

Διανεμητικά και Κεφαλαιοποιητικά Συστήματα Συντάξεων: εντυπώσεις και ουσία

Ιούνιος 1998

Η συζήτηση των σχετικών πλεονεκτημάτων των δύο ακραίων μορφών χρηματοδότησης συντάξεων, του διανεμητικού και κεφαλαιοποιητικού συστήματος, συχνά αποκτά ιδεολογική χροιά. Προσεκτική μακροοικονομική ανάλυση των δύο συστημάτων καταλήγει στο συμπέρασμα ότι στην ουσία της λειτουργίας τους, οι διαφορές εξανεμίζονται. Συγκεκριμένα, η αλλαγή συστήματος χρηματοδότησης συντάξεων δεν είναι υποκατάστατο άλλων προσαρμογών ως ανταπόκριση σε προβλήματα όπως η γήρανση του πληθυσμού. Παρά ταύτα, στοιχεία κεφαλαιοποίησης σε ένα σύστημα «τριών στυλοβατών» θα ήταν χρήσιμα για την κοινωνικά δίκαιη χρηματοδότηση συνταξιοδοτικών «προνομιών».

Εισαγωγή

Συστήματα χρηματοδότησης συντάξεων

Το πώς χρηματοδοτείται η κατανάλωση όταν υπάρχει πια αδυναμία εργασίας – το πώς θα εξασφαλιστούν τα γηρατεία – είναι από τα πρώτα χρηματοπιστωτικά προβλήματα που απαιτήσαν επίλυση. Το πρόβλημα συνίσταται στην μεταφορά αγοραστικής δύναμης από μια χρονική στιγμή (την εποχή εργασίας) σε άλλη χρονικά απομακρυσμένη στιγμή (την συνταξιοδότηση και αποχώρηση από την αγορά εργασίας). Το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μπορεί να είναι διάρκειας δεκαετιών. Οι χρηματοοικονομικοί παράγοντες που επηρεάζουν μια τέτοια επένδυση είναι πολλοί. Από την άλλη πλευρά, η ανάγκη σιγουριάς είναι εξίσου μεγάλη, αφού επιστροφή στην αγορά εργασίας σε μεγάλη ηλικία αποκλείεται, το δε κόστος επενδυτικής αστοχίας καταστροφικό.

Οι λύσεις που παραδοσιακά δόθηκαν στο πρόβλημα ήταν δύο: *Πρώτον*, η αποταμίευση και χρηματοδότηση της κατανάλωσης από την απόδοση των αποταμιεύσεων. Η λειτουργία του ανατοκισμού σημαίνει ότι σχετικά μικρή ροή αποταμιεύσεων αρκεί για την χρηματοδότηση ικανοποιητικών επιπέδων κατανάλωσης αργότερα. *Δεύτερον*, η εξασφάλιση των γηρατειών μέσω της

οικογενειακής αλληλεγγύης – η προστασία των παιδιών σήμερα ανταποδίδεται εκ μέρους τους με αντίστοιχη προστασία των γονέων τους αργότερα.

Γενίκευση των δύο μεθόδων κάλυψης αποτελούν και τα δύο συστήματα χρηματοδότησης συντάξεων – το κεφαλαιοποιητικό και το διανεμητικό.¹

Το **κεφαλαιοποιητικό** σύστημα αντιστοιχεί στην αποταμίευση. Εισφορές κατά την διάρκεια του εργασιακού βίου επενδύονται και η απόδοσή τους (μαζί με το κεφάλαιο) χρηματοδοτεί τις συντάξεις. Κρίσιμο μέγεθος άρα είναι η απόδοση του κεφαλαίου κατά την αποταμιευτική περίοδο. Άρα οι εισφορές του «χθες» και του «σήμερα» πληρώνουν για τις συντάξεις του «αύριο». Το **διανεμητικό** σύστημα (pay-as-you-go system) αντιστοιχεί στην οικογενειακή αλληλεγγύη, την προστασία που προσφέρουν τα παιδιά: Οι σημερινές εισφορές χρηματοδοτούν τις συντάξεις του σήμερα, θεμελιώνοντας ηθικά και νομικά ένα δικαίωμα αντίστοιχης πληρωμής από τους μελλοντικούς εργαζόμενους («αλληλεγγύη των γενεών»). Κρίσιμο μέγεθος εδώ είναι το πόσο γρήγορα θα αυξάνονται στο μέλλον οι αμοιβές των εργαζομένων, από τις οποίες θα πληρώνονται οι συντάξεις.

Τα περισσότερα «επίσημα» συστήματα συνταξιοδότησης άρχισαν την ζωή τους ως κεφαλαιοποιητικά². Συχνά υπό την πίεση εξωτερικών γεγονότων μετατράπηκαν σε διανεμητικά. Συστήματα που σχεδιάστηκαν εξ αρχής ως κοινωνική ασφάλιση (όπως το ΙΚΑ το 1934, ή το σύστημα Beveridge στην Αγγλία το 1944) ήταν διανεμητικά. Ως την δεκαετία του '60 σχεδόν όλα τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης χωρών του ΟΟΣΑ χρηματοδοτούντο με το διανεμητικό σύστημα. Η περίοδος αυτή συνέπεσε με την μεγάλη εξάπλωση της κοινωνικής ασφάλισης και του Κράτους Πρόνοιας στην δεκαετία του '60 και '70, υποβοηθούμενη από υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης και αυξητική τάση του εργατικού δυναμικού.

Όπως το διανεμητικό σύστημα ταυτίστηκε με την εξάπλωση του Κράτους Πρόνοιας, έτσι ταυτίστηκε από πολλούς και με τα προβλήματα των συντάξεων που αντιμετωπίζονται ήδη από την δεκαετία του '80 και τα οποία αναμένεται να ενταθούν.³ Η ταύτιση του συστήματος αυτού με την ανεπάρκεια πόρων έχει προκαλέσει, εξ αντανάκλασως, ανανεωμένο ενδιαφέρον στο εναλλακτικό σύστημα χρηματοδότησης – το κεφαλαιοποιητικό⁴.

Η διαμάχη μεταξύ των υποστηρικτών των δύο συστημάτων τείνει να λάβει ιδεολογική χροιά με τους υποστηρικτές του κράτους πρόνοιας να υπερασπίζονται το διανεμητικό, τους δε «νεοφιλελεύθερους» να ευνοούν το κεφαλαιοποιητικό. Η ιδεολογική αυτή διαμάχη επεκτείνεται και σε τεχνικά θέματα, γίνεται δε εν πολλοίς ερήμην των πραγματικών χαρακτηριστικών των

1 Για τυπολογία των συστημάτων και μια ενταγμένη άποψη, βλ. World Bank (1994). Για μια διαφορετική άποψη βλ. Beattie & McGillivray (1995). Ο Reynaud (1995) εξετάζει την ευρωπαϊκή εμπειρία.

2 Για την πρώιμη ιστορία της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα βλ. Λιάκος (1993).

3 Για τα προβλήματα του Ελληνικού συστήματος βλ. Εκθεση (1997) και OECD (1997). Το τελευταίο περιέχει και υπολογισμούς για το εύρος του «αφανούς χρέους» του συνταξιοδοτικού συστήματος στην Ελλάδα.

4 Οι Leandros & Loufir (1998) εξετάζουν με βάση εμπειρικό υπόδειγμα τι θα σήμαινε ενδεχόμενη αλλαγή συστήματος χρηματοδότησης. Οι Κολλίντζας, Loufir & Τραγάκη (1998) υπολογίζουν το ύψος υποθετικών συντάξεων του ΙΚΑ αν οι εισφορές είχαν ανατοκιστεί χρησιμοποιώντας το επιτόκιο Ταμειτηρίου.

δύο συστημάτων, όπως αυτά θα προέκυπταν από προσεκτική και ψύχραιμη ανάλυση.

Η έκθεση Σπράου και οι αντιδράσεις

Οι θέσεις αυτές εξηγούν εν μέρει και τις έντονες αντιδράσεις που εκδηλώθηκαν όταν δημοσιοποιήθηκε η έκθεση για τις συντάξεις της λεγόμενης Επιτροπής Σπράου (Επιτροπή (1997)). Οι αντιδράσεις αυτές απέδειξαν, για μια ακόμη φορά, ότι πολλά κρίσιμα σημεία στα οικονομικά των συνταξιοδοτικών συστημάτων δεν είναι κατανοητά. Αυτό βέβαια δεν εκπλήσσει γιατί το θέμα είναι δύσκολο ακόμα και για τον καλά ενημερωμένο πολίτη και έχει ιδιομορφίες που μπορούν να τις παραβλέψουν ακόμα και έμπειροι οικονομολόγοι αν δεν έχουν ασχοληθεί με το θέμα.

