



**Οικονομικό Επιμελητήριο  
της Ελλάδας**

**Πρόταση του ΟΕΕ  
για το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης**

**ΑΘΗΝΑ**

**Μάρτιος 2016**



Το Οικονομικό Επιμελητήριο της Ελλάδας, στην προσπάθεια του να συμβάλει εποικοδομητικά στο δημόσιο διάλογο για την άμεση και επί της ουσίας επίλυση του ασφαλιστικού προβλήματος της χώρας, έχει διαμορφώσει, με τη βοήθεια εξειδικευμένης επιστημονικής επιτροπής, βασικές θέσεις για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίες αποτυπώνονται στην παρούσα έκδοση.

### **Επιστημονική Επιτροπή του ΟΕΕ για Ασφαλιστικό**

1. Γεώργιος Κουτρουμάνης, πρώην Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων
2. Γεώργιος Κυδωνάκης, Οικονομολόγος, πρώην Πρόεδρος ΟΕΕ
3. Θωμάς Πουφινάς, Μέλος ΔΕΠ, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
4. Ροβέρτος Σπυρόπουλος, πρώην Υφυπουργός Κοινωνικών Ασφαλίσεων, πρώην Διοικητής ΙΚΑ
5. Νίκος Φίλιππας, Καθηγητής Χρηματοοικονομικής Διοικητικής του Τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων Πανεπιστημίου Πειραιώς, πρώην Πρόεδρος ΔΣ & Επιστημονικός Διευθυντής ΚΕΠΕ
6. Σπύρος Χρυσανθόπουλος, Οικονομολόγος, Επιστημονικός Συνεργάτης ΙΝΕ-ΓΕΣΣΕ
7. Σωτήριος Χρυσάφης, Οικονομολόγος ειδικευμένος στην επαγγελματική ασφάλιση



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Εισαγωγή	6
2. Δεδομένα του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης	8
3. Η Πρόταση του Ο.Ε.Ε.	10
3.1. Θεμελιώδεις αρχές του συνταξιοδοτικού συστήματος	10
3.2 Αρχιτεκτονική και χαρακτήρας του συστήματος ασφάλισης	11
3.2.1. Δομή Ταμείων	11
3.2.2. Ανάπτυξη του 3ου Πυλώνα Ασφάλισης	13
3.3 Αντιμέτωπη εισφοροδιαφυγής	13
3.4 Διαχείριση περιουσιακών στοιχείων ασφαλιστικών οργανισμών	14

## **1. Εισαγωγή**

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα βρίσκεται σε ένα σημείο καμπής, καθώς είναι πλέον σαφές, ότι οφείλει να περάσει στην επόμενη φάση του, η οποία θα το καθιστά βιώσιμο για ένα μακροχρόνιο ορίζοντα.

Το υφιστάμενο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι βιώσιμο και δεν λαμβάνει υπόψη του τις εξελίξεις των τελευταίων ετών τόσο στην Ελλάδα, όσο και παγκοσμίως. Συνεπώς αφενός αδυνατεί να επιτελέσει το ρόλο του, αφετέρου δείχνει να βαρύνει δυσανάλογα και τον κρατικό προϋπολογισμό και τους εργαζόμενους που εισφέρουν και δεν καρπώνονται την ανταποδοτικότητά του. Επιπλέον, καθώς έχει εξελιχθεί διαχρονικά μέσα από μία σειρά νόμων δεν είναι συνεκτικό – περισσότερο δίνει την εντύπωση συγκόλλησης αποσπασματικών νομοθεσιών - και άρα δεν είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικό.

Το δυσμενές οικονομικό περιβάλλον που χαρακτηρίζει τα τελευταία χρόνια την ελληνική οικονομία, με βασικά χαρακτηριστικά του την ύφεση και την πολύ υψηλή ανεργία, επιδείνωσε περαιτέρω την οικονομική και κοινωνική ισορροπία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Οι εξελίξεις στην αγορά εργασίας οδήγησαν σημαντικό αριθμό εργαζομένων στην συνταξιοδότηση – ακόμη και πρόωρη – ενώ ταυτόχρονα τα έσοδα των ταμείων συρρικνώθηκαν λόγω κυρίως της μείωσης των εσόδων από εισφορές, αφενός λόγω της αυξημένης ανεργίας, αφετέρου λόγω της αδυναμίας ή δυσκολίας καταβολής τους.

Παράλληλα, στο πλαίσιο εφαρμογής των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής, για την μείωση του ελλείμματος στο δημοσιονομικό ισοζύγιο υπήρξαν σημαντικές περικοπές σε όλες τις συντάξεις, κύριες και επικουρικές, ως εύκολη, ταμειακή και εισπρακτική λύση, χωρίς να υπάρξει κάποιος συνολικός σχεδιασμός για την συνέχιση της επίτευξης του ρόλου τους, δηλαδή της αναπλήρωσης του εισοδήματος και της διατήρησης του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την αλλοίωση της ανταποδοτικότητάς τους και την έλλειψη προοπτικής για την μελλοντική τους εξέλιξη.

Είναι προφανές ότι η μεταρρύθμιση ενός τόσο σημαντικού ζητήματος όχι μόνο για την παρούσα αλλά κυρίως για τις μελλοντικές γενεές, όπως είναι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, πρέπει να είναι αποτέλεσμα δημιουργικού και καλά οργανωμένου διαλόγου και τεκμηριωμένης επιστημονικής μελέτης με τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων φορέων.

