



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



ΕΜΠΟΡΙΚΟ & ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΟ
ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ: Πτυχές στρατηγικής για την Ελλάδα

Συνεργασία

Κ.Ε.Μ.Ε. - Ε.Β.Ε.Α.

Π. Τήνιος – Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς

Νοέμβριος 2009

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Εισαγωγή: Ανακεφαλαίωση και στρατηγική.....	3
1.1 Ασφαλιστικά ορόσημα και ασφαλιστική κρίση	3
1.2 Η αναβλητικότητα ως στάση πολιτικής.....	4
1.3 Περίγραμμα του κειμένου	6
2. Αλληλεγγύη των γενεών: Ένα κατά βάσιν απλό πρόβλημα	9
2.1 Η βάση του προβλήματος: από την δημογραφία στο οικονομικό ισοζύγιο.....	9
2.2 Το πρόβλημα της ασφάλισης με απλά λόγια	14
2.3 Η λύση του ασφαλιστικού με απλά λόγια.....	16
3. Ελληνικές ιδιαιτερότητες και αβελτηρίες: Οργάνωση της ασφάλισης	21
3.1 Συγκριτική αξιολόγηση: οι επιδόσεις της ασφάλισης στην Ελλάδα	21
3.2 Η οργάνωση της ασφάλισης ως παραμορφωτικό φίλτρο	23
4. Η πολιτική οικονομία του ασφαλιστικού: Συστηματοποιημένη αδράνεια.....	30
4.1 Δημιουργία πολιτικής εμπλοκής	30
4.2 Γιατί χρειάζεται μια νέα αρχή;	32
4.3 Το Κόστος της Αδράνειας.....	34
4.4 Το Διαφεύγον όφελος.....	35
5. Μια προσέγγιση στρατηγικής για ουσιαστικές αλλαγές	38
5.1 Ουσιαστική μεταρρύθμιση και «Μεταρρυθμίσεις»	38
5.2 Πρίν την εκκίνηση: Μεγάλοι στόχοι και επιλογές	41
5.3 Η Πρώτη Φάση.....	44
5.3 1½ Φάσεις ως το τέλος	45
6. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Θέματα επικαιρότητας και ασφαλιστική στρατηγική	48

1. Εισαγωγή: Ανακεφαλαίωση και στρατηγική

1.1 Ασφαλιστικά ορόσημα και ασφαλιστική κρίση

Τον Οκτώβριο 2009 συμπληρώνονται 75 χρόνια – τρία τέταρτα του αιώνα – από την ψήφιση του νόμου 6298 του 1934 που ίδρυσε το ΙΚΑ και καθόρισε την φιλοσοφία λειτουργίας του ασφαλιστικού συστήματος στην Ελλάδα. Σε μια εποχή όταν επέτειοι πολύ μικρότερης σημασίας ‘αξιοποιούνται’ επικοινωνιακά, η επέτειος αυτή είναι σχεδόν σίγουρο ότι θα περάσει απαρατήρητη.

Δύο χρόνια πριν, το 2007, και όταν σύμφωνα με επίσημες διαβεβαιώσεις επίκειτο μια νέα ασφαλιστική μεταρρύθμιση (η οποία έλαβε τελικά την μορφή του Ν 3655/08), θα ανέμενε κανείς η ευκαιρία ανακεφαλαίωσης της πορείας της ασφάλισης και του ασφαλιστικού να αξιοποιείτο στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου που βρισκόταν τότε υπό συζήτηση. Όμως, η επέτειος 70 ετών λειτουργίας του ΙΚΑ (τα πρώτα καταστήματα του ΙΚΑ άνοιξαν τον Δεκέμβριο του 1937) δεν σχολιάστηκε από καμία πλευρά των ενδιαφερομένων. Την ίδια σιωπή προσήλκυσε και η 10^η επέτειος της δημοσιοποίησης της «Εκθεσης Σπράου» που συντάραξε την κοινή γνώμη τον Οκτώβριο του ιδίου έτους¹.

Ταυτόχρονα, το ασφαλιστικό σύστημα βρίσκεται σε κατάσταση συνεχούς κρίσης τα τελευταία 30 χρόνια. Είναι χαρακτηριστικό ότι, ήδη από τα πρώτα βήματα του συστήματος την δεκαετία του '50, το επίθετο ‘ασφαλιστικό’ αυτονόητα προσδιόριζε την λέξη ‘πρόβλημα’, χωρίς περαιτέρω διευκρίνιση. Το 1988 ο τότε Υπουργός Εθνικής Οικονομίας (Π.Ρουμελιώτης), το χαρακτήρισε αρμοδίως, ‘ωρολογιακή βόμβα’. Πιέσεις για αναμόρφωση του ασφαλιστικού είναι μόνιμη παραίνεση όλων των ετήσιων εκθέσεων διεθνών οργανισμών – Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΟΟΣΑ και Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Άρα η ‘βόμβα’ συνεχίζει να μετρά τις δεκαετίες που περνούν, το δε ‘ασφαλιστικό’ παραμένει αυτονοήτως πρόβλημα.

Τέλος, τον Απρίλιο του 2009 δόθηκε στην δημοσιότητα πόρισμα της ‘Ομάδας Αξιότης’ – δηλαδή άτυπης ομάδας επτά επιφανών ειδικών². Η ομάδα αξιολόγησε, κατόπιν ψηφοφορίας, 26 μεταρρυθμίσεις ως προς τον βαθμό του επείγοντος και εφικτού. Η «Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση με κοινωνική ευαισθησία» ήταν μια από τις μεταρρυθμίσεις που αξιολογήθηκαν. Η γενική σειρά κατάταξή της, όμως, είναι

¹ Επιτροπή Σπράου, (Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής), 1997, *Οικονομία και Συντάξεις : Συνεισφορά στον Κοινωνικό Διάλογο*, (“Εκθεση Σπράου”), Αθήνα, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος.

² Ομάδα Πρωτοβουλίας ‘Αξιότης’, 2008, *Για μια νέα Δημόσια Διοίκηση: Προτάσεις εφικτών αλλαγών*, Αθήνα. Επικεφαλής της ομάδας ήταν ο Σύμβουλος του Πρωθυπουργού καθηγητής κ. Αντώνης Μακρυδημήτρης

μόλις 25^η. Η μόνη άλλη μεταρρύθμιση που αξιολογείται ως λιγότερο ‘επείγουσα και εφικτή’ είναι η ‘Ανακύκλωση απορριμμάτων’.

Οι τέσσερις παρατηρήσεις που προηγήθηκαν αρκούν για να χαρακτηρίσουν τον πυρήνα του ασφαλιστικού προβλήματος:

Το ασφαλιστικό είναι ένα διαχρονικό πρόβλημα, του οποίου η επίλυση –ό,τι και να σημαίνει αυτό – θεωρείται στην πράξη ανέφικτη. Παράλληλα, η διαιώνισή και η αέναη παραπομπή του στο μέλλον, δεν αξιολογούνται ως ιδιαίτερα σημαντικά θέματα. Αρκεί (φαίνεται) η θεσμοθέτηση επιμέρους διορθωτικών αλλαγών από καιρό σε καιρό για να αντιμετωπιστούν οι πλέον πιεστικές πηγές προβλημάτων. Πιο ουσιαστικές (‘δομικές’) αλλαγές πιθανόν να ανακινήσουν περισσότερα βραχυχρόνια προβλήματα από όσα θα λύσουν. Για τον σκοπό αυτό είναι καλύτερο να αναβάλλεται η όποια ουσιαστική συζήτηση.

1.2 Η αναβλητικότητα ως στάση πολιτικής

Η πορεία των τελευταίων δεκαετιών μοιάζει να επιβεβαιώνει την ρήση που αποδίδεται σε εκλιπόντα Ευρωπαϊό πολιτικό: «Δεν υπάρχει πρόβλημα του οποίου η μη λύση να μην αποτελεί, με την σειρά της, μια λύση». Το κυρίαρχο χαρακτηριστικό της συζήτησης για το ασφαλιστικό είναι η αναβλητικότητα στην λήψη αποφάσεων. Κείμενα και διαπιστώσεις γραμμένα πριν από δεκαετίες παραμένουν οδυνηρά επίκαιρα.

Η αναβλητικότητα αυτή θεμελιώνεται στην διαπίστωση των Αγγλοσαξόνων ότι ‘Αν κάτι λειτουργεί, γιατί να το φτιάξεις;’ (If it ain’t broke, don’t fix it): Οι πηχυαίοι τίτλοι που επαναλαμβάνονται κάθε χρόνο ότι ‘Τα Ταμεία Βουλιάζουν’ δεν έχουν εισέτι επιβεβαιωθεί. Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση προτείνεται πρωτίστως (και κατά σχεδόν αποκλειστικότητα) από εξωτερικούς παράγοντες – την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο – και αντιμετωπίζεται ως υποχρέωση προς τρίτους, ένα αναγκαίο κακό που θα θίξει όλους και δεν θα βοηθήσει κανένα. Η εκτίμηση αυτή οδηγεί σε μια αέναη ασφαλιστική μεταρρύθμιση που είναι η άλλη όψη του νομίσματος της ασφαλιστικής αναβλητικότητας: μια μεταρρύθμιση κατανεμημένη σε δόσεις που δεν τελειώνουν ποτέ.

Η αναβλητικότητα περί την ασφάλιση συνοδεύεται και από ένα άλλο κυρίαρχο χαρακτηριστικό: Η κρίση του ασφαλιστικού (με την σημαντική εξαίρεση της περιόδου 1989-1992³) δεν φαίνεται να επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό άλλους

³ Την περίοδο 1989-1992 τα ασφαλιστικά ελλείμματα είχαν εντοπιστεί ως βασική συνιστώσα της συνολικής δημοσιονομικής κρίσης, πράγμα που εξηγεί την σημασία που δόθηκε τότε στην προώθηση ουσιαστικών αλλαγών (Νόμοι 1902/90 – ‘Νόμος Σουφλιά’ και 2084/92 – ‘Νόμος Σιούφα’), αλλά και την εμπλοκή του Υπουργείου Οικονομίας.

τομείς πολιτικής. Το ασφαλιστικό σύστημα φαίνεται να έχει στεγανοποιηθεί από την υπόλοιπη οικονομία, με τρόπο ώστε η συνεχιζόμενη εσωτερική του κρίση να μην επεκτείνεται σε άλλους τομείς, στους οποίους αποφάσεις λαμβάνονται χωρίς εμφανή επίδραση από τις ασφαλιστικές ανισορροπίες. Η ωρολογιακή βόμβα του ασφαλιστικού, αν και δεν έχει εξουδετερωθεί με την λύση του προβλήματος, φαίνεται να έχει απομονωθεί, με την – φαινομενική τουλάχιστον- στεγανοποίηση του ασφαλιστικού από την υπόλοιπη οικονομία. Συνεπώς η διαχείριση των πλέον επειγόντων προβλημάτων καθώς αυτά εμφανίζονται, συνδυαζόμενη με μια στάση απέναντι στα πιο μακροχρόνια προβλήματα που δεν ανατρέπει βραχυχρόνιες ισορροπίες και δεν ενοχλεί, αρκεί και είναι η πλέον ενδεδειγμένη.

Το ασφαλιστικό στην Ελλάδα έχει οικοδομηθεί σε υπόβαθρο αναβλητικότητας. Η επικοινωνιακή διαχείρισή του είναι προσανατολισμένη στον μετρίασμό αντιδράσεων, ενώ οι πιο μακροχρόνιες επιπτώσεις και δομικά του χαρακτηριστικά θεωρούνται αμελητέες ή ότι τουλάχιστον, μπορούν εύκολα να παραπεμφθούν στο μέλλον χωρίς πρόβλημα.

Το παρόν κείμενο φιλοδοξεί να προσφέρει ένα αντίλογο και κάποιο αντίβαρο στην αναβλητικότητα. Εκφράζοντας το ίδιο πράγμα με θετικούς όρους, το κείμενο αποτελεί συνηγορία προς μια ουσιαστική ασφαλιστική μεταρρύθμιση. Αυτή η συνηγορία στις αλλαγές έχει τρεις αφετηρίες:

Πρώτον, την υπενθύμιση όχι μόνο του κόστους της αδράνειας, αλλά και του *οφέλους της αναβάπτισης* του ασφαλιστικού συστήματος. Το ασφαλιστικό όπως είναι σήμερα – και ασχέτως του ότι πολλοί έχουν μάθει να ζούν με τα προβλήματά του – δημιουργεί μια σειρά κόστη που αποτελούν εμπόδια στην λειτουργία της οικονομίας αλλά και της κοινωνίας.

Δεύτερον, την εκτίμηση ότι η περίοδος στεγανότητας του ασφαλιστικού συστήματος έχει μια ημερομηνία λήξης περί τα μέσα της επόμενης δεκαετίας. Αν το παράθυρο ευκαιρίας για την λήψη ουσιαστικών μέτρων δεν αξιοποιηθεί, τότε, τα ασφαλιστικά αδιέξοδα θα δηλητηριάζουν ολοένα και περισσότερο άλλους τομείς πολιτικής. Θα έχει ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, αδυναμία άρθρωσης κοινωνικής πολιτικής, αυξημένα δημοσιονομικά διλήμματα, την καθυστέρηση της ανάπτυξης.

Τρίτον, την πεποίθηση ότι μια μικρή χώρα σαν την Ελλάδα έχει μια πεπερασμένη δυνατότητα να χειρίζεται προβλήματα. Όσο ένα πρόβλημα παραμένει ανοικτό, κοινωνικές εφεδρείες που θα μπορούσαν να διοχετευτούν με δημιουργικό αποτέλεσμα σε άλλους τομείς, παραμένουν αναξιοποίητες στο τέλμα του ασφαλιστικού.

Η προσέγγιση αυτή έχει ως πρώτο βήμα μια ανακεφαλαίωση των βασικών εννοιών και αποστολής του ασφαλιστικού. Αυτή θα θεμελιώσει κατανόηση των βασικών προβλημάτων και επιλογών και αποτελεί ένα πρώτο βήμα μιας συνολικής

στρατηγικής που έχει ως τελικό της στόχο την *ουσιαστική* μεταρρύθμιση της ασφάλισης. Το επίθετο 'ουσιαστική' προσδιορίζει αλλαγές με δύο χαρακτηριστικά:

1. Επιτρέπουν στον ασφαλισμένο πληθυσμό να προβαίνει σε μακροχρόνια σχέδια για την αποταμίευση και την εργασιακή τους πορεία χωρίς τον κίνδυνο αιφνιδιαστικών ανατροπών.
2. Την αφαίρεση της κοινωνικής ασφάλισης από ενεργό θέμα κοινωνικού προβληματισμού. Αυτό σημαίνει (α) ότι οι ουσιαστικές αποφάσεις θα έχουν ληφθεί και (β) θα έχουν δοθεί οι απαραίτητες εξουσιοδοτήσεις ώστε οι φορείς του χώρου της ασφάλισης να μπορούν να κάνουν το καθήκον τους απερίσπαστες.

Η προσέγγιση αυτή οδηγεί προς μια στρατηγική με σημείο εκκίνησης την ανάγκη *οριστικής* επίλυσης του ασφαλιστικού σε ορατό ορίζοντα. Η κεντρική αυτή επιλογή μεταφράζεται σε προσέγγιση δύο ταχυτήτων: Η πρώτη ταχύτητα εξετάζει μέτρα άμεσης εφαρμογής. Η δεύτερη μελετά, επεξεργάζεται και γενικά προετοιμάζει προτάσεις που θα δίδουν πειστικές απαντήσεις μακράς πνοής σε όποιον αγωνιά για το μέλλον του συστήματος.

1.3 Περίγραμμα του κειμένου

Το κείμενο οικοδομεί μια στρατηγική προσέγγιση με τέσσερα βήματα. Κύρια προσπάθεια ήταν να διακριθεί με ευκρίνεια το δάσος των μεγάλων κοινωνικών επιλογών από τα δέντρα των 'ειδικών περιπτώσεων' και να γίνει κατανοητό με ποιόν τρόπο μπορεί να διατυπωθεί μια στρατηγική προσέγγιση της αντιμετώπισής του. Το κείμενο αφήνει τον σχολιασμό θεμάτων επικαιρότητας συνειδητά ως το τέλος, μετά την διαμόρφωση ενός πλαισίου 'ανάγνωσης' της πραγματικότητας. Ο λόγος για αυτό είναι η κρίση (που θεμελιώνεται από το κυρίως κείμενο) ότι πολλά ζητήματα που άπτονται του ασφαλιστικού έχουν ενταχθεί σε ευρύτερες στρατηγικές φορέων και συνεπώς συχνά εμφανίζονται με τρόπο που δεν διευκολύνει την κατανόηση και πολλώ μάλλον την επίλυσή τους.

Το **πρώτο** βήμα χρησιμοποιεί μια μακροσκοπική οπτική της αλληλεγγύης γενεών, της στήριξης δηλαδή της μιας γενιάς από την επόμενη, για να χαρακτηρίσει το πρόβλημα αλλά και να σκιαγραφήσει τις διαθέσιμες λύσεις. Εξετάζοντας το θέμα της γήρανσης του πληθυσμού, προκύπτει το συμπέρασμα ότι στην Ελλάδα υπάρχουν περιθώρια αντίδρασης που δεν υπάρχουν σε άλλα κράτη μέλη. Το **δεύτερο** βήμα εισάγει τον τρόπο οργάνωσης του ασφαλιστικού συστήματος στην Ελλάδα, τα δένδρα δηλαδή που συναπαρτίζουν το δάσος. Ορισμένα κεντρικά χαρακτηριστικά όπως ο κατακερματισμός, η περιορισμένη διοικητική ικανότητα και ο τρόπος κρατικής παρέμβασης αλλοιώνουν την ξεκάθαρη εικόνα. Ως αποτέλεσμα η εξειδίκευση των γενικών επιλογών ανά Ταμείο είναι δυσχερής, ενώ παρεμβάλλονται και μια σειρά άλλα εμπόδια. Το **τρίτο** βήμα, εξετάζει την πολιτική

οικονομία του ασφαλιστικού, το πώς δηλαδή οι ιδιαιτερότητες του ασφαλιστικού συστήματος συνδυάζονται ώστε να καταστεί το ασφαλιστικό η «ιερή αγελάδα» του πολιτικού συστήματος, ώστε και η απλή αναφορά δημιουργεί μόνο πολιτικό κόστος. Η στρατηγική προσέγγιση που προτείνεται ως κατακλείδα του κειμένου υποδεικνύει τρόπους με τους οποίους μπορούν να υπερκεραστούν τα εμπόδια προκειμένου να μπορέσει να υπάρξει μια **μόνιμη λύση** του ασφαλιστικού σε ένα ορατό ορίζοντα. Τέλος, το **πέμπτο** τμήμα εξετάζει σειρά θεμάτων της επικαιρότητας υπό το πρίσμα της στρατηγικής που σκιαγραφήθηκε: Τα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα, τα όρια ηλικίας των γυναικών δημοσίων υπαλλήλων, κ.ά.

1 Επισκόπηση του επιχειρήματος



Το κείμενο που ακολουθεί δεν είναι ένα ακαδημαϊκό κείμενο, αλλά είναι ένα ερμηνευτικό κείμενο σχεδιασμένο ως παρέμβαση στην δημόσια συζήτηση που θα πρέπει να βρίσκεται σε εξέλιξη. Συνεπώς, για την διευκόλυνση της κατανόησης (αλλά και την εξοικονόμηση χώρου) πρωτογενής ανάλυση, αναφορές στην βιβλιογραφία, αλλά και ποσοτικές επεξεργασίες έχουν διατηρηθεί στο ελάχιστο⁴.

⁴ Διεξοδικότερη ανάλυση των επιχειρημάτων μπορεί να βρεθεί στο Π.Τήνιος, 2003, *Ανάπτυξη με Αλληλεγγύη: Ένα πλαίσιο για τις συντάξεις του νέου αιώνα*, Παπαζήσης..

2. Αλληλεγγύη των γενεών: Ένα κατά βάσιν απλό πρόβλημα

2.1 Η βάση του προβλήματος: από την δημογραφία στο οικονομικό ισοζύγιο

Το ασφαλιστικό πρόβλημα εμφανίζεται τόσο σύνθετο, όσο και δυσεπίλυτο. Συχνά, μάλιστα, το σύνθετο του θέματος και οι περιπλοκές που δημιουργούνται από την ποιότητα των στοιχείων προβάλλονται ως επαρκείς λόγοι για την αναβολή ακόμη και προκαταρκτικών συζητήσεων. Η δυσκολία ανεύρεσης ακόμη και μεθοδολογίας επίλυσης χρεώνεται στο περίπλοκο του θέματος.

