



Institute of Diplomacy and Global Affairs

Μια διέξοδος από το αδιέξοδο στο Ασφαλιστικό

Του Γεωργίου Κ. Μπήτρου*, Μιράντας Ξαφά**, Αναστασίου Ι. Αβραντίνη***

Πριν από περίπου τρία χρόνια, με άρθρο μας στο «Βήμα» είχαμε επισημάνει την επιτακτική ανάγκη για μια αληθινή και όχι κατ' επίφαση μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού μας συστήματος.

Προτεινάμε τότε τη σταδιακή μετάβαση σε ένα αμιγώς (στο τέλος της πορείας) κεφαλαιοποιητικό ασφαλιστικό σύστημα. Η θέση μας αυτή δεν άργησε να επιβεβαιωθεί λιγότερο ή περισσότερο τόσο από την περιβόητη αναλογιστική ανασκόπηση (κατά παραγγελία της Ελληνικής Κυβέρνησης) του οίκου Government Actuary's για το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα[i], όσο και από τις εκτιμήσεις των πλέον έγκυρων διεθνών οργανισμών (συμπεριλαμβανομένης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής)[ii]. Οι διεθνείς μελέτες γύρω από το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα επισημαίνουν κατά τρόπο έγκυρο και επιστημονικό τα ήδη γνωστά εδώ και καιρό δεδομένα του προβλήματος και ταυτόχρονα την ανάγκη για ριζική μεταρρύθμισή του. Από τις εκτιμήσεις αυτές εύκολα συνειδητοποιεί κανείς ότι το υπάρχον – αναδιανεμητικού χαρακτήρα– συνταξιοδοτικό σύστημα βρίσκεται μπροστά σε οικονομικό και κοινωνικό **αδιέξοδο**. Συγχρόνως όμως –διακινδυνεύουμε την πρόβλεψη– είναι σχεδόν αδύνατον για το σημερινό ελληνικό πολιτικό σύστημα να αναλάβει οποιαδήποτε πρωτοβουλία για την πραγματική μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος. Η παραπάνω απαισιόδοξη πρόβλεψή μας για το συνταξιοδοτικό πρόβλημα λαμβάνει υπόψη της τις πρόσφατες και παλαιότερες κυβερνητικές θέσεις περί αυτού, τις κατά καιρούς τοποθετήσεις και αντιδράσεις των κομμάτων της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης και τα δεδομένα συμφέροντα των πολύ καλά οργανωμένων και οικονομικά ισχυρών τριτοβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων που ελάχιστα στην πραγματικότητα εκπροσωπούν τους εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα. Τα όρια του «εκσυγχρονιστικού εγχειρήματος» σταματούν – δυστυχώς– στο ασφαλιστικό σύστημα.

Εξηγούμαστε αμέσως. Οι μέχρι σήμερα προτάσεις που έχουν κατατεθεί από τα κόμματα και τις συνδικαλιστικές οργανώσεις μάς οδηγούν στα εξής αποκαρδιωτικά συμπεράσματα:

– Οι πρόσφατες νομοθετικές αλλαγές της κυβέρνησης συνιστούν στην πραγματικότητα Αντιμεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος και επιταχύνουν την εμφάνιση της

κρίσης ίσως και πριν από το τέλος της τρέχουσας δεκαετίας. Η κληρονομιά που αφήνει η παρούσα κυβέρνηση στις επόμενες κυβερνήσεις είναι βεβαρημένη με ένα

