

ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Οκτώβριος 2007

ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ, ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα δημοσιονομικού ελλείμματος παγκοσμίως, το οποίο μεταβιβάζεται επιδεινώμενο από γενιά σε γενιά. Το ασφαλιστικό, σύμφωνα με μελέτες, αποτελεί κύριο παράγοντα αύξησης του ελλείμματος. Εάν δεν αντιμετωπιστεί με γενναιότητα και σωφροσύνη τα περιθώρια για ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα της οικονομίας συρρικνώνονται στο ελάχιστο. Ιδιαίτερα μέσα στην πραγματικότητα της παγκοσμιοποίησης, μια τέτοια εξέλιξη οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια στην ύφεση, στην ανεργία και στην υποβάθμιση του βιοτικού επιπέδου.

Υπογραμμίζεται ότι λόγω της τεράστιας έκτασής του, το ζήτημα του ασφαλιστικού μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνο με δέσμη μέτρων και όχι αποσπασματικά όπως γινόταν μέχρι σήμερα. Οποιαδήποτε προτεινόμενη αλλαγή είναι απαραίτητο να συνοδεύεται από μελέτη για τον αντίκτυπό της πάνω στο κόστος των συντάξεων.

Οι κοινωνικοί εταίροι, κυβέρνηση και κόμματα θα πρέπει να τοποθετηθούν με συγκεκριμένες προτάσεις επί του θέματος που θα συνοδεύονται από τις αντίστοιχες μελέτες. Χρειάζεται παράλληλα πρόγραμμα σφαιρικής ενημέρωσης της κοινής γνώμης για το ζήτημα.

Με κατανόηση του θέματος, παράλληλες δράσεις από τις εμπλεκόμενες πλευρές και κοινωνική συναίνεση μπορούμε να εξασφαλίσουμε το μέλλον για το ασφαλιστικό μας σύστημα.

1. Περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης

Το Ασφαλιστικό Σύστημα αποτελεί ένα πλέγμα σχέσεων με μακροχρόνια διάσταση. Συχνές μεταβολές πρέπει να αποφεύγονται, γιατί αλλάζουν τον ορίζοντα και τις προσδοκίες των ασφαλισμένων, με αρνητικές κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις. Από την άλλη μεριά η δυναμικότητα της φύσης του επιβάλλει τη συσχέτισή του με δείκτες που επηρεάζουν την πορεία του σε βάθος χρόνου. Παράλληλα χρειάζονται κάποιες παρεμβάσεις σε αραιά χρονικά διαστήματα για την εξάλειψη των στρεβλώσεων που παρουσιάζονται κατά τη λειτουργία και την εξέλιξή του.

Υπογραμμίζεται ότι η βιωσιμότητα του συστήματος διαχρονικά έχει απόλυτη προτεραιότητα για την Ελλάδα εφόσον από αυτήν εξαρτάται η **κοινωνική συνοχή, η αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών, καθώς και η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού**. Ταυτόχρονα εξίσου σημαντική προτεραιότητα αποτελεί η επιτάχυνση της **οικονομικής ανάπτυξης και η ισορροπία των δημόσιων οικονομικών**, ζήτημα που απασχολεί σχεδόν όλα τα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης τα οποία προβαίνουν σε μεταρρυθμίσεις.

Το σημερινό Σύστημα μαστίζεται από :

