

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



**ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΜΕΤΑΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ**

**«Η εισαγωγή μηχανισμών αυτόματης δημοσιονομικής προσαρμογής
στο νέο συνταξιοδοτικό σύστημα»**

ΜΕΤΑΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Βαγγέλης Κουμαριανός

Αθήνα, 2020

Επιβλέπων Καθηγητής,
Ιωάννης Κουζής, Τακτικός Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου, Κοσμήτορας Σχολής
Πολιτικών Επιστημών



Copyright, ©Βαγγέλης Κουμαριανός, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ' ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς το συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει την αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

Α.Ε.Δ.	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
Δ.Ν.Τ.	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
Δ.Τ.Κ.	Δείκτης Τιμών Καταναλωτή
Ε.Α.Α.	Εθνική Αναλογιστική Αρχή
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
Ε.Τ.Ε.Α.	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης
Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών
Ε.Φ.Κ.Α.	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
Μ.Α.Π.	Μηχανισμός Αυτόματης Προσαρμογής
Μ.Α.Ε.	Μηχανισμός Αυτόματης Εξισορρόπησης
Ο.Α.Ε.Δ.	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας κ' Ανάπτυξης
Σ.Κ.Α.	Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
Υ.Α.	Υπουργική απόφαση
D.B.	DefinedBenefit
D.C.	Defined Contribution
I.L.O.	International Labor Organization
I.M.F.	International Monetary Fund
N.D.C.	Notional Defined Contributions
O.E.C.D.	Organization for Economic Co-operation and Development
P.A.Y.G.	Pay-as-you-go, Αναδιανεμητικό σύστημα
P.A.Y.E.	Pay-as-you-earn, Κεφαλαιοποιητικό σύστημα

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες	3
Εισαγωγή	8
1. Κοινωνική ασφάλιση ως θεσμός υπό μεταρρύθμιση.....	14
1.1 Η προσαρμογή της κοινωνικής ασφάλισης: κατηγοριοποίηση μεταρρυθμίσεων	14
1.2 Κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα στη συγκυρία της κρίσης.....	20
1.3 Αρχές μεταρρυθμίσεων του νέου ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος: η κοινωνική ασφάλιση σε σχέση με την ισότητα και την αλληλεγγύη	29
2. Λειτουργία και χαρακτηριστικά των Μηχανισμών Αυτόματης Αναπροσαρμογής.....	35
2.1 Η προϊστορία των Μ.Α.Π. στην Ευρώπη και στην Ελλάδα	36
2.2 Χαρακτηριστικά των Μ.Α.Π. και κατηγοριοποιήσεις τους.....	40
2.3 Η Νοητή Κεφαλαιοποίηση Καθορισμένων Εισφορών ως ενσωματωμένος Μ.Α.Π.	44
2.4 Αυτόματοι μηχανισμοί εξισορρόπησης (Α.Μ.Ε.) ως πιο ισχυροί αυτόματοι μηχανισμοί αναπροσαρμογής	49
2.5 Case studies χωρών με Μηχανισμούς Αυτόματης Αναπροσαρμογής	53
2.6 Πλεονεκτήματα, μειονεκτήματα και αντιφάσεις των Μ.Α.Π.....	60
3. Η πολιτική οικονομία των Μ.Α.Π.	64
3.1 Προσεγγίσεις της βιωσιμότητας συνταξιοδοτικών συστημάτων και της διαγενεακής ανταπόδοσης	64
3.2 Διεθνείς Οργανισμοί: τα συνταξιοδοτικά συστήματα και η οικονομική τους διακυβέρνηση.....	72
3.3 Οι αυτόματες προσαρμογές ως ιδιωτικοποίηση του κινδύνου και διαχείριση του εργασιακού και συνταξιοδοτικού βίου.	79
3.4 Οι Μ.Α.Π. ως αποπολιτικοποίηση συνταξιοδοτικών επιλογών	87
4. Οι μηχανισμοί αυτόματης προσαρμογής στην Ελλάδα	96
4.1 Οι μηχανισμοί αυτόματης προσαρμογής στην κύρια σύνταξη.....	99
4.2 Οι μηχανισμοί αυτόματης προσαρμογής στην επικουρική σύνταξη	103
4.3 Η θέσπιση ανώτατου ορίου δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης	109
4.4 Ζητήματα νομιμότητας, νομιμοποίησης και εφαρμογής των μηχανισμών αυτόματης προσαρμογής στην Ελλάδα	114
Ζητήματα εφαρμογής.....	116
Πηγές - Βιβλιογραφία	129
Πηγές	129

Βιβλιογραφία	130
--------------------	-----

Πίνακες

Πίνακας 1. Νέα Αρχιτεκτονική του Πρώτου Πυλώνα Συντάξεων.....	26
Πίνακας 2. Σύγκριση ανταπόδοσης στην κύρια και επικουρική σύνταξη.....	28
Πίνακας 3. Κατηγοριοποίηση χωρών με κριτήριο την εισαγωγή Μ.Α.Π.....	53

Γραφήματα

Γράφημα 1.Εξέλιξη εσόδων/δαπανών, 1990-2016.....	18
Γράφημα 2. Πραγματική Ηλικία Συνταξιοδότησης Γήρατος και Αναπηρίας.....	99
Γράφημα 3. Εξέλιξη Ποσοστών Αναπλήρωσης σε Συντάξεις Γήρατος.....	108

Περίληψη

Από τη δεκαετία του 2000 εξαπλώνεται η υιοθέτηση Μηχανισμών Δημοσιονομικής Προσαρμογής για την αντιμετώπιση δημοσιονομικών και δημογραφικών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα ώριμα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα. Οι επιμέρους εκδοχές των Μηχανισμών Δημοσιονομικής Προσαρμογής φιλοδοξούν να διασφαλίζουν την αναλογιστική βιωσιμότητα των δημόσιων συνταξιοδοτικών προγραμμάτων προκαθορίζοντας τις θεσμικές αντιδράσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος. Ανάλογα με τις εξελίξεις στην οικονομία, το δημογραφικό, το κόστος ζωής και τους μισθούς, αποφασίζεται εκ των προτέρων η διαδικασία, η περιοδικότητα αλλά και το περιεχόμενο των συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων που θα επαναφέρουν το σύστημα στην επιθυμητή ισορροπία. Οι Μηχανισμοί Δημοσιονομικής Προσαρμογής συνδέονται κατά κανόνα με τις μεταβολές του προσδόκιμου ζωής, με την εξέλιξη των μισθών ή με τη σχέση εσόδων/δαπανών και ενεργοποιούνται ανάλογα με τη διακύμανση αυτών των ποσοτικοποιημένων οικονομικών, δημογραφικών ή στατιστικών δεικτών.

Στο πρώτο κεφάλαιο, εξετάζονται τα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων με κριτήριο την αλλαγή ή μη παραδείγματος στη συνταξιοδοτική πολιτική και αναφέρεται το ευρύτερο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων στο οποίο εντάσσεται η εισαγωγή Μ.Α.Π. στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Στο δεύτερο κεφάλαιο, αναλύουμε τα επιμέρους χαρακτηριστικά των Μ.Α.Π., τους κατηγοριοποιούμε με αναφορά στη λειτουργία τους και αναφερόμαστε σε Μελέτες Περίπτωσης εισαγωγής Μ.Α.Π. σε συνταξιοδοτικά συστήματα άλλων χωρών. Στο τρίτο κεφάλαιο, ερευνάται η σύνδεση των Μ.Α.Π. με την ανταποδοτική δικαιοσύνη που επικεντρώνεται στην ίση ανταπόδοση μεταξύ γενεών και αναλύεται η επιρροή των διεθνών οργανισμών στη χρήση τους. Παράλληλα, εξετάζονται τα αποτελέσματα αποπολιτικοποίησης της μεταρρύθμισης, εξατομίκευσης των κοινωνικών κινδύνων και ενίσχυσης της προσφοράς εργασίας για τη διασφάλιση επαρκούς σύνταξης. Στο τέταρτο κεφάλαιο, αναλύονται τα χαρακτηριστικά και οι στόχοι των Μ.Α.Π. που έχουν ενταχθεί στο ελληνικό σύστημα και αποτιμάται η μέχρι σήμερα εφαρμογή τους.

Abstract

Since the 2000's the adoption of automatic budgetary mechanisms has been spreading in order to face the challenges of mature public retirement schemes. The various versions of automatic adjustment mechanisms aim at ensuring the actuarial sustainability of public retirement schemes defining in advance the institutional adjustments of these schemes. Depending on the evolution of the economy, the demographics, the cost of living and the wages, the procedure, the periodicity and the content of the retirement arrangements is defined in advance in order to rebalance the budget of retirement scheme. Mechanisms of budgetary adjustment are linked to variations of life expectancy, evolution of wages or the balance between resources and expenditure. They are activated according to the fluctuation of quantified economic, statistical or demographic indicators.

In the present post-doctoral research the use of these mechanisms is connected to wider context of the reform of social insurance objectives and instruments. In the first chapter, we examine the characteristics of the reforms using as a criterion the change or not of paradigm in the retirement policy we mention the wider context of reforms within which the introduction of automatic adjustment mechanisms is realized. In the second chapter, we analyze the various characteristics of automatic adjustment mechanisms and we categorize them according to their functions. We refer to other countries' case studies of automatic adjustment mechanisms adoption. In the third chapter, we examine the connection between automatic adjustment mechanisms and actuarial justice principles and we analyze the influence of international institutions. In the same chapter, we analyze the dimension of depolitization, risk individualization and reinforcement of participation in the labour market of these reforms. In the fourth chapter, we analyze the characteristics and the objectives of the automatic adjustment mechanisms that are introduced in the Greek system and we evaluate their application up to now.

Εισαγωγή

Αν η νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας κατά την περίοδο της ανάπτυξης του κοινωνικού κράτους βασίζεται στην «κεϋνσιανή συναίνεση» και συνδέεται άμεσα με τις αναδιανεμητικές λειτουργίες του κράτους πρόνοιας και την εγγύηση των υλικών όρων διαβίωσης (Κοντιάδης, 2004), η νεοφιλελεύθερη-νεοσυντηρητική κριτική στο κοινωνικό κράτος βασίζεται στον «πληθωρισμό προσδοκιών» και στην «υπερβολική δημοκρατία» (Βούλγαρης, 1994). Η ρητή κατοχύρωση του κοινωνικού κράτους δικαίου νομιμοποιεί τη διαρκή κοινωνική διαπραγμάτευση σχετικά με τις αναδιανεμητικές πολιτικές με στόχο την άμβλυνση των ανισοτήτων και των επιπτώσεων της ελεύθερης αγοράς, ανάγοντας την κοινωνική αλληλεγγύη σε στοιχείο του οικονομικού και κοινωνικού συστήματος. Τα κοινωνικά δικαιώματα είναι από τη σύστασή τους ελαστικά, πολιτικά διαπραγματεύσιμα και ανοιχτά στους συσχετισμούς δυνάμεων, στις προϋποθέσεις της οικονομίας και στο ιδεολογικό περιβάλλον (Τσουκαλάς, 1991). Η ελαστικότητά τους είναι αποτέλεσμα του «καθαρά πολιτικού, δηλαδή του εγγενώς ανοιχτού, εξουσιαστικού και διαπραγματεύσιμου χαρακτήρα τους» (Τσουκαλάς, 1991). «Η κοινωνική πολιτική προκύπτει από το μετασχηματισμό των κοινωνικών ζητημάτων σε αντικείμενα πολιτικής ρύθμισης μέσα από την ένταξή τους στο πλαίσιο πολιτικής διαμεσολάβησης» (Κωτσονόπουλος, 2016, σελ. 29).

Ενώ, μεταπολεμικά, το κοινωνικό κράτος συνδέεται με τους δημόσιους θεσμούς οικονομικού προγραμματισμού, τη δημοκρατική δομή αντιπροσώπευσης και ένα κεντρικό σύστημα δημόσιων θεσμών οικουμενικού χαρακτήρα, στη μεταβιομηχανική περίοδο, η πολιτική αποσυνδέεται από το κοινωνικό ζήτημα και επανασυνδέεται με την οικονομία (Κωτσονόπουλος, 2016). Ο Iversen (2005) μιλάει για την κοινωνική πολιτική ως εργαλείο της οικονομίας, ως πολιτική των αγορών και όχι προστασίας έναντι των αγορών. Σε αντίθεση με τον ελαστικό χαρακτήρα της σύνταξης ως πολιτικά διαπραγματεύσιμου κοινωνικού δικαιώματος, η σύνταξη ελαστικοποιείται στο βαθμό που γίνεται η μεταβλητή προσαρμογής στις οικονομικές, δημογραφικές και εργασιακές εξελίξεις. Στην ελαστικοποίηση της σύνταξης συμβάλλουν και οι αυτόματοι μηχανισμοί δημοσιονομικής προσαρμογής, οι οποίοι είναι εδώ και πολλές δεκαετίες βασικό στοιχείο του συνταξιοδοτικού συστήματος αρκετών χωρών. Η αναπροσαρμογή των συντάξεων και των συνταξιοδοτικών δαπανών με βάση τους μισθούς και τις τιμές είναι σταθερό χαρακτηριστικό του συνταξιοδοτικού συστήματος με στόχο τη διατήρηση της πραγματικής αξίας των συντάξεων χωρίς

πολύπλοκες και συχνές νομοθετικές παρεμβάσεις. Η αναπροσαρμογή αυτή προστάτευσε την πραγματική αξία των παροχών και μείωσε τον πολιτικό κίνδυνο αυξήσεων λόγω πολιτικού ανταγωνισμού κατά τη διάρκεια των εκλογών για τους ηλικιωμένους ψηφοφόρους (Weaver, 1988). Στην αντίθετη κατεύθυνση, μηχανισμοί που σχεδιάζονται για να σταθεροποιήσουν την οικονομική ισορροπία συνταξιοδοτικών συστημάτων είναι πιο πρόσφατο φαινόμενο κατά το οποίο το πολιτικό σύστημα αναζητά τρόπους να πετυχαίνει αυτές τις κοστοβόρες μεταρρυθμίσεις ελαχιστοποιώντας τις πολιτικές απώλειες. Γι' αυτό ακολουθήθηκαν δύο διακριτές στρατηγικές.

Η πρώτη συνίσταται σε κατά περίπτωση μεταρρυθμίσεις που μεταθέτουν σε βάθος χρόνου τα αποτελέσματά τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η μεταρρύθμιση στις ΗΠΑ το 1983 που άρχιζε να εφαρμόζεται μεταβατικά το 2000 και πλήρως από το 2022. Αντίστοιχο παράδειγμα αποτελεί και η μεταρρύθμιση στη Γερμανία όπου ο νόμος του 2007 αύξανε το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης από τα 65 στα 67 σε μια μεταβατική περίοδο από το 2012 μέχρι και το 2029 (Bosworth & Weaver, 2011). Στην κατεύθυνση αυτή, εντάσσεται και η μεταρρύθμιση του 1992 (Ν.2084/1992) που προβλέπει δημοσιονομικό περιορισμό των συνταξιοδοτικών υποσχέσεων του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης για τους «νεοεισερχόμενους» στην αγορά εργασίας, μεταθέτοντας την όποια ωφέλεια των παρεμβάσεων σε βάθος χρόνου.

Μία δεύτερη στρατηγική είναι αυτή της εισαγωγής μηχανισμών αυτόματης προσαρμογής (εφεξής Μ.Α.Π.) για την επαναφορά της οικονομικής ισορροπίας συνταξιοδοτικών προγραμμάτων. Αυτοί οι θεσμικοί αυτοματισμοί διαφέρουν σημαντικά από την παραδοσιακή τιμαριθμική αναπροσαρμογή των παροχών στον πληθωρισμό, αφού η προσαρμογή αυτή στοχεύει στον δημοσιονομικό έλεγχο και όχι στην επάρκεια των παροχών (Capretta, 2007). Πρόκειται δηλαδή για μια ανακατεύθυνση των αυτόματων μηχανισμών και μια προσαρμογή τους στους νέους στόχους και αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Παρόλα αυτά, θα μπορούσε κανείς να διαπιστώσει ότι οι θεσμικοί αυτοματισμοί εν γένει δεν είναι προνομιακό πεδίο αναδιανεμητικών πολιτικών, οι οποίες αντίθετα ανθούν κατεξοχήν στο πεδίο της πολιτικής διαμεσολάβησης και διαπραγμάτευσης.

Από τη δεκαετία του 1990 μέχρι και το 2020 ολοκληρώνονται τρεις δεκαετίες μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση οικονομικών και πολιτικών προκλήσεων. Σταδιακά, η κοινωνική ασφάλιση εντάσσεται σε μία διαδικασία «κανονιστικής επαναχάραξης» των κοινωνικών πολιτικών, η οποία βασίζεται στις

αρχές της ισότητας των ευκαιριών, της κινητικότητας και των εγγυήσεων για ένα ελάχιστο εισόδημα (Σακελλαρόπουλος, 2007). Η πρώτη και βασική πρόκληση για τα συνταξιοδοτικά συστήματα είναι η γήρανση του πληθυσμού και έχει επαρκώς αναλυθεί στη βιβλιογραφία (OECD, 1988 & 2019·WorldBank, 1994). Η δημογραφική αλλαγή βασίζεται σε δύο διακριτές εξελίξεις, τη μείωση των γεννήσεων και την αύξηση της διάρκειας ζωής. Η αντιμετώπιση αυτών των δύο εξελίξεων απαιτεί δύο στρατηγικές. Η διαχείριση της μείωσης των γεννήσεων συνήθως αντιμετωπίζεται με μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης στο διανεμητικό σύστημα και την ταυτόχρονη ανάπτυξη ιδιωτικών κεφαλαιοποιητικών προγραμμάτων σύνταξης. Από την άλλη, η αύξηση της διάρκειας ζωής κατά κανόνα αντιμετωπίζεται με αύξηση στη διάρκεια εργασίας, δηλαδή με υψηλότερη ηλικία συνταξιοδότησης. Αλλά το δημογραφικό δεν είναι το μόνο πρόβλημα των σημερινών συνταξιοδοτικών συστημάτων. Οι ευρωπαϊκές οικονομίες αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της αναιμικής ανάπτυξης και της υψηλής ανεργίας. Για την πρόκληση αυτή, ο πιο πειστικός στόχος είναι η αύξηση της απασχόλησης. Η σταθεροποίηση ή μείωση των ποσοστών εισφοράς απαιτεί μείωση παροχών, η οποία γίνεται είτε με αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης είτε με μείωση των συντάξεων

Αυτό που συντελείται είναι μια αλλαγή παραδείγματος στον τρόπο που σκεφτόμαστε την προστασία μετά την εργασία, με αυξανόμενη έμφαση στις αδυναμίες χρηματοδότησης. Αυτό με τη σειρά του ακολουθήθηκε από μια αλλαγή στη ρητορική νομιμοποίησης των συνταξιοδοτικών συστημάτων και μια διαφανή αποτύπωση του κόστους των σημερινών συστημάτων που να υποστηρίζει τη ρητορική αυτή (Börsch-Supan, 2003). Εκτός, όμως, από τις οικονομικές και δημογραφικές, υπάρχουν και οι πολιτικές προκλήσεις. Η εμπιστοσύνη στα διανεμητικά συστήματα μειώνεται σταθερά εδώ και τρεις δεκαετίες, αφού κάθε μεταρρύθμιση πρέπει να αποδεικνύεται ότι τα πράγματα θα εξελιχθούν καλύτερα απ' ότι χωρίς τη μεταρρύθμισή τους.

Για την επανάκτηση της εμπιστοσύνης επιχειρείται να ενισχυθεί η διαφάνεια του θεσμού και να καθιερωθεί μια αξιόπιστη διαδικασία μεταρρύθμισης. Στο πνεύμα αυτό, οι προσαρμογές πρέπει να είναι σταδιακές και να αποφεύγεται κάθε επείγουσα επέμβαση που υποσκάπτει την αξιοπιστία του θεσμού. Επίκεντρο στη διαδικασία αυτή είναι τα χαρακτηριστικά κακού μικροοικονομικού σχεδιασμού που υπάρχουν σε διανεμητικά συστήματα καθορισμένης παροχής και δημιουργούν αντικίνητρα, ιδίως στα συστήματα καθορισμένων παροχών που βασίζουν τη σύνταξη αποκλειστικά στο τελευταίο έτος και δεν ανταμείβουν τα πρόσθετα χρόνια δουλειάς. Άλλα παραδείγματα

είναι αυτά των συστημάτων που παρέχουν συντάξεις, οι οποίες δεν συνδέονται αναλογιστικά με την ηλικία συνταξιοδότησης. Αυτά τα αντικίνητρα μετέφεραν την πραγματική ηλικία συνταξιοδότησης σημαντικά νωρίτερα και συνέβαλαν στις οικονομικές πιέσεις των διανεμητικών συστημάτων (Gruber & Wise, 1999).

Για την ενίσχυση της αξιοπιστίας των μεταρρυθμίσεων προτείνεται η εισαγωγή Μηχανισμών Αυτόματης Προσαρμογής (εφεξής ΜΑΠ). Ο ΟΟΣΑ θεωρεί ότι ένας δίκαιος και εκ των προτέρων προβλέψιμος επιμερισμός βαρών μεταξύ των γενεών θα βοηθήσει τα άτομα να ενεργοποιηθούν προσαρμόζοντας ανάλογα την αποταμίευσή τους και τη διαθεσιμότητα τους να εργαστούν (OECD, 2012). Αυτή η σημαντική καινοτομία έχει ταυτόχρονα οικονομικά και πολιτικά οφέλη. Η πολιτική οικονομία των Μ.Α.Π., όπως αναλύεται από τον ΟΟΣΑ, απορροφά εν μέρει τις επιπτώσεις των προκλήσεων και συνάμα προσφέρει το αξιακό πλαίσιο για την επιμήκυνση του εργασιακού βίου (OECD, 2012).

Η παρούσα μεταδιδακτορική μελέτη φιλοδοξεί να ερευνήσει αυτό το σχετικά πρόσφατο εργαλείο συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, τους Μηχανισμούς Αυτόματης δημοσιονομικής Προσαρμογής (Automatic Adjustment Mechanisms, Mécanismes d' Ajustement Automatique), το οποίο εισάγεται στο «νέο ασφαλιστικό σύστημα», δηλαδή το μοντέλο κοινωνικής ασφάλισης έτσι όπως οικοδομείται από το 2010 μέχρι και σήμερα στην Ελλάδα. Το ερευνητικό ενδιαφέρον του αντικειμένου έγκειται κυρίως στη θέσπιση μιας σειράς μηχανισμών («ρητρών») που έχουν σχεδιαστεί να διασφαλίζουν την οικονομική βιωσιμότητα των κύριων και επικουρικών συντάξεων, με έναν ιδιαίτερα πρωτότυπο τρόπο για την παράδοση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στη χώρα.

Οι Μηχανισμοί Αυτόματης Προσαρμογής βασίζονται σε έναν δημόσιο λόγο που θεωρεί ότι η κοινωνική ασφάλιση μπορεί και πρέπει να «αυτο-ρυθμιστεί» και να μπει «σε αυτόματο πιλότο». Πολλές χώρες υιοθετούν αντίστοιχους μηχανισμούς και μεγαλύτερη αποδοχή έχουν αυτοί που αυτοματοποιούν την αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης ανάλογα με την αύξηση του προσδόκιμου ζωής. Θα παρατηρήσουμε ότι η σύντομη ιστορία των μηχανισμών αυτών δεν επιβεβαιώνει προσωρινά τη φιλοδοξία αυτή. Οι υπερασπιστές των Αυτόματων Μηχανισμών βλέπουν σε αυτούς την εξασφάλιση μιας διαρκούς ισορροπίας που θα σημάνει το τέλος των μεταρρυθμίσεων, όπως τις ξέραμε. Δυστυχώς ή ευτυχώς, η εμπειρία από τη χώρα μας διαψεύδει τον στόχο αυτόν, παρότι η διάδοση των Μηχανισμών αυτών από το 2000 είναι εντατική.

Η εισαγωγή αντίστοιχων αυτόματων μηχανισμών δεν σχεδιάζεται μεμονωμένα, αλλά ως ένα (επιπλέον) επίπεδο μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της ριζικής επαναχάραξης των αρχών του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης και του εκ θεμελίων επανασχεδιασμού της λειτουργίας της δημόσιας συνταξιοδοτικής προστασίας. Γι' αυτό, η θέσπιση Μ.Α.Π. είναι εξαρτημένη από την ευρύτερη κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων του συνταξιοδοτικού συστήματος, μεταρρυθμίσεων παραμετρικού ή και διαρθρωτικού χαρακτήρα. Επιχειρείται να αξιολογηθεί η λειτουργία των Μ.Α.Π. ως ενός θεσμού που απο-πολιτικοποιεί τη διαχείριση της οικονομικής βιωσιμότητας των δημοσίων συνταξιοδοτικών προγραμμάτων διανεμητικού χαρακτήρα, προσδίδοντας στην απόφαση προσαρμογής (α) τεχνικά χαρακτηριστικά, δηλαδή διαπίστωση συνδρομής κάποιων μετρήσιμων αλλαγών που επηρεάζουν τη λογιστική ισορροπία του συνταξιοδοτικού συστήματος χωρίς πολιτική αξιολόγηση της καταλληλότητας/αναγκαιότητας προσαρμογής και (β) στοιχεία αποκατάστασης της κοινωνικής δικαιοσύνης, δηλαδή εξασφάλισης μιας σταθερής σχέσης αναλογιστικά ίσης ανταπόδοσης της εισφοροδοτικής επιβάρυνσης μεταξύ διαφορετικών γενεών.

Με τους Μ.Α.Π., όπως αυτοί εμφανίζονται από το 2000 στη διεθνή βιβλιογραφία, προκαθορίζεται η κατεύθυνση των μελλοντικών προσαρμογών με τρόπο που γίνεται προβλέψιμος ο τρόπος προσαρμογής, παρέχοντας περισσότερη διαφάνεια και λιγότερους αιφνιδιασμούς στην εξέλιξη των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων. Παράλληλα, όμως, το δικαίωμα στη σύνταξη, το ύψος της και τα στοιχεία που καθορίζουν την πρόσβαση σε αυτό γίνονται το βασικό στοιχείο προσαρμογής. Η μείωση του ΑΕΠ, η αύξηση του προσδόκιμου ζωής, η μείωση των συνολικών εσόδων ή η αύξηση των δαπανών, οδηγούν εν τέλει σε μία διαρκή μείωση της συνταξιοδοτικής προστασίας. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στην αντίληψη του κινδύνου ως ευκαιρίας που πρέπει να αναληφθεί με ενεργοποίηση του ίδιου του ασφαλισμένου. Ο προκαθορισμός των σταθερών στοιχείων του συστήματος και των μεταβλητών του διαμορφώνει το πλαίσιο για τη διαχείριση του εργασιακού βίου και της σταδιοδρομίας ζωής των ατόμων, στον βαθμό που καλούνται να σταθμίσουν υπεύθυνα τη μακρύτερη παραμονή τους στην αγορά εργασίας ή την ανεπαρκή τους συνταξιοδοτική προστασία.

Στο πρώτο κεφάλαιο, εξετάζονται τα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων με κριτήριο την αλλαγή ή μη παραδείγματος στη συνταξιοδοτική πολιτική και αναφέρεται το ευρύτερο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων στο οποίο εντάσσεται η εισαγωγή Μ.Α.Π. στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, αναλύουμε τα επιμέρους χαρακτηριστικά των Μ.Α.Π.,

τους κατηγοριοποιούμε με αναφορά στη λειτουργία τους και αναφερόμαστε σε Μελέτες Περίπτωσης εισαγωγής Μ.Α.Π. σε συνταξιοδοτικά συστήματα άλλων χωρών.

Στο τρίτο κεφάλαιο, ερευνάται η σύνδεση των Μ.Α.Π. με την ανταποδοτική δικαιοσύνη που επικεντρώνεται στην ίση ανταπόδοση μεταξύ γενεών και αναλύεται η επιρροή των διεθνών οργανισμών στη χρήση τους. Παράλληλα, εξετάζονται τα αποτελέσματα αποπολιτικοποίησης της μεταρρύθμισης, εξατομίκευσης των κοινωνικών κινδύνων και ενίσχυσης της προσφοράς εργασίας για τη διασφάλιση επαρκούς σύνταξης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, αναλύονται τα χαρακτηριστικά και οι στόχοι των Μ.Α.Π. που έχουν ενταχθεί στο ελληνικό σύστημα και αποτιμάται η μέχρι σήμερα εφαρμογή τους.

1.Κοινωνική ασφάλιση ως θεσμός υπό μεταρρύθμιση

1.1 Η προσαρμογή της κοινωνικής ασφάλισης: κατηγοριοποίηση μεταρρυθμίσεων

Τα τελευταία χρόνια πολλές χώρες μεταρρυθμίζουν τα συνταξιοδοτικά τους συστήματα εισάγοντας κεφαλαιοποιητικά χαρακτηριστικά δεύτερου και τρίτου πυλώνα, αν και παραμένουν ακόμα περιορισμένης εμβέλειας στις περισσότερες χώρες (Dixon, 2008). Ο Peter Drucker, το 1976 (Drucker, 1976), αναφερόταν στην ανάπτυξη των συνταξιοδοτικών ταμείων ως τον «μεγάλο παίκτη» στην αμερικάνικη οικονομία που κατέκτησε τη θέση αυτή χωρίς ιδιαίτερο αγώνα, χωρίς καμία κρίση, χωρίς σοβαρά προβλήματα. Αντίθετα, στην Ευρώπη, η ανάπτυξη του θεσμού θεωρούνταν ότι χαρακτηρίζεται από έναν ανεξέλεγκτο νεοφιλελεύθερο χρηματοπιστωτικό τομέα και ασυμβίβαστη με την έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης (Minns, 2001· Engelen, 2003· Langley, 2004· Harmes, 1998· Blackburn, 2002).

Οι πρόσφατες πολιτικές εντούτοις αναπροσανατολίζουν την κοινωνική πολιτική προς την εργασία και την υιοθέτηση μηχανισμών της αγοράς εντός της. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές εμπνέονται από μια νεοφιλελεύθερη αντίληψη για την κοινωνική ασφάλιση, σύμφωνα με την οποία πρέπει να προωθείται η αγορά στον επιμερισμό των εισοδημάτων. Το νέο παράδειγμα κοινωνικής ασφάλισης έγκειται και σε μια επαναπροσέγγιση και αναδιατύπωση της σχέσης του με την οικονομία. Η κοινωνική ασφάλιση πρέπει να γίνει ανταγωνιστική, λιγότερο δαπανηρή και να προτρέπει στην εργασία.

Την ευρύτερη λειτουργία των μεταρρυθμίσεων αυτών μπορούμε να την καταλάβουμε με αναφορά στις εξελίξεις στην οικονομική πολιτική. Ειδικότερα, αναφορικά με τη μακροοικονομική πολιτική, η δημιουργία μιας μεγάλης ευρωπαϊκής αγοράς και η θέσπιση των κριτηρίων του Συμφώνου Σταθερότητας ανταποκρίνονται σε μια συνεκτική αντίληψη για την κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής: μειωμένο δημόσιο χρέος και έλλειμμα, μειωμένος πληθωρισμός, σταθερά επιτόκια. Πρόκειται για την υιοθέτηση νεοκλασικών πολιτικών της προσφοράς που προωθούν τον ελεύθερο ανταγωνισμό μέσω της απορρύθμισης και της ελαστικοποίησης. Συνεπάγονται διαδικασίες διαφοροποίησης της κοινωνικής πολιτικής σε δίπολα (Palier, 2005):

- Κοινωνική ασφάλιση δημόσια και ασφάλιση ιδιωτική
- Προστασία ασφαλισμένων και προστασία αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας

- Προστασία από το κράτος και προστασία από φορείς ασφάλισης πλέον διέπονται όλο και περισσότερο από μία λογική εξατομίκευσης και ιδιωτικοποίησης των κινδύνων.

Το σύνολο των διαστάσεων της «κανονιστικής επαναχάραξης» της κοινωνικής ασφάλισης αντικατοπτρίζει μια σταδιακή προσαρμογή του συστήματος στις νέες οικονομικές πολιτικές που βασίζονται στην προσφορά, τη δημοσιονομική πειθαρχία και την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Για να αξιολογήσουμε τις μεταρρυθμίσεις της κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να εξετάσουμε τον χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων, το αν περιορίζονται σε μια μείωση της γενναιοδωρίας των παροχών ή συνεπάγονται νέους τρόπους να σκεφτόμαστε την κοινωνική ασφάλιση. Η εξέταση μόνο ποσοτικών κριτηρίων που αφορά την εξέλιξη των εσόδων και την εξέλιξη των παροχών είναι σημαντική ως ένας παράγοντας από μια ευρύτερη σειρά παραγόντων που αλλάζουν τη δομή, τους στόχους και τις πρακτικές της κοινωνικής ασφάλισης. Ο Bruno Palier για να κατασκευάσει δείκτες που να αξιολογούν την αλλαγή αυτή βασίζεται στη θεωρία του Peter Hall (Hall, 1986 & 1993). Σύμφωνα με τον Hall, ένα σύστημα δημόσιας πολιτικής χαρακτηρίζεται από σκοπούς, από εργαλεία δράσης και από τον βαθμό ή τον τρόπο χρήσης των εργαλείων αυτών. Εάν μία μεταρρύθμιση μπορεί να αλλάξει μόνο τον βαθμό χρήσης ενός εργαλείου, τότε έχουμε μια αλλαγή πρώτης τάξης που συνεπάγεται έναν υψηλό βαθμό συνέχειας στις δημόσιες πολιτικές. Η εισαγωγή νέων εργαλείων δημόσιας πολιτικής χωρίς αλλαγή των στόχων της ανταποκρίνεται σε μια αλλαγή δεύτερης τάξης. Η αλλαγή δεύτερης τάξης δεν αμφισβητεί τις θεμελιώδεις λογικές των μέχρι τώρα πολιτικών. Μία αλλαγή που αφορά και τα τρία χαρακτηριστικά της δημόσιας πολιτικής (στόχους, εργαλεία, χρήση των εργαλείων) χαρακτηρίζεται από τον Hall ως μεταρρύθμιση τρίτης τάξης που συνεπάγεται μια αλλαγή παραδείγματος της δημόσιας πολιτικής, δηλαδή μια βαθιά αλλαγή της δημόσιας δράσης. Αξιοποιώντας αυτές τις διαφοροποιήσεις μπορούμε να αξιολογήσουμε τις μεταρρυθμίσεις στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, όπως έχει κάνει ο Bruno Palier (2005).

Το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσον οι μεταρρυθμίσεις της τελευταίας δεκαετίας αναφορικά με την κοινωνική ασφάλιση έχουν ως αποτέλεσμα να αλλάξουν τη χρήση των εργαλείων κοινωνικής ασφάλισης, τα ίδια τα εργαλεία ή τη συνολική λογική της κοινωνικής ασφάλισης όπως τη γνωρίζαμε. Πρόκειται για μια απλή πολιτική περιορισμού της έκτασης ή η αναδιάρθρωσή της σε νέα θεμέλια; Σε ποιο βαθμό οι νέες πολιτικές μεταρρυθμίζουν τους υπάρχοντες μηχανισμούς ή βασίζονται

σε μια νέα αντίληψη για την κοινωνική ασφάλιση; Σε ποιο βαθμό η λειτουργία της είναι να τροποποιήσει τις συμπεριφορές και όχι πια να προστατεύει τα άτομα εναντίον των κοινωνιών; Η προσέγγιση που ακολουθείται στέκεται περισσότερο στις θεωρητικές και πολιτικές προσεγγίσεις του θεσμού, ειδικότερα με την αντίληψη για τη σχέση του θεσμού με τα δημόσια οικονομικά και την ανάπτυξη, τις λειτουργίες της κοινωνικής ασφάλισης που προωθούν την επανεμπορευματοποίηση της εργασίας, το ρόλο της κοινωνικής αλληλεγγύης και της διαχείρισης του κοινωνικού κινδύνου.

Διαχωρίζοντας το ανταποδοτικό από το μη ανταποδοτικό, οι κοινωνικές ασφαλίσεις γίνονται όλο και λιγότερο αλληλέγγυες (Palier, 2005). Οι κοινωνικές ασφαλίσεις σταδιακά παραχωρούν τη θέση τους σε εξατομικευμένες ασφαλίσεις όπου οι ασφαλισμένοι καλούνται να πληρώνουν ατομικά για την προστασία τους. Η λογική της αγοράς αναπτύσσεται εντός των κοινωνικών ασφαλίσεων και ειδικότερα εντός της «ανταποδοτικής» τους διάστασης. Η έννοια της ίσης ανταπόδοσης (και όχι πια της ισότητας) εισάγεται ως νέα αρχή δικαιοσύνης. Στο πλαίσιο αυτό οι ασφαλίσεις πρέπει να ανταποκρίνονται στο ποσοστό των καταβαλλόμενων εισφορών αναπαράγοντας έτσι της ανισότητες της ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς εργασίας. Ταυτόχρονα, ενώ η κοινωνική ασφάλιση είχε ως βασικό ρόλο την εγγύηση ενός επιπέδου αυτονομίας των ατόμων σε σχέση με την αγορά εργασίας, οι νέες κοινωνικοασφαλιστικές παροχές οφείλουν να παροτρύνουν τα άτομα να επιστρέψουν πιο γρήγορα ή να παραμένουν περισσότερο στην αγορά εργασίας.

Αυτή η νέα αντίληψη βασίζεται στους στόχους που σχετίζονται λιγότερο με την αναδιανομή και την ισότητα και περισσότερο με την ίση ανταπόδοση (αναλογική ισότητα). Σε στόχους προστασίας που συνδέονται λιγότερο με την εγγύηση ενός εισοδήματος αναπλήρωσης και περισσότερο με την παραμονή στην εργασία. Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις προσαρμόζουν τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης σε μία «κοινωνική πολιτική της προσφοράς αντί της ζήτησης» (Palier, 2005). Οι συνταξιοδοτικές ανισότητες είναι πλέον ανεκτές ως αναγκαίο κακό στο όνομα της ενεργοποίησης των εργαζομένων να αναλάβουν τον κίνδυνο παραμονής στην αγορά εργασίας.

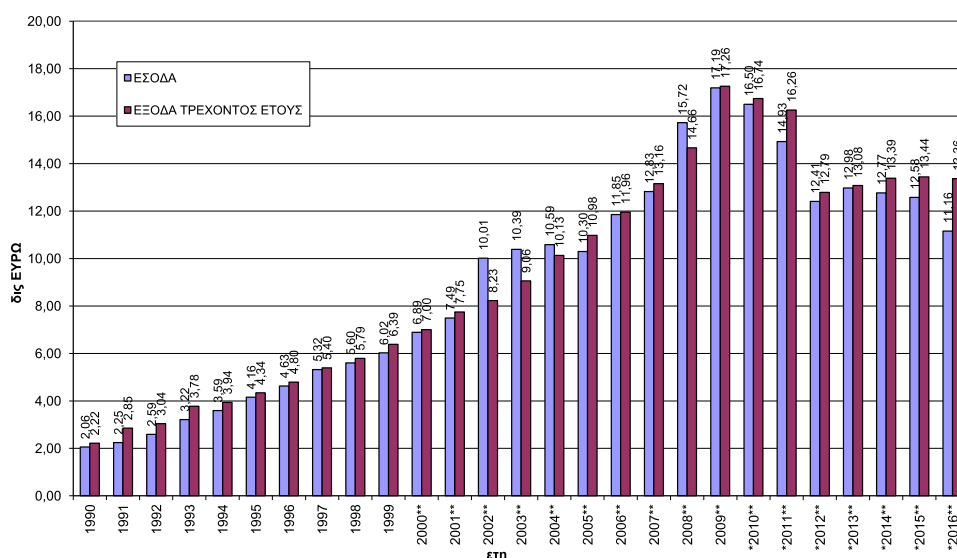
Από τη δεκαετία του 1990 είναι εμφανείς οι απόπειρες εξορθολογισμού του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Επιχειρείται ο περιορισμός των αναδιανεμητικών στρεβλώσεων που βασίζονται στον οργανωτικό κατακερματισμό και ταυτόχρονα επιχειρείται η μείωση των δημοσιονομικών πιέσεων. Η συνταξιοδοτική πολιτική στην Ελλάδα αποτελεί τη μερίδα του λέοντος των κοινωνικών δαπανών

(Katrungalos & Lazarides, 2003), οπότε οι μεταρρυθμίσεις επικεντρώνονται κατά κύριο λόγο στον συνταξιοδοτικό τομέα. Τα κοινωνικά και αναδιανεμητικά χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης έχουν αρχίσει να αλλοιώνονται/διαβρώνονται στη διάρκεια μιας μακράς διαδρομής μεταρρυθμίσεων που ριζοσπαστικοποιείται με αφορμή τη κρίση δημόσιου χρέους, από το 2010 μέχρι και σήμερα. Από το 2010, το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα είναι σε κατάσταση δομικού επανασχεδιασμού. Στοχοθετείται και υλοποιείται σταδιακά ένα νέο ασφαλιστικό σύστημα με θεμελιωδώς διαφορετικούς κανόνες κοινωνικής ασφάλισης, νέα ισορροπία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, με νέα αρχιτεκτονική του συνταξιοδοτικού συστήματος, με νέες αρχές νομιμοποίησης και δικαιοσύνης.

Αιτία ή αφορμή, η κρίση του ελληνικού δημοσίου χρέους ήταν ο καταλύτης για την υπέρβαση κοινωνικών και πολιτικών αντιστάσεων (Στεργίου, 2015). Η δραστική μείωση των συντάξεων αποτέλεσε ένα σημαντικό μέρος της ευρύτερης πολιτικής «εσωτερικής υποτίμησης» (Sakellariopoulos, 2019) που έπληξε καθοριστικά την αγορά εργασίας με απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, ελαστικοποίηση των μορφών εργασίας και μείωση των μισθών σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (Κουζής, 2016). Η κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία που συγκροτεί το νέο ασφαλιστικό σύστημα της χώρας είναι ογκώδης, αλλά μεταξύ των επιμέρους διατάξεων, μπορεί κανείς να εντοπίσει κάποιες αλλαγές-σταθμούς που αποτελούν τη βάση αναφοράς και να εξετάσει σε ποιο βαθμό τα χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων συνιστούν αλλαγή παραδείγματος κοινωνικο-ασφαλιστικής πολιτικής.

Στο παρακάτω Γράφημα μπορούμε να παρατηρήσουμε την εξέλιξη εσόδων/εξόδων του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης από το 1990 έως το 2016.

Γράφημα 1. Εξέλιξη εσόδων/δαπανών, 1990-2016



Πηγή: Χρονοσειρές ΙΚΑ (2016)

Στην ελληνική περίπτωση μεταρρύθμισης της κοινωνικής ασφάλισης εμφανίζεται η διαφοροποίηση των ανωτέρω δίπολων σε τρία επίπεδα, αν και άνισα. Ενώ η εισαγωγή κεφαλαιοποιητικών στοιχείων και η καθαρή ιδιωτικοποίηση παραμένει περιορισμένη, η «προνοιοποίηση» και η «εξατομίκευση» έχουν αφήσει εμφανές το στίγμα τους στο Ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης μέχρι σήμερα. Για την ακρίβεια αλληλοσυμπληρώνονται και αλληλοενισχύονται.

Κατά την πρώτη φάση συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων, οι ρυθμίσεις περιορίζονται στην κάλυψη χρηματοδοτικών ελλειμμάτων των δημόσιων αναδιανεμητικών συστημάτων μέσω παραμετρικών αλλαγών. Κατά κανόνα, αυτό επιτυγχάνεται με την αύξηση του ποσοστού εισφοράς και την κάλυψη των ετήσιων ελλειμμάτων από τον κρατικό προϋπολογισμό. Αυτές οι αλλαγές πρώτης και δεύτερης τάξης συνιστούν μια ήπια μορφή προσαρμογής των συνταξιοδοτικών συστημάτων εντός του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου και . Οι Jessoula και Hinrichs εντοπίζουν πέντε μεταρρυθμιστικές κατευθύνσεις που εντάσσονται στο προϋφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο (Hinrichs & Jessoula, 2012):

- i) Αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης, εξίσωση των ορίων ηλικίας μεταξύ ανδρών και γυναικών και υλοποίηση πολιτικών ενεργού γήρανσης.
- ii) Μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης και εισαγωγή περιορισμών στην τιμαριθμική αύξηση συντάξεων
- iii) Μεγαλύτερη σύνδεση μεταξύ εισφορών/παροχών για μεγαλύτερη αναλογιστική δικαιοσύνη.

- iv) Εναρμόνιση των κοινωνικο-ασφαλιστικών κανόνων (επιλεξιμότητα, εισφορές, υπολογισμός παροχών) μεταξύ διαφορετικών κοινωνικοεπαγγελματικών κατηγοριών.
- v) Υιοθέτηση στοχευμένων μέτρων κάθετης αναδιανομή για χαμηλοσυνταξιούχους.

Στα συνταξιοδοτικά συστήματα «ενός μοναδικού πυλώνα» όπως το ελληνικό, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, η τάση αυτή αρχίζει να μεταλλάσσεται και να εξελίσσεται σε μία δεύτερη φάση μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών που δεν αποσκοπούν μόνο στον περιορισμό των συνταξιοδοτικών δαπανών αλλά και στην ανάπτυξη του Δεύτερου πυλώνα συντάξεων κεφαλαιοποιητικού επαγγελματικού (occupational) χαρακτήρα. Οι αλλαγές που συνιστούν αλλαγή παραδείγματος αντί της ακολούθησης της θεσμικής πεπατημένης (path dependency) (Korpi, 2001), επικεντρώνονται στη ριζοσπαστικοποίηση των μεταρρυθμίσεων και ετοιμάζουν το πεδίο για την ανάπτυξη πολλαπλών πυλώνων σύνταξης. Αυτή η νέα φάση των μεταρρυθμίσεων συνεπάγεται μια νέα ισορροπία μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής συνταξιοδοτικής προστασίας, διασφαλίζοντας τις θεσμικές και πραγματικές συνθήκες για μία μικτή οικονομία της συνταξιοδοτικής προστασίας στον οποίο ο κεφαλαιοποιητικός πυλώνας διαδραματίζει κεντρικό ρόλο (Beresford & Croft, 1984· Evers & Svetlik, 1993· Powell & Barrientos, 2004). Ο δημόσιος διανεμητικός πυλώνας κατέχει μικρότερη συμμετοχή στη συνταξιοδοτική προστασία, ενώ αναπτύσσονται διάφορα συνταξιοδοτικά προϊόντα μεταφέροντας το συνταξιοδοτικό κίνδυνο και τη συνταξιοδοτική επιλογή από τους δημόσιους φορείς κοινωνικής ασφάλισης στους ίδιους τους ασφαλισμένους. Η κρατική ρύθμιση επικεντρώνεται ολοένα και περισσότερο στην εποπτεία της λειτουργίας των επαγγελματικών ταμείων αντί της απευθείας παροχής δημόσιας συνταξιοδοτικής προστασίας (Burchardt et al., 1999· Beland & Gran, 2008). Η διάκριση με κριτήριο το δημόσιο-ιδιωτικό καθίσταται σταδιακά λιγότερο σημαντική (Stergiou, 2011) και γίνεται πιο επίκαιρη η διάκριση με κριτήριο του συλλογικού ή εξατομικευμένου επιμερισμού συνταξιοδοτικών κινδύνων και με κριτήριο το βαθμό κοινωνικής αναδιανομής πόρων (Einerhand & Nekkers, 2004).

1.2 Κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα στη συγκυρία της κρίσης

Τα μέτρα λιτότητας που αφορούν στις συντάξεις στην Ελλάδα είναι πρωτοφανή στα επίπεδα της ιστορίας της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής. Οι δραστικές περικοπές των συντάξεων την περίοδο 2010-2015 εισάγονται κάθε έξι μήνες κατά μέσο όρο (Κουμαριανός, 2018). Οι πολιτικές μείωσης του συνταξιοδοτικού κόστους γίνονται με έναν συνδυασμό βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων ρυθμίσεων, με αποτέλεσμα τη δραστική μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών. Οι συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις έχουν δυσμενέστερες επιπτώσεις στη συντριπτική πλειοψηφία των εργαζόμενων στην ελληνική αγορά εργασίας. Ειδικότερα, όμως, οι επισφαλείς εργαζόμενοι, οι εργαζόμενοι σε άτυπες μορφές απασχόλησης αντιμετωπίζουν μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας κατά τη διάρκεια συνταξιοδότησης (Eurofound, 2018), λόγω της στενής σύνδεσης του εισοδήματος κατά τη διάρκεια της εργασίας με το συνταξιοδοτικό εισόδημα. Η συσσώρευση μειώσεων των συντάξεων από το 2010 οδήγησε σε μία μεσοσταθμική μείωση των συντάξεων στο 40% ή περικοπή σωρευτικά 63 δις. Ευρώ (Ρομπόλης, Μπέτσης, 2019) κατά προσέγγιση 20-25% στους χαμηλοσυνταξιούχους και μέχρι 50% στις υψηλότερες συντάξεις (Νεκτάριος κ.α., 2018). Σύμφωνα με τις στατιστικές του συστήματος (ΗΔΙΚΑ, 2018), η διάμεση σύνταξη φτάνει τα 674,11 ευρώ, 30% των συνταξιούχων λαμβάνουν κύρια σύνταξη κάτω των 500 ευρώ (μέση σύνταξη 369,74 ευρώ) και 35% των συνταξιούχων λαμβάνουν κύρια σύνταξη από 500 έως 1.000 ευρώ (μέση σύνταξη 681,37 ευρώ).

Οι παραμετρικές αλλαγές της περιόδου 2010-2019 συνίστανται στο πάγωμα της τιμαριθμικής προσαρμογής των συντάξεων και στη μείωση των συντάξεων, στην αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης και του απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης, στη μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης και στην εισαγωγή ποινών πρόωρης συνταξιοδότησης. Οι παρεμβάσεις του 2010 (Ν.3863/2010 και 3865/2010), του 2012 (Ν.4093/2012) και του 2015 (Ν.4336/2015) αύξησε το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης για όλους τους ασφαλισμένους, άνδρες και γυναίκες, στα 67 ή στα 62 για αυτούς που έχουν 40 ασφάλισης. Η επάρκεια των δημόσιων συντάξεων μειώθηκε αισθητά με την επιμήκυνση του απαραίτητου χρόνου ασφάλισης για πλήρη σύνταξη από τα 35 στα 40 έτη, ενώ για την ίδια κατηγορία σύνταξης η νόμιμη ηλικία μετατίθεται από τα 58 στα 62 έτη. Ανεξάρτητα από τα κριτήρια θεμελίωσης σύνταξης, ο υπολογισμός των συντάξεων άλλαξε θεμελιωδώς με τη μετάβαση από το μοντέλο καθορισμένων παροχών που βασίζεται σε συντάξιμο μισθό του τελευταίου έτους ή των τελευταίων ετών προς ένα μοντέλο όπου συνυπολογίζονται τα εισοδήματα από όλων των

εργασιακό βίο. Η μείωση του συντάξιμου μισθού συνοδεύτηκε από δραστική μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης από 80% σε 42% για το ανταποδοτικό της τμήμα. Αυτές οι αρχές αναλογιστικής ουδετερότητας και σύνδεσης των εισφορών με τις παροχές σε ατομικό επίπεδο αναπόφευκτα οδηγούν σε ανισότητες του συνταξιοδοτικού εισοδήματος αφού οι εισοδηματικές διαφορές κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου αντανakλώνται άμεσα ως εισοδηματικές διαφορές κατά τη διάρκεια του συνταξιοδοτικού βίου. Οι επισφαλείς ελαστικά εργαζόμενοι έρχονται αντιμέτωποι με το φάσμα της συνταξιοδοτικής φτώχειας (Schmidt & Wagner, 2017). Το ανταποδοτικό τμήμα της σύνταξης συνδέεται και αναπληρώνει χαμηλά ποσοστά αναπλήρωσης ακόμα και στα πιο χαμηλά εισοδήματα (άρθρο 8 Ν.4387/2016).

