



ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Περίληψη

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΟΥ
ΗΡΑΚΛΗΣ ΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ
ΛΕΥΤΕΡΗΣ ΖΑΡΚΑΔΟΥΛΑΣ
ΓΙΩΡΓΟΣ ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ

Δομικές αλλαγές για διασφάλιση μακροχρόνιας βιωσιμότητας

Κεντρικός στόχος της εργασίας είναι να εξετάσει εναλλακτικές προσεγγίσεις για τη δομή και τη χρηματοδότηση του συνταξιοδοτικού συστήματος της χώρας, οι οποίες θα μπορούσαν υπό προϋποθέσεις, να περιορίσουν το πρόβλημα μακροχρόνιας βιωσιμότητας που αυτό αντιμετωπίζει.

Εξετάσθηκε μια δέσμη εναλλακτικών σεναρίων σε ότι αφορά την οικονομική τους ευστάθεια και την επάρκεια των παροχών τους σε βάθος χρόνου. Κοινό χαρακτηριστικό όλων των σεναρίων είναι η υπόθεση εισαγωγής ενός 2^{ου} Πυλώνα συνταξιοδοτικής ασφάλισης ο οποίος λειτουργεί κεφαλαιοποιητικά. Η επιλογή αυτή έγινε διότι, όπως πιστοποιείται και από τα αποτελέσματα που προέκυψαν, η εισαγωγή του 2^{ου} Πυλώνα αποτελεί προϋπόθεση για την ελαχιστοποίηση των ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού συστήματος σε βάθος χρόνου.

Με τον κεφαλαιοποιητικό 2^ο Πυλώνα εισάγεται ένας ακόμη παράγοντας χρηματοδότησης στο σύστημα, αυτός των εσόδων από επενδύσεις, στον οποίο μπορεί να βασισθεί μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης των συντάξεων σε βάθος χρόνου. Ο 2^{ος} Πυλώνας έχει πολύ χαμηλή εξάρτηση από τις δημογραφικές εξελίξεις, αυξάνοντας έτσι σημαντικά την ευστάθεια του συστήματος. Όντας απόλυτα ανταποδοτικός, ενισχύει τη διαφάνεια και τη δικαιοσύνη του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Η εισαγωγή κεφαλαιοποιητικού Πυλώνα δεν θα μπορούσε να υλοποιηθεί χωρίς σημαντικές αλλαγές στη δομή και τη χρηματοδότηση του 1^{ου} Πυλώνα. Προκειμένου να κατευθυνθούν πόροι προς την Επαγγελματική Ασφάλιση, είναι αναγκαίο να περιοριστούν οι εισφορές της βασικής κοινωνικής σύνταξης, κύριας και επικουρικής, οι οποίες είναι ήδη σήμερα υψηλές και επιδρούν αρνητικά στην προσπάθεια ανάκαμψης της αναμικτής εθνικής οικονομίας.

Απαιτείται επομένως επανασχεδιασμός του 1^{ου} Πυλώνα ώστε η ανάγκη χρηματοδότησής του από εισφορές να περιορισθεί. Καθώς όμως ο ανασχεδιασμός οδηγεί με βεβαιότητα σε μείωση παροχών, είναι αναγκαίο να εξασφαλισθεί ταυτόχρονα ότι θα επιτευχθεί ένα αξιοπρεπές ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος των μελλοντικών γενεών συνταξιούχων, από το συνδυασμό των παροχών των δύο πυλώνων. Το ποσοστό αναπλήρωσης θα μπορεί να αυξηθεί περαιτέρω για όσους επιλέξουν τη συμμετοχή σε ιδιωτικά συνταξιοδοτικά προγράμματα, εφόσον φυσικά έχουν αυτή την οικονομική δυνατότητα.