- **Νομοθετική πολυπλοκότητα που συνεπάγεται αδιαφάνεια και κατ' επέκταση αδικία:** Αποτελεί ελληνική «πατέντα» εργαζόμενοι με ίδιες εισφορές, ίδια έτη υπηρεσίας και ίδιους μισθούς να παίρνουν διαφορετικές συντάξεις. Ορισμένες κατηγορίες ασφαλισμένων χρησιμοποιώντας πολιτικές πιέσεις προμηδοτούνται από ειδικές ρυθμίσεις, τόσο πολλές ώστε να αποτελούν πλέον κανόνα και όχι εξαίρεση, εις βάρος τελικά πιο «αδύναμων» επαγγελματιών ομάδων.
- **Πολυδιάσπαση και σπατάλη:** Το σύστημα κατακερματίζεται σε επί μέρους ομάδες. Οι επενδύσεις είναι αναποτελεσματικές λόγω του χαμηλού ύψους των αποθεματικών των επί μέρους κλάδων και διότι δεν γίνονται από ειδικούς. Η παρακολούθηση και ο έλεγχός του με βάση ενιαίους κανόνες είναι εξαιρετικά δυσχερές. Είναι αδύνατο να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας.

- **Έλλειψη ανταποδοτικότητας:** Οι εισφορές δεν συσχετίζονται με τις παροχές. Οι εισφορές καλύπτουν και τις παροχές κατώτατων συντάξεων, αναπληρώνοντας την κοινωνική προστασία. Η κοινωνική πολιτική ασκείται από τις κυβερνήσεις σε βάρος των ταμείων. Οι κλάδοι υγείας συχνά ενισχύονται από τα αποθεματικά των συντάξεων, οπότε χάνεται ακόμα περισσότερο η έννοια της ανταποδοτικότητας.
- **Αποδιοργάνωση:** Λόγω της πολυδιάσπασης, της πολυνομίας και της πολυπλοκότητας είναι αδύνατον να καταγραφεί το σύστημα με ενιαίο λογιστικό και μηχανογραφικό τρόπο. Είναι αξιοσημείωτο ότι για τον ασφαλισμένο πληθυσμό της χώρας λειτουργούν 171 εποπτευόμενα ταμεία: 22 κύριας ασφάλισης, 40 επικουρικής, 33 προνοίας, 54 αλληλοβοηθείας, 18 ασθενείας, 3 λοιπών παροχών και 1 κοινής ωφέλειας. Από αυτά 96 εποπτεύονται από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, 10 από το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, 1 από το Υπουργείο Οικονομικών, 7 από το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, 1 από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και τα υπόλοιπα είναι αυτόνομα.
- **Αποξένωση - αποστασιοποίηση κράτους, ασφαλισμένων και εργοδοτών:** Η κοινωνία δεν είναι πραγματικά ενήμερη για την διάσταση και τη φύση του προβλήματος της κοινωνικής ασφάλισης, που αποτελεί ένα είδος «ταμπού», με αποτέλεσμα να μην αντιδρά και να μην πιέζει προς τη σωστή κατεύθυνση, όταν προτείνονται μεταρρυθμίσεις.
- **Εισφοροδιαφυγή- Εισφοροαποφυγή:** Το κράτος δεν τακτοποιεί τις οφειλές του προς τα ταμεία και αδυνατεί να ελέγξει την εισφοροδιαφυγή. Εργοδότες και επιχειρήσεις εισφοροδιαφεύγουν και αποσυνδέουν τα κέρδη από τις υποχρεώσεις τους προς την κοινωνική ασφάλιση. Η ελληνική κοινωνία δεν εισπράττει το μερίδιο που της αναλογεί από την τεχνολογική εξέλιξη και την οικονομική πρόοδο. Αποτελεί συνήθη πρακτική, με ανοχή των ασφαλισμένων, οι ασφαλιστικές – δηλωμένες αποδοχές να αντιπροσωπεύουν συχνά ένα υποσύνολο των πραγματικών. Η επιλογή αυτή γίνεται συχνά συνειδητά εκ μέρους των εργαζομένων λόγω μη

ύπαρξης ανταποδοτικότητας και επειδή για τη σύνταξη προσμετράται μόνο μία πενταετία και όχι ολόκληρη η καριέρα.

Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη για την Ελλάδα, **η δαπάνη του ασφαλιστικού συστήματος αποτελεί μια πραγματικότητα, 23,80 δισεκ. ευρώ το χρόνο, ή 12,5% του ΑΕΠ.**, σε τρέχουσες τιμές (Πίνακας 1). Κατά τις εκτιμήσεις ειδικών οι παραπάνω προσεγγίσεις αναμένεται να έχουν εξελιχθεί ακόμα δυσμενέστερα.

Στη διάρκεια της δεκαετίας που διανύουμε επιβάλλεται η **άρση των στρεβλώσεων των κοινωνικών πόρων**, διότι αποτελούν ένα είδος έμμεσης και επομένως άδικης φορολόγησης. Αποδέκτες τους είναι κάποια ταμεία που επιλέγονται με αμφισβητούμενα κριτήρια. Αυτόματα γεννάται η ανάγκη υποκατάστασής τους από εθνικούς πόρους. Παράλληλα η διαρκής επιδείνωση των δημογραφικών στοιχείων και των οικονομικών αποτελεσμάτων των ταμείων καθιστά την μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος επιτακτική, **χρειάζεται δίκαιη κατανομή του κόστους της ασφάλισης ανάμεσα στις γενεές και μεταξύ κράτους – εργοδοτών- ασφαλισμένων.**

Όσο αργότερα αναληφθούν οι απαιτούμενες πολιτικές πρωτοβουλίες, επιτείνεται η αβεβαιότητα και οι αναγκαστικές παρεμβάσεις θα είναι περισσότερο οδυνηρές .

2. Οι διαστάσεις του προβλήματος , σύμφωνα με πρόσφατες μελέτες

Όλα τα μεγέθη που εμφανίζονται είναι σε σημερινές τιμές. Εκτιμούμε ότι, οποιαδήποτε νέα μελέτη θα δώσει δυσμενέστερα αποτελέσματα, διότι στην τελευταία επίσημη μελέτη αφενός έχει υποτεθεί μια πιο αισιόδοξη από τη σημερινή εξέλιξη για το ΑΕΠ και αφετέρου είναι υποτιμημένη η γήρανση του πληθυσμού.

Ουσιαστικά όμως το πρόβλημα έχει καταγραφεί ως προς τις διαστάσεις του και μια νέα μελέτη θα συμβάλει μόνο σε ποσοτική ακρίβεια . Στον πίνακα που ακολουθεί απεικονίζεται η εξέλιξη των κρατικών δαπανών της κοινωνικής ασφάλισης (ελλείμματα ταμείων συνολικά) καθώς και η δαπάνη συντάξεων, αν δεν άλλαζε τίποτα στο υφιστάμενο καθεστώς. Ο νόμος 3029/2002 είναι μεταγενέστερος

από το χρόνο της μελέτης και συνεπώς δεν έχει ληφθεί υπόψη στα στοιχεία του πίνακα, θα επιδράσει όμως μελλοντικά σε αυτά.

Πίνακας 1 .

<i>Έτος</i>	<i>Συνολική Δαπάνη Συντάξεων σε δις ευρώ με τιμές 2007 (Έξοδα: Παροχές + Διοικητικά Έξοδα)</i>	<i>Συνολική Δαπάνη Συντάξεων ως ποσοστό του ΑΕΠ *</i>
2007**	23,80**	12,5%**
2010	26,44	12,6%
2015	32,69	13,8%
2020	40,77	15,4%
2025	50,68	17,6%
2030	61,70	19,6%
2035	72,35	21,7%
2040	83,00	23,8%
2045	92,19	24,7%
2050	99,53	24,8%

* Α.Ε.Π. 2007 – 2050 σύμφωνα με τις υποθέσεις της μελέτης.

