



ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
FOUNDATION FOR ECONOMIC & INDUSTRIAL RESEARCH

Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και ανάπτυξη

Σεπτέμβριος 2019

Οι κρίσεις επί θεμάτων πολιτικής και οι προτάσεις που περιέχονται στην παρούσα ανάλυση εκφράζουν τις απόψεις των ερευνητών και δεν αντανακλούν, κατ' ανάγκη, τη γνώμη των μελών ή της Διοίκησης του ΙΟΒΕ.

Συντονισμός: Νίκος Βέττας, Γενικός Διευθυντής ΙΟΒΕ και Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

Επιμέλεια:

Γεώργιος Γατόπουλος, Επικεφαλής Τμήματος Διεθνών Μακροοικονομικών & Χρηματοοικονομικών
Svetoslav Danchev, Επικεφαλής Τμήματος Μικροοικονομικής Ανάλυσης & Πολιτικής

Ειδικός σύμβουλος μελέτης: Γιώργος Στρατόπουλος, Οικονομικός Αναλυτής

Ομάδα έργου:

Αθανάσιος Αθανασιάδης
Μιχάλης Βασιλειάδης
Φωτεινή Θωμαΐδου
Στέλλα Κανελλοπούλου
Αλέξανδρος Μουστάκας
Γιάννης Πολυκάρπου

Οι ερευνητές επιθυμούν να ευχαριστήσουν εκπροσώπους της Ένωσης Ασφαλιστικών Εταιριών Ελλάδος, της Ελληνικής Ένωσης Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης, της Ένωσης Αναλογιστών Ελλάδος, της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, καθώς και τους Πλάτωνα Τήνιο, Μιλτιάδη Νεκτάριο, Γιώργο Συμεωνίδη, Χρύσα Λεβέντη, Μαρία Φλεβοτόμου, Νίκο Χοστελίδη, για τη συμμετοχή τους σε συναντήσεις εργασίας και για τη συνεισφορά τους στη μελέτη με στοιχεία, ιδέες και σχόλια. Κάθε λάθος ή παράλειψη βαρύνει αποκλειστικά τους συγγραφείς.

Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (Ι.Ο.Β.Ε.) είναι ιδιωτικός, μη κερδοσκοπικός, κοινωφελής, ερευνητικός οργανισμός. Ιδρύθηκε το 1975 με δύο σκοπούς: αφενός να προωθήει την επιστημονική έρευνα για τα τρέχοντα και αναδυόμενα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, αφετέρου να παρέχει αντικειμενική πληροφόρηση και να διατυπώνει προτάσεις, οι οποίες είναι χρήσιμες στη διαμόρφωση πολιτικής.

ISBN 978-960-7536-93-8

Copyright © 2019 Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών

Απαγορεύεται η με οιονδήποτε τρόπο ανατύπωση ή μετάφραση οποιουδήποτε μέρους της μελέτης, χωρίς την άδεια του εκδότη.

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ)
Τσάμη Καρατάσου 11, 117 42 Αθήνα
Τηλ.: (210 9211200-10), Fax: (210 9228130 & 210 9233977)
E-mail: info@iobe.gr - URL: <http://www.iobe.gr>

Περιεχόμενα

Περίληψη	6
1. Εισαγωγή.....	10
2. Ισχύον σύστημα και προκλήσεις	13
2.1 Διεθνή χαρακτηριστικά συνταξιοδοτικών συστημάτων.....	13
2.2 Δομή Ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος	17
2.2.1 Δημόσιος πυλώνας υποχρεωτικής ασφάλισης	18
2.2.2 Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης	20
2.2.3 Ιδιωτικά προγράμματα συνταξιοδοτικής κάλυψης	23
2.3 Πρόσφατες παρεμβάσεις πολιτικής.....	25
2.4 Αναλύσεις βιωσιμότητας και επάρκειας	35
2.5 Προκλήσεις στο τρέχον σύστημα	41
3. Προτάσεις για ενίσχυση των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων του συστήματος ...	52
3.1 Προτάσεις στον δημόσιο διάλογο	52
3.2 Μια Νέα Πρόταση	54
3.2.1 Μεταρρύθμιση της Επικουρικής ασφάλισης	55
3.2.2 Παραμετρικές αλλαγές στην Κύρια ασφάλιση.....	57
3.2.3 Κίνητρα για προαιρετική κεφαλαιοποιητική ασφάλιση	58
3.2.4 Οφέλη της Νέας Πρότασης.....	58
3.2.5 Βασικές αρχές στο θεσμικό πλαίσιο.....	63
3.3 Στοιχεία, παραδοχές και ποσοτικοποίηση σεναρίων.....	65
4. Εκτίμηση του κόστους μετάβασης και πρακτικές άλλων χωρών	70
4.1 Εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους και πηγές χρηματοδότησης	70
4.2 Πρακτικές άλλων χωρών	75
4.3 Συμπεράσματα	79
5. Επίδραση μεταρρύθμισης στα κίνητρα για εργασία	80
5.1 Εισαγωγή	80
5.2 Ο «συντελεστής φόρου συμμετοχής» στην εργασία (PTR)	80
5.3 Περιγραφική στατιστική δείγματος.....	84
5.4 Αποτελέσματα εκτιμήσεων	87
5.4.1 Επίδραση στο PTR.....	88
5.4.2 Επίδραση στη συμμετοχή στην εργασία	91
5.5 Συμπεράσματα	92
6. Επίδραση μεταρρύθμισης στα μακροοικονομικά μεγέθη.....	93
6.1 Εισαγωγή	93
6.2 Το μακροοικονομικό υπόδειγμα.....	93
6.3 Σενάρια και προσομοιώσεις.....	94
6.3.1 Σενάριο βάσης	94
6.3.2 Σενάρια μεταρρύθμισης.....	95
6.3.3 Προσομοιώσεις	96
6.4 Αποτελέσματα εκτιμήσεων	97
6.5 Συμπεράσματα	102
7. Συμπεράσματα και προτεραιότητες πολιτικής.....	103
7.1 Συμπεράσματα	103
7.2 Προτεραιότητες πολιτικής.....	104
8. Βιβλιογραφία	106
9. Παράρτημα.....	108
9.1 Λίστα Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης	108
9.2 Νομοθετικές παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό 2008-2018.....	109
9.3 Τεχνικό παράρτημα εκτίμησης του PTR	127
9.4 Περιγραφή του υποδείγματος GIMF.....	131

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1.1: Ποσοστό συμμετοχής στην αγορά εργασίας για πληθυσμό ηλικίας 15-64 ετών, 2017	10
Διάγραμμα 1.2: Σύνολο παγίων επενδύσεων σε Ελλάδα και Ευρωζώνη	11
Διάγραμμα 2.1: Χαρακτηριστικά των τριών «πυλώνων» ενός συνταξιοδοτικού συστήματος	13
Διάγραμμα 2.2: Διάκριση μεταξύ διανεμητικού και κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα	14
Διάγραμμα 2.3: Πληρωμές για συντάξιμες εισφορές ανά πυλώνα του συστήματος ασφάλισης, 2017 (ως ποσοστό του συνόλου των εισφορών για σύνταξη).....	18
Διάγραμμα 2.4: Συνταξιοδοτική δαπάνη ως % του ΑΕΠ, σε Ελλάδα και ΟΟΣΑ από το 1980.....	25
Διάγραμμα 2.5: Εξέλιξη συνταξιοδοτικής δαπάνης (τρέχουσες τιμές, € εκατ.)	38
Διάγραμμα 2.6: Δημόσιες δαπάνες για σύνταξη στις χώρες της ΕΕ (ως % του ΑΕΠ)	40
Διάγραμμα 2.7: Εξέλιξη της ηλικιακής πυραμίδας στην Ελλάδα από το 1950 έως το 2060	42
Διάγραμμα 2.8: Πληθυσμιακή εξέλιξη και μέση ηλικία πληθυσμού σε Ελλάδα και ΕΕ	43
Διάγραμμα 2.9: Ποσοστό εξάρτησης γήρατος σε Ελλάδα και ΕΕ, σε % (πληθυσμός άνω των 65 ετών / πληθυσμός 20-64 ετών)	44
Διάγραμμα 2.10: Πληθυσμός, άνεργοι και απασχολούμενοι ηλικίας 15-24 και 25-49 ετών, σε χιλιάδες	44
Διάγραμμα 2.11: Υποχρεωτικές μη κεφαλαιοποιητικές εισφορές για σύνταξη.....	45
Διάγραμμα 2.12: Ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών (ως % του μέσου εισοδήματος)	46
Διάγραμμα 2.13: Οριακός συντελεστής επιβάρυνσης από φόρους και εισφορές.....	46
Διάγραμμα 2.14: Βαθμός ανταποδοτικότητας κύριας σύνταξης.....	47
Διάγραμμα 2.15: Περιγραφικά στοιχεία ηλικιακής κατανομής συνταξιούχων, 2017	48
Διάγραμμα 2.16: Συνολικές επενδύσεις των παρόχων κεφαλαιοποιητικών και ιδιωτικών συντάξεων, ως % του ΑΕΠ, 2017	49
Διάγραμμα 2.17: Χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία του ελληνικού νοικοκυριού (ως % του συνόλου) και ζήτηση για ατομικά συνταξιοδοτικά προγράμματα	50
Διάγραμμα 2.18: Συνταξιοδοτικά προγράμματα ως % του συνόλου των χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων του νοικοκυριού σε χώρες της Ευρώπης.....	50
Διάγραμμα 2.19: Προβολή ετήσιας κρατικής επιχορήγησης για κύρια σύνταξη, ως % του ΑΕΠ.....	51
Διάγραμμα 3.1: Παραγωγή ιδιωτικών ασφαλιστρών ζωής και συνταξιοδοτικών προγραμμάτων (σε € εκατ.)	58
Διάγραμμα 3.2: Σύνοψη των αλλαγών της Νέας Πρότασης ανά πυλώνα	59
Διάγραμμα 3.3: Επίδραση κατωφλιού ανά κλιμάκιο μέσων μεικτών αποδοχών	61
Διάγραμμα 3.4: Επίδραση της Νέας Πρότασης σε βιωσιμότητα και επάρκεια του συστήματος	62
Διάγραμμα 3.5: Αποθεματικά στον δεύτερο πυλώνα με βάση τη Νέα Πρόταση (σε δισεκ., σταθερές τιμές του 2016).....	68
Διάγραμμα 3.6: Απόθεμα νέων επενδύσεων από ενίσχυση τρίτου πυλώνα με βάση τη Νέα Πρόταση (σε δισεκ., σταθερές τιμές του 2016).....	69
Διάγραμμα 4.1: Δημοσιονομικό κόστος εφαρμογής της Νέας Πρότασης την περίοδο 2017-2060 (ως % του ΑΕΠ)	71
Διάγραμμα 4.2: Δημοσιονομικό κόστος εφαρμογής της πρότασης ΝΤΣ την περίοδο 2017-2060 (ως % του ΑΕΠ)	72
Διάγραμμα 5.1: Δείκτης μέσου PTR ανά δεκατημόριο εισοδήματος	85
Διάγραμμα 5.2: Δείκτης PTR ανά δημογραφικά χαρακτηριστικά.....	86
Διάγραμμα 5.3: Κατανομή πληθυσμού με υψηλό PTR (>75%) ανά φύλο και κατάσταση απασχόλησης	87
Διάγραμμα 5.4: Αύξηση στο διαθέσιμο εισόδημα, ανά δεκατημόριο εισοδήματος των νοικοκυριών, % μεταβολή	88
Διάγραμμα 5.5: Μείωση PTR ανά δεκατημόριο εισοδήματος, σε π.μ. (Νέα Πρόταση)	90
Διάγραμμα 5.6: Μείωση PTR ανά δημογραφική ομάδα, σε π.μ. (Νέα Πρόταση).....	90
Διάγραμμα 6.1: Μεσο-μακροχρόνια επίδραση Νέας Πρότασης στο πραγματικό ΑΕΠ και στην απασχόληση, στην περίοδο 2020-2060	99
Διάγραμμα 6.2: Μεσο-μακροχρόνια επίδραση Πρότασης ΝΤΣ στο πραγματικό ΑΕΠ και στην απασχόληση, στην περίοδο 2020-2060	101
Διάγραμμα 9.1: Συνιστώσες του μέσου PTR ανά δεκατημόριο εισοδήματος (% επί του συνόλου) ...	127
Διάγραμμα 9.2: Κατανομή του PTR μεταξύ των ανέργων	129

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 2.1: Συνολική αξία ενεργητικού (αποθεματικών) των ΤΕΑ.....	21
Πίνακας 2.2: Παραγωγή ασφαλιστρών από ιδιωτικές ασφαλίσεις Ζωής, Υγείας, 2017.....	25
Πίνακας 2.3: Διαρθρωτικές παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό σύστημα, 2008-2018	27
Πίνακας 2.4. Προβολές Εθνικών Αναλογιστικών Αρχών για τη βιωσιμότητα του συστήματος	36
Πίνακας 2.5. Προβολές Εθνικών Αναλογιστικών Αρχών για την επάρκεια του συστήματος	37
Πίνακας 2.6: Κύρια και επικουρική συνταξιοδοτική δαπάνη, Σεπ. 2013 & 2018	39
Πίνακας 3.1. Προτάσεις στο δημόσιο διάλογο για μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος	53
Πίνακας 3.2. Παράμετροι σεναρίων προς ποσοτικοποίηση	66
Πίνακας 4.1: Επίδραση στις καθαρές απολαβές των μισθωτών από παράλληλη εφαρμογή της Νέας Πρότασης με μείωση αφορολόγητου (σε €).....	74
Πίνακας 5.1: Χαρακτηριστικά του δείγματος εργαζομένων για τον υπολογισμό του PTR.....	85
Πίνακας 5.2: Κατανομή του PTR πριν και μετά τη μεταρρύθμιση (Νέα Πρόταση)	89
Πίνακας 6.1: Επίδραση Νέας Πρότασης κατά την πρώτη πενταετία εφαρμογής	100
Πίνακας 9.1: Ισχύουσες ασφαλιστικές εισφορές μισθωτών ιδιωτικού τομέα ανά κλάδο ασφάλισης (έως 31.05.2019).....	121
Πίνακας 9.2: Παραδείγματα συνόλου ασφαλιστικών εισφορών μισθωτών ιδιωτικού τομέα (έως 31.05.2019).....	122
Πίνακας 9.3: Ισχύουσες ασφαλιστικές εισφορές εργοδοτών για τους μισθωτούς ιδιωτικού τομέα ανά κλάδο ασφάλισης (έως 31.05.2019)	123
Πίνακας 9.4: Παραδείγματα συνόλου ασφαλιστικών εισφορών εργοδοτών για μισθωτούς ιδιωτικού τομέα (έως 31.05.2019)	124
Πίνακας 9.5: Χαρακτηριστικά του δείγματος ανέργων για τον υπολογισμό του PTR	128
Πίνακας 9.6: Κατανομή του PTR μεταξύ εργαζομένων και ανέργων (σενάριο βάσης)	129

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η μελέτη αναδεικνύει αδυναμίες του ισχύοντος συνταξιοδοτικού συστήματος και προτείνει αναμόρφωσή του προκειμένου να τυνώσει τους μακροχρόνιους ρυθμούς ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση περιλαμβάνει μείωση των ασφαλιστικών εισφορών στην εργασία και δημιουργία ενός κεφαλαιοποιητικού πυλώνα αποταμίευσης για τη σύνταξη. Η μελέτη ποσοτικοποιεί το δημοσιονομικό κόστος μετάβασης της πρότασης και εκτιμά τα οφέλη από την εφαρμογή της πρότασης για την οικονομική δραστηριότητα. Η προτεινόμενη μείωση των εισφορών ενισχύει τα κίνητρα για απασχόληση αυξάνοντας τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας κατά περίπου 100 χιλιάδες άτομα. Σε συνδυασμό με ενίσχυση των επενδύσεων του κεφαλαιοποιητικού πυλώνα, το πραγματικό ετήσιο ΑΕΠ εκτιμάται ότι αυξάνεται έως και €8 δισεκ. κατά μέσο όρο για τα επόμενα 40 χρόνια.

Παρά την πρόοδο η οποία έχει συντελεστεί τα τελευταία δέκα χρόνια ως προς τον εξορθολογισμό του συνταξιοδοτικού συστήματος, πολυάριθμες και σημαντικές προκλήσεις παραμένουν, ειδικά σε σχέση με τα χαμηλά κίνητρα των σημερινών νέων για ασφάλιση, τη μειωμένη εμπιστοσύνη τους ως προς τη λήψη αξιοπρεπούς σύνταξης στο μέλλον, την πολύ μικρή συμμετοχή του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα στο συνολικό σύστημα, αλλά και το ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο υποχρεωτικών εισφορών διανεμητικού χαρακτήρα. Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν διατυπωθεί δημοσίως μια σειρά από προτάσεις μεταρρύθμισης στην κατεύθυνση βελτίωσης των κινήτρων των νέων για ασφάλιση και τόνωσης της αποταμίευσης και των επενδύσεων στην οικονομία, μέσα από την ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα μελέτη διατυπώνει και ποσοτικοποιεί τις οικονομικές επιδράσεις μιας Νέας Πρότασης για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού κινείται σε τρεις άξονες:

1. Παραμετρικές αλλαγές στην Κύρια ασφάλιση με στόχο να ενισχυθεί ο ανταποδοτικός χαρακτήρας της (1^{ος} πυλώνας)
2. Δομική μεταρρύθμιση της Επικουρικής ασφάλισης με στόχο να μετατραπεί σε υποχρεωτικό κεφαλαιοποιητικό πυλώνα (2^{ος} πυλώνας)
3. Ενίσχυση του προαιρετικού κεφαλαιοποιητικού πυλώνα ασφάλισης με την εισαγωγή φορολογικών κινήτρων (3^{ος} πυλώνας)

Διάγραμμα 1: Σύνοψη των αλλαγών της Νέας Πρότασης ανά πυλώνα

Διανεμητικός πυλώνας (π1)	Νέα Επικουρική (π2)	Προαιρετική κεφαλαιοποιητική ασφάλιση (π3)
<ul style="list-style-type: none"> • Κατάργηση των εισφορών για την υφιστάμενη επικουρική διανεμητικού χαρακτήρα • Γραμμικότερη σχέση μεταξύ εθνικής σύνταξης και ετών ασφάλισης • Χαμηλότερο πλαφόν για εισφορές 	<ul style="list-style-type: none"> • Πλήρως κεφαλαιοποιητική • Δημιουργία ατομικών λογαριασμών αποταμίευσης • Υποχρεωτικού χαρακτήρα αφορολόγητες εισφορές 6% (3% ο εργαζόμενος & 3% ο εργοδότης), με κατώφλι: αποδίδονται μόνο στο τμήμα των μεικτών αποδοχών που υπερβαίνουν τον κατώτατο μισθό • Προαιρετική για αγρότες, επιτηδευματίες και αυτοαπασχολούμενους 	<ul style="list-style-type: none"> • Επαναφορά και ενίσχυση των φορολογικών κινήτρων • Ενδεικτική πρόταση: 25% μείωση φόρου για νέες αποταμιεύσεις έως €2.000 για μονομελές νοικοκυριό και €3.000 για οικογένεια ανά έτος • Μέγιστη μείωση φόρου: 500€ για μονομελές νοικοκυριό και τα 750€ για οικογένεια

Πηγή: IOBE

Στο σύνολο της οικονομίας, η Νέα Πρόταση έχει τις ακόλουθες ευεργετικές επιδράσεις:

- Μειώνεται το μη μισθολογικό κόστος εργασίας. Ο μηχανισμός του κατωφλίου ουσιαστικά μειώνει τη μέση επιβάρυνση λόγω υποχρεωτικών εισφορών για συνταξιοδοτική ασφάλιση από 6% σε περίπου 3%.
- Μειώνεται μακροχρόνια το δημοσιονομικό βάρος χρηματοδότησης του συστήματος. Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την εισαγωγή κεφαλαιοποιητικής συνιστώσας στο ασφαλιστικό σύστημα, τόσο μέσα από τον υποχρεωτικό 2^ο πυλώνα όσο και μέσα από κίνητρα ενίσχυσης του προαιρετικού 3^{ου} πυλώνα.
- Διαφοροποιείται ο κίνδυνος περικοπών για δημοσιονομικούς και δημογραφικούς λόγους από την σχεδόν αποκλειστική εξάρτηση του συστήματος από τον πρώτο πυλώνα σήμερα (95%), μέσα από την συμπλήρωση και όχι υποκατάστασή του από τον 2^ο και 3^ο πυλώνα. Η Νέα Πρόταση οδηγεί σε ένα 1^ο πυλώνα ο οποίος συνεχίζει να κυριαρχεί (τουλάχιστον 75% των ετησίων εισφορών) ο οποίος όμως συμπληρώνεται από το 2^ο πυλώνα (έως και 15% των ετησίων εισφορών) και τον 3^ο πυλώνα (έως και 10% των ετησίων εισφορών).
- Βελτιώνονται τα κίνητρα για συμμετοχή στην αγορά εργασίας.
- Δημιουργείται εθνική αποταμίευση. Οι εισφορές στον κεφαλαιοποιητικό πυλώνα συσσωρεύουν αποθεματικά και σταδιακά δημιουργούν ένα σημαντικό κεφάλαιο εθνικής αποταμίευσης, που θα αποτελέσει πυλώνα επενδύσεων, με ετήσιες καθαρές ροές ύψους περίπου 0,5%-0,6% του ΑΕΠ, και ανάπτυξης.

Η σταδιακή προσέγγιση της Νέας Πρότασης αναδεικνύει ότι ο κεφαλαιοποιητικός πυλώνας έχει ρόλο συμπληρωματικό και όχι υποκατάστατο του πρώτου πυλώνα, ειδικά σε μια κοινωνία με υστέρηση σε δείκτες «χρηματοοικονομικού αλφαριθμητισμού» (financial literacy) και αποτελεσματικότητας ρυθμιστικού πλαισίου, κατευθύνσεις στις οποίες χρήζει βελτίωσης, προκειμένου η μεταρρύθμιση να αποδώσει τα βέλτιστα αποτελέσματα. Ένα υγιές και βιώσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα το οποίο διατηρεί ισχυρό τον πρώτο πυλώνα, αλλά ταυτόχρονα ενισχύει έναν συμπληρωματικό κεφαλαιοποιητικό πυλώνα, τόσο μέσα από επαγγελματικά, δημόσια και ιδιωτικά συνταξιοδοτικά ταμεία, όσο και μέσα από ιδιωτική ασφάλιση, προϋποθέτει ένα **ενιαίο, διαφανές και αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο**, που θα χαρακτηρίζεται από τις παρακάτω αρχές:

- Διαφανείς κανόνες για την αποτελεσματική παροχή της κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης, από Συνταξιοδοτικά Ταμεία τα οποία θα επιλέγει ο ασφαλισμένος
- Αυστηροί κανόνες επενδύσεων, που προάγουν τη διαφοροποίηση τίτλων και περιορίζουν το ρίσκο
- Αυστηρό ενιαίο πλαίσιο εποπτείας των διαχειριστών αποθεματικών και παρόχων ασφάλισης, από ανεξάρτητες αρχές
- Κίνητρα ώστε μέρος των αποθεματικών να κατευθύνεται και να επενδύεται εγχώρια, σε αρμονία και με το Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο

Η Νέα Πρόταση έχει δημοσιονομικό κόστος εφαρμογής χαμηλότερο από άλλες προτάσεις έτσι ώστε να είναι πολιτικά και κοινωνικά άμεσα υλοποιήσιμη. Εκτιμήθηκε ένα **μέσο ετήσιο δημοσιονομικό κόστος** ίσο με 1,9% του ΑΕΠ το πρώτο έτος εφαρμογής, 1,8% του ΑΕΠ για την πρώτη πενταετία που βαίνει μειούμενο σε 0,15% του ΑΕΠ το 2060 (μέσο ετήσιο κόστος 1,1%

του ΑΕΠ για όλη την περίοδο 2017-2060), για την κάλυψη των υποχρεώσεων που έχουν συσσωρευθεί από την «παλαιά» μη-κεφαλαιοποιητική Επικουρική ασφάλιση.

Μεταξύ εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης της μεταβατικής περιόδου, η μελέτη κάνει ενδεικτική αναφορά σε μέτρα που έχουν προταθεί ή εφαρμοσθεί σε άλλες χώρες, όπως μεταξύ άλλων ο περαιτέρω περιορισμός στις πρόωρες συντάξεις, τα χρηματοοικονομικά εργαλεία για «εσωτερικό δανεισμό» ή προεξόφληση του μελλοντικού δικαιώματος σε σύνταξη, π.χ. ομόλογα αναγνώρισης, η διεύρυνση της φορολογικής βάσης, η εξίσωση παροχών μεταξύ παλαιών και νέων συνταξιούχων, κ.α. Τονίζεται πως η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού χρήζει ένταξης ως προτεραιότητας από την πλευρά των θετικών δημοσιονομικών μέτρων. Παράλληλα, η οικονομική σημασία της μεταρρύθμισης δίνει επιχείρημα για αναθεώρηση των στόχων πρωτογενών πλεονασμάτων ώστε να δημιουργηθεί αντίστοιχος δημοσιονομικός χώρος.

Ως προς την **επίδραση της Νέας Πρότασης στην οικονομική δραστηριότητα** εκτιμήθηκαν διακριτά οι ποσοτικές συνέπειες μέσα από μικροοικονομικές προσομοιώσεις, όσο και από μακροοικονομικό υπόδειγμα, με σημαντικά αποτελέσματα στα κίνητρα για συμμετοχή στην εργασία και την ανάπτυξη αντίστοιχα.

Μια μείωση των εισφορών, όπως αυτή που διατυπώνεται στη Νέα Πρόταση αναδεικνύεται σημαντική για τη **βελτίωση των κινήτρων για εργασία**. Η θετική επίδραση είναι μεγαλύτερη ιδιαίτερα για τις πληθυσμιακές ομάδες που σήμερα αντιμετωπίζουν τα ισχυρότερα αντικίνητρα για εργασία, όπως τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα, οι γυναίκες, οι νέοι και οι μερικώς απασχολούμενοι. Η εφαρμογή της Νέας Πρότασης εκτιμάται ότι θα αποφέρει αύξηση της συνολικής συμμετοχής στην αγορά εργασίας κατά περίπου 1,5 ποσοστιαία μονάδα, που αντιστοιχεί σε αύξηση του εργατικού δυναμικού κατά περίπου 100 χιλιάδες άτομα. Μια τόνωση αυτού του μεγέθους είναι ιδιαίτερα σημαντική στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία, μιας και θα αντισταθμίσει μέρος των απωλειών του εργατικού δυναμικού που καταγράφεται συστηματικά τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα και που επιδεινώθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης με τη μετανάστευση ενεργού και υψηλής μόρφωσης εργατικού δυναμικού στο εξωτερικό (brain drain). Συγχρόνως, η αύξηση συμμετοχής στην αγορά εργασίας ωθεί ένα κομμάτι του εργατικού δυναμικού να στραφεί από την ανεπίσημη στην επίσημη εργασία, κατεύθυνση η οποία είναι σημαντική για τις προοπτικές βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Τέλος, τα αποτελέσματα της μικροοικονομικής προσομοίωσης δείχνουν ότι οι ευεργετικές συνέπειες είναι εντονότερες για τις κοινωνικές ομάδες με χαμηλή συμμετοχή στην εργασία, συμβάλλοντας έτσι σε μια περισσότερο ομογενή σύγκλιση της συμμετοχής στην εργασία στην Ελλάδα με τον μέσο όρο της Ευρώπης.

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης στο πλαίσιο του μακροοικονομικού υποδείγματος καθιστούν σαφές ότι η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος μπορεί να αποφέρει **μεγάλα αναπτυξιακά οφέλη**. Με ένα ιδιαίτερα συντηρητικό σενάριο ποσοστού εγχώριων επενδύσεων (25%), η Νέα Πρόταση εκτιμάται ότι οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά μ.ο. μεταξύ €4,4 δισεκ. (χωρίς ενίσχυση του π3) και €4,7 δισεκ. (με ενίσχυση του π3) κατ'έτος, για τα επόμενα 40 χρόνια και σωρευτικά περί τα €200 δισεκ.. Αντίστοιχα, εκτιμάται ενίσχυση της απασχόλησης, κατά μ.ό. τουλάχιστον 70 χιλιάδων ισοδύναμα πλήρως απασχολούμενων κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια. Με ένα αισιόδοξο σενάριο ποσοστού

εγχώριων επενδύσεων (75%) και ενίσχυση του τρίτου πυλώνα, η Νέα Πρόταση εκτιμάται ότι οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά μ.ό. €8,0 δισεκ. κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια και σωρευτικά περί τα €320 δισεκ.. Αντίστοιχα, εκτιμάται ενίσχυση της απασχόλησης, κατά μ.ό. 84 χιλιάδων ισοδύναμα πλήρως απασχολούμενων κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια.

Από τις μακροοικονομικές επιδράσεις των σεναρίων αναμόρφωσης του συνταξιοδοτικού συστήματος αναδεικνύεται πρωτίστως ο κρίσιμος ρόλος του ύψους των ασφαλιστικών εισφορών, ειδικά σε σχέση με την επίδρασή τους στη συνολική απασχόληση, οι οποίες ως μια ιδιότυπη μορφή μη ανταποδοτικής επιβάρυνσης επί του εισοδήματος από εργασία, επηρεάζουν καθοριστικά τα κίνητρα των ατόμων για εργασία. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης δείχνουν ότι τόσο η μείωση του ύψους των ασφαλιστικών εισφορών όσο και η τόνωση των εγχώριων επενδύσεων έχουν ισχυρό αναπτυξιακό αντίκτυπο, ήδη από τα πρώτα έτη εφαρμογής της Νέας Πρότασης για ασφαλιστική μεταρρύθμιση, και ακόμη περισσότερο σε βάθος χρόνου. Είναι σαφές, ότι η ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συνταξιοδοτικού συστήματος, με την υποστήριξη τόσο του δεύτερου όσο και του τρίτου πυλώνα του συστήματος, μπορεί να προσφέρει πολύτιμη αναπτυξιακή ώθηση στην ελληνική οικονομία, τόσο με την τόνωση της ζήτησης για επενδυτικά αγαθά, αλλά κυρίως με την ενίσχυση του εγχώριου παγίου κεφαλαίου και τις παρεπόμενες ευεργετικές επιδράσεις στην παραγωγικότητα.

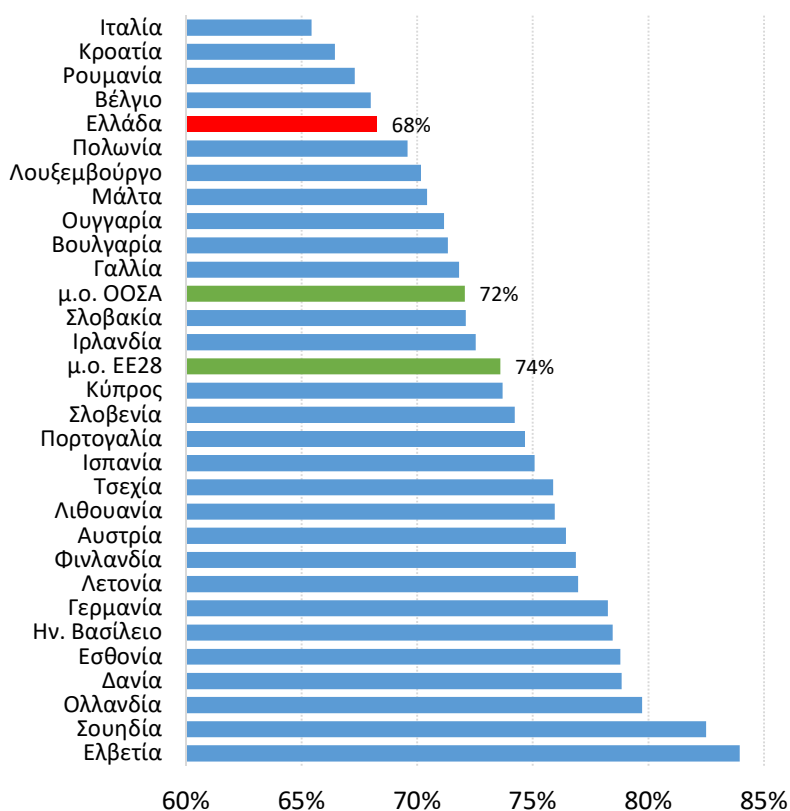
Η μελέτη καταλήγει με αναφορά σε **προτεραιότητες πολιτικής**, με κατεύθυνση την αποτελεσματική εφαρμογή της Νέας Πρότασης ή παρεμφερών παρεμβάσεων. Αναδεικνύονται πέντε άξονες προτεραιοτήτων: (α) η μείωση της επιβάρυνσης της εργασίας από υποχρεωτικές εισφορές και ταυτόχρονα η ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συνταξιοδοτικού συστήματος, πρέπει να τεθούν ως άμεση προτεραιότητα στο πλαίσιο πολιτικών αποφάσεων αξιοποίησης ενδεχόμενου δημοσιονομικού χώρου, (β) απαραίτητη προϋπόθεση για ένα υγιές και βιώσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα αποτελεί ένα ενιαίο, διαφανές και αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο, (γ) στο πλαίσιο ανάπτυξης του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συστήματος, είναι κρίσιμο να προαχθεί το επίπεδο του «χρηματοοικονομικού αλφαριθμητισμού» (financial literacy), (δ) είναι σημαντικό να επιταχυνθεί η πλήρης εφαρμογή των πρόσφατα νομοθετημένων δομικών παρεμβάσεων στο ασφαλιστικό, όπως η ουσιαστική συγχώνευση των ασφαλιστικών ταμείων και να ενισχυθεί η διαφάνεια σε σχέση με τη διαθεσιμότητα και προσβασιμότητα σε συγκεντρωτικά και αναλυτικά στοιχεία των ασφαλιστικών ταμείων, (ε) οι παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό σύστημα είναι σημαντικό να εφαρμόζονται με κάποιο βαθμό πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης, στη βάση ανάλυσης των κοινωνικών και οικονομικών τους επιδράσεων τόσο βραχυχρόνια, αλλά και κυριότερα σε μεσο-μακροχρόνιο ορίζοντα.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ελληνική οικονομία ανακάμπτει σταδιακά από μια οικονομική ύφεση με πρωτόγνωρη ένταση και διάρκεια. Μεταξύ των μεγαλύτερων προκλήσεων για τις προοπτικές μακροχρόνιας ανάπτυξης, ξεχωρίζουν η υψηλή ανεργία στην αγορά εργασίας, το χαμηλό επίπεδο των επενδύσεων, η γήρανση του πληθυσμού και ο περιορισμένος δημοσιονομικός χώρος ο οποίος επιβαρύνεται σημαντικά από το υψηλό δημόσιο χρέος αλλά και από ένα δαπανηρό σε σχέση με άλλες χώρες συνταξιοδοτικό σύστημα.

Σε σχέση με την αγορά εργασίας, ξεχωρίζει το πολύ υψηλό ποσοστό ανεργίας, η συρρίκνωση του εργατικού δυναμικού και η χαμηλή συμμετοχή. Ενδεικτικά, μόνο το 68% των πολιτών ηλικίας 15-64 ετών επιθυμεί να εργαστεί, σε αντιδιαστολή με το 74% στο μέσο όρο της ΕΕ (Διάγραμμα 1.1). Παρά τη βελτίωση που καταγράφηκε τις τελευταίες δεκαετίες, το ποσοστό αυτό παραμένει ιδιαίτερα μικρό σε ομάδες πληθυσμού όπως οι γυναίκες (60%) και οι νέοι έως 25 ετών (25%).

Διάγραμμα 1.1: Ποσοστό συμμετοχής στην αγορά εργασίας για πληθυσμό ηλικίας 15-64 ετών, 2017

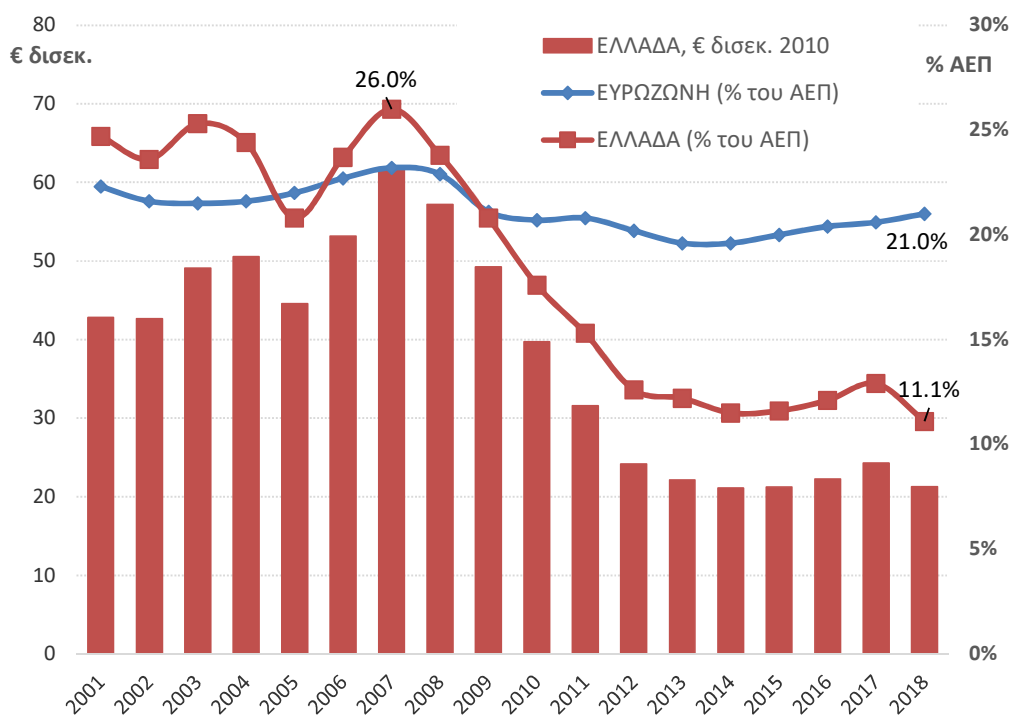


Πηγή: ΟΟΣΑ

Το νέο αναπτυξιακό πρότυπο κρίνεται σκόπιμο να δώσει ιδιαίτερη έμφαση στην εξωστρέφεια και τις επενδύσεις. Συνεπώς, για την ανάκαμψη του βιοτικού επιπέδου στην Ελλάδα απαιτούνται επενδύσεις, οι οποίες ωστόσο παραμένουν σε εξαιρετικά χαμηλό

επίπεδο. Ενδεικτικά, το σύνολο των παγίων επενδύσεων παραμένει 11 π.μ. του ΑΕΠ χαμηλότερο από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (Διάγραμμα 1.2).

Διάγραμμα 1.2: Σύνολο παγίων επενδύσεων σε Ελλάδα και Ευρωζώνη



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Eurostat

Στα πλαίσια της δημοσιονομικής προσαρμογής, τα τελευταία δέκα χρόνια έγιναν μια σειρά από παρεμβάσεις οι οποίες περιορίσαν σημαντικά την δυναμική αύξησης της συνταξιοδοτικής δαπάνης και βελτίωσαν τους δείκτες βιωσιμότητας του συστήματος, αν και είχαν αντίκτυπο στην εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στο σύστημα εξαιτίας του συχνά σπασμωδικού χαρακτήρα τους. Ταυτόχρονα, ο πληθυσμός στην Ελλάδα γηράσκει με ταχύτερους ρυθμούς από τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο, και το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα παραμένει εξαιρετικά δαπανηρό σε σχέση με τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες, τόσο ως προς τις υποχρεωτικές εισφορές που καταβάλλουν οι ασφαλισμένοι όσο και σε σχέση με τη δημόσια δαπάνη για παροχές. Επίσης, το συνταξιοδοτικό σύστημα σήμερα βασίζεται σχεδόν αποκλειστικά σε έναν διανεμητικό πρώτο πυλώνα ασφάλισης, ο οποίος είναι περισσότερο ευάλωτος στη δημογραφική και δημοσιονομική πίεση, σε σχέση με συστήματα άλλων Ευρωπαϊκών χωρών που τον συμπληρώνουν με κεφαλαιοποιητικούς πυλώνες.

Το κύριο ερώτημα της μελέτης είναι «δεδομένης της τρέχουσας οικονομικής και κοινωνικής συγκυρίας, αξίζει να μεταρρυθμιστεί το συνταξιοδοτικό σύστημα στην Ελλάδα προς ένα σύστημα με ενισχυμένους κεφαλαιοποιητικούς πυλώνες;». Η απάντηση που δίνει η μελέτη είναι καταφατική και μάλιστα ποσοτικοποιεί την σημασία που έχει για την βιώσιμη οικονομική ανάκαμψη να δοθεί προτεραιότητα στην κατεύθυνση αυτή, διατυπώνοντας ενδεικτικά μια Νέα Πρόταση με τα εξής χαρακτηριστικά:

- Μειώνεται η επιβάρυνση για υποχρεωτικές ασφαλιστικές εισφορές, και ενισχύονται οι κεφαλαιοποιητικοί πυλώνες του συνταξιοδοτικού συστήματος, με αποτέλεσμα να βελτιώνονται τα κίνητρα για εργασία και να απελευθερώνονται πόροι για παραγωγικές επενδύσεις, επιδράσεις που αποτελούν δύο από τις βασικές προκλήσεις για να επιτευχθούν μακροχρόνιοι ρυθμοί ανάπτυξης.
- Η κεφαλαιοποιητική διάσταση του συνταξιοδοτικού παραμένει συμπληρωματική του πρώτου πυλώνα ασφάλισης, και δεν τον υποκαθιστά, μιας και ο υποχρεωτικός διανεμητικός πυλώνας παραμένει κυρίαρχος (ενδεικτικά το ποσοστό συμμετοχής του πρώτου πυλώνα παραμένει τουλάχιστον 75% του συνόλου, μειωμένο από το σημερινό 95%).
- Δεδομένου ότι η μετάβαση σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα έρχεται αντιμέτωπη με σημαντικό δημοσιονομικό και κοινωνικό κόστος, η Νέα Πρόταση που διατυπώνεται εκτιμάται ότι έχει διαχειρίσιμο κόστος μετάβασης το οποίο ποσοτικοποιείται και προτείνονται μάλιστα και μέτρα κάλυψής του.

Η μελέτη αξιολογεί και επεκτείνει ευρήματα προηγούμενων ερευνών και προτάσεων μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού. Ο σκοπός της μελέτης είναι να εξετάσει μια σειρά ερωτημάτων, όπως:

- Πώς διαμορφώνεται η βιωσιμότητα και επάρκεια του συνταξιοδοτικού συστήματος χωρίς παρέμβαση σε σύγκριση με τη Νέα Πρόταση;
- Ποιες προκλήσεις θέτει το σημερινό σύστημα στα κίνητρα συμμετοχής στην αγορά εργασίας και σε ποιο βαθμό αυτά βελτιώνονται με τη Νέα Πρόταση;
- Ποιες προκλήσεις θέτει το σημερινό σύστημα στις προοπτικές μακροχρόνιας ανάπτυξης και αύξησης της απασχόλησης και σε ποιο βαθμό αυτές βελτιώνονται με τη Νέα Πρόταση;
- Πόσο κοστίζει μια νέα ασφαλιστική μεταρρύθμιση και σε ποιο βαθμό το κόστος εφαρμογής της Νέας Πρότασης είναι περισσότερο διαχειρίσιμο σε σχέση με άλλες προτάσεις;

Η δομή της μελέτης, εκτείνεται σε έξι ενότητες ως εξής:

- Περιγραφή του σημερινού συνταξιοδοτικού συστήματος στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη αναφορά στις πρόσφατες παρεμβάσεις πολιτικής, και τις προκλήσεις που απομένουν (Κεφάλαιο 2),
- Διατύπωση μιας Νέας Πρότασης για την ενίσχυση των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων του συστήματος (Κεφάλαιο 3),
- Εκτίμηση του κόστους μετάβασης της Νέας Πρότασης και επισκόπηση διεθνών πρακτικών (Κεφάλαιο 4),
- Εκτίμηση της επίδρασης της μεταρρύθμισης στα κίνητρα για εργασία (Κεφάλαιο 5),
- Εκτίμηση της επίδρασης της Νέας Πρότασης στα μακροοικονομικά μεγέθη (Κεφάλαιο 6),
- Σύνοψη συμπερασμάτων και αναγωγή προτεραιοτήτων πολιτικής (Κεφάλαιο 7).

2. ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

2.1 Διεθνή χαρακτηριστικά συνταξιοδοτικών συστημάτων

Συγκριτικές μελέτες συνταξιοδοτικών συστημάτων μεταξύ χωρών, αναδεικνύουν πως κάθε σύστημα έχει διαφορετικά χαρακτηριστικά, ως προς το βαθμό ανταποδοτικότητας, αναδιανομής, βιωσιμότητας και επάρκειας, μέσα από ένα εύρος κανόνων προσδιορισμού εισφορών και παροχών οι οποίοι εφαρμόζονται σε ασφαλισμένους και συνταξιούχους (MMGPI, 2018). Σε ό,τι αφορά τους επονομαζόμενους «πυλώνες» ενός συνταξιοδοτικού συστήματος, αυτοί παρουσιάστηκαν και ορίστηκαν για πρώτη φορά στην έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας για τα συνταξιοδοτικά συστήματα (World Bank, 1994), με σκοπό την ενίσχυση της ασφάλειας στην παροχή εισοδήματος για την τρίτη ηλικία. Έκτοτε κυκλοφορούν αρκετοί ορισμοί ως προς τα κριτήρια που διαφοροποιούν τους πυλώνες μεταξύ τους, το Διάγραμμα 2.3 παρουσιάζει τα βασικά χαρακτηριστικά τους. Οι παραλλαγές των τριών πυλώνων ανά χώρα είναι ποικίλες, ενώ οι συνδυασμοί που προκύπτουν σε κάθε περίπτωση περιλαμβάνουν μια πληθώρα μεταβλητών, όπως ο τρόπος χρηματοδότησης του συστήματος, ο βαθμός ανταποδοτικότητας/ αναδιανομής, ο καθορισμός των εισφορών, ο καθορισμός των παροχών, ο φορέας διαχείρισης, η σύνδεση της σύνταξης με το εισόδημα, ο τρόπος απόδοσης της σύνταξης, ο υποχρεωτικός ή εθελοντικός χαρακτήρας του συστήματος, τα όρια ηλικίας, η βασική σύνταξη, κ.α.

Διάγραμμα 2.1: Χαρακτηριστικά των τριών «πυλώνων» ενός συνταξιοδοτικού συστήματος

Πυλώνας 1	Πυλώνας 2	Πυλώνας 3
<ul style="list-style-type: none"> • Υποχρεωτικός • Συχνά διανεμητικό σύστημα χρηματοδότησης (Pay-As-You-Go) • Τριμερής χρηματοδότηση από το κράτος, τους εργοδότες και τους εργαζόμενους • Αναδιανεμητικός χαρακτήρας συμπληρωματικός του ανταποδοτικού • Διαχείριση και παροχή από δημόσια ασφαλιστικά ταμεία, εγγύηση από το κράτος 	<ul style="list-style-type: none"> • Υποχρεωτικός (συνήθως) • Κεφαλαιοποιητικό σύστημα ατομικής συνταξιοδοτικής αποταμίευσης • Με συμμετοχή εργοδότη • Διαχείριση και παροχή από συνταξιοδοτικά ταμεία, δημόσια ή ιδιωτικά, μη κερδοσκοπικά (συνήθως) επαγγελματικά ταμεία • Φοροαπαλλαγές στις εισφορές και τις παροχές 	<ul style="list-style-type: none"> • Προαιρετικός • Κεφαλαιοποιητικό σύστημα ατομικής ή ομαδικής συνταξιοδοτικής αποταμίευσης • Χωρίς απαραίτητη συμμετοχή του εργοδότη • Διαχείριση και παροχή από ιδιωτικές εταιρείες ασφάλισης • Φορολογικά κίνητρα στις εισφορές και τις παροχές

Επεξήγηση: IOBE

Ο πρώτος πυλώνας περιλαμβάνει το συνταξιοδοτικό σκέλος της δημόσιας κοινωνικής ασφάλισης και έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα. Οι συντάξεις που παρέχονται μέσα από τον πρώτο πυλώνα χρηματοδοτούνται συνήθως μέσα από ένα διανεμητικό σύστημα (Pay-As-You-Go). Το διανεμητικό σύστημα του πρώτου πυλώνα στηρίζεται στην αρχή της «αλληλεγγύης των γενεών», υπό την έννοια ότι οι εισφορές των εργαζομένων χρηματοδοτούν τις συντάξεις των συνταξιούχων στην τρέχουσα περίοδο, ενώ παράλληλα θεμελιώνουν ένα δικαίωμα αντίστοιχης κάλυψης των μελλοντικών συνταξιοδοτικών αναγκών από τους μελλοντικούς εργαζόμενους. Ο δεύτερος πυλώνας αφορά συντάξεις

παροχές που συσσωρεύονται από ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα εισφορών σε ατομικούς λογαριασμούς, με τη συμμετοχή του εργοδότη. Σε αυτόν τον πυλώνα ανήκουν και τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης¹. Ο τρίτος πυλώνας είναι εθελοντικού και κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα και παρέχεται συνήθως από ιδιωτικές εταιρείες ασφάλισης. Η λογική αλληλοσυμπληρωματικότητας των πυλώνων περιγράφεται σε μελέτη για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (European Parliament, 2014), όπου συστήνεται ο πρώτος και δεύτερος πυλώνας μαζί να διασφαλίζουν την επάρκεια του συστήματος, ενώ ο προαιρετικός τρίτος πυλώνας να επιτρέπει την ενίσχυση των ποσοστών αναπλήρωσης σε εθελοντική βάση.

Ενώ η διάκριση μεταξύ των πυλώνων μπορεί να διαφέρει ανάλογα με τον ορισμό που θα χρησιμοποιηθεί, η διάκριση ενός διανεμητικού από ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι αρκετά σαφής (Διάγραμμα 2.2). Τα διανεμητικά συστήματα Pay-As-You-Go διαφοροποιούνται μεταξύ τους ανάλογα με το εάν είναι προκαθορισμένων παροχών (DB), προκαθορισμένων εισφορών (DC), ή νοητά καθορισμένων εισφορών (NDC), ανάλογα με το εάν περιλαμβάνουν ελάχιστη βασική σύνταξη, καθώς και ανάλογα το βαθμό ανταποδοτικότητας ή αναδιανομής των παροχών ως προς τις εισφορές. Τα κεφαλαιοποιητικά συστήματα χαρακτηρίζονται από ατομικούς λογαριασμούς αποταμίευσης των ασφαλισμένων οι οποίοι επενδύονται και διαμορφώνουν τις μελλοντικές παροχές. Η κεφαλαιοποιητική διάσταση διαφοροποιείται ανάλογα με το εάν είναι υποχρεωτική ή προαιρετική, ανάλογα με το εάν παρέχεται από δημόσιους ή/και ιδιωτικούς φορείς, ανάλογα με το είδος των φορολογικών κινήτρων, καθώς και με το εάν η συμμετοχή του εργοδότη είναι υποχρεωτική ή προαιρετική. Στην πραγματικότητα, στα περισσότερα σύγχρονα συστήματα ο διανεμητικός όσο και ο κεφαλαιοποιητικός πυλώνας συνυπάρχουν, με τη διεθνή τάση να ενισχύει την κεφαλαιοποιητική διάσταση για τους λόγους που περιγράφονται παρακάτω.

Διάγραμμα 2.2: Διάκριση μεταξύ διανεμητικού και κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα

Διανεμητικός πυλώνας	Κεφαλαιοποιητικός πυλώνας
<ul style="list-style-type: none"> • Οι συνταξιοδοτικές εισφορές που εισπράττονται από τους εργαζόμενους κατανέμονται στους συνταξιούχους ως παροχές (Pay-As-You-Go) • Χρηματοδοτείται η συνταξιοδοτική δαπάνη και από φορολογικά έσοδα • Διαφοροποιήσεις: <ul style="list-style-type: none"> • Προκαθορισμένες παροχές (DB) ή εισφορές (DC) • Νοητή κεφαλαιοποίηση (NDC) • Εθνική σύνταξη ως ενιαίο ελάχιστο επίπεδο παροχών για όλους • Βαθμός ανταποδοτικότητας εισφορών 	<ul style="list-style-type: none"> • Οι συνταξιοδοτικές εισφορές συγκεντρώνονται κατά την διάρκεια του εργασιακού βίου σε ατομικούς λογαριασμούς και επενδύονται • Οι παροχές κάθε συνταξιούχου πληρώνονται από τις αποταμιεύσεις του (αρχικό κεφάλαιο συν επενδυτική απόδοση) • Διαφοροποιήσεις: <ul style="list-style-type: none"> • Υποχρεωτικός ή προαιρετικός χαρακτήρας • Επαγγελματικά ταμεία ή ιδιωτικές εταιρείες • Φορολογικά κίνητρα • Συμμετοχή του εργοδότη

Επεξεργασία: IOBE

¹ Ενώ ο δεύτερος πυλώνας είναι στις περισσότερες χώρες υποχρεωτικός, στην Ελλάδα έως σήμερα εκπροσωπείται από τα TEA τα οποία είναι μη κερδοσκοπικά ιδρύματα, συχνά προαιρετικής συμμετοχής του εργαζόμενου.

Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα (Funded System) συνδέεται άμεσα με την αποταμίευση. Οι συνταξιοδοτικές εισφορές κάθε ασφαλισμένου συγκεντρώνονται σε ατομικούς λογαριασμούς σε κάποιο ταμείο (fund) κατά την διάρκεια του εργασιακού βίου και επενδύονται. Όταν έρθει η ώρα της συνταξιοδότησης, οι παροχές χρηματοδοτούνται από αυτόν τον αποταμιευτικό λογαριασμό και προέρχονται από το αρχικό κεφάλαιο, μαζί με την απόδοση του κεφαλαίου από τους τίτλους στους οποίους αυτό έχει επενδυθεί. Επομένως, οι αποταμιεύσεις κάθε εργαζόμενου ως εισφορές σήμερα, πληρώνουν τις παροχές στις συντάξεις του όταν έρθει η ώρα της συνταξιοδότησης. Οι διαφορές μεταξύ διανεμητικών και κεφαλαιοποιητικών συστημάτων αποτυπώνονται και αξιολογούνται από τους (Σπράος & Τήνιος, 1998).

Τα συστήματα των Νοητά Καθορισμένων Εισφορών (Notional Defined Contribution) έχουν στοιχεία από το διανεμητικό αλλά και από το κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Σε αυτά τα συστήματα, οι εισφορές που καταβάλλονται από τον ασφαλισμένο δεν τηρούνται σε ατομικό του λογαριασμό, αλλά διατίθενται για την κάλυψη τρεχουσών αναγκών των ασφαλιστικών φορέων, όπως σε ένα διανεμητικό ασφαλιστικό σύστημα. Ταυτόχρονα όμως, δημιουργείται για κάθε ασφαλισμένο ένας νοητός λογαριασμός, ο οποίος πιστώνεται λογιστικά, όχι πραγματικά, με το ύψος των εισφορών, όποτε αυτές καταβάλλονται. Κατά τη συνταξιοδότηση, οι (λογιστικά) συσσωρευμένες εισφορές χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό της σύνταξης βάσει μαθηματικού τύπου που εφαρμόζεται κατά περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη και άλλες παραμέτρους, όπως το προσδόκιμο ζωής, και η τιμαριθμική προσαρμογή παροχών κλπ. Ένεκα των χαρακτηριστικών τους, τα συστήματα NDC αποκαλούνται και νοητής κεφαλαιοποίησης.

Οι διεθνείς τάσεις που παρατηρούνται στα ασφαλιστικά συστήματα των ανεπτυγμένων οικονομιών επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από τη δημογραφική πρόκληση. Η γήρανση του πληθυσμού λόγω αύξησης του προσδόκιμου ζωής και μείωσης των γεννήσεων παρατηρείται στις περισσότερες οικονομίες του δυτικού κόσμου. Για τον λόγο αυτό, σύμφωνα και με εκθέσεις του ΟΟΣΑ (OECD, 2017), οι κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι περισσότερες χώρες περιλαμβάνουν την ανάγκη για:

- Αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης, ως αποτέλεσμα της αύξησης του προσδόκιμου ζωής, τώρα αλλά και στο μέλλον, και μείωση του κόστους των κρατικά χρηματοδοτούμενων συνταξιοδοτικών παροχών
- Προώθηση υψηλότερης συμμετοχής του εργατικού δυναμικού σε μεγαλύτερες ηλικίες, γεγονός που θα αυξήσει την αποταμίευση για τη συνταξιοδότηση
- Ενθάρρυνση υψηλότερων επιπέδων ιδιωτικής αποταμίευσης, τόσο εντός του συνταξιοδοτικού συστήματος, όσο και πέραν αυτού, μέσα από την παροχή φορολογικών κινήτρων
- Βελτίωση των κανόνων διακυβέρνησης των κεφαλαιοποιητικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων, μέσα από διαφάνεια και εποπτεία που συμβάλουν στον περιορισμό των κινδύνων και την ανάπτυξη εμπιστοσύνης από την πλευρά των αποταμιευτών

Για να ανταποκριθούν στις δημογραφικές προκλήσεις, τα σύγχρονα συνταξιοδοτικά συστήματα αναπτύσσουν τους κεφαλαιοποιητικούς πυλώνες. Οι κεφαλαιοποιητικοί πυλώνες διαφοροποιούν τον κίνδυνο για το ασφαλιστικό σύστημα. Η πλήρης εξάρτηση από

τον πρώτο πυλώνα ενέχει τον κίνδυνο μελλοντικών περικοπών των παροχών ένεκα δημοσιονομικών και δημογραφικών πιέσεων. Η συμπλήρωση του πρώτου πυλώνα με κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα πυλώνες εισαγάγει μεν ορισμένους κινδύνους, όπως ο κίνδυνος αγοράς και αντι-συμβαλλόμενου, όμως μέσα από κατάλληλη εποπτεία λειτουργίας, δύναται να περιορίσει σημαντικά τον συνολικό κίνδυνο μέσα από τη διαφοροποίηση ρίσκου. Επιπλέον, οι κεφαλαιοποιητικοί πυλώνες εξυπηρετούν καλύτερα τους αμιγώς οικονομικούς στόχους του συνταξιοδοτικού συστήματος, αφού βελτιώνουν τα κίνητρα για εργασία, ενισχύουν την εμπιστοσύνη των ασφαλισμένων και απελευθερώνουν πόρους για παραγωγικές επενδύσεις. Η κεφαλαιοποίηση, μερική ή ολική, του συνταξιοδοτικού συστήματος δίνει τη δυνατότητα στο σύστημα να αποκτήσει μεγαλύτερη επάρκεια πόρων και παροχών και καλύτερες προοπτικές βιωσιμότητας.

Ωστόσο, η μετάβαση σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα έρχεται αντιμέτωπη με σημαντικό δημοσιονομικό και κοινωνικό κόστος. Παρά τα πλεονεκτήματα που μπορεί να έχει μακροπρόθεσμα ένα σύστημα που βασίζεται σε κεφαλαιοποιήσεις των αποταμιεύσεων για τις συντάξεις, υπάρχουν αντικειμενικές δυσκολίες υλοποίησης της μετάβασης από υφιστάμενα, εν μέρει ή αμιγώς διανεμητικά συστήματα συνταξιοδότησης σε κεφαλαιοποιητικά. Κι αυτό γιατί ο ασκών τη μεταρρυθμιστική πολιτική καλείται να χρηματοδοτήσει τόσο την κάλυψη των παροχών των σημερινών συνταξιούχων με το παλιό σύστημα όσο και τη συσσώρευση αποθεματικών για τους μελλοντικούς συνταξιούχους υπό το νέο σύστημα. Επομένως, χωρίς επιπλέον χρηματοδότηση της μετάβασης, είτε η σημερινή γενιά συνταξιούχων, είτε οι σημερινοί εργαζόμενοι και μελλοντικοί συνταξιούχοι ενδέχεται να υποστούν μειώσεις στις παροχές τους.

Βασικοί λόγοι, πέρα από τους δημογραφικούς, μεταρρύθμισης των αμιγώς διανεμητικών συνταξιοδοτικών συστημάτων προς την μερική κεφαλαιοποίησή τους, είναι οι εξής:

- Το αυξημένο δημόσιο χρέος και η έλλειψη δημοσιονομικού χώρου σε ορισμένες χώρες, όπως η Ελλάδα, που επηρεάζει την ικανότητα να καταβάλλονται επαρκείς συνταξιοδοτικές παροχές στα αμιγώς διανεμητικά συστήματα.
- Η αυξημένη ανεργία, ιδιαίτερα μεταξύ των νέων, σε χώρες όπως η Ελλάδα, η οποία μειώνει την εισφοροδοτική βάση και επιδρά αρνητικά στη χρηματοδότηση ενός διανεμητικού συστήματος, καθώς και στο να θεμελιώσουν δικαίωμα οι ασφαλισμένοι για μια επαρκή σύνταξη αποκλειστικά από τον πρώτο πυλώνα.
- Η αυξανόμενη επικράτηση διεθνώς των προγραμμάτων προκαθορισμένων εισφορών (ανταποδοτικά προγράμματα) και η σταδιακή αύξηση της γνώσης και κατανόησης των ρυθμίσεων και εποπτείας των προγραμμάτων αυτών.

Ταυτόχρονα, τα κεφαλαιοποιητικά συστήματα αντιμετωπίζουν μια σειρά από προκλήσεις, οι οποίες καλούνται να αντιμετωπιστούν μέσα από την αύξηση του χρηματοοικονομικού αλφαριθμητισμού (financial literacy), τη θωράκιση του εποπτικού πλαισίου λειτουργίας τους, και την εμβάθυνση των κεφαλαιαγορών. Ενδεικτικά, περίοδοι με πολύ χαμηλά επιτόκια, σε συνδυασμό με χαμηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, περιορίζουν το μακροπρόθεσμο όφελος από τον ανατοκισμό, ιδιαίτερα στα προγράμματα προκαθορισμένων εισφορών. Επίσης, στα περισσότερα κεφαλαιοποιητικά συστήματα απουσιάζει η εγγύηση των παροχών

από το κράτος, η οποία εγγύηση βέβαια, όπως διευκρινίστηκε και παραπάνω, ενέχει κινδύνους σε ένα σύστημα το οποίο βασίζεται αποκλειστικά σε διανεμητικό σύστημα.

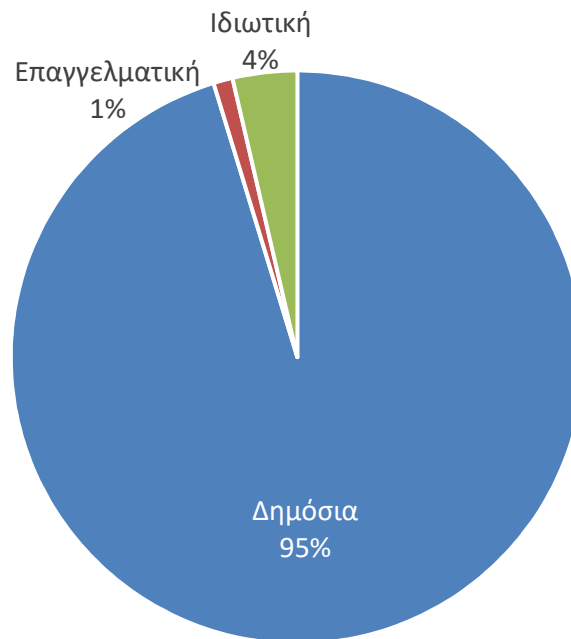
Βασική επιδίωξη κάθε συστήματος συνταξιοδότησης, είτε πρόκειται για διανεμητικό είτε για κεφαλαιοποιητικό, αποτελεί η διασφάλιση της δυνατότητας καταβολής του συνταξιοδοτικού εισοδήματος (βιωσιμότητα) και της επάρκειάς του. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, έχουν προσδιοριστεί συγκεκριμένα χαρακτηριστικά ενός αποταμειευτικού συστήματος, τα οποία θα πρέπει να καθορίζονται κατά το σχεδιασμό του. Στις βασικές παραμέτρους του κεφαλαιοποιητικού συστήματος περιλαμβάνονται τα εξής: (α) το ύψος του ποσοστού αποταμίευσης και οι διαθέσιμες επενδυτικές επιλογές, (β) τα φορολογικά κίνητρα που παρέχονται στα κεφαλαιοποιητικά συνταξιοδοτικά προγράμματα σε σχέση, για παράδειγμα, με έναν απλό αποταμειευτικό τραπεζικό λογαριασμό, προκειμένου να ενισχυθεί η ελκυστικότητά τους, (γ) τα λειτουργικά κόστη διαχείρισης, τα οποία πρέπει να κοινοποιούνται με πλήρη διαφάνεια και να είναι χαμηλά, ως αποτέλεσμα και του ανταγωνισμού μεταξύ εναλλακτικών παρόχων (δ) η διαδικασία αδειοδότησης, λειτουργίας και εποπτείας των φορέων (δημόσιοι και ιδιωτικοί) που παρέχουν κεφαλαιοποιητική σύνταξη και διαχειρίζονται τα αποθεματικά, (ε) οι κανόνες ως προς τη δυνατότητα πρόσβασης στα συνταξιοδοτικά κεφάλαια πριν από μια προκαθορισμένη ηλικία.

2.2 Δομή Ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος

Το σύστημα συνταξιοδότησης αποτελεί τον κύριο άξονα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης το οποίο εφαρμόζεται στην Ελλάδα, ενώ συνδέεται με το σύστημα κοινωνικής προστασίας ευρύτερα. Το εγχώριο συνταξιοδοτικό σύστημα τυπικά αποτελείται από τους τρεις πυλώνες, οι οποίοι παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα, αλλά επί της ουσίας στηρίζεται στον πρώτο πυλώνα. Ο πρώτος πυλώνας, ο οποίος αποτελείται από το κρατικό σύστημα ασφάλισης, βασίζεται σε ένα τριμερές μοντέλο χρηματοδότησης από το κράτος, τους εργοδότες και τους εργαζόμενους, ενώ ο δεύτερος πυλώνας περιλαμβάνει τα επαγγελματικά ταμεία και χρηματοδοτείται από τις εισφορές των εργοδοτών και των εργαζομένων.

Το σύστημα συνταξιοδότησης στην Ελλάδα, ακολουθεί το παραδοσιακό διανεμητικό σύστημα (PAYG). Αυτό σημαίνει ότι οι καταβαλλόμενες ετήσιες εισφορές των εργαζόμενων και των εργοδοτών και η παράλληλη χρηματοδότηση από το Κράτος, (τριμερής χρηματοδότηση) καλύπτουν τις καταβαλλόμενες συντάξεις κατ' έτος. Ο τρόπος υπολογισμού των συντάξεων στηρίζεται σε σύστημα καθορισμένων παροχών (Defined Benefit), δηλαδή ως ένα ποσοστό του συντάξιμου μισθού και σε σχέση με τα έτη υπηρεσίας του εργασιακού βίου του ασφαλισμένου. Η συνεισφορά του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα στο τρέχον σύστημα είναι εξαιρετικά μικρή και απορρέει αποκλειστικά από εθελοντική βάση. Συγκεκριμένα, το Διάγραμμα 2.3 απεικονίζει ότι οι κεφαλαιοποιητικοί 2^{ος} και 3^{ος} πυλώνες αντιστοιχούν σε μόλις 1% (επαγγελματική ασφάλιση) και 4% (ιδιωτική ασφάλιση) αντίστοιχα των εισφορών που πληρώνονται συνολικά για συντάξεις ανά έτος. Ο υποχρεωτικός δημόσιος διανεμητικός πυλώνας στην Ελλάδα απορροφά περίπου το 95% των συνολικών εισφορών που καταβάλλονται για σύνταξη κάθε έτος. Είναι συνεπώς σαφές ότι το τρέχον συνταξιοδοτικό σύστημα βασίζεται σχεδόν αποκλειστικά στον πρώτο πυλώνα.

Διάγραμμα 2.3: Πληρωμές για συντάξιμες εισφορές ανά πυλώνα του συστήματος ασφάλισης, 2017 (ως ποσοστό του συνόλου των εισφορών για σύνταξη)



Πηγή: ΕΛΕΤΕΑ, ΕΑΕΕ Επεξεργασία στοιχείων: ΙΟΒΕ

2.2.1 ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Το σύστημα ασφάλισης του πρώτου πυλώνα είναι ένα σύστημα δημοσίου δικαίου, συνταγματικά κατοχυρωμένο, με δημόσιο, καθολικό, υποχρεωτικό, αυτεπάγγελτο και αναδιανεμητικό χαρακτήρα. Οι δαπάνες διενεργούνται μέσω της κύριας και της επικουρικής ασφάλισης, από αυτόνομους δημόσιους ασφαλιστικούς φορείς. Οι φορείς και οι παροχές του πρώτου πυλώνα χρηματοδοτούνται από ένα πλήθος πηγών, οι οποίες προέρχονται από:

- Εισφορές εργαζομένων
- Εισφορές εργοδοτών
- Τακτική συμμετοχή του κρατικού προϋπολογισμού (κρατική επιχορήγηση)
- Κοινωνικούς πόρους (έμμεσοι φόροι)
- Έκτακτες κρατικές επιχορηγήσεις
- Πόρους από την αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης

Ο πρώτος πυλώνας καλύπτει δύο επίπεδα ασφάλισης: την κύρια ασφάλιση (τουλάχιστον 85% του συνόλου της συνταξιοδοτικής δαπάνης) και την επικουρική ασφάλιση (μαζί με τα μερίσματα αντιστοιχούν σε λιγότερο από 15%). Ο καθορισμός της κύριας σύνταξης των μισθωτών και των ελεύθερων επαγγελματιών στηρίζεται σε ένα σύστημα προκαθορισμένων παροχών. Μέχρι πρόσφατα, η κύρια ασφάλιση για τους μισθωτούς, τόσο του δημόσιου, όσο

και του ιδιωτικού τομέα, παρέχονταν από το φορέα ασφάλισης Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., για τους ελεύθερους επαγγελματίες από τον Ο.Α.Ε.Ε. και για τους αγρότες από τον Ο.Γ.Α. Από την 1^η Ιανουαρίου 2017 συστάθηκε ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.), στον οποίο έκτοτε υπάγονται όλοι οι παραπάνω φορείς κύριας ασφάλισης (νόμος 4387/2016).

