

ΤΑΣΟΣ ΓΙΑΝΝΙΤΣΗΣ

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ

4/3/1996

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ : ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΛΗΜΜΑ

Το σύστημα της Κοινωνικής Ασφάλισης αποτελεί σίγουρα έναν από τους μεταπολεμικούς θεσμούς που σχεδιάστηκαν και αναπτύχθηκαν κάτω από συνθήκες, οι οποίες πλέον έχουν ανατραπεί. Σήμερα είναι έκδηλη η αποτυχία του συστήματος αυτού στο να συνεχίσει χωρίς σοβαρές μεταρρυθμίσεις. Θα ήθελα να σημειώσω τέσσερις βασικές αδυναμίες, όπως εκφράζονται σήμερα στη χώρα μας, πριν αναφερθώ στη γενικότερη διάσταση του προβλήματος.

Πρώτη και βασική έκφραση της αποτυχίας του συστήματος είναι τα γνωστά αυξανόμενα ελλείμματα. Μιλώντας όμως για σύστημα κοινωνικής ασφάλισης δεν θα ήθελα να περιοριστώ στην ελλειμματική χρηματοδοτική του διάσταση, όσο σημαντική και αν είναι. Η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί θεσμό απάμβλυνσης κοινωνικών ανισοτήτων και εργαλείο ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής. Από την άποψη αυτή, μια εξίσου σημαντική αποτυχία του συστήματος εκφράζεται στις έντονες ανισότητες μεταξύ επαγγελματικών κατηγοριών ως προς τη συμβολή τους στη χρηματοδότηση της Κοινωνικής Ασφάλισης. Στο μέτρο που οι ανισότητες αυτές αντανακλούν διαφορές στις εισφορές που έχουν κάνει οι ασφαλισμένοι, αποτελούν συνήθως απόρροια μιας δεδομένης διαφοροποίησης αμοιβών στο κοινωνικό σύστημα. Συχνότατα όμως οι ανισότητες έχουν άλλη αιτία, όπως την ένταξη στο μηχανισμό ασφάλειας στρωμάτων χωρίς προγενέστερη συνεισφορά, την ιδιοποίηση κοινωνικών πόρων υπέρ συγκεκριμένων επαγγελμάτων, κ.α. Στην Ελλάδα π.χ., μηχανικοί, τραπεζικοί, γιατροί, και πολλές ακόμα κατηγορίες

οικειοποιούνται πόρους του κοινωνικού συνόλου, τους λεγόμενους φόρους υπέρ τρίτων, για τη διασφάλιση ενός συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης που επιτείνει τις καθιερωμένες και δικαιολογημένες διαφοροποιήσεις εισοδήματος στην αγορά εργασίας.

Η αποτυχία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης εκφράζεται επίσης με την εντεινόμενη ανισότητα στην πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες. Οι κοινωνίες των 2/3, η εγκληματικότητα, η επαιτεία, η αβεβαιότητα, η ανεπαρκής κάλυψη σημαντικών ομάδων σηματοδοτεί μια αυξανόμενη αδυναμία επιτέλεσης των λειτουργιών της Κοινωνικής Ασφάλισης, που είναι πλέον πολύ ορατή στην Ευρώπη και τις ΗΠΑ των 29 εκατ. άνεργων και πολύ περισσότερων φτωχών.

Τέλος, η αποτυχία της Κοινωνικής Ασφάλισης εκφράζεται και στον τρόπο διαχείρισης του συστήματος. Η κρατική παρέμβαση στη διαχείριση έστρεψε σταθερά τους πόρους προς κατευθύνσεις που δεν βρίσκονται σε συνάρτηση με τους στόχους της κοινωνικής ασφάλισης. Αλλά και το ίδιο το σύστημα των φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης χαρακτηρίζεται από υψηλό κόστος διαχείρισης σε βάρος των δυνατοτήτων κάλυψης των ασφαλισμένων.

Με αφετηρία τα παραπάνω, νομίζω ότι είναι σκόπιμο να ξεκινήσω με μια βασική διαπίστωση :

Το θέμα της Κοινωνικής Ασφάλισης ξεφεύγει από κάθε απλουστευτική ανάλυση, και οι απαντήσεις που μπορούν να δοθούν διαγράφονται με φόντο μάλλον ένα θολό, παρά ένα ξεκάθαρο ορίζοντα.

Το πρόβλημα της Κοινωνικής Ασφάλισης είναι μια μόνο, από τις περισσότερες εκφράσεις του μετασχηματισμού των οικονομιών της αγοράς στα τελευταία είκοσι χρόνια - ενός μετασχηματισμού που επηρεάζει την οργάνωση της παραγωγής, τη σχέση Κράτους και οικονομίας, την κατανομή των εισοδημάτων στο εσωτερικό των εθνικών κοινωνιών αλλά και μεταξύ των εθνικών κοινωνιών σε

παγκόσμιο επίπεδο, τη σχέση οικονομικού και κοινωνικού στοιχείου. Συμμετέχουμε στη μετεξέλιξη προς ένα νέο πρότυπο ανάπτυξης και οργάνωσης των κοινωνικών σχέσεων, χωρίς να μπορούμε ακόμα να προσδιορίσουμε σε ποιά ειδικότερη φάση βρισκόμαστε.