Ιδιαίτερα υπάρχουν πολλές παρανοήσεις ως προς τις διαφορές μεταξύ διανεμητικών και κεφαλαιοποιητικών συστημάτων. Επειδή υπάρχει η εντύπωση ότι οι διαφορές είναι μεγάλες, οι αναφορές της Επιτροπής Σπράου στην κεφαλαιοποιητική αρχή δημιούργησαν αναταράξεις. Αυτό παρά το γεγονός ότι η έκθεση προτείνει την εφαρμογή της αρχής αυτής αποκλειστικά για ένα τρίτο, συμπληρωματικό σκέλος ενός ιδεώδους συνταξιοδοτικού καθεστώτος. Η πρόταση της Εκθεσης (Επιτροπή (1997), σελ 86-90) αφορά επαγγελματικά ομαδικά συνταξιοδοτικά προγράμματα, με κύριο σκοπό την χρηματοδότηση αποκλίσεων ομάδων εργαζομένων από τον συνταξιοδοτικό μέσο όρο που θα προκύπτει από τα κρατικά, διανεμητικά συστήματα – μια παραλλαγή του συστήματος των «τριών στυλοβατών». (Τα πρώτα δύο και βασικά σκέλη, πυλώνες ή στυλοβάτες, είναι η ίση για όλους Εθνική σύνταξη, χρηματοδοτούμενη από το κράτος και η συναρτημένη με το μισθό σύνταξη, χρηματοδοτούμενη από τρέχουσες εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών.) Η Επιτροπή άρα, δεν εισηγήθηκε μια μετάβαση προς κεφαλαιοποιητικό σύστημα, αλλά την εισαγωγή της κεφαλαιοποιητικής ιδέας, σε συμπληρωματικό και σαφώς προδιαγραμμένο ρόλο. Το προτεινόμενο μεικτό σύστημα μπορεί να εξασφαλίζει, σε κάποιον βαθμό, τα πλεονεκτήματα και των δύο (ακραίων) συστημάτων. 5

Όσο και αν τα δύο ακραία συστήματα, το διανεμητικό και το κεφαλαιοποιητικό, *εμφανίζονται* διαφορετικά, αν εξεταστεί η ουσία της λειτουργίας τους, οι διαφορές εξανεμίζονται. Ορισμένες “διαφορές” δεν χρειάζονται καν συζήτηση. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα μπορεί να είναι εξ ίσου κρατικό όσο το διανεμητικό. (Το αντίστροφο – δηλαδή ένα ιδιωτικό διανεμητικό σύστημα - δύσκολα ισχύει⁶). Μπορεί να ενισχύεται εξ ίσου από τον κρατικό προϋπολογισμό. Μπορεί να είναι εξ ίσου υποχρεωτικό και να αποκλείει τον ανταγωνισμό και την επιλογή. Σε άλλα σημεία όμως το θέμα δεν μπορεί να κλείσει έτσι κοφτά. Χρειάζεται κάποια ανάλυση. Το εάν τα δύο συστήματα διαφέρουν σε κύρια σημεία μπορεί να φανεί από τις απαντήσεις στα εξής ερωτήματα:

- Από πού τροφοδοτείται η κατανάλωση των συνταξιούχων – από την τρέχουσα παραγωγή ή από τα συσσωρευμένα κεφάλαια;

5 Παρεμφερή μεικτά συστήματα προτείνονται και από τον Νεκτάριο (1996) και Λεάνδρο (1997).

6 Ο λόγος είναι ότι απαιτείται κάποιου είδους νομική δέσμευση είναι απαραίτητη για την εξασφάλιση της πληρωμής συντάξεων από την επόμενη γενεά.

- Παρακάμπτεται, με το ένα ή το άλλο σύστημα, το δημογραφικό πρόβλημα;
- Ποιες οι επιπτώσεις τους στην αποταμίευση;
- Ποιο σύστημα είναι περισσότερο δεσμευτικό (από την σκοπιά του κράτους) ή πιο σίγουρο (από τη σκοπιά των ασφαλισμένων) ;

Στο τέλος η ανάλυση επικεντρώνεται στο ερώτημα:

- πού, στις συγκεκριμένες συνθήκες που υπάρχουν στην Ελλάδα, θα άρμοζε το κεφαλαιοποιητικό σύστημα;

Από πού τροφοδοτείται η κατανάλωση των συνταξιούχων;

Η συνήθης απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι: “εξαρτάται από το σύστημα. Αν είναι διανεμητικό, από την τρέχουσα παραγωγή. Αν είναι κεφαλαιοποιητικό, από τα συσσωρευμένα κεφάλαια”. Είναι όμως λάθος. Ένα λάθος που οδηγεί σε σοβαρές παρανοήσεις με πρακτικές συνέπειες και γι’ αυτό πρέπει να εξηγείται επανειλημμένα έστω και αν, για εκείνους που το γνωρίζουν, φαίνεται στοιχειώδες και αυταπόδεικτο.

Ανεξάρτητα από το σύστημα χρηματοδότησης συντάξεων, η τρέχουσα παραγωγή είναι η μόνη πηγή από την οποία μπορούν να προέρχονται τα αγαθά και οι υπηρεσίες τις οποίες καταναλίσκουν οι συνταξιούχοι (εκτός από δανεισμό από το εξωτερικό που, σε αυτή την φάση της ανάλυσης μπορούμε να τον αγνοήσουμε). Για να καταναλώσουν οι συνταξιούχοι, πρέπει οι εργαζόμενοι (ή οι επιχειρήσεις ή το κράτος) να παραιτηθούν εθελοντικά ή υποχρεωτικά από την απαίτηση να κρατήσουν για ίδια τους χρήση ολόκληρο το προϊόν που παράγουν. Η παραίτηση από απαιτήσεις της πλευράς των παραγωγών επιτυγχάνεται μέσω των ασφαλιστικών εισφορών, της φορολογίας ή αποταμιεύσεων οι οποίες απελευθερώνουν ένα μέρος της τρέχουσας παραγωγής για να διοχετευθεί στους συνταξιούχους του σήμερα και του αύριο.

Με δεδομένο ότι η μόνη πηγή είναι η παραγωγή, ο ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας έχει κρίσιμη σημασία για τους συνταξιούχους του μέλλοντος, *με οποιοδήποτε σύστημα συντάξεων*. Όσο ταχύτερα μεγεθύνεται το ΑΕΠ, τόσο μεγαλύτερη η παραγωγή στην κάθε χρονική περίοδο. Και τόσο υψηλότερο σε πραγματικούς όρους το συνολικό ποσό για συντάξεις που εξασφαλίζεται από ένα ορισμένο ποσοστό του ΑΕΠ.

Η παραγωγή της οικονομίας είναι το γινόμενο του πόσο παράγουν επί το πόσο παράγει ο καθένας (την μέση παραγωγικότητα). Η μέση σύνταξη εξαρτάται επί πλέον και από τον αριθμό των συνταξιούχων. *Ceteris paribus*, αυτά ισχύουν είτε το σύστημα είναι διανεμητικό είτε είναι κεφαλαιοποιητικό.

Πώς όμως συμβιβάζεται αυτό με την εμπειρία ενός πολίτη από το κεφαλαιοποιητικό σύστημα; Αυτός πληρώνει ένα μηνιαίο ποσό σε ένα ασφαλιστικό οργανισμό ο οποίος αγοράζει ομόλογα και μετοχές και τις εντάσσει στο χαρτοφυλάκιό του. Με βάση την αξία του χαρτοφυλακίου, ο οργανισμός θέτει στη διάθεση του πολίτη, το έτος που συνταξιοδοτείται, ένα ποσό το οποίο μπορεί να το εισπράξει εφάπαξ ή μπορεί να το μετατρέψει σε μηνιαίο εισόδημα μέχρι, ας πούμε, το θάνατό του (annuity) ή ένα μίγμα των δύο.

Ας υποθέσουμε ότι το εισπράττει ως μηνιαίο εισόδημα γιατί αυτό είναι το πλησιέστερο προς την έννοια της σύνταξης. Το εισόδημα αυτό αντιστοιχεί εν μέρει προς τη βαθμιαία “ρευστοποίηση” του συσσωρευμένου κεφαλαίου και εν μέρει προς τους τόκους και μερίσματα επί του (βαθμιαία) μειωνόμενου κεφαλαίου. Οι τόκοι και τα μερίσματα είτε είναι εισόδημα από την τρέχουσα παραγωγή είτε (στην περίπτωση των κρατικών ομολόγων) καλύπτονται από φόρους που επιβαρύνουν την τρέχουσα παραγωγή. Οι τόκοι και τα μερίσματα προέρχονται λοιπόν από την τρέχουσα παραγωγή και διοχετεύονται στον συνταξιούχο για την κατανάλωσή του, πάλι από την τρέχουσα παραγωγή.