Σενάρια που προβλήθηκαν

Η εργασία επικεντρώνεται στη διερεύνηση της δυνατότητας αναμόρφωσης του συνταξιοδοτικού συστήματος της χώρας ώστε:

- Να μειωθεί σημαντικά το μακροπρόθεσμο αναλογιστικό έλλειμμα που παρουσιάζει ο 1^{ος} Πυλώνας και να περιοριστεί σε βάθος χρόνου η ανάγκη χρηματοδότησης των ελλειμμάτων του από τον κρατικό προϋπολογισμό σε πολύ χαμηλά ποσοστά (χαμηλότερα του 4% του ΑΕΠ)
- Να αναλάβει σημαντικό βάρος της χρηματοδότησης των συντάξεων ένας νέος πλήρως ανταποδοτικός κεφαλαιοποιητικός Πυλώνας

- Η συνολική παροχή από τους δύο πυλώνες στην κατάσταση ωριμότητας του συστήματος να οδηγεί σε ποσοστό αναπλήρωσης κατ' ελάχιστον μεταξύ 55% και 65%
- Το συνολικό ποσοστό εισφοράς στο σύστημα να μειωθεί από το σημερινό του επίπεδο και να μην υπερβαίνει το 21%

Με αυτές τις βασικές προϋποθέσεις, μελετήθηκαν δύο εναλλακτικές προσεγγίσεις για τον 1^ο Πυλώνα βασισμένες σε Νοητή Κεφαλαιοποίηση (NDC) και σε Εθνική Σύμβαση (σταθερό ποσό σύνταξης κοινό για όλους τους εργαζόμενους), με δύο διαφορετικές κατανομές της συνολικής εισφοράς μεταξύ 1^{ου} και 2^{ου} Πυλώνα.

Συνοπτικά, τα σενάρια που μελετήθηκαν φαίνονται στον παρακάτω πίνακα:

| Σενάριο | Μορφή 1 ^{ου} Πυλώνα | Τελική Εισφορά 1 ^{ου} Πυλώνα | Τελική Εισφορά 2 ^{ου} Πυλώνα |
|---------|------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | NDC | 10% | 11% |
| 2 | NDC | 15% | 6% |
| 3 | Εθνική Σύμβαση €400 | 10% | 11% |
| 4 | Εθνική Σύμβαση €500 | 15% | 6% |

Σημείωση: η Τελική Εισφορά είναι αυτή που ισχύει μετά την εκάστοτε μεταβατική περίοδο που έχει υποτεθεί για το κάθε σενάριο.

Τα Σενάρια 1 και 2, που υποθέτουν ένα σύστημα Νοητής Κεφαλαιοποίησης, βασίσθηκαν εξολοκλήρου στην μελέτη- πρόταση των Νεκτάριου – Τήνιου – Συμεωνίδη (ΝΤΣ)¹. Τα Σενάρια 3 και 4 βασίζονται σε ένα σταθερό ενιαίο ποσό σύνταξης 1^{ου} Πυλώνα, πάνω στο οποίο προστίθεται ένα επιπλέον ποσό βασισμένο στα έτη προϋπηρεσίας κατά την έναρξη του νέου συστήματος, ώστε να μην θιγούν θεμελιωμένα δικαιώματα ασφαλισμένων και να επιτευχθεί υψηλότερο ποσοστό αναπλήρωσης. Τα Σενάρια 3 και 4 επηρεάζουν όλους τους ενεργούς ασφαλισμένους πριν και μετά το 1993, σε αντίθεση με τα Σενάρια 1 και 2 που επηρεάζουν μόνο τους ασφαλισμένους μετά το 1993.