Η θεώρηση του προβλήματος της κοινωνικής ασφάλισης ως μέρους μιας γενικότερης εξελικτικής διαδικασίας δεν πρέπει να ιδωθεί ντετερμινιστικά, με την έννοια της αδυναμίας επηρεασμού του. Διαδικασίες μετεξέλιξης και αναδιοργάνωσης οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων δεν προκύπτουν από το Σύμπαν ή από το Θεό, ώστε να είναι αδιαμφισβήτητα δεδομένες. Οικοδομούνται και προκύπτουν από ιεραρχήσεις, αξιολογήσεις και αποφάσεις κυβερνήσεων και κοινωνικών δυνάμεων, ανάλογα με τη δυναμική της εποχής.

Η τοποθέτηση του προβλήματος της κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο ενός συνολικότερου σκηνικού έχει ιδιαίτερη σημασία τόσο για την κατανόηση του προβλήματος, όσο και για τη διατύπωση προτάσεων πολιτικής. Το πρόβλημα δεν είναι λογιστικό ή έστω χρηματοοικονομικό. Έχει ισχυρότατες διαπλοκές με κρίσιμα στοιχεία οικονομικής και κοινωνικής υφής, όπως :

- με την κοινωνική δικαιοσύνη στο εσωτερικό των γενεών και μεταξύ γενεών
- με την κοινωνική δυναμική της παγκοσμιοποίησης των αγορών,
- με την ανταγωνιστικότητα σε επίπεδο επιχείρησης, κλάδων, χώρας, και κατ' επέκταση με την παραγωγή, την απασχόληση, το εθνικό εισόδημα και τον εθνικό πλούτο.

Με βάση τα χαρακτηριστικά που προανέφερα, προκύπτει, νομίζω, ότι το πρόβλημα της κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί σήμερα ένα πρόβλημα με οριζόντιο χαρακτήρα.

Το πρόβλημα αυτό διαπερνά όλα τα εθνικά κοινωνικά συστήματα που αναπτύχθηκαν γύρω από την έννοια του Κράτους-Πρόνοιας, κυρίως μεταπολεμικά, με ρίζες που για ορισμένες χώρες φτάνουν στα τέλη του 19ου αιώνα.

Οι σκέψεις που θα σας αναπτύξω, είναι οργανωμένες γύρω από 2 βασικές ενότητες :

Πρώτον, να περιγράψω τα πιο ισχυρά χαρακτηριστικά του προβλήματος, να αναφερθώ στα αίτια της σημερινής κατάστασης, και να καταδείξω την πολυπλοκότητά τους, καθώς και τις κρίσιμες αλληλεξαρτήσεις που υπάρχουν με άλλες οικονομικές και κοινωνικές σχέσεις και μεγέθη.

Δεύτερον, να αναπτύξω μια σειρά από ερωτήματα που σχετίζονται με πολιτικές αντιμετώπισης του προβλήματος της κοινωνικής ασφάλισης, και ορισμένες σκέψεις γύρω από το θέμα.

Η προσέγγιση της πολιτικής μέσω ερωτημάτων κυρίως, παρά απαντήσεων, υποδηλώνει την άμεση διασύνδεση του προβλήματος με ένα σύστημα αξιών, το οποίο ανεξάρτητα αν εκφράζει κυρίαρχες στη σημερινή φάση κοινωνικές αντιλήψεις, ή αν κινείται σε πιο αδύναμα επίπεδα παραδοχής, δεν παύει ωστόσο να αποτελεί προϊόν αξιολόγησης και κοινωνικών ισορροπιών και είναι συνεπώς έωλο από τη σκοπιά κάποιας αντικειμενικής αυθεντικότητας.

Οι παράγοντες που οδήγησαν στην κρίση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης συνδέονται με πολλές από τις κεντρικές διαδικασίες εξέλιξης και μετασχηματισμού που παρατηρούνται στις ανεπτυγμένες χώρες στην πρόσφατη περίοδο.

Ο πιο τυπικός παράγοντας στο πλαίσιο αυτό αφορά τη γήρανση του πληθυσμού που παρατηρείται στις περισσότερες χώρες.

Στην Ελλάδα ο πληθυσμός με ηλικία πάνω από 65 έτη από 8.2% του συνολικού πληθυσμού το 1961 φτάνει στο 13.7% το 1991. Ο μέσος αστάθμητος όρος των προσδοκώμενων ετών ζωής στις 12 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυξάνει κατά έξη έτη μέσα σε 30 χρόνια, από τα 70 στα 76 χρόνια. Στις μεσογειακές χώρες (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία) η διαφορά είναι ακόμα μεγαλύτερη (7 με 9.7 χρόνια).

Προοπτικά, σε αρκετές χώρες το πρόβλημα αυτό θα οξυνθεί, καθώς αναμένεται να μετατοπιστούν στις μεγάλες ηλικίες οι κατηγορίες της έκρηξης γεννήσεων (baby boom) μετά τον πόλεμο, ενώ ταυτόχρονα οι νεότερες γενιές είναι αριθμητικά σημαντικά ασθενέστερες.

Σε ορισμένες χώρες η επίδραση της σχέσης αυτής θα είναι δραματική. Στις χώρες του ΟΟΣΑ η δαπάνη για συντάξεις ως % του ΑΕΠ αναμένεται να διπλασιαστεί προοδευτικά από το 10% το 1984 στο 20% μέχρι το 2040.

Ένας δεύτερος παράγοντας συναρτάται με την πλευρά των δαπανών του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Το σύστημα που κυριάρχησε στηρίζονταν στην υπόθεση μιας σχετικής συμμετρίας εισφορών-δαπανών και νέων εργαζόμενων-συνταξιούχων. Η ισορροπία αυτή διαταράχθηκε πολλαπλά, όχι μόνο για τα δημογραφικά αίτια που προανέφερα.