Η ρευστοποίηση του κεφαλαίου ισοδυναμεί με το ίδιο πράγμα. Πωλούνται ομόλογα ή μετοχές για να χρηματοδοτηθεί η κατανάλωση του συνταξιούχου, αλλά στην κεφαλαιαγορά αυτό αντισταθμίζεται από την αγορά ομολόγων ή μετοχών για λογαριασμό κάποιου ο οποίος αποταμιεύει ή πληρώνει ασφάλιστρο για τη σύνταξή του και ο οποίος με αυτήν την πράξη παραιτείται της αντίστοιχης απαίτησης που έχει επί της τρέχουσας παραγωγής. Πάλι λοιπόν, η τρέχουσα παραγωγή τροφοδοτεί την κατανάλωση του συνταξιούχου. (Βέβαια οι περισσότερες πράξεις στην κεφαλαιαγορά γίνονται για να υποκατασταθεί ένας τίτλος από έναν άλλο, αλλά στο σύνολό τους αυτές εξ ορισμού αυτοεξουδετερώνονται. Η έκδοση νέων ομολόγων για καθαρό δανεισμό του κράτους και νέων μετοχών για τη χρηματοδότηση πραγματικών επενδύσεων περιπλέκει την υπόθεση. Αρκεί να παρατηρηθεί ότι ανταγωνίζονται τις συντάξεις για τις αποταμιεύσεις της οικονομίας).

Σημειωτέον όμως ότι, κατά το πλείστον, πραγματική ρευστοποίηση δεν γίνεται, γι’ αυτό και ο όρος τοποθετήθηκε εντός εισαγωγικών όταν χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά. Ο ίδιος οργανισμός που πληρώνει ένα συνταξιούχο, εισπράττει ασφάλιστρα από εργαζομένους με τα οποία καλύπτει τις δαπάνες του για τη σύνταξη που πληρώνει. Τα ομόλογα και οι μετοχές μένουν στο χαρτοφυλάκιό του όσο συνεχίζει ο οργανισμός ή η ασφαλιστική εταιρεία να τα θεωρεί καλή επένδυση. Σε αυτήν την περίπτωση φαίνεται τελείως ξεκάθαρα, πλέον, ότι η κατανάλωση των συνταξιούχων τροφοδοτείται από την τρέχουσα παραγωγή, παρά την επιφανειακή εντύπωση ότι τροφοδοτείται από συσσωρευμένα κεφάλαια όταν το σύστημα είναι κεφαλαιοποιητικό.

Παρακάμπτεται το πρόβλημα της γήρανσης του πληθυσμού;

Προφανώς το δημογραφικό πρόβλημα δεν παρακάμπτεται από το διανεμητικό σύστημα. Αν για δημογραφικούς λόγους ο αριθμός των συνταξιούχων αυξάνεται και ο αριθμός των εργαζόμενων μειώνεται, οι εισπράξεις από εισφορές συρρικνώνονται, ενώ το συνολικό κόστος των συντάξεων τις οποίες χρηματοδοτούν διογκώνεται. Το έλλειμμα που προκύπτει πρέπει να καλυφθεί και η κάλυψή του κάποιους θα ζημιώσει.

Με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα, στη συνηθέστερη περίπτωση των συντάξεων με καθορισμένες εισφορές, το μέγεθος της σύνταξης εξαρτάται αποκλειστικά από το ύψος των χρηματιστηριακών αξιών. Το δημογραφικό πρόβλημα μοιάζει να μην υπεισέρχεται στην εξίσωση. Πρόκειται όμως περί οφθαλμαπάτης. Η ζήτηση για μετοχές συναρτάται με τον αριθμό των εργαζόμενων: τα ασφάλιστρα για συντάξεις που πληρώνουν τοποθετούνται

σε μετοχές και ομόλογα. Η προσφορά μετοχών συναρτάται με τον αριθμό των συνταξιούχων: για να εισπράξουν τη σύνταξή τους πρέπει να “ρευστοποιηθούν” οι μετοχές.

Αν λοιπόν συμβαίνει να αυξάνονται οι συνταξιούχοι και να μειώνονται οι εργαζόμενοι, η προσφορά και ζήτηση μετοχών θα εξισορροπείται μέσω πτώσεων των τιμών των μετοχών (σε σχέση με το τι θα ήταν χωρίς τον αντίξοο δημογραφικό παράγοντα) και οι συντάξεις θα υφίστανται την επίπτωση. Το δημογραφικό πρόβλημα δεν παρακάμπτεται: αντί να εμφανίζεται *άμεσα* με την μορφή επιδείνωσης της θεμελιώδους για το διανεμητικό σύστημα σχέσης ασφαλισμένων-συνταξιούχων, στο κεφαλαιοποιητικό έχει μια εξίσου σημαντική, πλην *έμμεση*, επίπτωση μέσω μειώσεων της απόδοσης του κεφαλαίου.

Διαφέρει όμως το κεφαλαιοποιητικό σύστημα κατά το ότι προσφέρει μια λύση *αυτόματα*. Το επίπεδο των συντάξεων θεωρητικά προσαρμόζεται χωρίς την ανάγκη παρέμβασης από την Κυβέρνηση⁷. Αυτό είναι μια όψη μιας ευρύτερης διαφοράς μεταξύ των δύο συστημάτων η οποία θα σχολιασθεί κατωτέρω. Εδώ πρέπει να προστεθεί ότι η αυτόματη λύση που επιφέρει το κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι μονοδιάστατη: επικεντρώνεται αποκλειστικά στο ύψος της σύνταξης. Αντίθετα, με το διανεμητικό σύστημα η προσαρμογή μπορεί να γίνει σε τρεις διαστάσεις: ύψος συντάξεων, ύψος εισφορών (ή φόρων για την κάλυψη κρατικής επιχορήγησης) και μήκος του εργασιμίου βίου. (Σε κάποιο βαθμό η τελευταία διάσταση είναι χρησιμοποιήσιμη υπό το κεφαλαιοποιητικό σύστημα διότι ο ασφαλισμένος μπορεί, υπό όρους, να παρατείνει το συμβόλαιό του.)

Ένα ακόμη σημείο πρέπει να επισημανθεί. Στις αναπτυσσόμενες χώρες, οι χρηματιστηριακές αξίες κατά τα μεταπολεμικά χρόνια είχαν μια έντονα ανοδική τάση που επέτρεψε σε κεφαλαιοποιημένες συντάξεις να έχουν, γενικά, καλή απόδοση⁸. Έχει λοιπόν δημιουργηθεί η εντύπωση ότι αυτή η κατάσταση είναι φυσιολογική και ότι συνεπώς θα συνεχισθεί επ’ αόριστον. Όμως σχεδόν σε όλες αυτές τις χώρες τα δημογραφικά δεδομένα χειροτερεύουν, πράγμα που δε μπορεί παρά να έχει αντίξοες επιδράσεις στις κεφαλαιαγορές. Αυτό το παραβλέπουν τόσο οι εταιρείες που προωθούν ασφάλειες σύνταξης επικαλούμενες τα αποτελέσματα του παρελθόντος όσο και οι πολίτες που τις ασπάζονται ελκυσμένοι από την ιστορική τους επίδοση.

Εδώ πάντως πρέπει να διατυπωθεί μια επιφύλαξη.⁹ Με παγκοσμιοποιημένες κεφαλαιαγορές είναι δυνατόν οι αντίξοες δημογραφικές εξελίξεις στις

⁷ Ο αυτοματισμός είναι απόλυτος σε συστήματα “ορισμένης εισφοράς”. Σε συστήματα όπου η σύνταξη υπολογίζεται ως συνάρτηση κάποιου εισοδήματος (“ορισμένων παροχών”) η προσαρμογή θα επέλθει όταν αναλογιστική μελέτη αποκαλύψει το πρόβλημα χρηματοδότησης.

⁸ Ακόμη και στο πρόσφατο παρελθόν όμως υπήρχε σημαντικότερη αστάθεια - όπως το 1987. Αν δηλαδή ο συνταξιούχος έχει την “ατυχία” να συνταξιοδοτηθεί σε εποχή κατά την οποία οι τιμές των μετοχών είναι χαμηλές, θα υποστεί τις συνέπειες για το σύνολο της περιόδου κατά την οποία θα εισπράττει την σύνταξή του. Σημαντικό σημείο είναι η ευαισθησία του συστήματος στο τρέχον επιτόκιο μετατροπής του εφάπαξ κεφαλαίου της στιγμής της συνταξιοδότησης σε ροή πληρωμών μηνιαίων συντάξεων.