Για όλα τα σενάρια έχει υποτεθεί υποχρεωτική ασφάλιση στον 2^ο Πυλώνα προκειμένου να αυξηθεί το ποσό της τελικής σύνταξης με την προσθήκη ενός ανταποδοτικού τμήματος στη συνολική παροχή. Ο 2^{ος} Πυλώνας λειτουργεί ως κεφαλαιοποιητικό σύστημα καθορισμένων εισφορών και βασίζεται στην ατομική κεφαλαιοποίηση. Τα ποσοστά εισφοράς του 2^{ου} Πυλώνα ακολουθούν το παρακάτω πλαίσιο:

- Στο Σενάριο 1 (βασική εισφορά 10%) οι εισφορές στο 2^ο Πυλώνα ανέρχονται στο 11% από το χρόνο 2018 και έπειτα
- Στο Σενάριο 2 (βασική εισφορά 15%) οι εισφορές στο 2^ο Πυλώνα ανέρχονται στο 6% από το χρόνο 2018 και έπειτα
- Στο Σενάριο 3 οι εισφορές στο 2^ο Πυλώνα αυξάνονται σταδιακά κατά 1% ετησίως από το 2018 και καταλήγουν στο 11% το 2028, παραμένοντας σταθερές για τα επόμενα χρόνια

¹ «Ένα σύστημα συντάξεων για τις νέες γενιές» Μ. Νεκτάριος, Π. Τήνιος, Γ. Συμεωνίδης. Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Ιανουάριος 2017

- Στο Σενάριο 4 οι εισφορές στο 2^ο Πυλώνα αυξάνονται σταδιακά κατά 1% ετησίως από το 2018 και καταλήγουν στο 6% το 2023, παραμένοντας σταθερές για τα επόμενα χρόνια

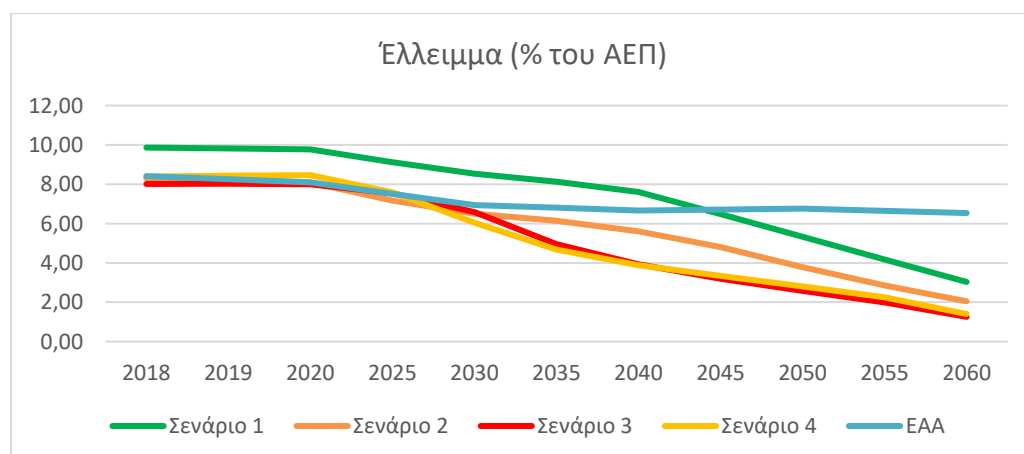
Σημειώνεται ότι το άθροισμα των εισφορών του 1^{ου} και 2^{ου} Πυλώνα για όλα τα σενάρια και για όλα τα χρόνια της προβολής ανέρχεται στο 21%.

Σε όλες τις προβολές των παραπάνω σεναρίων χρησιμοποιήθηκε ένα συνεκτικό μοντέλο μακροοικονομικών υποθέσεων βασισμένο πάνω στις παραδοχές του βασικού σεναρίου το οποίο παρείχε στο υπουργείο Οικονομικών η Eurostat (πληθυσμιακά δεδομένα) και η Ομάδα Εργασίας για τη Γήρανση (Ageing Working Group) της Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων (EPC) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το ίδιο μοντέλο παραδοχών έχει χρησιμοποιηθεί στη μελέτη της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής του έτους 2015 (έτος βάσης 2013). Σημειώνεται ότι, οι υφιστάμενες και οι μελλοντικά καταβαλλόμενες συντάξεις, όπως και η Εθνική Σύμβαση αναπροσαρμόζονται ετησίως με βάση την μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή που συμπεριλαμβάνεται στο μακροοικονομικό πακέτο παραδοχών.