Η προσέγγιση που θα ακολουθηθεί, οφείλει να λαμβάνει υπόψη της κάποιες διαστάσεις, ώστε να είναι πλήρης και συνεκτική.

### **Ενιαίος στρατηγικός σχεδιασμός**

Η αντιμετώπιση του συνταξιοδοτικού δεν μπορεί να είναι αποσπασματική, αλλά θα πρέπει να αποτελεί μέρος του ενιαίου εθνικού στρατηγικού σχεδιασμού. Συνεπώς δε θα πρέπει να ιδωθεί ως ανεξάρτητο από θέματα απασχόλησης, ανάπτυξης, δημογραφίας και φορολογίας.

### **Μετάβαση**

Χρειάζεται προσεκτική μελέτη, κατάστρωση ενδελεχούς σχεδίου, σύνταξη διαδικασιών και ποσοτικοποίηση των βημάτων για τη μετάβαση από την υφιστάμενη κατάσταση στην επιθυμητή μελλοντική. Ο σχεδιασμός απαιτείται να αντέξει για τα επόμενα 30 έτη διότι τότε θα μπορούσαμε να κρίνουμε τους καρπούς του. Απαιτεί συνεννόηση των ενδιαφερομένων φορέων, ώστε να μην υπάρξει παρέκκλιση από το στόχο. Η συναίνεση οφείλει να είναι μακροχρόνια και όχι περιστασιακή η βραχυπρόθεσμη.

Η επιλεχθείσα μετάβαση καλείται αφενός να διασφαλίζει όσο περισσότερο γίνεται τα δικαιώματα των υφιστάμενων ασφαλισμένων αλλά και να βελτιστοποιεί τις συντάξεις των νέων ασφαλισμένων.

### **Πολιτοκεντρική προσέγγιση**

Επίσης, δε θα πρέπει να εστιάζει αποκλειστικά και μόνο στο κράτος ή την κυβέρνηση, αλλά θα πρέπει να έχει ως επίκεντρο τον πολίτη. Ως εκ τούτου ιδανικά θα λαμβάνει υπόψη του την κοινωνική ασφάλιση και την ταυτόχρονη ορθολογική διαχείριση των κεφαλαίων που συσσωρεύονται από τις εισφορές.

Επιπλέον, θα δίνει κίνητρα - για παράδειγμα φορολογικά - για τις εισφορές ή ποσά που αποταμιεύονται για σύνταξη είτε μέσω δημόσιων είτε μέσω ιδιωτικών φορέων.

### **Συνεισφορά στην ανάπτυξη**

Τα χρήματα των εισφορών εκτός από κεφάλαια προς επένδυση μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικά στην ανάπτυξη. Δεν είναι τυχαίο ότι τα περισσότερα συνταξιοδοτικά σχήματα αποτελούν παγκοσμίως από τους μεγαλύτερους χρηματοδότες. Η Ελλάδα αυτή τη στιγμή πασχίζει να βρει οδούς ανάπτυξης. Αν η κοινωνική ασφάλιση διέπεται από διαφάνεια και αν δημιουργηθούν τα κατάλληλα επενδυτικά οχήματα, τότε η ανάπτυξη μπορεί να υποστηριχθεί και μέσω της ασφάλισης.

Τα παραπάνω αποτελούν προϋπόθεση για τις απαραίτητες επιλογές που θα διαμορφώσουν το τοπίο της ασφάλισης του πληθυσμού από την έναρξη του εργασιακού του βίου έως τη συνταξιοδότησή του.

## **2. Δεδομένα του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης**

Οποιαδήποτε μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα οφείλει να λάβει υπόψη της, στο παρόν και το μέλλον, τα βασικά δεδομένα του, όσον αφορά τη δημογραφία, τη δομή του, τις εισφορές και το οικονομικό περιβάλλον.

### **Δημογραφία**

Οι δημογραφικές εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών αλλά και οι δημογραφικές προβολές για τις πληθυσμιακές μεταβολές που θα σημειωθούν στο μέλλον, επιβεβαιώνουν ότι η ηλικιακή δομή του πληθυσμού της Ελλάδας θα αλλάξει σημαντικά. Αφενός, η αύξηση της υπογεννητικότητας που έχει ως αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται η φυσική αναπλήρωση των γενεών καθώς και η αύξηση του προσδόκιμου ζωής, αναμένεται να οδηγήσουν στη σοβαρή (περαιτέρω) γήρανση του πληθυσμού.

Η γήρανση του πληθυσμού έχει ως άμεση συνέπεια την αύξηση της αναλογίας του ηλικιωμένου πληθυσμού προς τον οικονομικά ενεργό με σοβαρές επιπτώσεις στο ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό σύστημα.

Μάλιστα, ενώ κατά το παρελθόν, οι μεταβολές του πληθυσμού σε εργάσιμη ηλικία οδήγησαν στην αύξηση του εργατικού δυναμικού, οι μελλοντικές εξελίξεις οδηγούν στην μείωσή του, λόγω του γεγονότος ότι οι νέες γενιές που εισέρχονται στην αγορά εργασίας θα είναι αριθμητικά μικρότερες από τις γενιές των ατόμων που αποχωρούν.