Το τμήμα της ασφάλισης που καλύπτει την ιατρική κάλυψη εξελίχθηκε με εκρηκτικούς ρυθμούς από πλευράς τιμών. Η πρόοδος συνδέθηκε με την κατακόρυφη άνοδο στις τιμές των ιατροφαρμακευτικών υπηρεσιών, που βεβαίως προέκτασή τους είναι και η επιμήκυνση του χρόνου ζωής.

Ως αποτέλεσμα των εξελίξεων αυτών, η κατά κεφαλή δαπάνη κοινωνικής ασφάλισης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυξήθηκε από 1725 ECU το 1980 στα 4489 ECU το 1993, δηλ. μια αύξηση 160%, πολύ πιο μεγάλη από τον πληθωρισμό. Για την Ελλάδα η αύξηση φτάνει το 243%, ενώ και για άλλες χώρες η αύξηση κινείται σε αντίστοιχα υψηλά επίπεδα. Σε ορισμένες χώρες, η δαπάνη για

κοινωνική ασφάλιση ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε μεταξύ 1980 και 1993, κατά 2 μέχρι 6,5 ποσοστιαίες μονάδες, αν και σε ορισμένες άλλες σημειώθηκε ελαφρά μείωση ή στασιμότητα. Πάλι η Ελλάδα πρωτοπορεί με μια αύξηση που είναι υπερτριπλάσια από κάθε άλλη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σημαντικός παράγοντας του προβλήματος αποτελούν οι ανακατατάξεις και εξελίξεις στην αγορά εργασίας και ιδίως η ανεργία. Στη φάση που διανύουμε διαπιστώνεται, ότι η ανεργία αυξάνει όχι μόνο σε συνθήκες ύφεσης, αλλά ακόμα και σε περιόδους αύξησης του ΑΕΠ, με προφανείς απώλειες χρηματικών πόρων για την Κοινωνική Ασφάλιση.

Εκτός από την ανεργία όμως, ισχυρή είναι και η επίδραση παράλληλων μεταβολών στη λειτουργία της αγοράς εργασίας. Σε πολλές χώρες στις τελευταίες δύο δεκαετίες τμήματα της επίσημης αγοράς εργασίας μετατοπίστηκαν στην ανεπίσημη οικονομία, και μάλιστα με ποικιλία μορφών. Η άτυπη πρόσληψη εργαζόμενων από επιχειρήσεις, η ανάπτυξη συστημάτων εργασίας έξω από την επιχείρηση, με τις μορφές του φασόν, της υπεργολαβίας, του πλασιέ, ή ακόμα και της τηλεργασίας, της μερικής απασχόλησης κλπ. έχουν ως κοινό παρανομαστή την απάλειψη ή την αποδυνάμωση της ασφάλισης των εργαζόμενων, τη συρρίκνωση των εισφορών στα Ταμεία Κοινωνικής Ασφάλισης και φυσικά την απώλεια σοβαρότατων πόρων για τη χρηματοδότηση της λειτουργίας τους.

Η διάσταση αυτή ενισχύθηκε και από την άτυπη προσφυγή σε μια νέα πηγή προσφοράς εργασίας, όπως οι πρόσφυγες και μετανάστες από τις ανατολικές χώρες στα τελευταία χρόνια. Ενώ οι εργαζόμενοι μετανάστες των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών κατά βάση εντάσσονταν στα οργανωμένα συστήματα εργασίας στις επιχειρήσεις των ανεπτυγμένων χωρών, σήμερα το ρεύμα αυτό εκτείνεται και προς άλλες οικονομίες (παράδειγμα η Ελλάδα) και εντάσσεται στη μορφή της μαύρης αγοράς εργασίας. Τα αποτελέσματα για την κοινωνική ασφάλιση είναι προφανή.

Σημαντική επίδραση προς την ίδια κατεύθυνση άσκησε και ασκεί η τεχνολογική μετεξέλιξη της περιόδου που διανύουμε. Αποτελεί σήμερα γενική παραδοχή, ότι κινούμαστε στα χνάρια ενός νέου τεχνοοικονομικού υποδείγματος, που σημαίνει ανατροπή θεμελιωδών σχέσεων που κυριάρχησαν στο παρελθόν σε ό,τι αφορά την οργάνωση της παραγωγής, της απασχόλησης, των εργασιακών σχέσεων και του ανταγωνισμού.

Οι νέες τεχνολογίες και η γρήγορη διάχυση της εφαρμογής τους, οριζόντια, σε εκτεταμένα τμήματα της οικονομίας, οδηγούν στη μείωση των θέσεων απασχόλησης για ίδια επίπεδα παραγωγής. Ταυτόχρονα, μέχρι στιγμής δεν έχουν οικοδομηθεί συνθήκες επέκτασης της παραγωγής τέτοιας, που να αντισταθμίζουν σε άλλα τμήματα του οικονομικού συστήματος τις τάσεις αυτές, ώστε να οδηγούν σε συρρίκνωση της ανεργίας.