Το 2010, όταν τίθενται οι βασικοί άξονες της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, το «ασφαλιστικό» αντιμετωπίζεται με όρους εθνικού ζητήματος:

«Σήμερα είναι απολύτως ξεκάθαρο το ιστορικό δίλημμα ενώπιον του οποίου βρισκόμαστε δεν είναι αν ως Πολιτεία θα διαχειριστούμε επιτυχώς ή όχι μία, οσοδήποτε μεγάλη, κρίση του ασφαλιστικού μας συστήματος. Το ιστορικό δίλημμα που αντιμετωπίζουμε είναι αν με την πολιτική μας θα επιτρέψουμε ή θα αποτρέψουμε την επικείμενη κατάρρευση του θεσμού που συνιστά το θεμέλιο του κοινωνικού μας κράτους. Αν θα περισώσουμε την κορυφαία κατάκτηση των εργαζομένων της πατρίδας μας. Αν θα εμπεδώσουμε, αυτή τη φορά σε γερά θεμέλια, το οικοδόμημα της διαγενεακής και κοινωνικής αλληλεγγύης, χωρίς το οποίο δεν υπάρχει ευνομούμενη και ευημερούσα Πολιτεία. Ο Πρωθυπουργός έδωσε ευθέως το μέτρο της πρόκλησης, όταν αποκάλυψε το Ασφαλιστικό «εθνικό ζήτημα». Το παρόν σχέδιο νόμου εδράζεται ακριβώς στην επίγνωση ότι το πρόβλημα που καλούμαστε να αντιμετωπίσουμε και να υπερβούμε έχει εθνικές διαστάσεις. Και το επιλύουμε έχοντας βασικό μας γνώμονα το αίτημα της κοινωνικής δικαιοσύνης» (Αιτιολογική Έκθεση, 2010).

Και η μεταρρύθμιση του 2010 προχωράει σε έναν κρίσιμο διαχωρισμό λειτουργιών της κοινωνικής παροχής. Όχι αυτόν της κοινωνικής πρόνοιας από την κοινωνική ασφάλιση, αυτός είναι εμπεδωμένος στη θεωρία της κοινωνικής ασφάλισης (Ματθαίου, 1996). Προχωράει στον εννοιολογικό και λειτουργικό διαχωρισμό μεταξύ της κοινωνικής ασφάλισης και της αλληλεγγύης.

Με οδηγό μας την πείρα του παρελθόντος, τους προβληματισμούς και τις αγωνίες των εργαζομένων αλλά και τον ευρύ κοινωνικό διάλογο που προηγήθηκε, ο ριζικός μετασχηματισμός που εισηγούμαστε στην εθνική αντιπροσωπεία έχει ως αφετηρία και βάση του την αποσαφήνιση των ρόλων που διαδραματίζουν στα ασφαλιστικά μας πράγματα το κράτος, οι κοινωνικοί εταίροι και ο κάθε εργαζόμενος ξεχωριστά. Η αποσαφήνιση των ρόλων γίνεται κυρίως με τη διάκριση μεταξύ ασφάλισης και αλληλεγγύης. Σκοπός μας είναι να καταστούν απολύτως σαφή στους συμπολίτες μας δύο πράγματα: τι υποχρεούνται να εισφέρουν και τι δικαιούνται να προσδοκούν.

Οι πρώτες, οι προνοιακού τύπου παροχές, συνιστούν έκφραση της κοινωνικής αλληλεγγύης και προορίζονται για όσους έχουν ανάγκη την κρατική μέριμνα, ακόμη και αν αυτοί δεν έχουν προλάβει να θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα

ή είναι ανασφάλιστοι. Οι δεύτερες, αποτελούν παροχές των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης προς τους ασφαλισμένους τους, ήτοι αναλογική ανταπόδοση για τις εισφορές που οι τελευταίοι κατέβαλαν κατά τη διάρκεια του ασφαλιστικού τους βίου. Η βασική σύνταξη αποτελεί έμπρακτη εφαρμογή της αρχής της διανεμητικής δικαιοσύνης, η δε αναλογική, έμπρακτη εφαρμογή της αρχής της ανταποδοτικής δικαιοσύνης (Αιτιολογική Έκθεση, 2010, δική μας υπογράμμιση).

Αυτή η αναδιάταξη θεμελιωδών αξιών, με την οποία το δημόσιο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης τείνει προς αγοραίες λογικές, προωθείται εμφανώς για να το καταστήσει πιο φιλικό και πιο συμβατό με τις πολιτικές ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας (Τήνιος, 2016). Προωθείται, με τον τρόπο αυτό, μια νέα σχέση κοινωνικού-οικονομικού, με σαφή προτεραιότητα στην απορρυθμισμένη οικονομία και τη συνακόλουθη εργαλειοποίηση των κοινωνικοασφαλιστικών πολιτικών προς όφελος της οικονομίας. Για να γίνει αυτό, ο νομοθέτης του 2010 μας προτρέπει να απαγκιστρωθούμε από τις υφιστάμενες ιδεολογικές προσλήψεις του θεσμού κοινωνικής ασφάλισης. Η κρίση έχει επομένως τρεις διαστάσεις: δημογραφική, δημοσιονομική και αναπτυξιακή διάσταση.

Στη δική μας αντίληψη, το ζήτημα της κοινωνικής ασφάλισης παραμένει πάντα ζήτημα διανομής και αναδιανομής του πλούτου μιας χώρας. Όμως αυτό ακριβώς είναι που λείπει από την σημερινή Ελλάδα: η παραγωγή πλούτου. Χωρίς παραγωγή πλούτου, σοβαρή αναδιανομή δεν μπορεί να επιχειρηθεί. Και χωρίς την αναστύλωση της καταρρέουσας παραγωγικής μας βάσης, χωρίς την εξυγίανση του υπερχρεωμένου μας κράτους, νέος πλούτος δεν μπορεί να παραχθεί. Το ίδιο το κορυφαίο αίτημα της κοινωνικής δικαιοσύνης, έκφανση και εφαρμογή της οποίας είναι ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, χωρίς παραγωγική οικονομία και υγιές κράτος μένει γράμμα κενό.

Με την έννοια αυτή, η σωτηρία της κοινωνικής ασφάλισης στην πατρίδα μας δεν είναι θέμα στενά ιδεολογικό. Η χώρα βρίσκεται σε περίοδο έκτακτης ανάγκης. Παρωχημένοι ιδεολογικοί ανταγωνισμοί εδώ δεν βοηθούν. Από το σημερινό τέλμα μπορεί να μας βγάλει μόνο ένα πνεύμα γνήσιας εθνικής και κοινωνικής συστράτευσης και συνεισφοράς... Ιδίως σε συνθήκες κρίσης όπως οι σημερινές, δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής το γεγονός πως οι συνταξιοδοτικές παροχές αντανακλούν στην ενεργό ζήτηση. Η αναδιανομή εισοδήματος που επιτυγχάνεται μέσω του συνταξιοδοτικού συστήματος τροφοδοτεί την ανάπτυξη (Αιτιολογική Έκθεση, 2010).

Από την αρχική μεταρρύθμιση του 2010, προκύπτει, επίσης, ότι η αναδιάρθρωση της κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι προϊόν εξαναγκασμού αλλά προϊόν πολιτικής βούλησης για την επιτακτικότητα της μεταρρύθμισης. Σημειωτέον ότι το 1/7 που αναφέρεται ότι απέκλινε από τις συστάσεις, τελικά υιοθετήθηκε 2 χρόνια μετά, με τον Ν.4093/2012.

Οι προτεινόμενες αλλαγές συμπίπτουν κατά τα εξήμισι έβδομα με τις επτά συστάσεις που απηύθυνε προς την ελληνική κυβέρνηση το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών της Ε.Ε. στις 16 Φεβρουαρίου του τρέχοντος έτους,

βάσει του άρθρου 121 παρ. 4 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε. (Η μόνη εξαιρετική περίπτωση αφορά την σύσταση να αυξηθούν τα όρια ηλικίας πέραν του 65ου έτους.) Επίσης συμπίπτουν κατά σημαντικό βαθμό με τις συστάσεις άλλων διεθνών οργανισμών, όπως ο ΟΟΣΑ. Η σύμπτωση αυτή δεν προέκυψε από την εκ των υστέρων ευθυγράμμιση μας με τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ, αλλά από την κατανόηση εκ μέρους μας της αναγκαιότητας αυτών των αλλαγών, όπως αυτή δηλώθηκε ήδη από τις 8 Δεκεμβρίου 2009 και εξειδικεύτηκε στις 9 Φεβρουαρίου 2010 με τις προτάσεις που καταθέσαμε στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου για το Ασφαλιστικό (Αιτιολογική Έκθεση, 2010).

Αναφορικά με την κύρια σύνταξη, προτείνεται μια νέα αρχιτεκτονική που αφορά τους στόχους, την αλληλεγγύη, τη χρηματοδότηση. Η κύρια σύνταξη διαχωρίζεται σε δύο τμήματα, τη βασική (τώρα εθνική) και την αναλογική (τώρα ανταποδοτική) με άλλα κριτήρια πρόσβασης και διαφορετικό τρόπο υπολογισμού των επιμέρους ποσών. Η αναλογική σύνταξη είναι η «κατά κυριολεξία σύνταξη, η οποία θα αναλογεί στα χρόνια εργασίας εκάστου ασφαλισμένου και στο ποσό των εισφορών που θα έχει καταβάλει στη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Ο επαναπροσδιορισμός του ύψους της αναλογικής σύνταξης παύει εφεξής να αποτελεί αντικείμενο της κυβερνητικής εισοδηματικής πολιτικής, όπως είναι σήμερα, και γίνεται με αντικειμενικό τρόπο: με συνυπολογισμό των τιμαριθμικών μεταβολών και των οικονομικών δυνατοτήτων των οικείων Φ.Κ.Α. Η διακριτική ευχέρεια της εκάστοτε κυβέρνησης να παρεμβαίνει, καταργείται. Με το νέο καθεστώς, δεν θα χάνεται ούτε ένα ένσημο, ο δε εργαζόμενος, καθίσταται πλέον φύλακας και συνδιαμορφωτής του επιπέδου της σύνταξής του». Προκύπτει πανηγυρικά τόσο ο χαρακτήρας αποπολιτικοποίησης της νέας αρχιτεκτονικής των δημόσιων συντάξεων, όσο και η συμμετρική μεταβίβαση της ευθύνης για την επάρκεια της σύνταξης στον εργαζόμενο και τις επιλογές του.

Προβλέπονται μειώσεις παροχών και αύξηση των προϋποθέσεων πρόσβασης στο συνταξιοδοτικό δικαίωμα, με τη σταδιακή επιμήκυνση του απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης και των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης. Οι δίδυμοι νόμοι του 2010, 3863 και 3865 για τον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, εμπεριέχουν όλα τα στοιχεία σχεδιασμού του νέου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Εμπεριέχονται θεσμικές καινοτομίες όπως (Αιτιολογική Έκθεση Ν.3863/2010):

- η ενιαία δομή της κύριας σύνταξης
- ο ενιαίος φορέας διαχείρισης των αποθεματικών και της περιουσίας των Φ.Κ.Α.
- ο ενιαίος μηχανισμός ελέγχου καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών
- το ενιαίο σύστημα διαχείρισης των πόρων των κλάδων υγείας των Φ.Κ.Α.

- το ενιαίο σύστημα ελέγχου των δαπανών υγείας
- το ενιαίο σύστημα προμηθειών των Φ.Κ.Α.
- το ενιαίο καθεστώς συνταξιοδότησης, με κοινές προϋποθέσεις και όρους, για όλες τις κατηγορίες των εργαζομένων
- το ενιαίο καθεστώς ασφάλισης όσων συνταξιούχων απασχολούνται μετά τη συνταξιοδότησή τους σε άλλες θέσεις εργασίας
- ο ενιαίος φορέας πιστοποίησης και αξιολόγησης της αναπηρίας
- το ενιαίο και πάγιο σύστημα κατάρτισης του καταλόγου των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων
- ο ενιαίος φορέας πρωτοβάθμιας υγείας
- ο ενιαίος τρόπος διεκπεραίωσης μέσω του τραπεζικού συστήματος όλων των συναλλαγών στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων
- το ενιαίο κέντρο ελέγχου και πληρωμής συντάξεων
- το ενιαίο και πάγιο σύστημα ρύθμισης των οφειλών στα Ταμεία.

Το 2012 αποτελεί τον επόμενο σημαντικό σταθμό συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, όταν οι επικουρικές συντάξεις εντάσσονται ένα δημόσιο ασφαλιστικό φορέα που λειτουργεί με τους κανόνες της νοητής κεφαλαιοποίησης καθορισμένων εισφορών. Ο Ν.4052/2012, υλοποιώντας τις δεσμεύσεις του Δευτέρου Μνημονίου, απομακρύνεται πλήρως από τις επικουρικές συντάξεις, όπως τις γνωρίζαμε μέχρι τότε, θεσπίζοντας μια κυμαινόμενη επικουρική σύνταξη ανάλογα με τις διακυμάνσεις των ετήσιων εσόδων του νέου ταμείου. Βασική αρχή της μεταρρύθμισης του 2012 αποτελεί η απόσυρση της κρατικής εγγύησης από τις επικουρικές συντάξεις (ουδετερότητα του κρατικού προϋπολογισμού) και η αποκλειστική χρηματοδότηση από τις σχετικές εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών.

Για τον σκοπό αυτόν, θεσπίζονται οι απαραίτητοι μηχανισμοί λογιστικής καταγραφής σε ατομικό λογαριασμό του συσσωρευόμενου συνταξιοδοτικού κεφαλαίου και η ενσωματωμένη σύνδεση στον τρόπο υπολογισμού της παροχής του χρόνου συνταξιοδότησης με το προσδόκιμο ζωής στον χρόνο αυτό. Μέχρι την ολοκλήρωση της Μελέτης, τελευταίο σταθμό αναφοράς αποτελεί η μεταρρύθμιση του 2016, η οποία υιοθετείται στα πλαίσια υλοποίησης του Τρίτου Μνημονίου. Ο Ν.4387/2016 ενοποιεί:

- Όλους τους φορείς κύριας σύνταξης μισθωτών του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, ελεύθερων επαγγελματιών και αγροτών στον Ενιαίο Φορέα κοινωνικής ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.).

- Όλους τους φορείς επικουρικής σύνταξης και εφάπαξ παροχών, δημιουργώντας το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.).
- Τον τρόπο υπολογισμού σε όλες τις κύριες συντάξεις, μελλοντικές και ήδη καταβαλλόμενες.
- Τον τρόπο υπολογισμού των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης ανεξάρτητα από τη φύση της εργασιακής σχέσης.

Η φιλόδοξη οργανωτική ενοποίηση ενός παραδοσιακά κατακερματισμένου θεσμού συνοδεύεται με την προσπάθεια ενοποίησης κανόνων κοινωνικής ασφάλισης. Οι δύο θεμελιώδεις αρχές που επικαλείται η μεταρρύθμιση του 2016 είναι η ισονομία και η κοινωνική δικαιοσύνη. Η ισονομία ορίζεται ως το γεγονός ότι θεσπίζονται όμοιοι κανόνες για όλους, παλαιούς και νέους συνταξιούχους, εργαζόμενους στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους. Η κοινωνική δικαιοσύνη ορίζεται ως εισαγωγή του θεσμού της εθνικής σύνταξης ώστε να επιτυγχάνεται αναδιανομή, να αμβλύνονται οι κοινωνικές ανισότητες και να εξασφαλίζεται επαρκής σύνταξη και για τις επισφαλείς κοινωνικά ομάδες.

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν.4387/2016, η μεταρρύθμιση:

Επιτυγχάνει τη διοικητική αποτελεσματικότητα του συστήματος και απλοποιεί τις διαδικασίες, ενοποιώντας τους φορείς ασφάλισης σε ένα και διακρίνοντας πλήρως προνοιακές και ασφαλιστικές παροχές. Θεσπίζεται ένας εθνικός φορέας κοινωνικής ασφάλισης με ένταξη σε αυτόν όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, χωρίς εξαίρεση, γιατί διαφορετικά το εγχείρημα της ενοποίησης θα υπονομευθεί στο σύνολό του.

Τούτο αποτελεί διαχρονικό αίτημα εξορθολογισμού από την εποχή του Ελευθερίου Βενιζέλου, ο οποίος οραματίστηκε ένα φορέα για όλους τους Έλληνες. Η απλοποίηση του τρόπου ασφάλισης θα διευκολύνει τις επιχειρήσεις στη λειτουργία τους, ενώ η μείωση της γραφειοκρατίας, κατά τη χορήγηση των παροχών, θα επιτρέψει την ευκολότερη και όχι χρονοβόρα πρόσβαση των ασφαλισμένων στις παροχές (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4387/2016).

Η διακηρυσσόμενη ισονομία του νέου ασφαλιστικού συστήματος βασίζεται στη θέσπιση ενιαίων κανόνων. Ως ενιαίοι κανόνες νοούνται όσον αφορά στις εισφορές, τα ενιαία ποσοστά εισφορών με βάση υπολογισμού τους το πραγματικό εισόδημα. Όσον αφορά στις παροχές, καθιερώνεται ενιαίος τρόπος υπολογισμού της σύνταξης, κύριας και επικουρικής, για παλιούς και νέους ασφαλισμένους, με βάση το μέσο εργασιακό εισόδημα και ίδια ποσοστά αναπλήρωσης για όλους.

Η κύρια σύνταξη εφεξής αποτελείται από δύο τμήματα, την εθνική και την ανταποδοτική. Θεσμοθετείται εθνική σύνταξη, η οποία χρηματοδοτείται απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό, όχι από τις εισφορές. Θεσπίζεται χωρίς εισοδηματικά

κριτήρια και αποσκοπεί στην εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου σύνταξης στα πλαίσια της εθνικής αλληλεγγύης. Η Εθνική Σύνταξη θα καταβάλλεται σε όλους όσους διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα για τουλάχιστον 15 χρόνια, μεταξύ του 15ου και του 67ου έτους της ηλικίας τους ή του έτους της ηλικίας τους στο οποίο, κατά τις οικείες διατάξεις, θεμελιώνουν δικαίωμα πλήρους σύνταξης. Το ποσό της μειώνεται για τους συνταξιούχους λόγω γήρατος κατά 1/40 για κάθε χρόνο που υπολείπεται των σαράντα χρόνων διαμονής στην Ελλάδα, μεταξύ του 15ου και του 67ου έτους της ηλικίας. Για την πρώτη εφαρμογή του νόμου αυτού, η Εθνική Σύνταξη ορίζεται στα 384 ευρώ κάθε μήνα εφόσον έχουν συμπληρωθεί τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης το οποίο βαίνει μειούμενο κατά 2 % για κάθε έτη ασφάλισης που υπολείπεται μέχρι τα 15 έτη.

Στην εθνική σύνταξη προστίθεται η ανταποδοτική σύνταξη που αποσκοπεί στο διασφάλιση ενός εισοδήματος σύνταξης όσο δυνατόν εγγύτερα στο εισοδηματικό επίπεδο κατά το σύνολο της διάρκειας του εργασιακού βίου. Η ανταποδοτική σύνταξη βασίζεται στο αναδιανεμητικό σύστημα προκαθορισμένων παροχών, με τρόπο που να εξασφαλίζει αναδιανομή προς τα κάτω. Ο νέος τρόπος υπολογισμού των συντάξεων, λόγω της παρουσίας της εθνικής σύνταξης, καταλήγει σε μεγαλύτερα ποσοστά αναπλήρωσης για τα χαμηλά εισοδήματα, πάνω από 80% για μηνιαίο εισόδημα μέχρι 1.000 Ευρώ, εφόσον βέβαια πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις για πλήρη σύνταξη (ηλικία, χρόνος ασφάλισης, χρόνος διαμονής).

Σε αυτές τις αλλαγές προστίθεται επομένως μια νέα αρχιτεκτονική για τον πρώτο πυλώνα των συντάξεων. Η σύνδεση κύριας και επικουρικής σύνταξης αλλάζει με κριτήριο τη διάκριση μεταξύ ανταποδοτικού και μη ανταποδοτικού μέρους των συνταξιοδοτικών παροχών. Ενώ δηλαδή ακόμα υφίσταται η θεσμική διάκριση μεταξύ κύριας και επικουρικής σύνταξης, οι μεταρρυθμίσεις από το 2010 και μετά, εμπνεόμενες από τις διαφορετικές λειτουργίες των συντάξεων στο μοντέλο των πολλαπλών πυλώνων, εγκαθιδρύουν μια σιωπηρή διάκριση ρόλων με κριτήριο την (μη) ανταποδοτικότητα. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω του διαχωρισμού εντός της κύριας σύνταξης στα δύο τμήματα που αναφέρονται, το τμήμα της εθνικής σύνταξης και το τμήμα της ανταποδοτικής σύνταξης. Οι λειτουργίες αλληλέγγυας κοινωνικής αναδιανομής περιορίζονται ξεκάθαρα σε αυτό που αποκαλείται εθνική σύνταξη και χρηματοδοτείται από την κρατική φορολογία ώστε να απευθύνεται στην καταπολέμηση της φτώχειας των συνταξιούχων και να εγγυάται μία επαρκή σύνταξη στα επίπεδα της προνοιακής σύνταξης.

Πίνακας 1. Νέα Αρχιτεκτονική του Πρώτου Πυλώνα Συντάξεων

Είδος σύνταξης	Ρόλος κοινωνικής προστασίας	(Μη) Ανταποδοτικός χαρακτήρας
Επικουρικές συντάξεις	Αναπλήρωση εισοδήματος	Ανταπόδοση με νοητή κεφαλαιοποίηση καθορισμένων εισφορών
Κύρια σύνταξη: ανταποδοτικό τμήμα	Αναπλήρωση εισοδήματος	Ανταπόδοση με στενή σύνδεση εισφορών-παροχών
Κύρια σύνταξη: εθνικό τμήμα	Καταπολέμηση-πρόληψη φτώχειας	Μη ανταποδοτική σύνταξη από κρατικό προϋπολογισμό

Η ραχοκοκαλιά της αναδιάρθρωσης των δημόσιων συντάξεων στην Ελλάδα μετά τις μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2010-2019 έγκειται σε μία νέα ισορροπία μεταξύ των αρχών της ίσης ανταπόδοσης και της καταπολέμησης της φτώχειας. Το μη ανταποδοτικό κομμάτι της σύνταξης είναι προορισμένο να διασφαλίζει την επάρκεια των συντάξεων σε ένα επίπεδο καταπολέμησης της ακραίας φτώχειας. Τα κατώτατα όρια σύνταξης που υπάρχουν από το 1950 (Α.Ν.1651/1950) καταργούνται και η κρατική χρηματοδότηση περιορίζεται στο κομμάτι της εθνικής σύνταξης. Ανεξάρτητα από τη μείωση του ποσού της ελάχιστης εγγύησης της σύνταξης (από 486 ευρώ το 2008 στα 345 ευρώ το 2016), εισάγονται καινούργια κριτήρια θεμελίωσης. Πρώτον, το ύψος της εθνικής σύνταξης συνδέεται με τον χρόνο ασφάλισης (από 345 ευρώ με 15 έτη ασφάλισης προοδευτικά στα 384 ευρώ με 20 έτη ασφάλισης) και, δεύτερον, το ύψος της εθνικής σύνταξης συνδέεται με τον χρόνο «μόνιμης και νόμιμης διαμονής» στη χώρα, με τρόπο ώστε να χρειάζονται τουλάχιστον 40 έτη για να δικαιούται ο ασφαλισμένος στην πληρότητά τους τα ανωτέρω ποσά. Ένα μεγάλο μέρος των συντάξεων (πρώρες συντάξεις, συντάξεις αναπηρίας, συντάξεις χηρείας) φτάνουν μόνο σε ένα ποσοστό της εθνικής σύνταξης, ενώ εργαζόμενοι μετανάστες τρίτων χωρών πρακτικά αποκλείονται από τη λειτουργία της καταπολέμησης της φτώχειας στο δημόσιο συνταξιοδοτικό σύστημα.

Αναφορικά με το άλλο θεμελιώδες στοιχείο, την ανταπόδοση στη βάση της αναλογιστικής ουδετερότητας, το ανταποδοτικό τμήμα έχει σχεδιαστεί να λειτουργεί καθιερώνοντας έναν στενό δεσμό μεταξύ εισφορών και παροχών. Ταυτόχρονα, οι επικουρικές συντάξεις λειτουργούν από το 2012 και μετά επί τη βάση των καθορισμένων εισφορών και αξιοποιώντας νοητούς ατομικούς λογαριασμούς για τον υπολογισμό της σύνταξης ως ράντας. Ο στενότερος σύνδεσμος που καθιερώνεται μέσω

του προγράμματος νοητής κεφαλαιοποίησης όπως και η λειτουργία του ανταποδοτικού τμήματος των κύριων συντάξεων εξατομικεύουν τον συνταξιοδοτικό κίνδυνο. Παρότι δεν ταυτίζονται αυτά τα δύο ανταποδοτικά κομμάτια, μοιράζονται επί της ουσίας κοινά χαρακτηριστικά.

Πίνακας 2. Σύγκριση ανταπόδοσης στην κύρια και επικουρική σύνταξη

Κριτήριο Σύγκρισης	Κύρια	Επικουρική
Τμήμα Σύνταξης	Ανταποδοτικό Τμήμα	Σύνολο Επικουρικής
Σχέση εισφορών/παροχών	Στενή σύνδεση εισφορών/παροχών	Ίση αξία συνταξιοδοτικού κεφαλαίου με μελλοντικές καταβολές (ράντα)
Μηχανισμός κάθετης αναδιανομής	Ύπαρξη Εθνικής	Καμία πρόβλεψη κάθετης αναδιανομής
Μισθοί αναφοράς για συντάξιμο μισθό	Όλος ο εργασιακός βίος	Όλος εργασιακός ο βίος
Τρόπος υπολογισμού αναπλήρωσης	Προσέγγιση Καθορισμένων εισφορών (χωρίς ίδια απόδοση εισφοράς μέσα στο χρόνο)	Καθορισμένων εισφορών (ίδιο ποσοστό αναπλήρωσης για κάθε έτος ασφάλισης)
Στόχος συνταξιοδοτικής προστασίας	Εγγύτερα στο επίπεδο διαβίωσης	Εγγύτερα στο επίπεδο διαβίωσης
Εξατομίκευση συνταξιοδοτικού κεφαλαίου	Όχι ατομικός λογαριασμός	Ατομικός λογαριασμός
Προστασία από αύξηση προσδόκιμου ζωής	Σύνδεση με προσδόκιμο ζωής μέσω εξωτερικών Μ.Α.Π.	Ενσωματωμένος Μηχανισμός στον υπολογισμό της νοητής ράντας

Η κάθετη κοινωνική αναδιανομή στη συνταξιοδοτική προστασία περιορίζεται στην εθνική σύνταξη και μειώνεται ακόμα περισσότερο λόγω της καθυστερημένης εισαγωγής μιας ανώτατης σύνταξης (από 2.773 ευρώ σε 4.608 ευρώ, άρθρο 120 Ν.4623/2019). Ενώ δηλαδή πριν το 2010, η σχέση κατώτατης προς την ανώτατη σύνταξης είχε μια αναλογία 1:6, η νέα αναλογία είναι 1:12.

Η νέα αρχιτεκτονική των δημόσιων συντάξεων (κύριων και επικουρικών) εμφανίζει κατά τη γνώμη μας μια διπλή αποτυχία. Ενώ βασίζει τη λογική της στη σύνδεση εισφορών-παροχών, η ανταποδοτικότητα είναι εξαιρετικά χαμηλή, ιδίως από

κάποια χρόνια ασφάλισης και πάνω. Επειδή καταργούνται τα κατώτατα όρια σύνταξης, υπάρχει ένα σημαντικό ποσοστό συνταξιούχων που δεν δικαιούνται την εθνική σύνταξη. Ο περιορισμός της αναδιανομής στο συνταξιοδοτικό περιθώριο δεν οφείλεται μόνο στους δημοσιονομικούς περιορισμούς της δεκαετίας της κρίσης. Η πρόβλεψη για αλληλεγγύη μόνο στο πλαίσιο της ακραίας φτώχειας βασίζεται στην αποδοχή των συνταξιοδοτικών ανισοτήτων ως δίκαιο αποτέλεσμα των κανόνων αναλογιστικής ουδετερότητας.

1.3 Αρχές μεταρρυθμίσεων του νέου ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος: η κοινωνική ασφάλιση σε σχέση με την ισότητα και την αλληλεγγύη

Πώς συνδέεται η μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα με τη δημοσιονομική κρίση και την αναπτυξιακή κρίση; Ποιος είναι ο ρόλος της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης στο νέο εργασιακό τοπίο;

Ακολουθώντας το ερμηνευτικό σχήμα των Hall/Palier, η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα από το 2010 σχεδιάζεται ολοένα και πιο εντατικά για να είναι συμβατή με τη δημοσιονομική πειθαρχία λιτότητας, την ανάπτυξη των χρηματοπιστωτικών αγορών και το νέο τοπίο στην αγορά εργασίας. Η Έκθεση του ΔΝΤ για την Ελλάδα (ΔΝΤ, 2005) προτείνει ως 1^ο πυλώνα, μια ελάχιστη σύνταξη δημόσιου χαρακτήρα για την καταπολέμηση της φτώχειας, ως 2^ο πυλώνα υποχρεωτική ιδιωτική ασφάλιση κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα με ατομικούς λογαριασμούς και ως 3^ο πυλώνα την προαιρετική ασφάλιση στο πλαίσιο των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης. Η δημόσια κοινωνική ασφάλιση οφείλει να συμβάλλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και κάθε εισφορά που εισπράττεται, καλύπτεται με δανεισμό ή εκτιμάται ότι θα εισπραχθεί στο μέλλον συνιστά βάρος στην οικονομία (Τήνιος, 2016).

Ο Γιάννης Σπράος περιγράφοντας τις διαστάσεις του προβλήματος των συντάξεων αναφέρει ότι απέναντι στο πρόβλημα ο πολιτικός κόσμος είναι σε κατάσταση παραλυσίας και πανικού, με αποτέλεσμα να αναβάλλει την επίλυσή του «εις τους αιώνες των αιώνων». Προτείνει μάλιστα την επίλυση αυτή με τρόπο που η αναδιάρθρωση των συντάξεων να τροφοδοτεί το ρυθμό ανάπτυξης αντί να αποτελεί βαρίδι (Πρόλογος στο Τήνιος, 2010).

Το πρότυπο των «καλών πρακτικών» μεταρρύθμισης των συντάξεων της Σουηδίας και της Ιταλίας (Scherman, 2003b), με εισαγωγή της νοητής κεφαλαιοποίησης καθορισμένων εισφορών (NDC), εμφανίζεται ως μία επιλογή που συνιστά διαδικαστική λύση που στεγανοποιεί την επίλυση μελλοντικών προβλημάτων από την υπόλοιπη οικονομία (Τήνιος, 2010). Στα βασικά θετικά χαρακτηριστικά, σύμφωνα με τον Τήνιο (2010) συγκαταλέγονται:

- Η τόνωση των χρηματαγορών μέσω της αύξησης των κεφαλαιοποιητικών συντάξεων
- Η πρόβλεψη κινήτρων για την απόφαση του χρόνου συνταξιοδότησης από τον κάθε εργαζόμενο
- Προβλέπει μια προκαθορισμένη διαδικασία επίλυσης των μελλοντικών δυσμενών μεταβολών.

Ο Τήνιος αναφέρεται στο «κόστος του πολιτικού κόστους» (Τήνιος, 2001) και την αναβλητικότητα μεταρρυθμίσεων, η οποία βρίσκεται στον πυρήνα του προβλήματος (Τήνιος, 2010). Τέλος στην αναβλητικότητα επέρχεται στην Ελλάδα με την ψήφιση του 1^{ου} Μνημονίου (Ν.3845/2010), η οποία οδηγεί στην υιοθέτηση του νέου ασφαλιστικού μοντέλου της χώρας με τους Ν.3863 και Ν.3865/2010, που θεωρείται από τις πιο σημαντικές και ιστορικές μεταρρυθμίσεις του κοινωνικού κράτους, περνώντας από την εποχή της ακινησίας στην εποχή της «καταιγιστικής μεταρρύθμισης» (Ματσαγγάνης, 2011).

Στη μεταρρύθμιση των επικουρικών συντάξεων το 2012 και τη δημιουργία του ΕΤΕΑ, ο νομοθέτης αισθάνεται λιγότερο την ανάγκη να αναπτύξει θεωρητικά σχήματα για το μέλλον της χώρας, της οικονομίας και της σχέσης μεταξύ γενεών. Έχει παρέλθει ο δημόσιος λόγος για τη σκοπιμότητα των μεταρρυθμίσεων και περιορίζεται στο ότι προβλέπεται ως υποχρέωση στο δεύτερο Μνημόνιο. Η έμφαση δίνεται στην αναγκαστικότητα των Μνημονίων. Γίνεται σαφής αναφορά στις ανάγκες μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας βάσει της αρχής της αναλογιστικής (προϋπολογιστικής) ουδετερότητας. Ειδικότερα, στην Αιτιολογική Έκθεση Ν.4052/2012 αναφέρεται:

Προκειμένου να σταθεροποιηθούν οι δαπάνες για συντάξεις, η εγγύηση της προϋπολογιστικής ουδετερότητας των εν λόγω ταμείων και η διασφάλιση της μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του συστήματος, απαιτείται προς το σκοπό αυτό να αναθεωρηθεί το σύστημα επικουρικής ασφάλισης. Με τις εν λόγω διατάξεις επιτυγχάνεται α) η εξάλειψη των ανισοροπιών στα ταμεία με ελλείμματα, β) η ενοποίηση όλων των υφιστάμενων ταμείων μισθωτών, γ) η μείωση του συνολικού λειτουργικού και μισθολογικού κόστους,

συμπεριλαμβανομένης και της επαρκούς μείωσης των απασχολούμενων ατόμων (τουλάχιστον κατά 30%) στο νέο ενιαίο ταμείο, δ) η μακρόχρονη βιωσιμότητα των επικουρικών συνταξιοδοτικών ταμείων, μέσα από μια αυστηρή διασύνδεση εισφορών και παροχών.

Η μεταρρύθμιση εμφανίζεται πιστή, κατά το δυνατόν, στους κανόνες της νοητής κεφαλαιοποίησης καθορισμένων εισφορών (N.D.C.). Ο εργασιακός βίος είναι η φάση συσσώρευσης του νοητού συνταξιοδοτικού κεφαλαίου και ο βίος συνταξιοδότησης αποτελεί τη φάση της ανάλωσης αυτού του κεφαλαίου ως ράντας κατά τα πρότυπα της κεφαλαιοποίησης.

Στο άρθρο 42 καθορίζεται το ποσό της καταβαλλόμενης σύνταξης, το οποίο διαμορφώνεται με βάση:

- α) τα δημογραφικά δεδομένα
- β) το ποσό συσσώρευσης των εισφορών με επιτόκιο που καθορίζεται από το ποσοστό μεταβολής του μισθού των εργαζομένων
- γ) την μεταβιβασιμότητα ή μη της σύνταξης και
- δ) το επιτόκιο προεξόφλησης.

Προσδιορίζεται ότι με απόφαση του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης αναπροσαρμόζεται ετήσια η σύνταξη με στόχο τη μη δημιουργία ελλειμμάτων στο ταμείο. Η ρύθμιση αυτή αποτελεί τη «ρήτρα μηδενικού ελλείμματος», η οποία αποτέλεσε το μηχανισμό αυτόματης δημοσιονομικής εξισορρόπησης των επικουρικών συντάξεων.

Το 2016, στη σχετική μεταρρύθμιση επανέρχεται η πολιτική προσέγγιση, με υποφώσκουσα τη διάσταση μεταξύ αναγκαστικών υποχρεώσεων και σκοπιμότητας παρεμβάσεων. Η θέσπιση ενιαίων κανόνων για τις διαφορετικές κοινωνικο-επαγγελματικές κατηγορίες, ως βασικό χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης, παρουσιάζεται ως να αντισταθμίζει τις μνημονιακές υποχρεώσεις. Στην Αιτιολογική Έκθεση του Ν.4387/2016 αναφέρεται:

Σκοπός του νομοσχεδίου είναι η πλήρης αναμόρφωση του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας, του οποίου οι γενικές αρχές ορίζονται στο νόμο ως εξής: εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας με όρους ισότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης, αναδιανομής και αλληλεγγύης των γενεών.

...Η μεταρρύθμιση επιχειρεί για πρώτη φορά την αντιμετώπιση όλων των δομικών αυτών παθογενειών του συστήματος, σε συνθήκες γενικευμένης κρίσης και πρόσθετων μνημονιακών υποχρεώσεων. Το νομοσχέδιο ενσωματώνει όλες τις προβλέψεις του νόμου 4336/2015 (Μνημονίου) εντάσσοντας τις όμως στο πλαίσιο ενός εντελώς νέου θεσμικού πλαισίου που εξασφαλίζει κανόνες ισονομίας και κοινωνικής δικαιοσύνης. Εάν, αντιθέτως, οι εν λόγω προβλέψεις εφαρμόζονταν αυτοτελώς, χωρίς διορθωτικά μέτρα, χωρίς ισοδύναμα, εκτός του

πλαίσιου της μεταρρύθμισης, θα μετέτρεπαν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης από αναδιανεμητικό σε ένα σύστημα που θα προσidiaζε στη λογική της ιδιωτικής ασφάλισης και θα υποβάθμιζε ακόμη περισσότερο την υφιστάμενη αναιμική και αναποτελεσματική κοινωνική, ιδίως για τους πιο αδύναμους (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4387/2016).

Οι δηλωμένες θεμελιώδεις αρχές της μεταρρύθμισης του 2016, δηλαδή της ισονομίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης, εξειδικεύονται ως εξής: (α) η κοινωνική δικαιοσύνη περιορίζεται στην εθνική σύνταξη, αυτή που δεν είναι η κατά κυριολεξία σύνταξη, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του 2010 και (β) και η ισονομία έγκειται στους νέους κανόνες υπολογισμού παροχών και εισφορών, όπου αποπειράθηκε να εφαρμόσει ενιαίους κανόνες σε μισθωτούς ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, ελεύθερους επαγγελματίες και αγρότες.

Οι δύο θεμελιώδεις αρχές της μεταρρύθμισης είναι η ισονομία και η κοινωνική δικαιοσύνη. Ισονομία, γιατί για πρώτη φορά θεσπίζονται όμοιοι κανόνες για όλους, παλαιούς και νέους συνταξιούχους, εργαζόμενους στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους. Κοινωνική δικαιοσύνη, γιατί με το νέο θεσμό της εθνικής σύνταξης επιτυγχάνεται αναδιανομή, αμβλύνονται οι κοινωνικές ανισότητες και εξασφαλίζεται επαρκής σύνταξη και για τις επισφαλείς κοινωνικά ομάδες. (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4387/2016,)

Προτείνεται μια νέα αρχιτεκτονική του συνταξιοδοτικού συστήματος, η οποία κατά τα πρότυπα του μοντέλου που περιγράφεται στο Κεφάλαιο 2, αποτελείται από τρία στοιχεία:

- Διανεμητικό σύστημα εικονικών (νοητών) λογαριασμών καθορισμένων εισφορών (Notional Defined Contributions, εφεξής Ν.С.Ḍ.)
- Μια εθνική (κοινωνική) σύνταξη και
- Ένα κεφάλαιο για την εγγύηση της βιωσιμότητας του συστήματος

Στα πλεονεκτήματα της εισαγωγής του μοντέλου Ν.Ḍ.С., ακολουθώντας την ίδια λογική με τη μεταρρύθμιση του 2010, θεωρείται ότι υλοποιείται η αρχή της αναλογικής/ανταποδοτικής ισότητας (ίση παροχή για ίση εισφορά). Διαχωρίζεται το ανταποδοτικό από το μη ανταποδοτικό σκέλος των συνταξιοδοτικών παροχών και θεωρείται ότι αποσαφηνίζεται η διάκριση μεταξύ της λογικής της ασφάλισης και των μηχανισμών αλληλεγγύης.

Εκλογικεύοντας τα αντίστοιχα πεδία ευθύνης των εμπλεκόμενων μερών αφενός θα επέλθει οικονομία πόρων, αφετέρου θα αποκατασταθεί η ανταποδοτική δικαιοσύνη. Όταν η αλληλεγγύη αποκτά ξεκάθαρο πεδίο, όπως ομολογείται, γίνεται λιγότερο δαπανηρή. Σήμερα, η σύγχυση μεταξύ ασφάλισης και αλληλεγγύης στο σύστημά μας, οδηγεί σ' ένα αδιαφανές σύνολο που στο βάθος δεν ικανοποιεί κανένα από τα δύο (Πόρισμα 2015).

Σύμφωνα με την Επιτροπή για τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης του 2015, το σύστημα γίνεται περισσότερο ευανάγνωστο και πλήρως διαφανές. Τα χαρακτηριστικά αυτά εισάγουν την αρχή της «αξιοκρατίας» στο επίπεδο της κοινωνικής προστασίας και νομιμοποιούν τη βιοπολιτική της επιμήκυνσης του εργασιακού βίου σε προχωρημένη ηλικία. Συγκεκριμένα:

Το σύστημα γίνεται περισσότερο ευανάγνωστο. Ο κάθε ασφαλισμένος γνωρίζει το μέτρο της προσπάθειάς του και γι' αυτό ανταμείβεται. Επιστροφή του ασφαλιστικού κεφαλαίου που θα κεφαλαιοποιηθεί με εικονικό επιτόκιο που διαμορφώνεται με βάση μακροοικονομικές παραμέτρους.

Το σύστημα είναι πλήρως διαφανές. Ο διαχωρισμός του «ανταποδοτικού» από το «μη ανταποδοτικό» είναι ικανός να προσδώσει μια μεγαλύτερη διαφάνεια στο συνταξιοδοτικό σύστημα. Με τον τρόπο αυτό, οι ασφαλισμένοι γνωρίζουν καλύτερα «τι» αναλογεί στην εισφοροδοτική τους προσπάθεια και «ποιο» είναι το τμήμα κοινωνικής αλληλεγγύης του συστήματος. Οι διακριτοί ρόλοι δεν δημιουργούν αβάσιμες προσδοκίες. Οι ασφαλισμένοι ενημερώνονται ετησίως για το ποσό του συσσωρευμένου ασφαλιστικού κεφαλαίου τους (Πόρισμα 2015).

Η αποφυγή των «αβάσιμων προσδοκιών» είναι απαραίτητη, ώστε εκ των προτέρων να είναι ορατή στον ασφαλισμένο η στενή σχέση μεταξύ εισφορών/παροχών εξατομικευμένα και να είναι όσο το δυνατόν πιο κατανοητή η αναγκαιότητα παραμονής στην αγορά εργασίας.

Η ελαστική ηλικία συνταξιοδότησης συνδέεται άμεσα με την εξατομίκευση της ευθύνης του ασφαλισμένου ανάλογα με τις επιλογές του. Ο κίνδυνος δεν εξατομικεύεται απλά σε συντάξεις *à la carte* (Caradec, 2009). Ο κίνδυνος υποκειμενικοποιείται με την έννοια ότι η επαρκής ή ανεπαρκής συνταξιοδοτική προστασία μπορεί εφεξής να εξηγηθεί επί της βάσει της συμπεριφοράς του εργαζομένου, επί τη βάσει των επιλογών εργασίας και συνταξιοδότησης. Σύμφωνα με το Πόρισμα 2015, η στενή και διαφανής σύνδεση εισφορών/παροχών που βασίζεται στη δικαιοσύνη της αναλογικής ισότητας:

Επιτρέπει την ελαστική ηλικία συνταξιοδότησης. Ο διαχωρισμός των «προνοιακών» από τις «ασφαλιστικές» παροχές και η συνακόλουθη ενίσχυση της αναλογικότητας της σύνταξης αυξάνει τα περιθώρια των ατομικών επιλογών. Απομονώνοντας το «ανταποδοτικό» κομμάτι της σύνταξης, είναι δυνατόν να μεταφερθεί στο ίδιο το άτομο το βάρος (ευθύνη) των επιλογών, των συμβιβασμών ανάμεσα στην εργασία και τη σύνταξη. Ο ασφαλισμένος θα μπορεί να αποφασίζει μόνος του τη στιγμή της συνταξιοδότησής του. Δηλαδή, επέρχεται αποδέσμευση από ένα τυποποιημένο όριο με «τιμωρία» (πριν) και επιβράβευση (μετά). Το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης μπορεί να κυμαίνεται από 62ο μέχρι 67ο (Πόρισμα 2015).

Στα μειονεκτήματα της εισαγωγής του μοντέλου N.D.C., η Επιτροπή του 2015

αναφέρεται στα βασικά χαρακτηριστικά που έχει ήδη αναδείξει η διεθνής βιβλιογραφία:

Χωρίς την εισαγωγή της εθνικής σύνταξης, το σύστημα θα ήταν αυστηρά αναλογικό. Ο τονισμός της σύνδεσης παροχών και εισφορών επιτείνει τις ανισότητες μεταξύ πλήρους και επισφαλούς απασχόλησης. Το μελλοντικό συνταξιοδοτικό σύστημα θα αποβεί σε βάρος κυρίως όσων απασχολούνται με ατυπικές μορφές απασχόλησης και γενικά χαρακτηρίζονται από χαμηλή απασχολησιμότητα.

- Οι αυτόματοι οικονομικοί σταθεροποιητές που ενσωματώνονται από ένα τέτοιο σύστημα, μεταφέρουν το βάρος της βιωσιμότητας (δημογραφική γήρανση, μείωση ρυθμών ανάπτυξης) από το κράτος στα άτομα. Οι μειώσεις θα επέρχονται αυτόματα και δεν θα εξαρτώνται από δύσκολες πολιτικές αποφάσεις. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η δημιουργία του ταμείου για την κάλυψη των ελλειμμάτων.

- Το NDC δεν είναι μακροχρόνια δοκιμασμένο.
- Οδηγούμαστε σ' ένα εξατομικευμένο σύστημα, όπου το τελικό ποσό της σύνταξης είναι αβέβαιο.

- Ο ισχυρισμός ότι οι εικονικοί λογαριασμοί ανοσοποιούν πολιτικά το σύστημα δεν ευσταθεί, γιατί η επιλογή των παραμέτρων (του συστήματος) καθορίζονται νομοθετικά και άρα εισέρχονται στην πολιτική αρένα.

- Δεν επιλύεται το ζήτημα της απασχόλησης. Ωστόσο, το προτεινόμενο σύστημα δημιουργεί κίνητρα για την παραμονή στην αγορά εργασίας (Πόρισμα 2015).

Αναφορικά με τις επικουρικές συντάξεις, προτείνονται διορθωτικές παρεμβάσεις, ιδίως στον μηχανισμό εξισορρόπησης, δηλαδή τη ρήτρα μηδενικού ελλείμματος που προτείνεται να υπάρχει ένα ελάχιστο κρατικής χρηματοδότησης(Πόρισμα 2015).

Συμπερασματικά, η προ του 2010 μεταρρυθμιστική περίοδος στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από ηπιότερες παρεμβάσεις, που κατά κύριο λόγο μεταθέτουν το βάρος προσαρμογής του συνταξιοδοτικού συστήματος στους νέους. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα, η μεταρρύθμιση του Ν.2084/1992 που προβλέπει δυσμενέστερο κοινωνικο-ασφαλιστικό καθεστώς για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας. Αντίθετα, η μετά το 2010 μεταρρυθμιστική περίοδος χαρακτηρίζεται από άμεσες, βίαιες και ριζικές προσαρμογές νέων εργαζομένων, μεγαλύτερων εργαζομένων, ήδη συνταξιούχων και μεταγενέστερων συνταξιούχων στο όνομα της ισότητας των επόμενων γενεών. Ανεξάρτητα από τα επίπεδα διαγενεακής ισότητας και δικαιοσύνης, αυτό που στην πράξη επιτυγχάνεται είναι η διαγενεακή λιτότητα.

2. Λειτουργία και χαρακτηριστικά των Μηχανισμών Αυτόματης

Αναπροσαρμογής

Μεταξύ των Μ.Α.Π., στο πλαίσιο της Μεταδιδακτορικής Μελέτης, ακολουθείται η διάκριση μεταξύ ενσωματωμένων Μ.Α.Π. και εξωτερικών Μ.Α.Π.

Ως Ενσωματωμένοι Μ.Α.Π., ορίζονται οι μηχανισμοί που διασφαλίζουν την αναλογιστική βιωσιμότητα, την αναλογιστική δικαιοσύνη και ουδετερότητα, όχι μέσω ενός διακριτού μηχανισμού που λειτουργεί αποκλειστικά για τον σκοπό αυτό, αλλά μέσω του ίδιου του υπολογισμού της συνταξιοδοτικής παροχής. Αυτή η κατηγορία Μ.Α.Π. είναι ενσωματωμένη στον υπολογισμό των παροχών και διασυνδέει το σύνολο των συνταξιοδοτικών παραμέτρων (εισφορές, χρόνος ασφάλισης, ύψος σύνταξης, ηλικία συνταξιοδότησης). Κατά κύριο λόγο, ενσωματωμένοι Μ.Α.Π. συναντώνται στα προγράμματα (νοητής και μη) κεφαλαιοποίησης.

Ως Εξωτερικοί Μ.Α.Π., αναφέρονται οι μηχανισμοί που λειτουργούν όχι ενσωματωμένοι στις συνταξιοδοτικές παραμέτρους, αλλά εξωτερικά και συμπληρωματικά σε αυτές. Επιμέρους κατηγορία Εξωτερικών Μ.Α.Π. που κατά κανόνα συνδυάζονται σε μοντέλα νοητής κεφαλαιοποίησης είναι οι μηχανισμοί που ορίζουμε ως Μηχανισμούς Αυτόματης Εξισορρόπησης. Οι αυτόματοι αυτοί μηχανισμοί ξεχωρίζουν από τους υπόλοιπους Μ.Α.Π., επειδή δεν ρυθμίζουν απλά τις απαραίτητες προϋποθέσεις για τη λογιστική ισορροπία των συνταξιοδοτικών συστημάτων, αλλά παρεμβαίνουν άμεσα για την εξασφάλιση της ίδιας της δημοσιονομικής εξισορρόπησης εσόδων/δαπανών.