Ψύχραιμη σκέψη όμως καταλήγει πως ένα τέτοιο συμπέρασμα είναι μάλλον αδικαιολόγητο. Δεν υπάρχει λόγος γιατί το Ελληνικό ασφαλιστικό πρόβλημα να διαφέρει ως προς την ουσία με το αντίστοιχο πρόβλημα που παρουσιάζεται σε άλλες αναπτυγμένες χώρες: Η βάση του προβλήματος πρέπει να είναι κοινή. Αν προσεγγίσουμε την κοινωνική ασφάλιση με μακροσκοπική οπτική, δίδοντας έμφαση στην μακροοικονομία και όχι στις ιδιορρυθμίες που έχουν δημιουργηθεί και το περιπλέκουν, το πρόβλημα εμφανίζεται οδυνηρά απλό. Η δε επίκληση περιπλοκών θα μπορούσε να θεωρηθεί και ως άλλη μια υπεκφυγή.

Το να είναι κάποιος συνταξιούχος σημαίνει πως αποκτά εισόδημα χωρίς να εργάζεται και πως καταναλίσκει χωρίς να παράγει. Όλα τα συστήματα συντάξεων παντού στον κόσμο συνίστανται στην αφαίρεση τμήματος της παραγωγής από τους εργαζόμενους για να την κατευθύνουν προς τους συνταξιούχους. Αυτή η θεμελιώδης παρατήρηση ισχύει για όλα τα συστήματα συντάξεων, για όλες τις μεθόδους χρηματοδότησης, και για όλα τα συστήματα, δημόσια και ιδιωτικά. Οι θεσμοί και ο τρόπος οργάνωσης έχουν, προφανώς, μεγάλη σημασία: Καθορίζουν την νομική βάση που στηρίζει τα δικαιώματα των συνταξιούχων. Επίσης, τα θέματα αυτά επηρεάζουν το πόσο ασμένως θα γίνει δεκτή η αφαίρεση της παραγωγής. Όμως, παραμένει η βασική οικονομική παρατήρηση ότι, με οποιοδήποτε σύστημα σε κάθε συγκεκριμένο χρόνο η παραγωγή πρέπει να στηρίζει, όχι μόνο τους μισθούς, αλλά και τις συντάξεις. Η παραγωγή είναι η εισροή πόρων που χρηματοδοτεί την εκροή αγοραστικής δύναμης που κατευθύνεται προς τους συνταξιούχους.

Το φαινόμενο αυτό αποκαλείται **αλληλεγγύη των γενεών** και βρίσκεται στο επίκεντρο του ασφαλιστικού ζητήματος. Με αυτή την οπτική τοποθετείται το ασφαλιστικό πρόβλημα στο πλαίσιο της δημογραφίας και οριοθετείται η σύνδεση του ασφαλιστικού με την λειτουργία της πραγματικής οικονομίας. Λειτουργώντας αφαιρετικά μακριά από τις οργανωτικές και νομικές λεπτομέρειες των συγκεκριμένων ασφαλιστικών ρυθμίσεων μπορούμε να θέσουμε την ερώτηση που πραγματικά ενδιαφέρει την οικονομική πολιτική: **Τι πρέπει να αλλάξει στον τρόπο που λειτουργεί η οικονομία για να μπορεί να υποστηριχθεί η αναγκαία εκροή πόρων προς τις συντάξεις;**

Τα οικονομικά θέματα που εγείρονται και πρέπει να αντιμετωπιστούν καθίστανται σαφή αν παρακολουθήσουμε μεθοδικά με ποιόν τρόπο η δημογραφία επενεργεί προοδευτικά στο κρίσιμο μέγεθος της επάρκειας πόρων για τις συντάξεις. Ο **Δημογραφικός Δείκτης Εξάρτησης**, η σχέση δηλαδή του πληθυσμού σε ηλικία στην οποία κατά (συμβατικό κανόνα) αρχίζει η απόσυρση από την εργασία (και επομένως απαιτούνται συντάξεις) με τον πληθυσμό ο οποίος είναι σε ηλικία που εργάζεται (συμβατικά άτομα 65+ δια άτομα 20-64) είναι η αφετηρία της αναζήτησης, αφού αποτυπώνει την κατάσταση στον πληθυσμό. Η κατάσταση που αποτυπώνει ο δείκτης αυτός πρέπει να θεωρείται τουλάχιστον για τις επόμενες δύο δεκαετίες δεδομένη και μη επιδεχόμενη μεγάλες αλλαγές. Είναι δηλαδή ένα σχετικά ασφαλές σημείο εκκίνησης. Με μια σειρά προσαρμογές, που αποτυπώνονται σε τρεις επάλληλες μετατροπές του δημογραφικού δείκτη εξάρτησης καταλήγουμε στο οικονομικό ισοζύγιο του ασφαλιστικού συστήματος, δηλαδή την σχέση μεταξύ πληρωμών συντάξεων και πόρων του συστήματος, αυτού που δηλαδή θεωρείται ως ο κατ' εξοχήν δείκτης ύπαρξης του 'ασφαλιστικού προβλήματος'.

Οι τέσσερις δείκτες εμφανίζονται σχηματικά στον πίνακα 1.

Πρώτον, η **Δημογραφία**, τα πληθυσμιακά δεδομένα αποτυπώνονται στον *δημογραφικό* δείκτη εξάρτησης, ο οποίος αποτυπώνει την σχέση στον πληθυσμό ανάμεσα στις ομάδες από τις οποίες προέρχονται αυτοί που θα χρειαστούν βοήθεια και αυτοί οι οποίοι θα κληθούν να την χρηματοδοτήσουν εργαζόμενοι. Συμβατικά η πρώτη ομάδα είναι τα άτομα άνω των 65, και η δεύτερη τα άτομα ηλικίας μεταξύ 20 και 64 ετών. Ο ορισμός αυτός συνεπάγεται ότι η αξία του δείκτη εξάρτησης για τα επόμενα 20 και πλέον έτη είναι γνωστή με μεγάλη βεβαιότητα αφού όλοι αυτοί που θα αρχίσουν να εργάζονται ως το 2029 είναι γνωστοί, ενώ μόνο πολύ μεγάλες ανατροπές στα ιατρικά δεδομένα (θνησιμότητα) θα μπορούσαν να αλλάξουν τον αριθμό των ατόμων άνω των 65, αλλά και την είσοδο ατόμων 20 ετών στην αγορά εργασίας. Η μοναδική πηγή αβεβαιότητας στο δημογραφικό επίπεδο έχει να κάνει με την μετανάστευση⁵.

Οι δημογραφικές συνθήκες προσδίδουν την πρώτη ύλη για να διαμορφώσει η αγορά εργασίας τον δεύτερο δείκτη, τον **Οικονομικό δείκτη εξάρτησης**. Ο δείκτης αυτός συνδέει αυτούς που εργάζονται με αυτούς που δεν είναι οικονομικά ενεργοί. Ο τρόπος λειτουργίας της αγοράς εργασίας καθορίζει τι ποσοστό των ατόμων του αριθμητή και του παρονομαστή του δημογραφικού δείκτη που παραμένουν στην

⁵ Η μετανάστευση, όμως, επενεργεί εξίσου και στους άλλους δείκτες εξάρτησης, αφού η εργασία μεταναστών δημιουργεί δικαιώματα σύνταξης. Η μετανάστευση ευνοεί την κατάσταση συνολικά κυρίως αφού μειώνει την μέση ηλικία ασφαλισμένων. Οι λοιπές πηγές αβεβαιότητας μάλλον συντείνουν στην *αύξηση* παρά την μείωση του δείκτη εξάρτησης.

εξίσωση. Συγκρίνοντας το ύψος του οικονομικού δείκτη σε διάφορες χώρες της ΕΕ, οι διαφορές που παρατηρούνται οφείλονται σε διαφορές στα χαρακτηριστικά τριών κρίσιμων πληθυσμιακών ομάδων:

1. Γυναίκες: η συμμετοχή στην αγορά εργασίας έχει την μεγαλύτερη διακύμανση στις χώρες της ΕΕ.
2. Νεότεροι εργαζόμενοι: Η καθυστέρηση στην είσοδο στην αγορά εργασίας μπορεί να οφείλεται είτε σε επιλογές παραμονής επί μακρότερο στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, είτε σε δυσλειτουργίες της αγοράς εργασίας (ανεργία νέων).
3. Εργαζόμενοι μεγαλύτερης ηλικίας: Αν κάποιος αποχωρήσει (για οποιοδήποτε λόγο) από την αγορά εργασίας πριν τα 65, τότε ο δημογραφικός και ο οικονομικός δείκτης θα διαφέρουν.

Απουσία συμμετοχής στην αγορά εργασίας μπορεί όμως να οφείλεται και σε λόγους υγείας (αναπηρία και αποχώρηση από την αγορά εργασίας λόγω υγείας).

Ο τρίτος δείκτης, ο **Ασφαλιστικός δείκτης εξάρτησης**, προκύπτει από το αποτέλεσμα της αγοράς εργασίας συνεκτιμώντας και την επιρροή του ασφαλιστικού συστήματος καθώς και της ασφαλιστικής νομοθεσίας. Εξετάζει πόσοι από τους εργαζόμενους είναι ασφαλισμένοι και πληρώνουν εισφορές και πόσοι από τους μη οικονομικά ενεργούς δικαιούνται συνδρομής μέσω συντάξεων. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η μετατροπή αυτή εργαζομένων σε ασφαλισμένους, δηλαδή η μετατροπή της εργασιακής πορείας σε ασφαλιστικό δικαίωμα μπορεί να δημιουργεί και διπλοεγγραφές. Αυτές μπορεί να προκύπτουν όταν ένα άτομο έχει πολλαπλές συντάξεις (κύρια και επικουρική) ή πολλαπλά ασφαλιστικά δικαιώματα (π.χ. σύνταξη χηρείας+ σύνταξη από ίδιο δικαίωμα, άλλες πολλαπλές συντάξεις). Η νομοθεσία των Ταμείων καθορίζει μέσω των ρυθμίσεων για την θεμελίωση συντάξεων ποιος εργαζόμενος είναι ασφαλισμένος και σε ποιο Ταμείο, ενδεχομένως ποιος εργαζόμενος δεν δικαιούται καθόλου σύνταξη (π.χ. αν είναι στο ΙΚΑ με λιγότερο από 15 έτη), ποιος δικαιούται σύνταξη επιζώντων και με ποιες προϋποθέσεις (χήρες, ορφανά, άγαμες θυγατέρες). Η νομοθεσία επίσης καθορίζει ποιος ασφαλισμένος πληρώνει εισφορές: για παράδειγμα ως το 1998 οι αγρότες ήταν ασφαλισμένοι πλην όμως δεν πλήρωναν άμεσες εισφορές, ενώ όταν εμφανίζεται μια νέα μέθοδος εργασίας (π.χ. τηλεργασία) δεν είναι πάντα σαφές ποιος είναι ο ασφαλιστικός φορέας που την ασφαλίσει. Τέλος, η ελληνική πρακτική της εισφοροδιαφυγής λειτουργεί συχνά ως σφήνα μεταξύ της αγοράς εργασίας και του κόσμου της ασφάλισης.

Η κατάληξη της αλληλουχίας δεικτών έρχεται με τον τέταρτο δείκτη, το **οικονομικό ισοζύγιο του ασφαλιστικού συστήματος**, δηλαδή την σχέση εσόδων/εξόδων της ασφάλισης. Αυτό είναι που συνήθως κατανοείται όταν αναφέρεται το 'ασφαλιστικό πρόβλημα'. Είναι αμέσως κατανοητό ότι η έννοια του οικονομικού ισοζυγίου δεν είναι χωρίς προβλήματα:

Ένα ισοζύγιο εξ ορισμού έχει και τις δύο πλευρές του ίσες: Αν γίνει κάποια πληρωμή, από κάπου πρέπει να βγούν τα λεφτά να την πληρώσουν. Αυτό δημιουργεί αμέσως το θέμα ποια από τις δύο πλευρές είναι αυτόνομη και ποια προσαρμόζεται αυτομάτως για να αποκαταστήσει την ισότητα. Στον πίνακα αυτό επιτυγχάνεται με την διάκριση ανάμεσα στα 'θεσμοθετημένα έσοδα' (κατά βάσιν εισφορές, αλλά και κοινωνικοί πόροι ή απόδοση περιουσίας) και στις 'επιχορηγήσεις'⁶, όπου οι τελευταίες προσαρμόζονται για να εγγυηθούν την χρηματοδότηση. Αυτή η διάκριση ανταποκρίνεται εν πολλοίς στην Ελληνική πρακτική των τελευταίων 20 ετών. Όμως σε άλλα συστήματα μπορεί να προσαρμόζονται οι πληρωμές, αλλά και οι εισφορές.

Δεν είναι σαφής η μονάδα του χρόνου στην οποία εξετάζεται η ισοσκελίση του ισοζυγίου. Συνήθως είναι ετήσια, αλλά θα μπορούσε να αναφέρεται σε πολύ μεγαλύτερο διάστημα. Το Διεθνές Λογιστικό Πρότυπο-19 υποχρεώνει εταιρείες με συνταξιοδοτικές εγγυήσεις να 'κάνουν ταμείο' κάθε χρόνο αποτιμώντας το σύνολο των χορηγηθεισών υποσχέσεων ως να ήταν ένα δάνειο από το προσωπικό προς την επιχείρηση.

Πέραν των θεμάτων ορισμού, το οικονομικό ισοζύγιο προκύπτει από τον τρόπο με τον οποίο το ασφαλιστικό σύστημα υπολογίζει το ύψος των δικαιωμάτων που έχει απονείμει (τις συντάξεις) αλλά και την επιβάρυνση της παραγωγής. Όσον αφορά **τα έξοδα**, αυτά προκύπτουν από το ποσοστό αναπλήρωσης που προβλέπει το κάθε Ταμείο, αλλά και από την ύπαρξη προνοιακών προσαυξήσεων, ή πολλαπλών δικαιωμάτων. Τα **έσοδα** επηρεάζονται από τα ποσοστά εισφοράς (αλλά και την πορεία της ασφαλιστέας ύλης, που εξαρτάται από την πορεία της παραγωγικότητας της οικονομίας), και από την ύπαρξη εσόδων όπως οι κοινωνικοί πόροι. Σε κεφαλαιοποιητικά συστήματα (αν και όχι στην Ελλάδα) σημαντικό ρόλο παίζει η απόδοση της περιουσίας που προκύπτει από την συσσώρευση αποθεματικών των Ταμείων.

⁶ Η κατηγορία αυτή μπορεί να συμπεριλαμβάνει την 'επίσημη τριμερή χρηματοδότηση', ad hoc ετήσιες χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό, αλλά και κάλυψη ελλειμμάτων από τον εργοδότη. Επίσης συχνά δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ της κατηγορίας εσόδων που συμπεριλαμβάνονται: π.χ. η έννοια του 'οργανικού ελλείμματος' των ταμείων (sic), που χρησιμοποιείται ευρύτατα στο Υπουργείο Απασχόλησης περιλαμβάνει τους τόκους ως έσοδα αλλά όχι ως έξοδα.

Πίνακας 2 Από την Δημογραφία στο οικονομικό ισοζύγιο



Στην σύγχρονη οικονομία, το οικονομικό ισοζύγιο αποτελεί το σημείο συνοπτικής αποτύπωσης της οικονομικής λειτουργίας εταιρειών, οργανισμών και γενικότερα οικονομικών οντοτήτων. Για τον σκοπό αυτό η λογιστική επιστήμη έχει δώσει ιδιαίτερη έμφαση στον τρόπο αποτύπωσης του οικονομικού ισοζυγίου ώστε αυτό να αποφεύγει αμφισημίες και να μην παραπλανεί. Στον χώρο της ασφάλισης υπάρχει ιδιαίτερα αναπτυγμένη η διάσταση του χρόνου: Οι εισπράξεις αφορούν βραχυχρόνια διαστήματα, όμως η ασφάλιση από την φύση της δημιουργεί υποχρεώσεις σε βάθος χρόνου. Για τον σκοπό αυτό η αναλογιστική επιστήμη έχει δημιουργήσει πρακτικές αποτύπωσης μακροχρόνιων υποχρεώσεων που συμπληρώνουν τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις τρεχουσών πληρωμών.

Στην πλειοψηφία των κρατών μελών της ΕΕ η έννοια του (ετήσιου) οικονομικού ισοζυγίου είναι σαφώς προσδιορισμένη. Συνεπώς υπάρχει μια εύκολη και άμεση σύνδεση των εξελίξεων στη σφαίρα της δημογραφίας με αυτήν της ασφάλισης. Επίσης σχηματίζεται σαφής εικόνα περί των συνεπειών της δημογραφίας στις

βασικές παραμέτρους της ασφάλισης. Όταν υπάρχουν πολλαπλά ταμεία ασφάλισης, δεν είναι απολύτως σαφές ποιό οικονομικό μέγεθος αντιστοιχεί στον δημογραφικό δείκτη εξάρτησης. Ποιό είναι δηλαδή το οικονομικό μέγεθος που αντιστοιχεί στο συνολικό ασφαλιστικό πρόβλημα. Αν θέλουμε, τουλάχιστον ως πρώτη προσέγγιση, να αποκτήσουμε μια ενιαία μέτρηση του ασφαλιστικού προβλήματος όταν υπάρχουν πολλαπλά ταμεία, δηλαδή να εξετάζουμε τις προκλήσεις που θέτει το γενικό πρόβλημα της δημογραφίας και της οικονομίας στο σύνολο της ασφάλισης, τότε πρέπει να μιλά κανείς για το 'συνολικό' οικονομικό ισοζύγιο του συστήματος⁷, να αντιμετωπίζει δε το σύστημα ως οιοное ενιαίο⁸.

2.2 Το πρόβλημα της ασφάλισης με απλά λόγια

Έχοντας σκιαγραφήσει αυτό το απλό θεωρητικό υπόβαθρο, και αν κάποιος υιοθετήσει την μακροσκοπική προσέγγιση, η ταυτότητα του ασφαλιστικού προβλήματος αλλά και ο εντοπισμός των λύσεων του προκύπτουν γρήγορα και με σαφήνεια.

Αν αρχίσουμε από την Δημογραφία, τον δημογραφικό δείκτη εξάρτησης, το πρόβλημα που αντιμετωπίζουμε είναι το ίδιο που υπάρχει σε όλο τον αναπτυγμένο κόσμο: **η γήρανση του πληθυσμού.**

Σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες από καιρό ήταν γνωστό ότι από το 2000 και μετά θα έπρεπε να αναμένονται δυσμενείς εξελίξεις στον δημογραφικό δείκτη εξάρτησης. Το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και του Πολέμου της Κορέας συνοδεύτηκαν, όπως ήταν φυσικό, από κύμα αισιοδοξίας που οδήγησε σε ένα πρωτοφανές κύμα γεννήσεων – το γνωστό Baby Boom. Η γενιά του baby boom πλησίασε την συνταξιοδότηση από το 2000 και μετά. Η αύξηση του αριθμητή (του αριθμού των ατόμων σε ηλικία σύνταξης), συμβαδίζει με τάσεις συγκράτησης του παρονομαστή (του αριθμού των ατόμων σε ηλικία εργασίας), ως αποτέλεσμα της περιορισμένης γεννητικότητας των ετών μετά το 80. Έτσι ο δημογραφικός δείκτης εξάρτησης αρχίζει να επιδεινώνεται από το 2000, με την τάση επιδείνωσης να κορυφώνεται μετά το 2020.

Στην Ελλάδα αντιμετωπίζουμε το ίδιο φαινόμενο, με τρεις ουσιώδεις διαφορές:

⁷ Αν ναι, τότε θα έπρεπε να μπορεί κανείς να χρησιμοποιεί το *αλγεβρικό άθροισμα* των επιμέρους ισοζυγίων: Με λιγότερο τεχνικό τρόπο, να μπορεί κάποιος, λ.χ. να χρησιμοποιεί το πλεόνασμα του Ταμείου Νομικών για να πληρώσει συντάξεις του ΙΚΑ

⁸ Αν κάθε ταμείο εισπράττει κρατική επιδότηση, τότε η ενιαία αντιμετώπιση του συστήματος ως συνόλου επιτυγχάνεται με την επίκληση του κοινού κρατικού εισοδηματικού περιορισμού.

1. Η έκρηξη των γεννήσεων δεν ήταν τόσο απότομη. Οι ελληνικές συνθήκες (εμφύλιος, υπερπόντια μετανάστευση) ήταν τέτοιες ώστε η αύξηση των γεννήσεων άρχισε αργότερα (περί το 1955) και κράτησε ως τα τέλη της δεκαετίας του 60.
2. Η μείωση της γεννητικότητας από το 1980 και μετά ήταν πολύ μεγαλύτερη και πιο απότομη. Σε αντίθεση με άλλες χώρες (Σκανδιναβία, Γαλλία, ΗΒ) η γεννητικότητα δεν δείχνει τάσεις ανάκαμψης. Αρα οι μειώσεις στον παρονομαστή του δείκτη εξάρτησης (τον ενεργό πληθυσμό) παίζουν πολύ πιο ουσιώδη ρόλο στην Ελλάδα παρά στην Β. και Δ. Ευρώπη.
3. Η μεγάλη αύξηση της μετανάστευσης από το 1992 και μετά καθυστερεί τις εξελίξεις κατά 5 χρόνια⁹, διευρύνοντας με αυτόν τον τρόπο το 'παράθυρο ευκαιρίας' για την λήψη μέτρων.