Το προηγούμενο αναπτυξιακό υπόδειγμα του μεταπολέμου είχε δημιουργήσει μια σχέση μεταξύ τεχνολογικών δομών, μεγέθυνσης παραγωγής και επιπέδου απασχόλησης, που κινούνταν σε μια δυναμική ισορροπία. Η ισορροπία αυτή έχει ανατραπεί, χωρίς να έχει αντικατασταθεί. Καθώς ολόκληρο το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης και γενικότερα του Κράτους Πρόνοιας είχε συσχετιστεί με τις ισορροπίες αυτές, η ανατροπή τους δημιουργεί έναν κλονισμό στις ίδιες τις βάσεις του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ανεξάρτητα από τις δημογραφικές τάσεις.

Μια σημαντικότερη πτυχή του προβλήματος σχετίζεται και με τις επιλογές πολιτικής του Μάαστριχτ. Η απασχόληση βρίσκεται σε δεύτερη προτεραιότητα και έξω από τα βασικά κριτήρια-στόχους. Η επίτευξη των κριτηρίων του Μάαστριχτ αναμένεται ότι θα δημιουργήσει συνθήκες ισχυρότερης ανάπτυξης, και μακροχρόνια θα αντισταθμίσει τις υφεσιακές επιδράσεις στην απασχόληση. Ακόμα και αν αυτό συμβεί πράγματι, μεσολαβεί μια αρκετά μεγάλη περίοδος, στη διάρκεια της οποίας οι επιπτώσεις στην απασχόληση ανατρέπουν τους όρους ομαλής λειτουργίας των παγιωμένων συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.

Τέλος, δεν θα ήταν σκόπιμο για την όλη θεώρηση του προβλήματος να μείνει έξω από τον ορίζοντα μια άλλη καίρια αλλαγή που χαρακτηρίζει ολόκληρο το παγκόσμιο οικονομικό σύστημα. Εννοώ την προϊούσα παγκοσμιοποίηση των αγορών, κυρίως των αγορών κεφαλαίου, υπηρεσιών και προϊόντων, και τη συναφή μετατόπιση παραγωγικών δραστηριοτήτων από κοινωνικά και οικονομικά προηγμένες χώρες σε χώρες φθηνής εργασίας.

Η νέα αυτή πραγματικότητα έχει διττή σημασία για το θέμα της κοινωνικής ασφάλισης. Αφ' ενός φαίνεται ότι ο ανταγωνισμός φθηνής εργασίας έχει ως καθαρό αποτέλεσμα τη συρρίκνωση των θέσεων εργασίας στις χώρες με ανεπτυγμένα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Από την άλλη πλευρά, μέσα από τις πιέσεις ανταγωνιστικότητας που δημιουργεί, ενισχύει τα φαινόμενα των άτυπων και ευέλικτων μορφών οργάνωσης εργασίας με όλες τις επιπτώσεις που αυτές έχουν στην κοινωνική ασφάλιση, όπως αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Η αναφορά σε ένα πλέγμα παραγόντων συγκυριακού και διαρθρωτικού χαρακτήρα, που κατά τη γνώμη μου πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στη συζήτηση για την κοινωνική ασφάλιση, στοχεύει επίσης στο να καταδείξει ότι βρισκόμαστε μπροστά σε μια πραγματικότητα, που ακόμα συνεχώς μεταλλάσσεται.

Απαντήσεις ως προς την αντιμετώπιση του προβλήματος της κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι εύκολες. Ίσως θα ήταν σκόπιμο να σημειωθεί ότι οι απαντήσεις στο θέμα αυτό συσχετίζονται με απαντήσεις σε επιμέρους ερωτήματα, όπως :

Πρώτον, πώς θέλουμε να επιλυθεί το θέμα του δικαιώματος για εργασία και εισόδημα μεταξύ των μεγαλύτερων ηλικιών και των νέων ; Παρά την αύξηση του μέσου όρου ζωής και συνεπώς την ικανότητα παραγωγικής εργασίας, είναι σκόπιμο να διατηρούνται τα παλαιότερα συνταξιοδοτικά όρια ηλικίας, ώστε να δημιουργούνται ευκαιρίες απασχόλησης για τους νέους ; Αν ναι,

συνεπάγεται αυτό κάποιο αντιστάθμισμα από τις νεότερες στις παλαιότερες γενιές ή όχι ;

Δεύτερον, οι συντάξεις θα εκφράζουν την αξία της αποταμίευσης πλέον των συνεισφορών εργοδοτών και Κράτους που έγινε στη διάρκεια των χρόνων εργασίας, ώστε ο συνταξιοδοτούμενος στην ουσία να απολαμβάνει το προϊόν μιας αναγκαστικής μακρόχρονης αποταμίευσης ή θα περιλαμβάνουν και πρόσθετα στοιχεία αναδιανομής γενικά ή υπέρ των πιο αδύναμων κατηγοριών ;

Τρίτον, αν υπάρχει στοιχείο αναδιανομής, αυτό τί σχέσεις θα εκφράζει ;

α) Αναδιανομή μεταξύ της ίδιας γενιάς εργαζόμενων, δηλ. από ευπορότερες προς πιο αδύναμες εισοδηματικές κατηγορίες.

β) Αναδιανομή από νεότερες γενιές εργαζόμενων προς συνταξιοδοτούμενες γενιές.

γ) Αναδιανομή από τις νεότερες γενιές συνολικότερα, μέσω του φορολογικού συστήματος και του κρατικού προϋπολογισμού προς πιο αδύναμες κατηγορίες συνταξιούχων.