⁹ Η ανάλυση εναλλακτικών συστημάτων συνταξιοδότηση είναι δυνατόν να παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε μια ανοικτή οικονομία, όπου πρέπει να εξετάζονται αλληλεπιδράσεις που απαιτούν μοντέλα

αναπτυγμένες χώρες να αντισταθμιστούν για ένα διάστημα από τα εκατομμύρια Κινέζων, Ινδών και άλλων που καθώς αυξάνεται το πραγματικό τους εισόδημα θα αποταμιεύουν και θα ασφαρίζονται για συντάξεις, δίνοντας έτσι ανοδική ώθηση στις χρηματιστηριακές αξίες για ένα διάστημα - με διακυμάνσεις βέβαια όπως δείχνουν οι πρόσφατες αναταράξεις στις αγορές της Ανατολικής Ασίας. Κάποια παράκαμψη ίσως λοιπόν επιτυγχάνεται.

Με άλλα λόγια, αν, λόγω της γήρανσης, δεν επαρκούν οι δικόι μας εργαζόμενοι για να πληρώνουν τις συντάξεις μας, ας υποχρεώσουμε τους Κινέζους και τους Ινδούς να το κάνουν για λογαριασμό μας, «αξιοποιώντας» με αυτόν τον τρόπο την παγκοσμιοποίηση.

Η βελτίωση, όμως, είναι μεταβατική. Η άλλη όψη του ίδιου νομίσματος είναι ότι η εκροή κεφαλαίων σε αναζήτηση καλύτερης απόδοσης για τη στήριξη των συντάξεων θα οδηγήσει σε επιβράδυνση του ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ, μείωση των αποδοχών των εργαζομένων, και θα χτυπήσει τις συντάξεις από την πίσω πόρτα¹⁰. Από τη Σκύλλα στη Χάρυβδη.

Επιπτώσεις στην αποταμίευση

Την τελευταία εικοσαετία η δεσπόζουσα άποψη διεθνώς ήταν ότι οι επιπτώσεις των δύο συστημάτων επί της συνολικής αποταμίευσης στην οικονομία είναι διαφορετική. Συγκεκριμένα, ότι το κεφαλαιοποιητικό σύστημα οδηγεί σε υψηλότερη αποταμίευση και ότι συνεπώς είναι το πιο ευνοϊκό για την οικονομική ανάπτυξη. Τώρα η μόδα μοιάζει να περνάει. Ποτέ άλλωστε δεν ήταν καλά θεμελιωμένη. ¹¹

Η λογική οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, μεταξύ ώριμων και αναλογιστικά υγιών συστημάτων, διαφορά δεν υπάρχει παρά μόνο στο μέτρο που η συμπεριφορά των ασφαλισμένων υπόκειται σε κάποια αυταπάτη.

Ένα κυρίαρχο κίνητρο για την αποταμίευση είναι η συσσώρευση πόρων για την κάλυψη αναγκών σε γεροντική ηλικία. Όταν υπάρχει ένα ασφαλιστικό σύστημα, οι ανάγκες αυτές καλύπτονται, έστω και μερικώς, από το σύστημα. Αναμένεται λοιπόν ότι οι εισφορές /τα ασφάλιστρα υποκαθιστούν ένα μέρος τουλάχιστον των αποταμιεύσεων που θα γίνονταν αν δεν υπήρχε ασφαλιστικό σύστημα. Το ερώτημα είναι αν οι διαστάσεις της υποκατάστασης είναι διαφορετικές με το ένα ή το άλλο σύστημα.

Αν όμως όλοι οι άλλοι παράγοντες είναι ίσοι, γιατί να είναι διαφορετικές; Μεταξύ των άλλων που πρέπει να είναι ίσα (για να είναι λογικά έγκυρη η

γενικής ισορροπίας (βλ. Turner et al (1998)). Διαφορετική ανάλυση απαιτείται για την ανάλυση του συστήματος μιας μικρής χώρας σε δεδομένο διεθνές περιβάλλον όπου ήδη κυριαρχεί ένα μεικτό σύστημα. Το τελευταίο θα χαρακτηριζε την περίπτωση της Ελλάδας στις συνθήκες της ΟΝΕ. Αν και τα θεωρητικά επιχειρήματα εν πολλοίς θα παραμένουν εν ισχύι, η σχετική τους βαρύτητα είναι πιθανόν να μεταβάλλεται προς κατεύθυνση ευνοϊκότερη προς μεικτά συστήματα.

¹⁰ Η μακροοικονομική ανάλυση συστημάτων συντάξεων σε ανοικτή οικονομία παρουσιάζει ουσιώδεις διαφορές από την εξέτασή τους σε κλειστή οικονομία – βλ. Turner et al (1998). Συγκεκριμένα σε ένα κόσμο στον οποίο διαφορετικές χώρες γηράσκουν με διαφορετικό ρυθμό, δεν είναι το απόλυτο επίπεδο γήρανσης που έχει σημασία, αλλά ο ρυθμός επιδείνωσής του χρονικά. Δηλαδή, το αν η Ινδία βγεί κερδισμένη ή όχι εξαρτάται όχι από την μέση ηλικία του πληθυσμού της, αλλά από το πόσο αυτή αυξάνει διαχρονικά.

¹¹ Ο μεγάλος όγκος οικονομετρικών μελετών για το θέμα αυτό καταλήγει σε διφορούμενα αποτελέσματα. Βλ., π.χ. Leibfritz, W et al (1995) Επίσης, Feldstein, M. (1996) “

σύγκριση μεταξύ των δύο συστημάτων) είναι οι εισφορές / ασφάλιστρα και οι συντάξεις. Τότε, μόνον αν λόγω αυταπάτης δεν γίνονται *αντιληπτά* ως ίσα, προξενείται διαφορετική αποταμιευτική συμπεριφορά από τα δύο συστήματα. Με πιο απλά λόγια, ο κάθε εργαζόμενος θα αποταμιεύει με βάση το τι επίπεδο διαβίωσης επιθυμεί για τα γηρατιά του. Η αποταμίευσή του θα είναι ίδια όποιο σύστημα και να υπάρχει, εκτός και αν η αντίληψή του για το ένα ή το άλλο σύστημα δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα (άρα αν υπάρχει αυταπάτη). Και αν υπάρχει αυταπάτη, δεν υπάρχει λόγος να πιστεύει κανείς ότι *συστηματικά* θα καθίσταται το ένα ή το άλλο ασφαλιστικό σύστημα ευνοϊκότερο για την αποταμίευση.

Στην μεταβατική περίοδο, πριν ωριμάσει το σύστημα, μπορεί το διανεμητικό σύστημα να είναι αντιαποταμιευτικό. Αυτό θα συμβεί αν, όταν εγκαινιαστεί το σύστημα, οι πρώτοι συνταξιούχοι τυγχάνουν προνομιακής μεταχείρισης. Αν δικαιούνται, δηλαδή, πλήρη σύνταξη χωρίς να έχουν τα απαιτούμενα έτη εισφορών. Αντιαποταμιευτικό θα είναι και ένα ώριμο σύστημα αν δεν είναι αναλογιστικά υγιές. Και τα δύο είναι φαινόμενα γνωστά στην Ελλάδα. Αλλά δεν είναι έμφυτα χαρακτηριστικά του διανεμητικού συστήματος. Είναι αποτέλεσμα πολιτικής επιλογής.

Σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα υπάρχει εξ ορισμού ανταποδοτικότητα μεταξύ εισφορών και παροχών. Οι εισφορές, ιδίως αν πιστώνονται σε ατομικό λογαριασμό, αντιμετωπίζονται ως αποταμίευση. Η έλλειψη ανταποδοτικότητας, φαινόμενο κοινό (αλλά όχι απαραίτητο) σε διανεμητικά συστήματα, μετατρέπει για πολλούς την πληρωμή εισφορών σε ένα είδος φόρου επί της εργασίας. Αυτή η διαφορά στα κίνητρα για την εργασία ή την αποταμίευση είναι πιθανό να έχει αντίκτυπο στην πραγματική οικονομία. Αποτέλεσμα να αναμένεται κάποια (οριακή) βελτίωση στα κίνητρα για αποταμίευση σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα.

Αυτή η (πιθανή) βελτίωση αναφέρεται σε συγκρίσεις μεταξύ συστημάτων στη θεωρία: ένα πλήρως λειτουργούν κεφαλαιοποιητικό σύστημα συγκρινόμενο με ένα πλήρως λειτουργούν διανεμητικό είναι πιθανό να έχει υψηλότερη ροή αποταμίευσης. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι μια *μετατροπή* ενός (ή τμήματος ενός) διανεμητικού σε κεφαλαιοποιητικό, που είναι από πρακτική σκοπιά πιο ουσιαστική σύγκριση, θα έχει αυτόματα ως αποτέλεσμα την αύξηση της αποταμίευσης.

Ομως, θα έλεγαν πολλοί, η ύπαρξη και επένδυση των εισφορών των ασφαλισμένων στις χρηματαγορές και το χρηματιστήριο είναι αψευδής μάρτυρας της αύξησης του κεφαλαίου τους αν μετατραπεί το ισχύον σύστημα προς κεφαλαιοποιητική κατεύθυνση. Για τον λόγο αυτόν προτείνεται από πολλούς και μια τέτοια μετατροπή.