Οι αυτόματες προσαρμογές μπορούν να αφορούν άμεσα τα έσοδα, τις παροχές και έμμεσα μέσω της ηλικίας συνταξιοδότησης. Μπορούν συγκεκριμένα να συνίστανται σε:

- i. Προσαρμογές στο επίπεδο των εσόδων. Αυτόματες αναπροσαρμογές περιοδικού χαρακτήρα στα έσοδα θα μπορούσαν να ενεργοποιηθούν με διαφορετικούς τρόπους
 - a. Αύξηση του μισθού στον οποίο καταβάλλεται η εισφορά
 - b. Αύξηση του ποσοστού εισφοράς
 - c. Αυξήσεις στη φορολογία των παροχών κοινωνικής ασφάλισης
- ii. Προσαρμογές στα επίπεδα των παροχών. Μία από τις επιλογές θα μπορούσε να είναι η αυτόματη αλλαγή του ύψους των παροχών. Εισάγοντας προσαρμογές στο πώς υπολογίζονται οι παροχές, στις υποθέσεις κόστους διαβίωσης, ένας αυτόματος μηχανισμός θα μπορούσε να εφαρμόζεται σε όλους τους

συνταξιούχους ή μόνο στους μελλοντικούς συνταξιούχους ή σε ένα μέρος των συνταξιούχων. Μπορούν να σχεδιαστούν διαφορετικές αυτόματες προσαρμογές για διαφορετική ομάδα συνταξιούχων

iii. Προσαρμογές στο όριο ηλικίας συνταξιοδότησης. Αλλάζοντας το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης είναι ένας άλλος τρόπος να προσαρμοστούν τα ποσά των παροχών. Αλλά αυτός ο μηχανισμός θα πρέπει να σχεδιαστεί διακριτά από τις άλλες ρυθμίσεις αυτόματης αναπροσαρμογής, γιατί οι αλλαγές στην ηλικία συνταξιοδότησης σχετίζονται με αλλαγές στη βιωσιμότητα του προγράμματος λόγω της αύξησης του προσδόκιμου ζωής. Η αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης μπορεί να πιέσει τα άτομα που εργάζονται σε σωματικά κοπιαστικές θέσεις εργασίας και μετά από ένα όριο ηλικίας να μην μπορούν να ασκούν κάποια επαγγελματική δραστηριότητα. Οι μηχανισμοί αυτόματης προσαρμογής (Μ.Α.Π.) που σχετίζονται με την ηλικία συνταξιοδότησης θα πρέπει να περιορίζονται στο να αποσοβούν τα κόστη που οφείλονται στην αύξηση του προσδόκιμου ζωής αλλά όχι σε άλλες πτυχές της αναλογιστικής ισορροπίας των προγραμμάτων. Αλλά επειδή η οικονομική βιωσιμότητα δεν απειλείται μόνο από την αύξηση του προσδόκιμου ζωής (πχ. μείωση των γεννήσεων ή μείωση της απασχόλησης), θα πρέπει να υιοθετούνται και άλλοι αυτόματοι μηχανισμοί για τη διασφάλιση της αναλογιστικής ισορροπίας.

Παράλληλα με τις εξελίξεις αυτές, υπάρχει μία αντίθετη εξέλιξη της υποβάθμισης της εργασίας, της όξυνσης της ανεργίας, εδώ και τρεις δεκαετίες, που οδήγησαν στην αυξανόμενη φτωχοποίηση ενός κομματιού του πληθυσμού που αποτελείται κυρίως από νέους και παιδιά. Ενώ ο εθνικός πλούτος μπορεί να αυξάνεται, αντίστοιχα αυξάνεται το φαινόμενο της φτώχειας και εντείνονται οι ανισότητες. Παρόλες αυτές τις εξελίξεις, ένα μεγάλο κομμάτι της βιβλιογραφίας αφιερώνεται στην αναλογική ισότητα μεταξύ γενεών (εμφανίζεται ως «διαγενεακή ισότητα»), με απώτερο στόχο τη μείωση των κοινωνικών δαπανών και τον παρεπόμενο ανταγωνισμό μεταξύ των γενεών για το ποια γενεά θα έχει λιγότερες παροχές και λιγότερες επιβαρύνσεις.

2.1 Η προϊστορία των Μ.Α.Π. στην Ευρώπη και στην Ελλάδα

Για να αποφευχθεί η σταδιακή μείωση της αξίας των συντάξεων λόγω του πληθωρισμού, αυτόματες αναπροσαρμογές υιοθετήθηκαν θέτοντας κανόνες υπολογισμού των συντάξεων σύμφωνα με τον δείκτη τιμών καταναλωτή, την εξέλιξη των μισθών ή και των δύο (Fernandez, 2012). Με τους μηχανισμούς αυτούς είναι

δυνατόν να επαναξιολογούνται παλαιότεροι μισθοί, λαμβάνοντας υπόψη μέσες αυξήσεις στις τιμές ή τους μισθούς. Επίσης, από τη στιγμή που έχει υπολογιστεί η αρχική σύνταξη, η αυτόματη αναπροσαρμογή των καταβαλλόμενων συντάξεων αποτρέπει τη σταδιακή υποτίμησή τους. Από την άποψη αυτή, η σύνδεση με τον ΔΤΚ επιτρέπει στις συντάξεις να διατηρήσουν την αγοραστική τους αξία, ενώ η σύνδεση με τους μισθούς επιτρέπει στις συντάξεις να απορροφούν βελτιώσεις στο μέσο επίπεδο διαβίωσης (Fernandez, 2012). Επειδή η αναπροσαρμογή εφαρμόζεται από μια δημόσια αρχή ακολουθώντας έναν προκαθορισμένο οικονομικό δείκτη και χωρίς άμεση νομοθετική παρέμβαση, παράγονται αυτόματες αναπροσαρμογές. Με τον τρόπο αυτό, η αναπροσαρμογή των συντάξεων αποπολιτικοποιείται (Weaver, 1988), αν και στο Υποκεφάλαιο 3.4 θα δούμε ότι η λειτουργία αποπολιτικοποίησης λειτουργεί ευρύτερα από τη διαδικασία αυτή.

Η εισαγωγή ρητρών αναπροσαρμογής των συντάξεων θεωρείται ιστορικό σημείο αναφοράς της περιόδου διεύρυνσης των κοινωνικών δικαιωμάτων. Πριν τον Α' παγκόσμιο Πόλεμο, πολλές δημοκρατικές χώρες εισήγαγαν δημόσια υποχρεωτικά συνταξιοδοτικά προγράμματα. Την περίοδο του μεσοπολέμου πολλές χώρες εισήγαγαν διακριτικού χαρακτήρα και ασταθείς αναπροσαρμογές των καταβαλλόμενων συντάξεων για να διατηρήσουν την αγοραστική αξία τους (Gerig, 1960). Αλλά οι ακανόνιστες προσαρμογές είχαν μακροπρόθεσμα μεγάλη ευαισθησία στον πολιτικό και οικονομικό κύκλο και η πραγματική αξία των δημόσιων συντάξεων ήταν ασταθής. Από τη δεκαετία του 1930, για να μειωθεί αυτή η αβεβαιότητα και να συνεχιστεί η βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης των συνταξιούχων, οι πιο πλούσιες δημοκρατικές χώρες εισήγαγαν ρυθμίσεις που συνέδεαν τις συντάξεις με αναφορά σε κάποιο οικονομικό δείκτη. Η εισαγωγή αυτόματων μηχανισμών αναπροσαρμογής και η σύνδεση των παροχών με τις αλλαγές στην οικονομία γίνονταν αντιληπτές ως μία περαιτέρω βελτίωση των κρατών πρόνοιας (OECD, 1988). Με τα μέτρα αυτά, το κράτος εξασφάλιζε όχι μόνο τον κίνδυνο απώλειας εισοδήματος λόγω των αλλαγών στον εργασιακό βίο και της συνταξιοδότησης, αλλά και τη σχετική απώλεια εισοδήματος λόγω του πληθωρισμού ή της γενικής αύξησης των εισοδημάτων (Whitehouse, 2009). Οι μηχανισμοί αυτοί ενδεχομένως αυξάνουν τις συντάξεις λιγότερο από διακριτικές κατά περίπτωση αυξήσεις αλλά έχουν το πλεονέκτημα της ψυχολογικής διασφάλισης των συνταξιούχων που βασίζονται κυρίως σε αυτήν την πηγή εισοδήματος. Ακριβώς επειδή οι συνταξιούχοι βασίζονται κυρίως στις συντάξεις, δίνουν προτεραιότητα στην ασφάλεια και την προβλεψιμότητα των αυτόματων

μηχανισμών. Πέρα από την ψυχολογική διάσταση, οι μηχανισμοί αυτοί ήταν ευρύτερης αποδοχής επειδή διασφάλιζαν την αξιοπιστία των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων εν γένει. Οι νεότερες γενιές περίμεναν έτσι υψηλότερες συντάξεις και αυξάνονταν η εμπιστοσύνη των συνταξιούχων ότι οι νεότερες γενεές θα τηρούσαν την υποχρέωση χρηματοδότησης των συντάξεων (Fernandez, 2012).

Ο αντίστοιχος μηχανισμός προστασίας της αγοραστικής αξίας των συντάξεων υιοθετείται καθυστερημένα στην Ελλάδα

Βάσει των τροποποιήσεων του Καταστατικού του ΙΚΑ:

Από πρώτης του μεθεπομένου μηνός από της εκάστοτε αυξήσεως του κατωτάτου ημερομισθίου άρρενος ανειδίκευτου εργάτου, αυξάνονται κατά το αυτό ποσοστόν τα όρια μισθών και τα τεκμαρτά ημερομίσθια των εν παραγράφω 1 ασφαλιστικών κλάσεων. Το ποσοστόν της αυξήσεως διαπιστούται εντός διμήνου δι' αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του ΙΚΑ, δημοσιευομένης δια της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Δια της αυτής αποφάσεως στρογγυλοποιούνται εις ακεραίας μονάδας δραχμών, των μεν ποσών μέχρι 0,5 της δραχμής παραλειπόμενων, των δε ανωτέρων λογιζομένων ως ακεραίων μονάδων δραχμών (Άρθρο 37 παρ. 4 του Α.Ν. 1846/1951).

Η όποια αναπροσαρμογή συντάξεων γινόταν μέχρι τότε με *ad hoc* αποφάσεις του ΙΚΑ. Η διαδικασία αυτή αντικαθίσταται από τον αυτόματο μηχανισμό του άρθρου 4 της Π.Ν.Π. της 31.3.1982. Από τις αρχές του 1982, θεσπίστηκε η Αυτόματη Τιμαριθμική Αναπροσαρμογή (ΑΤΑ) με την οποία δόθηκαν αξιολογες αυξήσεις από το Γενάρη του 1982 στους κατώτατους μισθούς και συντάξεις του δημοσίου.

Τα όρια μισθών και τα τεκμαρτά ημερομίσθια των ασφαλιστικών κλάσεων της παρ. 1 αναπροσαρμόζονται στο εξής με βάση την Αυτόματη Τιμαριθμική Αναπροσαρμογή (ΑΤΑ) που χορηγείται στις αποδοχές των μισθωτών και με την ίδια κλιμάκωση.

Τα ποσά των πιο πάνω ορίων μισθών και των τεκμαρτών των κλάσεων στρογγυλοποιούνται σε ακέραιες μονάδες δραχμών, έτσι ώστε ποσό μέχρι 0,5 της δραχμής να παραλείπεται, τα δε ανώτερα να υπολογίζονται ως ακέραιες μονάδες δραχμών.

Τα όρια μισθών και τα τεκμαρτά ημερομίσθια των ασφαλιστικών κλάσεων της παρ. 1 αναπροσαρμόζονται στο εξής με βάση το ποσοστό μεταβολής του δείκτη τιμών καταναλωτή, όπως αυτό καθορίζεται κάθε φορά με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (άρθρο 4 Π.Ν.Π. της 31.3.1982).

Η καθιέρωση της καταβολής στους εργαζομένους και στους συνταξιούχους του οριζόμενου κάθε φορά ποσού λόγω αυτόματης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής, δεν ανταποκρίνεται σε πραγματική αύξηση των αποδοχών ενεργείας ή των συνταξιοδοτικών παροχών τους, αφού αυτή, σύμφωνα με την προαναφερθείσα ρητή αιτιολόγηση της νομοθετικής

καθιέρωσής της που αποκαλύπτει με σαφήνεια και την υποκείμενη στο νέο αυτό θεσμό νομοθετική βούληση, αποσκοπεί στη σταδιακή αποκατάσταση της εξακολουθητικά μειούμενης, εξαιτίας του πληθωρισμού, αγοραστικής δύναμης του εισοδήματος των εργαζομένων και των συνταξιούχων. Έχει κριθεί ότι η Α.Τ.Α. στους μισθούς δεν αποτελούσε αύξηση των αποδοχών αλλά συνιστούσε διορθωτικό ποσό, το οποίο χορηγούταν ως αντιστάθμισμα για την μείωση του εισοδήματος των εργαζομένων λόγω πληθωρισμού, ώστε να παραμένει αναλλοίωτη η αγοραστική αξία των αποδοχών τους. Επομένως, ο μισθός ενός υπαλλήλου δεν θα ήταν καθόλα πλήρης εάν για τον υπολογισμό αυτού δεν συνεκτιμώντο, κεκτημένα, εγγενώς και αναπόσπαστα, κατά κοινή πείρα και αντίληψη, και στοιχεία ικανά να μειώσουν την αξία του, όπως είναι ο πληθωρισμός (ΣτΕ 166-169/1995, 161/1995, 294/1993, 4457/1986). Η ΑΤΑ αντιστάθμιζε την απώλεια της αγοραστικής δύναμης του εισοδήματος, η οποία οφειλόταν στην άνοδο του τιμαρίθμου (ΣτΕ 705/1990) και διατηρούσε την ισοκατανομή του εισοδήματος σε περιόδους πληθωρισμού.

Η νομοθετική καθιέρωση της ΑΤΑ προσέφερε την ελάχιστη προστασία της αγοραστικής δύναμης των μισθών και συντάξεων από τον πληθωρισμό (προέβλεπε αύξηση των μισθών και συντάξεων ανά τετράμηνο, με βάση την άνοδο του επίσημου τιμαρίθμου στο προηγούμενο τετράμηνο). Το 1983, ακυρώθηκαν οι αυξήσεις που έπρεπε να πάρουν με την τρίτη δόση της ΑΤΑ οι μισθωτοί και συνταξιούχοι του δηmosίου, με τη μέθοδο του ετεροχρονισμού.

Κατ' εξαίρεση για τη χρονική περίοδο από 1.1.1983 μέχρι 31.12.1983 η αναπροσαρμογή των όρων των μισθών και των τεκμαρτών ημερομισθίων των ασφαλιστικών κλάσεων θα γίνει με τον ακόλουθο τρόπο:

α) Από 1.1.1983 θα αναπροσαρμοσθούν κατά το 50% του ποσοστού μεταβολής του δείκτη τιμών καταναλωτή για το τετράμηνο 1.9.1982 μέχρι 31.12.1982.

β) Από 1.5.1983 θα αναπροσαρμοσθούν κατά το υπόλοιπο 50% του ποσοστού μεταβολής του δείκτη τιμών καταναλωτή για το πιο πάνω τετράμηνο.

γ) Από 1.9.1983 θα αναπροσαρμοσθούν κατά το ποσοστό μεταβολής του δείκτη τιμών καταναλωτή για το οχτάμηνο από 1.1.1983 μέχρι 31.8.1983.

Η ισχύς του παρόντος εδαφίου αρχίζει από 1.1.1983 (άρθρ. 10 Ν. 1379/83).

Το 1985 υπονομεύεται περαιτέρω ο νέος θεσμός της ΑΤΑ, σε μια πορεία προς την πλήρη κατάργησή της, με αφορμή το Πρόγραμμα λιτότητας, που προέβλεπε:

α) την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, που απαγόρευε τη χορήγηση αυξήσεων στους μισθούς και συντάξεις, τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

β) τη αλλοίωση της λογικής του συστήματος της ΑΤΑ, με την εισαγωγή του «εισαγόμενου πληθωρισμού», ο οποίος μείωνε το ποσοστό αύξησης των μισθών και συντάξεων από την άνοδο του επίσημου τιμαρίθμου, κατά το ποσοστό του εισαγόμενου πληθωρισμού.

Τον Απρίλη του 1990, η ΑΤΑ καταργείται, με το επιχείρημα ότι αυτό το σύστημα δεν προστατεύει, αλλά υπονομεύει την αγοραστική δύναμη των μισθών και συντάξεων: *«Τα όρια μισθών και τα τεκμαρτά ημερομίσθια των ασφαλιστικών κλάσεων της παρ. 1 αναπροσαρμόζονται εφεξής κατά το ποσοστό αύξησης που χορηγείται κάθε φορά στις συντάξεις του Ι.Κ.Α και από την ίδια ημερομηνία»* (Ν. 1902/90 άρθρ. 26 παρ. 2. και Ν. 1976/91 άρθρ. 13 παρ. 2).

2.2 Χαρακτηριστικά των Μ.Α.Π. και κατηγοριοποιήσεις τους

Με τους Μ.Α.Π., οι θεσμικές παράμετροι προσαρμόζονται σύμφωνα με προκαθορισμένους κανόνες και προκαθορισμένη διαδικασία βάσει ποσοτικοποιημένων δεικτών ενεργοποίησης. Διαφορετικά, οι αλλαγές θεωρούνται ως μεμονωμένες και επί τόπου αποφάσεις κατά διακριτική ευχέρεια της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας με πολιτικού περιεχομένου στάθμιση στην εκάστοτε συγκυρία και γι' αυτό τείνουν να εξαρτώνται από τον κίνδυνο της αποφυγής πολιτικού κόστους. Η επιλογή ενός Μ.Α.Π. απαιτεί να διευκρινίζονται κάθε φορά συγκεκριμένα συστατικά στοιχεία τους (Bosworth & Weaver, 2011):

- Νομιμοποίηση των κανόνων σύμφωνα με την αρχή «ένα εργαλείο για κάθε στόχο». Αυτό προϋποθέτει να έχει αναγνωρίσει ο νομοθέτης στόχους και εργαλεία. Βασικοί στόχοι είναι η βιωσιμότητα, και η ίση ανταπόδοση ενός συνταξιοδοτικού συστήματος.
- Επιλογή συχνότητας, αναθεώρησης ή αξιολόγησης. Η πυκνότητα του ελέγχου ή ενεργοποίησης του αυτόματου μηχανισμού είναι κρίσιμη διαχειριστικά και πολιτικά.
- Ορισμός των στοιχείων επί των οποίων γίνονται οι προσαρμογές. Τα ποσοτικοποιημένα στοιχεία αναφοράς μπορούν να είναι μεγέθη με αναφορά στο ΑΕΠ, η εξέλιξη του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή, η μεταβολή του προσδόκιμου ζωής ή η σχέση μεταξύ εσόδων και δαπανών ενός δεδομένου προϋπολογισμού.

- Καθορισμός προσαρμογών εκ των προτέρων βασιζόμενες σε προβλέψεις ή εκ των υστέρων βασιζόμενες σε πραγματικά αποτελέσματα. Τα παραπάνω ποσοτικά δεδομένα ενεργοποιούν αυτόματους μηχανισμούς αφού εκδηλωθούν ή προληπτικά, ώστε να μην εκδηλωθούν.
- Καθορισμός βαθμού αυτοματισμού, δηλαδή επίπεδο υποχρεωτικότητας των προσαρμογών. Βάσει του στοιχείου αυτού κρίνεται το περιθώριο πολιτικής παρέμβασης και η δυνατότητα απόκλισης από την αυτοματοποιημένη διαδικασία.

Στην παρούσα υποενότητα επιχειρούμε να εντοπίσουμε και συστηματοποιήσουμε τα κυριότερα χαρακτηριστικά των Μ.Α.Π. Με κριτήριο τα επιμέρους χαρακτηριστικά των Μ.Α.Π. επιχειρούμε να τους κατηγοριοποιήσουμε.

Οι Μ.Α.Π. δεν διευκρινίζουν την ακριβή έκταση και τον ακριβή χρόνο επενέργειας των αλλαγών. Διευκρινίζουν, όμως, την κατεύθυνση των αλλαγών προκαθορίζοντας την απόφαση ρύθμισης «κλειδώνοντας» την πολιτική απόφαση που διαφορετικά θα ήταν αστάθμητη λόγω του εγγενούς αστάθμητου χαρακτήρα των πολιτικών αποφάσεων. Παραμετρικές αλλαγές αναπροσαρμόζονται σε βάθος χρόνου χωρίς επιπλέον νομοθετική πρωτοβουλία (συνήθως με νομοθετική εξουσιοδότηση) σύμφωνα με μεταβολές πραγματικές ή προβαλλόμενες σε οικονομικούς δείκτες, οικονομική ανάπτυξη ή την οικονομική κατάσταση του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Σημαντικό χαρακτηριστικό των Μ.Α.Π. είναι το είδος των εκτιμήσεων/μετρήσεων στις οποίες βασίζονται. Οι μηχανισμοί που βασίζονται σε αναλογιστικών προβολές βάσει εκτιμήσεων μπορεί να μην είναι ακριβείς. Ακόμα και οι μικρές αποκλίσεις στις αναλογιστικές υποθέσεις, όταν επενεργούν σε μια μακρά αναλογιστική περίοδο, μπορούν να οδηγήσουν σε μεγάλες και αποδιοργανωτικές αλλαγές στις δαπάνες και τα έσοδα των μελλοντικών συντάξεων. Οι αναλογιστικές προβολές είναι ενδεικτικές της εξέλιξης ενός συνταξιοδοτικού συστήματος αλλά είναι μάταιο να εκτιμάται ότι σε μία περίοδο πολλαπλών δεκαετιών δεν θα προκύψουν απρόβλεπτες και αστάθμητες οικονομικές και πολιτικές «εκπλήξεις».

Επίσης, μπορεί να υπάρχει μεγαλύτερος πολιτικός πειρασμός για παρέμβαση και χειραγώγηση στις υποθέσεις εργασίας και τις αναλογιστικές προβολές, ώστε να αποφύγουν την ενεργοποίηση περικοπών σε συντάξεις ή αυξήσεων κατά τη διάρκεια ενός εκλογικού έτους. Αντίστροφα, στα πλαίσια της ριζοσπαστικοποίησης των

πολιτικών λιτότητας, οι εκτιμήσεις για την εξέλιξη του συστήματος ενδέχεται να είναι υπερβολικά αρνητικές, με στόχο την προληπτική περιστολή κοινωνικών δαπανών. Από την άλλη πλευρά, οι μηχανισμοί που βασίζονται σε πραγματικά δεδομένα έχουν τα δικά τους προβλήματα, όπως ο υψηλός βαθμός διακύμανσης των στοιχείων ανά έτος που δυσχεραίνει τον σχεδιασμό μεσο/μακροπρόθεσμα. Αυτός ο προβληματισμός μπορεί να αντιμετωπιστεί εάν ληφθούν ως βάση αναφοράς οι μέσες τιμές των κρίσιμων παραγόντων σε έναν μεγαλύτερο αριθμό ετών, με στόχο να εξουδετερωθούν συγκυριακές διακυμάνσεις (Weaver & Bosworth, 2011).

Υπάρχει και η προσέγγιση ότι οι μεσοπρόθεσμες ενδιάμεσες υποθέσεις εργασίας είναι ο καλύτερος τρόπος υπολογισμού των μελλοντικών οικονομικών και δημογραφικών υποθέσεων αλλά υπάρχουν και άλλοι τρόποι για να εκτιμάται η πορεία του συστήματος. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, οι αυτόματες προσαρμογές που βασίζονται σε ενδιάμεσες υποθέσεις θα οδηγήσουν σε χαμηλότερες δαπάνες ή/και υψηλότερες δημόσιες επιβαρύνσεις από αυτό που θα ήταν αναγκαίο για τη διατήρηση της αναλογιστικής ισορροπίας, σε περίπτωση που τα πραγματικά κόστη είναι χαμηλότερα από το αναμενόμενο. Με δεδομένη την αβεβαιότητα που αφορά την οικονομία και την κοινωνία σε βάθος αρκετών δεκαετιών, πολλοί ισχυρίζονται ότι το να βασίζουμε τις αυτόματες αναπροσαρμογές σε μελλοντική αναλογιστική ισορροπία είναι ακατάλληλο εργαλείο (American Academy of Actuaries, 2018).

Επίσης, μπορεί να αναθεωρηθούν οι αρχικές υποθέσεις εργασίας ως αντίδραση σε οικονομικές και δημογραφικές εξελίξεις που διαφέρουν από τις αρχικές αναλογιστικές προβολές. Επομένως, είναι πιθανό κάθε αλλαγή στις υποθέσεις να ενεργοποιεί από μόνη της αυτόματες προσαρμογές. Είναι κατανοητό ότι οι πολίτες δυσκολεύονται περισσότερο να αποδεχτούν μείωση παροχής ή αύξηση επιβάρυνσης που ενεργοποιείται μόνο από μία αλλαγή στις υποθέσεις εργασίας. Άλλωστε, μία αύξηση στο προβλεπόμενο έλλειμμα ενός συστήματος λόγω δυσμενών οικονομικών συνθηκών μπορεί να αποσοβηθεί από μία φυσιολογική κυκλική επιστροφή σε πιο ευνοϊκές συνθήκες (American Academy of Actuaries, 2018). Αν οι μηχανισμοί ενεργοποίησης σχεδιαστούν να είναι πολύ ευαίσθητοι σε συγκυριακές διακυμάνσεις της οικονομίας, το επίπεδο των δημόσιων επιβαρύνσεων των παροχών ή του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης θα μπορούσε να αυξομειώνεται με απρόβλεπτο τρόπο.

Το να καθορίσουμε έναν κατάλληλο μηχανισμό ενεργοποίησης είναι εξίσου σημαντικό με το να ορίσουμε τις ίδιες τις αναπροσαρμογές. Ένας μηχανισμός ενεργοποίησης θα μπορούσε να λειτουργεί και ως θερμοστάτης που διατηρεί την

καθορισμένη τιμή σε μία αποδεκτή κλίμακα διακύμανσης. Με αυτήν την επιλογή, οι αναπροσαρμογές ενεργοποιούνται μόνο σε περίπτωση που η ισορροπία του συστήματος ξεφεύγει από το ορισμένο περιθώριο διακύμανσης, ακολουθώντας πιστά τη λογική της διακυβέρνησης «μέσω αριθμών» (Supriot, 2015).

Επίσης, ανάλογα με τη συχνότητα αξιολόγησης, οι μηχανισμοί που εξετάζονται σε ετήσια βάση τείνουν να απαιτούν μικρότερες προσαρμογές, άρα και λιγότερο ορατές, καθιστώντας τες και λιγότερο πολιτικά επώδυνες. Από την άλλη, οι ετήσιες προσαρμογές εγείρουν τον κίνδυνο μιας συνεχόμενης διαμάχης που φυσιολογικά θα κλιμακωθεί κατά τη διάρκεια των εκλογών δίνοντας στους πολέμιους των προσαρμογών αυτών περισσότερη πολιτική μόχλευση για να τις μπλοκάρουν. Η ορατή εξέταση της αναπροσαρμογής, όπως η αναπροσαρμογή μία φορά για κάθε δέκα χρόνια που προβλέπει η μεταρρύθμιση του 1995 στην Ιταλία (Franco & Sartor, 2006) μπορεί να οδηγήσει και αυτή σε μεγάλες μειώσεις και ακόλουθη πολιτική αντιπαράθεση. Επομένως, ο βαθμός συχνότητας της εξέτασης δεν συνιστά από μόνος του έγκυρο κριτήριο για την αποφυγή της πολιτικής αντιπαράθεσης.

Με κριτήριο τον βαθμό αυτοματισμού των Μ.Α.Π., δηλαδή τις δυνατότητες πολιτικής απόφασης για την ενεργοποίηση ή μη του αυτοματισμού, οι πολιτικοί μπορούν ευκολότερα να δεσμεύσουν τους μελλοντικούς πολιτικούς ή και τον εαυτό τους, να προβούν σε αντιδημοφιλείς προσαρμογές που θα συμβούν στο μέλλον. Επίσης, μπορεί να δελεαστούν στο να αντιταχθούν στις προσαρμογές αυτές και να καρπωθούν το όφελος αποφυγής μειώσεων συντάξεων ή αυξήσεων εισφοράς.

Κατά κανόνα, οι κυβερνήσεις είναι πολύ διστακτικές στο να μεταρρυθμίζουν συνταξιοδοτικά συστήματα λόγω υψηλού πολιτικού κόστους (Gannon et al., 2014). Η πολιτική αντιπαράθεση για αυτά είναι πολύ συχνά αντικείμενο δριμείας πολιτικής και κοινωνικής σύγκρουσης (Marier, 2008· Weaver & Willen, 2014· Wisensale, 2013). Γι' αυτό και πολύ συχνά δεν παίρνουν την πρωτοβουλία, προτιμώντας να αναβάλλουν τη λήψη μέτρων που θα διατηρούσαν τη βιωσιμότητα των συστημάτων, με αποτέλεσμα να καταλήγουν να κινητοποιούνται μόνο σε καταστάσεις επείγουσας κρίσης βιωσιμότητας (Blanchet & Legros, 2002). Ο Turner αναφέρει ότι οι κατά περίπτωση συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις «έχουν υψηλό βαθμό πολιτικού ρίσκου επειδή το μέγεθος και η συγκυρία είναι άγνωστα» (Turner, 2009). Για την αποφυγή του πολιτικού κόστους ή της κακής διαχείρισης από τους πολιτικούς έχουν επιλεγεί δύο είδη στρατηγικών από τις κυβερνήσεις (Gannon & al., 2014) με κριτήριο τα χαρακτηριστικά αποπολιτικοποίησης της μεταρρυθμιστικής απόφασης.

Με κριτήριο τα χαρακτηριστικά της αποπολιτικοποίησης της απόφασης, μπορούμε να διακρίνουμε ανάμεσα σε τεχνοκρατική διαδικασία ή τεχνοκρατικό όργανο. Πρώτον, η μεταβίβαση της διαχείρισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων σε ανεξάρτητες αρχές, σώματα, αναθέτει την απόφαση σε τεχνοκράτες: δημογράφους, οικονομολόγους, αναλογιστές. Δεύτερον, εισαγωγή συγκεκριμένων υποχρεωτικών κανόνων που επιτρέπουν τη λειτουργία Μ.Α.Π. Στην πρώτη περίπτωση, η αποπολιτικοποίηση αντανakλάται στα τεχνοκρατικά χαρακτηριστικά του αποφασιστικού οργάνου. Αντιπροσωπευτική είναι η περίπτωση της γαλλικής ανώτατης αρχής παρακολούθησης των ετήσιων στόχων ασφαλιστικής δαπάνης υγείας (Benamouzig & Besançon, 2005). Στη δεύτερη περίπτωση, η απόφαση μπορεί να λαμβάνεται από πολιτικά όργανα (νομοθετική ή εκτελεστική εξουσία) αλλά με ποσοτικοποιημένα δεδομένα, χωρίς πολιτική αξιολόγηση και στάθμιση

Θεωρητικά, οι μηχανισμοί αυτοί διασφαλίζουν τη βιωσιμότητα του συστήματος ανά πάσα χρονική στιγμή χωρίς να απαιτούν πολιτική παρέμβαση και προλαμβάνοντας την ανάγκη για μεγάλες αλλαγές σε συνθήκες κρίσης. Ο Turner ορίζει την έννοια των αυτόματων αναπροσαρμογών και αναφέρει πως -στην πράξη- πολλές παράμετροι του συστήματος συνδέονται άμεσα με αλλαγές στο προσδόκιμο ζωής, του ΔΤΚ ή την αύξηση των μισθών (Turner, 2009). Είναι πλέον αποδεκτό ότι οι Μ.Α.Π. σε γενικές γραμμές μειώνουν το χάσμα μεταξύ εσόδων και δαπανών αλλά δεν μπορούν να εγγυηθούν έναν απόλυτα ισορροπημένο προϋπολογισμό (Gannon et al., 2014).

2.3 Η Νοητή Κεφαλαιοποίηση Καθορισμένων Εισφορών ως ενσωματωμένος Μ.Α.Π.

Η ιδέα για συνταξιοδοτικά προγράμματα N.D.C. εντοπίζεται, κατά τον Palmer, πρώτα στο έργο του Buchanan (1968) και στην πρόταση των Boskin, Kotlikoff και Choven (Boskin et al., 1988). Παρόλα αυτά, το μοντέλο N.D.C. αναδεικνύεται στον επανασχεδιασμό των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων από τη δεκαετία του '90, οπότε και υιοθετείται ως «καλή πρακτική» από σειρά Διεθνών Οργανισμών.

Ένα πρόγραμμα N.D.C. είναι ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα διανεμητικού χαρακτήρα (PAYG) και καθορισμένης εισφοράς (Defined Contribution, DC). Οι εισφορές καθορίζονται ως ένα σταθερό ποσοστό εισφοράς στον ατομικό μισθό και εγγράφονται σε έναν ατομικό λογαριασμό. Αλλά σε αντίθεση με τα κεφαλαιοποιητικά προγράμματα καθορισμένης εισφοράς, οι εισφορές των ασφαλισμένων που

εγγράφονται στους ατομικούς λογαριασμούς δεν κεφαλαιοποιούνται και δεν υπάρχουν χρήματα σε κάποιον ατομικό λογαριασμό που να επενδύονται στις χρηματαγορές.

Σε σύγκριση με τα κεφαλαιοποιητικά προγράμματα καθορισμένης εισφοράς, όπου η ατομική αποταμίευση επενδύεται σε χρηματαγορές, ένα διανεμητικό σύστημα ατομικών λογαριασμών καθορισμένης εισφοράς αποτελεί ένα εξ ορισμού σύστημα νοητής καθορισμένης εισφοράς. Ένα πρόγραμμα N.D.C. σε σχέση με ένα κεφαλαιοποιητικό πρόγραμμα (PAYE) διαφέρει γιατί το πρώτο δεν συμβάλλει στην εθνική αποταμίευση σε αντίθεση με ένα κεφαλαιοποιητικό πρόγραμμα που συμβάλλει στην εθνική αποταμίευση, κατά την αρχική φάση μέχρι και την ωρίμανση του συστήματος (Palmer, 2003). Δεύτερον, υπάρχουν διαφορές μεταξύ N.D.C. και κεφαλαιοποιητικών προγραμμάτων αναφορικά με το σύστημα των ποσοστών απόδοσης. Οι συμμετέχοντες σε ένα κεφαλαιοποιητικό πρόγραμμα έχουν ένα χρηματοπιστωτικό ποσοστό απόδοσης, ενώ οι ασφαλισμένοι σε ένα πρόγραμμα N.D.C. έχουν ένα «τεχνητό» ποσοστό απόδοσης το οποίο καθορίζεται από παράγοντες που αφορούν την ανάπτυξη της οικονομίας όπως καθορίζεται κάθε φορά από τους κανόνες του.

Σε ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. στην ιδεατή μορφή του, οι ασφαλισμένοι και οι εργοδότες καταβάλλουν εισφορές βάσει των αποδοχών τους κατά τη διάρκεια όλου του εργασιακού βίου. Παρότι υπάρχει ένα ελάχιστο όριο ηλικίας, στο οποίο μπορεί κανείς να αξιώσει τη σύνταξη υπό μορφή ράντας, δεν υπάρχει ηλικία συνταξιοδότησης. Όσο οι ασφαλισμένοι συνεχίζουν να εργάζονται, οι αποδοχές τους δημιουργούν εισφορές στους ατομικούς λογαριασμούς, ακόμα και αν το άτομο έχει ήδη να λαμβάνει μία πλήρη ή μερική σύνταξη. Αυτός ο νοητός ατομικός λογαριασμός αυξάνει με τις νέες εισφορές και έχει ένα νέο ποσοστό απόδοσης. Η σύνταξη σε ένα πρότυπο συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. αποτελεί μια ράντα ζωής και μπορεί να αξιωθεί οποτεδήποτε μετά το ελάχιστο όριο ηλικίας σύνταξης. Μία ράντα N.D.C. ενσωματώνει ένα ποσοστό απόδοσης που βασίζεται στο ίδιο εσωτερικό ποσοστό απόδοσης, δηλαδή στον ατομικό λογαριασμό κατά τη διάρκεια συσσώρευσης, στο προσδόκιμο ζωής της γενεάς και τον χρόνο που αξιώνεται η ράντα τη στιγμή της συνταξιοδότησης. Από τη στιγμή που οι νέες ράντες ανταποκρίνονται στο προσδόκιμο ζωής, επί της αρχής και εξ ορισμού ένα σύστημα N.D.C. είναι αναλογιστικά/προϋπολογιστικά δίκαιο (Palmer, 2003). Οπότε ένα πρόγραμμα N.D.C. διανέμει ατομικά εισοδήματα κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής στο πλαίσιο ενός εθνικού διανεμητικού συστήματος ασφάλισης.

Ακριβώς, όμως, επειδή μία σύνταξη σε ένα πρόγραμμα N.D.C. βασίζεται σε ατομικές εισφορές από ατομικά έσοδα, ενδέχεται να μην παρέχει επαρκή προστασία κατά την τρίτη ηλικία σε όλους, επειδή κάποια άτομα δεν θα είχαν επαρκή εισοδήματα πριν τη σύνταξη, ώστε να διασφαλίσουν επαρκή εισοδήματα με τη σύνταξη. Αυτό δεν είναι ένα πρόβλημα εγγενές αποκλειστικά στα προγράμματα N.D.C. αλλά είναι χαρακτηριστικό οποιασδήποτε ανταποδοτικής παροχής (Palmer, 2003), δηλαδή οποιουδήποτε τρόπου στενής σύνδεσης εισφορών και παροχών. Η αναμενόμενη αξία μιας σύνταξης σε ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. σε μια δεδομένη περίοδο ισούται ακριβώς με το ύψος του ατομικού λογαριασμού την ίδια περίοδο. Το ποσό αυτό έχει καθοριστεί από τις εισφορές του ατόμου και το ποσοστό απόδοσης του λογαριασμού. Αυτό, με άλλα λόγια, σημαίνει ότι σε ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. δεν υπάρχει κανένας μηχανισμός, εμφανής ή αφανής, αναδιανομής εισοδήματος, σε αντίθεση με ένα πρόγραμμα καθορισμένων παροχών, το οποίο εξ ορισμού έχει έστω και μία ελάχιστη ενδογενή αναδιανομή. Επίσης, ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. διαφέρει από ένα διανεμητικό σύστημα καθορισμένων παροχών, στον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζει τις αλλαγές στην οικονομία και τη δημογραφία. Σε ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C., οι επιπτώσεις των οικονομικών και δημογραφικών διακυμάνσεων διαχειρίζονται ενδογενώς, από τη στιγμή που το εσωτερικό ποσοστό απόδοσης προσαρμόζει τις αξίες του ατομικού λογαριασμού κατά τη διάρκεια συσσώρευσης και κατά τη διάρκεια καταβολής. Οι παροχές προσαρμόζονται στις αλλαγές του προσδόκιμου ζωής της γενιάς κατά τη διάρκεια της συνταξιοδότησης. Ακολουθώντας τη «λογική» της ιδιωτικής κεφαλαιοποίησης, ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. επιτρέπει την ενίσχυση της εμπορευματοποίησης της εργασίας στο βαθμό που ενσωματώνει τα κίνητρα και τα αντικίνητρα που καθορίζουν την ελεύθερη επιλογή συνταξιοδότησης κάθε εργαζόμενου/ασφαλισμένου.

Σε αντίθεση με τον τρόπο υπολογισμού σε προγράμματα καθορισμένων παροχών, ο τρόπος υπολογισμού της σύνταξης σε ένα πρόγραμμα N.D.C. δεν έχει καμία ενσωματωμένη αναδιανομή των εσόδων του συστήματος, γι' αυτό και ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. θα πρέπει να συμπληρώνεται από κάποιας μορφής υποστήριξη για τα χαμηλά εισοδήματα υπό τη μορφή ελάχιστου εισοδήματος ή εγγύησης ελάχιστης σύνταξης. Οι λογαριασμοί στα συνταξιοδοτικά προγράμματα N.D.C. μπορούν να συμπληρώνονται με μη ανταποδοτικά δικαιώματα όπως π.χ. για τα χρόνια φροντίδας παιδιών ή με κάποιας μορφής «κοινωνική σύνταξη». Είναι όμως

βασικό αυτοί οι συμπληρωματικοί μηχανισμοί να χρηματοδοτούνται με εισοδήματα άλλα από το συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. όπως οι φόροι.

Τα συνταξιοδοτικά προγράμματα που λειτουργούν βάσει της N.D.C. αποτελούν λογιστικούς μηχανισμούς που μεταχειρίζονται ένα διανεμητικό σύστημα ως σύστημα καθορισμένης εισφοράς. Οι συντάξεις πληρώνονται από τις σημερινές εισφορές όπως τα συμβατικά διανεμητικά συστήματα αλλά ο σύνδεσμός μεταξύ παροχής και εισφοράς εξατομικεύεται και καθορίζεται από έναν λογιστικό μηχανισμό N.D.C. (Börsch-Supan, 2003).

Όπως κάθε σύστημα καθορισμένης εισφοράς με την N.D.C., το σύστημα ξεκινά με την καταβολή ατομικών εισφορών στο συνταξιοδοτικό σύστημα, οι οποίες πιστώνονται στον ατομικό λογαριασμό και συσσωρεύονται σε αυτόν από το σύστημα. Ο λογαριασμός είναι πλασματικός (ή αλλιώς νοητός) αφού καμία μορφή κεφαλαίου δεν σωρεύεται και το συσσωρευμένο ποσό αντιπροσωπεύει τον πλασματικό ατομικό πλούτο σύνταξης. Το ατομικό αυτό νοητό κεφάλαιο έχει κάποιο ποσοστό απόδοσης και το ύψος της απόδοσης αυτής είναι βασικό χαρακτηριστικό ενός συστήματος N.D.C.. Αφού δεν έχει σωρευθεί κάποιο κεφάλαιο, δεν υπάρχει κάποιος μηχανισμός της αγοράς που να καθορίζει το ποσοστό απόδοσης αλλά υπάρχει μία άρρητη απόδοση του διανεμητικού συστήματος. Όταν κανείς συνταξιοδοτείται, ο πλασματικός συνταξιοδοτικός πλούτος τρέπεται σε ράντα ζωής σύμφωνα με αναλογιστικούς κανόνες. Το ετήσιο ποσό σύνταξης, σύμφωνα με τη λογική καθορισμού της ράντας (annuity), εξαρτάται από τρεις μεταβλητές (Börsch-Supan, 2003):

- Το πλασματικό συνταξιοδοτικό κεφάλαιο
- Το ποσοστό απόδοσης που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της ράντας (με τη χρήση του τεχνητού ποσοστού απόδοσης, το διανεμητικό σύστημα εγγυάται ίση ανταπόδοση για κάθε γενιά)
- Το προσδόκιμο ζωής τη στιγμή της συνταξιοδότησης (με τη χρήση ενημερωμένων στοιχείων για κάθε γενιά διατηρείται η αναλογιστική βιωσιμότητα)

Με τη χρήση του τεχνητού ποσοστού απόδοσης και την εισαγωγή του προσδόκιμου ζωής στον υπολογισμό της σύνταξης, οι παροχές συντάξεων συνδέονται άμεσα με τις δημογραφικές και εργασιακές παραμέτρους του μακροοικονομικού περιβάλλοντος. Αν δούμε αποκλειστικά τα οικονομικά χαρακτηριστικά του, ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. αποτελείται από τρεις κεντρικούς μηχανισμούς:

- Έναν λογιστικό μηχανισμό που πιστώνει όλες τις αποδοχές του συνόλου του εργασιακού βίου

- Ένας μηχανισμός που συνδέει την τελική οικονομική ισορροπία του συστήματος με το δημογραφικό και μακροοικονομικό περιβάλλον
- Ένας αναλογιστικός κανόνας που μετατρέπει την τελική ισορροπία σε μια ράντα.

Ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. έχει σχεδιαστεί θεωρητικά για να αντιμετωπίσει τις οικονομικές, δημογραφικές και πολιτικές προκλήσεις. Οι υποστηρικτές της N.D.C. λένε ότι αυτά αποτελούν ένα μεγάλο βήμα για την αντιμετώπιση όλων των προκλήσεων αυτών με μια κίνηση, ενώ οι επικριτές θεωρούν ότι η συνεισφορά τους είναι μικρή και αποσπούν την προσοχή από πιο ουσιαστικές δομικές μεταρρυθμίσεις (Disney, 1999). Ο Palmer εντοπίζει τέσσερις βασικές ιδιότητες σε ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. (2003).

1η ιδιότητα. Ανά πάσα στιγμή η παρούσα αξία των παροχών που έχει να λαμβάνει κατά τη διάρκεια της ζωής του ένα άτομο ισούται με την αξία των εισφορών που έχει καταβάλει. Για κάθε ασφαλισμένο, το νοητό κεφάλαιο το λογαριασμού είναι η παρούσα ή αναμενόμενη αξία των συντάξεών του. Αυτό σημαίνει ότι οι εισφορές συνιστούν πληρωμή για την ατομική σύνταξη καθενός, όμοια με τις ασφαλιστικές καταβολές σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα.

2η ιδιότητα. Για να διατηρηθεί ένα σταθερό ποσοστό εισφοράς, οι συνολικοί πόροι του συστήματος πρέπει να είναι ίσοι ή μεγαλύτεροι από τις συνολικές υποχρεώσεις του.

3η ιδιότητα. Η παροχή σε ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. κατασκευάζεται ως ράντα ζωής που ανταποκρίνεται στο προσδόκιμο ζωής τη στιγμή της συνταξιοδότησης. Η ορθή αξιολόγηση του προσδόκιμου ζωής οδηγεί σε μια ακριβή εκτίμηση των υποχρεώσεων που συνδέονται με την πληρωμή της ράντας ζωής.

4η ιδιότητα. Η οικονομική ισορροπία του συνταξιοδοτικού προγράμματος N.D.C. απαιτεί οι λογαριασμοί να αποτιμώνται με βάση το εσωτερικό ποσοστό που καθορίζεται από την αύξηση της παραγωγικότητας, την αύξηση του εργατικού δυναμικού. Αν όλα παραμένουν σταθερά, με την ύπαρξη μεγάλων ή μικρότερων αλλαγών στο ποσοστό γεννήσεων ανά γενιά, σημαίνει ότι οι εισφορές των μεγάλων γενιών μπορούν να χρηματοδοτηθούν και να κεφαλαιοποιηθούν ώστε να καταβληθούν, όταν αυτές οι μεγάλες γενιές γίνουν συνταξιούχοι. Αν όμως αυτό δεν γίνει, θα υπάρξει μια τάση οικονομικής ανισορροπίας του συστήματος. Για τον λόγο αυτό συχνά προβλέπεται ένα αποθεματικό ταμείο που εξυπηρετεί τον σκοπό της χρηματοδοτικής κάλυψης μιας δημογραφικής ανισορροπίας.

Ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα N.D.C. αυτοπροσαρμόζεται οικονομικά και μπορεί να λειτουργήσει χωρίς εξωτερικές επεμβάσεις. Είναι αυτόνομο από την κατασκευή του ως αποτέλεσμα της συνύπαρξης των τεσσάρων ιδιοτήτων του και της ύπαρξης ενός αποθεματικού κεφαλαίου. Στην πράξη, καμία χώρα δεν έχει εισάγει το μοντέλο N.D.C. όπως παρουσιάζεται εδώ στην πρότυπη μορφή του και υπάρχουν διαφορές στην εφαρμογή μεταξύ χωρών.

2.4 Αυτόματοι μηχανισμοί εξισορρόπησης (A.M.E.) ως πιο ισχυροί αυτόματοι μηχανισμοί αναπροσαρμογής

Παρότι τα συνταξιοδοτικά προγράμματα N.D.C. αποτελούν μια σημαντική εκκίνηση μεταξύ παραμετρικών αλλαγών, διανεμητικών προγραμμάτων καθορισμένης παροχής και ατομικών λογαριασμών κεφαλαιοποιητικών συστημάτων καθορισμένης εισφοράς, πολλά από τα χαρακτηριστικά του σχεδιασμού της N.D.C. που επιτρέπουν τον έλεγχο των δαπανών δεν είναι καινούργια και έχουν χρησιμοποιηθεί κατά περίπτωση στα αναδιανεμητικά προγράμματα. Το διαφοροποιό στοιχείο της N.D.C. είναι ότι συνδυάζει στοιχεία μεταξύ των δύο μοντέλων σε ένα συνεκτικό πακέτο με καθαρούς στόχους πολιτικής και με υποτιθέμενη διάρκεια του πακέτου σε βάθος χρόνου (Brooks & Weaver, 2003). Με τη N.D.C., υλοποιείται ένας συνδυασμός ενίσχυσης της ορατότητας και της διαφάνειας ενός συνταξιοδοτικού συστήματος αλλά και μια διαδικασία και αποπολιτικοποίησης της διαχείρισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων.

Τα επιχειρήματα υπέρ της υιοθέτησης ενός μηχανισμού N.D.C. ως καλή πρακτική, δεν περιορίζονται σε ζητήματα οικονομικής βιωσιμότητας. Συνδυάζονται στοιχεία αυξημένης δικαιοσύνης, μεγαλύτερης διαφάνειας/ορατότητας και διασφάλισης της αξιοπιστίας των συνταξιοδοτικών συστημάτων. Πρώτον, οι υπέρμαχοι αναφέρουν το ενισχυμένο αίσθημα δικαιοσύνης που συνδέεται με τις καθορισμένες εισφορές και τη σύνδεση της παροχής όχι με τον τελευταίο μισθό αλλά με το σύνολο των εισοδημάτων στον εργασιακό βίο. Επίσης, τα προγράμματα αυτά καθιστούν το επίπεδο αναδιανομής πιο εμφανές δημιουργώντας κατά κανόνα ένα διακριτό πρόγραμμα με στόχο τη μείωση της φτώχειας. Δεύτερον, οι υποστηρικτές της N.D.C. ισχυρίζονται ότι ο πιο στενός σύνδεσμος μεταξύ εισφορών και παροχών δίνει το σήμα στους εργαζόμενους ότι είναι σημαντικό να εργάζονται περισσότερο για να εξασφαλίσουν μια επαρκή σύνταξη, άρα ενισχύοντας το συνταξιοδοτικό σύστημα χρηματοδοτικά, μαζί με την ενίσχυση αρχών ατομικής ευθύνης. Τρίτον, αυτού του

τύπου οι μεταρρυθμίσεις θεωρείται ότι διασφαλίζουν μια μακροπρόθεσμη ισορροπία μεταξύ εισφορών και παροχών. Τέταρτον, οι μεταρρυθμίσεις προς το μοντέλο N.D.C. θεωρείται ότι δεν εκθέτουν τα άτομα σε βραχυπρόθεσμες ή μεσοπρόθεσμες διακυμάνσεις των αποδόσεων της αγοράς, όπως στα συστήματα κεφαλαιοποίησης. Ιδιαίτερα σημαντικό για τα δημόσια οικονομικά είναι ότι αυτού του τύπου οι μεταρρυθμίσεις παρέχουν μία δημοσιονομικά ελκυστική εναλλακτική στη χρηματοδότηση της μετάβασης σε καθαρά κεφαλαιοποιητικά συστήματα. Τέλος, ένα δυνητικό πλεονέκτημα είναι η αίσθηση της μονιμότητας της μεταρρύθμισης άρα και της εμπιστοσύνης αναφορικά με το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Με τη μείωση της ανάγκης των κυβερνήσεων να παρεμβαίνουν συχνά για να προσαρμόζουν τις παραμέτρους του συνταξιοδοτικού συστήματος μειώνεται καθοριστικά ο πολιτικός κίνδυνος λόγω πολιτικών πιέσεων που συνδέονται με τα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα. Η αίσθηση ιδιοκτησίας που νιώθουν οι εργαζόμενοι παρακολουθώντας την εξέλιξη του νοητού ατομικού συνταξιοδοτικού λογαριασμού ενισχύει την αίσθηση μονιμότητας ενός συνταξιοδοτικού συστήματος που βασίζεται στην N.D.C..

