

# Forum για την Υγεία και τις πολιτικές υγείας

---

«Οι πολιτικές ασφάλισης υγείας: Είναι εφικτή η μείωση της δαπάνης και η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών;»

## Μετά τον τελευταίο ασφαλιστικό νόμο: Ανοιχτά ζητήματα στην Κοινωνική Ασφάλιση

του Γιάννη Στουρνάρα,  
Καθηγητή Οικονομικών στο Πανεπιστήμιο Αθηνών,  
Γενικού Διευθυντή του ΙΟΒΕ

Δελφοί, 20/11/2010

## A. Ιστορικές και άλλες διαπιστώσεις

Το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα έχει ιστορία 75 χρόνων περίπου, αφού ο Ν. 6298/1934 ίδρυσε το ΙΚΑ και καθόρισε τη φιλοσοφία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Η αρχική, μεταπολεμική περίοδος συνέπεσε με την οικονομική ανοικοδόμηση της Ελλάδας και την αστυφιλία, που προσέθεσε νέους ανθρώπους στους ασφαλισμένους, βελτιώνοντας σημαντικά το λόγο εξάρτησης συνταξιούχων/ ασφαλισμένων και δημιουργώντας μεγάλα, αλλά πρόσκαιρα, πλεονάσματα στα Ασφαλιστικά Ταμεία.

Αυτά τα πλεονάσματα χρησιμοποιήθηκαν για να χρηματοδοτήσουν την οικονομική ανάπτυξη, δημιουργώντας νέα απασχόληση και νέες εισφορές.

# A. Ιστορικές και άλλες διαπιστώσεις

---

Ο δημογραφικός δείκτης εξάρτησης (αριθμός ατόμων ηλικίας άνω των 65 προς τον αριθμό των ατόμων ηλικίας 15 έως 64) άρχισε να χειροτερεύει από τη δεκαετία του 1960.

Το 1961 ήταν 12,8%, το 1971 ήταν 19,6%, το 1981 ήταν 23,2%, το 1991 ήταν επίσης 23,2%, το 2001 ήταν 27,3% και το 2007 ήταν 30%. Όμως, η αύξηση της συμμετοχής στην απασχόληση (αύξηση της συμμετοχής των γυναικών, μετανάστευση) συγκράτησε τη χειροτέρευση του ασφαλιστικού δείκτη εξάρτησης (αριθμός συνταξιούχων προς αριθμό ασφαλισμένων) παρά τη γενική τάση για νωρίτερη συνταξιοδότηση. Παρά ταύτα, το οργανικό αποτέλεσμα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (εισφορές μείον συντάξεις) επιδεινώθηκε σημαντικά τη δεκαετία του 1980, σταθεροποιήθηκε τη δεκαετία του 1990 και επιδεινώθηκε εκ νέου τη δεκαετία του 2000.

Συμπερασματικά, την τελευταία εικοσαετία, η αιτία της χειροτέρευσης του οικονομικού ισοζυγίου του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ήταν η μεγάλη αύξηση των συντάξεων ανά συνταξιούχο, που υπερέβη την αύξηση των συνολικών εισφορών κατά κεφαλή, παρά το γεγονός ότι οι δυσμενείς δημογραφικές εξελίξεις εξουδετερώθηκαν από την αύξηση της συμμετοχής στην απασχόληση.

# A. Ιστορικές και άλλες διαπιστώσεις

---

Το πρόβλημα της κοινωνικής ασφάλισης είναι πρωτίστως μακροοικονομικό, υπό την έννοια της μεταφοράς πόρων από τη μια γενεά στην άλλη, από του εργαζόμενους στους συνταξιούχους.

Βεβαίως είναι και πρόβλημα δημοσιονομικό, εφ' όσον το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ανήκει στη γενική κυβέρνηση και τα ελλείμματά του επιβαρύνουν το δημοσιονομικό έλλειμμα.

Είναι επίσης πρόβλημα κοινωνικό, στο βαθμό που το γήρας συνδέεται με τη φτώχεια αλλά και εξ αιτίας (α) του γεγονότος ότι υπάρχει μεγάλη ανισότητα και εντός των Ταμείων και (β) της γενικότερης αναποτελεσματικότητας του κοινωνικού συστήματος της χώρας, που ενώ δαπανά πόρους ως ποσοστό του ΑΕΠ κοντά στο μέσο όρο της Ευρωζώνης, δεν κατορθώνει να μειώσει ουσιαστικά το ποσοστό της φτώχειας.

Τέλος είναι και πρόβλημα διοίκησης και οργάνωσης, λόγω κατακερματισμού, έλλειψης ικανών διαχειριστών, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και, τελικά, μεγάλης εισφοροδιαφυγής λόγω αδήλωτης εργασίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο το ΙΚΑ διαθέτει ένα σύνολο αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων, ο δε συνολικός αριθμός των συνταξιούχων δεν είναι γνωστός με ακρίβεια, παρά μόνο οι επιταγές που πληρώνονται.