Ως αποτέλεσμα, οι δημογραφικές εξελίξεις συντελούνται με καθυστέρηση σε σύγκριση με την υπόλοιπη ΕΕ-15, αλλά με πιο δραματικό τρόπο. **Το κρίσιμο έτος είναι το 2015**, όταν η πλειονότητα της γενιάς των baby boomers θα μπουν στην έκτη δεκαετία της ζωής τους, ενώ η είσοδος λιγότερων σχετικά νέων στην αγορά εργασίας- που παρατηρείται ήδη - θα έχει επηρεάσει την συνολική προσφορά εργασίας.

Τα έτη ως το 2015 έχουν χαρακτηριστεί ως 'το παράθυρο ευκαιρίας' για την λήψη ουσιαστικών μέτρων. Μετά από αυτό το ορόσημο θα πρέπει να αναμένεται η ετήσια επιδείνωση να είναι πολύ ταχύτερη. Το περιθώριο ως τότε μπορεί να αξιοποιηθεί για να εξελιχθεί ο απαιτούμενος κοινωνικός διάλογος απαλλαγμένος από ταμειακό άγχος. Παράλληλα δε το παράθυρο ευκαιρίας επιτρέπει την σταδιακή εφαρμογή μέτρων ώστε μέχρι το 2015 αυτά να έχουν ουσιαστική επίπτωση.

Η ταχεία αναδρομή στην μεταπολεμική δημογραφική ιστορία αποκαλύπτει το κρίσιμο στοιχείο για το ελληνικό ασφαλιστικό πρόβλημα:

Η Ελλάδα είχε ασφαλιστικό πρόβλημα πολύ πριν αυτό καταστεί αναπόφευκτο από τα δημογραφικά δεδομένα. Μεγάλα ελλείμματα, δυσλειτουργίες και ανασφάλεια αποτελούσαν κεντρικά χαρακτηριστικά της δεκαετίας του 80, όταν δηλαδή τα δημογραφικά δεδομένα ήταν (ακόμη) ευνοϊκά. Το Ελληνικό ασφαλιστικό πρόβλημα προϋπάρχει και είναι ανεξάρτητο της γήρανσης του πληθυσμού. Οφείλεται σε λειτουργικά προβλήματα της αγοράς εργασίας και της οργανωτικής δομής της

⁹ Η μετανάστευση επενεργεί ευνοϊκά κυρίως επειδή οι μετανάστες είναι νεότεροι από τον ελληνικό πληθυσμό και έχουν μικρότερο δείκτη εξάρτησης. Το στοιχείο των 5 ετών προκύπτει από σύγκριση μεταξύ προβολών με και χωρίς τον παράγοντα μετανάστευσης.

ασφάλισης. Στα άλυτα προβλήματα αυτά θα έλθει να προστεθεί με έντονη μορφή το δημογραφικό πρόβλημα της γήρανσης μετά το 2015.

Αρα το ασφαλιστικό πρόβλημα στην Ελλάδα έχει δύο συνιστώσες ταυτόχρονα: *Πρώτον*, την επίλυση του ‘παλαιού ασφαλιστικού’ – τον καθυστερημένο εξορθολογισμό του συστήματος που αλλού έγινε πολύ πριν το 1990. *Δεύτερον*, την ανταπόκριση στην ταχύτατη γήρανση του πληθυσμού που αναμένεται μετά το 2015.

Πριν αφήσουμε τον χαρακτηρισμό του προβλήματος, αξίζει να γίνει μια άλλη παρατήρηση που αναφέρεται στην διττή φύση του προβλήματος. Ένα κύριο χαρακτηριστικό του ασφαλιστικού προβλήματος ως τώρα ήταν η δυνατότητα απομόνωσής του από την υπόλοιπη οικονομία, η οποία κατέστη δυνατόν να εξελίσσεται σε μεγάλο βαθμό χωρίς ανυπέρβλητα εμπόδια από την πλευρά του ασφαλιστικού – ή τουλάχιστον χωρίς να διακρίνεται το ασφαλιστικό από το γενικότερο δημοσιονομικό πρόβλημα. Η άλλη όψη του ιδίου νομίσματος είναι η δυνατότητα **στεγανοποίησης της οικονομίας** από αρνητικές παρενέργειες της μη επίλυσης του ασφαλιστικού¹⁰. Η στεγανοποίηση αυτή χαρακτήρισε σχεδόν όλη την περίοδο από το 1980 και μετά. *Εξάιρεση* σε αυτό ήταν η περίοδος 1989-1992, όταν δραματικά ταμειακά αδιέξοδα υπαγόρευαν την λήψη ουσιαστικών μέτρων.

Η σύμπτωση της συνεχιζόμενης αδράνειας στην αντιμετώπιση του ‘παλαιού ασφαλιστικού’ με το κλείσιμο του παράθυρου ευκαιρίας σε 5 χρόνια είναι πολύ πιθανόν να συμβαδίζει με την αρχή του τέλους της στεγανοποίησης της οικονομίας. Οι ασφαλιστικές ανισορροπίες είναι πιθανόν να θέτουν όλο και περισσότερους καταναγκασμούς στην διαμόρφωση και χάραξη τόσο των οικονομικών όσο και των κοινωνικών πολιτικών.

2.3 Η λύση του ασφαλιστικού με απλά λόγια

Η μακροσκοπική οπτική συμπύκνωσε το ασφαλιστικό πρόβλημα σε μια πολύ απλή ερώτηση : *Με ποιόν τρόπο μπορούν να βρεθούν πόροι (συντάξεις) για να συντηρηθούν οι πολυπληθείς σημερινοί εργαζόμενοι όταν αύριο δεν εργάζονται πλέον;*

¹⁰ Η στεγανοποίηση αυτή σχετίζεται με την δυνατότητα δανεισμού της Ελληνικής οικονομίας (εξωτερικού αλλά κυρίως εσωτερικού), η οποία επέτρεψε την δημιουργία Εθνικού χρέους που υπερβαίνει το 100% του ΑΕΠ. Η διάσταση αυτή έχει σχέση με εξωτερικούς παράγοντες (π.χ. ΟΝΕ), αλλά ίσως σχετίζεται με την δημογραφική δομή – που δημιουργεί τις απαιτούμενες αποταμιεύσεις για να χρηματοδοτηθεί το έλλειμμα.

Θέτοντας το ερώτημα με αυτόν τον τρόπο υπογραμμίζει ότι το ασφαλιστικό είναι ένα πρόβλημα που απαιτεί ουσιαστικές οικονομικές προσαρμογές. Δεν μπορεί να επιλυθεί με θεσμικές αλλαγές και νομικές παρεμβάσεις που δυνατόν να προσαρμόζουν κάποιες λογιστικές εγγραφές ή να διατυπώνουν κάποιες (ενδόμυχες) ευχές. Τρεις είναι οι πιθανές κατευθύνσεις επίλυσης. Για να μπορεί η οικονομία να ανταπεξέλθει στην πρόκληση της επίλυσης του ασφαλιστικού μπορεί να κάνει ένα (συνδυασμό) από τρία είδη προσαρμογών:

Πρώτη προσαρμογή: Περισσότεροι εργαζόμενοι. Η δημογραφία επηρεάζει το δημογραφικό δείκτη εξάρτησης. Ο οικονομικός δείκτης εξαρτάται από την τρόπο λειτουργίας της αγοράς εργασίας. Μια αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας μπορεί εύκολα να αντισταθμίσει δυσμενείς δημογραφικές εξελίξεις. Στην Ελλάδα τα περιθώρια για αυτές τις προσαρμογές είναι πολύ μεγάλα και εστιάζονται σε τρεις κατηγορίες του πληθυσμού:

1. **Γυναίκες εργαζόμενες.** Ενώ ο στόχος της Στρατηγικής της Λισσαβόνας είναι για 60% συμμετοχή γυναικών στην αγορά εργασίας, το ελληνικό ποσοστό παραμένει ακόμη γύρω στο 50%. Το έλλειμμα εντοπίζεται σε μητέρες με περισσότερα από δύο παιδιά και αντικατοπτρίζει τις περιορισμένες δυνατότητες να συνδυαστεί η οικογενειακή και επαγγελματική ζωή. Αυτό οφείλεται σε ελλείψεις της κοινωνικής υποδομής αλλά και έλλειψη ευκαιριών για μερική απασχόληση.
2. **Μεγαλύτεροι σε ηλικία εργαζόμενοι.** Η μέση ηλικία αποχώρησης από την εργασία μειώνεται από τις αρχές της δεκαετίας του 80, παρά τις (μικρές) αυξήσεις των ελάχιστων ορίων συνταξιοδότησης της περιόδου 1990-2. Οφείλεται τόσο σε παράγοντες της προσφοράς εργασίας (όρια ηλικίας, έλλειψη σταδιακής συνταξιοδότησης) αλλά και της ζήτησης εργασίας.
3. **Μετανάστες.** Όπως αναφέρθηκε το μεγάλο κύμα μετανάστευσης έπαιξε ουσιαστικό ρόλο στην δεκαετία που πέρασε. Καθώς το μεταναστευτικό απόθεμα των γειτονικών χωρών περιορίζεται (πολλές εκ των οποίων έχουν σοβαρότερο δημογραφικό πρόβλημα) γίνονται εμφανή τα όρια στην έκταση αξιοποίησης αυτού του παράγοντα στην στρατηγική επίλυσης του ασφαλιστικού.¹¹

Αν συγκρίνει κανείς τις Μεσογειακές χώρες και την Ελλάδα με χώρες του Βορρά όπως η Δανία, η δυνατότητα της Μεσογείου να αυξήσει την συμμετοχή στην αγορά εργασίας καθιστά την ανταπόκριση στην γήρανση πολύ ευχερέστερη, φθάνει να

¹¹ Η δυνατότητα συμπίεσης της ηλικίας εισόδου στην αγορά εργασίας για να βελτιωθεί η συμμετοχή νέων θεωρείται περιορισμένη αφού θα αντέστρεφε την τάση παραμονής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, με ανάλογες αρνητικές επιπτώσεις στην συσσώρευση ανθρώπινου κεφαλαίου.

αξιοποιηθεί το *‘εργασιακό απόθεμα’* του δυνητικού (πλην όμως εν υπνώσει) εργατικού δυναμικού.

Δεύτερη προσαρμογή: Μεγαλύτερη παραγωγικότητα. Ο καθένας από τους λιγότερους εργαζόμενους πρέπει να είναι πιο παραγωγικός για να μπορεί να στηρίζει τις περισσότερες συντάξεις. Αυτό γίνεται με τρεις τρόπους:

1. Με την αύξηση του *παραγωγικού κεφαλαίου κατά κεφαλή εργαζομένου* μέσω επενδύσεων. Κρίσιμο σημείο είναι η εθνική ροπή προς αποταμίευση (η οποία όμως είναι πιθανόν να συμπιέζεται λόγω της γήρανσης). Αν κάποιο σύστημα ασφάλισης είναι πιο φιλικό προς την αποταμίευση τότε αυτό είναι προτιμητέο.
2. Με την αύξηση του *ανθρώπινου κεφαλαίου* μέσω αναδιάρθρωσης της εκπαίδευσης και καλύτερης σύνδεσής της με την παραγωγή. Εκπαίδευση και κατάρτιση δεν πρέπει να είναι κάτι που απευθύνεται μόνο στους εισερχόμενους στην αγορά εργασίας, αλλά στο σύνολο του εργατικού δυναμικού.
3. Με συστήματα ασφάλισης που ενισχύουν την προσαρμοστικότητα (και συνεπώς την παραγωγικότητα) των εργαζομένων. Από την αρνητική πλευρά, το μη μισθολογικό κόστος λειτουργεί ως φόρος στην εργασία. Από την θετική πλευρά, ένα καλά σχεδιασμένο σύστημα ασφάλισης μπορεί να προσφέρει μεγάλα πλεονεκτήματα σε σύγχρονες επιχειρήσεις¹².

Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση, το ότι η πρόοδος μέχρι σήμερα έχει υστερήσει δημιουργεί την δυνατότητα να αξιοποιηθούν, εφόσον όμως ληφθούν κατάλληλα μέτρα, μεγάλα ποσοστιαία οφέλη. Εφόσον, δηλαδή, ληφθούν μέτρα και με την προϋπόθεση ότι οι πλέον στρεβλωτικές ρυθμίσεις διορθωθούν κατά προτεραιότητα (και όχι οι πλέον ανώδυνες ή ασήμαντες).

Τρίτη προσαρμογή: Καλύτερη κατανομή των βαρών (και οφελών). Ένας εξορθολογισμός του συστήματος στην κατεύθυνση του περιορισμού των ανισοτήτων μπορεί να οδηγήσει σε μεγάλα οφέλη. Όπως θα αναφερθεί στην επόμενη ενότητα, η στρατολόγηση του ασφαλιστικού στο πελατειακό σύστημα έχει οδηγήσει σε ένα μωσαϊκό επιβαρύνσεων. Πολύ συχνά οι κλάδοι που έχουν αναπτυχθεί πιο πρόσφατα, όντας περισσότερο ανοικτοί στον διεθνή ανταγωνισμό και πιο παραγωγικοί επιβαρύνονται αναλογικά πολύ περισσότερο από άλλους που είναι στο δημόσιο, στην κοινή ωφέλεια, σε ολιγοπωλιακούς κλάδους που έχουν πρόσβαση σε κοινωνικούς πόρους ή που βρίσκονται σε ήδη προστατευμένους

¹² Δεν είναι τυχαίο ότι στην Ευρώπη οι επιχειρήσεις επενδύουν οικειοθελώς σε επαγγελματικά ταμεία ασφάλισης ποσά αντίστοιχα με αυτά που στην Ελλάδα τους υποχρεώνει ο νόμος να συνεισφέρουν στο κρατικό σύστημα.

χώρους (όπως ο αγροτικός τομέας). Μια ορθολογική ανακατανομή των βαρών, πέραν των επιπτώσεων στην κοινωνική δικαιοσύνη θα οδηγήσει σε ελαφρύνσεις πολλών παραγωγικών κλάδων. Ο περιορισμός ανισοτήτων, με περιορισμούς στις δυνατότητες είσπραξης συντάξεων σε μικρές ηλικίες θα έχει αυτονοήτως ευεργετικές επιπτώσεις, τόσο επειδή προσφέρει κίνητρα για εργασία αλλά και επειδή επιτρέπει την ανακατανομή συνταξιοδοτικών πόρων προς άτομα άνω των 65, τα οποία τους χρειάζονται περισσότερο.

Η βελτίωση της κατανομής των οικονομικών βαρών δεν εξαντλείται στη διόρθωση των κακώς κειμένων και στην περικοπή προνομίων. Η τάση που παρατηρείται σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες αποδίδει περισσότερο χώρο στις προσωπικές προτιμήσεις και επιλογές με την μερική αποδέσμευση από τους καταναγκασμούς του (υποχρεωτικού) κρατικού συστήματος. Η τάση που ενισχύεται διευρύνει το τμήμα της συνολικής αναπλήρωσης εισοδήματος που δεν προέρχεται από κρατικά συστήματα (του λεγόμενου πρώτου πυλώνα) αλλά από επαγγελματικά συστήματα της επιλογής των εταίρων (δεύτερος πυλώνας) ή από προσωπικές επιλογές (τρίτος πυλώνας). Ακόμη και όταν το τελικό ποσοστό αναπλήρωσης είναι περίπου το ίδιο (όπως είναι για παράδειγμα στην Ολλανδία), το ότι ένα τμήμα είναι αποτέλεσμα ελεύθερης επιλογής έχει δύο αποτελέσματα: Πρώτον, η χρηματοδότησή του είναι λιγότερο στρεβλωτική. Και, δεύτερον, η αποδέσμευση κρατικών πόρων από τις (κατά τεκμήριο) πιο εύπορες τάξεις επιτρέπει μεγαλύτερη επιδότηση των χαμηλών συντάξεων.

Οποιαδήποτε οικονομία αντιμετωπίζει την πρόκληση της γήρανσης θα αναζητήσει την λύση του προβλήματος σε κάποιο συνδυασμό των τριών κατευθύνσεων που αναλύθηκαν πιο πάνω: Αναζήτηση ανεκμετάλλευτων 'κοιτασμάτων αποθέματος εργασίας', τόνωση της παραγωγικότητας με την συσσώρευση παραγωγικού κεφαλαίου, υλικού και ανθρώπινου, και ανακατανομή των δαπανών με στόχο την μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και κοινωνική δικαιοσύνη. Η γήρανση του πληθυσμού οπωσδήποτε θα πρέπει να οδηγήσει σε ουσιαστικές αλλαγές στην παραγωγή και την οργάνωσή της, στην πραγματική οικονομία.

Αν συγκρίνει κανείς την Ελλάδα και τις άλλες βραδυπορούσες Μεσογειακές χώρες (Ισπανία, Γαλλία, Πορτογαλία, Ιταλία σε μικρότερο βαθμό) με τις χώρες του Βορρά, τότε διαπιστώνει ότι, παραδόξως, η Ελλάδα έχει πολύ ευρύτερο πεδίο ελιγμών. Το εργασιακό απόθεμα στην οπισθοφυλακή είναι μεγαλύτερο, τόσο μεταξύ γυναικών όσο και εργαζομένων μέσης ηλικίας. Αν οι γυναίκες αυξήσουν την συμμετοχή τους στον στόχο της Λισσαβόνας, αυτό μεταφράζεται σε αύξηση της προσφοράς εργασίας γυναικών κατά 25%. Στην Δανία, ήδη από το 2000 η συμμετοχή γυναικών ήταν μεγαλύτερη από τον στόχο της Λισσαβόνας, με την συνέπεια τα περιθώρια αύξησης να είναι ελάχιστα. Παράλληλα, στην Ελλάδα ο περιορισμός προνομίων και ο εξορθολογισμός αποτελούν ενέργειες όπου η κοινωνική δικαιοσύνη συμβαδίζει

(και δεν αντιστρατεύεται, όπως συνήθως) με την οικονομική αποτελεσματικότητα. Οι αλλαγές που μπορούν να προταθούν είναι προφανείς και γνωστές εδώ και χρόνια.

Η κατάληξη του επιχειρήματος αυτού είναι φαινομενικά παράδοξη: Στο πλαίσιο των δυνατοτήτων για πραγματικές προσαρμογές της οικονομίας, η Ελλάδα βρίσκεται σε ευνοϊκότερη κατάσταση από τους εταίρους της.

Πράγματι, λ.χ. η Δανία είναι αντιμέτωπη με αντίστοιχες προκλήσεις από την γήρανση του πληθυσμού. Όμως, εκεί το όριο ηλικίας για τις κρατικές συντάξεις είναι 67 έτη, οι γυναίκες ήδη εργάζονται σε ποσοστά άνω του 70%, ενώ η φορολογία είναι ήδη πολύ υψηλή. Οι διαθέσιμες επιλογές της Δανίας είναι πιο κοινωνικά και οικονομικά επώδυνες σε σύγκριση με την Ελλάδα, τα δε διλήμματα πολιτικής περισσότερο αγωνιώδη.

Η αισιόδοξη ανάγνωση αυτή πηγάζει από την εκτίμηση της ύπαρξης αναξιοποίητων εφεδρειών, που καθιστούν την αντίδραση ευχερέστερη. **Όμως, γιατί έχουν μείνει αυτά τα στοιχεία δυναμισμού αναξιοποίητα; Γιατί η καθυστέρηση στην επίλυση του ‘παλαιού ασφαλιστικού’;**

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό έχει να κάνει με τον τρόπο οργάνωσης του ασφαλιστικού συστήματος. Δηλαδή με τον τρόπο με τον οποίο οι θεσμοί του ασφαλιστικού μεταφράζουν τα διλήμματα που αφορούν το σύνολο της οικονομίας στους όρους του συνταξιοδοτικού συστήματος και πώς εξειδικεύονται τα συνολικά μηνύματα.

Αμέσως μετά εξετάζουμε το πώς υπεισέρχεται το θέμα της οργάνωσης και των θεσμών της ασφάλισης στο πρόβλημα της κοινωνίας. Επιχειρώντας ένα βήμα πιο πέρα, η επόμενη ενότητα ρωτά με ποιόν τρόπο τα μηνύματα, έχοντας περάσει μέσα από το φίλτρο των ασφαλιστικών θεσμών, μεταδίδονται στο πολιτικό σύστημα, στο οποίο επαφίεται και η λήψη των απαιτούμενων διορθωτικών μέτρων.