Στην αρνητική πλευρά του μοντέλου αυτού είναι το γεγονός ότι η προσαρμογή λόγω αύξησης της διάρκειας ζωής γίνεται αποκλειστικά με μείωση παροχών που οδηγεί σε σταδιακή διάβρωση της αξίας της σύνταξης εάν οι εργαζόμενοι δεν αναβάλουν σημαντικά το χρονικό σημείο συνταξιοδότησης. Συγκεκριμένα, τα συστήματα που βασίζονται στην N.D.C. έχουν τα εξής πολιτικά πλεονεκτήματα (Brooks & Weaver, 2003):

- Παρέχουν έναν μηχανισμό μείωσης των ποσοστών αναπλήρωσης με καθαρά χέρια που επιτρέπει στους πολιτικούς να αποφύγουν το πολιτικό κόστος
- Θολώνει τον βαθμό της μελλοντικής υποχώρησης των κοινωνικών παροχών γιατί δεν είναι γνωστό εκ των προτέρων αλλά εξαρτάται από μελλοντικές οικονομικές και δημογραφικές εξελίξεις
- Αποφεύγει τη διαρκή ενασχόληση με μειώσεις στις συντάξεις στο μέλλον

Εν συντομία, ο αυτοματισμός αλλά και η πολυπλοκότητα των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων N.D.C. παρέχει σημαντικές ευκαιρίες περιορισμού του πολιτικού κόστους για μειώσεις παροχών (Brooks & Weaver, 2003). Οι αυτόματοι μηχανισμοί αναπροσαρμογής που βασίζονται σε μελλοντικές οικονομικές και δημογραφικές εξελίξεις απαλλάσσουν τους πολιτικούς από την ευθύνη για ενδεχόμενες μελλοντικές

μειώσεις στις συντάξεις. Οι Brooks και Weaver αναφέρουν, όπως στο παράδειγμα του Ομηρικού Οδυσσέα, ότι οι κυβερνήσεις για να αποφύγουν τις σειρήνες μπορούν να δέσουν τον εαυτό τους στο κατάρτι των σταθερών ποσοστών εισφοράς και των αυτόματων μηχανισμών, αντιστεκόμενες στις προκλήσεις να πληρώσουν παροχές μη βιώσιμες για τους σημερινούς και μελλοντικούς συνταξιούχους. Η υιοθέτηση προγραμμάτων που βασίζονται στη N.D.C. μπορεί βέβαια να δημιουργήσει νέους πολιτικούς κινδύνους ακριβώς επειδή συνεπάγονται σημαντικές μειώσεις για το μέλλον. Μοιραία η αύξηση του πληθυσμού συνταξιούχων σε συνδυασμό με τη σοβαρή μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση των πολιτικών πιέσεων και σε χαλάρωση των σχοινιών με τη μορφή αύξησης της εισφοράς από τον κρατικό προϋπολογισμό ή ενίσχυσης του πυλώνα που είναι εκτός N.D.C. (Brooks & Weaver, 2003).

Ανεξάρτητα από τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των N.D.C. προγραμμάτων, η στεναοποίηση τους από τους ενδογενείς και εξωγενείς κινδύνους δεν είναι χωρίς ρωγμές. Σε περίπτωση που οι συνθήκες αλλάξουν σημαντικά, ο αυτόματος πιλότος πρέπει να ενισχυθεί από εξωτερικούς Μ.Α.Π. οι οποίοι να διασφαλίζουν την οικονομική ισορροπία του προγράμματος ακόμα και όταν οι εσωτερικοί Μ.Α.Π. δεν επαρκούν για το σκοπό αυτό.

Η Σουηδία το 2001 είναι η πρώτη χώρα που επιλέγει έναν τύπο Μηχανισμού Αυτόματης Εξισορρόπησης (Μ.Α.Ε.). Η επιλογή ενός ΜΑΕ εγείρει διαφορετικού τύπου ζητήματα (Gannon et al., 2014). Επειδή οι Μ.Α.Ε. αποτελούν εξωτερικούς Μ.Α.Π. εντός ενός μοντέλου N.D.C. με ενσωματωμένους Μ.Α.Π. Ακριβώς επειδή ο ΜΑΕ είναι ένας μηχανισμός τελευταίας διαφυγής που αναμένεται να είναι μικρής έκτασης, η προσαρμογή κανονικά θα πρέπει να έχει ως συνέπεια μικρής έκτασης αλλαγές. Σε κάθε περίοδο, ο χρονισμός των παρεμβάσεων θα έπρεπε να είναι ως εξής:

- Σε ένα πρώτο χρονικά επίπεδο, ο σχεδιαστής του συστήματος καθορίζει τις αξίες των συνταξιοδοτικών παραμέτρων.
- Σε ένα δεύτερο επίπεδο ελέγχει τη βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων.
- Σε τρίτο επίπεδο, οι ΜΑΕ παρεμβαίνουν για την επαναρρύθμιση κάποιων παραμέτρων.

Οι Μ.Α.Π. ενδεχομένως να καταστούν αναποτελεσματικοί ή ξεπερασμένοι σε περίπτωση που στο μέλλον τα ζητήματα που πρέπει να κριθούν είναι διαφορετικής

φύσης ή έντασης σε σχέση με αυτά που έχουμε υποθέσει. Στην περίπτωση αυτή είναι αναγκαίος ο επανασχεδιασμός τους. Οι υποστηρικτές των Μ.Α.Π. τονίζουν ζητήματα καταλληλότητας του πολιτικού κόσμου για την έγκαιρη εξωτερική παρέμβαση σε ένα σύστημα. Οι επικριτές των Μ.Α.Π. αντίστροφα τονίζουν το έλλειμμα πολιτικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας που προκύπτει από την υλοποίησή τους (American Academy of Actuaries, 2018). Οι υποστηρικτές των Μ.Α.Π. ισχυρίζονται ότι χωρίς αυτούς τους μηχανισμούς τα πολιτικά όργανα μπορεί να επιτρέψουν στα προβλήματα της κοινωνικής ασφάλισης να διογκωθούν μέχρι τη δημιουργία μιας κατάστασης κρίσης κατά την οποία θα χρειαστούν παρεμβάσεις μεγάλης κλίμακας στο σύστημα προκαλώντας σε κάποιους δικαιούχους μη αναγκαία οικονομική βλάβη ή μπορεί να αποκλείσουν διεξόδους επαναφοράς του συστήματος σε ισορροπία. Αντίθετα, οι επικριτές των μηχανισμών Μ.Α.Π. ισχυρίζονται ότι επιτρέπουν αλλαγές στις παροχές και στις δημόσιες επιβαρύνσεις χωρίς τη συναίνεση των εκλεγμένων εκπροσώπων. Το βασικό ζήτημα που προκύπτει σχετικά με τους Μ.Α.Π. είναι αν είναι προτιμότερο να γίνονται μικρές αλλαγές συχνά και αυτοματοποιημένα ή αν είναι καλύτερο να γίνονται μεγάλες αλλαγές κατά περίπτωση.

Στη Σουηδία, το μοντέλο N.D.C. έχει αυτόματους σταθεροποιητές. Τη στιγμή της συνταξιοδότησης, ο λογαριασμός N.D.C. πρέπει να μετατραπεί σε μηνιαία σύνταξη με την τεχνική της ράντας με στόχο την ενημέρωση του συντελεστή αυτού έτσι ώστε να ανταποκρίνεται στις πιο σύγχρονες εκτιμήσεις προσδόκιμου ζωής και θνησιμότητας. Όσο οι συνταξιούχοι αναμένεται να ζήσουν περισσότερο, η μηνιαία ράντα που προκύπτει από το νοητό κεφάλαιο θα μειώνεται αυτόματα στις διαδοχικές γενεές, εκτός αν οι συνταξιούχοι επιλέξουν να συνταξιοδοτηθούν αργότερα. Παρότι η προσαρμογή στο προσδόκιμο ζωής βοηθάει στην σταθεροποίηση των συνταξιοδοτικών δαπανών, δεν επαρκεί για να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητα με σταθερό ποσοστό εισφοράς επειδή σημαντικό ρόλο μακροπρόθεσμα στο διανεμητικό σύστημα παίζει η γονιμότητα και η αύξηση του πληθυσμού, τα πρότυπα συμμετοχής στην αγορά εργασίας και η αύξηση της παραγωγικότητας (Capretta, 2007).

Πρώτον, οι Μ.Α.Π. μειώνουν την αβεβαιότητα για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Μέχρι πρόσφατα, οι κυβερνήσεις ήταν αναγκασμένες να υιοθετούν μεταρρυθμίσεις που βασίζονται στις λογικότερες δυνατές υποθέσεις εργασίας. Επειδή αυτές οι εκτιμήσεις αναπόφευκτα αποδεικνύονται εσφαλμένες, οι κυβερνήσεις αναθεώρησαν τη συνταξιοδοτική νομοθεσία πριν το κοινό να προσαρμοστεί σε αυτό που ήδη είχε αλλάξει. Αντίθετα, με τους AMA, τα

συνταξιοδοτικά συστήματα αυτοδιορθώνονται, μειώνοντας την ανάγκη διαρκούς παρέμβασης των κυβερνήσεων και αυξάνοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών για το συνταξιοδοτικό σύστημα και τη βιωσιμότητά του.

Δεύτερον, η υιοθέτηση ενός ΜΑΠ μπορεί επίσης να λειτουργεί παιδαγωγικά με τρόπο που να καλλιεργεί μία υγιή αντίληψη για ζητήματα δημοσιονομικής πειθαρχίας. Αντί να εστιάζει αποκλειστικά σε ζητήματα επάρκειας των παροχών, ένας ΑΜΑ βοηθάει να εστιάζεται η προσοχή των πολιτών στο βαθμό που μια κοινωνία είναι διατεθειμένη να αφιερώνει για την πληρωμή συντάξεων. Άρα, ο ΜΑΠ ρυθμίζεται έτσι ώστε να διατηρεί το ύψος των δαπανών ανάλογα με το ύψος δημόσιων επιβαρύνσεων που η κοινωνία ανέχεται να επιβαρυνθεί. Το οικονομικό βάρος που συνδέεται με ένα βιώσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα είναι πιο διάφανο και οι πολιτικοί έχουν μεγαλύτερη ευχέρεια να υλοποιούν τις απαραίτητες αλλαγές (Capretta, 2007).

Η ιδιαιτερότητα των Μ.Α.Ε. ως κατηγορία των Μ.Α.Π. είναι ότι ρυθμίζουν - αυτοματοποιημένα πάντοτε- την οικονομική ισορροπία ενός προγράμματος Ν.Δ.Σ. μετατρέποντάς το σε εξωτερικά ισορροπημένο Ν.Δ.Σ. πρόγραμμα (balanced Ν.Δ.Σ.). Στην περίπτωση αυτή, έχουμε συνδυασμό εσωτερικευμένων Μ.Α.Π. με εξωτερικό Μ.Α.Π. (Μ.Α.Ε.). Η ενεργοποίηση του Μ.Α.Ε. – παρεμβαίνοντας εκ των υστέρων ή εκ των προτέρων – λειτουργεί επί της αρχής και στην πράξη ως αναίρεση της λειτουργίας και της λογικής των ενσωματωμένων Μ.Α.Π.. Η διαμόρφωση του νοητού συνταξιοδοτικού κεφαλαίου και η προσαρμογή των ατομικών επιλογών για το σκοπό αυτό υποχωρούν στο όνομα της συνολικής οικονομικής ισορροπίας του προγράμματος.

2.5 Case studies χωρών με Μηχανισμούς Αυτόματης Αναπροσαρμογής

Οι «καλές πρακτικές» μεταρρυθμίσεων στα συστήματα συνταξιοδοτικής προστασίας λειτουργούν ως υποδείγματα από τους Διεθνείς Οργανισμούς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση των δημοσίων συντάξεων στη Σουηδία το 2001, την οποία επικαλείται η συντριπτική πλειοψηφία της διεθνούς βιβλιογραφίας για τους Μ.Α.Π. Ο Turner κατηγοριοποιεί κάποιες χώρες με υψηλό ΑΕΠ σε πέντε ομάδες ανάλογα με τα χαρακτηριστικά των Μ.Α.Π. που χρησιμοποιούν.

Πίνακας 3. Κατηγοριοποίηση χωρών με κριτήριο την εισαγωγή Μ.Α.Π.

Πρώτη κατηγορία	Χώρες με παραδοσιακά διανεμητικά συστήματα και αναπροσαρμογή των συντάξεων ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής	Πορτογαλία, Φινλανδία και Νορβηγία.
Δεύτερη κατηγορία	Χώρες με συνταξιοδοτικά συστήματα που βασίζονται και στη νοητή κεφαλαιοποίηση καθορισμένων εισφορών και στην αναπροσαρμογή συντάξεων ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής	Ιταλία και Πολωνία.
Τρίτη κατηγορία	Χώρες που χρησιμοποιούν αναπροσαρμογή συντάξεων ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής στη νωρίτερη ηλικία που οι συντάξεις μπορούν να εισπραχθούν	Ηνωμένο Βασίλειο και Δανία.
Τέταρτη κατηγορία	Χώρες με Μ.Α.Π. συνδεδεμένους με τη βιωσιμότητα	Σουηδία, Γερμανία, Ιαπωνία, Καναδάς.
Πέμπτη κατηγορία	Χώρες που αναπροσαρμόζουν αυτόματα άλλες παραμέτρους των προγραμμάτων όπως τα απαιτούμενα έτη ασφάλισης για τη θεμελίωση πλήρους σύνταξης	Γαλλία.
<i>Πηγή: Turner, 2009 Επεξεργασία Συγγραφέα</i>		

Για να παρουσιάσουμε αναλυτικότερα τη λογική μεταρρυθμίσεων που εισάγουν Μ.Α.Π., αναφερόμαστε συνοπτικά σε κάποιες «μελέτες περίπτωσης», οι οποίες αναδεικνύουν το σκεπτικό και το πλαίσιο με το οποίο εισάγονται Μ.Α.Π. αλλά ταυτόχρονα επιτρέπουν να αξιολογήσει κανείς το πλαίσιο εισαγωγής των μηχανισμών αυτών στο ελληνικό σύστημα.

Η.Π.Α. Ως παράδειγμα αναφέρουμε ότι στο πρόγραμμα κοινωνικής ασφάλισης γήρατος της Αμερικής, το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης ήταν τα 65 έτη από τις αρχές της δεκαετίας του '30 μέχρι και τις αρχές του 21ου αιώνα. Από το 1940, το προσδόκιμο ζωής αυξήθηκε κατά περίπου 7 χρόνια, αύξηση που από πλευράς οικονομικής βιωσιμότητας θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μια σιωπηρή αύξηση των παροχών του προγράμματος, μια και οι συνταξιούχοι που ζουν περισσότερο λαμβάνουν περισσότερες παροχές από τους συνταξιούχους που ζουν λιγότερο.

Οι τροποποιήσεις του αμερικανικού συστήματος κοινωνικής ασφάλειας του 1983 ήταν από τις τελευταίες παρεμβάσεις που έγιναν στο πρόγραμμα. Η μεταρρύθμιση αύξανε τους πόρους του προγράμματος και μείωνε τις περισσότερες παροχές με στόχο να χρηματοδοτήσει τις μελλοντικές παροχές από τη φορολογία των

μισθωτών για τουλάχιστον 75 χρόνια, μέχρι το 2058 (American Academy of Actuaries, 2018).

Η επιλογή της κυβέρνησης των ΗΠΑ το 1983 να μεταρρυθμίσει δραστικά το σύστημα εγγυώμενη έναν ισοσκελισμένο ισολογισμό περίπου για μισό αιώνα «στην πράξη εγγυάται την επιστροφή των ελλειμμάτων και το κενό χρηματοδότησης, όπως και την ανάγκη για μεταγενέστερη νομοθεσία που θα το καλύψει» (Aaron, 2011).

Έκτοτε, διάφοροι πολιτικοί έχουν προτείνει μια σειρά από αλλαγές για να διασφαλίσουν την αναλογιστική οικονομική βιωσιμότητα, αλλά από το 1983 το Κογκρέσο δεν έχει υιοθετήσει καμία τέτοια πρόταση. Το πρόγραμμα κοινωνικής ασφάλειας στις Η.Π.Α. έχει ήδη χαρακτηριστικά αυτόματης προσαρμογής που εξυπηρετούν κυρίως τη διατήρηση των παροχών ανάλογα με τις αλλαγές στους μισθούς και στο κόστος ζωής. Θα μπορούσαν να υιοθετηθούν μεμονωμένα ή σε συνδυασμό οι παρακάτω επιλογές αυτόματου μηχανισμού για τη διατήρηση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού προγράμματος (American Academy of Actuaries, 2018).

Το Σουηδικό πείραμα νοητής κεφαλαιοποίησης καθορισμένων εισφορών: ενισχύοντας τους Μ.Α.Π. Το νέο συνταξιοδοτικό σύστημα στη Σουηδία μετέφερε τον κίνδυνο χρηματοδότησης που προκύπτει από τις οικονομικές και δημογραφικές αλλαγές στους συνταξιούχους αντί των εργαζόμενων που χρηματοδοτούν το σύστημα. Με τον μηχανισμό αναπροσαρμογής ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής, η κυβέρνηση αναμένει ότι ο μηχανισμός θα ενεργοποιείται μόνο λίγες φορές για τα επόμενα 15 χρόνια, μειώνοντας μόνο λίγο το ποσοστό απόδοσης των νοητών λογαριασμών (Swedish Ministry of Health and Social Affairs, 2010). Αλλά οι μεσοπρόθεσμες αυτές εκτιμήσεις έχουν ήδη αποδειχθεί υπερβολικά αισιόδοξες (Capretta, 2007).

Οι Σουηδοί υιοθέτησαν έναν πλήρη μηχανισμό αυτόματης προσαρμογής με έναν συνολικό δείκτη στις συνταξιοδοτικές δαπάνες που «εγγυάται» κάθε χρόνο μια διαχρονική εξισορρόπηση του προϋπολογισμού (Settergren, 2001a, 2001b). Οι νοητοί λογαριασμοί καθορισμένων εισφορών παρέχουν σε κάθε άτομο ένα νοητά συσσωρευμένο συνταξιοδοτικό κεφάλαιο, που αποτελείται από το σύνολο των εισφορών που αναπροσαρμόζονται εικονικά με βάση την πραγματική ανάπτυξη του μέσου εθνικού μισθού (Swedish Ministry of Health and social affairs, 2010). Το Σουηδικό σύστημα ενδιαφέρεται για τις σημερινές εργαζόμενες γενεές, για τα σημερινά κεκτημένα δικαιώματα και την εξέλιξη των εισφορών τους. Ο ορίζοντας

αναλογιστικής προβολής είναι η μέγιστη διάρκεια ζωής της νεότερης γενεάς εργαζομένων.

Ο σεβασμός του σχετικού επιπέδου ζωής των συνταξιούχων διασφαλίζεται με την αναπροσαρμογή του συνταξιοδοτικού κεφαλαίου και το ποσοστό ανάπτυξης των μέσων μισθών, γεγονός που προϋποθέτει αφενός ότι η πρόβλεψη του ποσοστού ανάπτυξης είναι ακριβής και αφετέρου ότι το ποσοστό απασχόλησης παραμένει σταθερό. Είναι φανερό ότι κάθε οικονομική κρίση θα συνεπάγεται έναν μηχανισμό εξισορρόπησης και την αποσύνδεση των συντάξεων από την αύξηση του μέσου μισθού. Η αποσύνδεση αυτή ενεργοποιείται όταν τα έσοδα του συστήματος πραγματικά και εικονικά είναι λιγότερα από το σύνολο των συσσωρευμένων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων.

Η Sunden (2009) έδειξε την εξέλιξη αυτής της ισορροπίας από το 2002 έως το 2008 και οδήγησε στην αναπροσαρμογή των συντάξεων προς τα κάτω. Η πρόκληση της αύξησης του προσδόκιμου ζωής λαμβάνεται υπόψη με την εισαγωγή ενός ποσοστού μετατροπής κατά τον υπολογισμό των συντάξεων. Τα ποσοστά μετατροπής είναι αναλογιστικά ουδέτερα και διαφοροποιούνται ανάλογα με το έτος γέννησης και την ηλικία συνταξιοδότησης. Όμως το σουηδικό μοντέλο έχει ένα βασικό μειονέκτημα. Όταν η κρίση του 2008 οδήγησε σε μια απώλεια κεφαλαίων των αποθεματικών και σε μια μείωση της ανάπτυξης του εισοδήματος, το ύψος των συντάξεων μειώθηκε για να επιστρέψει στην ισορροπία το συνταξιοδοτικό σύστημα. Αυτή η άμεση προσαρμογή είχε ένα μόνιμο αποτέλεσμα. Γι' αυτό η σουηδική κυβέρνηση παρενέβη μειώνοντας τους φόρους επί των συντάξεων και ταυτόχρονα το συνταξιοδοτικό σύστημα επιμέρισε την προσαρμογή σε τρία χρόνια. Επομένως, βλέπουμε ότι οι κανόνες αναπροσαρμογής, πρώτον, δεν διασφαλίζουν κανένα συνταξιοδοτικό σύστημα σε περίπτωση οικονομικής κρίσης και, δεύτερον, ότι στην πράξη τροποποιούνται κατά τη διακριτική ευχέρεια της κυβέρνησης.

Ως πρώτα συμπεράσματα από τη μεταρρύθμιση στη Σουηδία, αναφέρονται οι αδυναμίες κατανόησης του πληθυσμού των νέων κανόνων λειτουργίας της μεταρρύθμισης. Αυτό που δεν έχει γίνει ακόμα πλήρως κατανοητό είναι ότι, όπως και στην καθαρή κεφαλαιοποίηση, τα προγράμματα NDC έχουν αποδόσεις οι οποίες υπόκεινται σε διακυμάνσεις, οι οποίες μπορεί να είναι θετικές αλλά και να είναι αρνητικές. Σε κάθε περίπτωση, η μεταρρύθμιση στη Σουηδία συνοδεύτηκε από μεγάλο αποθεματικό κεφάλαιο για να μπορεί να αντιμετωπίσει το δημογραφικό κόστος της

συνταξιοδότησης της μεταπολεμικής γενιάς. Ως συμπέρασμα από το 2006 αναφέρεται ότι:

«Είναι σημαντικό το τι κάνουμε με τα συνταξιοδοτικά μας συστήματα, αλλά είναι επίσης ακόμα πιο σημαντικό τι κάνουν τα συνταξιοδοτικά συστήματα σε εμάς. Εκτός από το να δίνουν καλές συντάξεις, τα συστήματα πρέπει να είναι σχεδιασμένα ώστε να περιέχουν κίνητρα για να κάνουμε αυτό που είναι καλό για το γενικό συμφέρον της κοινωνίας, όπως το να δουλεύουμε και να αποταμιεύουμε» (Konberg, et al., 2006).

Καναδάς. Στον Καναδά, ο δεύτερος πυλώνας απαρτίζεται από δύο προγράμματα μερικής υποχρεωτικής κεφαλαιοποίησης: το συνταξιοδοτικό πρόγραμμα του Καναδά και το συνταξιοδοτικό πρόγραμμα του Κεμπέκ. Στο πρώτο, η οικονομική κατάσταση του ταμείου εξετάζεται περιοδικά ανά πέντε έτη και μετά ανά τρία έτη. Δίνονται συμβουλές για το αν πρέπει να μειωθούν οι παροχές, να αυξηθούν τα ποσοστά εισφοράς ή να αλλάξουν και τα δύο με βάση μελέτη της εκεί αναλογιστικής αρχής. Ο καναδικός Μ.Α.Π. για την αποκατάσταση της αναλογιστικής δικαιοσύνης οδήγησε σε ποινές πρόωρης συνταξιοδότησης. Ο μηχανισμός ενεργοποιείται μόνο αν δεν μπορεί να βρεθεί συμφωνία μεταξύ της ομοσπονδιακής διοίκησης και της διοίκησης του κρατιδίου. Τότε, για περίοδο τριών ετών το ποσοστό εισφοράς αυξάνεται στο μισό της διαφοράς ανάμεσα στο νόμιμο ποσοστό και αυτό που απαιτείται για την εξισορρόπηση του συστήματος και οι συντάξεις παγώνουν μέχρι την επόμενη αναλογιστική μελέτη (Meneu et al., 2016). Αυτή η διαδικασία λειτουργεί ως Μ.Α.Π. και αποκαλείται «ρύθμιση ανεπαρκών ποσοστών» και έχει ως στόχο να συνειδητοποιήσουν οι πολιτικοί το ζήτημα της διαγενεακής ισότητας (Sakamoto, 2013). Ακριβώς επειδή ενεργοποιείται μόνο σε περίπτωση ασυμφωνίας, η ενεργοποίησή του δεν είναι πολύ πιθανή (Gannon et al., 2013)

Γερμανία. Η Γερμανία επέλεξε να διατηρήσει το σύστημα καθορισμένων παροχών λόγω της μακράς ιστορίας της χώρας με τη δημόσια ασφάλιση γήρατος που ξεκίνησε το 1889 ως το πρώτο καθολικό συνταξιοδοτικό σύστημα στον κόσμο. Τα τελευταία είκοσι χρόνια, το γερμανικό σύστημα περνάει μια περίοδο πολιτικών λιτότητας. Το σύστημα μεταρρυθμίστηκε το 2001 και το 2004. Ο καγκελάριος Σρέντερ τον Νοέμβριο του 2002 όρισε μια επιτροπή με τον καθηγητή Μπερτ Ρούρουπ. Η επιτροπή πρότεινε τη σύνδεση της ετήσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης εν μέρει με αλλαγές στη σχέση συνταξιούχων και εργαζόμενων που συντηρούν το σύστημα, το λεγόμενο στη

Γερμανία «δείκτη βιωσιμότητας» (Hinrichs, 2005). Οι συντάξεις συνδέονται με την ετήσια αύξηση των μισθών. Η προσαρμογή της αξίας των συντάξεων βάσει του δείκτη βιωσιμότητας φιλοδοξεί να σταθεροποιήσει το συνταξιοδοτικό σύστημα, μειώνοντας αυτόματα τις καταβολές συντάξεων στους Γερμανούς συνταξιούχους, όσο η σχέση συνταξιούχων-εργαζόμενων επιδεινώνεται (Capretta, 2007). Η μεταρρύθμιση του 2004 υιοθέτησε τις προτάσεις της επιτροπής και οι εκτιμήσεις είναι ότι η ανάγκη χρηματοδότησης των συντάξεων από το προβαλλόμενο βάρος χρηματοδότησης μειώνεται για το 2040 σε 24% από 28% (Börsch-Supan, et al., 2003).

Στη Γερμανία, το 2004, υιοθετήθηκε ένας μερικώς Μ.Α.Π. για τον έλεγχο του πρώτου πυλώνα συνταξιοδότησης. Κανονικά οι συντάξεις αναπροσαρμόζονται με τον καθαρό μέσο μισθό. Η φόρμουλα του 2004 εισήγαγε έναν παράγοντα βιωσιμότητας (Berkel, Börsch-Supan, 2004). Αυτός ο μερικός Μ.Α.Π. παρουσιάζει τρία βασικά πλεονεκτήματα (Sakamoto, 2013):

- Μεγάλη αποτελεσματικότητα αποκατάστασης της οικονομικής ισορροπίας
- Απλότητα στη χρήση χωρίς σημαντικές αλλαγές στον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων
- Εγγύηση της σταθερότητας του ποσοστού εισφοράς των εργαζομένων
- Αντίθετα, η προοπτική μίας συνεχούς μείωσης των συντάξεων οδηγεί σε διαρκές άγχος των συνταξιούχων.

Ιαπωνία. Στην Ιαπωνία, γίνονται αναλογιστικές προβλέψεις κάθε πέντε χρόνια σε ορίζοντα 95 ετών για τη διασφάλιση της διαχρονικής βιωσιμότητας του συστήματος (Sakamoto, 2005 και 2008). Η μεταρρύθμιση του 2004 στην Ιαπωνία υιοθέτησε έναν Μ.Α.Π. που τροποποιεί την ανά περίπτωση προσαρμογή των συντάξεων εισάγοντας έναν σταθερό μηχανισμό αναπροσαρμογής. Ο δείκτης αναπροσαρμογής των συντάξεων αποτελείται από το άθροισμα δύο δεικτών, αφενός του ποσοστού μείωσης των ενεργών εργαζόμενων στα συνταξιοδοτικά προγράμματα, αφετέρου το ετήσιο ποσοστό αύξησης του προσδόκιμου ζωής με βάση αναφοράς τα 65 έτη. Ο μηχανισμός αναπροσαρμογής ενεργοποιείται όταν συντρέχουν δύο προϋποθέσεις:

- Όταν οι προβολές σε βάθος 95 ετών δείχνουν ανισορροπίες στα οικονομικά της κοινωνικής ασφάλισης και
- Όταν ο πληθωρισμός και τα ποσοστά πραγματικής αύξησης μισθών είναι θετικά

Ο Sakamoto (2013) ισχυρίζεται ότι αυτός ο μηχανισμός είναι όμοιος με τον γερμανικό και έχει τα ίδια πλεονεκτήματα. Το βασικό μειονέκτημα αυτού του μερικού Μ.Α.Π. είναι η πληθωριστική φύση των κριτηρίων ενεργοποίησης. Όσο πιο μακριά είναι η περίοδος αποπληθωρισμού, τόσο μακρινή είναι και η ενεργοποίηση του μηχανισμού. Από το 2004, η ιαπωνική οικονομία έχει αποπληθωρισμό γι' αυτό και ο μηχανισμός δεν έχει ενεργοποιηθεί ακόμα.

Δανία. Στη Δανία θα αυξηθεί το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης από τα 65 στα 67 μεταξύ του 2024 και του 2027. Η ηλικία συνταξιοδότησης συνδέθηκε με το μέσο προσδόκιμο ζωής των ατόμων που έχουν ηλικία 60 ετών το 2025 (Kangas et al., 2010).

Φινλανδία. Από το 2010, οι συντάξεις στη Φινλανδία μειώνονται ανάλογα με την αύξηση στο προσδόκιμο ζωής. Από το 2010, το ύψος των νέων συντάξεων εξαρτάται από την εξέλιξη του προσδόκιμου ζωής, με βάση αναφοράς το 2009. Η αλλαγή στο προσδόκιμο ζωής θα καθορίζεται ετησίως για τη γενιά των 62 ετών, αξιοποιώντας δεδομένα θνησιμότητας πέντε ετών για τα άτομα από 62 και άνω. Οι προβολές για την εξέλιξη του προσδόκιμου ζωής στη Φινλανδία δείχνουν ότι από το 2002 μέχρι το 2050, τα άτομα 65 ετών θα ζουν για 25 έτη αντί για 18 έτη. Εκτιμάται ότι η προσαρμογή βασιζόμενη στην αύξηση του προσδόκιμου ζωής που αναμένεται το έτος 2040 έγκειται σε μείωση των παροχών κατά 80% της αξίας τους σε σχέση με τους κανόνες πριν τη μεταρρύθμιση (Kangas et al., 2010).

Νορβηγία. Το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης στη Νορβηγία έχει καθοριστεί στα 67 έτη και από το 2011 έχει εισαχθεί ένα αναλογιστικά ουδέτερο πλαίσιο ευέλικτης συνταξιοδότησης από τα 62 έτη μέχρι τα 75. Από το 2011, αποφασίστηκε η εισαγωγή ενός μηχανισμού προσαρμογής των συντάξεων για τους νέους συνταξιούχους ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής, προσδόκιμο ζωής που καθορίζεται διακριτά για κάθε γενιά. Κάθε γενιά έχει έναν διαφορετικό δείκτη προσδόκιμου ζωής από τα 62 μέχρι τα 75. Τη στιγμή της συνταξιοδότησης, η ετήσια σύνταξη υπολογίζεται διαιρώντας τη σώρευση του συνταξιοδοτικού ενεργητικού με έναν διαιρέτη προσδόκιμου ζωής (Christensen et al., 2013).

Ισπανία. Η μεταρρύθμιση του 2010 εισήγαγε Μ.Α.Π. στις παραμέτρους του συνταξιοδοτικού συστήματος που θα εφαρμόζονται από το 2027 και κάθε πενταετία

από τότε. Οι αναπροσαρμογές αυτές θα συνδέονται με αλλαγές στο προσδόκιμο ζωής με αναφορά στην ηλικία των 67 ετών. Το προσδόκιμο ζωής στα 67 αναμένεται να αυξηθεί κατά 2,3 έτη για άνδρες και γυναίκες από το 2027 έως το 2055. Δεν έχει ακόμα καθοριστεί λεπτομερειακά ποιες είναι οι παραμετρικές αλλαγές που θα ενεργοποιούνται (Sánchez, 2014).

2.6 Πλεονεκτήματα, μειονεκτήματα και αντιφάσεις των Μ.Α.Π.

Ανάλογα με τα χαρακτηριστικά ενός Μ.Α.Π., η διεθνής βιβλιογραφία εντοπίζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα σε σύγκριση με την «παραδοσιακή» πολιτική πρωτοβουλία για μεταρρύθμιση ενός συνταξιοδοτικού συστήματος (Börsch-Supan et al., 2003· Sakamoto, 2008· Bosworth & Weaver, 2011· OECD, 2012· Gannon et al., 2013). Στα πλεονεκτήματα συγκαταλέγονται οι εξής ιδιότητες:

- Προσαρμόζεται αυτόματα μέσω ενός μηχανισμού εσωτερικού ποσοστού απόδοσης στις μεταβολές αναλογίας ασφαλισμένων/συνταξιούχων χωρίς την αναγκαιότητα παρέμβασης πολιτικών.
- Προσαρμόζεται αυτόματα στις αλλαγές του προσδόκιμου ζωής μέσω της αναλογιστικής μετατροπής του πλασματικού συνταξιοδοτικού κεφαλαίου σε ράντα ζωής. Οι μειώσεις σε περίπτωση πρόωρης συνταξιοδότησης προκύπτουν αυτόματα.
- Αποφεύγεται η υιοθέτηση κανόνων αναπροσαρμογής των συντάξεων με αυθαίρετο τρόπο και αλλαγών που υπέσκαψαν την εμπιστοσύνη πολλών διανεμητικών συστημάτων καθορισμένων παροχών.
- Ενισχύεται η αρχή της διαγενεακής ισότητας, με την έννοια της ίσης ανταπόδοσης (αναλογική ισότητα) και του ισότιμου επιμερισμού των βαρών μεταξύ γενεών.
- Προσθέτει διαφάνεια στο διανεμητικό σύστημα, εντοπίζοντας εμφανώς το κομμάτι της ατομικής εισφοράς και το κομμάτι της αξίωσης σε σύνταξη, βοηθώντας στην ανάκτηση της αξιοπιστίας του.
- Απομονώνει το σύστημα από συγκρουσιακές πολιτικές αντιπαραθέσεις.
- Επιτρέπει τον εύκολο εντοπισμό των μηχανισμών αναδιανομής, με την εισαγωγή μιας σύνταξης βάσης με κοινωνικά χαρακτηριστικά.
- Επιτρέπει τη διαμόρφωση ενός γενικότερου λογιστικού συστήματος για όλα τα υποσυστήματα του διανεμητικού μοντέλου
- Δημιουργεί ένα ομοιογενές μοντέλο για τον πρώτο, δεύτερο και τρίτο πυλώνα. Μπορεί να ενισχύσει την αποδοχή του δεύτερου και τρίτου πυλώνα που γίνονται αντιληπτά ως ξένα χαρακτηριστικά στις χώρες ενός πυλώνα. Επιτρέπει με τον τρόπο

αυτό την εμπέδωση της αρχής της ίσης ανταπόδοσης για τη διατήρηση του βιοτικού/καταναλωτικού επιπέδου των εργαζόμενων.

- Επιτρέπει σε σημαντικό βαθμό την ευελιξία των εργαζόμενων στην επιλογή της ηλικίας συνταξιοδότησης και καθιστά εμφανές το διακύβευμα της επιλογής μεταξύ περισσότερων χρόνων εισφοράς και στιγμής συνταξιοδότησης με έναν εσωτερικά συνεκτικό τρόπο.
- Ενισχύει την πολιτική ενεργού γήρανσης, παροτρύνοντας την επιμήκυνση του εργασιακού βίου για την εξασφάλιση επάρκειας των παροχών,
- Ενισχύει την αρχή ότι οι συντάξεις βασίζονται στα εισοδήματα του συνόλου του εργασιακού βίου, και επιβραβεύει τους εργαζόμενους που εισέρχονται νωρίς στην αγορά εργασίας.
- Επιτρέπει την κινητικότητα και μεταφορά συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων ανάμεσα σε θέσεις εργασίας, επαγγέλματα και κλάδους της οικονομίας, τη στιγμή που τα παραδοσιακά διανεμητικά συστήματα καθορισμένων παροχών λειτουργούν βάσει δυσκίνητων μηχανισμών διαδοχικής και παράλληλης ασφάλισης.

Αντίστοιχα, αναφέρονται τα μειονεκτήματα που αναγνωρίζονται στο θεσμό των Μ.Α.Π.:

- Η οικονομική κατάσταση ενός μη βιώσιμου διανεμητικού συστήματος γίνεται πιο εμφανής από τη στιγμή που οι εργαζόμενοι μπορούν να δουν τις μειούμενες παροχές τους στους λογαριασμούς τους, μεταφράζοντας μια γενική γνώση σχετικά με την οικονομική κατάσταση του συστήματος σε ένα ζήτημα προσωπικού ενδιαφέροντος. Αυτό είναι η αρνητική πλευρά της διαφάνειας γιατί μπορεί να υπονομεύσει την εμπιστοσύνη στο σύστημα ακόμα περισσότερο σε περιόδους οικονομικής ύφεσης.
- Αν το ποσοστό εισφοράς είναι σταθερό, το ποσοστό αναπλήρωσης γίνεται αβέβαιο γιατί εξαρτάται από τη μελλοντική εξέλιξη των εισοδημάτων και του δημογραφικού. Το ποσοστό αναπλήρωσης δεν μπορεί να λειτουργήσει πια ως πολιτικό εργαλείο, αλλά αυτή είναι και η λογική αποπολιτικοποίησης ενός συστήματος ΚΕ. Η αβεβαιότητα γίνεται επιπρόσθετα ορατή σε ένα λογιστικό σύστημα Ν.Δ.Κ..
- Το νέο σύστημα δεν αλλάζει την ένταση ανάμεσα σε μειώσεις των εισοδημάτων και τις μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις για δαπάνες. Στη συγκυρία σημαντικής μείωσης των εσόδων χρειάζεται ένα αποθεματικό ταμείο που θα καλύπτει ζητήματα βραχυπρόθεσμης ρευστότητας.
- Εάν η ράντα παγώνει κατά την αρχή της συνταξιοδότησης, λείπει ένας μηχανισμός ανατροφοδότησης της σταθεροποίησης σε περίπτωση απρόβλεπτης αύξησης του προσδόκιμου ζωής. Με σταθερό ποσοστό εισφοράς, το σύστημα δεν θα

υπακούσει αυτόματα τον ετήσιο περιορισμό του προϋπολογισμού ενός παραδοσιακού συστήματος διανεμητικού χαρακτήρα.

- Οι πολιτικές επιλογές δεν απουσιάζουν, απλά κρύβονται περισσότερο. Εμφανίζονται στην επιλογή πίνακα ζωής, κανόνων υπολογισμού για το εσωτερικό ποσοστό αναπλήρωσης ή καθορισμού ενός ελάχιστου ορίου ηλικίας, κ.ο.κ., εγείροντας ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας.
- Ενώ οι μεταβατικές περίοδοι στη μεταρρύθμιση ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι αναγκαίες για να εξασφαλιστεί η πολιτική συναίνεση, οι ατέρμονες διαβουλεύσεις μπορεί να οδηγούν σε αβεβαιότητα (Arpaia, A., Dybczak, K. & Pierini, F., 2009).

Από την παράθεση πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων, προκύπτει μία σειρά από αντιφάσεις ως προς τη λειτουργία των Μ.Α.Π.

Πρώτη αντίφαση. Η λειτουργία της διαφάνειας. Η ορατότητα των συνεπειών είναι μεν επιθυμητή, ώστε να ρυθμίζει τις επιλογές συνταξιοδότησης των εργαζομένων, αλλά αυτή η διάσταση δεν εξυπηρετεί τους πολιτικούς που θέλουν να αποφύγουν το πολιτικό κόστος μη δημοφιλών λύσεων. Η εναρμόνιση αυτών των δύο στόχων μετατρέπεται σε αδύνατη εξίσωση που ενδέχεται να δημιουργήσει εντάσεις είτε από την σκοπιά της ορθολογικής διαχείρισης της συμπεριφοράς των ασφαλισμένων είτε από τη σκοπιά της πολιτικής διαχείρισης των αποτελεσμάτων των Μ.Α.Π..

Δεύτερη αντίφαση. Η βεβαιότητα και η εμπιστοσύνη που έχουν οι εργαζόμενοι λόγω του προβλέψιμου χαρακτήρα των αυτόματων αλλαγών θεωρητικά αυξάνει την αξιοπιστία του συστήματος αλλά στην πράξη λειτουργεί και αυτή αντιφατικά. Η βεβαιότητα για την οικονομική ισορροπία του συνταξιοδοτικού προγράμματος εξασφαλίζεται μέσω της ανασφάλειας για το επίπεδο συνταξιοδοτικής προστασίας των επιμέρους ασφαλισμένων. Ακριβώς επειδή η μεταβλητή είναι η επάρκεια της παροχής, δημιουργεί επιβιωτική αβεβαιότητα για το μέλλον και συμβάλλει στην απαξίωση του θεσμού. Η διασφάλιση του θεσμού δια μέσου της επισφάλειας των μελών του συνιστά μετατροπή του σκοπού (συνταξιοδοτική προστασία) σε μέσο, και του μέσου (οικονομική ισορροπία) σε σκοπό.

Τρίτη αντίφαση. Η παράκαμψη της πολιτικής αντιπαράθεσης σε ζητήματα συντάξεων γίνεται με την λογική της απουσίας εναλλακτικών, αλλά η εξεύρεση βιώσιμων εναλλακτικών μπορεί να προέλθει μέσα από τον πολιτικό διάλογο. Η επιτυχία των λύσεων που προκρίνονται προϋποθέτει την δημοκρατική τους

νομιμοποίηση, την κοινωνική και πολιτική συναίνεση και εν τέλει την εμπέδωση/νομιμοποίηση των χαρακτηριστικών τους σε κάθε ασφαλισμένο. Η απουσία επιλογής που συνοδεύει τους πολιτικούς μονοδρόμους στην κοινωνική ασφάλιση συμβάλλει στην αντίθετη κατεύθυνση. Απονομιμοποιεί τις μεταρρυθμίσεις και υποσκάπτει την πολιτική και οικονομική βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων.

3. Η πολιτική οικονομία των Μ.Α.Π.

3.1 Προσεγγίσεις της βιωσιμότητας συνταξιοδοτικών συστημάτων και της διαγενεακής ανταπόδοσης

Αυτονόητα, η δυνατότητα ενός συνταξιοδοτικού συστήματος να καλύπτει τις υποσχέσεις του σε βάθος χρόνου είναι ένα από τα πιο σημαντικά ζητήματα στο σχεδιασμό των συνταξιοδοτικών συστημάτων. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (OECD, 2012), οικονομική βιωσιμότητα είναι η δυνατότητα ενός συνταξιοδοτικού προγράμματος να μπορεί να ανταποκριθεί στις μακροπρόθεσμες οικονομικές και κοινωνικές δεσμεύσεις του. Ο Andrews (2016) ισχυρίζεται ότι η βιωσιμότητα πρέπει να γίνεται αντιληπτή και με την οικονομική και με την κοινωνική της διάσταση, με αποτέλεσμα να ορίζει ως βιώσιμο εκείνο το συνταξιοδοτικό σύστημα που ανταποκρίνεται στις οικονομικές του υποχρεώσεις με τέτοιο τρόπο που το οικονομικό βάρος κατανέμεται ισότιμα μεταξύ των συμμετεχόντων σε βάθος χρόνου.

Η οικονομική βιωσιμότητα συνδυάζεται με μια συγκεκριμένη έννοια της δικαιοσύνης μεταξύ γενεών που μετριέται μέσω της «λογιστικής των γενεών». Από λογιστική οπτική, οι σιωπηρές υποχρεώσεις και η βιωσιμότητα των διανεμητικών συνταξιοδοτικών συστημάτων μπορεί να μετρηθεί και να καταγραφεί με διαφορετικούς τρόπους (Blanchet & Ouvrard, 2007), αλλά στην πράξη δύο είναι οι μέθοδοι που γενικά χρησιμοποιούνται.

Η πρώτη συνίσταται σε μία αξιολόγηση του συνόλου εισοδημάτων και δαπανών. Αυτή η προσέγγιση χρησιμοποιείται στις ΗΠΑ για να υπολογιστεί η παρούσα αξία της υποχρηματοδότησης του συστήματος. Η αξία αυτή που αποκαλείται «μη χρηματοδοτημένη υποχρέωση» παρέχει μία εκτίμηση του κενού χρηματοδότησης. Στις ΗΠΑ ορίζεται η μη χρηματοδοτούμενη υποχρέωση ως το υπερβάλλον της παρούσας αξίας του προβαλλόμενου κόστους του προγράμματος μέχρι μία συγκεκριμένη ημερομηνία. Πρόκειται για το ποσό που (με δεδομένα τα υπάρχοντα ποσοστά εισφοράς και επίπεδα παροχών) υπερβαίνει το άθροισμα αφενός της αξίας των αποθεματικών του συστήματος στην αρχή της περιόδου εκτίμησης και αφετέρου της αξίας του μη τοκισμένου εισοδήματος του προγράμματος μέχρι τη συγκεκριμένη ημερομηνία (de Sadeleer, 2012).

Στη Σουηδία επιλέγεται μία άλλη μέθοδος λογιστικής καταγραφής και παρακολούθησης. Σύμφωνα με αυτή, το συνταξιοδοτικό σύστημα είναι βιώσιμο όταν η παρούσα αξία των εισφορών που καταβάλλονται από τους σημερινούς εργαζόμενους συν την αξία των αποθεματικών ισούται με την αξία των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων για τις σημερινές γενεές. Οι Vidal-Melia και Boado-Penas (2010) αναδεικνύουν τη σύνδεση μεταξύ του ενεργητικού εισφοράς και του αφανούς ενεργητικού για να αξιολογήσουν εάν η χρήση ενός από τα δύο διασφαλίζει την αναλογιστική ισορροπία σε διανεμητικά συστήματα.

Στα κεφαλαιοποιητικά προγράμματα καθορισμένων εισφορών, στα οποία οι παροχές εξαρτώνται αποκλειστικά από την αξία των εισφορών και των αποδόσεών τους, η οικονομική βιωσιμότητα υπό κανονικές συνθήκες είναι πάντοτε διασφαλισμένη για το διαχειριστή του συνταξιοδοτικού προγράμματος. Αυτό, παρόλα αυτά, δεν σημαίνει ότι δεν μπορούν να υποστούν σημαντικές αναταράξεις λόγω οικονομικού ή άλλης μορφής σοκ (D' Addio & Whitehouse, 2012). Η αξία του ενεργητικού κατά τη διάρκεια της κρίσης του 2008 μειώθηκε σημαντικά και τα άτομα που ήταν σε αντίστοιχα προγράμματα και περίμεναν να συνταξιοδοτηθούν υπέστησαν τις πιο υψηλές απώλειες (OECD 2009· D' Addio & Whitehouse, 2010).

Για όλα τα άλλα μοντέλα σύνταξης, το ζήτημα της οικονομικής βιωσιμότητας είναι κρίσιμο και πιο εμφανώς στα καθαρώς διανεμητικά συστήματα καθορισμένων παροχών. Για το ζήτημα των βιώσιμων ποσοστών απόδοσης στα διανεμητικά συστήματα, το έργο των Aaron (1966) και Samuelson (1958) δείχνουν ότι βιώσιμο είναι το ποσοστό απόδοσης ως άθροισμα της αύξησης της παραγωγικότητας και της αύξησης της απασχόλησης. Ένα δημόσιο συνταξιοδοτικό σύστημα είναι μακροπρόθεσμα βιώσιμο, αν κατά μέσο όρο πληρώνει στους ασφαλισμένους που εισφέρουν ένα ποσοστό απόδοσης ίσο με την ανάπτυξη του εργατικού δυναμικού. Αν το ποσοστό απόδοσης στις συντάξεις είναι υψηλότερο από αυτό το άθροισμα, τότε το σύστημα γρήγορα θα καταλήξει μη βιώσιμο. Παρόλα αυτά, το έργο των Aaron και Samuelson δεν λαμβάνει υπόψη την επίδραση της δημογραφικής γήρανσης σε όλες τις διαστάσεις της, αφού η μείωση της γονιμότητας συνδέεται και με το μέγεθος του εργατικού δυναμικού (D' Addio & Whitehouse 2010).

Η εξέταση της προοπτικής οικονομικής βιωσιμότητας ενός συστήματος στο μέλλον είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για τα συνταξιοδοτικά συστήματα, στα οποία ο νεοεισερχόμενος ασφαλισμένος πρέπει να προσδοκά βάσιμα ότι στο τέλος του εργασιακού του βίου θα λάβει αξιοπρεπή, επαρκή ή έστω αντάξια των εισφορών του

παροχή. Σε ένα διανεμητικό σύστημα, αυτό μπορεί να επιτευχθεί συνδέοντας το ποσοστό απόδοσης της εισφοράς μιας συγκεκριμένης γενιάς με την παρούσα αξία των μελλοντικών εισφορών. Οι μελλοντικές υποχρεώσεις των κρατών διακρίνονται ανάμεσα σε αυτές που βασίζονται σε νόμο ή σε συμβόλαιο και σε εκείνες που αντιπροσωπεύουν περισσότερο χαρακτήρα πολιτικής και ηθικής δέσμευσης χωρίς νομική υποχρεωτικότητα (Bloch & Fall, 2015). Αυτή η διαφορά ανάμεσα στα δύο ποσά δείχνει το κενό χρηματοδότησης του συνταξιοδοτικού συστήματος ή το αναμενόμενο πλεόνασμα που θα συσσωρευθεί. Αυτή η μακροπρόθεσμη οπτική έχει διαφορετικές επιπτώσεις, γιατί μπορεί η παρούσα κατάσταση του συστήματος να είναι πλεονασματική αλλά η γήρανση του πληθυσμού να συνεπάγεται μεγαλύτερες δαπάνες συντάξεων, αν τα ποσοστά εισφοράς διατηρηθούν. Άρα, η αναλογιστική βιωσιμότητα, προσφιλής μέθοδος και για την Παγκόσμια Τράπεζα, απαιτεί διορθωτικές παρεμβάσεις εκ των προτέρων, ενώ η βιωσιμότητα ενός αναδιανεμητικού συστήματος δεν θα το απαιτούσε (D' Addio & Whitehouse, 2012).

Η έννοια της αναλογιστικής βιωσιμότητας (*actuarial sustainability*) συνδέεται με τη διαγενεακή δικαιοσύνη (*intergenerational fairness*). Οι δημόσιες κοινωνικές δαπάνες για τις συντάξεις και την υγεία ηλικιωμένων αυξήθηκαν σημαντικά λόγω της βελτίωσης των παροχών, της αύξησης του προσδόκιμου ζωής και τη μείωση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης. Αυτή η αύξηση κοινωνικών δαπανών για τους ηλικιωμένους από μία χρονική στιγμή και μετά συνυπάρχει με χαμηλή οικονομική ανάπτυξη, αύξηση της ανεργίας και επανεμφάνιση της φτώχειας. Στη δημόσια συζήτηση που περιστρέφεται γύρω από την μεταρρύθμιση των δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων συχνά γίνεται επίκληση των εννοιών της αναλογιστικής δικαιοσύνης (κατά κανόνα με τον όρο *actuarial fairness*, ενίοτε και ως *actuarial justice*) και της αναλογιστικής ουδετερότητας (*actuarial neutrality*). Συχνά στη βιβλιογραφία οι όροι χρησιμοποιούνται εναλλακτικά συγγέροντας αναλογιστική δικαιοσύνη, ουδετερότητα και οικονομική βιωσιμότητα διανεμητικών συστημάτων. Και οι δύο έννοιες συνδέονται με την έννοια της αναλογικής ισότητας (ίσης ανταπόδοσης εισφορών/παροχών). Η αναλογιστική δικαιοσύνη αποτιμάται στο πλαίσιο του συνολικού βίου και αναφέρεται στο συνολικό συνταξιοδοτικό κεφάλαιο και την «ανάλωσή» του. Ενώ η αναλογιστική ουδετερότητα είναι χρήσιμη έννοια για το σχεδιασμό κινήτρων και αντικινήτρων ως προς την επιλογή του χρόνου συνταξιοδότησης από τους ασφαλισμένους.