Στο μέλλον δηλαδή εκτιμάται ότι θα υπάρχει μικρότερος αριθμός εργαζομένων που θα καταβάλλει ασφαλιστικές εισφορές και μεγαλύτερος αριθμός συνταξιούχων που θα δικαιούται συνταξιοδοτικές παροχές οι οποίες θα δίνονται για πιο μακριές περιόδους.

### **Δομή**

Η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα υλοποιείται μέσω αυτόνομων ασφαλιστικών φορέων (ασφαλιστικά ταμεία) τα οποία παρέχουν κύριες και επικουρικές συντάξεις, παροχές υγείας σε χρήμα καθώς και προνοιακές παροχές. Βασικό χαρακτηριστικό τους είναι ο διοικητικός κατακερματισμός («Διοικητική μεταρρύθμιση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των ασφαλιστικών δομών», ΚΕΠΕ, 2014), που έχει ως αποτέλεσμα μία πολύπλοκη θεσμική δομή που εμποδίζει την αποδοτική λειτουργία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, συνολικά. Σύμφωνα με την μελέτη του ΚΕΠΕ (2014) συντάξεις σήμερα δίνονται από διάφορους φορείς ορισμένοι εκ των οποίων εξυπηρετούν ορισμένες δεκάδες συνταξιούχους. Παρά την βελτίωση που επέφερε κυρίως ο Ν. 3655/2008 στο πεδίο της διοικητικής ενοποίησης, η κατάσταση παραμένει προβληματική. Η βασική αιτία είναι ότι οι διαχρονικές ενοποιήσεις ταμείων ήταν επιφανειακές, διότι στις περισσότερες περιπτώσεις προέβλεπαν μαζί με την ενοποίηση ή την συγχώνευση, την οικονομική και λογιστική τους αυτοτέλεια καθώς και χωριστές διοικητικές δομές και πληροφοριακά συστήματα.

Η πολυνομία και η δαιδαλώδης διάρθρωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί και την βασική αιτία για τις κοινωνικές ανισότητες που παράγει, αφού αντιμετωπίζει όμοιες περιπτώσεις πολιτών με διαφορετικό τρόπο, τόσο αναφορικά με τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης όσο και με την συνταξιοδοτικές παροχές.

### **Εισφορές**

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αντιμετωπίζει διαχρονικά, πρόβλημα εισφοροδιαφυγής, καθώς και υψηλά ποσοστά αδήλωτης και ανασφάλιστης εργασίας. Ειδικά την περίοδο της



οικονομικής κρίσης, το πρόβλημα οξύνθηκε σοβαρά. Αφενός, διότι αυξήθηκε ο αριθμός των ατόμων ή επιχειρήσεων που αδυνατούν λόγω των οικονομικών συνθηκών να καταβάλλουν τις ασφαλιστικές εισφορές, αφετέρου διότι σε περιόδους δημοσιονομικών πιέσεων, η είσπραξη των εισφορών είναι αναγκαία συνθήκη για την χρηματοδότηση των παροχών προς τους δικαιούχους, αφού μειώνονται η κρατική επιχορήγηση και οι κοινωνικοί πόροι. Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, το 2013 το ΙΚΑ πλήρωσε για συντάξεις 10,8 δισ. ευρώ, ενώ οι ανείσπραχτες οφειλές προς το ταμείο έφθασαν τα 13 δισ. ευρώ. Ταυτόχρονα, την περίοδο της οικονομικής κρίσης σημειώθηκε έξαρση της αδήλωτης και ανασφάλιστης εργασίας η οποία υπονομεύει περαιτέρω την οικονομική βιωσιμότητα του συστήματος.

### **Οικονομικό περιβάλλον**

Η οικονομική κρίση που πλήττει την ελληνική οικονομία έχει μεταβάλλει προς το δυσμενέστερο όλα τα οικονομικά μεγέθη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Η βαθιά και παρατεταμένη ύφεση (σωρευτική μείωση ΑΕΠ 26%), η εκρηκτική αύξηση της ανεργίας (2014 – 26,5%), οι σημαντικές μειώσεις στους μισθούς του ιδιωτικού τομέα, η αύξηση των φαινομένων εισφοροδιαφυγής, η αύξηση της αδήλωτης και ανασφάλιστης εργασίας, η μετατροπή θέσεων εργασίας πλήρους απασχόλησης σε μερικής αποτελούν τις βασικές αιτίες για την σοβαρή συρρίκνωση των εσόδων των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, λόγω της μείωσης των εσόδων από εργοδοτικές και ασφαλιστικές εισφορές. Οι έκτακτες αυτές συνθήκες που έχουν δημιουργηθεί στην ελληνική οικονομία δεν επιτρέπουν οι παραμετρικές αλλαγές (αύξηση ορίων ηλικίας, μείωση συντάξεων) που υλοποιήθηκαν τα προηγούμενα έτη να ισορροπήσουν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και να αποκαταστήσουν έστω σε ένα βαθμό την οικονομική βιωσιμότητα του. Εντός αυτών των ασφυκτικών συνθηκών ενέχει ο κίνδυνος οι όποιες αλλαγές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης να προκύψουν από τις τρέχουσες δημοσιονομικές πιέσεις στερώντας έτσι την μακρόπνοη προοπτική που πρέπει να χαρακτηρίζει μία μεταρρύθμιση στο ασφαλιστικό σύστημα. Παράλληλα, είναι σαφές ότι σε περιόδους οικονομικής κρίσης το κόστος μετάβασης σε ένα νέο σύστημα είναι δυσκολότερο να επωμιστεί από τους εργαζόμενους και τους συνταξιούχους.