Αποτελέσματα προβολών

Στο γράφημα 1.1 απεικονίζεται η εξέλιξη του ετήσιου ελλείμματος του συνολικού Συστήματος Ασφάλισης (σύνολο ταμείων κοινωνικής ασφάλισης) ως ποσοστό του ΑΕΠ για όλα τα εξεταζόμενα σενάρια. Όπως φαίνεται, στα Σενάρια 3 και 4 το έλλειμμα μειώνεται δραστικά για τα έτη από το 2030 και έπειτα, καταλήγοντας στο 1.26% και 1.40% του ΑΕΠ αντίστοιχα, σε σχέση με το 3.03%, 2.05% και 6.54% του ΑΕΠ για το σενάριο 1 και 2 και την μελέτη της ΕΑΑ αντίστοιχα. Τονίζεται ότι όλα τα Σενάρια εμφανίζουν μακροχρόνια αρκετά χαμηλότερα ελλείμματα σε σχέση με την μελέτη της ΕΑΑ. Κατά συνέπεια, όλα τα Σενάρια που εξετάστηκαν, οδηγούν τελικώς σε ένα πολύ περισσότερο ευσταθές και εύρωστο Σύστημα Ασφάλισης από το αναμενόμενο χωρίς μεταβολές.

Γράφημα 1.1 Έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ



Στον πίνακα 1.1 παρουσιάζεται το συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης του Συστήματος. Το Σενάριο 1 φαίνεται να ξεχωρίζει από τα εξεταζόμενα σενάρια ξεκινώντας από ποσοστό αναπλήρωσης 87% κατά τον πρώτο χρόνο και καταλήγοντας στο 83%, ενώ ακολουθεί το Σενάριο 3 ξεκινώντας από το 64% και καταλήγοντας στο 72%. Το γεγονός αυτό οφείλεται

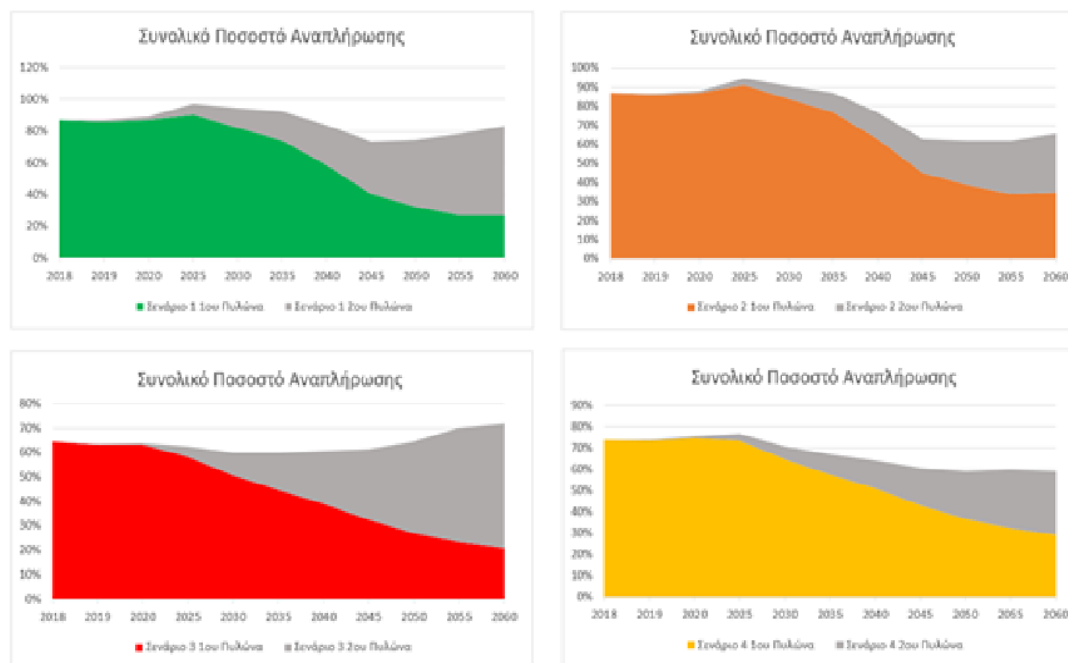
ξεκάθαρα στο ότι ο αποδοτικότερος 2^{ος} Πυλώνας, λαμβάνει μεγαλύτερο μέρος των συνολικών εισφορών σε αυτά τα δύο Σενάρια.