Η έννοια της αναλογιστικής δικαιοσύνης είναι πλήρως συμβατή με τα πλήρως κεφαλαιοποιητικά προγράμματα. Με τη νοητή κεφαλαιοποίηση η συνολική προβληματική περιπλέκεται, αφού η απόδοση των εισφορών είναι ορισμένη από το σύστημα και δεν υπάρχει απόδοση από τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Η αναλογιστική δικαιοσύνη γίνεται αντιληπτή ως ίση ανταπόδοση εισφορών/συντάξεων, με την έννοια ότι η παρούσα αξία των εισφορών του παρελθόντος θα πρέπει να ισούται με την παρούσα αξία των μελλοντικών συντάξεων (Queisser, Whitehouse, 2006). Η αναλογιστική ουδετερότητα απαιτεί η παρούσα αξία της αύξησης των συντάξεων λόγω εργασίας ενός επιπλέον έτους είναι ίδια αύξηση με αυτήν του προηγούμενου έτους (οι συντάξεις αυξάνονται μόνο από το επιπλέον συνταξιοδοτικό κεφάλαιο που προστίθεται το επιπλέον έτος). Αντίστροφα, η συνταξιοδότηση με ένα λιγότερο έτος πρέπει να μειώνει τη σύνταξη τόσο από την μείωση του συνταξιοδοτικού κεφαλαίου όσο και από την αύξηση του αριθμού των καταβαλλόμενων συντάξεων για το έτος αυτό. Η βασική αρχή της αναλογιστικής ουδετερότητας είναι η ίση μεταχείριση των εργαζόμενων/συνταξιούχων ανάλογα με την επιλογή χρόνου συνταξιοδότησης (Queisser & Whitehouse, 2006). Άρα, η αναλογιστική ουδετερότητα είναι κατ' εξοχήν αδιάφορη/ουδέτερη στις μισθολογικές ανισότητες και τις ανισότητες πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Αυτονόητα προκύπτει ότι οι έννοιες της αναλογιστικής δικαιοσύνης (ίσης ανταπόδοσης) και ουδετερότητας δεν μπορούν να εφαρμοστούν σε ποσά ή μηχανισμούς σύνταξης που στοχεύουν στην προστασία της φτώχειας των συνταξιούχων, δεν λαμβάνουν υπόψιν διαφορές στο προσδόκιμο ζωής μεταξύ ανδρών και γυναικών ή διαφορές στο ύψος της σύνταξης με κριτήριο τη διάκριση μεταξύ πλούσιων και φτωχών εργαζόμενων.

Το ζήτημα προσεγγίζεται κατά κύριο λόγο με μία «λογιστική των γενεών» που αναπτύχθηκε από τους Auerbach et al. (1992). Η προσέγγιση αυτή συνίσταται στον σχεδιασμό για κάθε διαδοχική γενιά (με την έννοια της κοόρτης, δηλαδή της ομάδας προσώπων που γεννώνται στο ίδιο έτος) ενός οικονομικού ισολογισμού των εισφορών που έχουν καταβληθεί στο κοινωνικο-ασφαλιστικό σύστημα και των κοινωνικών παροχών που έχουν καταβληθεί κατά τη διάρκεια του βίου. Από τους υπολογισμούς αυτούς είναι δυνατόν να υπολογιστούν οι εισφορές που θα πρέπει να καταβάλουν μελλοντικές γενιές, λαμβάνοντας υπόψη τις διακυμάνσεις στην οικονομική ανάπτυξη. Με την προσέγγιση αυτή, προκύπτει το λογιστικό αποτέλεσμα ότι τα κοινωνικά δικαιώματα των σημερινών γενεών αναμένεται να επωμιστούν δυσανάλογα οι μελλοντικές γενεές. Η «λογιστική των γενεών» προτείνεται ως ένας τρόπος να

αξιολογηθεί η δημοσιονομική πολιτική και ως εναλλακτική η αντιμετώπιση των ελλειμμάτων από τον κρατικό προϋπολογισμό (Haveman, 1994). Οι Auerbach et al. (1992) ισχυρίζονται ότι η λογιστική των γενεών μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέθοδος παρουσίασης σε παρούσες αξίες των συνολικών δημόσιων επιβαρύνσεων που ένα τυπικό μέλος μιας γενιάς αναμένεται να πληρώσει και των παροχών που αναμένεται να λάβει. Μπορεί να δείξει τι θα πληρώσουν οι υπάρχουσες γενιές και τι πρέπει να πληρώσουν οι μελλοντικές γενιές με δεδομένη τη σημερινή πολιτική και το διαχρονικό περιορισμό των κυβερνητικών προϋπολογισμών.

Η προσέγγιση της δίκαιης αναδιανομής κοινωνικών πόρων μεταξύ των γενεών μέσω της λογιστικής των γενεών (generational accounting) έχει επικριθεί σε πολλά επίπεδα. Η λογιστική των γενεών, **πρώτον**, περιγράφει την ισότητα και τη δικαιοσύνη με όρους σχέσης κοινωνικών εισφορών/παροχών σε επίπεδο γενεάς (κοόρτη) και όχι σε επίπεδο κοινωνικής τάξης, παρότι εντός κάθε γενεάς, η ποιότητα του εργασιακού βίου και το μισθολογικό επίπεδο δεν είναι ενιαία. **Δεύτερον**, από τη στιγμή που η δημόσια λογιστική καταγράφει τους φόρους που πληρώνονται σε σχέση με τις παροχές σε χρήμα, δεν λαμβάνει υπόψη την αξία παροχών σε αγαθά, σε υποδομές και σε υπηρεσίες (Becker, 2000), πρόκειται δηλαδή για μια λογιστική που δεν λαμβάνει υπόψιν το σύνολο των δημόσιων αναδιανομών. Αυτή η μεθοδολογία έχει επικριθεί κυρίως λόγω των υποθέσεων που αφορούν τα ποσοστά ανάπτυξης και με επίκληση άλλων μεθόδων λογιστικής που μπορούν να καταλήξουν στα αντίθετα αποτελέσματα (Masson, 1995). **Τρίτον**, λαμβάνει ως δεδομένη την οικονομική, πολιτική και δημογραφική εξέλιξη και τις προβάλλει στο μέλλον ως σταθερές των υποθέσεων εργασίας. **Τέταρτον**, η λογική των γενεών αντιλαμβάνεται τη διαγενεακή δικαιοσύνη ως ίση ανταπόδοση, αποκλείοντας άλλου τύπου αναδιανομές δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα. **Πέμπτον**, αξιολογεί το δίκαιο/ίσο της παροχής, ανάλογα με την εισφοροδοτική προσπάθεια, χωρίς να λαμβάνει υπόψιν το αποτέλεσμα με όρους επάρκειας παροχών ή μείωσης των υφιστάμενων κοινωνικών ανισοτήτων, είτε αυτές είναι ταξικές, φυλετικές ή φύλων.

Η λογιστική των γενεών στις συντάξεις συνδέει τις ιδιωτικές αναδιανομές με τις δημόσιες κοινωνικές αναδιανομές και μας ωθεί να διακρίνουμε με βασικό κριτήριο το επίπεδο εισοδήματος. Η Attias-Donfut διακρίνει ανάμεσα σε τρεις καταστάσεις ανάλογα με το επίπεδο πλούτου των εμπλεκόμενων γενεών την επίδραση μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών αναδιανομών (Attias-Donfut, 1995) και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, ενώ το δημογραφικό συνεπάγεται σοβαρές εξελίξεις και για την

οικονομία και για την κοινωνική ασφάλιση, η συζήτηση για την αναλογική/ανταποδοτική ισότητα μεταξύ γενεών έχει ως λειτουργία να αποκρύψει το πραγματικό πρόβλημα. Το πραγματικό πρόβλημα είναι οι κοινωνικές ανισότητες, οι οποίες διαρκώς οξύνονται, και οι νεοφιλελεύθερες επιλογές που καταλήγουν να διογκώνουν τις ανισότητες αυτές (Attias-Donfut, 1995).

Επομένως, κατά τη γνώμη μας, το ζήτημα του συμβολαίου αλληλεγγύης μεταξύ γενεών δεν μπορεί να περιορίζεται σε αρχές ίσης εισφοροδοτικής προσπάθειας. Η αλληλεγγύη των γενεών αποτελεί ένα ευρύτερο ζήτημα που πρέπει να εντοπιστεί σε δύο σημεία (Kohli, 1995). Πρώτον, στη διασύνδεση μεταξύ σύνταξης και εργασίας που δείχνει ότι το συμβόλαιο των γενεών δεν αφορά μόνο στις συντάξεις αλλά στο πιο θεμελιώδες ερώτημα του ποιος μπορεί και πρέπει να εργάζεται και, δεύτερον, στην αλληλεξάρτηση μεταξύ δημόσιας αλληλεγγύης και ιδιωτικής αλληλεγγύης που δείχνει πως το συμβόλαιο μεταξύ γενεών συμβάλλει στη δημιουργία μιας δημόσιας σφαίρας πέρα από την οικογενειακή αλληλεγγύη.

Η «λογιστική των γενεών» φιλοδοξεί να αποκαταστήσει τη «διαγενεακή δικαιοσύνη», ώστε να αποτρέψει τη «διαγενεακή σύγκρουση». Ενώ τη δεκαετία του '60, γινόταν λόγος για σύγκρουση των γενεών με περισσότερο πολιτισμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά, από τη δεκαετία του '90, γίνεται περισσότερο λόγος για σύγκρουση των γενεών στην οικονομική σφαίρα. Αλλά αυτό που χρειάζεται είναι μια ευρύτερη προσέγγιση των σχέσεων μεταξύ γενεών, των ζητημάτων ισότητας, ισοτιμίας και των ευρύτερων αναδιανομών (Arber&Attias-Donfut, 2000). Οι ανισότητες είναι κυρίως ταξικές και φυλετικές και ελάχιστα μεταξύ γενεών. Έρευνες με αντικείμενο την αναδιανομή μεταξύ γενεών, οι οποίες λαμβάνουν υπόψη τις δημόσιες όσο και τις ιδιωτικές μεταφορές εισοδήματος, απορρίπτουν την υπόθεση της σύγκρουσης μεταξύ γενεών και ισχυρίζονται ότι πρόκειται περί «μύθου» (Arber & Attias-Donfut, 2000). Αντίθετα, αναδεικνύεται ότι η αμοιβαία υποστήριξη μεταξύ γενεών μέσω του συμβολαίου των γενεών (Walker, 1996) τυπική ή άτυπη, δημόσια ή ιδιωτική, είναι απαραίτητη για την αναπαραγωγή της κοινωνίας.

Επίσης, η ανάδειξη του ζητήματος ισοτιμίας των γενεών συγχέει διαφορετικές έννοιες της ισότητας, αφού είναι αμφίβολο κατά πόσο είναι κατάλληλο να καθιερωθεί μια αρχή ισότητας του επιπέδου ζωής μεταξύ διαφορετικών γενεών που ζουν σε διαφορετικές εποχές και με διαφορετικούς όρους καταναλωτικών συνθηκών (Attias-Donfut, 1995). Το δικαίωμα δίκαιων/ίσων αποδόσεων εντός κάθε κοόρτης για τις εισφοροδοτικές προσπάθειες που έχει κάνει κατά τη διάρκεια του βίου καθίσταται

προβληματικό στον βαθμό που ο σχεδιασμός ενός ισολογισμού ανάμεσα σε αυτά που έχουν καταβληθεί και εισπραχθεί σε βάθος ενός βίου, δεν λαμβάνει υπόψη το σύνολο της εισφοράς που ένα άτομο έχει στην κοινωνία, την οικονομία και την οικογένεια. Για παράδειγμα, οι γενιές που συνέβαλαν στη μεταπολεμική ανοικοδόμηση και συνεισέφεραν στη δημιουργία ευημερίας, κατέβαλαν σχετικά λίγες εισφορές αλλά συνεισέφεραν πολλά στην κοινωνία με τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας. Τέλος, η συλλογική εισφορά των διαδοχικών γενεών δεν περιορίζεται στις δημόσιες μεταφορές αλλά και στις ιδιωτικές.

Αντίστοιχη προσέγγιση έχουν και οι Blanchet et al. (1996) που μελετούν τις μεταφορές μεταξύ γενεών σε τρία επίπεδα. Πρώτον, συγκρίνοντας τις οικονομικές διαδρομές διαδοχικών γενεών, δεύτερον, αξιολογώντας τις αποδόσεις από τις μεταφορές μεταξύ γενεών για κάθε γενεά και, τρίτον, συγκρίνοντας τα διαφορετικά επίπεδα επιπέδου ζωής ανάλογα με τη γενιά. Η μελέτη αυτή διευρύνει το στόχο της λογιστικής των γενεών δείχνοντας ότι είναι αδύνατο να ικανοποιήσει κανείς ταυτόχρονα όλα τα κριτήρια διαγενεακής ίσης ανταπόδοσης. Για να εξασφαλίσουμε την αναλογική ισότητα (να εγγυηθεί δηλαδή στους συνταξιούχους ένα επίπεδο ζωής ίδιο με τους εργαζόμενους της τρέχουσας γενιάς) θα έπρεπε να θεσπίσουμε διαφορετικά επίπεδα εισφοράς μεταξύ διαδοχικών γενεών αντίθετα με όσα προτείνει η λογιστική των γενεών. Η προσέγγιση αυτή αναδεικνύει τις αντιφάσεις που είναι εγγενείς στο πλαίσιο της διαγενεακής ισοτιμίας, όταν δηλαδή αυτή περιορίζεται σε μια στενή λογιστική των πληρωμών εισφοράς και των καταβολών σύνταξης. Το ζήτημα της ίσης ανταπόδοσης μεταξύ γενεών είναι ένα κομμάτι ενός γενικότερου προβλήματος, επειδή οι διαγενεακές ανισότητες είναι μόνο μια μορφή ανισότητας μεταξύ των ευρύτερων κοινωνικών ανισοτήτων και μάλιστα από τις λιγότερο σημαντικές συγκρινόμενες με τις ταξικές, τις εθνοτικές ή τις ανισότητες μεταξύ φύλων.

Παρόλα αυτά, οι ανταλλαγές μεταξύ γενεών σε ένα πλαίσιο αλληλεπίδρασης μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών μεταφορών εισοδήματος δεν έχουν αναλυθεί επαρκώς. Οι Kunemund και Rein (1997) καταλήγουν ότι η μεγαλύτερη έκταση της αλληλεγγύης ως προς τους ηλικιωμένους υπάρχει σε εκείνες τις χώρες όπου οι κοινωνικές παροχές είναι γενναιόδωρες προς τους ηλικιωμένους, επιχείρημα που επιβεβαιώνει ότι οι δημόσιες παροχές ενισχύουν την ιδιωτική αλληλεγγύη, αντί να την αντικαθιστούν. Η συμπληρωματικότητα της δημόσιας και της ιδιωτικής σφαίρας μεταξύ των γενεών έχει, επομένως, άμεσες συνέπειες για την αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων κάθε μορφής. Οι δημόσιες κοινωνικές δαπάνες κατά κύριο λόγο απευθύνονται στις

μεγαλύτερες γενιές και στα πλαίσια διανεμητικών συστημάτων χρηματοδοτούνται από τις νεότερες γενιές του ενεργού πληθυσμού. Αντίθετα, οι ιδιωτικές μεταφορές εισοδήματος λειτουργούν αντίστροφα από τις μεγαλύτερες στις νεότερες γενιές. Η μελέτη των ιδιωτικών μεταφορών εισοδήματος αναδεικνύει κρίσιμα χαρακτηριστικά των μηχανισμών αναδιανομής μεταξύ γενεών και αναδεικνύει επίσης την αλληλεπίδραση των μηχανισμών αυτών με τους δημόσιους αναδιανεμητικούς μηχανισμούς (Arber&Attias-Donfut, 2000).

Με την παροχή των συντάξεων, το κράτος δημιουργεί μια νέα δομή οικογενειακής αλληλεγγύης. Ενώ πριν την ανάπτυξη δημόσιων συνταξιοδοτικών προγραμμάτων οι νεότερες γενιές αναλάμβαναν την ευθύνη για τους ηλικιωμένους γονείς, σήμερα είναι οι γονείς και οι παππούδες που υποστηρίζουν τους νεότερους. Αυτοί οι μηχανισμοί είναι εφικτοί σήμερα ακριβώς επειδή είναι σε θέση να απολαμβάνουν ένα επίπεδο ζωής καλύτερο (Attias-Donfut & Wolff, 2000β). Αντίθετα όμως με τη δημόσια αναδιανομή που είναι ορατή και κανονική στην καταβολή της, το ποσό της ιδιωτικής αναδιανομής παραμένει κατά κύριο λόγο αόρατο και μη μετρήσιμο (Attias-Donfut & Wolff, 2000β).

Οι Ginn και Arber αναδεικνύουν τη σημασία των ανισοτήτων συμβολαίου μεταξύ ανδρών και γυναικών που συνίσταται για τις γυναίκες στο ρόλο φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων και ανάληψη του μεγαλύτερου κομματιού των οικιακών υποχρεώσεων, επιτρέποντας στους άνδρες να έχουν περισσότερο χρόνο για να υλοποιήσουν τους σχεδιασμούς καριέρας. Η απλήρωτη εργασία των γυναικών συμβάλλει διπλά στο ασφαλιστικό σύστημα, γιατί αφενός αυξάνει τη διαθεσιμότητα των ανδρών στην αγορά εργασίας, αφετέρου απαλλάσσει το κράτος από την υποχρέωσή του απέναντι στα παιδιά, τους ηλικιωμένους και τους αρρώστους. Η παραδοχή αυτή αναδεικνύει τη βασική αδικία έναντι των γυναικών, την οποία καμία «λογιστική των γενεών» δεν μπορεί να λάβει υπόψη, αφού μετράει μόνο τις εισφορές που έχουν καταβάλει και όχι τη γενικότερη συνεισφορά τους. Η ιδιωτικοποίηση των συντάξεων και η διαμόρφωση δημόσιων συντάξεων καθαρά «ανταποδοτικού χαρακτήρα» συμβάλλει επομένως στην αύξηση της φτώχειας των γυναικών (Ginn και Arber, 2000). Εκ του αποτελέσματος, το όνομα μιας συγκεχυμένης ιδέας περί διαγενεακής δικαιοσύνης εισάγονται συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις που βαρύνουν δυσανάλογα τον γυναικείο πληθυσμό.

Η διαδικασία αυτή είναι αποτέλεσμα της διαφορετικότητας των γενεών σε σχέση με τις ιστορικές περιόδους που τις διαμόρφωσαν. Διαδοχικές γενιές έζησαν

διαφορετικές περιόδους ανάπτυξης, ύφεσης, ευμάρειας ή κακουχιών και ως τέτοιες παρουσιάζουν διαχρονικές ιστορικές ανισότητες, αλλά ταυτόχρονα επηρεάζουν η μία την άλλη. Οι ανταλλαγές μεταξύ των γενεών επιτελούν προσαρμογές για τις διαφορές οικονομικής ευμάρειας ανά ιστορική περίοδο (Attias-Donfut & Wolff, 2000β). Η οικονομική ανισότητα, η σώρευση πλούτου και κληρονομιάς είναι πηγή κοινωνικών ανισοτήτων και βασικός λόγος για την κοινωνική και πολιτική σύγκρουση στην κοινωνία (Gulbrandsen, L. & Langsether, Å., 2000).

3.2 Διεθνείς Οργανισμοί: τα συνταξιοδοτικά συστήματα και η οικονομική τους διακυβέρνηση

Τις τελευταίες δεκαετίες, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και ο ΟΟΣΑ, θεωρούν ότι θα πρέπει να γίνεται μία καλύτερη εκτίμηση του μελλοντικού δημόσιου χρέους των κρατών, λαμβάνοντας υπόψη τις συνέπειες της δημογραφικής γήρανσης. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, η εξέλιξη του δείκτη δημογραφικής εξάρτησης στις ανεπτυγμένες χώρες θα έχει σοβαρές συνέπειες στους μελλοντικούς κρατικούς προϋπολογισμούς, γι' αυτό θα πρέπει να εξετάζεται η παρούσα αξία των μελλοντικών υποχρεώσεων που προκύπτουν από συνταξιοδοτικά προγράμματα (IMF, 1993). Υπάρχουν διαφορετικές προσεγγίσεις για την καταγραφή και εκτίμηση των μελλοντικών συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων, που έχουν άμεσες συνέπειες στο ισοζύγιο ενός προϋπολογισμού: οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης θα έπρεπε να θεωρούνται δάνεια προς το δημόσιο συνταξιοδοτικό σύστημα και η συνταξιοδοτική δαπάνη ως πληρωμές δανείου (Franco et al., 2004).

Η διακυβέρνηση (governance) των δημόσιων οικονομικών έχει διεθνή και ευρωπαϊκή διάσταση. Μέσω αυτής, ορίζονται στα κράτη ποσοτικοποιημένοι πολιτικοί στόχοι, οι οποίοι αποτελούν ταυτόχρονα τον στόχο και τη μέτρηση της αποδοτικότητας των κρατών (Supiot, 2015). Για να ολοκληρωθεί η εικόνα αυτή σημαντική είναι η «φυσική επιλογή» των καλύτερων νομοθετικών προϊόντων με τη θέση σε ανταγωνισμό των εθνικών εννόμων τάξεων. Η δεσμευτικότητα ενός δικαίου εξαρτάται από έναν υπολογισμό της ωφέλειας, ο οποίος είναι εξωτερικός της έννομης τάξης και επιβάλλεται σε αυτήν. Οι εγγυήσεις του νόμου εξαφανίζονται στον βαθμό που αντιτίθενται σε αυτόν τον υπολογισμό. Το δόγμα της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου (law and economics, που αναπτύχθηκε από τη δεκαετία του '40 στη νομική σχολή του Σικάγο προσπαθεί να προσεγγίσει το δίκαιο ως εργαλείο υλοποίησης του

οικονομικού υπολογισμού σε αντίθεση με την παράδοση της πολιτικής οικονομίας που έχει ως αντικείμενο την κατανόηση των θεσμικών πλαισίων της οικονομικής ζωής. Μία από τις βασικές λειτουργίες της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου είναι η αξιολόγηση των επιδόσεων των εθνικών εννόμων τάξεων. Η αξιολόγηση αυτή ενεργοποιεί έναν μηχανισμό φυσικής επιλογής, τον καλύτερο νόμο, με το κριτήριο της οικονομικής αποδοτικότητας. Αντί ο ελεύθερος ανταγωνισμός να θεμελιώνεται στο δίκαιο, είναι το δίκαιο που πρέπει να θεμελιωθεί στον ελεύθερο ανταγωνισμό. Αυτό το μοντέλο κανονιστικού δαρβινισμού υλοποιείται σήμερα από αυτό που το δημόσιο και ιδιωτικό μάνατζμεντ αποκαλούν benchmarking (Supiot, 2015).

Οι διεθνείς οργανισμοί θέτουν τους όρους που βάζουν για να παρέχουν βοήθεια σε κράτη με οικονομική αδυναμία. Τα προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής συνοδεύονται από δείκτες ποσοτικοποιημένους. Αφού πρώτα πειραματίστηκαν στη Λατινική Αμερική, εφαρμόζονται σε χώρες της Αφρικής και, υπό την αιγίδα της Τρόικα, σε χώρες της Ευρωζώνης. Σε αντίθεση με την αισιοδοξία αυτών που ταυτίζουν δημοκρατία και ποσοτικοποίηση, η διακυβέρνηση με τους αριθμούς συνοδεύεται από περιορισμό της περιμέτρου της δημοκρατίας (Supiot, 2015).

Η ιστορική καταγωγή των δημοσιονομικών ρητρών εντοπίζεται στη δεκαετία του '80, όταν η αναιμική ανάπτυξη και οι δυσμενείς δημογραφικές εξελίξεις ανάγκαζαν τις κυβερνήσεις να βρουν λύσεις για τη μείωση των τρεχουσών και μελλοντικών δεσμεύσεων στα συνταξιοδοτικά τους συστήματα. Η συγκεκριμένη όμως έκφραση «χρυσός κανόνας» ανταποκρίνεται σε έναν μηχανισμό και περιγράφεται για πρώτη φορά από τον Musgrave, το 1939 (Musgrave). Ο χρυσός κανόνας είναι ένα παράδειγμα δημοσιονομικών κανόνων που εντάσσονται στη λογική εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών, μία τάση που ξεκινά να υιοθετείται έμπρακτα παγκοσμίως τη δεκαετία του '90. Πρόκειται για κανόνες που καθιερώνουν μόνιμους περιορισμούς στη δημοσιονομική πολιτική ενός κράτους, περιορισμούς που βασίζονται σε ποσοτικοποιημένα όρια (Debrun & Kumar, 2007). Πρόκειται για κανόνες που μπορεί να είναι διαφορετικοί αλλά κατά κανόνα δρουν συνδυαστικά, κανόνες σχετικοί με το ισοζύγιο του προϋπολογισμού, με ένα ανώτατο όριο επιτρεπτού χρέους ή με κάποιους περιοριστικούς όρους για τις δημόσιες δαπάνες και τα δημόσια έσοδα (Rueda-Despouey, 2012).

Αυτοί οι κανόνες έχουν ως στόχο να διορθώνουν την τάση των πολιτικών να παραβλέπουν τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, είτε για εκλογικούς λόγους, είτε επειδή υποτιμούν τις δημοσιονομικές συνέπειες κάποιων πολιτικών που θέλουν να

υιοθετήσουν (Debrun & Kumar, 2007). Αλλά κανένας κανόνας δεν επιτρέπει να καθοριστεί με ασφαλή τρόπο το βέλτιστο επίπεδο χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ για ένα κράτος ή για ένα σύνολο κρατών (Rueda-Despouey, 2012). Χαρακτηριστικά, το Ηνωμένο Βασίλειο έχει ορίσει ως στόχο 40% του ΑΕΠ για το εθνικό δημόσιο χρέος, ενώ η Συνθήκη του Μάαστριχτ ένα όριο του 60% του ΑΕΠ.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ένταξη των κρατών σε μηχανισμούς υλοποίησης ποσοτικοποιημένων στόχων ξεκινά το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο πλαίσιο της δημιουργίας μιας αγοράς με ενιαίο νόμισμα, οπότε ορίστηκαν τέσσερα κριτήρια σύγκλισης:

- Ο έλεγχος του πληθωρισμού. Κριτήριο σταθερότητας των τιμών είναι η μη αύξηση του πληθωρισμού 1,5% περισσότερο από τα τρία κράτη-μέλη που έχουν τα καλύτερα αποτελέσματα.
- Ο έλεγχος του δημόσιου χρέους και ελλείμματος. Κριτήριο η μη υπέρβαση για το έλλειμμα του 3% του ΑΕΠ και για το χρέος του 60% του ΑΕΠ.
- Η σταθερότητα της συναλλαγματικής ισοτιμίας και
- Η σύγκλιση των επιτοκίων. Δεν πρέπει να ξεπερνούν το 2% σε σχέση με τα τρία κράτη-μέλη που έχουν τα καλύτερα αποτελέσματα στην σταθερότητα των τιμών

Το 1997, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης του Άμστερνταμ επέβαλε στα κράτη να υποβάλουν στο Ecofin κάθε χρόνο ένα πρόγραμμα σταθερότητας για τα τρία επόμενα χρόνια και προέβλεπε μία διαδικασία οικονομικών ποινών για τα κράτη που υπερβαίνουν τον στόχο του 3% του ΑΕΠ για το έλλειμμα.

Στο πλαίσιο μιας οικονομικής κρίσης με τη θέσπιση ρήτρας «χρεοφρένου» (Τζέμος, 2011), εγείρονται ζητήματα σεβασμού του κράτους δικαίου, προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και δημοκρατικής νομιμοποίησης. Πρόκειται για ισχυροποίηση του «οικονομικού συντάγματος» σε κρατικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο: «εκκολάπτεται ένας νέος, από στιβαρός έως βούλιμος, οικονομικός συνταγματισμός με αφορμή την πρόσφατη και σοβούσα διεθνή οικονομική κρίση και κυρίως σημείο αιχμής το επιχείρημα περί ελλείψεως αποτελεσματικών οικονομικών πολιτικών» (Τζέμος, 2011). Ο Τζέμος αναλύει την ένταση ανάμεσα στο φαινόμενο του δημοσιονομικού συνταγματισμού και του σεβασμού του κοινωνικού κράτους δικαίου, με αναφορά στο σύμφωνο σταθερότητας της ΕΕ και τα συντάγματα της Γερμανίας και της Ελβετίας και καταλήγει ότι θίγεται το κοινωνικό κράτος δικαίου όταν οι κανόνες αυτοί είναι συνταγματικής ισχύος γιατί οδηγούν σε πραγματική αποδυνάμωση της δημοκρατικής αρχής που ξεπερνά τα όρια ενός δημοκρατικού αυτοπεριορισμού

(Τζέμος, 2011). Ο περιορισμός των επιλογών του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη έχει ήδη δημιουργήσει τεράστια προβλήματα αναφορικά με την αντιμετώπιση κοινωνικών ζητημάτων, όπως η καταπολέμηση της φτώχειας ή της μεγάλης ανεργίας. Το ενδεχόμενο συνταγματοποίησης των δημοσιονομικών περιορισμών στην Ελλάδα «θα σημάνει την πανηγυρική αναγνώριση της επικυριαρχίας μιας συγκεκριμένης οικονομικής αντίληψης πάνω στην πολιτική» (Μαντζούφας, 2013).

Το τελευταίο βήμα για τη δέσμευση των κρατών στην υλοποίηση των ποσοτικοποιημένων στόχων έγινε το 2013 με την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας Συντονισμού και Διακυβέρνησης. Το άρθρο 3 παρ. 1 είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα «διακυβέρνησης με αριθμούς» (Supiot, 2015) που ενεργοποιεί μηχανισμούς αυτόματης διόρθωσης.

Η καινοτομία της ρύθμισης αυτής είναι ότι θεσπίζεται ένας μηχανισμός διόρθωσης που ενεργοποιείται αυτόματα, αν διαπιστωθούν σημαντικές αποκλίσεις σε σχέση με τον μεσοπρόθεσμο στόχο. Κανένας από τους παραπάνω στόχους δεν έχει τηρηθεί σοβαρά από τα κράτη-μέλη, αλλά η σιδηρά πειθαρχία επιτυγχάνεται από τις προβλέψεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η οποία απαγορεύει τον δανεισμό των κρατών-μελών. Τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης πειθαρχούνται έτσι μέσω του ρυθμιστικού ρόλου των χρηματαγορών. Οι αριθμοί που έχουν πραγματική κανονιστική αξία δεν είναι αυτοί που καταγράφονται στις Συνθήκες, αλλά τα επιτόκια δανεισμού των διεθνών αγορών (Supiot, 2015). Επομένως, η πρόσφατη εμβάθυνση της νομισματικής ένωσης επιτρέπει την επιβολή στα κράτη-μέλη μιας αυστηρής δημοσιονομικής πειθαρχίας που συνοδεύεται από μηχανισμούς οικονομικών ποινών. Η δημοσιονομική πειθαρχία επιβραβεύεται ως αρετή από καλύτερη πρόσβαση στις αγορές κεφαλαίου, ενώ η απειθαρχία συνεπάγεται αύξηση των επιτοκίων δανεισμού.

Αυτός ο νέος τρόπος διακυβέρνησης εισάγει μία απόσταση από το πολιτικό πεδίο και, σταδιακά, η πολιτική απόφαση ανατίθεται σε διαχειριστές που χαρακτηρίζονται από τεχνοκρατική γνώση (Pierron, 2015). Η προσφυγή στο μαλακό δίκαιο συνεπάγεται την απουσία άμεσης κανονιστικότητας και τη μη υπαγωγή στο δικαστικό έλεγχο, γεγονός που αποτελεί ακόμα ένα κριτήριο μειωμένης δημοκρατικής νομιμοποίησης. Μια τέτοια εξουσία πειθάρχησης υποτάσσει τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης σε λογικές που τα απομακρύνουν από τις αρχές στις οποίες είναι θεμελιωμένα. Μέσω της νομισματικής ενοποίησης, τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης υποτάσσονται στις επιταγές της αγοράς, της ανταγωνιστικότητας και της

οικονομικής αποδοτικότητας (Pierron, 2015). Τα κράτη-μέλη ενθαρρύνονται να μειώσουν τις κοινωνικές δαπάνες αντί να εναρμονίσουν το επίπεδο προστασίας, στόχος που βρισκόταν στις αρχικές ιδρυτικές συνθήκες (ΣυνθΕΚ 1957, άρθρο 117).

Η νομολογία του ΔΕΕ ακόμα δεν έχει καταφέρει να βρει μια ισορροπία μεταξύ κοινωνικών και οικονομικών προτεραιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρόλα αυτά, έχει την αρμοδιότητα να κρίνει τι εντάσσεται στον τομέα κοινωνικής προστασίας και τι όχι. Η νομολογία από το 1993 (ΔΕΕ, Αποφάσεις Poucet και Pistre) όρισε τα κοινωνικά προγράμματα που βασίζονται στην αλληλεγγύη ως μη οικονομικές υπηρεσίες, παρόλα αυτά αφήνει σε μεγάλο βαθμό ακάλυπτα τα επικουρικά/συμπληρωματικά προγράμματα προστασίας (Barbier & Colomb, 2012).

Η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική εντάσσεται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής. Η ενίσχυση της λογιστικής προσέγγισης της οικονομικής βιωσιμότητας υποβιβάζει τα συστήματα της κοινωνικής ασφάλισης στην ασφαλιστική τους λογική και υποβιβάζει τους κοινωνικούς στόχους τους στη στατιστική τους διάσταση. Οι πόροι των συστημάτων θεωρούνται βάρη και έμμεσο εργατικό κόστος ενώ οι παροχές θεωρούνται δαπάνες που βαρύνουν τους προϋπολογισμούς. Η αλληλεγγύη δεν αντιμετωπίζεται πια ως προϋπόθεση της ασφάλειας, της ελευθερίας και της ευθύνης των ατόμων. Αντίθετα, ακολουθείται μια πολιτική «αρνητικής ενσωμάτωσης» (Scharpf, 2000), σύμφωνα με την οποία οι εθνικές έννομες τάξεις εντάσσονται σε έναν ανταγωνισμό του ποια θα είναι η λιγότερο κοινωνική.

Από το 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης κρούει τον κώδωνα του κινδύνου της δημογραφικής γήρανσης και καθορίζει μια τριπλή στρατηγική η οποία περιλαμβάνει:

- i) τον περιορισμό του δημόσιου χρέους,
- ii) την αύξηση της απασχόλησης, ιδίως των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων, και της παραγωγικότητας και
- iii) τη μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.

Το 2003, κατά τη διάρκεια της ιταλικής προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναγνωρίστηκε η μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης ως βασική προτεραιότητα με στόχο να συγχρονιστούν οι κοινωνικές πολιτικές με τις οικονομικές πολιτικές και τις πολιτικές εργασίας. Διατυπώθηκε η ιδέα για ένα νέο «Μάαστριχτ για την κοινωνική προστασία» (Maastricht for Welfare) και ειδικότερα ο τότε πρωθυπουργός, Silvio Berlusconi μιλούσε για ένα «Μάαστριχτ για τις συντάξεις» (Hessel, 2003). Λόγω της αρχής της επικουρικότητας και της αρμοδιότητας των

κρατών σε ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης, το Μάαστριχτ για τις συντάξεις σήμανε τελικά την ομογενοποίηση των λογιστικών κατηγοριών για όλες τις κοινωνικές δαπάνες σε ευρωπαϊκό επίπεδο από το τέλος του 2005 με τα νέα διεθνή λογιστικά πρότυπα (Hessel, 2003). Η τριπλή στρατηγική για την αντιμετώπιση της πρόκλησης που θέτει η δημογραφική γήρανση εμπλουτίστηκε, στο πλαίσιο της συνολικής στρατηγικής «Ευρώπη 2020», ενώ η Πράσινη Βίβλος του 2010 για τις συντάξεις έδωσε το έναυσμα της συζήτησης για να καταλήξει στη Λευκή Βίβλο του 2012. Το 2012, τέσσερα έτη μετά την κρίση του 2008 και χωρίς ακόμα έχουν ανακάμψει οι ευρωπαϊκές οικονομίες, η μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων στην ΕΕ γίνεται ζήτημα κατεπείγοντος, με αναφορά πάλι στα κυρίως δημόσια οικονομικά (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012):

Είναι πλέον περισσότερο επείγον από ποτέ να αναπτυχθούν και να τεθούν σε εφαρμογή ολοκληρωμένες στρατηγικές προσαρμογής των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις μεταβαλλόμενες οικονομικές και δημογραφικές συνθήκες. Οι μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων και των πρακτικών συνταξιοδότησης είναι ουσιαστικής σημασίας για τη βελτίωση των προοπτικών ανάπτυξης της Ευρώπης και πρέπει να γίνουν επείγοντως σε μερικές χώρες στο πλαίσιο των σημερινών δράσεων για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στα δημόσια οικονομικά.

Η σημερινή κρίση του δημόσιου χρέους καθιστά σαφές ότι, για την Ευρωπαϊκή Ένωση συνολικά, είναι ιδιαίτερα σημαντικό καθένα από τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσει με επιτυχία τις σημερινές προκλήσεις για το συνταξιοδοτικό του σύστημα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012).

Η τήρηση του Συμφώνου Σταθερότητας για τις χώρες που εντάσσονται στην ONE διακυβεύεται άμεσα σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012) από την εξέλιξη των δημόσιων συντάξεων:

Δεδομένου ότι οι οικονομίες και οι κοινωνίες των κρατών μελών γίνονται όλο και πιο αλληλένδετες, η επιτυχία ή η αποτυχία των εθνικών συνταξιοδοτικών πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων έχει ακόμη μεγαλύτερες επιπτώσεις πέρα από τα εθνικά σύνορα, ιδίως στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Η κεντρική σημασία των συντάξεων για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης και ο αυξημένος κίνδυνος διασυννοριακών επιπτώσεων των εθνικών συνταξιοδοτικών πολιτικών σημαίνουν ότι όλο και περισσότερο οι συντάξεις καθίστανται θέμα κοινού ενδιαφέροντος στην ΕΕ. Πράγματι, η επιτυχία των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη αποτελεί μείζονα καθοριστικό παράγοντα για την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και θα επηρεάσει την ικανότητα της ΕΕ να επιτύχει δύο από τους πέντε στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» – την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης στο 75% και τη μείωση του αριθμού των ατόμων που κινδυνεύουν από τη φτώχεια κατά τουλάχιστον 20 εκατομμύρια. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012).

Η κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων είναι διπλή. Αφορά τις άμεσες παρεμβάσεις για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα αλλά και τις διαρθρωτικές αλλαγές,

δηλαδή τη μετάβαση σε κεφαλαιοποιητικά συστήματα και προγράμματα καθορισμένων εισφορών:

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν προσαρμόσει τα συνταξιοδοτικά συστήματα, ούτως ώστε αυτά να ενταχθούν σε μια πιο βιώσιμη τροχιά και να υπάρξει δυνατότητα αντιμετώπισης των δημογραφικών αλλαγών που αναμένεται να προκύψουν. Αυτό έχει υλοποιηθεί μέσω μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούσαν να καταστήσουν τις παραμέτρους των συστημάτων σύμφωνες με τη δημοσιονομική βιωσιμότητα, ή μέσω διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων όπως η μετατόπιση από συστήματα καθορισμένων παροχών (ΚΠ) σε συστήματα καθορισμένων εισφορών (ΚΕ) ή η ίδρυση υποχρεωτικών κεφαλαιοποιητικών πυλώνων. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012).

Αναγνωρίζοντας ότι οι μεταρρυθμίσεις συνεπάγονται αισθητές μειώσεις στο εισόδημα των συνταξιούχων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διατηρεί το στόχο για επαρκείς συντάξεις. Εφεξής, όμως, η επάρκεια δε θα βαρύνει τους δημόσιους προϋπολογισμούς. Για την επαρκή σύνταξη απαιτείται περισσότερη ιδιωτική κεφαλαιοποίηση και μακρύτερη παραμονή στην εργασία.

Η αναμενόμενη μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης, πάντως, βασίζεται στην υπόθεση της αμετάβλητης ηλικίας συνταξιοδότησης. Η παράταση του επαγγελματικού βίου έως μεγαλύτερη ηλικία μπορεί να βοηθήσει στη διατήρηση ή ακόμη και στην αύξηση των μελλοντικών ποσοστών αναπλήρωσης. Οι ετήσιες έρευνες ανάπτυξης (ΕΕΑ) της Επιτροπής το 2017 και το 2018 επεσήμαναν τις βασικές κατευθύνσεις για μεταρρυθμίσεις στον τομέα των συντάξεων οι οποίες συμβάλλουν σε φιλική προς την ανάπτυξη δημοσιονομική εξυγίανση και θα εξασφαλίζουν την παροχή επαρκών και βιώσιμων συντάξεων. Για την επίτευξη των εν λόγω στόχων, οι ΕΕΑ υπογράμμιζαν τη σημασία να επιτευχθεί καλύτερη ισορροπία μεταξύ των ετών εργασίας και των ετών σε συνταξιοδότηση και να δοθεί προώθηση στην επικουρική συνταξιοδοτική αποταμίευση. Ειδικότερα, η Επιτροπή συνέστησε: α) τη σύνδεση της ηλικίας συνταξιοδότησης με την αύξηση του προσδόκιμου ζωής, β) τον περιορισμό της πρόσβασης σε συστήματα πρόωρης συνταξιοδότησης και άλλες οδούς πρόωρης εξόδου από την εργασία, γ) την υποστήριξη της εργασίας για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα με τη βελτιωμένη πρόσβαση στη διά βίου μάθηση, την προσαρμογή των θέσεων εργασίας σε πιο ετερογενές εργατικό δυναμικό, τη δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης για τους εργαζομένους μεγαλύτερης ηλικίας και την υποστήριξη της ενεργού και υγιούς γήρανσης, δ) την εξίσωση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών, και ε) την υποστήριξη της ανάπτυξης επικουρικής συνταξιοδοτικής αποταμίευσης ώστε να ενισχυθούν τα εισοδήματα συνταξιοδότησης. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012).

Συμπερασματικά, η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση συνδυάζει κοινωνική και δημοσιονομική πολιτική στο πλαίσιο της συνταξιοδοτικής πολιτικής, διαμορφώνοντας στην κοινωνική πολιτική ένα πλαίσιο ανταγωνισμού προς τα κάτω που αποσκοπεί στην εξασφάλιση των ποσοτικών στόχων της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η συνταξιοδοτική πολιτική καταλήγει να «διακυβερνάται» ως αναπόσπαστο κομμάτι των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών.

3.3 Οι αυτόματες προσαρμογές ως ιδιωτικοποίηση του κινδύνου και διαχείριση του εργασιακού και συνταξιοδοτικού βίου.

Η οικονομική ασφάλεια ήταν ένας από τους βασικούς στόχους της ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας και ο κίνδυνος είναι ιστορικά από τους βασικούς λόγους ανάπτυξης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Όπως ανέδειξε ο François Ewald, η γέννηση της κοινωνικής ασφάλισης βασίστηκε στη στατιστική μέτρηση των ειδικών φυσικών κινδύνων στους οποίους εκτίθενται κάποιες κατηγορίες του πληθυσμού. Το κοινωνικό δίκαιο κατηγοριοποίησε κοινωνικές ομάδες με βάση την ποσοτικοποίηση. Σε αντίθεση όμως με τον βιολογισμό, ο οποίος απέδιδε φυσικά και βιολογικά αίτια σε κοινωνικά γεγονότα, το κοινωνικό δίκαιο εξηγεί τη φυσική και ηθική φθορά ως κοινωνικό φαινόμενο της βιομηχανικής κοινωνίας (Supiot, 2015). Για την ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, η τεχνική της ασφάλισης διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο. Η στατιστική επιστήμη και η μελέτη των πιθανοτήτων επέτρεψε την αντικειμενικοποίηση της ευθύνης στην περίπτωση του εργατικού ατυχήματος (Ewald, 1986). Σ' αυτήν την εξέλιξη, ο ίδιος ο Ewald βλέπει την ανάπτυξη μιας κοινωνίας ασφάλισης καταλήγοντας να μη διακρίνει οποιαδήποτε ποιοτική διαφορά μεταξύ ιδιωτικής ασφάλισης και κοινωνικής ασφάλισης αφού με την αμοιβαιοποίηση των κινδύνων χρησιμοποιώντας ασφαλιστικές τεχνικές. Ο ιδιωτικός τομέας θα μπορούσε να αναλάβει την προστασία των κινδύνων που ανήκουν τώρα στην κοινωνική ασφάλιση, γιατί αμοιβαιοποιεί τον κίνδυνο μέσω της ασφαλιστικής τεχνικής (Glenn, 2003).

Η αντίληψη αυτή υιοθετείται από την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία εν έτει 2010 έκρινε ότι η αλληλεγγύη δεν είναι από τη φύση της ασύμβατη μια διαδικασία μετάβασης στην αγορά, από τη στιγμή που η αμοιβαιοποίηση των κινδύνων, στην οποία βασίζεται κάθε ασφαλιστική δραστηριότητα, μπορεί να υλοποιηθεί από έναν δημόσιο φορέα ή μια ασφαλιστική εταιρεία:

«η διατήρηση των στοιχείων αυτών αλληλεγγύης δεν είναι εξ ορισμού ασύμβατη με την εφαρμογή διαδικασίας αναθέσεως δημοσίας συμβάσεως. Η συγκέντρωση κινδύνων, που αποτελεί τη βάση κάθε ασφαλιστικής δραστηριότητας, μπορεί, όντως, να διασφαλιστεί από ασφαλιστικό οργανισμό ή επιχείρηση που θα επιλεγεί κατόπιν διαγωνισμού σε επίπεδο Ένωσης» (ΔΕΕ, C-271/08 σκ.58.)

Η παραδοχή αυτή ανατρέπει την κλασσική αντίληψη για την κοινωνική ασφάλιση, σύμφωνα με την οποία η αναδιανομή κινδύνου στις ιδιωτικές παροχές διαφέρει σε σχέση με τις δημόσιες (Hacker 2002, 2004) σε τέσσερα επίπεδα:

- Πρώτον, οι ιδιωτικές ασφαλίσεις τείνουν να είναι προαιρετικού χαρακτήρα. Οι επαγγελματικές συντάξεις, παρότι αποτελούν ένα από τα μεγαλύτερα κομμάτια της κοινωνικής ασφάλισης σε χώρες σαν τις ΗΠΑ, καλύπτουν λιγότερους από το μισό του εργαζόμενου πληθυσμού.
- Δεύτερον, επειδή παρέχονται διαμέσου της εργασίας, παρέχονται σε σχέση με την ικανότητα της εταιρείας να τις πληρώσει. Και αυτό εξαρτά τις τρέχουσες και τις μελλοντικές παροχές από τα οικονομικά της εταιρείας και γενικότερα από την κατάσταση στην αγορά.
- Τρίτον, προσεγγίσεις που είναι περισσότερο ιδιωτικής και ανταποδοτικής λογικής και προαιρετικής λειτουργίας τείνουν να είναι λιγότερο ικανές να αναδιανείμουν εισόδημα. Δεν παρέχονται με κριτήριο την ανάγκη και τείνουν να είναι αντιστρόφως αναδιανεμητικές. (Hacker, 2002).
- Τέταρτον, η ίδια η θέσπισή τους αποκλείει την πιθανότητα οργάνωσης ενός καθολικού συστήματος που θα βασίζεται στις αρχές των αμοιβαίων κινδύνων και της επίτευξης της ισότητας υιοθετώντας μια πιο αλληλέγγυα προσέγγιση.

Γι' αυτό μεθοδολογικά η αντιπαράθεση οφείλει να επικεντρώνεται όχι στη διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού, αλλά στη διάκριση μεταξύ αναδιανεμητικών και αλληλέγγυων προγραμμάτων και προγραμμάτων που βασίζονται στην ανταποδοτική λογική της αγοράς.

Στο πλαίσιο διαχείρισης του κινδύνου παρατηρούνται δύο βασικές τάσεις. Η πρώτη τάση είναι αυτή της σταδιακής ομοιογενοποίησης των λειτουργιών ιδιωτικής και κοινωνικής ασφάλισης. Η δεύτερη τάση είναι αυτή της διαχείρισης κοινωνικο-ασφαλιστικών κινδύνων με τον ίδιο τρόπο που αναλαμβάνεται ο διαχειριστικός κίνδυνος ενός συνταξιοδοτικού προγράμματος και ο επενδυτικός κίνδυνος ενός pension fund. Παρότι δηλαδή ο κίνδυνος που συνδέεται με την ανάπτυξη της κοινωνικής ασφάλισης είναι ακόμα υπαρκτός, οι νέοι κίνδυνοι προέρχονται από τη μετάβαση προς ένα μεταβιομηχανικό κράτος. Ο φόβος, το άγχος και οι κοινωνικές πολιτικές σήμερα πλαισιώνονται διαφορετικά από τον τρόπο που γινόταν αυτό κατά την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, όταν ο κίνδυνος να χάσεις τη δουλειά σου, να έχεις ένα ατύχημα στη δουλειά ή να μην μπορείς να συντηρήσεις την οικογένεια

αποτελέσσε κεντρική προβληματική κοινωνικής προστασίας (Greve, 2007, 2008). Η μεταρρύθμιση του κράτους πρόνοιας ενέχει πια σοβαρό εκλογικό κίνδυνο και πολλά πολιτικά κόμματα και κυβερνήσεις έχουν βιώσει από πρώτο χέρι την εμπειρία αυτή. Για τον λόγο αυτό, η Barbara Vis ισχυρίζεται ότι η συνταξιοδοτική πολιτική τις τελευταίες δεκαετίες μπορεί να χαρακτηριστεί ως πολιτική ανάληψης κινδύνων από τα άτομα (Vis, 2010).

Ειδικότερα, ο πρωταρχικός στόχος των ιδιωτικών ασφαλίσεων και των επαγγελματικών ταμείων είναι να καλύπτουν και να ασφαλίζουν κινδύνους. Αλλά λόγω της αστάθειας των χρηματαγορών και του αυξανόμενου προσδόκιμου ζωής, οι ασφαλιστικές εταιρείες και τα επαγγελματικά ταμεία της ΕΕ εγκαταλείπουν την παροχή σταθερών εγγυήσεων (Van Hulle, 2016). Ο επενδυτικός κίνδυνος δεν βαρύνει πια τον επενδυτικό φορέα, αλλά αντίθετα τα μέλη του επαγγελματικού ταμείου, σύμφωνα με την αρχή των καθορισμένων εισφορών. Η αυξημένη ευελιξία φέρνει, επίσης, νέους κινδύνους κάποιους από τους οποίους οι εργαζόμενοι και οι συνταξιούχοι δεν έχουν τα εργαλεία για να χειριστούν. Ο επενδυτικός κίνδυνος είναι κομβικός, αφού η αξία των λογαριασμών καθορισμένων εισφορών κατά τη στιγμή της συνταξιοδότησης (συνταξιοδοτικό κεφάλαιο) βασίζεται αφενός στις καταβολές εργαζόμενου και εργοδότη, αφετέρου δε στις αποδόσεις των επενδύσεων αυτών. Στην περίπτωση μετατροπής ενός ιδιωτικού συνταξιοδοτικού προγράμματος από καθορισμένων παροχών σε καθορισμένων εισφορών, έχουμε μια άμεση μεταφορά του κινδύνου από τους διαχειριστές του προγράμματος στα μέλη του (Mitchell & Smetters, 2004).