### **3. Η Πρόταση του Ο.Ε.Ε.**

#### **3.1. Θεμελιώδεις αρχές του συνταξιοδοτικού συστήματος**

Το Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδας θεωρεί ότι το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης πρέπει να χαρακτηρίζεται από πέντε θεμελιώδεις αρχές:

##### **Κοινωνική αποτελεσματικότητα**

Το ασφαλιστικό σύστημα πρέπει – κατά ένα μέρος του - να είναι διανεμητικό και να έχει διευρυμένα χαρακτηριστικά διαγενεακής και κοινωνικής αλληλεγγύης, όπως ισχύει στην συντριπτική πλειοψηφία των κρατών – μελών της Ευρωζώνης.

Ο βασικός του σκοπός παραμένει η παροχή επαρκούς συνταξιοδοτικού εισοδήματος δίνοντας την δυνατότητα στους ηλικιωμένους να ζουν με αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης και οικονομική ανεξαρτησία (Λευκή Βίβλος, Ατζέντα για επαρκείς, ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012).

Στο πλαίσιο αυτό είναι απαραίτητη η διατήρηση των ποσοστών αναπλήρωσης σε τέτοιο επίπεδο ώστε να μην υφίστανται τόσο οι νέοι όσο και οι παλαιοί εργαζόμενοι σημαντική μείωση του βιοτικού τους επιπέδου εξερχόμενοι από την αγορά εργασίας και εισερχόμενοι στον συνταξιοδοτικό βίο. Σημαντικό ρόλο προς αυτήν την κατεύθυνση μπορούν να διαδραματίσουν τα συμπληρωματικά συνταξιοδοτικά συστήματα και η πρόβλεψη για επαρκείς δυνατότητες θεμελίωσης συμπληρωματικών συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και παροχών.

Επίσης, κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικό, οι αλλαγές του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης να λάβουν ειδική μέριμνα – στο πλαίσιο της διαγενεακής αλληλεγγύης- για την τωρινή γενιά εργαζομένων στην Ελλάδα που υφίσταται τα αποτελέσματα μιας σοβαρής, ιστορικών διαστάσεων, οικονομικής κρίσης (σωρευτική ύφεση 26%, ποσοστό ανεργίας 26,5% - 2014, ανεργία με μακροχρόνια χαρακτηριστικά) προκειμένου να μην επηρεαστεί αρνητικά η επάρκεια των συνταξιοδοτικών τους παροχών. Αντίστοιχα, ειδική μέριμνα πρέπει να ληφθεί για τα νέα άτομα που εργάζονται με συμβάσεις μικρής διάρκειας, άτυπης εργασίας και τις ευάλωτες ομάδες εργαζομένων.

##### **Οικονομική Βιωσιμότητα**

Δεν υπάρχει επαρκές και κοινωνικά αποτελεσματικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που ταυτόχρονα δεν εξασφαλίζει την οικονομική βιωσιμότητά του. Ειδικά, στην Ελλάδα που το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αναπτύχθηκε αποσπασματικά, με αποτέλεσμα να emπεριέχει πλήθος στρεβλώσεων και αδικιών, απαιτείται άμεσα η αναμόρφωση του συστήματος που θα απομακρύνει οριστικά τον κίνδυνο να πληρώσουν οι μελλοντικοί εργαζόμενοι και συνταξιούχοι σε δυσανάλογο βαθμό το κόστος της προσαρμογής.

Προς την κατεύθυνση αυτή απαιτείται η άμεση εκπόνηση μελέτης, με την συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών (κοινωνικοί φορείς, επιμελητήρια κτλ) η οποία θα ποσοτικοποιεί πλήρως τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και θα οδηγεί σε εύρεση της βέλτιστης επιλογής.

Ενδεικτικές αλλαγές που μπορούν να εξασφαλίσουν την μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος είναι η μεγαλύτερη σύνδεση εισφορών – παροχών, η αποφασιστική αντιμετώπιση της εισφοροδιαφυγής με την μείωση των αντικινήτρων ασφάλισης, η αυστηροποίηση των ελέγχων και η οργάνωση ενός ενιαίου φορέα είσπραξης των εισφορών, η ουσιαστική διοικητική και λειτουργική ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων για την μείωση του διοικητικού και διαχειριστικού κόστους, η αξιοποίηση των αποθεματικών και της περιουσίας των ταμείων με όλα τα σύγχρονα εργαλεία, ταυτόχρονα με τις δομικές αλλαγές που απαιτούνται.

## **Προστασία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης**

Το κράτος θα πρέπει να εγγυάται τη βιωσιμότητα και λειτουργία του ασφαλιστικού συστήματος και την προστασία του αποθεματικού κεφαλαίου στο σύνολό του. Κέντρο βάρους του νέου συστήματος πρέπει να παραμείνει η κοινωνική και διαγενεακή αλληλεγγύη και δικαιοσύνη. Την πορεία μετάβασης στο νέο ασφαλιστικό σύστημα επιβάλλεται να διαπερνά η αρχή της ισότιμης αντιμετώπισης κάθε γενεάς ασφαλισμένων αλλά και κάθε ασφαλισμένου της παρούσας γενεάς. Σε κάθε περίπτωση το κράτος απαιτείται να εγγυηθεί το επίπεδο της συνταξιοδοτικής παροχής ώστε να μπει ένας φραγμός στη διαδικασία συνεχούς απαξίωσης που υποτιμά το ασφαλιστικό κοινωνικό συμβόλαιο και ενισχύει τις τάσεις απεμπλοκής κυρίως από την νέα γενιά των εργαζομένων («Προς ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο για τις συντάξεις», Πόρισμα – Επιτροπή του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την πρόταση ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος, Οκτώβριος 2015).

