

Αλήθειες και μύθοι για το μοντέλο των τριών συνταξιοδοτικών πυλώνων

19/Οκτ/2018 00:03



 Του Γαβριήλ Αμίση

Πρόσφατες δηλώσεις και εξαγγελίες του Πρωθυπουργού κ. Αλέξη Τσίπρα και του αρχηγού της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης κ. Κυριάκου Μητσοτάκη για τη μεταρρύθμιση του συστήματος ασφαλιστικής προστασίας επανέφεραν στο προσκήνιο της συζήτησης περί Κοινωνικού Κράτους το μοντέλο των τριών συνταξιοδοτικών πυλώνων. Καθώς η σχετική συζήτηση αναμένεται να αποτελέσει βασικό διακύβευμα του προεκλογικού διαλόγου για το νέο παραγωγικό και κοινωνικό αφήγημα της Μεταμνημονιακής Ελλάδας, αυξημένο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αντικειμενική καταγραφή της βασικής τυπολογίας του μοντέλου.

Καιτούτο γιατί, ενώ η ελληνική πολιτεία έχει υιοθετήσει ήδη από το 2002 με πρωτοβουλία της κυβέρνησης Κώστα Σημίτη ένα υβριδικό μοντέλο τριών συνταξιοδοτικών πυλώνων, η υπολειμματική εφαρμογή του συνέβαλε ουσιαστικά στην κατακόρυφη αύξηση του δημοσίου χρέους, στην κατάρρευση του δημόσιου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, στη σημαντική μείωση του εισοδήματος των συνταξιούχων και στην υπέρμετρη επιβάρυνση των νέων ασφαλισμένων.

1. Το μοντέλο των τριών πυλώνων αποτελεί μία ιδιαίτερα παρεξηγημένη έννοια, η οποία αντιμετωπίζεται κριτικά από εκείνους που δεν κατανοούν ή αγνοούν τη φιλοσοφία και τις αρχές του. Αντανakλά μία συλλογική στρατηγική ενίσχυσης των εισοδηματικών πηγών των ηλικιωμένων, συμπληρώνοντας το θεσμικό ρόλο του δημόσιου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (εγγυητής του θεμελιώδους δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση) με δυναμικές πρωτοβουλίες των κοινωνικών εταίρων και της αγοράς. Αναπτύσσεται με διαφορετικές τεχνικές υλοποίησης και επηρεάζεται από το κυρίαρχο ιδεολογικό πλαίσιο περί Κοινωνικού Κράτους και τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες κάθε κράτους που το θεσμοθετεί. Δεν αποτελεί υπερεθνική

δέσμευση απέναντι σε Διεθνείς Οργανισμούς ή την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς μέχρι σήμερα δεν έχει υιοθετηθεί (ούτε αναμένεται στο άμεσο μέλλον) κάποια σχετική Διεθνής Σύμβαση ή διάταξη του δεσμευτικού παράγωγου Ευρωπαϊκού δικαίου.

2. Η βασική τυπολογία του μοντέλου διαμορφώθηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1990, στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών της Παγκόσμιας Τράπεζας για τη βελτίωση των ασφαλιστικών συστημάτων των αναπτυσσομένων χωρών. Οι κύριοι άξονες του μοντέλου εξειδικεύθηκαν στην Έκθεση του 1994 "Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth", που εισηγήθηκε τη δημιουργία των τριών πυλώνων (pillars):

Οπρώτος πυλώνας περιλαμβάνει τη μη ανταποδοτική βασική σύνταξη που χορηγείται υποχρεωτικά από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης σε κάθε ηλικιωμένο ανεξάρτητα από το εισόδημα, την περιουσία και το ασφαλιστικό ιστορικό του. Χρηματοδοτείται αποκλειστικά από τη φορολογία, έχει γνήσιο αναδιανεμητικό χαρακτήρα και αποβλέπει στην εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης για τους ηλικιωμένους.

Οδεύτερος πυλώνας περιλαμβάνει τις συνταξιοδοτικές παροχές που χορηγούνται υποχρεωτικά είτε από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, είτε από το σύστημα επαγγελματικής ασφάλισης σε ασφαλισμένους που αποχωρούν από την αγορά εργασίας λόγω γήρατος. Χρηματοδοτούνται από τις ασφαλιστικές εισφορές, στηρίζονται στο αναδιανεμητικό (κοινωνική ασφάλιση) ή στο κεφαλαιοποιητικό (επαγγελματική ασφάλιση) μοντέλο και αποβλέπουν στην αναπλήρωση του εργασιακού εισοδήματος.

Ο τρίτος πυλώνας περιλαμβάνει τις συνταξιοδοτικές παροχές που χορηγούνται ύστερα από επιλογή των ενδιαφερομένων είτε από το σύστημα επαγγελματικής ασφάλισης είτε από το σύστημα ιδιωτικής ασφάλισης σε όσους επιθυμούν συμπληρωματική - σε σχέση με τους δύο πρώτους πυλώνες - προστασία κατά τη διάρκεια της συνταξιοδότησής τους. Χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από ιδιωτικές εισφορές και συνήθως εξοπλίζονται με ιδιαίτερα σημαντικά κίνητρα φοροαπαλλαγών.