Από την 1η Ιανουαρίου 2013, η ηλικία συνταξιοδότησης είναι τα 67 έτη για τους άντρες και τις γυναίκες με λιγότερες από 4.500 ημέρες εισφορών (ένσημα) ή 15 έτη εργασίας. Οι εργαζόμενοι με 12.000 ημέρες εισφορών (40 έτη εργασίας) μπορούν να βγουν σε πλήρη σύνταξη στα 62 έτη, ενώ υπάρχουν διαφοροποιήσεις για εργαζόμενους σε βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα και για γυναίκες με εξαρτώμενα ή ανάπηρα παιδιά. Η ελάχιστη σύνταξη γήρατος απαιτεί εισφορές 15 ετών. Σύμφωνα με τον Νόμο 4387/2016, υπάρχει θεσμοθετημένο μέγιστο συντάξιμο εισόδημα, το οποίο σε μηνιαία βάση είναι €2.000 και €3.000 σε περίπτωση που λαμβάνονται παραπάνω από μία συντάξεις, για εκείνες οι οποίες υπολογίζονται βάσει των προβλέψεων που ίσχυαν πριν την εφαρμογή του Νόμου. Το όριο για τις ασφαλιστέες αποδοχές μηνιαίως είναι ποσό το οποίο είναι 10 φορές ο κατώτατος μισθός. Επισημαίνεται ότι από τον Μάιο του 2016, οι μηνιαίες κύριες συντάξεις υπολογίζονται ως άθροισμα δύο τμημάτων, της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης. Η ανταποδοτική σύνταξη καθορίζεται από τις συντάξιμες αποδοχές επί των οποίων καταβλήθηκαν οι εισφορές, από τον χρόνο ασφάλισης και από τα ετήσια ποσοστά αναπλήρωσης επί των συντάξιμων αποδοχών. Δικαιούχοι είναι οι υπάλληλοι-λειτουργοί του Δημοσίου και στρατιωτικοί και οι ασφαλισμένοι κύριας ασφάλισης του ιδιωτικού τομέα (μισθωτοί, αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και οι αυτοαπασχολούμενοι του Κλάδου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών του ΟΓΑ) οι οποίοι θεμελιώνουν δικαίωμα συνταξιοδότησης σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, δηλαδή έχουν συμπληρώσει τον κατά περίπτωση οριζόμενο από τη νομοθεσία χρόνο ασφάλισης και την αντίστοιχη ηλικία συνταξιοδότησης. Η εθνική σύνταξη ορίζεται σε €384 και καταβάλλεται ακέραια εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης, ενώ μειώνεται κατά 2% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των 20 ετών, εφόσον έχουν συμπληρωθεί 15 έτη ασφάλισης.

Η επικουρική σύνταξη είναι υποχρεωτική και παρέχεται κυρίως από ταμεία συναφών επαγγελματικών ομάδων και επιχειρήσεων. Η μεγάλη πλειονότητα αυτών των ταμείων υπάγεται στο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.). Οι παροχές στο πλαίσιο της επικουρικής ασφάλισης είναι μερικά ανταποδοτικές, ενώ προσαρμόζονται αυτόματα υπό την επίδραση της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος. Η επικουρική σύνταξη αυξάνει το ποσοστό αναπλήρωσης που παρέχει η κύρια σύνταξη.

Στον πρώτο πυλώνα που βασίζεται το Ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα, οι συντάξεις χρηματοδοτούνται από εισφορές που πληρώνονται στην ίδια χρονική περίοδο. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα διανεμητικό σύστημα (Pay-As-You-Go), με την έννοια ότι η παρούσα γενεά εργαζομένων χρηματοδοτεί παρελθούσες γενεές (αλληλεγγύη γενεών). Η συμμετοχή στο σύστημα είναι υποχρεωτική και η διαχείριση γίνεται από δημόσια ασφαλιστικά ταμεία. Οι εισφορές είναι συνήθως συνάρτηση του ύψους των αποδοχών. Οι παροχές του συστήματος, οι οποίες έχουν τη μορφή τακτικών καταβολών σύνταξης και εφ' άπαξ πληρωμής, είναι εγγυημένες από το δημόσιο και συνήθως προκαθορισμένες (Defined Benefit), υπό την έννοια ότι ορίζεται κάποιο ποσό είτε ως απόλυτο μέγεθος, είτε σε σχέση με κάποιο μέγεθος αναφοράς (για παράδειγμα, οι αποδοχές, τα έτη ασφάλισης κ.ά.).

2.2.2 ΤΑΜΕΙΑ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Η Επαγγελματική Ασφάλιση (Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης, εφεξής ΤΕΑ) του δεύτερου πυλώνα ασφάλισης, θεσμοθετήθηκε στην Ελλάδα το 2002, με την ψήφιση του νόμου 3029/2002. Τα ΤΕΑ θεωρούνται συμπληρωματικός μηχανισμός ασφαλιστικής κάλυψης των εργαζομένων, είναι προαιρετικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και λειτουργούν ως μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Οι παροχές των ΤΕΑ μπορεί να καταβάλλονται περιοδικά ή εφάπαξ. ΤΕΑ μπορούν να ιδρυθούν ανά επιχείρηση, κλάδο ή ομάδα κλάδων, με πρωτοβουλία των εργαζομένων, των εργοδοτών ή αμφότερων, των ελεύθερων επαγγελματιών και των αγροτών. Βασική προϋπόθεση για την ίδρυση ΤΕΑ σε έναν κλάδο, επαγγελματική οργάνωση ή σε μια επιχείρηση, είναι ότι ο αριθμός των ασφαλισμένων θα πρέπει να είναι τουλάχιστον 100 άτομα. Τα ΤΕΑ λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα.

Ο δεύτερος πυλώνας έως σήμερα στην Ελλάδα περιλαμβάνει κυρίως συλλογικά συνταξιοδοτικά σχήματα, τα οποία απευθύνονται σε επαγγελματικές τάξεις ή ομάδες εργαζομένων με κοινά χαρακτηριστικά, όπως το να απασχολούνται στον ίδιο φορέα ή στην ίδια επιχείρηση. Υπ' αυτή την έννοια, Επαγγελματικά Ταμεία μπορούν να συσταθούν από επαγγελματικές ή συνδικαλιστικές ενώσεις ή/και εργοδότες, μεμονωμένους ή σε ομάδες, π.χ. σε κλαδικό επίπεδο. Οι παροχές είναι συνήθως παρόμοιου τύπου με αυτές του πρώτου πυλώνα (τακτικές συντάξεις ή εφ' άπαξ ποσά), αν και το ύψος τους κατά κανόνα δεν είναι εγγυημένο και συνήθως εξαρτάται από την απόδοση των επενδυμένων κεφαλαίων (DC). Η διοίκηση και η διαχείριση του Ταμείου μπορεί να ασκείται από αυτόνομα ασφαλιστικά ταμεία, ασφαλιστικές εταιρείες ή τις ίδιες επιχειρήσεις που χρηματοδοτούν το Ταμείο. Διακρίνουμε τρεις βασικούς τύπους Επαγγελματικών Ταμείων:

α) Ταμεία τα οποία λειτουργούν με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα ανεξάρτητα από την εργοδοσία, είτε ως «ανοικτού» τύπου, με συμμετοχή επιχειρήσεων, φορέων (ή ομάδων ατόμων) από διάφορους κλάδους, είτε ως «κλειστού» τύπου, με τη συμμετοχή να περιορίζεται σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις από τον ίδιο κλάδο,

β) ομαδικές ασφαλίσεις, όπου οι εισφορές πληρώνονται σε μια ασφαλιστική εταιρεία, η οποία επενδύει την πρόσοδο και πληρώνει τις παροχές, και

γ) επιχειρήσεις οι οποίες εγγράφουν αποθεματικά στον ισολογισμό (book reserves) για πληρωμή συντάξεων. Στην περίπτωση αυτή έχουμε μη αυτόνομα (επαγγελματικά) ταμεία, με τον εργοδότη να αναλαμβάνει την υποχρέωση για παροχές, την οποία εμφανίζει χωριστά μεν στο παθητικό του ισολογισμού, χωρίς όμως αυτό να συνιστά την ίδρυση ξεχωριστού φορέα.

Οι δύο τελευταίες περιπτώσεις δεν περιλαμβάνονται στον ορισμό της Οδηγίας IORPs (IORP II: Η νέα Ευρωπαϊκή Οδηγία για τη λειτουργία Ταμείων Επαγγελματικών Συνταξιοδοτικών Παροχών), σύμφωνα και με τον (Καραβίτης, 2011), οπότε εννοιολογικά τα Επαγγελματικά Ταμεία συνήθως αντιστοιχούν στην περίπτωση (α), ενώ ορισμένες προσεγγίσεις εντάσσουν την περίπτωση (β) στον τρίτο πυλώνα ασφάλισης.

Η επαγγελματική ασφάλιση εφαρμόζεται αποτελεσματικά σε ευρωπαϊκό επίπεδο, επιτρέποντας την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διασπορά δημογραφικών και οικονομικών κινδύνων (ΕΙΟΡΑ, 2018). Το 25% περίπου του ενεργού πληθυσμού της ΕΕ καλύπτεται από προγράμματα επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών ενώ το ενεργητικό των

επαγγελματικών ταμείων εκτιμάται σε περίπου €3,6 τρισεκ. αντιστοιχώντας στο 25% του ΑΕΠ της ΕΕ. Συγκεκριμένα στη Μεγάλη Βρετανία άνω του 50% και στην Ολλανδία το 90% του ΑΕΠ αντιστοιχεί σε προγράμματα επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών του οικονομικά ενεργού πληθυσμού.

Στην Ελλάδα ο θεσμός της Επαγγελματικής Ασφάλισης θεσπίστηκε με τον Ν. 3029/2002. Σύμφωνα με στοιχεία της Ελληνικής Ένωσης Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης (ΕΛΕΤΕΑ), σήμερα τα επαγγελματικά ταμεία είναι δεκαεννιά (19) με περισσότερους από 150.000 ασφαλισμένους, ποσοστό που αντιστοιχεί σε περίπου 2,5% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού της χώρας και ενεργητικό €1,38 δισεκ (Πίνακας 2.1). Αναλυτική λίστα με τα ΤΕΑ που ήταν σε λειτουργία στις αρχές του 2019 παρατίθεται στο Παράρτημα 9.1.

Πίνακας 2.1: Συνολική αξία ενεργητικού (αποθεματικών) των ΤΕΑ

	2015	2016	2017	2018
Επαγγελματική ασφάλιση	€1,13 δισεκ.	€1,19 δισεκ.	€1,34 δισεκ.	€1,38 δισεκ.

Πηγή: ΕΛΕΤΕΑ

Τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης αποτελούν την βάση του 2^{ου} πυλώνα, και παρέχουν στους ασφαλισμένους και δικαιούχους, επαγγελματική ασφαλιστική προστασία-πέραν της παρεχόμενης από την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση. Ενδεικτικά ασφαλίζουν για κινδύνους γήρατος, θανάτου, αναπηρίας, επαγγελματικού ατυχήματος, ασθένειας, διακοπής της εργασίας. Οι παροχές που χορηγούν είναι σε είδος ή σε χρήμα που καταβάλλονται περιοδικώς ή συνήθως εφάπαξ. Όταν χορηγούν συνταξιοδοτικές παροχές λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Τα ΤΕΑ διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο τετραετούς διάρκειας, στο οποίο μετέχουν οι ασφαλισμένοι, οι εργοδότες και τρίτα πρόσωπα.

Από τη νομοθεσία, προβλέπεται ότι τα ΤΕΑ πρέπει να διαθέτουν αποτελεσματική λειτουργία **εσωτερικού ελέγχου**. Η λειτουργία εσωτερικού ελέγχου αξιολογεί την καταλληλότητα και την αποτελεσματικότητα όλων των στοιχείων του συστήματος διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων που ανατίθενται εξωτερικά. Τα ΤΕΑ πρέπει να ορίζουν τουλάχιστον ένα ανεξάρτητο πρόσωπο εντός ή εκτός του ΤΕΑ, υπεύθυνο για τη λειτουργία εσωτερικού ελέγχου. Το πρόσωπο αυτό δεν πρέπει να ασκεί άλλη αρμοδιότητα στο ΤΕΑ πλην του εσωτερικού ελέγχου.

Ως προς την **αναλογιστική λειτουργία**, τα ΤΕΑ οφείλουν να ορίζουν τουλάχιστον ένα ανεξάρτητο πρόσωπο, εντός ή εκτός του ταμείου, υπεύθυνο για την αναλογιστική λειτουργία. Τα ΤΕΑ απαιτούν από την αναλογιστική λειτουργία να καταρτίζει και να υποβάλλει γραπτή έκθεση, τουλάχιστον ανά έτος, στο Δ.Σ., στην οποία καταγράφονται όλες οι σημαντικές εργασίες που ανέλαβε η αναλογιστική λειτουργία, καθώς και τα αποτελέσματά τους, προσδιορίζονται με σαφήνεια τυχόν ελλείψεις και γίνονται προτάσεις για την αντιμετώπισή τους. Μετά την έγκριση του Δ.Σ. η έκθεση υποβάλλεται στην αρμόδια Εποπτική Αρχή (Εθνική Αναλογιστική Αρχή).

Επίσης, τα ΤΕΑ υπόκεινται σε αυστηρό **εξωτερικό έλεγχο** από τρεις εποπτικές αρχές (ΥΕΚΑ, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς και Εθνική Αναλογιστική Αρχή), καθώς και διέπονται από κανονισμό δεοντολογίας και καλών πρακτικών λειτουργίας (ΦΕΚ 178B, 23-01-2015), με

σκοπό τη μεγαλύτερη δυνατή εξασφάλιση των δικαιωμάτων των μελών τους. Τα TEA εποπτεύονται από το **Υπουργείο Εργασίας**, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Διεύθυνση Επαγγελματικής Ασφάλισης), ενώ ελέγχονται από την **Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ)**. Τα TEA συντάσσουν οικονομικές καταστάσεις και προϋπολογισμό για κάθε οικονομική χρήση που υποβάλλονται στην ΕΑΑ. Επιπλέον, οι επενδύσεις εποπτεύονται κι ελέγχονται από την **Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς** (νόμος 4261/2014). Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς είναι αρμόδια για την εποπτεία και έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων της παρ. 15 του άρθρου 7 του ν. 3029/2002 (Α' 60), καθώς και των διατάξεων του άρθρου 22 του ν. 3846/2010 (Α' 66), όπως ισχύουν, ιδίως, την τήρηση των προβλεπόμενων ορίων επενδύσεων την τήρηση των κανονισμών επενδύσεων των Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης (TEA) και τον ορισμό θεματοφύλακα ή/και εταιρείας διαχείρισης εφόσον το TEA δεν διαχειρίζεται το ίδιο τις επενδύσεις του.

Το Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης εφαρμόζει τη δική του επενδυτική στρατηγική εντός των ακόλουθων ορίων και περιορισμών που τίθενται από την εποπτική αρχή:

α) οι επενδύσεις σε μετοχές, διαπραγματεύσιμες κινητές αξίες εξομοιωμένες προς μετοχές και εταιρικές ομολογίες, που έχουν εισαχθεί προς διαπραγμάτευση σε οργανωμένες αγορές, δεν υπερβαίνουν το εβδομήντα τοις εκατό (70%) του ενεργητικού που καλύπτει τα τεχνικά αποθέματα ή του συνολικού χαρτοφυλακίου των TEA, στα οποία οι ασφαλισμένοι φέρουν τον κίνδυνο επενδύσεων,

β) οι επενδύσεις σε στοιχεία ενεργητικού εκπεφρασμένα σε νομίσματα διαφορετικά από εκείνο στο οποίο είναι εκπεφρασμένες οι υποχρεώσεις του TEA δεν υπερβαίνουν το τριάντα τοις εκατό (30%) του ενεργητικού που καλύπτει τα τεχνικά αποθέματα,

γ) οι επενδύσεις σε επιχειρηματικά κεφάλαια και σε παράγωγα χρηματοοικονομικά προϊόντα με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση του χαρτοφυλακίου δεν υπερβαίνουν αθροιστικά το πέντε τοις εκατό (5%) του ενεργητικού,

δ) οι επενδύσεις σε κινητές αξίες ή/και μέσα χρηματαγοράς του ίδιου εκδότη δεν υπερβαίνουν το δεκαπέντε τοις εκατό (15%) του ενεργητικού του TEA,

ε) κατά παρέκκλιση της περίπτωσης (δ) επιτρέπεται η τοποθέτηση μέχρι τριάντα πέντε τοις εκατό (35%) του ενεργητικού του TEA σε κινητές αξίες και μέσα χρηματαγοράς του ίδιου εκδότη, όταν οι κινητές αξίες ή τα μέσα χρηματαγοράς έχουν εκδοθεί ή είναι εγγυημένα από κράτος – μέλος ή από τρίτα κράτη, όπως αυτά ορίζονται σε σχετική απόφαση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς ή από δημόσιο διεθνή οργανισμό στον οποίο συμμετέχουν ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη,

στ) το σύνολο των επενδύσεων σε κινητές αξίες και σε μέσα χρηματαγοράς της ως άνω περίπτωσης (ε) επιτρέπεται να αυξηθεί μέχρι το εκατό τοις εκατό (100%) του ενεργητικού του TEA, εφόσον το TEA έχει επενδύσει σε κινητές αξίες και μέσα χρηματαγοράς που ανήκουν σε τουλάχιστον έξι (6) διαφορετικές εκδόσεις και οι αξίες που ανήκουν σε κάθε έκδοση δεν υπερβαίνουν το τριάντα τοις εκατό (30%) του ενεργητικού του TEA,

ζ) κατά παρέκκλιση της ως άνω περίπτωσης (δ), επιτρέπεται η τοποθέτηση μέχρι είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) του ενεργητικού του TEA, σε ομολογίες που εκδίδονται από πιστωτικό ίδρυμα που έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος – μέλος και υπόκειται δια νόμου σε ειδικό καθεστώς δημόσιας εποπτείας για την προστασία των ομολογιούχων, η έκδοση των

οποίων έχει κοινοποιηθεί στην Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Συγκεκριμένα, τα ποσά που προέρχονται από την έκδοση των ομολογιών αυτών επενδύονται σύμφωνα με τη νομοθεσία σε στοιχεία του ενεργητικού, τα οποία, καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος των ομολογιών, είναι σε θέση να καλύψουν τις απαιτήσεις που απορρέουν από τις ομολογίες και τα οποία, σε περίπτωση αδυναμίας πληρωμής εκ μέρους του εκδότη, θα χρησιμοποιηθούν κατά προτεραιότητα για την εξόφληση του αρχικού κεφαλαίου και την καταβολή των δεδουλευμένων τόκων.

Οι επενδύσεις του TEA σε ομολογίες της παρούσας περίπτωσης που ανά εκδότη είναι άνω του πέντε τοις εκατό (5%), δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν το ογδόντα τοις εκατό (80%) του ενεργητικού του TEA, τηρουμένου του ορίου του εικοσιπέντε τοις εκατό (25%) ανά εκδότη,

η) οι καταθέσεις του TEA άνω των πενήντα χιλιάδων (50.000) ευρώ δεν δύναται να υπερβαίνει ανά πιστωτικό ίδρυμα το είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) του ενεργητικού του,

θ) το TEA, δεν επιτρέπεται να συνδυάζει, αθροιστικά, άνω του σαράντα τοις εκατό (40%) του ενεργητικού του σε:

αα) επενδύσεις σε κινητές αξίες ή μέσα χρηματαγοράς που έχουν εκδοθεί από τον ίδιο οργανισμό,

ββ) καταθέσεις στον οργανισμό αυτό, ή/και

γγ) κινδύνους από πράξεις παράγωγων χρηματοπιστωτικών μέσων με αντισυμβαλλόμενο τον οργανισμό αυτό,

ι) η αξία του συνόλου των ακινήτων του TEA, πρέπει να είναι κατώτερη του είκοσι τοις εκατό (20%) του ενεργητικού του,

ια) το TEA δεν επιτρέπεται να αποκτά πολύτιμα μέταλλα

Η **Ελληνική Ένωση Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης (ΕΛΕΤΕΑ)** είναι το επίσημο θεσμικό όργανο για την ενιαία εκπροσώπηση των Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης στην Ελλάδα. Είναι αναγνωρισμένη Αστική Εταιρεία μη Κερδοσκοπικού Χαρακτήρα που ιδρύθηκε τον Ιούνιο του 2018 και παρέχει ενημέρωση σε μέλη της και τρίτα μέρη.

2.2.3 ΙΔΙΩΤΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΗΣ ΚΑΛΥΨΗΣ

Ο τρίτος πυλώνας ασφάλισης αφορά στα προγράμματα ιδιωτικής ασφαλιστικής κάλυψης και είναι προαιρετικός. Επί της ουσίας, ο τρίτος πυλώνας ταυτίζεται με την ιδιωτική, ατομική συνταξιοδοτική ασφάλιση, μέσω αποταμιευτικών προγραμμάτων. Οι εισφορές καταβάλλονται από τον ασφαλισμένο και ο χαρακτήρας του είναι ανταποδοτικός.

Στον τρίτο πυλώνα συνήθως εντάσσονται ατομικά μακροπρόθεσμα αποταμιευτικά προγράμματα με σκοπό την παροχή σύνταξης στο μέλλον. Οι παροχές του συστήματος αυτού δεν εξαρτώνται από παραμέτρους της απασχόλησης. Τα προγράμματα αυτά προσφέρονται από ασφαλιστικές εταιρείες ή μέσω Οργανισμών Συλλογικών Επενδύσεων σε Κινητές Αξίες (ΟΣΕΚΑ) σε οποιοδήποτε ενδιαφερόμενο και συνήθως η συμμετοχή σε αυτά είναι προαιρετική. Μερικές φορές μπορεί να συμμετέχουν σε αυτά εργοδότες ή το κράτος. Και στην περίπτωση αυτή συνήθως ακολουθείται το σύστημα DC και το ύψος των παροχών είναι συνδεδεμένο με το ύψος των συσσωρευμένων καταβολών συν την απόδοση των κεφαλαίων.

Ο 3^{ος} πυλώνας αντανακλά τη δυνατότητα του πολίτη να συμπληρώσει συνειδητά ο ίδιος την επάρκεια του συνταξιοδοτικού του εισοδήματος μέσα από ιδιωτικά προγράμματα αποταμίευσης που αγοράζει από ασφαλιστικές εταιρίες. Στην Ελλάδα, ο συγκεκριμένος πυλώνας είναι λιγότερο ανεπτυγμένος απ' ό τι στην Ευρώπη, όπως προκύπτει από τα καταβαλλόμενα κατά κεφαλήν ασφάλιστρα ζωής και συντάξεων: με βάση τα στοιχεία της Ένωσης Ασφαλιστικών Εταιριών Ελλάδος (ΕΑΕΕ), ενδεικτικά το 2014 ο μέσος όρος στην Ελλάδα ήταν μόλις €172 έναντι 1.200. Βέβαια ανασχετικό ρόλο έχει παίξει η οικονομική κρίση των τελευταίων ετών, η ανεργία καθώς και η μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος, όμως η μικρή διείσδυση του τρίτου πυλώνα έχει και διαρθρωτικές αιτίες.

Σήμερα, η ασφαλιστική αγορά εξυπηρετεί πάνω από 2 εκατ. συμβόλαια ζωής, μέρος των οποίων είναι τα συνταξιοδοτικά – αποταμιευτικά και περίπου 4 εκατ. ασφαλισμένους. Στην Ελλάδα, από τις 55 ασφαλιστικές επιχειρήσεις οι οποίες δραστηριοποιήθηκαν το 2017, οι 35 δραστηριοποιήθηκαν μόνο στις ασφάλισεις κατά Ζημιών, οι 6 μόνο στις ασφάλισεις Ζωής και 14 ήταν μικτές επιχειρήσεις (Ζωής και Ζημιών). Ως προς το καθεστώς εγκατάστασης και λειτουργίας στην Ελλάδα, οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις χωρίζονται σε 36 ανώνυμες ασφαλιστικές εταιρίες, 16 υποκαταστήματα αλλοδαπών ασφαλιστικών επιχειρήσεων και 3 πανελλαδικούς αλληλασφαλιστικούς συνεταιρισμούς (ΕΑΕΕ, 2018).

Από την 1.12.2010, η **Τράπεζα της Ελλάδος** (ΤτΕ) ανέλαβε την **εποπτεία** του συστήματος ιδιωτικής ασφάλισης, δυνάμει του Ν. 3867/2010, στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου που διασφαλίζει την προστασία των ασφαλισμένων. Από το 2016 ισχύει ένα νέο καθεστώς για τη χρηματοοικονομική λειτουργία και εποπτεία των ασφαλιστικών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην Ευρωπαϊκή Ένωση, γνωστό με την ονομασία Φερεγγυότητα II (Solvency II). Η Φερεγγυότητα II αποβλέπει στην κεφαλαιακή θωράκιση των ασφαλιστικών επιχειρήσεων μέσω σύγχρονων κανόνων αποτίμησης βασιζόμενων σε ακραία σενάρια προκειμένου η πιθανότητα πτώχευσής τους να περιοριστεί για τους επόμενους 12 μήνες σε ποσοστό 0,5%. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, η Φερεγγυότητα II επιβάλλει νέους ποιοτικούς και ποσοτικούς κανόνες και διαδικασίες εταιρικής διακυβέρνησης και διαχείρισης των κάθε είδους κινδύνων στους οποίους εκτίθεται η ασφαλιστική επιχείρηση. Παράλληλα, εισάγει πλαίσιο διαφάνειας και δημοσιοποίησης στοιχείων της φερεγγυότητας και της χρηματοοικονομικής κατάστασης των ασφαλιστικών επιχειρήσεων με αποδέκτες τις εποπτικές αρχές αλλά και το ευρύτερο κοινό. Οι κανόνες της Φερεγγυότητας II (Solvency II) βασίζονται στην οδηγία 2009/138/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/51/ΕΕ (Omnibus II). Η οδηγία ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία με το Ν. 4364/2016.

Η **ΕΑΕΕ (Ένωση Ασφαλιστικών Εταιριών Ελλάδος)** είναι το θεσμικό όργανο για την εκπροσώπηση των ασφαλιστικών εταιριών στην Ελλάδα. Τα 48 μέλη της στο σύνολό τους αντιπροσωπεύουν πάνω από το 95% των ασφαλιστρων που παράγονται στην ελληνική αγορά. Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΑΕΕ για τις ασφάλισεις Ζωής και Υγείας (Πίνακας 2.2), παρατηρείται μικρή αυξητική τάση στη συνολική παραγωγή ασφαλιστρων από €2,03 δισεκ. το 2016 σε €2,05 δισεκ. το 2017, εκ των οποίων μόνο περίπου €0,5 δισεκ αφορούν τα ατομικά συμβόλαια ζωής συνδεδεμένα με επενδύσεις και τα ομαδικά συνταξιοδοτικά προγράμματα.

Πίνακας 2.2: Παραγωγή ασφαλιστρων από ιδιωτικές ασφαλίσεις Ζωής, Υγείας, 2017

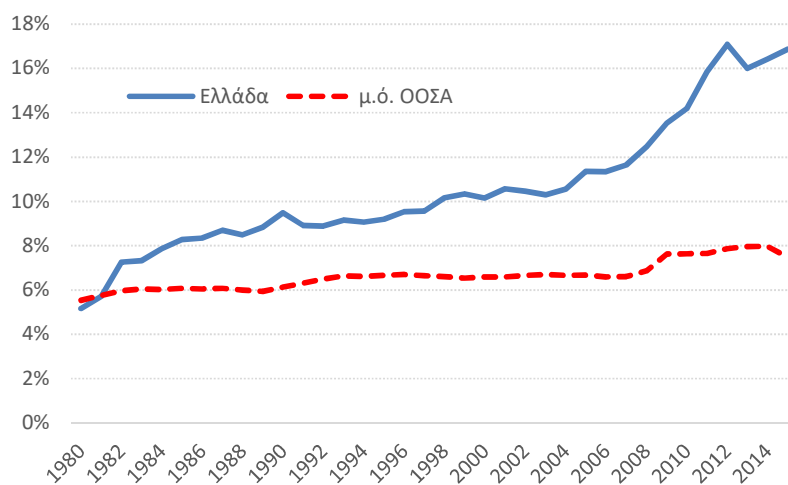
	2017	Συμμετοχή 2017	2016	Συμμετοχή 2016
ΑΤΟΜΙΚΕΣ ΑΣΦΑΛΙΣΕΙΣ (77%)				
Ζωής	725	45,7%	750	48,4%
Υγείας-Ατυχημάτων-Ασθενειών	564	35,6%	527	34,1%
Ζωής συνδεδεμένες με επενδύσεις	296	18,7%	271	17,5%
Σύνολο ατομικών	1.586	100%	1.548	100%
ΟΜΑΔΙΚΕΣ ΑΣΦΑΛΙΣΕΙΣ (23%)				
Δανειοληπτών	66	14,1%	99	20,4%
Εργαζομένων	193	41,2%	180	37,1%
Συνταξιοδοτικά προγράμματα	209	44,7%	206	42,5%
Σύνολο ομαδικών	468	100%	486	100%
Σύνολο (ατομικών και ομαδικών)	2.054		2.034	

Πηγή: ΕΑΕΕ

2.3 Πρόσφατες παρεμβάσεις πολιτικής

Παρά το γεγονός ότι υπήρχε μία συστηματική αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ στην Ελλάδα την περίοδο 1980-2010 κατά 1,7% ανά έτος κατά μέσο όρο (12,5% μέση ετήσια αύξηση σε ονομαστικά μεγέθη), ο λόγος συντάξεων προς ΑΕΠ αυξήθηκε επίσης την ίδια περίοδο, από 5,5% το 1980 σε 14,2% το 2010, και αυτό οφειλόταν στην επέκταση τόσο των συντάξεων όσο και του αριθμού των συνταξιούχων με ακόμα εντονότερο ρυθμό.

Διάγραμμα 2.4: Συνταξιοδοτική δαπάνη ως % του ΑΕΠ, σε Ελλάδα και ΟΟΣΑ από το 1980



Πηγή: ΟΟΣΑ

Την δεκαετία του '90, έγινε μια πρώτη προσπάθεια εξομοίωσης των κανόνων για τις εισφορές και τις παροχές των ασφαλισμένων από την 1/1/1993 και μετά (νόμος 2084/1992), ωστόσο έως το 2008 δεκάδες ταμείων ασφάλισης συνέχισαν να λειτουργούν ανεξάρτητα. Παρά την ξεκάθαρη εικόνα ότι το ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα έχρηζε μιας έγκαιρης και ολιστικής παρέμβασης, δύο επίκαιρες και εμπειριστατωμένες προτάσεις δομικής μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού που κατατέθηκαν στο δημόσιο διάλογο προς συζήτηση εγκαταλείφθηκαν αμφότερες μετά από μαζικές αντιδράσεις διαφόρων κοινωνικών και πολιτικών ομάδων: μία το 1997 που μεταξύ άλλων αφορούσε τον εξορθολογισμό του τρόπου υπολογισμού των συντάξεων και την ανάγκη μέτρων επιμήκυνσης του εργασιακού βίου (Επιτροπή Σπράου, 1997) και μία αντίστοιχης κατεύθυνσης από τον Υπουργό και καθηγητή Τ.Γιαννίτση το 2001. Μια πολύ μικρότερης κλίμακας παρέμβαση έλαβε χώρα το 2002, όταν αυστηροποιήθηκαν τα κριτήρια συνταξιοδότησης και περιορίστηκε ο ρυθμός αύξησης της συνταξιοδοτικής δαπάνης, με αποτέλεσμα ο λόγος συντάξεων προς ΑΕΠ να σταθεροποιηθεί γύρω στο 11% μειώνοντας την απόκλιση από τις υπόλοιπες ανεπτυγμένες οικονομίες. Μετά το 2005 όμως, ο δείκτης άρχισε να ανέρχεται ξανά, ενώ επιδεινώθηκε κατά την κρίση λόγω και της σημαντικής πτώσης του ΑΕΠ.

Με την άφιξη της κρίσης του Ελληνικού χρέους, οι μέσο-μακροπρόθεσμοι κίνδυνοι για τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος, αλλά και οι βραχυπρόθεσμες αδυναμίες χρηματοδότησής του, είχαν καταστήσει σαφή πλέον την ανάγκη για πραγματοποίηση παρεμβάσεων στη δομή και τις παραμέτρους του. Οι παρεμβάσεις αυτές εστίασαν κυρίως στη συγχώνευση ασφαλιστικών φορέων, την αύξηση των ηλικιακών ορίων και τη μεταβολή του τρόπου υπολογισμού των συντάξεων, ενώ πραγματοποιήθηκαν με σειρά νομοθετημάτων και υπουργικών αποφάσεων στην περίοδο 2008-2018.

Στη συνέχεια της παρούσας ενότητας, παρουσιάζονται διαρθρωτικές αλλαγές που έλαβαν χώρα την τελευταία δεκαετία στον υποχρεωτικό δημόσιο πυλώνα του ασφαλιστικού συστήματος, πολλές εκ των οποίων στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων οι οποίες αποφασίστηκαν κατά τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής. Οι παρεμβάσεις κατανέμονται σε δύο κατηγορίες, τις διοικητικές και τις παραμετρικές. Οι πρώτες καλύπτουν τις συγχωνεύσεις ασφαλιστικών ταμείων, κύριας και επικουρικής ασφάλισης, τον διαχωρισμό των κλάδων υγείας των ταμείων από τους κλάδους σύνταξης, κ.ά. Η δεύτερη κατηγορία μεταρρυθμίσεων περιλαμβάνει μεταβολές ως προς τον εναρμονισμό στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, στον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων, στις καταβαλλόμενες εργοδοτικές εισφορές, ορισμένες δομικές αλλαγές στους κλάδους επικουρικής σύνταξης, κ.ά. (Πίνακας 2.3).

Επισημαίνεται ότι κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων προσαρμογής έγιναν μια σειρά από μειώσεις συντάξεων οι οποίες προήλθαν από «οριζόντιες» ποσοστιαίες περικοπές, κλιμακούμενες ποσοστιαίες περικοπές, μειώσεις από ένα συγκεκριμένο ποσό σύνταξης και άνω ή συνδυασμούς αυτών. Οι διαδοχικές μειώσεις συντάξεων δεν περιγράφονται στην παρούσα ενότητα, η οποία εστιάζει περισσότερο σε παρεμβάσεις οι οποίες είχαν διαρθρωτικό χαρακτήρα.² Σημειώνεται επίσης ότι ενώ συνέβαλαν σε σημαντική κάμψη της

² Οι περισσότερες μειώσεις συντάξεων έγιναν με γνώμονα την ανάγκη για δημοσιονομική προσαρμογή, ενδεχομένως σε κάποιες περιπτώσεις σε συνδυασμό με το περιθώριο εξορθολογισμού

συνταξιοδοτικής δαπάνης, οι διαδοχικές μειώσεις των παροχών κλόνισαν την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το σύστημα και μείωσαν τα κίνητρα εισφοράς, ενώ δημιουργήθηκε νομικός κίνδυνος από επικείμενες δικαστικές αποφάσεις για ανατροπή των περικοπών.

Πίνακας 2.3: Διαρθρωτικές παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό σύστημα, 2008-2018

Δομικές
Ενοποίηση ασφαλιστικών ταμείων κύριας / επικουρικής ασφάλισης
Εξίσωση κανόνων εισφορών και τρόπου υπολογισμού παροχών
Σύνδεση παροχών με το σύνολο των καταβεβλημένων εισφορών κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου
Διαχωρισμός κλάδων υγείας των ταμείων από κλάδους σύνταξης
Μεγαλύτερη διαφάνεια μέσα από τις περιοδικές εκθέσεις ΗΛΙΟΣ

Παραμετρικές
Αύξηση ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης
Αυστηροποίηση του πλαισίου για τις πρόωρες συνταξιοδοτήσεις
Επικουρική σύνταξη: Εφαρμογή συστήματος προκαθορισμένων εισφορών - νοητής κεφαλαιοποίησης, κανόνας μηδενικού ελλείμματος
Εξορθολογισμός ειδικών κατηγοριών ασφαλισμένων, όπως ΒΑΕ
Μείωση συνταξιοδοτικής δαπάνης

Πηγή: Νόμοι 3655/2008, 3863/2010, 3865/2010, 3918/2011, 3986/2011, 4002/2011, 4052/2012, 4093/2012, 4254/2014, 4336/2015, 4387/2016, 4455/2017, 4578/2018. Επεξεργασία στοιχείων: IOBE

Από το 2008 έχει σταδιακά σημειωθεί **μεγάλος αριθμός συγχωνεύσεων ασφαλιστικών φορέων**, κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Βασικοί στόχοι τους ήταν ο περιορισμός του λειτουργικού τους κόστους των ταμείων και η λιγότερο κατακερματισμένη, καλύτερη αξιοποίηση των εσόδων τους και της περιουσίας τους. Ο νόμος 3863/2008 εισήγαγε συγχωνεύσεις ταμείων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, των ελεύθερων επαγγελματιών (ΕΤΑΑ), και της επικουρικής ασφάλισης του ιδιωτικού (ΤΕΑΙΤ) και δημοσίου τομέα (ΤΕΑΔΥ). Οι πηγές τακτικών εσόδων, προσόδων περιουσίας, οι αποδόσεις των επενδύσεων, λοιπές πηγές εσόδων, το ενεργητικό και το παθητικό τους, μεταφέρθηκαν στα νέα ταμεία στα οποία υπάχθηκαν. Ωστόσο, σε ότι αφορά τις καταστατικές διατάξεις, κάθε ταμείο ή τομέας διατήρησε εκείνες που είχε πριν την ενοποίηση. Ο νόμος 3865/2010 προέβλεψε ότι όλοι οι νέοι δημόσιοι υπάλληλοι θα υπάγονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια στον κλάδο κύριας σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Δύο χρόνια αργότερα, με το νόμο 4052/2012 συστάθηκε το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ) που λειτουργεί πλέον με ενιαία διοικητική και οικονομική οργάνωση. Ο αριθμός των ταμείων τα οποία υπάγονται στο ΕΤΕΑ αυξήθηκε με το

των ποσοστών αναπλήρωσης, χωρίς όμως να βασιστούν σε αλλαγές σε παραμετρικά χαρακτηριστικά του τρόπου υπολογισμού των συντάξεων (π.χ. διάρκεια ιστορικού εισοδημάτων που λαμβάνεται υπόψη, συγκεκριμένο ποσοστό αναπλήρωσης εισοδήματος από τη σύνταξη ανά έτος εργασίας), συνεπώς δεν θεωρούνται διαρθρωτικές αλλαγές. Μια συνοπτική καταγραφή 14 περικοπών συντάξεων την περίοδο 2010-2017 ανά νόμο, παρουσιάζεται από τους (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018).

ν.4336/2015, καθώς εντάχθηκαν σε αυτό οι τομείς / κλάδοι επικουρικής ασφάλισης 12 ταμείων.

Η ενοποίηση των ταμείων συνεχίστηκε με τη σύσταση του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), ως φορέας κύριας ασφάλισης (νόμο 4387/2016). Από 01.01.2017 που ξεκίνησε η λειτουργία του ΕΦΚΑ, εντάχθηκαν σε αυτόν οι τότε υφιστάμενοι φορείς κύριας κοινωνικής ασφάλισης και ο ΕΦΚΑ έγινε οιονωί καθολικός διάδοχος αυτών. Ο ΕΦΚΑ αποτελείται από έναν κλάδο κύριας ασφάλισης και λοιπών παροχών, στον οποίο εντάχθηκε η συντριπτική πλειονότητα των φορέων (κλάδων – τομέων – λογαριασμών) κύριας ασφάλισης. Με προεδρικό διάταγμα, το οποίο προβλεπόταν στον ίδιο νόμο, καθορίστηκαν οργανικά και διοικητικά ζητήματα του ΕΦΚΑ, όπως η σύσταση ή συγχώνευση ή κατάργηση υπηρεσιών ή οργανικών μονάδων του, η κατάργηση ή μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους σε άλλες υπηρεσίες ή οργανικές μονάδες του. Επιπλέον, καθορίστηκαν θέματα αρμοδιοτήτων των Γενικών Διευθύνσεων, οι επιχειρησιακοί στόχοι τους και οι αρμοδιότητες των τμημάτων και λοιπών οργανικών μονάδων. Το ΝΑΤ και ο ΟΓΑ εξακολούθησαν και μετά την ένταξή τους, να διατηρούν αυτοτελή νομική προσωπικότητα για την άσκηση των μη ασφαλιστικών τους αρμοδιοτήτων. Πόρους του ΕΦΚΑ αποτελούν τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών, οι πρόσοδοι περιουσίας, η απόδοση των κεφαλαίων των αποθεματικών, καθώς και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που θεσμοθετείται υπέρ αυτού. Στους πόρους προστέθηκε με το ν.4455/2017 η επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Επομένως, κατά τη σύσταση του ΕΦΚΑ, δημιουργήθηκε ένας νέος οργανισμός, με μια νέα διάρθρωση και μια καινούργια διοικητική δομή, ενώ είχε και ενιαία οικονομική οργάνωση.

Επίσης με το ν.4387/2016, το ΕΤΕΑ μετονομάστηκε σε «Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών» (ΕΤΕΑΕΠ). Σε αντιστοιχία με τον ΕΦΚΑ, εντάχθηκε στο νέο ταμείο η μεγάλη πλειονότητα των ταμείων – τομέων – κλάδων - λογαριασμών επικουρικής ασφάλισης. Το ΕΤΕΑΕΠ συγκροτούν δύο κλάδοι, οι οποίοι λειτουργούν με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια, ο κλάδος επικουρικής ασφάλισης και ο κλάδος εφάπαξ παροχών, στους οποίους παρακολουθούνται αυτοτελώς οι εισφορές κάθε κλάδου. Με τον ίδιο νόμο οριζόταν ότι, με κοινή υπουργική απόφαση των υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, κατόπιν γνώμης του Δ.Σ. του ταμείου, θα προσδιοριζόταν η νέα οργανωτική διάρθρωση του ταμείου, οι αρμοδιότητες όλων των οργανικών μονάδων, οι κλάδοι από τους οποίους προέρχονται οι προϊστάμενοι αυτών, όπως επίσης κάθε άλλη σχετική με τη λειτουργία του λεπτομέρεια. Άλλωστε, στο ν.4387/2016 περιλαμβάνονταν οι αλλαγές στη διοίκηση του νέου ταμείου, σε σύγκριση με το ΕΤΕΑ, η διαδικασία μεταφοράς προσωπικού που υπηρετούσε στους τομείς, κλάδους και λογαριασμούς πρόνοιας οι οποίοι υπάχθηκαν στο ΕΤΕΑΕΠ κ.ά. Πόροι του ΕΤΕΑΕΠ είναι τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές των ασφαλισμένων και των εργοδοτών, όπως αυτά προβλέπονται από τη νομοθεσία που διέπει τον κάθε κλάδο, τα έσοδα από τις προβλεπόμενες εισφορές υπέρ των ταμείων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών οι οποίοι εντάχθηκαν στο ΕΤΕΑΕΠ, οι πρόσοδοι περιουσίας τους και οι αποδόσεις των κεφαλαίων και των αποθεματικών τους, καθώς και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που προβλέπεται στην οικεία νομοθεσία ή άλλες διατάξεις νόμων. Συνεπώς, παράλληλα με τη διεύρυνση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης οι οποίοι υπάγονταν στο ΕΤΕΑ κατά τη σύσταση του ΕΤΕΑΕΠ, επήλθαν διοικητικές αλλαγές και μεταβολές στην

οργανική δομή του απερχόμενου ταμείου. Το ΕΤΕΑΕΠ συνέχισε να έχει ενιαία οικονομική οργάνωση, όπως το ταμείο το οποίο διαδέχθηκε.

Κατόπιν των διαδοχικών συγχωνεύσεων ταμείων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών κοινωνικής ασφάλισης οι οποίες παρατέθηκαν προηγουμένως, τα ταμεία παροχής πρώτου πυλώνα ασφάλισης μειώθηκαν σε περίπου 10, από περισσότερα από 80. Ενδεικτικά, το Νοέμβριο του 2018, σύμφωνα με στοιχεία του Ενιαίου Συστήματος Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων «ΗΛΙΟΣ» καταβλήθηκαν συντάξεις από 11 φορείς κοινωνικής ασφάλισης: ΙΚΑ (μέσω ΕΦΚΑ), συγχωνευμένα ΙΚΑ, Δημόσιο (μέσω ΕΦΚΑ), Δημόσιο (λοιποί φορείς κοινωνικής ασφάλισης), ΟΑΕΕ, ΟΓΑ, ΕΤΑΑ, ΕΤΑΠ – ΜΜΕ, Τράπεζα της Ελλάδος, ΕΤΕΑΕΠ και ΝΑΤ. Σε αυτούς υπάγονταν 82 ταμεία, τομείς, κλάδοι και λογαριασμοί κύριας ή επικουρικής ασφάλισης.

Στα πλαίσια ενίσχυσης της διαφάνειας και ενημέρωσης των πολιτών, μια επιπλέον δομική αλλαγή αφορούσε τη δημιουργία του Ενιαίου Πληροφοριακού Συστήματος Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων «**ΗΛΙΟΣ**», το οποίο λειτούργησε το 2013 και έκτοτε σε μηνιαία βάση δημοσιεύει χρήσιμες πληροφορίες και στατιστικά στοιχεία για το πλήθος των συνταξιούχων και το ύψος της δαπάνης, ανά δημογραφικά στοιχεία, είδος σύνταξης, ταμείο ασφάλισης, κ.α.

Στο πλαίσιο των πρόσφατων παρεμβάσεων με δομικό χαρακτήρα στο ευρύτερο ασφαλιστικό σύστημα, εντάσσεται ο **διαχωρισμός των κλάδων υγείας και σύνταξης**. Το 2011, με το ν.3918 συστάθηκε ο Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ). Στο νέο οργανισμό μεταφέρθηκαν ως υπηρεσίες, αρμοδιότητες και προσωπικό οι κλάδοι υγείας του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, συμπεριλαμβανομένων των μονάδων υγείας του, του ΟΓΑ, του ΟΑΕΕ, καθώς και ο ΟΠΑΔ. Επομένως, πραγματοποιήθηκε διαχωρισμός των κλάδων υγείας από τους κλάδους σύνταξης των συγκριμένων ταμείων, στα οποία είναι ασφαλισμένη η συντριπτική πλειοψηφία των ασφαλισμένων. Ευρύτερα, το σύνολο του ενεργητικού και του παθητικού των εντασσόμενων στο νέο οργανισμό φορέων, οι πόροι που προβλέπονται υπέρ αυτών από τις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και η κινητή και ακίνητη περιουσία τους, περιήλθαν στον ΕΟΠΥΥ. Κατά τη σύσταση του ΕΟΠΥΥ σκοπός ήταν η δημιουργία ενός φορέα παροχής υπηρεσιών υγείας στους εν ενεργεία ασφαλισμένους, τους συνταξιούχους και τα προστατευόμενα μέλη των οικογενειών τους, με ενιαία διοικητική και οικονομική οργάνωση. Ωστόσο, δεν ήταν οικονομικά αυτοτελής, καθώς βασικό σκέλος της χρηματοδότησής του αποτελούσε και συνεχίζει να αποτελεί η κρατική επιχορήγηση.

Οι **μεταβολές στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, καθώς και στη μεθοδολογία υπολογισμού των συντάξεων** την περίοδο 2010 – 2016 ήταν πολλές. Στην παρούσα υποενότητα παρουσιάζονται οι σημαντικότερες εξ'αυτών, με κριτήριο το εύρος των ασφαλισμένων που αφορούσαν. Αυτές πραγματοποιήθηκαν κυρίως μέσω πέντε νόμων (3863/2010, 3865/2010, 4093/2012, 4336/2015, 4387/2016), οι οποίοι περιγράφονται συνοπτικά παρακάτω, και αναλυτικά στο Παράρτημα 9.2.

Με το ν. 3863/2010, η σύνταξη διαχωρίστηκε σε βασική και αναλογική. Το ύψος της βασικής σύνταξης για το 2010 καθορίστηκε σε €360 μηνιαίως, για 12 μήνες. Η μηνιαία αναλογική σύνταξη αυτών των ασφαλισμένων υπολογίζεται για κάθε πλήρες έτος ασφάλισης, με βάση τα ποσοστά αναπλήρωσης εισοδήματος επί των προβλεπόμενων συντάξιμων αποδοχών ή ασφαλιστικών κατηγοριών, τα οποία εξαρτώνται από το κλιμάκιο πλήθους ημερομισθίων

ασφάλισης στο οποίο υπάγεται ο κάθε ασφαλισμένος και προσδιορίστηκαν με τον ίδιο νόμο. Το τελικό ποσό σύνταξης καθορίζεται για όλα τα έτη με βάση το συντελεστή που αντιστοιχεί στο τελευταίο πλήρες έτος ασφάλισης. Συνεπώς, χρησιμοποιείται όλο το ιστορικό αποδοχών για τον υπολογισμό των μηνιαίων συντάξιμων αποδοχών. Το ποσό για το αναλογικό τμήμα της σύνταξης για κάθε πλήρες έτος ασφάλισης υπολογίζεται σύμφωνα με τα ετήσια ποσοστά αναπλήρωσης εισοδήματος τα οποία αντιστοιχούν σε κάθε ασφαλισμένο, αφού πρώτα συνυπολογιστούν τα έτη ασφάλισης που έχει πραγματοποιήσει έως 31.12.2010. Τα ετήσια ποσοστά αναπλήρωσης εισοδήματος από τις συντάξεις καθορίστηκαν με άρθρο του ίδιου νόμου.

Σε ότι αφορά την απαιτούμενη περίοδο εισφορών και το όριο ηλικίας για συνταξιοδότηση, η πρώτη για την εξασφάλιση πλήρων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ, για ασφαλισμένους πριν την 01.01.1993, αυξανόταν σταδιακά από 01.01.2011 από 10.500 ημέρες εργασίας (35 έτη πλήρους απασχόλησης) κατά 300 ημέρες το χρόνο. Η αύξηση θα συνεχιζόταν μέχρι οι ημέρες εργασίας να φτάσουν τις 12.000 (40 έτη πλήρους ασφάλισης). Επιπλέον, από 01.01.2012 για ασφαλισμένους πριν την 01.01.1993 το απαιτούμενο όριο ηλικίας αυξανόταν σταδιακά από 58 έτη κατά ένα έτος κάθε χρόνο, έως ότου φτάσει τα 60 έτη. Επομένως, από 01.01.2015, για την εξασφάλιση πλήρων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων απαιτούνταν 40 έτη πλήρους απασχόλησης και ηλικία τουλάχιστον 60 ετών. Εκτός από την αύξηση των ελάχιστων απαιτούμενων ημερών εργασίας και του ηλικιακού ορίου για πλήρη συνταξιοδοτικά δικαιώματα, με το ν.3863/2010 εξισώθηκαν προσδευτικά τα όρια ηλικίας μεταξύ ανδρών και γυναικών για σύνταξη λόγω γήρατος από το ΙΚΑ – ΕΤΑΜ. Τέλος, στο ν.3863/2010 ορίστηκε ότι τα δύο βασικά όρια ηλικίας συνταξιοδότησης θα προσαρμόζονται από το 2021 ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής.

Παράλληλα, με το ν.3865/2010, εναρμονίστηκαν οι συνταξιοδοτικές διατάξεις για κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων οι οποίες καλύπτουν την μεγάλη πλειοψηφία αυτών και θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης μετά την 01.01.2015, με εκείνες για τον ιδιωτικό τομέα. Η εναρμόνιση αφορούσε στη θέσπιση βασικής και αναλογικής σύνταξης, στο επίπεδο της βασικής σύνταξης, στη μέθοδο υπολογισμού της αναλογικής σύνταξης, στην εξίσωση των ηλικιακών ορίων για άνδρες και γυναίκες. Αυξήθηκαν και τα όρια ηλικίας για συνταξιοδότηση, όμως δεν εξισώθηκαν με εκείνα του ιδιωτικού τομέα.

Οι επόμενες αλλαγές στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης πραγματοποιήθηκαν με το ν.4093/2012. Στις σημαντικότερες εξ' αυτών περιλαμβάνονται το ότι από 01.01.2013, όλα τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας, δηλαδή του ΙΚΑ και των ΔΕΚΟ, όπως επίσης της Τράπεζας της Ελλάδος, αυξήθηκαν κατά δύο έτη. Με το **ν.4336/2015 τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης για θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος πλήρους σύνταξης λόγω γήρατος για κάθε κατηγορία ασφαλισμένων, ορίστηκαν από 01.01.2022 στο 62ο έτος, με 12.000 ημέρες εργασίας (40 έτη πλήρους ασφάλισης) και στο 67ο έτος, με 4.500 ημέρες εργασίας (15 έτη πλήρους ασφάλισης),** με την επιφύλαξη των διατάξεων του ν.3863/2010, σχετικά με την αναπροσαρμογή των ορίων συνταξιοδότησης από 01.01.2021, ανάλογα με τις τάσεις στο προσδόκιμο ζωής του πληθυσμού της χώρας. Επίσης από την 01.01.2022, ως όριο ηλικίας συνταξιοδότησης για θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος μειωμένης σύνταξης λόγω γήρατος, ανεξαρτήτως της κατηγορίας ασφαλισμένων, ορίστηκε το 62^ο έτος, με 4.500 ημέρες ή 15 χρόνια πλήρους ασφάλισης.

Οι πλέον πρόσφατες μεταβολές στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τον τρόπο υπολογισμού συντάξεων επήλθαν με το ν.4387/2016. Με το συγκεκριμένο νόμο καθιερώθηκε η εθνική σύνταξη, σε όλους όσους θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης εξ' ιδίου δικαιώματος ή ανικανότητας ή κατά μετάβαση. Η εθνική σύνταξη χρηματοδοτείται εξ' ολοκλήρου από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η εθνική σύνταξη αντικατέστησε τη βασική σύνταξη, η οποία είχε θεσπιστεί με το ν.3863/2010, όπως προαναφέρθηκε στην τρέχουσα υποενότητα της μελέτης. Η εθνική σύνταξη καταβάλλεται υπό την προϋπόθεση συμπλήρωσης 15 ετών ασφάλισης. Το ύψος της εθνικής σύνταξης ορίστηκε σε €384, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης, ενώ μειώνεται κατά 2% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των 20 ετών, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 15 έτη ασφάλισης.

Με τον ίδιο νόμο καθιερώθηκε η ανταποδοτική σύνταξη, η οποία αντικατέστησε την αναλογική σύνταξη του ν.3863/2010. Ως συντάξιμες αποδοχές για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους σύνταξης της κύριας ασφάλισης, λαμβάνεται υπόψη ο μέσος όρος των μηνιαίων αποδοχών του ασφαλισμένου καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου. Το ποσοστό αναπλήρωσης εισοδήματος ανά έτος εργασίας για τον υπολογισμό της ανταποδοτικής σύνταξης μειώθηκε έως και 27 έτη εργασίας, σε σύγκριση με το ν.3863/2010. Αυξήθηκε για τα έτη εργασίας άνω του 27^{ου}, συνιστώντας έτσι ένα κίνητρο παραμονής στην εργασία για παραπάνω από 27 έτη.

Η σημαντικότερη αλλαγή στον υπολογισμό των συντάξεων με το ν.4387/2016 επήλθε με την πρόβλεψη εφαρμογής των διατάξεων για την εθνική και την αναλογική σύνταξη και σε συντάξεις οι οποίες ήδη καταβάλλονταν. Είναι η πρώτη φορά τουλάχιστον από το 2008 που μια μεταβολή στον τρόπο υπολογισμού των νέων συντάξεων θα οδηγούσε σε επανυπολογισμό στο σχετικά άμεσο μέλλον και συντάξεων όσων ήταν ήδη συνταξιούχοι κατά τη νομοθέτηση των συγκεκριμένων αλλαγών. Αναλυτικά, για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων από τον ΕΦΚΑ, στον προσδιορισμό των συντάξιμων αποδοχών θα λαμβανόταν υπόψη ο συντάξιμος μισθός επί του οποίου υπολογίστηκε η σύνταξη, όχι όλο το ιστορικό των εισοδημάτων. Επιπρόσθετα, θα εφαρμόζονταν οι κανόνες αναπροσαρμογής των συντάξιμων αποδοχών που ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος αυτού του νόμου (ποσοστά αναπλήρωσης εισοδήματος βάσει χρόνου ασφάλισης κ.λπ.). Έως τις 31.12.2018 οι συντάξεις θα συνέχιζαν να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί την 31.12.2014. Από 01.01.2019, εφόσον η παλιά σύνταξη υπερέβαινε εκείνη από το νέο υπολογισμό, τότε το επιπλέον ποσό θα συνέχιζε να καταβάλλεται ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ' έτος και έως την πλήρη εξάλειψή του, με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως αυτή προκύπτει βάσει των νέων σχετικών κανόνων. Εάν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων ήταν μικρότερο από αυτό που προέκυψε από το νέο υπολογισμό τους, τότε αυτό θα προσαυξανόταν από 01.01.2019, κατά το 1/5 της διαφοράς σταδιακά και ισόποσα εντός πενταετίας. Στο νόμο προβλεπόταν ότι από την 01.01.2018 ο κάθε ασφαλισμένος θα μπορούσε να ενημερωθεί για το εάν έχει προσωπική διαφορά ή όχι, από το οικείο πληροφοριακό σύστημα. Προς το παρόν δεν είναι διαθέσιμη αυτή η πληροφόρηση.

Ως προς τον τρόπο αναπροσαρμογής των συντάξεων, ορίστηκε πως αυτές θα αυξάνονται από 1.1.2023 κατ' έτος, με βάση συντελεστή που διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του

ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους και ο οποίος δεν υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή.

Συνοψίζοντας τις σημαντικότερες μεταβολές στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων την περίοδο 2008 – 2018, οι μεν πρώτες αφορούσαν σε αύξηση των ορίων ηλικίας για πλήρη / μειωμένη σύνταξη, καθώς και σε αύξηση των απαιτούμενων ημερών ασφάλισης. Ο τρόπος υπολογισμού των συντάξεων περιλάμβανε την καθιέρωση ενός βασικού τμήματος σύνταξης, ίδιου σε απόλυτο ποσό για όλους όσους συνταξιοδοτούνται υπό τους ίδιους όρους (διάρκεια ασφάλισης), και της αναλογικής σύνταξης, το ύψος της οποίας εξαρτάται αφενός από το πλήθος των ημερών ασφάλισης, που καθορίζει το ποσοστό αναπλήρωσης των συντάξιμων αποδοχών από τη σύνταξη, αφετέρου από όλο το ιστορικό εισοδημάτων του ασφαλισμένου, το οποίο διαμορφώνει τις συντάξιμες αποδοχές. Έως την καθιέρωση για πρώτη φορά αυτών των αλλαγών, με το ν.3863/2010, η σύνταξη περιλάμβανε μόνο το αναλογικό τμήμα της, ενώ για τον υπολογισμό των συντάξιμων αποδοχών λαμβάνονταν υπόψη τα εισοδήματα του ασφαλισμένου στα τελευταία έτη του εργασιακού του βίου, με τη διάρκεια της περιόδου που χρησιμοποιούταν να ποικίλει μεταξύ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης.

Οι μεταβολές σε αυτά τα παραμετρικά χαρακτηριστικά του πρώτου πυλώνα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αφορούσαν στις συντάξεις οι οποίες θα καταβάλλονταν προσεχώς, από την έναρξη ισχύος του νόμου. Εξάιρεση σε αυτόν τον κανόνα αποτέλεσαν οι μεταβολές αυτού του είδους που επήλθαν με το ν.4387/2016, οι οποίες προβλεπόταν στο νόμο ότι θα εφαρμοστούν για τον επανυπολογισμό όλων των συντάξεων. Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, από την 01.01.2018 ο κάθε συνταξιούχος πριν την εφαρμογή του ν.4387/2016, θα μπορούσε να ενημερωθεί από το πληροφοριακό σύστημα του φορέα κοινωνικής ασφάλισης στον οποίο υπάγεται για το εάν η κύρια σύνταξή του με τη νέα μέθοδο υπολογισμού υπερβαίνει αυτή που λάμβανε προηγουμένως ή υπολείπεται αυτής. Προς το παρόν δεν έχει παρασχεθεί αυτή η πληροφόρηση.

Στις πλέον σημαντικές μεταρρυθμίσεις σχετικά με τον **εξορθολογισμό των ειδικών κατηγοριών ασφαλισμένων** οι οποίοι είναι δυνητικοί δικαιούχοι κάποιου επιδόματος ή σύνταξης από φορέα κοινωνικής ασφάλισης, περιλαμβάνονται αυτές για όσους κρινόταν ότι απασχολούνται σε βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα, καθώς και για όσους λαμβάνουν σύνταξη αναπηρίας. Έως την ολοκλήρωση της τρέχουσας μελέτης, δεν είχε πραγματοποιηθεί η νομοθετική παρέμβαση σχετικά με τους ενιαίους κανόνες απονομής σύνταξης αναπηρίας. Άλλες νομοθετικές παρεμβάσεις οι οποίες αφορούσαν στην απονομή συντάξεων και επιδομάτων σε ειδικές κατηγορίες ασφαλισμένων, αφορούσαν στις συντάξεις θυγατέρων και άπορων, άγαμων αδερφών και στις συντάξεις χηρείας. Συνοψίζοντας, οι αλλαγές στο ρυθμιστικό πλαίσιο του πρώτου πυλώνα του ασφαλιστικού συστήματος με στόχο τον εξορθολογισμό των ειδικών κατηγοριών ασφαλισμένων, περιλάμβαναν πρωτίστως τις αλλαγές στα βαρέα – ανθυγιεινά επαγγέλματα, στα κριτήρια και τη διαδικασία απονομής συντάξεων λόγω αναπηρίας, αλλά και στις συντάξεις σε θυγατέρες και άπορες, άγαμες αδερφές και τις συντάξεις χηρείας.

Προκειμένου να περιοριστεί το μη μισθολογικό κόστος μισθωτών και εργοδοτών, αλλά και των αυτοαπασχολούμενων, με απώτερο σκοπό την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, στην περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής δρομολογήθηκε με

σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων η **σταδιακή μείωση των ασφαλιστικών εισφορών** τους, ακόμα και μετά την ολοκλήρωση της περιόδου προσαρμογής, έως το 2021. Ωστόσο, επισημαίνεται πως στην αρχή αυτής της περιόδου, το 2011, οι πρώτες νομοθετικές παρεμβάσεις που αφορούσαν στις ασφαλιστικές εισφορές (ν.3986/2011, ν.4002/2011), είχαν ως αποτέλεσμα την άνοδό τους.

Οι ασφαλιστικές εισφορές των μισθωτών συνολικά στην περίοδο 2010-2018 ήταν αμετάβλητες, όμως θα μειωθούν ελαφρώς, προοδευτικά, έως το 2022. Αναλυτικά, εξετάζοντας τις μεταβολές στις ασφαλιστικές εισφορές ανά κατηγορία υπόχρεου (μισθωτοί, εργοδότες, ελεύθεροι επαγγελματίες), με το ν.4002/2011, η εισφορά των μισθωτών υπέρ του κλάδου ανεργίας του ΟΑΕΔ ανήλθε κατά 0,5%, στο 1,83%. Εν συνεχεία, το 2014, με το ν.4254, καταργήθηκε η εισφορά τους ύψους 1% υπέρ του Διανεμητικού Λογαριασμού Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών (ΔΛΟΕΜ). Η πλέον πρόσφατη μεταβολή στις εισφορές των μισθωτών επήλθε στο πλαίσιο του ν.4387/2016. Με αυτόν αυξήθηκε η εισφορά υπέρ του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης από 1/6/2016 κατά 0,5%, σε 3,5%. Με τον ίδιο νόμο, προβλέπεται μείωσή της κατά 0,25% από 1/6/2019 και επιπλέον πτώση 0,25% από 1/6/2022. Στο Παράρτημα 9.2 παρουσιάζεται η τρέχουσα διάρθρωση των ασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλουν οι μισθωτοί στον ιδιωτικό τομέα.

Οι ασφαλιστικές εισφορές των εργοδοτών στον ιδιωτικό τομέα συνολικά στην περίοδο 2010-2018 περιορίστηκαν κατά 3 π.μ., ενώ θα μειωθούν ελαφρώς περαιτέρω, κατά άλλη μισή π.μ., έως το 2022. Ως προς τις εξελίξεις στις εισφορές των εργοδοτών για μισθωτούς στον ιδιωτικό τομέα, με το ν. 3986/2011 η εισφορά τους υπέρ του κλάδου ανεργίας ΟΑΕΔ αυξήθηκε κατά 0,5%. Κατόπιν, με το ν.4093/2012 καταργήθηκαν οι εισφορές 0,75% υπέρ ΟΕΚ και 0,35% υπέρ ΟΕΕ (ν. 4093/2012). Το 2014, με το ν.4254 μειώθηκαν περαιτέρω οι εισφορές των εργοδοτών, συνολικά κατά 2,9%. Αυτή η μείωση προήλθε από κατάργηση της εισφοράς 1% υπέρ ΔΛΟΕΜ και της εισφοράς 1% υπέρ στράτευσης, καθώς και από τη μείωση της εισφοράς υπέρ ΕΛΠΕΚΕ κατά 0,21% (σε 0,24%), της εισφοράς υπέρ ΕΚΛΑ κατά 0,14% (σε 0,12%), και των παροχών ασθένειας και μητρότητας σε χρήμα κατά 0,55% (σε 0,25%). Η τάση περιορισμού των εισφορών των εργοδοτών για μισθωτούς αντιστράφηκε με το ν.4387/2016. Με αυτόν, η εισφορά υπέρ του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης αυξήθηκε κατά 0,5%, σε 3,5%. Από την άλλη πλευρά, με τον ίδιο νόμο, προβλέφθηκε η μείωσή της κατά 0,25% από 01.06.2019 και επιπλέον κατά 0,25% από 01.06.2022.

Οι σημαντικότερες διαρθρωτικές μεταβολές που πραγματοποιήθηκαν ως προς τις επικουρικές συντάξεις, αφορούσαν στην καθιέρωση του κανόνα μηδενικού ελλείμματος για τα σχετικά ταμεία, όπως επίσης στην εφαρμογή συστήματος προκαθορισμένων εισφορών νοητής κεφαλαιοποίησης. Όπως προαναφέρθηκε, η δεύτερη αλλαγή αποτελεί το πρώτο βήμα εξέλιξης του ρόλου του πρώτου πυλώνα του ασφαλιστικού συστήματος, ο οποίος στο παρελθόν ήταν αποκλειστικά διανεμητικός, σε ένα σύστημα και με ανταποδοτικό χαρακτήρα.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το ν.4052/2012, η σύνταξη διαμορφώνεται με βάση: α) τα δημογραφικά δεδομένα τα οποία στηρίζονται σε εγκεκριμένους αναλογιστικούς πίνακες θνησιμότητας, β) το πλασματικό ποσοστό επιστροφής που θα εφαρμόζεται στις συνολικά καταβληθείσες εισφορές, το οποίο θα προκύπτει από την ποσοστιαία μεταβολή των συντάξιμων αποδοχών των ασφαλισμένων, γ) την επιλογή ή όχι της μεταβίβασης της

σύνταξης στα δικαιούχα μέλη κατά τη στιγμή της συνταξιοδότησης του ασφαλισμένου από τον επικουρικό του φορέα και δ) το συντελεστή βιωσιμότητας, ο οποίος θα πρέπει να αναπροσαρμόζει σε ετήσια βάση τις νέες και τις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις, μέσω ενός μηχανισμού μειωμένης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής, ανάλογα με τις καταβαλλόμενες εισφορές, έτσι ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία ελλειμμάτων στο ταμείο, αποκλείοντας κάθε μεταφορά πόρων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Εάν μετά την εφαρμογή του συντελεστή βιωσιμότητας προκύψει έλλειμμα, με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ύστερα από τεκμηριωμένη πρόταση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, το ποσό της σύνταξης θα αναπροσαρμόζεται πριν από την 1^η Ιανουαρίου κάθε έτους, με την προϋπόθεση της μη ύπαρξης ελλείμματος σε αυτό και το επόμενο έτος, αποκλείοντας κάθε μεταφορά πόρων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Αυτό θα πρέπει να επανεξετάζεται σε τριμηνιαία βάση και αν απαιτούνται περισσότερες προσαρμογές θα λαμβάνονται κατά τη διάρκεια του τρέχοντος έτους.

Στο Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, το οποίο κυρώθηκε από το ελληνικό κοινοβούλιο με το ν.4336/2015, περιλαμβανόταν η δέσμευση ότι «Οι αρχές θα υπαγάγουν στο ΕΤΕΑ από την 1η Σεπτεμβρίου 2015 όλα τα ταμεία επικουρικών συντάξεων και θα διασφαλίσουν ότι όλα τα επικουρικά συνταξιοδοτικά ταμεία θα χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από ίδιες εισφορές από την 1^η Ιανουαρίου 2015». Επομένως, επαναλαμβάνεται η διάταξη του ν.4052/2012 για αυτοχρηματοδότηση του ΕΤΕΑ.

Οι διατάξεις του ν.4052/2012 για την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων του ΕΤΕΑ αναθεωρήθηκαν από το ν.4387/2016, νόμος με τον οποίο αυτό μετονομάστηκε σε ΕΤΕΑΕΠ. Το κύριο χαρακτηριστικό της αναθεώρησης είναι ότι, σε περίπτωση στην οποία θα προκύψει έλλειμμα στο ΕΤΕΑ, δεν θα αντιμετωπίζεται με αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως είχε οριστεί στο ν.4052/2012, αλλά με αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 96, παρ. 2 του συγκεκριμένου νόμου, «σε περίπτωση ελλειμμάτων λειτουργεί αυτόματος μηχανισμός εξισορρόπησης, ο οποίος αποκλείει απολύτως κάθε αναπροσαρμογή των συντάξεων. Κατά τη χρονική περίοδο αυξημένων εισφορών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 97, οι συντάξεις δεν αναπροσαρμόζονται στην περίπτωση που, εάν αφαιρεθούν τα έξοδα από τα έσοδα του Ταμείου, το αποτέλεσμα είναι είτε αρνητικό, είτε μικρότερο από το 0,5% των εισφορών, λαμβάνοντας υπόψη τα απολογιστικά στοιχεία της προηγούμενης χρήσης». Η περίοδος αυξημένων εισφορών έχει οριστεί στο άρθρο 97 του ν.4387/2016 από 1/6/2016 έως 31/5/2022, όπως αναφέρθηκε στην αμέσως προηγούμενη υποενότητα. Σύμφωνα με το άρθρο 96, παρ. 3, «μετά την προαναφερόμενη περίοδο οι συντάξεις δεν θα αναπροσαρμόζονται σε περίπτωση που αν αφαιρεθούν τα έξοδα από τα έσοδα, το αποτέλεσμα θα προκύπτει αρνητικό. Περαιτέρω της προαναφερόμενης διαδικασίας και μόνο στην περίπτωση δημιουργίας ελλειμμάτων, θα γίνεται χρήση περιουσιακών στοιχείων του Κλάδου της Επικουρικής ασφάλισης». Επομένως, εκτός από την αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών, η αντιμετώπιση τυχόν ελλειμμάτων στο ΕΤΕΑ από 1/6/2022 θα περιλαμβάνει τη χρήση και περιουσιακών στοιχείων του κλάδου επικουρικής ασφάλισης.