## A. Ιστορικές και άλλες διαπιστώσεις

---

Όλες οι αλλαγές που έγιναν, συμπεριλαμβανομένης της τελευταίας, έγιναν χωρίς ακριβή ποσοτικά στοιχεία. Με άλλα λόγια, το ασφαλιστικό σύστημα της Ελλάδας, θεωρείται και οικονομικά αναποτελεσματικό (ελλείμματα, έλλειψη διαφάνειας) και κοινωνικά άδικο (μεγάλες ανισότητες, 'ευγενή' αλλά αδιαφανή Ταμεία, κοινωνικοί πόροι, άνιση συνδρομή του δημοσίου ανά Ταμείο και συνταξιούχο, εξαιρέσεις, εισφοροδιαφυγή).

# A. Ιστορικές και άλλες διαπιστώσεις

---

Τα προηγούμενα 25 χρόνια το ασφαλιστικό βρίσκεται στο επίκεντρο του οικονομικού, κοινωνικού και πολιτικού προβληματισμού.

Το πολιτικό σύστημα έπεσε στην παγίδα του λαϊκισμού, αφού, με ελάχιστες φωτεινές εξαιρέσεις, δεν αποτόλμησε να το αντιμετωπίσει, παρά το γεγονός ότι άλλες χώρες το έπραξαν αποτελεσματικά και καινοτόμα (π.χ. Σουηδία, Ιταλία).

Το συνδικαλιστικό κίνημα αρνήθηκε πεισματικά να δει την πραγματικότητα, ενώ η έλλειψη μιας σωστά ενημερωμένης κοινής γνώμης και ενός πραγματισμού που χαρακτηρίζει τις προχωρημένες κοινωνίες δεν προσέφερε το απαραίτητο αντίβαρο στις δυνάμεις της αδράνεια και της άρνησης.

Μέχρι πρόσφατα, τα περίφημα 'τρία δεν' και των δύο μεγάλων πολιτικών κομμάτων, υπέσκαψαν την αξιοπιστία του συστήματος.

# A. Ιστορικές και άλλες διαπιστώσεις

---

Οι λεγόμενες 'παραμετρικές' λύσεις (όρια ηλικίας, ποσοστό αναπλήρωσης κ.λ.π) ήταν, και συνεχίζουν να είναι, ανεπαρκείς. Το ασφαλιστικό σύστημα μπορεί να γίνει βιώσιμο μόνο σε περιβάλλον υψηλής και διατηρήσιμης οικονομικής ανάπτυξης.

Επομένως η βιωσιμότητά του συνδέεται με όλες εκείνες τις πολιτικές και μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν την παραγωγικότητα, την ανταγωνιστικότητα και την οικονομική ανάπτυξη.

Άρα, πολιτικές που ενισχύουν την καινοτομία, την ευελιξία των αγορών, τις επενδύσεις, την επιχειρηματικότητα, είναι και πολιτικές που συμβάλουν στη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος.

## A. Ιστορικές και άλλες διαπιστώσεις

---

Το ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα έχει δύο μεγάλες αναξιοποίητες εφεδρείες: Το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας (55% έναντι 60% στην Ευρωζώνη και 77% στη Δανία) και την εισφοροδιαφυγή.

Γενικά, η πλευρά των εσόδων φαίνεται να έχει αγνοηθεί (ενιαίος φορέας είσπραξης εισφορών;). Η έλλειψη ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και διασταυρώσεων εκτιμάται ότι οδηγεί σε απώλεια εσόδων έως και 10 δισ. ευρώ το χρόνο από αδήλωτη εργασία. Η μετανάστευση θα μπορούσε επίσης να θεωρηθεί αναξιοποίητη εφεδρεία.



## B. Το ασφαλιστικό λίγο πριν την παρέμβαση της τριόικας και την ψήφιση του Ν 3863/10

---

- Έντονη τάση αύξησης της μέσης σύνταξης σε πραγματικούς όρους από το 1995 έως το 2009 (67%). Μετά το 2004 υπήρξε πραγματικός εκτροχιασμός, ως αποτέλεσμα της εισοδηματικής πολιτικής αλλά και των μακροχρόνιων διαρθρωτικών παραγόντων.
- Μεγάλα κίνητρα για εισφοροδιαφυγή από τον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης και την έλλειψη ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, διασταυρώσεων κλπ.
- Προβλεπόμενη επιδείνωση του δημογραφικού δείκτη εξάρτησης μέχρι το 2050, όχι όμως πολύ εντονότερη από τις υπόλοιπες χώρες-μέλη της ευρωζώνης. Λόγω όμως της σχετικά μεγαλύτερης 'γενναιοδωρίας' των παραμέτρων του ελληνικού συστήματος, προβλεπόταν μεγάλη αύξηση των δαπανών για συντάξεις (από 12% του ΑΕΠ το 2010, σε 24% του ΑΕΠ το 2050). Η αγορά ομολόγων 'είδε' το 2050, το ανήγαγε σε αύξηση δημοσίου χρέους και προσαρμοσε τα spreads των ομολόγων του ελληνικού δημοσίου αναλόγως. Σε συνδυασμό με τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση, ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός της Ελλάδας οδήγησε στην αίτηση βοήθειας από την τριόικα (ΔΝΤ, ΕΚΤ, ΕΕ).