3. Ελληνικές ιδιαιτερότητες και αβελτηρίες: Οργάνωση της ασφάλισης

Στα θέματα που αναλύθηκαν στην προηγούμενη ενότητα – στην βάση του προβλήματος της ασφάλισης – παρεμβαίνει ο τρόπος με τον οποίο είναι οργανωμένο το σύστημα ασφάλισης. Με τον τρόπο αυτό η οργάνωση της ασφάλισης μπορεί να παρεμβαίνει στο πώς εμφανίζονται τα προβλήματα ως ένα είδος παραμορφωτικού φίλτρου. Η ενότητα αυτή προχωρά για να διαπραγματευτεί ποια εμπόδια θέτει η δομή του σημερινού συστήματος στην εξειδίκευση και υλοποίηση της επίλυσης του ασφαλιστικού που σκιαγραφήθηκε πιο πάνω.

3.1 Συγκριτική αξιολόγηση: οι επιδόσεις της ασφάλισης στην Ελλάδα

Πριν εγκαταλείψουμε την μακροσκοπική οπτική είναι σκόπιμο να εξεταστούν οι συνολικές επιδόσεις του συστήματος ασφάλισης. Η Συγκριτική Αξιολόγηση (benchmarking) είναι ένα εργαλείο για αυτόν τον σκοπό. Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού στην ΕΕ χρησιμοποιεί ακριβώς αυτό το εργαλείο για να εξετάζει σε ποιο βαθμό επιτυγχάνουν τα συστήματα των κρατών μελών σε σειρά κοινά συμφωνημένους στόχους, χρησιμοποιώντας συγκρίσιμες μεθοδολογίες και πηγές στοιχείων. Κατατίθενται Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής εκ μέρους των Κρατών Μελών, οι οποίες κρίνονται και αποτελούν εισροή για μια Κοινή Έκθεση Επιτροπής-Συμβουλίου η οποία προβαίνει σε κρίσεις, συστάσεις και αντιπαραθέτει επιδόσεις και συγκριτικά στοιχεία. Σημαντικό στοιχείο είναι ότι οι πολιτικές δεν αξιολογούνται ως προς τις καλές προθέσεις ή την προσπάθεια, αλλά κρίνονται από το *αποτέλεσμα* βάσει (κατά το δυνατόν) κοινών κριτηρίων.

Το σύστημα συντάξεων έχει υπαχθεί σε μια τέτοια βάση. Το 2002 για πρώτη φορά η απόδοση των συστημάτων συντάξεων των κρατών μελών της ΕΕ συνολικά κρίθηκε στο κατά πόσον αντιμετωπίζει μια σειρά κοινούς στόχους που συμφωνήθηκαν. Η πρώτη γενεά εκθέσεων υποβλήθηκε το 2002, με την κοινή έκθεση το 2003, η δε δεύτερη τρία χρόνια αργότερα¹³.

Πόσο αποτελεσματικό είναι το Ελληνικό σύστημα συντάξεων; Ο,τι ακολουθεί δίδει μια γενική εικόνα:

Πρώτον, ως προς την **Επάρκεια** του συστήματος να αποτρέψει την φτώχεια των ηλικιωμένων. Η αξιολόγηση καταγράφει μια παταγώδη αποτυχία του συστήματος

¹³ Το Α.Λυμπεράκη και Π.Τήνιος (επιμ), 2002, *Εργασία και Συνοχή: Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ενταξη*, (Παπαζήσης) αναφέρεται στην διαδικασία και αναπαράγει τα πρώτα σχέδια δράσης για απασχόληση και κοινωνική συνοχή. Όλα τα σχέδια δράσης ευρίσκονται στη ιστοσελίδα της ΓΔ Απασχόλησης της ΕΕ.

συντάξεων: Σε όλες τις χώρες, όταν εξετάζονται οι ηλικίες άνω των 65, όταν πλέον οι συντάξεις είναι η σημαντικότερη πηγή εισοδήματος, παρατηρείται μια μείωση της φτώχειας. Προφανώς το σύστημα συντάξεων αναπληρώνει το εισόδημα της εργασίας με τρόπο τέτοιο ώστε να μειώνει τις ανισότητες. Αντίθετα, στην Ελλάδα οι ανισότητες μετά τα 65 είναι κατά πολύ *μεγαλύτερες – κατά 100% περίπου*. Το σύστημα συντάξεων όχι μόνο δεν φαίνεται να θεραπεύει τις ανισότητες, αλλά τις μεγεθύνει, σημειώνοντας παταγώδη αποτυχία ως προς την κοινωνική του αποστολή.

Η μετάβαση από την εργασία στην συνταξιοδότηση ισοδυναμεί με μετάβαση από ένα πεδίο εκτεθειμένο στις απρόσωπες δυνάμεις της αγοράς και της παγκοσμιοποίησης (εργασία) στην ευθύνη του Κοινωνικού Κράτους (σύνταξη). Στην Ελλάδα η έξοδος από τις δυνάμεις της αγοράς και εισόδος στην αγκάλη της κοινωνικής αλληλεγγύης σχετίζεται με *αύξηση* της ανισότητας και της φτώχειας (και όχι μείωση όπως θα περίμενε κανείς και όπως συμβαίνει ακόμη και στην Ιταλία).

Το περίεργο με το φαινόμενο αυτό είναι ότι, τα ποσοστά αναπλήρωσης που υπόσχονται η πλειοψηφία των Ταμείων για πλήρη εργασιακή πορεία είναι υψηλά, και σε πολλές περιπτώσεις άνω του 100%. Οι χαμηλές συντάξεις αντανακλούν, όχι τόσο έλλειψη γενναιοδωρίας του συστήματος, αλλά το ότι οι συντάξεις προκύπτουν από λίγα έτη υπηρεσίας.

Αν εξετάσουμε το *δεύτερο* κριτήριο, αυτό της **βιωσιμότητας**, το Ελληνικό σύστημα συντάξεων αντιμετωπίζει το μεγαλύτερο βάρος συντάξεων ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το ποσοστό αυτό διπλασιάζεται ως το 2040 και φθάνει το ιλιγγιώδες ποσοστό του 23% το 2050: Για κάθε ευρώ που παράγει η οικονομία, σχεδόν 25 λεπτά θα πρέπει να αφαιρούνται για την κατανάλωση των συνταξιούχων. Το πρόβλημα της βιωσιμότητας γίνεται πιο έντονο αν εξεταστεί και η πλευρά της χρηματοδότησης: ήδη περί τα 30% της δαπάνης συντάξεων χρηματοδοτείται μέσω επιχορηγήσεων, δηλαδή προέρχεται εκτός φορολογικού συστήματος, από τον γενικό φορολογούμενο. Αν ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερα χαμηλή εισοδηματική ελαστικότητα των εισφορών, είναι λογικό να υποθέσει κανείς ότι οι αυξήσεις στις δαπάνες (το επιπλέον 12%) θα πρέπει να προέρχονται κατά προτεραιότητα από επιχορηγήσεις, τότε το συνολικό δημοσιονομικό μέλλον προδιαγράφεται ζοφερό¹⁴.

¹⁴ Η εικόνα αυτή περιορίζεται στις συντάξεις. Η Ελληνική πλευρά ουδέποτε έχει προβεί σε προβολή των λοιπών δαπανών που σχετίζονται με την γήρανση του πληθυσμού, όπως υγεία και μακροχρόνια φροντίδα. Συνεπώς η αναμενόμενη δαπάνη θα είναι αυξημένη σχετικά με το 23%. Είναι χαρακτηριστικό της έλλειψης σοβαρότητας ότι η προβολή έγινε το 2002 και η Ελλάδα ήταν η μόνη χώρα των 27 της ΕΕ που δεν την έχει επικαιροποιήσει από τότε...

Η τρίτη διάσταση της συγκριτικής αξιολόγησης είναι η **προσαρμοστικότητα** ή ο εκσυγχρονισμός (modernization) του συστήματος. Εξετάζεται δηλαδή σε ποιο βαθμό το σύστημα βοηθά ή όχι την παραγωγή και κατά πόσον παρακολουθεί τις κοινωνικές αλλαγές. Αν και για αυτό το κριτήριο δεν υπάρχει συγκεκριμένος δείκτης, η επίδοση της Ελλάδας είναι ιδιαίτερα κακή: Το σύστημα επιβάλλει: (1) υψηλό μη μισθολογικό κόστος ιδιαίτερα στους νέους εργαζόμενους. (2) Υψηλό κόστος συμμόρφωσης λόγω της πολυπλοκότητας της νομοθεσίας στους εργοδότες. (3) Μεγάλα εμπόδια στην κινητικότητα των εργαζομένων, ιδίως από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. (4) Μεγάλα εμπόδια στην ανάπτυξη 2^{ου} και 3^{ου} πυλώνα, δηλαδή στην ανάπτυξη μη κρατικών συλλογικών και ατομικών προσπαθειών βελτίωσης της οικονομικής θέσης των ηλικιωμένων. (5) Όσον αφορά την αντιμετώπιση της ισότητας των φύλων, το σύστημα ενσωματώνει μια υπερπροστατευτική θέση στις γυναίκες που θυμίζει πατερναλιστικά πρότυπα παλαιάς κοπής. (6) Τέλος, το πολύπλοκο και η αδιαφάνεια του συστήματος το καθιστούν, αντί εστία συναίνεσης, μια μόνιμη εκρηκτική θρυαλλίδα στις εργασιακές σχέσεις.

3.2 Η οργάνωση της ασφάλισης ως παραμορφωτικό φίλτρο

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα έχει την αφετηρία του στον ιδρυτικό νόμο του ΙΚΑ του 1934. Η λογική του συστήματος ακόμη και σήμερα διέπεται από το όραμα της εποχής εκείνης. Το όραμα αυτό είχε τα εξής κύρια χαρακτηριστικά:

- Οι παροχές προϋποθέτουν ιστορικό ασφάλισης. Η ανταποδοτικότητα είναι το κύριο χαρακτηριστικό αυτού του μοντέλου.
- Οι συντάξεις που χορηγούνται ορίζονται από τον νόμο και αναπληρώνουν το εισόδημα πριν την διακοπή εργασίας. Τυχόν έλλειψη πόρων, λογικά θα έπρεπε να οδηγεί σε αυξήσεις εισφορών.
- Η χρηματοδότηση βασίζεται στο διανεμητικό σύστημα, στην αλληλεγγύη των γενεών. Οι εισφορές κάθε έτους διατίθενται για τις συντάξεις κάθε έτους, χωρίς να δημιουργούνται αποθεματικά.
- Η ασφάλιση υγείας συνυπήρχε με την ασφάλιση συντάξεων, ώστε να υπάρχουν βραχυχρόνια κίνητρα για να μην αποφεύγεται η ασφάλιση (περιορισμός εισφοροδιαφυγής).
- Το ΙΚΑ είναι ο κορμός του συστήματος. Ελήφθη η απόφαση το 1934 να μην καταργηθούν τα παλαιότερα ταμεία αλλά να απορροφούνται σταδιακά από το ΙΚΑ καθώς αυτό θα επεκτείνεται. Βασικό σημείο αυτού του σχεδίου ήταν η ποιοτική υπεροχή του ΙΚΑ σε σχέση με τα εκτός ΙΚΑ τμήματα.

Το 'ιδρυτικό όραμα του ΙΚΑ' ήταν κοντά στην 'τελευταία λέξη' της εποχής ως προς τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Προδιέγραφε μια εξέλιξη παρεμφερή με

κεντροευρωπαϊκά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, όπως για παράδειγμα αυτό της Γερμανίας.

Αν συγκρίνουμε τα συστήματα της Ελλάδας και της Γερμανίας μετά από 70 χρόνια λειτουργίας του ΙΚΑ (ή 50 μετά την επανίδρυσή του το 1951) διακρίνουμε κάποιες ομοιότητες που ασφαλώς οφείλονται στην κοινή αρχική φιλοσοφία. Όμως το Γερμανικό σύστημα, αφενός, έχει πολύ ανώτερες επιδόσεις στην συγκριτική αξιολόγηση. Αφετέρου, η Γερμανία, με όλες τις αγκυλώσεις του συστήματός της, έχει καταφέρει να προσαρμόσει το σύστημά της πολύ περισσότερο και δείχνει να μπορεί να συζητά το θέμα και να προβαίνει σε διορθωτικά μέτρα.

Πώς εξηγείται αυτή η υστέρηση στην Ελλάδα; Για ποιόν λόγο η οργάνωση του συστήματος λειτουργεί ως παραμορφωτικό φίλτρο στην πρόσληψη και διόρθωση των αδυναμιών του και αποτρέπει τις προσπάθειες προσαρμογής του; Η εξήγηση μπορεί να αναζητηθεί σε τέσσερις αδυναμίες – τέσσερα εμπόδια που προβάλλονται στην διατύπωση και άρθρωση των προβλημάτων της κοινωνικής ασφάλισης.

Πρώτο Εμπόδιο: Ο Κατακερματισμός είναι ίσως το κυρίαρχο χαρακτηριστικό της Ελληνικής ασφάλισης. Αντί να ακολουθηθεί το «ιδρυτικό όραμα» του ΙΚΑ και σταδιακά να ενσωματωθεί το σύνολο των μισθωτών, από ένα σημείο και μετά επεκράτησαν κεντρόφυγες δυνάμεις, ενώ εισήχθησαν νέου είδους διαφοροποιήσεις.

Στα ασφαλιστικά μαθηματικά ο νόμος των μεγάλων αριθμών εγγυάται την εξισορρόπηση των κινδύνων και καθιστά γεγονότα που σε ένα ατομικό ή περιορισμένο επίπεδο είναι απρόβλεπτα, προβλέψιμα στο σύνολο της οικονομίας και συνεπώς ασφαλίσιμα. Όσο και αν, για παράδειγμα, είναι πολύ δύσκολο να προβλεφθεί η πορεία ενός συγκεκριμένου κλάδου παραγωγής για τα επόμενα 50 χρόνια, είναι πολύ ευχερέστερο να γίνει η ίδια πρόβλεψη σε επίπεδο οικονομίας. Ο λόγος είναι ότι η πιθανή αρνητική πορεία ενός κλάδου αντισταθμίζεται από την θετική διαδρομή κάποιου άλλου. Το οικονομικό ρίσκο εξισορροπείται και παραμένει κυρίως το δημογραφικό. Για τον λόγο αυτό η (διανεμητική) ασφάλιση λέγεται ότι στηρίζεται στην Αλληλεγγύη των γενεών, αφού η μια γενεά επιβαρύνεται για την κατανάλωση της προηγούμενης. Αν μεσολαβεί κλαδική (ή άλλη) κατάτμηση, τότε δημιουργείται η δυνατότητα αξιοποίησης της ασφάλισης για επιδοτήσεις συγκεκριμένων κλάδων ή κατηγοριών ατόμων, σε βάρος άλλων κλάδων ή άλλων ατόμων. Με αυτόν τον τρόπο η οργανωτική κατάτμηση επιτρέπει την αξιοποίηση ασφαλιστικών ρυθμίσεων για να επιδιωχθούν (με ελάχιστη ή καθόλου διαφάνεια) στόχοι ξένοι προς τις προτεραιότητες της ασφάλισης ή ακόμη και της κοινωνικής πολιτικής.

Ο κατακερματισμός συναντάται σε μια σειρά διαστάσεις:

1. Μεταξύ κλάδων της αγοράς εργασίας. Συχνά ο κατακερματισμός συναντάται και εντός ενός Ταμείου (όπως του ΙΚΑ).
2. Μεταξύ βαθμίδων προστασίας: κύριες, επικουρικές συντάξεις, και εφ' άπαξ παροχές χορηγούνται από διαφορετικούς οργανισμούς συχνά με μη συμβατές ρυθμίσεις.
3. Μεταξύ ηλικιακών κλάσεων ή γενεών (cohorts). Διαφορετικές ρυθμίσεις ισχύουν ανάλογα με την πρώτη επαφή με το Δημόσιο (Ο Ν1902/90 ορίζει ως ορόσημα το 1975 και 1983), ή την εργασία (πρωτοασφαλισθέντες το 1993 του Ν2084/92, κύρια ασφάλιση ΟΓΑ) .
4. Μεταξύ φύλων, όπου διατηρείται σε πολλά ταμεία μια τάση υπερπροστασίας των γυναικών η οποία συχνά αντιβαίνει σε κοινοτικές δεσμεύσεις¹⁵.
5. Κατά περίπτωση και άλλες διαφοροποιήσεις αποκτούν σημασία: νομική μορφή Ταμείων, σχέσεις με τον κλάδο υγείας, αντιμετώπιση από τα Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα, κλπ. Τέτοιες διαφορές συχνά μεταφράζονται σε διαφορές ως προς την ταυτότητα του τελικού εγγυητή του συστήματος.

Ο κατακερματισμός δεν ισχύει μόνο από Ταμείο σε Ταμείο, αλλά και μέσα σε ένα Ταμείο. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόλις 15% των ανδρών που υπέβαλαν αίτηση συνταξιοδότησης στο ΙΚΑ επικαλείται ως νομική βάση αυτό που θεωρείται ο 'κανόνας' στο ΙΚΑ (δηλαδή ηλικία 65 ετών). Το 85% ακολουθεί κάποιου είδους εξαίρεση από τον κανόνα (Βαρέα και Ανθυγιεινά Επαγγέλματα, 35ετία, αναπηρία, κλπ). Συνενώσεις Ταμείων συχνά δεν οδηγούν σε σύγκλιση των συνθηκών ασφάλισης αλλά αρκούνται σε μια διακοσμητικού χαρακτήρα συνένωση της 'ταμπέλας της εισόδου'.

Το μωσαϊκό των ρυθμίσεων είναι ταυτόχρονα αποτέλεσμα και αιτία του υποβιβασμού της κοινωνικής ασφάλισης σε εργαλείο του 'πελατειακού κράτους'. Τέτοιου είδους ρυθμίσεις είναι κοινές προσανατολισμένες προς επιχειρήσεις (π.χ. ρυθμίσεις χρεών, ειδική αντιμετώπιση συγκεκριμένων κλάδων, παλαιότερα εξαιρέσεις από την πληρωμή εισφορών), αλλά πιο συχνά προς εργαζομένους. Σε εποχές εισοδηματικής πολιτικής συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις αποτελούσαν προσφιλή

¹⁵ Η κοινωνική πολιτική εμπίπτει στο πεδίο της 'επικουρικότητας', της αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών μελών έναντι της Κοινότητας. Το σημείο εισόδου της Κομισιόν είναι συνήθως μέσω των ρυθμίσεων για την μη διάκριση των φύλων στους **μισθούς**. Εκεί η Απόφαση Barber του 1993 έχει κρίνει ότι συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις που παρέχονται στο πλαίσιο μιας σχέσης εργασίας περιλαμβάνονται στην έννοια 'μισθός'. Η εμπλοκή με την Ελληνική κατάσταση συνήθως προκύπτει από το ότι η Κομισιόν δεν κατανοεί με ποιόν τρόπο *κλαδικά* καθορισμένες διαφορές των γυναικών σε όρια ηλικίας (που ισχύουν για ένα κλάδο και όχι για άλλο) θα μπορούσαν να θεωρηθούν 'κοινωνική πολιτική'. Το πρόβλημα δηλαδή δεν είναι η ίδια η ύπαρξη διαφορών, αλλά το ότι οι διαφορές αυτές ποικίλλουν ανάλογα με την ταυτότητα του εργοδότη.

και διαδεδομένη μέθοδο παράκαμψης των γενικών εισοδηματικών περιορισμών. Τις μεθοδεύσεις αυτές διευκόλυνε η μη αποτύπωση των ρυθμίσεων αυτών σε αναλογιστικές ή άλλες καταστάσεις.

Δεύτερο εμπόδιο: Χαμηλή Ωρίμανση. Παρά το ότι το σύστημα συνολικά έχει ηλικία άνω των 75 ετών, συγκεκριμένα τμήματά του ωριμάζουν ταχύτατα. Δηλαδή, κάθε χρόνο ο μέσος αριθμός ετών εισφοράς που προσκομίζουν οι συνταξιούχοι είναι αυξημένος, με αποτέλεσμα να υπάρχουν αυξητικές τάσεις στις δαπάνες. Η τάση αυτή παρατηρείται στο ΙΚΑ, με ιδιαίτερη έμφαση σε ομάδες του πληθυσμού που ασφαλίστηκαν μετά την δεκαετία του 70 (γυναίκες, εσωτερικοί μετανάστες). Είναι ιδιαίτερα έντονη στις επικουρικές συντάξεις (το ΕΤΕΑΜ έγινε υποχρεωτικό το 1983) αλλά και σε Ταμεία όπως ο ΟΓΑ (αρχή πληρωμών εισφορών το 1998). Το αποτέλεσμα είναι ότι οι ανισορροπίες εντείνονται, καθώς σε άλλα τμήματα του ασφαλιστικού συστήματος αυξάνουν τα έσοδα και δεν είναι διαθέσιμα για να χρηματοδοτήσουν τις δαπάνες των άλλων τμημάτων του ασφαλιστικού συστήματος.