Μια τέτοια θεώρηση είναι παραπλανητική. Οι εισφορές των εργαζομένων θα επενδύονται μεν, οι συντάξεις όμως, (που ως την μετατροπή χρηματοδοτούντο από τις ίδιες αυτές τις εισφορές), πρέπει να συνεχίσουν να πληρώνονται, τουλάχιστον όσο οι συνταξιούχοι την στιγμή της μετατροπής εξακολουθούν να βρίσκονται εν ζωή, δηλαδή για τριάντα και άνω χρόνια. Οι αυξημένες επενδύσεις στις χρηματαγορές συνοδεύονται, αναγκαστικά, από

αυξημένες ανάγκες φορολογίας ή δημόσιου δανεισμού για την χρηματοδότηση συντάξεων.¹² Το τι γίνεται στην συνολική αποταμίευση, που είναι το αλγεβρικό άθροισμα των διαφόρων επιπτώσεων, παραμένει άδηλο.

Επαρκεί άραγε η οριακή βελτίωση στα κίνητρα (ακόμη και να αγνοηθούν τα μεταβατικά προβλήματα) να επιλύσει το δημογραφικό; Η απάντηση είναι ένα ηχηρό “Όχι”. Η ανταπόκριση στο δημογραφικό απαιτεί την ύπαρξη, σε 10 ή 20 χρόνια από σήμερα, μιας μεγαλύτερης παραγωγικής υποδομής. Με τον τρόπο αυτό ο καθένας από τους αριθμητικά λιγότερους εργαζόμενους θα είναι τόσο πιο παραγωγικός ώστε να μπορεί εύκολα να ανταποκριθεί στις ανάγκες πληρωμής συντάξεων.

Η ύπαρξη μεγάλου παραγωγικού κεφαλαίου σε 10 χρόνια απαιτεί αποταμιεύσεις από τώρα. Η όποια οριακή ευεργετική επίπτωση του τρόπου χρηματοδότησης συντάξεων υστερεί πολύ από το να δώσει την απαιτούμενη ώθηση. Έτσι η επιλογή διαφορετικού συστήματος συντάξεων δεν μας “βγάζει από τη γωνιά” ούτε αναιρεί την ανάγκη για μεγαλύτερη αποταμίευση τώρα. *Με άλλα λόγια η ανάγκη για μεγαλύτερες αποταμιεύσεις σήμερα είναι τελείως ανεξάρτητη των αποφάσεων για τις συντάξεις και δεν οφείλει να τις αναμένει.*

ΠΟΙΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΙΝΑΙ ΠΙΟ ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΟ / ΣΙΓΟΥΡΟ;

Στο επίπεδο αρχών, η σημαντική διαφορά μεταξύ του διανεμητικού και του κεφαλαιοποιητικού συστήματος έγκειται στο ότι το πρώτο τείνει να ορίζει τις συντάξεις (π.χ. ως ποσοστό του τελικού μισθού) και προσαρμόζει τις εισφορές (ή κρατικές επιχορηγήσεις) σύμφωνα με τις ανάγκες για την κάλυψη των δαπανών για τις συντάξεις, ενώ το δεύτερο ορίζει τις εισφορές (ασφάλιστρα) και αφήνει τις συντάξεις να προσαρμόζονται από τους μηχανισμούς της αγοράς.¹³

Προφανώς το διανεμητικό σύστημα “δεσμεύει” το κράτος με μελλοντικές υποχρεώσεις. Αν οι υποχρεώσεις αυτές είναι εύκολα εκπληρώσιμες τότε δεν υπάρχει πρόβλημα. Αν, όμως, είναι δύσκολα εκπληρώσιμες (λόγω δημογραφικών εξελίξεων, δημοσιονομικής στενότητας κλπ), τότε το σύστημα αποβαίνει αγχώδες για το κράτος. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα εκ πρώτης όψεως δεν δημιουργεί τέτοιο πρόβλημα: οι συντάξεις προσαρμόζονται αυτόματα και το Κράτος δεν αντιμετωπίζει την υποχρέωσή του να ληφεί μέτρα.

Από τη σκοπιά των ασφαλισμένων το διανεμητικό σύστημα είναι σίγουρο στο μέτρο που το κράτος είναι αξιόπιστο: η κύρια πηγή “ρίσκου” είναι πολιτική. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι αβέβαιο: το ύψος των συντάξεων εξαρτάται από την πορεία της κεφαλαιαγοράς. (Επί πλέον η ατομική σύνταξη εξαρτάται

¹² Αυτό σε κάποιο βαθμό διευκολύνει την μετατροπή, αφού η αυξημένη ζήτηση για μακροχρόνιους επενδυτικούς τίτλους (για την επένδυση εισφορών) συμβαδίζει με αυξημένη προσφορά τέτοιων τίτλων (για την χρηματοδότηση παλαιών συντάξεων). Η διαχείριση του δημόσιου χρέους είναι άρα θέμα-κλειδί για την μετατροπή.

¹³ Αυτό ισχύει στην (κοινότερη περίπτωση) του κεφαλαιοποιητικού συστήματος ορισμένης εισφοράς. Στην υπαρκτή περίπτωση κεφαλαιοποιητικών συστημάτων ορισμένων παροχών (όπου ορίζεται η σύνταξη ως συνάρτηση κάποιου μεγέθους) τον ίδιο ρόλο παίζουν οι αναπροσαρμογές που πρέπει να ακολουθούν τις απαραίτητες συχνές αναλογιστικές μελέτες για την βιωσιμότητα του συστήματος.

και από την περισσότερο ή λιγότερο επιτυχή επενδυτική πολιτική αλλά ακόμα και από την ακεραιότητα του ασφαλιστικού οργανισμού που επιλέγει ο ασφαλισμένος).

Στην πράξη η διαφορά μεταξύ των δύο συστημάτων είναι πολύ μικρότερη.

Η δέσμευση του κράτους είναι σχετική, γι' αυτό και χρησιμοποιήθηκε ο όρος εντός εισαγωγικών πιο πάνω. Όταν η εκπλήρωση των ανειλημμένων υποχρεώσεων ή υποσχέσεων αποδεικνύεται δυσβάστακτη, οι υποχρεώσεις και οι υποσχέσεις αναιρούνται ή “νερώνονται”:

Ας πούμε πως απαιτείται αισθητή αύξηση των εισφορών. Τότε το κράτος για να ανταποκριθεί έχει ανάγκη, αν όχι της συναίνεσης, της ανοχής των εργαζομένων. Αν δεν μπορεί να την εξασφαλίσει, αναγκάζεται από την πολιτική συγκυρία να υπαναχωρήσει με διάφορους τρόπους π.χ. οι ονομαστικές αυξήσεις των συντάξεων να ακολουθούν όποιον έχει βραδύτερη αύξηση από τους δείκτες για τον τιμάρημο και τον κατώτατο μισθό ή ορισμένες χρονιές η σύνταξη να αποτιμαριθμοποιείται τελείως.

Δεν καθίσταται λιγότερο επαχθής η ανοχή αν, αντί για αύξηση των εισφορών των εργαζομένων, αυξηθούν οι εισφορές των εργοδοτών ή η κρατική επιχορήγηση. Ούτε το κράτος ούτε οι εργοδότες πληρώνουν από την τσέπη τους. Στο μέγιστο μέρος μετακυλίου το κόστος στους εργαζόμενους μέσω των φόρων και των τιμών των προϊόντων ή των ημερομισθίων. Άρα η αντιπαράθεση μετατίθεται στους φόρους και στους μισθούς.

Από την πλευρά του κεφαλαιοποιητικού συστήματος, αν η αγορά αποδειχθεί πολύ αντίξοη, είναι πιθανό ότι θα δημιουργηθούν πιέσεις για παρέμβαση της Κυβέρνησης.¹⁴ Το κοινωνικό πρόβλημα συνταξιούχων με ιδιαίτερα χαμηλές συντάξεις είναι εξίσου εκρηκτικό όποιο σύστημα συντάξεων και να υπάρχει. Και όπου, σε ένα κυρίως κεφαλαιοποιητικό σύστημα, υπάρχει θεσμοθετημένη εγγύηση του κράτους για μια κατώτατη σύνταξη, η παρέμβαση του κράτους δρομολογείται αυτόματα σε ορισμένες περιπτώσεις.¹⁵ Ακόμη και αν δεν υπάρχει θεσμοθετημένη κρατική εγγύηση είναι παραπάνω από σίγουρο ότι η κοινωνική πίεση που θα αναπτυχθεί θα αναγκάσει το Κράτος να επέμβει για πολιτικούς λόγους.