δυσθεώρητο χρέος που υπερβαίνει το 300% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος και αποτελεί αρνητικό «παγκόσμιο ρεκόρ» για τη χώρα μας. Δυστυχώς, οι «κληρονόμοι» Έλληνες πολίτες δεν θα έχουν το «ευεργέτημα της απογραφής», να αποδεχθούν δηλαδή την κληρονομιά χωρίς κίνδυνο για τους ίδιους. Αλλά και η παλαιότερη κυβερνητική πρόταση («δέσμη προτάσεων» Γιαννίτση), το μόνο που κατά τη γνώμη μας θα μπορούσε να επιτύχει θα ήταν να μεταθέσει χρονικά την επερχόμενη κρίση του ασφαλιστικού συστήματος για μια εικοσαετία. Και αυτό βέβαια αν θεωρήσουμε για την οικονομία της συζήτησης ότι α) μπορούσε να εφαρμοστεί κατά γράμμα χωρίς κοινωνικές αντιδράσεις, β) κατά την εφαρμογή της δεν θα προέκυπταν απρόβλεπτοι εξωγενείς παράγοντες (λ.χ. οικονομική ύφεση) και γ) το πολιτικό σύστημα δεν θα έμπαινε στον πειρασμό να «βάλει χέρι» στις οικονομίες του συστήματος, το οποίο θα ήταν πολιτικό παράδοξο με βάση τη μέχρι σήμερα ελληνική πολιτική εμπειρία. Για να γίνουμε πιο συγκεκριμένοι, ενώ η κυβέρνηση παραδέχεται, υπό το βάρος των στοιχείων που δίνονται στη δημοσιότητα από τους ειδικούς που αυτή κατά καιρούς εμπιστεύεται (έκθεση Σπράου, έκθεση Βρετανών αναλογιστών κ.ο.κ.), ότι το ασφαλιστικό χρέος ξεπερνά τα 350 δισ. ευρώ, το μέτρα που πρότεινε κατά το παρελθόν –και εγκατέλειψε ήδη– επρόκειτο να καλύψουν, πάντοτε σύμφωνα με τις αισιόδοξες κυβερνητικές εξαγγελίες, μόλις το 1/6 του **αναλογιστικού ελλείμματος** σε χρονικό διάστημα 25 ετών.

– Δυστυχώς όμως και οι κατά καιρούς τοποθετήσεις της αξιωματικής αντιπολίτευσης –όσες δεν στερούνται σοβαρότητας– δεν αφήνουν κανένα περιθώριο αισιοδοξίας. Αναφερόμαστε συγκεκριμένα στις διακηρύξεις υποστήριξης του «δημόσιου αναδιανεμητικού χαρακτήρα του συστήματος» και της τριμερούς χρηματοδότησής του από το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης, ακριβώς στο ίδιο μήκος κύματος με το ΚΚΕ, τον Συνασπισμό και τις συνδικαλιστικές οργανώσεις του Δημοσίου (ΓΣΕΕ και ΑΔΕΔΥ). Η αρχική (καταρχήν θετική) τοποθέτηση της Νέας Δημοκρατίας, όπως εμφανίστηκε από την ιστοσελίδα του κόμματος τον Απρίλιο του 2001, ως επίσημη θέση αυτού, αποκηρύχθηκε και εν συνεχεία με συνοπτικές διαδικασίες «εξαφανίστηκε από προσώπου γης». Εκτιμούμε ότι μια μελλοντική κυβέρνηση της ΝΔ είναι αμφίβολο αν θα αγγίξει την «αपाσφαλισμένη χειροβομβίδα» του Ασφαλιστικού και ότι μάλλον θα την πετάξει στον επόμενο, ελπίζοντας ότι δεν θα σκάσει στα χέρια της. Εκείνο,

ωστόσο, που ερμηνευτικά συνάγεται από την παραπάνω στάση της Νέας Δημοκρατίας είναι οι όλο και μεγαλύτερες αποστάσεις που παίρνει από τις φιλελεύθερες πολιτικές.

– Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και τα πολιτικά κόμματα αναγνωρίζουν ότι για την κατάρρευση του ασφαλιστικού συστήματος ένοχος σε πολύ μεγάλο βαθμό είναι το πολιτικό σύστημα, το οποίο κακοδιαχειρίστηκε και κατά περιόδους καταλήστευσε τις εισφορές των εργαζομένων[iii]. Εντούτοις, την ίδια στιγμή, προκειμένου να υποστηρίξουν την πρότασή τους περί τριμερούς χρηματοδότησης, που με απλά λόγια σημαίνει να χρηματοδοτήσουν οι Έλληνες φορολογούμενοι (έστω οι κάπως

