρχες κατευθύνσεις:
 1. Εξασφάλιση επαρκούς χρηματοδότησης σε βάθος, ώστε οι συνταξιοδοτικές υποσχέσεις να ανακτήσουν αξιοπιστία.
 2. Σταδιακός περιορισμός του κατακερματισμού και της πολυνομίας του συστήματος τόσο μεταξύ κλάδων απασχόλησης όσο και γενεών, ώστε να εμπεδωθεί η ισονομία και έτσι η κοινωνική αποδοχή.
 3. Έμφαση στην εκπλήρωση της κοινωνικής αποστολής των συντάξεων με την παροχή εγγυήσεων στις χαμηλές συντάξεις αλλά και την εισοδηματική πολιτική.
 4. Ποιοτική αναβάθμιση των υπηρεσιών του συστήματος και εκσυγχρονισμός της λειτουργίας του.

1. 2 Η διάγνωση του προβλήματος – Ιστορική αναδρομή

Το δημόσιο σύστημα συντάξεων στην Ελλάδα είναι το σωρευτικό αποτέλεσμα αποσπασματικών ενεργειών και νομοθετικών πρωτοβουλιών της τελευταίας πεντηκονταετίας. Πολλές παρεμβάσεις εξυπηρετούσαν βραχυχρόνιους στόχους της κρατικής πολιτικής και της συσσώρευσης του κεφαλαίου που, μεταξύ άλλων δεν επέτρεψαν στο σύστημα ασφάλισης να λειτουργήσει ως αυτόνομη οντότητα. Αποτέλεσμα, το σύστημα είναι κατακερματισμένο και στερείται ενιαίας φιλοσοφίας και ευρέως ακολουθούμενων κανόνων λειτουργίας. Ο κατακερματισμός αυτός εξειδικεύεται σε *τρεις* διαστάσεις²:

1. Οργανωτικές ρυθμίσεις **ανά τομέα απασχόλησης**. Η συνταξιοδοτική προστασία ποικίλλει ανάλογα με την εργασία ή το επάγγελμα, όπου η πιο συνήθης μέθοδος οργάνωσης είναι τα (μερικώς αυτοδιοικούμενα αλλά υπό Κρατική επιτήρηση) Ταμεία ασφάλισης, τα μεγαλύτερα εκ των οποίων είναι το ΙΚΑ (ιδιωτικός τομέας) και ο ΟΓΑ (αγρότες). Οι ρυθμίσεις συνταξιοδότησης (όρια ηλικίας, ποσοστά αναπλήρωσης, κατώτατες συντάξεις), χρηματοδότησης (εισφορές, κρατική συνεισφορά, συνεισφορά προσόδων

¹ Η συνταγματική αυτή πρόβλεψη, αναγνωρίζει συγκεκριμένο κοινωνικό δικαίωμα των αναφερομένων ομάδων πληθυσμού, στρεφόμενο κατά του Κράτους και με αντικείμενο την εξασφάλιση μεταξύ άλλων και του δικαιώματος της σύνταξης στο πλαίσιο ενός οργανωμένου συνταξιοδοτικού συστήματος.

² Βλ Παράρτημα για πληρέστερη περιγραφή του συστήματος

περιουσίας Ταμείου) ποικίλλουν κυρίως ανά Ταμείο, αν και υπάρχει σημαντική διαφοροποίηση ανά επαγγελματική ομάδα, εντός Ταμείων.

2. Ρυθμίσεις **ανά επίπεδο προστασίας**. Υπάρχουν Ταμεία κύριας ασφάλισης (που τυπικά προσφέρουν ως 80% αναπλήρωση) , Ταμεία επικουρικής ασφάλισης (αναπλήρωση ως 20%) και Ταμεία Πρόνοιας (που χορηγούν εφάπαξ παροχές με την συνταξιοδότηση). Όλα τα Ταμεία (πλην ίσως των εφάπαξ) χρηματοδοτούνται με το διανεμητικό σύστημα, υπό κρατική εγγύηση των επιπέδων παροχών.
3. Ρυθμίσεις **ανά ημερομηνία πρώτης επαφής με το σύστημα**. Διάφοροι νόμοι που ψηφίστηκαν τα τελευταία 20 χρόνια δημιούργησαν μεταβατικές κατηγορίες ασφαλισμένων, με διαφορετικά δικαιώματα σε σύνταξη, μεθόδους συνταξιοδότησης κλπ. Ο νόμος 2084/92 δημιούργησε ένα νέο (ουσιαστικά ομοιόμορφο για τον μη αγροτικό τομέα ασφάλισης) και ριζικά λιγότερο γενναιόδωρο σύστημα για τους εισερχόμενους στην αγορά εργασίας μετά την 1/1/1993.

Ο κατακερματισμός του συστήματος οδηγεί σε προβλήματα ενιαίας καθοδήγησης και συντονισμού, σε ανεπαρκή σαφήνεια ως προς το ποιος επιβαρύνεται για την λειτουργία του, αντικίνητρα για την ανταγωνιστικότητα και γενικότερα για την ορθολογική συμπεριφορά και πιθανότατα σε μακροοικονομικά και δημοσιονομικά προβλήματα.

Η εφαρμογή γενικών κανόνων κοινωνικής πολιτικής καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής: ενώ το υπόβαθρο του συστήματος διέπεται από αρχές ανταποδοτικής-διανεμητικής ασφάλισης, πολλές φορές υπεισέλθαν και αρχές μη ανταποδοτικής ασφάλισης, ασφαλιστικών μεικτών παροχών, ανταποδοτικής κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας. Αποτέλεσμα η έλλειψη διαφάνειας ως προς τους στόχους του συστήματος, η έλλειψη κατανόησης για το πώς λειτουργεί και η πιθανότητα αντικρουόμενων λειτουργιών.

Παρά ταύτα, η 50ετής λειτουργία του συστήματος πρέπει να πιστωθεί με την επιτυχή ανταπόκριση σε πολύ δύσκολα προβλήματα που αντιμετώπισε η Ελληνική κοινωνία. Η άλλη όψη του νομίσματος της πολυδιάσπασης είναι η δυνατότητα πολλαπλών ταχυτήτων, μιας μεταβλητής και μεταβαλλόμενης γεωμετρίας που μπορούσε στο παρελθόν να μεταφράζεται σε ευέλικτη αντιμετώπιση θεμάτων καθώς αυτά ανέκυπταν. Η ευελιξία αυτή μπορούσε επίσης να καταλήξει σε ευρηματικές λύσεις επιμέρους προβλημάτων, αφού δεν απαιτούσαν την εξεύρεση λύσεων συνολικής ή καθολικής εφαρμογής.

Σημαντικό σημείο στην αποδοχή και στήριξη του συστήματος ήταν ότι ο ρόλος του ήταν συμπληρωματικός στην **οικογενειακή αλληλεγγύη**, η οποία στις περισσότερες φορές αναπλήρωνε τις ελλείψεις του συστήματος. Με αυτό τον τρόπο οι κοινωνικές επιπτώσεις της ανισότητας στα ασφαλιστικά δικαιώματα και των κενών στην ασφαλιστική κάλυψη – η έλλειψη επάρκειας στην συνταξιοδοτική κάλυψη - διατηρούντο υπό έλεγχο.

Η μεταβαλλόμενη γεωμετρία του συστήματος διευκόλυνε αποφασιστικά την αντιμετώπιση θεμάτων όπως η ραγδαία ανοικοδόμηση, η εκβιομηχάνιση και η αστυφιλία των δεκαετιών του '50 και '60. Τα προβλήματα αυτά, τόσο κοινωνικά αλλά και οικονομικά, είναι αβέβαιο αν θα μπορούσαν να επιλυθούν από ένα λιγότερο ευέλικτο, ή περισσότερο διαυγές σύστημα. Με δεδομένη την ανεπαρκή ανάπτυξη της οικονομικής, κοινωνικής αλλά και διοικητικής υποδομής στο σημείο εκκίνησης, το Ελληνικό σύστημα συντάξεων κατοχύρωσε την κεντρική του θέση στο σύστημα κοινωνικής προστασίας. Ο δημόσιος χαρακτήρας του κορμού του συστήματος συντάξεων παραμένει επιλογή της Ελληνικής κοινωνίας, μια επιλογή ριζωμένη στα 50 χρόνια προστασίας του βιοτικού επιπέδου των ηλικιωμένων. Όσο και αν πολλά

χαρακτηριστικά του Ελληνικού συστήματος μπορούν να εκληφθούν, εκ των υστέρων, ως ανορθολογικά, είναι αναμφισβήτητο ότι ήταν σε θέση να παίξει ένα θετικό ρόλο, τόσο ως κοινωνικό στήριγμα όσο και ως αναπτυξιακό εργαλείο για μεγάλο διάστημα της μεταπολεμικής ιστορίας.

1.3 Η διάγνωση του προβλήματος: η σημερινή παθολογία

Αντίθετα με την παλαιότερη περίοδο, τουλάχιστον για τα τελευταία 15 χρόνια, το σύστημα ασφάλισης αποτέλεσε μια εστία παθολογίας, για την οικονομία αλλά και την κοινωνία. Είναι σημαντικό ότι τα προβλήματα του συστήματος εμφανίστηκαν *πριν* από την δημογραφική επιδείνωση και είναι ανεξάρτητα από αυτή, μπορούν δηλαδή να χαρακτηριστούν ως *δομικά*. Τα προβλήματα αυτά οδηγούσαν το σύστημα σε σταδιακή απαξίωση και ανυποληψία– σε εμπέδωση οικονομικών και κοινωνικών φαύλων κύκλων.

Αρκεί να αναφερθούν έξι δεδομένα:

1. Παρά το ότι δαπανάται άνω του 12% του ΑΕΠ σε συντάξεις, το γήρας αποτελεί ακόμη τον μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας. Εμπεδώνεται η αίσθηση ότι το σύστημα αδυνατεί να εκπληρώσει τον βασικό του ρόλο.
2. Η ανάγκη συμπλήρωσης των θεσμοθετημένων εσόδων του συστήματος από το κοινωνικό σύνολο υπερβαίνει ετησίως το 3% του ΑΕΠ. Καθόσον διάστημα δεν υπήρχε θεσμοθετημένη πηγή χρηματοδότησης για την μόνιμη κάλυψη αυτού του ποσού, προκύπτει ανασφάλεια για την μελλοντική χρηματοδότηση του συστήματος – για το κατά πόσον οι ασφαλιστικές υποσχέσεις μπορούν να εκπληρωθούν.
3. Η πολυνομία και η άνιση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων, αντί να παίζουν κάποιο λειτουργικό ρόλο, υποσκάπτουν την κοινωνική αποδοχή του συστήματος. Αυτή μπορεί να αποκατασταθεί μόνο με την σταδιακή εμπέδωση γενικών κανόνων.
4. Η ασάφεια για τους κανόνες βάσει των οποίων κατανέμεται η συνδρομή και επιβάρυνση του κοινωνικού συνόλου μπορεί να λειτουργεί αποσταθεροποιητικά για την κοινωνική αποδοχή του συστήματος.
5. Οι συχνές μεταβολές του θεσμικού πλαισίου και η απειλή περαιτέρω αλλαγών όσο δεν δίδονταν πειστικές απαντήσεις στα αδιέξοδα ενίσχυαν το αίσθημα ρευστότητας και ανασφάλειας.
6. Η πολυδιάσπαση και πολυνομία του συστήματος οδηγεί σε σημαντικά έμμεσα κόστη και στρεβλώσεις στην οικονομία, στις αγορές προϊόντος, εργασίας και κεφαλαίου.

Το Ελληνικό σύστημα συντάξεων, συνεπώς, είχε σημαντικότερες **δομικές αδυναμίες**, ήδη από το σημείο εκκίνησης, *πριν ακόμη αρχίσουν να επενεργούν οι προκλήσεις του μέλλοντος*. Για λόγους που θα εξηγηθούν η αρνητική επίπτωση εξωγενών παραγόντων, όπως οι δημογραφικές εξελίξεις, θα ενταθεί από τα μέσα της επόμενης δεκαετίας. Η δυνατότητα ανταπόκρισης στις προκλήσεις αυτές συνεπάγεται την αξιοποίηση αυτού του χρονικού 'παράθυρου ευκαιρίας', ώστε να *έχουν διορθωθεί* οι δομικές αδυναμίες την εποχή της ραγδαίας έντασης των προκλήσεων. Έτσι η λήψη διαρθρωτικών μέτρων που επηρεάζουν νοοτροπίες, ή τον τρόπο που λειτουργεί το σύστημα *συνολικά* είναι πιο ουσιαστικά από την προώθηση μεμονωμένων ρυθμίσεων στο Α ή το Β Ταμείο ή τομέα ασφάλισης, όσο και αν αυτές μπορεί να θεωρηθούν ότι έχουν θετικό αντίκτυπο. Η θετική επίλυση αυτού που επί τρεις δεκαετίες αποκαλείται «Το Ασφαλιστικό» δεν είναι απλώς θέμα

εξεύρεσης των τεχνικών λεπτομερειών, της τεχνοκρατικής εισήγησης πακέτων μέτρων³.

Η ανταπόκριση στο ασφαλιστικό περνά μέσα από την επανοικοδόμηση εμπιστοσύνης στο σύστημα – είναι δηλαδή ένα θέμα πρωτίστως κοινωνικό και πολιτικό. Μόνο η επανάκτηση της εμπιστοσύνης μπορεί να οδηγήσει στην απαιτούμενη διαδικασία ανανέωσης και προσαρμογής στις νέες κοινωνικές και οικονομικές απαιτήσεις.

1. 4 Τα σημεία της στρατηγικής που βρίσκεται σε εξέλιξη

Η δεκαετία του 1990 άρχισε με έντονη κρίση ρευστότητας του ασφαλιστικού συστήματος ως επιστέγασμα ευρύτερων δημοσιονομικών προβλημάτων. Η αντίδραση της τότε Κυβέρνησης ήταν η ψήφιση δύο ασφαλιστικών νόμων, το 1990 και 1992 (Ν1902/90 και Ν2084/92), με σημαντικούς περιορισμούς στα ασφαλιστικά δικαιώματα και αυξήσεις εισφορών. Τις νομοθετικές πρωτοβουλίες συμπλήρωνε μια εισοδηματική πολιτική που επέτρεψε την διάβρωση των πραγματικών συντάξεων των ήδη συνταξιούχων μεταξύ 1990 και 1993 κατά 20% και άνω. Τα μέτρα της περιόδου αυτής υπήρξαν σημαντική τόνωση στην βιωσιμότητα του συστήματος. Όμως, είχαν την παρενέργεια να εντείνουν την ανασφάλεια των εργαζομένων για το κατά πόσον ήταν κατοχυρωμένα και ασφαλή τα δικαιώματα που συσσωρεύονταν.

Από το 1996 και μετά εφαρμόζεται ένα πολύπλευρο και συντονισμένο πρόγραμμα αναβάθμισης της ασφάλισης, με αιχμή του δόρατος την, εκ νέου, εμπέδωση εμπιστοσύνης στην επάρκεια του δημόσιου συστήματος. Επιστέγασμα αυτής της στρατηγικής ήταν η ψήφιση του νέου ασφαλιστικού νόμου τον Ιούνιο του 2002 (Ν3029/02). Σημαντικά βήματα της στρατηγικής:

- Η εισαγωγή του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) το 1996 και η μετέπειτα έμφαση στο επίδομα αυτό καθιέρωσε την καταπολέμηση της ένδειας των ηλικιωμένων ως αυτοτελή στόχο πολιτικής, ενώ κατοχύρωσε την αρχή της επικέντρωσης στις ανάγκες ως εργαλείο κοινωνικής πολιτικής.
- Το νέο ταμείο κύριας ασφάλισης του ΟΓΑ το 1998 ολοκλήρωσε την κάλυψη του πληθυσμού με ένα συμμετοχικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Έτσι, πλέον, όλες οι περίοδοι εργασίας σε οποιονδήποτε κλάδο της οικονομίας οδηγούν σε δημιουργία ασφαλιστικών δικαιωμάτων.
- Η συνένωση των ταμείων των αυτοτελώς απασχολούμενων και πολλών επικουρικών ταμείων το 1999 μείωσε τον αριθμό των Ταμείων.
- Η διαδικασία νομιμοποίησης των μεταναστών που άρχισε από το 1998 εντάσσει τους μετανάστες ως παράγοντες επίλυσης του προβλήματος και όχι ως τμήμα του προβλήματος της εισφοροδιαφυγής.
- Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός του ΙΚΑ με στόχο την ποιοτική βελτίωση των σχέσεων του μεγαλύτερου ασφαλιστικού φορέα με τους εργαζόμενους και τους εργοδότες. Ειδικότερα, η μηχανοργάνωση της διαδικασίας πληρωμών εισφορών έχει οδηγήσει σε θεαματικές μειώσεις της εισφοροδιαφυγής.
- Ο Νόμος 3029 του 2002 αποτελεί το αποφασιστικότερο βήμα. Ο νόμος, ο οποίος ψηφίστηκε μετά από μακρόχρονη συνεννόηση με τους κοινωνικούς εταίρους⁴, έχει τα εξής κύρια στοιχεία⁵:

³ Το 'ασφαλιστικό πρόβλημα' είχε επισημανθεί και τεχνικές λύσεις προταθεί τουλάχιστον από την δεκαετία του '60. Αν το πρόβλημα ήταν απλώς τεχνικό, οι λύσεις εκείνες θα είχαν εφαρμοστεί ενωρίτερα – και το πρόβλημα δεν θα υφίστατο σήμερα με την αρχική του μορφή.

⁴ Και μετά την ριζική αναδιατύπωση των αρχικών προτάσεων του 2000, λαμβάνοντας υπόψη απόψεις ευρύτατου φάσματος της Ελληνικής κοινωνίας.

⁵ Το Παράρτημα 1 αναλύει εννέα αρχές του Νόμου.