Η χαμηλή ωρίμανση είναι η βασική αιτία πίσω από το φαινομενικά παράδοξο, δηλαδή της 'σύμπτωσης' υψηλής συνταξιοδοτικής δαπάνης με υψηλή φτώχεια ανάμεσα σε ηλικιωμένους. Οι ηλικιωμένοι είναι φτωχοί για τέσσερεις λόγους:

1. Πολλοί από αυτούς δεν είχαν καθόλου συνταξιοδοτικό δικαίωμα.
2. Οι συνταξιούχοι είχαν σχετικά λίγα ένσημα και
3. Σχετικά λίγοι είχαν δικαίωμα για επικουρική σύνταξη.
4. Πολύ χαμηλές συντάξεις χρείας που αντιστοιχούν σε παλαιότερες συντάξεις.

Συνεπώς προκύπτει αμέσως το συμπέρασμα ότι η φτώχεια των ηλικιωμένων με την σημερινή της μορφή έχει ημερομηνία λήξης. Οι ηλικιωμένοι του μέλλοντος θα έχουν υψηλότερες συντάξεις, θα υπάρχουν περισσότερα ζευγάρια συνταξιούχων (με δική του/της σύνταξη ο καθένας), ενώ θα υπάρχουν πολύ μικρότερα κενά προστασίας. Η αντιμετώπιση της φτώχειας των ηλικιωμένων πρέπει να λάβει αυτό το κεντρικό χαρακτηριστικό υπόψη: *Η απάντηση πρέπει να λύνει το άμεσο πρόβλημα των σημερινών ηλικιωμένων, λαμβάνοντας υπόψη ότι τα αυριανά προβλήματα θα έχουν διαφορετική υφή.* Με άλλα λόγια το πρόβλημα δεν έγκειται στην έλλειψη γενναιοδωρίας του σημερινού συστήματος, αλλά στην έλλειψη ωριμότητάς του¹⁶. Αν λυθεί το πρόβλημα της φτώχειας με δομικά, μόνιμα, μέτρα τόνωσης της γενναιοδωρίας, τότε θα υπάρχει θέμα υπερβολικής διόρθωσης στο μέλλον, με ό,τι σημαίνει αυτό για την βιωσιμότητα και τα δημόσια οικονομικά.

¹⁶ Και συνεπώς η απάντηση στα προβλήματα των χαμηλοσυνταξιούχων δεν είναι γενικευμένες αυξήσεις, αλλά στοχευμένες ενισχύσεις όπως το ΕΚΑΣ.

Τρίτο Εμπόδιο: Περιορισμένη Διοικητική Ικανότητα. Η κοινωνική πολιτική προϋποθέτει την αποτελεσματική παραγωγή, αξιολόγηση και αξιοποίηση προσωπικών πληροφοριών για την ευημερία πολιτών. Μια σωστή κοινωνική πολιτική είναι πάνω από όλα μια έξυπνη κοινωνική πολιτική. Είναι στο σημείο αυτό που οι ελλείψεις του ελληνικού συστήματος λαμβάνουν δραματική μορφή. Οι ελλείψεις στην διοικητική ικανότητα γίνονται ιδιαίτερα αισθητές στους παρακάτω τομείς:

- Υψηλό κόστος διοίκησης του συστήματος, μεγάλο μέρος του οποίου μετακυλύεται στις επιχειρήσεις μέσω του κόστους συμμόρφωσης (compliance costs). Εξίσου σημαντικά, ιδίως για δημοσιονομικά θέματα, η αδυναμία προγραμματισμού και έλλειψη προσαρμοστικότητας.
- Εκτεταμένη Εισφοροδιαφυγή. Πέραν από τα προφανή προβλήματα, η ύπαρξη εισφοροδιαφυγής μεγάλης κλίμακας δίδει απλόχερα κίνητρα στην γκρίζα οικονομία και αντικίνητρα στην ανάπτυξη. Η ύπαρξη εισφοροδιαφυγής καθιστά το οριακό μη μισθολογικό κόστος υψηλότερο από το μέσο μη μισθολογικό κόστος, και συνεπώς αποτελεί αντικίνητρο στον σχεδιασμό ξένων επενδύσεων¹⁷.
- Οι αδυναμίες στην διοίκηση δυσχεραίνουν την χάραξη κοινωνικής πολιτικής. Η ανυπαρξία Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (17 χρόνια από την εισαγωγή του στον Ν2084) σημαίνει ότι στοιχειώδη στοιχεία, όπως το ύψος αποδοχών από συντάξεις του μέσου συνταξιούχου, δεν είναι γνωστά¹⁸. Είναι χαρακτηριστικό ότι η χορήγηση του ΕΚΑΣ το 1996 (η οποία αξιοποίησε στοιχεία του φόρου εισοδήματος) παραμένει η μοναδική κοινωνική παροχή η οποία χορηγείται με κάποιο στοιχειώδη έλεγχο πόρων.
- Η έλλειψη υπηρεσιακής μνήμης και η αδυναμία στοιχειώδους υλοποίησης προγραμμάτων μεσοπρόθεσμης προοπτικής. Ενα παράδειγμα αρκεί: Προ του 1990 δεν υπήρχε άμεσος γραφειοκρατικός λόγος για να συγκεντρώνονται στοιχεία για την ηλικία των Δημοσίων Υπαλλήλων. Μετά το 1990 σταμάτησε να ισχύει αυτό, ενώ τα προβλήματα που δημιουργεί η ανυπαρξία αυτού του στοιχείου διαπιστώνονται κάθε φορά που αποπειράται η προβολή των οικονομικών του Δημοσίου – όπως το 2002 από τους ‘Αγγλους αναλογιστές’. Παρά ταύτα, και 20 χρόνια μετά, ουδείς έχει

¹⁷ Ξένοι επενδυτές είναι απίθανο να προγραμματίζουν να εισφοροδιαφεύγουν στο ίδιο ποσοστό με τους παλαιούς ‘παίκτες’

¹⁸ Το ύψος της μέσης σύνταξης δεν είναι το ίδιο, διότι η πλειοψηφία των μισθωτών παίρνει και επικουρική σύνταξη, ενώ υπάρχει θέμα και με τα πολλαπλά δικαιώματα συντάξεων.

προβεί σε μια απλή διοικητική πράξη (που είναι ο εμπλουτισμός των αρχείων των ΔΥ με μια επιπλέον πληροφορία). Αποτέλεσμα, η τελευταία προβολή του ILO διαπίστωσε το 2007 την έλλειψη του ίδιου θέματος...

Οι διοικητικές αδυναμίες με ό,τι σημαίνουν για το επίπεδο εξυπηρέτησης, την απουσία πληροφόρησης, την γραφειοκρατία και την αδιαφάνεια, υποσκάπτουν σε συνεχή βάση την εμπιστοσύνη του πολίτη στην κοινωνική ασφάλιση και οδηγούν με μαθηματικό τρόπο στην σωρευτική της απαξίωση.

Τέταρτο Εμπόδιο: Κρατική παρεμβατικότητα. Η κρατική παρεμβατικότητα, συνεχιζόμενη επί σειράν ετών, έχει αλλοιώσει την φυσιογνωμία της ασφάλισης. Ως αποτέλεσμα, υπάρχει απόσταση μεταξύ δύο πραγμάτων: Αφενός, του πραγματικού τρόπου λειτουργίας της κοινωνικής ασφάλισης και, αφετέρου, του τρόπου που υποτίθεται ότι λειτουργεί το ίδιο πράγμα στην θεωρία αλλά και νομικά. Το φαινόμενο αυτό είναι αισθητό τόσο στο μακροοικονομικό επίπεδο (των σχέσεων με την οικονομία) αλλά και στο ατομικό, μικροοικονομικό, επίπεδο (της σχέσης με το άτομο και την επιχείρηση).

Στο *μακροοικονομικό* επίπεδο, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, πρέπει να μπει στην οικονομική εξίσωση μια μεγάλη *ad hoc* επιχορήγηση προς την κοινωνική ασφάλιση που συμποσούται σε περίπου ένα τρίτο του συνόλου των δαπανών. Συνεπώς η αυτοχρηματοδότηση της ασφάλισης και η αυτονομία των Ταμείων έχουν πλέον καταστεί μύθοι με ελάχιστη σχέση με την πραγματικότητα. Ένα άμεσο αποτέλεσμα, όπως θα αναμενόταν, είναι η ανυπαρξία εισοδηματικού περιορισμού (*budget constraint*) στις αποφάσεις για ασφαλιστικά θέματα. Αυξήσεις δαπανών αποφασίζονται ερήμην της ύπαρξης πόρων, αφού θεωρείται αυτονόητο ότι το Κράτος θα καλύψει όλα τα ελλείμματα αυτομάτως (όπως έκανε και σε όλες τις αντίστοιχες περιπτώσεις από το 1985 και μετά). Το σωρευτικό αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας είναι η χωρίς όριο μετακύλιση των βαρών στις μελλοντικές γενεές με την διεύρυνση του δημόσιου χρέους, φανερού και αφανούς.

Στο *μικροοικονομικό* επίπεδο, η μεγάλη αύξηση (για κοινωνικούς λόγους) των κατωτάτων ορίων του ΙΚΑ οδήγησε σε μια κατάσταση όπου το 70% των συνταξιούχων του ΙΚΑ εισπράττουν την ίδια (κατώτατη) σύνταξη *ασχέτως εισφορών*. Για ασφάλιση μεταξύ 15 και 23 έτη στο ΙΚΑ προκύπτει η ίδια σύνταξη. Η ανταποδοτικότητα, η οποία υποτίθεται ότι είναι το θεμέλιο της κοινωνικής ασφάλισης, είναι νεκρό γράμμα. Το ΙΚΑ χρηματοδοτείται ως κοινωνική ασφάλιση (με ένα επαχθή αναλογικό φόρο στην απασχόληση), λειτουργεί όμως ως κοινωνική πρόνοια¹⁹ (παρέχοντας παροχές ίδιες σε όλους). Τούτο μεταφράζεται σε κίνητρα

¹⁹ Και αυτό με όχι ιδιαίτερα ευφυή τρόπο αφού επιδοτεί την σύνταξη και όχι το άτομο. Κάποιος με δύο συντάξεις προστατεύεται δύο φορές- σαν να ήταν δύο άτομα.

για την εκτενέστερη δυνατή εισφοροδιαφυγή και αποφυγή της ασφάλισης – πράγμα που επιβεβαιώνεται περίτρανα.

4. Η πολιτική οικονομία του ασφαλιστικού: Συστηματοποιημένη αδράνεια

4.1 Δημιουργία πολιτικής εμπλοκής

Η προηγούμενη ενότητα παρουσίασε λόγους για τους οποίους η οργάνωση του συστήματος λειτουργεί ως παραμορφωτικό φίλτρο, μετριάζοντας και αλλοιώνοντας την εικόνα του συνολικού ασφαλιστικού προβλήματος. Οι αλλοιώσεις αυτές έχουν οδηγήσει σε πολιτική παραλυσία.

Το καθένα από τα τέσσερα εμπόδια οδηγεί και σε μια εμπλοκή, δηλαδή σε μια επιπλέον δυσκολία στην εξεύρεση και υλοποίηση ουσιαστικών λύσεων.

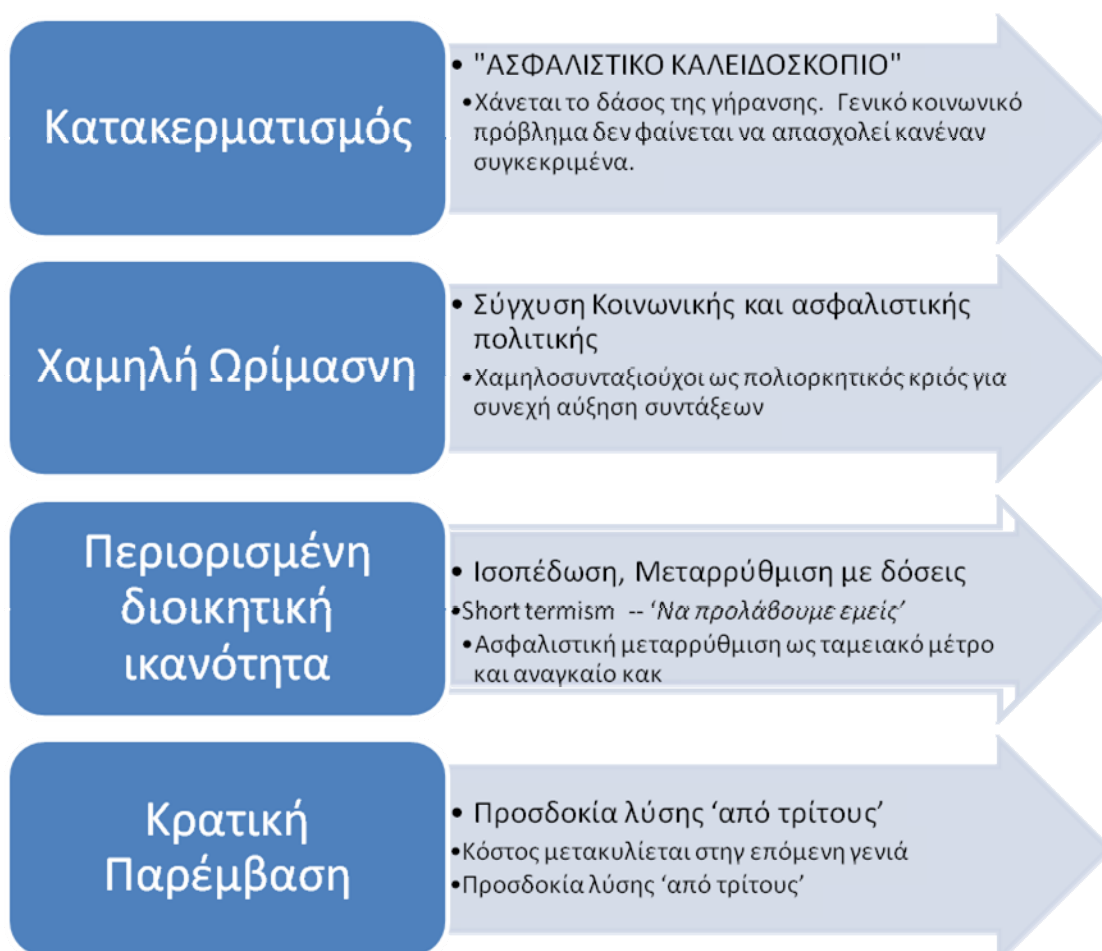
A. Ο κατακερματισμός οδηγεί σε αυτό που έχει αποκληθεί το *‘ασφαλιστικό καλειδοσκόπιο’*. Το συνολικό πρόβλημα φαίνεται να αλλάζει μορφή ανάλογα με το *πώς* (και το *ποιός*) το κοιτάει. Αυτό που με μακροσκοπική οπτική είναι το εμφανέστατο δάσος της γήρανσης του πληθυσμού μετατρέπεται σε μια σειρά από επιμέρους προβλήματα ανα Ταμείο/κλάδο. Το άθροισμα των επιμέρους προβλημάτων, όμως, δεν μας αποδίδει το συνολικό πρόβλημα. Για τον λόγο αυτόν, επομένως, το συνολικό δημογραφικό πρόβλημα δεν φαίνεται να απασχολεί κανέναν συγκεκριμένα. Στην ουσία, ο κάθε κλάδος, *‘γνωρίζει’* ότι το δημογραφικό πρόβλημα είναι πρόβλημα *‘άλλων’*. Αυτοί οι *‘άλλοι’* είναι και εκείνοι που πρέπει να ασχοληθούν με την λύση του προβλήματος.

B. Η Χαμηλή ωρίμανση, οδηγεί στο παράδοξο ένα κατά βάσιν γενναιόδωρο σύστημα να προσφέρει χαμηλές συντάξεις, αφού η πλειοψηφία των αιτήσεων συνταξιοδότησης επικαλούνται λίγα χρόνια ασφάλισης. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται η σύγχυση της κοινωνικής με την ασφαλιστική πολιτική. Οι χαμηλοσυνταξιούχοι και τα υπαρκτά τους κοινωνικά προβλήματα χρησιμοποιούνται ως πολιορκητικός κριός για να αυξάνεται η ήδη υψηλή γενναιοδωρία του συστήματος, που υπάρχει για μια κανονική εργασιακή πορεία. Χορήγηση *‘δομικών’* και όχι επικεντρωμένων αυξήσεων κατοχυρώνει τα σημερινά προνόμια, διευρύνει τις ανισότητες και διογκώνει το πρόβλημα στο μέλλον.

Γ. Η περιορισμένη διοικητική ικανότητα οδηγεί σε ισοπεδωτικές λύσεις, ίδιες για όλους. Εμπεδώνεται η έλλειψη εμπιστοσύνης στο σύστημα, ενώ ευνοούνται *‘μεταρρυθμίσεις με δόσεις’*. Κοινός παρονομαστής στον σχεδιασμό των δόσεων είναι η λογική του πολιτικού κόστους. Ευνοείται η συμπεριφορά των κοινωνικών ομάδων με βάση το μυωπικό βραχυπρόθεσμο όφελος: *‘Ας προλάβουμε εμείς, και βλέπουμε για τους άλλους’*. Από την άλλη πλευρά αναδεικνύονται ανάγλυφα οι ελλείψεις των κομμάτων. Αντί να λειτουργούν ως μηχανισμοί εκπαίδευσης της κοινής γνώμης και ανεύρεσης εναλλακτικών λύσεων, δηλαδή, αντί να ηγούνται, τα κόμματα ακολουθούν την οπισθοφυλακή της κοινής γνώμης, δέσμια των

δημοσκοπήσεων. Ως αποτέλεσμα, δεν υπάρχει συνήγορος των μεταρρυθμίσεων, οι οποίες προσλαμβάνονται από την κοινή γνώμη ως αναγκαίο κακό που επιβάλλεται από εξωτερικούς παράγοντες, την ΕΕ, τις δυνάμεις της παγκοσμιοποίησης.

Δ. Η Κρατική παρεμβατικότητα οδηγεί στην προσδοκία λύσεων 'άνωθεν ή από τρίτους'. Το κόστος της αδράνειας μετακυλιεται από κλάδο σε κλάδο και συνολικά από την γενιά των ωριμότερων εργαζομένων στην επόμενη γενιά. Επειδή όμως το πρόβλημα εξελίσσεται ταχύτερα από την ηλικιακή ωρίμανση, οι επάλληλες μεταφορτώσεις βαρών καταλήγουν στην ίδια γενιά. Η γενιά αυτή είναι η γενιά των 'νεοπροσλαμβανόμενων του Νόμου Σιούφα' Ν2084/92. Η γενιά αυτή ήδη έχει υψηλότερα όρια ηλικίας, υψηλότερες εισφορές και χαμηλότερες συντάξεις από τις άλλες γενεές. Υπολογισμοί του ΟΟΣΑ του 1998, αλλά και πιο πρόσφατοι υπολογισμοί, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η οικονομική απόδοση των εισφορών της γενιάς αυτής είναι ήδη αρνητική. Δηλαδή αν τα άτομα αυτά τοποθετούσαν τα χρήματα των εισφορών τους σε κάποια ασφαλή επένδυση θα προέκυπτε μεγαλύτερη σύνταξη από αυτή που θα πάρουν από το ΙΚΑ.



Η πρακτική της αναβλητικότητας και της επισώρευσης βαρών σε μια γενιά που ήδη έχει ισχυρότατα κίνητρα απεμπλοκής από το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης θα ήταν ακατανόητη. Το ότι προχωρά ως τώρα χωρίς διαμαρτυρία οφείλεται σε δύο παράγοντες:

- Η γενιά αυτή είναι *ακόμη* σε μειοψηφία. Όμως περί το 2010 θα πλειοψηφεί στους χώρους εργασίας.
- Η αδιαφάνεια του συστήματος συνολικά σημαίνει ότι, ως την συνταξιοδότηση μεγάλου αριθμού ατόμων αυτής της γενιάς, δεν θα συνειδητοποιηθεί το βάθος και η έκταση της αδικίας²⁰.

4.2 Γιατί χρειάζεται μια νέα αρχή;

Οι πολιτικές δυσκολίες της όποιας δράσης για το ασφαλιστικό έχουν δύο αποτελέσματα. Από την μια πλευρά οδηγούν στην προώθηση μιας μεταρρύθμισης ‘με δόσεις’. Αν και είναι γνωστή η έκταση των αλλαγών που απαιτούνται, επιλέγεται η αντιμετώπιση μέρους μόνο του προβλήματος και η παραπομπή του υπολοίπου σε μελλοντικές δόσεις. Από την άλλη πλευρά, και για όσο καιρό τα υπαρκτά προβλήματα παραμένουν αναπάντητα, εμβαθύνεται η απαξίωση του συστήματος στα μάτια των ασφαλισμένων πολιτών.