Η έννοια του κινδύνου αναφορικά με τις συντάξεις παίρνει διαφορετικές διαστάσεις ανάλογα με το επίπεδο της συζήτησης: ο κίνδυνος της φτώχειας κατά τη διάρκεια της συνταξιοδότησης, ο κίνδυνος της δημογραφικής βόμβας για τα δημόσια οικονομικά, ο κίνδυνος των διακυμάνσεων των χρηματαγορών, ο κίνδυνος αυτών που αποταμιεύουν ατομικά να μην μπορούν να αξιολογήσουν τους σύνθετους όρους του συνταξιοδοτικού κλάδου. Μπορούμε να αναγνωρίσουμε τρία επίπεδα προσέγγισης και συζήτησης αναφορικά με τον κίνδυνο (Ring, 2003), αφού αναγνωρίσουμε ότι η δυνατότητα να προβούμε σε αντίστοιχες κατηγοριοποιήσεις των κινδύνων βασίζεται στην αφαίρεση του «κοινωνικού» από τον χαρακτηρισμό της :

- Μακροοικονομικοί κίνδυνοι. Ο κίνδυνος που παρουσιάζεται ως η ωρολογιακή βόμβα των συντάξεων με στόχο τη μείωση της δημόσιας προστασίας και την ανάπτυξη ιδιωτικών μορφών κεφαλαιοποίησης.

- Κίνδυνοι μεσαίου επιπέδου. Η έμφαση επικεντρώνεται στα προβλήματα που αναγνωρίζονται ότι προκύπτουν στη χρηματοδότηση των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων επαγγελματικού χαρακτήρα, τους διαχειριστές των προγραμμάτων αυτών και τους ασφαλισμένους. Για τους εργοδότες, ο διάλογος επικεντρώνεται στο κόστος: στη μείωση των φοροαπαλλαγών, τα νέα λογιστικά πρότυπα, τις ελάχιστες προϋποθέσεις χρηματοδότησης, την αύξηση της διάρκειας ζωής, την αστάθεια των επενδυτικών αποδόσεων, το σύνολο δηλαδή των παραγόντων που καθιστούν προγράμματα καθορισμένων παροχών πολύ ακριβά ή πολύ απρόβλεπτου κόστους.
- Κίνδυνοι χαμηλότερου επιπέδου: με τη μεταφορά προγραμμάτων καθορισμένων παροχών σε καθορισμένων εισφορών μεταφέρεται ο κίνδυνος στους εργαζόμενους ανεπαρκούς εισοδήματος κατά τη συνταξιοδότηση. Ακόμα περισσότερο, με την ατομική αποταμίευση υπάρχει ο κίνδυνος αδυναμίας εκτίμησης των χρηματοπιστωτικών προϊόντων από τον ατομικό επενδυτή.

Παρότι οι επενδυτές καμία φορά πιστεύουν ότι ο επενδυτικός κίνδυνος μειώνεται σε βάθος χρόνου, οι περισσότεροι ειδικοί γνωρίζουν ότι η άποψη αυτή δεν είναι ακριβής, αντίθετα είναι δεκαπέντε χρόνια εντός του 20^{ου} αιώνα στα οποία η πραγματική αξία του χρηματιστηρίου στις ΗΠΑ έπεσε κάτω από 40%. Το χρηματιστήριο έχασε 50% σε πραγματικές αξίες την περίοδο 1974-1975 και δεν επέστρεψε στα προ 1973 επίπεδα για περίπου μια δεκαετία (Mitchell & Smetters, 2004). Ιδιαίτερα, μετά την οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2008, σε όλον τον κόσμο έγιναν οι πιο σημαντικές αλλαγές στο ρυθμιστικό πλαίσιο του χρηματοπιστωτικού τομέα που είχαν γίνει τα τελευταία 70 χρόνια. Θεμελιώδης αλλαγή πολιτικής ήταν ότι οι ρυθμιστές ρητά ενσωμάτωσαν την παρακολούθηση, τον έλεγχο και τη διαχείριση του συστημικού κινδύνου στις ρυθμιστικές τους αρμοδιότητες. Ενώ οι κυβερνήσεις αρχικά επικεντρώνονταν στον τραπεζικό τομέα αναφορικά με τον συστημικό κίνδυνο, τα τελευταία χρόνια διεύρυναν το επίκεντρο συμπεριλαμβάνοντας μη τραπεζικούς χρηματοπιστωτικούς φορείς όπως οι ασφαλιστικές εταιρείες, διαχειριστές κεφαλαίων και επαγγελματικά ταμεία (Reid & Waters, 2016).

Για να αξιολογήσουμε τον επενδυτικό κίνδυνο στις χρηματαγορές, μόνη βάση αναφοράς είναι η προηγούμενη εμπειρία, από την οποία προκύπτει ότι και οι επενδύσεις μακροπρόθεσμου ορίζοντα, όπως είναι οι συνταξιοδοτικές επενδύσεις, χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό αβεβαιότητας (D' Addio, A., Seisdedos, J. & Whitehouse, E., 2009). Η εμπειρία των κινδύνων ενός καθαρά κεφαλαιοποιητικού συστήματος το οποίο χρηματιστικοποιεί την προστασία φαίνεται χαρακτηριστικά στα στοιχεία που μας δίνει για την κρίση του 2008 ο McCarthy (2017). Από τον Οκτώβρη

2007 μέχρι και την κατάρρευση του 2008 οι μετοχές έχασαν 37% της αξίας τους, το οποίο σύμφωνα με το εφέ του ντόμινο επηρέασε τα συνταξιοδοτικά προγράμματα των ανεπτυγμένων οικονομιών του κόσμου. Μέσα σε έναν χρόνο, οι επαγγελματικές συντάξεις στις χώρες του ΟΟΣΑ έχασαν 5,4 τρις δολάρια, δηλαδή 23% της συνολικής τους αξίας που ανερχόταν σε 20 τρις δολάρια. Τα συνταξιοδοτικά ταμεία στις Ηνωμένες Πολιτείες στις ΗΠΑ που αποτελούσαν το 61% των παγκόσμιων τίτλων της εποχής υπέστη το μεγαλύτερο κομμάτι αυτής της απώλειας. Το αμερικανικό σύστημα επαγγελματικών συντάξεων έχασε 26 % της αξίας ενώ στο σύνολο των χωρών του ΟΟΣΑ η πτώση ήταν της τάξης του 17% (McCarthy, 2017).

Ένα σημαντικό μάθημα από τη βιβλιογραφία για την αντιμετώπιση αυτού του επενδυτικού κινδύνου είναι ότι οι συμμετέχοντες σε προγράμματα καθορισμένων εισφορών πρέπει να έχουν πρόσβαση σε καλές και αξιόπιστες επενδυτικές συμβουλές αλλά και σε χρηματοοικονομική εκπαίδευση ώστε να μπορούν να αξιολογούν με ακρίβεια την ισορροπία μεταξύ κινδύνου και αποδόσεων στα συνταξιοδοτικά τους προγράμματα.

Ο Bodie δείχνει ότι κατά κανόνα η χρηματοπιστωτική αυτή συμβουλευτική κλείνει προς υψηλού ρίσκου επενδύσεις και παρέχει ανεπαρκείς συμβουλές για προστασία ενάντια σε οικονομική ύφεση. Ο κίνδυνος του να μην επενδύει κανείς επιμερίζοντας τους κινδύνους πρέπει να διαφοροποιηθεί από τον γενικότερο επενδυτικό κίνδυνο που σχετίζεται με διακυμάνσεις στις αποδόσεις των αγορών. Η έρευνα έχει δείξει ότι οι επενδυτικές επιλογές των μελών σε προγράμματα καθορισμένων εισφορών ακολουθούν τον δρόμο της ελάχιστης αντίστασης, ακολουθώντας παθητικά τις προτάσεις των εργοδοτών τους (Bodie, 2006). Υποστηρίζεται, επίσης, ότι σήμερα η πλειοψηφία των εργαζομένων στις ΗΠΑ έχει υπερβολικά αισιόδοξες εκτιμήσεις για τη σύνταξή τους, εκτιμήσεις που βασίζονται σε ανεδαφικές προβλέψεις και κακές συμβουλές (Rappaport, 2019) επί της ουσίας.

Ο Beck αναφέρεται στην κοινωνία των κινδύνων κατά την οποία οι κίνδυνοι που τώρα αποφασίζονται και παράγονται από την κοινωνία απειλούν ή ακυρώνουν τα συστήματα ασφαλείας που ήδη υπάρχουν (Beck, 1992). Χαρακτηριστική περίπτωση είναι ο οικολογικός κίνδυνος. Σχετικά με τις συντάξεις, βασική αυτή θέση μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να θέσει υπό αμφισβήτηση τόσο τη σιγουριά και την προβλεψιμότητα του κινδύνου μέσω της ασφάλισης, όσο και τη θέση του κράτους ως εγγυητή αυτής της ασφάλισης (Ring, 2003). Το παραδοσιακό κοινωνικό πλαίσιο πάνω στο οποίο βασίστηκε το κράτος πρόνοιας, δηλαδή η πυρηνική οικογένεια,

αποσυντίθεται. Ταυτόχρονα, το κράτος δεν μπορεί να προστατέψει την κοινωνία από κινδύνους μέσω δημόσιων παροχών. Τα άτομα καλούνται να αναλάβουν έναν σημαντικότερο ρόλο διαχειριζόμενα τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν. Ο Beck ισχυρίζεται ότι η κοινωνία γίνεται συνειδητά αυτοκριτική, αμφισβητεί τη φύση και τις ιδιότητες του κινδύνου και εν τέλει αμφισβητεί τα κέντρα αποφάσεων και τους αντικειμενικούς νόμους της επιστημονικής και τεχνολογικής προόδου (Beck, 1992). Η προσέγγιση του Beck αποτέλεσε τη βάση για τη θεωρία του Τρίτου Δρόμου του Anthony Giddens, σύμφωνα με τον οποίο το κράτος δημιουργεί τόσα προβλήματα όσα και λύνει. Ο Giddens προτείνει έναν νέο ατομισμό για να μπορέσουμε να αναλάβουμε περισσότερο ενεργά την ευθύνη για τις συνέπειες αυτών που κάνουμε. Ο Anthony Giddens πιστεύει ότι η έννοια του κινδύνου συνδέεται με την έννοια της ατομικής αυτονομίας και στο πλαίσιο των συντάξεων μπορούμε να φανταστούμε ότι τα άτομα θα έπρεπε να έχουν μεγαλύτερη ελευθερία για να επωφεληθούν από τους κινδύνους/ευκαιρίες που αντιμετωπίζουν στις χρηματαγορές (Giddens, 1998).

Αυτές οι προσεγγίσεις του κινδύνου λειτουργούν ως αντίδοτο στην αυξανόμενη χρήση του κινδύνου ως δικαιολόγηση των τεχνικών προσεγγίσεων στα συνταξιοδοτικά ζητήματα. Στην προσέγγιση αυτή, ο Taylor-Gooby αντιτάσσει ότι τα άτομα που δεν έχουν ασφάλεια από τους παραδοσιακούς μηχανισμούς αντιμετώπισης των κινδύνων αδυνατούν να αντλήσουν τα οφέλη του ιδιωτικού τομέα (Taylor-Gooby et al., 1999). Οι κοινωνικές πτυχές του συνταξιοδοτικού κινδύνου αποκλείστηκαν από τον διάλογο για τις συντάξεις σε ένα αυξανόμενο περιορισμένο πεδίο διαλόγου. Αυτό το σφικτό πλαίσιο μας βοηθάει να εξηγήσουμε πως ένας μεγάλος αριθμός εργοδοτών κατάφεραν να μεταφέρουν συνταξιοδοτικούς κινδύνους από τους εαυτούς τους στους εργαζόμενους και ταυτόχρονα να μειώσουν τις οικονομικές τους υποχρεώσεις έχοντας ηθική και πολιτική ατιμωρησία.

Επομένως, η κυρίαρχη αντίληψη για τον κίνδυνο έχει υποστεί θεμελιώδεις τροποποιήσεις τις τελευταίες δεκαετίες, και οδεύουμε από μια κοινωνία που αντιλαμβάνεται τον κίνδυνο ως κάτι που πρέπει να επιμερίζεται για να αποφευχθούν μεγαλύτερες απώλειες, προς μια κοινωνία, όπου ο κίνδυνος πρέπει να αναλαμβάνεται ενεργητικά για να επωφεληθούμε από μεγαλύτερες αποδόσεις-επιβραβεύσεις (Baker & Simon, 2002). Ενώ τα άτομα καλούνται να αναλάβουν όλο και περισσότερα είδη κινδύνου, ιδίως αυτά που σχετίζονται με την οικονομική τους ευμάρεια, άλλοι τύπου κινδύνου χαρακτηρίζονται υπερβολικά επικίνδυνοι για να τους αναλάβει κανείς (Baker & Simon, 2002). Η ίδια η αντίληψη του κινδύνου είναι μια κοινωνική διαδικασία

(Douglas & Wildavsky, 1982), γι' αυτό οι έννοιες του κινδύνου και οι έννοιες της ασφάλειας δεν είναι απαραίτητα αντίθετες έννοιες. Η έννοια του κινδύνου (ρίσκου) έχει ενεργητική και παθητική χροιά, κάποιοι ρισκάρουν, ενώ κάποιοι άλλοι διακινδυνεύουν.

Σε περίπτωση που ένας εργαζόμενος υποφέρει από την απώλεια της δουλειάς του, η ευθύνη αυτή μειώνεται για τις εταιρείες, ενώ για τα άτομα αυξάνεται. Ο κίνδυνος ένας εργαζόμενος να υποφέρει από την απώλεια της εργασίας δεν άλλαξε. Αυτό που άλλαξε είναι ο κίνδυνος να χρειαστεί να πρέπει να το αντιμετωπίσει μόνος του. Η μεταρρύθμιση των τελευταίων ετών του δικαίου των απολύσεων είναι χαρακτηριστική περίπτωση μεταφοράς κινδύνου στους εργαζόμενους και κατάργησης όποιας έννοιας ευθύνης των εταιρειών έναντι του κοινωνικού συνόλου. Η ενεργητική αντίληψη του κινδύνου δεν αφορά τους εργαζόμενους πολίτες και τους φτωχούς πολίτες. Αυτοί δεν ρισκάρουν, αυτοί κινδυνεύουν.

Όπως αναφέρεται και στο προηγούμενο κεφάλαιο, όπου αναπτύσσεται η λειτουργία του μοντέλου NDC, με τη σταθεροποίηση των ποσοστών εισφοράς πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι τα συνταξιοδοτικά προγράμματα N.D.C. μεταφέρουν σοβαρούς νέους κινδύνους στα άτομα ιδίως τον κίνδυνο χαμηλών συντάξεων λόγω χαμηλής μακροοικονομικής επίδοσης και τον κίνδυνο να αδυνατεί κανείς να βρει κατάλληλη δουλειά σε προχωρημένη ηλικία ώστε να εξασφαλίσει το ποσοστό αναπλήρωσης που να ανταποκρίνεται σε επαρκή σύνταξη (Scherman, 2003α). Ο κίνδυνος τη φτώχειας κατά τη διάρκεια της τρίτης ηλικίας παραμένει σοβαρός κίνδυνος και μπορεί να αυξηθεί σε περίπτωση διεύρυνσης συνταξιοδοτικών προγραμμάτων N.D.C.. Ο μακροχρόνιος κίνδυνος είναι ότι το κόστος της αύξησης στο προσδόκιμο ζωής ενδέχεται να οδηγήσει σε υποβάθμιση των συντάξεων σε μη ανεκτό επίπεδο (Diamond, 2000). Προβολές στις μελλοντικές συντάξεις της σημερινής γενεάς νέων εργαζόμενων με ασυνεχή εργασιακό βίο στην Ιταλία και τη Σουηδία δείχνουν ότι τα ποσοστά αναπλήρωσης θα είναι αρκετά χαμηλά, εκτός και αν αυξηθεί σημαντικά η ηλικία συνταξιοδότησης (Boeri & Galasso, 2010). Η παραδοχή αυτή, εάν επιβεβαιωθεί, μπορεί να διακινδυνεύσει την πολιτική βιωσιμότητα αυτών των συνταξιοδοτικών λύσεων στο μέλλον, σε περίπτωση που δεν γίνουν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας. Στις χώρες που έχουμε ήδη πάνω από μία δεκαετία εφαρμογής του μοντέλου NDC, οι στόχοι φαίνεται να επιτυγχάνονται, στόχοι που αφορούν τον επιμερισμό του κινδύνου στα άτομα, την αύξηση του ορίου ηλικίας και τη διασφάλιση της αναλογιστικής βιωσιμότητας των συστημάτων (Boeri & Galasso, 2010). Οπότε,

παρότι η λογική των προγραμμάτων NDC είναι να απεμπλακούν από την πολιτική αντιπαράθεση, τα αποτελέσματά τους αναμένεται να προκαλέσουν κοινωνικές και πολιτικές αναταράξεις (Farrelly, 2011).

Εκτός των προγραμμάτων καθορισμένων εισφορών NDC, οι εξωτερικοί ΜΑΠ που καθορίζουν εκ των προτέρων ότι οποιαδήποτε αύξηση του προσδόκιμου ζωής θα συνεπάγεται αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης εκθέτει αυτόματα τους εργαζόμενους σε κίνδυνο. Πρόκειται για τον κίνδυνο αδυναμίας εξεύρεσης εργασίας για το διάστημα μέχρι τη σύνταξη, τον κίνδυνο αντιμετώπισης ηλικιακών διακρίσεων στην εργασία, τον κίνδυνο επιβάρυνσης της υγείας των ηλικιωμένων εργαζόμενων. Τη στιγμή της καθυστερημένης συνταξιοδότησης, ο κίνδυνος παίρνει τη μορφή θεμελίωσης ενός δικαιώματος σε ανεπαρκή σύνταξη, η οποία θα ανταποκρίνεται στην επισφάλεια του εργασιακού βίου. Οποιαδήποτε δε στενή σύνδεση εισφορών και συνταξιοδοτικών παροχών εκθέτει σε διακινδύνευση τους εργαζόμενους των οποίων τα ανεπαρκή εργασιακά εισοδήματα θα αντανakλώνται στο συνταξιοδοτικό εισόδημα. Στα «ισορροπημένα» N.D.C. προγράμματα, τα οποία συνδυάζουν εσωτερικούς Μ.Α.Π. με Μ.Α.Ε., οι ασφαλισμένοι καταλήγουν να επιβαρύνονται και με το κατώτατο επίπεδο κινδύνων και με τους μακροοικονομικούς κινδύνους.

Όπως επίσης είδαμε, η εξατομίκευση του κινδύνου, η έκθεση του εργαζόμενου στον κίνδυνο συνταξιοδοτικής φτώχειας δε γίνεται αποκλειστικά για λόγους δημοσιονομικής λιτότητας, παρότι παραμένουν σημαντικοί. Όταν η διακινδύνευση γίνεται διαφανής, ορατή και αντιληπτή στον εργαζόμενο ασκεί αποτελεσματική πίεση στον προγραμματισμό της απόφασής του για συνταξιοδότηση. Όταν γνωρίζει ο εργαζόμενος τις ατομικές ανταποδόσεις του (νοητού) συνταξιοδοτικού του κεφαλαίου, ωθείται να παραμείνει στην αγορά εργασίας όσο μπορεί και όσο χρειαστεί για να χτίσει μια επαρκή σύνταξη. Το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης έχει γίνει σήμερα το όριο που διακόπτεται η ενεργός συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Το γήρας έχει γίνει μία φάση της ζωής δομικά διακριτή που ορίζεται από το γεγονός της μη συμμετοχής στον ενεργό πληθυσμό. Από οικονομικής πλευράς, οι συντάξεις ήταν μια απάντηση στα προβλήματα που έθετε η μισθωτή εργασία και διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη δημιουργία των σύγχρονων κοινωνιών που βασίζονται στην εργασία (Kohli, 1987). Το κράτος αναλαμβάνει τον έλεγχο της διαδικασίας εκβιομηχάνισης για να σταματήσει την δύναμη των συνδικάτων και να ενσωματώσει στην κοινωνική και πολιτική τάξη τις μάζες των προλεταρίων. Για να το κάνει αυτό μεταμόρφωσε τους νέους εργαζόμενους στη βιομηχανία σε κοινωνικούς πολίτες που μπορούσαν να βασίζονται

στην συνέχιση των επιβιωτικών τους μέσων σε όλη τη διάρκεια ζωής τους (Kohli, 1995).

Η μετέπειτα πολιτική αύξησης του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης επιδρά στους κοινωνικούς κανόνες που υιοθετούν τα άτομα και έμμεσα καθορίζει τη συνταξιοδοτική συμπεριφορά. Η συνταξιοδότηση πέραν των βασικών θεσμικών διεξόδων της σύνταξης μπορεί να βασίζεται σε μια σειρά από άλλους λόγους, όπως τη φροντίδα του συντρόφου τους. Το τέλος μιας εργασιακής καριέρας μπορεί να είναι συχνά απρόβλεπτο (Skugor et al., 2012). Η σχετική βιβλιογραφία για τους παράγοντες που καθορίζουν την απόφαση συνταξιοδότησης αναγνωρίζει κίνητρα και αντικίνητρα εξόδου από την αγορά εργασίας. Αντικίνητρα συνταξιοδότησης είναι όλοι οι παράγοντες που περιγράφουν ένα χαμηλό επίπεδο ποιότητας ζωής, όπως η χειροτέρευση της υγείας και η μείωση των εισοδημάτων. Κίνητρο για τη συνταξιοδότηση κατά κανόνα αποτελεί η προσδοκία αξιοπρεπών παροχών συνταξιοδοτικών ή άλλου χαρακτήρα (Schultz, Morton & Weckerle, 1988· Blondal & Scarpetta, 1997). Παρότι, λοιπόν, η πιο συχνή απάντηση στη δημογραφική γήρανση είναι η αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης, αυτό δεν είναι σίγουρο ότι θα λειτουργήσει στην πράξη όπως σχεδιάζεται. Η σύγχρονη αγορά εργασίας έχει υποστεί τόσες μεταλλάξεις που εύλογα μπορεί κανείς να αναρωτιέται κατά πόσον θα μπορέσει να απορροφήσει την επιμήκυνση του εργασιακού βίου (Kohli, 1995).

Υπό την οπτική αυτή, αυτή η κατεύθυνση συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων αποτελεί συνάμα πολιτική για την αγορά εργασίας και ειδικότερα δραστηκής επανεμπορευματοποίησης. Η εργασιακή διακινδύνευση αυξάνεται, αν λάβουμε υπόψιν ότι η αγορά εργασίας δεν διασφαλίζει σταθερή εργασία σε ηλικιωμένους εργαζόμενους, αναγκάζοντας τους υποψήφιους συνταξιούχους να είναι απλά διαθέσιμοι για εργασία.

3.4 Οι Μ.Α.Π. ως αποπολιτικοποίηση συνταξιοδοτικών επιλογών

Για τους Cremer και Pestieau, η απειλή στα συνταξιοδοτικά συστήματα δεν προέρχεται τόσο από τον συνδυασμό της δημογραφικής γήρανσης και του διανεμητικού τους χαρακτήρα. Το βασικό πρόβλημα είναι πολιτικής φύσης και όχι απλά ένα ζήτημα ενσωματωμένων συμφερόντων και δικαιωμάτων. Η ίδια η πολιτική διαδικασία οδηγεί σε προβληματικές επιλογές (Cremer & Pestieau, 2000). Το μεγαλύτερο κομμάτι της βιβλιογραφίας αναφορικά με την πολιτική οικονομία των συντάξεων επικεντρώνεται στην αρχή της πλειοψηφίας και τα αποτελέσματα του μέσου ψηφοφόρου (Browning,

1975· Boadway & Wildasin, 1989). Οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις για την διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας ενός συνταξιοδοτικού συστήματος, προσπαθούν να ελέγξουν τις δαπάνες ή να διευρύνουν τη βάση εισφοράς. Παρόλα αυτά, όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις είναι πολιτικά ευαίσθητες, γιατί γίνονται αντιληπτές ως μείωση κεκτημένων δικαιωμάτων και οδηγούν σε μεγαλύτερες κοινωνικές αντιστάσεις. Για παράδειγμα, η μείωση συντάξεων θα βρει αντίθετους τόσο τους σημερινούς συνταξιούχους όσο και τους εργαζόμενους που είναι κοντά στη συνταξιοδότηση, ενώ μία αύξηση στις εισφορές ή στην ηλικία συνταξιοδότησης θα βρει αντίθετους τόσο νέους όσο και μεγαλύτερους. Για τον λόγο αυτό, μεταρρυθμιστές συχνά προσπαθούν να καταστήσουν κάποιες αλλαγές «αόρατες» όπως για παράδειγμα τον τρόπο που υπολογίζονται οι παροχές, καθιστώντας τις δυσνόητες ή μεταθέτοντας την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων μετά τη λήξη της κυβερνητικής θητείας (D' Addio & Whitehouse, 2012). Μια πιο ακραία λύση για κάποιες χώρες ήταν η επιλογή να αποκλείσουν την πλειοψηφία των σημερινών εργαζόμενων από το αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων, οι οποίες επικεντρώνονται μόνο σε νέους και μελλοντικούς εργαζόμενους. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις στην ιστορία του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν ο Ν.2084/1992 που διαχώριζε το ασφαλιστικό καθεστώς των νέο-εισερχόμενων στην αγορά εργασίας από 01-01-1993 («νέοι ασφαλισμένοι») και η Πρόταση της Ομάδας Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας για τη μεταρρύθμιση της επικουρικής σύνταξης που πρότεινε την ένταξη στο προτεινόμενο καθεστώς κεφαλαιοποίησης εισφορών επικουρικής σύνταξης για τους νέο-εισερχόμενους στην αγορά εργασίας από το 2021.

Είναι επίσης εμφανές ότι όσο γηράσκει ο πληθυσμός, γηράσκει και το εκλογικό σώμα, άρα η εκλογική διαμαρτυρία σε αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις είναι αναμενόμενο να αυξηθεί στο μέλλον. Στο πλαίσιο αυτό, οι ΜΑΠ αποτελούν μια ελκυστική εναλλακτική γιατί προστατεύουν «τη μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα ενός συνταξιοδοτικού συστήματος από βραχυπρόθεσμες πολιτικές πιέσεις». Μειώνεται με τον τρόπο αυτό το πολιτικό ρίσκο μιας συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, αλλά βασικός παράγοντας πολιτικής αποδοχής αυτού του είδους μηχανισμών είναι ο τρόπος που έχουν σχεδιαστεί (D' Addio & Whitehouse, 2012).

Το συμπέρασμα αντίστοιχων αναλύσεων είναι ότι ο μέσος ψηφοφόρος είναι μεταξύ των πιο ηλικιωμένων μελών του εργαζόμενου πληθυσμού. Κατ' αποτέλεσμα, η αρχή της πλειοψηφίας υπονοεί ότι θα υποστηρίζεται ένα επίπεδο κοινωνικών

παροχών παραπάνω από αυτό που βελτιστοποιεί την ευημερία κατά τη διάρκεια της ζωής. (Casamatta et al., 1999· Casamatta et al., 2000).

Η εξάπλωση των μεταρρυθμίσεων που βασίζονται σε Μ.Α.Π. «ενσωματωμένους» ή «εξωτερικούς» θέτει σημαντικά ζητήματα για τη συνταξιοδοτική πολιτική. Αυτού του τύπου οι μεταρρυθμίσεις αποτελούν ένα σημαντικό παράδειγμα αυτού που ο Jon Elster αποκάλεσε «precommitment» δηλαδή προσπάθειες εκ των προτέρων αυτοδέσμευσης για τον περιορισμό μελλοντικών επιλογών με τρόπο που να βελτιώνει τα μακροπρόθεσμα συμφέροντα (Elster, 2000). Αντίστοιχα, ο Kent Weaver αποκαλεί αντίστοιχους μηχανισμούς ως αυτοματοποιημένη κυβέρνηση (automatic government). Μία πολιτική ανάλυση των μεταρρυθμίσεων που βασίζονται στο μοντέλο N.D.C. και σε εξωτερικούς ΜΑΠ δείχνει ότι υπάρχει μια κεντρική αντίφαση στην πολιτική δημοφιλία των μεταρρυθμίσεων αυτών. Οι τεχνοκράτες ελκύονται από αυτή τη μεταρρύθμιση γιατί στην καθαρή μορφή της μεταφέρει στο μήνυμα στους εργαζόμενους ότι χρειάζεται να δουλεύουν περισσότερο και να αποταμιεύουν περισσότερο για να έχουν μια επαρκή σύνταξη (Brooks&Weaver, 2003). Το πρόβλημα είναι ότι η διαφάνεια σε αυτά τα ζητήματα μπορεί να εμποδίσει την πιθανότητα υιοθέτησης μιας αντίστοιχης μεταρρύθμισης από τη στιγμή που οι εργαζόμενοι είναι λογικό να αντιτίθενται σε αυτές τις αλλαγές, ιδίως οι μεγαλύτεροι εργαζόμενοι που έχουν μικρότερο χρόνο να προσαρμοστούν και οι ανειδίκευτοι χειρώνακτες εργαζόμενοι για τους οποίους η παράταση του εργασιακού βίου μπορεί να είναι δύσκολη ή και αδύνατη.

Από την άλλη, οι πολιτικοί ελκύονται από τα προγράμματα N.D.C. και τους εξωτερικούς ΜΑΠ ακριβώς γι' αυτό το λόγο: είναι ικανά να αποκρύβουν το μέγεθος των απωλειών για τις μελλοντικές δαπάνες γιατί από την οπτική του μέσου πολίτη ο υπολογισμός της σύνταξης με βάση τη N.D.C. είναι πιο αδιαφανής σε σχέση με προγράμματα καθορισμένων παροχών. Τα παραπάνω αποτελούν ισχυρά κίνητρα για τους πολιτικούς να μην είναι σαφείς αναφορικά με τα πιθανά αποτελέσματα μιας μεταρρύθμισης που βασίζεται στην κεφαλαιοποίηση, αν θέλουν να επιτύχουν στην υιοθέτηση της μεταρρύθμισης (Brooks & Weaver, 2003). Οπότε, τα επιμέρους χαρακτηριστικά των Μ.Α.Π. αξιολογούνται διαφορετικά ανάλογα με τους πολιτικούς ή τους τεχνοκρατικούς σκοπούς και παρουσιάζουν αντίστοιχα αποτελέσματα. Παρόλα αυτά, οι Μ.Α.Π. είναι θεσμός που φιλοδοξεί να εμπεδωθεί η μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων με το μικρότερο δυνατό πολιτικό κόστος.

Γενικά, οι θεσμοί μπορούν να παρέχουν χαμηλού κόστους εναλλακτικές ως προς τις μορφές λήψης αποφάσεων που είναι συγκρουσιακές, αποφάσεων που δημιουργούν όχι μόνο κόστος σύγκρουσης αλλά και αυξανόμενη ανασφάλεια (Korpi, 2001). Η ανάπτυξη θεσμών λήψης αποφάσεων συμπληρώνουν ή αντικαθιστούν την πολιτική σύγκρουση με τρόπο που καθιστούν τις αποφάσεις σε τέτοια ζητήματα, ζήτημα ρουτίνας και μειώνουν σύμφωνα με τον Korpi τα συνολικά κόστη. «Οι θεσμοί αυτοί παρέχουν λύσεις ρουτίνας σε ζητήματα αναδιανομής με τρόπους που ανταποκρίνονται στις σχέσεις εξουσίας μεταξύ των ομάδων συμφερόντων. Αυτοί οι θεσμοί μπορούν να γίνουν αντιληπτοί με ορθολογικούς όρους ως τρόποι μείωσης του κόστους σύγκρουσης και του κόστους ρευστότητας της εξουσίας» (Korpi, 2001).

Ειδικότερα, για να στηρίξει τη θέση του ο Korpi, αναφέρεται στην ανάπτυξη των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Για παράδειγμα, επιχειρώντας να μειώσουν τα αυξανόμενα σοσιαλιστικά εργατικά κινήματα κατά την περίοδο του 19^{ου} και αρχές του 20^{ου} αιώνα, πολλές ευρωπαϊκές κυβερνήσεις θέσπισαν νόμους που καθιστούσαν κομμάτια των εργατικών δραστηριοτήτων παράνομα. Αντί να βασίζονται συνεχώς στην κατασταλτική χρήση του στρατού και της αστυνομίας που κάποιες φορές οδηγούσε και σε βίαιες συγκρούσεις, χρησιμοποιήθηκε ο μηχανισμός των δικαστηρίων και των νόμων για τη διαχείριση αυτού του είδους της σύγκρουσης με έναν πιο εύτακτο και λιγότερο δαπανηρό τρόπο. Με την αυξανόμενη ισχύ του εργατικού κινήματος και την αλλαγή του συσχετισμού δυνάμεων, θεσμοθετήθηκε το δικαίωμα οργάνωσης και συμμετοχής σε συνδικαλιστική οργάνωση. Στις περισσότερες δυτικές χώρες, ο θεσμός της πολιτικής δημοκρατίας, της καθολικής και ίσης ψήφου, βασίζεται στις συγκρούσεις και στη δόμηση αυτών των συγκρούσεων σε θεσμούς, σύμφωνα με τον Korpi. Ένα μεγάλο κομμάτι των θεσμών των δυτικοευρωπαϊκών κοινωνιών μπορεί ορθολογικά να γίνει αντιληπτό ως αποτέλεσμα σύγκρουσης και ως αποτέλεσμα δόμησης της εξουσίας που μειώνει τη σύγκρουση και το κόστος της. Η μετατροπή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε ζητήματα αναδιανομής σε ζήτημα ρουτίνας μέσω θεσμών που αποκρυσταλλώνουν τον συσχετισμό δύναμης είναι αυτό που αποκαλείται ως μη λήψη απόφασης (non decision making).

Η εισαγωγή των πρώτων κοινωνικοασφαλιστικών προγραμμάτων στην ηπειρωτική Ευρώπη έγινε προπολεμικά και μεταπολεμικά κατόπιν μιας αλλαγής στρατηγικής των κρατικών ελίτ. Η κρατική κορπορατιστική στρατηγική σχεδιασμού θεσμών διασφάλιζε την κοινωνική ειρήνη, διαμορφώνοντας προτιμήσεις και ταυτότητες, αντί μιας ευρείας βάσης για συλλογική δράση από το εργατικό κίνημα.

Επομένως, αυτοί οι θεσμοί αντί να ανταποκρίνονται στη βασική ταξική διάκριση, διαμόρφωσαν μια πολλαπλότητα θεσμών με διακρίσεις θεσμικές μεταξύ επαγγελματικών κατηγοριών και εισοδηματικών επιπέδων. Μια θεσμική πολλαπλότητα που διαμόρφωσε μια πολλαπλότητα επαγγελματικών ταυτοτήτων.

Ο θεσμός των Μ.Α.Π., στο πλαίσιο αυτό, είναι ένας θεσμός που αποσκοπεί στη διαχείριση της οπισθοχώρησης της κοινωνικής ασφάλισης, με το λιγότερο δυνατό πολιτικό κόστος διαχείρισης του πολιτικού συστήματος. Επιχειρείται η συγκρουσιακή πολιτική της μείωσης των κοινωνικών-ασφαλιστικών παροχών και επιμήκυνσης του εργασιακού βίου να γίνει ένα τεχνικό ζήτημα διαχείρισης ρουτίνας. Με την εισαγωγή των Μ.Α.Π., η τακτική αποφυγής του πολιτικού κόστους (blame avoidance tactics) που οδηγεί στην απροθυμία λήψης πολιτικών (non decision making) μεταλλάσσεται σε τακτική αποφυγής του πολιτικού κόστους που οδηγεί σε αυτοματοποίηση της μείωσης των συντάξεων. Αυτό επιτυγχάνεται, εν μέρει, με την τεχνική της θεσμικής αυτοδέσμευσης και, εν μέρει, με την αξιοποίηση της προσαρμοστικότητας της ασφαλιστικής τεχνολογίας. Πρόκειται για θεσμούς υλοποίησης των αρχών της αναλογιστικής δικαιοσύνης και ουδετερότητας.

Η εισαγωγή των ΜΑΠ συνίσταται σε στρατηγικές αυτοδέσμευσης, ώστε να μη δελεαστεί ο μελλοντικός πολιτικός, και να μην παρέχει βραχυπρόθεσμες παροχές με μακροπρόθεσμα σοβαρές συνέπειες. Ο Alain Supiot αναφέρει τη σχετική δήλωση του Manuel Barroso, πρώην προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που σχολίαζε την εκλογική ήττα του Mario Monti, παλιού συναδέλφου του στην Κομισιόν: «Το ζήτημα που πρέπει να θέσουμε στους εαυτούς μας είναι το ακόλουθο, πρέπει να καθορίσουμε την οικονομική πολιτική μας στη βάση βραχυπρόθεσμων εκλογικών προβληματισμών ή με βάση αυτό που είναι απαραίτητο για να οδηγήσουμε την Ευρώπη στον δρόμο της βιώσιμης ανάπτυξης; Για μένα η απάντηση είναι καθαρή. Πρέπει να είμαστε σοβαροί και να μην υποχωρήσουμε σε βραχυπρόθεσμους προβληματισμούς, πολιτικούς ή κομματικούς». Η στάση αυτή κατά τη γνώμη μας, φανερώνει πολιτική ηγεμονία. Η δυνατότητα να διατυπώνεται ρητά η παράκαμψη των εκλογικών αποτελεσμάτων και η υιοθέτηση αντίστοιχων θεσμών σηματοδοτεί μεν μια θέση ισχύος αλλά σηματοδοτεί και ανασφάλεια από την επίγνωση ότι η ηγεμονία αυτή είναι εύθραυστη.

Το νεοφιλελεύθερο δόγμα αναφέρεται καθαρά στη δημοκρατία ως πηγή αναταράξεων της φυσικής τάξης της αγοράς (Supiot, 2015). Έγκειται σε μία στρατηγική για το μέλλον όπου η συνταξιοδοτική πολιτική θα διεξάγεται «με δεμένα χέρια». Οι πολιτικοί θεσμοί εν γένει μπορούν να γίνουν αντιληπτοί ως μηχανισμοί εκ

των προτέρων αυτοδέσμευσης, μηχανισμοί που δημιουργεί το πολιτικό καθεστώς για να προστατεύσει τον εαυτό του έναντι της ίδιας του της απρόβλεπτης τάσης να παίρνει μη συνετές αποφάσεις (Elster, 2000). Είναι αυτονόητο, ότι πριν δέσουν τα χέρια τους, θα έχουν βάλει το σύστημα σε «αυτόματο πιλότο».

Εν προκειμένω, οι μηχανισμοί αυτοδέσμευσης του πολιτικού συστήματος για τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος δεν θεσμοθετούνται από φόβο για αλλοίωση της κρίσης του, αλλά κυρίως από φόβο επηρεασμού λόγω πιέσεων του εκλογικού σώματος. Όταν ο Οδυσσέας έδεσε τον εαυτό του στο κατάρτι και είπε τους κωπηλάτες τους να βάλουν κερί στα αυτιά τους, το έκανε για να καταστεί αδύνατο για αυτόν να υποκύψει στο τραγούδι των σειρήνων (Elster, 2000). Παρότι οι θεσμοί είναι συχνά σχεδιασμένοι να καταστήσουν δύσκολη την αλλαγή τους, η αλλαγή αυτή δεν είναι αδύνατη. Το άτομο που θέλει να δεσμεύσει τον εαυτό του, μπορεί να έχει εμπιστοσύνη, εναποθέτοντας τη βούλησή του σε εξωτερικούς θεσμούς ή δυνάμεις πέρα από τον έλεγχό του, δυνάμεις που θα υποστούν το βάρος της εκ των προτέρων δέσμευσής του, όπως γίνεται με διεθνείς οργανισμούς που έχουν τέτοια δύναμη επιβολής, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ή η Παγκόσμια Τράπεζα (Elster, 2000). Ο Vreeland υποστηρίζει βέβαια ότι στην πράξη οι εθνικές κυβερνήσεις ζητούν βοήθεια από το ΔΝΤ όχι για να δέσουν τα χέρια τους αλλά για να δέσουν τα χέρια των αντιπάλων τους (1999).

Η δημιουργία ενός θεσμού που δεσμεύει τις μελλοντικές γενιές μπορεί με μια χαλαρότερη έννοια να θεωρηθεί ως μια πράξη αυτοδέσμευσης. Αναφορικά με τους μηχανισμούς εξισορρόπησης προϋπολογισμών, οι Guido Tabellini και Alberto Alesina σημειώνουν ότι καμία πλειοψηφία δεν θέλει να δεσμεύεται από αυτόν τον κανόνα παρότι θέλει τον κανόνα για όλες τις μελλοντικές πλειοψηφίες. Όμως, ένας κανόνας προϋπολογισμού, που θα παράγει αποτελέσματα σε ένα απροσδιόριστο μέλλον, δεν θα είχε αξία (Tabellini & Alesina, 1990). Ο Elster αναφέρεται ότι η σύγκρουση μεταξύ της εκ των προτέρων αυτοδέσμευσης και της δημοκρατίας προκύπτει όταν όργανα που εκτελούν λειτουργίες αυτοδέσμευσης είναι απομονωμένα από τον δημοκρατικό έλεγχο (Elster, 2000, σ.165-166). Με το κριτήριο αυτό, στην περίπτωση των Μ.Α.Π. που αφορούν συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, οι μηχανισμοί που λειτουργούν αυτοματοποιημένα είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένοι όταν εφαρμόζονται από τους πολιτικούς θεσμούς (Βουλή/Υπουργός) που έχουν τη δυνατότητα να ρυθμίσουν διαφορετικά. Στις περιπτώσεις αυτές, η εφαρμογή Μ.Α.Π. μπορεί με την άποψη αυτή να θεωρηθεί ως επιβεβαίωση της αρχικής εισαγωγής του μηχανισμού. Αντίθετα, εάν

προβλέπεται η ενεργοποίηση του αυτοματισμού από τεχνοκράτες, από (ημι)ανεξάρτητες αρχές που δεν εκλέγονται και δεν λογοδοτούν στο εκλογικό σώμα η απόσταση από την πηγή της δημοκρατικής νομιμοποίησης μεγαλώνει υπερβολικά.

Βασιζόμενοι στην παραδοχή της υπόθεσης του Δ. Γράβαρη (2011), μπορούμε να επιβεβαιώσουμε την λειτουργία «αποπολιτικοποίησης» των συνταξιοδοτικών πολιτικών μέσω των αυτόματων μηχανισμών προσαρμογής στο συνταξιοδοτικό μας σύστημα. Σύμφωνα με τον Γράβαρη (2011), στο Κεϋνσιανό Πλέγμα Κρατικών Πολιτικών η δημοσιονομική πολιτική έχει κεντρικό ρόλο μέσα από την φορολογική πολιτική η οποία χρηματοδοτεί τα ελλείμματα αλλά και την πολιτική κρατικών δαπανών που μέσω της αναδιανομής εισοδημάτων τονώνουν την ενεργό ζήτηση και λειτουργούν ως «σταθεροποιητές της οικονομίας». Όταν η αύξηση της φορολογικής ύλης δεν μπορεί να χρηματοδοτεί πια τα δημοσιονομικά ελλείμματα το Κεϋνσιανό Πλέγμα Κρατικών Πολιτικών βρίσκεται σε κρίση και αποδιάρθρωση. Η κρίση του μεταπολεμικού κράτους εκδηλώνεται και ερμηνεύεται ως δημοσιονομική κρίση, με την εμφάνιση δημοσιονομικών ελλειμμάτων που είναι δύσκολο να καλυφθούν. Η νομισματική πολιτική εντασσόταν στη δημοσιονομική πολιτική βάσει του κανόνα της «διακριτικής ευχέρειας» αντίθετα με τον κανόνα της «ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας». Η κοινωνική πολιτική εργαλειοποιείται για την εξυπηρέτηση της μακροοικονομικής πολιτικής, αλλά στο βαθμό που η αναδιανομή εισοδήματος έχει εμπλέκεται στην παραγωγική διαδικασία, οι «συνθήκες αναπαραγωγής πολιτικοποιούνται» (Γράβαρης, 2011, σ.23). Η πολιτικοποίηση των συνθηκών αναπαραγωγής αφορά την στενή έννοια του πολιτικού κόσμου, όπως τα πολιτικά κόμματα, αλλά και άλλους φορείς εκπροσώπησης κοινωνικών συμφερόντων, όπως είναι κατεξοχήν οι κοινωνικοί εταίροι σε κλαδικό αλλά και εθνικό επίπεδο. Η αναδιανομή διενεργείται από το κεφάλαιο προς την εργασία.

Η διαδικασία αμφισβήτησης και αποδόμησης του Κεϋνσιανού Πλέγματος Κρατικών Πολιτικών επιτελείται και ως διαδικασία αποπολιτικοποίησης των κρατικών πολιτικών. Το Μονεταριστικό Πλέγμα Κρατικών Πολιτικών ακολουθεί μια διαδικασία απονομιμοποίησης του Κεϋνσιανού Πλέγματος και νομιμοποίησης του νεοφιλελευθερισμού. Στο πλαίσιο της απονομιμοποιητικής διαδικασίας ασκεί κριτική στην πολιτικοποίηση των αναδιανεμητικών λειτουργιών, όσο και στις ίδιες τις πολιτικές αναδιανομής, για αυτό το λόγο αμφισβητεί τον χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων και το πολιτικά διαπραγματεύσιμο εύρος τους. Απέναντι στις αρχές της δικαιοσύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης αντιτάσσεται η έννοια της ελευθερίας

συνδεδεμένη άμεσα με την αγορά. Στο Μονεταριστικό Πλέγμα Κρατικών Πολιτικών δίνεται προτεραιότητα στη χρηματική οικονομία και την καταπολέμηση του πληθωρισμού, όποτε τη σκυτάλη από την «κεϋνσιανή» δημοσιονομική πολιτική παίρνει η «νεοφιλελεύθερη» νομισματική πολιτική (Γράβαρης, 2011, σ.27-28). Η περιοριστική δημοσιονομική πολιτική γίνεται εργαλείο για την εξυπηρέτηση της νομισματικής πολιτικής, ενώ η πραγματική οικονομία απορρυθμίζεται για να λειτουργήσει η αγοραία οικονομία βάσει του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η αναδιανομή στο Μονεταριστικό Πλέγμα αντιστρέφει την αναδιανομή από την εργασία προς το κεφάλαιο.

Η λειτουργία αποπολιτικοποίησης διακρίνεται σύμφωνα με τον Γράβαρη σε τρία επίπεδα. Πρώτον, η μακροοικονομική πολιτική αποπολιτικοποιείται και ετεροπροσδιορίζεται στο βαθμό που υπόκειται σε περιοριστικό πλαίσιο δημοσιονομικής πειθαρχίας για την επίτευξη των στόχων της νομισματικής πολιτικής. Δεύτερον, η μακροοικονομική πολιτική αποπολιτικοποιείται στο βαθμό που παραγκωνίζεται η συμμετοχή των κοινωνικών ομάδων στις αποφασιστικές διαδικασίες, όπως συνέβαινε στο κεϋνσιανό κορπορατιστικό μοντέλο. Τρίτον, το πεδίο των κρατικών πολιτικών αποπολιτικοποιείται επειδή επανεμπορευματοποιείται, όπως επανεμπορευματοποιείται το υποπεδίο των κοινωνικών πολιτικών στο βαθμό που οι σχέσεις προστασίας δεν βασίζονται σε κοινωνικά δικαιώματα αλλά σε περιουσιακού τύπου δικαιώματα που βασίζονται στην οικονομική συναλλαγή.

«Η συρρίκνωση της πολιτικής μορφής της δημοκρατίας είναι συνέπεια και προχώρησε παράλληλα με μια άλλη συρρίκνωση: τη συρρίκνωση του κοινωνικού της περιεχομένου [...] Η συρρίκνωση της πολιτικής μορφής της δημοκρατίας κατανοείται ως μετάβαση από ένα καθεστώς πολιτικοποίησης των συνθηκών αναπαραγωγής σε ένα καθεστώς αποπολιτικοποίησης αυτών, ενώ η συρρίκνωση ως προς το περιεχόμενο της δημοκρατίας τίθεται ως μετάβαση από ένα καθεστώς κοινωνικοποίησης των συνθηκών αναπαραγωγής σε ένα καθεστώς επανιδιοποίησης αυτών των συνθηκών ως ιδιοτήτων του κεφαλαίου.» (Γράβαρης, 2011, σελ. 33).

Στην περίπτωση των Μ.Α.Π. σε δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα, η υπόθεση αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνεται. Πρώτον, στο 3.2 υποκεφάλαιο αναπτύσσεται η προβληματική της υπαγωγής των δημοσιονομικών πολιτικών στις προτεραιότητες και τις στοχοθεσίες της νομισματικής πολιτικής και οι μηχανισμοί συρρίκνωσης της δημοκρατικής απόφασης και ελέγχου διαμέσου μηχανισμών αξιολόγησης από τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Δεύτερον, οι σχετικές αποφασιστικές διαδικασίες αυτοματοποιούνται και ενεργοποιούνται μέσω ποσοτικών κριτηρίων που δεν αφήνουν περιθώρια πολιτικής στάθμισης και αξιολόγησης. Ειδικότερα, δεν είναι

μόνο ότι απομακρύνονται από την πολιτική απόφαση τα θεσμικά υποκείμενα ενός κορπορατιστικού μοντέλου («κοινωνικοί εταίροι») αλλά ακόμα και τα κατεξοχήν όργανα της πολιτικής (νομοθετικής ή/και εκτελεστικής) εξουσίας. Εκεί που εμπλέκονται οι θεσμικοί φορείς καλούνται να «αντιδράσουν» ως τεχνοκράτες. Τρίτον, η συνταξιοδοτική πολιτική ταυτόχρονα «επανεμπορευματοποιείται» και «επανεμπορευματοποιεί». Από τη στιγμή που το κοινωνικό δικαίωμα στη σύνταξη μετατρέπεται σε οιονεί ανάλωση συνταξιοδοτικού κεφαλαίου, στο υποκεφάλαιο 3.3 βλέπουμε ότι ο σχεδιασμός με βάση την «αναλογιστική ουδετερότητα» αποσκοπεί, στο μέτρο του εφικτού, στην διατήρηση για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα των εργαζόμενων στην αγορά εργασίας και την αναβολή της συνταξιοδότησης σε όλο και μεγαλύτερη ηλικία.

Ολοκληρώνοντας το παρόν Υποκεφάλαιο, αναφερόμαστε σε μια ιδιότυπη «πολιτικοποίηση» του ζητήματος με νεοφιλελεύθερη προσέγγιση. Εκ πρώτης όψεως, αναπτύσσονται γενικότεροι προβληματισμοί σχετικοί με το φαινόμενο της δημογραφικής γήρανσης, όπως η «δυσανάλογη επιρροή των ηλικιωμένων στην δημοκρατική διαδικασία» (Berry, 2012). Και με την προσέγγιση αυτή, τα προβλήματα που άπτονται της δημοκρατικής αρχής εξετάζονται υπό την οπτική ενός διαγενεακού δημοκρατικού ελλείματος παραπέμποντας στις δημοσιονομικές του διαστάσεις. Ο Craig Berry για την αντιμετώπιση του «προβλήματος», προτείνεται μια σειρά πρωτοβουλιών, όπως ενίσχυση των νέων υποψηφίων, εκπροσώπηση νέων ως τέτοιων, ποσόστωση στην εκπροσώπηση των νέων, μείωση του ορίου ηλικίας στα 16 έτη κ.ο.κ. Παράλληλα, για την αντιμετώπιση του ίδιου δημοκρατικού ελλείματος προτείνονται «αυστηρότεροι κανόνες» για την αξιολόγηση της επίπτωσης που έχουν οι πολιτικές αποφάσεις στις επόμενες γενιές. Σε αντίθεση, όμως, με τις παραδοχές περί «γεροντοκρατίας» οι δημόσιες πολιτικές για τις συντάξεις δεν καθορίζονται από το ηλικιωμένο εκλογικό σώμα, αλλά από δημοσιονομικούς και πολιτικούς και δημοσιονομικούς περιορισμούς εν είδει θεσμικών ζουρλομανδύων (Tere & Vanhuysse, 2009).