- Πληρωμή κατ' έτος ποσού ίσο με 1% του ΑΕΠ στο ΙΚΑ για να δημιουργηθεί μια παρακαταθήκη. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται επάρκεια χρηματοδότησης στο σύστημα για να πάψει η ανασφάλεια των ασφαλισμένων και να διασφαλιστεί η χρηματοδότηση σε βάθος χρόνου και οπωσδήποτε ως το 2030.
- Εμφαση στο ΙΚΑ ώστε να αποτελέσει πόλο έλξης για όλους τους μισθωτούς και να περιοριστεί σταδιακά και εθελοντικά η πολυδιάσπαση και πολυνομία του συστήματος.
- Επικουρικά ταμεία δίδουν διέξοδο σε διαφοροποιήσεις.
- Νέο πλαίσιο για την αξιοποίηση της περιουσίας των ταμείων.
- Παραμετρικές αλλαγές για την τόνωση της βιωσιμότητας.
- Δημιουργία νομικού πλαισίου για την δημιουργία επαγγελματικών ταμείων, τα οποία ως τότε απαγορεύονταν από την νομοθεσία.
- Η εξασφάλιση επαρκούς χρηματοδότησης αλλά και η δυνατότητα μετεξέλιξης των επικουρικών ταμείων ανοίγουν την προοπτική μιας εξυγιαντικής πορείας εξελίξεων στο μέλλον.
- Η υλοποίηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, κυρίως όσον αφορά την τόνωση της απασχόλησης θα επιτρέψει την εμφάνιση αυτών που μπορούν να αποκληθούν «*οι αφανείς εφεδρείες του συστήματος*» - κατά κύριον λόγο η αύξηση στην συμμετοχή στην αγορά εργασίας γυναικών με παιδιά.

Η Κυβέρνηση κατανοεί ότι η αναβάθμιση της κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι ένα ζήτημα απλώς ψήφησης μερικών νομοθετικών διατάξεων. Η εφαρμογή των διατάξεων στην πράξη, οι παράπλευρες ενέργειες στην αγορά εργασίας, στην κοινωνική πολιτική, αλλά και η κατανόηση και στήριξη των όποιων ρυθμίσεων από τους ίδιους ενδιαφερόμενους – εργοδότες και εργαζόμενους έχει καθοριστική σημασία.

Στο πλαίσιο αυτό η ψήφιση του Νόμου 3029 είναι σημαντικό βήμα, αλλά όχι επειδή αυτός σηματοδοτεί το τέλος της ενασχόλησης με τις συντάξεις - την τελευταία λέξη στο θέμα των συντάξεων. Αντίθετα, αφού ο Νόμος λαμβάνει σαφή θέση σε μεγάλες κοινωνικές επιλογές, 'απενεργοποιεί' το θέμα των συντάξεων ως αντικείμενο και θρυαλλίδα κεντρικής πολιτικής αντιπαράθεσης. Αυτό αφενός θα διευκολύνει κατά πολύ τις εργασιακές σχέσεις, αφετέρου δίδει την δυνατότητα να αντιμετωπισθούν με ψυχραιμία τα πλείστα όσα 'μικρότερα', 'τεχνικά' θέματα που αφορούν την λειτουργία και οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης. Η αβεβαιότητα για το μέλλον της κοινωνικής ασφάλισης και η ασάφεια στην διαδικασία αντιμετώπισης μεγάλων θεμάτων στο παρελθόν επέδρασαν αρνητικά, οδηγώντας σε αγκύλωση αποφάσεων και στασιμότητα. Η λήψη σαφούς θέσης στα 'μεγάλα' θέματα και η δρομολόγηση διαδικασίας διασαφήνισης των επιμέρους 'μικρών' θεμάτων, επιτρέπει να σημειωθεί πραγματική συναινετική πρόοδος στην κοινωνική ασφάλιση.

Ι. 5 Δομή της Έκθεσης

Η έκθεση εξετάζει κατά σειράν κάθε ένα από τους ένδεκα κοινά συμφωνημένους στόχους. Χωρίζεται σε τρία κεφάλαια, Επάρκεια συντάξεων, Οικονομική βιωσιμότητα, Εκσυγχρονισμός. Η ανάλυση του κάθε στόχου αναλύεται σε τρεις φάσεις: (α) Η κατάσταση σήμερα, (β) Προκλήσεις- προοπτικές του μέλλοντος, (γ) Συνεισφορά και πιθανές προσαρμογές του συστήματος συντάξεων – *το πλαίσιο πολιτικής για τις συντάξεις*. Για να διατηρηθεί η απρόσκοπτη ροή του κειμένου, η λεπτομερέστερη στατιστική και ποσοτική ανάλυση βρίσκονται σε παραρτήματα στο τέλος του κειμένου.

II. ΣΤΟΧΟΙ ΕΠΑΡΚΕΙΑΣ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ

Τα κράτη μέλη πρέπει να διαφυλάξουν την ικανότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων να εκπληρώνουν τους κοινωνικούς τους στόχους. Για το σκοπό αυτό και με βάση τις ιδιαίτερες εθνικές συνθήκες, θα πρέπει:

Στόχος 1: Προώθηση Ενταξης

Να εξασφαλίζουν ότι τα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας δεν απειλούνται από τη φτώχεια και ότι το βιοτικό τους επίπεδο είναι αξιοπρεπές· ότι τα άτομα αυτά μετέχουν στην οικονομική ευμάρεια της χώρας τους και μπορούν επομένως να συμμετέχουν δραστήρια στη δημόσια, την κοινωνική και την πολιτιστική ζωή·

A. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης

Στην Ελλάδα, αντίθετα με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, το γήρας παραμένει ο σοβαρότερος παράγοντας που αυξάνει τον κίνδυνο χαμηλού εισοδήματος.

Το θέμα, όμως αυτό δεν μπορεί να εξεταστεί χωρίς να συνεκτιμηθεί ο ρόλος της **οικογενειακής αλληλεγγύης**⁶: ο ρόλος αυτός εμφανίζεται με την μορφή συγκατοίκησης ηλικιωμένων με τα παιδιά τους, αλλά και κάθε είδους συνεισφορά προς ηλικιωμένους συγγενείς. Στις συγκρίσεις στοιχείων με άλλες χώρες πρέπει να μη λησμονείται ότι στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα περιορισμένος ο αριθμός ηλικιωμένων που διαμένουν σε γηροκομεία, νοσοκομεία και σε άλλες συλλογικές κατοικίες (κάτω του 3% των αντίστοιχων ηλικιών)⁷. Τα ηλικιωμένα άτομα ζούν σε δικά τους σπίτια σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από άλλες ηλικιακές ομάδες. Είναι συχνό φαινόμενο ηλικιωμένα άτομα που είχαν μεταναστεύσει προς τις πόλεις στις δεκαετίες του 60 και 70 να διατηρούν ενεργές επαφές με τους χώρους προέλευσής τους, ιδίως μετά την συνταξιοδότησή τους. Ηλικιωμένοι περνούν μεγάλα τμήματα του χρόνου σε σπίτια σε χωριά (πολλές φορές φιλοξενώντας και άλλα μέλη της οικογένειάς τους), ενώ μεταβιβάσεις περιουσιακών στοιχείων με την μορφή γονικών παροχών είναι πολύ κοινές.

Σε ποιο βαθμό οφείλεται ο αυξημένος κίνδυνος φτώχειας στο σύστημα συντάξεων; Από στοιχεία του φόρου εισοδήματος του 1998 προκύπτει ότι λιγότεροι από ένας στους πέντε συνταξιούχους (17,3%) έχουν την σύνταξή τους ως την αποκλειστική πηγή εισοδήματος. Οι άλλες δηλωθείσες πηγές είναι αγροτικά εισοδήματα, από εμπορική δραστηριότητα ενοίκια και εργασία. Όμως ακόμη και στο υποσύνολο αυτών με άλλα εισοδήματα η σύνταξη είναι 63% του δηλωθέντος εισοδήματος. Στην περίπτωση συγκατοίκησης ηλικιωμένων με τα παιδιά τους η σύνταξη είναι ένα μόνο συστατικό του οικογενειακού εισοδήματος, το οποίο όμως μπορεί να εξαρτάται σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από εισοδήματα από εργασία. Η ανάλυση στο παράρτημα δείχνει ότι, ακόμη και αν εξετάσουμε μόνο ηλικιωμένους συνταξιούχους, 44% του (οικογενειακού) εισοδήματός τους προέρχεται από άλλες πηγές. Το εύρημα αυτό συνεπάγεται (α) μια αύξηση συντάξεων διαχέεται ευρύτερα στην κοινωνία, αφού δεν επικεντρώνεται μόνο στην γενιά των ηλικιωμένων και (β) ότι αυξήσεις συγκεκριμένων εισοδημάτων που προκύπτουν σε εργαζόμενους θα ωφελήσουν ίσως και την πλειοψηφία των ηλικιωμένων.

⁶ Βλ. Στατιστικό παράρτημα II.

⁷ Τα άτομα αυτά δεν συμπεριλαμβάνονται στις δειγματοληπτικές έρευνες στις οποίες βασίζονται όλες οι μετρήσεις του κινδύνου φτώχειας. Έτσι οι στατιστικές άλλων χωρών εξαιρούν μεγάλα τμήματα των φτωχότερων, οι οποίοι όμως συμπεριλαμβάνονται στα Ελληνικά στοιχεία. Αποτέλεσμα ο κίνδυνος φτώχειας θα εμφανίζεται σημαντικά *αυξημένος* σε χώρες όπως η Ελλάδα και στις άλλες χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου.

Για να ερμηνεύσουμε τα στοιχεία της οικονομικής κατάστασης των σημερινών συνταξιούχων, πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι η εργασιακή τους πορεία έλαβε χώρα κατά την διάρκεια εποχών στις οποίες η διάρθρωση της οικονομίας, αλλά και το μέσο εισόδημα ήταν πολύ διαφορετικό από ότι είναι σήμερα: Υψηλότερο ποσοστό πρωτογενούς τομέα, υψηλότερο ποσοστό αυτοτελώς απασχολούμενων και οικογενειακών επιχειρήσεων, χαμηλότερο ποσοστό δημοσίου τομέα και τομέα υπηρεσιών. Ο ταχύτατος μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομίας από τον πόλεμο και μετά, σημαίνει ότι πρέπει να αναμένονται μεγάλες διαφορές στις σταδιοδρομίες μελών από διαφορετικές γενιές. Αυτές οι διαφορές θα αποτυπώνονται και σε διαφορές στο ύψος και την δομή των εισοδημάτων μεταξύ ηλικιωμένων και εργατικού δυναμικού.

Οι διαφορετικές σταδιοδρομίες εργαζομένων του χθές και εργαζομένων του σήμερα συνδυάζονται με δομικά χαρακτηριστικά του συστήματος συντάξεων για να μεγεθύνουν (ή τουλάχιστον να μην αμβλύνουν όσο θα έπρεπε) τις εισοδηματικές διαφορές:

- Ο αγροτικός χώρος καλύπτονταν από το 1962 από τον ΟΓΑ, ο οποίος χορηγούσε προνοιακή σύνταξη. Η εργασία στον πρωτογενή τομέα δεν υπόκειτο στην πληρωμή εισφορών, ενώ (λόγω απουσίας διαδοχικής ασφάλισης) δεν υπολογίζονταν ως χρόνος ασφάλισης στην (πολύ διαδεδομένη περίπτωση) εσωτερικής μετανάστευσης προς τις πόλεις.
- Τα Ταμεία (με κύριο το ΙΚΑ) για μεγάλο διάστημα δεν κάλυπταν το σύνολο της Επικράτειας ούτε το σύνολο των επαγγελματιών, με αποτέλεσμα τον περιορισμένο αριθμό ετών ασφάλισης των συνταξιοδοτούμενων. Αντίστοιχο αποτέλεσμα είχε η αποφυγή πληρωμών εισφορών (ή η μη πίστωσή τους από τους εργοδότες).
- Η ασφάλιση για επικουρική σύνταξη κατέστη υποχρεωτική για τους μισθωτούς από το 1983. Η πλειοψηφία των σημερινών συνταξιούχων έτσι είχαν μικρή σχετική ευκαιρία να επωφεληθούν από επικουρική κάλυψη, ενώ πολλοί από τους μεγαλύτερους σε ηλικία (και τους συνταξιούχους θανάτου) δεν θα έχουν καθόλου επικουρική σύνταξη.

B. Μελλοντικές προκλήσεις

Η ανάλυση που προηγήθηκε συντείνει στην εκτίμηση ότι οι συντεταγμένες του προβλήματος θα είναι σημαντικά διαφορετικές στο μέλλον. Σε γενικές γραμμές θα μπορούσαμε να πούμε ότι η κοινωνική διάσταση θα απαιτεί περισσότερη προσοχή, ενώ πολλά οικονομικά θέματα θα εμφανίζονται λιγότερο οξυμένα.

Από την **κοινωνική** πλευρά, η κύρια διαφαινόμενη πρόκληση είναι τα εμπόδια στην εμβέλεια και αποτελεσματικότητα της οικογενειακής αλληλεγγύης. Η αστυφιλία, η αυξανόμενη απόσταση μεταξύ των κατοίκων των πόλεων από τις ρίζες τους, η αλλαγή κοινωνικών και πολιτιστικών προτύπων ως προς τις σχέσεις μεταξύ γενεών, από μόνα τους θα μπορούσαν να υψώσουν εμπόδια. Ομοίως πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι αναπόφευκτα μεγαλύτερος αριθμός των μελλοντικών ηλικιωμένων θα έχουν χωρίσει και ξαναπαντρευτεί, ενώ το ότι έχουν κάνει λιγότερα παιδιά αναπόφευκτα σημαίνει τον επιμερισμό της άτυπης αλληλεγγύης σε μικρότερο κύκλο προσώπων.

Από την **οικονομική** πλευρά, οι διαρθρωτικές αλλαγές της οικονομίας προοιωνίζονται ότι (α) λιγότεροι μελλοντικοί συνταξιούχοι θα βρίσκονται σε κατηγορίες υπό κίνδυνο (π.χ. λιγότεροι αγρότες μειονεκτικών περιοχών), και (β) οι σταδιοδρομίες τους θα έχουν διανυθεί σε πολύ ομαλότερες συνθήκες. Από την άλλη πλευρά, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι στην περίπτωση των μισθωτών η απόσυρση

από την εργασία αφήνει μεγαλύτερο εισοδηματικό κενό προς αναπλήρωση⁸. Το κατά πόσον οι μεγαλύτερες *ευκαιρίες* για αποταμίευση κατά την διάρκεια της σταδιοδρομίας τους θα μεταφραστούν σε συμπληρωματικά εισοδήματα από άλλες πηγές είναι άδηλο: η συμπεριφορά της ιδιωτικής αποταμίευσης (ιδιαίτερα ενόψει της δημογραφικής γήρανσης), η σχέση της με τις εξελίξεις στις συντάξεις και η δυνατότητα επηρεασμού της από μέτρα πολιτικής είναι ερωτήματα που δεν έχουν ακόμη πειστικές απαντήσεις.

Συνοψίζοντας ένα δύσκολο θέμα, τόσο οικονομικοί αλλά και κοινωνικοί παράγοντες συντείνουν ότι στην Ελλάδα τις επόμενες δεκαετίες οι συντάξεις, θα παίζουν *κεντρικότερο* ρόλο στην διαμόρφωση της επάρκειας των εισοδημάτων των ηλικιωμένων από ό,τι γίνεται τώρα.

Η δυναμική του συστήματος συντάξεων σημαίνει ότι η κατάσταση στο μέλλον θα είναι ουσιαδώς διαφορετική:

- Στο σύστημα *ασφάλισης* που χαρακτηρίζει πλέον το σύνολο του συστήματος οι συντάξεις είναι συνάρτηση των τελευταίων εισοδημάτων και συνεπώς ακολουθούν την ανοδική πορεία των εισοδημάτων. Η πλήρης κάλυψη των αγροτών για κύρια σύνταξη το 1998 σημαίνει ότι η αρχή της συνεισφοράς για σύνταξη εφαρμόζεται σε όλους τους εργαζόμενους ανεξαιρέτως. Κάθε μέρα εργασίας, σε οποιοδήποτε επάγγελμα και σε όλη την Ελλάδα, προσθέτει σε δικαίωμα για σύνταξη.
- Οι μελλοντικοί συνταξιούχοι θα έχουν περισσότερα έτη ασφάλισης: ήδη, ενώ το 1980 τα μέσα έτη ασφάλισης νέων συνταξιούχων από ίδιο δικαίωμα στον ΙΚΑ ήταν 18,2, το 2000 είχαν αυξηθεί σε 23,4. Έτσι η κυριότερη σημερινή αιτιολογία για χαμηλές συντάξεις θα εκλείψει⁹.
- Η πάταξη της εισφοροδιαφυγής (σε συνάρτηση με την διεύρυνση της εφαρμογής της ανταποδοτικότητας) θα οδηγήσει και αυτή σε αύξηση των συντάξεων.

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Η ανωτέρω ανάλυση σηματοδοτεί ότι η διασφάλιση της κοινωνικής επάρκειας συνεπάγεται την αντιμετώπιση δύο ξεχωριστών προβλημάτων: Ένα άμεσο και επείγον, που έχει να κάνει με την αντιμετώπιση εισοδηματικών ανεπαρειών των ηλικιωμένων *σήμερα*, και ένα πιο μακροπρόθεσμο για το πώς θα αντιμετωπισθεί ένα *διαφορετικό*, ίσως λιγότερο διαδεδομένο αλλά κοινωνικά πιο σύνθετο, πρόβλημα μεσο-μακροπρόθεσμα.

α. Ισχύουσα πολιτική για την επάρκεια

Η ισχύουσα πολιτική βασίζεται σε *τέσσερις* πυλώνες:

1. **Συντάξεις ΟΓΑ.** Η βασική σύνταξη του ΟΓΑ αποτελεί την βασική συνεισφορά του κράτους στα εισοδήματα 700 χιλιάδων ατόμων που συγκεντρώνονται στα ασθενέστερα τμήματα της κατανομής εισοδήματος. Άποροι και ανασφάλιστοι άνω των 65 ετών δικαιούνται την σύνταξη αυτή, η οποία έτσι λειτουργεί στην πράξη ως οιονεί ελάχιστον εγγυημένο εισόδημα για τους ηλικιωμένους. Από το 1995 ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε σε πραγματικές αυξήσεις της βασικής σύνταξης του ΟΓΑ, οι οποίες σήμερα είναι κατά 78% υψηλότερες σε πραγματικούς όρους από ότι το 1994. Ιδιαίτερα αυξητική ήταν η πορεία των βασικών συντάξεων του ΟΓΑ, οι οποίες αποτελούν και τις

⁸ Ένας επιχειρηματίας ή αγρότης σχεδόν εξ ορισμού αφήνει την εργασία με κάποιο κεφάλαιο.