Σχετικά με την εφαρμογή συστήματος προκαθορισμένων εισφορών – νοητής κεφαλαιοποίησης (Notionally Defined Contributions system – NDC), σύμφωνα με το

ν.4052/2012, το ΕΤΕΑ λειτουργεί για όσους ασφαλιζονται για πρώτη φορά από 1/1/2001 με βάση το σύστημα προκαθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση. Το ίδιο σύστημα εφαρμόζεται και για τους ασφαλισμένους μέχρι 31/12/2000, για το χρόνο ασφάλισης από 1/1/2015. Αυτό συνεπάγεται τη δημιουργία ενός νοητού λογαριασμού για κάθε ασφαλισμένο, ο οποίος πιστώνεται λογιστικά, όχι πραγματικά, με συγκεκριμένο επίπεδο εισφορών, αφού αυτές είναι προκαθορισμένες, οι οποίες καταβάλλονται τακτικά. Κατά τη συνταξιοδότηση, οι λογιστικά συσσωρευμένες εισφορές χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό της σύνταξης βάσει του μαθηματικού τύπου που λαμβάνει υπόψη και άλλες παραμέτρους, π.χ. προσδόκιμο ζωής, τιμαριθμική προσαρμογή παροχών.

Όπως προαναφέρθηκε, πρόκληση αποτελεί η μετάβαση από το υφιστάμενο σύστημα αμιγούς διανεμητικού χαρακτήρα, σε πλήρως κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Ένα σύστημα Καθορισμένων Εισφορών δεν περιλαμβάνει την κάλυψη των ήδη συνταξιούχων, για τους οποίους δεν προβλεπόταν κατά τον εργασιακό τους βίο η ατομική συσσώρευση εισφορών. Για την αντιμετώπιση αυτής της έλλειψης, έχει προστεθεί το χαρακτηριστικό της νοητής κεφαλαιοποίησης. Με αυτήν την τεχνική, μεν οι καταβαλλόμενες εισφορές δεν τηρούνται σε κάποιο αποταμιευτικό ατομικό λογαριασμό με τη συνήθη μορφή και διατίθενται για την κάλυψη τρεχουσών αναγκών των ασφαλιστικών φορέων, ωστόσο δημιουργείται για κάθε ασφαλισμένο ένας νοητός λογαριασμός, ο οποίος πιστώνεται λογιστικά με αυτές.

Παρότι με το ν.4052/2012 θεσπίστηκε ένα σύστημα προκαθορισμένων εισφορών – νοητής κεφαλαιοποίησης στην επικουρική ασφάλιση, εντούτοις δεν ξεκίνησε η εφαρμογή του. Για αυτό, με το ν.4387/2016 ορίστηκε πως το ΕΤΕΑΕΠ θα λειτουργεί για όσους ασφαλιζονται για πρώτη φορά από 1/1/2014 με βάση το σύστημα προκαθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση. Το ίδιο σύστημα θα εφαρμόζεται για τους ασφαλισμένους μέχρι 31/12/2013 στον κλάδο επικουρικής ασφάλισης, για το χρόνο ασφάλισης από 1/1/2015 και εφεξής, καθώς και για τους ασφαλισμένους στον κλάδο εφάπαξ παροχών μέχρι 31/12/2013, για το χρόνο ασφάλισης από 1/1/2014 και εφεξής. Οι ασφαλιστικές εισφορές οι οποίες καταβάλλονται για κάθε ασφαλισμένο αυτών των κατηγοριών, ανά κλάδο, θα τηρούνται σε ατομικές μερίδες από 1/1/2014.

Ειδικά για την εφάπαξ παροχή, στο ν.4387/2016 προβλέπεται πως το τμήμα που αναλογεί στα έτη ασφάλισης από 1/1/2014 και εφεξής, υπολογίζεται με βάση το σύστημα προκαθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση. Σύμφωνα με την αρχή της ισοδυναμίας, το ποσό της εφάπαξ παροχής ισούται με τη συσσωρευμένη αξία των εισφορών κατά την ημερομηνία αποχώρησης. Η συσσώρευση των εισφορών θα γίνει με το πλασματικό ποσοστό επιστροφής, το οποίο προκύπτει από την ετήσια ποσοστιαία μεταβολή των συντάξιμων αποδοχών των ασφαλισμένων. Ο τύπος για τον υπολογισμό της απονεμόμενης εφάπαξ παροχής από την επικουρική ασφάλιση για τα έτη ασφάλισης από 1/1/2014 μέσω του συστήματος NDC, δίνεται στο ν.4387/2016. Η εφαρμογή αυτού του συστήματος ξεκίνησε το 2016 (Υπουργική Απόφαση, ΦΕΚ 1064B).

2.4 Αναλύσεις βιωσιμότητας και επάρκειας

Το συνταξιοδοτικό σύστημα εξυπηρετεί κοινωνικούς και οικονομικούς σκοπούς. Στους κοινωνικούς εντάσσεται η ανάγκη το σύστημα να είναι «επαρκές», όπως αυτό εκφράζεται μέσα από τη στήριξη του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων, την ικανοποιητική

ανταποδοτικότητα των εισφορών, τη μείωση του οικονομικού αποκλεισμού της τρίτης ηλικίας, την ευρεία κάλυψη, αλλά και τη διασφάλιση διαγενεακής αλληλεγγύης, την καλλιέργεια εμπιστοσύνης προς αυτό από την πλευρά των ασφαλισμένων, τη δυνατότητα μέσα από αυτό οι πολίτες να προβούν σε έναν μακροχρόνιο προγραμματισμό ζωής. Στους οικονομικούς σκοπούς εντάσσεται η ανάγκη το σύστημα να είναι «βιώσιμο», όπως αυτό εκφράζεται από τη δυναμική αύξησης της συνταξιοδοτικής δαπάνης σε σχέση με τη δυναμική αύξησης του ΑΕΠ, αλλά και από τα κίνητρα που το σύστημα δημιουργεί για αποταμίευση, επενδύσεις και συμμετοχή στην αγορά εργασίας.

Οι στόχοι του συνταξιοδοτικού συστήματος έρχονται ενίοτε σε σύγκρουση. Από τη μια πλευρά, υψηλότερες ασφαλιστικές εισφορές εξασφαλίζουν μεγαλύτερους πόρους για το συνταξιοδοτικό σύστημα, βοηθούν στη διατήρηση του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων και μειώνουν τον κίνδυνο κοινωνικοοικονομικού αποκλεισμού λόγω γήρατος. Από την άλλη πλευρά, υπέρογκες ασφαλιστικές εισφορές επιβαρύνουν το διαθέσιμο εισόδημα των εργαζομένων, μειώνουν τα κίνητρα για επίσημη εργασία και αποταμίευση, και έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα, τις επενδύσεις και την ανάπτυξη. Δύο βασικά μέτρα που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση αλλά και τη συγκρισιμότητα συνταξιοδοτικών συστημάτων (European Commission, 2018) είναι οι δείκτες βιωσιμότητας (π.χ. λόγος συνταξιοδοτικής δαπάνης προς ΑΕΠ) και ο δείκτης επάρκειας (π.χ. λόγος συντάξιμων προς εργασιακών αποδοχών – ποσοστό αναπλήρωσης).

Η Ελληνική Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ) εκπονεί ανά τριετία μελέτη βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος η οποία επικυρώνεται από την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής της ΕΕ και δημοσιεύεται στα πλαίσια της Ομάδας Εργασίας Γήρανσης (Ageing Working Group - AWG) για κάθε χώρα μέλος της ΕΕ. Οι δύο πλέον πρόσφατες δημοσιευμένες μελέτες βιωσιμότητας του Ελληνικού συστήματος είναι η προβολή της ΕΑΑ που δημοσιεύθηκε το 2015 με έτος βάσης στοιχείων το 2013 (AWG, 2015) και η προβολή της ΕΑΑ που δημοσιεύθηκε το 2018 (AWG, 2018) με έτος βάσης στοιχείων το 2016. Όπως σημειώνουν οι (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018), αμφότερες οι αναλογιστικές ασκήσεις της ΕΑΑ βασίζονται σε ξεχωριστές προβολές ανά ταμείο, λόγω έλλειψης ουσιαστικής ενοποίησης των βάσεων δεδομένων, ενώ για κάποια ταμεία υπολογίζονται με αναγωγή λόγω περιορισμών πρόσβασης σε αναλυτικά στοιχεία.

Πίνακας 2.4. Προβολές Εθνικών Αναλογιστικών Αρχών για τη βιωσιμότητα του συστήματος

Συνταξιοδοτική Δαπάνη, ως % του ΑΕΠ	2020	2030	2040	2050	2060
Ελλάδα (AWG 2015)	15,5%	14,4%	14,1%	14,4%	14,3%
Ελλάδα (AWG 2018)	13,4%	12,0%	12,9%	12,5%	11,5%
μ.ό. ΕΕ28 (AWG 2018)	11,1%	11,6%	12,0%	11,7%	11,3%

Πηγή: Ageing Working Group, European Policy Committee **Επεξεργασία στοιχείων:** IOBE

Σημ.: Η προβολή του 2015 δεν περιλαμβάνει τις αλλαγές που επέφερε ο νόμος 4387/2016. Η προβολή του 2018 περιλαμβάνει την κατάργηση της προσωπικής διαφοράς η οποία όμως ακυρώθηκε.

Πίνακας 2.5. Προβολές Εθνικών Αναλογιστικών Αρχών για την επάρκεια του συστήματος

Ποσοστό αναπλήρωσης*	2020	2030	2040	2050	2060
Ελλάδα (AWG 2018)	66%	62%	59%	56%	54%
μ.ό. ΕΕ28 (AWG 2018)	46%	43%	40%	39%	38%

Πηγή: Ageing Working Group, European Policy Committee **Επεξεργασία στοιχείων:** IOBE

Σημ.: Η προβολή του 2018 περιλαμβάνει την κατάργηση της προσωπικής διαφοράς η οποία όμως ακυρώθηκε. *Χρησιμοποιείται ο ορισμός του ποσοστού αναπλήρωσης από τη δημοσίευση του AWG (2018), δηλαδή ο λόγος των συντάξιμων αποδοχών το πρώτο έτος προς τις εργασιακές αποδοχές το τελευταίο έτος πριν τη σύνταξη.

Σε σύγκριση με παλαιότερες προβολές της ΕΑΑ, τόσο η συνολική δαπάνη όσο και τα ποσοστά αναπλήρωσης εμφανίζουν σημαντική μείωση, και αυτό σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στις πρόσφατες παρεμβάσεις που παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα. Επίσης, παρατηρείται σύγκλιση με τον μέσο όρο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ειδικά σε σχέση με την συνταξιοδοτική δαπάνη. Τα ποσοστά αναπλήρωσης του συστήματος παραμένουν σημαντικά υψηλότερα από τον μέσο όρο στην Ευρώπη, παρά το ότι η απόκλιση μειώνεται από 20 π.μ. το 2020 σε 16 π.μ. το 2060.

Οι προβολές κάθε αναλογιστικής αρχής κράτους μέλους βασίζονται σε μια σειρά από παραδοχές οι οποίες αφορούν τις μακροχρόνιες τάσεις σε τρεις βασικούς άξονες: το μακροοικονομικό περιβάλλον (μέσος ρυθμός ανάπτυξης, πληθωρισμού, μεταβολές στην αγορά εργασίας ως προς τα ποσοστά συμμετοχής, ανεργίας, το επίπεδο μισθών), τις δημογραφικές μεταβολές (γήρανση, μετανάστευση, ενεργός πληθυσμός), και τις παραμέτρους πολιτικής στο ασφαλιστικό σύστημα. Δεδομένων των περιορισμών, οι παραδοχές στις οποίες βασίζονται οι πλέον πρόσφατες προβολές παρουσιάζουν ορισμένες αδυναμίες. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η δημοσίευση του 2015 δεν περιλαμβάνει μια σειρά αλλαγών που έφερε ο νόμος 4387/2016, ενώ η δημοσίευση του 2018 περιλαμβάνει μέτρα τα οποία είτε ακυρώθηκαν εν τω μεταξύ (όπως η κατάργηση της προσωπικής διαφοράς) είτε για τα οποία εκκρεμούν αποφάσεις επί προσφυγών στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Ενδεικτικά, επισημαίνεται ότι η προβολή του βασικού σεναρίου του 2018 για μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης σε 13,4% το 2020 από 17,7% το 2016 φαντάζει ιδιαίτερα φιλόδοξη, δεδομένων των αλλαγών πολιτικής που μεσολάβησαν το 2018, με αποτέλεσμα να αναμένονται αποκλίσεις. Αντίστοιχα, μεταξύ των παραδοχών σημειώνεται ότι αναμένεται μεγάλη αύξηση του ποσοστού συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας, συστηματική πτώση του ποσοστού ανεργίας και σταδιακή αύξηση του δείκτη γεννήσεων, ενώ δε λαμβάνεται υπόψιν ενδεχόμενη επίπτωση από εκκρεμούσες δικαστικές προσφυγές εναντίον μέτρων που μείωσαν τη δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη.

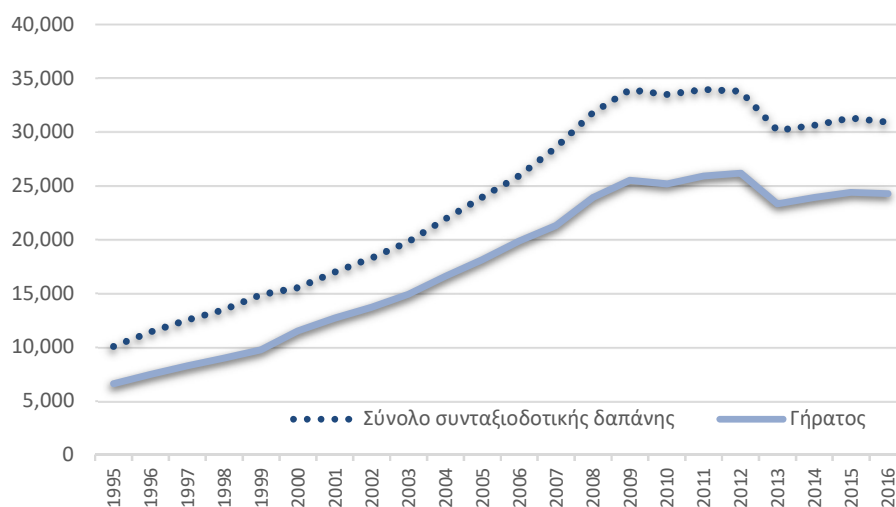
Με βάση τα παραπάνω, τις επικείμενες δικαστικές αποφάσεις και τις σημαντικές αλλαγές πολιτικής που προέκυψαν μετά τις πρόσφατες δημοσιεύσεις του AWG, προκύπτει ότι είναι εξαιρετικά χρήσιμο να εκπονηθεί το συντομότερο αναθεωρημένη αναλογιστική μελέτη η οποία θα λαμβάνει υπόψιν της τις πλέον πρόσφατες εξελίξεις καθώς και θα έχει πρόσβαση σε αναλυτικά στοιχεία του ΕΦΚΑ για το σύνολο του πληθυσμού ασφαλισμένων και συνταξιούχων, ελαχιστοποιώντας έτσι τις περιπτώσεις στις οποίες θα χρειάζεται υπολογισμός με αναγωγή.

Σε σχέση με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού, στο Διάγραμμα 2.5 παρουσιάζεται η συνταξιοδοτική δαπάνη στην Ελλάδα σε τρέχουσες τιμές

κατά την περίοδο 1995-2016. Έτσι, παρατηρείται ότι αυξάνεται σταθερά μέχρι και το 2009 (στα €33,9 δισεκ.), παραμένει στη συνέχεια στα ίδια περίπου επίπεδα μέχρι και το 2012, ενώ το 2013 καταγράφει σημαντική πτώση, η οποία ακολουθείται από μικρή άνοδο το 2014 και το 2015 και εκ νέου μικρή μείωση το 2016. Η συνταξιοδοτική δαπάνη αποτελείται κατά κύριο λόγο από τη σύνταξη γήρατος, σε ποσοστό από 65% (1995) μέχρι 80% (2016), με το υπόλοιπο να αφορά συντάξεις χηρείας και αναπηρίας. Το ποσοστό αυτό έχει αυξηθεί από το 2011 και μετά, ενώ η διακύμανση της συνταξιοδοτικής δαπάνης ακολουθεί κυρίως τις μεταβολές της σύνταξης γήρατος.

Από τις μηνιαίες εκθέσεις του Ενιαίου Συστήματος Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων «Ήλιος», αποτυπώνεται αναλυτικά η κατανομή των συντάξεων με βάση την κύρια σύνταξη την επικουρική, και τα μερίσματα. Ενδεικτικά, συγκρίνοντας έναν αντιπροσωπευτικό μήνα του 2018 με τον αντίστοιχο του 2013, πρώτο έτος εφαρμογής του πληροφοριακού συστήματος, φαίνεται ότι η δημοσιονομική δαπάνη έχει μειωθεί στο κομμάτι της επικουρικής συν μερίσματα, αλλά παραμένει αμείωτη στο κομμάτι της κύριας σύνταξης (Πίνακας 2.6). Το πλήθος των κύριων συντάξεων τον Σεπτέμβριο του 2018 έφτανε τα 2.830.856 συντάξεις, αποτελώντας το 63% των συνολικών συντάξεων με το υπόλοιπο 28% να είναι επικουρικές συντάξεις και το 9% μερίσματα. Το συνολικό μηνιαίο ποσό των κύριων συντάξεων ξεπερνάει ελαφρώς τα €2 δις (89% του συνόλου της δαπάνης), και έχει αυξηθεί κατά 1% σε σχέση με το αντίστοιχο του 2013, όταν το πλήθος των κύριων συντάξεων έχει μειωθεί κατά 2%. Η μηνιαία δαπάνη για τις επικουρικές συν μερίσματα έχει μειωθεί κατά 11% σε σχέση με το 2013 (αντιστοιχεί στο 11% του συνόλου της δαπάνης), παρά την αύξηση του πλήθους των επικουρικών συντάξεων συν μερισμάτων κατά το ίδιο διάστημα (5%). Ως εκ τούτου, η μέση κύρια σύνταξη έχει αυξηθεί το 2018 (Σεπτέμβριος) σε σχέση με το 2013 κατά 4%, ενώ η μέση επικουρική συν μερισμάτων έχει μειωθεί κατά 15%, αφήνοντας το σύνολο της μέσης σύνταξης αμετάβλητο.

Διάγραμμα 2.5: Εξέλιξη συνταξιοδοτικής δαπάνης (τρέχουσες τιμές, € εκατ.)



Πηγή: Eurostat, Επεξεργασία: IOBE

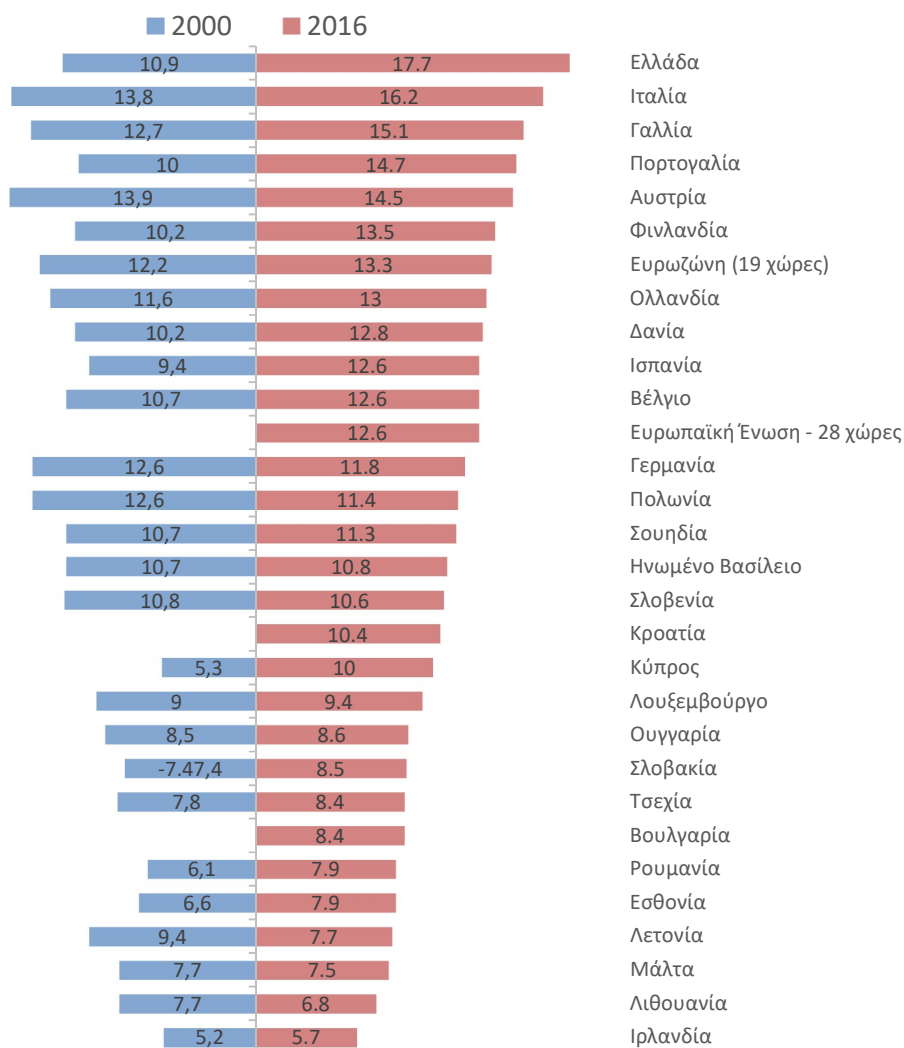
Πίνακας 2.6: Κύρια και επικουρική συνταξιοδοτική δαπάνη, Σεπ. 2013 & 2018

	Σεπ. 2013	Σεπ. 2018	% μεταβολή
Πλήθος συνταξιούχων			
Κύρια Σύνταξη	2,897,195	2,830,856	-2%
Επικουρική & Μερίσματα	1,558,652	1,632,701	5%
Συνταξιοδοτική δαπάνη (€)			
Κύρια Σύνταξη	2,020,582,226	2,050,060,897	1%
Επικουρική & Μερίσματα	282,850,727	251,162,305	-11%
Μέση σύνταξη (€)			
Κύρια Σύνταξη	697	724	4%
Επικουρική & Μερίσματα	181	154	-15%

Πηγή: Μηνιαίες Εκθέσεις Πληροφοριακού Συστήματος ΗΛΙΟΣ. **Επεξεργασία:** IOBE

Το σύνολο των δαπανών για συντάξεις ως ποσοστό του ΑΕΠ παρουσίασε έντονη αυξητική πορεία από το 2007 και μετά, όταν έφθανε το 11,9%, όπως παρουσιάστηκε στο Διάγραμμα 2.4. Με διαδοχικές αυξήσεις τα επόμενα έτη, το 2016 κατέληξε στο 17,7%, έχοντας σχεδόν διπλασιαστεί εντός της εικοσαετίας (Διάγραμμα 2.6). Ωστόσο, επισημαίνεται ότι η αύξηση του δείκτη οφείλεται εν μέρει και στην παρατεταμένη, ισχυρή ύφεση στην ελληνική οικονομία. Η αυξητική τάση ωστόσο παραμένει και μετά τη διόρθωση του πραγματικού με το δυνητικό ΑΕΠ. Με γνώμονα το δείκτη των συνταξιοδοτικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ, μεταξύ των χωρών της περιφέρειας της ΕΕ, μόνο η Ιταλία παρουσίαζε υψηλότερο ποσοστό από την Ελλάδα έως το 2010. Έκτοτε, οι σχετικές δαπάνες στην Ελλάδα είναι οι μεγαλύτερες μεταξύ των χωρών της ΕΕ, αναδεικνύοντας τη σημασία για περαιτέρω βελτίωση της βιωσιμότητας του συστήματος, έτσι ώστε να απελευθερωθούν δημόσιοι πόροι για αξιοποίηση σε παραγωγικούς τομείς. Καθώς η βιωσιμότητα ενός ασφαλιστικού συστήματος εξαρτάται από τη δυνατότητά του να χρηματοδοτείται με εισφορές από την οικονομία μιας χώρας, η υψηλή συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ απαιτεί υψηλές εισφορές από τις παραγωγικές μονάδες, επιχειρήσεις και εργαζόμενους. Ακολούθως, κεφάλαια τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν σε παραγωγικούς τομείς της οικονομίας με αναπτυξιακό χαρακτήρα, κατευθύνονται στο ασφαλιστικό της σύστημα, γεγονός το οποίο υποσκάπτει τις αναπτυξιακές προοπτικές και τη δυνατότητα χρηματοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος.

Διάγραμμα 2.6: Δημόσιες δαπάνες για σύνταξη στις χώρες της ΕΕ (ως % του ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat, Επεξεργασία: IOBE

Σύμφωνα με έναν άλλο Δείκτη Βιωσιμότητας των Συνταξιοδοτικών Συστημάτων ανά τον κόσμο (PSI)³, ο οποίος εξετάζει ανά χρονικά διαστήματα τα στοιχεία των συνταξιοδοτικών συστημάτων και τις εξελίξεις που τα επηρεάζουν, η Ελλάδα είχε λάβει το 2016 πολύ χαμηλή θέση στη σχετική κατάταξη (με οριακή βελτίωση από το 2014 όταν βρισκόταν στην τελευταία θέση). Συγκεκριμένα, για 54 χώρες αναλύθηκε μια σειρά μεγεθών, προκειμένου να παραχθεί η κατάταξη που αντικατοπτρίζει τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού τους συστήματος. Η Ελλάδα, η Ινδία, η Κίνα και η Ταϊλάνδη παρουσίαζαν τα πιο αδύναμα εθνικά συνταξιοδοτικά συστήματα στον κόσμο, τα οποία επηρεάζονται αρνητικά από το συνδυασμό α) του υψηλού δημόσιου χρέους, β) τις χαμηλές ηλικίες συνταξιοδότησης και γ) την υψηλή αναλογία συνταξιούχων προς εργαζόμενους και δ) τα γενναϊόδωρα ποσοστά αναπλήρωσης των παροχών σε σχέση με τις εισφορές.

³ Allianz International Pension Papers 1/2016, "Pension Sustainability Index".

2.5 Προκλήσεις στο τρέχον σύστημα

Παρά την πρόοδο ως προς τους δείκτες βιωσιμότητας και επάρκειας που έχει συντελεστεί τα τελευταία χρόνια, το τρέχον σύστημα βρίσκεται αντιμέτωπο με μια σειρά από μεγάλες προκλήσεις. Η παρούσα μελέτη επιχειρηματολογεί μεταξύ άλλων ότι το οικονομικό κόστος που δημιουργεί η αδράνεια απέναντι σε αυτές οι προκλήσεις είναι μεγαλύτερο από το κόστος μιας εφικτής παρέμβασης με κατεύθυνση την άμβλυνσή τους, όπως αυτή παρουσιάζεται μέσα από τη Νέα Πρόταση μεταρρύθμισης στο επόμενο Κεφάλαιο. Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται ορισμένες από τις προκλήσεις αυτές στο τρέχον Ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα, όπως:

- οι επιδεινούμενες δημογραφικές τάσεις,
- οι υπέρογκες εισφορές σε υποχρεωτικό μη κεφαλαιοποιητικό πυλώνα,
- η υψηλή οριακή επιβάρυνση της μισθωτής εργασίας από φόρους και εισφορές ειδικά για μεσαία εισοδήματα,
- το υψηλό όριο των ασφαλιστέων αποδοχών,
- η μικρή ανταποδοτικότητα της βασικής σύνταξης,
- το μεγάλο ποσοστό νέων σε ηλικία συνταξιούχων,
- οι πολύ χαμηλές επενδύσεις από κεφαλαιοποιητικές εισφορές,
- το υψηλό ποσοστό του ΑΕΠ σε ετήσια κρατική επιχορήγηση του συστήματος.

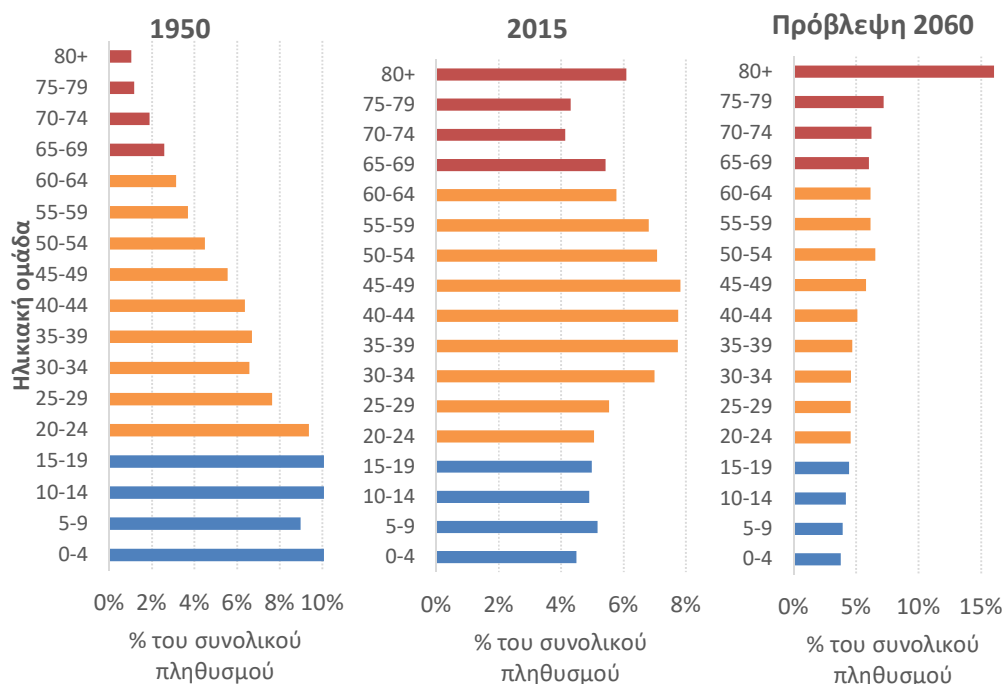
Η **γήρανση του πληθυσμού** που παρατηρείται με ταχείς ρυθμούς στον ανεπτυγμένο κόσμο αποτελεί σημαντική πρόκληση για τη βιωσιμότητα ενός αμιγώς διανεμητικού συστήματος. Η γήρανση του πληθυσμού σε πολλές δυτικές χώρες, οφειλόμενη αφενός στην αύξηση του προσδόκιμου ζωής και αφετέρου στη μείωση των γεννήσεων, συνιστά ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα για τη βιωσιμότητα των σύγχρονων ασφαλιστικών και συνταξιοδοτικών συστημάτων. Οι μεγάλες αλλαγές στην ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού επιβάλλουν τις μεταρρυθμίσεις στο ασφαλιστικό. Διότι οι δημογραφικές εξελίξεις καθορίζουν και τη δομή του ασφαλιστικού συστήματος. Ασφαλιστικά συστήματα αξιόπιστα όταν υπάρχει υγιής ηλικιακή πυραμίδα (1950), καθίστανται απολύτως μη βιώσιμα, όταν η πυραμίδα αντιστρέφεται (2060). Έως τη δεκαετία του '60, όλες οι χώρες του ΟΟΣΑ είχαν διανεμητικό σύστημα ασφάλισης, αλλά σταδιακά, από τη δεκαετία του '70, αυτό αλλάζει. Καθώς η αναλογία εργαζομένων-συνταξιούχων φθίνει εις βάρος των εργαζομένων, η λειτουργία του διανεμητικού συστήματος γίνεται ολοένα και πιο ελλειμματική. Προκειμένου να χρηματοδοτηθούν, το διανεμητικό σύστημα απαιτεί ολοένα βαρύτερη φορολογία, με αποτέλεσμα λιγότερο ανταγωνιστική οικονομία και χαμηλότερη ανάπτυξη για τους επόμενους. Με άλλα λόγια, σ' έναν κόσμο που γερνάει το διανεμητικό σύστημα είναι άδικο για τις επόμενες γενιές.

Τις τελευταίες δεκαετίες, η αρχιτεκτονική του ασφαλιστικού στην Ευρώπη προσαρμόζεται σταδιακά στη νέα δυσμενή δημογραφική πραγματικότητα. Το κράτος, μέσω του 1^{ου} πυλώνα, αλλά και διακριτών συστημάτων πρόνοιας, μεριμνά ώστε οι ηλικιωμένοι να διασφαλίζουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης κι αυτό το εξασφαλίζει εν μέρει επιδοτώντας τις συντάξεις των χαμηλόμισθων (αναδιανεμητική διάσταση του πρώτου πυλώνα). Ωστόσο, για τα μεσαία και τα υψηλά εισοδήματα αδυνατεί να εξασφαλίσει ικανοποιητικά επίπεδα αναπλήρωσης των εισοδημάτων κατά τη μετάβαση από την εργασία στη συνταξιοδότηση.

Για την συμπλήρωση και ενίσχυση των εισοδημάτων των ασφαλισμένων κατά την περίοδο της συνταξιοδότησης, αναπτύχθηκε στην Ευρώπη και σε άλλες ανεπτυγμένες οικονομίες οι 2^{ος} και 3^{ος} πυλώνας. Ουσιαστικά δίνοντας κίνητρα στους εργαζόμενους να αποταμιεύουν ατομικά, προσωπικά. Έτσι, οι 2^{ος} και ο 3^{ος} πυλώνας αποτελούν προσωπική αποταμίευση του ασφαλισμένου, για να εξασφαλίσει καλύτερο εισόδημα στα γηρατειά του. Ουσιαστικά συνεπώς, οι 2^{ος} και 3^{ος} πυλώνας δεν επινοήθηκαν για να αντικαταστήσουν ή ακυρώσουν τον 1^ο πυλώνα, αλλά για να τον συμπληρώσουν.

Εξετάζοντας τη μακροχρόνια τάση γήρανσης του πληθυσμού στην περίπτωση της Ελλάδας, το 1950 υπήρχε μια υγιής ηλικιακή πυραμίδα. Οι νέοι ήταν περισσότεροι από του μεσήλικες, που ήταν περισσότεροι από τους ηλικιωμένους. Οι νέοι έως 20 ετών ήταν τετραπλάσιοι από τους ηλικιωμένους άνω των 60. Το 2060 οι άνω των 60 ετών θα είναι 2μιση φορές περισσότεροι από τους νέους. Η ηλικιακή πυραμίδα θα είναι πλήρως αντεστραμμένη (Διάγραμμα 2.7). Το 1950, κάθε 1 κάτοικος άνω των 65 ετών αντιστοιχούσε σε 10 κατοίκους παραγωγικής ηλικίας, σήμερα αντιστοιχεί σε 3 και το 2060 θα αντιστοιχεί σε μόλις 1,5 κάτοικο. Σε έναν κόσμο που γερνάει, όλο και λιγότεροι «νεότεροι» χρηματοδοτούν δαπάνες διαβίωσης των διαρκώς πολυπληθέστερων «ηλικιωμένων».

Διάγραμμα 2.7: Εξέλιξη της ηλικιακής πυραμίδας στην Ελλάδα από το 1950 έως το 2060

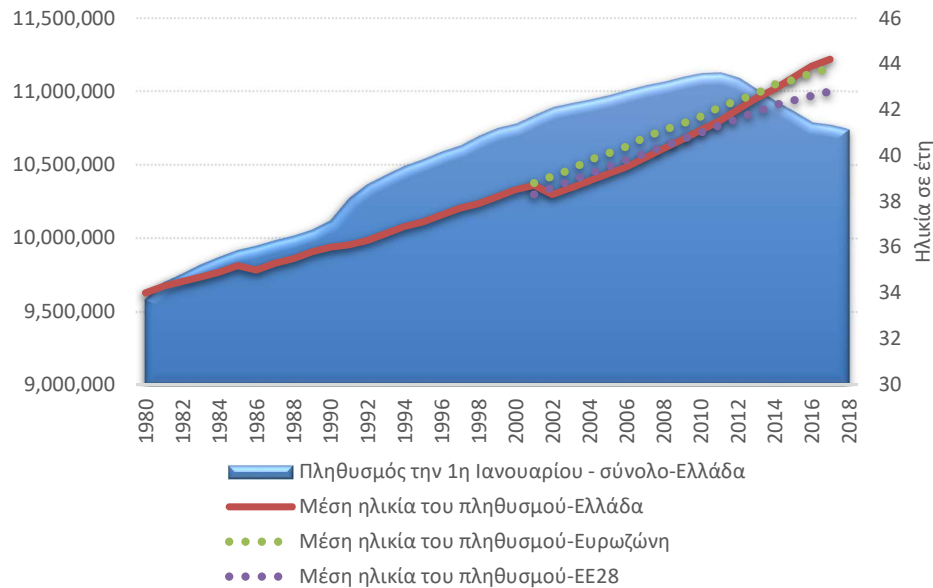


Πηγή: OHE, World Population Prospects 2017, **Επεξεργασία:** IOBE

Στην Ελλάδα, η τάση γήρανσης του πληθυσμού είναι ένα φαινόμενο που εξελίσσεται εδώ και 4 δεκαετίες, ενώ την τελευταία δεκαετία, η φυγή ανθρώπινου κεφαλαίου στο εξωτερικό, κυρίως νέων ανθρώπων σε παραγωγικές ηλικίες, έχει εντείνει το φαινόμενο. Συγκεκριμένα, από το 2012 και μετά είναι εμφανής η πτώση του συνολικού καταγεγραμμένου πληθυσμού στη χώρα, ο οποίος μειώνεται, φθάνοντας τα 10,7 εκατ. το 2018, από 11,1 εκατ. το 2011. Μέσα σε επτά χρόνια επομένως, ο καταγεγραμμένος πληθυσμός της χώρας έχει απωλέσει το

περί το 3,5%. Αντίθετα, η μέση ηλικία του πληθυσμού, εξαιτίας των παραγόντων που προαναφέρθηκαν, αυξάνεται αλματωδώς, φθάνοντας το 2017 τα 44,2 έτη, ξεπερνώντας έτσι τους μέσους όρους της ΕΕ-28 και της Ευρωζώνης (42,8 και 43,8 έτη), οι οποίοι έχουν επίσης αυξητική τάση (Διάγραμμα 2.8).

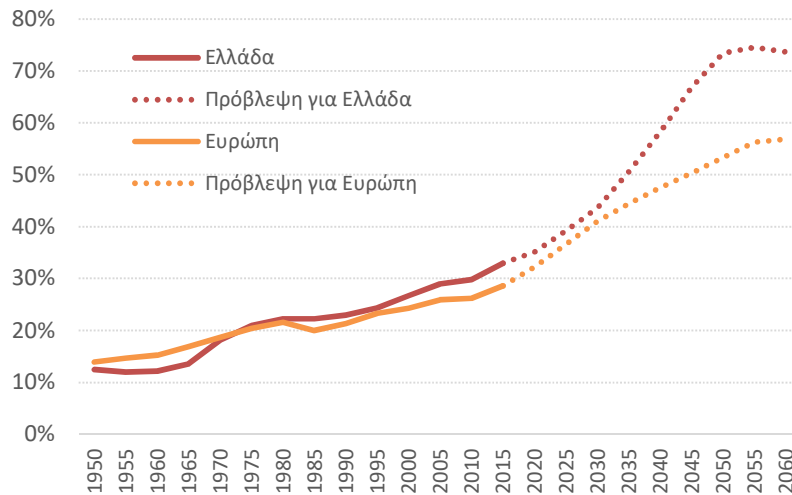
Διάγραμμα 2.8: Πληθυσμιακή εξέλιξη και μέση ηλικία πληθυσμού σε Ελλάδα και ΕΕ



Πηγή: Eurostat, **Επεξεργασία:** IOBE

Η δημογραφική πίεση στο ασφαλιστικό αποτυπώνεται όταν συγκρίνουμε τον πληθυσμό άνω των 65 ετών στην Ελλάδα ως προς το σύνολο του οικονομικά ενεργού πληθυσμού, δηλαδή τους εργαζόμενους και τους άνεργους ηλικίας 20 έως 64 ετών. Τα στοιχεία υπογραμμίζουν μια ξεκάθαρη αυξητική τάση η οποία κλιμακώνεται (Διάγραμμα 2.9). Συγκεκριμένα, από 22,9% το 1990 (21,3% μ.ό. της ΕΕ), το 2015 ο λόγος των ατόμων άνω των 65 ως προς το εργατικό δυναμικό έχει εκτοξευθεί στο 33%, πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ-28 (28,6%). Με άλλα λόγια, ένας στους τέσσερις ανθρώπους πάνω από την ηλικία των 15 ετών βρίσκεται σε ηλικία συνταξιοδότησης. Επομένως, για κάθε 100 εργαζόμενους, οι ασφαλιστικές τους εισφορές πληρώνουν τις συνταξιοδοτικές παροχές 33 συνταξιούχων, δηλαδή 10 συνταξιούχων παραπάνω σε σχέση με το 1990. Σημειώνεται ότι για τις προβλέψεις του ΟΗΕ, τα στοιχεία που παρουσιάζονται στηρίζονται σε ένα μέσο σενάριο (ούτε αισιόδοξο ούτε απαισιόδοξο), σε ότι αφορά στην μακροχρόνια τάση σε δείκτες γεννητικότητας και μετανάστευσης.

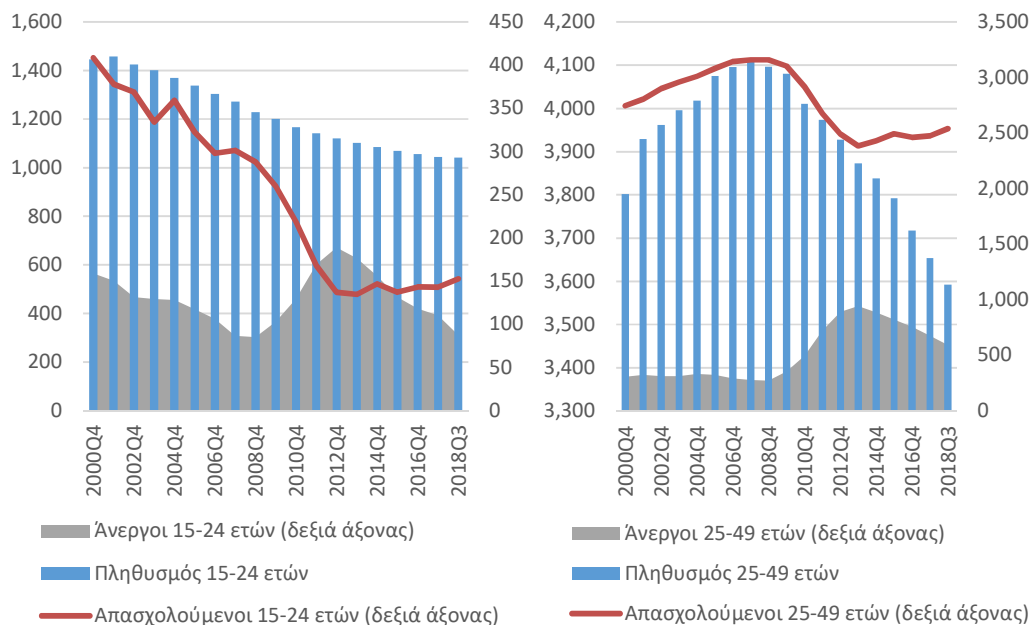
Διάγραμμα 2.9: Ποσοστό εξάρτησης γήρατος σε Ελλάδα και ΕΕ, σε % (πληθυσμός άνω των 65 ετών / πληθυσμός 20-64 ετών)



Πηγή: OHE, World Population Prospects 2017, **Επεξεργασία:** IOBE

Η δημογραφική πίεση επιδεινώνεται από τα υψηλά ποσοστά ανεργίας. Στο επόμενο διάγραμμα παρουσιάζεται η τάση στην αγορά εργασίας και ειδικά για τις ηλικιακές ομάδες των νέων 15-24 ετών και 25-49 ετών. Ο ενεργός πληθυσμός, ειδικά μεταξύ των νέων ηλικιών μειώνεται (μεταξύ άλλων και λόγω μετανάστευσης στο εξωτερικό για σπουδές ή εύρεση εργασίας), ενώ μέχρι το 2013 οι απασχολούμενοι μειώνονταν και οι άνεργοι αυξάνονταν, αν και με μερική βελτίωση έκτοτε.

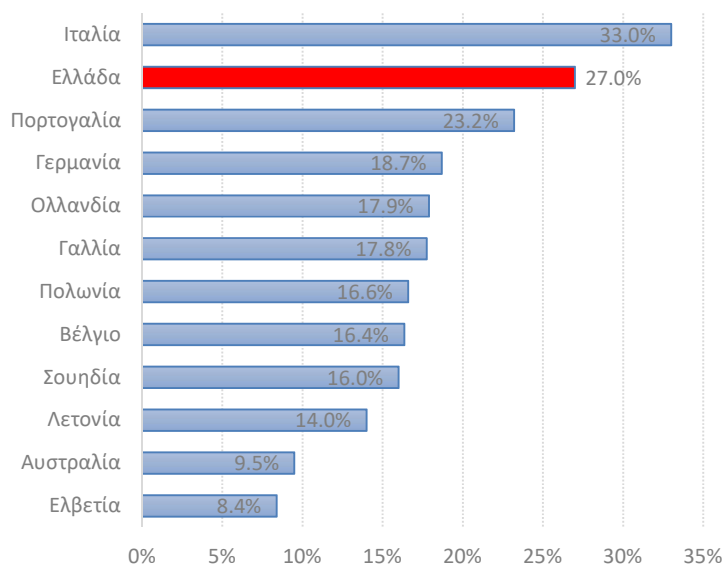
Διάγραμμα 2.10: Πληθυσμός, άνεργοι και απασχολούμενοι ηλικίας 15-24 και 25-49 ετών, σε χιλιάδες



Πηγή: Eurostat, **Επεξεργασία:** IOBE

Μία από τις αδυναμίες του τρέχοντος συστήματος είναι οι **πολύ υψηλές εισφορές σύνταξης στον υποχρεωτικό διανεμητικό πυλώνα**. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2.11, το 27% για εισοδήματα από μισθωτή εργασία είναι από τα υψηλότερα ποσοστά στην ΕΕ. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ένα υψηλό μη μισθολογικό κόστος της εργασίας, αλλά και ισοδυναμεί με χαμηλό διαθέσιμο εισόδημα για το νοικοκυριό, τα οποία αμφότερα δεν αφήνουν περιθώρια ανάπτυξης του 2^{ου} και 3^{ου} πυλώνα.

Διάγραμμα 2.11: Υποχρεωτικές μη κεφαλαιοποιητικές εισφορές για σύνταξη



Πηγή: ΟΟΣΑ, Εθνικές Στατιστικές Αρχές **Επεξεργασία στοιχείων:** ΙΟΒΕ

Σημ. Το ποσοστό αφορά την μισθωτή εργασία. Η επιβάρυνση στην Ελλάδα είναι ακόμα υψηλότερη αν ληφθεί υπόψη η πρόσθετη εισφορά για βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα.

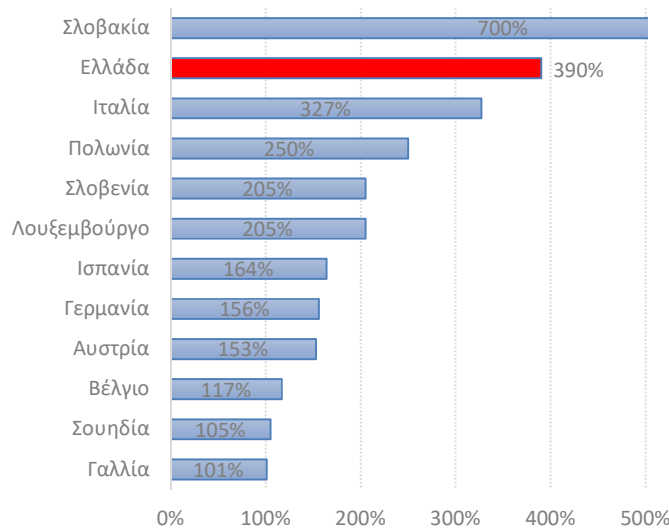
Μια άλλη πρόκληση του τρέχοντος συστήματος είναι το πολύ **υψηλό όριο των ασφαλιστέων αποδοχών**. Το Διάγραμμα 2.12 δείχνει ότι το ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών ως ποσοστό του μέσου εισοδήματος είναι από τα υψηλότερα στην Ευρώπη. Συγκεκριμένα, τα εισοδήματα από εργασία υποχρεούνται στην απόδοση εισφορών μέχρι το δεκαπλάσιο του κατώτατου μισθού ετησίως, ποσό που αντιστοιχεί σε περίπου 3,9 φορές το μέσο ετήσιο μισθό. Ως αποτέλεσμα, το ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών υπερβαίνει κατά πολύ το ποσό των 40.000€ που αποτελεί το κατώφλι για την υψηλότερη φορολογική κλίμακα.

Σε συνάρτηση με το παραπάνω γνώρισμα, **το τρέχον σύστημα επιβαρύνει συνολικά με πολύ υψηλούς συντελεστές φόρων και εισφορών τη μισθωτή εργασία**, ειδικά για τα ανώτερα μεσαία εισοδήματα. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2.13, η οριακή επιβάρυνση από φόρους και εισφορές στην κλίμακα €40-80 χιλ.⁴ είναι εξαιρετικά υψηλή, καθώς τα εισοδήματα επιβαρύνονται με τους μέγιστους φορολογικούς συντελεστές και με υψηλές ασφαλιστικές εισφορές. Έτσι εμφανίζεται το παράδοξο τα ανώτερα μεσαία ετήσια εισοδήματα να έχουν οριακή επιβάρυνση από φόρους και εισφορές μεγαλύτερη ακόμα και από τα υψηλά εισοδήματα άνω των €100.000. Για παράδειγμα, προκειμένου ένας μισθωτός στα ανώτερα

⁴ Η αμοιβή για έναν μισθωτό με μισθολογική δαπάνη περί τα €40.000 ετησίως θεωρείται ως μεσαία. Υπενθυμίζεται ότι μισθολογική δαπάνη €40.000 αντιστοιχεί σε περίπου €1.550 καθαρό μηνιαίο μισθό.

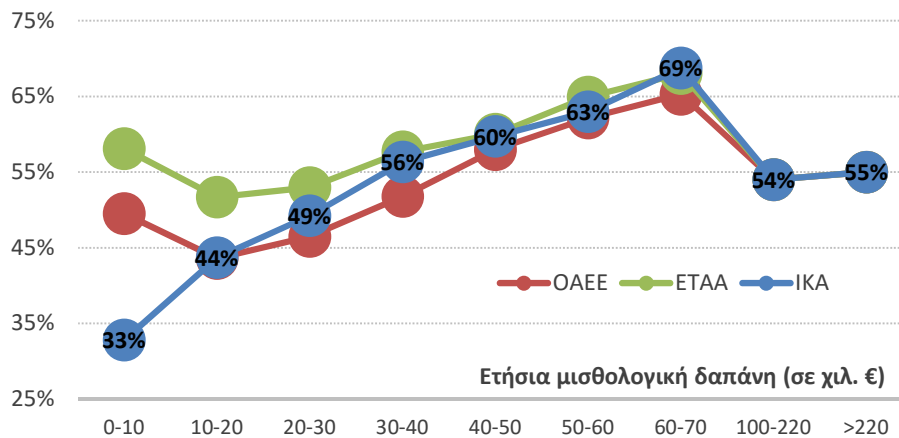
μεσαία κλιμάκια να εισπράξει μικρή αύξηση των καθαρών αποδοχών του, θα χρειαστεί αύξηση της μισθολογικής δαπάνης η οποία να είναι έως και 3 φορές μεγαλύτερη. Καθίσταται συνεπώς εξαιρετικά δαπανηρό να απασχολεί ένας εργοδότης στην Ελλάδα εργαζομένους υψηλών δεξιοτήτων, αφού για κάθε τρία επιπλέον ευρώ που δαπανά η επιχείρηση ως επιβράβευση για τον εργαζόμενο, τα δύο ευρώ καταλήγουν σε φόρους και εισφορές. Το ιδιαίτερα υψηλό φορολογικό κόστος εργασίας στο εύρος €40-80 χιλ. είναι ένας παράγοντας που με κρίσιμο τρόπο επιτείνει το φαινόμενο της μετανάστευσης στο εξωτερικό εργαζομένων με υψηλές δεξιότητες (brain drain), καθώς επίσης και της «φορολογικής μετοίκησης» νομικών και φυσικών προσώπων με επιχειρηματική δραστηριότητα και υψηλά εισοδήματα.

Διάγραμμα 2.12: Ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών (ως % του μέσου εισοδήματος)



Πηγή: ΟΟΣΑ, ΙΚΑ Επεξεργασία στοιχείων: ΙΟΒΕ

Διάγραμμα 2.13: Οριακός συντελεστής επιβάρυνσης από φόρους και εισφορές

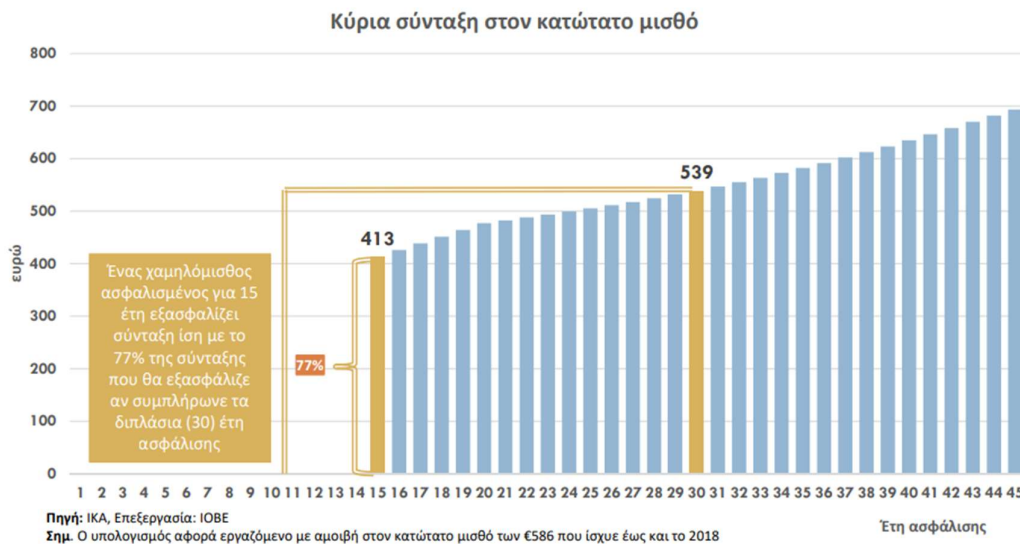


Πηγή: ΙΚΑ, ΟΑΕΕ, ΕΤΑΑ Επεξεργασία στοιχείων: ΙΟΒΕ

Επιπλέον πρόκληση για το τρέχον σύστημα αποτελεί η **μικρή ανταποδοτικότητα που χαρακτηρίζει την κύρια σύνταξη**. Για έναν χαμηλόμισθο, η εθνική σύνταξη είναι ένα μεγάλο

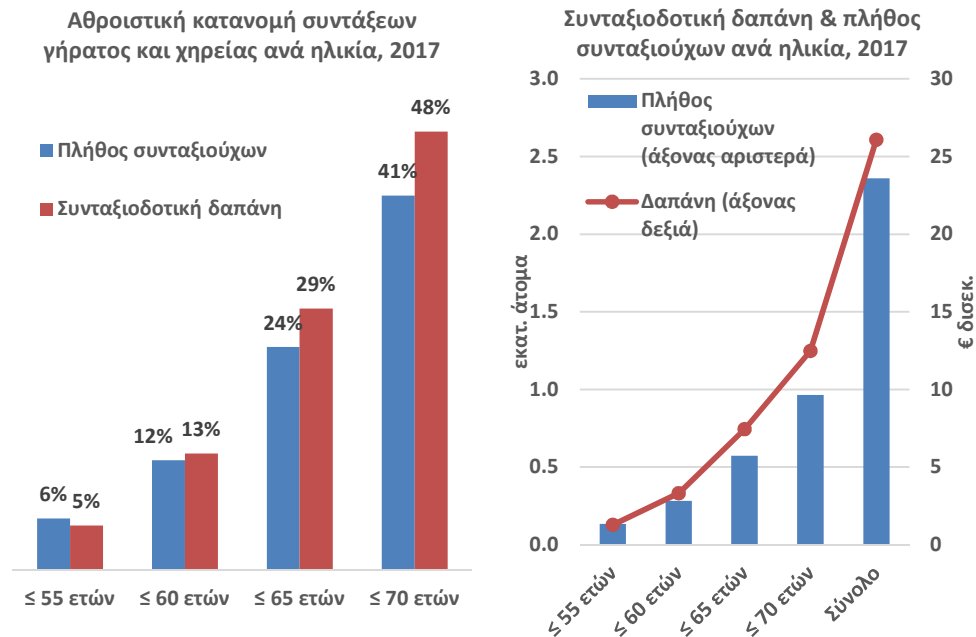
ποσοστό της συνολικής σύνταξης ενώ το ανταποδοτικό κομμάτι, δηλαδή εκείνο που είναι αναλογικό των εισφορών, είναι σχετικά μικρό. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2.14, ένας χαμηλόμισθος που εισφέρει στο σύστημα για 15 έτη εξασφαλίζει σύνταξη ίση με το 77% της σύνταξης που θα εξασφάλιζε αν συμπλήρωνε τα διπλάσια (30) έτη ασφάλισης. Κατά συνέπεια ο εργαζόμενος έχει ασθενές οικονομικό κίνητρο να παραμείνει ασφαλισμένος μετά τη συμπλήρωση δεκαπενταετίας, εάν μπορεί εναλλακτικά να εργαστεί ανεπίσημα και συνεπώς να αυξήσει το διαθέσιμο εισόδημα κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Επιπλέον, ασφαλισμένος με λιγότερα από 15 έτη ασφάλισης δεν δικαιούται εθνική σύνταξη. Συνεπώς η τρέχουσα δομή της εθνικής σύνταξης, ενθαρρύνει την εισφοροδιαφυγή, ενώ ταυτόχρονα δεν παρέχει κανένα κίνητρο για κάποιον με χρονικό ορίζοντα παραμονής στην Ελλάδα σαφώς μικρότερο της δεκαπενταετίας (π.χ. οικονομικός μετανάστης) να εργαστεί με επίσημο τρόπο. Για τους λόγους αυτούς, θα ήταν θετικό να αυξηθεί ο βαθμός αναλογικότητας της εθνικής σύνταξης.

Διάγραμμα 2.14: Βαθμός ανταποδοτικότητας κύριας σύνταξης



Μία επιπλέον διάσταση η οποία περιορίζει τους συνολικούς πόρους από το τρέχον ασφαλιστικό σύστημα είναι ο μεγάλος αριθμός «νέων» συνταξιούχων, δηλαδή δικαιούχων σύνταξης οι οποίοι βρίσκονται κάτω από το επίσημο ηλικιακό όριο συνταξιοδότησης. Στοιχεία από το πληροφοριακό σύστημα Ήλιος (Διάγραμμα 2.15), το οποίο ενίσχυσε σημαντικά τη διαφάνεια και ενημέρωση των πολιτών ως προς το ασφαλιστικό σύστημα, δείχνουν ότι οι συνταξιούχοι κάτω των 65 ετών αντιστοιχούν σχεδόν στο ¼ του συνολικού πλήθους και το 29% της συνολικής δαπάνης στην Ελλάδα. Αυτό καταδεικνύει την ανάγκη περαιτέρω μείωσης των εξαιρέσεων περί πρόωρης συνταξιοδότησης, οι οποίες εξορθολογίστηκαν εν μέρει κατά τη διάρκεια των πρόσφατων παρεμβάσεων στο σύστημα.

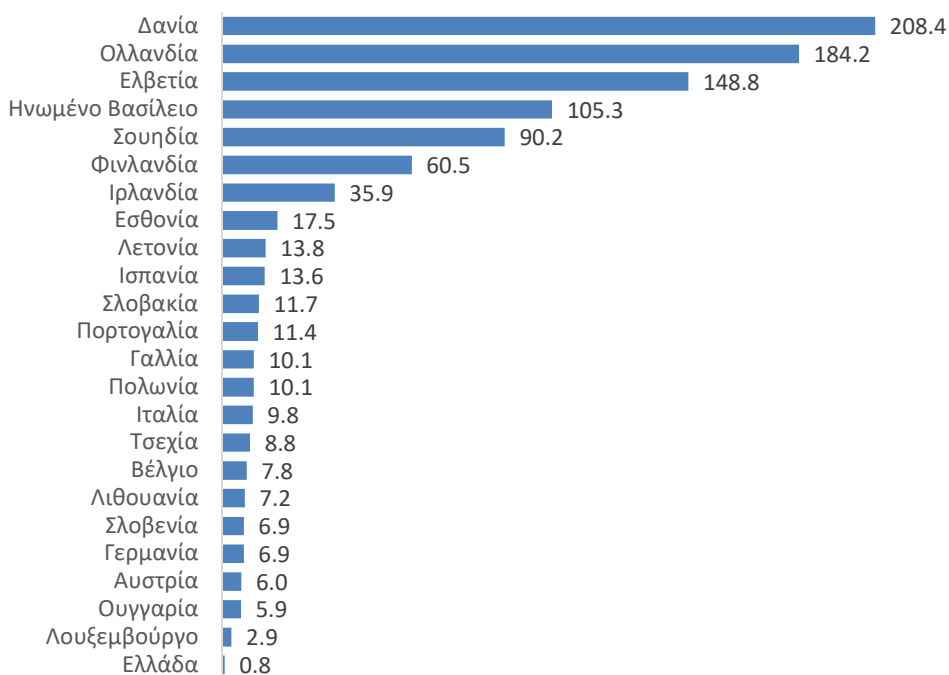
Διάγραμμα 2.15: Περιγραφικά στοιχεία ηλικιακής κατανομής συνταξιούχων, 2017



Πηγή: Πληροφοριακό σύστημα ΉΛΙΟΣ, Δεκέμβριος 2017 Επεξεργασία στοιχείων: ΙΟΒΕ

Ένεκα του μικρού μεγέθους των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων, όπως παρουσιάστηκε στο Κεφάλαιο 2, η Ελλάδα εμφανίζεται ουραγός πανευρωπαϊκά σε επενδύσεις από κεφαλαιοποιητικές εισφορές (Διάγραμμα 2.16). Το σύνολο των επενδεδυμένων κεφαλαίων στα κεφαλαιοποιητικά προγράμματα είναι μόλις 0,8% του ΑΕΠ για το 2017, κατατάσσοντας έτσι τη χώρα τελευταία στην σχετική λίστα των χωρών του ΟΟΣΑ. Στις πρώτες θέσεις στην Ευρώπη κατατάσσονται η Δανία (208% του ΑΕΠ), η Ολλανδία (184% του ΑΕΠ), η Ελβετία (149%), το Ηνωμένο Βασίλειο (105%) και η Σουηδία (90%).

Διάγραμμα 2.16: Συνολικές επενδύσεις των παρόχων κεφαλαιοποιητικών και ιδιωτικών συντάξεων, ως % του ΑΕΠ, 2017

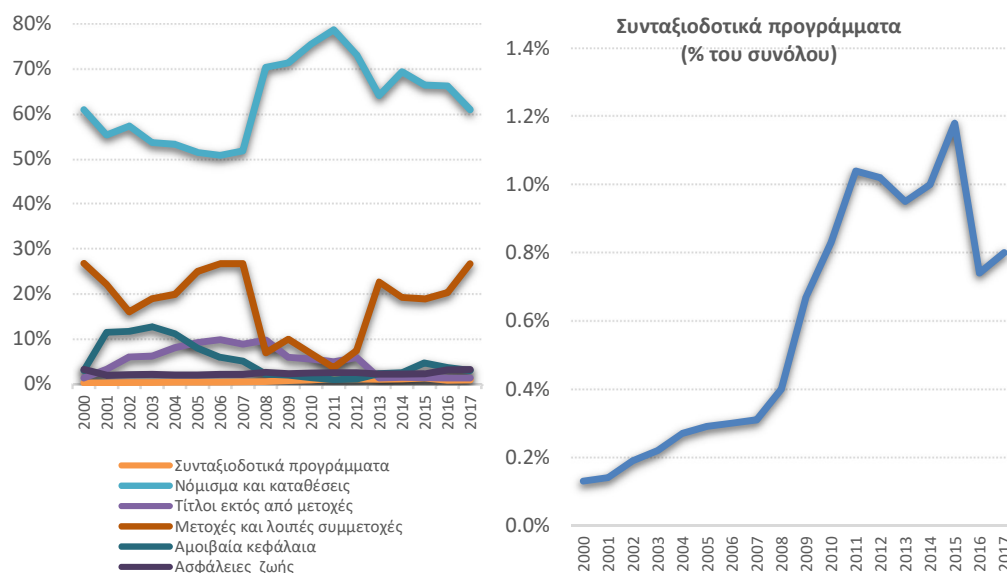


Πηγή: ΟΟΣΑ Επεξεργασία στοιχείων: IOBE

Σημ.: Στην Ελλάδα περιλαμβάνονται στοιχεία μόνο για τα ΤΕΑ, χωρίς τα ιδιωτικά αποταμιευτικά προγράμματα.

Από την πλευρά των νοικοκυριών, η διείσδυση των ιδιωτικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων είναι χαμηλή σε σχέση με άλλους χρηματοοικονομικούς τίτλους (Διάγραμμα 2.17), και από τις χαμηλότερες σε χώρες μέλη του ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 2.18). Σύμφωνα με τη σχετική κατάταξη, η Ελλάδα συγκαταλέγεται στους ουραγούς στη ζήτηση ιδιωτικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων ως προς το σύνολο των διαθέσιμων χρηματοοικονομικών στοιχείων, αφού τα επιλέγει μόλις το 0,8% των αποταμιευτών (2017). Το ποσοστό αυτό είχε ανοδική τάση από το 2000 έως το 2015, όταν και είχε φτάσει στο 1,2% του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων του νοικοκυριού. Σε αντιδιαστολή, οι Έλληνες προτιμούν τη διακράτηση της περιουσίας τους σε νομίσματα και καταθέσεις, σε ποσοστό της τάξης του 61% (2017). Οι ευρωπαϊκές χώρες που ξεχωρίζουν με υψηλά ποσοστά ιδιωτικής συμμετοχής σε συνταξιοδοτικά προγράμματα είναι η Ολλανδία (59%), το Ηνωμένο Βασίλειο (46%), η Ιρλανδία (34%), η Σουηδία (29%) και η Δανία (22%), στις οποίες η αποταμίευση σε ιδιωτικά συνταξιοδοτικά προγράμματα έχει μάλιστα αυξηθεί σημαντικά μέσα σε μια δεκαετία, από το 2007 έως το 2017.

Διάγραμμα 2.17: Χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία του ελληνικού νοικοκυριού (ως % του συνόλου) και ζήτηση για ατομικά συνταξιοδοτικά προγράμματα



Πηγή: ΟΟΣΑ, Επεξεργασία: IOBE

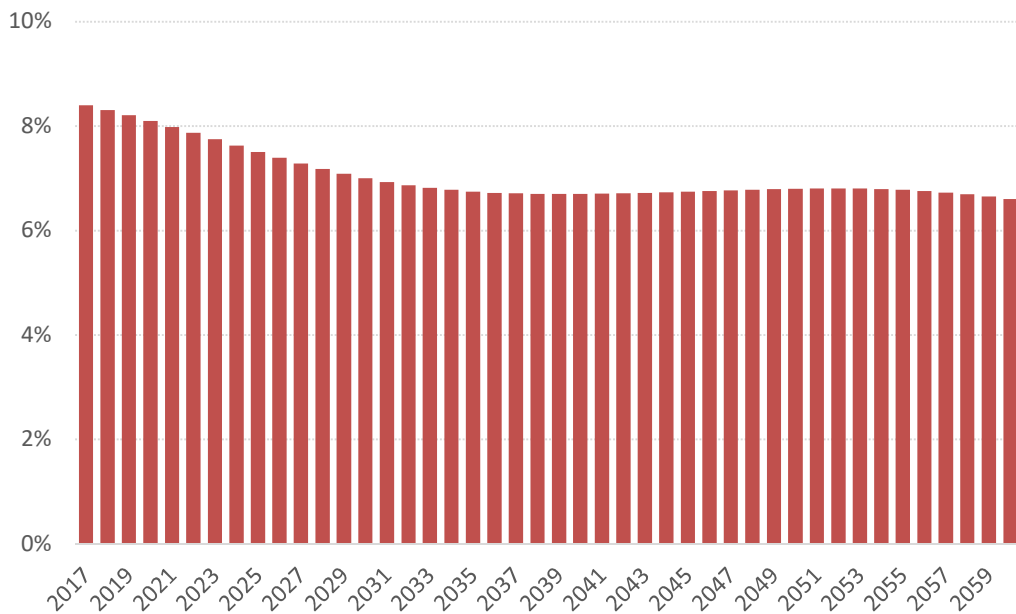
Διάγραμμα 2.18: Συνταξιοδοτικά προγράμματα ως % του συνόλου των χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων του νοικοκυριού σε χώρες της Ευρώπης

Χώρα	2007	2017	εκατ. μον. μεταβολής 2007-2017
Ολλανδία	40,4%	58,6%	18,2
Ηνωμένο Βασίλειο	40,4%	45,7%	5,3
Ιρλανδία	23,6%	34,1%	10,5
Σουηδία	24,6%	28,8%	4,2
Δανία	16,6%	22,2%	5,6
Γερμανία	12,1%	14,0%	1,9
Σλοβακία	7,6%	13,4%	5,8
Λετονία	0,0%	13,1%	13,1
Εσθονία	4,8%	12,7%	7,9
Πολωνία	14,2%	9,9%	-4,3
Αυστρία	6,6%	8,2%	1,6
Ισπανία	7,4%	7,9%	0,5
Σλοβενία	4,1%	7,7%	3,6
Λιθουανία	2,1%	7,6%	5,5
Βέλγιο	5,7%	7,4%	1,7
Τσεχία	4,9%	7,2%	2,3
Πορτογαλία	7,4%	5,9%	-1,5
Ιταλία	5,2%	5,7%	0,5
Ουγγαρία	10,8%	3,5%	-7,3
Φινλανδία	8,6%	2,8%	-5,8
Ελλάδα	0,3%	0,8%	0,5
Γαλλία	0,0%	0,0%	0,0
Λουξεμβούργο	1,4%	0,0%	-1,4

Πηγή: ΟΟΣΑ, Επεξεργασία: IOBE

Τέλος, παρά τον σημαντικό περιορισμό της συνολικής συνταξιοδοτικής δαπάνης ως αποτέλεσμα των πρόσφατων παρεμβάσεων, **το σύστημα παραμένει ιδιαίτερα δαπανηρό**. Οι ετήσιες μεταβιβάσεις από τον Προϋπολογισμό για να καλυφθεί το έλλειμμα του ασφαλιστικού είναι άνω του 8% που αντιστοιχεί σχεδόν στο σύνολο των δημοσίων δαπανών για υγεία και παιδεία μαζί. Αυτό ισοδυναμεί με απορρόφηση σημαντικών δημόσιων πόρων που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν για εναλλακτικές κοινωνικές πολιτικές, όπως ενεργές πολιτικές απασχόλησης, προνοιακό σύστημα, κ.α. Σύμφωνα δε με την προβολή της (ΕΑΑ 2015), αναμένεται μικρή μόνο μείωση της ετήσια κρατικής επιχορήγησης του συστήματος έως το 2060 (Διάγραμμα 2.19), περί το και λίγο κάτω από το 7% σε μακροχρόνιο ορίζοντα. Εν τω μεταξύ, ελλοχεύει ο κίνδυνος επιδείνωσης της εκτίμησης κόστους του συστήματος, μεταξύ άλλων λόγω των εκκρεμών δικαστικών αποφάσεων σε σχέση με πρόσφατα μέτρα εξοικονόμησης, λόγω της συνεχιζόμενης μη εξίσωσης παροχών μεταξύ των παλαιών και νέων συνταξιούχων, αλλά και της πιθανής επιδείνωσης των δημογραφικών τάσεων, όπως περιγράφηκε παραπάνω.