### **Διαφάνεια – Απλοποίηση – Εμπιστοσύνη**

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και απλότητα ώστε οι ασφαλισμένοι να γνωρίζουν από την αρχή του εργασιακού τους βίου το ποσό που εισφέρουν στο ασφαλιστικό σύστημα και το επίπεδο παροχών που θα λάβουν κατά την περίοδο της συνταξιοδότησης.

Ταυτόχρονα, απαιτείται η ετήσια ενημέρωση των ασφαλισμένων για το ποσό του συσσωρευμένου αποθεματικού κεφαλαίου τους αλλά και για συνολικό ποσό που συσσωρεύεται στους αποθεματικούς λογαριασμούς του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Μόνο εφόσον το σύστημα χτιστεί με πολιτοκεντρική προσέγγιση μπορεί να αποκατασταθεί μελλοντικά η εμπιστοσύνη ανάμεσα στο κράτος και στους ασφαλισμένους.

### **Συνεισφορά στην ανάπτυξη**

Το ασφαλιστικό σύστημα εκτός των άλλων μπορεί και πρέπει να επιτελεί ένα σημαντικό αναπτυξιακό και σταθεροποιητικό ρόλο στην λειτουργία του οικονομικού συστήματος. Αν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης διέπεται από διαφάνεια και διαθέτει τα κατάλληλα χρηματοοικονομικά εργαλεία, τότε η οικονομική ανάπτυξη μπορεί να υποστηριχθεί διαμέσου των δημόσιων επενδύσεων και μέσω των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, όπως άλλωστε συμβαίνει με τα περισσότερα συνταξιοδοτικά σχήματα παγκοσμίως.

## **3.2 Αρχιτεκτονική και χαρακτήρας του συστήματος ασφάλισης**

### **3.2.1. Δομή Ταμείων**

Η οργανωτική και διοικητική διάρθρωση του ΣΚΑ όπως προέκυψε από τον Ν. 3655/2008, έχει ως εξής:

1. ΙΚΑ –ΕΤΑΜ
2. ΟΑΕΕ
3. ΟΓΑ
4. Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ)
5. Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοπαλλήλων (ΕΤΑΤ)
6. Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (ΕΤΑΠ- ΜΜΕ)
7. Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών (ΕΤΕΑΜ)

8. Ταμείο Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΤΑΥΤΕΚΩ)
9. Ταμείο Επικουρικής Ασφάλειας και Πρόνοιας Απασχολούμενων στα Σώματα Ασφαλείας (ΤΕΑΠΑΣΑ)
10. Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΕΑΔΥ)
11. Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Ιδιωτικού Τομέα (ΤΕΑΙΤ)
12. Ταμείο Πρόνοιας Ιδιωτικού Τομέα (ΤΑΠΠΤ)
13. Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΠΔΥ)

Παράλληλα, συντάξεις χορηγεί το ΝΑΤ και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για τους δημόσιους υπαλλήλους.

Με τους νόμους του 2010 (Ν.3863 και Ν.3865) αλλά και με τον Ν.4052/2012 επιχειρήθηκε η περαιτέρω διοικητική ενοποίηση με την ενσωμάτωση του ΝΑΤ στο ΙΚΑ, την ένταξη των επικουρικών ταμείων στο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ) κ.α.

Στην πραγματικότητα η ενοποίηση στις περισσότερες περιπτώσεις είναι κατά συνθήκη μιας και κάτω από κάθε ενοποιημένο ταμείο, λειτουργούν τα παλαιότερα με πλήρη οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια.

Το νέο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης προτείνεται να διαρθρώνεται ως εξής:

- ✓ Τρία Ταμεία Κύριας Ασφάλισης
  - Μισθωτών
  - Ελεύθερων Επαγγελματιών
  - Αγροτών
- ✓ Ένα ταμείο επικούρησης και εφάπαξ με δύο αυτοτελείς κλάδους.

Είναι αυτονόητο ότι η ενοποίηση για να είναι αποτελεσματική θα πρέπει να είναι πλήρης, χωρίς εξαιρέσεις που δημιουργούν κοινωνικές ανισότητες. Κανένα ταμείο που θα συγχωνευτεί στα τρία ταμεία κύριας ασφάλισης δεν θα διατηρήσει αυτονομία ή άλλου τύπου προνόμια.