⁹ Παράλληλα θα τονώνεται και η ανταποδοτικότητα, καθώς όλο και περισσότεροι συνταξιούχοι θα είναι άνω των κατωτάτων ορίων.

χαμηλότερες συντάξεις του συστήματος. Οι εξελθόντες από το 1998 και μετά δικαιούνται επιπλέον και την κύρια σύνταξη για τα έτη που είχαν συνεισφέρει: αποτέλεσμα ότι οι απονομές συντάξεων στους νέους συνταξιούχους του ΟΓΑ είναι κατά πολύ υψηλότερες των παλαιών.

2. **Εισοδηματική πολιτική προς τις χορηγούμενες συντάξεις του αστικού τομέα.** Βασικό στοιχείο της ποιότητας των δημόσιων συντάξεων είναι η διατήρηση της αγοραστικής τους αξίας, δεδομένου ότι εκτεταμένες απώλειες (όπως αυτές της περιόδου 1990-3) υποσκάπτουν την εμπιστοσύνη προς το σύστημα. Από το 1994 οι χορηγηθείσες αυξήσεις κάλυπταν τις αυξήσεις του τιμαρίθμου, ενώ τα τελευταία χρόνια τον ξεπερνούσαν, δίδοντας έτσι μερίδιο ευημερίας και στους παλαιότερους συνταξιούχους¹⁰.

3. **Κατώτατες συντάξεις Ταμείων.** Η ραχοκοκαλιά της τόνωσης των χαμηλών συντάξεων αποτελείται από ένα σύστημα κατώτατων συντάξεων, οι οποίες διαφέρουν ανά Ταμείο. Η κατώτατη σύνταξη χορηγείται (χωρίς έλεγχο πόρων) όποτε η σύνταξη που προκύπτει από τις διατάξεις του Ταμείου υπολείπεται των εκάστοτε κατωτάτων ορίων¹¹. Στην περίπτωση της κύριας σύνταξης του ΙΚΑ περί το 70% των συνταξιούχων εισπράττει την κατώτατη σύνταξη¹², ένα γεγονός που δεν είναι χωρίς παρενέργειες, αφού λειτουργεί ισοπεδωτικά αναιρώντας στην πράξη την αρχή της ανταποδοτικότητας. Η πολιτική ως προς τα κατώτατα όρια τα τελευταία χρόνια έχει δύο σκέλη: *Πρώτον*, την χορήγηση αυξήσεων στο ΙΚΑ που καλύπτουν τον πληθωρισμό για την προστασία της αγοραστικής δύναμης των συντάξεων. *Δεύτερον*, την χορήγηση υψηλότερων αυξήσεων στα κατώτατα όρια σύνταξης Ταμείων τα οποία υπολείπονται του ΙΚΑ (κυρίως ΤΕΒΕ, ΤΣΑ), με στόχο την σταδιακή εξίσωσή τους των κατωτάτων ορίων για *κύριες* συντάξεις¹³. (Ήδη οι κατώτατες συντάξεις του ΤΕΒΕ σε σχέση με το ΙΚΑ, από 62% που ήταν το 1991, φθάνουν σήμερα στο 85%.

4. **Θεσμοθέτηση και εμπέδωση του ΕΚΑΣ**, για την επικεντρωμένη στήριξη σε αυτούς με μεγαλύτερη ανάγκη. Η χορήγηση και επέκταση του ΕΚΑΣ αντικαθιστά τις αδιάκριτες αυξήσεις στις κατώτατες συντάξεις, η έλλειψη στόχευσης των οποίων σήμαινε ότι δεδομένο δημοσιονομικό κόστος είχε μικρό κοινωνικό αντίκρυσμα. Για την στόχευση το ΕΚΑΣ χρησιμοποιεί την ηλικία και ένα συνδυασμό εισοδηματικών κριτηρίων το σημαντικότερο των οποίων είναι το *συνολικό* εισόδημα από συντάξεις, ενώ δευτερευούσης σημασίας είναι κριτήρια που αποκλείουν αυτούς με υψηλά *άλλα* ατομικά εισοδήματα και για *υψηλό* οικογενειακό εισόδημα¹⁴. Το ΕΚΑΣ είναι η πρώτη εφαρμογή μέτρου που εφαρμόζεται ισότιμα (ίδιο ποσό, ίδια κριτήρια) σε *ολόκληρο* το ασφαλιστικό σύστημα, χωρίς διακρίσεις Ταμείων και παρακάμπτει σειρά από διοικητικά εμπόδια που ως την εφαρμογή του θεωρούντο ιδιαίτερα δυσεπίλυτα. Από το 1996 που πρωτοεφαρμόστηκε το ΕΚΑΣ έχει σηκώσει το μεγαλύτερο βάρος της κοινωνικής πολιτικής απέναντι στους χαμηλοσυνταξιούχους, αφού επιτρέπει την απόδοση πολύ

¹⁰ Συνταξιούχος των κατωτάτων ορίων σήμερα εισπράττει χωρίς ΕΚΑΣ 8% περισσότερο σε πραγματικούς όρους από το 1995

¹¹ Υπάρχουν μικρές κατηγορίες συνταξιούχων όπου δεν ισχύουν τα κατώτατα όρια, συνήθως επειδή συνεισπράττεται και άλλη σύνταξη.

¹² Το υψηλό αυτό ποσοστό δημιουργήθηκε με την ανάληψη έργου κοινωνικής πρόνοιας από τα κατώτατα όρια το 1981, μέσω της αύξησης του ύψους των ΚΟ.

¹³ Οι μισθωτοί επιπλέον έχουν την προστασία ελάχιστης **επικουρικής** σύνταξης.

¹⁴ Το τελευταίο εμπεριέχει και μια διόρθωση για τις ελλείψεις δηλώσεις, αφού συμπεριλαμβάνει και τεκμαρτά εισοδήματα.

μεγαλύτερων αυξήσεων στους 300 χιλιάδες περίπου δικαιούχους¹⁵. Δικαιούχος ΕΚΑΣ, ο οποίος το 1995 εισέπραττε μόνο την κατώτατη σύνταξη του ΙΚΑ, σήμερα εισπράττει ποσό υψηλότερο σε αγοραστική αξία κατά 37%.

Το σύνολο των μέτρων αυτών έχει δημιουργήσει στην πράξη ένα δίκτυο προστασίας για τους ηλικιωμένους άνω των 65, που αποτελείται από την προστασία του ΟΓΑ (για τους ανασφάλιστους) και τις κατώτατες συντάξεις συν ΕΚΑΣ για τον αστικό τομέα. Με δεδομένο ότι, τόσο η βασική σύνταξη του ΟΓΑ, όσο και το ΕΚΑΣ δεν σχετίζονται με την πληρωμή εισφορών, το ποσό του ΕΚΑΣ (σήμερα € 96.51 τον μήνα, €1351 ετησίως) αποτελεί την ελάχιστη συνδρομή του κράτους προς όλους τους συνταξιούχους του συστήματος. Η συνδρομή αυτή παρέχεται επιπλέον της συνδρομής που παρέχεται από τα επιμέρους Ταμεία μέσω των κατωτάτων ορίων του καθενός. Η πολιτική προς τους χαμηλοσυνταξιούχους έχει ήδη αρχίσει να αποδίδει στην καταπολέμηση του κινδύνου φτώχειας – όπως προκύπτει από την διεύρυνση της αποτελεσματικότητας των συντάξεων μεταξύ 1994 και 1999 (Παράρτημα 2).

β. Αντιμετώπιση μελλοντικών προκλήσεων

Η πολιτική μακροπρόθεσμα δίδει σημασία στην *πρόληψη* καταστάσεων με χαμηλές συντάξεις. Όπως προκύπτει και από το παράρτημα IV, το πρόβλημα δεν εξαρτάται από χαμηλά ποσοστά αναπλήρωσης. Αντίθετα, είναι απότοκο (α) λίγων ετών ασφάλισης και (β) εισφοροδιαφυγής και λοιπών πρακτικών που περιορίζουν το ύψος του εισοδήματος προς αναπλήρωση (επί του οποίου υπολογίζονται οι εισφορές) και οδηγούν την σύνταξη να υπολείπεται των πραγματικών εισοδημάτων πριν την διακοπή της εργασίας, πολλές φορές κατά μεγάλο ποσοστό¹⁶. Στην προκειμένη κατάσταση, η πρόληψη συνίσταται στον περιορισμό της εισφοροδιαφυγής, τόσο με την μορφή ανασφάλιστων ημερών εργασίας, όσο και διαφυγής της ασφαλιστέας ύλης. Και τα δύο είναι στόχοι του λειτουργικού διοικητικού εκσυγχρονισμού του ΙΚΑ. Ήδη η μηχανογράφηση της διαδικασίας πληρωμών εισφορών από τις αρχές του 2002 φαίνεται να αποδίδει αποτελέσματα.

ι. Κατώτατα όρια. Όσο και αν η έκταση του προβλήματος της ένδειας των ηλικιωμένων θα περιοριστεί, το σύστημα των κατωτάτων συντάξεων θα εξακολουθήσει να χρειάζεται, ίσως δε και *περισσότερο* από σήμερα, ως ένας μηχανισμός (δίκτυο) ασφαλείας του συστήματος συντάξεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο νόμος 2084/92, ο οποίος καθιέρωνε για αυτούς που εισήλθαν στην αγορά μετά την 1/1/1993 νέες ρυθμίσεις, περιόριζε το δικαίωμα της κατώτατης σύνταξης στο λιγότερο του ενός τετάρτου των παλαιότερων εργαζομένων (δηλαδή και αυτών που άρχισαν την εργασία τους μια ημέρα ενωρίτερα). Σημειώνεται ότι ήδη συντάξεις αναπηρίας και εργατικού ατυχήματος που διέπονται με την νομοθεσία του 1992 είχαν αρχίσει να εκδίδονται. Η σταδιακή με την πάροδο του χρόνου γενίκευση των ρυθμίσεων του Ν2084, θα δημιουργούσε σειρά προβλημάτων:

- Είχε δημιουργήσει μια 'κάστα εργαζομένων' με ριζικά διαφορετικά δικαιώματα, χωρίς όμως να δικαιολογείται η διαφοροποίηση με οποιοδήποτε κριτήριο οριζόντιας δικαιοσύνης.
- Την στιγμή που η κατοχύρωση της επάρκειας των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων ως στοιχείου αναβάθμισης για την εμπέδωση εμπιστοσύνης, η διατήρηση της πρόβλεψης για εξαφάνιση του σημαντικότερου σημείου προστασίας (χωρίς να υπάρχει ουδεμία πρόβλεψη για αντικατάστασή του), θα σηματοδοτούσε υποκρισία και ουσιαστική εγκατάλειψη της κοινωνικής αποστολής των συντάξεων.

¹⁵ Αν είχε δοθεί αντίστοιχη αύξηση με κριτήριο την κύρια σύνταξη μόνο, τότε οι δικαιούχοι θα υπερέβαιναν το ένα εκατομμύριο.

¹⁶ Στον κεντρικό δημόσιο τομέα, τον ρόλο αυτό παίζει ο μη συνυπολογισμός ορισμένων επιδομάτων στον μισθό προς αναπλήρωση.

Διατήρηση της ριζικής διαφοροποίησης έτσι θα υπέσκαπτε την συνολική στρατηγική για το ασφαλιστικό, με ιδιαίτερα περιορισμένα και θεωρητικά ανταλλάγματα για την βιωσιμότητα. Για τον σκοπό αυτό, μια από τις σημαντικές ρυθμίσεις του νέου νόμου 3029 ήταν η επέκταση της προστασίας κατωτάτων ορίων που ίσχυε για τους παλαιότερους εργαζόμενους σε όλους τους εργαζόμενους.

ii. Συμπληρωματικές – εκτός συντάξεων ρυθμίσεις. Ο εντοπισμός του μακροχρόνιου προβλήματος στον χώρο της οικογενειακής αλληλεγγύης σηματοδοτεί την στρατηγική σημασία, αφενός, ενεργειών στήριξης της οικογένειας στον ρόλο αλληλεγγύης, και αφετέρου ρυθμίσεων που προωθούν την πληρέστερη κοινωνική ενσωμάτωση των ηλικιωμένων στην κοινωνική και πολιτιστική ζωή. Στο μέτρο αυτό ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στην προώθηση του προγράμματος **Βοήθεια στο Σπίτι** υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας. Στόχος του προγράμματος είναι η κατοχύρωση της παροχής ποιοτικών υπηρεσιών οι οποίες διευκολύνουν την αυτονομία των ηλικιωμένων αλλά και παροχή αρωγής στα εργαζόμενα μέλη της οικογένειας στην αλληλεγγύη. Ομοίως, άλλοι θεσμοί όπως τα Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ) και ο εμπλουτισμός τους με νέες υπηρεσίες έχουν καταξιωθεί ως τμήματα της καθημερινότητας των λιγότερο εύπορων ηλικιωμένων. Η αυξανόμενη εμπλοκή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε τέτοιου είδους υπηρεσίες τις μεταφέρει πιο κοντά στον χρήστη και συνεπώς τις καθιστά πιο προσαρμόσιμες στις τοπικές ανάγκες. Τέλος, η αύξηση της ζήτησης στην διαβίωση ηλικιωμένων σε συλλογικές κατοικίες (οίκοι ευγηρίας, κλπ) συνεπάγεται την ανάγκη αποτελεσματικής εποπτείας για την διασφάλιση ποιοτικών και προσβάσιμων οικονομικά υπηρεσιών στον τομέα αυτόν. Στην κατεύθυνση αυτή εντάσσεται η δραστηριότητα του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας για αναβάθμιση των δημόσιας υποδομής κλειστής προστασίας και πιστοποίησης ιδιωτικών οίκων ευγηρίας.

Στόχος 2: Δυνατότητα διατήρησης βιοτικού επιπέδου.

Να παρέχουν πρόσβαση σε όλους σε κατάλληλες συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, δημόσιου και/ή ιδιωτικού χαρακτήρα, που τους επιτρέπουν να αποκτήσουν συνταξιοδοτικά δικαιώματα βάσει των οποίων μπορούν να διατηρήσουν, σε εύλογο βαθμό, το βιοτικό τους επίπεδο μετά τη συνταξιοδότησή τους.

A. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης

Το κεντρικό παράδοξο είναι η συνύπαρξη θεωρητικά υψηλών ποσοστών αναπλήρωσης με χαμηλές συντάξεις για την πλειοψηφία των συνταξιούχων (Παράρτημα IV για ποσοστά αναπλήρωσης), έτσι ώστε η έννοια του 'μέσου ποσοστού αναπλήρωσης' να στερείται περιεχομένου. Η ρίζα της εξήγησης πρέπει να αναζητηθεί πάλι στον κατακερματισμό.

Έστω και αν μετά την θέσπιση της κύριας σύνταξης του ΟΓΑ όλοι οι εργαζόμενοι συμμετέχουν σε κάποιου είδους πρόγραμμα που έχει την μορφή ανταπόδοσης εισφορών, η έκταση της προστασίας που προσφέρεται ποικίλλει ριζικά και με τρόπους που δεν υπακούουν σε κανενός είδους λογική, είτε οικονομική είτε κοινωνικής δικαιοσύνης. Το «καλειδοσκοπικό ασφαλιστικής προστασίας» είναι σημαντικότατο για τα προβλήματα αποδοχής του συστήματος συνολικά αλλά και το πώς γίνονται αντιληπτές προτάσεις αλλαγών. Αλλά και όσον αφορά οικονομικά αντικίνητρα, μεγάλες διαφορές στις ασφαλιστικές ρυθμίσεις μπορούν να περιορίζουν την κινητικότητα των εργαζομένων αλλά και να υπεισέρχονται και σε στρεβλώσεις στην αγορά εργασίας. Η ανισότητα μεταξύ συνταξιοδοτικών προγραμμάτων

επεκτείνεται και στους τρόπους χρηματοδότησης, και συγκεκριμένα στο κατά πόσον επιβαρύνονται ομάδες πέραν των άμεσα ωφελούμενων από την ύπαρξη διαφοροποιήσεων.

Ειδικότερα, μια πηγή διαφοροποιήσεων είναι η **επικουρική ασφάλιση**, η λειτουργία της οποίας ελάχιστα ως καθόλου διαφέρει από την κύρια, παρά το γεγονός ότι η αρχική της αποστολή θα ήταν να επιτρέπει τις διαφοροποιήσεις μεταξύ κλάδων, αλλά με βάση σαφείς κανόνες μη επιβάρυνσης τρίτων. Ενώ η απουσία επικουρικής σύνταξης για αυτοαπασχολούμενους δικαιολογείται από την ύπαρξη εισοδημάτων που ενδεχομένως δεν διακόπτονται με την διακοπή της εργασίας, η σημερινή τους κατανομή δύσκολα μπορεί να πεί κανείς ότι ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις των εργαζομένων ή τις ιδιαιτερότητες των κλάδων.

Η δυνατότητα κλαδικών διαφοροποιήσεων μέσω επαγγελματικής ασφάλισης (2^{ος} πυλώνας) είναι ιδιαίτερα περιορισμένη, λόγω τόσο της επέκτασης της επικουρικής ασφάλισης, αλλά και της ανυπαρξίας θεσμικού πλαισίου. Σαν αποτέλεσμα επαγγελματική ασφάλιση (συλλογικά προγράμματα) προσφέρεται μέσω ασφαλιστικών εταιρειών και για εργαζόμενες σε ορισμένες μεγάλες επιχειρήσεις, ως επί το πλείστον πολυεθνικές. Έτσι η συμπλήρωση της κρατικής σύνταξης γίνεται μέσω ατομικών συμβολαίων ζωής (3^{ος} πυλώνας), αλλά και αυτή για περιορισμένα ποσά σε σχέση με την σύνταξη.