Οι κοινωνικά ανεπτυγμένες οικονομίες βρίσκονται σήμερα σε μια δύσκολη θέση. Η παγκοσμιοποίηση των αγορών επιβάλλουν νόρμες, πρότυπα στις σχέσεις εργασίας και κοινωνικής ασφάλισης που έρχονται σε σύγκρουση με τα πρότυπα που ίσχυαν ως πρόσφατα. Η δυνατότητα να πάει κανείς ενάντια στα νέα πρότυπα με τα γνωστά εργαλεία θα είχε ευθεία αρνητική επίδραση στην ανταγωνιστικότητα και την αναπτυξιακή δυναμική. Η παθητική αποδοχή τους από την άλλη πλευρά θα οδηγούσε σε μια βαθμιαία διάβρωση της κοινωνικής συνοχής, που για δεκαετίες στήριξε με επιτυχία την αναπτυξιακή εξέλιξη αυτών των χωρών. Είναι συνεπώς αναγκαίο να βρεθούν νέες βιώσιμες μορφές οργάνωσης των σχέσεων αυτών.

Οι κοινωνίες αυτές στα δέκα χρόνια που ακολουθούν, βρίσκονται μπροστά στην επιλογή μεταξύ μιας σοβαρής μεταρρύθμισης της κοινωνικής ασφάλισης ή της

χρεωκοπίας του συστήματος. Η μεταρρύθμιση δεν θα επιτευχθεί απλώς με μια νιοστή αύξηση των εισφορών ή μια νιοστή μείωση των παροχών. Στο θεσμό της Κοινωνικής Ασφάλισης διαπλέκονται η αρχή της ασφάλισης απέναντι σε μακρόχρονους κινδύνους με την αρχή της αλληλεγγύης και της κοινωνικής οργάνωσης ως συνειδητής πολιτικής επιλογής μιας κοινωνίας.

Οι προβληματισμοί και οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν σε διάφορες χώρες τα τελευταία χρόνια, προσφέρουν μια αφετηρία για τη διατύπωση μιας ανάλογης προσέγγισης και στην ελληνική προβληματική. Θα επιχειρήσω να κάνω μια σύντομη αναφορά στα στοιχεία εκείνα που κατά τη γνώμη μου παρουσιάζουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον.

Οι πρόσφατες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης διακρίνονται σε τρία επίπεδα :

- **Πρώτο επίπεδο :** μεταβολές στη δομή του ασφαλιστικού συστήματος και τον βαθμό κάλυψης που παρέχει, όπως π.χ. η δυνατότητα να παρέχεται το δικαίωμα στο δικαιούχο επιλογής του επιθυμητού επιπέδου κοινωνικής ασφάλισης (χωρίς να παραβλέπεται και η υποχρέωση μιας ελάχιστης κάλυψης).

Επίσης, ιδιαίτερα σε ορισμένες Ευρωπαϊκές χώρες, καταγράφεται η διάκριση των ασφαλιστικών προγραμμάτων με βάση αφενός τον αναδιανεμητικό ή κοινωνικό τους χαρακτήρα, και αφετέρου τον καθαρά ασφαλιστικό (διατήρησης του εισοδήματος). Η διάκριση αυτή επιτρέπει τη χρηματοδότηση του κοινωνικού σκέλους μέσα από άλλες πηγές, όπως γενική φαρολογία στην περίπτωση της Ισπανίας ή ειδικό φόρο κοινωνικής ασφάλισης στη Γαλλία.

- **Δεύτερο επίπεδο** : μεταρρυθμίσεις στις μεθόδους αρχικής εκτίμησης και παρακολούθησης της επιλεξιμότητας των δικαιούχων.

Προς την κατεύθυνση αυτή σε ορισμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης :

- α) Εφαρμόστηκε έλεγχος της πρόσβασης σε επιδόματα αναπηρίας και ανεργίας. Πχ. αποδυναμώθηκαν ή/και εξαλείφθηκαν οι μη ιατρικοί παράγοντες για τον καθορισμό του δικαιώματος σε επίδομα αναπηρίας (Ολλανδία), έγινε περισσότερο αυστηρός και αντικειμενικός ο προσδιορισμός της αναπηρίας (Ολλανδία, Ην.Βασίλειο) και επανελέγχθηκαν οι σημερινοί δικαιούχοι με βάση τα νέα κριτήρια.
 - β) Ελέγχθηκε η πρόσβαση σε ασφάλιση για τους άνεργους, οι οποίοι κατά κάποιο τρόπο αρνούνται την επανένταξη στην αγορά εργασίας ή μεταπηδούν από τη μία κατηγορία επιδομάτων στην άλλη (Δανία).
 - γ) Αυξήθηκε η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στο κόστος που προκύπτει από τη διεκδίκηση επιδομάτων ανεργίας, ασθενείας και αναπηρίας. Για παράδειγμα, στη Γερμανία η απόλυση ηλικιωμένων εργαζόμενων με μακρόχρονη υπηρεσία στην επιχείρηση, συνεπάγεται επιβάρυνση της ίδιας της επιχείρησης με το επίδομα ανεργίας. Στην Ισπανία η οικονομική κάλυψη για τις δύο πρώτες εβδομάδες ασθένειας έχει μετατοπιστεί από το δημόσιο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στους εργοδότες.
- **Τρίτο επίπεδο** : μεταβολές ως προς το ύψος των εισφορών και τις παροχές που διατίθενται στους δικαιούχους, οι οποίες μεταβολές αφορούν όχι τόσο το ύψος, αλλά κυρίως τη διάρκεια των παροχών ή και συνδυασμό των δύο (μείωση του επιπέδου των παροχών