Μετριάζεται λοιπόν σε πρακτικό επίπεδο η διαφορά των δύο συστημάτων ακόμα και σ' αυτό το σημείο. Όμως δεν εξαλείφεται.

Που αρμόζει το κεφαλαιοποιητικό σύστημα;

Στα “ψιλά” γράμματα θα βρει κανείς και άλλες διαφορές μεταξύ των συστημάτων, μερικές από τις οποίες επισημαίνονται στην έκθεση της Επιτροπής Σπράου. Σε αδρές γραμμές όμως οι διαφορές δεν είναι τέτοιας τάξεως ώστε να δικαιολογείται συστημική διατάραξη, ακόμα και αν σε όλες τις

¹⁴ Εξελίξεις που μετριάζουν τον κίνδυνο αντιξοοτήτων στην κεφαλαιαγορά – όπως η ενδεχόμενη συμμετοχή της Ελλάδας στην ΟΝΕ, με την μετάβαση σε επενδύσεις στο ενιαίο νόμισμα – αυξάνουν και την σχετική ελκυστικότητα του κεφαλαιοποιητικού συστήματος.

¹⁵ Στις περισσότερες χώρες τα διανεμητικά συστήματα εφαρμόστηκαν ως αντίδραση στο κοινωνικό πρόβλημα που δημιουργήθηκε όταν κεφαλαιοποιητικά συστήματα οδηγούσαν σε ιδιαίτερα χαμηλές συντάξεις.

περιπτώσεις υπερτερούσε το κεφαλαιοποιητικό σύστημα (πράγμα που δεν ισχύει). Η ίδια Επιτροπή εισηγείται (Επιτροπή (1997) , σελ. 72-79, 86-90) λοιπόν να παραμείνει το σύστημα διανεμητικό κατά το μέγιστο μέρος του: στο υποχρεωτικό σκέλος, οι τρέχουσες συντάξεις να καλύπτονται από τρέχουσες εισφορές και κρατική επιχορήγηση. (Με οροθετημένη ευθύνη για την τελευταία, ώστε το κράτος να μη συνεχίσει να γεμίζει κάθε τρύπα που ανοίγει στο λογαριασμό των συντάξεων, σαν να ήταν αστείρευτη αγγελάδα.) Να προστεθεί όμως ένα συμπληρωματικό, εθελοντικό, στοιχείο που θα είναι κεφαλαιοποιητικό.

Αλλά, γιατί να εισαχθεί το κεφαλαιοποιητικό σύστημα, έστω και μόνο με συμπληρωματικό ρόλο;

Η εισαγωγή του πηγάζει και υπαγορεύεται από την εκτίμηση της Επιτροπής ότι δεν είναι θεμιτό ένα υποχρεωτικό σύστημα να ενσωματώνει διαφοροποιήσεις μεταξύ των πολιτών, οι οποίες είναι αυθαίρετες αφού δεν πηγάζουν από σύστημα κοινωνικών αξιών. Η υποχρεωτική συμμετοχή “νομιμοποιείται” κοινωνικά και ηθικά μόνο χωρίς διαφοροποιήσεις.

Σε εθελοντική βάση, η διαφοροποίηση είναι θεμιτή υπό τον όρο ότι ο κάθε πολίτης που επιθυμεί πρόσθετα οφέλη επωμίζεται όλο το κόστος τους¹⁶. Για να λειτουργήσει όμως αυτό και για να έχει κίνητρο ο πολίτης να μπει στην απαιτούμενη διαδικασία, η απρόσωπη σχέση του με το διανεμητικό σύστημα στη σημερινή του παραδοσιακή μορφή δεν είναι κατάλληλη. Χρειάζεται να έχει αίσθηση συμμετοχής, να συνειδητοποιεί ότι, αφού επιθυμεί μεγαλύτερη σύνταξη (ή ενωρίτερη συνταξιοδότηση), ο ίδιος πρέπει να υφίσταται το κόστος. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα τίθεται λοιπόν επί τάπητος διότι χαρακτηρίζεται από αυτή την προσωπική σχέση.

Με εκατοντάδες ταμεία, το τωρινό σύστημα στην Ελλάδα βρίθεται από διαφοροποιήσεις και ανισότητες. Για τα ελληνικά δεδομένα λοιπόν, η πρόταση της Επιτροπής Σπράου για ένα σύστημα ίσης μεταχείρισης όλων των πολιτών ως προς το υποχρεωτικό σκέλος του συνταξιοδοτικού συστήματος είναι η πιο ριζοσπαστική. Η ίση μεταχείριση είναι δύο επιπέδων. Στο πρώτο επίπεδο η ισότητα είναι απόλυτη: η εθνική σύνταξη, ο λεγόμενος πρώτος πυλώνας ή στυλ βάτης του συστήματος, είναι η ίδια για όλους και χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό.¹⁷ Στο δεύτερο επίπεδο, που για τους μισθωτούς προστίθεται στο πρώτο, η ισότητα είναι σχετική με το μισθό, δηλαδή ο δεύτερος πυλώνας, που χρηματοδοτείται από εισφορές που συναρτώνται με το μισθό, διέπεται από κανόνες για το ποσοστό αναπλήρωσης (του μισθού από τη σύνταξη) που είναι οι ίδιοι για όλους τους μισθωτούς.

Ένα άνισο αλλά υποχρεωτικό σύστημα επιρρίπτει το κόστος των δαπανών συνταξιοδότησης των προνομιούχων του συστήματος στο σύνολο των εργαζομένων, κυρίως στους μη προνομιούχους. Αυτό δεν συμβαίνει σ' ένα

16 Ο εθελοντικός χαρακτήρας θα ισχύει οπωσδήποτε σε επίπεδο κλάδου εργαζομένων, αλλά όχι απαραίτητα και σε επίπεδο μεμονωμένων εργαζομένων.

17 Θα μπορούσε η εθνική σύνταξη να διαφοροποιείται με τις αντικειμενικές ανάγκες του συνταξιούχου και να μην είναι ίση για όλους.

υποχρεωτικό σύστημα με ισότητα. Και στις δύο περιπτώσεις οι ίδιοι οι εργαζόμενοι φέρουν σχεδόν εξ ολοκλήρου το κόστος, μόνο που στη δεύτερη περίπτωση δεν υπάρχουν προνομιούχοι εργαζόμενοι που να επιβαρύνουν τους μη προνομιούχους. Καταβάλλουν βέβαια εισφορές και οι εργοδότες και επίσης επιχορηγεί το κράτος. Αλλά οι εργοδότες κατά κανόνα μετακυλίου το κόστος στις τιμές των προϊόντων τους¹⁸ και το κράτος στους φόρους. Επομένως, το μέγιστο μέρος του κόστους επανέρχεται στους εργαζομένους.

Κανένας δεν γνωρίζει τις ακριβείς διαστάσεις αυτού του φαινομένου. Αλλά, με ομοιόμορφους κανόνες για όλους, τουλάχιστον δεν υπάρχουν δομημένες στο σύστημα συνθήκες που να το ωθούν σε έντονα άνιση σχέση μεταξύ της σύνταξης που εισπράττεται από ένα συνταξιούχο και του βάρους που επωμίζονται εκείνοι που παίρνουν την θέση του στην τρέχουσα παραγωγή.

Το αντίθετο συμβαίνει όταν το σύστημα ενσωματώνει ανισότητες. Οι προνομιούχοι του συστήματος φορτώνουν το προνομιακό μέρος της σύνταξής τους στους μη προνομιούχους. Και δεν αναφέρεται αυτό μόνο στις οφθαλμοφανείς περιπτώσεις όπως:

- ένα ταμείο που δίνει προνομιακές συντάξεις αλλά που είναι ελλειμματικό και διασώζεται από το κράτος ή
- ένα ταμείο που επωφελείται ενός “κοινωνικού πόρου”, όπως του δικαιώματος να “φορολογεί” ορισμένες συναλλαγές ή
- ένα ταμείο που τυχαίνει να καλύπτει ένα κλάδο με πολλούς νεοεισερχόμενους και που χάρις σ’αυτό δεν έχει προς το παρόν ταμειακό πρόβλημα ενώ αναλογιστικά είναι μη βιώσιμο.

Η μετάθεση του βάρους των προνομιακών συντάξεων στους μη προνομιούχους ισχύει εξίσου και για ένα υγιές κλαδικό ταμείο που χρηματοδοτείται από εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών υψηλότερες των συνήθων. Οι εργοδότες σε μη ανταγωνιστικές αγορές, όπως στις Τράπεζες ή σε μονοπωλιακές επιχειρήσεις, περνάνε το σύνολο των εισφορών τους στις τιμές. Το μέρος που αντιστοιχεί στο σύνηθες επίπεδο των εισφορών αντισταθμίζεται από την ίδια πρακτική των εργοδοτών σε άλλους κλάδους. Οι τιμές όλων των προϊόντων προσαρμόζονται ανάλογα και το συμμερίζονται όλοι το βάρος. Το μέρος όμως της εισφοράς που είναι πάνω από το σύνηθες αυξάνει τις τιμές του κλάδου δυσανάλογα και έτσι μετατίθεται το βάρος της προνομιακής σύνταξης στην υπόλοιπη οικονομία.