** Εκτίμηση.

Οι δαπάνες συντάξεων αυξάνουν σταδιακά για να φτάσουν το 2030 στα 61,70 δις €, ή στο 19,6% του Α.Ε.Π. και στη συνέχεια κινούνται σε διαρκώς υψηλότερα επίπεδα. Οι προβλέψεις αυτές μπορούν να εξελιχθούν προς δυσμενέστερη ή ευμενέστερη κατεύθυνση, ανάλογα με την εξέλιξη των παραγόντων:

- Αναπροσαρμογή συντάξεων.
- Απασχόληση – Ανεργία.
- Α.Ε.Π. (Ανάπτυξη-Παραγωγικότητα).
- Γήρανση, υπογεννητικότητα και γενικά δημογραφικές εξελίξεις .
- Μετανάστευση.
- Απόδοση επενδύσεων.
- Νομοθεσία. (Κανονισμός παροχών-εισφορών, διοικητικός εξορθολογισμός)
- Εισφοροδιαφυγή

3. Ανάλυση των παραπάνω παραγόντων, κατά σειρά σπουδαιότητας ως προς την επίδρασή τους στην δυναμική του ασφαλιστικού συστήματος

- i. **Νομοθεσία:** Θέσπιση χαμηλών ορίων συνταξιοδότησης στους μισθωτούς. Επιτρέπει σε ομάδες ασφαλισμένων να αποχωρούν σε νέα ηλικία από την παραγωγή. Για παράδειγμα οι γυναίκες παλαιές ασφαλισμένες (προ του 93) συνταξιοδοτούνται νωρίτερα από τους άνδρες. Οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν ευνοϊκότερες ρυθμίσεις από τους ιδιωτικούς υπαλλήλους και τους αυτοαπασχολούμενους. Ταυτόχρονα απουσιάζει μια ουσιαστική πολιτική ενθάρρυνσης και επιβράβευσης όσων παραμένουν στην εργασία μετά τα 65.

- ii. **Εισφοροδιαφυγή:** Παράγων συρρίκνωσης των πόρων της κοινωνικής ασφάλισης και ανωμαλίας για την λειτουργία ολόκληρης της οικονομίας.
- iii. **Αναπροσαρμογή συντάξεων:** Η ετήσια αύξηση των συντάξεων υπολογίζεται σύμφωνα με την εκάστοτε εισοδηματική πολιτική με αδιαφανή ή αυθαίρετο τρόπο. Ο καθορισμός ενός τόσο σημαντικού μεγέθους για την πορεία του συστήματος και της οικονομίας χωρίς μέθοδο αποτελεί παράγοντα αιφνιδιασμού και ανασφάλειας για την κοινωνία και για την οικονομία. Η αύξηση των συντάξεων πρέπει να είναι εκ των προτέρων καθορισμένη και να συνδέεται με μαθηματικό τύπο με μακροοικονομικούς και δημογραφικούς δείκτες όπως πχ. αύξηση μισθών, ΑΕΠ, απασχόληση- ανεργία, γήρανση, κτλ..
- iv. **Απασχόληση – Ανεργία:** Επηρεάζει σημαντικά τη σχέση ασφαλισμένων και συνταξιούχων, ως εκ τούτου έχει μεγάλη επίδραση στην ανταποδοτικότητα του συστήματος. (σχέση εισφορών - παροχών).
- v. **Εξέλιξη Α.Ε.Π. (ανάπτυξη-παραγωγικότητα):** Επιδρά στο σύνολο της οικονομίας επηρεάζοντας άμεσα την εισοδηματική πολιτική.

- vi. **Γήρανση, υπογεννητικότητα:** Επιβαρύνει λιγότερο τα αποτελέσματα αλλά, σε συνδυασμό με τον παράγοντα ανεργία, δημιουργεί ένα εκρηκτικό «δίδυμο» για το σύστημα. Σύμφωνα με στοιχεία του Ageing Working Group 2004, ο δείκτης εξάρτησης των ηλικιωμένων (πληθυσμός 65+/πληθυσμό 15-64) θα αυξηθεί μέχρι το 2050 περίπου κατά 130% συγκριτικά με το 2003. Αποτέλεσμα αυτού, θα είναι ο υποδιπλασιασμός της αναλογίας του πληθυσμού σε παραγωγικές ηλικίες (15-64) προς τον πληθυσμό σε μη παραγωγικές ηλικίες (65+). Η δημογραφική αυτή μεταβολή είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για τις μελλοντικές προοπτικές του ασφαλιστικού συστήματος. Οι ηλικίες συνταξιοδότησης και οι παραγωγικές ηλικίες (με βάση τα δεδομένα του ισχύοντος ασφαλιστικού συστήματος) προβλέπεται να εξελιχθούν ως ακολούθως:

Πίνακας 2.

Έτος	Πληθυσμός σε παραγωγικές ηλικίες σε εκατ. (1)	Πληθυσμός σε ηλικίες συνταξιοδότησης σε εκατ. (2)	Αναλογία (1):(2)
2005	7,48	2,05	3,74
2010	7,56	2,12	3,57
2020	7,42	2,42	3,08
2030	7,11	2,81	2,54
2040	6,49	3,29	1,97
2050	5,87	3,55	1,65

- vii. **Μετανάστευση:** Μοχλός πρόσκαιρης μείωσης της επίδρασης της γήρανσης και παράγων αναβολής των ελλειμμάτων συντάξεων για 10-20 χρόνια. Ο κίνδυνος που μπορεί να προκύψει προέρχεται από την υποαπασχόληση των μεταναστών, διότι καταλήγουν σε μη ανταποδοτική σύνταξη (κατώτατη).

- viii. **Απόδοση επενδύσεων:** Μεγάλο μέρος της περιουσίας των ταμείων είναι δεσμευμένο υποχρεωτικά σε κρατικά ομόλογα και σε ακίνητα, χωρίς καμιά σχεδόν απόδοση. Χρειάζεται ένας νέος νόμος πλαίσιο, βάσει του οποίου θα μπορούν να αξιοποιηθούν τα αποθεματικά, με διαφάνεια, αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα.

4. Τα δυνατά εργαλεία

Εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων, με πολύ διαφορετικές επιπτώσεις όμως το καθένα, είναι :

- I.** Ενίσχυση της απασχόλησης (γυναίκες, νομιμοποίηση μεταναστών, ενεργός γήρανση νέοι)
- II.** Αναθεώρηση των ρυθμίσεων για πρόωρη συνταξιοδότηση ώστε να αυξηθεί η πραγματική ηλικία συνταξιοδότησης. Δράση για παράταση του εργασιακού βίου. Συσχέτιση των ορίων ηλικίας με τις δημογραφικές εξελίξεις .
- III.** Αναπροσαρμογή του ανώτατου ποσοστού αναπλήρωσης συντάξιμων αποδοχών, για κύρια και επικουρική ασφάλιση σαν κίνητρο παραμονής στην εργασία.
- IV.** Τρόπος υπολογισμού σύνταξης (με βάση ποιο μισθό του ασφαλιστικού βίου υπολογίζεται η σύνταξη) .
- V.** Ρυθμός αναπροσαρμογής συντάξεων σύμφωνα με οικονομικούς δείκτες .
- VI.** Οριστική ρύθμιση του θέματος των κοινωνικών πόρων.
- VII.** Επιδίωξη οικονομικών κλίμακας με ενοποιήσεις και συγχωνεύσεις Ταμείων, ώστε ο αριθμός τους να περιοριστεί στο ελάχιστο, δίδοντας παράλληλα διέξοδο στους επί μέρους κλάδους να προσφύγουν συμπληρωματικά στην Επαγγελματική Ασφάλιση (2^{ος} Πυλώνας) με φορολογικά και άλλα κίνητρα .
- VIII.** Ενίσχυση ανταποδοτικότητας της κοινωνικής ασφάλισης. Αναλογιστική συσχέτιση εισφορών με παροχές. Διαχωρισμός κοινωνικής προστασίας από την κοινωνική ασφάλιση. Διαχείριση της κοινωνικής προστασίας (ελάχιστες συντάξεις, ΕΚΑΣ, σύνταξη ανασφάλιστου υπερήλικα ΟΓΑ) από τα Υπουργεία Οικονομίας και Υγείας-Πρόνοιας .
- IX.** Υποχρεωτική ασφάλιση όλων ανεξαιρέτως των εργαζόμενων στο ελληνικό έδαφος και αυστηροποίηση της νομοθεσίας για την εφαρμογή των συλλογικών συμβάσεων εργασίας και την πάταξη της εισφοροδιαφυγής . Ενίσχυση των Επιθεωρήσεων Εργασίας και