3. Η τυπολογία του συγκεκριμένου μοντέλου των τριών πυλώνων υιοθετήθηκε από αρκετά κράτη, με επιμέρους παραλλαγές και διαφοροποιήσεις, που οδηγούν σε 40 τουλάχιστον διαφορετικά εθνικά συστήματα τριών πυλώνων. Αξίζει, όμως, να επισημανθεί ότι η ίδια η Παγκόσμια Τράπεζα προχώρησε το 2005 στην αναθεώρηση του μοντέλου με τη δημοσίευση της βαρυσήμαντης Έκθεσης "Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform" ", που εισηγήθηκε τη δημιουργία πέντε πυλώνων (pillars):

Ο αποκαλούμενος "μηδενικός πυλώνας" (non-contributory "zero pillar") περιλαμβάνει την μη ανταποδοτική βασική παροχή που χορηγείται υποχρεωτικά από το σύστημα κοινωνικής προστασίας σε κάθε ηλικιωμένο, σύμφωνα με εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια.

Οπρώτος πυλώνας (mandatory "first pillar") περιλαμβάνει τις ανταποδοτικές συνταξιοδοτικές παροχές που χορηγούνται υποχρεωτικά από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης σε ασφαλισμένους που αποχωρούν από την αγορά εργασίας λόγω γήρατος.

Οδεύτερος πυλώνας (mandatory "second pillar") περιλαμβάνει τις ανταποδοτικές συνταξιοδοτικές παροχές που χορηγούνται υποχρεωτικά μέσω ιδιωτικών αποταμιευτικών λογαριασμών με βάση το μοντέλο προκαθορισμένων εισφορών σε ασφαλισμένους που αποχωρούν από την αγορά εργασίας λόγω γήρατος.

Ο τρίτος πυλώνας (voluntary "third-pillar") περιλαμβάνει τις προαιρετικές συνταξιοδοτικές παροχές που χορηγούνται μέσω των συστημάτων επαγγελματικής ή ιδιωτικής ασφάλισης σε όσους επιθυμούν συμπληρωματική προστασία κατά τη διάρκεια της συνταξιοδότησής τους. Ο τέταρτος πυλώνας (non-financial "fourth pillar") περιλαμβάνει άλλες μη χρηματικές παροχές που χορηγούνται σε ηλικιωμένους (υγεία, κοινωνική φροντίδα, κοινωνική στέγαση) με στόχο την παραμονή τους στον οικονομικό και κοινωνικό ιστό.

4. Τα περισσότερα εθνικά συστήματα ασφαλιστικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια έχουν υιοθετήσει εδώ και δεκαετίες την ανάπτυξη τριών συνταξιοδοτικών πυλώνων, εφαρμόζοντας βέβαια μία αυστηρή διάκριση μεταξύ της ασφαλιστικής (προστασία εργαζομένων) και της προνοιακής (επικουρική προστασία ανασφάλιστων φτωχών) τεχνικής ως προς τη λειτουργία των δημόσιων πολιτικών κοινωνικής προστασίας.

Ο πρώτος πυλώνας περιλαμβάνει τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (υποχρεωτική και αυτοδίκαια κάλυψη).

Ο δευτέρος περιλαμβάνει τα συστήματα επαγγελματικής ασφάλισης σε επίπεδο κλάδου ή επιχείρησης (υποχρεωτική ή προαιρετική κάλυψη), τα οποία λειτουργούν συνήθως μέσω επαγγελματικών συνταξιοδοτικών ταμείων (pension funds) ή οργανισμών συμπληρωματικής ασφάλισης. Ο τρίτος περιλαμβάνει τα ιδιωτικά (ομαδικά ή προσωπικά) συνταξιοδοτικά προγράμματα (προαιρετική κάλυψη), που σχεδιάζονται και διαχειρίζονται από επιχειρήσεις της ασφαλιστικής αγοράς (insurance market).

5. Τα Κράτη Μέλη της ΕΕ παρουσιάζουν το μεγαλύτερο ποσοστό παγκοσμίως ως προς την κάλυψη των εργαζομένων από τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Από την άλλη πλευρά, τουλάχιστον το 28% των πολιτών της ΕΕ έχει ενταχθεί σε κάποιο επαγγελματικό σύστημα, ενώ σε χώρες όπως η Ολλανδία, η Σουηδία και η Δανία, το σχετικό ποσοστό υπερβαίνει το 80%. Η αξία των αποθεματικών των ταμείων του δεύτερου πυλώνα υπολογίζεται, μάλιστα, σε 2.500 δισεκατομμύρια ευρώ (περίπου 27% του Κοινοτικού ΑΕΠ), με ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά στη Δανία (209% του εθνικού ΑΕΠ), την Ολλανδία (180%), το Ηνωμένο Βασίλειο (95%) και τη Σουηδία (80%), ενώ στην Ελλάδα δεν υπερβαίνει το 0.7%.

6. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει θεσμοθετήσει ούτε προτείνει στα Κράτη Μέλη να υιοθετήσουν ένα συγκεκριμένο μείγμα συνταξιοδοτικών πυλώνων. Σύμφωνα με την θεμελιώδη αρχή της επικουρικότητας, τα Κράτη Μέλη πρέπει να παραμένουν πλήρως υπεύθυνα τόσο για την οργάνωση των εθνικών συστημάτων συνταξιοδότησης, όσο και για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με το ρόλο και την έκταση κάθε πυλώνα.

7. Βέβαια, πρόσφατες εμβληματικές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο της

συνταξιοδοτικής προστασίας αναδεικνύουν την ανάγκη ολοκληρωμένων επιλογών, που θα υπερβαίνουν λαϊκιστικά διλήμματα προηγούμενων δεκαετιών.

Από την μία πλευρά, ο μη δεσμευτικός Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων (υπογράφηκε από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή στις 17 Νοεμβρίου 2017) επιβεβαιώνει στο άρθρο 15 το θεμελιώδη ρόλο των δημόσιων πολιτικών κοινωνικής ασφάλειας (κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια) για την προστασία των ηλικιωμένων, προβλέποντας ότι

"α. Οι εργαζόμενοι και οι αυτοαπασχολούμενοι που έχουν συνταξιοδοτηθεί έχουν δικαίωμα σε σύνταξη ανάλογη προς τις εισφορές τους, η οποία διασφαλίζει επαρκές εισόδημα. Γυναίκες και άνδρες έχουν ίσες ευκαιρίες για να θεμελιώσουν συνταξιοδοτικά δικαιώματα.

β. Κάθε ηλικιωμένος έχει δικαίωμα σε πόρους που διασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση". Από την άλλη, η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την υιοθέτηση (δεσμευτικού για τα Κράτη Μέλη) Κανονισμού σχετικά με τη θέσπιση του Πανευρωπαϊκού Ατομικού Συνταξιοδοτικού Λογαριασμού (COM(2017)343/29.6.2017) αποβλέπει στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς για τις ατομικές συντάξεις, η οποία συναντά εμπόδια λόγω του μεγάλου κατακερματισμού μεταξύ των εθνικών αγορών και της περιορισμένης δυνατότητας μεταφοράς των ατομικών συνταξιοδοτικών προϊόντων.

8. Είναι προφανές ότι η εμπειρία των Διεθνών Οργανισμών και άλλων χωρών που έχουν προωθήσει με επιτυχία κοινωνικές μεταρρυθμίσεις με ισχυρές αναπτυξιακές προοπτικές θα αποτελέσει χρήσιμο οδηγό για τους σχεδιαστές ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος στη χώρα μας με βάση ένα βιώσιμο μοντέλο συνταξιοδοτικών πυλώνων. Ωστόσο, η συζήτηση για το νέο Κοινωνικό Κράτος της Μεταμνημονιακής Ελλάδας δεν πρέπει να εγκλωβισθεί στο επίπεδο των συντάξεων (και πολύ περισσότερο στο κρίσιμο διακύβευμα της ρύθμισης των σημερινών συντάξεων του πρώτου πυλώνα), καθώς το συνταξιοδοτικό ζήτημα (ιδίως των νέων γενεών) επηρεάζεται από ευρύτερες παρεμβάσεις στην οικονομία, την αγορά εργασίας και την κοινωνική προστασία.

Επομένως, ο διάλογος πρέπει να περιλαμβάνει και άλλα - λιγότερο δημοφιλή ή σχετικά άγνωστα μέχρι σήμερα - πεδία, τα οποία αναμένεται να εμφανισθούν σταδιακά στην κοινωνική ατζέντα των συστημικών πολιτικών κομμάτων εξαιτίας της ισχυρότερης συμβολής τους στις συλλογικές στρατηγικές κοινωνικής συνοχής, κινητικότητας και διαγενεακής αλληλεγγύης, όπως η αντιμετώπιση της παιδικής φτώχειας, η πρόληψη της σχολικής διαρροής, η πρόληψη της μακροχρόνιας ανεργίας, η καταπολέμηση της εργασιακής φτώχειας, η πρόληψη της υπερχρέωσης, η ενεργητική ένταξη των ευπαθών ομάδων (ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, απασχόληση, πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες), η κοινωνική φροντίδα, η κοινωνική στέγαση και η κοινωνική επιχειρηματικότητα.

* Ο κ. Γαβριήλ Αμίσης είναι Καθηγητής Κοινωνικής Πολιτικής στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής

[Διαβάστε το άρθρο στο Capital.gr](#)