Συχνά προβάλλονται *ευλογοφανείς* αλλά όχι *εύλογοι* λόγοι για την καταστρατήγηση της αρχής της ισότητας. Οι προνομιακές συντάξεις που ισχύουν στο τωρινό σύστημα για βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα είναι ένα παράδειγμα. Δεν δικαιολογούνται, αφού, αντί να δίδεται κίνητρο εξάλειψης των κινδύνων για την υγεία των εργαζομένων, οι κίνδυνοι αυτοί επιβραβεύονται και μονιμοποιούνται. Αν πράγματι το επάγγελμα είναι βαρύ, αυτό πρέπει να αντανακλάται σε σχετικά υψηλότερους μισθούς και συνεπώς αυτόματα σε σχετικά υψηλότερες συντάξεις από τον δεύτερο (διανεμητικό)

¹⁸ Ένα από τα πρώτα μαθήματα μικροοικονομικής θεωρίας είναι ότι η τελική επιβάρυνση από τις εισφορές δεν εξαρτάται από το πως κατανέμεται η εισφορά μεταξύ εργοδότη και ασφαλισμένου. Όταν οι αγορές προϊόντων είναι ανταγωνιστικές, η τελική μετακύλιση γίνεται στα ημερομίσθια.

στυλοβάτη¹⁹. Τυχόν επιδείνωση της υγείας ή επαγγελματικές νόσοι πρέπει να αντιμετωπίζονται αυτοτελώς με κύριο στόχο την πρόληψή τους.

Ένα υποχρεωτικό σύστημα που ενσωματώνει ανισότητες είναι λοιπόν άδικο και συνήθως αυθαίρετο. Κοινωνική δικαιοσύνη και ηθική τάξη απαιτεί το υποχρεωτικό σύστημα να διέπεται από την αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Οι προτιμήσεις όμως των ατόμων που αποτελούν την κοινωνία διαφέρουν. Μεταξύ άλλων, διαφέρουν ως προς τη βέλτιστη κατανομή των δαπανών τους κατά τη διάρκεια της προσδόκιμης ζωής τους ή προς την ηλικία για τη συνταξιοδότηση. Είναι αυτονόητο ότι πρέπει να έχουν το δικαίωμα να διαφοροποιούνται αν αποδέχονται το κόστος. Γι' αυτό το υποχρεωτικό σύστημα πρέπει να συμπληρώνεται με ένα εθελοντικό σκέλος - τον τρίτο στυλοβάτη ή πυλώνα - όπου το κόστος οποιασδήποτε απόκλισης από το υποχρεωτικό σύστημα το επωμίζεται ο ενδιαφερόμενος. (Αυτό δεν αποκλείει ένα μέρος της εθελοντικής εισφοράς να καταβάλλεται από τον εργοδότη. Η εισφορά που δεν είναι υποχρεωτική δεν περνάει εύκολα στις τιμές των προϊόντων όταν ένας κλάδος δεν είναι μονοπωλιακός. Ο εργοδότης που εθελοντικά πληρώνει αυτή την εισφορά ανταγωνίζεται άλλους που δεν έχουν αυτό το κόστος. Εκείνο που συμβαίνει σ' αυτή την περίπτωση είναι ότι η μεγαλύτερη εισφορά αντανακλάται σε χαμηλότερο μισθό για τον εργαζόμενο, *ceteris paribus*. Ωστε σε τελευταία ανάλυση, πάλι ο εργαζόμενος υφίσταται το κόστος).

Ο τρίτος στυλοβάτης είναι λοιπόν εθελοντικός, τουλάχιστον σε επίπεδο κλάδου,²⁰ αλλά για να λειτουργήσει το εθελοντικό σύστημα δεν πρέπει να είναι απρόσωπο όπως ήδη ελέχθη. Το διανεμητικό σύστημα μπορεί βέβαια να προσαρμοσθεί. Για παράδειγμα, μπορεί να ανοίγεται ένας προσωπικός λογαριασμός όπου θα καταγράφονται οι πρόσθετες εισφορές του ασφαλισμένου και θα πιστώνεται ο λογαριασμός με "τόκους" οι οποίοι θα βασίζονται στην απόδοση ενός προκαθορισμένου κρατικού ομολόγου²¹. Στο τέλος η συμπληρωματική σύνταξη θα εξαρτάται από το ύψος που θα έχει φθάσει ο λογαριασμός. Το σύστημα παραμένει διανεμητικό δεδομένου ότι ο ατομικός λογαριασμός είναι απλό λογιστικό κατασκεύασμα χωρίς κεφάλαια από πίσω του. Αλλά μιμείται το κεφαλαιοποιητικό σύστημα ως προς τη σχέση εισφορών και σύνταξης του ενδιαφερόμενου. Αυτό είναι το κρίσιμο σημείο.

Ο ιδιωτικός τομέας μπορεί βέβαια να προσφέρει μόνο πλήρως κεφαλαιοποιητικές ασφάλειες σύνταξης, δηλαδή με τον κάθε λογαριασμό να στηρίζεται σε επαρκή κεφάλαια. Επειδή οι ασφαλιστικές εταιρείες έχουν τη

¹⁹ Η απαρίθμηση των στυλοβατών (ή, λιγότερο ορθά, πυλώνων) έχει οδηγήσει σε παρεξηγήσεις. Στην Έκθεση Σπράου (1997) ακολουθείται η ευρωπαϊκή πρακτική (όπως στην Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής της ΕΕ (1997), σύμφωνα με την οποία ο δεύτερος στυλοβάτης είναι (κρατική) διανεμητική σύνταξη, όπως οι σημερινές, και ο τρίτος επαγγελματική κεφαλαιοποιητική συμπληρωματική σύνταξη. Σε υπερ-ατλαντικά κείμενα, με προεξέχουσα την Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank (1994)), ο δεύτερος στυλοβάτης είναι κεφαλαιοποιητικός και ιδιωτικός και ταυτίζεται με τον ευρωπαϊκό τρίτο. Ο τρίτος στυλοβάτης της Τράπεζας αναφέρεται σε ατομικά προγράμματα τύπου ασφαλειών ζωής.

²⁰ Αρχικά πρέπει να υπάρχει υποχρεωτικότητα σε επίπεδο κλάδου, έτσι ώστε να μπορούν να χρηματοδοτηθούν τα ήδη υφιστάμενα προνόμια. Σε πλήρη λειτουργία του συστήματος αργότερα είναι εφικτό και (πιθανώς) επιθυμητό να υπάρχει δυνατότητα αυτοεξάιρεσης μεμονωμένου εργαζόμενου.

²¹ Το νέο σύστημα ασφάλισης της Σουηδίας ή της Ιταλίας έχει αυτό το χαρακτηριστικό. Βλ. Schieber, S, και Shoven, J., (1996).

δυνατότητα να περιλάβουν και μετοχές στο χαρτοφυλάκιό τους, αναμένεται ότι θα έχουν καλύτερη επίδοση, κατά μέσο όρο, από ένα λογαριασμό που βασίζεται στην απόδοση ενός κρατικού ομολόγου. Αλλά θα έχουν μεγαλύτερο κίνδυνο. (Ο κίνδυνος εκτός από την αστάθεια των αγορών θα αναφέρεται και σε άλλους παράγοντες, όπως, π.χ. ασφαλιστικό προϊόν ακατάλληλο ίσως για τις ανάγκες και επιθυμίες του ενδιαφερομένου, ατυχείς ίσως επενδύσεις από τον επιλεγέντα ασφαλιστικό φορέα, περιπτώσεις κακοδιαχείρισης, κ.ά.).

Η ανάπτυξη τέτοιων συνταξιοδοτικών συστημάτων ήδη προχωρεί στην Ελλάδα ως αποτέλεσμα ασυντόνιστων πρωτοβουλιών εταιρειών ή και συνδικάτων²². Για να αναπτυχθεί ο τομέας σε υγιείς βάσεις, είναι λοιπόν άκρως σημαντικό να βελτιωθεί το σύστημα ελέγχου των ασφαλιστικών εταιρειών και ομαδικών συνταξιοδοτικών συστημάτων. Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στην αποτροπή φαινομένων τύπου “Maxwell”, όπου τα αποθεματικά των ταμείων ασφάλισης των εργαζομένων “αξιοποιήθηκαν” για την χρηματοδότηση των εταιρειών του εργοδότη, ο οποίος όμως εχρεωκόπησε...