4. Οι μηχανισμοί αυτόματης προσαρμογής στην Ελλάδα

Τα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα αποτελούν σημαντικό κομμάτι δημοσίων εσόδων/δαπανών, γι' αυτό η συνταξιοδοτική πολιτική, σε ένα πρώτο επίπεδο γίνεται αντιληπτή ως πολιτική δημοσιονομικής εξυγίανσης. Οι «χρυσοί κανόνες» για το δημοσιονομικό έλλειμμα και χρέος έχουν άμεση επίπτωση στο συνταξιοδοτικό σύστημα, γι' αυτό και η επιτυχία εφαρμογής των Μ.Α.Π. είναι κριτήριο επίτευξης ευρύτερων δημοσιονομικών στόχων. Η δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη θεωρείται ότι είχε τη μεγαλύτερη συμβολή στην αύξηση του δημόσιου χρέους και των ετήσιων ελλειμμάτων (Τήνιος, 2010).

Ο Ν. 3863/2010 στο άρθρο 11 προβλέπει μια σειρά από Μ.Α.Π. για πρώτη στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Εφεξής οι μηχανισμοί αυτοί αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι της διαρκούς μεταρρύθμισης του συστήματος. Το θεσμικό πλαίσιο των Μ.Α.Π. ολοκληρώνεται με τον Ν.4052/2012, με τον οποίο μεταρρυθμίζεται ριζικά το καθεστώς των επικουρικών συντάξεων, εγκαθιδρύεται η λειτουργία με βάση τη νοητή κεφαλαιοποίηση καθορισμένων εισφορών (ως ενσωματωμένος Μ.Α.Π.) μαζί με τη λεγόμενη ρήτρα μηδενικού ελλείμματος (ως Μ.Α.Ε.). Η μεταρρύθμιση του 2016 με τον Ν. 4387/2016 διατηρεί ακέραιες τις αρχές των Μ.Α.Π. στις κύριες συντάξεις και των ενσωματωμένων Μ.Α.Π στις επικουρικές. Τροποποιεί, όμως, τον Μ.Α.Ε. της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος και τον αντικαθιστά με ρήτρα βιωσιμότητας. Στο παρόν κεφάλαιο της Μελέτης, εξετάζονται οι κάθε μορφής Μ.Α.Π. στην εξέλιξή τους και αξιολογείται η λειτουργία τους.

Η επιλογή προσαρμογής/διάσωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης από το 2010 μέχρι και σήμερα γίνεται σταθερά, ρητά ή σιωπηρά, με προσαρμογή κατά κανόνα των παροχών των συνταξιούχων. Ο Μητρόπουλος αναφέρεται στην λογική αυτή ως αρχή διάσωσης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης «από τα μέσα» (bail-In) (Μητρόπουλος, 2018). Αυτό πρακτικά σηματοδοτεί τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό αντιμετώπισης των μελλοντικών προκλήσεων με μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης. Ο Στεργίου (2016) εντοπίζει την καθοδηγητική ιδέα των μηχανισμών αυτών στην εισαγωγή της οικονομικής αυτορρύθμισης του συστήματος και της «ανοσοποίησής» του από την πολιτική, επειδή «κατά τους εμπνευστές των μηχανισμών αυτών, η επιβολή θυσιών συχνά δεν είναι πολιτικά διαχειρίσιμη». Και μόνο η χρήση του όρου της ανοσοποίησης παρουσιάζει την δημοκρατική πολιτική

απόφαση ως μία παραφωνία, ένα πρόβλημα για τη χρηστή διαχείριση των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων.

Οι μηχανισμοί αυτοί, ακόμα και αν κανείς παραβλέψει ή αποδεχτεί τα ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης, είναι όμως σχεδιασμένοι να λειτουργούν αποτελεσματικά σε σταθεροποιημένες οικονομικές περιόδους και όχι σε περιόδους ύφεσης και οικονομικής κρίσης. Σύμφωνα με τις κατηγοριοποιήσεις των μηχανισμών αυτόματης προσαρμογής που συναντάμε στη διεθνή βιβλιογραφία, θα επιχειρήσουμε να κατηγοριοποιήσουμε τους ελληνικούς μηχανισμούς έτσι όπως θεσπίστηκαν το 2010 και εξελίσσονται έκτοτε.

Πρώτον, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του τεχνοκρατικού-αποπολιτικοποιημένου χαρακτήρα της μεταρρύθμισης, στο σύνολό τους οι εξωτερικοί Μ.Α.Π. βασίζονται σε απόφαση πολιτικού οργάνου (Βουλή ή Υπουργός) με τεχνοκρατικά κριτήρια στα οποία δεν χωρά πολιτική αξιολόγηση εφόσον δεν αναθεωρείται ο ίδιος ο μηχανισμός.

Η προσαρμογή του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης γίνεται ανάλογα με την αύξηση του προσδόκιμου ζωής σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ και της Eurostat. Η απόφαση δεν επιτρέπει πολιτική αξιολόγηση της αύξησης του προσδόκιμου ζωής και των ενδεχόμενων επιπτώσεων στην οικονομία ή την κοινωνία. και παίρνει τη μορφή κοινής υπουργικής απόφασης των υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, σύμφωνα με την εξουσιοδότηση που δίνει ο Ν. 3863/2010 στο άρθρο 11 §3. Το ότι η απόφαση αυτή αυτοματοποιείται δεν σημαίνει βέβαια ότι απουσιάζει εν γένει πολιτικό σκεπτικό, δεν θα μπορούσε άλλωστε. Η πολιτική απόφαση συντάσσεται στο Μ.Α.Π. και αποκτά τεχνικά χαρακτηριστικά απόφασης ρουτίνας (Korpi, 2001).

Η προσαρμογή της επικουρικής σύνταξης με βάση το άρθρο 42 του Ν.4052/2012 γινόταν ύστερα από εφαρμογή ενός συντελεστή βιωσιμότητας, αναπροσαρμοζόμενου σε ετήσια βάση ανάλογα με τις καταβαλλόμενες εισφορές, με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, ύστερα από πρόταση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής. Η προσαρμογή της επικουρικής σύμφωνα με τον Ν.4387/2016 άρ.96 παρ.3 γίνεται με βάση αυτόματο μηχανισμό εξισορρόπησης, ο οποίος αποκλείει κάθε αναπροσαρμογή της επικουρικής σύνταξης κατά την περίοδο των αυξημένων εισφορών. Σε περίπτωση ελλείμματος, παρά τις αυξημένες εισφορές, χρησιμοποιείται η περιουσία του Ταμείου. Αυτό σημαίνει ότι για μία μεταβατική περίοδο, αντί να περικόπτονται οι συντάξεις, αυξάνονται οι εισφορές, δηλαδή, παρότι ρητά αναφέρεται

ως μηχανισμός αυτόματης εξισορρόπησης, είναι κάτι διαφορετικό από αυτό που ονομάζει έτσι η διεθνής βιβλιογραφία. Από τη θέσπισή της, η ρήτρα βιωσιμότητας φαίνεται ότι έχει μεταβατική διάρκεια εξαετίας, όσο διάστημα θα ισχύουν οι αυξήσεις στις εισφορές επικουρικής σύνταξης.

Η προσαρμογή της κύριας σύνταξης με βάση το άρθρο 14 παρ.3 συνδεόταν από 1-1-2017 με βάση συντελεστή που διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή. Η αύξηση δεν πρέπει να υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή. Η εφαρμογή του Μ.Α.Π. δεν πραγματοποιήθηκε το 2017 αλλά μετατέθηκε για το 2023 (άρ. 1 παρ. 2 Ν. 4472/2017 και άρ. 1 παρ. 1 Ν. 4583/2018).

Αλλά ο ενσωματωμένος Μ.Α.Π. του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, δηλαδή η λειτουργία των επικουρικών συντάξεων με βάση τους κανόνες του Ν.Δ.Κ., βασίζεται σε ενσωματωμένους μηχανισμούς υπολογισμού της σύνταξης που βασίζονται στα ποσοτικοποιημένα δεδομένα υπολογισμού μιας ράντας ζωής, απορροφώντας το δημοσιονομικό κίνδυνο από τον πληθωρισμό των συνταξιοδοτικών υποσχέσεων και την αύξηση του προσδόκιμου ζωής. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ενσωματωμένου Μ.Α.Π. είναι ότι εφαρμόζεται από το προσωπικό των φορέων κοινωνικής ασφάλισης χωρίς καμία ανάμειξη πολιτικού οργάνου.

Αναφορικά με τη διάκριση μεταξύ Μ.Α.Π. και Μ.Α.Ε., μέχρι το 2016 μπορούσαμε να αναφερθούμε στη ρήτρα μηδενικού ελλείμματος ως Μ.Α.Ε. αλλά από την απόφαση ΟλΣτΕ 2288/2015 και τη μεταρρύθμιση του Ν.4387/2016 και μετά, η ρήτρα βιωσιμότητας που την αντικατέστησε φιλοδοξεί να έχει το ίδιο αποτέλεσμα αλλά δεν έχει επ' ουδενί τα ίδια χαρακτηριστικά, επειδή ρητά αναφέρεται πλέον στην κρατική εγγύηση των επικουρικών συντάξεων.

Αναφορικά με το ποιος βαρύνεται με το κόστος αυτόματης προσαρμογής, έχουμε να αναφέρουμε ότι κατά κύριο λόγο το κόστος προσαρμογής βαρύνει τις συντάξεις και όχι τους χρηματοδότες εργαζόμενους του ασφαλιστικού συστήματος. Εξαίρεση και σε αυτήν την περίπτωση αποτελεί η νέα ρήτρα βιωσιμότητας για τις επικουρικές συντάξεις, η οποία επιλέγει την προσωρινή αύξηση των εισφορών για να αποφευχθεί η μείωση των επικουρικών συντάξεων για τα επόμενα χρόνια.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της εισαγωγής Μ.Α.Π. στο ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα τη στιγμή που καλείται να διαχειρισθεί μια βαθιά κρίση χρηματοδότησης και μια οξεία οικονομική κρίση και κρίση της αγοράς εργασίας. Ανεξάρτητα από τις άλλες

μεταρρυθμίσεις του ελληνικού Σ.Κ.Α., οι Μ.Α.Π. αποτελούν και «οδηγό εξόδου από την κρίση».

4.1 Οι μηχανισμοί αυτόματης προσαρμογής στην κύρια σύνταξη

Η μεταρρύθμιση του 2010, εισάγει Μ.Α.Π. που συνδέει την προσαρμογή των κύριων συντάξεων με τις οικονομικές εξελίξεις και το ΜΑΠ που συνδέει τη μεταβολή του κόστους διαβίωσης και το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης με την μεταβολή του προσδόκιμου ζωής. Προβλέπεται ειδικότερα ότι:

Από "1.1.2016" οι συντάξεις των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων του Δημοσίου αναπροσαρμόζονται κατ' έτος με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης στη βάση συντελεστή που διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους και δεν υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή. β) Οι διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου με τις οποίες προβλέπεται αναπροσαρμογή ή αύξηση των συντάξεων, που καταβάλλονται από αυτό, κατά τρόπο διαφορετικό από τον οριζόμενο με τις διατάξεις της προηγούμενης περίπτωσης ή με βάση τις ισχύουσες κάθε φορά μισθολογικές διατάξεις, καταργούνται από 1.1.2014.(αρ. 11 Ν.3863/2010 και αρ. 2 του ν. 4024/2011)

Η λειτουργία του μηχανισμού αυτού σημαίνει ότι το σύνολο των συνταξιοδοτικών δαπανών θα αναπροσαρμόζονται με τον μέσο όρο της αύξησης του ΑΕΠ και του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή, που δεν μπορεί να υπερβαίνει την αύξηση του τελευταίου. Κατά συνέπεια, η αγοραστική αξία των συντάξεων θα παραμένει σταθερή, όταν η αύξηση του ΑΕΠ είναι μεγαλύτερη από τον πληθωρισμό, ενώ θα μειώνεται, όταν συμβαίνει το αντίθετο(Ματσαγγάνης, 2011). Αυτό σημαίνει ότι οι συντάξεις, εφόσον η οικονομική ανάπτυξη είναι υψηλότερη από το μισθό, θα διασφαλίζουν την αγοραστική αξία τους, αλλά όταν ο πληθωρισμός είναι μεγαλύτερος από την ανάπτυξη, η αγοραστική αξία των συντάξεων θα μειώνεται. Πρακτικά, με την αποπληθωριστική πολιτική που εφαρμόζεται από το 2001, οι συντάξεις θα μειώνονται λόγω αναιμικής ή αρνητικής ανάπτυξης. Στον ΜΑΠ αυτό, μπορούμε να επιβεβαιώσουμε την αρχή της διάσωσης από τα μέσα στην οποία αναφέρεται ο Μητρόπουλος. Η λογική στην οποία βασίζεται ο συγκεκριμένος ΜΑΠ είναι ότι η συνταξιοδοτική δαπάνη δεν ενισχύει την οικονομική ανάπτυξη, γι' αυτό ακόμα και η αγοραστική αξία θα μειώνεται σε περίοδο οικονομικής ύφεσης, ώστε να τονώνονται οι αναιμικές αγορές.

Η προσαρμογή αυτή, είχε αρχικά σχεδιαστεί να λειτουργήσει το 2015, έπειτα μεταφέρθηκε χρονικά η εφαρμογή της για το 2016, κι έκτοτε η ρύθμιση με όμοια χαρακτηριστικά περιλαμβάνεται στο πλαίσιο του Ν.4387/2016. Ο κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος της κυβερνητικής πλειοψηφίας στην ίδια συζήτηση υπερασπίζεται τη διατήρηση της εθνικής σύνταξης και την αναπροσαρμογή της με την ίδια λογική που είχε θεσπιστεί το 2010. Αναφέρεται σε «ρήτρα ανάπτυξης» από τη στιγμή που η εθνική σύνταξη θα αυξάνεται όσο αυξάνεται το ΑΕΠ, παρότι για την ακρίβεια δεν λειτουργεί με τον τρόπο που περιγράφει.

Η εθνική σύνταξη χρηματοδοτείται απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό. Αυτό σημαίνει ότι κανένας πολίτης πλέον δεν θα μείνει χωρίς εισόδημα. Δεν εξαρτάται η εθνική σύνταξη από το ύψος των εισφορών που κατέβαλε ο ασφαλισμένος, ούτε από το ύψος των αποδοχών κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Η εθνική σύνταξη, όμως, στέκεται και σαν ανάχωμα στη φτώχεια για ακόμα ένα λόγο, γιατί ισοδυναμεί με ρήτρα ανάπτυξης και μάλιστα μόνο με ανοδική πορεία.

Αυτό σημαίνει ότι σε μια οικονομία με ανάπτυξη, το ποσό της εθνικής σύνταξης θα αυξάνεται όσο αυξάνεται ο ΑΕΠ. Στο κατώτατό του όριο, όμως, έχει κλειδώσει το σημερινό. Στο ποσό της εθνικής σύνταξης έρχεται να προστεθεί το αναλογικό μέρος, με ποσοστά που ορίστηκαν στο ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, που ήταν δυνατό με βάση την κατάσταση της σημερινής ελληνικής οικονομίας (Πρακτικά Βουλής 2016, σελ. 9373).

Η αιτιολογική έκθεση του Ν.4387/2016, με ειδική αναφορά στο άρθρο 14 που αφορά τους Μ.Α.Π., επαναλαμβάνει για τις κύριες συντάξεις τους αυτόματους μηχανισμούς που προβλέπονται και στη μεταρρύθμιση του 2010. Ειδικότερα, αναφέρει ότι εξουσιοδοτούνται οι Υπουργοί Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης να αυξάνουν ετησίως, αρχής γενομένης από 1.1.2017, το συνολικό ποσό της σύνταξης, στη βάση συντελεστή που διαμορφώνεται από τη μεταβολή του ΑΕΠ (κατά 50%) και του δείκτη Τιμών Καταναλωτή (κατά 50%) του προηγούμενου έτους και δεν υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή.

Ο Μ.Α.Π. προσαρμογής των κύριων συντάξεων είναι ένας μηχανισμός ετήσιας ενεργοποίησης, που δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί. Βάσει των διατάξεων που τον διέπουν είναι ένας μηχανισμός ετήσιας ενεργοποίησης που βασίζονται σε πραγματικά στοιχεία και όχι εκτιμήσεις για την μελλοντική εξέλιξη του ΑΕΠ ή του ΔΤΚ. Φαινομενικά, μοιάζει με τις Αυτόματη Τιμαριθμική Αναπροσαρμογή, όσο αυτή πρόλαβε να εφαρμοστεί στην Ελλάδα, αλλά στο βαθμό που συνδέεται με την εξέλιξη του ΑΕΠ, η διατήρηση της αγοραστικής αξίας είναι πάντοτε υπό την αίρεση της κατάστασης της οικονομίας. Όταν βέβαια η οικονομία ανθεί, η προσαρμογή των συντάξεων

περιορίζεται από το όριο της αύξησης του ΔΤΚ. Πρόκειται, επομένως, για ένα διπλό περιορισμό που δημιουργεί η σύνδεση με ΑΕΠ και ΔΤΚ, περιορισμό στο ύψος αύξησης αλλά και μείωσης της σύνταξης.

Αναφορικά με τον Μ.Α.Π. που αφορά την εξέλιξη των ορίων συνταξιοδότησης, ο νόμος του 2010 αναφέρει:

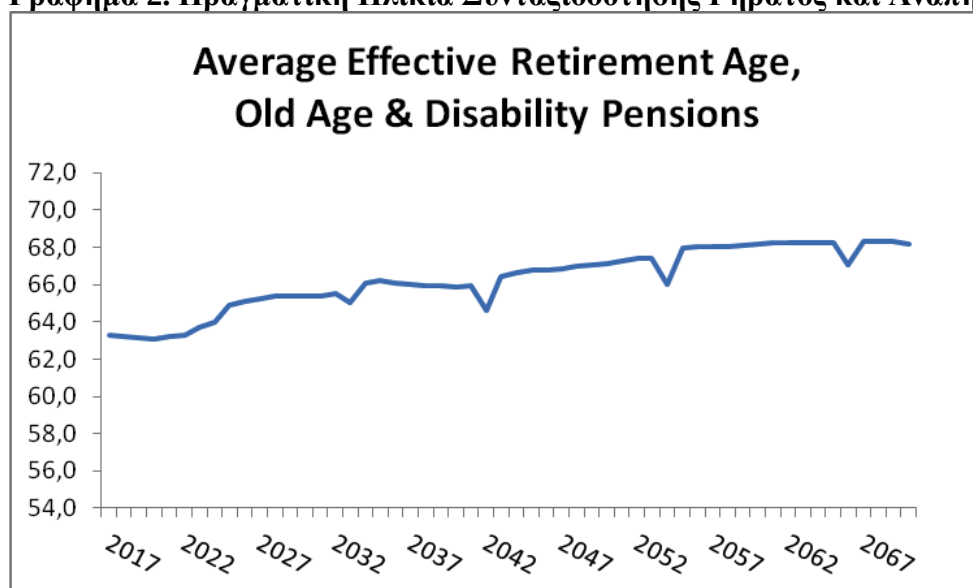
Τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης των ασφαλισμένων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και του Δημοσίου, ανεξαρτήτως χρόνου υπαγωγής στην ασφάλιση, τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 10 του παρόντος νόμου και σε καταστατικές ή γενικές διατάξεις νόμων, ανακαθορίζονται κατά τη μεταβολή του προσδόκιμου ζωής του πληθυσμού της χώρας, με σημείο αναφοράς την ηλικία των 65 ετών. Η ισχύς της παραγράφου αυτής αρχίζει από 1.1.2021 και κατά την πρώτη εφαρμογή της, λαμβάνεται υπόψη η μεταβολή της δεκαετίας 2010 έως και 2020. Από 1.1.2024, τα ανωτέρω όρια ανακαθορίζονται ανα τριετία. Η αναπροσαρμογή των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, γίνεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, που εκδίδεται κατά το τελευταίο έτος κάθε περιόδου με βάση τους σχετικούς δείκτες που προσδιορίζονται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή και την Eurostat και αφορούν στην επόμενη περίοδο. (αρ. 11 παρ. 3 του Ν.3863/2010)

Έχουμε ήδη αναλύσει ότι πρόκειται για τον Μ.Α.Π. που συναντάται στις περισσότερες χώρες που έχουν Μ.Α.Π.. Εκτός από την αναφορά στις χώρες που αναφέρονται στο Δεύτερο Κεφάλαιο, χώρες όπως η Φιλανδία, η Κύπρος, η Εσθονία, η Πορτογαλία, η Ολλανδία και η Σλοβακία συγκαταλέγονται στις ευρωπαϊκές χώρες που υιοθέτησαν τον Μ.Α.Π. αυτού του είδους. Η εξέλιξη του προσδόκιμου ζωής, στο βαθμό που αυτή εντοπίζεται, συνεπάγεται δημοσιονομικό κόστος για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και γι' αυτό προβλέπεται εκ των προτέρων προκαθορισμένη επιβάρυνση, η οποία βαρύνει τους μελλοντικούς συνταξιούχους. Αυτοί θα χρειαστεί ενδεχομένως να εργαστούν περισσότερο, αναμένοντας την συμπλήρωση του ορίου ηλικίας που μετατέθηκε και σίγουρα θα πάρουν λιγότερες συντάξεις από αυτές που θα ανέμεναν πριν την ενεργοποίηση του μηχανισμού. Ο ελληνικός Μ.Α.Π. προβλέπει μία προσαρμογή σχετικά υψηλού αυτοματισμού στο βαθμό που η ίδια η διάταξη εξουσιοδοτεί τους συναρμόδιους Υπουργούς να εκδώσουν Κοινή Υπουργική Απόφαση. Και αυτός ο μηχανισμός ενεργοποιείται επί τη βάσει πραγματικών δεδομένων και όχι απλώς με την προσμονή αύξησης του προσδόκιμου ζωής.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Ελλάδα το προσδόκιμο ζωής από το 1960 έως το 2015 αυξήθηκε κατά 10 χρόνια και από το 2016 μέχρι το 2070 αναμένεται να αυξηθεί ακόμα κατά 6,4 χρόνια (European Commission, 2017). Από την Αναλογιστική Μελέτη του 2018 (ΕΑΑ, 2018) εκτιμάται σύμφωνα με τις αναλογιστικές προβολές ότι το 2040 :

- ο πληθυσμός της χώρας θα έχει μειωθεί περίπου 9,4 εκατομμύρια από 110,75 εκατομμύρια το 2016.
- Το προσδόκιμο ζωής των αδρών θα είναι τα 82,6 έτη (έναντι των 78,8 σήμερα) και των γυναικών τα 88,2 έτη (έναντι των 83,9 σήμερα).
- Το 59% των ατόμων από 55 έως 64 έτη θα εργάζονται, έναντι του 36,5% σήμερα
- Το 17% των ατόμων από 65 έως 74 έτη θα εργάζονται, έναντι του 5,4% σήμερα

Γράφημα 2. Πραγματική Ηλικία Συνταξιοδότησης Γήρατος και Αναπηρίας



Πηγή: ΕΑΑ (2018)

Από το παραπάνω Γράφημα προκύπτει η εκτίμηση αύξηση της πραγματικής (effective) ηλικίας συνταξιοδότησης, η οποία εξαρτάται από τους συνταξιούχους που συνταξιοδοτούνται στο νόμιμο όριο ηλικίας, από αυτούς που έχουν χαμηλότερο όριο λόγω π.χ. ΒΑΕ, από εκείνους που συνταξιοδοτούνται πρόωρα και από αυτούς που συνταξιοδοτούνται με συντάξεις αναπηρίας. Αναμένεται, επομένως από το 2021, η αυτόματη αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης με ενεργοποίηση Μ.Α.Π. ανάλογα με την πραγματική αύξηση προσδόκιμου ζωής, όπως αυτή θα καταγραφεί από την ΕΛΣΤΑΤ στο τέλος του 2020.

Πρέπει να επισημανθεί ότι, παρότι ο σχετικός Μ.Α.Π., θεσπίστηκε το 2010 και προγραμματίζε την ενεργοποίηση του το 2020, τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης αυξήθηκαν σημαντικά το 2012 (Ν.4093) και το 2015 (Ν.4336) χωρίς αναφορά σε κάποια πραγματική, προβαλλόμενη, προγραμματισμένη ή αιφνιδιαστική αύξηση του

προσδόκιμου ζωής. Η αναίρεση των προβλέψεων του νομοθέτη, πολύ συχνά και από την ίδια κυβέρνηση, κατά την περίοδο που εξετάζουμε αποκαλύπτει για ποιους λόγους οι αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις δεν μπορούν να λειτουργήσουν σε πραγματικά επείγουσες και επιτακτικές συνθήκες. Η αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης, που ειδικά σε ορισμένες κατηγορίες συνταξιοδότησης γυναικών ήταν πολύ μεγάλη, πέραν των προβλέψεων του σχετικού Μ.Α.Π. εξηγείται από τη γνωστή ανάγκη άμεσης εξοικονόμησης δημόσιων πόρων.

Η εξοικονόμηση αυτή, πέραν της ίδιας της μείωσης των συντάξεων για ορισμένους και της αδυναμίας πρόσβασης στη συνταξιοδοτική προστασία για ορισμένους άλλους, αναίρεσε έμπρακτα την υποτιθέμενη αξιοπιστία του θεσμού που διασφαλίζουν οι Μ.Α.Π.. Η προβλεψιμότητα της αλλαγής έχει ήδη καταστεί άνευ αντικειμένου, αλλά το σημαντικότερο είναι ότι έχει πληγεί ανεπανόρθωτα και η νομιμοποιητική αρχή του μηχανισμού. Αν η σύνδεση του ορίου ηλικίας με το προσδόκιμο ζωής, βασίζεται στην ιδέα της διαγενεακής ίσης ανταπόδοσης και της στενής σύνδεσης εισφορών παροχών, η διαρκής αύξηση του ορίου ηλικίας (σε συνδυασμό με την αύξηση του χρόνου ασφάλισης) ανατρέπει οποιαδήποτε νομιμοποιητική ιδέα, στο βωμό της άμεσης δημοσιονομικής εξοικονόμησης. Εμφανές, τέλος, στοιχείο αποπολιτικοποίησης και στους δύο ΜΑΠ είναι ότι δεν προβλέπεται κάποιας μορφής (πολιτική) στάθμιση για τη σκοπιμότητα ενεργοποίησης στην εκάστοτε οικονομική και κοινωνική συγκυρία.

4.2 Οι μηχανισμοί αυτόματης προσαρμογής στην επικουρική σύνταξη

Καθιερώνεται ως αρχή και στόχος η εξασφάλιση της ουδετερότητας του προϋπολογισμού των επικουρικών συντάξεων από την μεταρρύθμιση του 2010. Με τον τρόπο αυτό, το Κράτος δεν αποσύρεται μόνο από την χρηματοδότηση των επικουρικών συντάξεων αλλά και από την εγγύησή τους. Η αρχή της ουδετερότητας του κρατικού προϋπολογισμού έναντι των επικουρικών συντάξεων σημαίνει ότι αφενός δεν επιδοτείται εκ των προτέρων ο προϋπολογισμός του ΕΤΕΑΕΠ, αφετέρου ότι το κράτος δεν εγγυάται εκ των υστέρων την κάλυψη ελλειμμάτων του ΕΤΕΑΕΠ. Για τη διασφάλιση των επικουρικών συντάξεων, το νέο ασφαλιστικό προβλέπει έναν ενσωματωμένο Μ.Α.Π. σε συνδυασμό με έναν Μ.Α.Ε. Ο ενσωματωμένος Μ.Α.Π. κατά το μοντέλο του Ν.Δ.Κ. ενσωματώνει τον συνυπολογισμό της αύξησης του προσδόκιμου ζωής και της «αναλογιστικής δικαιοσύνης», ενώ ο Μ.Α.Ε. ενεργοποιείται

στον βαθμό που ο πρώτος ΜΑΠ δεν επαρκεί για την εξασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας. Συγκεκριμένα, με τη λειτουργία του ΕΤΕΑ το 2012, η επικουρική σύνταξη γίνεται ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο ποσό το οποίο εξαρτάται (ΥΑ οικ.9837/98 του 2012):

- από το ύψος του νοητού συνταξιοδοτικού κεφαλαίου, δηλαδή των συνολικών του εισφορών
- την εξέλιξη του προσδόκιμου ζωής
- την επιλογή δυνατότητας για μεταβίβαση σε χήρα/χήρο
- την εξέλιξη του ΑΕΠ και συντελεστή βιωσιμότητας.

Το Οικονομικό Σύστημα Λειτουργίας του ΕΤΕΑ όπως ορίζεται στον Κανονισμό του (Άρθρο 9) λειτουργεί για όσους ασφαλίζονται για πρώτη φορά από 01.01.2001 με βάση το Διανεμητικό Σύστημα Προκαθορισμένων Εισφορών με Νοητή Κεφαλαιοποίηση. Το ίδιο σύστημα εφαρμόζεται και για τους ασφαλισμένους μέχρι 31.12.2000 για το χρόνο ασφάλισης από 01.01.2015 και εφεξής. Το ταμείο ΕΤΕΑ δομείται πάνω στις κάτωθι βασικές έννοιες:

α) Διανομή: Οι καταβαλλόμενες ασφαλιστικές εισφορές, από τους ασφαλισμένους και τους εργοδότες στο έτος t , χρησιμοποιούνται για να πληρώνονται οι συντάξεις των συνταξιούχων στο ίδιο έτος t , διατηρώντας το διανεμητικό χαρακτήρα της επικουρικής ασφάλισης γήρατος.

β) Προκαθορισμένες Εισφορές: Το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών προκαθορίζεται για όλους τους ασφαλισμένους ως σταθερό ποσοστό επί των συνταξίμων αποδοχών τους. Συντάξιμες αποδοχές είναι οι αποδοχές επί των οποίων υπολογίζονται οι ασφαλιστικές εισφορές, η βάση δηλαδή υπολογισμού των εισφορών.

γ) Νοητή Κεφαλαιοποίηση: Οι καταβαλλόμενες εισφορές κάθε ασφαλισμένου στο έτος συσσωρεύονται για κάθε επόμενο έτος k , βάσει ενός συντελεστή κεφαλαιοποίησης, ο οποίος εξαρτάται από τη μεταβολή του συνόλου των συνταξίμων αποδοχών όλων των ασφαλισμένων κάθε έτους. Οι καταβαλλόμενες εισφορές του έτους συνταξιοδότησης και του προηγούμενου του έτους, συσσωρεύονται με την ονομαστική τους αξία.

Οι ασφαλιστικές εισφορές επικουρικής σύνταξης που καταβάλλονται για κάθε ασφαλισμένο των κατηγοριών αυτών τηρούνται σε ατομικές μερίδες. Ως ατομική μερίδα ή λογαριασμός νοείται ο φάκελος κάθε ασφαλισμένου στον οποίο απεικονίζονται πέραν των προβλεπόμενων υποχρεωτικών ατομικών του στοιχείων, οι καταβαλλόμενες ασφαλιστικές εισφορές και η βάση υπολογισμού τους, το

συσσωρευμένο εξ αυτών εκάστοτε κεφάλαιο και οι παράμετροι προσδιορισμού του, οι τυχόν πραγματοποιηθείσες εκροές ποσών, το εκάστοτε δικαιούμενο, εφόσον θεμελιώνεται δικαίωμα, ποσό σύνταξης, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία που σχετίζεται με τα οικονομικά μεγέθη της ασφάλισής του και της δικαιούμενης συνταξιοδοτικής παροχής. Το ποσό της απονεμόμενης σύνταξης Γήρατος, Αναπηρίας και Θανάτου ενεργού ασφαλισμένου υπολογίζεται σε ετήσια βάση και αντιστοιχεί στη συσσωρευμένη αξία των καταβληθεισών εισφορών κατά το χρόνο επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου, η οποία πρέπει να είναι ίση με την παρούσα αξία, στον ίδιο χρόνο, των μελλοντικών καταβολών της σύνταξης (Κανονισμός ΕΤΕΑ, Άρθρο 20). Για τον υπολογισμό της σύνταξης, βάσει της ανωτέρω αρχής ισοδυναμίας, χρησιμοποιείται μαθηματικός τύπος με χρήση ράντας κατά περίπτωση.

α) οι ετήσιες, μηνιαία καταβαλλόμενες, εισφορές συσσωρεύονται ανατοκίζόμενες κατ' έτος με επιτόκιο ίσο με την ετήσια μεταβολή της βάσης υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών το έτος k ,

β) ο συντελεστής βιωσιμότητας για το έτος, ορίζεται ως το πηλίκο του συνόλου των εσόδων, κατά το άρθρο 10 του παρόντος, προς το σύνολο της συνταξιοδοτικής δαπάνης του έτους -1 ,

γ) η ράντα x προσδιορίζεται βάσει ατομικών στοιχείων (φύλο, ηλικία συνταξιοδότησης), στατιστικών δεδομένων και υπολογισμών πιθανότητες, προσδόκιμο επιβίωσης) και οικονομικών παραδοχών επιτόκιο προεξόφλησης $r=1,3\%$) και υπολογίζεται από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ).

Το μοντέλο NDC που υιοθετείται το 2012 και ισχύει μέχρι σήμερα εμφανίζει όλα τα χαρακτηριστικά, τις λειτουργίες και τους μηχανισμούς που περιγράφονται στο Υποκεφάλαιο 2.3. Υπάρχουν όμως και διαφοροποιήσεις που εντοπίζονται στο ίδιο το νέο σύστημα επικουρικών συντάξεων αλλά και στο οικονομικό περιβάλλον στο οποίο εντάσσονται. Σχετικά με τα ενδογενή χαρακτηριστικά που λείπουν από την ελληνική εφαρμογή του μοντέλου NDC, μεγαλύτερη απόκλιση είναι η μη πρόβλεψη Αποθεματικού Ταμείου, το οποίο θα καλύπτει τις απρόβλεπτες διακυμάνσεις των οικονομικών παραγόντων του μοντέλου. Τα εξωτερικά χαρακτηριστικά του μοντέλου NDC είναι η βαθιά οικονομική κρίση και το μόνιμο, όχι απλά συγκυριακό, έλλειμμα χρηματοδότησης των επικουρικών συντάξεων.

Η ρήτρα μηδενικού ελλείματος νομοθετήθηκε με τον Ν. 4052/2012 για να θεμελιωθεί η άποψη ότι οι επικουρικές συντάξεις δεν εμπεριέχουν δημοσιονομικό κίνδυνο. Αλλά η ρήτρα αυτή σύμφωνα με την Επιτροπή του 2015 συνεπάγεται

εκτεταμένες περικοπές για τις τρέχουσες γενιές συνταξιούχων καθώς και όσων θα περάσουν στην τρίτη ηλικία στην επόμενη δεκαετία (Πόρισμα 2015). Δεν αναφέρεται ότι και οι μελλοντικές γενιές συνταξιούχων θα έχουν εξίσου μειωμένες συντάξεις.

Στις επικουρικές συντάξεις, για να θεμελιωθεί η άποψη ότι οι αυτές δεν εμπεριέχουν δημοσιονομικό κίνδυνο, νομοθετήθηκε η **ρήτρα μηδενικού ελλείμματος** το 2012. Καίριας σημασίας είναι η παράπλευρη απώλεια που δημιουργείται από τις εκτεταμένες περικοπές για τις τρέχουσες γενιές συνταξιούχων καθώς και όσων θα περάσουν στην Τρίτη ηλικία στην επόμενη δεκαετία. Αυτές υψώνουν ένα **πέπλο αβεβαιότητας στην ασφάλεια** εισοδήματος ακόμη και για πολύ ηλικιωμένα άτομα και υποσκάπτει τη βασική λειτουργία των συντάξεων - την εγγύηση ότι η συνταξιοδότηση δεν οδηγεί σε απότομες πτώσεις του βιοτικού επιπέδου στα γηρατεά (Πόρισμα 2015).

Από τους στόχους της μεταρρύθμισης προκύπτει ότι η διαγενεακή ισότητα γίνεται αντιληπτή ως ίση κατανομή θυσιών σε βάθος χρόνου:

Να διασφαλίζει τη βιωσιμότητα, τη διαγενεακή ισότητα, καθώς και την ίση κατανομή των θυσιών. Η αποκατάσταση της βιωσιμότητας, δηλαδή η διατήρηση της ικανότητας του συστήματος να χορηγεί συντάξεις στους τωρινούς και μελλοντικούς συνταξιούχους, δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά υπηρετεί το συμβόλαιο ανάμεσα στις γενεές που βρίσκεται στη βάση κάθε διανεμητικού συστήματος. Με το ισχύον σύστημα η σημερινή γενεά εργαζομένων θα πληρώσει περισσότερα απ' όσα θα λάβει. (Πόρισμα 2015)

Ο εισηγητής Υπουργός της μεταρρύθμισης του 2016, με δεδομένη την αντίθεση του Συμβουλίου της Επικρατείας στη ρήτρα μηδενικού ελλείμματος, στη συζήτηση στη Βουλή επιχειρηματολογεί για την αλλαγή της «ρήτρας μηδενικού ελλείμματος» και την αντικατάστασή της με μία «ρήτρα βιωσιμότητας». Υπερασπίζεται την κάλυψη του ελλείμματος του νέου ενοποιημένου επικουρικού ταμείου με μεταβατική αύξηση των εισφορών, αντί της αυτόματης περικοπής επικουρικών συντάξεων. Για να το πετύχει αυτό, πολιτικοποιεί τα διλήμματα που προκύπτουν από τη μία ρήτρα στην άλλη.

Σας ρωτώ ξανά για την αντίρρηση που έχετε για την αύξηση των εισφορών: Τι θα θέλατε να κάνουμε; Να κόψουμε τις συντάξεις; Να μας το πείτε, γιατί αν δεν μας το πείτε, είστε –όπως είπα προηγουμένως- δημαγωγοί και υποκριτές. Σας καλώ, λοιπόν, έστω και την τελευταία στιγμή να αντιμετωπίσουμε το ζήτημα αυτό όπως του πρέπει, ως ένα εθνικό θέμα που χρειάζεται να συζητηθεί χωρίς το βάρος της δημαγωγίας και της υποκρισίας, ώστε να βρούμε τη λύση για το μέλλον, όχι μόνο για τους συνταξιούχους και τους νυν εργαζόμενους, αλλά και για τα παιδιά μας (Πρακτικά Βουλής 2016, σελ. 9371).

Η ρήτρα μηδενικού ελλείμματος στις επικουρικές συντάξεις βασίζεται στην αρχή ότι τα προβλήματα βιωσιμότητας των ασφαλιστικών ταμείων επιρρίπτονται σε ετήσια βάση στους ασφαλισμένους για να μην υπάρχουν ελλείμματα και να μην επιβαρύνεται ο κρατικός προϋπολογισμός (Αγγελοπούλου, 2016). Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι είναι αντισυνταγματική η αντίληψη πως η διασφάλιση της

βιωσιμότητας των ταμείων επικουρικής σύνταξης απόκειται αποκλειστικά στους ίδιους τους ασφαλισμένους με τη στενή μαθηματική σχέση μεταξύ εισφορών και παροχών (ΟλΣτΕ 2287/2015). Η Αγγελοπούλου (2016) εκτιμά ότι η ρήτρα μηδενικού ελλείμματος στις επικουρικές συντάξεις είναι αντισυνταγματική (α) γιατί η κρατική χρηματοδότηση αποκλείεται εκ των προτέρων, χωρίς να συνεκτιμάται η επάρκεια της σύνταξης ή άλλοι παράγοντες και (β) γιατί η υποχρέωση του κράτους να μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση δεν επιτρέπει την αυτόματη επιβάρυνση των συνταξιούχων για λόγους διασφάλισης της βιωσιμότητας. Η Αγγελοπούλου καταλήγει ότι ο τρόπος υπολογισμού της επικουρικής σύνταξης είναι ακατανόητος σε κάποιον που δεν είναι αναλογιστής και στην πράξη δεν διαφαίνεται ο τρόπος εξασφάλισης του μηδενικού ελλείμματος. Επισημαίνει, επιπρόσθετα, ότι η επικουρική σύνταξη αποτελεί συνάρτηση εισφορών και παροχών συγκεκριμένου έτους που οδηγεί σε τελείως διαφορετικά ποσά ανάλογα με τη χρονιά συνταξιοδότησης κάθε συνταξιούχου με τρόπο που είναι ασύμβατος με την κρατική εγγύηση της δημόσιας επικουρικής ασφάλισης.

Ο νέος τρόπος του υπολογισμού των επικουρικών συντάξεων βασίζεται σε δύο στόχους (α) τον καθορισμό μιας σύνταξης αναλογιστικά ίσης ανταπόδοσης και (β) την απόσυρση της κρατικής εγγύησης για το ύψος των συντάξεων (Ζαμπέλης, 2013). Στην πράξη, οι δύο αυτοί στόχοι αλληλοαναιρούνται ιδίως στην ελληνική περίπτωση κρίσης διαρκείας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Ο αρχικός υπολογισμός της επικουρικής σύνταξης βασίζεται στο μοντέλο της N.D.C., στο οποίο η σύνταξη νοητά ανταποκρίνεται άμεσα στις εισφορές που έχουν καταβληθεί. Στο ελληνικό όμως σύστημα εισάγεται Μ.Α.Ε. με τη μορφή της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος, ο οποίος εξαρτά το ύψος της σύνταξης όχι από το ατομικό συνταξιοδοτικό κεφάλαιο κάθε συνταξιούχου αλλά από την εξέλιξη των εσόδων του ταμείου επικουρικής ασφάλισης κατ' έτος. Η εξασφάλιση της «ουδετερότητας» του προϋπολογισμού για τα ταμεία επικουρικής ασφάλισης έχει τεθεί ως στόχος στο μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής της 6 Αυγούστου 2010.

Ενώ δηλαδή η επικουρική σύνταξη θεωρητικά υπολογίζεται αυστηρά στη βάση της ίσης ανταπόδοσης εισφορών/παροχών, η σύνταξη αυτή αναπροσαρμόζεται ετησίως ανάλογα με την εξέλιξη των συνολικών εισφορών του ΕΤΕΑ, δηλαδή την εξέλιξη της απασχόλησης και των μισθών. Αν οι συνολικές εισφορές δεν επαρκούν για να χρηματοδοτήσουν τις συνολικές επικουρικές συντάξεις, τότε αυτές αναπροσαρμόζονται προς τα κάτω αυτόματα. Επειδή πρόκειται για ρήτρα μηδενικού

ελλείμματος, σε περίπτωση περισσότερων εισφορών από τις ανάγκες χρηματοδότησης, δεν προβλέπεται αντίστοιχη προσαρμογή των επικουρικών συντάξεων προς τα πάνω.

Η ένταση αυτή μεταξύ της ατομικής ανταπόδοσης και της απόσυρσης της εγγύησης του κράτους είναι ένα ζήτημα που μπορεί να προκύψει στο μοντέλο της N.D.C. όταν σε αυτό είναι ενσωματωμένος ένας M.A.E.. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του δεύτερου πυλώνα σύνταξης στο σουηδικό σύστημα μετά τη μεταρρύθμιση του 2001 (2.5). Η ελληνική εφαρμογή του μοντέλου αποκλίνει από τα γενικά χαρακτηριστικά ενός τέτοιου συστήματος (2.3) στον βαθμό που δεν υφίσταται κάποιο αποθεματικό κεφάλαιο το οποίο σε περιόδους κρίσης να απορροφά τους δημοσιονομικούς κραδασμούς. Σε κάθε περίπτωση, η ενσωμάτωση ενός M.A.E. σε ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα μπορεί να λειτουργήσει χωρίς προβλήματα σε περιόδους ομαλής οικονομικής ανάπτυξης. Στην Ελλάδα, το 2012 η μεταρρύθμιση δημιούργησε ένα μοντέλο επικουρικής σύνταξης στο οποίο «χάνεται πλέον η έννοια της επικουρικής σύνταξης ως ενός σταθερού και εγγυημένου εισοδήματος για τον συνταξιούχο. Αντ' αυτού, ο συνταξιούχος γίνεται μέτοχος ενός συστήματος αναδιανομής κάποιου αβέβαιου εισοδήματος» (Ζαμπέλης, 2013).

Η νέα ρύθμιση, σε αντικατάσταση της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος, έχει ως εξής:

«Στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, η επικουρική σύνταξη των ασφαλισμένων στο Ε.Τ.Ε.Α. καθορίζεται ως εξής:

1. Το ποσό της καταβαλλόμενης σύνταξης διαμορφώνεται με βάση: α) τα δημογραφικά δεδομένα, τα οποία στηρίζονται σε εγκεκριμένους πίνακες θνησιμότητας και

β) το πλασματικό ποσοστό επιστροφής που θα εφαρμόζεται στις συνολικά καταβληθείσες εισφορές και το οποίο θα προκύπτει από την ποσοστιαία μεταβολή των συντάξιμων αποδοχών των ασφαλισμένων.

2. Σε περίπτωση ελλειμμάτων λειτουργεί αυτόματος μηχανισμός εξισορρόπησης, ο οποίος αποκλείει κάθε αναπροσαρμογή των συντάξεων «σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση της παραγράφου 4 του παρόντος». Κατά τη χρονική περίοδο αυξημένων εισφορών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 97, οι συντάξεις δεν αναπροσαρμόζονται στην περίπτωση που, εάν αφαιρεθούν τα έξοδα από τα έσοδα του Ταμείου, το αποτέλεσμα είναι είτε αρνητικό είτε μικρότερο από το 0,5% των εισφορών, λαμβάνοντας υπόψη τα απολογιστικά στοιχεία της προηγούμενης χρήσης.

3. Μετά την προαναφερόμενη περίοδο οι συντάξεις δεν θα αναπροσαρμόζονται σε περίπτωση που αν αφαιρεθούν τα έξοδα από τα έσοδα, το αποτέλεσμα θα προκύπτει αρνητικό. Περαιτέρω της προαναφερόμενης διαδικασίας και μόνο στην περίπτωση δημιουργίας ελλειμμάτων, θα γίνεται χρήση περιουσιακών στοιχείων του Κλάδου της Επικουρικής ασφάλισης. (Αρ. 42 Ν. 4052/2012 όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 και 2 άρ. 96 Ν. 4387/2016)

Η αντιπολίτευση ισχυρίζεται ότι επί της ουσίας είναι η ίδια ρήτρα με την ίδια λειτουργία (Πρακτικά Βουλής 2016, σελ. 9375, 9383, 9384), ενώ προκύπτει ότι άλλαξαν ουσιαστικά οι προβλέψεις της ρήτρας σε σχέση με αυτές του Ν.4052/2012.

Η λειτουργία της νοητής κεφαλαιοποίησης στις ελληνικές επικουρικές συντάξεις αναδεικνύει παράλληλα και μια επιπρόσθετη δυσλειτουργία. Αν όντως, όπως αναφέρει η Αγγελούτσου (2016), ο υπολογισμός της σύνταξης καθίσταται ακατανόητος, τότε προκύπτουν ζητήματα αδιαφάνειας και μη ορατότητας που δεν επιτρέπουν την ανάπτυξη κινήτρων και αντικινήτρων για τις εργασιακές και τις συνταξιοδοτικές επιλογές των ασφαλισμένων.

4.3 Η θέσπιση ανώτατου ορίου δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης

Στο πλαίσιο της μνημονιακής δημοσιονομικής προσαρμογής, εμφανίζεται και ο συνταξιοδοτικός «χρυσός κανόνας» περιορισμού της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης. Η δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη θεωρείται ότι είχε τη σημαντικότερη συμβολή στην αύξηση του δημόσιου χρέους και των ετήσιων δημοσίων ελλειμμάτων (Τήνιος, 2010). Ο θεσμικός περιορισμός της συνολικής δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης λειτουργεί για τη διασφάλιση του «χρεόφρενου» του Συμφώνου Σταθερότητας. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, εν μέσω κρίσης, αντιμετωπίστηκε «ως δημοσιονομικό ζήτημα και όχι ως θεμελιώδης συνιστώσα του κοινωνικού κράτους» (Ρομπόλης, 2012). Αξίζει να σημειωθεί ότι το «συνταξιοδοτικό χρεόφρενο» είναι ένας πρωτοπόρος στο πλαίσιο της Ε.Ε. μηχανισμός που φαίνεται ότι ανοίγει τον δρόμο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Ήδη τη στιγμή που συντάσσεται αυτή η μεταδιδακτορική μελέτη, η γαλλική κυβέρνηση επιχειρεί να υιοθετήσει μία συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση που να ορίζει –μεταξύ πολλών άλλων- πλαφόν συνταξιοδοτικής δαπάνης στο 14% του Α.Ε.Π.

Όπως σε όλες τις μορφές των Μ.Α.Π., η ενεργοποίηση του πλαφόν της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης βασίζεται στην εξέλιξη (και την εκτίμηση εξέλιξης προς το μέλλον) ποσοτικά μετρήσιμων μεγεθών. Από την 1.1.2017 και ανά τριετία, η Εθνική Αναλογιστική Αρχή εκπονεί υποχρεωτικά αναλογιστικές μελέτες, οι οποίες επικυρώνονται από την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο τη συνεχή παρακολούθηση της εξέλιξης της εθνικής συνταξιοδοτικής δαπάνης. Οι μελέτες αυτές συμβάλλουν στην αποτύπωση οικονομικών δεδομένων κρατικής συνεισφοράς σε συνταξιοδοτικές δαπάνες σε συνάρτηση με την εν γένει

παρακολούθηση βασικών παραγόντων που επηρεάζουν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Τέλος, ο προβλεπόμενος ειδικός νόμος αποσκοπεί στον ανακαθορισμό συντάξεων, με στόχο τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Για το λόγο αυτό, ορίζεται ότι το ύψος των ανωτέρω δαπανών για την εθνική, την ανταποδοτική και την επικουρική σύνταξη, προβαλλόμενο έως το έτος 2060, δεν πρέπει να υπερβαίνει το περιθώριο αύξησης των 2,5 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ, με έτος αναφοράς το 2009 (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4387/2016).

Από την 1.1.2011 και ανά διετία η Εθνική Αναλογιστική Αρχή εκπονεί αναλογιστικές μελέτες, οι οποίες επικυρώνονται από την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο τη συνεχή παρακολούθηση της εξέλιξης της εθνικής συνταξιοδοτικής δαπάνης. Με ειδικό νόμο ανακαθορίζονται οι συντάξεις με στόχο τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Το ύψος των ανωτέρω δαπανών για τη βασική, την αναλογική και την επικουρική σύνταξη, προβαλλόμενο έως το έτος 2060, δεν πρέπει να υπερβαίνει το περιθώριο αύξησης των 2,5 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ, με έτος αναφοράς το 2009.

Η ρήτρα του 16% ΑΕΠ, παρόλο που εκτιμάται ότι μέχρι το 2040 οι συνταξιούχοι θα αποτελούν το 70% (OECD, 2019) σημαίνει «ότι στο παρόν και στο μέλλον το επίπεδο της κοινωνικής αποτελεσματικότητας της κοινωνικής ασφάλισης θα υποτάσσεται στους στόχους και το περιεχόμενο της δημοσιονομικής πειθαρχίας» (Ρομπόλης, 2012). Η υποταγή αυτή στις ανάγκες του δημοσίου χρέους, μέσω διαδοχικών νομοθετικών πρωτοβουλιών, με αποτέλεσμα να εγκαθίσταται ένας «μηχανισμός προσαρμογής στις κατευθύνσεις και τις πολιτικές της εσωτερικής υποτίμησης» (Ρομπόλης, 2016).