Τέλος, ένα φαινομενικά παράδοξο φαινόμενο είναι η συνύπαρξη θεωρητικά *υψηλών* ποσοστών αναπλήρωσης που προκύπτουν από την νομοθεσία, και πολύ χαμηλότερων 'μακροοικονομικών' ποσοστών (δηλαδή ποσοστά που προκύπτουν από το πηλίκο της μέσης σύνταξης με το μέσο εισόδημα¹⁷, ακόμη και για την ίδια κατηγορία εργαζομένων). Η κατανόηση των αιτιών αυτού είναι απαραίτητη για την χάραξη στρατηγικής:

- Η πλειοψηφία των συνταξιοδοτούμενων έχει λίγα χρόνια ασφάλισης.
- Πολύ συχνά ασφαρίζεται μόνο *τμήμα* των αποδοχών. Ιδιαίτερα στον δημόσιο τομέα, χορηγήθηκαν αυξήσεις τα τελευταία 25 χρόνια με την μορφή επιδομάτων, τα οποία δεν συμπεριλαμβάνονται στον προς αναπλήρωση μισθό. Τα επιδόματα αυτά μπορούν σε περιπτώσεις να ξεπερνούν το 50% των αποδοχών. Ενώ μερικά επιδόματα (π.χ. ευθύνης, απόδοση εξόδων παραστάσεως κλπ) δεν είναι λογικό να συμπεριλαμβάνονται στις συντάξεις, για πολλά άλλα δεν υπάρχει ουσιαστικός λόγος διάκρισης από τον βασικό μισθό.
- Στον ιδιωτικό τομέα πρέπει να υπάρχει μεγάλη απροθυμία να ασφαλιστούν το σύνολο των αποδοχών, με δεδομένο το μη μισθολογικό κόστος. Εικάζεται ότι η αποφυγή ασφαλιστέας ύλης είναι πιο κοινή από την αποφυγή δήλωσης ημερών εργασίας.

B. Μελλοντικές προκλήσεις

Το πρόβλημα κατακερματισμού θα συνεχίσει να ταλανίζει την ασφάλιση στο μέλλον. Αν και οργανωτικά από το 1990 *υπήρξε* τάση συνένωσης Ταμείων, συχνά οι διαφοροποιήσεις παραμένουν *εντός* Ταμείων: Τα προβλήματα δεν δημιουργούνται από τον αριθμό των Ταμείων *αυτών καθ'αυτών*, αλλά από την απουσία εφαρμογής

¹⁷ Τμήμα της διαφοράς δικαιολογείται αριθμητικά σε οικονομίες που μεγεθύνονται διαχρονικά: η μέση σύνταξη υπολογίστηκε με βάση αποδοχές προ 10 ετών.

κοινών κανόνων σε κατηγορίες ασφαλισμένων με κοινά χαρακτηριστικά. Οι εξελίξεις στην οικονομία διαχρονικά (παγκοσμιοποίηση, άνοιγμα αγορών) είναι πιθανόν να καταστήσουν τις επιπτώσεις του κατακερματισμού περισσότερο επαχθείς.

Για τους ίδιους λόγους, είναι πιθανόν να αναζητηθούν τα περιθώρια ευελιξίας που θα έδιδε η ευρύτερη διάδοση της ευελιξίας που προσδίδουν οι επαγγελματικές συντάξεις.

Η σταδιακή εξάπλωση του 'συστήματος των νέων' του Ν2084/92 θα οδηγούσε σε αυξανόμενη συνειδητοποίηση των διαφορών αντιμετώπισης μεταξύ παλαιού και νέου συστήματος. Οι διαφοροποιήσεις αυτές δυνατόν να δρούσαν διαλυτικά στο κλίμα αποδοχής του συστήματος ασφάλισης συνολικά.

Τέλος ιδιαίτερα θετικά θα λειτουργήσουν επιτυχίες στον περιορισμό της εισφοροδιαφυγής. Πέραν από την αυτονόητη επίπτωση στην βιωσιμότητα του συστήματος, θα υπάρξει και ουσιαστική βελτίωση στον τομέα της επάρκειας των συντάξεων με μείωση της συχνότητας είτε χαμηλών συντάξεων είτε δικαιωμάτων μικρότερων του απαιτούμενου ελάχιστου ορίου εισφορών.

Μια κατηγορία εργαζομένων οι οποίοι θα αντιμετωπίσουν πρόβλημα επάρκειας ασφαλιστικής κάλυψης είναι οι **μετανάστες**. Η συχνότητα της μη ασφάλισής τους θα οδηγήσει σε προβλήματα μελλοντικά στις συντάξεις τους και άμεσα οδηγεί σε προβλήματα με την κάλυψη υγείας. Η διαδικασία νομιμοποίησής τους (που έγινε σε δύο κύμματα, το 1998 και 2000) δρά εξυγιαντικά, αφαιρώντας ένα σημαντικό εμπόδιο για την ασφαλιστική τους τακτοποίηση.

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Ο στόχος αυτός – ισονομία – ήταν μείζων στόχος παρέμβασης του πρόσφατου Νόμου 3029/2002.

1. Σαφής κατεύθυνση για τον **περιορισμό του κατακερματισμού** – περιορισμό της πολυνομίας. Το ΙΚΑ αναλαμβάνει κεντρικό ρόλο ως το Ενιαίο ταμείο των μισθωτών. Προβλέπεται επανεξέταση των ΒΑΕ.
2. **Διαφοροποίηση των ρόλων** μεταξύ κύριας και επικουρικής σύνταξης. Η κύρια σύνταξη αποτελεί τον κορμό της ασφάλισης και το επίκεντρο του ενδιαφέροντος του Κράτους. Για τις επικουρικές συντάξεις προβλέπεται ένας λιγότερο ενεργός ρόλος του κράτους και μεγαλύτερος των εταίρων, γεγονός που διευκολύνει ένα ρόλο αντιμετώπισης επιμέρους προτιμήσεων, αλλά με σταθερούς όρους.
3. **Περιορισμός των διαφορών μεταξύ παλαιών και νέων ασφαλισμένων**. Εκτός της εξίσωσης των κατωτάτων ορίων, προβλέπεται κοινό ποσοστό αναπλήρωσης για τις κύριες συντάξεις 35ετίας 70% για την κύρια ασφάλιση, κοινό για παλαιούς και νέους ασφαλισμένους. Το ποσοστό αυτό συνεπάγεται αύξηση για τους ασφαλισμένους του νέου συστήματος (που ήταν 60%), και μείωση για εργαζόμενους του Δημοσίου (που ήταν 80%). *Στόχος η κατοχύρωση του ποσοστού 70% αναπλήρωσης από κύρια σύνταξη για όλους τους μισθωτούς.*

Η στρατηγική που εφαρμόζεται στο Δημόσιο περιλαμβάνει την ενσωμάτωση περισσότερων επιδομάτων στον βασικό μισθό¹⁸, πράγμα που συνεπάγεται την σύγκλιση θεωρητικών και πραγματικών ποσοστών αναπλήρωσης.

¹⁸ Π.χ. για τους πανεπιστημιακούς ρύθμιση κατατέθηκε τον Σεπτέμβριο του 2002.

Το σύνολο των ρυθμίσεων και ενεργειών έχουν την λογική, περιορίζοντας (με σταδιακό τρόπο) 'αδικαιολόγητες' διαφοροποιήσεις να ανατρέψουν την ιδιαίτερα διαδεδομένη άποψη ότι οι συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις είναι προϊόντα πελατειακών συνδιαλλαγών και συνεπώς εν τέλει αυθαίρετες. Η συνεπής εφαρμογή γενικών κανόνων που υπακούουν στο περί δικαίου αίσθημα, είναι ο μόνος τρόπος προκειμένου το σύστημα ασφάλισης να ανακτήσει ευρεία στήριξη με μακρό ορίζοντα. Για να γίνει αυτό απαιτείται, αντί μεμονωμένων νομοθετημάτων, μια αλληλουχία ενεργειών σε βάθος χρόνου που να ακολουθούν ενιαία λογική. Ενα δημόσιο σύστημα του 21^{ου} αιώνα πρέπει να πείθει ότι είναι βασισμένο στην ισονομία.

Στόχος 3: Αλληλεγγύη

Να προωθήσουν την αλληλεγγύη εντός και μεταξύ των γενεών.

A. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης

Ο στόχος αυτός αναφέρεται στο κατά πόσον το σύστημα συντάξεων ενεργεί εξισορροπητικά τόσο στην κατανομή εισοδήματος εντός μιας γενιάς (δηλαδή *στατική* αναδιανομή, μεταξύ πλούσιων και φτωχών), όσο και μεταξύ γενεών (*δυναμική* αναδιανομή εργαζόμενοι-συνταξιούχοι).

i. Στατική αναδιανομή. Σε γενικές γραμμές η κατανομή των συντάξεων είναι πιο ίση από την κατανομή του εισοδήματος. (Παράρτημα II). *Εντός* του ΙΚΑ η αναδιανομή αυτού του είδους αποτέλεσε αυτοτελή στόχο του ιδρυτικού νόμου. Ο μηχανισμός των κατώτατων ορίων, η ύπαρξη ανώτατων ορίων, συμπληρώνουν την επίπτωση των ποσοστών αναπλήρωσης που ενσωματώνουν την 'αλληλεγγύη των κλάσεων'¹⁹. Σε άλλα Ταμεία, όπως και στο Δημόσιο, η αναδιανομή είναι πολύ μικρότερη, αφού το ποσοστό αναπλήρωσης δεν διαφέρει ανάλογα με το ύψος εισοδήματος. Η ύπαρξη διαφορετικών ποσοστών ανταπόδοσης (δηλαδή λαμβάνοντας υπόψη και τις εισφορές που έχουν πληρωθεί, όπως και τα διαφορετικά όρια ηλικίας) *μεταξύ* Ταμείων όμως μπορεί να λειτουργεί προς την *αντίθετη* κατεύθυνση: Είναι κοινό φαινόμενο Ταμεία που καλύπτουν πιο εύπορους κλάδους να ενσωματώνουν μια καλύτερη σχέση μεταξύ εισφορών που καταβλήθηκαν και παροχών, πράγμα που θα λειτουργεί αντίστροφα προοδευτικά²⁰. Η *συνολική* επίπτωση εξαρτάται από το ισοζύγιο της επίπτωσης *εντός* Ταμείων (θετική) και *μεταξύ* Ταμείων (*μάλλον* αρνητική). Το σίγουρο είναι ότι η εισαγωγή του ΕΚΑΣ το 1996 είχε μια αμιγώς θετική επίδραση, που θα μεγιστοποιείται μετά το 1998²¹.

ii. Δυναμική ανακατανομή. Το σύστημα συντάξεων όπως λειτουργεί συνίσταται σε μια μεγάλη μεταβίβαση πόρων από τις γενιές που γεννήθηκαν μετά τον Πόλεμο προς τους γηραιότερους. Η επιδότηση της πρώτης γενιάς σε ένα διανεμητικό σύστημα είναι αναπόφευκτη μαθηματικά. Στην συγκεκριμένη περίπτωση ήταν και κοινωνικά επιβεβλημένη με δεδομένη την πολύ ταραγμένη ιστορία της γενιάς του Πολέμου (Πόλεμος, εμφύλιος, μετανάστευση).

¹⁹ Δηλαδή προβλέπονται υψηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης στις χαμηλότερες συντάξεις, σε βάρος των υψηλότερων.

²⁰ Η κατανομή που υπονοείται εδώ είναι η κατανομή εισοδημάτων δια βίου – πράγμα ιδιαίτερα δύσκολο να υπολογιστεί.

²¹ Το ότι το φορολογικό σύστημα αντιμετωπίζει τις συντάξεις με τον ίδιο τρόπο όπως το εισόδημα από μισθωτή εργασία, σημαίνει ότι το φορολογικό σύστημα δεν παίζει αυτόνομο αναδιανεμητικό ρόλο στην παρούσα περίπτωση.

Η ανακατανομή μεταξύ γενεών μπορεί να εξεταστεί είτε μέσα στα στενά πλαίσια του συστήματος συντάξεων, είτε στο ευρύτερο πλαίσιο της οικονομίας (συνυπολογίζοντας το δημόσιο χρέος αλλά και την ενσωμάτωση πόρων σε παραγωγική υποδομή που και τα δύο μεταφέρονται από γενιά σε γενιά). Τα δύο θέματα συνδέονται: σαν παράδειγμα τα αποθεματικά των Ταμείων από το '50 ως το '80 αξιοποιήθηκαν για αναπτυξιακούς λόγους. Υπό αυτή την έννοια το ασφαλιστικό σύστημα έχει τουλάχιστον ένα ηθικό (και πολύ διαδεδομένο στην Ελλάδα) επιχείρημα για να υπάρξει ανταπόδοση για λογαριασμό της γενιάς που εργαζόταν εκείνες τις δεκαετίες²².

B. Μελλοντικές προκλήσεις

i. Στατική ανακατανομή. Η ενιαιοποίηση ρυθμίσεων (π.χ. περιορισμός κατακερματισμού, αλλά και η πάταξη της εισφοροδιαφυγής) θα οδηγήσουν σε πολύ μικρότερη διασπορά των ποσοστών αναπλήρωσης. Αποτέλεσμα, το σύστημα συντάξεων θα αναπαράγει πιστότερα την κατανομή εισοδήματος στην αγορά εργασίας. Συνεπώς μεγαλύτερη επίπτωση θα έχουν ρυθμίσεις που έχουν την ανακατανομή ως πρωταρχικό τους στόχο – όπως το ΕΚΑΣ και η φορολογική πολιτική - ενώ ο ρόλος αθέμιτων παρενεργειών του ιδίου του συστήματος θα περιοριστεί.

ii. Δυναμική ανακατανομή. Το συνολικό ισοζύγιο μεταξύ της γενιάς που εργάζεται σήμερα και αυτών που θα εργαστούν στις επόμενες δεκαετίες εξαρτάται από σειρά παράγοντες:

- a. Το δημογραφικό και οι μελλοντικές εξελίξεις στους δείκτες εξάρτησης (βλ. Πιο κάτω) αυξάνουν τα βάρη του μέλλοντος.
- b. Το ίδιο αποτέλεσμα επιφέρει και η ύπαρξη υψηλού δημόσιου χρέους σήμερα. Όμως η ταχεία μείωσή του (βάσει της πρόνοιας του Συμφώνου Σταθερότητας) στα επόμενα χρόνια λειτουργεί αντίστροφα.
- c. Αντίστροφα, η σημερινή γενιά μεταφέρει στην επόμενη και τις υποδομές, το συσσωρευμένο κεφάλαιο που θα την καταστήσουν πιο παραγωγική. Για τον λόγο αυτό θα έπρεπε να γίνει η Κεϋνσιανή διαφοροποίηση μεταξύ δανεισμού για να χρηματοδοτήσει κατανάλωση και αυτού για να χρηματοδοτεί την επέκταση της παραγωγικής ικανότητας.
- d. Το ισοζύγιο μεταξύ γενεών θα επηρεαστεί δραστικά από τον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ. Μια ταχύτερη αναπτυξιακή πορεία οδηγεί σε ριζικά διαφορετικά αποτελέσματα.
- e. Η φορολογική αντιμετώπιση των αποταμιεύσεων. Τυχόν εξάπλωση των επαγγελματικών (κεφαλαιοποιητικών) συντάξεων αναβαθμίζει την σημασία της φορολογικής αντιμετώπισής τους.

Η ύπαρξη υψηλού Δημόσιου χρέους σε συνδυασμό με την είσοδο της Ελλάδας στην ΟΝΕ και την πτώση των επιτοκίων, οδηγεί σε θεαματικές μειώσεις του κόστους εξυπηρέτησης του χρέους, οι οποίες υπό μια έννοια είναι 'ελεύθερες προς αξιοποίηση'.

²² Βεβαίως υπό την στενή λογική του διανεμητικού συστήματος πολύ λίγοι από τους ισχυρισμούς αυτούς ερμηνεύονται. Όμως, είναι γεγονός ότι το διανεμητικό σύστημα γίνεται αντιληπτό από πολλούς μη ειδικούς 'σαν να ήταν' κεφαλαιοποιητικό.

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Κεντρικό σημείο της στρατηγικής για τις συντάξεις είναι η πρόβλεψη για συσσώρευση αποθεματικού για την αντιμετώπιση της έξαρσης του δημογραφικού κατά τα μέσα της επόμενης δεκαετίας. Με τον τρόπο αυτό η σχετικά ευνοϊκή συγκυρία για το ασφαλιστικό ως το 2010 (μείωση συνταξιοδοτήσεων, υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης, μείωση κόστους εξυπηρέτησης δημόσιου χρέους) δεν διατίθεται για την τόνωση της κατανάλωσης άμεσα, αλλά διατηρείται ως παρακαταθήκη για την ελάφρυνση της επόμενης γενιάς, όταν εντείνονται τα προβλήματα.

Τμήμα της στρατηγικής αυτής είναι η απόδοση χρεών του Ελληνικού Δημοσίου προς το ΙΚΑ από το 2000 ως το 2002. Το κεντρικό της σημείο, πάντως είναι η δέσμευση του Ν3029 για επιχορήγηση του ΙΚΑ με ποσό ίσο με το 1% του ΑΕΠ για το διάστημα προγραμματισμού. (Βλ. Παράρτημα ΙΙΙ) Το ποσό αυτό είναι αναμένεται να είναι μεγαλύτερο από τις ανάγκες του ΙΚΑ για την πρώτη περίοδο και του επιτρέπει να σχηματίσει ένα αποθεματικό. Το αποθεματικό αυτό (συν οι αποδόσεις του στο διάστημα που μεσολαβεί) έχει υπολογιστεί ότι επαρκεί (Βλ. Παράρτημα ΙΙΙ) για να εξασφαλίσει την αυτόνομη λειτουργία του ΙΚΑ, ως το 2032 παρά την έξαρση των δημογραφικών δεδομένων από το 2015.