των ελεγκτικών υπηρεσιών των Ταμείων για τον έλεγχο και την εφαρμογή των παραπάνω.

- X.** Αύξηση των δημοσίων εσόδων από την πάταξη της φοροδιαφυγής ή μείωση των εξόδων από τη συρρίκνωση του δημόσιου τομέα και τον εξορθολογισμό της δημόσιας υγείας, για εξοικονόμηση πόρων που θα αποτελούν την κρατική χρηματοδότηση των ταμείων.
- XI.** Καταπολέμηση εισφοροδιαφυγής όχι μόνο μέσω επιθεωρήσεων εργασίας αλλά συνολικά και στοχευμένα με κατάλληλη νομοθεσία.
- XII.** Ενιαίο μηχανογραφικό και λογιστικό σύστημα για όλα τα Ταμεία. Κυρώσεις στα διοικητικά συμβούλια σε περίπτωση μη παροχής στοιχείων και μη τήρησης οικονομικών καταστάσεων
- XIII.** Ενεργός διαχείριση των αποθεματικών
- XIV.** Επανεξέταση – έλεγχος συντάξεων αναπηρίας και αναθεώρηση κατηγοριών βαρέων – ανθυγιεινών επαγγελμάτων.

Τα εργαλεία αυτά δύνανται να χρησιμοποιηθούν μεμονωμένα ή σαν δέσμη μέτρων και ο βαθμός που επηρεάζουν το σύστημα εξαρτάται από το πώς θα χρησιμοποιηθεί το καθένα ή ο τρόπος που θα συνδυαστεί με κάποιο/α άλλο/α. Οι τρόποι επιλογής και εφαρμογής τους αποτελούν τη βάση ενός ειλικρινούς κοινωνικού διαλόγου για το ασφαλιστικό.

5. Στόχοι της μεταρρύθμισης

Η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος πρέπει να εξυπηρετεί τους ακόλουθους στόχους:

- *Να εξασφαλίζει βιωσιμότητα.*
- *Να δημιουργεί προϋποθέσεις κοινωνικής δικαιοσύνης (διαγενεακή και ενδογενεακή αλληλεγγύη).*
- *Να οδηγεί σε καλύτερη οργανωτική δομή και λειτουργία.*
- *Να είναι οικονομικά εφικτή.*
- *Να συνδέει την κοινωνική ασφάλιση με την ανάπτυξη και την απασχόληση.*

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η κατάσταση του ασφαλιστικού μας συστήματος παραμένει κρίσιμη όσο εμείς συνεχίζουμε να μην λαμβάνουμε τα απαραίτητα μέτρα. Οφείλουμε σαν ώριμη κοινωνία να εξομαλύνουμε τις στρεβλώσεις που με το χρόνο παραμόρφωσαν την αρχική ιδέα της κοινωνικής ασφάλισης.

Τα παιδιά και τα εγγόνια μας θα επιθυμούσαν την ανάληψη ευθυνών όλων των εμπλεκομένων για το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα.. Η κληρονομιά που οφείλουμε στις επόμενες γενεές είναι κυρίως η εξυγίανση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.