Μια μεταρρύθμιση με δόσεις μπορεί να αντιμετωπίζεται με διαφορετικό τρόπο, ανάλογα με την οπτική γωνία που υιοθετείται. Μπορεί να διακρίνουμε δύο οπτικές κατανόησης του ασφαλιστικού προβλήματος.

Η πρώτη μπορεί να αποκαλεστεί ‘η οπτική του Υπουργείου Οικονομικών’ – «της ασφάλισης ως διαχείρισης». Σύμφωνα με αυτήν, το ασφαλιστικό συνίσταται στην αντιμετώπιση μιας σειράς ροών, δηλαδή δοσοληψιών που έχουν μια χρονική διάσταση, μετρούνται δηλαδή ανά μονάδα χρόνου. Λογική συνέπεια αυτού είναι δηλώσεις του είδους «Υπάρχει επαρκής χρηματοδότηση των συντάξεων ως το έτος 2020». Πράγματι με την λογική του διανεμητικού συστήματος χρηματοδότησης εξετάζεται η μεσοπρόθεσμη επάρκεια χρηματοδότησης και παραπέμπονται οι κάθε είδους αναγκαίες προσαρμογές στο μέλλον.

Σε ένα περιβάλλον που κυριαρχεί η οπτική του πολιτικού κόστους, η οπτική του Υπουργείου Οικονομικών δηλαδή της ασφάλισης ως διαχείρισης, καταλήγει με φυσικό τρόπο σε ασφαλιστικό με δόσεις, μια λύση – «όσο αντέχουμε».

Η δεύτερη οπτική είναι η οπτική του μεμονωμένου ασφαλισμένου – της «ασφάλισης ως Συμβολαίου» που μπαίνει στον προγραμματισμό ζωής. Από την σκοπιά του μεμονωμένου ασφαλισμένου, η ασφάλιση αντιμετωπίζεται ως περιουσιακό στοιχείο²¹ και η συμμετοχή σε αυτή εκλαμβάνεται ως αντίστοιχη με ιδιωτικό ασφαλιστικό συμβόλαιο που περιέχει λεπτομέρειες για το πώς πληρώνει

²⁰ Με κίνδυνο να ανατραπούν ρυθμίσεις δικαστικά.

²¹ Δηλαδή ως απόθεμα (stock), που ορίζεται σε μια χρονική στιγμή και δεν έχει χρονική διάσταση, σε αντίστιξη με τις ροές. Η διάκριση αυτή είναι ίδια με την διαφορά μεταξύ εισοδήματος και περιουσίας.

κάνεις, τι θα πάρει και πότε. Αν η ασφάλιση αποτιμάται ως περιουσία, τότε για την πλειοψηφία των ασφαλισμένων είναι το μεγαλύτερο περιουσιακό στοιχείο (πιθανώς μετά την ιδιόκτητη κατοικία). Μια αλλαγή στα δεδομένα της ασφάλισης αναθεωρεί το σύνολο των προσδοκιών και οδηγεί σε απότομη και πιθανώς μεγάλη υποτίμηση της αξίας του ασφαλιστικού συμβολαίου²². Το πότε θα γίνει η αλλαγή και σε πόσες δόσεις είναι θέμα δευτερεύουσας σημασίας. Ο κάθε ασφαλισμένος δικαιολογείται να έχει μια φυσική προτίμηση σε μια λύση – άρα «όσο πρέπει».

Με τρόπο αντίστοιχο εξηγείται και η μεγάλη ευαισθησία που υπάρχει για το ενδεχόμενο ασφαλιστικών αλλαγών, ιδίως ίσως όσον αφορά τα όρια ηλικίας. Η ευαισθησία αυτή θα είναι μεγαλύτερη όσο μεγαλώνει η άγνοια για το τι θα γίνει χωρίς αλλαγές. Συνεχίζοντας την αναλογία με την κατοικία, πολλοί μπορεί να δεχθούν ότι ένα μικρότερο σπίτι είναι προτιμότερο από ένα μεγαλύτερο ερείπιο.

Αν, αντίθετα, το μέλλον αναμένεται ίδιο με το σήμερα, τότε δεν θα υπάρχει καμιά δυνατότητα συναίνεσης. Το κλειδί για να προχωρήσουν κάποιες αλλαγές είναι η κατανόηση ότι η μεταρρύθμιση είναι καλύτερη από την αδράνεια.

Όμως, για όσο συνεχίζουν να προκρίνονται λύσεις με δόσεις απαξιώνεται σωρευτικά η συμμετοχή στην ασφάλιση. Το σημείο αφετηρίας, όπως είδαμε, είναι ήδη προβληματικό για τους ασφαλισμένους του 'νέου συστήματος του Ν2084'. Ηδη πληρώνουν σε εισφορές περισσότερο από ό,τι αναμένεται να εισπράξουν. Η τάση που επικεντρώνει τις παρεμβάσεις εξορθολογισμού στους νέους εργαζόμενους συνεχώς επιδεινώνει την κατάστασή τους. Ταυτόχρονα όμως το διανεμητικό σύστημα αναμένει από αυτήν ακριβώς την ομάδα να αναλάβει το μέγιστο βάρος για την αντιμετώπιση του αντικειμενικού προβλήματος της γήρανσης του πληθυσμού.

Αν εξετάσουμε το ασφαλιστικό πρόβλημα από την σκοπιά των μελλοντικών χρηματοδοτών του συστήματος, είναι βέβαιο ότι οι μεταρρυθμίσεις με δόσεις καταρρακώνουν την αξιοπιστία του συστήματος: 'Όταν κάποιος πολιτικός δηλώνει με ικανοποίηση ότι *‘λύσαμε το πρόβλημα ως το 2030’*, τι μπορεί να σημαίνει αυτό για κάποιον που αναμένει να συνταξιοδοτεί το 2031; Η μόνη σώφρων απάντηση είναι ότι το ελάχιστο ύψος της επιπλέον επιβάρυνσης (ως το 2030) είναι σίγουρο· η ύπαρξη και το ύψος των παροχών μετά αυτό το έτος είναι τελείως αβέβαιο. Υπάρχει άνθρωπος που θα δεχόταν οικειοθελώς να συμμετάσχει, δεσμεύοντας την ζωή του, σε ένα τέτοιο συμβόλαιο;

²² Συνεχίζοντας την αναλογία με την κατοικία, είναι αντίστοιχη με βίαια κατεδάφιση ενός δωματίου ή μιας πτέρυγας του σπιτιού.

Η απάντηση στην ρητορική ερώτηση είναι καταφανώς όχι. Η συμμετοχή στην κοινωνική ασφάλιση, αν τα πράγματα συνεχίσουν έτσι, θα εξαρτάται, όλο και περισσότερο από ένα καταναγκασμό, ο οποίος θα γίνεται όλο και πιο επαχθής.

Για να σταματήσει ο κατήφορος στον οποίο έχει μπει η υπόληψη της κοινωνικής ασφάλισης στους νέους εργαζόμενους απαιτείται μια νέα αρχή. Μια τέτοια νέα αρχή θα πρέπει:

- Να θέτει το σύστημα σε νέες βάσεις, κατανοητές από όλους.
- Να έχει ορατό αντίκρισμα για τον νέο εργαζόμενο.
- Να έχει ορατά οφέλη για την κοινωνία και την οικονομία
- Να επιτρέπει στον κάθε νέο εργαζόμενο να προχωρά με προγραμματισμένα βήματα που καλύπτουν όλη του την εργασιακή ζωή.

Μια τέτοια νέα αρχή θα επιτρέψει στην κοινωνική ασφάλιση, επιτελώντας μια σημαντική αναπτυξιακή λειτουργία, να παίξει ρόλο ξανά σε ένα ενάρετο κύκλο μεταξύ οικονομίας και ασφάλισης. Ενας τέτοιος ενάρετος κύκλος είναι σαφές ότι ήταν σε λειτουργία στα χρόνια ανάπτυξης του σημερινού συστήματος, στην διάρκεια των δεκαετιών του 50 και 60. Ο αναπτυξιακός ρόλος της ασφάλισης τότε έπαιξε ρόλο κλειδί στην καταξίωση της κοινωνικής ασφάλισης στα μάτια της κοινωνίας.

Η νέα αρχή είναι αναγκαία και για κάποιο άλλο, περισσότερο (μικρο)πολιτικό λόγο. Με επαναλαμβανόμενες δηλώσεις όλων των πολιτικών παραγόντων φαίνεται να έχει αποκλειστεί- μια προς μία - η προσαρμογή όλων των παραμέτρων οι οποίες το σημερινό σύστημα διαθέτει για να μπορεί να αντιδράσει στις προκλήσεις της γήρανσης: Έχει αποκλειστεί δηλαδή κάθε αλλαγή στις εισφορές, στα όρια ηλικίας, στα προνόμια, στα ποσοστά αναπλήρωσης. Το μόνο που δεν έχει αποκλειστεί είναι η γενναιόδωρη επιβάρυνση της μελλοντικής γενεάς (η συγκατάθεση της οποίας τεκμαίρεται αβίαστα). Οι δηλώσεις ότι το πρόβλημα επιλύεται χωρίς να αλλάξει οποιαδήποτε παράμετρος του μπορούν να ερμηνευτούν μόνο αν το σημερινό σύστημα αντικατασταθεί από κάποιο άλλο που έχει εντελώς άλλες παραμέτρους και άλλη λογική λειτουργίας....

Μόνο μια νέα αρχή μπορεί να επιτρέψει την νέα καταξίωση της κοινωνικής ασφάλισης.

4.3 Το Κόστος της Αδράνειας

Το κόστος της μη λύσης, ή αντίστοιχα της αέναης αναβολής της λύσης, πρέπει να αναζητηθεί σε μια σειρά κατευθύνσεις, μερικές πιο προφανείς από άλλες:

1. **Αυξανόμενα δημοσιονομικά αδιέξοδα.** Η πιο γνωστή παρενέργεια είναι η έλλειψη βιωσιμότητας. Το ετήσιο έλλειμμα του δημοσίου θα εξαρτάται όλο και περισσότερο από τα ελλείμματα των ταμείων. Η ανάγκη να τηρηθούν οι

υποχρεώσεις απέναντι στην ΕΕ θα σημαίνουν την επιβάρυνση της φορολογίας και την συμπίεση της ανάπτυξης. Αυτό που δεν έχει ακόμη συνειδητοποιηθεί επαρκώς είναι ότι η μέχρι σήμερα κατάσταση (όπου η γενική οικονομία σε μεγάλο βαθμό έχει στεγανοποιηθεί από τα ασφαλιστικά ελλείμματα) είναι απίθανο να συνεχιστεί μετά το 2015. Αρα η γενική οικονομική πολιτική θα υπαγορεύεται όλο και περισσότερο από τους φορείς που εποπτεύει το Υπουργείο Απασχόλησης...

2. **Αδυναμία εξάσκησης κοινωνικής πολιτικής**, πέραν των συντάξεων (crowding out κοινωνικής πολιτικής). Η ανάγκη πληρωμής συντάξεων θα στερεί πόρους και διοικητικές δυνατότητες για άλλα προγράμματα. Σημειωτέον ότι η γήρανση του πληθυσμού, πέραν των ασφαλιστικών ελλειμμάτων, θα δημιουργήσει μεγάλη και πιεστική ζήτηση για υπηρεσίες υγείας και φροντίδας ηλικιωμένων. Επιπλέον η ανάγκη τόνωσης των γεννήσεων και συμμετοχής των γυναικών στην απασχόληση υπαγορεύει άφθονες και αξιόπιστες υπηρεσίες φροντίδας των παιδιών – που κοστίζουν.
3. **Συνεχιζόμενες στρεβλώσεις**. Το υπάρχον σύστημα δημιουργεί πλείστες όσες στρεβλώσεις στην λειτουργία της αγοράς εργασίας (ανεργία νέων/γυναικών, χαμηλή συμμετοχή στην αγορά εργασίας, εμπόδια στην κινητικότητα εργατικού δυναμικού, πριμοδότηση γκρίζας οικονομίας, 'μετανάστευση θέσεων εργασίας' εκτός Ελλάδας).

Οι ελλείψεις και στις τρεις διαστάσεις βάσει των οποίων κρίνονται οι συντάξεις (βιωσιμότητα, επάρκεια, προσαρμοστικότητα) οδηγούν σε μια αυξανόμενη ανυποληψία της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού κράτους. Σε ατομικό επίπεδο αυτό μεταφράζεται σε αναζήτηση λύσεων από τον ιδιωτικό τομέα που συμπληρώνουν τα κενά ή την αναξιοπιστία των υπαρχουσών λύσεων. Παράταση επί μακρόν της κατάστασης είναι δυνατόν να οδηγήσει σε μια κρίση χρηματοδότησης του κοινωνικού κράτους. Ο κίνδυνος, υπαρκτός σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως στην Μεγ. Βρετανία την δεκαετία του '80, είναι η εγκαθίδρυση μιας γενικευμένης αμφισβήτησης της σκοπιμότητας του κοινωνικού κράτους, η οποία οδηγεί σε στροφή στην παραοικονομία και φοροδιαφυγή η οποία με την σειρά της μπορεί να οδηγήσει σε ολοκληρωτική 'φορολογική ανταρσία'.

4.4 Το Διαφεύγον όφελος

Η Αδράνεια εκτός του κόστους διαίωνισης του σημερινού προβλήματος ενέχει και το όφελος που διαφεύγει εξ αιτίας της μη υιοθέτησης νέου συστήματος. Αυτό, προφανώς εξαρτάται από τις συγκεκριμένες προτάσεις που, κατά περίπτωση, εξετάζονται. Με δεδομένο ότι η μεταρρύθμιση παρουσιάζεται μόνο ως αναγκαίο κακό που επιβάλλεται από έξω, ακόμη και οι λίγες ιδέες που τίθενται σε συζήτηση έχουν ως κοινό τους χαρακτηριστικό την συντηρητικότητα: αλλάζουν δηλαδή όσο

λιγότερα μπορούν, διαφυλάσσοντας έτσι όσο το δυνατόν περισσότερα από τα χαρακτηριστικά (αλλά και τα προβλήματα) του παλαιού συστήματος. Με αυτόν τον τρόπο, δεν μπορεί να γίνει συζήτηση για διαφυγόντα οφέλη, διότι αυτά έχουν εν τω μεταξύ εξανεμιστεί.

Μια ιδέα για το που θα μπορούσαν να αναζητηθούν διαφυγόντα οφέλη μπορεί να εξαχθεί από συζητήσεις που έγιναν και γίνονται σε άλλες χώρες που, είτε έχουν ήδη προβεί σε ουσιαστικές αλλαγές (Ιταλία, Σουηδία, Ολλανδία, Πολωνία, Σλοβενία) ή όπου βρίσκονται σε εξέλιξη συζητήσεις (Γερμανία, Γαλλία, Ισπανία). Το χαρακτηριστικό αυτών των περιπτώσεων είναι πληρούνται τα δύο ελάχιστα απαιτούμενα για ουσιαστική μεταρρύθμιση:

1. Το όραμα της εναλλακτικής κατάστασης – του πώς θα ήταν οργανωμένα τα πράγματα διαφορετικά.
2. Ο συνήγορος των αλλαγών, που επιχειρηματολογεί υπέρ ενός μοντέλου και όχι απλώς εναντίον άλλου.

Συνεπώς, και ελλείψει πρότασης, αρκούμαστε στην παράθεση ενός ενδεικτικού καταλόγου διαφευγόντων οφελών:

1. Η κοινωνική ασφάλιση να ξαναγίνει τμήμα ενός ενάρετου κύκλου με την ανάπτυξη. Στην δεκαετία του 50 και 60 αυτό επιτεύχθηκε στην Ελλάδα για δύο λόγους. Αφενός γιατί το ΙΚΑ απαντούσε σε υπαρκτές κοινωνικές ανάγκες των εργαζομένων και τους προσέφερε πολύτιμες υπηρεσίες. Αφετέρου, επειδή λειτούργησε ευεργετικά στην χρηματοδότηση της ανάπτυξης και διευκόλυνε την δημιουργία και λειτουργία νέων επιχειρήσεων.
2. Διευκόλυνση της προσαρμογής στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης. Σε συνθήκες παγκόσμιου ανταγωνισμού ο μέσος προσδόκιμος βίος μιας επιχείρησης είναι μικρότερος από την μέση εργασιακή ζωή του εργαζομένου. Συνεπώς απαιτούνται συστήματα που όχι μόνο δεν αποθαρρύνουν, αλλά ευνοούν διακεκομμένες καριέρες, επανακατάρτιση, ευελιξία και ανάληψη ρίσκου από τον εργαζόμενο και την επιχείρηση. Η κοινωνική ασφάλιση ευνοεί νέα προϊόντα και νέες αγορές.
3. Μια κοινωνική πολιτική με αποτέλεσμα, αντάξια του ονόματός της. Η γήρανση, η παγκοσμιοποίηση και οι κοινωνικές αλλαγές στην οικογένεια και στις απαιτήσεις του ατόμου συνεπάγονται νέες ανάγκες για κοινωνικές υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, πολύ πιο σύνθετες από μια απλή επιδοματική προσέγγιση.

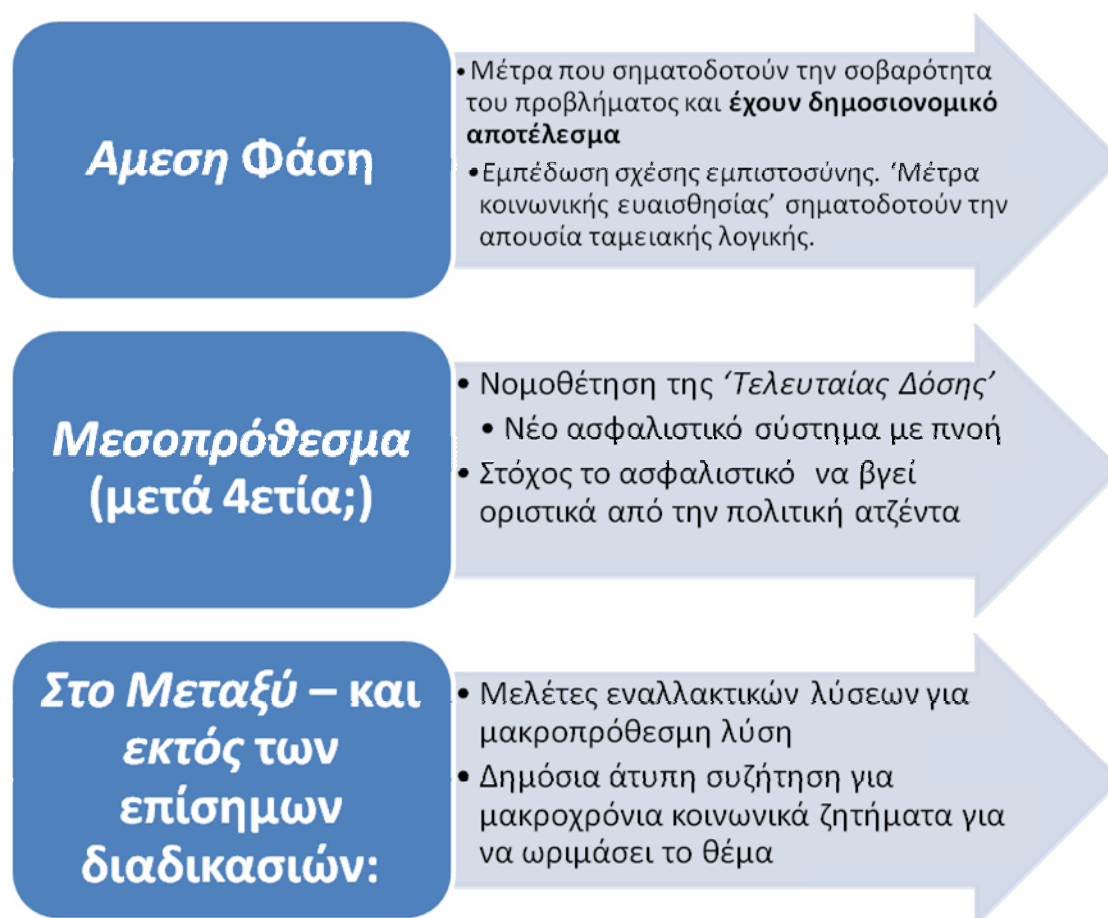
Αλλά το μεγαλύτερο διαφεύγον όφελος είναι τα εξωτερικά οφέλη από την επίλυση μιας εκκρεμότητας δεκαετιών. Η δρομολόγηση μιας λύσης για το ασφαλιστικό θα δώσει στην Ελληνική κοινωνία, στην οικονομία και στην πολιτική σκηνή την ευχέρεια να γυρίσει σελίδα να ασχοληθεί με άλλα θέματα. Όταν, όμως, απλώς

αναζητάται πεδίο κομματικής διαφοροποίησης ή επίδειξης 'προοδευτικού πνεύματος', τότε το ασφαλιστικό, σαν τους Βαρβάρους του Καβάφη, 'είναι συχνά και αυτό μια κάποια λύση...'

5. Μια προσέγγιση στρατηγικής για ουσιαστικές αλλαγές

Αυτά που προηγήθηκαν εξέθεσαν τα επιχειρήματα κατά της αδράνειας, όπως και τον προβληματισμό γύρω από τις αιτίες της πολιτικής παραλυσίας που χαρακτηρίζει το ασφαλιστικό ζήτημα συνολικά. Έφτασε, επομένως, η στιγμή να αναζητηθεί κάποια λύση η οποία να συμβιβάζει τρία φαινομενικά ασύμβατα πράγματα: *Πρώτον*, να προσπαθεί να εξάγει άμεσο όφελος. *Δεύτερον*, να διασφαλίσει την περαιτέρω πορεία. Και, *τρίτον*, να ευνοήσει την οριστική επίλυση του προβλήματος σε ορατό χρόνο.

3 Μια στρατηγική 2 ½ Φάσεων



5.1 Ουσιαστική μεταρρύθμιση και «Μεταρρυθμίσεις»

Πριν από την χάραξη στρατηγικής, όμως πρέπει να εξηγηθεί το εξής παράδοξο. Ανά πάσα στιγμή, και οπωσδήποτε, κατά την διάρκεια του 2009, φαίνεται να υπάρχει μια εργώδης δραστηριότητα περί τα ασφαλιστικά. Η λέξη «Μεταρρύθμιση» αναφέρεται πολύ συχνά. Μόλις το 2008 η αρμόδια Υπουργός δήλωσε, στο πλαίσιο της ψήφιστης του τελευταίου ασφαλιστικού νόμου Ν3655/08, ότι «το ασφαλιστικό έχει λυθεί για μια γενιά». Προγραμματίζονται αλλαγές στο ασφαλιστικό των Δημοσίων Υπαλλήλων, στα Ταμεία Υγείας, στα Βαρέα και Ανθυγιεινά Επαγγέλματα.

Ομως, οι εκκλήσεις για ασφαλιστική μεταρρύθμιση δεν έχουν μειωθεί. Τουναντίον, στην εισηγορία των διεθνών οργανισμών προστέθηκε κατά το 2009 και η φωνή του Διοικητού της Τραπεζής της Ελλάδος.

Φαίνεται ότι η έννοια «ασφαλιστική μεταρρύθμιση» χρησιμοποιείται με διαφορετικό τρόπο από τους διαφορετικούς εμπλεκόμενους. Πώς εξηγείται αυτή η ασυνεννοησία και πώς επηρεάζεται το αίτημα για ουσιαστική μεταρρύθμιση;

Η κοινωνική ασφάλιση είναι πρωτίστως θέμα αναδιανομής. *Αναδιανομής, όμως, μεταξύ ποιών και για ποιο πράγμα;* Κυριαρχεί ασυνεννοησία, με τουλάχιστον τρία 'ασφαλιστικά', ανάλογα με την οπτική που υιοθετείται:

1. **Ο ασφαλισμένος** περιμένει να ακούσει με ποιόν τρόπο θα διασφαλιστεί η σύνταξή του, όταν αυτός την χρειαστεί. Το θέμα που τον απασχολεί είναι ιδιαίτερα μακροπρόθεσμο και αναφέρεται σε **αναδιανομή μεταξύ γενεών**. Είναι δηλαδή θέμα αναλογιστικής ισορροπίας, της διευθέτησης του Εθνικού χρέους. Η ουσιαστική λύση του ασφαλιστικού (όπως αυτό γίνεται αντιληπτό στο παρόν κείμενο) πρέπει σε κάθε περίπτωση να απαντά στο θέμα αυτό, αφού αυτό είναι η γενεσιουργός αιτία και των υπολοίπων 'ασφαλιστικών'.
2. **Το Υπουργείο Οικονομίας** (και όσοι ασχολούνται με τα μακροοικονομικά), περιμένει να δει ποιος θα πληρώσει για τις συντάξεις – δηλαδή μια **αναδιανομή μέσα στην σημερινή γενεά** μεταξύ συνταξιούχων, εργαζομένων και φορολογίας. Θέματα όπως η φτώχεια των (σημερινών) ηλικιωμένων, η εισοδηματική πολιτική, τα τρέχοντα ελλείμματα των Ταμείων είναι πτυχές αυτού του ασφαλιστικού), το οποίο εμφανίζεται και με την πλέον πιεστική δημοσιονομικά μορφή. Είναι δηλαδή θέμα δημοσιονομικής ισορροπίας, της *μεσοπρόθεσμης* διαμόρφωσης του ελλείμματος του Δημοσίου.
3. **Το Υπουργείο Απασχόλησης** (και όσοι ασχολούνται με την καθημερινή λειτουργία των Ταμείων – ασφαλισμένοι, Συνδικάτα, Εργοδότες) ανησυχούν για το **πώς διοικείται το σύστημα των Ταμείων**. Η απουσία γενικών κανόνων αναβαθμίζουν για το κάθε άτομο που συναλλάσσεται με τα Ταμεία το πρόβλημα 'πλοήγησης στις γραφειοκρατικούς σκοπέλους' και τον καθημερινό έλεγχο στις αποφάσεις των Ταμείων. Μέσα στον λαβύρινθο της πολλαπλότητας των φορέων, των επικαλυπτόμενων και αντικρουόμενων διατάξεων απαιτούνται παρεμβάσεις για να μπορεί να σύστημα να λειτουργεί στοιχειωδώς και να χορηγεί συντάξεις. Είναι δηλαδή θέμα διακυβέρνησης, της βραχυπρόθεσμης εξάσκησης και **κατανομής εξουσίας**.

Μετά την υπόθεση των δομημένων ομολόγων – της αυτονόμησης 'ανίδεων διοικήσεων'- ήταν αναμενόμενο η τελευταία 'ασφαλιστική μεταρρύθμιση' (Ν 3655/08) να ασχολείται σχεδόν αποκλειστικά με το θέμα της κατανομής εξουσίας. Συνεπώς ο νόμος 3655/08 είχε ως κύριο μέλημα την αντιμετώπιση του *τρίτου*

ασφαλιστικού – του ποιος ελέγχει τις καθημερινές αποφάσεις για το πώς εφαρμόζεται η κείμενη νομοθεσία. Οι εκτενείς συγχωνεύσεις Ταμείων περιορίστηκαν σε διοικητικές συγχωνεύσεις, διατηρώντας τον ασφαλιστικό (σχετικά με τους όρους και της προϋποθέσεις ασφάλισης) κατακερματισμό ανέπαφο. Οι ρυθμίσεις από τις οποίες εξαρτώνται τα ασφαλιστικά 1 και 2 έμεινε – λίγο ως πολύ – ανέγγιχτη. Η υλοποίηση των διοικητικών μέτρων (συγχωνεύσεις) του Ν3655/08 αναμένεται να αποτελέσει το κύριο μέλημα των Ταμείων και του Υπουργείου Απασχόλησης κατά το ορατό μέλλον. Ήδη ευρίσκεται στο στόχαστρο νομικών αμφισβητήσεων, οι οποίες αναμένεται να διαρκέσουν αρκετά χρόνια ώσπου να τελεσιδικήσουν.

Στο πλαίσιο αυτό, προκύπτει η ερώτηση: Με ποιον τρόπο θα επηρεάσει η ψήφιση και υλοποίηση του Ν3655/08 την πορεία των άλλων δύο ασφαλιστικών: (α) Το μεσοπρόθεσμο ασφαλιστικό και τον Προϋπολογισμό και (β) το Μακροπρόθεσμο της κατανομής πόρων μεταξύ γενεών.

Ο Ν3655/08 δεν περιείχε μέτρα δημοσιονομικής εμβέλειας. Από την άλλη πλευρά, όμως είναι πιθανό να ενταθούν οι πιέσεις για αύξηση επιχορηγήσεων:

- Η σχέση της φτώχειας με τους ηλικιωμένους και τις χαμηλές συντάξεις. Ο νόμος 3655/08 ίσως ερμηνευτεί ως ανάληψη ευθύνης από το Κράτος.
- Η ενασχόληση με διοικητικά μέτρα και αναδιαρθρώσεις είναι απίθανο να οδηγήσει σε μειώσεις δαπανών άμεσα.
- Η πορεία της ύφεσης συμπιέζει τα έσοδα / αυξάνει τις δαπάνες.
- Οι δαπάνες υγείας θα συνεχίσουν να αυξάνονται.

Η τελευταία φορά που ελήφθησαν μέτρα που επηρέασαν ουσιαστικά το αναλογιστικό ισοζύγιο μεταξύ γενεών ήταν την περίοδο 1990-1992 (Ν1902/90 και Ν2084/92). Από τότε, παρά την κατά καιρούς επισήμανση του προβλήματος (Εκθεση Σπράου, πιέσεις ΕΕ και διεθνών οργανισμών) οι κινήσεις που έγιναν ήταν μάλλον προς την αντίθετη κατεύθυνση. Παράλληλα, υπάρχει μια σαφής τάση δικαστικές αποφάσεις να ακυρώνουν κρίσιμα σημεία των παλαιότερων νόμων²³.

Παρά την ακινησία επί της ουσίας, υπάρχει ρητορική επίκληση του ισοζυγίου μεταξύ γενεών για να δικαιολογήσει μέτρα άσχετα με αυτό. Αποκορύφωμα της τάσης αυτής υπήρξαν οι δηλώσεις από το Υπουργείο Απασχόλησης το 2008 ότι 'επιλύθηκε το πρόβλημα ως την επόμενη γενεά'. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται σύγχυση, απώλεια αξιοπιστίας ενώ ο επικοινωνιακός χειρισμός της όποιας απόπειρας αλλαγών αναβαθμίζεται ως κομβικής σημασίας.

²³ Όπως έγινε με τις συντάξεις χηρείας, τον ΛΑΦΚΑ, τα πλαφόν στα εφάπαξ. Σημειώνεται ότι είναι πιθανόν εντός της επόμενης 10ετίας να αμφισβητηθεί το 'σύστημα νεοπροσλαμβανόμενων του Ν2084/92', πράγμα που θα ανατρέψει όλους τους υπολογισμούς. Υπό τον φόβο μιας τέτοιας προσφυγής το 1998 υπερδιπλασιάστηκε η κατώτατη σύνταξη του νέου συστήματος.

Υπενθυμίζεται ότι το μακροχρόνιο πρόβλημα έχει ένα 'εσωτερικό χρονοδιάγραμμα', το οποίο δεν έχει (ούτε μπορεί να) αλλάξει:

1. Οι δαπάνες αυξάνονται από την έλευση σε ηλικία συνταξιοδότησης του Ελληνικού baby boom. Στην Ελλάδα η έκρηξη των γεννήσεων ήλθε καθυστερημένα και διήρκεσε ως τα μέσα της δεκαετίας του 60.
2. Τα έσοδα μειώνονται από την είσοδο στην αγορά εργασίας των παιδιών που γεννήθηκαν μετά το 1980 (όταν πια είχαν πέσει δραματικά οι γεννήσεις) – που ήταν κατ' έτος σχεδόν τα μισά από ότι πριν το 1980.

Οι δύο παράγοντες οδηγούν σε δραματική επιδείνωση της δημογραφικής κατάστασης μετά το 2015 (το 'παράθυρο ευκαιρίας' κλείνει).

3. Αυτοί που άρχισαν την εργασία πριν το 1992 αντιμετωπίζουν ένα πολύ πιο γενναιόδωρο σύστημα από αυτούς που άρχισαν μετά το 1992. Αν διατηρηθεί η αρχή του να μην θίγονται 'ώριμα ασφαλιστικά δικαιώματα' η τελευταία ευκαιρία να περιοριστεί η γενναιοδωρία του 'παλαιού συστήματος' πιθανότατα εξέπνευσε ήδη το 2008.

Άρα όποια μέτρα ληφθούν στο μέλλον θα πρέπει να αφορούν αποκλειστικά τους εργαζόμενους του νέου συστήματος, των οποίων το ισοζύγιο εισροών-εκροών από το ασφαλιστικό σύστημα είναι ήδη αρνητικό.

Συνεπώς:

- Η ανάγκη διορθωτικών μέτρων για το αναλογιστικό ισοζύγιο παραμένει όσο επίκαιρη όσο ποτέ.
- Η δυνατότητα λήψης μέτρων εξορθολογισμού 'διορθωτικού χαρακτήρα' (εντός της λογικής του σημερινού συστήματος) έχει περιοριστεί ριζικά.
- Το θέμα του επικοινωνιακού χειρισμού είναι πολύ δυσχερέστερο, αφού πρέπει να εξηγηθεί γιατί δεν αντιμετωπίστηκε το θέμα το 2008.

5.2 Πριν την εκκίνηση: Μεγάλοι στόχοι και επιλογές

Στην αφετηρία της συζήτησης πρέπει να υπάρχει αντίληψη των στρατηγικών στόχων και των διαθέσιμων επιλογών. Ακόμη και αν δεν έχει γίνει πλήρης τεχνική επεξεργασία, μια κατ' αρχήν προσέγγιση είναι αναγκαία για να προσανατολιστεί η στρατηγική. Αν και πολλοί εφαρμόζουν την άποψη της Αλίκης Στην Χώρα των Θαυμάτων «*Αν δεν ξέρεις πού θέλεις να πάς, δεν μπορείς και να χαθείς*», η προσέγγιση αυτή δεν εγγυάται τα καλύτερα αποτελέσματα. Για τον σκοπό αυτό είναι σκόπιμο να γίνει υπόμνηση μερικών θεμάτων στα οποία πρέπει να υπάρχει, αργά ή γρήγορα, άποψη.

- Επιλογή μεταξύ του «**Όσο πρέπει**» και / «**Όσο αντέχουμε**». Συνήθως επιλέγεται, εκ των ενόντων, η δεύτερη λύση και το πρόβλημα παραπέμπεται στις καλένδες. Συνδράμει αυτή την επιλογή η επιμελής και επιτηδευμένη άγνοια των διαστάσεων του προβλήματος. Αυτό τροφοδοτεί μια κατάσταση

όπου 'λύσεις-παρωνυχίδες' βαφτίζονται 'μεταρρυθμίσεις'. Ένα συναφές πρόβλημα που προκύπτει είναι η αντιμετώπιση των λεγομένων 'ωρίμων δικαιωμάτων': όσο ευρύτερος ο ορισμός των ωρίμων δικαιωμάτων, τόσο περιορίζεται και το εύρος των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων (μέχρις εξαφανισμού).

- **Αλλαγή συστήματος ή επί μέρους παραμετρικές αλλαγές στο παλαιό σύστημα;** Ακόμη και αν επιλεγεί η αλλαγή συστήματος, είναι αναπόφευκτο να παραμείνει το παλαιό σύστημα επί μακρόν, αφού αυτό θα προσφέρει συντάξεις και θα καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος αυτών με ώριμα δικαιώματα. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να αντιμετωπισθούν και ορισμένα 'ξεχασμένα' τμήματα του ασφαλιστικού, τα οποία λησμονούνται στον ορυμαγδό των 3-4 εβδομάδων στις οποίες συζητούνται τα θέματα ασφάλισης πριν την κάθε δόση μεταρρύθμισης: το NAT, η ανυπαρξία Ταμείου για τους Δημόσιους Υπαλλήλους, το πώς τα Επικουρικά Ταμεία διαφέρουν από τα Ταμεία κύριας ασφάλισης.
- **Ρόλος νέου κεφαλαιοποιητικού 2ου πυλώνα.** Σχεδόν το σύνολο των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων στην Ευρώπη προέβλεπαν την μετατόπιση ενός τμήματος της αναπλήρωσης εισοδήματος σε ένα δεύτερο πυλώνα συλλογικής επαγγελματικής ασφάλισης. *Μπορεί να γίνει κάτι τέτοιο στην Ελλάδα και πώς;*
- **Αντιμετώπιση προνομίων.** Η εξομοίωση και περιορισμός προνομίων μπορεί να αντιμετωπισθεί ως ένα απόθεμα προσαρμογής που υπάρχει στην Ελλάδα και δεν υπάρχει σε άλλες χώρες. Το 'μοντέλο τραπεζών' του N3371/05 αποτελεί μια πρωτοπόρα λύση: Αναγνωρίζει ότι η κρατική εγγύηση προς τις συντάξεις έχει όρια, τα οποία ορίζει ως τις παροχές του ΙΚΑ, όπως αυτές αποτιμούνται με βάση τα διεθνή λογιστικά πρότυπα. Ο,τιδήποτε πέραν αυτού δεν μπορεί (και δεν επιτρέπεται) να βαρύνει το Κράτος, αλλά βαρύνει τους ιδίους τους ενδιαφερομένους και τους εργοδότες τους²⁴.
- **Κοινωνική πολιτική και ασφάλιση.** Πώς και πού οριοθετείται ο ρόλος της κοινωνικής πρόνοιας από αυτόν την ασφάλισης; Ποιος ο ρόλος των κατωτάτων ορίων και πώς χρηματοδοτούνται;
- **Σχέσεις με ασφάλιση Υγείας και άλλα συνεισπραττόμενα.** Εκτός των συντάξεων, υπάρχει πλήθος άλλων κοινωνικών κινδύνων οι οποίοι χρηματοδοτούνται με εισφορές. Όπου η ασφάλιση υγείας συνυπάρχει με τις συντάξεις, παρατηρούνται σημαντικές σταυροειδείς επιδοτήσεις μεταξύ των κλάδων, οι οποίοι δεν υπάρχουν στην περίπτωση ανεξάρτητων ταμείων

²⁴ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρησιμοποιεί την μεθοδολογία του N3371 για να εξετάσει ενσωματώσεις προνομιούχων κλάδων στην Γαλλία (RATP και la Poste), στο πλαίσιο της εξέτασης του αν ασφαλιστικές συγχωνεύσεις ισοδυναμούν με κρατική ενίσχυση.

Υγείας. Επίσης, συνεισπράττονται εισφορές για πλήθος άλλων λόγων, μερικοί εκ των οποίων έχουν ιστορική μόνο σημασία: Λογαριασμός Στράτευσης, ΔΛΟΕΜ (Οικογενειακά Επιδόματα), Εργατική Εστία, ΟΕΚ, ΟΑΕΔ.

Για τον σχεδιασμό της ανταπόκρισης στο ασφαλιστικό πρόβλημα στην παρούσα συγκυρία, η κάθε προσέγγιση οφείλει να λάβει υπόψη της τέσσερα δεδομένα:

1. Το **μέγεθος του προβλήματος** είναι τέτοιο ώστε αποκλείεται να επιλυθεί άμεσα. Επίσης είναι τέτοιο ώστε είναι άκρως απίθανο να επιλυθεί με μέτρα που αφορούν αποκλειστικά τον τομέα της ασφάλισης (όπως π.χ. εισφορές, όρια ηλικίας, λοιπές συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις): απαραίτητο συμπλήρωμα πρέπει να είναι η τόνωση της απασχόλησης (κυρίως των γυναικών). Άρα απαραίτητα συστατικά οποιασδήποτε λύσης είναι διαρθρωτικά μέτρα για την αγορά εργασίας και διεύρυνση της συζήτησης.
2. Το **θέμα δεν είναι μόνο ταμειακό/ δημοσιονομικό**. Το να τίθεται ως θέμα επάρκειας πόρων («*Τα Ταμεία Βουλιάζουν*») δεν πείθει, πλέον, κανένα. Το να μπαίνουν σε πρώτο πλάνο πρωτοβουλίες κοινωνικού χαρακτήρα (αντιμετώπιση φτώχειας, ενίσχυση της επάρκειας συντάξεων), πέραν του ότι είναι αναπόφευκτο, έχει την έννοια ότι μπορεί να εκτονώσει πολύ ισχυρότερες τάσεις αύξησης δαπανών. (π.χ. η χορήγηση ΕΚΑΣ σε 300 χιλιάδες συνταξιούχους το 1996 απέτρεψε γενικευμένες αυξήσεις σε 900 χιλιάδες συνταξιούχους των κατωτάτων ορίων). Πρέπει να αναζητηθούν επιχειρήματα και πρωτοβουλίες που εκκινούν από την ενίσχυση της επάρκειας των συντάξεων (φτώχεια, κλπ) αλλά και από την προσαρμοστικότητα του συστήματος (μη μισθολογικό κόστος, κατάρτιση και επανακατάρτιση (π.χ. mid-career breaks) , ρόλος γυναικών, κινητικότητα εργαζομένων).
3. Η κυβέρνηση, αλλά και η αντιπολίτευση, έχουν δεσμευθεί επανειλημμένα ότι **δεν θα αυξηθούν τα όρια ηλικίας** και οι εισφορές. Αθέτηση των υποσχέσεων αυτών θα είναι καίριο πλήγμα στην αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος. Αν είναι να μην θυσιαστεί η αξιοπιστία, τότε ακολουθούν δύο πράγματα: (α) Εξέταση τέτοιων θεμάτων μόνο σε περιορισμένες και ειδικές περιπτώσεις στην πρώτη φάση που μπορούν εύκολα να χαρακτηριστούν ακραίες ή που δικαιολογούνται ως υλοποίηση ειλημμένων αποφάσεων (β) αναζήτηση *συστημικών* λύσεων που παρακάμπτουν τα θέματα αλλαγής των παραμέτρων αυτών τελείως, και θέτουν το ζήτημα των ορίων ηλικίας σε άλλη βάση (π.χ. Σουηδικό σύστημα).
4. **Ορατό τέλος στην μεταρρύθμιση με δόσεις**. Μια μεταρρύθμιση με αέναες δόσεις ταλαιπωρεί τον κόσμο και καταρρακώνει την αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος. Απαιτείται μια διαδικασία η οποία σε βάθος (ορατού) χρόνου θα έχει πιθανότητα να κλείσει οριστικά και δια παντός το θέμα. Μια μεταρρύθμιση που δεν θα σταματά στο «Όσο αντέχουμε», αλλά

θα προχωρά μέχρι να φτάσει «Όσο πρέπει». [Το «πόσο θα πρέπει» μπορεί να το δείξει μια ουσιαστική μελέτη και ένας ειλικρινής κοινωνικός προβληματισμός].