Πρέπει να υπογραμμισθούν τα παρακάτω σημεία:

- Αν το ζητούμενο είναι η μεταφορά πόρων από γενιά προς γενιά, σημασία δεν έχει τόσο η μεταφορά πόρων προς το ασφαλιστικό σύστημα, αλλά η μείωση του δημοσίου χρέους *συνολικά*. Άντληση από το αποθεματικό του ΙΚΑ για να στηριχθεί ο δημόσιος δανεισμός αποτελεί μια μεταφορά από το Δημόσιο προς το ΙΚΑ *μέσα στην ίδια γενιά*. *Η υλοποίηση της στρατηγικής προϋποθέτει την ελάφρυνση της επόμενης γενιάς από τα βάρη αποπληρωμής του χρέους.*
- Δικλείδες του Ν3029 για την απόδοση των πόρων.
- Οι υπολογισμοί έχουν γίνει με σχετικά συγκρατημένες υποθέσεις ως προς την απόδοση του αποθεματικού, αλλά και μακροοικονομικών σεναρίων (τα οποία ακολουθούν τις προβλέψεις του προγράμματος σταθερότητας και αυτές που ενσωματώθηκαν στις υποθέσεις του Γ' ΚΠΣ). Καλύτερες αποδόσεις στα αποθεματικά και την οικονομία οδηγούν σε αυξήσεις του αποθεματικού.

ΙΙΙ. ΣΤΟΧΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑΣ

Στόχος 4: Απασχόληση

Να επιτύχουν υψηλό επίπεδο απασχόλησης μέσω ολοκληρωμένων μεταρρυθμίσεων της αγοράς εργασίας, όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση και με τρόπο σύμφωνο προς τους Γενικούς Προσανατολισμούς Οικονομικής Πολιτικής.

Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης

Το μέγεθος-κλειδί για όλα τα συστήματα συντάξεων είναι η σχέση εξάρτησης ή το αντίστροφό της, η σχέση ασφαλισμένων συνταξιούχων. Αφετηρία των ανησυχιών για το μέλλον είναι οι αναμενόμενες εξελίξεις στον **δημογραφικό δείκτη** εξάρτησης: Οι μειώσεις στην γεννητικότητα από το 1980 και μετά συνεπάγονται δραστικά περιορισμένες εισόδους σε εργαζόμενες ηλικίες από το 2000 και μετά. Καθώς ο μεγάλος αριθμός ατόμων που γεννήθηκαν μετά το τέλος του εμφυλίου στην δεκαετία του 50 προσεγγίζουν τις ηλικίες συνταξιοδότησης, το αποτέλεσμα είναι η επιδείνωση του δείκτη εξάρτησης. Η πορεία του δείκτη μετά το 2010 είναι ιδιαίτερα επιβαρυντική.

Οι λόγοι για αυτό ανάγονται στην δημογραφική ιστορία της χώρας της τελευταίας 50ετίας (γονιμότητα), αλλά και στις προοπτικές για επιμήκυνση του προσδόκιμου επιβίωσης.

Όσο και αν ο δημογραφικός δείκτης είναι ο οδηγός των μελλοντικών εξελίξεων, για το ασφαλιστικό σύστημα ο δείκτης που *άμεσα* προδιαγράφει τις οικονομικές προοπτικές του είναι ο **οικονομικός δείκτης εξάρτησης**. Ο δείκτης αυτός συνδέει τους αριθμούς *συνταξιούχων* με τον αριθμό *εργαζομένων*. Σε συστήματα ασφάλισης ο αριθμός εργαζομένων πρέπει να μεταφραστεί σε αριθμό ασφαλισμένων (δηλαδή αφαιρώντας αυτούς που εισφοροδιαφεύγουν).

Κεντρικό σημείο για την κατανόηση της στρατηγικής στην Ελλάδα είναι ότι η διαφορά μεταξύ των δύο αυτών εννοιών: Όσο και αν αναμένεται να επιδεινωθεί ο *δημογραφικός* δείκτης, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης στον *οικονομικό* δείκτη. **Με άλλα λόγια υπάρχουν ‘αναξιοποίητα αποθέματα απασχόλησης’ – εφεδρείες που θα μπορούσαν να κινητοποιηθούν για την ανταπόκριση στην δημογραφική επιδείνωση.**

Η διαπίστωση ότι τα ποσοστά απασχόλησης στην Ελλάδα υπολείπονται αυτών σε άλλες χώρες της ΕΕ είναι κεντρική διαπίστωση των Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την Απασχόληση. Η τόνωση του ποσοστού αυτού είναι κεντρικός στόχος της πολιτικής απασχόλησης. Στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας ο στόχος είναι μέχρι το 2004 να έχουν δημιουργηθεί 300 χιλ. νέες ευκαιρίες απασχόλησης (όπως και 300 χιλ θέσεις κατάρτισης ανέργων) εκτός της τόνωσης της συμμετοχής.

Ανάλυση των στοιχείων καταλήγει ότι το ‘απόθεμα απασχόλησης’ εντοπίζεται σε τέσσερις κυρίως χώρους:

1. **Εργασία Μεταναστών.** Η συμμετοχή μεταναστών ήταν ιδιαίτερα σημαντική την δεκαετία του πέρασε. Πέραν των οικονομικών μεταναστών, μεγάλος αριθμός αποτελείτο από άτομα Ελληνικής καταγωγής από την τ.ΕΣΣΔ και αλλού, οι οποίοι ήλθαν στην Ελλάδα για μόνιμη εγκατάσταση. Η απογραφή πληθυσμού του 2001 έδειξε ότι η συμμετοχή τους στον πληθυσμό (και κατά μείζονα λόγο στο εργατικό δυναμικό) είχε υποεκτιμηθεί σε μεγάλο βαθμό. Χαρακτηριστικό ήταν ότι ο υπολογιζόμενος πληθυσμός (στον οποίο βασίστηκαν οι δημογραφικές προβολές της Eurostat) το 2001 ήταν 10,5 εκατομμύρια, ενώ απογράφηκαν τον Μάρτιο του 2001 11 εκατομμύρια. Δημογραφικές προβολές που λαμβάνουν υπόψη τον πραγματικό πληθυσμό (και την ηλικιακή διάρθρωση) της Απογραφής (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II) έχουν μεν την ίδια γενική τάση με τις παλαιότερες προβολές, αλλά τα σημεία καμπής μετατίθενται κατά 5 έτη περίπου – διευρύνοντας έτσι το ‘παράθυρο ευκαιρίας’.

Για να μεταφραστούν οι δημογραφικές αλλαγές σε οικονομικά αποτελέσματα, απαιτείται και η πληρωμή εισφορών σε νόμιμες εργασίες. Η νομιμοποίηση άνω των 300 χιλιάδων μεταναστών περίπου σε δύο κύματα ήδη οδηγεί σε αυξήσεις εισπράξεων που υποδεικνύουν ότι η έκταση της εισφοροδιαφυγής εξαρτάται περισσότερο από τον τομέα απασχόλησης παρά την εθνικότητα του εργαζόμενου.

2. **Ανεργία- Κοινωνική Ένταξη.** Η ανεργία, παρά τις μειώσεις των τελευταίων ετών, στην Ελλάδα παραμένει υψηλή. Η ανεργία στην Ελλάδα επικεντρώνεται σε νέους και (νέες) γυναίκες, δηλαδή σε ομάδες για τις οποίες η συνταξιοδοτική προστασία δεν είναι προτεραιότητα. Η απώλεια εσόδων από το σύστημα είναι κατά πολύ μεγαλύτερη για ανέργους άλλων ηλικιών. Σημαντικό κοινωνικό πρόβλημα αποτελεί η ανεργία ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας, δεδομένου ότι,

πέραν των απωλειών εσόδων, περίοδοι ανεργίας σε αυτές τις ηλικίες οδηγούν σε απώλειες συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων. Πρέπει να σημειωθεί ότι η ανεργία των ομάδων αυτών είναι περιορισμένη.

Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να αναφερθεί το γενικότερο θέμα της ενεργοποίησης τμημάτων του πληθυσμού που τώρα, για διάφορους λόγους αποκλείονται από την συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Άτομα με αναπηρίες, εργαζόμενοι που αναγκάζονται να μην εργάζονται λόγω (παροδικών) προβλημάτων υγείας, άτομα που έχουν εγκαταλείψει την προσπάθεια ένταξης ή αποτρέπονται από το να αξιοποιήσουν όλες τις δυνατότητές τους. Στις περιπτώσεις αυτές, συντονισμένα προγράμματα κοινωνικής ένταξης αποκτούν αναπτυξιακή διάσταση.

3. **Συμμετοχή γυναικών.** Οι διαφορές με την ΕΕ φαίνονται να επικεντρώνονται σε δύο ηλικιακές ομάδες (ακόμη και αν ληφθεί υπόψη ο μεγάλος αριθμός συμβοηθούντων μελών): στις ενδιάμεσες ηλικίες, (ιδίως στις μητέρες μικρών παιδιών) και στις μεγάλες ηλικίες. Τμήμα των διαφορών σίγουρα οφείλεται σε πολιτισμικά πρότυπα που διαφέρουν σε μεγαλύτερες ηλικίες (cohort effect), σε ανεπάρκειες της υποδομής φροντίδας αλλά τμήμα οφείλεται στο νομικό καθεστώς που διέπει την ασφάλιση και την εργασία. (Ιδίως για την ευελιξία που απαιτείται για την συμφιλίωση της εργασιακής και οικογενειακής ζωής).
4. **Εργαζόμενοι μεγαλύτερης ηλικίας.** Είναι γεγονός ότι η συμμετοχή των εργαζόμενων μεγαλύτερης ηλικίας είναι χαμηλότερη από την ΕΕ²³. Αυτό οφείλεται σε διαρθρωτικούς λόγους (αύξηση μεριδίου τομέων όπως η μισθωτή εργασία με χαμηλότερες ηλικίες εξόδου), παράγοντες που αφορούν την *ζήτηση* εργασίας εκ μέρους εργοδοτών και παράγοντες που αφορούν την *προσφορά* εργασίας από τους ίδιους τους εργαζόμενους. Η προσφορά εξαρτάται τόσο από την ύπαρξη δυνατοτήτων συνταξιοδότησης (όρια ηλικίας), όσο και από τις προτιμήσεις για ελεύθερο χρόνο σε συνάρτηση με τις συνθήκες εργασίας²⁴.

Ανάλυση των στοιχείων συνταξιοδοτήσεων του ΙΚΑ από το 1980 δείχνει δύο κυρίαρχες τάσεις: (α) Τάση για μείωση της μέσης ηλικίας συνταξιοδότησης για συντάξεις *γήρατος*. (β) Μείωση της σημασίας των συντάξεων αναπηρίας. Αποτέλεσμα ότι η συνολική ηλικία εξόδου στο ΙΚΑ να εμφανίζει σε γενικές γραμμές μια σταθερότητα με έντονες κυκλικές διακυμάνσεις. Σημαντικό σημείο όμως είναι μια έντονη πτωτική τάση την τελευταία 5ετία (ιδίως για γυναίκες), η οποία μάλλον σχετίζεται με φημολογίες για πιθανές νομοθετικές αυξήσεις ορίων.

B. Μελλοντικές προκλήσεις

Η τόνωση της συμμετοχής στην απασχόληση είναι αυτοτελής στόχος πολιτικής. Οι συνθήκες ζήτησης στην Ελληνική οικονομία (Ολυμπιακοί αγώνες, Γ' ΚΠΣ) είναι τέτοιες ώστε η καταπολέμηση της ανεργίας να έχει κυρίως διαρθρωτική διάσταση²⁵. Ο εντοπισμός των σημείων παρέμβασης για την τόνωση της απασχόλησης στις κατηγορίες που προαναφέρθηκαν έχει γίνει από το ΕΣΔΑ 2002, το οποίο εξειδικεύει τις παρεμβάσεις για την προσέγγιση των στόχων της Λισσαβόνας. Συνεπώς η παρούσα έκθεση αναφέρονται σε θέματα *ειδικού* ενδιαφέροντος για τις συντάξεις:

²³ Σημαντικό σημείο που πρέπει να αναφερθεί είναι ότι, με βάση το ισχύον νομικό πλαίσιο, ένας συνταξιούχος μπορεί να εργάζεται – η έκδοση της σύνταξης δεν συνεπάγεται αυτόματα και την έξοδο από την αγορά εργασίας.

²⁴ Πρέπει να σημειωθεί ότι ακόμη και σε συστήματα με ισχυρότατα κίνητρα για παραμονή στην εργασία, οι ίδιοι εργαζόμενοι φαίνεται να επιδεικνύουν την προτίμησή τους για ενωρίτερη συνταξιοδότηση.

²⁵ Ενώ σε ορισμένους κλάδους να εντοπίζονται ήδη στενότητες προσφοράς εργασίας.

Η **μετανάστευση** είναι ιδιαίτερα αστάθμητος παράγοντας, ο οποίος εξαρτάται από οικονομικούς αλλά και από κοινωνικούς και πολιτισμικούς παράγοντες που σχετίζονται με τις δυνατότητες ομαλής ένταξης. Όμως, στην ειδική περίπτωση της Ελλάδας πρέπει να σημειωθεί ότι οι μετανάστες προέρχονται *κυρίως* από γειτονικές χώρες. Η μετανάστευση αυτή θα μπορούσε να εξεταστεί ως τμήμα της διαδικασίας της Βαλκανικής ολοκλήρωσης, δηλαδή της αποκατάστασης ιστορικών διασυννοριακών επαφών που διακόπηκαν βίαια κατά τον 20^ο αιώνα. Σε κάθε περίπτωση, οι προβολές δαπανών λαμβάνουν υπόψη μια περιορισμένη (σε σχέση με την παρελθούσα δεκαετία) μεταναστευτική ροή²⁶. Βεβαίως, αυξημένη μετανάστευση *σήμερα* συνεπάγεται και μεγαλύτερες δαπάνες συντάξεων όταν οι μετανάστες αρχίζουν να συνταξιοδοτούνται. Συνεπώς η μετανάστευση αυξάνει μεν τα περιθώρια ελιγμών (μεγεθύνει το παράθυρο ευκαιρίας) αλλά δεν ακυρώνει την ανάγκη αναγκαίων διαρθρωτικών παρεμβάσεων.

Οι σημαντικότερες σε εξέλιξη **διαρθρωτικές αλλαγές** στην αγορά εργασίας συνίστανται (α) σε μείωση στον πληθυσμό που ασφαρίζεται στον ΟΓΑ με αντίστοιχη αύξηση του πληθυσμού των ταμείων του αστικού τομέα και (β) σε μείωση των συμβοηθούντων μελών της οικογένειας σε μικρές επιχειρήσεις. Και οι δύο εξελίξεις αυξάνουν μεσοπρόθεσμα τις εισφορές, αλλά δημιουργούν περισσότερα δικαιώματα στο μέλλον.

Όσον αφορά την συμμετοχή των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας, η κατάσταση είναι πιο σύνθετη:

- Πολιτισμικοί παράγοντες αναμένεται να οδηγήσουν τις γυναίκες που σήμερα είναι κάτω των 40 σε μεγαλύτερη διάθεση συμμετοχής από τις σημερινές γυναίκες μεταξύ 50 και 60²⁷.
- Όσον αφορά τα **όρια ηλικίας**, ασφαλιστικοί νόμοι της παρελθούσης δεκαετίας είχαν προαναγγείλει μια σταδιακή αύξηση των ορίων ηλικίας μεγάλων κατηγοριών ασφαλισμένων. Οι αυξήσεις αυτές άρχισαν να εφαρμόζονται το 1998 και θα βρίσκονται σε εξέλιξη **ως το 2007**. Οι αυξήσεις αυτές αφορούν κυρίως τους τομείς με χαμηλότερα όρια (Δημόσιο, Ειδικά Ταμεία) και οδηγούν τα όρια σε σύγκλιση με αυτά του ΙΚΑ. Τα όρια ηλικίας των ασφαλισμένων που άρχισαν να δουλεύουν από το 1993 είναι 65 για άνδρες και γυναίκες.
- Από το 1998 έχουν ληφθεί μέτρα που περιορίζουν τα κίνητρα για πρόωρη έξοδο από την αγορά εργασίας: Οι περιορισμοί στην απασχόληση συνταξιούχων επεκτάθηκαν και έγιναν συνάρτηση της ηλικίας των συνταξιούχων. Οι ρυθμίσεις για τις συντάξεις χρείας περιόρισαν την δυνατότητα παράλληλης εισπράξης δύο συντάξεων και έθεσαν ηλικιακές προϋποθέσεις.
- Οι συντάξεις αναπηρίας έχουν σταματήσει να είναι οδός για πρόωρη συνταξιοδότησεις: Από το μέγιστο ποσοστό 50% στο σύνολο των συνταξιοδοτήσεων (30% το 1989) οι ρυθμίσεις του Ν1902/90 και η συνεπής εφαρμογή τους μείωσαν το ποσοστό αυτό στο 15% το 2000.
- Η συμμετοχή των εργαζόμενων μεγαλύτερης ηλικίας δεν εξαρτάται μόνο από την ύπαρξη ορίων ηλικίας: Η εργασία πρέπει να είναι επιθυμητή από τους εργοδότες, η δε ποιότητα της απασχόλησης (περιβάλλον εργασίας) να μην είναι αποξενωτική για τον ίδιο τον εργαζόμενο²⁸. Το στοίχημα της ενεργοποίησης των ατόμων μεγαλύτερης θα κερδηθεί μακροπρόθεσμα μόνο αν αλλάξουν οι συνθήκες απασχόλησης, ώστε η εργασία να μην είναι αναγκαίο κακό.

²⁶ Η δυνατότητα ένταξης περισσότερων μεταναστών θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως 'η ανταμοιβή της πολυ-πολιτισμικότητας και της ανοχής'.

²⁷ Οι μεγαλύτερες γυναίκες ανήκουν σε γενιές με γενικά χαλαρότερη σχέση με την αγορά εργασίας.

²⁸ Σε εργασίες όπως τα ελεύθερα επαγγέλματα, η συμμετοχή στην απασχόληση συνεχίζεται πολύ μετά τα όρια ηλικίας – επειδή η εργασία αποτελεί τμήμα της ταυτότητας του εργαζόμενου.

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Ο νόμος 3029/2002 σκόπιμα απέφυγε την ενασχόληση με τα όρια ηλικίας: Η διεθνής αλλά και η Ελληνική εμπειρία αποδεικνύει ότι η έμφαση που τους αποδίδεται στις δημόσιες συζητήσεις είναι δυσανάλογη προς την πραγματική τους εμβέλεια. Σε κάθε περίπτωση τα όρια θα αυξάνονται κάθε χρόνο ως το 2007, την στιγμή που οι ρυθμίσεις του νόμου αρχίζουν να εφαρμόζονται από το 2008. Παρεμβάσεις θα υπέσκαπταν τις πιθανότητες συναίνεσης, ενώ θα προσέθεταν πολύ λίγα στην πράξη, τουλάχιστον όσο το θέμα δεν γίνεται κατανοητό. Στο μέτρο στο οποίο μειώσεις στην μέση ηλικία συνταξιοδότησης τα τελευταία χρόνια (κυρίως γυναικών) έγιναν σε μια προσπάθεια να αποφευχθούν επαπειλούμενες αυξήσεις στα όρια ηλικίας από την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, η σταθεροποίηση του θεσμικού πλαισίου θα συνοδευτεί από αυξήσεις στην μέση παραμονή²⁹.