πλουσιότεροι από αυτούς) το ασφαλιστικό χρέος, δεν συνειδητοποιούν ότι όσο η διαχείριση της κοινωνικής ασφάλισης παραμένει κρατική, δηλαδή όμηρος του πολιτικού συστήματος, το πρόβλημα της **σπατάλης** και της **κακοδιαχείρισης** των εισφορών των εργαζομένων θα διογκώνεται μέχρι την τελική του κρίση. Ο λόγος είναι ότι η κακοδιαχείριση των πόρων του ασφαλιστικού συστήματος προκύπτει από τον δημόσιο χαρακτήρα του. Ο δημόσιος και αναδιανεμητικός χαρακτήρας του συστήματος επέτρεψε στους πολιτικούς να βάλουν χέρι στις εισφορές των ασφαλισμένων, δίνοντας το δικαίωμα σύνταξης σε ομάδες που ουδέποτε συνεισέφεραν (αντιστασιακοί, Πόντιοι κλπ.) και προσφέροντας υπερβολικά συνταξιοδοτικά δικαιώματα στις συντεχνίες των υπερχρεωμένων δημόσιων επιχειρήσεων.

Είναι βέβαιο ότι όσο κινούμαστε στη λογική της διατήρησης του υπάρχοντος αναδιανεμητικού χαρακτήρα του ασφαλιστικού συστήματος με αλλαγές απλώς στους κανόνες και στις παραμέτρους του (λ.χ. επιμήκυνση του εργασιακού βίου, αύξηση των εισφορών, μείωση των συντάξεων, αλλοδαποί εργαζόμενοι), οι όποιες μεταρρυθμίσεις σ' αυτό θα αποδεικνύονται –όπως διδάσκει η διεθνής πραγματικότητα– αναποτελεσματικές και, όσο περνά ο καιρός, περισσότερο επώδυνες για την οικονομία και την κοινωνία.

Οι αρχές της μεταρρύθμισης

Στα ασφαλιστικά συστήματα πολλών χωρών συντελούνται σήμερα μεταρρυθμίσεις λιγότερο ή περισσότερο ριζοσπαστικές, σε κάποιες περιπτώσεις με σταθερά βήματα και σε άλλες με γοργούς ρυθμούς, ανάλογα με τις πολιτικές, κοινωνικές και δημοσιονομικές ιδιαιτερότητες κάθε χώρας. Παντού όμως η κατεύθυνση της μεταρρύθμισης είναι δεδομένη. Το αναδιανεμητικό σύστημα (pay as you go) σταδιακά εγκαταλείπεται και υιοθετούνται όλο και σε μεγαλύτερη έκταση οι αρχές του κεφαλαιοποιητικού συστήματος (founded)[iv]. Είμαστε πια σε θέση να εκτιμήσουμε τόσο τη διεθνή εμπειρία, όσο και την ελληνική πραγματικότητα.

Η ελληνική ασφαλιστική μεταρρύθμιση θα πρέπει να στηριχθεί, κατά τη γνώμη μας, στις ακόλουθες αρχές:

1. Κάθε ασφαλισμένος θα πρέπει να είναι ιδιοκτήτης της ασφαλιστικής του αποταμίευσης (στην οποία συμπεριλαμβάνεται ασφαλώς και η εργοδοτική εισφορά). Τα ποσά των εισφορών καταχωρούνται σε ατομικούς συνταξιοδοτικούς λογαριασμούς.
2. Η διαχείριση των ατομικών συνταξιοδοτικών λογαριασμών γίνεται από Ανώνυμες Εταιρείες Διαχείρισης Συνταξιοδοτικών Λογαριασμών, οι οποίες τελούν υπό αυστηρή κρατική εποπτεία και των οποίων η λειτουργία θα καθοριστεί με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις.
3. Το σύστημα πρέπει να διασφαλίζει τη μέγιστη δυνατή ανταποδοτικότητα των καταβαλλόμενων εισφορών, έτσι ώστε κάθε ασφαλισμένος να δικαιούται παροχές ανάλογες με τις εισφορές που κατέβαλε στα χρόνια της εργασίας του. Εξαρχής πρέπει να επιδιωχθεί η σταδιακή αλλά σταθερή μείωση του κρατικού αναδιανεμητικού συστήματος με μακροπρόθεσμο στόχο την πλήρη κατάργησή του.