Διάγραμμα 2.19: Προβολή ετήσιας κρατικής επιχορήγησης για κύρια σύνταξη, ως % του ΑΕΠ



Πηγή: AWG 2015, Επεξεργασία στοιχείων: IOBE

Σημ. Η καθαρή ετήσια κρατική επιχορήγηση δεν περιλαμβάνει το κομμάτι που χρηματοδοτείται από τις εισφορές του ιδιωτικού τομέα

3. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΟΠΟΙΗΤΙΚΩΝ ΠΥΛΩΝΩΝ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

3.1 Προτάσεις στον δημόσιο διάλογο

Παρά την πρόοδο η οποία έχει συντελεστεί τα τελευταία δέκα χρόνια ως προς τον εξορθολογισμό του συνταξιοδοτικού συστήματος, πολυάριθμες και σημαντικές προκλήσεις παραμένουν, ειδικά σε σχέση με τα χαμηλά κίνητρα των σημερινών νέων για ασφάλιση, τη μειωμένη εμπιστοσύνη τους ως προς τη λήψη αξιοπρεπούς σύνταξης στο μέλλον, την πολύ μικρή συμμετοχή του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα στο συνολικό σύστημα, αλλά και το ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο υποχρεωτικών εισφορών διανεμητικού χαρακτήρα. Σε αυτό το πλαίσιο, έχουν διατυπωθεί δημοσίως μια σειρά από προτάσεις μεταρρύθμισης στην κατεύθυνση βελτίωσης των κινήτρων των νέων για ασφάλιση και τόνωσης της αποταμίευσης και των επενδύσεων στην οικονομία, μέσα από την ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συστήματος.

Έπειτα από αναλυτικές επισημάνσεις, οι οποίες όμως δεν αξιοποιήθηκαν πολιτικά, της ανάγκης για μεταρρύθμιση τη δεκαετία του '90 (Επιτροπή Σπράου, 1997), (Leandros & Loufir, 1998), και 2000 (Γιαννίσης, 2007), (Νεκτάριος, 2008), η εποχή της κρίσης αναβίωσε την επικαιρότητα και αναγκαιότητα εξέτασης προτάσεων προς τον εξορθολογισμό του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, όπως μεταξύ άλλων εκφράστηκαν από τους (Καραβίτης, 2011), (Επιτροπή ΥΕΚΑ, 2015), (Γιαννίσης, 2016), (Ρομπόλης & Μπέτσος, 2016), (Παναγέας & Τήνιος, 2017), και (Τήνιος, 2019). Και ενώ οι προτάσεις αυτές μπορεί να διέφεραν μεταξύ τους, είχαν όμως ένα κοινό παρονομαστή: την αναγνώριση της επιτακτικής ανάγκης για διαρθρωτικές αλλαγές στο ασφαλιστικό σύστημα προκειμένου να καταστεί βιώσιμο, επαρκές, αλλά και εξίσου σημαντικά, συμβατό με μακροχρόνιους ρυθμούς ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, και για λόγους συγκρισιμότητας με τη Νέα Πρόταση που παρουσιάζεται λεπτομερώς στην επόμενη ενότητα, επικεντρωνόμαστε και συνοψίζουμε τα βασικά χαρακτηριστικά ορισμένων συγκεκριμένων και πρόσφατα διατυπωμένων προτάσεων μεταρρύθμισης, οι οποίες έχουν ως κοινή κατεύθυνση την ενίσχυση της κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης. Ενδεικτικά, ο Πίνακας 3.1 παρουσιάζει τις βασικές παραμέτρους εισφορών (α) του τρέχοντος συστήματος, (β) μιας Νέας Πρότασης, και (γ) τριών πρόσφατα διατυπωμένων προτάσεων, από τους ΝΤΣ (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018), την ΕΑΕ (Δασκαλόπουλος, Ζαρκαδούλας, & Συμεωνίδης, 2018), και την Διανέοσις (Χριστοδουλάκης, και συν., 2018).

Στο ισχύον σύστημα, υπενθυμίζεται ότι υπάρχουν υποχρεωτικές εισφορές στον πρώτο πυλώνα δημόσιας ασφάλισης με έντονα αναδιανεμητικά χαρακτηριστικά, ύψους 20% για κύρια σύνταξη που υπολογίζεται μέσα από σύστημα καθορισμένων παροχών (Defined Benefit ή DB), και 7% για επικουρική σύνταξη (μειούμενες σε 6,5% από 1/6/2019 και σε 6% από 1/6/2022) μέσα από σύστημα προ-καθορισμένων εισφορών και νοητής κεφαλαιοποίησης (Notional Defined Contributions ή NDC). Αντίστοιχα, ως προς τις κεφαλαιοποιητικές εισφορές, στο ισχύον σήμερα είναι μόνο προαιρετικές και μπορούν να καταβάλλονται μέσα από τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης.

Η πρόταση ΝΤΣ (2018) περιλαμβάνει δραστική μείωση των υποχρεωτικών εισφορών του πρώτου πυλώνα σε 10%, αντικατάσταση της βασικής σύνταξης από ένα διακριτό προνοιακό

σύστημα, και μετάβαση ολόκληρου του πρώτου πυλώνα σε σύστημα προ-καθορισμένων εισφορών και νοητής κεφαλαιοποίησης NDC, με συνέπεια το ύψος των μελλοντικών παροχών να εξαρτάται από δημογραφικές και οικονομικές εξελίξεις. Ταυτόχρονα, οι ΝΤΣ εισαγάγουν δεύτερο πυλώνα με υποχρεωτικές εισφορές πλήρως κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα, ύψους 6%. Κατά συνέπεια, με την πρόταση ΝΤΣ, οι συνολικές υποχρεωτικές εισφορές μειώνονται από το σημερινό 27% σε 16%, μείωση της τάξης των 11 π.μ. Η πρόταση των (Χριστοδουλάκης, και συν., 2018) επίσης περιλαμβάνει υποχρεωτικές κεφαλαιοποιητικές εισφορές ύψους 6%, με διαφορά ότι οι υποχρεωτικές εισφορές στον πρώτο πυλώνα τίθενται σε ύψος 12% αντί 10% (ΝΤΣ), με αποτέλεσμα οι συνολικές υποχρεωτικές εισφορές να μειώνονται από το σημερινό 27% σε 18%, μείωση της τάξης των 9 π.μ. Η πρόταση ΕΑΕ (2018) αντίστοιχα εξετάζει τέσσερις παραλλαγές μεταρρύθμισης, με το ύψος των υποχρεωτικών εισφορών του πρώτου πυλώνα να κυμαίνεται μεταξύ 10% και 15%, σε συνδυασμό με υποχρεωτικές κεφαλαιοποιητικές εισφορές μεταξύ 11% και 6% αντίστοιχα, δηλαδή μια μείωση των συνολικών υποχρεωτικών εισφορών της τάξης των 6 π.μ. Στην πρόταση των ΕΑΕ εξετάζονται παραλλαγές με και χωρίς βασική σύνταξη στον πρώτο πυλώνα.

Πίνακας 3.1. Προτάσεις στο δημόσιο διάλογο για μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος

	Τρέχον σύστημα	Νεκτάριος, Τήνιος, Συμεωνίδης (ΝΤΣ)	Ένωση Αναλογιστών Ελλάδος (ΕΑΕ)	Χριστοδουλάκης, Νεκτάριος, Θεοχάρης et al. (Διανέοσις)	Νέα Πρόταση
Υποχρεωτικές εισφορές αναδιανεμητικού πυλώνα	20% DB + 7% (6%) NDC	10% NDC	10% ή 15% NDC	12% NDC	20% DB
Κεφαλαιοποιητικές εισφορές	Προαιρετικά TEA	Υποχρεωτικά 6%	Υποχρεωτικά 11% ή 6%	Υποχρεωτικά 6%	Υποχρεωτικά 6% με κατώφλι τον βασικό μισθό
Μεταβατικές διατάξεις		Εξαιρεί ασφαλισμένους προ 1993	Εξαιρεί ασφαλισμένους προ 1993	Εξαιρεί ασφαλισμένους προ 1993	Καθολική εφαρμογή το 2020

Πηγή: ΝΤΣ (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018), ΕΑΕ (Δασκαλόπουλος, Ζαρκαδούλας, & Συμεωνίδης, 2018), Διανέοσις (Χριστοδουλάκης, και συν., 2018), IOBE

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης κατατίθεται στον δημόσιο διάλογο μια Νέα Πρόταση, με στόχο να αποτιμηθούν οι επιδράσεις της και η εφαρμοσιμότητά της, σε σχέση και με τις παραπάνω προτάσεις που έχουν συναφή κατεύθυνση. Η Νέα Πρόταση αφορά κατά βάση μετατροπή μέρους της σημερινής επικουρικής ασφάλισης σε πλήρως κεφαλαιοποιητική. Συγκεκριμένα, προτείνεται η διατήρηση των υποχρεωτικών εισφορών κύριας ασφάλισης στο 20%,⁵ και η αντικατάσταση της σημερινής εισφοράς για επικουρική ασφάλιση από μια

⁵ Για λόγους ευκολότερης εφαρμογής και εκτίμησης επιπτώσεων, στη Νέα Πρόταση δεν εξετάζεται αλλαγή σε σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης εισφορών (NDC) για κύρια σύνταξη, ωστόσο αναγνωρίζεται ότι με τη νοητή

πλήρως κεφαλαιοποιητική εισφορά 6%, μόνο όμως για το τμήμα των ακαθάριστων αποδοχών που υπερβαίνει το βασικό μισθό. Αυτό συνεπάγεται το πραγματικό (effective) ύψος των υποχρεωτικών κεφαλαιοποιητικών εισφορών να εκτιμάται σε περίπου 3%. Κατά συνέπεια, η μείωση των συνολικών υποχρεωτικών εισφορών με βάση τη Νέα Πρόταση είναι της τάξης των 4 π.μ., μικρότερη από τις υπόλοιπες προτάσεις του Πίνακα. Αυτό μπορεί να κατατάσσει τη Νέα Πρόταση ως τη λιγότερο ριζική, όμως και με το μικρότερο δημοσιονομικό κόστος, συνεπώς και την ευκολότερη εφαρμογή. Ένα επιπλέον στοιχείο διαφοροποίησης της Νέας Πρότασης είναι επίσης το γεγονός ότι προτείνεται καθολική εφαρμογή της από το 2020 για όλους τους ασφαλισμένους, σε αντιδιαστολή με τις άλλες προτάσεις οι οποίες εξαιρούν τους ασφαλισμένους έως το 1993. Πέρα από τις διαστάσεις που παρουσιάζονται στον παραπάνω Πίνακα, η Νέα Πρόταση περιλαμβάνει και κίνητρα για την ενίσχυση της προαιρετικής κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης του τρίτου πυλώνα (π3), των οποίων οι μακροοικονομικές επιδράσεις εκτιμώνται διακριτά σε επόμενες ενότητες.

3.2 Μια Νέα Πρόταση

Η ανάλυση των αδυναμιών και των προκλήσεων που αντιμετωπίζει το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας οδήγησε στην διαμόρφωση μιας Νέας Πρότασης για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας. Στη διαμόρφωση της πρότασης τέθηκαν τρεις προτεραιότητες:

α) Διαγενεακή δικαιοσύνη: Η χώρα χρειάζεται ένα σύγχρονο ασφαλιστικό σύστημα προσαρμοσμένο στις απαιτήσεις των καιρών και των δημογραφικών εξελίξεων. Ένα ασφαλιστικό που δε θα μεταθέτει τα βάρη της χρηματοδότησης των διαρκώς αυξανόμενων σε πλήθος συνταξιούχων στις πλάτες των διαρκώς μειούμενων σε πλήθος εργαζομένων. Αυτό επιτυγχάνεται με την εισαγωγή ενός καθολικού κεφαλαιοποιητικού πυλώνα ασφάλισης ως συμπληρωματικού του διανεμητικού πυλώνα.

β) Αναπτυξιακή προοπτική: Η συζήτηση δεν αφορά μόνον τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού αλλά και τη βιωσιμότητα της οικονομίας. Το υφιστάμενο σύστημα χαρακτηρίζεται από πολύ υψηλές εισφορές οι οποίες δρουν αποτρεπτικά για επίσημη απασχόληση, αποταμίευση και παραγωγικές επενδύσεις. Παράλληλα, η Ελλάδα σήμερα δεν υστερεί στην αναπλήρωση των εισοδημάτων κατά τη συνταξιοδότηση αλλά στο ύψος των εισοδημάτων του εργασιακού βίου, τα οποία και συμπαρασύρουν τα εισοδήματα κατά τη σύνταξη. Σε κάθε γερασμένη κοινωνία με επιβαρυσμένες δημογραφικές τάσεις, οι συντάξεις είναι χαμηλότερες από τους μισθούς. Στην Ελλάδα, οι χαμηλές συντάξεις οφείλονται κυρίως στους χαμηλούς μισθούς, δηλαδή οι φτωχότεροι από τον μέσο Ευρωπαϊκό όρο Έλληνες συνταξιούχοι είναι κατά κύριο λόγο συνέπεια των φτωχότερων Ελλήνων εργαζομένων και της μικρής εισφοροδοτικής βάσης λόγω υψηλής ανεργίας και αδήλωτης εργασίας. Η αναπτυξιακή διάσταση της Νέας Πρότασης, με άμεση θετική επίδραση στην αγορά εργασίας, τις επενδύσεις και την ανάπτυξη, στηρίζεται σε δύο άξονες: α) τη μείωση

κεφαλαιοποίηση αντιμετωπίζεται αποτελεσματικότερα το ζήτημα της βιωσιμότητας του συστήματος. Επίσης, η περιγραφή των ποιοτικών χαρακτηριστικών της Νέας Πρότασης περιλαμβάνει παραμετρικές αλλαγές εντός του πρώτου πυλώνα, όπως μεγαλύτερη αναλογικότητα μεταξύ εισφορών και βασικής σύνταξης, με δημοσιονομικά ουδέτερο όμως τρόπο.

της επιβάρυνσης της εργασίας από εισφορές και β) τη δημιουργία αποθεματικών κεφαλαίων από την ανάπτυξη του 2ου κεφαλαιοποιητικού πυλώνα, τα οποία επενδύονται στην ελληνική οικονομία.

γ) Ρεαλισμός ως προς τη δυνατότητα υλοποίησης: Το ασφαλιστικό έχει μεγάλη αδράνεια, ως προς το χρόνο που απαιτείται προκειμένου οι αλλαγές να έχουν αποτέλεσμα. Γι' αυτό οι παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό πρέπει να σχεδιάζονται και να υλοποιούνται πριν ακόμα εμφανιστούν τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες. Το υφιστάμενο σύστημα χαρακτηρίζεται ήδη από υψηλά ελλείμματα τα οποία καλύπτονται από κρατική επιχορήγηση και τα οποία εντείνονται από υψηλή ανεργία και αδήλωτη εργασία οι οποίες μειώνουν την εισφοροδοτική βάση. Από την άλλη μεριά, μεγάλο μέρος του κόστους της μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού καλείται να αναληφθεί σε παρόντα χρόνο, οπότε και πρέπει να είναι λελογισμένο ώστε να επιτυγχάνεται η αναγκαία κοινωνική και πολιτική συναίνεση που είναι απαραίτητη προκειμένου να προωθηθεί η μεταρρυθμιστική ατζέντα εγκαίρως και επιτυχώς.

Η Νέα Πρόταση για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού κινείται σε τρεις άξονες:

1. Δομική μεταρρύθμιση της Επικουρικής ασφάλισης με στόχο να μετατραπεί σε υποχρεωτικό κεφαλαιοποιητικό πυλώνα (2^{ος} πυλώνας)
2. Παραμετρικές αλλαγές στην Κύρια ασφάλιση με στόχο να ενισχυθεί ο ανταποδοτικός χαρακτήρας της (1^{ος} πυλώνας)
3. Ενίσχυση του προαιρετικού κεφαλαιοποιητικού πυλώνα ασφάλισης με την εισαγωγή φορολογικών κινήτρων (3^{ος} πυλώνας)

3.2.1 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Όπως αποτυπώθηκε και στο πόρισμα της «Επιτροπής Σοφών» (Επιτροπή ΥΕΚΑ, 2015), η λογική των σημερινών επικουρικών συντάξεων δε διαφέρει από τις κύριες, πέρα από τη ρήτρα μηδενικού ελλείμματος η οποία προστατεύει μεν τη βιωσιμότητα των επικουρικών ταμείων, εισαγάγει δε εστία ανασφάλειας ως προς μελλοντικές περικοπές παροχών. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η αντικατάσταση της παλαιάς επικουρικής ασφάλισης από μια νέα επικουρική ασφάλιση που θα έχει κεφαλαιοποιητικό χαρακτήρα και νέα αρχιτεκτονική. Στη νέα επικουρική ασφάλιση προσδίδονται χαρακτηριστικά συμπληρωματικά της κύριας ασφάλισης ούτως ώστε να επιτυγχάνεται η βελτιστοποίηση της σχέσης υποχρεώσεων (εισφορών)-παροχών (ποσοστών αναπλήρωσης). Ουσιαστικά πρόκειται για μία πρόταση που αποσκοπεί στον εκσυγχρονισμό του ασφαλιστικού συστήματος με την ουσιαστική και καθολική ανάπτυξη του 2^{ου} πυλώνα.

Συνοψίζοντας το πλαίσιο της Νέας Πρότασης, η παλαιά επικουρική θα αντικατασταθεί από μια νέα κεφαλαιοποιητική επικουρική. Οι εργαζόμενοι θα πάψουν να εισφέρουν για επικουρική ασφάλιση στο υφιστάμενο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑΕΠ). Οι εισφορές προς το ΕΤΕΑΕΠ θα αντικατασταθούν από εισφορές προς έναν προσωπικό κουμπαρά όπου το 6% (3% ο εργαζόμενος & 3% ο εργοδότης) των μεικτών αποδοχών των εργαζομένων, πάνω από ορισμένο κατώφλι, θα συσσωρεύονται και θα επενδύονται σε διακριτές ατομικές ασφαλιστικές μερίδες που θα τηρούνται από τους ασφαλισμένους στα πλαίσια «νέων Ασφαλιστικών φορέων» (Επαγγελματικών Ταμείων, Κλαδικών Ταμείων, Συνταξιοδοτικών Ταμείων, κλπ.).

Σε ότι αφορά τις εισφορές εισάγεται μια καινοτομία, «το κατώφλι». Αποδίδονται εισφορές μόνο για το τμήμα των αποδοχών που ξεπερνά ένα όριο, ενδεικτικά αυτό του κατώτατου μισθού. Δηλαδή, οι ετήσιες εισφορές ενός εργαζόμενου για τη Νέα Επικουρική θα υπολογίζονται ως $6\% \times (\text{μεικτές ετήσιες αποδοχές εργαζόμενου} - \text{μεικτές ετήσιες αποδοχές ενός εργαζόμενου στο βασικό μισθό})$. Βάσει των χαρακτηριστικών της, όπως ότι είναι υποχρεωτική, πλήρως κεφαλαιοποιητική, με φοροαπαλλαγές και με υποχρεωτική συμμετοχή του εργοδότη, η νέα επικουρική κατατάσσεται σε αυτό που στη διεθνή βιβλιογραφία ονομάζεται 2^{ος} πυλώνας ασφάλισης.

Ως προς τη βάση εφαρμογής της, η νέα επικουρική προτείνεται να είναι υποχρεωτική για τους μισθωτούς, προαιρετική για τους αγρότες, επιτηδευματίες και αυτοαπασχολούμενους. Η «υποχρεωτικότητα» διασφαλίζει την καθολική συμμετοχή των εργοδοτών στη χρηματοδότηση της επικουρικής ασφάλισης. Για τους αγρότες, τους επιτηδευματίες και τους ελεύθερους επαγγελματίες η συμμετοχή στην επικουρική ασφάλιση είναι σε μεγάλο βαθμό προαιρετική και σήμερα. Δεδομένου ότι δεν έχουν εργοδότη και καταβάλλουν μόνοι τους το σύνολο των εισφορών, το κράτος δεν είναι απαραίτητο να τους επιβάλλει υποχρεωτική συμπληρωματική ασφάλιση/αποταμίευση που, ίσως, για κάποιους να λειτουργούσε ως επιπλέον κίνητρο φοροαποφυγής.

Η μετάβαση από το σύστημα της παλιάς επικουρικής στη νέα θα γίνει με τρόπο ομαλό ώστε να μην περιοριστούν οι παροχές που λαμβάνουν οι υφιστάμενοι συνταξιούχοι ή το δικαίωμα σε παροχές που έχουν εξασφαλίσει μέσω των εισφορών τους στο παλιό σύστημα οι υφιστάμενοι ασφαλισμένοι. Η αντικατάσταση της παλαιάς επικουρικής αφορά την αντικατάσταση των εισφορών προς το παλιό σύστημα επικουρικής με εισφορές προς το νέο σύστημα επικουρικής. Δεν αφορά τις παροχές. Όσοι λαμβάνουν ήδη επικουρική, θα συνεχίσουν να τη λαμβάνουν ως έχει. Οι υφιστάμενοι ασφαλισμένοι που έχουν ήδη καταβάλλει εισφορές παλιάς επικουρικής για 1, 10, 20 ή 30 χρόνια, όταν συνταξιοδοτηθούν θα λάβουν κανονικά ως παροχή την παλαιά επικουρική που αντιστοιχεί στα χρόνια και στα ποσά που εισέφεραν στο παλιό σύστημα. Επιπροσθέτως, κατά τη συνταξιοδότηση θα λάβουν ως παροχή και το αναλογούν ποσό από τη νέα επικουρική βάσει των εισφορών που θα έχουν συσσωρευθεί στον ατομικό τους λογαριασμό μέχρι την ημέρα της συνταξιοδότησης.

Στα πλαίσια μιας ομαλής μετάβασης η πρόταση μεταρρύθμισης της επικουρικής δεν περιλαμβάνει επιπλέον επιβαρύνσεις, ούτε υποβάθμιση των παροχών προς τους υφιστάμενους συνταξιούχους.⁶ Η ομαλή μετάβαση προϋποθέτει εξαντλητικό διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους και διαμόρφωση κλίματος συναίνεσης στην κοινωνία. Η μεταρρύθμιση της επικουρικής, εκτός από πολλαπλά οφέλη για την οικονομία, έχει σημαντικά οφέλη και για τους ασφαλισμένους. Όσο πιο νέος είναι ο ασφαλισμένος και πιο μακρύς ο εργασιακός ορίζοντας τόσο μεγαλύτερο το όφελος από τη μεταρρύθμιση. Αντίθετα, για τους ασφαλισμένους που είναι εγγύτερα στη συνταξιοδότηση τα οφέλη είναι μικρότερα. Γι' αυτό, στα πλαίσια της ομαλής μετάβασης, η ένταξη στο νέο σύστημα θα μπορούσε να

⁶ Αυτό δε σημαίνει ότι η Νέα Πρόταση θα ήταν αντίθετη σε προηγουμένως δρομολογημένες παρεμβάσεις στα πλαίσια της άμβλυνσης της προσωπικής διαφοράς μεταξύ παλαιών & νέων συνταξιούχων, ειδικά στο βαθμό που τέτοιες παρεμβάσεις χρησιμοποιηθούν για να χρηματοδοτήσουν την εφαρμογή της Νέας Πρότασης.

είναι προαιρετική πάνω από κάποιο υψηλό ηλικιακό όριο. Στην περίπτωση που από το διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους προκύψει η ανάγκη ηλικιακών εξαιρέσεων σε προαιρετική βάση, αυτό είναι αποδεκτό γνώρισμα που μπορεί να ενσωματωθεί στη Νέα Πρόταση χωρίς να μεταβάλλει ουσιωδώς τις αναμενόμενες θετικές οικονομικές επιδράσεις. Αξιολογώντας πάντως ότι η ένταξη στο νέο σύστημα είναι θετική για όλους τους ασφαλισμένους, η Νέα Πρόταση που ποσοτικοποιείται στην παρούσα μελέτη αφορά την καθολική ισχύ της νέας επικουρικής χωρίς ηλικιακές εξαιρέσεις.

Συνοψίζοντας, ο βασικός σκοπός της Νέας Πρότασης είναι η δημιουργία στην Ελλάδα, σε καθολική βάση, ενός υποχρεωτικού, συμπληρωματικού, κεφαλαιοποιητικού πυλώνα. Δεδομένου ότι η επιβάρυνση της εργασίας από συνταξιοδοτικές εισφορές είναι ήδη πολύ μεγάλη, η Νέα Πρόταση μετασχηματίζει την υφιστάμενη επικουρική ασφάλιση σε πλήρως κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα.

3.2.2 ΠΑΡΑΜΕΤΡΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΗΝ ΚΥΡΙΑ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Με κίνητρο την αντιμετώπιση ορισμένων από τις προκλήσεις στο τρέχον σύστημα που περιγράφηκαν στην ενότητα 2.5, προτείνονται δύο παραμετρικές αλλαγές στην κύρια ασφάλιση: (α) η μείωση του ανώτατου ορίου των ασφαλιστέων αποδοχών και (β) η αύξηση του αναλογικού χαρακτήρα της εθνικής σύνταξης.

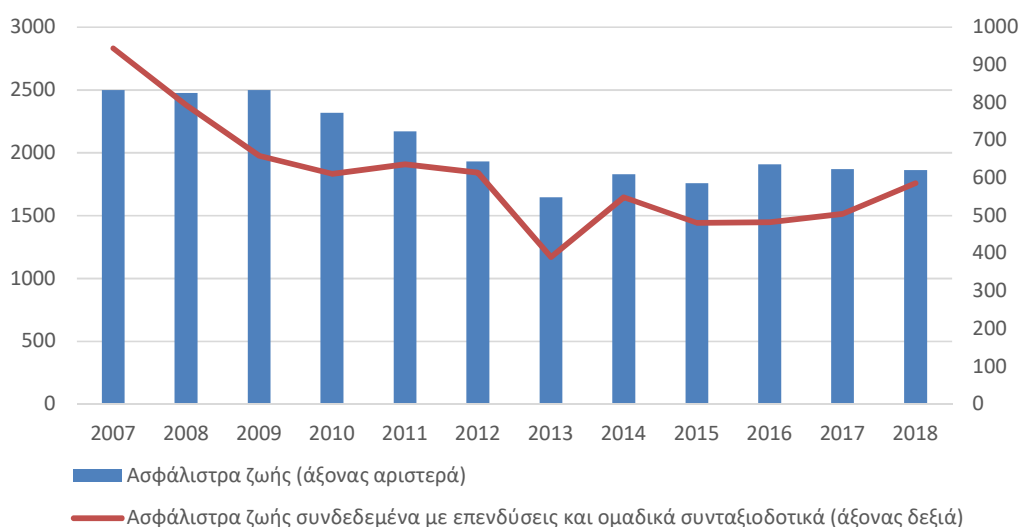
Ως προς το ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών, η προτείνεται να μειωθεί, στη βάση σύγκρισης με καλές πρακτικές άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, όπως παρουσιάστηκαν στην ενότητα 2.5. Συγκεκριμένα, από το 10-πλάσιο επίπεδο του κατώτατου μισθού στο οποίο βρίσκεται σήμερα, προτείνεται να μειωθεί στο 5-πλάσιο. Επιπλέον προτείνεται η αναμόρφωση των φορολογικών συντελεστών ώστε να υπάρχει συμπληρωματικότητα φορολογικών και ασφαλιστικών βαρών, δηλαδή οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές να μην επιβαρύνουν ταυτόχρονα εισοδήματα που επιβαρύνονται με υψηλές ασφαλιστικές εισφορές. Πρόκειται για μια πρακτική που εφαρμόζεται σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες.

Ως προς το βαθμό αναλογικότητας της εθνικής σύνταξης, κρίνεται σκόπιμο η εθνική σύνταξη να παρέχεται περισσότερο αναλογικά των χρόνων εισφορών. Ενδεικτικά, η πλήρης εθνική σύνταξη μπορεί να εξασφαλίζεται με 35 έτη ασφάλισης ενώ για λιγότερα έτη ασφάλισης να αποδίδεται αναλογικό ποσοστό της εθνικής σύνταξης. Επίσης, προτείνεται η σημαντική μείωση ή κατάργηση του ελάχιστου αριθμού ετών που απαιτείται να είναι ασφαλισμένος κάποιος προκειμένου να αποκτήσει έστω μια μικρή σύνταξη. Με αυτό τον τρόπο, δημιουργούνται κίνητρα για επίσημη εργασία ακόμα και για εργαζόμενους με πολύ βραχύ χρονικό ορίζοντα παραμονής στην Ελλάδα (π.χ. ορισμένοι μετανάστες), καθώς επίσης και διασφαλίζονται τα κίνητρα για επίσημη εργασία για κάποιον ο οποίος έχει συμπληρώσει τα χρόνια που απαιτούνται σήμερα για να πάρει εθνική σύνταξη (π.χ. 15 έτη), ο οποίος με την μεταρρύθμιση θα αναμένει αναλογικά υψηλότερη σύνταξη μελλοντικά για κάθε επιπλέον έτος ασφάλισης. Έτσι, με τη μεγαλύτερη ανταποδοτικότητα της εθνικής σύνταξης, αναμένεται να μειωθεί η εισφοροδιαφυγή και η ανεπίσημη εργασία. Σε περιπτώσεις βέβαια που η τελική σύνταξη που προκύπτει για κάποιον συνταξιούχο είναι ιδιαίτερα χαμηλή, τότε αυτή θα χρειάζεται να συμπληρώνεται από διακριτά κανάλια του κοινωνικού κράτους με προνοιακούς όρους και με μια σειρά από άλλα εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια.

3.2.3 ΚΙΝΗΤΡΑ ΓΙΑ ΠΡΟΑΙΡΕΤΙΚΗ ΚΕΦΑΛΑΙΟΠΟΙΗΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Όπως αναδείχθηκε στο κεφάλαιο 2, η αγορά των ατομικών και ομαδικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων που προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας των ασφαλιστικών εταιρειών παραμένει εξαιρετικά μικρή στην Ελλάδα, σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Στο παρελθόν, είχαν κατά καιρούς εφαρμοστεί φορολογικά κίνητρα για την προώθηση των ατομικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων. Για παράδειγμα, από το 2011 έως το 2013 υπήρχε πρόβλεψη για μείωση φόρου σε ποσοστό 10% για δαπάνες ασφαλιστρών ζωής έως τα €1.200 για μονομελές νοικοκυριό και τα €2.400 για οικογένεια. Πριν το 2011 προβλεπόταν μείωση φόρου σε ποσοστό 20% αλλά με πλαφόν τα €1.000 και €2.000 αντίστοιχα, ενώ παλαιότερα είχε εφαρμοστεί και μείωση έως ενός ποσού ασφαλιστρών από το φορολογητέο εισόδημα. Σε συνδυασμό με την οικονομική ύφεση που ξεκίνησε το 2008 και την μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών, η κατάργηση των φορολογικών κινήτρων το 2013 οδήγησε σε σημαντική πτώση του ετήσιου τζίρου ασφαλιστρών, η οποία στην περίπτωση των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων ήταν της τάξης του 50% ή 500 εκατ. σε σχέση με την μέγιστη τιμή τους το 2007. Η Νέα Πρόταση περιλαμβάνει επαναφορά και ενίσχυση των φορολογικών κινήτρων προς την κατεύθυνση των ατομικών αποταμιευτικών προγραμμάτων, ενδεικτικά ως εξής: μείωση φόρου σε ποσοστό 25% για δαπάνες ασφαλιστρών αποταμιευτικών/συνταξιοδοτικών προγραμμάτων έως τα €2.000 για μονομελές νοικοκυριό και τα €3.000 για οικογένεια, ανά έτος.

Διάγραμμα 3.1: Παραγωγή ιδιωτικών ασφαλιστρών ζωής και συνταξιοδοτικών προγραμμάτων (σε € εκατ.)



Πηγή: ΕΑΕΕ, Επεξεργασία στοιχείων: IOBE

3.2.4 ΟΦΕΛΗ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Οι βασικές αλλαγές της Νέας Πρότασης συνοψίζονται στο Διάγραμμα 3.2. Από αυτές προκύπτουν σημαντικά διαρθρωτικά οφέλη για το ασφαλιστικό σύστημα, ορισμένα εκ των οποίων περιγράφονται στην παρούσα ενότητα. Ενδεικτικά, αναλύεται η επίδραση από τη νέα δομή και το «κατώφλι» στις εισφορές, αναφέρονται τα κανάλια επιδράσεων στα κίνητρα των

ασφαλισμένων αλλά και σε συνολικά μακροοικονομικά μεγέθη, όπως επίσης παρουσιάζεται και η επίδραση της μεταρρύθμισης στους δείκτες βιωσιμότητας και επάρκειας του ασφαλιστικού συστήματος.

Διάγραμμα 3.2: Σύνοψη των αλλαγών της Νέας Πρότασης ανά πυλώνα

Διανεμητικός πυλώνας (π1)	Νέα Επικουρική (π2)	Προαιρετική κεφαλαιοποιητική ασφάλιση (π3)
<ul style="list-style-type: none"> • Κατάργηση των εισφορών για την υφιστάμενη επικουρική διανεμητικού χαρακτήρα • Γραμμικότερη σχέση μεταξύ εθνικής σύνταξης και ετών ασφάλισης • Χαμηλότερο πλαφόν για εισφορές 	<ul style="list-style-type: none"> • Πλήρως κεφαλαιοποιητική • Δημιουργία ατομικών λογαριασμών αποταμίευσης • Υποχρεωτικού χαρακτήρα αφορολόγητες εισφορές 6% (3% ο εργαζόμενος & 3% ο εργοδότης), με κατώφλι: αποδίδονται μόνο στο τμήμα των μεικτών αποδοχών που υπερβαίνουν τον κατώτατο μισθό • Προαιρετική για αγρότες, επιτηδευματίες και αυτοαπασχολούμενους 	<ul style="list-style-type: none"> • Επαναφορά και ενίσχυση των φορολογικών κινήτρων • Ενδεικτική πρόταση: 25% μείωση φόρου για νέες αποταμιεύσεις έως €2.000 για μονομελές νοικοκυριό και €3.000 για οικογένεια ανά έτος • Μέγιστη μείωση φόρου: 500€ για μονομελές νοικοκυριό και τα 750€ για οικογένεια

Πηγή: IOBE

Στο σύνολο της οικονομίας, η Νέα Πρόταση έχει τις ακόλουθες ευεργετικές επιδράσεις:

- Μειώνεται το μη μισθολογικό κόστος εργασίας. Ο μηχανισμός του κατωφλίου ουσιαστικά μειώνει τη μέση επιβάρυνση λόγω υποχρεωτικών εισφορών για συνταξιοδοτική ασφάλιση από 6% σε περίπου 3%.
- Μειώνεται μακροχρόνια το δημοσιονομικό βάρος χρηματοδότησης του συστήματος. Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την εισαγωγή κεφαλαιοποιητικής συνιστώσας στο ασφαλιστικό σύστημα, τόσο μέσα από τον υποχρεωτικό 2^ο πυλώνα όσο και μέσα από κίνητρα ενίσχυσης του προαιρετικού 3^{ου} πυλώνα.
- Διαφοροποιείται ο κίνδυνος περικοπών για δημοσιονομικούς και δημογραφικούς λόγους από την σχεδόν αποκλειστική εξάρτηση του συστήματος από τον πρώτο πυλώνα σήμερα (95%), μέσα από την συμπλήρωση και όχι υποκατάστασή του από τον 2^ο και 3^ο πυλώνα. Η Νέα Πρόταση οδηγεί σε ένα 1^ο πυλώνα ο οποίος συνεχίζει να κυριαρχεί (τουλάχιστον 75% των ετησίων εισφορών) ο οποίος όμως συμπληρώνεται από το 2^ο πυλώνα (έως και 15% των ετησίων εισφορών) και τον 3^ο πυλώνα (έως και 10% των ετησίων εισφορών).
- Δημιουργείται εθνική αποταμίευση. Οι εισφορές στον κεφαλαιοποιητικό πυλώνα θα συσσωρεύουν αποθεματικά και σταδιακά θα δημιουργήσουν ένα σημαντικό κεφάλαιο εθνικής αποταμίευσης που θα αποτελέσει πυλώνα επενδύσεων και ανάπτυξης (στην ενότητα 3.3 εκτιμώνται ετήσιες καθαρές ροές ύψους περίπου 0,5%-0,6% του ΑΕΠ).
- Ενθαρρύνεται η παραγωγικότερη αξιοποίηση των ατομικών εισφορών των ασφαλισμένων.
- Η νέα πιο λειτουργική και συμπληρωματική ως προς την κύρια ασφάλιση δομή της επικουρικής ασφάλισης βελτιώνει την ισορροπία μεταξύ ασφαλιστικών υποχρεώσεων και παροχών.

Στις ενδεχόμενες αδυναμίες της Νέας Πρότασης σε σχέση με άλλες προτάσεις που κινούνται στην ίδια κατεύθυνση (ΝΤΣ, ΕΑΕ, Διανέοσις) μπορεί κάποιος να καταλογίσει το μικρό σχετικά μέγεθος της παρέμβασης. Οι εισφορές θα μπορούσαν να μειωθούν περισσότερο, η εθνική αποταμίευση να σχηματίζεται με ακόμα ταχύτερους ρυθμούς, η συνεισφορά του κεφαλαιοποιητικού πυλώνα στη χρηματοδότηση των μελλοντικών συνταξιοδοτικών βαρών να είναι μεγαλύτερη. Όμως οι παραπάνω «αδυναμίες» της Νέας Πρότασης είναι και το μεγάλο της πλεονέκτημα διότι εκπορεύονται από την συνειδητή επιλογή να κρατηθεί το δημοσιονομικό κόστος της πρότασης σε χαμηλότερα επίπεδα ώστε να είναι δημοσιονομικά και πολιτικά άμεσα υλοποιήσιμη. Εκτός από το δημοσιονομικό κόστος, η σταδιακή προσέγγιση της Νέας Πρότασης αναδεικνύει ότι ο κεφαλαιοποιητικός πυλώνας έχει ρόλο συμπληρωματικό και όχι υποκατάστατο του πρώτου πυλώνα, ειδικά σε μια κοινωνία με υστέρηση σε δείκτες «χρηματοοικονομικού αλφαριθμητισμού» (financial literacy) και αποτελεσματικότητας ρυθμιστικού πλαισίου, κατευθύνσεις στις οποίες χρήζει βελτίωσης, προκειμένου η μεταρρύθμιση να αποδώσει τα βέλτιστα αποτελέσματα.

Η δομή της Νέας Πρότασης και το «κατώφλι εισφορών» έχουν σημαντικά θετική διαρθρωτική επίδραση στο σύστημα, αν αναλυθούν σε αντιπαραβολή με τη δομή της σημερινής κύριας ασφάλισης. Με το νόμο 4387/2016 ο πρώτος πυλώνας ασφάλισης, η κύρια σύνταξη, αποτελείται από δύο συνιστώσες: α) την εθνική σύνταξη που είναι σταθερή και ανεξάρτητη των καταβληθεισών εισφορών και β) την ανταποδοτική που συνδέεται με τις εισφορές που κατέβαλλε ο ασφαλισμένος κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Όσο χαμηλότερες είναι οι καταβληθείσες εισφορές τόσο χαμηλότερη είναι και η ανταποδοτική σύνταξη. Επειδή η εθνική σύνταξη είναι σταθερή, όσο χαμηλότερες είναι οι καταβληθείσες εισφορές τόσο σημαντικότερο είναι το βάρος της εθνικής σύνταξης στο σύνολο της κύριας σύνταξης. Έμμεσο αποτέλεσμα αυτών των συσχετισμών είναι πως το ποσοστό αναπλήρωσης, δηλαδή, ο βαθμός αναπλήρωσης των εισοδημάτων του ασφαλισμένου κατά τη μετάβαση από τον εργασιακό βίο στη συνταξιοδότηση, είναι υψηλότερο για τους χαμηλόμισθους ενώ φθίνει σταδιακά καθώς αυξάνονται τα εισοδήματα του εργαζόμενου.

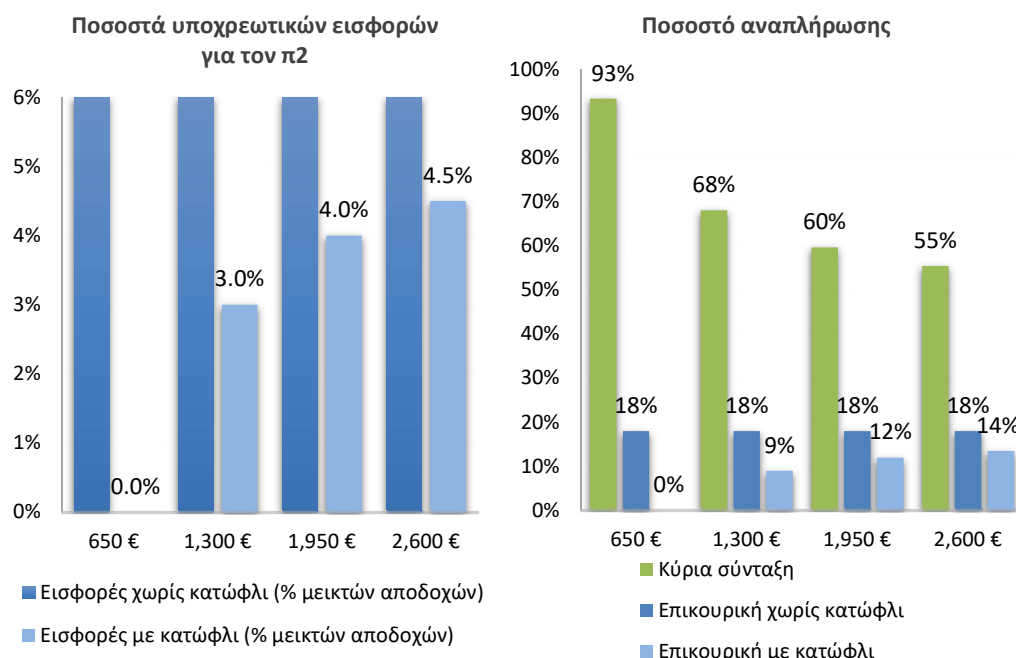
Ανεξάρτητα από τις παραμετρικές διαφορές, η φθίνουσα δομή των ποσοστών αναπλήρωσης από τους χαμηλόμισθους προς τους υψηλόμισθους είναι καθολικό χαρακτηριστικό του πρώτου αναδιανεμητικού πυλώνα ασφάλισης σε όλη την Ευρώπη. Αυτή η δομή αντανάκλα τους δυσμενείς δημογραφικούς συσχετισμούς που επικρατούν στη γηραιά ήπειρο. Το κοινωνικό κράτος έχει προσαρμοστεί στη δημογραφική πραγματικότητα. Μεριμνά ώστε όλοι οι ηλικιωμένοι να διασφαλίζουν ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης κι αυτό το εξασφαλίζει επιδοτώντας τις συντάξεις των χαμηλόμισθων στα πλαίσια του αναδιανεμητικού πυλώνα. Αλλά για τα μεσαία και τα υψηλά εισοδήματα αδυνατεί να εξασφαλίσει ικανοποιητικά επίπεδα αναπλήρωσης των εισοδημάτων κατά τη μετάβαση από την εργασία στην συνταξιοδότηση.

Σκοπός της συμπληρωματικής ασφάλισης (2^{ος} και του 3^{ος} πυλώνας) είναι να καλύψει το κενό που αφήνει ο 1^{ος} πυλώνας, να συμπληρώσει και να ενισχύσει τα εισοδήματα των ασφαλισμένων κατά την περίοδο της συνταξιοδότησης, εξασφαλίζοντας ικανοποιητικά ποσοστά αναπλήρωσης σε όλους. Όμως, για τους χαμηλόμισθους στους οποίους ο πρώτος πυλώνας προσφέρει ικανοποιητικά ποσοστά αναπλήρωσης ο ρόλος της συμπληρωματικής ασφάλισης είναι δευτερεύουσας σημασίας ενώ για τους υψηλόμισθους στους οποίους τα ποσοστά αναπλήρωσης που παρέχει ο 1^{ος} πυλώνας είναι χαμηλά, η συμπληρωματική

ασφάλιση αποκτά πιο κεντρικό ρόλο. Για παράδειγμα, για έναν ανειδίκευτο εργάτη που αμείβεται με τον κατώτατο μισθό η συμπληρωματική ασφάλιση θα μπορούσε να είναι μόνο προαιρετική λαμβάνοντας υπόψιν πως ο κύριος πυλώνας του εξασφαλίζει σχεδόν 100% αναπλήρωση των εισοδημάτων του (αν και χαμηλών) κατά τη συνταξιοδότηση. Καθίσταται δε αμφίβολης χρησιμότητας αν λάβει κανείς υπόψιν του πως οι εισφορές που καλείται να καταβάλλει έναντι της συμπληρωματικής σύνταξης αφαιρούνται από τα ήδη ισχνά εισοδήματά του. Από τα ως άνω προκύπτει η ανάγκη ώστε η συμπληρωματική ασφάλιση να έχει αντίστροφη δομή προς την κύρια ασφάλιση, δηλαδή να συμπληρώσει τα χαμηλά ποσοστά αναπλήρωσης των υψηλόμισθων, χωρίς να επιβαρύνει τα ήδη υψηλά ποσοστά υποχρεωτικών εισφορών των χαμηλόμισθων.

Αυτόν ακριβώς το ρόλο επιτελεί η εισαγωγή του κατωφλίου, εξασφαλίζει στην επικουρική ασφάλιση αντίστροφη συμπληρωματική δομή προς την κύρια ασφάλιση. Πρόκειται δε για βέλτιστη πρακτική που εφαρμόζεται σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες όπου η επαγγελματική ασφάλιση έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα (Ολλανδία - 13.442€, Βρετανία - 6.136€, Ελβετία – 21.330 CHF, Γαλλία/Agirc - έως 35.000€ κ.α.). Το κατώφλι είναι ένας μηχανισμός που αφορά το όριο πάνω από το οποίο οι ασφαλισμένοι εισφέρουν στον 2^ο πυλώνα και όχι τον τρόπο με τον οποίο οι εισφορές αντιστοιχούν αργότερα σε συνταξιοδοτικές παροχές (π.χ. καθορισμένων παροχών, νοητή κεφαλαιοποίηση, ή κεφαλαιοποιητικό σύστημα).

Διάγραμμα 3.3: Επίδραση κατωφλίου ανά κλιμάκιο μέσων μεικτών αποδοχών



Πηγή: IOBE

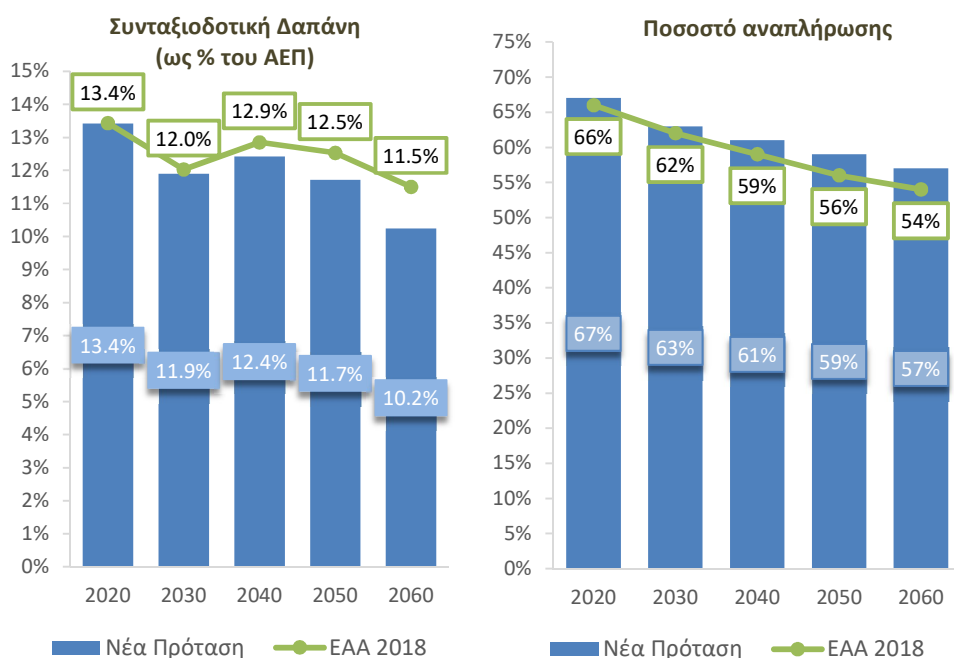
Σημ.: Ο υπολογισμός των ποσοστών αναπλήρωσης αφορά συνταξιούχο το 2014 με 40 έτη ασφάλισης. Υποθέτουμε πως η σχέση εισφορών-παροχών είναι γραμμική.

Για καλύτερη κατανόηση της λειτουργίας του κατωφλίου, το Διάγραμμα 3.3 συγκρίνει, για διαφορετικές μέσες μεικτές αποδοχές κατά τον εργασιακό βίο ενός ασφαλισμένου, τα ποσοστά εισφορών και τα ποσοστά αναπλήρωσης των παροχών, χωρίς και με κατώφλι, όπου

το κατώφλι ισούται με 9.100€. Στην περίπτωση με το κατώφλι, το ποσοστό εισφορών για το δεύτερο πυλώνα ασφάλισης είναι μηδέν για κάποιον αμειβόμενο με τον βασικό μισθό, παραμένει χαμηλό χαμηλά εισοδήματα ενώ αυξάνεται σταδιακά για υψηλότερα εισοδήματα. Στο διάγραμμα παρουσιάζονται επίσης τα αντίστοιχα ποσοστά αναπλήρωσης ανά κλιμάκιο αποδοχών, ξεχωριστά από την κύρια σύνταξη, την επικουρική με κατώφλι και την επικουρική χωρίς κατώφλι. Στο σενάριο με κατώφλι, ένας εργαζόμενος στο βασικό μισθό (650€) δεν θα λαμβάνει επικουρική σύνταξη αλλά αντίστοιχα θα έχει σημαντική ελάφρυνση εισφορών, κατά 6 π.μ. στα κατά τεκμήριο χαμηλά εισοδήματα του εργασιακού του βίου. Ταυτόχρονα, η κύρια σύνταξη αναπληρώνει επαρκώς τα εισοδήματα του εργασιακού του βίου, ήδη με το σημερινό σύστημα, σε ποσοστό 93%. Σε αντιδιαστολή με αυτόν, ένας υψηλόμισθος (2600€) διατηρεί σημαντικό μέρος της αναπλήρωσης από επικουρική σύνταξη με την ανάλογα υψηλότερη επιβάρυνση σε ποσοστό εισφορών 4,5%. Αλλά η χρησιμότητα της αναπλήρωσης από την επικουρική για τον υψηλόμισθο εργαζόμενο είναι μεγαλύτερη, διότι η κύρια σύνταξη δεν αναπληρώνει επαρκώς τα εισοδήματα του εργασιακού του βίου (ποσοστό 55%).

Τέλος, εκτιμάται ότι η επίδραση της Νέας Πρότασης στους δείκτες βιωσιμότητας και επάρκειας του ασφαλιστικού συστήματος θα είναι μικρή, αλλά θετική. Για την εκτίμηση χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία του σεναρίου βάσης της προβολής της ΕΑΑ του 2018, καθώς επίσης και ο ορισμός του ποσοστού αναπλήρωσης του (AWG, 2018), σύμφωνα με τον οποίο υπολογίζονται οι συντάξιμες αποδοχές τον πρώτο χρόνο δια τις εργασιακές απολαβές τον τελευταίο χρόνο εργασίας. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 3.4, η μεν δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη μειώνεται μακροπρόθεσμα έως και το 10,2% το 2060, ενώ τα ποσοστά αναπλήρωσης παραμένουν σε ίδια, οριακά υψηλότερα επίπεδα.

Διάγραμμα 3.4: Επίδραση της Νέας Πρότασης σε βιωσιμότητα και επάρκεια του συστήματος



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE, (AWG, 2018)

Σημ.: Η προβολή επάρκειας της Νέας Πρότασης γίνεται με βάση τα στοιχεία του σεναρίου της ΕΑΑ 2018.

3.2.5 ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ένα υγιές και βιώσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα το οποίο διατηρεί ισχυρό τον πρώτο πυλώνα, αλλά ταυτόχρονα ενισχύει έναν συμπληρωματικό κεφαλαιοποιητικό πυλώνα, τόσο μέσα από επαγγελματικά, δημόσια και ιδιωτικά συνταξιοδοτικά ταμεία, όσο και μέσα από ιδιωτική ασφάλιση, προϋποθέτει ένα ενιαίο, διαφανές και αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο. Κι αυτό καθώς κάθε πυλώνας έχει από τη φύση του μιας μορφής ρίσκου: (α) η δημόσια ασφάλιση, παρότι εγγυάται από το κράτος, εγκυμονεί τον κίνδυνο των μελλοντικών περικοπών και μονομερών μεταβολών των όρων του ασφαλιστικού συμβολαίου από την πλευρά του κράτους ένεκα επιδείνωσης των δημοσιονομικών οικονομικών και των δημογραφικών τάσεων (β) η επαγγελματική ασφάλιση ενέχει τον επενδυτικό ή αγοραίο κίνδυνο (investment or market risk) ως αποτέλεσμα των επιλογών διαχείρισης των αποθεματικών, (γ) η ιδιωτική ασφάλιση περιλαμβάνει τον κίνδυνο του αντισυμβαλλόμενου (counter-party risk) σε περίπτωση που κάποια εταιρεία αδυνατεί να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις της. Με κατάλληλο σχεδιασμό του θεσμικού πλαισίου, στη βάση των καλών πρακτικών που εφαρμόζονται σε ανεπτυγμένες οικονομίες όπου παρατηρείται έμμετρη και ισόρροπη ανάπτυξη των τριών πυλώνων, διαφοροποιείται και περιορίζεται σημαντικά ο συνολικός κίνδυνος, προς όφελος των ασφαλισμένων και συνταξιούχων. Η παρούσα μελέτη δεν έχει σκοπό να προτείνει λεπτομερώς τη δομή του θεσμικού πλαισίου που θα διέπει τους ενισχυμένους 2^ο και 3^ο πυλώνες ασφάλισης. Ωστόσο, μελετώντας και παραδείγματα άλλων Ευρωπαϊκών χωρών στις οποίες λειτουργούν αποτελεσματικά και οι τρεις πυλώνες (π.χ. Ελβετία, Σουηδία, Ολλανδία), αναδεικνύονται βασικές αρχές σε τέσσερα τουλάχιστον επίπεδα:

- Διαφανείς κανόνες για την αποτελεσματική παροχή της κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης, από Συνταξιοδοτικά Ταμεία τα οποία θα επιλέγει ο ασφαλισμένος
- Αυστηροί κανόνες επενδύσεων, που προάγουν τη διαφοροποίηση τίτλων και περιορίζουν το ρίσκο
- Αυστηρό ενιαίο πλαίσιο εποπτείας των διαχειριστών αποθεματικών και παρόχων ασφάλισης, από ανεξάρτητες αρχές
- Κίνητρα ώστε μέρος των αποθεματικών να κατευθύνεται και να επενδύεται εγχώρια, ευθυγραμμισμένα με το Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο.

Στη βάση αυτών των αρχών, καταγράφονται παρακάτω ορισμένες κατευθύνσεις στις οποίες είναι σκόπιμο να θεμελιωθεί το νέο θεσμικό πλαίσιο, ειδικά για το νέο δεύτερο πυλώνα⁷.

- Δημιουργία ανταγωνιστικού περιβάλλοντος φορέων παροχής κεφαλαιοποιητικής σύνταξης στον δεύτερο πυλώνα, όπου μεταξύ άλλων θα μπορούσαν να υπάρχουν:
 - Ανοιχτά Επαγγελματικά Ταμεία που ιδρύονται από επιχείρηση, κλάδο, εργοδοτικές οργανώσεις, κοινωνικούς εταίρους. Δυνατότητα ένταξης ασφαλισμένων ανεξαρτήτως κλάδου/επιχείρησης.

⁷ Σημειώνεται ότι το τρέχον θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας και εποπτείας του δεύτερου πυλώνα παρουσιάστηκε στην ενότητα 2.2.2 και του τρίτου πυλώνα στην ενότητα 2.2.3.

- Ασφαλιστικές εταιρείες μέσω οχημάτων που αποκλείουν τον κίνδυνο αντισυμβαλλόμενου
- Οικονομίες κλίμακας. Κρίνεται σκόπιμο να εξεταστούν κριτήρια για το μέγεθος των παρόχων που θα ενθαρρύνουν οικονομίες κλίμακας για τους ασφαλισμένους και θα αποτρέπουν τον κατακερματισμό της αγοράς σε πάρα πολλά μικρά ταμεία.
- Δημιουργία Εθνικού φορέα νέας επικουρικής ασφάλισης (κατά τα πρότυπα του National Employment Savings Trust - NEST της Βρετανίας) που θα λειτουργεί ως ένας δημόσιος φορέας, διαθέσιμος ως εναλλακτική επιλογή σε όλους (εργοδότες και εργαζόμενους), ο οποίος θα προσφέρει τη δυνατότητα πρόσβασης σε ένα υψηλής ποιότητας Ταμείο κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης, σε όσους δεν καλύπτονται ή δεν επιθυμούν να ενταχθούν σε άλλα σχήματα Επαγγελματικής Ασφάλισης.
- Ελεύθερη επιλογή φορέα-Ταμείου από τον ασφαλισμένο και δυνατότητα αλλαγής Ταμείου (φορητότητα) υπό προϋποθέσεις.
- Εφαρμογή αυστηρών και ενιαίων κανόνων εποπτείας
 - Διαφάνεια στη διαχείριση των αποθεματικών
 - Αυστηροί κανόνες επενδύσεων που να περιορίζουν το ρίσκο, προάγουν διαφοροποίηση τίτλων και διαχείριση κινδύνων
- Εισαγωγή φορολογικών κινήτρων για την ενίσχυση των εγχώριων επενδύσεων
 - Δημιουργία Εθνικής Αποταμίευσης: Κίνητρα ώστε μέρος των αποθεματικών συνταξιοδοτικών κεφαλαίων να κατευθύνεται και να επενδύεται στην Ελλάδα, σύμφωνα και με το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο (Γενικό Απαλλακτικό Κανονισμό ΕΕ 651/2014). Κρίνεται σκόπιμο να εξεταστεί κατά πόσο τα συνταξιοδοτικά ταμεία (pension funds) θα έχουν ως υποχρέωση να επενδύουν ένα ελάχιστο ποσοστό του ενεργητικού τους σε επενδύσεις στην Ελλάδα. Η παροχή φορολογικών κινήτρων από το κράτος προς τους ασφαλισμένους για αποταμίευση είναι θεμιτή και θα μπορούσε να συνδεθεί με την χρηματοδότηση της ελληνικής οικονομίας.
- Αποτροπή κατάχρησης του δεύτερου πυλώνα ως εργαλείου ευρύτερης φοροαποφυγής: Πρέπει στο θεσμικό πλαίσιο και στον κανονισμό των συνταξιοδοτικών Ταμείων να προβλέπονται κατάλληλες δικλείδες ασφαλείας που θα αποθαρρύνουν την καταχρηστική χρήση των συνταξιοδοτικών Ταμείων (π.χ. πλαφόν στην ετήσια αφορολόγητη αποταμίευση ανά άτομο ή ελάχιστη διάρκεια αποταμίευσης προκειμένου να καταστεί αφορολόγητη) και θα αποτρέπουν την μετατροπή τους από εργαλείο συμπληρωματικής ασφάλισης σε όχημα φοροαποφυγής.

Στο πλαίσιο των παραπάνω κατευθύνσεων που κρίνεται σκόπιμο να διέπουν το θεσμικό πλαίσιο, καταλυτικός είναι ο ρόλος που θα μπορούσε να διαδραματίσει η εμβάθυνση της εγχώριας κεφαλαιαγοράς. Το μεγάλο εύρος επενδυτικών επιλογών που προσφέρει μια ώριμη ή τουλάχιστον γοργά αναπτυσσόμενη κεφαλαιαγορά, σε συνδυασμό με ισχυρά επενδυτικά κίνητρα που κρίνεται σκόπιμο να παρέχονται από το ρυθμιστικό πλαίσιο αυξάνουν τη ροπή προς αποταμίευση και δημιουργούν δυνατότητες για υψηλότερες και με μικρότερη μεταβλητότητα προοπτική αποδόσεων. Ένα τέτοιο ευνοϊκό πλαίσιο για

επενδύσεις δρα συμπληρωματικά και ιδιαίτερα θετικά προς την βιώσιμη μακροπρόθεσμα ανάπτυξη του δεύτερου και τρίτου πυλώνα ασφάλισης, οι οποίοι βασίζονται στον κεφαλαιοποιητικό χαρακτήρα. Συνοψίζοντας τα οφέλη μιας ολοκληρωμένης και εύρυθμης κεφαλαιαγοράς, σε σχέση και με την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, ξεχωρίζουν (α) η δημιουργία περισσότερων επενδυτικών επιλογών, (β) πιο αποτελεσματική κατανομή των κεφαλαίων, (γ) μεγαλύτερη δυνατότητα επιμερισμού κινδύνων για τους επενδυτές.

Όσον αφορά στις προοπτικές για την ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς στην Ελλάδα, αυτές είναι ιδιαίτερα υψηλές, σε μια οικονομία η οποία παραδοσιακά βασίστηκε σε τραπεζο-κεντρική χρηματοδότηση, αλλά εντός ενός Ευρωπαϊκού πλαισίου προώθησης της Ένωσης Κεφαλαιαγορών (Capital Market Union ή CMU). Η διασυνοριακή ενοποίηση της αγοράς κεφαλαίων μέσω της Ένωσης Κεφαλαιαγορών μπορεί να συμβάλλει στη δημιουργία μεγαλύτερων κεφαλαιαγορών και τη δυνατότητα επέκτασης των επενδυτικών επιλογών. Το ενιαίο περιβάλλον δραστηριοποίησης των επενδυτικών οίκων και των χρηματιστηριακών εταιριών στον Ευρωπαϊκό χώρο καθιστά εύκολη και απλή την πρόσβασή τους στις διάφορες αγορές, και αυτό αποτελεί προϋπόθεση για την προσέλκυση επενδύσεων. Η άρση των εθνικών φραγμών κάθε είδους προσελκύει περισσότερους συμμετέχοντες στην αγορά, ενισχύοντας τη ρευστότητα. Επιπλέον, όσο μεγαλύτερη είναι η αγορά, τόσο περισσότερο μπορούν να κατανεμηθούν οι κίνδυνοι μεταξύ τοποθετήσεων οι οποίες ενσωματώνουν λιγότερο ή περισσότερο ρίσκο.

Η ποιότητα των θεσμών είναι ένας από τους βασικούς καθοριστικούς παράγοντες για διασυνοριακές και όχι μόνο επενδύσεις που προσελκύει μια χώρα. Γι' αυτό και η ποιότητα του θεσμικού πλαισίου του ασφαλιστικού συστήματος μπορεί να έχει σημαντικό αντίκτυπο στον τύπο και το ύψος των κεφαλαίων που ελκύνονται και επενδύονται εγχώρια. Τέλος, ανάμεσα στα πιο ισχυρά επενδυτικά κίνητρα, τόσο για την προσέλκυση ξένων επενδυτικών κεφαλαίων, όσο και για τους εγχώριους επενδυτές, βρίσκεται ένα ευνοϊκό και κυρίως σταθερό, φορολογικό περιβάλλον. Για τον λόγο αυτό, η ασφαλιστική μεταρρύθμιση καθώς και οι αλλαγές στο θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο απαιτούν κοινωνική και πολιτική συναίνεση, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η μακροχρόνια εμπιστοσύνη των αποταμιευτών και επενδυτών.

3.3 Στοιχεία, παραδοχές και ποσοτικοποίηση σεναρίων

Η επιλογή των σεναρίων μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος προς εκτίμηση βασίστηκε αφενός στον σκοπό της μελέτης για ποσοτικοποίηση της Νέας Πρότασης, αλλά ταυτόχρονα και για σύγκρισή της με τις πρόσφατα διατυπωμένες προτάσεις της ενότητας 3.1. Εξ αυτών, επελέγη η πρόταση των (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018) καθώς αποτελεί την πιο δραστική παρέμβαση μεταρρύθμισης, με συνολική μείωση των υποχρεωτικών συνταξιοδοτικών εισφορών κατά 11 π.μ., η οποία κρίθηκε σκόπιμο να ποσοτικοποιηθεί ως μέτρο σύγκρισης, οριοθετώντας ένα εκτιμώμενο εύρος μέσα στο οποίο θα κυμαίνονται και οι επιδράσεις των υπόλοιπων προτάσεων. Ο Πίνακας 3.2 συνοψίζει τις παραμέτρους των σεναρίων προς ποσοτικοποίηση.

Πίνακας 3.2. Παράμετροι σεναρίων προς ποσοτικοποίηση

	Νεκτάριος, Τήνιος, Συμεωνίδης (ΝΤΣ, 2018)	Νέα Πρόταση
Υποχρεωτικές εισφορών στον αναδιανεμητικό πυλώνα (π1)	10%	20%
Υποχρεωτικές κεφαλαιοποιητικές εισφορές (π2)	6%	6% με κατώφλι τον Βασικό Μισθό
Μεταβατικές διατάξεις	Εξαιρεί ασφαλισμένους προ 1993	Καθολική εφαρμογή το 2020
Φορολογικά κίνητρα για προαιρετική συνταξιοδοτική αποταμίευση (π3)	-	Έκπτωση από φόρο εισοδήματος

Πηγή: IOBE, (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018)

Υπενθυμίζοντας τα βασικά χαρακτηριστικά της Νέας Πρότασης, αφορά τη μείωση των υποχρεωτικών εισφορών ασφάλισης από το 27% (κύρια και επικουρική) σε μεσοσταθμικά περίπου 23%, το οποίο αντιστοιχεί σε 20% στον πρώτο πυλώνα (π1) και 6% επί της διαφοράς ακαθάριστων αποδοχών μείον το βασικό μισθό στον δεύτερο πυλώνα (π2). Ταυτόχρονα, η Νέα Πρόταση περιλαμβάνει κίνητρα για την ενίσχυση της προαιρετικής κεφαλαιοποιητικής ασφάλισης του τρίτου πυλώνα (π3). Στις ποσοτικές εκτιμήσεις παρουσιάζεται διακριτά η επίδραση της ενίσχυσης του π3, εξετάζοντας ξεχωριστά σενάρια με και χωρίς αυτήν. Σημειώνεται ότι οι παραμετρικές αλλαγές που προτείνονται εντός του πρώτου πυλώνα, όπως μεγαλύτερη αναλογικότητα μεταξύ εισφορών και βασικής σύνταξης, με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο, δεν υπεισέρχονται στα σενάρια προς ποσοτικοποίηση.

Η ιδανική ποσοτική ανάλυση αλλαγών στο ασφαλιστικό σύστημα απαιτεί πρόσβαση σε αναλυτικά στοιχεία των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, τόσο συγκεντρωτικά όσο και ανά άτομο, τα οποία στην περίπτωση του Ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος συλλέγονται από πολλές διαφορετικές πηγές, με δυσκολία έγκαιρης πρόσβασης από ανεξάρτητους ερευνητές. Στην παρούσα μελέτη, δεν κατέστη εφικτή η πρόσβαση σε μικρο-στοιχεία ασφαλισμένων και συνταξιούχων, ή σε αναλυτικά στοιχεία ομάδων ασφαλισμένων που χρησιμοποιούνται ως βάση για την εκτίμηση των αναλογιστικών προβολών. Δεδομένων των περιορισμών, η παρούσα ανάλυση αφορά προσεγγιστικές ποσοτικές εκτιμήσεις και βασίστηκε σε συγκεντρωτικά στοιχεία από δύο βασικές πηγές. Αφενός, η ΕΑΑ παρείχε τις χρονοσειρές προβολών εισφορών και δαπάνης για κύρια και επικουρική σύνταξη έως το 2060, όπως αυτές εκτιμήθηκαν στους γύρους προβολών του 2015 και 2018. Αφετέρου, οι (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018) παρείχαν τις χρονοσειρές προβολών εισφορών και δαπάνης για κύρια και επικουρική σύνταξη έως το 2060, όπως αυτές εκτιμήθηκαν από αυτούς με βάση το δικό τους σενάριο μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος (πρόταση ΝΤΣ). Επισημαίνεται επίσης ότι η βάση εφαρμογής της πρότασης ΝΤΣ βασίζεται σε συγκεντρωτικά στοιχεία από τρία ασφαλιστικά ταμεία (ΙΚΑ, ΟΑΕΕ και Δημόσιο) και αναγωγές για τα υπόλοιπα ταμεία. Όσον αφορά τις δημογραφικές και μακροοικονομικές παραδοχές, συλλέχθηκαν τα στοιχεία των παραδοχών που συνόδευαν τις αντίστοιχες αναλογιστικές μελέτες του 2015 και 2018. Σημειώνεται ωστόσο ότι σε συνέχεια των πρόσφατων αλλαγών στο ρυθμιστικό πλαίσιο (π.χ.

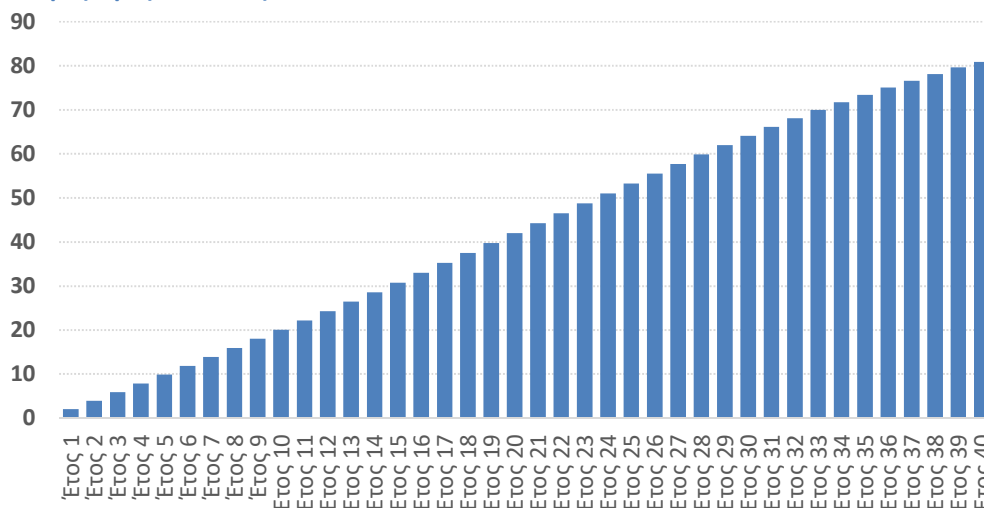
ακύρωση της κατάργησης της προσωπικής διαφοράς, επαναφορά μέρους της 13^{ης} σύνταξης), για μια πληρέστερη εικόνα των συνεπειών μιας μεταρρύθμισης, κρίνεται σκόπιμη η αναθεώρηση των παραπάνω παραδοχών με βάση τα πλέον πρόσφατα μακροοικονομικά και δημοσιονομικά στοιχεία και τις πρόσφατες αλλά και επικείμενες δικαστικές αποφάσεις.