Η Ελλάδα δεσμεύεται από την απόφαση της Βαρκελώνης για «αύξηση της μέσης ηλικίας αποχώρησης από την εργασία κατά 5 χρόνια»³⁰. Η επιλογή του Ν3029 σημαίνει ότι αυτός ο στόχος δεν μπορεί απλώς να νομοθετηθεί. Αντίθετα, πρέπει να επιτευχθεί κυρίως μέσω παρεμβάσεων στην απασχόληση και την αγορά εργασίας – με προσαρμογές στην ζήτηση για εργασία ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας όσο και στην προσφορά. Στο πλαίσιο αυτό σημαντικό ρόλο θα παίξουν ρυθμίσεις που επιτρέπουν μεγαλύτερη ευελιξία στην εργασία (μειωμένα ωράρια, μερική απασχόληση), όπως και η ανάπτυξη νέων τομέων όπως η κοινωνική εργασία. Σε κάθε περίπτωση η στρατηγική για την επίτευξη του στόχου αυτού θα είναι πρωταρχικό μέλημα του ΕΣΔΑ 2003.

Ορισμός της 'μέσης ηλικίας αποχώρησης'

Η έννοια της μέσης ηλικίας αποχώρησης από την εργασία θέτει δύσκολα θέματα ορισμού. Υπάρχουν πολλοί πιθανοί ορισμοί, ο καθένας με διαφορετικά αποτελέσματα. Η ανάγκη συγκρισιμότητας μεταξύ συστημάτων με διαφορετικές αρχές λειτουργίες συνεπάγεται την χρήση κοινής βάσης δεδομένων – όπως της Ερευνας Εργατικού Δυναμικού. Στο πλαίσιο αυτό, έχει προταθεί μια μεθοδολογία που εξετάζει πόσο περιορίζεται η συμμετοχή στην εργασία διαφορετικών ηλικιακών ομάδων μετά τα 55, σε σχέση με την ομάδα εργαζομένων 30-55(ηλικιακή ομάδα βάσης). Οι τελευταίοι θεωρούνται ότι αποτελούν το μέγιστο συμμετοχής. **Όμως**, αν η απασχόληση της ομάδας βάσης αυξηθεί, τότε η μέτρηση αυτή μπορεί να δώσει παραπλανητικά αποτελέσματα: χωρίς καμιά αλλαγή στην συμπεριφορά των γηραιότερων εργαζομένων 'η μέση ηλικία αποχώρησης' θα μειώνεται. Αν δηλαδή, η Ελλάδα καταφέρει να αυξήσει την συμμετοχή γυναικών με παιδιά, τότε αυτό αυτόματα θα οδηγήσει σε πτώση την μέση ηλικία αποχώρησης

Η εξασφάλιση θεσμικής σταθερότητας στο συνταξιοδοτικό πλαίσιο σε βάθος χρόνου, μαζί με την έμφαση στην διεύρυνση στις δυνατότητες απασχόλησης που είναι ο στόχος της πολιτικής απασχόλησης θα επιτρέψει να εξασκούνται οι προτιμήσεις των εργαζομένων χωρίς να τίθενται εκβιαστικά διλήμματα μέσω υποχρεωτικών ορίων ηλικίας. Μόνο τότε η αύξηση της συμμετοχής των ηλικιωμένων θα μπορεί να αντιμετωπισθεί ως στοιχείο της κοινωνικής τους ένταξης και όχι ως επαχθής υποχρέωση απέναντι σε ένα καταρρέον σύστημα ασφάλισης. Κλειδί και πάλι είναι η εμπιστοσύνη.

²⁹ Το τελευταίο προκύπτει σχεδόν αυτόματα βάσει των κανόνων της αριθμητικής.

³⁰ Βεβαίως απαιτείται ένας ικανοποιητικός ορισμός της έννοιας αυτής.

Στόχος 5: Κίνητρα συμμετοχής.

Να εξασφαλίσουν ότι, παράλληλα με τις πολιτικές της αγοράς εργασίας και με τις οικονομικές πολιτικές, όλοι οι σχετικοί κλάδοι της κοινωνικής προστασίας, ιδίως τα συνταξιοδοτικά συστήματα, προσφέρουν αποτελεσματικά κίνητρα για τη συμμετοχή των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας· ότι οι εργαζόμενοι δεν ενθαρρύνονται να αποχωρήσουν με πρόωρη συνταξιοδότηση και ότι δεν υπάρχουν αρνητικές συνέπειες για τους εργαζομένους που επιθυμούν να παραμείνουν στην αγορά εργασίας μετά τη νόμιμη ηλικία συνταξιοδότησης· και ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα διευκολύνουν την επιλογή της προοδευτικής συνταξιοδότησης.

Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης

Όσον αφορά τα κίνητρα για παραμονή στην αγορά εργασίας, στην πράξη τέτοιο θέμα αφορά κυρίως τους μισθωτούς. Η φύση της εργασίας των ελευθέρων επαγγελματιών και των αυτοτελώς απασχολούμενων, σε συνδυασμό με πολύ ισχυρότερη ανταποδοτικότητα των συστημάτων υπολογισμών των συντάξεων, σημαίνει ότι τα Ταμεία τους αντιμετωπίζουν το πρόβλημα αυτό σε πολύ μικρότερο βαθμό (πράγμα που φαίνεται και στα οικονομικά τους).

Στην περίπτωση των **μισθωτών**, η παραμονή στην εργασία εξαρτάται τόσο από τα κίνητρα για πρόωρη συνταξιοδότηση, όσο και τα αντικίνητρα των εργοδοτών για την διατήρηση εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας. Αν και τα τελευταία (**ζήτηση** για εργασία) έχουν δεχθεί μικρότερη προσοχή, η συμμετοχή τους δεν είναι αμελητέα. Τα τελευταία χρόνια υπάρχει κάποια μέριμνα για να υπερνικηθούν τα εμπόδια συμμετοχής (π.χ. δια βίου εκπαίδευση, άρση αποθαρρύνσεων διατήρησης εργαζομένων), αλλά είναι σίγουρο ότι απομένουν πολλά να γίνουν. Όσον αφορά την **προσφορά εργασίας**, η δομή των παροχών είναι τέτοια ώστε συνήθως η αποχώρηση από την εργασία γίνεται συχνά το ενωρίτερο δυνατόν (μόλις συμπληρωθεί το όριο ηλικίας). Η πολλαπλότητα του θεσμικού πλαισίου καθιστά την σημασία των 'γενικών ορίων' (65 για άνδρες/60 για γυναίκες) θεωρητικής σημασίας: στους συνταξιοδοτηθέντες το 1998 υπολογίστηκε ότι κάτω του 20% επικαλέστηκε την γενική περίπτωση. Το 80% επικαλέστηκαν άλλες περιπτώσεις με ευνοϊκότερες ρυθμίσεις (ή συντάξεις αναπηρίας).

Στην εκτίμηση των υπαρχόντων κινήτρων για πρόωρη συνταξιοδότηση πρέπει να συνυπολογιστούν και τα εξής:

- Τα κατώτατα όρια, σε συνδυασμό με τα λίγα χρόνια εισφορών, σημαίνουν ότι η σύνταξη που εισπράττεται είναι η ίδια με 15 ή με 23 χρόνια εισφορών. Για κάποιον σε αυτή την κατάσταση η παραμονή στην εργασία πέραν της ενωρίτερης δυνατής αποχώρησης αποτελεί αλτρουιστική συνεισφορά στο κοινωνικό σύνολο.
- Η δυνατότητα εργασίας συνταξιούχων καθιστούσε την συνταξιοδότηση ουσιαστικά χωρίς κόστος, αφού η εργασία μπορούσε να συνεχιστεί. Οι δυνατότητες εισφοροδιαφυγής (ιδιαίτερα διαδεδομένες σε ορισμένους κλάδους) καθιστούσαν την συνταξιοδότηση ακόμη επικερδέστερη.
- Οι αβεβαιότητες για τις προοπτικές του συστήματος και την σταθερότητα του θεσμικού πλαισίου αναιρούσαν τα όποια κίνητρα περαιτέρω παραμονής. Αν κάποιος σκόπευε να επικαλεστεί κάποια ειδική ρύθμιση η οποία ήταν 'υπό κίνδυνο' είχε κίνητρο να το κάνει το ταχύτερο δυνατόν, πριν αυτή η ρύθμιση απαλειφθεί.

- Η γενικότερη αβεβαιότητα για την βιωσιμότητα του συστήματος σε συνδυασμό με πολυπλοκότητα του συστήματος³¹, οδηγούσε σε μια γενική απαξίωση του συστήματος, όπου η σύνταξη αντιμετωπιζόταν ως αποτέλεσμα μιας τυχαίας διαδικασίας – στην οποία τα όποια κίνητρα ισοπεδώνονταν (ή γίνονταν αντιληπτά όταν πλέον ήταν αργά).

Β. Μελλοντικές προκλήσεις

Αλλαγές στην διάρθρωση της αγοράς εργασίας σημαίνουν ότι οι τομείς όπου η αποφυγή εισφορών ήταν διαδεδομένη περιορίζονται. Η πρόοδος της φορολογικής υποδομής έχει το ίδιο αποτέλεσμα. Τέλος, τα περισσότερα χρόνια ασφάλισης είναι ο τρόπος να αποφευχθεί η ισοπέδωση των συντάξεων από τα κατώτατα όρια. Ήδη ο μέσος χρόνος ασφάλισης για συντάξεις γήρατος το 2000 -24,7 έτη – υπερβαίνει το 'πεδίου εφαρμογής των κατωτάτων ορίων για κάποιον που ασφαλίζεται με το κατώτατο ημερομίσθιο.

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Η επιλογή του Ν3029 ήταν να μην παρέμβει ριζικά στον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων, αλλά να τον απλοποιήσει και να ενιαιοποιήσει τις ρυθμίσεις του μεταξύ κλάδων εργαζομένων. Έτσι από το 2008 κάθε έτος απασχόλησης θα προσθέτει το ίδιο ποσοστό στην αναπλήρωση εισοδήματος από κύρια σύνταξη ασχέτως έτους πρώτης επαφής με το σύστημα για όλους τους μισθωτούς στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα. Το εισόδημα προς αναπλήρωση θα είναι επίσης το ίδιο παντού (τα καλύτερα 5 από τα τελευταία 10 χρόνια).

Πάντως, για τους εργαζόμενους μετά το 67^ο έτος της ηλικίας, το ποσοστό αναπλήρωσης θα αυξάνεται κατά 3% κατ'έτος.

Το δεύτερο σημείο παρέμβασης του Ν3029 είναι στην παροχή μεγαλύτερης ευελιξίας στις επικουρικές συντάξεις.

Ο περιορισμός της πολυπλοκότητας για να λειτουργήσει ενισχυτικά στα υπάρχοντα κίνητρα πρέπει να πλαισιωθεί από δύο ενέργειες: *Πρώτον*, να ενισχυθεί η πληροφόρηση του πολίτη για το πώς διαμορφώνονται τα δικαιώματά του. Αυτό αποτελεί και κεντρικό στόχο του λειτουργικού εκσυγχρονισμού και μηχανοργάνωσης του ΙΚΑ. *Δεύτερον*, συνέχιση της προσπάθειας για περιστολή της εισφοροδιαφυγής και της διευκόλυνσης της συμμόρφωσης των επιχειρήσεων προς την ασφαλιστική νομοθεσία.

Στόχος 6: Βιωσιμότητα

Να μεταρρυθμίσουν τα συνταξιοδοτικά συστήματα με κατάλληλο τρόπο, συνυπολογίζοντας το συνολικό στόχο της διατήρησης της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Ταυτόχρονα, η βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων πρέπει να συνοδεύεται από ορθές φορολογικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένης, εάν χρειαστεί, της μείωσης του χρέους . Οι στρατηγικές που εγκρίνονται για την επίτευξη αυτού του στόχου μπορούν επίσης να περιλαμβάνουν την ίδρυση ειδικών αποθεματικών για τις συντάξεις.

³¹ Όπως και την έλλειψη κατανόησης για το πώς υπολογίζεται η σύνταξη, τις μεγάλες καθυστερήσεις στην χορήγηση των συντάξεων, την έλλειψη κατανόησης των διαφορών μεταξύ κύριων επικουρικών συντάξεων.

A. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης

Στην ερμηνεία της αφετηρίας πρέπει να γίνουν μια σειρά από παρατηρήσεις:

- **Οικονομικά Ταμείων – Οικονομικά Κοινωνικής Ασφάλισης.** Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων οι συντάξεις καταβάλλονται από Ταμεία Ασφάλισης με δική τους νομική προσωπικότητα και οικονομική διαχείριση. (Εξαίρεση αποτελούν οι κύριες συντάξεις του Δημοσίου, όπως και μειούμενος αριθμός Δημόσιων επιχειρήσεων). Στα Ταμεία καταβάλλουν εισφορές οι εργοδότες και εργαζόμενοι, ενώ ενίοτε έχουν σημαντική περιουσία. Δεδομένου ότι τα Ταμεία είναι αυτόνομοι οργανισμοί, δεν υπάρχει συμψηφισμός (ούτε μεταφορές) ελλειμμάτων και πλεονασμάτων. Είναι έτσι απόλυτα δυνατόν (όπως θεωρείται ότι ίσχυε παλαιότερα) το σύστημα να είναι συνολικά πλεονασματικό, αλλά το μεγαλύτερο Ταμείο (το ΙΚΑ) να έχει σημαντικότερο έλλειμμα.

Η κατάσταση αυτή δημιουργεί μια διαφοροποίηση μεταξύ της οικονομικής κατάστασης των Ταμείων και αυτής της κοινωνικής ασφάλισης. Ο μεμονωμένος ασφαλισμένος αντιμετωπίζει το θέμα της βιωσιμότητας ως πρόβλημα Ταμείων. Αντίθετα, για τη γενική Κυβέρνηση (δεδομένου ότι όλα τα Ταμεία ανήκουν σε αυτή), το σημαντικό σημείο είναι τα οικονομικά της ασφάλισης **συνολικά**³².

- Από την δεκαετία του '80 τα Ταμεία ασφάλισης ανέλαβαν όλο και μεγαλύτερο βάρος στην εξασφάλιση συνταξιοδοτικής επάρκειας (μέσω της αύξησης των κατωτάτων ορίων). Έτσι ενώ από τη πλευρά των εσόδων τα Ταμεία ήταν οργανωμένα ως οργανισμοί *ασφάλισης*, μεγάλο τμήμα από τις δαπάνες δικαιολογείτο μόνο ως προνοιακή παροχή – με αποτέλεσμα την έξαρση τρεχόντων ελλειμμάτων στο ΙΚΑ από το 1985.
- Στην κατάσταση που διαμορφώθηκε, (απόδοση προνοιακών δαπανών, συμψηφισμός οικονομικών) και με δεδομένη την κεντρική κοινωνική επιλογή διατήρησης του ασφαλιστικού χαρακτήρα του συστήματος, αναγκαστικά σημαντικό ρόλο κλήθηκε να παίξει η συμμετοχή του Κράτους ή του κοινωνικού συνόλου γενικότερα. Η συμμετοχή αυτή έλαβε ποικίλες μορφές, μερικές από τις οποίες σταδιακά καταργήθηκαν (π.χ. φόροι υπέρ τρίτων). Η ορθολογική διαχείριση της επιβάρυνσης αυτής υπήρξε και ένα από τα κεντρικά σημεία προβληματισμού και εστίασης του κοινωνικού διαλόγου την τελευταία εικοσαετία.
- Οι νόμοι της περιόδου 1990-92 παρενέβησαν με μια σειρά τρόπους:
 - Προέβησαν σε μεγάλες αυξήσεις των ιδίων εσόδων (εισφορών του συστήματος).
 - Κατάργησαν τους περισσότερους φόρους υπέρ τρίτων, δημιούργησαν ένα τμηματικό μηχανισμό συμψηφισμού, και περιόρισαν την δυνατότητα κάλυψης ελλειμμάτων σε κλαδικά ταμεία.
 - Εγινε η πρόβλεψη της συνεισφοράς για κάθε νέο εργαζόμενο του ενός τρίτου της εισφοράς στο Ταμείο ασφάλισής του – μια **τριμερής χρηματοδότηση** η οποία σταδιακά θα καταργούσε άλλες χρηματοδοτήσεις. Η τριμερής χρηματοδότηση ενίσχυε τον ασφαλιστικό χαρακτήρα και καθιστούσε την κρατική αρωγή συνάρτηση των εσόδων και όχι των αναγκών του συστήματος.

Σαν κατάληξη της ανάλυσης αυτής γίνεται κατανοητό για ποιόν λόγο το θέμα της Κρατικής χρηματοδότησης έχει καθοριστική θέση στην δημόσια συζήτηση, αλλά και γιατί υπάρχει σύγχυση για το πόσο είναι και ποιά μορφή παίρνει και πώς ενίοτε ισχύουν φαινομενικά αντιθετικά ισχυρισμοί.

³² Το αλγεβρικό άθροισμα των επιμέρους ισοζυγίων. Κατά το μέτρο στο οποίο οι ασφαλιστικές εισφορές αντιμετωπίζονται ισομερώς με άλλα φορολογικά έσοδα (και όχι ως *quid pro quo* για τις συντάξεις), τότε η οπτική του Δημοσίου θα έπρεπε να εντοπίζεται στις **δαπάνες** για συντάξεις, ασχέτως χρηματοδότησης.

Β. Μελλοντικές προκλήσεις

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι στην εξέταση των προοπτικών βιωσιμότητας τίθενται τρία θέματα, το καθένα ελαφρώς διαφορετικό: (α) Θέματα δομικά/ οργανωνικά (β) επάρκεια χρηματοδότησης *Ταμείων* και (γ) Επιπτώσεις για τα Δημόσια Οικονομικά συνολικά. Τέλος, ο ορίζοντας προγραμματισμού.