με παράλληλη επιμήκυνση του διαστήματος). Στο πλαίσιο αυτό μπορούν να αναφερθούν τα εξής :

- α) Αποφασίστηκε η βαθμιαία επιμήκυνση της περιόδου υπολογισμού των εισοδημάτων από τα οποία προκύπτει η σύνταξη,
- β) Υιοθετήθηκε μια βαθμιαία επιμήκυνση του χρόνου καταβολής ασφαλιστικών εισφορών για την κτήση πλήρους σύνταξης και γενικότερα μια πιο στενή συσχέτιση των αμοιβών της περιόδου εργασίας με τις συντάξεις.
- γ) Σημειώθηκε μια βαθμιαία αύξηση και σύγκλιση της ηλικίας για πλήρη συνταξιοδότηση και περιορισμός των ευχερειών πρόωρης συνταξιοδότησης.
- δ) Υιοθετήθηκαν αυξήσεις των ασφαλιστικών εισφορών.

Στη συνέχεια, θα αναφερθώ σε ορισμένα σημαντικά στοιχεία από πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στα εθνικά συστήματα συνταξιοδότησης ορισμένων κρατών.

Στην Γερμανία, στα σχετικά νομοθετήματα του 1992 προβλέπονται οι ακόλουθες μεταρρυθμίσεις :

- Χρήση μηχανισμού αυτόματης χρηματοδότησης πιθανών ελλειμμάτων στη συνταξιοδοτική ασφάλιση (αυτόματη αύξηση του % εισφοράς).
- Σταδιακή αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης στα 65 για όσους δεν έχουν συμπληρώσει συντάξιμα έτη υπηρεσίας (με χρονοδιάγραμμα υλοποίησης την πρώτη δεκαετία του 2000).
- Δυνατότητα συνταξιοδότησης τρία έτη πριν ή μετά το 65ο έτος, με ανάλογη προσαρμογή της σύνταξης.
- Ουσιαστικό περιορισμό των κινήτρων για πρόωρη συνταξιοδότηση.

Στην Γαλλία το σύστημα υπολογισμού της σύνταξης μεταβλήθηκε το 1993. Ειδικότερα, επαναπροσδιορίστηκαν τα έτη πάνω στα οποία θα καθορίζεται το ύψος της

σύνταξης (σταδιακή αύξηση από 10 έτη το 1993 σε 25 έτη το 2008). Επίσης, προβλέφθηκε αύξηση για τα απαιτούμενα έτη εργασίας που οδηγούν σε παροχή πλήρους σύνταξης (από 37.5 έτη το 1993 σε 40 έτη το 2003).

Επιπλέον, το 1993 οι κοινωνικοί εταίροι συμφώνησαν στη σταδιακή αύξηση του ελάχιστου ποσοστού εισφορών, ενώ παρουσιάστηκαν και μέτρα για τη σταδιακή μείωση του ρυθμού μεταβολής της συνταξιοδοτικής δαπάνης (με εφαρμογή μόνο στο γενικό συνταξιοδοτικό σχήμα).

Στην Ιταλία, μετά το 1992 έγιναν προσπάθειες να εναρμονιστούν οι διατάξεις σχετικά με τον υπολογισμό των παροχών μεταξύ των διαφόρων ταμείων. Επανεξετάστηκαν τα έτη πάνω στα οποία καθορίζεται το ύψος της σύνταξης. Αποφασίστηκε σταδιακή αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης (από 60 σε 65 έτη για τους άνδρες και από 55 σε 60 έτη για τις γυναίκες). Προβλέφθηκε η δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης για άνεργους, υπό συνθήκες σοβαρών οικονομικών καταστάσεων ή βιομηχανικής αναδιοργάνωσης. Αποφασίστηκε να παρέχεται πλήρης σύνταξη σε οποιαδήποτε ηλικία μετά τη συμπλήρωση 35 ετών υπηρεσίας. Επίσης, οι μεταβολές στο ύψος των συντάξεων προσαρμόζονται ανάλογα με το κόστος διαβίωσης και αποσυνδέθηκαν από τις μεταβολές στο ελάχιστο ημερομίσθιο στη βιομηχανία.

Πρόσφατα η κυβέρνηση έχει προτείνει τη μετάβαση σε νέο τρόπο υπολογισμού της αρχικής σύνταξης, η οποία θα προσδιορίζεται πλέον ως μέρος των συσσωρευμένων εισφορών στη διάρκεια της επαγγελματικής θητείας του εργαζόμενου. Επιπλέον, θα παρέχεται η δυνατότητα συνταξιοδότησης σε οποιαδήποτε ηλικία μεταξύ 57 και 65, ενώ το ύψος των παροχών θα συνδεθεί με την ηλικία συνταξιοδότησης. Η πλήρης εφαρμογή του νέου συστήματος προβλέπεται για το έτος 2035, καθώς θα

υπάρξουν διάφορα μεταβατικά στάδια (πχ. δυνατότητα επιλογής ανάμεσα στο νέο και το παλιό σύστημα για όσους έχουν συμπληρώσει 18 έτη υπηρεσίας την 1.1.1996, κ.ά.).