Για την ποσοτικοποίηση των αλλαγών της Νέας Πρότασης στον πρώτο πυλώνα, λαμβάνονται υπόψιν οι αναλογιστικές προβολές εισφορών και παροχών όπως έχουν στο βασικό σενάριο της ΕΑΑ για κύρια σύνταξη. Για την ποσοτικοποίηση των αλλαγών της Νέας Πρότασης στον δεύτερο πυλώνα, χρησιμοποιήθηκαν οι αναλογιστικές προβολές του σεναρίου των ΝΤΣ, με την παραδοχή ότι περίπου το 55% των ετησίων εισφορών και παροχών της προβολής ΝΤΣ για επικουρική σύνταξη αντιστοιχούν στη Νέα Πρόταση. Αυτό βασίστηκε στην εκτίμηση⁸ ότι το κατώφλι του βασικού μισθού (€ 650) εξαιρεί από την υποχρεωτική καταβολή εισφορές σημερινής επικουρικής ύψους περίπου €1,5 δισεκ. ή κοντά στο 45% των ετησίων εισφορών από επικουρική ασφάλιση για το 2018 σύμφωνα με το σενάριο βάσης της (ΕΑΑ, 2015), οπότε και οι παροχές θα είναι αναλογικά αντίστοιχα μικρότερες.

Για τον υπολογισμό των αποθεματικών που δημιουργούνται από τη νέα πλήρως κεφαλαιοποιητική επικουρική ασφάλιση, τόσο στην πρόταση ΝΤΣ όσο και τη Νέα Πρόταση γίνεται η εξής παραδοχή: κάθε έτος οι κεφαλαιοποιητικές εισφορές στον δεύτερο πυλώνα που κατατίθενται σε ατομικούς λογαριασμούς αποταμίευσης των ασφαλισμένων αποτελούν εισροές που αυξάνουν τα «αποθεματικά», ενώ ταυτόχρονα οι παροχές νέας επικουρικής που καταβάλλονται προς τους συνταξιούχους αποτελούν εκροές που μειώνουν τα αποθεματικά του συστήματος. Η διαφορά εισφορών μείον παροχών του δεύτερου πυλώνα αποτελεί τα καθαρά νέα αποθεματικά κάθε έτος. Τα αποθεματικά αυτά τοκίζονται με ετήσιο ονομαστικό επιτόκιο το οποίο υποθέτουμε ίσο με 3%. Η καθαρή νέα αποταμίευση που μεταφράζεται σε καθαρές νέες επενδύσεις ισούνται με τη διαφορά στα αποθεματικά μεταξύ δύο περιόδων. Με βάση αυτές τις παραδοχές, το Διάγραμμα 3.5 παρουσιάζει την εκτιμώμενη συσσώρευση αποθεματικών με βάση τη Νέα Πρόταση, η οποία αναμένεται να ξεπεράσει τα €80 δισεκ. σε βάθος 40 ετών. Ένα κρίσιμο ερώτημα που επηρεάζει τα αποτελέσματα των μακροοικονομικών επιδράσεων είναι τι ποσοστό των νέων επενδύσεων θα τοποθετηθεί εντός της επικράτειας και τι ποσοστό θα τοποθετηθεί στο εξωτερικό. Για τον σκοπό αυτό εξετάζονται στο Κεφάλαιο 6 τέσσερις διαφορετικές εκδοχές ανά σενάριο, ανάλογα με το εάν το ποσοστό των επενδύσεων εγχωρίως είναι 0%, 25%, 50% ή 75%. Η απάντηση ως προς το ποια εκδοχή είναι πιο ρεαλιστική εξαρτάται από μια σειρά αγοραίους παράγοντες, αλλά και από το ρυθμιστικό πλαίσιο και τα φορολογικά κίνητρα που θα δοθούν για εγχώριες επενδύσεις.

⁸ Με βάση τα στοιχεία από το Ετήσιο Στατιστικό Δελτίο της ΑΑΔΕ για εισόδημα φυσικών προσώπων φορολογικού έτους 2018.

Διάγραμμα 3.5: Αποθεματικά στον δεύτερο πυλώνα με βάση τη Νέα Πρόταση (σε δισεκ., σταθερές τιμές του 2016)



Πηγή: Εκτίμηση IOBE

Σημ.: Γίνεται παραδοχή για μέσο ονομαστικό επιτόκιο 3%, με μέσο ρυθμό πληθωρισμού 2%, δηλαδή υποτίθεται μια μέση ετήσια πραγματική απόδοση της τάξης του 1%.

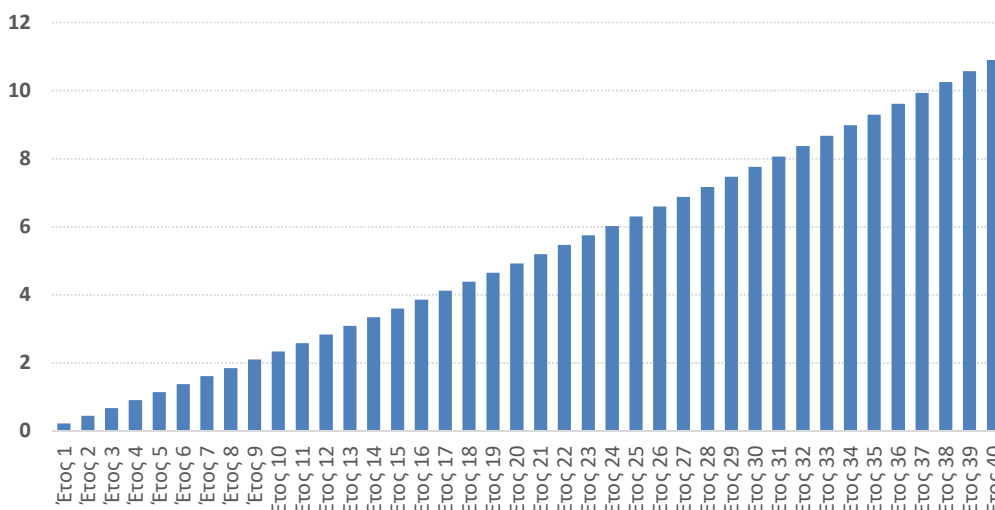
Υπενθυμίζεται ότι η Νέα Πρόταση περιλαμβάνει επίσης κίνητρα για την ενίσχυση των εθελοντικών ατομικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων του τρίτου πυλώνα. Τα κίνητρα που προτείνονται είναι ενισχυμένα σε σχέση με εκείνα που ίσχυαν έως και το 2012 και που αφορούσαν μείωση φόρου σε ποσοστό 10% για δαπάνες ασφαλιστρών ζωής έως τα €1.200 για μονομελές νοικοκυριό και τα €2.400 για οικογένεια. Ενδεικτικά, προτείνεται μείωση φόρου σε ποσοστό 25% για δαπάνες ασφαλιστρών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων έως τα €2.000 για μονομελές νοικοκυριό και τα €3.000 για οικογένεια, ανά έτος. Αυτό είναι ισοδύναμο με πλαφόν στην ετήσια μείωση του φόρου εισοδήματος ίσο με €500 για μονομελές νοικοκυριό και €750 για οικογένεια.

Για την ποσοτικοποίηση των αλλαγών της Νέας Πρότασης στον τρίτο πυλώνα, έγιναν οι εξής παραδοχές. Αφενός παρατηρήθηκε η διαφορά στη συνολική παραγωγή ασφαλιστρών για ιδιωτικά συνταξιοδοτικά προγράμματα πριν και μετά την εφαρμογή των φορολογικών κινήτρων την περίοδο έως και το 2012. Συγκεκριμένα, όπως παρουσιάστηκε και στο Διάγραμμα 3.1, σημειώθηκε πτώση στη χρήση αποταμειωτικών/ συνταξιοδοτικών προγραμμάτων της τάξης του €0,5 δισεκ. από το 2007 έως το 2013. Κατ' αναλογία, έγινε η παραδοχή ότι εισαγωγή των ενισχυμένων κινήτρων της Νέας Πρότασης θα μπορούσε να οδηγήσει σε αύξηση της χρήσης αυτών των προγραμμάτων κατά €1,0 δισεκ. ανά έτος.

Ένα κρίσιμο ερώτημα, ειδικά για την εκτίμηση των μακροοικονομικών επιδράσεων, είναι κατά πόσο η κατά τα παραπάνω αναμενόμενη αύξηση των ιδιωτικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων αντιστοιχεί σε αύξηση των καθαρών επενδύσεων (π.χ. λόγω υποκατάστασης κατανάλωσης) ή σε υποκατάσταση άλλων μορφών επενδύσεων. Για το σκοπό αυτό εξετάστηκε διεθνής βιβλιογραφία η οποία μελέτησε εμπειρικά την επίδραση αντίστοιχης εξάπλωσης του τρίτου πυλώνα σε άλλες χώρες και η οποία αναδεικνύει μεικτή εικόνα ως προς το μέγεθος της επίδρασης στην καθαρή αποταμίευση και τις νέες επενδύσεις. Αφενός, ορισμένες μελέτες των μεταρρυθμίσεων στις ΗΠΑ τη δεκαετία του '80 (Gravelle, 1991),

(Attanasio & DeLeire, 2002), αλλά και σε χώρες της ανατολής Ευρώπης (Velculescu, 2011), αμφισβητούν κατά πόσο η δημιουργία ατομικών λογαριασμών συνταξιοδοτικής αποταμίευσης μείωσαν ή τουλάχιστον σημαντικά την συνολική κατανάλωση των νοικοκυριών προς όφελος της αποταμίευσης, βρίσκοντας ότι το πολύ 9% των νέων τοποθετήσεων νοικοκυριών σε ατομικούς λογαριασμούς αποτέλεσε νέα εθνική αποταμίευση. Στον αντίποδα, υπάρχουν άλλες εμπειρικές μελέτες (Imrohoroglu, Imrohoroglu, & Joines, 1998), (Engen & Gale, 1997), (Benjamin, 2003) που καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι έως και το 50% των τοποθετήσεων σε κεφαλαιοποιητικούς ατομικούς λογαριασμούς στις ΗΠΑ αποτέλεσαν νέα ιδιωτική αποταμίευση, εκ των οποίων 25% καθαρή εθνική αποταμίευση ένεκα της ταυτόχρονης μείωσης της δημόσιας αποταμίευσης. Με βάση τα παραπάνω, η παραδοχή που γίνεται στην παρούσα μελέτη είναι ότι το 25% της ενίσχυσης του τρίτου πυλώνα αποτελεί νέες επενδύσεις. Με βάση αυτές τις παραδοχές, το Διάγραμμα 3.6 παρουσιάζει την εκτιμώμενη συσσώρευση νέων επενδύσεων, με βάση τη Νέα Πρόταση, η οποία αναμένεται να ξεπεράσει τα €10 δισεκ. σε βάθος 40 ετών. Όπως και στην περίπτωση των νέων αποθεματικών του δεύτερου πυλώνα, το ποσοστό των νέων επενδύσεων που θα τοποθετηθεί εγχώρια αποτελεί κρίσιμη παράμετρο για την εκτίμηση των μακροοικονομικών επιδράσεων.

Διάγραμμα 3.6: Απόθεμα νέων επενδύσεων από ενίσχυση τρίτου πυλώνα με βάση τη Νέα Πρόταση (σε δισεκ., σταθερές τιμές του 2016)



Πηγή: Εκτίμηση IOBE

Σημ.: Γίνεται παραδοχή για μέσο ονομαστικό επιτόκιο 3%, με μέσο ρυθμό πληθωρισμού 2%, δηλαδή υποτίθεται μια μέση ετήσια πραγματική απόδοση της τάξης του 1%.

Στα Κεφάλαια 4, 5 και 6 παρουσιάζονται ποσοτικές εκτιμήσεις των παραπάνω σεναρίων μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος, ως προς το δημοσιονομικό κόστος, τις μικροοικονομικές επιδράσεις στα κίνητρα των νοικοκυριών και τις ευρύτερες επιδράσεις σε μακροοικονομικούς δείκτες όπως οι επενδύσεις, το ΑΕΠ, και η απασχόληση.

4. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΑΛΛΩΝ ΧΩΡΩΝ

4.1 Εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους και πηγές χρηματοδότησης

Το δημοσιονομικό κόστος που προκύπτει από την εφαρμογή των σεναρίων μεταρρύθμισης που διατυπώθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, έχει δύο βασικές πηγές. Η πρώτη αφορά τη μείωση των δημοσίων εσόδων από τη μείωση των υποχρεωτικών ασφαλιστικών εισφορών, είτε μεσοσταθμικά κατά 4 π.μ. στη Νέα Πρόταση, είτε κατά 11 π.μ. στην πρόταση ΝΤΣ. Η δεύτερη πηγή κόστους έχει να κάνει με την ανάγκη χρηματοδότησης της μετάβασης ενός μέρους του διανεμητικού συστήματος σε πλήρως κεφαλαιοποιητικό. Για παράδειγμα, οι εισφορές για τον δεύτερο πυλώνα τόσο της Νέας Πρότασης, όσο και των ΝΤΣ, δεν θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως δημόσιοι πόροι για τη χρηματοδότηση των τρεχουσών πληρωμών για συντάξεις, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός χρηματοδοτικού κενού. Πέρα από τις δύο αυτές βασικές πηγές, υπάρχουν τέσσερις επιπλέον παράμετροι που διαμορφώνουν το δημοσιονομικό κόστος κάθε πρότασης: (α) η ενίσχυση του τρίτου πυλώνα που περιλαμβάνει μόνο η Νέα Πρόταση μέσα από φορολογικά κίνητρα, (β) ο χρόνος και το πεδίο εφαρμογής, όπως η Νέα Πρόταση ορίζει καθολική και άμεση εφαρμογή για όλους τους ασφαλισμένους, (γ) η πρόβλεψη για μείωση του επιπέδου παροχών σε βάθος χρόνου, όπως υποδηλώνει το σύστημα NDC της πρότασης ΝΤΣ (δ) η ενδεχόμενη ανάγκη να ενισχυθεί το προνοιακό σύστημα παροχών ειδικά σε προτάσεις που καταργούν τη βασική σύνταξη όπως η πρόταση ΝΤΣ. Για όλα τα παραπάνω, πλην της παραμέτρου (δ) που αφορά την πρόταση ΝΤΣ, έχουν γίνει σχετικές παραδοχές και παρουσιάζεται εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους εφαρμογής των δύο εναλλακτικών προτάσεων. Το δημοσιονομικό κόστος κάθε πρότασης εκτιμάται δυναμικά στο χρόνο και παρουσιάζεται ως διαφορά από το σενάριο βάσης, δηλαδή δεν αντικατοπτρίζει το συνολικό έλλειμμα του ασφαλιστικού, αλλά απομονώνει την επίδραση της κάθε πρότασης σε σχέση με το σενάριο βάσης χωρίς μεταρρύθμιση.⁹

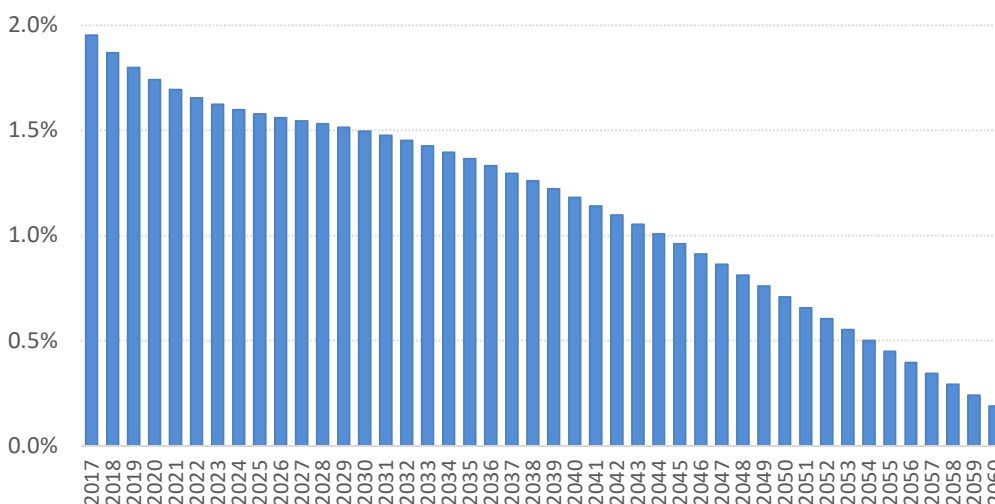
Όσον αφορά τη Νέα Πρόταση, με τη δημιουργία κεφαλαιοποιητικού πυλώνα, το δημόσιο ασφαλιστικό σύστημα χάνει πόρους από τις εισφορές της παλαιάς επικουρικής ασφάλισης, οι οποίες αντικαθίστανται από εισφορές που δεν χρησιμοποιούνται πλέον για την πληρωμή υφιστάμενων συντάξεων. Ταυτόχρονα όμως, διατηρείται η υποχρέωση καταβολής των υφιστάμενων παροχών προς τους νυν αλλά και τους μελλοντικούς συνταξιούχους συνταξιούχους. Προκειμένου να υπολογιστεί το ετήσιο δημοσιονομικό κόστος κάλυψης των υποχρεώσεων της σημερινής Επικουρικής ασφάλισης, χρειάστηκε να γίνουν παραδοχές ως προς τις δημογραφικές τάσεις, σε σχέση με την ηλικία και το προσδόκιμο ζωής του πληθυσμού που είναι σήμερα δικαιούχοι επικουρικής σύνταξης, αλλά και του πληθυσμού των ασφαλισμένων που έχει εισφέρει έστω και ένα χρόνο για την σημερινή Επικουρική ασφάλιση. Οι παραδοχές αυτές βασίστηκαν σε δημογραφικά στοιχεία που παρουσιάζονται από τους (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018). Με βάση τις παραδοχές αυτές και τα

⁹ Για λόγους συνέπειας με τη διαθεσιμότητα στοιχείων σε σχέση με τις αναλογιστικές προβολές, για το σενάριο βάσης, χρησιμοποιείται η προβολή (ΕΑΑ 2015), και αφετηρία εφαρμογής της μεταρρύθμισης το έτος 2016. Οι αλλαγές του νόμου 4387/2016 άλλαξαν μεν το δημοσιονομικό κόστος του πρώτου πυλώνα, σε σχέση με τη κύρια σύνταξη, αλλά στο βαθμό που η Νέα Πρόταση εισαγάγει αλλαγές μόνο στην επικουρική ασφάλιση και τον τρίτο πυλώνα, αυτό δεν επηρεάζει την εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους της πρότασης.

στοιχεία προβολών της ΕΑΑ για την δαπάνη για την υφιστάμενη επικουρική σύνταξη, εκτιμήθηκε ένα μέσο ετήσιο δημοσιονομικό κόστος ίσο με 1,1% του ΑΕΠ για όλη την περίοδο 2017-2060 (μέσο κόστος 1,76% του ΑΕΠ για την πρώτη πενταετία που μειώνεται σε 0,15% του ΑΕΠ το 2060), για την κάλυψη των υποχρεώσεων που έχουν συσσωρευθεί από την «παλαιά» μη-κεφαλαιοποιητική Επικουρική ασφάλιση.

Επιπλέον, η Νέα Πρόταση περιλαμβάνει ένα κόστος, αρκετά μικρότερο σε σχέση με αυτό της μετατροπής της επικουρικής σε κεφαλαιοποιητική, που προκύπτει από την εισαγωγή φορολογικών κινήτρων για τον τρίτο πυλώνα. Για την εκτίμηση του κόστους των φορολογικών κινήτρων που παρουσιάστηκαν στα σενάρια προς εκτίμηση (3.3), έγινε η παραδοχή ότι περίπου 250 χιλ. νοικοκυριά θα συμμετέχουν στον τρίτο πυλώνα, επιτυγχάνοντας μια μέση μείωση φόρου της τάξης των € 400 ανά έτος, που μεταφράζεται σε ετήσιο δημοσιονομικό κόστος της τάξης των € 100 εκατ. Για την εκτίμηση αυτή συνυπολογίστηκε ότι από το εν λόγω σενάριο αναμένεται συνολική ενίσχυση του μεγέθους του τρίτου πυλώνα κατά περίπου 1 δισεκ., που μεταφράζεται σε μέση δαπάνη ανά νοικοκυριό κοντά στα € 4.000 ανά έτος. Η παραδοχή αυτή ενδεχομένως να είναι αισιόδοξη και στην πραγματικότητα να επιμεριστεί η αναμενόμενη επέκταση της αγοράς σε μεγαλύτερο αριθμό νοικοκυριών, με μικρότερη μέση δαπάνη, αλλά και μεγαλύτερο δημοσιονομικό κόστος. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψιν τα ευρήματα του (Feldstein, 1995) ότι το δημοσιονομικό κόστος των φορολογικών κινήτρων για αποταμίευση υπερεκτιμάται στο βαθμό στον οποίο δεν υπολογίζονται τα οφέλη από αύξηση των εσόδων που προκύπτουν από τη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων, επελέγη η εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους των € 100 εκατ. τον πρώτο χρόνο εφαρμογής, πληθωρισμένο για κάθε έτος με μέσο ποσοστό 2% και έως το 2060. Συνεπώς, το συνολικό μέσο ετήσιο δημοσιονομικό κόστος από την ενίσχυση τόσο του δεύτερου όσο και του τρίτου πυλώνα είναι 1,14% του ΑΕΠ για όλη την περίοδο 2017-2060 (μέσο κόστος 1,81% του ΑΕΠ για την πρώτη πενταετία που μειώνεται σε 0,19% του ΑΕΠ το 2060, Διάγραμμα 4.1).

Διάγραμμα 4.1: Δημοσιονομικό κόστος εφαρμογής της Νέας Πρότασης την περίοδο 2017-2060 (ως % του ΑΕΠ)

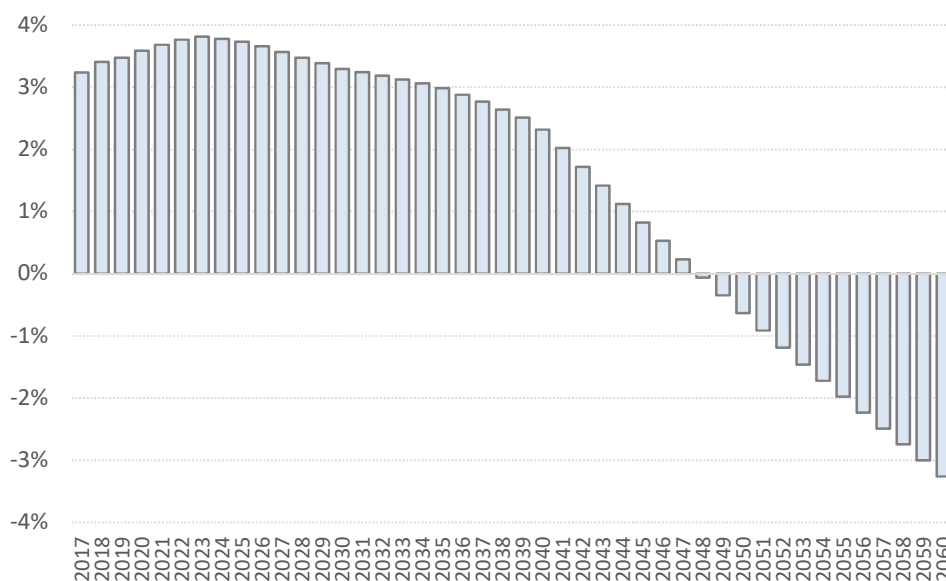


Πηγή: Εκτίμηση IOBE

Σημ.: Περιλαμβάνεται τόσο η μεταρρύθμιση του δεύτερου πυλώνα, όσο και η ενίσχυση του τρίτου πυλώνα.

Όσον αφορά την πρόταση ΝΤΣ, ξεχωρίζει η επίδραση από την μεγάλη μείωση των υποχρεωτικών ασφαλιστικών εισφορών του διανεμητικού συστήματος κατά 11 π.μ., που μεταφράζεται σε μέσο δημοσιονομικό κόστος 3,5% του ΑΕΠ την πρώτη πενταετία και 1,5% του ΑΕΠ κατά τη διάρκεια της περιόδου 2017-2020 (Διάγραμμα 4.2). Αξίζει να σημειωθούν δύο επισημάνσεις: (α) αναμένεται μείωση του κόστους και πλεόνασμα προς τα τέλη της δεκαετίας του 2040 και έπειτα λόγω προσαρμογής των παροχών από την εφαρμογή της νοητής κεφαλαιοποίησης (NDC) στην κύρια σύνταξη. (β) Η εκτίμηση δεν περιλαμβάνει το κόστος για την απαραίτητη ενίσχυση των προνοιακών πολιτικών λόγω κατάργησης της βασικής σύνταξης που αναφέρεται στην πρόταση.

Διάγραμμα 4.2: Δημοσιονομικό κόστος εφαρμογής της πρότασης ΝΤΣ την περίοδο 2017-2060 (ως % του ΑΕΠ)



Πηγή: Εκτίμηση IOBE, (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018)

Σημ.: Περιλαμβάνεται η μεταρρύθμιση του πρώτου και δεύτερου πυλώνα, χωρίς το κόστος για την ενίσχυση του συστήματος πρόνοιας. Το κόστος εμφανίζεται σε απόλυτη τιμή, αρνητικό πρόσημο αντιστοιχεί σε πλεόνασμα.

Συγκρίνοντας τις εκτιμήσεις του δημοσιονομικού κενού για τις δύο σενάρια μεταρρύθμισης, φαίνεται ότι η Νέα Πρόταση εμφανίζει σημαντικά μικρότερο κόστος την πρώτη δεκαετία εφαρμογής της, κατά περίπου 2 π.μ. του ΑΕΠ σε σχέση με την πρόταση ΝΤΣ. Η Νέα πρόταση σχεδιάστηκε με γνώμονα το δημοσιονομικό κόστος να είναι διαχειρίσιμο, ώστε να μη σταθεί ανυπέβλητο εμπόδιο στη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού. Αυτό είναι σύμφωνο και με το επιχείρημα των (Leandros & Loufir, 1998) οι οποίοι τονίζουν ότι το κόστος μιας σταδιακής, αν και όχι ξαφνικής, ενίσχυσης των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων είναι μικρότερο σε παρούσα αξία από το κόστος διατήρησης ενός αποκλειστικά διανεμητικού συστήματος.

Με βάση τη Νέα Πρόταση, και αν συμπεριληφθούν μετοχικά ταμεία και εφάπαξ στη μετατροπή σε πλήρως κεφαλαιοποιητική ασφάλιση, το δημοσιονομικό κενό εκτιμήθηκε σε περίπου 1,9% του ΑΕΠ το πρώτο έτος εφαρμογής, ενώ βαίνει μειούμενο στο χρόνο σύμφωνα με το Διάγραμμα 4.1. Το δημοσιονομικό κενό, η κάλυψη του οποίου είναι κρίσιμο πολιτικό

και οικονομικό ζήτημα σε μια συγκυρία με περιορισμένο δημοσιονομικό χώρο, μπορεί να μειωθεί ή καλυφθεί με μια σειρά από παραλλαγές ή παρεμβάσεις αντίστοιχα. Ενδεικτικά αναφέρονται παρακάτω ορισμένες επιδράσεις.

- Αν εξαιρεθούν τα ταμεία μερισμάτων από την μεταρρύθμιση της Νέας Πρότασης, το δημοσιονομικό κόστος της Νέας πρότασης μειώνεται περίπου στο 1,5% του ΑΕΠ τον πρώτο χρόνο εφαρμογής.
- Αν υπολογιστεί στο σενάριο βάσης και εξαιρεθεί από τον υπολογισμό του κενού, η ήδη δρομολογημένη σταδιακή μείωση των εισφορών της επικουρικής από 7% σε 6% (6,5% από 1/7/2019 και 6% από 1/7/2022), τότε το δημοσιονομικό κενό της νέας πρότασης μειώνεται περαιτέρω σε περίπου 1,3% του ΑΕΠ τον πρώτο χρόνο.
- Στην πραγματικότητα, περίπου το μισό εξ αυτού του κενού (0,65% του ΑΕΠ) αποτελεί κόστος μέτρων φορολογικής ελάφρυνσης της οικονομίας, παρά κόστος σχετιζόμενο με την χρηματοδότηση της μετάβασης του ασφαλιστικού συστήματος. Επειδή στο νέο δεύτερο πυλώνα υπάρχει κατώφλι και αποδίδονται εισφορές μόνο για το τμήμα του εισοδήματος που ξεπερνά το κατώφλι, στο νέο κεφαλαιοποιητικό πυλώνα κατευθύνονται εισφορές ύψους 0,65% ΑΕΠ (αν εξαιρεθούν τα ταμεία μερισμάτων) και άρα αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως το αμιγές δημοσιονομικό κόστος μετάβασης μέρους του συστήματος σε κεφαλαιοποίηση. Το κατώφλι στην επικουρική ουσιαστικά αποτελεί μείωση της εισφορολογικής επιβάρυνσης για τις επιχειρήσεις και τους εργαζόμενους - ούτε οι μεν ούτε οι δε καταβάλλουν εισφορές για το τμήμα του εισοδήματος μέχρι τα 9.100€. Η εισαγωγή του κατωφλίου στην επικουρική μπορεί συνεπώς να θεωρηθεί ως μέρος των πολιτικών μείωσης των φόρων.

Στις παραπάνω εκτιμήσεις δεν συνυπολογίζεται η θετική επίδραση που αναμένεται από την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας που θα αυξήσει τα φορολογικά έσοδα και συνεπώς θα μειώσει το καθαρό δημοσιονομικό κενό περαιτέρω. Επίσης, δεν συνυπολογίζεται η εξοικονόμηση στον εργοδότη «ελληνικό δημόσιο» από τη μεσοσταθμική μείωση των εργοδοτικών εισφορών επικουρικής ασφάλισης.

Κρίνεται σκόπιμο εδώ να γίνει ξεχωριστή αναφορά στο μέτρο της μείωσης του αφορολόγητου που είχε νομοθετηθεί αλλά αναιρέθηκε στη συνέχεια. Κι αυτό γιατί η σωστή νομοθέτηση απαιτεί μια ολιστική θεώρηση και μια ενιαία διαχείριση των φορολογικών και ασφαλιστικών επιβαρύνσεων των φυσικών προσώπων. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας θεώρησης αναδεικνύεται η συμπληρωματικότητα της προτεινόμενης μεταρρύθμισης της επικουρικής ασφάλισης και της φορολογικής μεταρρύθμισης. Διότι ο δημοσιονομικός χώρος που δημιουργεί η μείωση του αφορολόγητου υπερκαλύπτει το κενό που δημιουργεί η ασφαλιστική μεταρρύθμιση, ενώ ταυτόχρονα οι επιβαρύνσεις στα εισοδήματα που προκαλεί η μείωση του αφορολόγητου αμβλύνεται σε μεγάλο βαθμό από την ελάφρυνση που επιφέρει η μείωση των εισφορών.

Η πρόταση για μείωση του αφορολόγητου από τα 1900€ στα 1250€ με ταυτόχρονη μείωση του εισαγωγικού συντελεστή από 22% σε 20% για εισοδήματα €0-20 χιλ. που επρόκειτο να ισχύσει από 1/1/2020 είχε σκοπό να διευρύνει τη φορολογική βάση δημιουργώντας

δημοσιονομικό χώρο περί το 1% ΑΕΠ¹⁰. Στην αναίρεση του μέτρου οδήγησε εν πολλοίς το γεγονός ότι αυξανόταν η φορολογική επιβάρυνση για μισθωτούς και συνταξιούχους, με μεγαλύτερη σχετική επιβάρυνση για χαμηλόμισθους. Όμως με τη Νέα Πρόταση, η εισαγωγή του κατωφλίου έχει σαν αποτέλεσμα την ελάφρυνση των εργαζομένων από εισφορές και την αύξηση του πραγματικού εισοδήματός τους, με σχετικά μεγαλύτερη θετική επίδραση στους χαμηλόμισθους. Κατά συνέπεια, ο συνδυασμός και η ταυτόχρονη εφαρμογή της ασφαλιστικής και της φορολογικής μεταρρύθμισης θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την εξισορρόπηση των δημοσιονομικών πιέσεων που προκαλεί η ασφαλιστική μεταρρύθμιση αλλά και την άμβλυση των επιπτώσεων στα εισοδήματα των μισθωτών που προκαλούνται από τη μείωση του αφορολόγητου. Έτσι, στα πλαίσια της ελάφρυνσης της επιβάρυνσης της εργασίας από εισφορές είναι ένας από τους στόχους της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, ο συνδυασμός ασφαλιστικής και φορολογικής μεταρρύθμισης επιτυγχάνει:

- Χρηματοδότηση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης
- Διεύρυνση της φορολογικής βάσης
- Μείωση της (εισ)φορολόγησης της εργασίας
- Ελαχιστοποίηση της πρόσθετης επιβάρυνσης, δηλαδή προστασία από μείωση των εισοδημάτων των χαμηλόμισθων.

Στον Πίνακα που ακολουθεί αποτυπώνεται το συνδυαστικό αποτέλεσμα της φορολογικής μεταρρύθμισης (αύξηση φόρου) και της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης (μείωση εισφορών) στα εισοδήματα ενός μισθωτού χωρίς παιδιά. Παρόμοια είναι η εικόνα που προκύπτει και για μισθωτούς με παιδιά. Ο υπολογισμός του Πίνακα 4.1 είναι ενδεικτικός των δυνατοτήτων και των εργαλείων που διαθέτουμε. Μια πιο ήπια μείωση του αφορολόγητου θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την άμβλυση μεν των δημοσιονομικών πιέσεων που προκαλεί η ασφαλιστική μεταρρύθμιση αλλά και την πλήρη εξισορρόπηση των επιπτώσεων στα εισοδήματα των μισθωτών που προκαλούνται από τη μείωση του αφορολόγητου.

Πίνακας 4.1: Επίδραση στις καθαρές απολαβές των μισθωτών από παράλληλη εφαρμογή της Νέας Πρότασης με μείωση αφορολόγητου (σε €)

Μεικτός Μισθός	Καθαρός Μισθός σήμερα	Καθαρός Μισθός με μείωση αφορολόγητου	Καθαρός Μισθός με μείωση αφορολόγητου και Νέα Πρόταση
500	420	420	438
650	546	526	544
800	660	627	645
900	725	694	712
1000	791	761	779
1100	856	828	847
1200	922	896	914
1300	987	963	981

¹⁰ Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που υποβλήθηκε για την τροπολογία αναίρεσης του μέτρου (νόμος 4618/2019), εκτιμάει τη δημοσιονομική απόδοση του μέτρου περί το €1,9 δις το 2019 και €2,1 δις το 2020.

Πηγή: Εκτίμηση IOBE

Σημ.: Προσομοιώνεται η μείωση αφορολόγητου του νόμου 4472/2017, πριν καταργηθεί από τον 4618/2019.

Μεταξύ εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης της μεταβατικής περιόδου, οι (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018) αναδεικνύουν ενδεικτικά τον περιορισμό στις πρόωρες συντάξεις, ενώ οι (Παναγέας & Τήνιος, 2017) κάνουν αναφορά σε χρηματοοικονομικά εργαλεία για «εσωτερικό δανεισμό» ή προεξόφληση του μελλοντικού δικαιώματος σε σύνταξη, όπως μέσω ομολόγων αναγνώρισης. Ο συναφείς πρακτικές άλλων χωρών ως προς την κάλυψη του κόστους μετάβασης ανάλογων μεταρρυθμίσεων περιγράφεται στην επόμενη ενότητα 4.2. Τονίζεται πως η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού χρήζει ένταξης ως προτεραιότητας από την πλευρά των θετικών δημοσιονομικών μέτρων. Παράλληλα, η οικονομική σημασία της μεταρρύθμισης δίνει επιχείρημα για αναθεώρηση των στόχων πρωτογενών πλεονασμάτων ώστε να δημιουργηθεί αντίστοιχος δημοσιονομικός χώρος.

4.2 Πρακτικές άλλων χωρών

Πολλές χώρες ξεκίνησαν τη συνταξιοδοτική τους μεταρρύθμιση τη δεκαετία του 1990 καθώς η γήρανση του πληθυσμού σε συνδυασμό με κοινωνικοοικονομικές αλλαγές επέβαλαν την ανάγκη ενός νέου σχεδιασμού του συνταξιοδοτικού συστήματος. Ο αριθμός των συνταξιούχων στις ανεπτυγμένες οικονομίες έχει αυξηθεί εκθετικά τις τελευταίες δεκαετίες. Σε αυτό έχουν συμβάλει αρκετοί παράγοντες, όπως η άνοδος του προσδόκιμου ζωής αλλά και σε μεγάλο βαθμό η συνταξιοδότηση της γενιάς της μεταπολεμικής δημογραφικής έκρηξης. Επιπρόσθετα, η μεγάλη αύξηση του εργατικού δυναμικού λόγω της σημαντικής συμμετοχής του γυναικείου πληθυσμού - που επιπλέον έχει και μεγαλύτερο προσδόκιμο ζωής - όπως και η μεγάλη αύξηση των διαζυγίων είναι από τους βασικότερους κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες, σε συνδυασμό με τις αρνητικές δημογραφικές εξελίξεις, για επιτακτική ανάγκη συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης στις περισσότερες χώρες (World Bank, 2006).

Οι προκλήσεις της μετάβασης σε ένα νέο συνταξιοδοτικό σύστημα συνδέονται με την αναγωγή των κεκτημένων δικαιωμάτων προηγούμενων συστημάτων στο νέο σύστημα συνταξιοδότησης καθώς και με τον διαγενεακό επιμερισμό του κόστους ώστε να μην επωμιστούν το χρηματοδοτικό κενό της μετάβασης μόνο οι επόμενες γενιές.

Οι χώρες που προχώρησαν σε συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση υιοθέτησαν μέτρα πολιτικής για την αντιμετώπιση του δημοσιονομικού κόστους μετάβασης είτε μέσα από το ασφαλιστικό σύστημα είτε αναζητώντας πόρους εκτός του συστήματος.

Στις πρώτες μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν προς εξοικονόμηση πόρων μέσα από το ασφαλιστικό σύστημα συγκαταλέγεται η αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης καθώς επιπρόσθετα η γήρανση του πληθυσμού την κατέστησε επιτακτική ανάγκη. Έτσι, ο πραγματικός μέσος όρος ηλικίας συνταξιοδότησης στις χώρες του ΟΟΣΑ, το 2017, ήταν 65,3 έτη για τους άντρες και 63,6 έτη για τις γυναίκες, αυξημένος από το 2000 που ήταν 63,1 και 60,9 έτη για τους άντρες και τις γυναίκες, αντίστοιχα (OECD, 2017). Στην Ελλάδα, ενώ το επίσημο όριο ηλικίας αυξήθηκε το 2013 σε 67 έτη, ο πραγματικός μέσος όρος ηλικίας συνταξιοδότησης παραμένει χαμηλός, στα 61,5 έτη για τους άντρες και στα 59,9 έτη για τις γυναίκες. Επιπλέον, εξισώθηκαν και τα όρια συνταξιοδότησης μεταξύ αντρών και γυναικών

σε πολλές χώρες, όπως στην Αυστραλία, στην Ολλανδία, στη Γερμανία, στη Γαλλία, στη Σουηδία, αλλά και πρόσφατα (2013) στη χώρα μας.

Η απεμπόληση των περισσότερων δικαιωμάτων πρόωρης συνταξιοδότησης αποτέλεσε ένα άλλο βασικό μέτρο πολιτικής για το περιορισμό του συνταξιοδοτικού κόστους. Συγκεκριμένα, στην Ολλανδία από το 2005 κι ένθεν καταργήθηκε κάθε δικαίωμα πρόωρης συνταξιοδότησης, κανένας ασφαλισμένος δεν λαμβάνει σύνταξη του πρώτου πυλώνα (βασική σύνταξη) πριν από τα 65,5 έτη. Αντίστοιχα, στο Ηνωμένο Βασίλειο η ηλικία συνταξιοδότησης είναι τα 65 έτη, χωρίς καμία εξαίρεση από το Νοέμβριο του 2018 κι ένθεν.

Σε αρκετές χώρες προωθήθηκαν μέτρα επέκτασης του εργασιακού βίου. Ενδεικτικά, δικαίωμα πλήρους σύνταξης έχουν οι ασφαλισμένοι με τη συμπλήρωση 45 ετών εργασίας στη Γερμανία, 44 ετών εργασίας στην Ελβετία ενώ στη Γαλλία μετά από 43 έτη εργασίας κατοχυρώνουν δικαίωμα σε πλήρη σύνταξη.

Επιπρόσθετα, προωθήθηκε και η απασχόληση μετά τη συνταξιοδοτική ωρίμανση. Χαρακτηριστικά, στην Ελβετία και στη Σουηδία θεσπίστηκαν μέχρι 5 ανταποδοτικά έτη εργασίας με σημαντική απόδοση (4,0%-4,5% αύξηση της σύνταξης ανάλογα με τα επιπλέον έτη εργασίας). Στη Γερμανία, η απόδοση είναι 6% για κάθε επιπλέον έτος εργασίας πέραν της συνταξιοδοτικής ωρίμανσης και πέραν της ηλικίας συνταξιοδότησης των 67 ετών. Ενώ στη Πορτογαλία, η επιμήκυνση του εργασιακού βίου μπορεί να αποφέρει μέχρι και 13% αύξηση στη τελική σύνταξη.

Επίσης, σε πολλές χώρες υλοποιήθηκαν μέτρα προώθησης της εργασίας με στόχο τη μείωση του ποσοστού ανεπίσημης εργασίας και την αύξηση πόρων από τις εισφορές των επιπλέον ασφαλισμένων. Περαιτέρω, έχουν εφαρμοστεί και μέτρα για την ενθάρρυνση της μερικής απασχόλησης σε ηλικίες 55-64 ετών ή άνω των 65 ετών. Συγκεκριμένα στην Ολλανδία, η απασχόληση ατόμων άνω των 65 ετών είναι κατά 80% μερική απασχόληση, σε αντιδιαστολή με την Ελλάδα με αντίστοιχο ποσοστό γύρω στο 10%. Αξίζει δε να σημειωθεί ότι ένα σημαντικό ποσοστό, το 13% των Ολλανδών ατόμων ηλικίας 65-69 ετών συνεχίζει να εργάζεται¹¹.

Ένα άλλο μέτρο πολιτικής για να στηριχθεί η μετάβαση στο νέο συνταξιοδοτικό σύστημα είναι ο διαχωρισμός των συνταξιοδοτικών ταμείων από τα ταμεία πρόνοιας και χρείας, όπως εφαρμόστηκε στη Σουηδία. Κάνοντας αυτό το διαχωρισμό, τα ταμεία πρόνοιας και χρείας χρηματοδοτούνται από τα έσοδα (φόρους) της γενικής κυβέρνησης καθιστώντας έτσι το συνταξιοδοτικό σύστημα ως αυτόνομο και περισσότερο ανταποδοτικό σύστημα.

Για να καλυφθεί το χρηματοδοτικό κενό της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης πολλές χώρες αναζήτησαν πόρους κι εκτός του ασφαλιστικού συστήματος και ίδρυσαν κάποιο Ταμείο για να καλύψει τη συνταξιοδοτική δαπάνη. Πιο συγκεκριμένα, στην Ολλανδία το Αποταμιευτικό Ταμείο για τις Συντάξεις χρηματοδοτήθηκε από τα δημοσιονομικά πλεονάσματα, ενώ στην Αυστραλία επιπλέον χρησιμοποιήθηκαν και πόροι από την ιδιωτικοποίηση της υπηρεσίας τηλεπικοινωνιών (Carretta, 2007). Στη Πολωνία, ιδρύθηκε ένα ρυθμιστικό όχημα προς κάλυψη ελλειμάτων στο συνταξιοδοτικό σύστημα όπου χρηματοδοτήθηκε από τη ρευστοποίηση προηγούμενων συνταξιοδοτικών ταμείων καθώς και από τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις, ενώ για περαιτέρω στήριξη της μετάβασης επιβλήθηκε κι ένας προσωρινός

¹¹ Το ηλικιακό όριο συνταξιοδότησης στην Ολλανδία είναι τα 65,5 έτη και για τα δύο φύλα.

φόρος 1% στη γενική φορολογία. Δημιουργία αποθεμάτων μέσω επιπλέον φορολόγησης επέλεξε και η Λετονία για να χρηματοδοτήσει το κόστος της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης. Ενώ η Σουηδία ήταν σε πολύ πλεονεκτική θέση όταν ξεκίνησε τη μεταρρύθμιση, το 1996, καθώς χρησιμοποίησε το ήδη υπάρχον συνταξιοδοτικό ταμείο το οποίο συγκέντρωνε αποθεματικά από το 1960 και τη στιγμή της μετάβασης η εκτίμηση ήταν ότι αυτοί οι πόροι έφταναν να χρηματοδοτήσουν 5 έτη πλήρους αποπληρωμής των συντάξεων.

Μία άλλη μέθοδος για να στηριχθεί η μετάβαση ήταν η έκδοση ομολόγων αναγνώρισης που εφαρμόστηκε στη Χιλή. Τη χρονική στιγμή της μεταρρύθμισης δόθηκε η επιλογή στους ασφαλισμένους είτε να παραμείνουν στο παλιό σύστημα, είτε να περάσουν στο νέο. Για να ενθαρρύνουν τη δεύτερη επιλογή, το κράτος εξέδωσε ομόλογα αναγνώρισης όπου αναγνωρίζονταν οι εισφορές των ασφαλισμένων από το προηγούμενο σύστημα και τα οποία κεφαλαιοποιήθηκαν με 4% πραγματικό επιτόκιο και αποπληρώνονταν πλήρως με τη συνταξιοδότηση. Τελικά αποδείχθηκε ότι η έκδοση ομολόγων αναγνώρισης όπως θεσμοθετήθηκε είχε μεγάλο δημοσιονομικό κόστος.¹² Πιο πρόσφατες προτάσεις χρησιμοποιούν τα ομόλογα αναγνώρισης στη δευτερογενή αγορά ώστε να αντληθούν πόροι για τη μετάβαση του ασφαλιστικού συστήματος.

Για να στηρίξουν τη συνταξιοδοτική τους μεταρρύθμιση κάποιες χώρες, μεταξύ αυτών και η Πολωνία, απέσπασαν το 2004 και για 3 χρόνια μια προσωρινή και μερική εξαίρεση από τους δημοσιονομικούς κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της Ε.Ε. σχετικά με τις συνταξιοδοτικές δαπάνες στον ορισμό του ελλείματος.

Ένας σημαντικός παράγοντας που διευκολύνει την μετάβαση στο νέο συνταξιοδοτικό σύστημα είναι ο φορέας διαχείρισης των συντάξεων. Στη Σουηδία ιδρύθηκε νέα ανεξάρτητη αρχή υπεύθυνη για τις συντάξεις με τις εισφορές να εισπράττονται από την εφορία. Στην Ολλανδία και στην Αυστραλία υπάρχει ένας κρατικός σχεδιασμός διαχείρισης των συντάξεων του 1^{ου} πυλώνα ενώ η διαχείριση του 2^{ου} πυλώνα γίνεται ιδιωτικά. Στη Χιλή η διαχείριση γίνεται από ιδιωτικά συνταξιοδοτικά ταμεία με χρέωση διαχείρισης. Με τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση το 1981, οι προμήθειες διαχείρισης έφταναν 2,5-3,5% επιπλέον εισφορά των ασφαλισμένων και ήταν υψηλές λόγω της υπερβολικής συγκέντρωσης με μόλις 6 συνταξιοδοτικά ταμεία¹³ αλλά και λόγω του ανεπαρκούς ρυθμιστικού πλαισίου κι εποπτείας αυτών των συνταξιοδοτικών ταμείων, παρόλο που το 2008 διαχειρίζονται πάνω από το 50% του ΑΕΠ της Χιλής. Η σημαντική ανεπάρκεια της κρατικής εποπτείας των ιδιωτικών συνταξιοδοτικών ταμείων και η έλλειψη ενός ρυθμιστικού πλαισίου, ήταν και οι πρωταρχικές αιτίες που η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση στη Χιλή, παρόλο που τα πρώτα χρόνια έφερε έκρηξη επενδύσεων, αποταμίευσης, απασχόλησης κι ανάπτυξης, ανάγκασε το σύστημα συντάξεων σε κατάρρευση το 2008. Το μάθημα της Χιλής υπενθυμίζει την πολύ μεγάλη σημασία που έχει να υπάρχει υγιής ανταγωνισμός μεταξύ των συνταξιοδοτικών ταμείων όπως επίσης και ανεξάρτητο και ισχυρό ρυθμιστικό πλαίσιο.

¹² Ενδεικτικό είναι ότι 10 χρόνια μετά το έτος μετάβασης, το κόστος μετάβασης (αποτελούμενο σε μεγάλο βαθμό από τα ομόλογα αναγνώρισης) έφτασε στο 1/4 των συνολικών κρατικών δαπανών, ενώ συνολικά για τη περίοδο 1981-2016 κατά μέσο όρο ανά έτος το κόστος μετάβασης ήταν 3,2% του ΑΕΠ (ICPM, 2018).

¹³ Τα έξι ιδιωτικά συνταξιοδοτικά ταμεία αποτελούνταν από ένα εγχώριο ταμείο και από πέντε ξένα τα οποία ήταν θυγατρικές αμερικάνικων ασφαλιστικών εταιρειών.

Ακρογωνιαίος λίθος της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης στις περισσότερες χώρες ήταν η διάρκεια της μετάβασης. Είναι χώρες που έχουν υιοθετήσει μία αργή μετάβαση σε νέο συνταξιοδοτικό σύστημα, όπως η Ιταλία, με αποτέλεσμα η συνταξιοδοτική δαπάνη να εξακολουθεί να είναι υψηλή, στο 16,2% του ΑΕΠ το 2016. Ενώ άλλες χώρες στήριξαν τη μεταρρύθμιση τους στο συνταξιοδοτικό σύστημα με μια μετάβαση μικρής διάρκειας, όπως στη Λετονία που ήταν μόλις 5 έτη. Η άμεση μετάβαση, που ξεκίνησε το 1996 στη χώρα κι ολοκληρώθηκε πλήρως το 2001, μείωσε αισθητά τη δημόσια δαπάνη για συντάξεις (καθώς πέρασε και σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα συνταξιοδότησης) σε σύντομο χρονικό διάστημα, από 9,4% του ΑΕΠ συνταξιοδοτική δαπάνη το 2000, αυτή πέρασε το 2005 σε 5,5% του ΑΕΠ. Στη Λετονία ήταν επιτακτική η ανάγκη για συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση καθώς υπήρχαν πολλοί συνταξιούχοι λόγω χαμηλού ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης - στα 55 έτη για τις γυναίκες και στα 60 έτη για τους άντρες - σε συνδυασμό με πάρα πολλές πρόωρες συνταξιοδοτήσεις ακόμα και στην ηλικία των 40 ετών, αλλά και λίγοι ασφαλισμένοι λόγω της υψηλής μετανάστευσης τα τελευταία χρόνια πριν τη μεταρρύθμιση και του μεγάλου ποσοστού ανεπίσημης οικονομίας - της τάξης του 30-35% της όλης οικονομίας (Volskis, 2012). Η αναλογία ήταν 1,5 συνταξιούχοι για κάθε ασφαλισμένο. Αξίζει να σημειωθεί ότι πολύ σημαντικό παράγοντα στη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση της Λετονίας έπαιξε το γεγονός ότι οι συνθήκες τη περίοδο της μετάβασης στη παγκόσμια οικονομία ήταν αρκετά ευνοϊκές με υψηλές αποδόσεις στις χρηματιστηριακές αγορές.

Ουσιαστική παράμετρος της διάρκειας της μετάβασης είναι ποιοι ασφαλισμένοι συμπεριλαμβάνονται στη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση. Στην Ιταλία, η μεταρρύθμιση εφαρμόζεται για ασφαλισμένους από το 1995 κι έπειτα, οι υπόλοιποι είναι στο προηγούμενο σύστημα συνταξιοδότησης, μεταθέτοντας έτσι το συνταξιοδοτικό βάρος στις επόμενες γενιές. Από την άλλη πλευρά, οι περισσότερες χώρες εφαρμόζουν τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση ανάλογα με την ημερομηνία γέννησης του ασφαλισμένου κι όχι με την ημερομηνία πρώτης ασφάλισης. Στη Σουηδία, όπου η διάρκεια μετάβασης στο νέο σύστημα συνταξιοδότησης ήταν 16 χρόνια (ξεκίνησε το 1994 με πρώτη εφαρμογή το 1999 κι ολοκληρώθηκε το 2010), οι ασφαλισμένοι χωρίστηκαν σε 3 ομάδες για την εφαρμογή του νέου συστήματος συντάξεων. Οι γεννηθέντες πριν του 1937 (62 ετών κι άνω τη χρονική στιγμή της εφαρμογής του νέου συστήματος) συνταξιοδοτούνταν πλήρως με το παλιό σύστημα, οι γεννηθέντες μετά το 1954 (45 ετών κι άνω) συνταξιοδοτούνταν με το νέο σύστημα, οπότε σε μεγάλο βαθμό η συνταξιοδότηση της γενιάς της μεταπολεμικής δημογραφικής έκρηξης πέρασε στο νέο σύστημα. Όσο για τους γεννηθέντες μεταξύ του 1938 και 1953 συνταξιοδοτούνταν με σταθμισμένο ύψος σύνταξης με βάση τόσο το παλιό όσο και το νέο σύστημα ανάλογα με το έτος γέννησης. Με αυτό τον τρόπο το μεγαλύτερο μέρος του εργατικού δυναμικού τη στιγμή της μεταρρύθμισης συνταξιοδοτήθηκε με το νέο σύστημα.

Τέλος, σημαντικό ρόλο στην εύρυθμη μετάβαση στο νέο συνταξιοδοτικό σύστημα της Σουηδίας αποτέλεσε το γεγονός της πληροφόρησης του πληθυσμού που ξεκίνησε ένα χρόνο πριν την εφαρμογή της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης κι είχε ως στόχο να εκπαιδευτεί ο πληθυσμός σχετικά με το νέο συνταξιοδοτικό σύστημα, την ανάγκη του και τις παροχές του.

4.3 Συμπεράσματα

Ανακεφαλαιώνοντας, οι χώρες που προχώρησαν σε μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού τους συστήματος τις τελευταίες δεκαετίες εφάρμοσαν μέτρα πολιτικής ώστε να περιορίσουν το συνταξιοδοτικό κόστος, όπως αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης, επέκτασης του εργασιακού βίου, απεμπόληση των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων, προώθηση μεταγενέστερης συνταξιοδότησης. Ταυτόχρονα αναζήτησαν και πόρους εκτός του ασφαλιστικού συστήματος όπως δημοσιονομικά πλεονάσματα, έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις, έσοδα από περαιτέρω φορολογία. Ενώ, πολύ σημαντικό παράγοντα στην εφαρμογή του νέου συστήματος ήταν η διάρκεια της μετάβασης ώστε να μην επωμίζονται το κόστος της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης μόνο οι επόμενες γενιές. Τέλος, καθοριστικής σημασίας ήταν και η πληροφόρηση του πληθυσμού για τη μεταρρύθμιση καθώς και για το ρυθμιστικό πλαίσιο και την εποπτεία της διαχείρισης του νέου συνταξιοδοτικού συστήματος.

5. ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΑ ΚΙΝΗΤΡΑ ΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ

5.1 Εισαγωγή

Η ανάλυση βασίζεται σε προσομοίωση του συστήματος φόρων και κοινωνικών παροχών η οποία γίνεται σε ένα δείγμα Ελληνικών νοικοκυριών, για να απεικονιστούν επακριβώς και με πραγματικά δεδομένα οι συνέπειες από την προτεινόμενη μεταρρύθμιση τόσο σε όρους διαθέσιμου εισοδήματος αλλά κυρίως σε όρους κινήτρων για εργασία από τα νοικοκυριά. Χρησιμοποιούμε για αυτόν τον σκοπό το λογισμικό μικρο-προσομοίωσης (microsimulation) EUROMOD της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το EUROMOD επιτρέπει να εξομοιωθούν οι άμεσοι φόροι, οι εισφορές καθώς και οι κοινωνικές παροχές για τα νοικοκυριά των 28 χωρών μελών της ΕΕ (Sutherland & Figari, 2013). Τα μικρο-δεδομένα (microdata) που χρησιμοποιήθηκαν αφορούν εισοδήματα του 2015 (με εκκαθάριση φόρου το 2016) και πηγή είναι η βάση δεδομένων EU-SILC (EU - Statistics for Income and Living Conditions). Το σύστημα που εξομοιώθηκε, δηλαδή οι κανόνες που ρυθμίζουν φόρους, εισφορές και κοινωνικές παροχές, είναι οι πλέον πρόσφατοι, του έτους 2018, και θα αναφέρονται στο εξής για ευκολία ως «σύστημα πολιτικής 2018».

Στην παρούσα ενότητα, με βάση το EUROMOD εκτιμώνται τα κίνητρα για εργασία, δηλαδή η πιθανότητα ενός ηλικιακά ενεργού ατόμου να συμμετέχει στην αγορά εργασίας. Επικεντρωνόμαστε στα άτομα που ήδη εργάζονται για τους υπολογισμούς ώστε να μελετήσουμε πιθανές «παγίδες ανεργίας» στην περίπτωση που βρεθούν σε κατάσταση ανεργίας¹⁴. Πιο συγκεκριμένα, προσομοιώνουμε την μετάβαση από κατάσταση απασχόλησης σε κατάσταση ανεργίας και υπολογίζουμε το ύψος της φορολογίας, εισφορών και κοινωνικών παροχών στα οποία υπόκειται το ίδιο άτομο και στις δύο καταστάσεις. Η ανάλυση αφορά την βραχυχρόνια περίοδο, δηλαδή όσο ο άνεργος δικαιούται επίδομα ανεργίας, και σε αυτήν την περίοδο ποσοτικοποιούμε τα κίνητρα για απασχόληση. Στη συνέχεια εξετάζεται η επίδραση της προτεινόμενης μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού στα εν λόγω κίνητρα, τόσο στο σύνολο του εργατικού δυναμικού, αλλά και ξεχωριστά για ομάδες του πληθυσμού με παραδοσιακά χαμηλότερη συμμετοχή στην επίσημη αγορά εργασίας, όπως οι χαμηλόμισθοι, οι γυναίκες, οι νέοι και οι μερικώς απασχολούμενοι.

5.2 Ο «συντελεστής φόρου συμμετοχής» στην εργασία (PTR)

Η ανάλυση των κινήτρων συμμετοχής στην αγορά εργασίας (στο εκτατικό όριο - extensive margin) απαιτεί να εξετάσουμε την απόφαση των ατόμων να εργαστούν ή όχι. Κάθε άτομο επιλέγει μεταξύ δύο εναλλακτικών καταστάσεων, δηλαδή του διαθέσιμου εισοδήματος με μηδενικά έσοδα από απασχόληση (earnings) και διαθέσιμου εισοδήματος με θετικά έσοδα από απασχόληση, αν δυνητικά εισέρχονταν στην αγορά εργασίας.

Η θεωρητική βάση του «φόρου συμμετοχής» στην εργασία μπορεί να παρουσιαστεί με ένα απλό οικονομικό μοντέλο, σαν αυτό του (Immervoll et al., 2007). Έστω η συνάρτηση χρησιμότητας με την οριζόντιο γραμμική μορφή

¹⁴ Παρακάτω γίνεται αναφορά στις μεθοδολογικές προκλήσεις που θέτει η προσομοίωση των ήδη ανέργων στην εναλλακτική κατάσταση της εργασίας.

$$U = c - v(z), v(0) = 0$$

Όπου το $v(z)$ συμβολίζει την αρνητική χρησιμότητα της προσφοράς εισοδημάτων από απασχόληση. Αν με υποδείκτες w και nw συμβολίσουμε την κατανάλωση στην κατάσταση εργασίας και ανεργίας, τότε ισχύει πως το άτομο εργάζεται όταν

$$c_w - c_{nw} > v(z_w)$$

Η κατανάλωση όταν το άτομο εργάζεται δίνεται από την ακόλουθη σχέση

$$c_w = z_w - T(z_w) + q$$

Όπου $T(z)$ είναι οι μεταβιβαστικές πληρωμές, οι φόροι και οι εισφορές που πληρώνονται, ενώ q είναι το εισόδημα από άλλες πηγές στο νοικοκυριό. Η κατανάλωση όταν το άτομο δεν εργάζεται είναι $c_{nw} = -T(0) + q$. Η συνθήκη επομένως για την συμμετοχή στην αγορά εργασίας μπορεί να γραφτεί ως εξής:

$$z_w - [T(z_w) - T(0)] - V(z_w) > 0$$

Η οποία μπορεί επίσης να γραφτεί αλλιώς και ως εξής

$$(1 - a)z_w - v(z_w) > 0$$

Όπου $a = [T(z_w) - T(0)]/z_w$ είναι ο συντελεστής φόρου συμμετοχής στην αγορά εργασίας (**Participation Tax Rate** ή **PTR**), το οποίο ερμηνεύεται ως δείκτης αύξησης των φορολογικών υποχρεώσεων και απώλειας μεταβιβαστικών πληρωμών όταν το άτομο αρχίζει να κερδίζει θετικό εισόδημα από εργασία.

Στα πλαίσια ενός μοντέλου γραμμικής πιθανότητας το εμπειρικό ανάλογο της συνθήκης συμμετοχής στην αγορά εργασίας μπορεί να εκφραστεί σε όρους πιθανότητας για συμμετοχή στην αγορά εργασίας ως ακολούθως

$$\Pr(\text{work})_{it} = \alpha + \beta_{ext}(1 - \alpha)z_{w,it} + \varepsilon_{it}$$

Όπου $\Pr(\text{work})$ λαμβάνει την τιμή 1 αν το άτομο βρίσκεται σε κατάσταση απασχόλησης επί πληρωμή. Η ελαστικότητα της συμμετοχής ως προς το PTR, δηλαδή η ποσοστιαία μεταβολή στην πιθανότητα συμμετοχής που προκύπτει από μια ποσοστιαία μεταβολή στο $1 - \alpha$, μπορεί να εκτιμηθεί οικονομετρικά με την παραπάνω σχέση. Στην ενότητα 5.4.2 θα αναφερθούμε με περισσότερη λεπτομέρεια στην εκτίμηση του ανωτέρω συντελεστή με οικονομετρικές μεθόδους.

Ο υπολογισμός του PTR, όσο και η εκτίμηση της παραπάνω σχέσης απαιτούν την προσομοίωση δύο εναλλακτικών καταστάσεων ανάλογα με το αν το άτομο εργάζεται ή όχι.

- Αν το άτομο εργάζεται, τότε πρέπει να προσομοιωθούν τα εισοδήματα του σε κατάσταση ανεργίας (αυξημένες μεταβιβαστικές πληρωμές, επίδομα ανεργίας, μειωμένοι φόροι και εισφορές καθώς και μηδενισμός του εισοδήματος από εργασία) ώστε να υπολογιστεί το PTR ως το ποσοστό των earnings από εργασία που δεν χάνεται στην ανεργία ως αποτέλεσμα του συστήματος κοινωνικής προστασίας.
- Αν το άτομο δεν εργάζεται, πρέπει αντίθετα να γίνει υπολογισμός των εισοδημάτων, φόρων, εισφορών και πληρωμών από εργασία που θα είχε το άτομο αν εργαζόταν. Αυτό είναι σημαντικά πιο δύσκολο καθώς είναι απαραίτητη κάποια υπόθεση για τον μισθό που θα λάμβανε το άτομο αν συμμετείχε στην αγορά εργασίας (imputed wage).

Οι προσομοιώσεις των ανωτέρω καταστάσεων γίνονται με βάση πραγματικά δεδομένα από νοικοκυριά, και μη-αποδοχή του 100% των μεταβιβαστικών πληρωμών (benefits). Ως εκ τούτου, οι υπολογισμοί απεικονίζουν τα κίνητρα για εργασία όπως προκύπτουν από το σύστημα, αν εφαρμοστεί καθολικά και σε πλήρη λειτουργία. Ερμηνεύονται επομένως ως οι θεωρητικές (σχεδιασμένες/επιθυμητές) συνέπειες του συστήματος φορολογίας και πληρωμών στα κίνητρα για απασχόληση.

Το Participation Tax Rate (PTR) είναι ένας δείκτης των αντι-κινήτρων για απασχόληση τα οποία διαμορφώνονται μέσω της φορολογίας της εργασίας, αλλά και των προνοιακών παροχών. Ταυτόχρονα, αντικατοπτρίζει τα κίνητρα για απασχόληση (ή ανεργία), τα οποία δημιουργούνται μέσω του συστήματος φορολογικών ελαφρύνσεων. Συγκεκριμένα, ορίζεται ως το ποσοστό των ακαθάριστων αποδοχών που καταβάλλονται για φόρους και εισφορές ή το ποσοστό του διαθέσιμου εισοδήματος που χάνεται από μειώσεις στις παροχές όταν γίνεται μετάβαση από κατάσταση ανεργίας σε κατάσταση απασχόλησης. Εναλλακτικά, ορίζεται ως το ποσοστό των ακαθάριστων αποδοχών που δεν χάνεται εισφορών κατά την μετάβαση από την απασχόληση στην ανεργία λόγω αυξημένων παροχών και μειωμένων φόρων. Πιο γενικά, το PTR αποτυπώνει την καθαρή φορολογική επιβάρυνση του ατόμου/νοικοκυριού (net taxes), δηλαδή το άθροισμα φόρων και εισφορών, μείον τα επιδόματα, μεταξύ κατάστασης απασχόλησης και κατάστασης ανεργίας, ως ποσοστό των ακαθάριστων αποδοχών. Δεδομένου ότι ένα σύστημα πρόνοιας προσφέρει εισοδηματική στήριξη σε κατάσταση ανεργίας, αυτό σημαίνει πως η καθαρή φορολογία σε κατάσταση ανεργίας καθίσταται αρνητική (καθώς οι φόροι που πληρώνονται σε κατάσταση ανεργίας υπολείπονται των παροχών), και επομένως το PTR είναι θετικό για την πλειοψηφία των ατόμων. Όσο περισσότερο γενναιόδωρο είναι ένα σύστημα κοινωνικών παροχών σε κατάσταση ανεργίας, και όσο υψηλότερη η φορολογία και οι εισφορές σε κατάσταση απασχόλησης, τόσο μειώνεται το οικονομικό όφελος της απασχόλησης και το κίνητρο για απασχόληση. Μηδενικό PTR σημαίνει πως το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και φορολογίας της εργασίας δεν έχουν καμία αρνητική επίδραση στα κίνητρα για απασχόληση, ενώ όταν ισούται με την μονάδα τότε η απασχόληση δεν έχει κανένα οικονομικό όφελος για το άτομο, και εκεί είναι το μέγιστο σημείο των αντικινήτρων για απασχόληση.

Πιο συγκεκριμένα μπορούμε να εκφράσουμε το PTR για το άτομο i στο νοικοκυριό h ως εξής σε όρους διαθέσιμου εισοδήματος του νοικοκυριού:

$$PTR_i = 1 - \frac{Y_h^w - Y_h^{nw}}{E_i}$$

Όπου E_i αντιπροσωπεύει τα ακαθάριστα εισοδήματα του ατόμου i όταν εργάζεται, Y_h^w είναι το διαθέσιμο εισόδημα του νοικοκυριού όταν το άτομο i εργάζεται, ενώ Y_h^{nw} είναι το διαθέσιμο εισόδημα του νοικοκυριού όταν το άτομο i βρίσκεται σε κατάσταση ανεργίας.

Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί κατά τον υπολογισμό στο γεγονός ότι το διαθέσιμο εισόδημα είναι στο επίπεδο του νοικοκυριού, και ο υπολογισμός του PTR για κάθε άτομο πρέπει να γίνει ώστε να απεικονίζονται στο PTR οι αλλαγές από την μετάβαση του από την απασχόληση στην ανεργία (ή το αντίθετο) κρατώντας σταθερή την κατάσταση των πιθανών άλλων εργαζόμενων ατόμων στο νοικοκυριό. Αυτό έχει σημασία καθώς είναι πιθανόν η φορολογία ή/και τα επιδόματα να επηρεάζονται από την κατάσταση και τα εισοδήματα του νοικοκυριού στο σύνολο του, και το PTR πρέπει να απεικονίζει τα κίνητρα του ατόμου που

προκύπτουν από το σύστημα κοινωνικού κράτους όταν το άτομο αλλάζει κατάσταση απασχόλησης, *ceteris paribus*.

Έχοντας υπόψιν τις ανωτέρω ιδιαιτερότητες, υπολογίζουμε το PTR κάθε ατόμου στο δείγμα μας, μετακινώντας το άτομο από κατάσταση εργασίας σε υποθετική κατάσταση ανεργίας, και υπολογίζοντας το διαθέσιμο εισόδημα του νοικοκυριού στις δύο καταστάσεις μέσω της προσομοίωσης του EUROMO. Έτσι απεικονίζεται η επίδραση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας όταν το άτομο στο νοικοκυριό αλλάζει κατάσταση και αναδεικνύεται το μέγεθος των κινήτρων και αντικινήτρων για προσφορά εργασίας που δημιουργούνται. Περιοριζόμαστε στην εκτενή παρουσίαση των υπολογισμών μας στα άτομα που ήδη εργάζονται (και προσομοιώνουμε την κατάσταση τους σε ανεργία) καθώς ο υπολογισμός του PTR στην αντίθετη περίπτωση (δηλαδή της μετάβασης σε κατάσταση απασχόλησης) απαιτεί μια σειρά από σημαντικές υποθέσεις που αφορούν κυρίως τον υπολογισμό των υποθετικών αποδοχών του ανέργου στην αγορά εργασίας (*imputed wage*), των ωρών που αυτός θα απασχολούταν, όσο και την συγκεκριμένη εργασία/κλάδο, καθώς οι εισφορές και οι φόροι εξαρτώνται από όλες αυτές τις παραμέτρους. Για τους σκοπούς της εκτίμησης επιδράσεων στη συμμετοχή στην αγορά εργασίας υπολογίζουμε το PTR και για τα άνεργα άτομα, αλλά ακριβώς λόγω των πολλών υποθέσεων που εμπλέκονται σε αυτή την περίπτωση, θα χρησιμοποιήσουμε τα αποτελέσματα από την προσομοίωση αυτή μόνο για την εκτίμηση της ελαστικότητας ως προς την πιθανότητα συμμετοχής στην αγορά εργασίας (ενότητα 5.4.2).

Περιγράφοντας την διαδικασία του υπολογισμού του PTR, ακολουθούνται τα εξής βήματα κατά την προσομοίωση.

- Γίνεται υπολογισμός του διαθέσιμου εισοδήματος του νοικοκυριού χωρίς καμία αλλαγή στην κατάσταση των ατόμων που το απαρτίζουν.
- Ακολούθως, για κάθε εργαζόμενο άτομο στο νοικοκυριό, με τη σειρά, μηδενίζονται οι αποδοχές από εργασία και προσομοιώνονται όλες οι παροχές τις οποίες το άτομο θα δικαιούταν βάσει του συστήματος κοινωνικού κράτους (συμπεριλαμβανομένου και του επιδόματος ανεργίας) με το EUROMOD. Τελικά υπολογίζουμε το διαθέσιμο εισόδημα του νοικοκυριού και στην κατάσταση ανεργίας του υπό εξέταση ατόμου.
- Έστω για παράδειγμα νοικοκυριό με δύο εργαζομένους. Πρώτα προσομοιώνουμε την μετάβαση σε ανεργία για τον ένα εργαζόμενο, κρατώντας τις αποδοχές του άλλου ατόμου σταθερές, και υπολογίζουμε το διαθέσιμο εισόδημα στο νοικοκυριό που προκύπτει. Το PTR του ατόμου αυτού υπολογίζεται με βάση αυτή την προσομοίωση. Στη συνέχεια κάνουμε το ίδιο για το δεύτερο εργαζόμενο άτομο, πάλι όμως κρατώντας το πρώτο άτομο στην αρχική κατάσταση του, δηλαδή ως εργαζόμενος. Υπολογίζουμε και πάλι το διαθέσιμο εισόδημα στο νοικοκυριό που προκύπτει, και το PTR για το δεύτερο άτομο.

Προκειμένου να υπολογιστούν τα PTR των ήδη εργαζομένων έγιναν κάποιες απαραίτητες υποθέσεις, κυρίως ως προς τη θεμελίωση δικαιώματος επιδόματος ανεργίας και την διάρκεια του επιδόματος. Αρχικά, η διάρκεια της ανεργίας υποθετικά είναι ίση με τους μήνες απασχόλησης στην τρέχουσα χρονιά των δεδομένων. Για να προσδιορίσουμε την επιλεξιμότητα (*eligibility* – το δικαίωμα για χορήγηση επιδόματος ανεργίας) στο Ελληνικό σύστημα χρησιμοποιούμε τα δεδομένα που παρέχονται και θέτουμε τους μήνες συνεισφοράς στο σύστημα ίσους με τους μήνες εργασίας πριν την μετάβαση σε ανεργία. Οι

μήνες αυτοί μετατρέπονται σε εργάσιμες ημέρες και συγκρίνονται με το κριτήριο των τελευταίων 14 μηνών χωρίς να υπολογίζουμε τους 2 τελευταίους μήνες.

Επιπλέον, το PTR μπορεί να εκφραστεί ως αλγεβρικό άθροισμα των επιμέρους συνιστωσών του, δηλαδή των καθαρών μεταβολών σε φόρους, εισφορές και παροχές κατά την μετάβαση σε κατάσταση ανεργίας. Η εξίσωση του PTR γράφεται ως εξής στα επιμέρους στοιχεία αυτά, ως ποσοστά των ακαθάριστων αποδοχών:

$$PTR_i = - \left(\frac{\Delta B_{HH} - \Delta T_{HH} - \Delta S_{HH}}{E_i} \right) = PTR^B + PTR^T + PTR^S$$

Το πρώτο στοιχείο PTR^B αφορά την συνεισφορά της αύξησης στις παροχές (επιδόματα), το δεύτερο PTR^T είναι η μείωση των φόρων και τελευταία, PTR^S είναι η μείωση των εισφορών όταν το άτομο μεταπίπτει σε κατάσταση ανεργίας.

5.3 Περιγραφική στατιστική δείγματος

Η ανάλυση μας χρησιμοποιεί τα δεδομένα από το EU-SILC για την Ελλάδα, και αφορούν το έτος 2016 (εισοδήματα 2015). Όλα τα αγοραία εισοδήματα και τα μη-προσομοιωμένα τμήματα του εισοδήματος στα δεδομένα προσαρμόστηκαν σε τιμές 2018 εφαρμόζοντας τους αντίστοιχους παράγοντες προσαρμογής (uprating factors του EUROMOD). Δεν έγιναν προσαρμογές για αλλαγές στον πληθυσμό μεταξύ 2016 και 2018, ενώ υποθέτουμε πλήρη εκμετάλλευση από τα άτομα των όποιων παροχών δικαιούνται από το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Το Euromod κάνει κάποιες προσαρμογές στα δηλωθέντα εισοδήματα έτσι ώστε να υπάρχει, έστω μερικώς, συνεκτίμηση της φορο- και εισφορο-διαφυγής. Το σύστημα που εφαρμόζουμε, δηλαδή το σύνολο των κανόνων φορολογίας, εισφορών και κοινωνικών παροχών είναι αυτό του 2018 για την Ελλάδα.

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, η ανάλυση του PTR επικεντρώθηκε στα άτομα που ήδη εργάζονται. Μελετήσαμε άτομα στο ενεργό ηλικιακό εύρος 18-65 ετών. Εξαιρέθηκαν οι φοιτητές, οι συνταξιούχοι, τα ανήλικα παιδιά σε σχολική ηλικία και τα άτομα που δεν δύνανται να εργαστούν λόγω αναπηρίας. Αυτά τα άτομα δικαιούνται επίδομα ανεργίας εφόσον περιέλθουν σε κατάσταση ανεργίας, και προσομοιώνεται έτσι το αντίστοιχο επίδομα. Πέρα από το να αποδώσουμε την εικόνα των κινήτρων για απασχόληση που δημιουργούνται από το σύστημα κοινωνικών παροχών και φορολογίας, ενδιαφερόμαστε κυρίως να μελετήσουμε την επίδραση μιας μείωσης των ασφαλιστικών εισφορών. Για τον σκοπό αυτό, περιοριστήκαμε στη μελέτη ατόμων που προέρχονται από τις εξής κατηγορίες μισθωτών εργαζομένων¹⁵, για τους οποίους μπορούμε με ακρίβεια να προσδιορίσουμε τις εισφορές στα εισοδήματά τους:

- Ιδιωτικοί Υπάλληλοι (ΙΚΑ – ΕΦΚΑ)
- Τραπεζικοί Υπάλληλοι (ΕΤΕ), εργαζόμενοι σε δημόσιες επιχειρήσεις (π.χ. ΤΑΠ-ΟΤΕ)
- Δημόσιοι Υπάλληλοι

¹⁵ Από την μικρο-προσομοίωση εξαιρέθηκαν οι αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες, για τους οποίους υπήρξαν αλλαγές στο καθεστώς εισφορών που μπορεί να επηρέαζαν τη συγκρισιμότητα των στοιχείων (SILC εισοδήματα του 2015, αλλά σύστημα πολιτικής Euromod του 2018), και για τους οποίους η Νέα Πρόταση ως προς το σκέλος των αλλαγών στο δεύτερο πυλώνα έχει προαιρετικό χαρακτήρα.

Καθώς οι ανωτέρω κατηγορίες εργαζομένων υπόκεινται ήδη σε υποχρεωτικές εισφορές επικουρικής ασφάλισης, είναι ενδιαφέρον να εξετασθούν ως προς τις επιδράσεις της μεταρρύθμισης της Νέας Πρότασης. Συνεπώς, οι ανωτέρω κατηγορίες εργαζομένων προσομοιώνονται ως προς τις εισφορές τους σε δύο εναλλακτικά περιβάλλοντα/συστήματα, για τα οποία υπολογίζονται τα αντίστοιχα PTR:

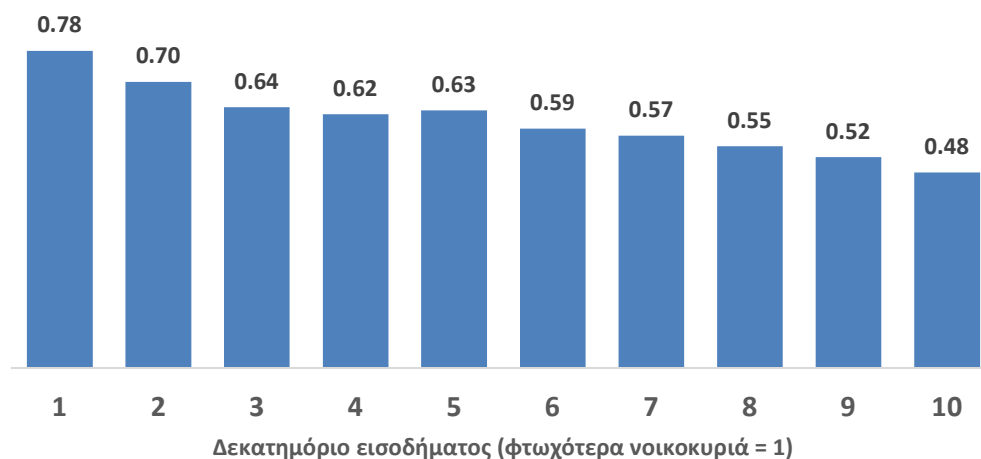
- Σύστημα 2018 χωρίς αλλαγές (σενάριο βάσης - *baseline*)
- Σύστημα 2018 με μειωμένες εισφορές σύμφωνα με την μεταρρύθμιση (σενάριο Νέας πρότασης - *reform*), η οποία συνοψίζεται σε εισφορές για τον εργαζόμενο για την επικουρική σύνταξη $3\% \times$ (Μεικτές αποδοχές – Κατώτατος Μισθός)

Πίνακας 5.1: Χαρακτηριστικά του δείγματος εργαζομένων για τον υπολογισμό του PTR

Δημογραφικά χαρακτηριστικά	Αριθμός Ατόμων	% επί συνόλου
Σύνολο εργαζομένων	8259	100%
Φύλο		
Γυναίκες	3662	44%
Άνδρες	4597	56%
Ηλικία		
18-30	1307	16%
31-50	5138	62%
51-65	1814	22%
Επίπεδο Εκπαίδευσης		
Πρωτοβάθμια ή κατώτερη δευτεροβάθμια	1114	13%
Δευτεροβάθμια	2951	36%
Τριτοβάθμια	4194	51%

Πηγή: EU-SILC 2016, Επεξεργασία στοιχείων: IOBE

Διάγραμμα 5.1: Δείκτης μέσου PTR ανά δεκατημόριο εισοδήματος

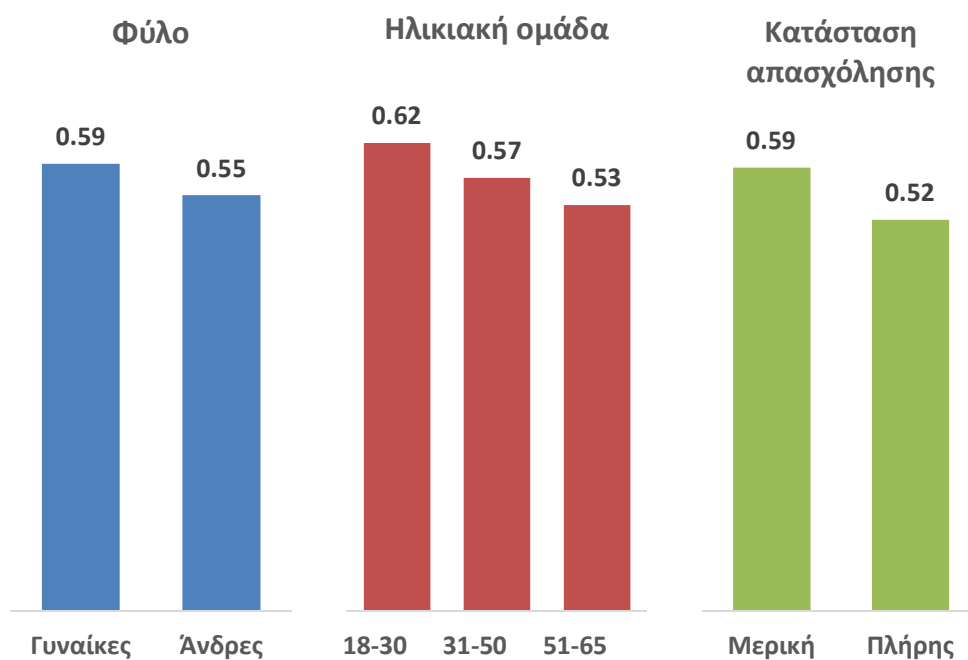


Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE, με βάση EU-SILC 2016 και ισχύον σύστημα πολιτικής το 2018 (Euromod)

Στον Πίνακα 5.1 παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά του δείγματος που επιλέχθηκε με βάση τα παραπάνω κριτήρια. Ενδιαφέρον από την άποψη της κατανομής του αντικινήτρου για εργασία έχει να εξετάσουμε κατά πόσο διαφέρει μεταξύ των νοικοκυριών με χαμηλά, μεσαία, ή υψηλά εισοδήματα. Μια αρκετά κατατοπιστική εικόνα για αυτό μπορεί να μας δώσει η μέση τιμή του PTR ανά δεκατημόριο εισοδήματος. Το Διάγραμμα 5.1 δείχνει την κατανομή του PTR μεταξύ των νοικοκυριών με βάση το εισόδημα για το βασικό σύστημα του 2018. Όπως φαίνεται, τα αντικίνητρα για εργασία είναι ισχυρότερα στα νοικοκυριά με χαμηλότερα εισοδήματα.

Η ανάλυση των αντικινήτρων για συμμετοχή στην αγορά εργασίας σε επιμέρους δημογραφικές ομάδες (Διάγραμμα 5.2) αναδεικνύει ότι τα υψηλότερα αντικίνητρα για συμμετοχή στην αγορά εργασίας αντιμετωπίζουν οι γυναίκες, οι νεότεροι σε ηλικία και οι μερικώς απασχολούμενοι. Αυτό είναι σε πλήρη αντιστοιχία με τα χαμηλά ποσοστά συμμετοχής που παρατηρούνται διαχρονικά στην Ελλάδα, ειδικά στις συγκεκριμένες δημογραφικές κατηγορίες. Είναι ενδεικτικό ότι ενώ το εθνικό ποσοστό συμμετοχής στην εργασία (για πληθυσμό ηλικίας 15-64 ετών) το 2017 ήταν 68% (σε αντιδιαστολή με μ.ό. στην ΕΕ-28 στο 74%), το αντίστοιχο ποσοστό για γυναίκες και νέους έως 25 ετών στην Ελλάδα ήταν μόλις 60% και 25% αντίστοιχα.

Διάγραμμα 5.2: Δείκτης PTR ανά δημογραφικά χαρακτηριστικά

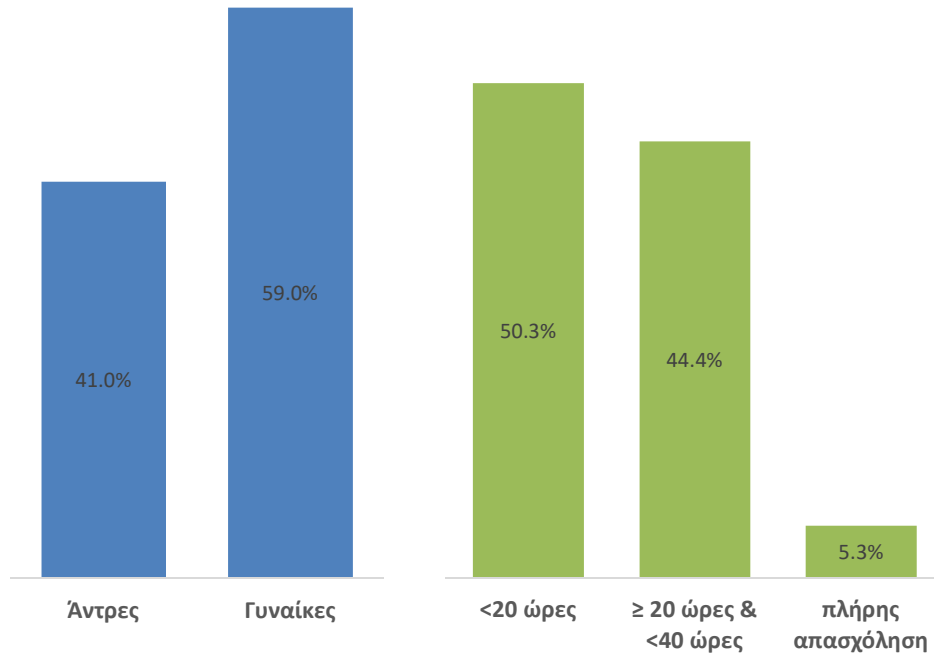


Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE, με βάση EU-SILC 2016 και ισχύον σύστημα πολιτικής το 2018 (Euromod)

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει να εξετάσουμε τα χαρακτηριστικά των ατόμων που εμφανίζονται με τα ισχυρότερα αντικίνητρα για εργασία, με βάση το υπάρχον φορολογικό πλαίσιο. Ορίζουμε εδώ ως ισχυρά αντικίνητρα για εργασία χρησιμοποιώντας το PTR, και ξεχωρίζουμε εκείνα τα άτομα στα οποία το τελευταίο υπερβαίνει το 0,75. Στο Διάγραμμα 5.3 διαπιστώνουμε πως το 59% είναι γυναίκες ενώ σχεδόν το 95% των ατόμων αυτών είναι μερικώς απασχολούμενοι.

Συμπερασματικά, μια αλλαγή στο πλαίσιο φορολογίας στην κατεύθυνση της μείωσης των εισφορών, όπως αυτή που διατυπώνεται στη Νέα Πρόταση αναδεικνύεται σημαντική ιδιαίτερα για τις πληθυσμιακές ομάδες που σήμερα αντιμετωπίζουν τα ισχυρότερα αντικίνητρα για εργασία, όπως τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα, οι γυναίκες, οι νέοι και οι μερικώς απασχολούμενοι. Στην επόμενη ενότητα, εκτιμάται το μέγεθος της επίδρασης της Νέας Πρότασης στα κίνητρα για εργασία, τόσο συνολικά, όσο και οι ευεργετικές συνέπειες ανά πληθυσμιακή ομάδα.

Διάγραμμα 5.3: Κατανομή πληθυσμού με υψηλό PTR (>75%) ανά φύλο και κατάσταση απασχόλησης



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE, με βάση EU-SILC 2016 και ισχύον σύστημα πολιτικής το 2018 (Euromod)

5.4 Αποτελέσματα εκτιμήσεων

Το δείγμα του πληθυσμού που περιγράφηκε στην προηγούμενη ενότητα προσομοιώνεται σε δύο εναλλακτικά περιβάλλοντα/συστήματα εισφορών, στα οποία υπολογίζονται τα αντίστοιχα PTR:

- Σύστημα 2018 χωρίς αλλαγές (σενάριο βάσης - *baseline*)
- Σύστημα 2018 με μειωμένες εισφορές σύμφωνα με την μεταρρύθμιση (σενάριο Νέας πρότασης - *reform*), δηλαδή εισφορές για τον εργαζόμενο για την επικουρική σύνταξη 3% × (Μεικτές αποδοχές - Κατώτατος Μισθός), όπως περιγράφηκε αναλυτικά στο κεφάλαιο 3.

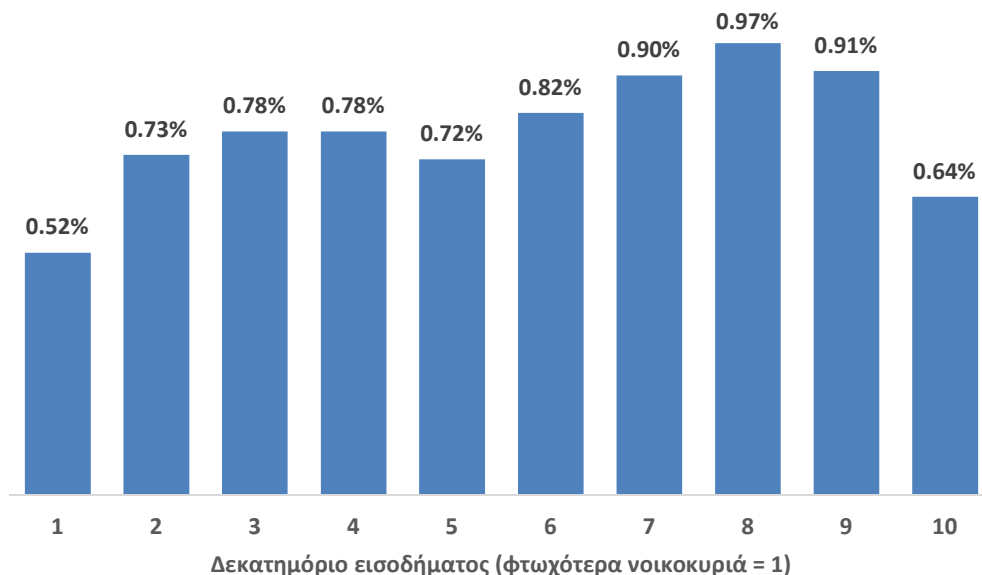
Στη συνέχεια η επίδραση στα κίνητρα για εργασία εκτιμάται σε δύο επίπεδα. Αφενός, υπολογίζεται η μεταβολή του PTR συνολικά, αλλά και για ξεχωριστές κοινωνικές ομάδες, η οποία αποδίδεται στην μεταρρύθμιση. Αφετέρου, μέσα από οικονομετρική προσέγγιση εκτιμάται η σχέση μεταξύ μεταβολών στο PTR και μεταβολών στη συνολική συμμετοχή στην αγορά εργασίας.

5.4.1 ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΣΤΟ PTR

Σύμφωνα με τη Νέα Πρόταση μεταρρύθμισης, οι ασφαλιστικές εισφορές μειώνονται σε επίπεδο μεσοσταθμικά ίσο με 4 ποσοστιαίες μονάδες, 2 π.μ. για τον εργαζόμενο και 2 π.μ. για τον εργοδότη, καθώς προβλέπεται καταβολή εισφορών 3% στο επίπεδο του ακαθάριστου εισοδήματος που ξεπερνά τον κατώτατο μισθό (το ποσό των 650 ευρώ). Αυτό συνεπάγεται αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών σε κατάσταση εργασίας *ceteris paribus*.

Οι αλλαγές στο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών που επιφέρει η μειωμένη εισφορά της Νέας Πρότασης μπορεί να υπολογιστεί μέσω της προσομοίωσης στο EUROMOD. Οι μεταβολές στα διαθέσιμα εισοδήματα των νοικοκυριών μετά την μεταρρύθμιση στο αντιπροσωπευτικό δείγμα του πληθυσμού για το έτος 2016 παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 5.4. Οι θετικές μεταβολές στο μέσο διαθέσιμο εισόδημα κυμαίνονται από 0,52% στο χαμηλότερο δεκατημόριο εισοδήματος έως 0,97% σε υψηλότερα κλιμάκια.

Διάγραμμα 5.4: Αύξηση στο διαθέσιμο εισόδημα, ανά δεκατημόριο εισοδήματος των νοικοκυριών, % μεταβολή



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Σημ.: Η εκτίμηση αφορά στο σενάριο της Νέας Πρότασης και είναι εκφρασμένη σε όρους ποσοστιαίας μεταβολής σε σχέση με το σενάριο βάσης.

Η εκτίμηση μεταβολής του PTR στο δείγμα που εξετάζουμε, πριν και μετά τη μεταρρύθμιση (Νέα Πρόταση), απεικονίζεται στον Πίνακα 5.2. Η επίδραση της προτεινόμενης μεταρρύθμισης φαίνεται μέσα από ένα συστηματικά χαμηλότερο PTR, μειωμένο περίπου κατά 2 ποσοστιαίες μονάδες. Αυτό μεταφράζεται σε μειωμένο αντικίνητρο συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Η αιτία για αυτή την μείωση είναι η μείωση των εισφορών η οποία στην κατάσταση απασχόλησης αυξάνει το διαθέσιμο εισόδημα του νοικοκυριού και επακολουθώς σε σχέση με την κατάσταση ανεργίας καθιστά την εργασία περισσότερο ελκυστική.

Στο σενάριο βάσης του συστήματος όπως ίσχυε το 2018, χωρίς μεταρρύθμιση, το 25% των ατόμων στο δείγμα μας έχει PTR μικρότερο του 0,49, σε σύγκριση με 0,47 μετά την εφαρμογή

της Νέας Πρότασης. Αυτό το μέγεθος μεταφράζεται ως ένα ποσοστό 49% (ή 47% μετά τη μεταρρύθμιση) των εισοδημάτων από εργασία στα άτομα το οποίο δεν χάνεται όταν τα άτομα μεταπηδούν από κατάσταση απασχόλησης σε κατάσταση ανεργίας. Αυτό το ποσοστό εκφράζει και το μέγεθος του αντικινήτρου για απασχόληση. Το διάμεσο PTR βρίσκεται σε επίπεδο 0,54 (0,52 μετά την εφαρμογή της Νέας Πρότασης), ενώ το 75% του δείγματος έχει PTR έως 0,60 (0,58 μετά τη μεταρρύθμιση). Ένα 25% του δείγματος επομένως χαρακτηρίζεται από αυξημένο αντικίνητρο μεγαλύτερο του 60% (58% κατά τη Νέα Πρόταση) του εισοδήματος από εργασία. Συνολικά, το εύρος του αντικινήτρου δεν παρουσιάζει μεγάλη διασπορά καθώς το 50% του δείγματος βρίσκεται σε PTR μεταξύ 0,5 – 0,6, δηλαδή σε ένα εύρος 10 ποσοστιαίων μονάδων.

Πίνακας 5.2: Κατανομή του PTR πριν και μετά τη μεταρρύθμιση (Νέα Πρόταση)

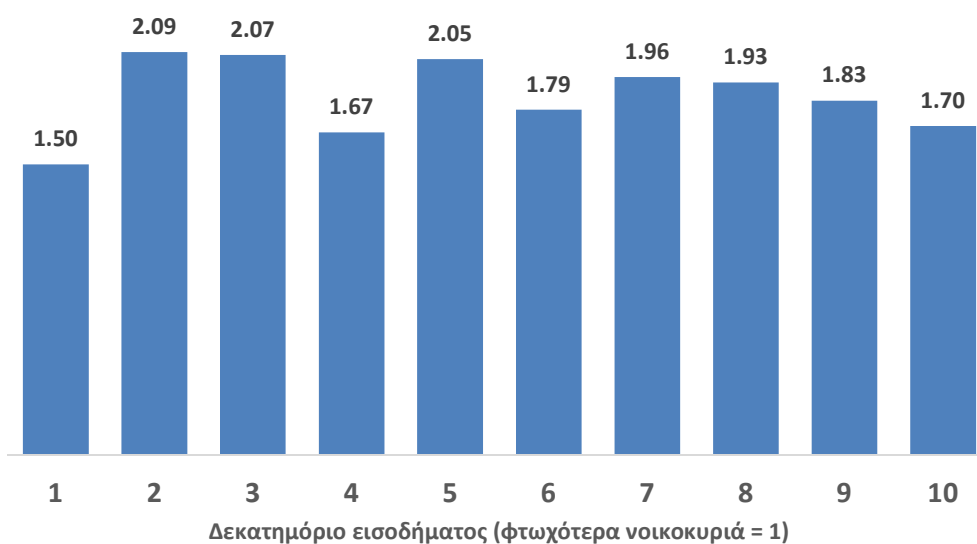
Υψος PTR ανά ποσοστημόριο	Χαμηλό 25%	Διάμεσος	Υψηλό 75%
PTR (βασικό σενάριο)	0,49	0,54	0,60
PTR (Νέα Πρόταση)	0,47	0,52	0,58

Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Τα αποτελέσματα της προσομοίωσης δείχνουν ότι με τη Νέα Πρόταση μειώνονται συστηματικά τα αντι-κίνητρα για εργασία για κάθε δεκατημόριο εισοδήματος νοικοκυριό, με τη μεγαλύτερη μείωση να καταγράφεται σε ορισμένα νοικοκυριά χαμηλών εισοδημάτων (Διάγραμμα 5.5). Το εύρος της μείωσης του PTR κυμαίνεται από 1,5 ποσοστιαία μονάδα έως 2,1 ποσοστιαίες μονάδες, με τη μέση μείωση να είναι 1,9 π.μ.

Επιπρόσθετα, εξετάζεται η επίδραση της Νέας Πρότασης στα κίνητρα ξεχωριστά για ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες και αναδεικνύεται ότι η θετική επίδραση της μεταρρύθμισης στα κίνητρα για εργασία είναι μεγαλύτερη σε κοινωνικές ομάδες με καταγεγραμμένη χαμηλότερη του μέσου όρου συμμετοχή στην αγορά εργασίας (Διάγραμμα 5.6). Πιο συγκεκριμένα, η μείωση του PTR και συνεπώς των αντι-κινήτρων για εργασία, είναι μεγαλύτερη στις γυναίκες από τους άντρες κατά 4 μονάδες βάσης, στους νέους έως 30 ετών από τους άνω των 50 ετών κατά 44 μονάδες βάσης, όπως επίσης είναι μεγαλύτερη στους μερικώς απασχολούμενους από τους πλήρως απασχολούμενους, κατά 9 μονάδες βάσης. Συμπερασματικά, η εφαρμογή της Νέας Πρότασης όχι μόνο επιτυγχάνει τη βελτίωση των κινήτρων συμμετοχής στην αγορά εργασίας, αλλά οι ευεργετικές συνέπειες είναι μεγαλύτερες ειδικά στις πληθυσμιακές κατηγορίες οι οποίες χαρακτηρίζονται από χαμηλή συμμετοχή εξ αρχής.

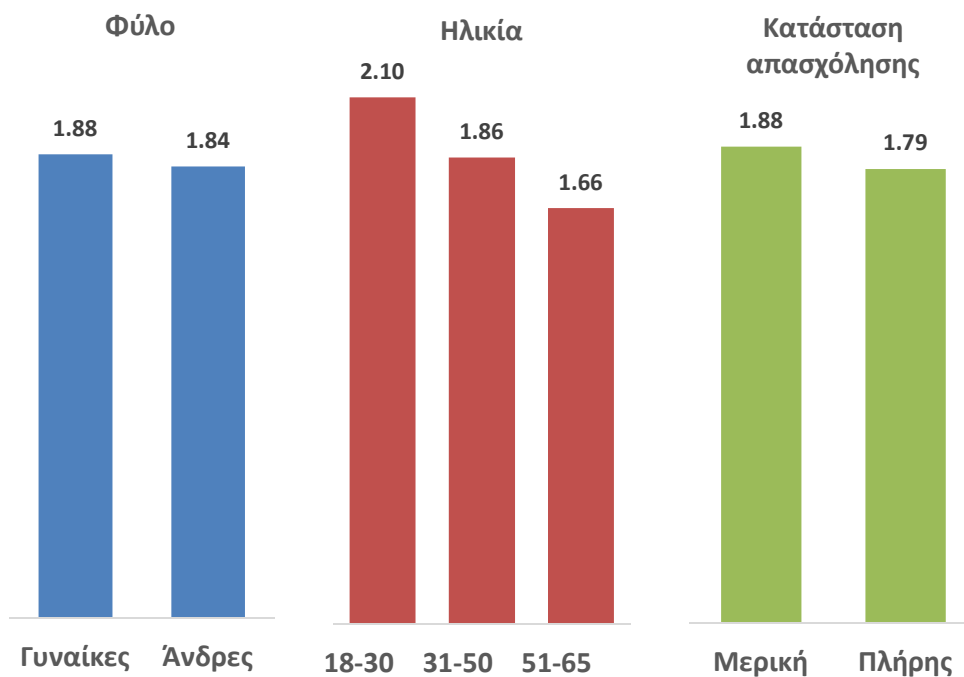
Διάγραμμα 5.5: Μείωση PTR ανά δεκατημόριο εισοδήματος, σε π.μ. (Νέα Πρόταση)



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Σημ.: Η εκτίμηση αφορά στο σενάριο της Νέας Πρότασης και είναι εκφρασμένη σε όρους μεταβολής σε σχέση με το σενάριο βάσης. Οι μεταβολές αφορούν μείωση του PTR, εκφρασμένη σε απόλυτη τιμή.

Διάγραμμα 5.6: Μείωση PTR ανά δημογραφική ομάδα, σε π.μ. (Νέα Πρόταση)



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Σημ.: Η εκτίμηση αφορά στο σενάριο της Νέας Πρότασης και είναι εκφρασμένη σε όρους μεταβολής σε σχέση με το σενάριο βάσης. Οι μεταβολές αφορούν μείωση του PTR, εκφρασμένη σε απόλυτη τιμή.

5.4.2 ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΣΤΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ

Στα πλαίσια ενός μοντέλου γραμμικής πιθανότητας το εμπειρικό ανάλογο της συνθήκης συμμετοχής στην αγορά εργασίας μπορεί να εκφραστεί σε όρους πιθανότητας για συμμετοχή στην αγορά εργασίας ως ακολούθως:

$$\Pr(\text{work})_{it} = \alpha + \beta_{ext}(1 - PTR)z_{w,it} + \varepsilon_{it}$$

Όπου $\Pr(\text{work})$ λαμβάνει την τιμή 1 αν το άτομο βρίσκεται σε κατάσταση απασχόλησης επί πληρωμή. Η σύνδεση της μεταβολής στο PTR με την πιθανότητα συμμετοχής στην αγορά εργασίας, μπορεί να εκτιμηθεί από την παραπάνω εξίσωση για το άτομο την περίοδο t . Η ελαστικότητα της συμμετοχής ως προς το PTR, δηλαδή η ποσοστιαία μεταβολή στην πιθανότητα συμμετοχής που προκύπτει από μια ποσοστιαία μεταβολή στο 1-PTR, μπορεί να εκτιμηθεί οικονομικά. Η ελαστικότητα εκτιμάται υπολογίζοντας την ποσότητα:

$$e_{ptr} = \beta_{ext}[(1 - PTR)z_{w,it}]/\Pr(\text{work})$$

Η πολυπλοκότητα στην εκτίμηση της ανωτέρω εξίσωσης έρχεται από δύο κυρίως σημεία. Αρχικά, θα πρέπει να υπολογιστεί το PTR και για άτομα τα οποία δεν συμμετέχουν στην αγορά εργασίας. Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, η εκτίμηση του PTR για τους ανέργους απαιτεί επιπλέον υποθέσεις για την κατάσταση που θα βρίσκονταν στην αγορά εργασίας. Επομένως, απαιτούνται παραδοχές όσον αφορά τόσο τον μισθό που θα αποκόμιζαν τα άτομα αυτά, όσο και για τις ώρες εργασίας τους και τα ταμεία στα οποία θα ασφαλιζόνταν. Στο Παράρτημα 9.2 έχουμε επιπλέον πληροφορίες για αυτές τις παραδοχές καθώς και επιπλέον λεπτομέρειες όσον αφορά την προσομοίωση της περίπτωσης των ατόμων που δεν εργάζονται.

Από οικονομικής άποψης, είναι πιθανό να προκύψουν προβλήματα ενδογένειας για το ε_{it} από τις εξηγητικές μεταβλητές (εισοδήματα και PTR) όσο και από την μη-παρατηρούμενη ετερογένεια των ατόμων (διαφορετικές προτιμήσεις για εργασία και αποταμίευση). Η ατομική ετερογένεια στο επίπεδο του εργαζομένου απαιτεί περισσότερες χρονικές περιόδους για να αντιμετωπιστεί, και σε αυτή την μελέτη έχουμε μόνο μία χρονική περίοδο. Για την ενδογένεια που προέρχεται από τις εξηγητικές μεταβλητές, μια στρατηγική που ακολουθείται από την σχετική βιβλιογραφία χρησιμοποιεί ως βοηθητικές μεταβλητές (instruments) ένα σετ από κατηγορικές μεταβλητές (dummies – έστω a_g) οι οποίες χωρίζουν τους εργαζομένους σε ομάδες που ορίζονται από την ηλικία, το επίπεδο μόρφωσης και το φύλο¹⁶. Αυτό ισοδυναμεί με την παλινδρόμηση γενικευμένων ελαχίστων τετραγώνων (GLS) στην ανωτέρω εξίσωση, όμως αυτή τη φορά πάνω στους μέσους όρους των μεταβλητών ανά ομάδα.

$$\overline{\Pr(\text{work})}_{gt} = \beta_{ext}\overline{(1 - PTR)z}_{gt} + \eta_{gt}$$

Εκτιμώντας την ανωτέρω σχέση με GLS, εκτιμήσαμε $\widehat{\beta}_{ext} = 0.00056833$ με p-value ίσο με 0.0042, στατιστικά σημαντικό σε οποιοδήποτε λογικό επίπεδο σφάλματος τύπου I. Ο συντελεστής μπορεί να μεταφραστεί σε αποτέλεσμα στην πιθανότητα συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Υπολογισμένη στο μέσο όρο, η ελαστικότητα της πιθανότητας συμμετοχής

¹⁶ Στο παράρτημα δίνονται περισσότερες λεπτομέρειες για την σχετική εφαρμογή της μεθοδολογίας.

ως προς το PTR εκτιμάται της τάξης του 0,75. Αυτό ερμηνεύεται ότι κάθε 1 π.μ. μείωσης του PTR αυξάνει το ποσοστό συμμετοχής στην αγορά εργασίας κατά περίπου 0,75 π.μ.

Εφόσον με την εφαρμογή της Νέας Πρότασης, εκτιμάται ότι το PTR θα μειωθεί κατά μέσο όρο κατά 1,9 ποσοστιαίες μονάδες, όπως παρουσιάστηκε στην ενότητα 5.4.1, αυτό μεταφράζεται σε αναμενόμενη αύξηση της πιθανότητας συμμετοχής στην αγορά εργασίας κατά περίπου 1,5 ποσοστιαίες μονάδες. Με δεδομένο ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat για το 2017, ο ενεργός πληθυσμός της Ελλάδας ηλικίας 15-64 ετών ήταν 4,7 εκατ. σε σχέση με συνολικό πληθυσμό ηλικίας 15-64 ετών γύρω στα 6,9 εκατ. (ποσοστό συμμετοχής 68,2%), μια εκτιμώμενη αύξηση του ποσοστού συμμετοχής στην εργασία κατά 1,5 π.μ. συνεπάγεται μια αύξηση του εργατικού δυναμικού κατά περίπου 100 χιλιάδες άτομα. Σημειώνεται ότι η εκτιμώμενη αυτή μεταβολή περιλαμβάνει, χωρίς να ξεχωρίζει, άτομα τα οποία δεν δηλώνονταν επίσημα, ή δηλώνονταν μερικώς στην εργασία τους, και τα οποία ενδεχομένως να έχουν τη δυνατότητα να καταγραφούν πλέον επίσημα, ή να καταγραφεί μεγαλύτερο μέρος της πραγματικής εργασίας τους. Η επίδραση από την ενδεχόμενη, έστω και μικρή, μείωση του ποσοστού ανεπίσημης εργασίας λόγω της μείωσης των εισφορών που προκύπτει από την εφαρμογή της Νέας Πρότασης, δεν εκτιμάται ξεχωριστά, ενώ προκύπτει ένα παράπλευρο δημοσιονομικό και διαρθρωτικό όφελος το οποίο χρήζει παραπέρα ανάλυσης, εκτός του πλαισίου της παρούσας μελέτης.

5.5 Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, μια αλλαγή στο ασφαλιστικό σύστημα στην κατεύθυνση της μείωσης των εισφορών, όπως αυτή που διατυπώνεται στη Νέα Πρόταση αναδεικνύεται σημαντική για τη βελτίωση των κινήτρων για εργασία. Η θετική επίδραση είναι μεγαλύτερη ιδιαίτερα για τις πληθυσμιακές ομάδες που σήμερα αντιμετωπίζουν τα ισχυρότερα αντικίνητρα για εργασία, όπως τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα, οι γυναίκες, οι νέοι και οι μερικώς απασχολούμενοι. Η εφαρμογή της Νέας Πρότασης εκτιμάται ότι θα αποφέρει αύξηση της συνολικής συμμετοχής στην αγορά εργασίας κατά περίπου 1,5 ποσοστιαία μονάδα, που αντιστοιχεί σε αύξηση του εργατικού δυναμικού κατά περίπου 100 χιλιάδες άτομα. Μια τόνωση αυτού του μεγέθους είναι ιδιαίτερα σημαντική στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία, μιας και θα αντισταθμίσει μέρος των απωλειών του εργατικού δυναμικού που καταγράφεται συστηματικά τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα και που επιδεινώθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης με τη μετανάστευση ενεργού και υψηλής μόρφωσης εργατικού δυναμικού στο εξωτερικό (brain drain). Συγχρόνως, η αύξηση συμμετοχής στην αγορά εργασίας ωθεί ένα κομμάτι του εργατικού δυναμικού να στραφεί από την ανεπίσημη στην επίσημη εργασία, κατεύθυνση η οποία είναι σημαντική για τις προοπτικές βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Τέλος, τα αποτελέσματα της μικροοικονομικής προσομοίωσης δείχνουν ότι οι ευεργετικές συνέπειες είναι εντονότερες για τις κοινωνικές ομάδες με χαμηλή συμμετοχή στην εργασία, συμβάλλοντας έτσι σε μια περισσότερο ομογενή σύγκλιση της συμμετοχής στην εργασία στην Ελλάδα με τον μέσο όρο της Ευρώπης.

6. ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΑ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ

6.1 Εισαγωγή

Η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων, πέρα από την βελτίωση των μικροοικονομικών κινήτρων των νοικοκυριών, έχει ευρύτερες συνέπειες στην συνολική οικονομική δραστηριότητα. Η μεταβολή παραμέτρων του συνταξιοδοτικού συστήματος όπως το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών ως ποσοστό του εισοδήματος του εργαζομένου επηρεάζει το ύψος της οριακής πραγματικής αμοιβής που εισπράττει ο εργαζόμενος¹⁷ και συνεπώς έχει επιδράσεις στα κίνητρα του ατόμου να εργαστεί, όπως αναδείχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης. Επίσης, η δημιουργία αποθεματικών στο πλαίσιο του δεύτερου και τρίτου πυλώνα του συνταξιοδοτικού συστήματος ενισχύει την αποταμίευση, δίνοντας ώθηση σε νέες επενδύσεις. Μέρος αυτών των νέων επενδύσεων είναι εγχώριες επενδύσεις που αφ' ενός τονώνουν την εγχώρια ζήτηση και απασχόληση, αλλά κυρίως ενισχύουν την παραγωγικότητα. Συνεπώς, οι νέες επενδύσεις μέσω των έμμεσων αυτών οδών, επηρεάζουν την πορεία της οικονομίας, με τα αποτελέσματα αυτών των επιδράσεων να γίνονται ιδιαίτερα εμφανή σε βάθος χρόνου. Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται εκτιμήσεις για τις επιδράσεις της εφαρμογής εναλλακτικών σεναρίων μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος σε βασικά μακροοικονομικά μεγέθη σε βάθος χρόνου. Οι μακροοικονομικές επιδράσεις των μεταρρυθμίσεων μελετώνται εκτελώντας προσομοιώσεις της υλοποίησης εναλλακτικών σεναρίων πολιτικής, στο πλαίσιο του μακροοικονομικού υποδείγματος Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF).

6.2 Το μακροοικονομικό υπόδειγμα

Το Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF) είναι ένα δυναμικό στοχαστικό μακροοικονομικό υπόδειγμα γενικής ισορροπίας (DSGE model), το οποίο αναπτύχθηκε από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και χρησιμοποιείται ευρέως για τη μελέτη των επιδράσεων μεταβολών στην οικονομική πολιτική. Το GIMF έχει ισχυρή μικροοικονομική θεμελίωση, Κεϋνσιανά και μη-Ρικαρδιανά χαρακτηριστικά, που το καθιστούν κατ' εξοχήν κατάλληλο για την ανάλυση των επιδράσεων μεταβολών στην δημοσιονομική πολιτική (Gunter, et al., 2010), όπως μεταξύ άλλων οι μεταβολές στην φορολογία και τις μεταβιβαστικές πληρωμές του Δημοσίου, αλλά και μεταβολών στις συμπεριφορές ιδιωτών.

Το υπόδειγμα περιλαμβάνει πλήθος μεταβλητών που επιτρέπουν αναλυτική περιγραφή της δημοσιονομικής και της νομισματικής πολιτικής. Αξίζει να γίνει ιδιαίτερη αναφορά στα εργαλεία που προσφέρει το υπόδειγμα για την παραμετροποίηση και περιγραφή της δημοσιονομικής πολιτικής. Σε ό,τι αφορά την πλευρά των δημοσίων εσόδων, το υπόδειγμα περιλαμβάνει μεταβλητές για την φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων (φόρος στο εισόδημα από εργασία), για την φορολογία των επιχειρήσεων (φόρος στα κέρδη των επιχειρήσεων), για την φορολογία στην κατανάλωση (φόρος επί του ύψους της τελικής

¹⁷ Στον βαθμό που το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών είναι ανάλογο με το ύψος του εισοδήματος από εργασία, και δεν συνδέεται αυστηρά με το ύψος των απολαβών (σύνταξη, επιπλέον παροχές κλπ.) για τον ασφαλισμένο στο μέλλον, οι εισφορές αυτές ισοδυναμούν λειτουργικά με φόρο στο εισόδημα από εργασία.

κατανάλωσης από τα νοικοκυριά, που αντιστοιχεί στον ΦΠΑ, τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης και άλλους συναφείς φόρους), για την φορολογία στην περιουσία (lump-sum φόρος, ανεξάρτητος από το ύψος εισοδήματος, ή κατανάλωσης των νοικοκυριών) και για τον δημόσιο δανεισμό. Σε ό,τι αφορά την πλευρά των δημοσίων δαπανών, το υπόδειγμα περιλαμβάνει μεταβλητές για την δημόσια κατανάλωση (δαπάνες του Δημοσίου για την παροχή υπηρεσιών), για τις μεταβιβαστικές πληρωμές του Δημοσίου (συντάξεις, επιδόματα κοινωνικής πολιτικής κ.α.), για τις δημόσιες επενδύσεις, καθώς και για τις δαπάνες για τοκοχρεολύσια, που αφορούν τον δανεισμό του Δημοσίου. Μία εκτενέστερη περιγραφή της δομής και των χαρακτηριστικών του υποδείγματος παρατίθεται στο Παράρτημα 9.3. Η πλήρης και αναλυτική περιγραφή του υποδείγματος δίνεται από τους (Kumhof, Muir, Mursula, & Laxton, 2010), ενώ μία διεξοδική παρουσίαση των χαρακτηριστικών και της συμπεριφοράς του υποδείγματος παρουσιάζεται από τους (Anderson, et al., 2013).

Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, η διαμέτρηση (calibration) του υποδείγματος έγινε με βάση τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα αναλυτικά στατιστικά στοιχεία για την Ελλάδα, από τις βάσεις δεδομένων εθνικών λογαριασμών της Eurostat, τα οποία αφορούν το έτος 2016.

6.3 Σενάρια και προσομοιώσεις

Στο πλαίσιο του υποδείγματος, οι ασφαλιστικές εισφορές αντιμετωπίζονται ως τμήμα των φόρων στο εισόδημα, καθώς το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών ενός εργαζομένου είναι συνάρτηση του εισοδήματός του. Η συνταξιοδοτική δαπάνη του Δημοσίου αντιμετωπίζεται ως τμήμα των μεταβιβάσεων του Δημοσίου. Οι εγχώριες επενδύσεις που προκύπτουν ως συνέπεια της ενίσχυσης της αποταμίευσης, λόγω μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος (π.χ. με την ενίσχυση του δεύτερου και τρίτου πυλώνα του συστήματος), αντιμετωπίζονται ως μέρος των δημοσίων επενδύσεων.¹⁸

6.3.1 ΣΕΝΑΡΙΟ ΒΑΣΗΣ

Το σενάριο της (ΕΑΑ, 2015) χρησιμοποιείται ως σενάριο βάσης και αφορά προβλέψεις για την εξέλιξη βασικών οικονομικών μεγεθών στην περίοδο 2017-2060 υποθέτοντας ότι το συνταξιοδοτικό σύστημα παραμένει ως έχει, χωρίς μεταβολές στην δομή και τις

¹⁸ Στην πραγματικότητα, οι εγχώριες επενδύσεις λόγω αύξησης της αποταμίευσης, παραδείγματος χάριν με την ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα, αναμένεται να γίνουν από ιδιωτικούς φορείς και όχι από το Δημόσιο. Το υπόδειγμα περιλαμβάνει μεν μεταβλητή για τις ιδιωτικές επενδύσεις, εντούτοις, στο πλαίσιο του υποδείγματος, οι ιδιωτικές αυτές επενδύσεις καθορίζονται ενδογενώς, ως αποτέλεσμα της βελτιστοποιητικής συμπεριφοράς των οικονομικών μονάδων. Προκειμένου να εισαχθεί ως στοιχείο των προσομοιώσεων μια εξωγενής αύξηση των επενδύσεων και να μελετηθούν οι μακροοικονομικές επιδράσεις της, ιδιαίτερα μέσω της ενίσχυσης του σχηματισμού κεφαλαίου και της παρεπόμενης τόνωσης της παραγωγικότητας της εργασίας, η αύξηση των επενδύσεων αντιμετωπίστηκε ως ενίσχυση των δημοσίων επενδύσεων, οι οποίες στο υπόδειγμα καθορίζονται εξωγενώς, με την μορφή παραμέτρου της δημοσιονομικής πολιτικής. Τα αποτελέσματα των προσομοιώσεων που διεξήχθησαν με βάση αυτήν την αντιμετώπιση των επενδύσεων προσφέρουν μια πολύ καλή προσέγγιση των αποτελεσμάτων που θα προέκυπταν από μία εξωγενή τόνωση των ιδιωτικών επενδύσεων, δεδομένου ότι στην διαμέτρηση των παραμέτρων του υποδείγματος, οι παράμετροι που καθορίζουν την οικονομική σημασία των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων (βαρύτητα του ιδιωτικού/δημοσίου κεφαλαίου στις συναρτήσεις παραγωγής και ρυθμός απομείωσης-απόσβεσης δημοσίου/ιδιωτικού κεφαλαίου) τέθηκαν στο ίδιο ύψος.

παραμέτρους του, καθ' όλη την διάρκεια της περιόδου. Πιο συγκεκριμένα, το βασικό σενάριο περιλαμβάνει προβλέψεις για την εξέλιξη των συνολικών εισπράξεων του Δημοσίου από ασφαλιστικές εισφορές, ως ποσοστό του ΑΕΠ, για κάθε έτος στην περίοδο 2017-2060, καθώς και προβλέψεις για την πορεία των δαπανών του Δημοσίου για συντάξεις, ως ποσοστό του ΑΕΠ, για την ίδια περίοδο, υπό την υπόθεση ότι δεν υπάρχει μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος σε αυτήν την περίοδο.¹⁹

6.3.2 ΣΕΝΑΡΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Κάθε πρόταση μεταρρύθμισης και αναμόρφωσης του συνταξιοδοτικού συστήματος περιλαμβάνει μέτρα πολιτικής, όπως μεταβολές των συντελεστών που καθορίζουν το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών ή το ύψος των συντάξεων. Τα μέτρα αυτά επηρεάζουν τα έσοδα του Δημοσίου από ασφαλιστικές εισφορές, καθώς και τις δαπάνες του Δημοσίου για συντάξεις²⁰. Επίσης, τα μέτρα αυτά συχνά επηρεάζουν το ύψος των επενδύσεων στην χώρα, όπως στην περίπτωση μέτρων ενίσχυσης του δεύτερου και τρίτου πυλώνα του συνταξιοδοτικού συστήματος, η οποία οδηγεί σε τόνωση της αποταμίευσης, με μέρος της νέας αποταμίευσης να τροφοδοτεί εγχώριες επενδύσεις.

Η **Νέα Πρόταση** μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού που παρατίθεται στην παρούσα μελέτη προβλέπει μια σχετικά ήπια μείωση εσόδων ένεκα της προτεινόμενης μείωσης των εισφορών, με οριακή μείωση δαπανών σε σχέση με το βασικό σενάριο (πρακτικά, το ύψος των παροχών δεν μεταβάλλεται), ενώ επίσης προβλέπει ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα, και συνεπώς ενίσχυση των επενδύσεων. Η Νέα Πρόταση προβλέπει επίσης και τη δυνατότητα ενίσχυσης του τρίτου πυλώνα του συστήματος,²¹ από την οποία δημιουργείται μια σχετικά μικρότερη μεν, αλλά σημαντική, επιπλέον ενίσχυση της αποταμίευσης και των επενδύσεων.

Για λόγους σύγκρισης, εκτιμάται και η επίδραση από την πρόταση μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος των **Νεκτάριου-Τήνιου-Συμεωνίδη (ΝΤΣ)**, όπως έχει περιγράψει αναλυτικά σε προηγούμενες ενότητες, που προβλέπει σημαντική μείωση των εσόδων από εισφορές, αλλά και δραστική μείωση των δαπανών για συντάξεις, σε σχέση με το βασικό σενάριο. Η πρόταση αυτή προβλέπει επίσης μεγαλύτερη ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού δεύτερου πυλώνα του συστήματος, συνεπώς επιφέρει μεγάλη αύξηση

¹⁹ Οι βασικές παράμετροι του ασφαλιστικού συστήματος, όπως το ποσοστό του εισοδήματος των εργαζομένων που καταβάλλεται ως ασφαλιστική εισφορά για σύνταξη, παραμένουν σταθερές καθ' όλη την διάρκεια της περιόδου. Υπάρχουν, ωστόσο, δημογραφικές και άλλες μακροοικονομικές μεταβολές κατά την περίοδο αυτή, όπως περιγράφονται στις παραδοχές της (ΕΑΑ, 2015). Προτιμήθηκε η χρήση του βασικού σεναρίου της (ΕΑΑ, 2015) έναντι της (ΕΑΑ, 2018), επειδή για το πρώτο σενάριο υπήρξε πρόσβαση σε συγκρίσιμα στοιχεία αναλογιστικών προβολών για την πρόταση ΝΤΣ και με βάση αυτά και σε στοιχεία αναλογιστικών προβολών για τη Νέα Πρόταση. Η μεθοδολογία της παρούσας ενότητας εκτιμάει ποσοτικά διαφορές από το σενάριο βάσης, οπότε κρίθηκε απαραίτητο οι αναλογιστικές προβολές τόσο του σεναρίου βάσης όσο και των σεναρίων μεταρρύθμισης να βασίζονται στις ίδιες μακροοικονομικές και δημογραφικές παραδοχές.

²⁰ Επομένως επηρεάζουν και το μέγεθος του δημοσιονομικού κενού της χρηματοδότησης του συνταξιοδοτικού συστήματος.

²¹ Παρουσιάζονται δύο εκδοχές της Νέας Πρότασης, η πρώτη εκδοχή χωρίς ενίσχυση του τρίτου πυλώνα, ενώ η δεύτερη εκδοχή περιλαμβάνει τέτοια ενίσχυση, ώστε να φανεί η διακριτή επίδρασή της.

των διαθέσιμων αποθεματικών και άρα των επενδύσεων, σε αντιδιαστολή βέβαια με ένα σημαντικό υψηλότερο δημοσιονομικό κόστος εφαρμογής.²²

Με δεδομένα τα χαρακτηριστικά κάθε πρότασης μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος και εκείνα του σεναρίου βάσης, καθώς και τις βασικές δημογραφικές και μακροοικονομικές παραδοχές και τις αναλογιστικές προβολές της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής στο πόρισμα του 2015, υπολογίστηκαν για κάθε πρόταση και για το σενάριο βάσης, οι συνολικές ετήσιες επιπτώσεις στα έσοδα του Δημοσίου από ασφαλιστικές εισφορές και στις δημόσιες δαπάνες για συντάξεις, ως ποσοστά του ΑΕΠ, για κάθε έτος στην περίοδο 2017-2060. Υπολογίστηκε επίσης για κάθε πρόταση μεταρρύθμισης το ύψος της νέας αποταμίευσης που δημιουργείται κάθε έτος, και κατευθύνεται σε επενδύσεις, ετησίως, ως ποσοστό του ΑΕΠ, για την ίδια περίοδο²³. Εντούτοις, δεν μπορεί να προβλεφθεί με ακρίβεια ποιο μέρος των νέων επενδύσεων θα τοποθετηθεί στην Ελλάδα, υποστηρίζοντας έτσι την εγχώρια παραγωγική υποδομή και ενισχύοντας την παραγωγικότητα στην ελληνική οικονομία. Για τον λόγο αυτό, εξετάστηκαν εναλλακτικές υποθέσεις για το μέρος των νέων επενδύσεων που τοποθετείται εγχωρίως²⁴, και συγκεκριμένα τόσο για τη Νέα Πρόταση όσο και για την πρόταση ΝΤΣ, σε καθεμία από τις δύο εκδοχές της πρώτης, δηλαδή με και χωρίς την ενίσχυση του τρίτου πυλώνα. Συγκεκριμένα, εξετάστηκαν τέσσερις περιπτώσεις με βάση την υπόθεση ότι το ποσοστό των νέων επενδύσεων που τοποθετείται στην Ελλάδα είναι 75%, ή 50%, ή 25%, ή 0%, δηλαδή στην τελευταία περίπτωση δεν ενισχύονται καθόλου οι εγχώριες επενδύσεις.

Με τον τρόπο αυτό προέκυψαν 12 σενάρια μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος: 4 σενάρια για τη Νέα Πρόταση χωρίς την ενίσχυση του τρίτου πυλώνα (ένα σενάριο για κάθε ποσοστό εγχώριας τοποθέτησης επενδύσεων), 4 σενάρια για τη Νέα Πρόταση με ενίσχυση του τρίτου πυλώνα, και αντίστοιχα 4 σενάρια για την πρόταση ΝΤΣ.

Στο πλαίσιο της μακροοικονομικής ανάλυσης, κάθε σενάριο μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος εκφράζεται και αποτυπώνεται μαθηματικά ως συνδυασμός μεταβολών σε μακροοικονομικές μεταβλητές, που περιλαμβάνει μεταβολές στο ύψος των εσόδων του Δημοσίου από φόρους στο εισόδημα, εκτεφρασμένων ως ποσοστό του ΑΕΠ, στο ύψος των δαπανών του Δημοσίου για μεταβιβάσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ και στο ύψος των επενδύσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ, καθ' όλη την διάρκεια της περιόδου 2017-2060.

6.3.3 ΠΡΟΣΟΜΟΙΩΣΕΙΣ

Η προσομοίωση ενός σεναρίου στο πλαίσιο του μακροοικονομικού υποδείγματος γίνεται ακολουθώντας την εξής διαδικασία. Αρχικά κατασκευάζονται χρονοσειρές για τα δημόσια έσοδα από φορολογία εισοδήματος, για τις μεταβιβάσεις του Δημοσίου και για τις επενδύσεις, με όλα αυτά τα μεγέθη εκτεφρασμένα ως ποσοστά του ΑΕΠ. Οι χρονοσειρές αυτές ξεκινούν από τις τιμές των μεγεθών στο σημείο ισορροπίας της διαμέτρησης του

²² Ανάλογες εκτιμήσεις με χρήση μακροοικονομικού υποδείγματος της επίδρασης σεναρίων πολιτικής τα οποία είναι δραστικότερα αλλά και με μεγαλύτερο κόστος από τη Νέα Πρόταση, παρουσιάζονται από τους (Χριστοδουλάκης, και συν., 2018) και (IHS Markit, 2018).

²³ Οι καθαρές νέες επενδύσεις ισούνται με τη διαφορά στα αποθεματικά μεταξύ δύο περιόδων.

²⁴ Οι νέες επενδύσεις δύνανται να κατευθυνθούν τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό. Το ποσοστό αυτών που εν τέλει θα κατευθυνθεί στην Ελλάδα μπορεί να ενισχυθεί τόσο μέσα από το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο όσο και μέσα από ένα κατάλληλο πλαίσιο φορολογικών κινήτρων.

υποδείγματος (στατιστικά στοιχεία για το έτος 2016) και εξελίσσονται στον χρόνο ακολουθώντας, αντιστοίχως, τις μεταβολές των εσόδων από ασφαλιστικές εισφορές, των δαπανών για συντάξεις και των εγχώριων επενδύσεων, πάντα ως ποσοστά του ΑΕΠ, όπως προβλέπονται στο υπό εξέταση σενάριο. Οι χρονοσειρές αυτές εισάγονται στην προσομοίωση του μακροοικονομικού υποδείγματος ως ταυτόχρονες εξωγενείς διαταραχές (σοκ) και υπολογίζεται η απόκριση του υποδείγματος, που περιλαμβάνει χρονοσειρές για όλες τις μεταβλητές του υποδείγματος, για την μετάβαση από την αρχική κατάσταση της οικονομίας (διαμέτρηση σε στατιστικά στοιχεία των μεγεθών για το 2016) σε μία νέα κατάσταση της οικονομίας, στην οποία τα εξωγενώς καθορισμένα μεγέθη έχουν τις τιμές του τελευταίου έτους της ανάλυσης (2060).

Αρχικά εκτελείται προσομοίωση του υποδείγματος με το σενάριο βάσης και αποθηκεύονται τα αποτελέσματα (χρονοσειρές) για τις μεταβλητές του υποδείγματος, συμπεριλαμβανομένου του ΑΕΠ και της απασχόλησης στην Ελλάδα. Ακολούθως εκτελείται προσομοίωση του υποδείγματος για κάθε ένα από τα 12 προαναφερθέντα σενάρια. Από την προσομοίωση ενός σεναρίου προκύπτουν, μεταξύ άλλων, χρονοσειρές για το ελληνικό ΑΕΠ και την απασχόληση. Από τις χρονοσειρές αυτές αφαιρούνται οι αντίστοιχες χρονοσειρές του σεναρίου βάσης. Με τον τρόπο αυτό απομονώνεται και αναδεικνύεται η επίδραση επί αυτών των οικονομικών μεγεθών, η οποία πηγάζει από την διαφορά του υπό εξέταση σεναρίου από το σενάριο βάσης. Πιο συγκεκριμένα, με αυτήν την διαδικασία εξουδετερώνεται κάθε επίδραση επί αυτών των οικονομικών μεγεθών (ΑΕΠ και απασχόληση) που απορρέει από όλες τις υπόλοιπες υποθέσεις, οι οποίες υπεισέρχονται στην διαμόρφωση των σεναρίων, συμπεριλαμβανομένων των υποθέσεων για τις δημογραφικές και τις μακροοικονομικές εξελίξεις κατά την διάρκεια της περιόδου 2017-2060 κλπ., καθώς όλες αυτές οι υποθέσεις είναι κοινές στο σενάριο βάσης και σε όλα τα σενάρια μεταρρύθμισης²⁵. Έτσι, οι διακυμάνσεις που απομένουν στα οικονομικά μεγέθη (ΑΕΠ, απασχόληση) μπορούν να αποδοθούν εξ ολοκλήρου στις δομικές αλλαγές του συνταξιοδοτικού συστήματος που περιγράφονται στο εκάστοτε υπό εξέταση σενάριο.

6.4 Αποτελέσματα εκτιμήσεων

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης με τις προσομοιώσεις δείχνουν ότι το σενάριο της Νέας Πρότασης, τόσο με ενίσχυση του τρίτου πυλώνα όσο και χωρίς αυτήν, επιφέρει σημαντική ενίσχυση της οικονομικής δραστηριότητας σε βάθος χρόνου, η οποία αρχίζει να γίνεται αισθητή ήδη από τα πρώτα έτη μετά την έναρξη ισχύος της εκάστοτε μεταρρύθμισης.

Στο Διάγραμμα 6.1 παρουσιάζεται η μεσο-μακροχρόνια επίδραση στο πραγματικό ΑΕΠ και στην απασχόληση στην Ελλάδα από την υλοποίηση της Νέας Πρότασης. Το διάγραμμα αποτυπώνει διακριτά την επίδραση από την ενίσχυση του δεύτερου (π2) και του τρίτου (π3)

²⁵ Αξίζει να σημειωθεί, ότι αν είχε χρησιμοποιηθεί ως σενάριο βάσης το σενάριο της (ΕΑΑ, 2018), και παράλληλα αν ο υπολογισμός των επιδράσεων σε δημόσια έσοδα, δαπάνες και επενδύσεις τόσο για την πρόταση ΝΤΣ όσο και την Νέα Πρόταση είχε βασιστεί επίσης στις παραδοχές της (ΕΑΑ 2018), τα αποτελέσματα της ανάλυσης (οι διαφορές επιδράσεων στα κύρια μακροοικονομικά μεγέθη μεταξύ της εκάστοτε μεταρρύθμισης και του σεναρίου βάσης) θα ήταν περίπου τα ίδια. Ενδεχομένως θα προέκυπταν κάποιες μικρές αποκλίσεις, λόγω των μη γραμμικών χαρακτηριστικών του μακροοικονομικού υποδείγματος, οι οποίες όμως δεν θα άλλαζαν ουσιωδώς την εικόνα των αποτελεσμάτων.

πυλώνια και αυτό για κάθε εναλλακτική υπόθεση σχετικά με τον βαθμό εγχώριας τοποθέτησης των νέων επενδύσεων που κινητοποιεί η μεταρρύθμιση, δηλαδή το ποσοστό της νέας αποταμίευσης που κατευθύνεται σε εγχώριες επενδύσεις, κατά 75%, ή 50%, ή 25%, ή καθόλου. Με τις συνεχόμενες γραμμές παρουσιάζονται οι επιδράσεις στο πραγματικό ΑΕΠ και στην απασχόληση στην χώρα από την εφαρμογή της Νέας Πρότασης για την μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, χωρίς ενίσχυση του τρίτου πυλώνα του συστήματος. Με τις διακεκομμένες γραμμές παρουσιάζονται οι επιδράσεις της Νέας Πρότασης με ενίσχυση και του τρίτου πυλώνα του συστήματος (π3), όπως περιγράφεται στην ενότητα των σεναρίων προς ποσοτικοποίηση. Όπως γίνεται εμφανές, η ενίσχυση του τρίτου πυλώνα εντείνει τις ευεργετικές μακροοικονομικές επιδράσεις της μεταρρύθμισης.

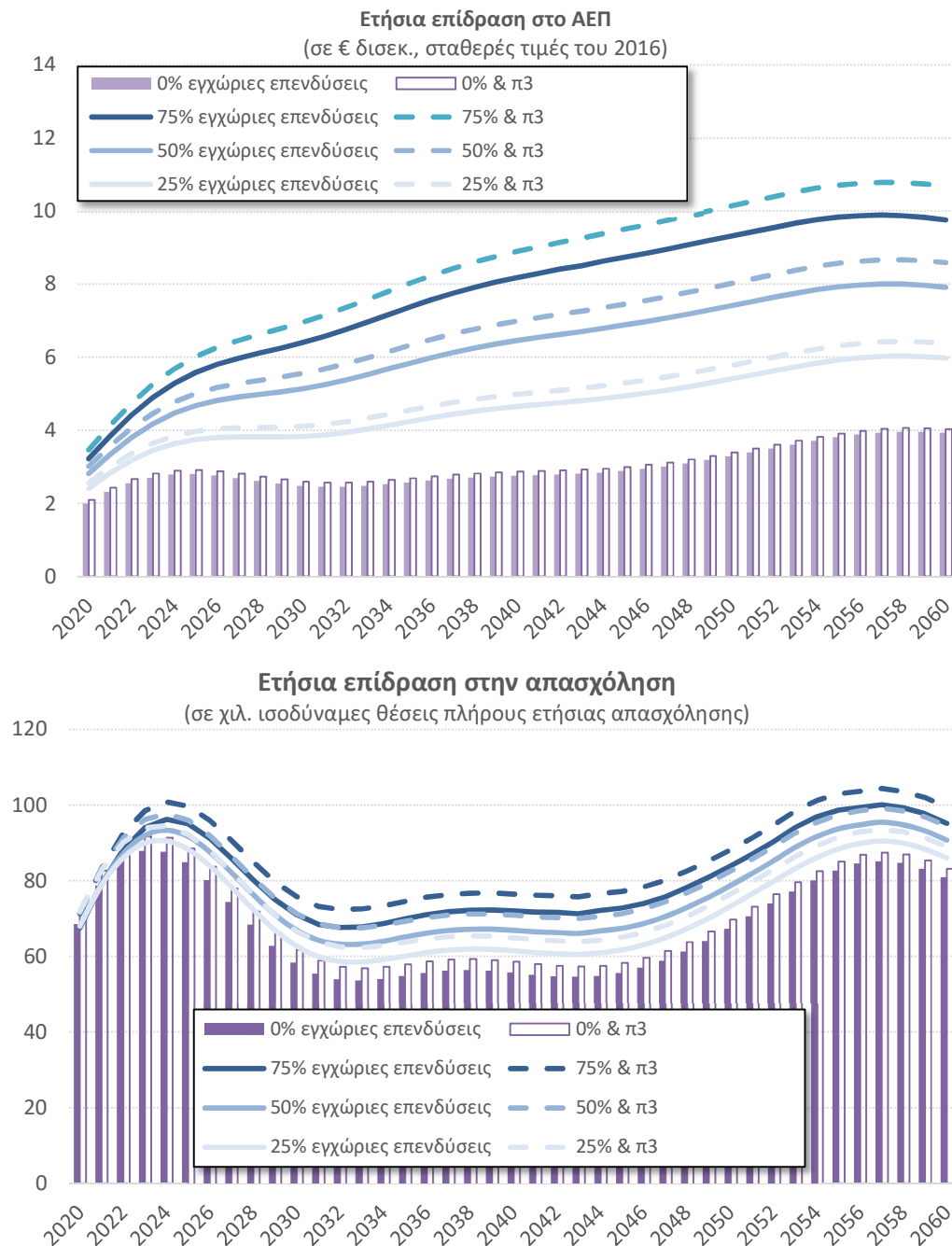
Η **επίδραση της μεταρρύθμισης στο ΑΕΠ** παρουσιάζεται ως διαφορά από το σενάριο βάσης για κάθε έτος στην περίοδο 2020-2060, σε σταθερές τιμές του έτους 2016. Στην θεωρητική περίπτωση που δεν υπάρχουν νέες εγχώριες επενδύσεις (υπόθεση 0%), αναδεικνύεται η θετική επίδραση στο ΑΕΠ που αποδίδεται εξ ολοκλήρου στη μείωση των εισφορών. Έτσι, η μείωση του συντελεστή υποχρεωτικών εισφορών της Νέας Πρότασης, μεσοσταθμικά κατά περίπου 3 π.μ., οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά €2,8 δισεκ. κατ'έτος κατά μέσο όρο την περίοδο 2017-2060, ή κατά €3,0 δισεκ. κατ'έτος με ενίσχυση του π3. Ενδεικτικά, ένεκα της μείωσης των εισφορών, η Νέα Πρόταση έχει ως αποτέλεσμα το ΑΕΠ το 2020 να είναι κατά €2,0 δισεκ. (χωρίς ενίσχυση π3) και €2,1 δισεκ. (με ενίσχυση π3) υψηλότερο, από ότι θα ήταν χωρίς την μεταρρύθμιση. Αντίστοιχα, εκτιμάται η θετική επίδραση στο ΑΕΠ από την αύξηση των εγχώριων επενδύσεων. Η συσσώρευση αποταμιεύσεων αυξάνει την επίδραση στο ετήσιο ΑΕΠ σε €4,4 με €7,4 δισεκ. κατά μέσο όρο την περίοδο 2017-2060 (ή €4,7 με €8,0 δισεκ. κατά μέσο όρο με ενίσχυση του π3), ανάλογα με το ποσοστό που θα κατευθυνθεί σε εγχώριες επενδύσεις (σενάρια από 25% έως 75%). Παρατηρείται έτσι ότι μια αύξηση του ποσοστού νέων επενδύσεων που τοποθετούνται εγχώρια κατά 25 π.μ. οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατ'έτος κατά περίπου €1,7 δισεκ. σε μακροχρόνια βάση. Είναι φανερό ότι η υλοποίηση αυτής της μεταρρυθμιστικής πρότασης έχει δραστηριές θετικές επιδράσεις στην πορεία της οικονομίας. Σε βάθος χρόνου, η υλοποίηση της μεταρρύθμισης ωθεί την οικονομία να παράγει ετησίως έως και €10,8 δισεκ. περισσότερο προϊόν, από ότι θα παρήγαγε χωρίς την μεταρρύθμιση, με αντίστοιχα ισχυρή τόνωση της απασχόλησης.