## Γ. Ο Νέος Νόμος: 3863/2010

---

- Εξορθολογισμός άνωθεν. Η τριόικα συνήγορος της απύσας γενεάς: Το κόστος της αδράνειας, αφού το πολιτικό σύστημα της χώρας, λόγω των ποικίλων δεσμεύσεων του σε διάφορες ομάδες συμφερόντων, δεν τόλμησε να αναλάβει πρώτο τη σχετική πρωτοβουλία.
- Συνέργειες ασφαλιστικού - μακροοικονομικής/ δημοσιονομικής προσαρμογής
- Έγινε χωρίς ποσοτικά στοιχεία. Εκτιμήσεις θα γίνουν το 2011 από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή. Πολιτική πίεση για άμεσα αποτελέσματα. Παραπομπή στο μέλλον των επικουρικών συντάξεων και των εφάπαξ.

## Γ. Ο Νέος Νόμος: 3863/2010

---

- ο Σημεία κλειδιά του νέου νόμου:

α) Προσαρμογή ποσοστών αναπλήρωσης ομοιόμορφη για όλα τα Ταμεία

β) Ελάχιστη ηλικία συνταξιοδότησης: 60, με 40 χρόνια εισφορών για πλήρη σύνταξη. Όσοι συνταξιοδοτούνται προ των 65 με λιγότερα των 40 ετών εισφορών θα έχουν μείωση σύνταξης 6% κατ' έτος

γ) Βαρέα και Ανθυγιεινά (ΒΑΕ): αναθεώρηση καταλόγου

δ) Πλήρης ασφαλιστικός βίος για τον υπολογισμό της σύνταξης αντί για τα καλύτερα 5 από τα τελευταία 10 χρόνια

ε) Τιμαριθμοποίηση συντάξεων ως οροφή αυξήσεων αντί του πληθωρισμού μισθών

## Γ. Ο Νέος Νόμος: 3863/2010

---

στ) Ο νόμος ενσωματώνει 13 ταμεία σε 3, που αντιστοιχούν σε: απασχολούμενους ιδιωτικού τομέα, αυτοτελώς απασχολούμενους, λοιπούς. Τελικά όμως η Πολιτεία ενέδωσε σε εξαιρέσεις (βλέπε παρακάτω)

ζ) Δικλείδα ασφαλείας: Αν η αναλογιστική ανάλυση δείξει ότι η απόδοση της μεταρρύθμισης υπολείπεται του τελικού στόχου της μείωσης των αναμενόμενων αυξήσεων των μελλοντικών συντάξεων στις 2,5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, (αντί για 12 που ήταν η παλαιά πρόβλεψη), τότε με Υπουργική Απόφαση μπορούν να μειωθούν οι συντάξεις (βασική/επικουρική). Αυτή η δικλείδα μπορεί να θεωρηθεί ως πρόθεση συνολικής επίλυσης του ασφαλιστικού (αφού μόνο +2,5% του ΑΕΠ αύξηση συνταξιοδοτικής δαπάνης επιτρέπεται έως το 2060 (άρθρο 11, παρ. 2). Άρα απαιτούνται πρόσθετα μέτρα έως το 2011 που θα αποδώσουν επιπλέον 1,5-3,5 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, αφού η απόδοση των μέτρων του 2010 προβλέπεται να μειώσει την αναμενόμενη αύξηση της δαπάνης συντάξεων από 12 σε 4-6 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ (αντί της μεγίστης επιθυμητής αύξησης κατά 2,5 μονάδες).