4. Το σύστημα πρέπει να διασφαλίζει τη μακροχρόνια **σταθερότητα των εισφορών**, έτσι ώστε να αποφεύγεται η υπέρμετρη επιβάρυνση των νεότερων γενεών. Η αρχή αυτή στοχεύει στη δημιουργία ενός συνταξιοδοτικού συστήματος με ελεγχόμενο κόστος.
5. Το σύστημα πρέπει να ενσωματώνει μηχανισμούς αυτόματης προσαρμογής στο δημογραφικό φαινόμενο της γήρανσης του πληθυσμού. Τα κεφαλαιοποιητικά συστήματα είναι ασφαλέστερα από τα αναδιανεμητικά απέναντι σε τέτοιους κινδύνους[v].
6. Το σύστημα πρέπει να διέπεται από την αρχή της ελεύθερης επιλογής του ατόμου. Ο εργαζόμενος θα πρέπει να αφηθεί ελεύθερος να καθορίζει την ηλικία συνταξιοδότησής του, το τελικό ύψος της παροχής του, τον φορέα διαχείρισης των εισφορών του.
7. Συνακόλουθα το σύστημα δεν πρέπει να θέτει εμπόδια στην κινητικότητα των εργαζομένων, από ένα εργοδότη σε έναν άλλο, από ένα επαγγελματικό τομέα σε έναν άλλο, από μία χώρα-μέλος της ΕΕ σε μία άλλη.
8. Η μεταρρύθμιση του συστήματος δεν θα αγγίζει τους υπάρχοντες συνταξιούχους και τα κατοχυρωμένα ασφαλιστικά δικαιώματα των εργαζομένων μέχρι τη στιγμή της μετάβασης στο νέο σύστημα.
9. Ορίζεται για όλους τους ασφαλισμένους κατώτατη εθνική σύνταξη, η οποία καταβάλλεται μετά τη συμπλήρωση ενός κατώτατου ορίου ηλικίας για άνδρες και γυναίκες. Όσοι δεν επιτυγχάνουν να συγκεντρώσουν στους Ατομικούς Λογαριασμούς

τους το αναγκαίο κεφάλαιο που θα τους επιτρέπει να πάρουν την κατώτατη σύνταξη, θα επιδοτούνται για τη διαφορά από το Κράτος. Το κόστος της επιδότησης πρέπει να καλύπτεται μέσα από τη γενική φορολογία.

Πίσω από μεγάλες εθνικές αποφάσεις, όπως είναι η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος – που η υλοποίησή τους απαιτεί ευρύτερες συναινέσεις, σημαντικό κόστος και βέβαια μια μεγάλη χρονική περίοδο για την ολοκληρωτική μετάβαση από το παλιό καθεστώς στο νέο κρύβονται απλά ερωτήματα, που στην περίπτωση μας θα μπορούσαν να είναι και τα εξής:

- Οι εργαζόμενοι θέλουν οι ασφαλιστικές εισφορές που πληρώνουν να τους ανήκουν από την πρώτη μέρα της εργασίας τους μέχρι και την τελευταία ή προτιμούν να χάνονται στη μαύρη τρύπα του αδηφάγου, αδιαφανούς και διεφθαρμένου κρατικού ασφαλιστικού συστήματος;
- Οι εργαζόμενοι επιθυμούν να διαμορφώνουν οι ίδιοι το συνταξιοδοτικό τους μέλλον, να γνωρίζουν ανά πάσα στιγμή το ύψος της σύνταξης που θα πάρουν, όποτε αυτοί το θελήσουν ή εμπιστεύονται την απρόσωπη και δυσκίνητη γραφειοκρατία;
- Μπορεί το ασφαλιστικό σύστημα από κομματική εργαλείο και όργανο δημαγωγίας, από μηχανισμός μιας άδικης ανακατανομής υπέρ των οργανωμένων συμφερόντων να γίνει μοχλός οικονομικής ανάπτυξης και φορέας που θα επιτρέψει στους εργαζομένους να συμμετέχουν ουσιαστικά στην οικονομική ζωή της χώρας[vi]; j