Ως προς την ανάδειξη της επίδρασης ξεχωριστά από τη **ενίσχυση του π3**, με ένα μέσο σενάριο ποσοστού εγχώριων επενδύσεων (50%), η Νέα Πρόταση χωρίς ενίσχυση του π3 εκτιμάται ότι οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά μ.ο. €5,9 δισεκ. κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια και σωρευτικά περί τα €260 δισεκ. Αντίστοιχα, με ενίσχυση του π3, το πραγματικό ΑΕΠ αυξάνεται κατά μ.ο. €6,4 δισεκ. κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια και σωρευτικά περί τα €280 δισεκ.

Η **επίδραση της μεταρρύθμισης στην απασχόληση** παρουσιάζεται ως διαφορά από το σενάριο βάσης για κάθε έτος στην περίοδο 2020-2060. Η Νέα Πρόταση οδηγεί σε μέση αύξηση των ισοδύναμα πλήρως απασχολούμενων από 65 χιλ. έως 78 χιλ. άτομα (για 0% έως 75% επενδύσεις χωρίς ενίσχυση του π3), και αντίστοιχα από 69 χιλ. έως 84 χιλ. άτομα (για 0% έως 75% επενδύσεις με ενίσχυση του π3) κατά τη διάρκεια της μακροχρόνιας περιόδου. Όπως φαίνεται από τα διαγράμματα των επιδράσεων στην απασχόληση που προκαλούνται από τα διάφορα σενάρια, καθοριστικός παράγοντας που επηρεάζει την πορεία της απασχόλησης είναι η έκταση της μείωσης των ασφαλιστικών εισφορών, οι οποίες

επηρεάζουν τα κίνητρα των ατόμων για εργασία, και σε μικρότερο βαθμό το ύψος των εγχώριων επενδύσεων.

Διάγραμμα 6.1: Μεσο-μακροχρόνια επίδραση Νέας Πρότασης στο πραγματικό ΑΕΠ και στην απασχόληση, στην περίοδο 2020-2060



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Σημ.: Παρουσιάζεται η διαφορά του ύψους του πραγματικού ΑΕΠ (σε τιμές 2016) και της απασχόλησης (σε ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης), με εφαρμογή της μεταρρύθμισης, από το ύψος του πραγματικού ΑΕΠ και της απασχόλησης υπό το σενάριο βάσης αντίστοιχα, για κάθε έτος. Η επίδραση εκτιμάται υπό εναλλακτικές υποθέσεις σχετικά με το ποσοστό της νέας αποταμίευσης που

κατευθύνεται σε εγχώριες επενδύσεις (0%, 25%, 50%, 75%). Οι συνεχείς καμπύλες αφορούν σενάρια χωρίς ενίσχυση του τρίτου πυλώνα. Οι διακεκομμένες καμπύλες αφορούν σενάρια με ενίσχυση του τρίτου πυλώνα.

Είναι αξιοσημείωτο ότι οι ευεργετικές μακροοικονομικές επιδράσεις της Νέας Πρότασης είναι ορατές ήδη από την πρώτη πενταετία εφαρμογής της (**Error! Reference source not found.**). Ακόμα και στην θεωρητική ακραία περίπτωση του 0% εγχωρίων επενδύσεων, η Νέα Πρόταση οδηγεί σε σωρευτική αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά τουλάχιστον €8,2 δισεκ. την πρώτη 5ετία, η οποία αυξάνεται σε €13,5 δισεκ. σε περίπτωση εγχώριας επένδυσης του 75% των νέων αποταμιεύσεων και σε €14,6 δισεκ. αν ταυτόχρονα ενισχυθεί και ο τρίτος πυλώνας. Υποθέτοντας ενδεικτικά ότι το 75% της νέας αποταμίευσης τοποθετείται σε εγχώριες επενδύσεις, και ταυτόχρονα ενισχύεται ο τρίτος πυλώνας, εκτιμάται ότι το ετήσιο ΑΕΠ θα είναι υψηλότερο κατά €2,9 δισεκ. από το επίπεδο του σεναρίου βάσης κατά μέσον όρο στην πρώτη πενταετία εφαρμογής, σε πραγματικούς όρους, σε τιμές του έτους 2016.

Πίνακας 6.1: Επίδραση Νέας Πρότασης κατά την πρώτη πενταετία εφαρμογής

Εκτίμηση επίδρασης την πρώτη 5-ετία	0%	25%	50%	75%	75% & 3 ^{ος} πυλώνας
στο μέσο ετήσιο ΑΕΠ (σε € δισεκ., σταθερές τιμές 2016)	1,6	2,0	2,4	2,7	2,9
στο μέσο ετήσιο ΑΕΠ (ως % διαφορά από το σενάριο βάσης)	0,9	1,1	1,3	1,5	1,7
σε όρους σωρευτικής επίδρασης στο ΑΕΠ (σε € δισεκ., σταθερές τιμές 2016)	8,2	10,0	11,8	13,5	14,6
στον μέσο ετήσιο πραγματικό ρυθμό ανάπτυξης (σε ποσοστιαίες μονάδες)	0,21	0,27	0,32	0,38	0,41

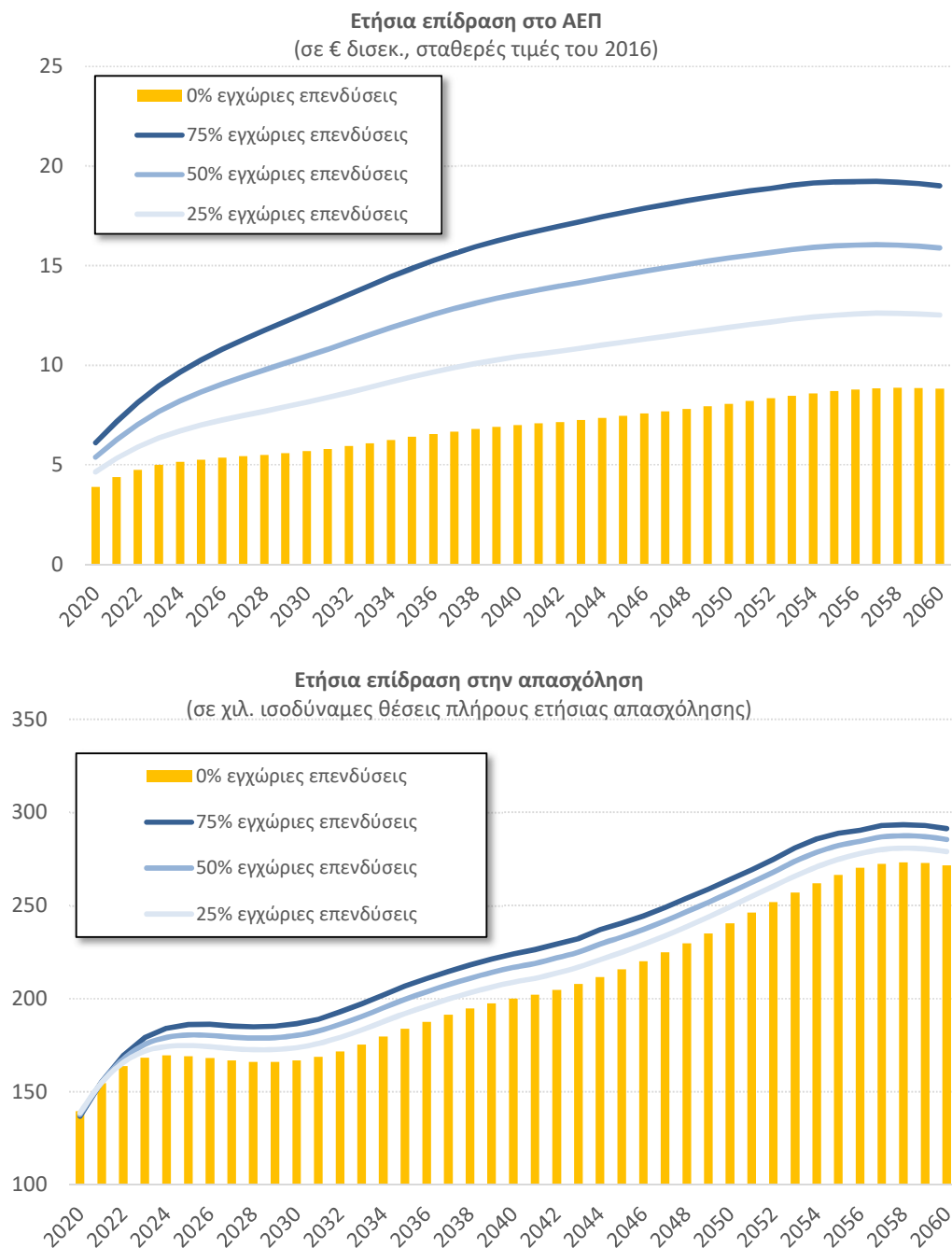
Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Χρησιμοποιώντας την ίδια μεθοδολογία, στο Διάγραμμα 6.2 παρουσιάζεται η εκτίμηση της μεσο-μακροχρόνιας επίδρασης στο πραγματικό ΑΕΠ και στην απασχόληση στην Ελλάδα από την υλοποίηση της μεταρρυθμιστικής πρότασης ΝΤΣ (Νεκτάριος, Τήνιος, & Συμεωνίδης, 2018), διακριτά για κάθε εναλλακτική υπόθεση σχετικά με τον βαθμό εγχώριας τοποθέτησης των νέων επενδύσεων που κινητοποιεί η μεταρρύθμιση. Η επίδραση της μεταρρυθμίσης στο ΑΕΠ παρουσιάζεται ως διαφορά από το σενάριο βάσης για κάθε έτος στην περίοδο 2020-2060, και αντίστοιχα για την απασχόληση. Έτσι, η εφαρμογή της μεταρρυθμιστικής πρότασης ΝΤΣ, υποθέτοντας ότι η νέα αποταμίευση που δημιουργείται από την εφαρμογή της πρότασης τοποθετείται σε ποσοστό 75% σε εγχώριες επενδύσεις, έχει ως αποτέλεσμα το ΑΕΠ της Ελλάδας να είναι το έτος 2020 κατά €6,1 δισεκ. υψηλότερο, σε τιμές του έτους 2016, από ότι θα ήταν χωρίς την εφαρμογή της μεταρρύθμισης. Κατ' ανάλογο τρόπο, υποθέτοντας ότι δεν υπάρχουν νέες εγχώριες επενδύσεις (0% τοποθέτηση επενδύσεων εγχωρίως), η πρόταση ΝΤΣ έχει ως αποτέλεσμα το ΑΕΠ της χώρας το 2020 να είναι κατά €3,9 δισεκ. υψηλότερο, σε τιμές 2016, σε σχέση με το σενάριο βάσης. Σε βάθος χρόνου, η υλοποίηση της μεταρρύθμισης ωθεί την οικονομία να παράγει έως και €19 δισεκ. περισσότερο προϊόν, από ότι θα παρήγαγε χωρίς την μεταρρύθμιση, με αντίστοιχα ισχυρή τόνωση της απασχόλησης.

Είναι φανερό ότι η υλοποίηση της πρότασης ΝΤΣ έχει επίσης δραστικές θετικές επιδράσεις στην πορεία της οικονομίας. Ωστόσο, το χρηματοδοτικό κενό της πρότασης ΝΤΣ είναι

σημαντικά υψηλότερο από τη Νέα Πρόταση, όπως περιγράφηκε στην ενότητα 4.1. Οι επιδράσεις της Νέας Πρότασης στο ΑΕΠ και την απασχόληση είναι εμφανώς ηπιότερες σε σχέση με εκείνες της πρότασης ΝΤΣ, διαφορά που οφείλεται τόσο στην δραστικότερη μείωση των εισφορών, σε σχέση με τη Νέα Πρόταση. Εντούτοις, οι θετικές συνέπειες στην πορεία της ελληνικής οικονομίας, ακόμη και υπό το ηπιότερο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο της Νέας Πρότασης, παραμένουν πολύ σημαντικές και γίνονται αισθητές ήδη από τα πρώτα έτη εφαρμογής της μεταρρύθμισης.

Διάγραμμα 6.2: Μεσο-μακροχρόνια επίδραση Πρότασης ΝΤΣ στο πραγματικό ΑΕΠ και στην απασχόληση, στην περίοδο 2020-2060



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Σημ.: Παρουσιάζεται η διαφορά του ύψους του πραγματικού ΑΕΠ (σε τιμές 2016) και της απασχόλησης (σε ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης), με εφαρμογή της μεταρρύθμισης, από το ύψος του πραγματικού ΑΕΠ και της απασχόλησης υπό το σενάριο βάσης αντίστοιχα, για κάθε έτος. Η επίδραση εκτιμάται υπό εναλλακτικές υποθέσεις σχετικά με το ποσοστό της νέας αποταμίευσης που κατευθύνεται σε εγχώριες επενδύσεις (0%, 25%, 50%, 75%).

6.5 Συμπεράσματα

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης στο πλαίσιο του μακροοικονομικού υποδείγματος καθιστούν σαφές ότι η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος μπορεί να αποφέρει μεγάλα αναπτυξιακά οφέλη. Με ένα ιδιαίτερα συντηρητικό σενάριο ποσοστού εγχώριων επενδύσεων (25%), η Νέα Πρόταση εκτιμάται ότι οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά μ.ο. μεταξύ €4,4 δισεκ. (χωρίς ενίσχυση του π3) και €4,7 δισεκ. (με ενίσχυση του π3) κατ'έτος, για τα επόμενα 40 χρόνια και σωρευτικά περί τα €200 δισεκ.. Αντίστοιχα, εκτιμάται ενίσχυση της απασχόλησης, κατά μ.ο. τουλάχιστον 70 χιλιάδων ισοδύναμα πλήρως απασχολούμενων κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια. Με ένα αισιόδοξο σενάριο ποσοστού εγχώριων επενδύσεων (75%) και ενίσχυση του τρίτου πυλώνα, η Νέα Πρόταση εκτιμάται ότι οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά μ.ο. €8,0 δισεκ. κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια και σωρευτικά περί τα €320 δισεκ.. Αντίστοιχα, εκτιμάται ενίσχυση της απασχόλησης, κατά μ.ο. 84 χιλιάδων ισοδύναμα πλήρως απασχολούμενων κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια.

Από τις μακροοικονομικές επιδράσεις των σεναρίων αναμόρφωσης του συνταξιοδοτικού συστήματος αναδεικνύεται πρωτίστως ο κρίσιμος ρόλος του ύψους των ασφαλιστικών εισφορών, ειδικά σε σχέση με την επίδρασή τους στη συνολική απασχόληση, οι οποίες ως μια ιδιότυπη μορφή μη ανταποδοτικής επιβάρυνσης επί του εισοδήματος από εργασία, επηρεάζουν καθοριστικά τα κίνητρα των ατόμων για εργασία. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης δείχνουν ότι τόσο η μείωση του ύψους των ασφαλιστικών εισφορών όσο και η τόνωση των εγχώριων επενδύσεων έχουν ισχυρό αναπτυξιακό αντίκτυπο, ήδη από τα πρώτα έτη εφαρμογής της Νέας Πρότασης για ασφαλιστική μεταρρύθμιση, και ακόμη περισσότερο σε βάθος χρόνου. Είναι σαφές, ότι η ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συνταξιοδοτικού συστήματος, με την υποστήριξη τόσο του δεύτερου όσο και του τρίτου πυλώνα του συστήματος, μπορεί να προσφέρει πολύτιμη αναπτυξιακή ώθηση στην ελληνική οικονομία, τόσο με την τόνωση της ζήτησης για επενδυτικά αγαθά, αλλά κυρίως με την ενίσχυση του εγχώριου παγίου κεφαλαίου και τις παρεπόμενες ευεργετικές επιδράσεις στην παραγωγικότητα.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

7.1 Συμπεράσματα

Το κύριο ερώτημα της μελέτης είναι «δεδομένης της τρέχουσας οικονομικής και κοινωνικής συγκυρίας, αξίζει να μεταρρυθμιστεί το συνταξιοδοτικό σύστημα στην Ελλάδα προς ένα σύστημα με χαμηλότερες εισφορές και ενισχυμένους κεφαλαιοποιητικούς πυλώνες;». Από την ανάλυση προκύπτει πως η απάντηση είναι καταφατική. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από την επεξεργασία της «Νέας Πρότασης», τα οφέλη εφαρμογής μιας σχετικά ισορροπημένης παρέμβασης είναι πολλαπλάσια του κόστους της. Μακροπρόθεσμα, όλες οι προτάσεις που εξετάστηκαν στην κατεύθυνση της μείωσης εισφορών και ενίσχυσης της κεφαλαιοποιητικής συνιστώσας του ασφαλιστικού, έχουν ευεργετική επίδραση στην οικονομία. Όμως η Νέα Πρόταση, ως πιο μετρημένη παρέμβαση, ξεχωρίζει σαν πιο ρεαλιστική και κατάλληλη για εφαρμογή στο υφιστάμενο πλαίσιο. Πέρα από τα οικονομικά οφέλη, η Νέα Πρόταση βελτιώνει την κλονισμένη σήμερα εμπιστοσύνη των ασφαλισμένων απέναντι στο συνταξιοδοτικό σύστημα, συμβάλει στην διαγεννεακή αλληλεγγύη στο πλαίσιο μιας κοινωνίας που γηράσκει, και αυξάνει το βαθμό ανταποδοτικότητας των εισφορών.

Η Νέα Πρόταση έχει σημαντικά οφέλη, μεταξύ άλλων μειώνοντας το υπέρογκο μη μισθολογικό κόστος εργασίας, περιορίζοντας το μακροχρόνιο βάρος χρηματοδότησης ενός αποκλειστικά διανεμητικού συστήματος, διαφοροποιώντας τον κίνδυνο περικοπών των παροχών που προκύπτουν σε ένα σύστημα που στηρίζεται αποκλειστικά στον πρώτο πυλώνα, βελτιώνοντας τα κίνητρα για συμμετοχή στην αγορά εργασίας και αυξάνοντας την εθνική αποταμίευση, τις επενδύσεις και κατά συνέπεια την απασχόληση και το ΑΕΠ.

Ως προς την επίδραση της Νέας Πρότασης στην οικονομική δραστηριότητα εκτιμήθηκαν διακριτά οι ποσοτικές συνέπειες μέσα από μικροοικονομικές προσομοιώσεις, όσο και από μακροοικονομικό υπόδειγμα, με σημαντικά αποτελέσματα στα κίνητρα για συμμετοχή στην εργασία και την ανάπτυξη αντίστοιχα.

Μια μείωση των εισφορών, όπως αυτή που διατυπώνεται στη Νέα Πρόταση αναδεικνύεται σημαντική για τη βελτίωση των κινήτρων για εργασία. Η θετική επίδραση είναι μεγαλύτερη ιδιαίτερα για τις πληθυσμιακές ομάδες που σήμερα αντιμετωπίζουν τα ισχυρότερα αντικίνητρα για εργασία, όπως τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα, οι γυναίκες, οι νέοι και οι μερικώς απασχολούμενοι. Η εφαρμογή της Νέας Πρότασης εκτιμάται ότι θα αποφέρει αύξηση της συνολικής συμμετοχής στην αγορά εργασίας κατά περίπου 1,5 ποσοστιαία μονάδα, που αντιστοιχεί σε αύξηση του εργατικού δυναμικού κατά περίπου 100 χιλιάδες άτομα. Μια τόνωση αυτού του μεγέθους είναι ιδιαίτερα σημαντική στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία, μιας και θα αντισταθμίσει μέρος των απωλειών του εργατικού δυναμικού που καταγράφεται συστηματικά τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα και που επιδεινώθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης με τη μετανάστευση ενεργού και υψηλής μόρφωσης εργατικού δυναμικού στο εξωτερικό (brain drain). Συγχρόνως, η αύξηση συμμετοχής στην αγορά εργασίας ωθεί ένα κομμάτι του εργατικού δυναμικού να στραφεί από την ανεπίσημη στην επίσημη εργασία, κατεύθυνση η οποία είναι σημαντική για τις προοπτικές βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Τέλος, τα αποτελέσματα της μικροοικονομικής προσομοίωσης δείχνουν ότι οι ευεργετικές συνέπειες είναι εντονότερες για τις κοινωνικές ομάδες με χαμηλή συμμετοχή στην εργασία, συμβάλλοντας έτσι σε μια

περισσότερο ομογενή σύγκλιση της συμμετοχής στην εργασία στην Ελλάδα με τον μέσο όρο της Ευρώπης.

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης στο πλαίσιο του μακροοικονομικού υποδείγματος καθιστούν σαφές ότι η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος μπορεί να αποφέρει μεγάλα αναπτυξιακά οφέλη. Με ένα ιδιαίτερα συντηρητικό σενάριο ποσοστού εγχώριων επενδύσεων (25%), η Νέα Πρόταση εκτιμάται ότι οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά μ.ο. μεταξύ €4,4 δισεκ. (χωρίς ενίσχυση του π3) και €4,7 δισεκ. (με ενίσχυση του π3) κατ'έτος, για τα επόμενα 40 χρόνια και σωρευτικά περί τα €200 δισεκ.. Αντίστοιχα, εκτιμάται ενίσχυση της απασχόλησης, κατά μ.ο. τουλάχιστον 70 χιλιάδων ισοδύναμα πλήρως απασχολούμενων κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια. Με ένα αισιόδοξο σενάριο ποσοστού εγχώριων επενδύσεων (75%) και ενίσχυση του τρίτου πυλώνα, η Νέα Πρόταση εκτιμάται ότι οδηγεί σε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά μ.ο. €8,0 δισεκ. κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια και σωρευτικά περί τα €320 δισεκ.. Αντίστοιχα, εκτιμάται ενίσχυση της απασχόλησης, κατά μ.ο. 84 χιλιάδων ισοδύναμα πλήρως απασχολούμενων κατ'έτος για τα επόμενα 40 χρόνια.

Από τις μακροοικονομικές επιδράσεις των σεναρίων αναμόρφωσης του συνταξιοδοτικού συστήματος αναδεικνύεται πρωτίστως ο κρίσιμος ρόλος του ύψους των ασφαλιστικών εισφορών, ειδικά σε σχέση με την επίδρασή τους στη συνολική απασχόληση, οι οποίες ως μια ιδιότυπη μορφή μη ανταποδοτικής επιβάρυνσης επί του εισοδήματος από εργασία, επηρεάζουν καθοριστικά τα κίνητρα των ατόμων για εργασία. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης δείχνουν ότι τόσο η μείωση του ύψους των ασφαλιστικών εισφορών όσο και η τόνωση των εγχώριων επενδύσεων έχουν ισχυρό αναπτυξιακό αντίκτυπο, ήδη από τα πρώτα έτη εφαρμογής της Νέας Πρότασης για ασφαλιστική μεταρρύθμιση, και ακόμη περισσότερο σε βάθος χρόνου. Είναι σαφές, ότι η ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συνταξιοδοτικού συστήματος, με την υποστήριξη τόσο του δεύτερου όσο και του τρίτου πυλώνα του συστήματος, μπορεί να προσφέρει πολύτιμη αναπτυξιακή ώθηση στην ελληνική οικονομία, τόσο με την τόνωση της ζήτησης για επενδυτικά αγαθά, αλλά κυρίως με την ενίσχυση του εγχώριου παγίου κεφαλαίου και τις παρεπόμενες ευεργετικές επιδράσεις στην παραγωγικότητα.

Συνολικά, τα αποτελέσματα τόσο της μικροοικονομικής όσο και της μακροοικονομικής ανάλυσης αποδίδουν τον σημαντικό ρόλο που μπορεί να παίξει ακόμη και μία ήπια δημοσιονομικού κόστους μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος ως καταλύτης της ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Σημειώνεται ότι, παρά το ότι οι μεθοδολογικές προσεγγίσεις στα Κεφάλαια 5 και 6 ήταν εντελώς διαφορετικές και ανεξάρτητες, τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων έχουν σχετική συνέπεια χωρίς να απέχουν υπερβολικά μεταξύ τους. Υπενθυμίζεται ότι το Κεφάλαιο 5 καταλήγει σε εκτίμηση αύξησης τους εργατικού δυναμικού κατά περίπου 100 χιλιάδες άτομα, και ορισμένα σενάρια του Κεφαλαίου 6 εκτιμούν αύξηση της απασχόλησης έως και 84 χιλιάδες άτομα.

7.2 Προτεραιότητες πολιτικής

Παρά την πρόοδο η οποία έχει συντελεστεί τα τελευταία δέκα χρόνια ως προς τον εξορθολογισμό του συνταξιοδοτικού συστήματος, πολυάριθμες και σημαντικές προκλήσεις παραμένουν, ειδικά σε σχέση με τα χαμηλά κίνητρα των σημερινών νέων για ασφάλιση, τη

μειωμένη εμπιστοσύνη τους ως προς τη λήψη αξιοπρεπούς σύνταξης στο μέλλον, την πολύ μικρή συμμετοχή του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα στο συνολικό σύστημα, αλλά και το ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο υποχρεωτικών εισφορών διανεμητικού χαρακτήρα. Οι προκλήσεις αυτές αποτελούν τροχοπέδη ως προς την ταχύτερη και μακροχρόνια ανάπτυξη της οικονομίας, την προοπτική επενδύσεων και δημιουργίας νέων και υψηλής ποιότητας θέσεων εργασίας στη χώρα. Για τον λόγο αυτό, κατευθύνσεις πολιτικών που δίνουν προτεραιότητα στη μείωση της επιβάρυνσης της εργασίας από υποχρεωτικές εισφορές και ταυτόχρονα ενισχύουν τον κεφαλαιοποιητικό χαρακτήρα του συνταξιοδοτικού συστήματος, όπως αυτή της Νέας Πρότασης μεταρρύθμισης, πρέπει να τεθούν ως άμεση προτεραιότητα στο πλαίσιο πολιτικών αποφάσεων αξιοποίησης ενδεχόμενου δημοσιονομικού χώρου. Κι αυτό γιατί, όπως φάνηκε και στα ποσοτικά αποτελέσματα της μελέτης, παρεμβάσεις όπως αυτή της Νέας Πρότασης έχουν σημαντικά θετική επίδραση στη βελτίωση των κινήτρων των νέων για ασφάλιση και τονώνουν την αποταμίευση και τις επενδύσεις στην οικονομία, με οφέλη οικονομικά και κοινωνικά τα οποία είναι πολλαπλάσια του κόστους εφαρμογής τους. Παράλληλα με την ανάγκη προτεραιοποίησης αυτών των παρεμβάσεων στα πλαίσια των δημοσιονομικών δυνατοτήτων, αναφέρονται τέσσερις επιπλέον άξονες στους οποίους οι ασκούντες πολιτική χρειάζεται να δώσουν ιδιαίτερη έμφαση.

- Απαραίτητη προϋπόθεση για ένα υγιές και βιώσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα το οποίο διατηρεί ισχυρό τον πρώτο πυλώνα, αλλά ταυτόχρονα ενισχύει έναν συμπληρωματικό κεφαλαιοποιητικό πυλώνα, μέσα από επαγγελματικά, δημόσια και ιδιωτικά συνταξιοδοτικά ταμεία, είναι η δημιουργία ενός ενιαίου, διαφανούς και αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου.
- Στο πλαίσιο ανάπτυξης του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συστήματος, είναι κρίσιμο να προαχθεί το επίπεδο του «χρηματοοικονομικού αλφαριθμητισμού» (financial literacy), τόσο μέσα από το εκπαιδευτικό σύστημα όσο και από επιμορφώσεις και επαρκή ενημέρωση του ενήλικου πληθυσμού.
- Είναι σημαντικό να επιταχυνθεί η πλήρης εφαρμογή των πρόσφατα νομοθετημένων δομικών παρεμβάσεων στο ασφαλιστικό, όπως η ουσιαστική συγχώνευση των ασφαλιστικών ταμείων και να ενισχυθεί η διαφάνεια σε σχέση με τη διαθεσιμότητα και προσβασιμότητα σε συγκεντρωτικά και αναλυτικά στοιχεία των ασφαλιστικών ταμείων. Το σύστημα πληροφοριακό σύστημα ΗΛΙΟΣ ήταν ένα σημαντικό θετικό βήμα σε αυτή την κατεύθυνση, είναι σκόπιμο να επιταχυνθεί η δια-συνδεσιμότητα των πληροφοριακών συστημάτων και ψηφιοποίηση των ιστορικών στοιχείων των ασφαλιστικών ταμείων έτσι ώστε μελλοντικές παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό να αποφασίζονται στη βάση των πλέον αναθεωρημένων στοιχείων και αναλογιστικών προβολών.
- Τέλος, οι παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό σύστημα είναι σημαντικό να εφαρμόζονται με κάποιο βαθμό πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτό, είναι σημαντικό να υπάρχει ουσιαστικός δημόσιος διάλογος και επιχειρηματολογία στη βάση στοιχείων και ανάλυσης κοινωνικών και οικονομικών επιδράσεων τόσο βραχυχρόνια, αλλά και κυριότερα σε μεσο-μακροχρόνιο ορίζοντα.

8. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Anderson, D., Hunt, B., Kortelainen, M., Kumhof, M., Laxton, D., Muir, D., . . . Snudden, S. (2013). Getting to know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model. *IMF Working Paper Series, WP/13/55*.
- Attanasio, O., & DeLeire, T. (2002). The effect of individual retirement accounts on household consumption and saving. *The Economic Journal, 504-538*.
- AWG. (2015). *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States*. Ageing Working Group of the Economic Policy Committee.
- AWG. (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-28 Member States*. Ageing Working Group Economic Policy Committee.
- Benjamin, D. (2003). Does 401(k) eligibility increase saving? Evidence from propensity score subclassification. *Journal of Public Economics, 1259-1290*.
- Capretta, J. (2007). *Global Aging and the Sustainability of Public Pension Systems*. Center for Strategic & International Studies.
- EIOPA. (2018). *Market development report on occupational pensions and cross-border IORPs*. European Insurance and Occupational Pensions Authority.
- Engen, E., & Gale, W. (1997). *The effects of social security reform on private and national saving*. Brookings.
- European Commission. (2018). *Pensions Adequacy Report*. DG for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- European Parliament. (2014). *Pension Schemes*. Employment and Social Affairs Committee.
- Feldstein, M. (1995). The effects of tax-based saving incentives on government revenue and national saving. *The Quarterly Journal of Economics, 475-494*.
- Gravelle, J. (1991). Do individual retirement accounts increase savings? *Journal of Economic Perspectives, 133-148*.
- Gunter, C., Erceg, C., Freedman, C., Furceri, D., Kumhof, M., Lalonde, R., . . . Veld, J. (2010). Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models. *IMF Working Paper Series, WP/10/73*.
- ICPM. (2018). *Summary of the Chilean Pension System*. International Centre for Pension Management.
- IHS Markit. (2018). *How can Greece's economy achieve sustainable growth? Estimating the impact of alternative policy measures designed to spur growth*.
- Immervoll et al. (2007). Welfare reform in European countries: a microsimulation analysis. *Econ. J., 117, 1-44*.
- Imrohoroglu, A., Imrohoroglu, S., & Joines, D. (1998). The effect of tax-favored retirement accounts on capital accumulation. *The American Economic Review, 749-768*.
- Kumhof, M., Muir, D., Mursula, S., & Laxton, D. (2010). The Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF) - Theoretical Structure. *IMF Working Paper Series, WP/10/34*.

- Leandros, N., & Loufir, R. (1998). *The future of pensions in Greece*. IOBE.
- MMGPI. (2018). *Melbourne Mercer Global Pension Index*.
- OECD. (2017). *Pensions at a Glance*.
- Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: The European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6, 4-26.
- Velculescu, D. (2011). *Private Pension Systems in Emerging Europe: The Uncertain Road Ahead*. MPRA.
- Volskis, E. (2012). *Reforms of Baltic States Pension Systems: Challenges and Benefits*. working paper.
- World Bank. (1994). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*.
- World Bank. (2006). *Pension Reform, Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*.
- Γιαννίτσης, Τ. (2007). *Το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μια διέξοδος*. Πόλις.
- Γιαννίτσης, Τ. (2016). *Το ασφαλιστικό και η κρίση*. Πόλις.
- Δασκαλόπουλος, Η., Ζαρκαδούλας, Λ., & Συμεωνίδης, Γ. (2018). *Εναλλακτικές προσεγγίσεις για τη βελτίωση του συνταξιοδοτικού συστήματος*. ΕΑΕ.
- ΕΑΕΕ. (2018). *Ετήσια Έκθεση. Ένωση Ασφαλιστικών Εταιριών Ελλάδος*.
- Επιτροπή Σπράου. (1997). *Οικονομία και συντάξεις: Συνεισφορά στον κοινωνικό διάλογο*. Επιτροπή για την εξέταση της μακροοικονομικής πολιτικής.
- Επιτροπή ΥΕΚΑ. (2015). *Πόρισμα του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την πρόταση ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος*.
- Καραβίτης, Ν. (2011). *Συντάξεις Πέρα από τον Πρώτο Πυλώνα*. IOBE.
- Νεκτάριος, Μ. (2008). *Ασφαλιστική μεταρρύθμιση με συναίνεση και διαφάνεια*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Νεκτάριος, Μ., Τήνιος, Π., & Συμεωνίδης, Γ. (2018). *Συντάξεις για νέους*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Παναγέας, Σ., & Τήνιος, Π. (2017). *Συντάξεις: φρένο στον κατήφορο*. Στο Δ. Βαγιανός, Ν. Βέττας, Κ. Μεγήρ, & Χ. Πισσαρίδης, *Πέρα από τη λιτότητα. Για μια νέα δυναμική στην ελληνική οικονομία* (σσ. 499-562). Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.
- Ρομπόλης, Σ., & Μπέτσης, Β. (2016). *Η οδύσσεια του ασφαλιστικού*. Εκδοτικός Οίκος Λιβάνη.
- Σπράος, Γ., & Τήνιος, Π. (1998). *Διανεμητικά και κεφαλαιοποιητικά συστήματα συντάξεων: Εντυπώσεις και ουσία*. Οικονομικό και Στατιστικό Δελτίο της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος.
- Τήνιος, Π. (2019). *Συντάξεις: Αλλαγή φιλοσοφίας, αποκατάσταση του προγραμματισμού ζωής*. ΚΕΦΙΜ.
- Χριστοδουλάκης, Ν., Νεκτάριος, Μ., Θεοχάρης, Χ., Αξιόγλου, Χ., Κουρής, Π., & Συμεωνίδης, Γ. (2018). *Επανεκκίνηση της Ελληνικής Οικονομίας*. Διανέοσις.

9. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

9.1 Λίστα Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης

Τα 15 Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης που λειτουργούσαν στις αρχές του 2019:

1. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης υπουργείου Οικονομικών (ΤΕΑ-ΥΠΟΙΚ)
2. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης προσωπικού ΕΛΤΑ (ΤΕΑ-ΕΛΤΑ)
3. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Αστυνομικών Πυροσβεστών & Λιμενικών (ΤΕΑ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΩΝ & ΛΙΜΕΝΙΚΩΝ)
4. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης προσωπικού της εταιρείας «Johnson and Johnson Ελλάς ΑΕΒΕ», «Johnson & Johnson ΕΛΛΑΣ Καταναλωτικά Προϊόντα ΑΕΕ» και «Janssen-Cilag Φαρμακευτική ΑΕΒΕ» (ΤΕΑ JOHNSON & JOHNSON)
5. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης προσωπικού Interamerican (ΤΕΑ Interamerican)
6. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Αστικών Συγκοινωνιών
7. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Ιατρικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης (ΤΕΑ - ΙΣΘ).
8. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης προσωπικού της εταιρίας Accenture (ΤΕΑ Accenture)
9. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Ναυτιλιακών Επιχειρήσεων Ομίλου Τσάκου & Συνεργατών
10. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Σώματος Ορκωτών Ελεγκτών Λογιστών (ΤΕΑ - ΣΟΕΛ – Ν.Π.Ι.Δ)
11. Επαγγελματικό Ταμείο Ασφάλισης Γεωτεχνικών
12. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Οικονομολόγων
13. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Προσωπικού Καζίνο
14. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Ελεγκτών Εναέριας Κυκλοφορίας Ελλάδος
15. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Ελληνικού Τμήματος Διεθνούς Ενώσεως Αστυνομικών

Στα παραπάνω ταμεία θα πρέπει να προστεθούν και τα τέσσερα (4) επικουρικά ταμεία του δημόσιου συστήματος Υποχρεωτικής Επαγγελματικής Ασφάλισης:

16. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Επικούρησης Ασφαλιστών και Προσωπικού Ασφαλιστικών Επιχειρήσεων (ΤΕΑ -Ε.Α.Π.Α.Ε.-Ν.Π.Ι.Δ.)
17. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Υπαλλήλων Φαρμακευτικών Εργασιών (ΤΕΑΥ.Φ.Ε.-Ν.Π.Ι.Δ.)
18. Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Υπαλλήλων Εμπορίου Τροφίμων Ν.Π.Ι.Δ. (ΤΕΑΥ.Ε.Τ. - Ν.Π.Ι.Δ.)
19. Επαγγελματικό Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Προσωπικού Εταιρειών Πετρελαιοειδών (Ε.ΤΕΑΠ.Ε.Π.-Ν.Π.Ι.Δ.) (ΦΕΚ Β'409/22.2.2013)

9.2 Νομοθετικές παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό 2008-2018

A. Συγχωνεύσεις ασφαλιστικών ταμείων

Από το 2008 έχει σταδιακά σημειωθεί μεγάλος αριθμός συγχωνεύσεων ασφαλιστικών φορέων, κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Βασικοί στόχοι τους ήταν ο περιορισμός του λειτουργικού τους κόστους των ταμείων και η λιγότερο κατακερματισμένη, καλύτερη αξιοποίηση των εσόδων τους και της περιουσίας τους.

Συγκεκριμένα, με το ν.3655/2008, έξι ταμεία του ευρύτερου δημόσιου τομέα εντάχθηκαν στον κλάδο σύνταξης του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ: το Ταμείο Συντάξεων Προσωπικού ΗΣΑΠ (ΤΣΠ – ΗΣΑΠ), το Ταμείο Συντάξεων του Προσωπικού της Εθνικής Τράπεζας (ΤΣΠ – ΕΤΕ), το Ταμείο Συντάξεων του Προσωπικού Τράπεζας της Ελλάδος (ΤΣΠ – ΤΕ), οι κλάδοι σύνταξης του Ταμείου Ασφάλισης Προσωπικού της Εθνικής Ασφαλιστικής (ΤΑΠΑΕ - Ε), του Ταμείου Ασφάλισης Προσωπικού ΟΤΕ (ΤΑΠ - ΟΤΕ) και του Ταμείου Ασφάλισης Προσωπικού ΕΤΒΑ (ΤΑΠ – ΕΤΒΑ). Το σύνολο του ενεργητικού και παθητικού των εντασσόμενων στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ ταμείων και κλάδων, καθώς και η κινητή και ακίνητη περιουσία τους, περιήλθαν ΙΚΑ – ΕΤΑΜ. Επιπλέον, οι ασφαλιστικές εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών, τα έσοδα από κοινωνικούς πόρους, οι πρόσοδοι περιουσίας, η απόδοση των κεφαλαίων και των αποθεματικών, καθώς και κάθε άλλο έσοδο των συγκεκριμένων ταμείων και κλάδων προστέθηκε στους πόρους του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ.

Οι ασφαλισμένοι των ανωτέρω ταμείων και κλάδων σύνταξης υπάχθηκαν στην ασφάλιση του ΙΚΑ – ΕΤΑΜ, όμως εξακολούθησαν να διέπονται ως προς τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης, από τις διατάξεις της νομοθεσίας για αυτά τα ταμεία, καθώς και τις όποιες σχετικές μεταβολές επέφερε ο ίδιος νόμος.

Στο ΙΚΑ – ΕΤΑΜ εντάχθηκε με το ν. 3655/2008 και ο κλάδος σύνταξης του Οργανισμού Ασφάλισης Προσωπικού - ΔΕΗ (ΟΑΠ – ΔΕΗ). Όμως, σε αντίθεση με τα προηγούμενα ταμεία, ο ΟΑΠ – ΔΕΗ εντάχθηκε ως αυτοτελής τομέας, με πλήρη οικονομική - λογιστική αυτοτέλεια, και πλέον αποκαλούνταν ΤΑΠ - ΔΕΗ.

Με το συγκεκριμένο νόμο έγινε και η σύσταση ενός ενιαίου ταμείου για ορισμένες κατηγορίες ελεύθερων επαγγελματιών, του Ενιαίου Ταμείου Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ). Το ΕΤΑΑ αποτελούνταν από τέσσερις κλάδους: α) κλάδος κύριας ασφάλισης, β) κλάδος επικουρικής ασφάλισης, γ) κλάδος πρόνοιας και δ) κλάδος υγείας.

Στην κύρια ασφάλιση εντάχθηκαν οι κλάδοι κύριας σύνταξης του Ταμείου Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΤΣΜΕΔΕ) και του Ταμείου Συντάξεως και Αυτασφάλισης Υγειονομικών (ΤΣΑΥ), όπως επίσης το Ταμείο Νομικών (ΤΑΝ). Στον κλάδο επικουρικής ασφάλισης υπάχθηκαν οι κλάδοι επικουρικής ασφάλισης του Ταμείου Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΤΣΜΕΔΕ), του Ταμείου Ασφάλισης Συμβολαιογράφων (ΤΑΣ) και εκείνος των δικηγόρων (ΚΕΑΔ).

Στον κλάδο πρόνοιας του ΕΤΑΑ εντάχθηκαν ο κλάδος εφάπαξ παροχών του Ταμείου Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΤΣΜΕΔΕ), οι κλάδοι πρόνοιας του Ταμείου Συντάξεων και Αυτασφάλισης Υγειονομικών (ΤΣΑΥ), του Ταμείου Πρόνοιας Δικηγόρων Αθηνών (ΤΠΔΑ), του Ταμείου Πρόνοιας Δικηγόρων Πειραιώς (ΤΠΔΠ), του Ταμείου Πρόνοιας Δικηγόρων Θεσσαλονίκης (ΤΠΔΘ), του Ταμείου Πρόνοιας Δικαστικών Επιμελητών

(ΤΠΔΕ), του Ταμείου Ασφάλισης Συμβολαιογράφων (ΤΑΣ), των Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΤΠΕΔΕ), καθώς και ο κλάδος ειδικών παροχών ΤΣΜΕΔΕ.

Τέλος, στον κλάδο υγείας του ΕΤΑΑ υπάχθηκαν ο κλάδος υγείας τεχνικών ΤΣΜΕΔΕ, οι κλάδοι ασθένειας του ΤΣΑΥ, του ΤΠΔΑ, του ΤΠΔΠ, του ΤΠΔΘ, του ΤΠΔΕ, του ΤΑΣ και το Ταμείο Υγείας Δικηγόρων Επαρχιών.

Οι ανωτέρω κλάδοι οι οποίοι υπάχθηκαν στο ΕΤΑΑ, συνέχισαν να διέπονται από τις οικείες καταστατικές διατάξεις τους, καθώς και τις διατάξεις της γενικότερης νομοθεσίας, όπως αυτές εκάστοτε ισχύουν.

Αντιστοίχως με την περίπτωση έξι των ταμείων τα οποία υπάχθηκαν στο ΙΚΑ – ΕΤΑΜ, το σύνολο του ενεργητικού και παθητικού των προαναφερθέντων ταμείων και κλάδων, καθώς η κινητή και ακίνητη περιουσία τους, περιήλθαν στους αντίστοιχους αυτοτελείς τομείς του ΕΤΑΑ. Επίσης, οι ασφαλιστικές εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών, η συνεισφορά του κράτους και τα έσοδα από κοινωνικούς πόρους υπέρ των εντασσόμενων στο ΕΤΑΑ ταμείων και κλάδων, οι πρόσοδοι περιουσίας, η απόδοση των κεφαλαίων και αποθεματικών αυτών, καθώς και κάθε άλλο έσοδο που προβλέπεται από τη νομοθεσία τους ή άλλες γενικές διατάξεις νόμων, κατέστησαν πόροι του καινούργιου ενιαίου ταμείου.

Επιπρόσθετα, με το ν.3655/2008 συστάθηκε το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Ιδιωτικού Τομέα (ΤΕΑΙΤ), στο οποίο υπάχθηκαν εννέα ταμεία επικουρικής ασφάλισης. Και στην περίπτωση του ΤΕΑΙΤ, οι ασφαλιστικές εισφορές, τα έσοδα από κοινωνικούς πόρους, οι πρόσοδοι περιουσίας, η απόδοση κεφαλαίων και αποθεματικών, το σύνολο του ενεργητικού και παθητικού των εντασσόμενων στο νέο υπέρ-ταμείο ταμείων, καθώς και η κινητή και ακίνητη περιουσία τους, περιήλθαν σε αυτό. Επιπλέον, τα υπαγόμενα ταμεία συνέχισαν να διέπονται από τις ανά ταμείο καταστατικές διατάξεις τους, καθώς και από τις διατάξεις της ισχύουσας γενικής νομοθεσίας.

Αντίστοιχο με το ΤΕΑΙΤ ταμείο δημιουργήθηκε με το ν.3655/2008 για τους δημόσιους υπαλλήλους, το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΕΑΔΥ). Σε αυτό εντάχθηκαν, με πλήρη λογιστική και οικονομική αυτοτέλεια, ο Τομέας Επικουρικής Ασφάλισης Προσωπικού Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΤΕΑΠΟΚΑ), ο Ειδικός Τομέας Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΙΚΑ - ΕΤΑΜ - ΕΤΕΑΜ) και ο Τομέας Ασφάλισης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ΤΑΔΚΥ). Οι τομείς συνέχισαν να διέπονται από τις οικείες καταστατικές διατάξεις του αντίστοιχου εντασσόμενου ταμείου, ειδικού τομέα και κλάδου, όπως επίσης τις διατάξεις της γενικότερης νομοθεσίας, όπως αυτές εκάστοτε ισχύουν. Τα τακτικά έσοδα, οι πρόσοδοι περιουσίας, οι αποδόσεις των επενδυτικών τοποθετήσεων, καθώς και κάθε άλλη πηγή εσόδων των ταμείων και των τομέων οι οποίοι υπάχθηκαν στο ΤΠΔΥ, αποτελούν τους πόρους του νέου ταμείου.

Επομένως, με το ν.3655/2008, πραγματοποιήθηκαν εκτεταμένες ενοποιήσεις φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Οι πηγές τακτικών εσόδων, προσόδων περιουσίας, οι αποδόσεις των επενδύσεων, λοιπές πηγές εσόδων, το ενεργητικό και το παθητικό τους, μεταφέρθηκαν στα νέα ταμεία στα οποία υπάχθηκαν. Ωστόσο, σε ότι αφορά τις καταστατικές διατάξεις, κάθε ταμείο ή τομέας διατήρησε εκείνες που είχε πριν την ενοποίηση.

Ο επόμενος νόμος με τον οποίο επήλθε ουσιαστικά, όχι τυπικά, σταδιακή κατάργηση φορέα κοινωνικής ασφάλισης, ήταν ο ν.3865/2010. Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 1, οι τακτικοί και

μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί του Δημοσίου, τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι της Βουλής, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α' και β' βαθμίδας, καθώς και οι ιερείς και οι υπάλληλοι των εκκλησιαστικών ΝΠΔΔ, οι οποίοι προσλαμβάνονται για πρώτη φορά από 1.1.2011 και μετά, υπάγονται υποχρεωτικά και αυτοδικαία στον κλάδο κύριας σύνταξης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Για επικουρική σύνταξη και εφάπαξ βοήθημα, οι νέοι εργαζόμενοι θα ασφαλιζονται στους οικείους φορείς στους οποίους υπάγονται όσοι από αυτούς έχουν ασφαλιστεί για πρώτη φορά από 1.1.1993 και μετά στο Δημόσιο ή σε φορείς κύριας ασφάλισης. Βάσει του άρθρου 2, παρ. 2 του ίδιου νόμου, οι διατάξεις ισχύουν και για όσους στρατιωτικούς που κατατάσσονται από 1.1.2011 και μετά. Συνεπώς, από την 1/1/2011 δεν υφίστανται νέοι ασφαλισμένοι στους φορείς κύριας ασφάλισης στους οποίους υπάγονταν έως την 31/12/2010 οι διοριζόμενοι στις παραπάνω κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων. Αυτή η εξέλιξη συνεπάγεται τη συνεχή σταδιακή μείωση των ασφαλισμένων στους συγκεκριμένους φορείς, με αποτέλεσμα σε κάποιο χρονικό σημείο στο μέλλον αυτοί να μην έχουν ασφαλισμένους.

Εν συνεχεία, το 2012, με το ν.4052' συστάθηκε το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ). Σε αυτό εντάχθηκαν το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών (ΕΤΕΑΜ), το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Ιδιωτικού Τομέα (ΤΕΑΙΤ), το Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΕΑΔΥ), το Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων (ΕΤΑΤ) ως προς την επικουρική ασφάλιση, οι τομείς του Κλάδου Επικουρικής Ασφάλισης του Ταμείου Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΤΑΥΤΕΚΩ) και τέλος, η επικουρική ασφάλιση των εργαζομένων της ΔΕΗ στο ΤΑΥΤΕΚΩ. Το ΕΤΕΑ λειτουργεί με ενιαία διοικητική και οικονομική οργάνωση.

Το σύνολο του ενεργητικού και παθητικού, καθώς και η ακίνητη και κινητή περιουσία των εντασσόμενων ταμείων και κλάδων στο ΕΤΕΑ απογράφηκε από τις διοικήσεις τους κατά την ημερομηνία κατάργησής τους και περιήλθε αυτοδικαίως στο ΕΤΕΑ. Στους πόρους του ΕΤΕΑ περιλαμβάνονταν τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές των ασφαλισμένων και των εργοδοτών, οι πρόσοδοι περιουσίας, καθώς και η απόδοση των κεφαλαίων και αποθεματικών αυτών, όπως επίσης κάθε άλλο έσοδο και πόρος που προβλέπεται στην οικεία νομοθεσία ή σε άλλες γενικές διατάξεις νόμων.

Ως προς τη διοικητική οργάνωση του ΕΤΕΑ, από την έναρξη της λειτουργίας του, οι αρμοδιότητες των οργανικών μονάδων των εντασσόμενων ταμείων και κλάδων σχετικές με την παροχή επικουρικής σύνταξης διατηρήθηκαν σε ισχύ και θα ασκούνταν από τις υπηρεσίες του Ταμείου, όπως αυτές θα καθοριστούν με την κοινή υπουργική απόφαση που προβλέπεται στο άρθρο αυτό. Οι ενιαίες υπηρεσίες των εντασσόμενων ταμείων καταργήθηκαν. Εντός δύο μηνών από τη δημοσίευση του ν.4052/2012, η περαιτέρω διάρθρωση της κεντρικής υπηρεσίας του ΕΤΕΑ, καθώς και η οργανωτική διάρθρωση όλων των υπηρεσιών του, οι οποίες ασκούν αρμοδιότητες σχετικές με τη λειτουργία των κλάδων επικουρικής ασφάλισης, οι αρμοδιότητες όλων των οργανικών του μονάδων, οι κλάδοι από τους οποίους προέρχονται οι προϊστάμενοι αυτών, καθώς και κάθε άλλη σχετική με τη λειτουργία του λεπτομέρεια, θα έπρεπε να καθοριστούν με κοινή απόφαση των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ύστερα από γνώμη του ΔΣ του ΕΤΕΑ.

Επομένως, κατά τη σύσταση του ΕΤΕΑ, πέρα από τη συγχώνευση των πόρων και της περιουσίας, του παθητικού και του ενεργητικού όσων ταμείων και τομέων κλάδων εντάχθηκαν σε αυτό, έλαβε χώρα και μια διοικητική αναδιάρθρωση, βάσει του άρθρου 44 του ν.4052/2012, με τον οποίο συστάθηκε, με αποτέλεσμα το νέο ταμείο να λειτουργεί με ενιαία διοικητική και οικονομική οργάνωση.

Ο αριθμός των ταμείων τα οποία υπάγονται στο ΕΤΕΑ αυξήθηκε με το ν.4336/2015, καθώς εντάχθηκαν σε αυτό οι τομείς / κλάδοι επικουρικής ασφάλισης 12 ταμείων: του ΤΕΑΠΑΣΑ, του ΟΑΕΕ, του ΤΕΑΑ – ΟΑΕΕ, του ΤΕΑΠΥΚ – ΟΑΕΕ, του ΕΤΑΑ, του ΤΕΑΜΕΔΕ - ΕΤΑΑ, του ΤΑΣ – ΕΤΑΑ, του ΤΕΑΔ. - ΕΤΑΑ, του ΤΕΑΙΣΥΤ του ΕΤΑΠ - ΜΜΕ., του ΤΕΑΤΤΑ του ΕΤΑΠ - ΜΜΕ, του ΚΕΑΝ - ΝΑΤ και του ΤΕΑΠΙΕΝ. Το ΕΤΕΑ εξακολούθησε να λειτουργεί με ενιαία διοικητική και οικονομική οργάνωση.

Η ενοποίηση συνεχίστηκε με το ν.4387/2016. Βάσει του άρθρου 51, συστάθηκε ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), ως φορέας κύριας κοινωνικής ασφάλισης. Από 01.01.2017 που ξεκίνησε η λειτουργία του ΕΦΚΑ, εντάχθηκαν σε αυτόν οι τότε υφιστάμενοι φορείς κύριας κοινωνικής ασφάλισης και ο ΕΦΚΑ έγινε οιονωί καθολικός διάδοχος αυτών. Ο ΕΦΚΑ αποτελείται από έναν κλάδο κύριας ασφάλισης και λοιπών παροχών, στον οποίο εντάχθηκε η συντριπτική πλειονότητα των φορέων (κλάδων – τομέων – λογαριασμών) κύριας ασφάλισης. Με προεδρικό διάταγμα, το οποίο προβλεπόταν στον ίδιο νόμο, καθορίστηκαν οργανικά και διοικητικά ζητήματα του ΕΦΚΑ, όπως η σύσταση ή συγχώνευση ή κατάργηση υπηρεσιών ή οργανικών μονάδων του, η κατάργηση ή μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους σε άλλες υπηρεσίες ή οργανικές μονάδες του. Επιπλέον, θέματα αρμοδιοτήτων των Γενικών Διευθύνσεων, οι επιχειρησιακοί στόχοι τους και οι αρμοδιότητες των τμημάτων και λοιπών οργανικών μονάδων. Το ΝΑΤ και ο ΟΓΑ εξακολούθησαν και μετά την ένταξή τους, να διατηρούν αυτοτελή νομική προσωπικότητα για την άσκηση των μη ασφαλιστικών τους αρμοδιοτήτων. Πόρους του ΕΦΚΑ αποτελούν τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών, οι πρόσοδοι περιουσίας, η απόδοση των κεφαλαίων και των αποθεματικών, καθώς και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που θεσμοθετείται υπέρ αυτού, τα έσοδα από τις προβλεπόμενες εισφορές υπέρ των φορέων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών που εντάχθηκαν στον ΕΦΚΑ, οι πρόσοδοι περιουσίας, η απόδοση των κεφαλαίων και των αποθεματικών αυτών, όπως επίσης κάθε άλλο έσοδο και πόρος που προβλέπεται από διάταξη νόμου. Στους πόρους προστέθηκε με το ν.4455/2017 η επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Επομένως, κατά τη σύσταση του ΕΦΚΑ, δημιουργήθηκε ένας νέος οργανισμός, με μια νέα διάρθρωση και μια καινούργια διοικητική δομή, ενώ είχε και ενιαία οικονομική οργάνωση.

Επίσης με το ν.4387/2016, το ΕΤΕΑ μετονομάστηκε σε «Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών» (ΕΤΕΑΕΠ). Σε αντιστοιχία με τον ΕΦΚΑ, εντάχθηκε στο νέο ταμείο η μεγάλη πλειονότητα των ταμείων – τομέων – κλάδων - λογαριασμών επικουρικής ασφάλισης. Το ΕΤΕΑΕΠ συγκροτούν δύο κλάδοι, οι οποίοι λειτουργούν με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια, ο κλάδος επικουρικής ασφάλισης και ο κλάδος εφάπαξ παροχών, στους οποίους παρακολουθούνται αυτοτελώς οι εισφορές κάθε κλάδου. Με τον ίδιο νόμο οριζόταν ότι, με κοινή υπουργική απόφαση των υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, κατόπιν γνώμης του Δ.Σ. του ταμείου, θα προσδιοριζόταν η νέα οργανωτική διάρθρωση του ταμείου, οι αρμοδιότητες όλων των οργανικών μονάδων, οι κλάδοι από τους οποίους προέρχονται οι

προϊστάμενοι αυτών, όπως επίσης κάθε άλλη σχετική με τη λειτουργία του λεπτομέρεια. Άλλωστε, στο ν.4387/2016 περιλαμβάνονταν οι αλλαγές στη διοίκηση του νέου ταμείου, σε σύγκριση με το ΕΤΕΑ, η διαδικασία μεταφοράς προσωπικού που υπηρετούσε στους τομείς, κλάδους και λογαριασμούς πρόνοιας οι οποίοι υπάχθηκαν στο ΕΤΕΑΕΠ κ.ά. Πόροι του ΕΤΕΑΕΠ είναι τα έσοδα από τις ασφαλιστικές εισφορές των ασφαλισμένων και των εργοδοτών, όπως αυτά προβλέπονται από τη νομοθεσία που διέπει τον κάθε κλάδο, τα έσοδα από τις προβλεπόμενες εισφορές υπέρ των ταμείων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών οι οποίοι εντάχθηκαν στο ΕΤΕΑΕΠ, οι πρόσοδοι περιουσίας τους και οι αποδόσεις των κεφαλαίων και των αποθεματικών τους, καθώς και κάθε άλλο έσοδο και πόρος που προβλέπεται στην οικεία νομοθεσία ή άλλες διατάξεις νόμων. Συνεπώς, παράλληλα με τη διεύρυνση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης οι οποίοι υπάγονταν στο ΕΤΕΑ κατά τη σύσταση του ΕΤΕΑΕΠ, επήλθαν διοικητικές αλλαγές και μεταβολές στην οργανική δομή του απερχόμενου ταμείου. Το ΕΤΕΑΕΠ συνέχισε να έχει ενιαία οικονομική οργάνωση, όπως το ταμείο το οποίο διαδέχθηκε.

Κατόπιν των διαδοχικών συγχωνεύσεων ταμείων, τομέων, κλάδων και λογαριασμών κοινωνικής ασφάλισης οι οποίες παρατέθηκαν προηγουμένως, τον Νοέμβριο του 2018 καταβάλλονταν συντάξεις από 11 φορείς κοινωνικής ασφάλισης: ΙΚΑ (μέσω ΕΦΚΑ), συγχωνευμένα ΙΚΑ, Δημόσιο (μέσω ΕΦΚΑ), Δημόσιο (λοιποί φορείς κοινωνικής ασφάλισης), ΟΑΕΕ, ΟΓΑ, ΕΤΑΑ, ΕΤΑΠ – ΜΜΕ, Τράπεζα της Ελλάδος, ΕΤΕΑΕΠ και ΝΑΤ. Σε αυτούς υπάγονταν 82 ταμεία, τομείς, κλάδοι και λογαριασμοί κύριας ή επικουρικής ασφάλισης.

Β. Διαχωρισμός κλάδων υγείας από κλάδους συντάξεων

Το 2011, με το ν.3918 συστάθηκε ο Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ). Στο νέο οργανισμό μεταφέρθηκαν ως υπηρεσίες, αρμοδιότητες και προσωπικό οι κλάδοι υγείας του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, συμπεριλαμβανομένων των μονάδων υγείας του, του ΟΓΑ, του ΟΑΕΕ, καθώς και ο ΟΠΑΔ. Επομένως, πραγματοποιήθηκε διαχωρισμός των κλάδων υγείας των συγκριμένων ταμείων, στα οποία είναι ασφαλισμένη η συντριπτική πλειοψηφία των ασφαλισμένων εγχωρίως, από τους κλάδους σύνταξής τους.

Με το ν.3918/2011 καθορίζεται η διοικητική οργάνωση του ΕΟΠΥΥ, δηλαδή η σύσταση του διοικητικού συμβουλίου του, οι υπηρεσίες του και η θέση τους στη διοικητική δομή του οργανισμού, η σχέση τους με ορισμένες εκ των υφιστάμενων υπηρεσιών των ταμείων, οι αρμοδιότητές τους κ.ά. Επιπλέον, διευθετούνται ζητήματα προσωπικού. Για παράδειγμα, το διοικητικό, ιατρικό, νοσηλευτικό, παραϊατρικό και λοιπό προσωπικό και οι δικηγόροι με έμμισθη εντολή, που υπηρετούν στις περιφερειακές υπηρεσίες που εντάσσονται στον ΕΟΠΥΥ, κυρίως υφιστάμενες μονάδες των περιφερειακών υπηρεσιών υγείας του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, μεταφέρθηκε στο νέο οργανισμό. Το διοικητικό προσωπικό που υπηρετεί στους κλάδους Υγείας του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ και ΟΓΑ μεταφέρθηκε με συνεκτίμηση της αίτησης προτίμησης των υπαλλήλων. Συνολικά το ανωτέρω διοικητικό, ιατρικό και υγειονομικό προσωπικό μεταφέρθηκε με την ίδια εργασιακή σχέση, οργανική θέση, βαθμό, κλάδο και ειδικότητα που ήδη κατείχε.

Πόροι του ΕΟΠΥΥ είναι οι εξής: α) ετήσια επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, σε ποσοστό 0,6% του ΑΕΠ, β) Οι ασφαλιστικές εισφορές παροχών ασθένειας σε είδος ασφαλισμένου και εργοδότη, το ύψος των οποίων για αμφοτέρους επί των αποδοχών των δικαιούχων, ρυθμίζεται από τις εκάστοτε ισχύουσες σχετικές διατάξεις νόμων, γ) η εισφορά

των συνταξιούχων, όπως αυτή ορίζεται από τις εκάστοτε ισχύουσες σχετικές νομικές διατάξεις, δ) τα έσοδα από κοινωνικούς πόρους υπέρ φορέων και των κλάδων υγείας που υπάχθηκαν στον ΕΟΠΥΥ, οι πρόσοδοι περιουσίας τους, η απόδοση των κεφαλαίων και αποθεματικών τους, καθώς και κάθε άλλο έσοδο που προβλέπεται από τη νομοθεσία, ε) πρόσοδοι από τη χρηματοοικονομική διαχείριση των διαθέσιμων κεφαλαίων και αξιών τους, στ) ποσά από επιβολή προστίμων και άλλων χρηματικών ποινών, ζ) δωρεές, κληρονομίες, κληροδοτήματα και κτήσεις από άλλη χαριστική αιτία, η) έσοδα από παροχή υπηρεσιών σε ασφαλισμένους ασφαλιστικών εταιρειών, οι οποίες συνάπτουν συμβάσεις με τον ΕΟΠΥΥ, καθώς και σε αλλοδαπούς, σύμφωνα με τις διεθνείς συμβατικές υποχρεώσεις της χώρας, θ) είσπραξη των ποσών επιστροφής (rebate) από φαρμακευτικές εταιρείες και φαρμακεία, σύμφωνα με τα άρθρα 34 και 35 του ν.3918/2011 και ι) έσοδα από την αξιοποίηση εθνικών και ευρωπαϊκών Πόρων, την αξιοποίηση της περιουσίας του οργανισμού, την αξιοποίηση των δεδομένων του οργανισμού και των δεδομένων που τηρεί για αυτόν η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης (ΗΔΙΚΑ) ή άλλοι φορείς, την αξιοποίηση εφαρμογών σχετικών με την υγεία οι οποίες θα αναπτυχθούν στον ισότοπο του οργανισμού ή σε διασυνδεδεμένους ιστοτόπους κ.λπ.

Ευρύτερα, το σύνολο του ενεργητικού και του παθητικού των εντασσόμενων στο νέο οργανισμό φορέων, οι πόροι που προβλέπονται υπέρ αυτών από τις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και η κινητή και ακίνητη περιουσία τους, περιήλθαν στον ΕΟΠΥΥ. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, προκύπτει ότι κατά τη σύσταση του ΕΟΠΥΥ σκοπός ήταν η δημιουργία ενός φορέα παροχής υπηρεσιών υγείας στους εν ενεργεία ασφαλισμένους, τους συνταξιούχους και τα προστατευόμενα μέλη των οικογενειών τους, των μεταφερόμενων φορέων, με ενιαία διοικητική και οικονομική οργάνωση. Ωστόσο, δεν ήταν οικονομικά αυτοτελής, καθώς βασικό σκέλος της χρηματοδότησής του αποτελούσε και συνεχίζει να αποτελεί η κρατική επιχορήγηση.

Γ. Λειτουργία του πληροφοριακού συστήματος ΗΛΙΟΣ

Στα πλαίσια ενίσχυσης της διαφάνειας και ενημέρωσης των πολιτών, μια επιπλέον δομική αλλαγή αφορούσε τη δημιουργία του Ενιαίου Πληροφοριακού Συστήματος Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων «**ΗΛΙΟΣ**». Από 01.01.2013 η ΗΔΙΚΑ με βάση το Νόμο 4093/2012 ανέλαβε τη δημιουργία του ενιαίου συστήματος Ελέγχου & Πληρωμών Συντάξεων-«Σύστημα ΗΛΙΟΣ», με το οποίο συγκέντρωσε για πρώτη φορά τα δεδομένα από 92 πληροφοριακά συστήματα των ασφαλιστικών φορέων για 4,5 εκατομμύρια συντάξεις και ταυτοποίησε 2,7 εκατομμύρια συνταξιούχους. Το σύστημα λειτούργησε το 2013 και έκτοτε σε μηνιαία βάση δημοσιεύει χρήσιμες πληροφορίες και στατιστικά στοιχεία για το πλήθος των συνταξιούχων και το ύψος της δαπάνης, ανά είδος σύνταξης, ταμείο ασφάλισης, κ.α.

Δ. Μεταβολές προϋποθέσεων συνταξιοδότησης – τρόπου υπολογισμού κύριων συντάξεων

Οι μεταβολές στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, καθώς και στη μεθοδολογία υπολογισμού των συντάξεων την περίοδο 2010 – 2016 ήταν πολλές. Πραγματοποιήθηκαν κυρίως μέσω πέντε νόμων. Στην παρούσα υποενότητα θα παρουσιαστούν οι σημαντικότερες εξ' αυτών, με κριτήριο το εύρος των ασφαλισμένων που αφορούσαν.

Αναλυτικά, οι αλλαγές στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων έγιναν σχεδόν ταυτόχρονα με την εκκίνηση του πρώτου Προγράμματος

Οικονομικής Προσαρμογής, με το ν.3863/2010. Με αυτόν το νόμο, η σύνταξη για όσους ασφαλίστηκαν για πρώτη φορά από 01.01.2011 και μετά, σε φορείς κύριας ασφάλισης πλην του ΟΓΑ, και θεμελιώνουν ασφαλιστικό δικαίωμα μετά την 1.1.2015, διαχωρίστηκε σε βασική και αναλογική. Το ύψος της βασικής σύνταξης για το 2010 καθορίστηκε σε €360 μηνιαίως, για 12 μήνες. Η μηνιαία αναλογική σύνταξη αυτών των ασφαλισμένων υπολογίζεται για κάθε πλήρες έτος ασφάλισης, με βάση τα ποσοστά αναπλήρωσης εισοδήματος επί των προβλεπόμενων συντάξιμων αποδοχών ή ασφαλιστικών κατηγοριών, τα οποία εξαρτώνται από το κλιμάκιο πλήθους ημερομισθίων ασφάλισης στο οποίο υπάγεται ο κάθε ασφαλισμένος και προσδιορίστηκαν με τον ίδιο νόμο. Το τελικό ποσό σύνταξης καθορίζεται για όλα τα έτη με βάση το συντελεστή που αντιστοιχεί στο τελευταίο πλήρες έτος ασφάλισης. Ως μηνιαίες συντάξιμες αποδοχές για τον υπολογισμό της αναλογικής σύνταξης στους φορείς κύριας ασφάλισης που ασφαλίζουν μισθωτούς λαμβάνεται υπόψη το ηλικίο της διαίρεσης του συνόλου των μηνιαίων αποδοχών που έλαβε ο ασφαλισμένος, καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού του βίου, πλην εκείνων στο μήνα κατά τον οποίο υποβλήθηκε η αίτηση συνταξιοδότησης, επί των οποίων καταβλήθηκαν ασφαλιστικές εισφορές, χωρίς τον υπολογισμό δώρων εορτών και επιδόματος αδείας. Συνεπώς, χρησιμοποιείται όλο το ιστορικό αποδοχών για τον υπολογισμό των μηνιαίων συντάξιμων αποδοχών.

Όσοι έχουν υπαχθεί για πρώτη φορά στην ασφάλιση οποιουδήποτε φορέα κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο έως και 31.12.2010 και θεμελιώνουν δικαίωμα σε σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας μετά την 01.01.2015, δικαιούνται: α) τμήμα σύνταξης που αντιστοιχεί στο χρόνο ασφάλισής τους έως 31.12.2010, το οποίο υπολογίζεται με βάση τα ποσοστά και τις συντάξιμες αποδοχές ή ασφαλιστικές κατηγορίες ή τα οριζόμενα κατ' έτος ποσά συντάξεων, όπως ισχύουν κατά το χρόνο συνταξιοδότησης και όπως προβλέπονται για κάθε φορέα κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο και β) το τμήμα της σύνταξης που αντιστοιχεί στο χρόνο ασφάλισής τους από 01.01.2011 έως την ημερομηνία συνταξιοδότησής τους. Το ποσό για το αναλογικό τμήμα της σύνταξης για κάθε πλήρες έτος ασφάλισης υπολογίζεται σύμφωνα με τα ετήσια ποσοστά αναπλήρωσης εισοδήματος τα οποία αντιστοιχούν σε κάθε ασφαλισμένο, αφού πρώτα συνυπολογιστούν τα έτη ασφάλισης που έχει πραγματοποιήσει έως 31.12.2010. Τα ετήσια ποσοστά αναπλήρωσης εισοδήματος από τις συντάξεις καθορίστηκαν με άρθρο του ίδιου νόμου. Οι συντάξιμες αποδοχές ή ο συντάξιμος μισθός ή οι ασφαλιστικές κατηγορίες για τον υπολογισμό του αναλογικού τμήματος της σύνταξης από 01.01.2011 είναι εκείνες από το έτος αυτό και μετά.