Αφού είναι ιδιαίτερα πιθανόν τέτοιες καταστάσεις να επιδιώκονται τόσο από τον εργοδότη (φθηνή χρηματοδότηση) όσο και από τους εργαζόμενους (ανάπτυξη της εταιρείας ίσον υψηλότεροι μισθοί), η αποτροπή του φαινομένου αυτού απαιτεί ειδικό νομοθετικό πλαίσιο και δραστήρια εποπτεία, η οποία σήμερα δεν υπάρχει. Να εφαρμοστεί ένα αυτοχρηματοδοτούμενο σύστημα επαρκούς αποζημίωσης των ασφαλισμένων σε περίπτωση χρεοκοπίας των εταιρειών διαχείρισης των κεφαλαίων. Να απαιτείται διαφανής πληροφόρηση των πελατών πριν επεκταθεί αισθητά η ιδιωτική ασφάλιση για συμπληρωματικές συντάξεις. Τέλος, να εξασφαλιστεί ο καλύτερος δυνατός συντονισμός μεταξύ των συμπληρωματικών και του κρατικού συστήματος ώστε να μην δημιουργεί το ένα κόστος για το άλλο και να αλληλοσυμπληρώνονται αρμονικά.

Η ανάλυση του ζητήματος αυτού από την Επιτροπή Σπράου καταλήγει ότι “για να μπορεί να εξεταστεί η συμπληρωματική επαγγελματική ασφάλιση... πρέπει να προϋπάρχει και να λειτουργεί το θεσμικό πλαίσιο”. (σελ 78) Με δεδομένη την ανυπαρξία ενός τέτοιου πλαισίου όμως, είμαστε ίσως ιδιαίτερα τυχεροί που τα συστήματα αυτά είναι υπανάπτυκτα.

Συμπέρασμα

Στα μεγάλα θέματα, οι διαφορές μεταξύ του διανεμητικού και του κεφαλαιοποιητικού συστήματος είναι μικρότερες από ό,τι πολλοί φαντάζονται. Το τρέχον σύστημα είναι διανεμητικό και υποχρεωτικό. Αυτά τα χαρακτηριστικά δεν χρειάζονται να αναθεωρηθούν ως προς τον κύριο κορμό του συστήματος. Αλλά το σύστημα αυτό ενσωματώνει μεγάλες ανισότητες οι οποίες, στο πλαίσιο ενός υποχρεωτικού συστήματος, είναι κοινωνικά άδικες και ηθικά αδικαιολόγητες. Μακροπρόθεσμα πρέπει να επικρατήσει η αρχή της

²² Σημαντικό θέμα στην ανάπτυξη τέτοιων συστημάτων είναι η φορολογική τους αντιμετώπιση. Φορολογία μπορεί να επιβληθεί σε τρία διαφορετικά στάδια: (1) στην πληρωμή εισφορών (2) στο εισόδημα του ταμείου και (3) στην είσπραξη συντάξεων ή μερισμάτων. Στις περισσότερες χώρες η φορολόγηση είναι σε ένα μόνο σημείο, στην δε κοινωνική ασφάλιση μόνο στις συντάξεις (Δηλ. ΑΑΦ). Σε ιδιωτικά συστήματα συνταξιοδότησης στην Ελλάδα σχεδόν ισοδυναμεί με φορολόγηση και στα τρία στάδια (δηλ. ΦΦΦ).

ίσης μεταχείρισης όλων των ασφαλισμένων στον κύριο (και υποχρεωτικό) κορμό του συστήματος. Για να ικανοποιούνται όμως οι διαφορετικές προτιμήσεις των ασφαλιζομένων, πρέπει να υπάρχει ρόλος για ένα συμπληρωματικό και εθελοντικό τμήμα όπου διαφοροποιήσεις προς το καλύτερο θα είναι δυνατές υπό τον όρο ότι το κόστος καλύπτεται εξ ολοκλήρου από τους ενδιαφερόμενους. Ένα εθελοντικό σύστημα που είναι απρόσωπο, όπως τα παραδοσιακά διανεμητικά συστήματα, θα χωλαίνει. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα προσφέρει την προσωπική σχέση του πολίτη με τη σύνταξη του γι' αυτό και αρμόζει γι' αυτήν την περίπτωση. Ένα διανεμητικό σύστημα που μιμείται το κεφαλαιοποιητικό σε ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά μπορεί, κατ' αρχήν, να επιτύχει το ίδιο αποτέλεσμα.

Μια προσεκτική ανάλυση των δύο συστημάτων χρηματοδότησης συντάξεων, του κεφαλαιοποιητικού και του διανεμητικού, καταλήγει στο ότι οι διαφορές μεταξύ τους οφείλονται περισσότερο στις εντυπώσεις, στο *φαίνεσθαι*, παρά στην ουσία, στο *είναι*. Αν αφαιρείται το ίδιο ποσοστό από την παραγωγή και αντί να κατευθυνθεί λογιστικά προς ένα κωδικό, κατευθύνεται προς ένα άλλο, ελάχιστα αλλάζει η πραγματικότητα.

Η άλλη όψη του νομίσματος είναι ότι πραγματικά κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα δεν επιλύονται με απλές ονοματολογικές προσαρμογές αμετάβλητων δομών, αλλά με ουσιαστικό προβληματισμό και αλλαγή συμπεριφοράς. Η επιλογή συστήματος συντάξεων δεν είναι "δωρεάν γεύμα" (free lunch), όπως αφήνουν να εννοείται πολλοί. Για να εξασφαλίσεις κάτι επιθυμητό, πρέπει να είσαι διατεθειμένος να πληρώσεις το κόστος του.²³

23 Η πράσινη Βίβλος για την κοινωνική προστασία της Επιτροπής των ΕΚ (Επιτροπή των ΕΚ, 1997α) δίδει μια γλαφυρή και περιεκτική εικόνα των στόχων και προβλημάτων που πρέπει να απαντηθούν στον (ευρύτερο) χώρο της κοινωνικής προστασίας.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ελληνικές

1. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Μάρτιος 1997α «Εκσυγχρονισμός και Βελτίωση της Κοινωνικής Προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Πράσινη Βίβλος (COM(97) 102), Βρυξέλλες.
2. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ιούνιος 1997β “Οι επικουρικές συντάξεις στην Ενιαία Αγορά”, Πράσινη Βίβλος (COM(97) 283), Βρυξέλλες.
3. Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής (‘Επιτροπή Σπράου’), 1997, *Οικονομία και Συντάξεις: Συνεισφορά στον Κοινωνικό Διάλογο*, σελ i-xxvii,1-120, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα.
4. Κολλίντζας, Τ., Loufir, R, & Τραγάκη, Α. «Βασικά χαρακτηριστικά της Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα», Ανακοίνωση στο Ε’ Συνέδριο Μελετών Οικονομικής Πολιτικής του Ιδρύματος Μελετών Οικονομικής Πολιτικής (ΙΜΟΠ), Μάιος 1998.
5. Λεάνδρος Ν. (1997) «Η αναγκαία αναδιάρθρωση της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα». Αθήνα, Ε21 - Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21ου αιώνα.
6. Λιάκος, Α. , 1993, *Εργασία και Πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η Ανάδυση των Κοινωνικών Θεσμών*, Μελέτες Νεοελληνικής Ιστορίας, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος.
7. Νεκτάριος, Μ. , 1996, *Κοινωνική Ασφάλιση στην Ελλάδα: Προτάσεις για μια συνολική μεταρρύθμιση*, Αθήνα.

Ξενόγλωσσες

8. Beattie R. & McGillivray W. (1995) “A risky strategy: reflections on the World Bank report *Averting the old age crisis*.” *International Social Security Review* 48 (3-4) 5-39.
9. Feldstein, M., 1996, “Social Security and Savings: New Time Series Evidence”, *National Tax Journal*,
10. Leandros, N. & Loufir, R. (1998) *The Future of Pensions in Greece*, Foundation for Economic and Industrial Research, Athens
11. Leibfritz, W et al, 1995, “Ageing populations, Pension systems, and Government Budgets: How do they affect savings”, , OECD Working Paper No. 156.
12. Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD), 1997, *Greece: OECD Economic Surveys 1996-1997*, Paris.
13. Reynaud E. (1995) “Financing retirement pensions: pay-as-you-go and funded systems in the European Union”. *International Social Security Review* 48 (3-4) 40-56.
14. Schieber, S, και Shoven, J., 1996, “Social security reform: Around the World in Eighty Ways”, *American Economic Review*,
15. Turner, D., Giorno, C., De Serres, A. ,Vourc’h, A. and Richardson, P., 1998, “The Macroeconomics Implications of Ageing in a Global Context”, OECD Economics Working Paper No 193, OECD Paris.
16. World Bank, 1994, *Averting the Old Age Crisis*, Washington DC.