Το ελβετικό συνταξιοδοτικό σύστημα βασίζεται σε τρία σχήματα-μηχανισμούς στήριξης :

- Ένα δημόσιο διανεμητικό σύστημα ορισμένης απόδοσης (pay as you go) στο οποίο προβλέπεται υποχρεωτική συμμετοχή όλων των Ελβετών υπηκόων κάτω από τα 65.
- Ένα υποχρεωτικό σχήμα οργανωμένο σε επίπεδο επιχείρησης (χρηματοδοτούμενο πλήρως από αυτήν), στο οποίο συμμετέχουν οι εργάζομενοι με εισόδημα πάνω από το καθοριζόμενο. Το επίπεδο των εισφορών αυξάνεται κλιμακωτά με βάση την ηλικία και το φύλο του εργαζομένου και μοιράζεται εξίσου μεταξύ εργαζομένου και εργοδότη.
- Ένα προαιρετικό σχήμα υπό τη μορφή ασφαλιστικών συμβολαίων, τραπεζικών καταθέσεων, κ.ά.

Το συνταξιοδοτικό σύστημα της Χιλής έχει αναθεωρηθεί ήδη από το 1981 και παρουσιάζει πλεονεκτήματα ως προς την εξάλειψη σοβαρών γραφειοκρατικών προβλημάτων, την εξασφάλιση υψηλών αποδόσεων για τους συμμετέχοντες και την ανάπτυξη της κεφαλαιοαγοράς. Ωστόσο, το σημαντικότερο πλεονέκτημα του συστήματος συνδέεται με την αποφυγή του υψηλού δημοσιονομικού κόστους υπό συνθήκες έντονων δημογραφικών προβλημάτων, εξαιτίας της γήρανσης του πληθυσμού. Το νέο σύστημα αποτελεί μοντέλο για μιά σειρά άλλων χωρών, παρά τις όποιες επικρίσεις σχετικά με το κόστος λειτουργίας του, την απουσία αναδιανεμητικών δυνατοτήτων και το υψηλό δημοσιονομικό κόστος κατά την μεταβατική περίοδο.

Βασική καινοτομία του συστήματος αποτελεί η παροχή συντάξεων γήρατος με βάση τις συσσωρευμένες εισφορές των δικαιούχων, οι οποίες στο μεταξύ επενδύονται σε διαφοροποιημένα χαρτοφυλάκια υπό τη διαχείριση ιδιωτών και με δυνατότητα των δικαιούχων να αλλάξουν φορέα. Επιπλέον το κράτος εξασφαλίζει ένα ελάχιστο ποσό, προερχόμενο από κρατικά έσοδα.

Ειδικότερα, στο νέο σύστημα προβλέπονται τα ακόλουθα :

- Η υποχρεωτική συμμετοχή των νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας από το 1981 και μετά (με εξαίρεση τους αυτοαπασχολούμενους).
- Οι εισφορές ως σταθερό ποσοστό του ακαθάριστου μισθού κατατίθενται σε ξεχωριστό λογαριασμό για κάθε εργαζόμενο, ενώ καταβάλλεται και κάποιο ποσό για τα διοικητικά έξοδα.
- Οι εισφορές συσσωρεύονται σε λογαριασμούς τους οποίους διαχειρίζονται ιδιώτες μάντζερς χαρτοφυλακίων (στο τέλος του 1994 λειτουργούσαν 21 διαχειριστικά γραφεία).
- Μετά την παρέλευση ενός 4-μήνου, παρέχεται η δυνατότητα αλλαγής διαχειριστικού φορέα.
- Κατά τη συνταξιοδότηση, παρέχεται η δυνατότητα επιλογής μεταξύ τμηματικών αναλήψεων από τον συνταξιοδοτικό λογαριασμό ή/και μερισμάτων σε ιδιωτική ασφαλιστική εταιρία.
- Παρέχεται η δυνατότητα συνταξιοδότησης στο 65ο έτος για τους άνδρες και στο 60ο έτος για τις γυναίκες, εφόσον έχουν συμπληρώσει 20 έτη εισφορών. Υπό ορισμένες προϋποθέσεις προβλέπεται και η πρόωρη συνταξιοδότηση.

Εξετάζοντας το πρόβλημα και τις πολιτικές αντιμετώπισής του σε διάφορες χώρες, προσωπικά καταλήγω στο συμπέρασμα, ότι το εύρος του προβλήματος

είναι τέτοιο, ώστε να απαιτείται μια συνολικότερη στρατηγική παρέμβασης και όχι απλώς ένα άθροισμα μεμονωμένων μέτρων.

Βασικά, θεωρώ ότι θα πρέπει να είναι διακριτά τρία στοιχεία του συστήματος :

- α) Αποτελεσματικότητα στη μακροχρόνια διαχείριση των πόρων. Η αποτελεσματικότητα αυτή απαιτεί μια διττή σχέση με το Κράτος. Αφ' ενός ευελιξία για τοποθέτηση πόρων σε περιουσιακά στοιχεία που μεσοπρόθεσμα θα συνδυάζουν υψηλή απόδοση και χαμηλό κίνδυνο. Αυτό συνεπάγεται έναν αυστηρό έλεγχο του Κράτους για την τήρηση των κανόνων διαχείρισης και το επίπεδο ασφάλειας της διαχείρισης. Στην έννοια της αποτελεσματικότητας περιλαμβάνω και εργαλεία που εξαναγκάζουν τους οφειλέτες του συστήματος να καταβάλουν πράγματι τις εισφορές στα Ταμεία.
- β) Η διασφάλιση μιας ανταποδοτικής σχέσης μεταξύ εισφορών και συντάξεων.
- γ) Η διαφάνεια ως προς το σκέλος της αναδιανεμητικής και κοινωνικής αλληλεγγύης και της μορφής που θα έχει (μεταξύ γενεών, στο εσωτερικό των γενεών, μέσω του Κράτους κ.λ.π.).