Σε ότι αφορά την απαιτούμενη περίοδο εισφορών και το όριο ηλικίας για συνταξιοδότηση, η πρώτη για την εξασφάλιση πλήρων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ, για ασφαλισμένους πριν την 01.01.1993, αυξανόταν σταδιακά από 01.01.2011 από 10.500 ημέρες εργασίας (35 έτη πλήρους απασχόλησης) κατά 300 ημέρες το χρόνο. Η αύξηση θα συνεχιζόταν μέχρι οι ημέρες εργασίας να φτάσουν τις 12.000 (40 έτη πλήρους ασφάλισης). Επιπλέον, από 01.01.2012 για ασφαλισμένους πριν την 01.01.1993 το απαιτούμενο όριο ηλικίας αυξανόταν σταδιακά από 58 έτη κατά ένα έτος κάθε χρόνο, έως ότου φτάσει τα 60 έτη. Επομένως, από 01.01.2015, για την εξασφάλιση πλήρων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων απαιτούνταν 40 έτη πλήρους απασχόλησης και ηλικία τουλάχιστον 60 ετών. Για τις περιπτώσεις για τις οποίες από τη νομοθεσία των τομέων κύριας σύνταξης οι οποίοι υπάγονταν στο ΕΤΑΑ προβλεπόταν συνταξιοδότηση λόγω γήρατος σε ηλικία εξήντα 60 ετών με 35 έτη πλήρους ασφάλισης, αυτή η περίοδος ανακαθορίστηκε για το 2011 σε τριάντα έξι

έτη ασφάλισης, ενώ η αύξησή της θα συνεχιζόταν με αυτόν το ρυθμό ετησίως μέχρι να φτάσει τα 40 έτη ασφάλισης, δηλαδή έως το 2015. Επίσης, όπου από τη νομοθεσία των τομέων κύριας σύνταξης του ΕΤΑΑ προβλεπόταν συνταξιοδότηση λόγω γήρατος σε ηλικία 58 ετών, με 35 έτη πλήρους ασφάλισης, αυτή η περίοδος ανακαθορίστηκε για το 2011 σε 36 έτη ασφάλισης, με την αύξησή της να συνεχίζεται με αυτόν το ρυθμό ετησίως έως ότου φτάσει τα 40 έτη ασφάλισης, δηλαδή έως το 2015. Επιπρόσθετα, το τελευταίο όριο ηλικίας συνταξιοδότησης ανερχόταν σταδιακά από 01.01.2012 κατά ένα έτος κάθε χρόνο, μέχρι να φτάσει τα 60 έτη.

Ασφαλισμένοι μετά την 01.01.1993 σε οποιονδήποτε φορέα κύριας ασφάλισης, πλην ΟΓΑ, πλέον θεμελιώνουν δικαίωμα συνταξιοδότησης με τη συμπλήρωση 12.000 ημερών εργασίας ή 40 ετών πλήρους ασφάλισης και του 60^{ου} έτους της ηλικίας τους.

Εκτός από την αύξηση των ελάχιστων απαιτούμενων ημερών εργασίας και του ηλικιακού ορίου για πλήρη συνταξιοδοτικά δικαιώματα, με το ν.3863/2010 εξισώθηκαν προσδεδεικμένα τα όρια ηλικίας μεταξύ ανδρών και γυναικών για σύνταξη λόγω γήρατος από το ΙΚΑ – ΕΤΑΜ. Συγκεκριμένα, από 01.01.2011 το όριο ηλικίας των 60 ετών για τις γυναίκες αυξανόταν κατά ένα έτος κάθε χρόνο, μέχρι να φτάσει τα 65 έτη, δηλαδή από 01.01.2015. Ο ελάχιστος απαιτούμενος αριθμός ημερών εργασίας για σύνταξη γήρατος δεν μεταβλήθηκε, παραμένοντας στις 4.500 ημέρες εργασίας για αμφότερα τα φύλλα (15 έτη πλήρους ασφάλισης). Η συνταξιοδότηση λόγω γήρατος στα 65 έτη έγινε υποχρεωτική και στους υπόλοιπους πλην ΙΚΑ-ΕΤΑΜ φορείς κύριας ασφάλισης, με εξαίρεση τον ΟΓΑ.

Οι καταβαλλόμενες συντάξεις θα αναπροσαρμόζονται από το 2014 στη βάση συντελεστή ο οποίος θα διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους, ενώ αυτή δεν θα υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του ΔΤΚ.

Τέλος, στο ν.3863/2010 ορίστηκε ότι τα δύο βασικά όρια ηλικίας συνταξιοδότησης θα προσαρμόζονται από το 2021 ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής.

Με το σχεδόν επόμενο νόμο (ν.3865/2010), εναρμονίστηκαν οι συνταξιοδοτικές διατάξεις για κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων οι οποίες καλύπτουν την μεγάλη πλειοψηφία αυτών και θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης μετά την 01.01.2015, με εκείνες για τον ιδιωτικό τομέα. Συγκεκριμένα, οι συνταξιοδοτικές διατάξεις αφορούσαν στους τακτικούς και μετακλητούς υπαλλήλους και λειτουργούς του Δημοσίου, τους τακτικούς και μετακλητούς υπαλλήλους της Βουλής, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας, τους ιερείς και τους υπαλλήλους των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και τους στρατιωτικούς.

Η εναρμόνιση αφορούσε στη θέσπιση βασικής και αναλογικής σύνταξης, στο επίπεδο της βασικής σύνταξης, στη μέθοδο υπολογισμού της αναλογικής σύνταξης, στην εξίσωση των ηλικιακών ορίων για άνδρες και γυναίκες. Αυξήθηκαν και τα όρια ηλικίας για συνταξιοδότηση, όμως δεν εξισώθηκαν με εκείνα του ιδιωτικού τομέα.

Ενδεικτικά ως προς την αύξηση των ορίων ηλικίας, για όσους δημοσίους υπαλλήλους θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου 1997, με το ν.3865/2010 ορίστηκε το 55^ο έτος ηλικίας, ανεξαρτήτως φύλου, ενώ προηγουμένως, με το ΠΔ 169/2007, αυτό το όριο ίσχυε μόνο για τους άνδρες, ενώ στις γυναίκες ήταν 53 έτη και ειδικά για

γυναίκες με ανήλικα ή ανίκανα παιδιά ή ανίκανο σύζυγο, 44 ½ έτη, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν συμπληρώσει 15 έτη συντάξιμης υπηρεσίας.

Για όσους θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης από την 1^η Ιανουαρίου 1998 και μετά, καθώς και για όσους προσλήφθηκαν για πρώτη φορά στο δημόσιο από την 1^η Ιανουαρίου 1983 μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου 1992, και έχουν ανήλικα παιδιά, ορίστηκε ως ηλικιακό όριο το 55^ο έτος από την 1^η Ιανουαρίου 2012 και το 65^ο έτος από την 1^η Ιανουαρίου 2013 και μετά, ανεξαρτήτως φύλου. Έως το ν.3865/2010, μόνο οι γυναίκες οι οποίες θεμελιώναν δικαίωμα σύνταξης από την παραπάνω ημερομηνία, όπως επίσης όσες προσλήφθηκαν στην προαναφερθείσα περίοδο, θεμελιώναν δικαίωμα σύνταξης στα 50 έτη ηλικίας.

Για τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος που θεμελιώναν συνταξιοδοτικό δικαίωμα εντός του 2011, η υποχρέωση συντάξιμης υπηρεσίας αυξήθηκε κατά ενάμισι έτος, ενώ για όσα θεμελιώναν συνταξιοδοτικό δικαίωμα το 2012 η υποχρέωση συντάξιμης υπηρεσίας αυξήθηκε κατά τρία έτη. Επιπλέον, για εκείνους οι οποίοι θεμελίωσαν συνταξιοδοτικό δικαίωμα το 2013 η υποχρέωση συντάξιμης υπηρεσίας αυξήθηκε κατά τεσσεράμισι έτη και για όσους θεμελίωσαν συνταξιοδοτικό δικαίωμα το 2014, η υποχρέωση συντάξιμης υπηρεσίας διευρύνθηκε κατά έξι έτη.

Τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος που θεμελιώναν δικαίωμα σύνταξης από 01.01.2015 και μετά, δικαιούνται σύνταξη εφόσον είχαν συμπληρώσει το 60^ο έτος της ηλικίας τους ή 40 έτη προϋπηρεσίας.

Οι επόμενες αλλαγές στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης πραγματοποιήθηκαν με το ν.4093/2012. Στις σημαντικότερες εξ' αυτών περιλαμβάνονται το ότι από 01.01.2013, όλα τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας, δηλαδή του ΙΚΑ και των ΔΕΚΟ, όπως επίσης της Τράπεζας της Ελλάδος, αυξήθηκαν κατά δύο έτη. Επιπλέον, αυξήθηκε από 01.01.2013, όχι από το 2015, όπως προέβλεπε ο ν.3863/2010, η ελάχιστη ηλικία για την εξασφάλιση πλήρων δικαιωμάτων για ασφαλισμένους πριν την 01.01.1993 σε φορείς κύριας ασφάλισης πλην του ΟΓΑ, σε 62 από 60 έτη. Αυξήθηκε επίσης από 01.01.2013 και η απαιτούμενη ελάχιστη περίοδος εισφορών από 37 σε 40 έτη (ή 12.000 ημέρες ασφάλισης), δύο έτη νωρίτερα από ότι προβλεπόταν στο ν.3863/2010. Ακόμα, το ελάχιστο όριο ηλικίας για πλήρη συνταξιοδότηση από 1.1.2013 με 10.000 ημέρες ασφάλισης, ανήλθε 01.01.2013 από τα 62 στα 67 έτη, ενώ για μερική συνταξιοδότηση ανήλθε από τα 60 στα 62 έτη.

Με το ν.4336/2015 τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης για θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος πλήρους σύνταξης λόγω γήρατος για κάθε κατηγορία ασφαλισμένων, σε όλους τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, συμπεριλαμβανομένης της Τράπεζας της Ελλάδος, ορίστηκαν από 01.01.2022 στο 62ο έτος, με 12.000 ημέρες εργασίας (40 έτη πλήρους ασφάλισης) και στο 67ο έτος, με 4.500 ημέρες εργασίας (15 έτη πλήρους ασφάλισης), με την επιφύλαξη των διατάξεων του ν.3863/2010, σχετικά με την αναπροσαρμογή των ορίων συνταξιοδότησης από 01.01.2021, ανάλογα με τις τάσεις στο προσδόκιμο ζωής του πληθυσμού της χώρας. Επίσης από την 01.01.2022, ως όριο ηλικίας συνταξιοδότησης για θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος μειωμένης σύνταξης λόγω γήρατος, σε όλους τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, συμπεριλαμβανομένης της Τράπεζας της Ελλάδος,

ανεξαρτήτως της κατηγορίας ασφαλισμένων, ορίστηκε το 62^ο έτος, με 4.500 ημέρες ή 15 χρόνια πλήρους ασφάλισης.

Οι πλέον πρόσφατες μεταβολές στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τον τρόπο υπολογισμού συντάξεων επήλθαν με το ν.4387/2016. Με το συγκεκριμένο νόμο καθιερώθηκε η εθνική σύνταξη, σε όλους όσους θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης εξ' ιδίου δικαιώματος ή ανικανότητας ή κατά μετάβαση. Η εθνική σύνταξη χρηματοδοτείται εξ' ολοκλήρου από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η εθνική σύνταξη αντικατέστησε τη βασική σύνταξη, η οποία είχε θεσπιστεί με το ν.3863/2010, όπως προαναφέρθηκε στην τρέχουσα υποενότητα της μελέτης. Η εθνική σύνταξη καταβάλλεται υπό την προϋπόθεση συμπλήρωσης 15 ετών ασφάλισης. Αυτή η προϋπόθεση δεν ισχύει για όσους θεμελιώνουν δικαίωμα σύνταξης με τη συμπλήρωση χρόνου ασφάλισης μικρότερου της δεκαπενταετίας. Σε τέτοιες περιπτώσεις το ποσό της εθνικής σύνταξης δεν μπορεί να υπολείπεται αυτού που αντιστοιχεί στα 15 έτη ασφάλισης. Το ύψος της εθνικής σύνταξης ορίστηκε σε €384, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης, ενώ μειώνεται κατά 2% για κάθε έτος ασφάλισης που υπολείπεται των 20 ετών, εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 15 έτη ασφάλισης.

Με τον ίδιο νόμο καθιερώθηκε η ανταποδοτική σύνταξη, η οποία αντικατέστησε την αναλογική σύνταξη, που επίσης είχε καθιερωθεί με το ν.3863/2010. Ως συντάξιμες αποδοχές για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους σύνταξης της κύριας ασφάλισης, λαμβάνεται υπόψη ο μέσος όρος των μηνιαίων αποδοχών του ασφαλισμένου καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου. Αυτός ο μέσος όρος υπολογίζεται από το πηλίκο της διάρκειας του συνόλου των μηνιαίων αποδοχών του ασφαλισμένου δια του συνολικού χρόνου ασφάλισης του. Ως σύνολο μηνιαίων αποδοχών που έλαβε ο ασφαλισμένος νοείται το άθροισμα των μηνιαίων αποδοχών που υπόκεινται σε εισφορές, καθ' όλη τη διάρκεια του ασφαλιστικού του βίου. Το τελικό ποσό του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης υπολογίζεται για το σύνολο του χρόνου ασφάλισης με βάση το ποσοστό αναπλήρωσης εισοδήματος, στο κλιμάκιο ετών ασφάλισης στο οποίο κατατάσσεται ο ασφαλισμένος κατά τη συνταξιοδότησή του. Το ποσοστό αναπλήρωσης εισοδήματος ανά έτος εργασίας για τον υπολογισμό της αναλογικής σύνταξης μειώθηκε έως και 27 έτη εργασίας, σε σύγκριση με το ν.3863/2010. Αυξήθηκε για τα έτη εργασίας άνω του 27^{ου}, συνιστώντας έτσι ένα κίνητρο παραμονής στην εργασία για παραπάνω από 27 έτη.

Η σημαντικότερη αλλαγή στον υπολογισμό των συντάξεων με το ν.4387/2016 επήλθε με την πρόβλεψη εφαρμογής των διατάξεων για την εθνική και την αναλογική σύνταξη και σε συντάξεις οι οποίες ήδη καταβάλλονταν. Είναι η πρώτη φορά τουλάχιστον από το 2008 που μια μεταβολή στον τρόπο υπολογισμού των νέων συντάξεων θα οδηγούσε σε επανυπολογισμό στο σχετικά άμεσο μέλλον και συντάξεων όσων ήταν ήδη συνταξιούχοι κατά τη νομοθέτηση των συγκεκριμένων αλλαγών. Αναλυτικά, για τον υπολογισμό του ανταποδοτικού μέρους των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων από τον ΕΦΚΑ, στον προσδιορισμό των συντάξιμων αποδοχών θα λαμβανόταν υπόψη ο συντάξιμος μισθός επί του οποίου υπολογίστηκε η σύνταξη, όχι όλο το ιστορικό των εισοδημάτων. Επιπρόσθετα, θα εφαρμόζονταν οι κανόνες αναπροσαρμογής των συντάξιμων αποδοχών που ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος αυτού του νόμου (ποσοστά αναπλήρωσης εισοδήματος βάσει χρόνου ασφάλισης κ.λπ.). Έως τις 31.12.2018 οι συντάξεις θα συνέχιζαν να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν διαμορφωθεί την 31.12.2014. Από 01.01.2019, εφόσον η παλιά σύνταξη

υπερέβαινε εκείνη από το νέο υπολογισμό, τότε το επιπλέον ποσό θα συνέχιζε να καταβάλλεται ως προσωπική διαφορά, συμψηφιζόμενο κατ' έτος και έως την πλήρη εξάλειψή του, με την εκάστοτε αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως αυτή προκύπτει βάσει των νέων σχετικών κανόνων. Εάν το καταβαλλόμενο ποσό των συντάξεων ήταν μικρότερο από αυτό που προέκυψε από το νέο υπολογισμό τους, τότε αυτό θα προσαυξανόταν από 01.01.2019, κατά το 1/5 της διαφοράς σταδιακά και ισόποσα εντός πενταετίας. Στο νόμο προβλεπόταν ότι από την 01.01.2018 ο κάθε ασφαλισμένος θα μπορούσε να ενημερωθεί για το εάν έχει προσωπική διαφορά ή όχι, από το οικείο πληροφοριακό σύστημα. Προς το παρόν δεν είναι διαθέσιμη αυτή η πληροφόρηση.

Για όσους δημόσιους υπάλληλους αποχώρησαν το 2016, σε περίπτωση που το ακαθάριστο ποσό της σύνταξης υπολειπόταν σε ποσοστό άνω του 20% του ποσού της σύνταξης που θα λάμβαναν με βάση τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, όπως αυτές ίσχυαν την 31.12.2014, το ήμισυ της διαφοράς αυτής θα καταβαλλόταν ως προσωπική διαφορά. Για όσους αποχώρησαν το 2017 ή το 2018, η προσωπική διαφορά θα ανερχόταν στο 1/3 και στο ¼ της διαφοράς αυτής, αντίστοιχα. Οι προσωπικές διαφορές θα καταβάλλονταν έως 31.12.2018.

Ως προς τον τρόπο αναπροσαρμογής των συντάξεων, οριζόταν στον ίδιο νόμο πως αυτές θα αυξάνονταν από 1.1.2023 κατ' έτος, με βάση συντελεστή που διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους και ο οποίος δεν υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή.

Συνοψίζοντας τις σημαντικότερες μεταβολές στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων την περίοδο 2008 – 2018, οι μεν πρώτες αφορούσαν σε αύξηση των ορίων ηλικίας για πλήρη / μειωμένη σύνταξη, καθώς και σε αύξηση των απαιτούμενων ημερών ασφάλισης. Ο τρόπος υπολογισμού των συντάξεων περιλάμβανε την καθιέρωση ενός βασικού τμήματος σύνταξης, ίδιου σε απόλυτο ποσό για όλους όσους συνταξιοδοτούνται υπό τους ίδιους όρους (διάρκεια ασφάλισης), και της αναλογικής σύνταξης, το ύψος της οποίας εξαρτάται αφενός από το πλήθος των ημερών ασφάλισης, που καθορίζει το ποσοστό αναπλήρωσης των συντάξιμων αποδοχών από τη σύνταξη, αφετέρου από όλο το ιστορικό εισοδημάτων του ασφαλισμένου, το οποίο διαμορφώνει τις συντάξιμες αποδοχές. Έως την καθιέρωση για πρώτη φορά αυτών των αλλαγών, με το ν.3863/2010, η σύνταξη περιλάμβανε μόνο το αναλογικό τμήμα της, ενώ για τον υπολογισμό των συντάξιμων αποδοχών λαμβάνονταν υπόψη τα εισοδήματα του ασφαλισμένου στα τελευταία έτη του εργασιακού του βίου, με τη διάρκεια της περιόδου που χρησιμοποιούταν να ποικίλει μεταξύ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης.

Οι μεταβολές σε αυτά τα παραμετρικά χαρακτηριστικά του πρώτου πυλώνα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αφορούσαν στις συντάξεις οι οποίες θα καταβάλλονταν προσεχώς, από την έναρξη ισχύος του νόμου. Εξαιρεση σε αυτόν τον κανόνα αποτέλεσαν οι μεταβολές αυτού του είδους που επήλθαν με το ν.4387/2016, οι οποίες προβλεπόταν στο νόμο ότι θα εφαρμοστούν για τον επανυπολογισμό όλων των συντάξεων. Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, από την 01.01.2018 ο κάθε συνταξιούχος πριν την εφαρμογή του ν.4387/2016, θα μπορούσε να ενημερωθεί από το πληροφοριακό σύστημα του φορέα κοινωνικής ασφάλισης στον οποίο υπάγεται για το εάν η κύρια σύνταξή του με τη νέα μέθοδο υπολογισμού υπερβαίνει αυτή

που λάμβανε προηγουμένως ή υπολείπεται αυτής. Προς το παρόν δεν έχει παρασχεθεί αυτή η πληροφόρηση.

E. Εξορθολογισμός ειδικών κατηγοριών ασφαλισμένων

Στις πλέον σημαντικές μεταρρυθμίσεις σχετικά με τον εξορθολογισμό των ειδικών κατηγοριών ασφαλισμένων οι οποίοι είναι δυνητικοί δικαιούχοι κάποιου επιδόματος ή σύνταξης από φορέα κοινωνικής ασφάλισης, περιλαμβάνονται αυτές για όσους κρινόταν ότι απασχολούνται σε βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα, καθώς και για όσους λαμβάνουν σύνταξη αναπηρίας.

Σε ότι αφορά τις νομοθετικές παρεμβάσεις για το πρώτο θέμα, η πλέον σημαντική ήταν η αναθεώρηση της λίστας βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων. Πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του ν.3863/2010. Στόχος της συγκεκριμένης παρέμβασης ήταν ο περιορισμός της εμβέλειας της λίστας στο 10% των εργαζόμενων, από περίπου 531 χιλ. που καλύπτονταν από αυτή κατά την ψήφιση του συγκεκριμένου νόμου, σε 365 χιλ. από 01.01.2012. Όσοι ήδη απασχολούνταν σε εργασίες ή επαγγέλματα τα οποία εξαιρούνταν από το νέο Πίνακα Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελμάτων, θα εξακολουθούσαν να ασφαλίζονται σύμφωνα με αυτόν, εφόσον έως τις 31.12.2011 όσοι υπάχθηκαν για πρώτη φορά σε φορέα κοινωνικής ασφάλισης έως 31.12.1992 είχαν πραγματοποιήσει τουλάχιστον 3.600 ημέρες ασφάλισης σε βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα, ενώ όσοι ασφαλίστηκαν από 01.01.1993 και μετά, είχαν συμπληρώσει τουλάχιστον 3.375 ημέρες ασφάλισης.

Επίσης στο ν.3863/2010 προβλεπόταν η Σύσταση Κέντρων Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕΠΑ) από 01.09.2011, για την επανάκριση όλων των αναπηρικών συντάξεων όλων των ατόμων τα οποία θεωρείται ότι δεν έχουν μόνιμη ανικανότητα, με ενιαία κριτήρια για όλα τα ταμεία. Τα ΚΕΠΑ αντικατέστησαν τις υγειονομικές επιτροπές πιστοποίησης αναπηρίας που λειτουργούσαν στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, στις νομαρχίες και το δημόσιο, με εξαίρεση τις Ανώτατες Υγειονομικές Επιτροπές του Στρατού (Α.Σ.Υ.Ε.), Ναυτικού (Α.Ν.Υ.Ε.), Αεροπορίας (Α.Α.Υ.Ε.) και την Ανώτατη Υγειονομική Επιτροπή της Ελληνικής Αστυνομίας, οι οποίες εξακολουθούν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους.

Στο ν.4387/2016 αναφερόταν πως θα τεθεί σε ισχύ καινούργια νομοθετική ρύθμιση για τη θέσπιση νέων, ενιαίων κανόνων για όλους τους ασφαλισμένους για την απονομή σύνταξης αναπηρίας. Οι νέοι κανόνες θα πρέπει να έχουν τεθεί σε ισχύ έως τις 31.12.2016. Για αυτόν το σκοπό, με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, θα δημιουργούταν μια επιτροπή με αντικείμενο την επανεξέταση των τότε υφιστάμενων διατάξεων και τη θέσπιση νέων, ενιαίων κανόνων για όλες τις συντάξεις αναπηρίας. Οι νέοι κανόνες θα έπρεπε να έχουν τεθεί σε εφαρμογή έως τις 31.12.2016. Έως τότε, το Δημόσιο και λοιποί εντασσόμενοι στον ΕΦΚΑ φορείς, κλάδοι και τομείς, θα εξακολουθούσαν να εξετάζουν τις αιτήσεις συνταξιοδότησης λόγω ανικανότητας ως προς τις προϋποθέσεις απονομής σύνταξης, καθώς και να καταβάλλουν το επίδομα απόλυτης αναπηρίας, σύμφωνα με τις μέχρι την έναρξη ισχύος της καινούργιας νομοθετικής ρύθμισης διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου, καθώς και τις γενικές και καταστατικές διατάξεις των εντασσόμενων φορέων.

Έως την ολοκλήρωση της τρέχουσας μελέτης, δεν είχε πραγματοποιηθεί η νομοθετική παρέμβαση σχετικά με τους ενιαίους κανόνες απονομής σύνταξης αναπηρίας.

Άλλες νομοθετικές παρεμβάσεις οι οποίες αφορούσαν στην απονομή συντάξεων και επιδομάτων σε ειδικές κατηγορίες ασφαλισμένων, αφορούσαν στις συντάξεις θυγατέρων και άπορων, άγαμων αδερφών και στις συντάξεις χηρείας. *Συνοψίζοντας, οι αλλαγές στο ρυθμιστικό πλαίσιο του πρώτου πυλώνα του ασφαλιστικού συστήματος με στόχο τον εξορθολογισμό των ειδικών κατηγοριών ασφαλισμένων, περιλάμβαναν πρωτίστως τις αλλαγές στα βαρέα – ανθυγιεινά επαγγέλματα, στα κριτήρια και τη διαδικασία απονομής συντάξεων λόγω αναπηρίας, αλλά και στις συντάξεις σε θυγατέρες και άπορες, άγαμες αδερφές και τις συντάξεις χηρείας.*

ΣΤ. Μεταβολές ασφαλιστικών εισφορών

Προκειμένου να περιοριστεί το μη μισθολογικό κόστος μισθωτών και εργοδοτών, αλλά και των αυτοαπασχολούμενων, με απώτερο σκοπό την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, στην περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής δρομολογήθηκε με σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων η σταδιακή μείωση των ασφαλιστικών εισφορών τους, ακόμα και μετά την ολοκλήρωση της περιόδου προσαρμογής, έως το 2021. Ωστόσο, επισημαίνεται πως στην αρχή αυτής της περιόδου, το 2011, οι πρώτες νομοθετικές παρεμβάσεις που αφορούσαν στις ασφαλιστικές εισφορές (ν.3986/2011, ν.4002/2011), είχαν ως αποτέλεσμα την άνοδό τους.

Αναλυτικά, εξετάζοντας τις μεταβολές στις ασφαλιστικές εισφορές ανά κατηγορία υπόχρεου (μισθωτοί, εργοδότες, ελεύθεροι επαγγελματίες), με το ν.4002/2011, η εισφορά των μισθωτών υπέρ του κλάδου ανεργίας του ΟΑΕΔ ανήλθε κατά 0,5%, στο 1,83%. Εν συνεχεία, το 2014, με το ν.4254, καταργήθηκε η εισφορά τους ύψους 1% υπέρ του Διανεμητικού Λογαριασμού Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών (ΔΛΟΕΜ). Η πλέον πρόσφατη μεταβολή στις εισφορές των μισθωτών επήλθε στο πλαίσιο του ν.4387/201. Με αυτόν αυξήθηκε η εισφορά υπέρ του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης από 1/6/2016 κατά 0,5%, σε 3,5%. Με τον ίδιο νόμο, προβλέπεται μείωσή της κατά 0,25% από 1/6/2019 και επιπλέον πτώση 0,25% από 1/6/2022. *Συνεπώς, συνολικά στην περίοδο 2010 - 2018 οι ασφαλιστικές εισφορές των μισθωτών ήταν αμετάβλητες, όμως θα μειωθούν ελαφρώς, προοδευτικά, έως το 2022.* Στον Πίνακα 9.1 που ακολουθεί παρουσιάζεται η τρέχουσα διάρθρωση των ασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλουν οι μισθωτοί στον ιδιωτικό τομέα. Ο Πίνακας 9.2 περιλαμβάνει ορισμένα παραδείγματα του συνόλου των ασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλουν οι μισθωτοί, ανάλογα με τους κλάδους ασφάλισης στους οποίους είναι ασφαλισμένοι.

Πίνακας 9.1: Ισχύουσες ασφαλιστικές εισφορές μισθωτών ιδιωτικού τομέα ανά κλάδο ασφάλισης (έως 31.05.2019)

ΦΟΡΕΑΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΙΣΦΟΡΑΣ	ΚΑΘΙΕΡΩΘΗΚΕ ΑΠΟ
ΙΚΑ	Ασθένεια σε είδος (ΕΟΠΠΥ)	1,85	1/1/1970
		0,30	1/1/1993
	Ασθένεια σε χρήμα	0,40	1/1/1970
	ΣΥΝΟΛΟ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ	2,55	
	Σύνταξης	5,75	1/7/1991
		0,92	1/1/1993

ΦΟΡΕΑΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΙΣΦΟΡΑΣ	ΚΑΘΙΕΡΩΘΗΚΕ ΑΠΟ
	ΣΥΝΟΛΟ ΣΥΝΤΑΞΗΣ	6,67	
	Επαγγελματικού κινδύνου*	-	1/8/1961
	Βαρέων Επαγγελμάτων	(2,20)**	1/3/1976
	ΕΤΕΑΕΠ	(3,5)	1/2/1983
	Βαρέα ΕΤΕΑΕΠ	(1,25)	1/1/1993
ΟΑΕΔ	Ανεργία	1	25/8/1954
		0,33	1/1/1993
		0,50	1/8/2011
	ΣΥΝΟΛΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ	1,83	
	ΛΠΕα ΑΕ*	-	1/3/1990
	Λογαριασμός Απασχόλησης - Επαγγελματικής Κατάρτισης*	-	1/1/1988
	Ειδικός Κοινός Λογαριασμός Ανεργίας	0,10	1/1/1994
	ΣΥΝΟΛΟ ΟΑΕΔ	1,93	
ΟΕΚ	Εργατικής Κατοικίας	1	1/1/1988
	ΣΥΝΟΛΟ ΟΕΚ	1	
ΟΕΕ	Εργατικής Εστίας	0,25	1/1/1978
		0,05	29/4/2002
		0,05	1/1/2003
	ΣΥΝΟΛΟ ΟΕΕ	0,35	

* Κλάδοι ασφάλισης για τους οποίους καταβάλλουν εισφορές μόνο οι εργοδότες

** Σε παρένθεση μη υποχρεωτικοί κλάδοι ασφάλισης

Πηγή: ΙΚΑ-ΕΤΑΜ

Πίνακας 9.2: Παραδείγματα συνόλου ασφαλιστικών εισφορών μισθωτών ιδιωτικού τομέα (έως 31.05.2019)

ΚΛΑΔΟΙ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΙΣΦΟΡΩΝ
Μικτή Ασφάλιση*	12,5
» » » με επαγγελματικό κίνδυνο	12,5
Μικτή ασφάλιση & ΕΤΕΑΕΠ	16,0
» » » με επαγγελματικό κίνδυνο	16,0
Μικτή ασφάλιση & Βαρέα	14,7
» » » με επαγγελματικό κίνδυνο	14,7
Μικτή ασφάλιση - Βαρέα - ΕΤΕΑΕΠ	19,45
» » » με επαγγελματικό κίνδυνο	19,45

*Περιλαμβάνει ασφάλιση ασθενείας, σύνταξης, εισφορές υπέρ ΟΑΕΔ, ΟΕΚ, ΟΕΕ

Πηγή: ΙΚΑ-ΕΤΑΜ

Ως προς τις εξελίξεις στις εισφορές των εργοδοτών για μισθωτούς στον ιδιωτικό τομέα, με το ν. 3986/2011 η εισφορά τους υπέρ του κλάδου ανεργίας ΟΑΕΔ αυξήθηκε 0,5%. Κατόπιν, με το ν.4093/2012 καταργήθηκαν οι εισφορές 0,75% υπέρ ΟΕΚ και 0,35% υπέρ ΟΕΕ (ν. 4093/2012). Το 2014, με το ν.4254 μειώθηκαν περαιτέρω οι εισφορές των εργοδοτών,

συνολικά κατά 2,9%. Αυτή η μείωση προήλθε από κατάργηση της εισφοράς 1% υπέρ ΔΛΟΕΜ και της εισφοράς 1% υπέρ στράτευσης, καθώς και από τη μείωση της εισφοράς υπέρ ΕΛΠΕΚΕ κατά 0,21% (σε 0,24%), της εισφοράς υπέρ ΕΚΛΑ κατά 0,14% (σε 0,12%), και των παροχών ασθένειας και μητρότητας σε χρήμα κατά 0,55% (σε 0,25%). Η τάση περιορισμού των εισφορών των εργοδοτών για μισθωτούς αντιστράφηκε με το ν.4387/2016. Με αυτόν, η εισφορά υπέρ του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης αυξήθηκε κατά 0,5%, σε 3,5%. Από την άλλη πλευρά, με τον ίδιο νόμο, προβλέπεται μείωσή της 0,25% από 01.06.2019 και επιπλέον 0,25% από 01.06.2022. *Επομένως, συνολικά στην περίοδο 2010 - 2018 οι ασφαλιστικές εισφορές των εργοδοτών στον ιδιωτικό τομέα για μισθωτούς περιορίστηκαν κατά 3%, ενώ θα μειωθούν ελαφρώς περαιτέρω, κατά άλλη μισή ποσοστιαία μονάδα, έως το 2022.* Στον Πίνακα 9.3 παρουσιάζεται η τρέχουσα διάρθρωση των ασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλουν οι εργοδότες στον ιδιωτικό τομέα για μισθωτούς. Ο Πίνακας 9.4 περιλαμβάνει ορισμένα παραδείγματα του συνόλου των ασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλουν οι εργοδότες, ανάλογα με τους κλάδους ασφάλισης στους οποίους είναι ασφαλισμένοι οι υπάλληλοί τους.

Πίνακας 9.3: Ισχύουσες ασφαλιστικές εισφορές εργοδοτών για τους μισθωτούς ιδιωτικού τομέα ανά κλάδο ασφάλισης (έως 31.05.2019)

ΦΟΡΕΑΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	ΚΛΑΔΟΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΙΣΦΟΡΑΣ	ΚΑΘΙΕΡΩΘΗΚΕ ΑΠΟ
ΙΚΑ	Ασθένεια σε είδος (ΕΟΠΠΥ)	3,70	1/1/1970
		0,60	1/1/1993
	Ασθένεια σε χρήμα	0,25	1/1/1970
	ΣΥΝΟΛΟ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ	4,55	
	Σύνταξης	11,5	1/7/1991
		1,83	1/1/1993
	ΣΥΝΟΛΟ ΣΥΝΤΑΞΗΣ	13,33	
	Επαγγελματικού κινδύνου	(1)*	1/8/1961
	Βαρέων Επαγγελμάτων	(1,40)	1/3/1976
	ΕΤΕΑΕΠ	(3,5)	1/2/1983
	Βαρέα ΕΤΕΑΕΠ	(0,75)	1/1/1993
	ΟΑΕΔ	Ανεργία	2
0,67			1/1/1993
0,50			1/8/2011
ΣΥΝΟΛΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ		3,17	
ΛΠΕα ΑΕ		0,15	1/3/1990
Λογαριασμός Απασχόλησης - Επαγγελματικής Κατάρτισης		0,24	1/1/1988
Ειδικός Κοινός Λογαριασμός Ανεργίας		0,12	1/1/1994
ΣΥΝΟΛΟ ΟΑΕΔ		3,68	

* Σε παρένθεση οι μη υποχρεωτικοί κλάδοι ασφάλισης

Πηγή: ΙΚΑ-ΕΤΑΜ

Πίνακας 9.4: Παραδείγματα συνόλου ασφαλιστικών εισφορών εργοδοτών για μισθωτούς ιδιωτικού τομέα (έως 31.05.2019)

ΚΛΑΔΟΙ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΙΣΦΟΡΩΝ
Μικτή Ασφάλιση*	21,56
» » » με επαγγελματικό κίνδυνο	22,56
Μικτή ασφάλιση & ΕΤΕΑΕΠ	25,06
» » » με επαγγελματικό κίνδυνο	26,06
Μικτή ασφάλιση & Βαρέα	22,96
» » » με επαγγελματικό κίνδυνο	23,96
Μικτή ασφάλιση - Βαρέα - ΕΤΕΑΕΠ	27,21
» » » με επαγγελματικό κίνδυνο	28,21

*Περιλαμβάνει ασφάλιση ασθενείας, σύνταξης, εισφορές υπέρ ΟΑΕΔ

Πηγή: ΙΚΑ-ΕΤΑΜ

Τέλος ο Ν.4578/2018 περιλαμβάνει μία σειρά τροποποιήσεων στην ασφαλιστική νομοθεσία (Ν. 4387/2016) για τη μείωση ασφαλιστικών εισφορών, αλλά και σημαντικές διατάξεις για την αποζημίωση δικαστικών αντιπροσώπων στις εκλογές συνδικαλιστικών οργανώσεων, ζητήματα εισφορών για τους έμμισθους δικηγόρους, και παράστασης πολιτικής αγωγής για δεδουλευμένες αποδοχές και αποζημίωση απόλυσης για τους εργαζόμενους. Διατηρώντας την ελάχιστη εισφορά στα επίπεδα που προβλέπει ο Ν.4387/16, μειώνει τις ασφαλιστικές εισφορές για επιπλέον 250.000 μη μισθωτούς ως εξής:

- Η ασφαλιστική εισφορά για κύρια σύνταξη των ελεύθερων επαγγελματιών και αυτοαπασχολούμενων, μειώνεται, από την 1/1/2019, κατά 33,3%: από 20% που είναι σήμερα, στο 13,33%.
- Η ασφαλιστική εισφορά για κύρια σύνταξη των αγροτών μειώνεται, επίσης, κατά 33,3%: σε 12% από 18% που θα ήταν την 1/1/2019.
- Η διαμόρφωση της ασφαλιστικής εισφοράς ορίζεται σε ποσοστό 12,67% το 2020, σε ποσοστό 13% το 2021 και σε ποσοστό 13,33% από το 2022 και μετά.

Η ασφαλιστική εισφορά για κύρια σύνταξη των νέων επιστημόνων για το διάστημα έως το 5ο έτος της υπαγωγής τους στην ασφάλιση, μειώνεται από το 2019 σε 13,33%, βελτιώνοντας το ισχύον καθεστώς εκπτώσεων.

Z. Δομικές αλλαγές στην επικουρική ασφάλιση

Οι σημαντικότερες διαρθρωτικές μεταβολές που πραγματοποιήθηκαν ως προς τις επικουρικές συντάξεις, αφορούσαν στην καθιέρωση του κανόνα μηδενικού ελλείμματος για τα σχετικά ταμεία, όπως επίσης στην εφαρμογή συστήματος προκαθορισμένων εισφορών νοητής κεφαλαιοποίησης. Όπως θα δειχθεί στη συνέχεια, η δεύτερη αλλαγή αποτελεί το πρώτο βήμα εξέλιξης του ρόλου του πρώτου πυλώνα του ασφαλιστικού συστήματος, ο οποίος στο παρελθόν ήταν αποκλειστικά διανεμητικός, σε ένα σύστημα και με ανταποδοτικό χαρακτήρα.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το ν.4052/2012, η σύνταξη διαμορφώνεται με βάση: α) τα δημογραφικά δεδομένα τα οποία στηρίζονται σε εγκεκριμένους αναλογιστικούς πίνακες θνησιμότητας, β) το πλασματικό ποσοστό επιστροφής που θα εφαρμόζεται στις συνολικά καταβληθείσες εισφορές, το οποίο θα προκύπτει από την ποσοστιαία μεταβολή των συντάξιμων αποδοχών των ασφαλισμένων, γ) την επιλογή ή όχι της μεταβίβασης της σύνταξης στα δικαιούχα μέλη κατά τη στιγμή της συνταξιοδότησης του ασφαλισμένου από

τον επικουρικό του φορέα και δ) το συντελεστή βιωσιμότητας, ο οποίος θα πρέπει να αναπροσαρμόζει σε ετήσια βάση τις νέες και τις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις, μέσω ενός μηχανισμού μειωμένης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής, ανάλογα με τις καταβαλλόμενες εισφορές, έτσι ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία ελλειμμάτων στο ταμείο, αποκλείοντας κάθε μεταφορά πόρων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Εάν μετά την εφαρμογή του συντελεστή βιωσιμότητας προκύψει έλλειμμα, με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ύστερα από τεκμηριωμένη πρόταση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, το ποσό της σύνταξης θα αναπροσαρμόζεται πριν από την 1^η Ιανουαρίου κάθε έτους, με την προϋπόθεση της μη ύπαρξης ελλείμματος σε αυτό και το επόμενο έτος, αποκλείοντας κάθε μεταφορά πόρων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Αυτό θα πρέπει να επανεξετάζεται σε τριμηνιαία βάση και αν απαιτούνται περισσότερες προσαρμογές θα λαμβάνονται κατά τη διάρκεια του τρέχοντος έτους.

Στο Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, το οποίο κυρώθηκε από το ελληνικό κοινοβούλιο με το ν.4336/2015, περιλαμβανόταν η δέσμευση ότι «Οι αρχές θα υπαγάγουν στο ΕΤΕΑ από την 1η Σεπτεμβρίου 2015 όλα τα ταμεία επικουρικών συντάξεων και θα διασφαλίσουν ότι όλα τα επικουρικά συνταξιοδοτικά ταμεία θα χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από ίδιες εισφορές από την 1^η Ιανουαρίου 2015». Επομένως, επαναλαμβάνεται η διάταξη του ν.4052/2012 για αυτοχρηματοδότηση του ΕΤΕΑ.

Οι διατάξεις του ν.4052/2012 για την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων του ΕΤΕΑ αναθεωρήθηκαν από το ν.4387/2016, νόμος με τον οποίο αυτό μετονομάστηκε σε ΕΤΕΑΕΠ. **Το κύριο χαρακτηριστικό της αναθεώρησης είναι ότι, σε περίπτωση στην οποία θα προκύψει έλλειμμα στο ΕΤΕΑ, δεν θα αντιμετωπίζεται με αναπροσαρμογή των συντάξεων, όπως είχε οριστεί στο ν.4052/2012.** Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 96, παρ. 2 του συγκεκριμένου νόμου, «σε περίπτωση ελλειμμάτων λειτουργεί αυτόματος μηχανισμός εξισορρόπησης, ο οποίος αποκλείει απολύτως κάθε αναπροσαρμογή των συντάξεων. Κατά τη χρονική περίοδο αυξημένων εισφορών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 97, οι συντάξεις δεν αναπροσαρμόζονται στην περίπτωση που, εάν αφαιρεθούν τα έξοδα από τα έσοδα του Ταμείου, το αποτέλεσμα είναι είτε αρνητικό, είτε μικρότερο από το 0,5% των εισφορών, λαμβάνοντας υπόψη τα απολογιστικά στοιχεία της προηγούμενης χρήσης». Η περίοδος αυξημένων εισφορών έχει οριστεί στο άρθρο 97 του ν.4387/2016 από 1/6/2016 έως 31/5/2022, όπως αναφέρθηκε στην αμέσως προηγούμενη υποενότητα. Σύμφωνα με το άρθρο 96, παρ. 3, «μετά την προαναφερόμενη περίοδο οι συντάξεις δεν θα αναπροσαρμόζονται σε περίπτωση που αν αφαιρεθούν τα έξοδα από τα έσοδα, το αποτέλεσμα θα προκύπτει αρνητικό. Περαιτέρω της προαναφερόμενης διαδικασίας και μόνο στην περίπτωση δημιουργίας ελλειμμάτων, θα γίνεται χρήση περιουσιακών στοιχείων του Κλάδου της Επικουρικής ασφάλισης». Επομένως, εκτός από την αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών, η αντιμετώπιση τυχόν ελλειμμάτων στο ΕΤΕΑ από 1/6/2022 θα περιλαμβάνει τη χρήση και περιουσιακών στοιχείων του κλάδου επικουρικής ασφάλισης.

Σχετικά με την εφαρμογή συστήματος προκαθορισμένων εισφορών – νοητής κεφαλαιοποίησης (Notionally Defined Contributions system – NDC), σύμφωνα με το ν.4052/2012, το ΕΤΕΑ λειτουργεί για όσους ασφαλιζονται για πρώτη φορά από 1/1/2001 με βάση το διανεμητικό σύστημα προκαθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση. Το

ίδιο σύστημα εφαρμόζεται και για τους ασφαλισμένους μέχρι 31/12/2000, για το χρόνο ασφάλισης από 1/1/2015. Προκειμένου να γίνει κατανοητός ο τρόπος λειτουργίας αυτού του συστήματος, αναφέρεται πως αυτό συνεπάγεται για κάθε ασφαλισμένο τη δημιουργία ενός νοητού λογαριασμού, ο οποίος πιστώνεται λογιστικά, όχι πραγματικά, με συγκεκριμένο επίπεδο εισφορών, αφού αυτές είναι προκαθορισμένες, οι οποίες καταβάλλονται τακτικά. Κατά τη συνταξιοδότηση, οι λογιστικά συσσωρευμένες εισφορές χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό της σύνταξης βάσει του μαθηματικού τύπου που εφαρμόζεται σε κάθε χώρα, λαμβάνοντας υπόψη και άλλες παραμέτρους, π.χ. προσδόκιμο ζωής, τιμαριθμική προσαρμογή παροχών.

Ενώ ένα σύστημα Καθορισμένων Εισφορών αυξάνει την ανταποδοτικότητα μεταξύ εισφορών και παροχών στην περίοδο της σύνταξης, παρουσιάζει ορισμένα μειονεκτήματα. Το σημαντικότερο εξ' αυτών είναι ότι δεν περιλαμβάνει κάποιο μηχανισμό ο οποίος να επιτρέπει την ομαλή μετάβαση από υφιστάμενα συστήματα συνταξιοδότησης, τα οποία συνήθως έχουν αμιγώς αναδιανεμητικό χαρακτήρα, σε πλήρως κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Δηλαδή, ένα σύστημα Καθορισμένων Εισφορών δεν περιλαμβάνει την κάλυψη των ήδη συνταξιούχων, για τους οποίους δεν προβλεπόταν κατά τον εργασιακό τους βίο η ατομική συσσώρευση εισφορών. Για την αντιμετώπιση αυτής της έλλειψης, έχει προστεθεί το χαρακτηριστικό της νοητής κεφαλαιοποίησης. Με αυτήν την τεχνική, μεν οι καταβαλλόμενες εισφορές δεν τηρούνται σε κάποιο αποταμιευτικό ατομικό λογαριασμό με τη συνήθη μορφή και διατίθενται για την κάλυψη τρεχουσών αναγκών των ασφαλιστικών φορέων, ωστόσο δημιουργείται για κάθε ασφαλισμένο ένας νοητός λογαριασμός, ο οποίος πιστώνεται λογιστικά με αυτές.

Παρότι με το ν.4052/2012 θεσπίστηκε ένα σύστημα προκαθορισμένων εισφορών – νοητής κεφαλαιοποίησης στην επικουρική ασφάλιση, εντούτοις δεν ξεκίνησε η εφαρμογή του. Για αυτό, με το ν.4387/2016 ορίστηκε πως το ΕΤΕΑΕΠ θα λειτουργεί για όσους ασφαλιζονται για πρώτη φορά από 1/1/2014 με βάση το διανεμητικό σύστημα προκαθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση. Το ίδιο σύστημα θα εφαρμόζεται για τους ασφαλισμένους μέχρι 31/12/2013 στον κλάδο επικουρικής ασφάλισης, για το χρόνο ασφάλισης από 1/1/2015 και εφεξής, καθώς και για τους ασφαλισμένους στον κλάδο εφάπαξ παροχών μέχρι 31/12/2013, για το χρόνο ασφάλισης από 1/1/2014 και εφεξής. Οι ασφαλιστικές εισφορές οι οποίες καταβάλλονται για κάθε ασφαλισμένο αυτών των κατηγοριών, ανά κλάδο, θα τηρούνται σε ατομικές μερίδες από 1/1/2014.

Ειδικά για την εφάπαξ παροχή, στο άρθρο 35 του ν.4387/2016, παρ. 4, περ. β. προβλέπεται πως το τμήμα της το αναλογεί στα έτη ασφάλισης από 1/1/2014 και εφεξής, υπολογίζεται με βάση το διανεμητικό σύστημα προκαθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση. Σύμφωνα με την αρχή της ισοδυναμίας, το ποσό της εφάπαξ παροχής ισούται με τη συσσωρευμένη αξία των εισφορών κατά την ημερομηνία αποχώρησης. Η συσσώρευση των εισφορών θα γίνει με το πλασματικό ποσοστό επιστροφής, το οποίο προκύπτει από την ετήσια ποσοστιαία μεταβολή των συντάξιμων αποδοχών των ασφαλισμένων. Ο τύπος για τον υπολογισμό της απονεμόμενης εφάπαξ παροχής από την επικουρική ασφάλιση για τα έτη ασφάλισης από 1/1/2014 μέσω του συστήματος NDC, δίνεται στο άρθρο 35 του ν.4387/2016, παρ. 4, περ. γ. Η εφαρμογή αυτού του συστήματος ξεκίνησε με την Υπουργική Απόφαση οικ.23123/785.

9.3 Τεχνικό παράρτημα εκτίμησης του PTR

A. Περιγραφική στατιστική συνιστώσων του PTR

Εκφράσουμε το PTR στις επιμέρους συνιστώσες του, και διαπιστώνουμε έτσι τη σχετική σημασία που έχει το καθένα από αυτά. Στο Διάγραμμα 9.1 μπορούμε να δούμε την σχετική ανάλυση σε ασφαλιστικές εισφορές, φόρους, και κοινωνικές παροχές. Παρατηρούμε πως το αντικίνητρο για συμμετοχή στην αγορά εργασίας είναι ισχυρότερο στα χαμηλότερα εισοδηματικά δεκατημόρια, εκφραζόμενο ως PTR ίσο με 0,76 στο χαμηλότερο εισοδηματικό κλιμάκιο. Αναλύοντας την συνεισφορά κάθε επιμέρους συνιστώσας του PTR στο συνολικό μέγεθός του είναι προφανής η μεγάλη συνεισφορά του επιδόματος ανεργίας (και γενικότερα των παροχών του συστήματος πρόνοιας) στο αντικίνητρο για συμμετοχή καθώς καταλαμβάνει από 72% έως 83% του PTR στα χαμηλά δεκατημόρια (ως το 5^ο δεκατημόριο εισοδήματος). Η συμμετοχή των παροχών μειώνεται καθώς μετακινούμαστε στα ανώτερα εισοδηματικά κλιμάκια ενώ αυξάνεται η σχετική σημασία που έχουν οι φόροι και οι εισφορές. Συγκεκριμένα, στο ανώτερο δεκατημόριο εισοδήματος η συνεισφορά των παροχών μειώνεται στο 47,5% του συνολικού PTR.

Διάγραμμα 9.1: Συνιστώσες του μέσου PTR ανά δεκατημόριο εισοδήματος (% επί του συνόλου)



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Σημ: Παρουσιάζεται η ποσοστιαία συνεισφορά των κοινωνικών παροχών, των φόρων και των ασφαλιστικών εισφορών, ανά δεκατημόριο εισοδήματος. Το μέσο PTR ανά δεκατημόριο αναφέρεται στην κορυφή.

B. Εκτίμηση του PTR στους ανέργους

Για την εκτίμηση της σχέσης που συνδέει την πιθανότητα συμμετοχής στην αγορά εργασίας και το PTR, απαιτείται να υπάρχουν στα δεδομένα τόσο άτομα που συμμετέχουν στην αγορά, όσο και άνεργοι, οι οποίοι θα αποτελούν το «0» στην εξαρτημένη μεταβλητή του μοντέλου γραμμικής πιθανότητας που θα εκτιμηθεί.

Για τον υπολογισμό του PTR μέσω της προσομοίωσης του διαθέσιμου εισοδήματος στην περίπτωση των εργαζομένων υπολογίστηκε το διαθέσιμο εισόδημα στην εναλλακτική

κατάσταση της ανεργίας, και στον πυρήνα του υπολογισμού βρίσκεται ο υπολογισμός των επιδομάτων και των κοινωνικών παροχών που δικαιούται ο εργαζόμενος. Σε αυτή την περίπτωση το στοιχείο που διευκολύνει εξαιρετικά την ανάλυση είναι πως τα έσοδα από εργασία είναι διαθέσιμα στα δεδομένα και δεν χρειάζονται υποθέσεις για να προσομοιωθούν.

Δεν ισχύει βεβαίως το ίδιο στους ανέργους καθώς σε αυτή την ομάδα πρέπει να γίνουν υποθέσεις για τα εισοδήματα από εργασία που θα αποκόμιζε ο άνεργος αν συμμετείχε στην αγορά εργασίας. Σε αυτή την περίπτωση στα δεδομένα έχουμε έναν εξομοιωμένο (imputed) μισθό ο οποίος έχει προκύψει από υπολογισμούς της Eurostat και αποτελεί τη βάση για τον υπολογισμό του διαθέσιμου εισοδήματος στους ανέργους στην υποθετική κατάσταση της απασχόλησης. Με βάση αυτόν τον υποθετικό μισθό, υπολογίζεται το PTR για τους ανέργους του δείγματος. Σαν υπόθεση εργασίας, θεωρούμε πως αν τα άτομα αυτά ξεκινούσαν να εργάζονται, θα απασχολούνταν 40 ώρες την εβδομάδα ως μισθωτοί και θα υπάγονταν στον ΕΦΚΑ. Οι υποθέσεις αυτές είναι απαραίτητες για να προσομοιωθεί η εναλλακτική κατάσταση εργασίας στα άτομα αυτά, και να υπολογιστούν, συνεπακόλουθα, οι κοινωνικές παροχές στο νοικοκυριό στην εναλλακτική κατάσταση.

Ο Πίνακας 9.5 παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά των ατόμων που είναι άνεργα στο δείγμα και ικανοποιούν τους εξής περιορισμούς:

- Άνεργοι (μηδενικά εισοδήματα από εργασία και μηδενικές ώρες εργασίας)
- Ηλικία 18-65 ετών, μη δικαιούχοι σύνταξης γήρατος
- Δεν είναι αυτοαπασχολούμενοι ή φοιτητές
- Δεν λαμβάνουν σύνταξη ανικανότητας

Στον Πίνακα 9.6 μπορούμε να δούμε την κατανομή του PTR στους ανέργους της παραπάνω ορισμένης ομάδας. Στο Διάγραμμα 9.2 επίσης βλέπουμε την κατανομή του, η οποία χαρακτηρίζεται από δεξιά ασυμμετρία, με διάμεσο ίση με 0.22. Παρατηρούμε χαμηλό PTR στους ανέργους, καθώς η μεγάλη μάζα της κατανομής βρίσκεται σε περιοχή με PTR μικρότερο από 40%.

Πίνακας 9.5: Χαρακτηριστικά του δείγματος ανέργων για τον υπολογισμό του PTR

Δημογραφικά χαρακτηριστικά	Αριθμός Ατόμων
Σύνολο ανέργων	3998
Φύλο	
Γυναίκες	1969
Άνδρες	2029
Ηλικία	
18-30	1329
31-50	1779
51-65	890
Επίπεδο Εκπαίδευσης	

Πρωτοβάθμια ή κατώτερη δευτεροβάθμια	944
Δευτεροβάθμια	1671
Τριτοβάθμια	1383

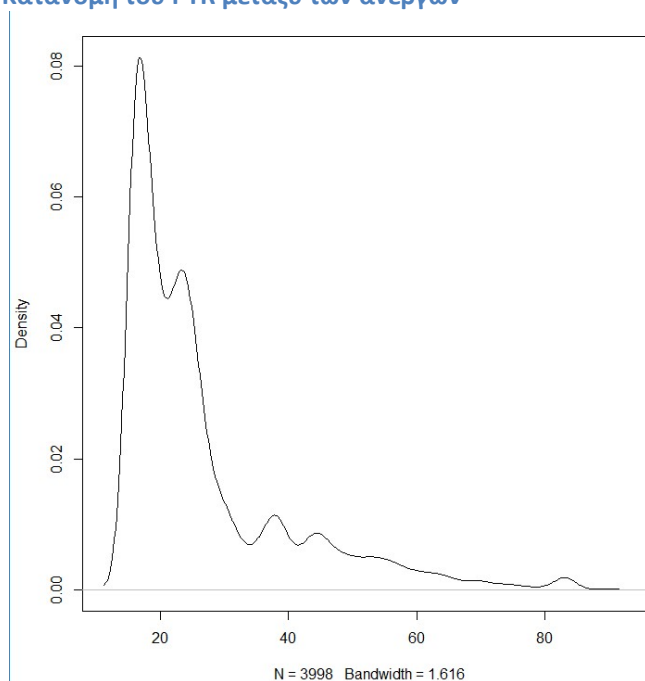
Πηγή: EU-SILC 2016

Πίνακας 9.6: Κατανομή του PTR μεταξύ εργαζομένων και ανέργων (σενάριο βάσης)

Υψος PTR ανά ποσοστημόριο	Χαμηλό 25%	Διάμεσος	Υψηλό 75%
PTR εργαζομένων (βασικό σενάριο)	0,49	0,54	0,60
PTR ανέργων (βασικό σενάριο)	0,17	0,22	0,30

Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Διάγραμμα 9.2: Κατανομή του PTR μεταξύ των ανέργων



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Γ. Η εκτίμηση της ελαστικότητας με βοηθητική μεταβλητή

Χρησιμοποιούμε ως βοηθητική μεταβλητή, για τα εισοδήματα από εργασία και το PTR που εμφανίζονται στη δεξιά πλευρά της εξίσωσης του μοντέλου γραμμικής πιθανότητας, μια κατηγορική μεταβλητή που διαχωρίζει τις παρατηρήσεις σε ομάδες ορίζοντας γκρουπ ανά ηλικία, φύλο και εκπαίδευση:

Ηλικία (3 ομάδες)	18-30, 31-50, 51-65
Φύλο	Άνδρας , Γυναίκα
Εκπαίδευση	Χαμηλή, Μεσαία, Υψηλή

Με βάση τους συνδυασμούς των ανωτέρω ομάδων προκύπτουν 18 γκρουπ (cells) από τα οποία προκύπτει η εκτιμώμενη ελαστικότητα στο κείμενο. Η κρίσιμη υπόθεση ταυτοποίησης είναι πως ανάμεσα στα επιμέρους γκρουπ υπάρχει διακύμανση του PTR και των εισοδημάτων από εργασία, ενώ η κατάταξη των ατόμων σε αυτές τις ομάδες μπορεί να θεωρηθεί εξωγενής. Ικανοποιείται δηλαδή η απαίτηση για τη χρήση εκτίμησης με βοηθητικές μεταβλητές (IV Estimation) η οποία θέλει ακριβώς την βοηθητική μεταβλητή να σχετίζεται με την ενδογενή μεταβλητή (στην περίπτωση μας τα εισοδήματα και το PTR), αλλά επίσης να είναι ασυσχέτιστη με τον διαταρακτικό όρο.

9.4 Περιγραφή του υποδείγματος GIMF

Το Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF) είναι ένα δυναμικό στοχαστικό μακροοικονομικό υπόδειγμα γενικής ισορροπίας (DSGE model) ανοικτών οικονομιών (πολύ-περιφερειακό υπόδειγμα) που αναπτύχθηκε και χρησιμοποιείται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο για τη μελέτη των επιδράσεων μεταβολών στην οικονομική πολιτική.

Στο πλαίσιο της εκδοχής του υποδείγματος που υλοποιήθηκε, η παγκόσμια οικονομία διαιρείται σε τρεις οικονομικές περιοχές - την Ελλάδα, την Ευρωζώνη πλην της Ελλάδος και τον υπόλοιπο κόσμο. Σε κάθε περιοχή, υπάρχουν δύο είδη νοικοκυριών, διαφοροποιούμενα ανάλογα με τη δυνατότητά τους να έχουν πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Τα νοικοκυριά που έχουν πρόσβαση σε χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες έχουν την δυνατότητα να αποταμιεύουν. Την αξιοποιούν, προγραμματίζοντας την κατανάλωση και αποταμίευσή τους σε δεδομένο βάθος χρόνου, έτσι ώστε να μεγιστοποιήσουν την διαχρονική τους ευημερία. Ο προγραμματισμός των νοικοκυριών αυτών αφορά ένα πεπερασμένο βάθος χρόνου («μυωπικά» νοικοκυριά / κάθε νοικοκυριό έχει πεπερασμένη διάρκεια ζωής).

Τα νοικοκυριά που δεν έχουν πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα δεν έχουν δυνατότητα αποταμίευσης. Μεγιστοποιούν την ευημερία τους καταναλώνοντας σε κάθε περίοδο το σύνολο του εισοδήματος που εισέπραξαν εντός της περιόδου, μετά την πληρωμή φόρων.

Όλα τα νοικοκυριά προσφέρουν την εργασία τους σε συνδικάτα, τα οποία στην συνέχεια προσφέρουν την εργασία στις επιχειρήσεις. Τα νοικοκυριά λαμβάνουν εισόδημα για την εργασία τους, αγοράζουν καταναλωτικά αγαθά και πληρώνουν φόρους.

Η παραγωγή γίνεται από μονοπωλιακά ανταγωνιστικές επιχειρήσεις σε μία σειρά από στάδια (βαθμίδες). Οι επιχειρήσεις ανήκουν στα νοικοκυριά που έχουν πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις έχουν επίσης πεπερασμένο χρονικό ορίζοντα προγραμματισμού, εντός του οποίου επιδιώκουν την μεγιστοποίηση των κερδών τους.

Στο αρχικό στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας, η παραγωγή διεξάγεται από επιχειρήσεις που παράγουν εμπορεύσιμα και μη-εμπορεύσιμα αγαθά. Οι πρωτοβάθμιες αυτές επιχειρήσεις προμηθεύονται κεφαλαιουχικές υπηρεσίες από επιχειρηματίες και εργασία από μονοπωλιακά ανταγωνιστικά συνδικάτα.

Κατά την τιμολόγηση του προϊόντος τους, οι επιχειρήσεις αυτές αντιμετωπίζουν δυσκαμψία τιμών (ονομαστικές δυσκαμψίες - nominal rigidities). Συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις αυτές αντιμετωπίζουν κόστος αν μεταβάλλουν την τιμή του προϊόντος τους, με το κόστος αυτό να είναι ανάλογο της μεταβολής της τιμής.

Οι πρωτοβάθμιες επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν επίσης δυσκαμψία στην μεταβολή της ποσότητας εργασίας που χρησιμοποιούν (πραγματικές δυσκαμψίες - real rigidities). Η μεταβολή της ποσότητας εργασίας που χρησιμοποιούν οι επιχειρήσεις συνεπάγεται κόστος για αυτές, ανάλογο της μεταβολής.

Υπάρχουν επίσης παραγωγοί κεφαλαιουχικών αγαθών, οι οποίοι αντιμετωπίζουν κόστη μεταβολής του ύψους των επενδύσεών τους. Οι επιχειρηματίες αγοράζουν το απόθεμα κεφαλαίου από τους παραγωγούς κεφαλαιουχικών αγαθών και το εκμισθώνουν στις πρωτοβάθμιες επιχειρήσεις. Οι επιχειρηματίες χρηματοδοτούν τα κεφάλαιά τους με έναν συνδυασμό εσωτερικής και εξωτερικής χρηματοδότησης.

Τα συνδικάτα προμηθεύονται εργασία από τα νοικοκυριά και αντιμετωπίζουν δυσκαμψίες στον καθορισμό του ύψους του μισθού. Οι πρωτοβάθμιοι παραγωγοί πωλούν το προϊόν τους σε εγχώριους διανομείς και σε αντιπροσώπους/εισαγωγείς που ανήκουν σε εγχώρια νοικοκυριά αλλά δραστηριοποιούνται σε κάθε προορισμό εξαγωγών (σε κάθε άλλη περιοχή). Οι εισαγωγείς πωλούν το προϊόν τους σε ξένους διανομείς, ενώ υπόκεινται σε δυσκαμψίες καθορισμού τιμών στο ξένο νόμισμα.

Οι διανομείς λειτουργούν ως δευτεροβάθμιοι και τριτοβάθμιοι παραγωγοί. Χρησιμοποιούν ως εισροές τα μη εμπορεύσιμα αγαθά, μαζί με τα εγχώρια και εισαγόμενα εμπορεύσιμα αγαθά που προμηθεύονται και παράγουν το συνολικό εγχώριο προϊόν του ιδιωτικού τομέα (δευτεροβάθμιο προϊόν). Οι διανομείς αντιμετωπίζουν δυσκαμψίες στην μεταβολή του όγκου των εισαγόμενων εισροών που χρησιμοποιούν.

Στην συνέχεια, οι διανομείς συνδυάζουν το συνολικό προϊόν του ιδιωτικού τομέα (δευτεροβάθμιο προϊόν) με το εγχώριο απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου (υποδομές) για να παράξουν το τελικό εγχώριο προϊόν της οικονομίας (τριτοβάθμιο προϊόν). Το απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου δημιουργείται και συντηρείται από δημόσιες επενδυτικές δαπάνες, οι οποίες χρηματοδοτούνται από φορολογικά έσοδα και δημόσιο δανεισμό. Το απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου απαξιώνεται με σταθερό ρυθμό στον χρόνο.

Το τελικό εγχώριο προϊόν (τριτοβάθμιο) πωλείται ακολούθως σε παραγωγούς καταναλωτικών αγαθών, σε παραγωγούς επενδυτικών αγαθών και σε αντιπροσώπους/εισαγωγείς που δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό. Οι παραγωγοί καταναλωτικών και επενδυτικών αγαθών συνδυάζουν εγχώριο και ξένο τελικό προϊόν (τριτοβάθμιο) για να πράξουν τελικά καταναλωτικά και επενδυτικά αγαθά (παραγωγή τετάρτου βαθμού). Αυτοί οι παραγωγοί προμηθεύονται το εισαγόμενο τελικό προϊόν από μία δεύτερη ομάδα αντιπροσώπων/εισαγωγέων από άλλες περιοχές, οι οποίοι τιμολογούν στην εγχώρια αγορά. Και αυτές οι εισαγωγές υπόκεινται σε δυσκαμψίες μεταβολής του όγκου των εισαγωγών.

Τα καταναλωτικά αγαθά πωλούνται σε λιανοπωλητές και στην κυβέρνηση, ενώ τα επενδυτικά αγαθά πωλούνται στους εγχώριους παραγωγούς κεφαλαιουχικών αγαθών και στην κυβέρνηση. Οι παραγωγοί καταναλωτικών και επενδυτικών αγαθών υπόκεινται επίσης σε δυσκαμψίες στην μεταβολή των τιμών τους. Οι λιανοπωλητές, οι οποίοι είναι επίσης μονοπωλιακά ανταγωνιστικοί, αντιμετωπίζουν πραγματικές δυσκαμψίες, και όχι ονομαστικές. Μπορούν να τιμολογούν ευέλικτα - χωρίς κόστος - τα αγαθά που πωλούν, ωστόσο υπόκεινται σε κόστη όταν μεταβάλλουν τον όγκο των πωλήσεών τους.

Η κυβέρνηση επιβάλλει φόρους στο εισόδημα των νοικοκυριών από εργασία, στην κατανάλωση των νοικοκυριών και στο εισόδημα των επιχειρήσεων, ενώ επιβάλλει επίσης εφάπαξ φόρους στα νοικοκυριά (φόροι στην περιουσία). Επίσης, η κυβέρνηση μπορεί να

δανείζεται εκδίδοντας ομόλογα μίας περιόδου στο εγχώριο νόμισμα, τα οποία αποδίδουν δεδομένο ονομαστικό ποσό στη λήξη τους. Οι δημόσιες δαπάνες κατευθύνονται σε δημόσια κατανάλωση, δημόσιες επενδύσεις, τοκοχρεολύσια ή μεταβιβαστικές πληρωμές.

Στην παγκόσμια οικονομία υπάρχει σταθερή θετική τάση τεχνολογικής προόδου, με την έννοια της αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας, με τον ίδιο ρυθμό για όλες τις περιοχές και σταθερός θετικός ρυθμός πληθυσμιακής μεγέθυνσης για όλες τις περιοχές.

Οι αγορές περιουσιακών στοιχείων δεν είναι πλήρεις. Για την Ελλάδα και για τον υπόλοιπο κόσμο το δημόσιο χρέος βρίσκεται εξ ολοκλήρου στα χέρια εγχώριων νοικοκυριών. Μόνο τα ομόλογα που εκδίδονται από την Ευρωζώνη πλην της Ελλάδος σε ευρώ είναι διεθνώς εμπορεύσιμα. Αντίστοιχα, διεθνώς εμπορεύσιμα ομόλογα μπορούν να εκδοθούν από τον ιδιωτικό τομέα (νοικοκυριά) κάθε χώρας, αλλά όχι από άλλες κυβερνήσεις. Επίσης οι επιχειρήσεις κάθε χώρας ανήκουν εξ ολοκλήρου στα εγχώρια νοικοκυριά.

Δεν υπάρχουν αγορές μετοχών. Τα νοικοκυριά με πρόσβαση στον χρηματοπιστωτικό τομέα λαμβάνουν μερίσματα με την μορφή εφάπαξ (*lump sum*) πληρωμών από τις επιχειρήσεις και μπορούν να αποταμιεύσουν είτε αγοράζοντας εγχώρια ή ξένα ομόλογα, είτε προβαίνοντας σε τραπεζικές καταθέσεις μίας περιόδου, τις οποίες οι τράπεζες χρησιμοποιούν για να χρηματοδοτήσουν τους επιχειρηματίες.

Η αναλυτική παρουσίαση του υποδείγματος GIMF δίνεται από τους Kumhof et al (2010). Επίσης, μία διεξοδική ανάλυση των χαρακτηριστικών και της συμπεριφοράς του υποδείγματος παρουσιάζεται από τους Anderson et al (2013). Περαιτέρω ανάλυση των χαρακτηριστικών του υποδείγματος, σε σύγκριση και με άλλα μακροοικονομικά υποδείγματα, παρουσιάζεται από τους Coenen et al (2010). Για πρόσφατες εφαρμογές του υποδείγματος στην ανάλυση οικονομικής πολιτικής βλ. IMF Country Reports No. 17/78 Kingdom of the Netherlands Selected Issues (April 2017), No. 17/27 Austria (February 2017), No. 16/203 Germany (June 2016), No. 15/80 Romania (March 2015), No. 15/73 Iceland (March 2015), No. 15/312 Finland (November 2015), No. 13/155 Greece (June 2013) και άλλες πρόσφατες εκθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.