5.3 Η Πρώτη Φάση

Συζήτηση για άμεσα διορθωτικά μέτρα εντός 12μήνου. Οι πρωτοβουλίες θα πρέπει να καλύψουν και τις τρεις προτεραιότητες που ακολουθούν:

Πρώτη Προτεραιότητα: άμεσα διορθωτικά μέτρα που να σηματοδοτούν την σοβαρότητα του προβλήματος και/ή έχουν δημοσιονομικό αποτέλεσμα. Μια συζήτηση για το πώς θα επιδοτηθεί το σύστημα στο μέλλον θα εξυπηρετούσε μόνο αν συνδεόταν με ιδέα του 'κόστους ευκαιρίας' των απαιτούμενων πόρων. (αν συνδεόταν για παράδειγμα με την χρηματοδότηση άλλων στόχων, όπως η παιδεία). Οσο και αν θεωρείται ότι το πολιτικό κόστος περιορίζει ασφυκτικά τα περιθώρια για πρωτοβουλίες με σημαντικό δημοσιονομικό αντίκτυπο, αυτό ισχύει μόνο ως ένα σημείο.

Οι ανειλημμένες δεσμεύσεις και το πολιτικό κόστος αφορούν τον τομέα των δαπανών. Ελάχιστος προβληματισμός έχει επικεντρωθεί στην πλευρά των *εσόδων*, όπου τα περιθώρια εξορθολογισμού είναι μεγάλα. Ένα παράδειγμα που αξίζει να εξεταστεί είναι η ιδέα που έχει εφαρμοστεί στο Βέλγιο για ενιαίο φορέα εισπραξης εισφορών. Ο φορέας αυτός συλλέγει τις ισχύουσες εισφορές και τις αποδίδει στα επιμέρους Ταμεία, χωρίς να αλλάξει τίποτε από την πλευρά των δαπανών. Πέραν από τις οικονομίες κλίμακος, αν μια τέτοια πρωτοβουλία συνδυαστεί με κωδικοποίηση της νομοθεσίας έτσι ώστε να είναι συμβατές μεταξύ τους οι ρυθμίσεις ταμείων ενδέχεται να οδηγήσει σε μεγάλη απλούστευση των διαδικασιών. Παράλληλα, θα επέτρεπε ουσιώδεις προόδους στο μέτωπο της πάταξης της εισφοροδιαφυγής, αφού θα επέτρεπε την μεταφορά τεχνογνωσίας από το Υπουργείο Οικονομικών στα Ταμεία (π.χ. διασταυρώσεις).

Μια δεύτερη ομάδα ουσιωδών αλλαγών αφορά στην **εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας**, δηλαδή ρυθμίσεων που έχουν ψηφιστεί και συμφωνηθεί προ καιρού, αλλά εκκρεμεί η υλοποίησή τους. Ο 'νόμος Σουφλιά' (1902/90) περιέχει λεπτομερείς ρυθμίσεις για το τι γίνεται όταν κάποιο επάγγελμα αποχαρκτηρίζεται ως «Βαρύ και Ανθυγιεινό». Όμως από το 1990 δεν έχει καταλήξει η διαδικασία επανάκρισης του καταλόγου των επαγγελμάτων. (και ακόμη και μετά την δημοσιοποίηση του 'πορίσματος της επιτροπής Μπεχράκη'). Ο 'νόμος Ρέππα' (ν3029/02) προέβλεπε την συνένωση Ταμείων, πολλές εκ των οποίων προωθήθηκαν από τον 'Νόμο Πετραλιά' (Ν3655/08). Όμως, η συνένωση Ταμείων είναι επιδερμική, αφού (ακόμη και στην περίπτωση του ΟΑΕΕ που έκλεισε μια δεκαετία λειτουργίας ως ενιαίο Ταμείο, καμία ρύθμιση όσον αφορά την απόκτηση δικαιωμάτων αλλά και εισφορών δεν έχει ενιαιοποιηθεί.

Δεύτερη προτεραιότητα, η εμπέδωση μιας σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ συνομιλητών. Αυτή μπορεί να οικοδομηθεί με κινήσεις σε τρεις κατευθύνσεις:

1. Σχολαστική τήρηση όλων των ρητών δεσμεύσεων
2. Να προταθούν 'μέτρα κοινωνικής ευαισθησίας' για να σηματοδοτούν την απουσία ταμειακής λογικής, 'ταμειακού άγχους'. Οι πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της φτώχειας που βρίσκονται σε εξέλιξη ή μέτρα υπέρ των χαμηλοσυνταξιούχων εμπίπτουν σε αυτήν την κατηγορία.
3. Διοικητικές βελτιώσεις. Τα πέντε σημεία Δράσης που έχει καταθέσει ο ΣΕΒ στο ΙΚΑ θα ήταν μια αφετηρία στην κατεύθυνση αυτή. Αντίστοιχα, η γενίκευση του προγράμματος προσυνταξιοδότησης στο ΙΚΑ και η επέκτασή του σε άλλα Ταμεία θα βοηθούσε. Στόχος η μείωση της ταλαιπωρίας ως μέσο αναβάπτισης της εμπιστοσύνης του πολίτη στην κοινωνική ασφάλιση.

Τρίτη προτεραιότητα, η συνεχής υπόμνηση πως το μέγεθος του προβλήματος είναι μεγάλο. Επιβεβαίωση της αποφασιστικότητας να αντιμετωπισθεί, οικοδομώντας συναίνεση γύρω από μια νέα αρχή. Αν δοθεί η εντύπωση ότι τα άμεσα μέτρα εξαντλούν το θέμα, τότε πολύ δύσκολα θα μπορεί να 'ανοίξει το θέμα' πριν να κλείσει οριστικά το παράθυρο ευκαιρίας.

5.3 1½ Φάσεις ως το τέλος

Όλη η επιχειρηματολογία ως τώρα κατατείνει στο ότι, το αργότερο, ως το 2015 θα πρέπει να βρίσκεται εγκατεστημένο ένα νέο σύστημα: Ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο για την κοινωνική ασφάλιση. Θα ήταν άκαιρο και πρόωρο τώρα να περιγραφεί με λεπτομέρεια ένα τέτοιο σύστημα.

Πριν 20 ή 25 χρόνια, ελάχιστες χώρες είχαν προχωρήσει σε ουσιαστικές αλλαγές στο ασφαλιστικό τους σύστημα. Ο κατάλογος άρχιζε και τέλειωνε με την Χιλή, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για πολιτική δυσφήμιση. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο 'φόβος του τερματοφύλακα πριν το πέναλτι' δεν ήταν χαρακτηριστικό αποκλειστικά της Ελλάδας. Το 2009, όμως, οι χώρες που δεν έχουν αλλάξει ουσιαστικά το σύστημά τους είναι μια μικρή μειοψηφία που γίνεται όλο μικρότερη.

Υπάρχει όμως και ένα άλλο επιχείρημα, το οποίο εκπορεύεται από τους κανόνες της ΟΝΕ. Είναι γνωστό ότι η συμμετοχή στο ενιαίο νόμισμα συνεπάγεται μια 'αυτόματη δημοσιονομική αλληλεγγύη' μεταξύ των μελών της ΟΝΕ, καθώς η χρηματοδότηση του ελλείμματος μιας χώρας έχει αντίκτυπο στους υπόλοιπους. Γνωρίζουμε ότι όλο και μεγαλύτερο τμήμα του ελληνικού ελλείμματος θα οφείλεται σε ασφαλιστικές ρυθμίσεις. Θα είναι οξύμωρο η Ελλάδα να ζητά βοήθεια γιατί δεν μπορεί να προβεί στις ίδιες πολιτικά επώδυνες αλλαγές που έχουν προβεί αυτοί που την έχουν χρηματοδοτήσει.

Το πακέτο μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκε, τόσο στην **Σουηδία όσο και στην Ιταλία**²⁵ είχε τέσσερις κοινές συνιστώσες:

1. Ένα νέο διανεμητικό σύστημα για τους νέους εργαζόμενους. Το νέο σύστημα βασίζεται σε ατομικούς λογαριασμούς 'οιονεί καθορισμένης εισφοράς' (Notional Defined Contribution System). Η συμμετοχή στην ασφάλιση έχει ορατό αντίκρισμα και στον νεότερο ασφαλισμένο. Το ακανθώδες θέμα των ορίων ηλικίας παρακάμπτεται τελείως, αφού αποφασίζει ο ίδιος ο ασφαλισμένος πότε (και κατά ποιο ποσοστό) θα αποσυρθεί από την αγορά εργασίας.
2. Εισαγωγή ενός υποχρεωτικού δεύτερου πυλώνα επαγγελματικής ασφάλισης, χρηματοδοτούμενου με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Τμήματα της παλαιάς αναπλήρωσης (3-4 μονάδες από το ασφάλιστρο) διοχετεύονται στο νέο σύστημα.
3. Το νέο σύστημα είναι υποχρεωτικό για τους νέους. Οι συνταξιούχοι παραμένουν στο παλαιό (το οποίο χρηματοδοτείται από το Κράτος) ενώ οι ενδιάμεσες ηλικίες επιλέγουν. Προϋπάρχοντα συμπληρωματικά ταμεία ή λογαριασμοί εφάπαξ παροχών μπορούν να ενσωματωθούν στο νέο σύστημα.
4. Δεδομένου ότι το παλαιό σύστημα θα παραμείνει (έστω και απολιθωμένο) εν ζωή για τριάντα και πλέον έτη, προβλέπεται και νοικοκύρεμα του παλαιού συστήματος.

Για να μπορέσουμε να βρεθούμε στην τελική φάση, είναι απαραίτητο να αρχίσει σύντομα η **Ενδιάμεση Φάση της ωρίμανσης και προετοιμασίας**.

Η φάση αυτή πρέπει να κινείται προς δύο κατευθύνσεις:

Πρώτον, στην κατεύθυνση μελετών και τεχνικής επεξεργασίας. Οι μελέτες αναδεικνύουν το κόστος της απραξίας, όμως η σημαντικότερη συμβολή τους είναι η εξέταση των ανοικτών ερωτημάτων **Ποιος; Πού; Πότε; Με τι μέσα;** Για να προσεγγιστούν τα ερωτήματα αυτά απαιτείται ένας ελάχιστος χρόνος 18-24 μηνών προετοιμασίας μακριά από το φώς της δημοσιότητας. Άλλως, όπως έγινε και παλαιότερα, θα υπάρχει η πολιτική βούληση να προχωρήσει κάτι αλλά θα λείπει η τεχνική επεξεργασία²⁶.

²⁵ Ο Μιλτιάδης Νεκτάριος σε πρόσφατο βιβλίο του προτείνει μια λεπτομερώς επεξεργασμένη πορεία διοικητικών και νομικών αλλαγών που οδηγούν σε παραλλαγή του Σουηδικού συστήματος για την Ελλάδα. Μ. Νεκτάριος 2008, *Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση με συναίνεση και διαφάνεια*, Παπαζήσης,.

²⁶ Ο χαρακτηρισμός αυτός είναι επαρκής για την περίοδο μετά το 2000. Η μελέτη των 'Αγγλων αναλογιστών' ανατέθηκε 3 μήνες μετά τις εκλογές και ήταν έτοιμη 15 μήνες μετά...

Δεύτερον, μια συζήτηση στην κοινωνία η οποία να προετοιμάζει την συναίνεση γύρω στο νέο κοινωνικό συμβόλαιο: Την συνειδητοποίηση της ύπαρξης εναλλακτικών λύσεων, συζήτηση στην κοινωνία για τα χαρακτηριστικά τους, αντίληψη των πραγματικών επιλογών που αντικρίζει η Ελληνική κοινωνία. **Ο στόχος είναι η διεξαγωγή μιας σώφρονος συζήτησης που να μπορεί να δώσει βάσεις για πολιτική εντολή προς μια μελλοντική κυβέρνηση.**

6. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Θέματα επικαιρότητας και ασφαλιστική στρατηγική

Η επικαιρότητα του ασφαλιστικού χαρακτηρίζεται από συνεχή ενασχόληση με θέματα που παρουσιάζονται ως φλέγοντα και απαιτούντα άμεση αντιμετώπιση. Αυτά η παρούσα προσέγγιση τα χαρακτήρισε ως τα 'δέντρα' που συχνά κρύβουν το δάσος του συνολικού προβλήματος και οδηγούν σε άσκοπες σκιαμαχίες. Όμως, παραμένει το θέμα ότι η συνολική αντιμετώπιση του προβλήματος συχνά δεν είναι άλλη από το σύνολο των επιμέρους θέσεων. Μια συνολική στρατηγική αντίληψη προδιαθέτει την ανάλυση των επιμέρους θεμάτων προς συγκεκριμένη κατεύθυνση.

Για τον λόγο αυτό, το παράρτημα αυτό απλώς παραθέτει μια σειρά από σκέψεις/σημειώσεις για θέματα που συχνά έρχονται στην επικαιρότητα:

- **Συνολικό πρόβλημα / Κλαδική οργάνωση.** Λέγεται συχνά ότι ο 'τάδε' κλάδος δεν έχει πρόβλημα αφού έχει υγιή σχέση ασφαλισμένων/συνταξιούχων. Όμως, αν το συνολικό ασφαλιστικό προκύπτει από την αντίστοιχη σχέση στον πληθυσμό, τότε, η υγιής σχέση σε ένα ταμείο γίνεται εις βάρος της σχέσης σε ένα άλλο ταμείο. Αντίστοιχα, αν η κοινωνική αλληλεγγύη είναι ενιαία, τότε δεν μπορεί κάποιος κλάδος να αυτονομείται ως νησίδα και να αρνείται την αλληλεγγύη σε άλλους κλάδους. Αυτό θα μπορούσε να γίνει μόνο αν δεν υπήρχαν σχέσεις αλληλεγγύης μεταξύ ταμείων, που θα επιτυγχάνετο μόνο με συστήματα χρηματοδότησης που προσομοιάζουν στα ιδιωτικά (κεφαλαιοποίηση).
- **Τα Βαρέα και Ανθυγιεινά Επαγγέλματα.** Η αφετηρία του θεσμού ήταν σε κλάδους όπως οι εργαζόμενοι σε υπόγειες στοές όπου (α) την παλαιά εποχή δεν μπορούσε να υπάρξει βελτίωση συνθηκών εργασίας και (β) υπήρχε αποδεδειγμένα χαμηλότερο προσδόκιμο επιβίωσης. Αρα για να υπάρχει ίση ανταποδοτικότητα αυτοί με το χαμηλό προσδόκιμο επιβίωσης έπρεπε να εισπράττουν την σύνταξή τους ενωρίτερα. Η κατάχρηση του θεσμού τον επεξέτεινε σε κλάδους όπου (ευτυχώς) δεν υπάρχει ούτε υποψία μικρότερης επιβίωσης, ως ένα είδος ανταμοιβής των κακών συνθηκών. Άλλως, αν διαπιστώνονταν ότι κάποια εργασία είχε ανθυγιεινές συνθήκες τότε (α) θα έπρεπε αυτές να βελτιωθούν (β) θα έπρεπε να παραμένουν οι εργαζόμενοι στις ανθυγιεινές συνθήκες το λιγότερο δυνατόν για να μην θιγεί η υγεία τους. Το σύστημα ΒΑΕ δίδει κίνητρα παγίωσης των κακών συνθηκών ενώ ταυτόχρονα 'κλειδώνει' τους απασχολούμενους στις κακές συνθήκες ως την θεμελίωση της σύνταξης. Αν πραγματικά μας νοιάζει η υγεία των εργαζομένων το αίτημα θα έπρεπε να είναι η κατάργηση του θεσμού το ταχύτερο δυνατόν.

- **Τα όρια ηλικίας των γυναικών Δημοσίων Υπαλλήλων.** Η Κομισιόν παρεμβαίνει στο Δημόσιο και όχι στο ΙΚΑ, διότι η κοινωνική πολιτική δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα της ΕΕ. Αυτό που αδυνατεί να εξηγήσει η Ελληνική Κυβέρνηση είναι ότι η χορήγηση προνομίων συνταξιοδότησης (σε σχέση με τα ισχύοντα στην γενική περίπτωση, δηλαδή στο ΙΚΑ) επιλεκτικά σε κάποιους εργαζομένους της αποτελεί κοινωνική πολιτική. Αν πίστευε ότι τα χαμηλά όρια των ΔΥ ήταν πραγματικά κοινωνική πολιτική θα έπρεπε να είναι γενικευμένα παντού. Επιλεκτικές παροχές από συγκεκριμένο εργοδότη δεν μπορεί παρά να είναι τμήμα του μισθού, όπου όμως δεν επιτρέπεται να υπάρχει διάκριση σύμφωνα με το φύλο.

• **Γιατί είμαστε μονίμως απροετοίμαστοι - Στρουθοπαρεμβατισμός;** Από το 1990, κάθε 5 χρόνια περίπου έντονη κινδυνολογία ότι *‘Βουλιάζουν Τα Ταμεία’* προλογίζει *‘ήπιες, αλλά σωστικές, παρεμβάσεις’*. Στο ενδιάμεσο διάστημα η άρνηση του προβλήματος πλαισιώνει την απουσία προβληματισμού και δικαιολογεί την έλλειψη προετοιμασίας. Ο στρουθοκαμηλισμός διαταράσσεται από πανικό όταν ανακαλύπτεται πρόβλημα και οδηγεί σε επείγουσες παρεμβάσεις. Η εναλλαγή φαινομενικά αντιτιθέμενων στάσεων μπορεί επάξια να βαφτιστεί *‘στρουθοπαρεμβατισμός’*. Ενα επιμέρους πρόβλημα του στρουθοπαρεμβατισμού είναι ότι η Κυβέρνηση (αλλά και οι υπόλοιποι εμπλεκόμενοι, Ταμεία, κοινωνικοί εταίροι) δεν έχει ποτέ έτοιμες τις τεχνικές επεξεργασίες που απαιτούνται για να γίνει αξιόπιστος κοινωνικός διάλογος ή (πολλώ μάλλον) να συγκριθούν και να συζητηθούν εναλλακτικές λύσεις. Αποτέλεσμα η ποιότητα του διαλόγου καταρρακώνεται (ακόμη και για τους καλόπιστους συνομιλητές), οι δε λύσεις που προκρίνονται είναι αυτές που υπήρχαν επι δεκαετίες σε συρτάρια γραφειοκρατών: χωρίς φαντασία και χωρίς γνώση του τι έχει γίνει στην Ευρώπη και στον κόσμο τα τελευταία 20 χρόνια. **Αποτέλεσμα, η κάθε απόπειρα είναι καταδικασμένη πριν ακόμη αρχίσει.**

Η καλύτερη υπηρεσία που μπορεί να γίνει στο ασφαλιστικό ώστε να το επιτρέψει να σπάσει τον φαύλο κύκλο σκιαμαχιών και αδιέξοδων παρεμβάσεων είναι να ετοιμαστεί η τεχνική και μελετητική υποδομή ώστε να ανοίξουν επιτέλους οι ορίζοντες.