Η Ελληνική Κυβέρνηση είχε καταθέσει το 2000 στην Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής **προβολές δαπανών συντάξεων**. Οι προβολές αυτές έχουν αναθεωρηθεί για να λάβουν υπόψη το κεντρικό εύρημα της απογραφής πληθυσμού 2001: Ο πληθυσμός που μετρήθηκε το 2001 ήταν μεγαλύτερος του πληθυσμού βάσει του οποίου έγινε η αρχική προβολή κατά 500 χιλ. άτομα. Η διαφορά οφείλεται στην ανεπαρκή καταγραφή μεταναστών (Οικονομικών και Ελλήνων από την ΕΣΣΔ) το οποίο σημαίνει ότι η διαφορά επικεντρώνεται σε εργάσιμες ηλικίες, με συνέπεια την βελτίωση στην εικόνα του λόγου εξάρτησης³³. Η νέα προβολή λαμβάνει πιο ρεαλιστικές (αλλά πάλι συγκρατημένες) υποθέσεις σε άλλα 3 θέματα:

1. Προβλέπεται ταχύτερη μεταφορά ασφαλισμένων από τον ΟΓΑ προς τα λοιπά ταμεία. Στο 2020 ο αγροτικός πληθυσμός υπολογίζεται ως 7%, ποσοστό υψηλότερο από αυτό της ΕΕ, αλλά σημαντικά μικρότερο από σήμερα.
2. Η **ανεργία**, έφθανε το 8,2% το 2005³⁴, αλλά μειωνόταν στο 5,5% μόλις το 2050. Οι νέες υποθέσεις επιτυγχάνουν το 5,5% ως το 2015.
3. Η αρχική υπόθεση η οποία οδηγούσε στις συντάξεις να αυξάνονται ταχύτερα από τον πληθωρισμό κατά 1% ετησίως ως το 2050 αναθεωρείται ώστε η αγοραστική δύναμη των συντάξεων να προστατεύεται απόλυτα³⁵.

Οι αναθεωρημένες προβλέψεις διατηρούν το κεντρικό χαρακτηριστικό της παλαιότερης προβολής για μια ύφεση του προβλήματος την δεκαετία ως το 2010. Όμως, ενώ το κόστος προς το Δημόσιο επέστρεφε στην αξία του 2000 αμέσως μετά το 2010, οι νέες προβολές μεταθέτουν αυτήν την στιγμή μετά το 2015 – μια σημαντική διεύρυνση του παράθυρου ευκαιρίας.

Η κύρια *ποιοτική* διαφορά έχει σχέση με την μετά το 2020 διόρθωση του σημείου 3. Αν συγκριθεί η επίπτωση των 'διαρθρωτικών' χαρακτηριστικών, εμφανίζεται ως κύριο χαρακτηριστικό η μείωση σε *απόλυτους* αριθμούς στο εργατικό δυναμικό μετά το 2030. Η μείωση αυτή συνδυάζεται με τις ραγδαίες αυξήσεις των συνταξιούχων (οι οποίες έχουν αρχίσει ενωρίτερα) για να οδηγήσει στα οξυμένα προβλήματα που φθάνουν ακραία μορφή το 2050³⁶.

Οι καταστάσεις **μετά το 2030** πρέπει να λαμβάνονται, και λαμβάνονται σοβαρά υπόψη. Όμως πολιτικές που βρίσκονται *ήδη* σε εξέλιξη (Στόχοι Λισσαβόνας, Βαρκελώνης για το 2010), αν επιτύχουν, θα αλλάξουν ριζικά την μορφή του προβλήματος. Όσο και αν στο θέμα των συντάξεων πρέπει να είναι κανείς συντηρητικός, μια υπόθεση εργασίας ότι οι παρεμβάσεις αυτές θα καθυστερήσουν να έχουν αποτέλεσμα κατά χρονικό διάστημα *άνω της 20ετίας*, είναι υπερβολική. Το να βασίσει κανείς μέτρα με εφαρμογή *σήμερα*, όταν είναι γνωστό ότι η ευόδωση των στόχων ίσως τα καταστήσει περιττά, υπερβαίνει τον ορισμό του εκκεντρικού. Εξ'

³³ Η υπόθεση για τους μετανάστες στις προβολές ισοδυναμεί με μια πρόβλεψη ότι το κέρδος σε εισφορές από την νομιμοποίηση και τα λοιπά μέτρα πάταξης της εισφοροδιαφυγής θα ενσωματωθούν στα τακτικά έσοδα της κοινωνικής ασφάλισης – δηλαδή συνεπάγεται συνεχιζόμενες προσπάθειες σύλληψης της ασφαλιστέας ύλης.

³⁴ Ισο με το NAIRU όπως αυτό υπολογίζεται από τον ΟΟΣΑ.

³⁵ Αποτέλεσμα η πρόβλεψη για ριζικά βελτιωμένη θέση των συνταξιούχων στην κατανομή εισοδήματος, η οποία ήδη βελτιώνεται λόγω της ωρίμανσης των Ταμείων με τις καλύτερες συντάξεις.

³⁶ Ο αριθμός συνταξιούχων στην νέα προβολή είναι υψηλότερος, καθώς οι σημερινοί μετανάστες συνταξιοδοτούνται.

άλλου, το πλεονέκτημα του διανεμητικού συστήματος θεωρείται ότι είναι η δυνατότητα λιγότερο μακροπρόθεσμης στρατηγικής και η απουσία δεσμεύσεων (πράγμα που δεν ισχύει για το κεφαλαιοποιητικό σύστημα).

Για τον λόγο αυτό η Ελληνική Κυβέρνηση με τον Νόμο 3029 έθεσε ως στόχο να λάβει μέτρα που διασφαλίζουν την ικανότητα πληρωμής συντάξεων από το σύστημα πλήρως ως το 2030. Παράλληλα, τα οργανωτικά μέτρα θα επιτρέπουν την παρακολούθηση της προόδου επίτευξης των παράλληλων μέτρων και των επιπτώσεων στο ασφαλιστικό. Σημασία δεν έχει να ληφθούν από *τώρα* τα μέτρα που διασφαλίζουν τον 2050, αλλά να δημιουργηθεί ο μηχανισμός έγκαιρης μελέτης και αντίδρασης, ώστε να μην υπάρχει πρόβλημα στην πράξη.

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Η εξασφάλιση κατηγορηματικής διαβεβαίωσης ότι οι συντάξεις του εργαζόμενου πληθυσμού είναι πλήρως διασφαλισμένες με το υπάρχον διανεμητικό σύστημα ως το 2030 ήταν ο κεντρικός στόχος του Ν3029. Αυτό θα επιτευχθεί χωρίς αυξήσεις στις εισφορές. Ο κεντρικός στόχος επιτυγχάνεται με ρυθμίσεις σε *τρεις* κατευθύνσεις:

1. **Οργανωτικές αλλαγές:** Η δημιουργία ενός ενιαίου Ταμείου μισθωτών δημιουργεί ένα ισχυρό πόλο και δίδει τέρμα στις δυσλειτουργίες του κλαδικού κατακερματισμού σε διανεμητικό σύστημα³⁷. Καθίσταται σαφής η αυξημένη ευθύνη του Κράτους για την βιωσιμότητα των κυρίων συντάξεων με την δημιουργία ξεχωριστών επικουρικών ταμείων και την παροχή μεγαλύτερης ευελιξίας στα τελευταία.
2. **Παραμετρικές αλλαγές.** Όπως προαναφέρθηκε οι αυξήσεις στα όρια ηλικίας που είχε προαναγγείλει ο νόμος 2084/92 θα συνεχίζουν ως το 2007. Μετά το σημείο αυτό θα αρχίσει η σταδιακή εφαρμογή ρυθμίσεων του νέου νόμου:
 - Ρυθμίσεις που εναρμονίζουν τις ρυθμίσεις του Δημοσίου τομέα με τα ισχύοντα στο ΙΚΑ: Περιορισμός της αναπλήρωσης στο Δημόσιο και τις ΔΕΚΟ στο 70% (αντί 80%)³⁸, η διεύρυνση της κρίσιμης περιόδου για το εισόδημα στα καλύτερα 5 από τα τελευταία 10 χρόνια (αντί του τελευταίου μισθού).
 - Μέριμνα για επανεξέταση και εκσυγχρονισμό του συστήματος των Βαρέων και Ανθυγιεινών, όπως και του πεδίου εφαρμογής του.
 - Σειρά ρυθμίσεων βελτιώνουν την ασφαλιστική κάλυψη αλλά δημιουργούν μικρή επιβάρυνση: η ρύθμιση για συνταξιοδότηση με 37 χρόνια χωρίς όριο ηλικίας, μεγαλύτερες προσαυξήσεις για παραμονή πέραν του ορίου ηλικίας.
3. Αντικατάσταση της 'τρίμερους συμμετοχής' με σταθερή επιχορήγηση ίση με 1% του ΑΕΠ για την **δημιουργία αποθεματικού** (βλ. Στόχο 3)³⁹. Η σύνδεση της επιχορήγησης με τις εισφορές στερείται λογικής σε ένα μη κεφαλαιοποιητικό σύστημα: όταν περιορίζονται οι εισπράξεις εισφορών αντί να δίδεται αυξημένη κρατική αρωγή, αυτή με βάση την ρύθμιση του Ν2084/92, αυτή θα μειώνεται. Η δέσμευση ότι θα καταβάλλεται το ποσό αυτό ακόμη και τα έτη στα οποία τα οικονομικά του συστήματος θα βελτιώνονται είναι το σημείο το οποίο διασφαλίζει την επάρκεια χρηματοδότησης συντάξεων και μετά το 2015. Τυχόν επιτυχία στους στόχους της Λισσαβόνας θα οδηγεί σε ενσωμάτωση των κερδών στα οικονομικά της κοινωνικής ασφάλισης.

³⁷ Π.χ. η δυνατότητα συμψηφισμού δυναμικών και φθινόντων κλάδων.

³⁸ Η αντίστοιχη *αύξηση* της αναπλήρωσης των ασφαλισμένων του νέου συστήματος (από 60% σε 70%) θα έχει υπολογίσιμη επίπτωση στην μετά το 2030 περίοδο. Η συνολική επίδραση όμως θα έπρεπε να συνυπολογίσει και τις εξελίξεις στην *επικουρική* κάλυψη.

³⁹ Το τμήμα της επιχορήγησης το οποίο δεν θα απαιτείται για την πληρωμή τρεχουσών υποχρεώσεων θα αποδίδεται με την μορφή ειδικών μη ρευστοποιήσιμων ομολόγων.

Στόχος 7: Ισορροπία Μεταξύ Εργαζομένων-Συνταξιούχων

Να εξασφαλίσουν ότι οι διατάξεις σχετικά με τις συντάξεις και οι μεταρρυθμίσεις διατηρούν την ισορροπία μεταξύ των επαγγελματικά ενεργών ατόμων και των συνταξιούχων χωρίς να επιβαρύνονται υπερβολικά οι πρώτοι και με τη διατήρηση επαρκών συντάξεων για τους δεύτερους.

Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές

Όπως προαναφέρθηκε χαρακτηριστικά της υπάρχουσας κατάστασης είναι τα λίγα έτη ασφάλισης των σημερινών συνταξιούχων, και (συνεπώς) ο εκτεταμένος προνοιακός ρόλος των συντάξεων. Αυτό θα δικαιολογούσε και την ύπαρξη ευνοϊκότερης μεταχείρισης των πρώτων γενιών του ασφαλιστικού συστήματος ('grandfathering'). Οι γενιές που θα έλθουν θα έχουν πολύ περισσότερα έτη ασφάλισης – πράγμα που περιορίζει την γενναιοδωρία του συστήματος (βλ. Παράρτημα IV).

Η έλλειψη διαφάνειας στις χρηματοδοτήσεις συχνά σημαίνει ότι η ταυτότητα αυτού που τελικά επιβαρύνονταν για τις συντάξεις δεν ήταν σαφής: π.χ. η πληρωμή των συντάξεων των εργαζομένων στην παραγωγή ηλεκτρισμού επιβάρυνε σε κάποιο βαθμό τον καταναλωτή ηλεκτρικού. Το ίδιο ίσχυε για διάφορους φόρους υπερ τρίτων.

Ο κατακερματισμός του συστήματος και η πολυπλοκότητα στην χρηματοδότησή του, και η ύπαρξη ανεπάρκειας πόρων εξ αρχής που χρηματοδοτούντο από ad hoc επιχορηγήσεις σημαίνει ότι δεν υπάρχει απλή απάντηση στο ερώτημα: Ποιός θα επιβαρύνονταν από μια (υποθετική) επιμήκυνση του προσδόκιμου επιβίωσης;

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Η κυβέρνηση απορρίπτει κατηγορηματικά την αύξηση του ποσοστού εισφορών, εκτιμώντας ότι το μη μισθολογικό κόστος είναι *ήδη* υψηλό. Αυτό όμως δεν αποκλείει την ακολουθούμενη πολιτική πάταξης της εισφοροδιαφυγής, η οποία έχει στόχο την εξασφάλιση ίσων όρων λειτουργίας μεταξύ επιχειρήσεων.

Η δέσμευση του 1% του ΑΕΠ, σε αντίθεση με τις εισφορές που βαρύνουν μόνο τους εργαζόμενους, μπορεί να θεωρηθεί ότι προέρχεται από την γενική φορολογία – και συνεπώς επιβαρύνει τους συνταξιούχους όσο και τους εργαζόμενους⁴⁰.

Με δεδομένο αυτό το θεσμικό πλαίσιο και το ότι οι συντάξεις είναι καθορισμένων παροχών μια ενδεχόμενη αύξηση στο προσδόκιμο επιβίωσης θα οδηγούσε σε αναλογική αύξηση των συντάξεων. Δεδομένου ότι *ήδη* επιχορηγείται το σύστημα, συνεπάγεται ότι το κόστος θα επιβάρυνε την φορολογία – δηλαδή τόσο ασφαλισμένους όσο και συνταξιούχους.

⁴⁰ Το αυτό μπορεί να θεωρηθεί ότι θα ισχύσει για επιβάρυνση των δαπανών **υγείας**. Στο μέτρο που αποκλείεται η αύξηση εισφορών, πρέπει να θεωρηθεί ότι θα βαρύνουν την φορολογία (εκτός της μικρής συμμετοχής του ασθενούς σε φάρμακα και έξοδα νοσηλείας).

Στόχος 8: Χρηστή διαχείριση

Να εξασφαλίσουν, μέσω των κατάλληλων κανονιστικών πλαισίων και της χρηστής διαχείρισης, ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα που χρηματοδοτούνται από τον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα μπορούν να παρέχουν συντάξεις με την απαιτούμενη αποδοτικότητα, προσβασιμότητα, δυνατότητα μεταφοράς και ασφάλεια.

Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές

Ο τρόπος αξιοποίησης της περιουσίας των Ταμείων, κινητής και ακίνητης, αποτελούσε συχνό πεδίο κριτικής, ακόμη και μετά τα σημαντικά βήματα αποδέσμευσης από τον έλεγχο του κεντρικού κράτους. Σειρά νομοθετημάτων από το 1990 και μετά προέβλεπαν μηχανισμούς βάσει των οποίων μια ενεργότερη διαχείριση θα οδηγούσε σε όφελος για τους ασφαλισμένους. Τα περιουσιακά στοιχεία ήταν μεγαλύτερα σε επικουρικά Ταμεία και για συγκεκριμένους κλάδους.

Ετσι, παρά το γεγονός ότι η επικουρική ασφάλιση τοποθετείτο σαφώς στον Α' πυλώνα, ως προς ορισμένα σημεία προσομοίαζε ήδη προς επαγγελματική ασφάλιση. Παρά ταύτα, το θεσμικό πλαίσιο συγκρότησης και εποπτείας της επαγγελματικής ασφάλισης (με την έννοια που τοποθετεί την τελευταία σαφώς εκτός του Κρατικού τομέα) δεν υπήρχε. Η απουσία εποπτείας καθιστά ίσως ευτυχές το γεγονός ότι η ανάπτυξη της επαγγελματικής ασφάλισης ήταν τόσο καθυστερημένη.

Η μικρή ανάπτυξη της επαγγελματικής ασφάλισης, σημαίνει ότι προβλήματα κινητικότητας αντιμετωπίζονταν μόνο στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης – μεταξύ των διαφόρων Ταμείων. Οι ρυθμίσεις για διαδοχική ασφάλιση έχουν αντιμετωπίσει επαρκώς το θέμα της χρηματοδότησης και των δοσοληψιών μεταξύ Ταμείων. Όμως, το θέμα παραμένει ότι μετακίνηση ενός εργαζομένου από γενναιόδωρο Ταμείο (συνήθως στον Δημόσιο Τομέα) προς ένα λιγότερο γενναιόδωρο συνοδεύεται από απώλειες δικαιωμάτων, εκτός και αν έχει ήδη θεμελιωθεί αθέρατο δικαίωμα.

Η τοποθέτηση των Ταμείων ασφάλισης στον κεντρικό Δημόσιο Τομέα, μαζί με το γεγονός ότι σε πολλά ταμεία συνυπάρχει η ασφάλιση συντάξεων με την ασφάλιση υγείας, σημαίνει ότι συγκρίσεις διοικητικού κόστους και αποδοτικότητας είναι δύσκολες. Στο θέμα αυτό το ΙΚΑ, με το πρόγραμμα λειτουργικού του εκσυγχρονισμού, είναι στην πρωτοπορία.

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Ο Νόμος 3029, είδε ως κεντρικό στόχο παρέμβασης να αναπληρώσει τις ελλείψεις του θεσμικού πλαισίου ώστε να απελευθερώσει μελλοντικές εξελίξεις προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού και αναπτυξιακών διασυνδέσεων που δίδει η δυνατότητα κεφαλαιοποίησης. Για να τεθούν γερές βάσεις και να αποφευχθούν εξ αρχής καταχρήσεις που μπορούν να δυσφημίσουν νέους θεσμούς, υπάρχει η ανάγκη προώθησής τους παράλληλα με τις αντίστοιχες εποπτικές δομές.