Η μετάβαση επίσης προς ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο, στο επίκεντρο του οποίου είναι η τεχνολογική αλλαγή, κάνει αναγκαία μια ευρύτερη παρέμβαση στο πρότυπο κοινωνικής ασφάλισης. Ειδικότερα, η αύξουσα χρήση νέων τεχνολογιών και οι επιπτώσεις που αναφέρθηκαν για την κοινωνική ασφάλιση επιβάλλουν μια συμπληρωματική θεώρηση, με πιθανώς νέους συνδυασμούς συστημάτων. Η επιβάρυνση των επιχειρήσεων με κριτήριο τους μόνιμους απασχολούμενους δημιουργεί στρεβλώσεις στην επιλογή τεχνολογιών παραγωγής. Τα σημερινά συστήματα θα μπορούσαν να διασυνδεθούν με μια πιο ουδέτερη από την άποψη της αξιοποίησης εργασίας, κεφαλαίου ή τεχνολογίας, προσέγγιση, χαρακτηριστικό της οποίας θα ήταν οι εισφορές της επιχείρησης στην κοινωνική ασφάλιση να συναρτηθούν με ένα συνδυασμό επιβάρυνσης

της προστιθέμενης αξίας και αμοιβής απασχολούμενων, στο σημερινό σχήμα. Θα πρέπει όμως να επισημάνω, ότι κάτι τέτοιο συνδέεται με σοβαρά τεχνικά προβλήματα.

Με βάση τη διεθνή εμπειρία, νομίζω ότι οι προσπάθειες θα ήταν σκόπιμο να προσανατολίζονται προς μια μεταρρύθμιση ενός συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης με τα εξής χαρακτηριστικά :

α) Ένα βασικό ανταποδοτικό σύστημα, όπου ο ασφαλισμένος θα μπορεί να απολαύσει απολαβές αντίστοιχες με τις ασφαλιστικές εισφορές που τον αφορούν, πλέον των αποδόσεών τους. Το σύστημα αυτό θα μπορούσε να έχει ένα καθολικό επίπεδο εισφοράς πλέον μιας εισφοράς που θα συνδέεται με το επίπεδο του εισοδήματος του εργαζόμενου.

Η αποτελεσματική διαχείριση των πόρων αποτελεί εγγενές στοιχείο αξιοπιστίας του σχήματος αυτού, όπως άλλωστε και στο σημερινό.

Ένα τέτοιο σχήμα θα εξάλειφε και το φαινόμενο της αδήλωτης παροχής εργασίας.

β) Ένα προαιρετικό σύστημα αποταμίευσης, είτε μέσω ασφαλιστικών ταμείων, είτε μέσω χρηματοπιστωτικών οργανισμών, είτε και μέσω επενδύσεων σε ακίνητα. Η αποταμίευση αυτή μέχρι κάποιο ποσό θα ήταν αφορολόγητη. Ο ασφαλισμένος θα απολάμβανε το αντίστοιχο της αποταμιεύσεώς του πλέον των αποδόσεών της.

γ) Ένα σύστημα με κοινωνικά αναδιανεμητικό χαρακτήρα, στο οποίο το Κράτος θα κατέβαλε ένα συμπληρωματικό ποσό στις κατηγορίες εκείνες που στη διάρκεια εργασίας τους είχαν χαμηλό εισόδημα, με συνέπεια να μην μπορούν να έχουν ένα ελάχιστο επίπεδο εισοδήματος μετά την έξοδό τους από την αγορά εργασίας.

Ολοκληρώνοντας τις σκέψεις που σας ανέπτυξα θα ήθελα να σημειώσω, ότι το πρόβλημα της Κοινωνικής Ασφάλισης και γενικότερα της κοινωνικής πολιτικής δεν είναι μόνο θέμα δίκαιης σχέσης μεταξύ εισφορών και απολαβών, ή και

κοινωνικής δικαιοσύνης, ο ορισμός της οποίας μπορεί να διαφοροποιείται στο χρόνο, ανάλογα με το κυρίαρχο σύστημα κοινωνικών αξιών. Αποτελεί επίσης εγγενές στοιχείο ισορροπίας σε μια κοινωνία, της οποίας επηρεάζει τις συνολικές οικονομικές της επιδόσεις. Δεν είναι τυχαίο, ότι οι περισσότερες οικονομικά πετυχημένες χώρες μεταπολεμικά δέθηκαν με ένα συναινετικό κοινωνικό πρότυπο, που ενέπλεξε ευρύτερα στρώματα στην αναπτυξιακή διαδικασία. Πίσω συνεπώς από την κοινωνική διάσταση υπάρχει μια διάσταση οικονομικής αποτελεσματικότητας σε συστημική βάση. Ιστορικά βέβαια, τίποτα δεν αποκλείει ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο να μπορεί να επιβληθεί με επιτυχία χωρίς να στηρίζεται στα ίδια στοιχεία κοινωνικής συνοχής όπως ένα προηγούμενο. Το ερώτημα αυτό είναι ανοικτό, και αν πράγματι η νέα πραγματικότητα κινούνται προς την κατεύθυνση αυτή, η σχέση οικονομικής αποτελεσματικότητας και κοινωνικής συνοχής θα χαρακτηριζόταν από ένα ρήγμα, που θα έφερνε τον προβληματισμό πίσω στα επίπεδα που προανέφερα.