Για κάθε ασφαλισμένο στο ίδιο ταμείο, οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, οι ασφαλιστικές και εργοδοτικές εισφορές και τα ποσοστά αναπλήρωσης θα είναι κοινά. Επίσης, για την επίτευξη οικονομικών κλίμακας, την μείωση διοικητικού κόστους και την αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας, κάθε ταμείο θα έχει ένα και μόνο διοικητικό – οικονομικό – λογιστικό κέντρο και σύγχρονο πληροφοριακό σύστημα που θα εκμεταλλεύεται τις νέες τεχνολογίες.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του νέου ΣΚΑ στα πλαίσια επίτευξης των βασικών του στόχων πρέπει να είναι:

**Βασική Σύνταξη:** Χρηματοδοτείται από το κράτος και χορηγείται χωρίς κριτήρια.

**Αναλογική Σύνταξη:** Βασίζεται στο σύστημα των καθορισμένων παροχών το οποίο λειτουργεί με βάση την αρχή της αλληλεγγύης των γενεών, την κοινωνική δικαιοσύνη και έχει ως σημείο αναφοράς το διανεμητικό σύστημα. Χρηματοδοτείται από τις εισφορές των ασφαλισμένων και των εργοδοτών.

**Επικουρική Σύνταξη:** Αποτελεί τον δεύτερο πυλώνα της κοινωνικής ασφάλισης. Χρηματοδοτείται από τις εισφορές των εργαζομένων και των εργοδοτών. Επίσης, θα πρέπει να δίνεται η δυνατότητα μετατροπής των ταμείων επικουρικής σύνταξης και εφάπαξ σε ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης υποχρεωτικής προσχώρησης, στο πλαίσιο των διατάξεων του Ν. 4052/2012 όπου το αναλογιστικό έλλειμμα θα κεφαλαιοποιείται σε βάθους χρόνου 30 ετών.

### **3.2.2. Ανάπτυξη του 3ου Πυλώνα Ασφάλισης**

Είναι δεδομένο, με βάση τις νομοθετικές πρωτοβουλίες των τελευταίων ετών, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ότι η οικονομική ανταπόκριση του πρώτου βασικού πυλώνα του καθολικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι περιορισμένη σε σχέση με το παρελθόν, ενώ στο μέλλον αναμένεται να μειωθεί περαιτέρω.

Στο πλαίσιο αυτό έχει ιδιαίτερη αξία να διερευνηθούν οι δυνατότητες ανάπτυξης των συμπληρωματικών συνταξιοδοτικών σχημάτων και της ιδιωτικής ασφάλισης (3ος πυλώνας κοινωνικής ασφάλισης).

Η καθυστερημένη εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας (Ν. 3029/2002) με τις κατευθύνσεις της ΕΕ που κατοχυρώνουν την θεσμική δυνατότητα αξιοποίησης των προοπτικών της επαγγελματικής ασφάλισης εξηγεί το λόγο της περιορισμένης έκτασης των επαγγελματικών ταμείων στην Ελλάδα, σε αντίθεση με τις χώρες της ΕΕ που καλύπτουν πάνω από το 35% του ενεργού πληθυσμού.

Από την άλλη βέβαια, η περιορισμένη έκταση των επαγγελματικών ταμείων και της ιδιωτικής ασφάλισης δείχνουν και τις προοπτικές ανάπτυξης τους στο μέλλον.

Στο σημείο αυτό, σημειώνεται ότι μία σύγχρονη αρχιτεκτονική δεν μπορεί να αγνοεί το ρόλο της ιδιωτικής ασφάλισης, όχι ως υποκατάστατο αλλά ως συμπλήρωμα.

Οι ασφαλιστικές εταιρίες λειτουργούν με τρόπο που μπορούν να διαχειριστούν και την είσπραξη εισφορών (ασφαλιστρών) και την απόδοση παροχών (συντάξεων) τόσο σε εφάπαξ ποσό όσο και με τη μορφή περιοδικής προσόδου. Συνεπώς έχουν ήδη διαδικασίες οι οποίες μπορούν να υποστηρίξουν την συμμετοχή τους σε μία σύγχρονη αρχιτεκτονική.

Επιπλέον, είναι μέρος της δομικής τους δραστηριότητας η παροχή και άλλων καλύψεων, όπως θανάτου, ανικανότητας για εργασία (πρόσκαιρης ή μόνιμης), ανεργίας, απαλλαγής πληρωμής ασφαλιστρών σε περίπτωση ανικανότητας ή θανάτου. Οι καλύψεις αυτές τους δίνουν τη δυνατότητα να λειτουργήσουν ταυτόχρονα – συμπληρωματικά με φορείς κοινωνικής ασφάλισης, δίδοντας παροχές προς τους ασφαλισμένους.

Αυτό που ενδεχόμενα απαιτείται, είναι ομοιόμορφο φορολογικό πλαίσιο και αντιμετώπιση, αλλά και διαλειτουργικότητα ώστε ο ασφαλισμένος να έχει ενιαία παρακολούθηση των εισφορών και παροχών του.

Θα πρέπει δε να ρυθμιστεί ο ρόλος της ιδιωτικής ασφάλισης στη δημιουργία σχημάτων επαγγελματικών συντάξεων (occupational pension schemes).

### **3.3 Αντιμετώπιση εισφοροδιαφυγής**

Η αντιμετώπιση της εισφοροδιαφυγής είναι ζήτημα κεφαλαιώδους σημασίας για την αποκατάσταση της οικονομικής βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Με τον Ν.4172/2013 ιδρύθηκε το Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών (ΚΕΑΟ). Πρόκειται για μία θετική πρωτοβουλία που κινείται στην κατεύθυνση είσπραξης των ληξιπρόθεσμων εισφορών των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης που ανήκουν στο Υπουργείο Εργασίας, η οποία όμως χρειάζεται περαιτέρω ενίσχυση.