Σε μας είναι προφανές ότι το ασφαλιστικό ζήτημα είναι το κρισιμότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει η χώρα μας από οικονομική και κοινωνική άποψη. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση εκτιμούμε ότι είναι σε θέση να μετατρέψει το ζήτημα των συντάξεων από πρόβλημα και **βραδυφλεγή βόμβα** σε μοχλό οικονομικής ανάπτυξης, να αποκαταστήσει τη δεδομένη και ανυπόφορη (διαγενεαλογική και ενδογενεαλογική) κοινωνική αδικία, και να δημιουργήσει ελεύθερους και οικονομικά ενεργούς πολίτες. Αλλά μια τόσο μεγάλη μεταρρύθμιση επιβάλλεται είτε από μια φωτισμένη πολιτική ηγεσία, είτε από ενήμερους και ενεργούς πολίτες. Στην περίπτωσή μας υπάρχει ελπίδα για τις συντάξεις μόνο εάν παραμεριστεί η θεωρία του πολιτικού κόστους, σύμφωνα με την οποία το πολιτικό σύστημα δεν εκτίθεται στον κίνδυνο που ενέχουν οι ρηξικέλευθες αποφάσεις.

Δεν έχουμε αυταπάτες ότι θα υπάρξουν εξελίξεις προς την κατεύθυνση των προτάσεών μας σύντομα. Γι' αυτό, πόσο γρήγορα θα αναληφθούν πρωτοβουλίες ώστε να αποφευχθεί η επερχόμενη κρίση του ασφαλιστικού συστήματος θα εξαρτηθεί τελικά από τον βαθμό ωριμότητας των πολιτών και της πολιτικής ηγεσίας της χώρας. Κατά

συνέπεια, η ευκαιρία που μας έδωσε ο εκδότης των Τάσεων να κοινοποιήσουμε ευρύτερα τις προτάσεις μας ευχόμαστε να γίνει απαρχή ενός συστηματικού δημόσιου διαλόγου επί του σημαντικού αυτού θέματος.

** Καθηγητής Πολιτικής Οικονομίας, Τμήμα Οικονομικής Επιστήμης, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.*

*** Οικονομολόγος.*

**** Δικηγόρος.*

[i] www.actuary.gr/greeklssrepon.htm

[ii] Έκθεση Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου για την Ελλάδα, Βήμα 12.6.2003. Eurostat 2000, Economic Surveys, Greece, OECD 1997 και Ημερησία 3.12.2000 «Έκθεση Βόμβα του ΟΟΣΑ για το ασφαλιστικό».

[iii] «Το σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα», εκδ. ΓΣΕΕ 2000, σελ. 13-15.

[iv] Merrill Lynch «European Pension Reforms, Three Fundamental Questions: To fund or not to Fund, DC or OB. Public or Private» Jan Mantel 16.9.1999.

[v] World Bank Policy Research Report, Averting the Old Age Crisis Policies to Protect the Old and Promote Growth (New York: Oxford University Press, 1994).

[vi] Επισημαίνουμε, ότι η μέση ετήσια καθαρή απόδοση επενδύσεων του ασφαλιστικού συστήματος της Χιλής, σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία από το έτος 1962 (χρονιά έναρξης του κεφαλαιοποιητικού συστήματος μέχρι το 1998), ανέρχεται στο εντυπωσιακό ποσό από 11,3% και ο μέσος ρυθμός ανάπτυξης της χιλιανής οικονομίας υπερδιπλασιάστηκε, αγγίζοντας το 6,5% (πηγή: International Center of Pension Reform 1999) και José Piñera «The Success of Chile's Privatized Social Security», Cato Policy Report (July-August 1995).