Σε αυτήν την κατεύθυνση η ενεργός διαχείριση της περιουσίας των Ταμείων είναι το πρώτο βήμα. Ήδη, πρό της ψήφισης του νόμου είχαν δρομολογηθεί οι διαδικασίες για την σύσταση ειδικού Αμοιβαίου Κεφαλαίου για Ταμεία. Οι ρυθμίσεις του Νόμου για τα επικουρικά ταμεία και οι πιθανές εξελίξεις στον τομέα αυτό (με δεδομένο ότι το Κράτος είναι μειοψηφία) ενδυναμώνουν αυτές τις εξελίξεις⁴¹.

⁴¹ Συνδικαλιστικά στελέχη έχουν (ανεπίσημα) εκφράσει σκέψεις για μετεξέλιξη των επικουρικών Ταμείων στην κατεύθυνση της κεφαλαιοποίησης.

Ο νόμος προβλέπει για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα πλαίσιο λειτουργίας και εποπτείας για επαγγελματικές συντάξεις, οι οποίες χρηματοδοτούνται με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Το πλαίσιο αυτό συγκρίνεται ευμενώς με αυτά που λειτουργούν ή βρίσκονται υπό συζήτηση αλλού στην ΕΕ.

Οι ρυθμίσεις αυτές, έχουν απώτερο στόχο να απελευθερώσουν το αναπτυξιακό δυναμικό της ασφάλισης – της διασύνδεσης μεταξύ κεφαλαίων ασφάλισης και χρηματοδότησης παραγωγικών επενδύσεων και άλλων υποδομών⁴².

IV. ΣΤΟΧΟΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Στόχος 9: Ευελιξία

Να εξασφαλίσουν ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα είναι συμβατά με τις απαιτήσεις της ευελιξίας και της ασφάλειας στην αγορά εργασίας· ότι, με την επιφύλαξη της συνοχής των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών, η κινητικότητα στην αγορά εργασίας στο εσωτερικό των κρατών μελών και διαμέσου των συνόρων καθώς και οι άτυπες μορφές απασχόλησης δεν θέτουν σε κίνδυνο τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα των ατόμων και ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα δεν αποθαρρύνουν την αυτοαπασχόληση.

A. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές

Κυρίαρχο θέμα και εδώ είναι η κατακερματισμός των Ταμείων και ρυθμίσεων. Αυτό δημιουργεί στρεβλώσεις και στις αγορές προϊόντος και την ανταγωνιστικότητα (εξαγωγικοί κλάδοι υφίστανται υψηλότερο κόστος). Όπως προαναφέρθηκε, τα προβλήματα στην κινητικότητα του εργατικού δυναμικού δημιουργούνται κυρίως στις μετακινήσεις προς λιγότερο ‘προνομιούχους’ κλάδους. Δεδομένου ότι συχνά πρόκειται για ευνοϊκή αντιμετώπιση συγκεκριμένων κλάδων εντός Ταμείων, το πρόβλημα είναι μεγαλύτερο από ό,τι υποδηλώνεται από τον αριθμό των Ταμείων.

Τα προβλήματα κινητικότητας αποκτούν μεγαλύτερη εμβέλεια με το άνοιγμα της οικονομίας και τις αλλαγές στις τεχνολογίες και τις μεθόδους παραγωγής. Παραδόξως, το ίδιο αποτέλεσμα έχουν πρόοδοι στην πάταξη της εισφοροδιαφυγής ή αυστηροποιήσεις στην θεμελίωση ασφαλιστικού δικαιώματος: Οι περιορισμοί (που πριν παρακάμπτονταν εύκολα) τώρα γίνονται πιο δεσμευτικοί.

Η πρόσφατη εμπειρία έχει δείξει περιπτώσεις όπου ασφαλιστικές ρυθμίσεις αποτέλεσαν επι μακρόν εμπόδια σε επιχειρηματικές εξελίξεις: Στην ΔΕΗ η επίλυση του ασφαλιστικού (με την ίδρυση νέου ταμείου) υπήρξε η αποφασιστική κίνηση για τις διαρθρωτικές αλλαγές (μετοχοποίηση, ανταγωνισμός) που προωθήθηκαν με συναινετικό τρόπο. Ο τραπεζικός τομέας, που έχει προβεί σε σημαντική αναδιάρθρωση βρίσκει την υπαγωγή του προσωπικού μιας Τράπεζας σε πληθώρα ασφαλιστικών ταμείων σημαντικό σημείο ανασταλτικό εξελίξεων.

Όσον αφορά τις ευέλικτες μορφές εργασίας, οι λόγοι για την πολύ περιορισμένη διάδοσή τους πρέπει να αναζητηθούν εκτός ασφαλιστικού. Ηδη από το 1990 είχε υπάρξει μια μάλλον ευνοϊκή ασφαλιστική μεταχείριση των μερικά απασχολούμενων, ενώ υπάρχει πρόβλεψη για την ασφαλιστική κάλυψη και μορφών εργασίας όπως η

⁴² Υπενθυμίζεται ότι στις ΗΠΑ τα Ταμεία ασφάλισης πρωτοστάτησαν στην ανάπτυξη του τομέα venture capital.

κατ' οίκον εργασία, κλπ. Τέλος με δεδομένα τα προβλήματα ανταποδοτικότητας των ασφαλιστικών συστημάτων (π.χ. ποσά εισφορών νέων εργαζομένων δεν επηρεάζουν τις συντάξεις), τα Ταμεία αυτοαπασχολούμενων (που έχουν χαμηλότερες εισφορές) μάλλον ευνοούνται από την λειτουργία της ασφάλισης.

Οσον αφορά την **επαγγελματική ασφάλιση**, αυτή μέχρι τώρα απαγορευόταν από την εθνική νομοθεσία⁴³, σε μια προσπάθεια αποφυγής επιβάρυνσης των καταναλωτών σε ολιγοπωλιακούς κλάδους. Αμεση παρενέργεια, ο περιορισμός στις δυνατότητες του κοινωνικού διαλόγου, αλλά και σειρά άλλων νομικών θεμάτων υπό το πρίσμα των θεμελιωδών ελευθεριών της Συνθήκης των ΕΚ, σε σχέση με την ελεύθερη διακίνηση αγαθών, προσώπων και κεφαλαίου.

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Η σταδιακή ενιαιοποίηση των ρυθμίσεων αναμένεται να αντιμετωπίσει την ρίζα του προβλήματος. Η απλούστευση στους υπολογισμούς και διασαφήνιση του ρόλου κύριας και επικουρικής ασφάλισης θα έχουν αντίστοιχο αποτέλεσμα προοπτικά.

Ο θεσμός των επαγγελματικών ταμείων θα είναι διαθέσιμος για την χρηματοδότηση αποκλίσεων ή ιδιαιτεροτήτων συγκεκριμένων κλάδων εργαζομένων: Ο νόμος 3029/2002 προβλέπει ότι εργαζόμενοι και εργοδότες έχουν δικαίωμα να ρυθμίσουν συνταξιοδοτικά θέματα μέσω εισαγωγής άλλων εθελοντικών επαγγελματικών ταμείων, αλλά και των (συλλογικών) συμβάσεων εργασίας, ενώ διευκολύνεται και η δραστηριοποίηση διεθνών συνταξιοδοτικών ταμείων και άλλων οργανισμών που επιθυμούν να προωθήσουν επενδύσεις στην Ελλάδα στο πεδίο των ασφαλιστικών υπηρεσιών. Το ότι τα επαγγελματικά ταμεία θα λειτουργούν με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα θα διευκολύνει την διαδικασία μεταφοράς δικαιωμάτων.

Στόχος 10: Ιση Μεταχείριση των Φύλων

Να επανεξετάσουν τις συνταξιοδοτικές τους διατάξεις με σκοπό να εξασφαλίζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης γυναικών και ανδρών, συνεκτιμώντας τις υποχρεώσεις που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο.

Α. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές

Η αντιμετώπιση της γυναίκας από το ασφαλιστικό σύστημα παλαιότερα ήταν αντιπροσωπευτική μιας προστατευτικής στάσης που είχε στόχο (μεταξύ άλλων) την ενθάρρυνση της πρώτης επαφής γυναικών με την αγορά εργασίας της γενιάς που εισήλθε στην αγορά εργασίας τις δεκαετίες του 50 και 60. Το σημερινό σύστημα, αν και έχουν υπάρξει σημαντικές αλλαγές στο παρελθόν, ακόμη διατηρεί ορισμένα από τα χαρακτηριστικά 'υπερπροστασίας' του παρελθόντος, ως επί το πλείστον για γυναίκες μεγαλύτερης ηλικίας⁴⁴. Έτσι υπάρχουν ακόμη 'ευνοϊκές' ρυθμίσεις οι

⁴³ ⁴ Αρθ.43 παρ.2 ν.1902/1990 προβλέπει ότι συλλογικές συμβάσεις εργασίας δεν μπορούν να περιέχουν προβλέψεις που μπορεί να οδηγήσουν στη δημιουργία επαγγελματικών ταμείων ή λογαριασμών, που παρέχουν συντάξεις ή εφ' άπαξ ποσά χρηματοδοτούμενα από τους εργοδότες.

⁴⁴ Παράδειγμα οι ρυθμίσεις για την συνταξιοδότηση αγάμων ή διαζευγμένων θυγατέρων – οι οποίες καταργήθηκαν στην πλειοψηφία των περιπτώσεων το 1990.

οποίες ‘κατοχυρώνοντας’ διακριτική μεταχείριση μπορούν να νομιμοποιούν διακρίσεις. Αποθαρρυντικά λειτουργούν και ρυθμίσεις που εγγυώνται σε παντρεμένες γυναίκες υψηλότερες παροχές μέσω των συζύγων τους από ό,τι θα δικαιούντο από δική τους εργασία.

Από την άλλη πλευρά υπάρχουν ρυθμίσεις που έμμεσα καταλήγουν σε μεγάλες απώλειες δικαιωμάτων από γυναίκες. Δύο παραδείγματα αρκούν: το ότι απαιτείται 15ετία για την θεμελίωση σύνταξης σημαίνει ότι πολλές γυναίκες δεν έχουν τα απαιτούμενα έτη για να θεμελιώσουν σύνταξη. Η ανάγκη του λεγόμενου ‘ασφαλιστικού δεσμού’ – δηλαδή της ανάγκης να επιδειχθεί ότι η σχέση με την εργασία ήταν άμεση στην 5ετία πριν την συνταξιοδότηση. Αλλά ακόμη και οι ευνοϊκές ρυθμίσεις για κίνητρα για συνταξιοδότηση σε μικρή ηλικία καταδικάζουν τις γυναίκες σε χαμηλές συντάξεις (λόγω της ύπαρξης λίγων εισφορών).

Για τις γυναίκες που εισήλθαν στην αγορά εργασία μετά το 1993, οι διακρίσεις είναι πολύ μικρότερες – στην ουσία έχουν εξαλειφθεί, πλην αυτών για τις μητέρες ανήλικων. Επίσης οι νέες ρυθμίσεις για τις συντάξεις χηρείας ενσωμάτωσαν την πρόβλεψη για ισότιμη αντιμετώπιση ανδρών και γυναικών. Πάντως, σε ένα σύστημα καθορισμένων παροχών με υψηλή κατώτατη σύνταξη, η περίπτωση των διαζυγίων θέτει προβλήματα που δεν αντιμετωπίζονται εύκολα.

Τα περισσότερα από τα σημερινά ασφαλιστικά προβλήματα των γυναικών σχετίζονται με την περιστασιακή και επικουρική τους σχέση με την εργασία έξω από το σπίτι. Στο μέτρο που στο μέλλον περισσότερες γυναίκες αντιμετωπίζουν την αμειβόμενη εργασία ως μόνιμο στοιχείο της ζωής και της ταυτότητάς τους, τα προβλήματα θα περιορίζονται. Έτσι, υπό μια έννοια τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται έχουν ένα μεταβατικό χαρακτήρα.



Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Ο νόμος 3029 προβαίνει σε δύο ενέργειες που έχουν στόχο να αντιμετωπίσουν προβλήματα που ταλανίζουν τις γυναίκες και είναι η αιτία για την ύπαρξη πολλών γυναικών χωρίς σύνταξη.

1. Όσο και αν είναι ενεργός η συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας, η περίοδος μετά την γέννηση παιδιών οδηγεί σε απώλειες εισφορών. Ο νόμος προβλέπει την πίστωση ‘πλασματικού χρόνου’ ασφάλισης για την θεμελίωση δικαιώματος.
2. Προβλέπεται η δυνατότητα θεμελίωσης συνταξιοδοτικού δικαιώματος στα 65 με 3500 ημέρες ασφάλισης (11 χρόνια), αλλά χωρίς το δικαίωμα στην κατώτατη σύνταξη.

Στόχος 11: Διαφάνεια

Να αυξήσουν τη διαφάνεια και τη δυνατότητα προσαρμογής των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, έτσι ώστε οι πολίτες να εξακολουθήσουν να τα εμπιστεύονται. Να αναπτύξουν αξιόπιστες και ευνόητες πληροφορίες σχετικά με τις μακροπρόθεσμες προοπτικές των συνταξιοδοτικών συστημάτων, κυρίως όσον αφορά την προβλεπόμενη εξέλιξη των επιπέδων παροχών και των ποσοστών εισφοράς. Να προωθήσουν την ευρύτερη δυνατή συναίνεση σχετικά με τις συνταξιοδοτικές πολιτικές και μεταρρυθμίσεις. Να βελτιώσουν τη μεθοδολογική βάση για την αποτελεσματική παρακολούθηση των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων και πολιτικών.

A. Ερμηνεία σημερινής κατάστασης - προοπτικές

Ο κατακερματισμός και πολυνομία αντιστρατεύονται την διαφάνεια. Αυτό έχει εφαρμογή σε επίπεδο Ταμείων: σαν παράδειγμα η υποχρέωση που προέβλεπε ο Ν2084 για αναλογιστικές μελέτες ανά πενταετία τηρήθηκε σε ελάχιστες περιπτώσεις. Η μοναδική έκδοση που περιέχει πληροφορίες για τα Ταμεία παραμένει ο Κοινωνικός Προϋπολογισμός, η μορφή του οποίου και οι πληροφορίες που περιέχει δεν έχουν αλλάξει ριζικά από το 1963.

Αντίστοιχα, η πληροφόρηση που έχουν οι ασφαλισμένοι για το πόσο δικαιούνται καθίστανται γνωστές με την έκδοση της απόφασης συνταξιοδότησης, η οποία στην χειρότερη περίπτωση μπορεί να πάρει ως 3-4 χρόνια.

Όμως και η πληροφόρηση που υπάρχει για την οικονομική κατάσταση των συνταξιούχων είναι ελλιπέστατη, αφού η πληροφόρηση που έχουν τα Ταμεία αφορά το μέγεθος των *επιταγών* συντάξεων και όχι τα εισοδήματα των συνταξιούχων, αφού συνταξιούχος με δύο συντάξεις 'μετρά δύο φορές'. Αιτία είναι το ότι, αν και ο Ν2084 πρόβλεπε την καθιέρωση ενός Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) για την δυνατότητα διασταύρωσης στοιχείων, το μητρώο δεν καλύπτει ακόμη το σύνολο του πληθυσμού.

Όσον αφορά τις μελετητικές δυνατότητες του συστήματος, αυτές είναι ιδιαίτερα περιορισμένες.

Τα σημεία αυτά είναι αποτέλεσμα της γενικότερης κατάστασης στην οποία τα Ταμεία λειτουργούν γραφειοκρατικά και δεν υπάρχει συναίσθηση ότι παρέχονται υπηρεσίες, οι οποίες μπορεί να βαθμολογούνται ως προς την ποιότητα. Οι διοικητικές ελλείψεις των Ταμείων έχουν σημαντικό μερίδιο της ευθύνης για την πολύ κακή εικόνα του συστήματος στην κοινή γνώμη.

Γ. Πλαίσιο πολιτικής για τις Συντάξεις

Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός του συστήματος είναι στρατηγικής σημασίας γιατί αυτός προδιαγράφει την δυνατότητα αντίδρασης στο μέλλον και επομένως τις προοπτικές αποφυγής μελλοντικών προβλημάτων. Η αξιοποίηση βελτιώσεων στον τομέα αυτό πρέπει να καταταχθεί, μαζί με την τόνωση της απασχόλησης, στην ενεργοποίηση των εφεδρειών του συστήματος. Στην κατεύθυνση αυτή μπορούν να αναφερθούν:

- Ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός του ΙΚΑ και η ένταξη των Ταμείων στα Επιχειρησιακά Προγράμματα για την Κοινωνία της Πληροφορίας. Εκτιμάται ότι υπάρχουν αναξιοποίητα περιθώρια μείωσης του διοικητικού κόστους. Παραδείγματα που έχουν ήδη αποδώσει στο ΙΚΑ:
 - Η καταγραφή και η αξιολόγηση της ασφαλιστικής λειτουργίας των φορέων (βεβαίωση και είσπραξη των εισφορών, μητρώα ασφαλισμένων, τήρηση ασφαλιστικών εισφορών, μητρώα ασφαλισμένων, τήρηση ασφαλιστικών λογαριασμών, έκδοση συνταξιοδοτικών αποφάσεων κλπ),
 - τυποποίηση ομοιόμορφων διαδικασιών και τα επίπεδα λήψης αποφάσεων
 - επιτάχυνση των διαδικασιών αποτελούν σημαντικά θέματα παρέμβασης των προσφάτων μέτρων που έλαβε η Ελληνική Κυβέρνηση.
- Επέκταση της εμπειρίας του ΙΚΑ σε άλλα Ταμεία, κυρίως στην είσπραξη εισφορών και την εξυπηρέτηση ασφαλισμένων.
- Η κατάργηση μικρών Ταμείων και η ενσωμάτωσή τους σε μεγαλύτερες ενότητες θα επιτρέψει την βελτίωση υπηρεσιών.

- Σημαντικό ρόλο στην διασφάλιση της ποιότητας είναι η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, με σαφή και δομημένο, σε λειτουργίες του συστήματος (π.χ. επικουρική ασφάλιση, ΔΣ Ταμείων, αξιοποίηση περιουσίας).

Πιθανώς όμως η ρύθμιση του Ν3029 με την μεγαλύτερη προοπτική εμβέλεια είναι η θέσπιση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, με επιτελικό και προοπτικό ρόλο.