Πίνακας 1.1 Συνολικά ποσοστά αναπλήρωσης 1^{ου} και 2^{ου} Πυλώνα

| Έτος | Συνολικό Ποσοστό Αναπλήρωσης | | | | |
|------|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----|
| | Σενάριο 1 | Σενάριο 2 | Σενάριο 3 | Σενάριο 4 | ΕΑΑ |
| 2018 | 87% | 87% | 64% | 74% | 87% |
| 2020 | 89% | 88% | 64% | 75% | 88% |
| 2030 | 94% | 91% | 60% | 71% | 87% |
| 2040 | 84% | 77% | 61% | 64% | 81% |
| 2050 | 75% | 62% | 64% | 59% | 77% |
| 2060 | 83% | 66% | 72% | 59% | 74% |

Στο γράφημα 1.2 παρουσιάζεται το συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης για όλα τα σενάρια καθώς και η εξέλιξη του ποσοστού αναπλήρωσης από τον 1^ο και το 2^ο Πυλώνα στα χρόνια της προβολής. Επίσης, απεικονίζεται η συμβολή του κάθε Πυλώνα στο συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης για κάθε έτος προβολής, παρατηρώντας ότι σε όλα τα σενάρια ο 2^{ος} Πυλώνας αποτελεί βασική παράμετρο για την αύξηση του ποσού της σύνταξης αλλά και του ποσοστού αναπλήρωσης με την πάροδο του χρόνου, ιδιαίτερα στα σενάρια 1 και 3 όπου οι εισφορές στο 2^ο Πυλώνα ανέρχονται στο 11%.

Γράφημα 1.2 Συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης 1^{ου} και 2^{ου} Πυλώνα



Επίλογος – Βασικά Συμπεράσματα

Η προβολή στο μέλλον των μεγεθών του Συνταξιοδοτικού Συστήματος γίνεται με βάση συγκεκριμένες παραδοχές για την εξέλιξη των δημογραφικών και οικονομικών παραμέτρων οι οποίες όμως δεν είναι ανεξάρτητες από το Σύστημα αλλά βρίσκονται σε διαρκή αλληλεπίδραση με αυτό. Αυτός είναι ένας βασικός λόγος για τον οποίο κάθε τέτοια προβολή έχει περιορισμούς ως προς την ακρίβεια της και μπορεί, ιδιαίτερα σε ότι αφορά στις μακροχρόνιες προβλέψεις της, να αποκλίνει σημαντικά από την πραγματικότητα. Οι περιορισμοί αυτοί προφανώς ισχύουν και για τις προβλέψεις που έγιναν στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας.

Πρέπει να σημειωθεί ότι προκειμένου να ληφθούν αποφάσεις για τη μεταρρύθμιση του Συνταξιοδοτικού Συστήματος, πρέπει να προηγηθεί μια πολύ εκτενέστερη ανάλυση από την παρούσα η οποία, θα προβάλλει τα μεγέθη του Συστήματος λαμβάνοντας υπόψη όλες τις αλληλεπιδράσεις με τους συναφείς οικονομικούς και δημογραφικούς παράγοντες. Παρά το γεγονός αυτό η παρούσα εργασία παρέχει χρήσιμα συμπεράσματα για την πιθανή επίδραση που θα είχαν εναλλακτικά σχέδια στην οικονομική ευστάθεια του Συνταξιοδοτικού Συστήματος αλλά και την επάρκεια των παροχών που αποδίδει.