## Δ. Χαρακτηριστικά του νέου νόμου

---

- Διαχωρισμός πρόνοιας και ασφάλισης. Από το 2015, 360 ευρώ το μήνα βασική σύνταξη συν αναλογική σύνταξη. Η βασική σύνταξη θα χρηματοδοτείται από το δημόσιο. Η αναπλήρωση (0,8-1,5%) κατ' έτος θα γίνεται για όλο τον εργασιακό βίο, όχι για τα καλύτερα 5 από τα τελευταία 10 χρόνια.
- Όρια ηλικίας για όσους δεν προλάβουν να θεμελιώσουν δικαίωμα το 2010. Κατάργηση πολυπληθών εξαιρέσεων για όλους που συνταξιοδοτούνται μετά το 2011. Αντικατάσταση 35ετίας με 40 έτη. Έλλειψη σταδιακότητας, άμεση προσαρμογή
- Θιγόμενοι: Σύνολο εργαζομένων γυναικών αφού το όριο ηλικίας αυξάνεται από 60 σε 65, μητέρες ανηλίκων, εργαζόμενοι σε ειδικά ταμεία και δημόσιο. Γενική αναστολή του δικαιώματος συνταξιοδότησης. Αποτέλεσμα: Σημαντικό δημοσιονομικό όφελος. Απαιτείται όμως απορρόφηση των κραδασμών, αφού αναμένεται σημαντική αύξηση της προσφοράς εργασίας.
- Η αύξηση των ορίων ηλικίας δεν θίγει αυτούς που έχουν θεμελιώσει δικαίωμα προ του 2011. Μειώσεις στις συντάξεις μετά το 2018

# Δ. Χαρακτηριστικά του νέου νόμου

---

- Ενσωματώσεις-συγχωνεύσεις ταμείων (ΝΑΤ στο ΙΚΑ, νέοι δημόσιοι υπάλληλοι στο ΙΚΑ)
- Στοιχεία συντηρητισμού: ΤΤΕ, κοινωνικοί πόροι δημοσιογράφων, δικηγόρων, μηχανικών δεν θίγονται
- Κενά του νόμου: Παρέμβαση εξισωτική στις συντάξεις και στα όρια ηλικίας αλλά όχι στις εισφορές. Σήμερα πληρώνονται υψηλές εισφορές εκεί που δεν δικαιολογείται, (εξαγωγήματα προϊόντα) και χαμηλές εκεί που θα μπορούσε να ήταν υψηλότερες.
- Συμπέρασμα: Ο Ν. 3863/10 αποτελεί σημαντική τομή στο σύστημα, η πιο ολοκληρωμένη νομοθετική πρωτοβουλία μέχρι σήμερα: Νοικοκυρεύει, ορθολογικοποιεί, θέτει τις βάσεις για να βιωσιμότερο, δικαιότερο, διαφανέστερο ασφαλιστικό σύστημα από το 2015 και μετά. Είναι κρίμα που έγινε με πρωτοβουλία της τρούκας, και όχι από το πολιτικό μας σύστημα. Πάντως, 'ουδέν κακόν αμιγές καλού.

## Ε. Ανοιχτά ζητήματα μετά τον Ν. 3863/10

---

- Αξιοποίηση εφεδρειών: Αύξηση συμμετοχής γυναικών, μείωση εισφοροδιαφυγής, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, διασταυρώσεις
- Κατάργηση ανισοτήτων: χωριστή ασφάλιση δημοσιογράφων, ΤΤΕ, ιατρών, μηχανικών, δικηγόρων, ΟΓΑ, ΔΕΗ.
- Κατάργηση κοινωνικών πόρων
- Βαρέα και Ανθυγιεινά, Συντάξεις Αναπηρίας
- Αναλογιστικές μελέτες για βιωσιμότητα επικουρικών ταμείων, εφάπαξ

## Ε. Ανοιχτά ζητήματα μετά τον Ν. 3863/10

---

- Διαφάνεια, στατιστικά στοιχεία για όλα τα Ταμεία
- Αναθεώρηση κοινωνικού υποδείγματος: Έμφαση στην ευελιξία/ ασφάλεια της αγοράς εργασίας, διευκόλυνση κινητικότητας εργαζομένων, ενίσχυση ανταγωνιστικότητας (μείωση εισφορών και αύξηση ΦΠΑ;)
- Κίνητρα για το 2ο και 3ο πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης. Μελέτη Σκανδιναβικού υποδείγματος ατομικών λογαριασμών
- Ολιστική Προσέγγιση: Το ασφαλιστικό δεν λύνεται μόνο με παραμετρικές μεταβολές. Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύνολο της οικονομίας. Νέο αναπτυξιακό πρότυπο.



# Ενδεικτική Βιβλιογραφία

---

1. IMF (2010), Country Report (Greece), No 10/286, September 2010
2. Ματσαγγάνης, Μ. (2010), Το Ασφαλιστικό μετά το Μνημόνιο (8 Νοεμβρίου 2010)
3. Στουρνάρας, Γ. και Μ. Αλπάρνη (2008), 'Η Ελληνική οικονομία μετά την κρίση: Αναζητώντας ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο' Εκδόσεις ΙΟΒΕ, Αθήνα
4. Τήνιος, Π. (2010) 'Ασφαλιστικό: Μια μέθοδος ανάγνωσης', Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα