

Έκθεση Πισσαρίδη και Δεύτερος Πυλώνας Ασφάλισης

Η ενδιάμεση έκθεση του σχεδίου Ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας υπό τον Καθηγητή Πισσαρίδη, προτείνει την ενίσχυση των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων του ασφαλιστικού συστήματος για την άμβλυση των επιπτώσεων της δημογραφικής γήρανσης. Συγκεκριμένα, προτείνεται η μετάβαση «σε σύστημα τριών πυλώνων, με μείωση εισφορών και ενισχυμένους βαθμούς ελευθερίας των νοικοκυριών στη διαχείριση». Με τον τρόπο αυτό, αναγνωρίζονται οφέλη που αφορούν «τη μεγαλύτερη διασπορά ρίσκου και άρα διαχρονικά μεγαλύτερη ασφάλεια για τις συντάξεις».

Επισημαίνεται ότι ο πρώτος πυλώνας αφορά την κοινωνική ασφάλιση, ο δεύτερος την επαγγελματική και ο τρίτος την ιδιωτική ασφάλιση. Ο δεύτερος (όπως και ο τρίτος) συνταξιοδοτικός πυλώνας λειτουργεί υποχρεωτικά μόνοκεφαλαιοποιητικά. Αντίθετα, ο πρώτος πυλώνας μπορεί να λειτουργεί είτε διανεμητικά, όπως συμβαίνει σήμερα στην κύρια ασφάλιση, είτε υπό νοητή κεφαλαιοποίηση, όπως συμβαίνει σήμερα στην επικουρική ασφάλιση, είτε υπό πραγματική κεφαλαιοποίηση (όπως ο δεύτερος και ο τρίτος), επιλογή που όμως δεν υιοθετείται στο σημερινό σύστημα.

Ως εκ τούτου, μία άκριτη αντιπαράθεση μεταξύ διανεμητικού και κεφαλαιοποιητικού συστήματος συσκοτίζει το βασικό ερώτημα: η λύση της κεφαλαιοποίησης που προτείνεται στην έκθεση Πισσαρίδη, πρόκειται να εφαρμοστεί εντός του πρώτου πυλώνα, εντός του δεύτερου ή μέσω ενός συνδυασμού των δύο;

Η επιλογή που θα προκριθεί από τον νομοθέτη είναι καίρια, καθώς θα καθορίσει αν υλοποιηθούν τα οφέλη της διασποράς ρίσκου και άρα της διαχρονικά μεγαλύτερης ασφάλειας για τις συντάξεις. Η Ελληνική Ένωση Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης (ΕΛ.Ε.Τ.Ε.Α.) επιθυμεί να διευκρινίσει ότι η «μεγαλύτερη διασπορά ρίσκου και άρα διαχρονικά μεγαλύτερη ασφάλεια για τις συντάξεις» επιτυγχάνεται όχι με την άκριτη εφαρμογή της κεφαλαιοποίησης, αλλά με τη συστηματική ανάπτυξη ενός 2ου (αλλά και 3ου) πυλώνα ο οποίος θα λειτουργεί συμπληρωματικά προς τον 1ο. Με άλλα λόγια, διασπορά ρίσκου και υψηλότερη ασφάλεια προκύπτουν από τη δια-πυλωνική στήριξη του συνταξιοδοτικού και όχι από την απλή εφαρμογή της κεφαλαιοποίησης.

Τούτο συμβαίνει διότι το κύριο χαρακτηριστικό του 2ου πυλώνα δεν είναι η κεφαλαιοποίηση καθαυτή (την οποία μπορεί να υιοθετεί και ο 1^{ος} πυλώνας), αλλά το κανονιστικό πλαίσιο διακυβέρνησης με το οποίο οφείλει να συμμορφωθεί, και το οποίο διαφέρει ριζικά από το αντίστοιχο του 1ου πυλώνα. Σε αυτή τη ριζική διαφορετικότητα εδράζεται η πραγματική πηγή της διασποράς και άρα της ασφάλειας. Το κανονιστικό πλαίσιο του 2ου πυλώνα θεωρείται ιδιαίτερος αυστηρό και καθορίζεται στην ελληνική πραγματικότητα από το Ν.4680/2020, σε συνδυασμό με τον ιδρυτικό Ν.3029/2002. Το πλαίσιο αυτό διασφαλίζει:

- την ανεξάρτητη, ιδιωτικού δικαίου, μη κερδοσκοπική, νομική προσωπικότητα των Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης (Τ.Ε.Α.) και
- την επαγγελματική διαχείριση τους η οποία θεμελιώνεται στην ύπαρξη και ανεξαρτησία βασικών λειτουργιών, στην ενημέρωση των μελών, σε συνετούς επενδυτικούς κανόνες και περιορισμούς, στην επάρκεια των τεχνικών προβλέψεων και των κεφαλαίων φερεγγυότητας, καθώς και σε συγκεκριμένες αρχές εταιρικής διακυβέρνησης και εποπτικές απαιτήσεις.