Το ΚΕΑΟ προτείνεται να μετατραπεί σε Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Εισφορών (ΚΕΑΕ) που θα αναλάβει την είσπραξη των εισφορών όλων των ταμείων από το αρχικό στάδιο, πριν αυτές καταστούν ληξιπρόθεσμες.

Ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας του ΚΕΑΕ θα πρέπει να είναι παρόμοιος με αυτόν των φορολογικών αρχών, ενώ παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών είσπραξης των εισφορών μπορούν να αναζητηθούν σε πολλές χώρες της ΕΕ.

## **3.4 Διαχείριση περιουσιακών στοιχείων ασφαλιστικών οργανισμών**

### **3.4.1 Εφαρμογή βασικών αρχών διαχείρισης επενδύσεων**

Οι ασφαλιστικοί οργανισμοί έχουν ως βασική λειτουργία την είσπραξη των εισφορών και την απόδοση συντάξεων προς του δικαιούχους. Οι εισφορές εισπράττονται περιοδικά και βραχυπρόθεσμα, δηλαδή σε μικρά και κοντινά χρονικά διαστήματα, ενώ οι συνταξιοδοτικές παροχές αποδίδονται μακροπρόθεσμα, δηλαδή σε μεγαλύτερα και μελλοντικά χρονικά διαστήματα. Αυτό σημαίνει ότι οι ασφαλιστικοί οργανισμοί καλούνται να επενδύσουν τα χρήματα που εισπράττουν – και που αποτελούν τα περιουσιακά του στοιχεία - σε μακροχρόνια χρονικά διαστήματα, με τέτοιο τρόπο που να μπορούν να καλύπτουν τις συνταξιοδοτικές παροχές που καλούνται να αποδώσουν – και που αποτελούν τις υποχρεώσεις τους.

Στην εύρεση των κατάλληλων επενδύσεων αυτών, οι ασφαλιστικοί οργανισμοί καλούνται αφενός να πετύχουν την όσο το δυνατόν καλύτερη αντιστοίχιση των περιουσιακών στοιχείων με τις υποχρεώσεις τους, και αφετέρου να βρουν τίτλους που θα τους διασφαλίσουν μία ικανοποιητική απόδοση, τουλάχιστον αντίστοιχη εκείνης με την οποία εκτιμώνται οι υποχρεώσεις, με τον μικρότερο δυνατό κίνδυνο.

### **3.4.2 Αντιστοίχιση περιουσιακών στοιχείων και υποχρεώσεων**

Το πρώτο, αφορά τη συνηθισμένη λειτουργία Asset Liability Management ή Asset Liability Matching (ALM), δηλαδή ακριβώς της αντιστοίχισης των περιουσιακών στοιχείων με τις υποχρεώσεις, που επιτελούν όλα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, ασφαλιστικοί οργανισμοί και ασφαλιστικές εταιρίες. Η αντιστοίχιση των περιουσιακών στοιχείων με τις υποχρεώσεις επιλύει το θεμελιώδες πρόβλημα ενός ασφαλιστικού οργανισμού, που έχει να κάνει με τη δομική λειτουργία του και το δομικό χαρτοφυλάκιο του. Ταυτόχρονα όμως επιδιώκεται μία ικανοποιητική απόδοση από το επενδυτικό χαρτοφυλάκιο, με επιλογή τίτλων όμως που δεν εκθέτουν τον οργανισμό σε υψηλό επενδυτικό κίνδυνο.

### **3.4.3 Εύρεση κατάλληλων επενδύσεων**

Οι πρώτες επιλογές, με βάση την παραπάνω διαπίστωση, είναι οι προθεσμιακές καταθέσεις και τα ομόλογα. Οι πρώτες καλύπτουν τις βραχυπρόθεσμες ανάγκες ενώ τα δεύτερα τις μακροχρόνιες. Και οι δύο αυτές επιλογές έχουν θεωρηθεί – μέχρι πριν μερικά χρόνια - είτε απόλυτα ασφαλείς είτε με μικρό κίνδυνο. Η πρόσφατη όμως εμπειρία έδειξε, ότι υπάρχει πιστωτικός κίνδυνος, ήτοι η ικανότητα του αντισυμβαλλόμενου ή εκδότη να τηρήσει την υπόσχεσή του.

Αυτό σημαίνει ότι τα υποψήφια για επένδυση περιουσιακά στοιχεία θα πρέπει να είναι καλής ποιότητας και κατάλληλα για επένδυση (investment grade) ώστε να μην τίθενται σε κίνδυνο οι επενδύσεις που προκύπτουν από τις εισφορές των ασφαλισμένων. Επίσης, ακόμα και για καλής ποιότητας περιουσιακά στοιχεία απαιτείται διαφοροποίηση και άρα αποφυγή της πρακτικής συγκέντρωσης σε συγκεκριμένο εκδότη ή οργανισμό. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να συμπεριληφθούν και ομόλογα έκδοσης άλλων χωρών της Ευρώπης (όπως για παράδειγμα της Γερμανίας, της Γαλλίας κ.λπ.), λόγω της καλής βαθμολογίας της πιστοληπτικής τους ικανότητας.

Στο σημερινό όμως περιβάλλον αναδεικνύονται και άλλες υποψήφιες επενδυτικές επιλογές, λόγω των σημαντικά χαμηλότερων αποδόσεων των ομολόγων αυτών. Πλέον, κατάλληλες επενδύσεις για τους ασφαλιστικούς οργανισμούς, θα μπορούσαν να θεωρηθούν, αφενός εταιρικά ομόλογα, τα οποία έχουν υψηλότερες αποδόσεις, αφετέρου μετοχές ή αμοιβαία κεφάλαια, τα οποία μπορούν να δώσουν ενδεχόμενα υψηλότερες αποδόσεις με υψηλότερο ενδεχόμενα κίνδυνο. Ως «δίχτυ ασφαλείας» στην περίπτωση αυτή λειτουργεί η διαφοροποίηση.

Τα συνταξιοδοτικά ταμεία, καθώς και οι ασφαλιστικοί οργανισμοί, μπορούν να επενδύουν σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις - σύμφωνα με τους τοπικούς ή διεθνείς κανονισμούς ή αντίστοιχες εποπτικές αρχές. Το κάνουν για να επιτύχουν υψηλότερες αποδόσεις σε σχέση με άλλες επενδύσεις.

Μια τέτοια επένδυση μπορεί να γίνει είτε άμεσα - μέσω ιδιωτικής τοποθέτησης, για παράδειγμα, ή έμμεσα μέσω επενδυτικών οχημάτων, όπως τα επιχειρηματικά κεφάλαια (Venture Capital) ή διαπραγματεύσιμα αμοιβαία κεφάλαια (Exchange Traded Funds - ETFs). Τα ETFs προσφέρουν πρόσβαση σε επενδύσεις που έχουν υψηλότερες προσδοκώμενες αποδόσεις, αλλά λόγω της επαγγελματικής τους διαχείρισης, έχουν μέσα προστασίας από τον επενδυτικό κίνδυνο που η προσδοκία αυτή συνεπάγεται.

Συνεπώς προτείνεται ένα πλήρως διαφοροποιημένο χαρτοφυλάκιο, το οποίο να διασφαλίζει αφενός γεωγραφική διασπορά, αφετέρου να επενδύει σε ένα μεγάλο εύρος τίτλων, ώστε να μπορεί αφενός να ωφελείται από τις ανοδικές κινήσεις των εκάστοτε ευνοούμενων περιουσιακών στοιχείων, αφετέρου να είναι προστατευμένο από τις πτωτικές κινήσεις των τίτλων οι τιμές των οποίων υποχωρούν.

#### **3.4.4 Διακυβέρνηση Ασφαλιστικών Οργανισμών**

Η παραπάνω ανάλυση κάνει σαφές ότι οι επενδύσεις των ασφαλιστικών οργανισμών δεν μπορεί να γίνονται με τυχαίο τρόπο. Απαιτείται σαφής και καλά ορισμένη επενδυτική πολιτική, αλλά ταυτόχρονα και πολιτική διαχείρισης κινδύνου. Με τον τρόπο αυτό ευθυγραμμίζεται ουσιαστικά η λειτουργία των ασφαλιστικών οργανισμών με σύγχρονες δομές διακυβέρνησης. Στις βασικές λειτουργίες θα πρέπει να υφίστανται αυτές της Διαχείρισης Κινδύνου, του Εσωτερικού Ελέγχου, της Αναλογιστικής Λειτουργίας, αλλά και της Επενδυτικής Επιτροπής – ως δομικού λειτουργικού οργάνου. Περιγράφει, μεταξύ άλλων, τον προσανατολισμό και το περιεχόμενο των πολιτικών διαχείρισης κινδύνου και επενδύσεων. Σημαντική είναι η διαφάνεια τόσο στη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων όσο και στην εξέλιξη του επενδυτικού λογαριασμού του κάθε ασφαλισμένου, ο οποίος προορίζεται για να αποδώσει τη σύνταξη στη λήξη του χρόνου εργασίας του.

#### **3.4.5 Οφέλη**

Τα οφέλη από την παραπάνω προσέγγιση είναι πολλαπλά. Ως σημαντικότερα αναφέρονται τα εξής:

(α) Οι ασφαλιστικοί οργανισμοί μπορούν να διαχειριστούν τα περιουσιακά στοιχεία τους με τρόπο που να επιτυγχάνουν αφενός το βέλτιστο επενδυτικό αποτέλεσμα για το χαρτοφυλάκιό τους, αφετέρου να καταφέρνουν να διαχειριστούν αποτελεσματικά τους κινδύνους που προκύπτουν από αυτό.

(β) Επιτυγχάνεται επένδυση των εισφορών σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (μέσω private equity, venture capital ή exchange traded funds), σε κρατικά ή εταιρικά ομόλογα και μετοχές, με ιδιαίτερο ενδιαφέρον στις πρώτες, συνεισφέροντας έτσι σημαντικά στην ανάπτυξη της οικονομίας.

(γ) Διασφαλίζεται η διαφάνεια, αλλά και η ανταποδοτικότητα των εισφορών, με βάση τις καλές πρακτικές διεθνώς και τις αρχές της ορθής διακυβέρνησης, αποκαθιστώντας έτσι την εμπιστοσύνη στο θεσμό της ασφάλισης.

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**

**Μητροπόλεως 12 -14 , 10563 Αθήνα**

**Τηλ.: 2132141800**

**e-mail : [oee@oe-e.gr](mailto:oee@oe-e.gr)**

**site : [www.oe-e.gr](http://www.oe-e.gr)**