Κατά πρώτον, φαίνεται ότι η δημιουργία ενός 2^{ου} κεφαλαιοποιητικού Πυλώνα μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να εξασφαλίσει συρρίκνωση των ελλειμμάτων του Συνταξιοδοτικού Συστήματος σε βάθος χρόνου. Αυτό μάλιστα γίνεται χωρίς να επηρεασθεί η επάρκεια των παροχών, αφού ο 2^{ος} Πυλώνας μπορεί να αποδώσει σε βάθος χρόνου παροχές που οδηγούν σε πολύ υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης.

Στον χρηματοδοτούμενο με το διανεμητικό σύστημα 1^ο Πυλώνα, εναλλακτικά σχέδια παροχών με μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ανταποδοτικότητας μπορούν να έχουν παρόμοια οικονομικά αποτελέσματα, ανάλογα με τη επιλογή των επιμέρους παραμέτρων. Καταλήγουν επίσης σε παρόμοια ποσοστά αναπλήρωσης κατά μέσο όρο, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι δεν θα υπάρχουν επιμέρους διαφοροποιήσεις ανά εισοδηματική κατηγορία οι οποίες μπορεί να είναι σημαντικές.

Η περίοδος μετάβασης όπως και η μέθοδος μετάβασης (π.χ. από μία γενιά και έπειτα ή κοινή για όλες τις γενιές αλλά με σταδιακές μεταβολές στις εισφορές) έχουν, όπως είναι αναμενόμενο, πολύ μεγάλη επίδραση έλλειμμα και στην επάρκεια των παροχών για τα πρώτα χρόνια εφαρμογής. Στο βαθμό που περιλαμβάνουν και σταδιακή μεταφορά εισφορών από τον 1^ο στον 2^ο Πυλώνα, εξακολουθούν να έχουν επίδραση -μικρότερη βέβαια- στο έλλειμμα και στο ποσοστό αναπλήρωσης ακόμη και σε βάθος 40 ετών.

Με δεδομένο ένα συνολικό ποσοστό εισφορών για 1^ο και 2^ο Πυλώνα, όταν αυξάνεται το μερίδιο του 1^{ου} Πυλώνα γίνεται μεν δυνατή η στήριξη υψηλότερων παροχών βραχυχρόνια χωρίς αντίστοιχη αύξηση του ελλείμματος, μειώνονται δε πολύ σημαντικά οι παροχές που το Σύστημα αποδίδει μακροχρόνια σε κατάσταση ισορροπίας. Αυτό συμβαίνει διότι αφαιρούνται πόροι από τον γενικά αποδοτικότερο 2^ο Πυλώνα.

Με δεδομένες τις δημογραφικές και οικονομικές συνθήκες, σε οποιοδήποτε σχεδιασμό ενός Συνταξιοδοτικού Συστήματος υπάρχει μία προφανής θεμελιώδης σχέση μεταξύ του

ελλείμματος χρηματοδότησης και του ποσοστού αναπλήρωσης. Όταν ενισχύονται οι παροχές και αυξάνεται το ποσοστό αναπλήρωσης, μεγαλώνει ταυτόχρονα και το έλλειμμα χρηματοδότησης. Η βασικότερη πρόκληση σε οποιαδήποτε μελλοντική μεταρρύθμιση είναι η εύρεση του κατάλληλου σημείου ισορροπίας μεταξύ χρηματοδότησης και επάρκειας παροχών, ώστε να διασφαλίζεται η μακροχρόνια βιωσιμότητα του Συστήματος, διατηρώντας ταυτόχρονα ένα επαρκές επίπεδο αναπλήρωσης. Ελπίζουμε η παρούσα εργασία να βοηθήσει προς αυτή την κατεύθυνση.