Συνεπώς, ακριβώς επειδή υφίσταται κανονιστικό, μη κερδοσκοπικό πλαίσιο ανεξάρτητης και επαγγελματικής διακυβέρνησης των Τ.Ε.Α., καθίσταται δυνατή η κεφαλαιοποίηση των συνταξιοδοτικών παροχών τους – το αντίστροφο ουδόλως ισχύει, καθώς είναι δυνατό να υπάρχουν ταμεία που λειτουργούν κεφαλαιοποιητικά αλλά να μην υπόκεινται σε ένα τέτοιο αυστηρό πλαίσιο. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα παρέχει ο ίδιος ο Ν.4680/2020 ο οποίος δεν εφαρμόζεται σε φορείς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης (δηλαδή σε φορείς του 1ου πυλώνα) αλλά ούτε και σε «υβριδικά» ταμεία επαγγελματικής υποχρεωτικής ασφάλισης που λειτουργούν σε υποκατάσταση της υποχρεωτικής εκ του νόμου επικουρικής ασφάλισης – έστω και αν λειτουργούν με την αρχή της κεφαλαιοποίησης. Ο λόγος της μη εφαρμογής οφείλεται στο ότι η βιωσιμότητά αυτών των φορέων εξασφαλίζεται τελικά από το κράτος – ως εκ τούτου, οι βασικότεροι κίνδυνοι που αντιμετωπίζουν οι φορείς του 1ου πυλώνα είναι πολιτικοί και λειτουργικοί. Αντίθετα, τα ανεξάρτητα Τ.Ε.Α. του 2ου πυλώνα ασφάλισης αντλούν τη βιωσιμότητά τους αποκλειστικά και μόνο μέσω της δέουσας συμμόρφωσής τους στο αυστηρό κανονιστικό πλαίσιο διακυβέρνησής τους – εξού και οι βασικότεροι κίνδυνοι στους οποίους υπόκεινται προέρχονται από την έκθεσή τους στις αγορές κεφαλαίων.

Η υιοθέτηση επομένως της αρχής της κεφαλαιοποίησης μέσω της δημιουργίας ενός δημόσιου ταμείου 1ου πυλώνα (ή έστω «υβριδικού» δημόσιου ταμείου) το οποίο θα επιφορτιστεί με την κεφαλαιοποίηση των εισφορών της επικουρικής ασφάλισης, δεν αποτελεί παρά μια απλή εφαρμογή της κεφαλαιοποίησης εντός του 1ου πυλώνα. Όσο η τελική ευθύνη της βιωσιμότητας ενός τέτοιου δημόσιου ταμείου παραμένει μετατοπισμένη στο κράτος, ένας τέτοιος σχεδιασμός, ακόμα και αν συνοδεύεται από αναβαθμισμένους επαγγελματικούς όρους διαχείρισης, δεν εξαλείφει τους πολιτικούς και λειτουργικούς κινδύνους του 1ου πυλώνα στους οποίους άλλωστε, ήδη υπόκεινται οι ασφαλισμένοι της επικουρικής (όπως και της κύριας) ασφάλισης. Ακόμα δε χειρότερα, τους εκθέτει επιπλέον και στους κινδύνους των αγορών λόγω της κεφαλαιοποίησης.

Η απλή επομένως αντικατάσταση της δημογραφικής εξάρτησης από τον ρυθμό κεφαλαιοποιητικής αύξησης των εισφορών στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός νέου δημόσιου ταμείου του 1ου πυλώνα, δεν είναι αρκετή για να υποστηρίξει κάποιος ότι το νέο σύστημα αποκτά διαφορετικά χαρακτηριστικά κινδύνου σε σχέση με την κύρια ασφάλιση. Ο κεφαλαιοποιητικός χαρακτήρας αν δεν συνοδευτεί από περαιτέρω δραστικά μέτρα μείωσης των πολιτικών και λειτουργικών κινδύνων του 1ου πυλώνα (τα οποία δεν περιορίζονται μόνο στην απεξάρτηση από τις δημογραφικές εξελίξεις) καταλήγει να υπονομεύει ο ίδιος τη μακροχρόνια βιωσιμότητά του, αφού πάντα θα παραμένει έκθετος σε πολιτικές και λοιπές πιέσεις, όπως άλλωστε έχει αποδείξει η διεθνής εμπειρία. Η απειλή της **αντιστροφής** μιας κεφαλαιοποιητικής μεταρρύθμισης (όπως για παράδειγμα συνέβη στην Πολωνία και την Ουγγαρία) η οποία παραμένει εγκλωβισμένη εντός του 1ου πυλώνα θα διατηρείται διαρκώς επίκαιρη και θα καθίσταται μάλιστα αλκυστική ως επιλογή στον εκάστοτε νομοθέτησε περιόδους με δυσμενείς επενδυτικές εξελίξεις.

Τούτων δοθέντων, η ΕΛ.Ε.Τ.Ε.Α. θεωρεί ότι ενδεχόμενος κυβερνητικός σχεδιασμός που περιλαμβάνει τη δημιουργία ενός τέτοιου δημόσιου κεφαλαιοποιητικού ταμείου, θα πρέπει να συνοδεύεται από ουσιαστικές δράσεις που θα επιτρέπουν την παράλληλη ανάπτυξη της επαγγελματικής, συμπληρωματικής ασφάλισης (2^{ου} πυλώνα) μέσω της παροχής στους νέους ασφαλισμένους της δυνατότητας επιλογής κεφαλαιοποιητικού φορέα ασφάλισης. Για παράδειγμα, να παρέχεται η δυνατότητα στα επιχειρησιακά προαιρετικά Τ.Ε.Α. του Ν.3029/2002 να λειτουργούν ως **ουσιαστικοί** εναλλακτικοί πάροχοι του νέου

κεφαλαιοποιητικού δημόσιου ταμείου, μέσω της δημιουργίας στα Καταστατικά τους ενός ειδικά διαχωρισμένου συνταξιοδοτικού προγράμματος (κλάδου) του οποίου η επιλογή συμμετοχής έναντι του δημόσιου κεφαλαιοποιητικού ταμείου θα υπόκειται στην διακριτική ευχέρεια του ασφαλισμένου. Επιπλέον, μία τέτοια δυνατότητα, για να είναι ουσιαστική, θα πρέπει να αφορά ολόκληρο το εύρος των υπηρεσιών: από την είσπραξη και συλλογή των εισφορών μέχρι την επένδυση και απόδοση της παροχής.

Μία τέτοια στρατηγική κατεύθυνση θα κατορθώσει να εισαγάγει την κεφαλαιοποιητική διάσταση στον 1ο πυλώνα (επικουρική ασφάλιση) και ταυτόχρονα να συντελέσει στην ανάπτυξη του 2ου πυλώνα, καθώς οι ασφαλισμένοι θα πρέπει υποχρεωτικά να ασφαλίζονται συμπληρωματικά είτε στο νέο δημόσιο κεφαλαιοποιητικό ταμείο είτε σε αντίστοιχο επιχειρησιακό Τ.Ε.Α.β) να απεγκλωβίσει την κεφαλαιοποίηση από τους κινδύνους του 1ου πυλώνα, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για πραγματικά «μεγαλύτερη διασπορά ρίσκου», και γ) να υλοποιήσει την πρόταση της έκθεσης Πισσαρίδη για «πληρέστερη μετάβαση συντάξεων σε σύστημα τριών πυλώνων με [...] ενισχυμένους βαθμούς ελευθερίας των νοικοκυριών στη διαχείριση».

Συμπερασματικά, οποιοσδήποτε σχεδιασμός κεφαλαιοποίησης υποχρεωτικού ή προαιρετικού χαρακτήρα εντός του 1ου πυλώνα που δεν περιλαμβάνει την ενεργό συμμετοχή και αξιοποίηση των επαγγελματικών ταμείων του 2ου πυλώνα, αδυνατεί να υλοποιήσει τις προτάσεις της έκθεσης Πισσαρίδη περί διασποράς, ασφάλειας και ενισχυμένων βαθμών ελευθερίας, ενώ ταυτόχρονα αποτυγχάνει να απεγκλωβιστεί από την πάγια απειλή αντιστροφής της κεφαλαιοποιητικής μεταρρύθμισης.

Δρ. Χρήστος Νούνης, Πρόεδρος ΕΛ.Ε.Τ.Ε.Α.

Δρ. Χαράλαμπος Φύτρος, Β' Αντιπρόεδρος ΕΛ.Ε.Τ.Ε.Α.