Ο Ρομπόλης αναφέρει ότι η προσέγγιση αυτή εμπεριέχει ένα «γενετικό πρόβλημα» στο βαθμό που η αιτία της κρίσης δεν είναι η γενναιοδωρία των κοινωνικών δαπανών ούτε η άνευρη ή φοβική αντιμετώπιση τους από το πολιτικό σύστημα, αλλά η υποβάθμιση των μεγεθών και της ποιότητας της εργασίας από το 1990 (2012). Το 2016 οι συνταξιούχοι ήταν 2.619.300, το 2020 οι συνταξιούχοι εκτιμάται ότι θα είναι 2.615.200, το 2030 οι συνταξιούχοι εκτιμάται ότι θα είναι 2.608.800, το 2040 οι συνταξιούχοι εκτιμάται ότι θα είναι 2.900.000, το 2050 οι συνταξιούχοι εκτιμάται ότι θα είναι 2.974.900, το 2060 οι συνταξιούχοι εκτιμάται ότι θα είναι 2.799.900 και, τέλος, σύμφωνα με την Αναλογιστική Μελέτη 2018 το 2070 οι συνταξιούχοι εκτιμάται ότι θα είναι 2.580.000. Εάν η συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ, παραμένει

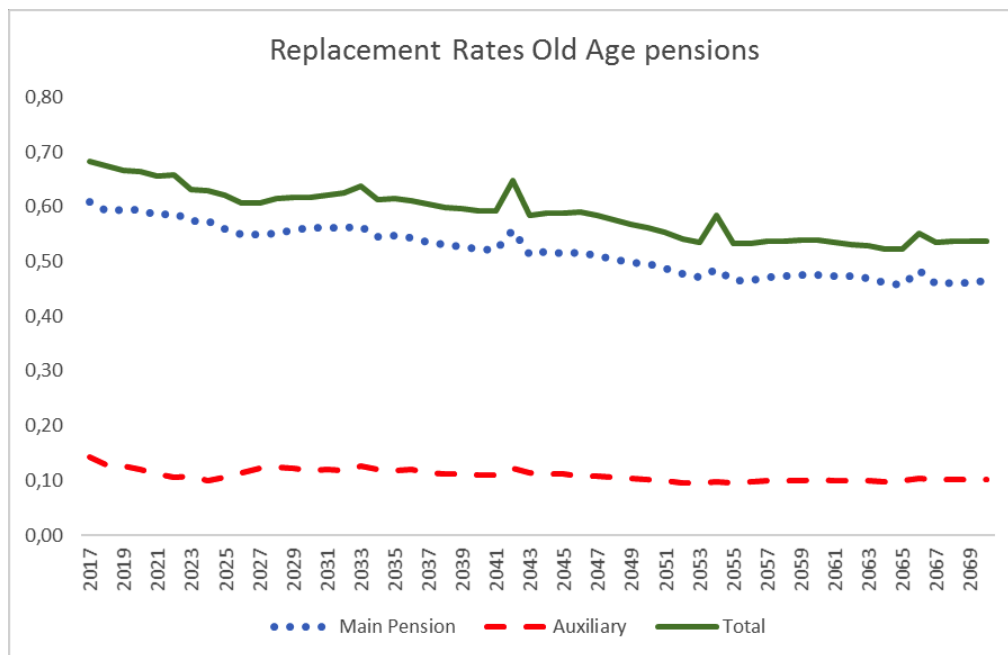
σταθερά περιορισμένη, υπάρχουν δύο ενδεχόμενα. Εάν υπάρχει επαρκής ανάπτυξη, για να διατηρηθεί το σύνολο των συντάξεων στο ίδιο επίπεδο, θα χρειαστεί η αύξηση του ΑΕΠ να χρηματοδοτήσει μόνο τη γήρανση του πληθυσμού. Εάν δεν υπάρχει επαρκής ανάπτυξη, είναι αυτονόητο ότι η μεταβλητή προσαρμογής θα είναι το ύψος των συντάξεων. Υπό το πρίσμα αυτό, η μεταρρύθμιση των δημόσιων συντάξεων δεν είναι αποτυχημένη, αλλά αντίθετα πετυχαίνει να διαχειριστεί την εργασία μέσω των συντάξεων.

Σύμφωνα με την Αναλογιστική Μελέτη του 2018 (ΕΑΑ, 2018) η δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη ήταν 17.3% ΑΕΠ το 2016, 13.4 % ΑΕΠ το 2020, 12.0% ΑΕΠ το 2030, 12.9% ΑΕΠ το 2040, 12.5 % ΑΕΠ το 2050, 11.5% ΑΕΠ το 2060 και 10.6% ΑΕΠ. Το ποσοστό αναπλήρωσης των δημόσιων συντάξεων (συνολικά κύριας και επικουρικής) εκτιμάται από 77% το 2016, σε 64% το 2020, 59% το 2030, 54% το 2040, 47% το 2050, 43% το 2060 και 42% το 2070. Τα μειωμένα ποσοστά αναπλήρωσης συνδυάζονται με αύξηση του χρόνου ασφάλισης από 30,6 έτη το 2016 σε 30,5 έτη το 2020, 31,2 έτη το 2030, 33,1 έτη το 2040, 35,1 έτη το 2050, 36,4 έτη το 2060 και 37,4 έτη το 2070. Ειδικά για τον χρόνο κοινωνικής ασφάλισης σε επικουρικά ταμεία, προβλέπεται πιο γενναία αύξηση του χρόνου ασφάλισης από 26.5 το 2017 σε 24.7 έτη ασφάλισης το 2020, 27.2 έτη ασφάλισης το 2030, 31.7 έτη ασφάλισης το 2040, 35.3 έτη ασφάλισης το 2050, 36.0 έτη ασφάλισης το 2060 και 36.9 έτη ασφάλισης το 2070.

Κατά την περίοδο 2030-2040, η δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη αυξάνεται κυρίως λόγω της προβλεπόμενης μαζικής εξόδου σε σύνταξη. Από το 2042 και εφεξής η δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη μειώνεται σταδιακά λόγω της μείωσης των συνταξιούχων, τις επιπτώσεις εφαρμογής των νέων κανόνων θεμελίωσης (σύνδεση ορίου ηλικίας με προσδόκιμο ζωής) και των νέων τρόπων υπολογισμού των συντάξεων (συνυπολογισμός ολόκληρου του εργασιακού βίου, πλήρης λειτουργία του μοντέλου NDC εφαρμογή των μηχανισμών αυτόματης εξισορρόπησης).

Οι Ρομπόλης και Μπέτσης (2019) εκτιμούν ότι αναλογιστική υποχρέωση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης θα αυξηθεί κατά 49,4 δισ. ευρώ. Για να καλυφθεί αυτό το έλλειμμα θα πρέπει σύμφωνα με τους Ρομπόλη και Μπέτσης: α) να μειωθούν οι συντάξεις κατά 30%, β) να αυξηθούν τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης μέχρι το 2060 στα 73 έτη γ) οι εισφορές για την κύρια σύνταξη να αυξηθούν από 20% που είναι σήμερα σε 27% (δηλαδή αύξηση κατά 35%) και στην επικουρική από 6% σε 8,1%.

Γράφημα 3. Εξέλιξη Ποσοστών Αναπλήρωσης σε Συντάξεις Γήρατος



Πηγή: ΕΑΑ (2018)

Όπως αναφέρεται στην Αναλογιστική μελέτη του 2018 σε σύγκριση με την Μελέτη του 2015, προκύπτει μια αναλογιστική εξισορρόπηση των δημόσιων συνταξιοδοτικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2018. Η ανισορροπία οφειλόταν κυρίως στη μείωση του ΑΕΠ και την αύξηση των συνταξιοδοτήσεων, αλλά η Μελέτη του 2018 δείχνει ότι αντιμετωπίζεται σε βάθος χρόνου με τις παρεμβάσεις των Ν.4336/2015 και Ν.4387/2016. Χαρακτηριστικά για τον ΜΑΠ είναι ότι δεν συνδέεται ρητά με ένα όριο χρέους/ελλείμματος, αλλά με ένα ποσοστό επί του ΑΕΠ, αλλά εμμέσως ταυτίζει το βάρος της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης με το δημόσιο έλλειμμα/χρέος.

Ο χρυσός δημοσιονομικός κανόνας περιορισμού της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης στο 16% του ΑΕΠ επιβεβαιώνεται συνδέοντας το ασφαλιστικό με την οικονομική παραγωγή και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Διακριτό θέμα είναι οι αλλαγές στο γενικότερο πλαίσιο μετά την κρίση. Η πτώση του ΑΕΠ κατά κεφαλή κατά ένα τέταρτο από το 2008 συνεπάγεται ότι μια δεδομένη δαπάνη αντιστοιχεί σε μεγαλύτερο βάρος στην παραγωγή. Ήδη οι συντάξεις ως ποσοστό του ΑΕΠ (**16,2%** το 2013) είναι οι υψηλότερες στην ΕΕ. Εξετάζοντας το μέλλον, εντείνονται οι προκλήσεις στην απασχόληση, ενώ οι πληρωμές συντάξεων θα πρέπει να ανταγωνίζονται τις ανάγκες εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους. Η ανανέωση της εμπιστοσύνης στο σύστημα συντάξεων είναι ευχερέστερη στο πλαίσιο μιας συνολικής μεταρρύθμισης που θέτει τις βάσεις της στη **διαγενεακή και ενδογενεακή ισότητα**. Για να επιτύχει αυτόν το στόχο η Ελληνική κοινωνία οφείλει να επενδύσει στην αναζήτηση ενός νέου συστήματος συντάξεων που να στηρίζεται στην αναδιαπραγμάτευση του κοινωνικού συμβολαίου. (Πόρισμα 2015).

Για το πλαφόν δημόσιων συνταξιοδοτικών δαπανών, ο Στεργίου αναφέρεται σε διάθεση «στεγανοποίησης του κρατικού προϋπολογισμού απέναντι στη διόγκωση του ασφαλιστικού ζητήματος», εντοπίζοντας την λειτουργία αποπολιτικοποίησης της διαχείρισης του. Ένας τέτοιος προϋπολογισμός μεταφέρει τον κίνδυνο βιωσιμότητας του κρατικού προϋπολογισμού σε κίνδυνο των ασφαλισμένων για την (αν)επάρκεια των παροχών. Παρότι και στη μεταρρύθμιση του 2010 και στη μεταρρύθμιση του 2016 ρητά αναφέρεται ότι το κράτος εγγυάται τις συντάξεις, από τον συνδυασμό των μηχανισμών σε βάθος χρόνου ο Μητρόπουλος συνάγει το συμπέρασμα ότι το κράτος καταλήγει να εγγυάται μόνο την Εθνική σύνταξη. Κρίνει ότι το πλαφόν του 16% του ΑΕΠ για τη δημόσια συνταξιοδοτική δαπάνη συνιστά μια ρήτρα μηδενικού ελλείματος, αυτή τη φορά για τις κύριες συντάξεις (Μητρόπουλος, 2018), διαπίστωση όχι ακριβής μια και η ύπαρξη ελλείματος κάθε χρόνο στη χρηματοδότηση των δημόσιων συντάξεων δεν συνδέεται ούτε λογικά ούτε πρακτικά με το ποσοστό της συνταξιοδοτικής δαπάνης ως προς το ΑΕΠ. Αλλά η ερμηνεία αυτή ισχύει στο βαθμό που, σε περίπτωση οικονομικής ύφεσης, η συνταξιοδοτική δαπάνη είναι προγραμματισμένη να μειωθεί.

Από την 1.1.2017 και ανά τριετία, η Εθνική Αναλογιστική Αρχή εκπονεί υποχρεωτικά αναλογιστικές μελέτες, οι οποίες επικυρώνονται από την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο τη συνεχή παρακολούθηση της εξέλιξης της εθνικής συνταξιοδοτικής δαπάνης. Οι μελέτες αυτές συμβάλλουν στην αποτύπωση οικονομικών δεδομένων κρατικής συνεισφοράς σε συνταξιοδοτικές δαπάνες σε συνάρτηση με την εν γένει παρακολούθηση βασικών παραγόντων που επηρεάζουν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Τέλος, ο προβλεπόμενος ειδικός νόμος αποσκοπεί στον ανακαθορισμό συντάξεων, με στόχο τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Για το λόγο αυτό, ορίζεται ότι το ύψος των ανωτέρω δαπανών για την εθνική, την ανταποδοτική και την επικουρική σύνταξη, προβαλλόμενο έως το έτος 2060, δεν πρέπει να υπερβαίνει το περιθώριο αύξησης των 2,5 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ, με έτος αναφοράς το 2009 (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4387/2016).

Κατά τη γνώμη μας, αυτός ο ιδιαίτερος ΜΑΠ που υιοθετείται το 2010 και διατηρείται το 2016, αποτελεί υλοποίηση σε εθνικό επίπεδο ενός «Μάαστριχτ των συντάξεων» που επειδή δεν μπορούσε να επιβληθεί μέσω των αρμοδιοτήτων της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, επιβάλλεται θεσμικά, σε παραβίαση των αρμοδιοτήτων αυτών, από την Τρόικα (Φίσερ-Λεσκάνο, 2014).

4.4 Ζητήματα νομιμότητας, νομιμοποίησης και εφαρμογής των μηχανισμών αυτόματης προσαρμογής στην Ελλάδα

Ο νομοθέτης έχει ευρύτατα περιθώρια διάπλασης του ασφαλιστικού συστήματος και εντός του πλαισίου αυτού μπορεί να ρυθμίζει κοινωνικοασφαλιστικά ζητήματα και με τον θεσμό των νόμων-πλαisiών σύμφωνα με το άρ. 43 §4 του Συντάγματος. Αν εξαιρεθεί η απονομή σύνταξης (άρθρο 78 §4 του Συντάγματος), η οποία πρέπει να γίνεται με ειδικό νόμο και όχι μέσω ειδικής εξουσιοδότησης, αντικείμενο νόμου-πλαisiού μπορούν να αποτελέσουν οι καθοριστικές για την οικονομική βιωσιμότητα και την οικονομική αποτελεσματικότητα του συστήματος προϋποθέσεις συνταξιοδότησης (Στεργίου, 1994). Η άποψη του Στεργίου είναι ότι η ρύθμιση κοινωνικοασφαλιστικών ζητημάτων από τη Διοίκηση μέσω νόμου-πλαisiού είναι γενικά επιτρεπτή αλλά συμβιβάζεται δυσχερώς με την ανάγκη μιας δημοσιονομικής πρόβλεψης των κρατικών δαπανών. Μόνο όταν η προσφυγή στον θεσμό αυτό γίνεται με αυστηρή τήρηση των προϋποθέσεων οι οποίες τάσσονται από το άρθρο 43 §4 μπορεί να αποφευχθεί η οικονομική διακινδύνευση των ασφαλιστικών φορέων (Στεργίου, 1994).

Είναι δυνατή «ακόμη και η επανειλημμένη χρήση της εξουσιοδότησης, με την έννοια είτε της εκ νέου ρύθμισης, είτε της τμηματικής ρύθμισης του αντικειμένου» εφόσον δεν απαγορεύεται από τον νόμο-πλαίσιο, αλλά η πρακτική αυτή ενέχει σοβαρούς κινδύνους στον βαθμό που παρακάμπτεται επί μακρόν ο δημοκρατικός έλεγχος. Ειδικά για τη ρύθμιση ζητημάτων κοινωνικής ασφάλισης, η νομολογία δέχεται ότι η εξουσιοδότηση της Διοίκησης γίνεται μόνο κατ' εξαίρεση, με τον τυπικό νόμο να αποτελεί τον κανονικό επί της αρχής τρόπο ρύθμισης (ΑΠ 360/1980, ΣτΕ 699/1990). Ο Στεργίου (1994) τονίζει ότι η ευρεία δυνατότητα κανονιστικής δραστηριότητας της Διοίκησης εγκυμονεί κινδύνους, γιατί η υπέρμετρη προσφυγή στο άρθρο 43§2 του Συντάγματος καταλήγει στην παράκαμψη του δημοκρατικού ελέγχου λόγω απομάκρυνσης από την πηγή της λαϊκής κυριαρχίας.

Η διαφύλαξη της οικονομικής βιωσιμότητας δεν πρέπει να ανάγεται σε αυτοσκοπό αλλά πρέπει να παραμένει αναγκαίος όρος για την εξυπηρέτηση του κοινωνικού σκοπού. «Η οικονομική σταθερότητα δικαιολογεί διαφοροποιήσεις, στο μέτρο που χρησιμεύει σαν υπόβαθρο στην ασφαλιστική προστασία των εργαζομένων» (Στεργίου, 1994). Η ρήτρα μηδενικού ελλείμματος ανατρέπει αυτή τη σχέση μέσου/σκοπού. Ήδη, πριν την ψήφιση του νόμου, ο τότε Υπουργός ανέφερε ότι είναι προτιμότερο να υπάρξει συγχώνευση συντάξεων, κύριας και επικουρικής, παρά να

εφαρμοστεί η ρήτρα μηδενικού ελλείμματος. Η σημαντικότερη εξέλιξη, όμως, που απέτρεψε τη διατήρηση της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος είναι η απόφαση του ΣτΕ που έκρινε ότι η ρήτρα αυτή συνιστά αθέτηση της κρατικής εγγύησης των επικουρικών συντάξεων (ΟλΣτΕ 2287/2015). Η ρήτρα μηδενικού ελλείμματος το 2015 κρίνεται αντισυνταγματική από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Με αφορμή την δίκη στην Ολομέλεια για τις περικοπές συντάξεων, το Συμβούλιο της Επικρατείας -παρότι η διάταξη για τη ρήτρα μηδενικού ελλείμματος δεν έχει προσβληθεί άμεσα- κρίνει ότι το κράτος δεν μπορεί να απαλλαγεί από την εγγυητική ευθύνη του απέναντι στους οργανισμούς υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης.

Ειδικότερα, η Απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφέρει ότι η ανάθεση της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, τόσο της κύριας όσο και της επικουρικής, σε δημόσιους φορείς έγινε για λόγους δημοσίου συμφέροντος και, ειδικότερα, ως εγγύηση προς όσους υποχρεωτικά ασφαλίζονται ή καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές έναντι των επιχειρηματικών κινδύνων που συνδέονται με την άσκηση της ασφαλιστικής λειτουργίας από ιδιωτικούς φορείς (ΟλΣτΕ 2287/2015. ΑΕΔ 87/1997, ΟλΣτΕ 5024/1987). Εφόσον το Κράτος καθιερώνει υποχρέωση των εργαζομένων και των εργοδοτών τους να καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές, το κράτος, ως εγγυητής πια, οφείλει να διασφαλίζει την επάρκεια των παροχών και τη βιωσιμότητα των οικείων ασφαλιστικών οργανισμών (η οποία δεν συναρτάται, αποκλειστικώς ή προεχόντως, με το ύψος των εισφορών), φέρει δε την κύρια ευθύνη για την κάλυψη των ελλειμμάτων τους (Γνωμοδότηση Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου 24.6.2010).

«Προκειμένου, εξ άλλου, να ανταποκριθεί στις εν λόγω δεσμεύσεις του και να μην υπερβεί τα όρια που χαράσσει το Σύνταγμα, ο νομοθέτης, όταν λαμβάνει μέτρα συνιστάμενα, κατά τα ανωτέρω, σε περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, οφείλει, εν όψει και της γενικότερης υποχρέωσής του για «προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης» (ανωτ. άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος), να έχει προβεί σε ειδική, εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφαλίσεως, εν όψει και των παραγόντων που το προκάλεσαν, έτσι ώστε η λήψη των μέτρων αυτών να είναι σύμφωνη με τις πιο πάνω συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, αφ' ετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων, συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα (φορολογικά κ.ά.), αλλά και με το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών της δεδομένης συγκυρίας, δεν έχουν, αθροιστικά λαμβανόμενες, αποτέλεσμα τέτοιο που να οδηγεί σε ανεπίτρεπτη, κατά τα προεκτεθέντα, παραβίαση του πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση.

...το κράτος, ανεξαρτήτως αν μέχρι σήμερα δεν έχει προβλεφθεί τακτική κρατική χρηματοδότηση των φορέων της υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης, υποχρεούται, πάντως, κατά την ανωτέρω συνταγματική διάταξη, να συμμετέχει στη χρηματοδότηση και των φορέων τούτων, προς κάλυψη των ελλειμμάτων τους. (ΟλΣτΕ, 2287/2015).

Ανεξάρτητα, όμως, από ζητήματα νομιμότητας, Οι ΜΑΠ στο ελληνικό κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα πάσχουν από διπλό έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Είδαμε ότι στη Σουηδία και στη Γερμανία οι σχετικοί μηχανισμοί θεσπίστηκαν ύστερα από δημοκρατικό διάλογο και αποτελούν το αποτέλεσμα ευρύτερης πολιτικής συναίνεσης. Στην Ελλάδα, η αποπολιτικοποίηση της διαχείρισης της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος υιοθετήθηκε χωρίς να έχει προηγηθεί κάποια δημοκρατική συζήτηση, εισάγονται οι μηχανισμοί αυτοί όπως μπορεί κανείς να διαπιστώσει από την απουσία σχετικής προβληματικής στη σχετική επιτροπή και τα πορίσματά της (Στεργίου & Σακελλαρόπουλος, 2010).

Ζητήματα εφαρμογής.

Μέχρι το σημείο αυτό έχουμε ήδη εντοπίσει τις βασικές λειτουργίες των Μ.Α.Π. (εξατομίκευση κινδύνου, επανεμπορευματοποίηση, αποπολιτικοποίηση). Η θέσπιση ενός ή συνδυασμού περισσότερων Μ.Α.Π., παρότι γίνεται με προοπτική σταθερότητας σε βάθος χρόνου, υπόκειται σε επανασχεδιασμό ή ακόμα και σε κατάργηση. Ο επανασχεδιασμός ενδέχεται να αναιρεί ή να αλλοιώνει τη λειτουργία τους ή να την επικαιροποιεί και να την επαναβεβαιώνει.

Η επίπονη και ενδεχομένως πολιτικά επιζήμια συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση μέσω Μ.Α.Π. ενεργοποιείται, εκτός αν οι πολιτικοί αναλάβουν ενεργό δράση για να την εμποδίσουν. Το να στέκεται κανείς άπραγος, ενώ ενεργοποιούνται εμφανώς αυτόματες περικοπές μπορεί να είναι ευκολότερο από το να τις ρυθμίζει κανείς άμεσα. Αλλά μπορεί να είναι ακόμα πιο θελκτικό πολιτικά να μπλοκάρει κανείς αυτές τις πολιτικές επιλογές, αντί να επιτρέψει την εφαρμογή τους, ιδίως αν είναι προγραμματισμένες να εφαρμοστούν σε ευαίσθητο πολιτικό χρόνο, π.χ. τον χρόνο πριν από τις εκλογές. Με λίγες εξαιρέσεις, η έρευνα σχετικά με τους Μ.Α.Π. έχει επικεντρωθεί στην υιοθέτηση και την εφαρμογή τους παρά στην ανθεκτικότητά τους. Μπορούμε να σκεφτούμε τέσσερις τροποποιήσεις των Μ.Α.Π., Διάβρωση, Εξασθένιση, Ενδυνάμωση ή Προσαρμογή (Weaver, 2016).

Οι πολιτικοί μπορεί να είναι πιο απρόθυμοι να καταργήσουν τους Μ.Α.Π., δεδομένης της πολιτικής επένδυσης που χρειάζεται για να θεσπιστούν και των

μακροπρόθεσμων πλεονεκτημάτων τους. Η προσαρμογή κατά κανόνα είναι λιγότερο πολιτικά συγκρουσιακή. Οι προσαρμογές που μειώνουν τα αρνητικά αποτελέσματα στο ύψος της σύνταξης ή που κάνουν τέτοιες μειώσεις λιγότερο ορατές είναι πιο εύκολες αντί της κατάργησης ενός Μ.Α.Π.. Γι' αυτό, η προσαρμογή ενός Μ.Α.Π. για να αποφευχθεί το άμεσο πολιτικό κόστος είναι πιο πιθανή.

Οι τροποποιήσεις που εξασθενούν έναν Μ.Α.Π. μπορούν να έχουν πολλές μορφές. Η πιο εμφανής αλλαγή στις παραμέτρους ενός Μ.Α.Π. είναι η διάβρωσή του στην περίπτωση που γίνονται συνεχείς αλλαγές του Μ.Α.Π. με τρόπο που να αναιρεί τα αποτελέσματά του και μπορεί να γίνεται με αναφορά στο χρονικό όριο στο οποίο βασίζονται οι προβολές βιωσιμότητας. Ένας Μ.Α.Π. μπορεί να έχει διαφορετικά αποτελέσματα χωρίς να αλλάξει τελείως, μεταβάλλοντας τις υποθέσεις που αφορούν π.χ. τη γονιμότητα ή τις προβολές προσδόκιμου ζωής. Οι αλλαγές αυτές μπορούν επίσης να αποφευχθούν, όταν γίνονται άλλες αλλαγές που μειώνουν το αποτέλεσμα, όπως για παράδειγμα με μείωση της φορολογίας των συντάξεων, ώστε η καθαρή σύνταξη να παραμείνει η ίδια παρότι έχει περικοπεί η μισθική. Οι Μ.Α.Π. μπορούν προσωρινά να μην εφαρμοστούν ή να καθυστερήσει η επίπτωσή τους για απροσδιόριστο ή προσδιορισμένο χρονικό διάστημα. Αντίστοιχες τροποποιήσεις μπορούν να γίνουν και για την ενίσχυση ενός Μ.Α.Π.. Μία περίοδος οικονομικής ύφεσης μπορεί να οδηγήσει σε εξασθένηση ενός Μ.Α.Π. για να αποφευχθούν οι άμεσες πολιτικές απώλειες με την ενεργοποίησή του. Επομένως, η οικονομική ύφεση μπορεί να ενεργοποιήσει μία δημοσιονομική κρίση, όπως η μείωση των εισφορών σε ένα συνταξιοδοτικό σύστημα και να αποτελεί πρόκληση για τον Μ.Α.Π. που έχει ήδη θεσπιστεί. Ο Weaver διατυπώνει πέντε υποθέσεις για τα ζητήματα (μη) εφαρμογής ενός Μ.Α.Π. ανάλογα με την οικονομική και πολιτική συγκυρία (Weaver, 2016).

Ακόμα και αν είναι αντιμέτωπη με ένα συμβάν ενεργοποίησης, η κυβέρνηση θα είναι επιφυλακτική στην κατάργηση ενός Μ.Α.Π. επειδή έχει αφιερωθεί σημαντικό πολιτικό κεφάλαιο για τη θέσπισή του και έχει πλεονεκτήματα μακροπρόθεσμα. Σε μια περίοδο ασταθών χρηματαγορών, η κατάργηση ενός Μ.Α.Π. μπορεί να γίνει αντιληπτή ως σήμα διάβρωσης της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η πλήρης κατάργηση ενός Μ.Α.Π. είναι πιο πιθανή όταν υπάρχει αλλαγή στο κόμμα που ελέγχει την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία, το οποίο αρχικά είχε αντιτεθεί στη θέσπιση του Μ.Α.Π.. Η θέσπιση ενός Μ.Α.Π. αλλάζει τη διαπραγματευτική δύναμη υπέρ αυτών που θέλουν τις αλλαγές να συμβούν όπως έχουν προγραμματιστεί γιατί η αποτροπή της κατάργησης του μηχανισμού απαιτεί από αυτούς απλά να μπλοκάρουν αλλαγές που

προτείνονται από ομάδες πίεσης οι οποίες προωθούν βραχυπρόθεσμα συμφέροντα αντί να προωθούν νέες πολιτικές.

Τα χαρακτηριστικά του Μ.Α.Π. μπορούν επίσης να επηρεάσουν την πιθανότητα τροποποιήσεων. Ένας Μ.Α.Π. είναι πιο πιθανό να τροποποιηθεί με αποτέλεσμα την εξασθένηση ή την προσαρμογή όταν επιχειρεί έναν συνολικό αντί για μερικό επιμερισμό συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων, όταν έχει εξαιρετικά ασταθείς μηχανισμούς ενεργοποίησης που οδηγούν σε ορατές περικοπές στις συντάξεις και όταν δεν έχει ιδιαίτερες διαδικασίες που να θωρακίζουν την τροποποίησή του.

Με δεδομένα τα κίνητρα των πολιτικών να αποφύγουν το πολιτικό κόστος, θα περίμενε κανείς ότι θα υπάρχει μία σύνδεση μεταξύ του εκλογικού κύκλου και των προσπαθειών τροποποίησης ενός Μ.Α.Π.. Οι Μ.Α.Π. που προωθούν με αυτοματοποιημένο τρόπο τη μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών ενσωματώνουν ισχυρή πολιτική ατζέντα στα περισσότερα κράτη που έχουν υιοθετηθεί. Παρόλα αυτά, δεν έχουν ακριβώς καταφέρει «να δέσουν τα χέρια των πολιτικών για να προχωρήσουν αυτόματα οι περικοπές» (Weaver, 2016). Γίνονται αντιληπτοί ως μηχανισμοί που θα βγάλουν την πολιτική από τη συνταξιοδοτική πολιτική όμως στο τέλος αποτελούν δημιουργήματα των πολιτικών και ενδεχομένως θύματα των ίδιων ή άλλων πολιτικών.

Οι Μ.Α.Π. μετατρέπουν συγκρουσιακές πολιτικές σε τεχνικά ζητήματα διαχείρισης (ρουτίνας κατά Κορρί). Αλλά για να επιτευχθεί η μετατροπή αυτό πρέπει να υπάρχουν στοιχειώδεις προϋποθέσεις, που κατά κανόνα απουσιάζουν σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Τα προβλήματα εφαρμογής συναντώνται ως μεμονωμένη περίπτωση στην Μελέτη περίπτωσης της Σουηδικής μεταρρύθμισης, όπου η συγκυρία της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, οδήγησε πρακτικά στην μη εφαρμογή του μηχανισμού αυτόματης εξισορρόπησης. Η ελληνική περίπτωση μεταρρύθμισης των επικουρικών συντάξεων στην Ελλάδα το 2012 αποτελεί μια περίπτωση ολοκληρωτικής αποτυχίας. Ενδεχομένως, η μεταρρύθμιση των επικουρικών συντάξεων του 2012, η οποία προέβλεπε έναν ενσωματωμένο Μ.Α.Π. (NDC) σε συνδυασμό με έναν Μ.Α.Ε., θα μπορούσε να είναι επαρκώς λειτουργική σε ένα συνταξιοδοτικό σύστημα το οποίο:

- i. θα λειτουργούσε εντός μιας σχετικά σταθεροποιημένης οικονομίας
- ii. δεν θα ήταν σταθερά ελλειμματικό, δηλαδή κατά κανόνα τα ετήσια έσοδα θα κάλυπταν τις ετήσιες παροχές
- iii. θα ήταν εφοδιασμένο κατάλληλα με ένα αποθεματικό ταμείο εξομάλυνσης απρόβλεπτων κενών χρηματοδότησης

Η επιλογή, μεσούσης της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, ενός αυστηρού Μ.Α.Ε. είχε τελικά ως αποτέλεσμα:

- i. να ενεργοποιείται διαρκώς ο Μ.Α.Ε. και η επικουρική σύνταξη να απαξιώνεται χρόνο με το χρόνο
- ii. να καταργείται η ουσιαστική εγγύηση του κράτους (η διασφάλιση των εξωγενών παραγόντων βιωσιμότητας της κοινωνικής ασφάλισης) και η τυπική εγγύηση του κράτους (ως διασφάλιση των ελλειμμάτων του Επικουρικού Ταμείου)
- iii. να παραβιάζεται η υποχρέωση κρατικής μέριμνας για την κοινωνική ασφάλιση, σύμφωνα με το ΣτΕ (ΟλΣτΕ 2287/2015)
- iv. να αναιρείται η λογική της ατομικής ανταπόδοσης πάνω στην οποία έχει σχεδιαστεί το μοντέλο της νοητής κεφαλαιοποίησης, λόγω της αδυναμίας λειτουργίας του διανεμητικού συστήματος.

Σχετική αποτυχία, πριν ακόμα προλάβει να εφαρμοστεί, χαρακτηρίζει και τον Μ.Α.Π. που συνδέει το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης με τη μεταβολή του προσδόκιμου ζωής. Νομοθετήθηκε το 2010 και ήδη έχουμε αναφέρει ότι ανατράπηκε, επί τα χείρω για τους ασφαλισμένους, το 2012 και το 2015. Επομένως, μπορεί η καθιέρωση ενός ή συνδυασμού Μ.Α.Π. να μην είναι απλή διαδικασία, αλλά ακόμα συνθετότερη αποδεικνύεται η διατήρηση ενός Μ.Α.Π και η ομαλή λειτουργία του. Η ενδεχόμενη επιτυχία εφαρμογής σε βάθος χρόνου εξηγείται πολυπαραγοντικά. Η προσπάθεια αιφνιδιαστικής επιβολής ενός Μ.Α.Π. σε περίοδο οξύτατης οικονομικής κρίσης αποτελεί συνταγή αποτυχίας και το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης κατά τη διάρκεια της κρίσης συνιστά ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα.

Συμπεράσματα

Από την οπτική των σχεδιαστών πολιτικών που βασίζονται στη λιτότητα, αυτή εξυπηρετεί επειδή σταθεροποιεί οικονομικά και πολιτικά το σύστημα. Η λιτότητα που εφαρμόζεται στις συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις την περίοδο μετά την κρίση του 2008 αποτελεί συνέχεια των μεταρρυθμίσεων που έχουν ξεκινήσει από το 1990. Από το 2008 και μετά, η διαδικασία αυτή ανανεώθηκε, επαναφέροντας την ατζέντα ιδιωτικοποίησης των συντάξεων (Zou, 2014· Zhou & Shi, 2017). Μετά την κρίση η ατζέντα ιδιωτικοποίησης υποτιμά καθοριστικά το ρόλο των κοινωνικοασφαλιστικών δαπανών ως οικονομικών σταθεροποιητών για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης αλλά και μετέπειτα για την αντιμετώπιση εμφάνισης μεταγενέστερων κρίσεων (Clement, 1959· Berhendt et al., 2011· Δαφέρμος & Παπαθεοδώρου, 2013).

Οι Μ.Α.Π. που αναδεικνύονται από τη δεκαετία του 2000 βασίζονται σε μια παράδοση θεσμικών αυτοματισμών που προστάτευαν την αγοραστική αξία των συντάξεων αλλά τώρα χρησιμοποιούνται για άλλους σκοπούς, δηλαδή τη διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας αντί της επάρκειας των κοινωνικών παροχών (Capretta, 2007). Παρά τις εγγενείς αντιφάσεις τους, προκύπτουν ορισμένες βασικές λειτουργίες των Μ.Α.Π., οι οποίες μπορούν να εξηγήσουν τους λόγους της εξάπλωσής τους σε συνταξιοδοτικά συστήματα σε όλο τον κόσμο με όρους «καλής πρακτικής» (Holzmann & Palmer, 2013). Επιχειρώντας να ανακεφαλαιώσουμε τις αρετές τους, διακρίνουμε, πρώτον, ένα θεσμικό εργαλείο που φιλοδοξεί να διαχειριστεί αποτελεσματικά ένα βαθύτατα πολιτικό ζήτημα ως τεχνικό. Η τεχνικότητα της διατύπωσης των μηχανισμών συγκαλύπτει τον πολιτικό της χαρακτήρα. Η «αυτόματη» σύνδεση με οικονομικά, λογιστικά και δημογραφικά μεγέθη, την αξιολόγηση των οποίων αναλαμβάνουν εξειδικευμένοι οικονομολόγοι, στατιστικοί, δημογράφοι και αναλογιστές, επιτρέπει τη συγκάλυψη του πολιτικού δόγματος «ανυπαρξίας εναλλακτικής».

Το νεοφιλελεύθερο δόγμα αναφέρεται καθαρά στη δημοκρατία ως πηγή αναταράξεων της φυσικής τάξης της αγοράς (Supiot, 2015). Έγκειται σε μία στρατηγική για το μέλλον όπου η συνταξιοδοτική πολιτική θα διεξάγεται «με δεμένα τα χέρια». Η επέκταση του κοινωνικού κράτους αντιμετωπίζεται ως ζήτημα «υπερβολικής δημοκρατίας» (Βούλγαρης, 1997) και η γήρανση του πληθυσμού ως κίνδυνος «γεροντοκρατίας» (Barrey, 2012). Ο πολιτικός κόσμος παρουσιάζεται ως νέος Οδυσσέας που «δένεται στο κατάρτι» για να μην υποκύψει στις σειρήνες της αύξησης των συντάξεων (Elster, 2000) αλλά αυτό το δέσιμο παρομοιάζεται και ως πολιτικός και δημοσιονομικός ζουρλομανδύας (Tepe & Vanhuysse, 2009).

Οι πολιτικοί θεσμοί γενικά μπορούν να γίνουν αντιληπτοί ως μηχανισμοί εκ των προτέρων αυτοδέσμευσης, μηχανισμοί που δημιουργεί το πολιτικό καθεστώς για να προστατεύσει τον εαυτό του έναντι της ίδιας του της απρόβλεπτης τάσης να παίρνει μη συνετές αποφάσεις (Elster, 2000). Στη λογική των Μ.Α.Π. συνταξιοδοτικών συστημάτων, ο πολιτικός κόσμος, πριν δέσει τα χέρια του, έχει βάλει το σύστημα σε αυτόματο πιλότο. Με την εισαγωγή των Μ.Α.Π., οι τακτικές αποφυγής του πολιτικού κόστους μεταλλάσσονται σε τεχνικές αυτοματοποίησης της μείωσης των συντάξεων. Η λειτουργία τους βασίζεται σε μία στενή προσέγγιση της διαγενεακής δικαιοσύνης με εργαλείο τη λογιστική των γενεών, που καταγράφει ίση εισφοροδοτική προσπάθεια για ίσες παροχές, παραβλέποντας τις ευρύτερες προσεγγίσεις της δικαιοσύνης στις σχέσεις μεταξύ γενεών, το σύνολο των δημόσιων κοινωνικών αναδιανομών και τις ανισότητες επί τη βάσει κοινωνικής τάξης και φύλου. Οι αυτόματοι αυτοί μηχανισμοί βασίζονται σε μια αντίληψη δημοσιονομικής διακυβέρνησης με κριτήριο μετρήσιμους και ποσοτικοποιημένους οικονομικούς και δημογραφικούς δείκτες.

Οι Μ.Α.Π. μπορούν να γίνουν αντιληπτοί και λειτουργούν ταυτόχρονα:

- Ως εργαλείο διασφάλισης της οικονομικής βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων, εξασφαλίζοντας τους όρους δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών και επιτρέποντας την ανάπτυξη του δεύτερου πυλώνα. Σε αυτή τη διάστασή τους οι ΜΑΠ αποτελούν θεσμικούς αυτοματισμούς λιτότητας.
- Ως εργαλείο πολιτικής διαχείρισης κοινωνικά επώδυνων επιλογών, αποκρυσταλλώνοντας έναν συσχετισμό δυνάμεων στον πολιτικό κόσμο. Σε αυτή τους τη διάσταση, οι ΜΑΠ αποτελούν τεχνολογία αποτελεσματικής πολιτικής διαχείρισης της λιτότητας.
- Ως εργαλείο πολιτικών απασχόλησης, που ωθεί τους εργαζόμενους να επιμηκύνουν τον εργασιακό βίο για να εξασφαλίσουν αξιοπρεπή σύνταξη. Υπό την οπτική αυτή η κατεύθυνση των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων αποτελεί πολιτική δραστηρικής επανεμπορευματοποίησης της εργασίας.

Η αποπολιτικοποίηση των αποφάσεων δε σημαίνει ότι η συνταξιοδοτική πολιτική σχεδιάζεται χωρίς αντίληψη για την ισότητα και τη δικαιοσύνη. Υιοθετείται η αρχή της ίσης ανταπόδοσης (αναλογική ισότητα) σε ένα επίπεδο που ξεπερνά τις υπάρχουσες κοινωνικές ανισότητες και ανάγεται σε επίπεδο γενεών. Η διαγενεακή ισότητα γίνεται αντιληπτή ως ίση ανταπόδοση σε κάθε γενιά ανάλογα με την εισφοροδοτική της προσπάθεια. Η λογιστική των γενεών προτείνεται ως ένας τρόπος

να αξιολογηθεί η δημοσιονομική πολιτική και ως ένας εναλλακτικός τρόπος αντί να καλύπτονται τα ελλείμματα από τον κρατικό προϋπολογισμό (Haveman, 1994). Οι Auerbach et al. (1994) ισχυρίζονται ότι η λογιστική των γενεών μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέθοδος παρουσίασης σε παρούσες αξίες των συνολικών δημόσιων επιβαρύνσεων, που ένα τυπικό μέλος μιας γενιάς αναμένεται να πληρώσει και των παροχών που αναμένεται να λάβει. Μπορεί να αναδείξει τι θα πληρώσουν οι υπάρχουσες γενιές και τι πρέπει να πληρώσουν οι μελλοντικές γενιές.

Στα παράδοξα αποτελέσματα της τοποθέτησης των δημόσιων συντάξεων σε αυτόματο πιλότο είναι η διαφορετική προσέγγιση του κινδύνου και της ευθύνης. Ο Ewald(1986) περιγράφει πως η ανάπτυξη των κοινωνικών ασφαλίσεων έγινε με την αντικειμενικοποίηση και την κοινωνικοποίηση του κινδύνου. Με τη θέσπιση των Μ.Α.Π. αποκρυσταλλώνεται θεσμικά η αντίστροφη εξέλιξη κατά την οποία ο κίνδυνος

- Εξατομικεύεται, δηλαδή επιβαρύνει τον εργαζόμενο/συνταξιούχο και
- Υποκειμενικοποιείται, δηλαδή η διαχείρισή του ανάγεται σε στοιχεία συμπεριφοράς με αρετές υπευθυνότητας, χρηματοπιστωτικού αλφαριθμητισμού και συνετών επιλογών.

Σχετικά με την ευθύνη μπορούμε να πούμε ότι οι Μ.Α.Π. εγκαθιδρύονται στο όνομα της ατομικής ευθύνης αλλά και της συλλογικής ευθύνης έναντι των μελλοντικών γενεών επιτρέποντας στον πολιτικό κόσμο να απεκδυθεί των ευθυνών του για τα πρακτικά τους αποτελέσματα σε βάθος χρόνου. Εάν η αναλογιστική ουδετερότητα επιτάσσει την παράβλεψη/ανοχή των ζητημάτων εργασιακής/συνταξιοδοτικής ανισότητας,

Αντίστοιχα, ενώ το δημόσιο συμβόλαιο αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών είναι ένα μοντέλο συλλογικής αλληλεγγύης που οδηγεί στην επαναδιαπραγμάτευση των σχέσεων μεταξύ γενεών εντός της οικογένειας, η υποχώρησή του και η ιδιωτικοποίηση δημόσιων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας απειλεί αυτή την ισορροπία. Η τάση αντικατάστασης των δημόσιων μορφών αλληλεγγύης από ιδιωτικά συστήματα και συστήματα που λειτουργούν με αγοραία λογική και είναι αυτά που τοποθετούν τις γενιές σε ανταγωνιστική θέση. Είναι παράδοξο να σκέφτεται κανείς ότι τα προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης που βασίζονται στην αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών θα αποτελέσουν ένα πεδίο σύγκρουσης μεταξύ των γενεών (Attias-Donfut & Wolff, 2000α).

Η εξέταση της λειτουργίας των Μ.Α.Π. σε συνταξιοδοτικά συστήματα αναδεικνύει τη στενή διασύνδεση μεταξύ κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης. Η εξατομίκευση του κινδύνου να μείνει κανείς με ανεπαρκή σύνταξη συνδυάζεται με κίνητρα και αντικίνητρα παραμονής στην εργασία. Διαμορφώνεται ένα πλαίσιο ελευθερίας στο οποίο ο εργαζόμενος είναι ελεύθερος να αποφασίσει υπεύθυνα αν επιθυμεί να εργαστεί μέχρι προχωρημένη ηλικία ή να αντιμετωπίσει τη συνταξιοδοτική φτώχεια. Συνέπεια αυτού είναι ότι ο εργαζόμενος δεν έχει πια αυτοτελές κοινωνικό δικαίωμα σε επαρκή σύνταξη. Η επάρκεια της σύνταξης είναι πλέον συνάρτηση της ανάληψης από την πλευρά του εργαζόμενου αντίστοιχων υποχρεώσεων/καθηκόντων που παραπέμπουν ευθέως στη λογική της ενεργοποίησης της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη (Gilbert, 2012). Η δημόσια σύνταξη μειώνεται, αυστηροποιείται αλλά γίνεται και πιο ευέλικτη, ώστε να δημιουργηθούν περιθώρια ελεύθερης ατομικής επιλογής. Βασική συνέπεια της εισαγωγής του μοντέλου N.D.C. στη Σουηδία, στην πρώτη χώρα που εισάγεται ενσωματωμένος ΜΑΠ και ΜΑΕ, αναφορικά με τη συμπεριφορά στην εργασία, είναι ξεκάθαρη: είτε θα δουλέψει κάποιος πολύ περισσότερο είτε θα αποδεχτεί μια αισθητά χαμηλότερη σύνταξη (Scherman, 2003β).

Στην Ελλάδα, το δημόσιο χρέος λειτούργησε «ως επιταχυντής μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων» της κοινωνικής ασφάλισης αλλά η κρίση δεν περιορίζεται στη δημοσιονομική της διάσταση. Η ελληνική κρίση της κοινωνικής ασφάλισης αποτελείται από μία πολλαπλότητα κρίσεων που αφορά τα δημοσιονομικά του κράτους και την αποτελεσματικότητα του κράτους, την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και της απασχόλησης (Στεργίου, 2015). Αυτά τα χαρακτηριστικά της δομικής κρίσης «απαιτούν θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές και όχι τεχνοκρατική προσέγγιση» (Στεργίου, 2007, 2015). Σε σημαντικό βαθμό, στο πλαίσιο της μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, γίνονται θεμελιώδεις αλλαγές υπό τεχνοκρατικό μανδύα.

Η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα από το 2010 αναδιοργανώνεται ριζικά και προσανατολίζεται προς την ανάπτυξη ενός μοντέλου πολλαπλών πυλώνων και την προσαρμογή στις ανάγκες του νέου μοντέλου οικονομίας και αγοράς εργασίας. Οι συντάξεις μεταρρυθμίζονται ώστε να γίνουν ολοένα και πιο συμβατές με την ανταγωνιστικότητα σε μια παγκοσμιοποιημένη οικονομία. Η εισαγωγή ενός συνδυασμού Μ.Α.Π. στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης εντάσσεται σε αυτή τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Αλλά η μεταρρύθμιση του ελληνικού

συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, σε ό,τι αφορούσε την εισαγωγή Μ.Α.Π., δεν αποτέλεσε στοιχείο κοινωνικού διαλόγου, αντίθετα αποτέλεσε στοιχείο αιφνιδιασμού της κοινωνίας, η οποία τη στιγμή της μεταρρύθμισης ήταν σε θέση να αξιολογήσει μόνο τις ορατές και άμεσες μειώσεις και όχι τις προβλεπόμενες ρυθμίσεις σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Η σχετική προβληματική δεν είχε καν τεθεί από την κυβέρνηση στην Επιτροπή Σοφών του 2010. Οι Μ.Α.Π. που προωθούν με αυτοματοποιημένο τρόπο τη μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών ενσωματώνουν ισχυρή πολιτική ατζέντα στα περισσότερα κράτη που έχουν υιοθετηθεί. Παρόλα αυτά, δεν έχουν ακριβώς καταφέρει «να δέσουν τα χέρια των πολιτικών για να προχωρήσουν αυτόματα οι περικοπές». Γίνονται αντιληπτοί ως μηχανισμοί που θα βγάλουν την πολιτική από τη συνταξιοδοτική πολιτική όμως στο τέλος αποτελούν δημιουργήματα των πολιτικών και ενδεχομένως θύματα των ίδιων ή άλλων πολιτικών.

Στον ορισμό του γενικού μοντέλου N.D.C., αλλά και στα συνταξιοδοτικά προγράμματα με Μ.Α.Π. «προσδόκιμου ζωής», ο καθορισμός ενός ανώτατου νόμιμου ορίου ηλικίας είναι κρίσιμος για τη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου σύνταξης. Ταυτόχρονα, όμως, πρέπει να αφήνεται ένα πεδίο ελεύθερης στάθμισης μεταξύ χρόνου συνταξιοδότησης και ύψους σύνταξης (Palmer, 2003). Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, ο χρόνος συνταξιοδότησης εξαρτάται από την προσωπική στάθμιση μεταξύ χρόνου εργασίας και προσωπικού χρόνου. Στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, η προσέγγιση αυτή δεν μπορεί να λειτουργήσει για λόγους που ανάγονται τόσο στην κρίση των δημόσιων οικονομικών όσο και στην κρίση της αγοράς εργασίας. Συνυπάρχουν, δηλαδή, δύο βασικοί περιορισμοί για να μπορεί κανείς να επικαλεστεί την όποια στάθμιση μεταξύ χρόνου συνταξιοδότησης και ύψους σύνταξης. Αναφορικά με το ύψος της σύνταξης, η συνεχής λιτότητα προβλέπει εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα ανταπόδοσης. Μετά από 40 χρόνια εργασίας η ανταποδοτική σύνταξη προβλέπει 42,8% αναπλήρωση και κανείς δεν αντιλαμβάνεται αυτή την ανταπόδοση ως πρόσφορο κίνητρο επιπλέον ασφάλισης. Αναφορικά με τον χρόνο εργασίας, η υψηλή διαρθρωτική ανεργία δεν εγγυάται την απασχόληση των ηλικιωμένων εργαζόμενων. Σύμφωνα με τον ΟΑΕΔ (2018), το 53% των ανέργων είναι μακροχρόνια άνεργοι, οι άνεργοι άνω των 55 ετών αποτελούν το 20% του ανέργου πληθυσμού στη χώρα και το 25% των μακροχρόνια ανέργων. Επομένως, ακόμα και η αύξηση της ανταπόδοσης απαιτεί την ύπαρξη πραγματικών δυνατοτήτων απασχόλησης και όχι απλά διαθεσιμότητα για απασχόληση για να λειτουργήσει ως κίνητρο παραμονής στην εργασία.

Συγκεκριμένα, υιοθετούνται δύο Μ.Α.Π. για την περιστολή των δημόσιων οικονομικών που αφορούν τις συντάξεις, ανεξάρτητα από τις σημερινές ή μελλοντικές κοινωνικές ανάγκες των συνταξιούχων. Ο συνδυασμός της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος με τον περιορισμό της συνολικής συνταξιοδοτικής δαπάνης στο 16% του ΑΕΠ δεν επιτρέπει τη διαμόρφωση κινήτρων που θα εγγυώνται υψηλή ανταπόδοση. Ταυτόχρονα, υιοθετούνται δύο Μ.Α.Π. που διασφαλίζουν ότι οι επιπτώσεις της δημογραφικής γήρανσης θα βαρύνουν αποκλειστικά τους σημερινούς και μελλοντικούς εργαζόμενους/συνταξιούχους και όχι το συνταξιοδοτικό σύστημα. Η ενσωμάτωση του προσδόκιμου ζωής στον υπολογισμό της ράντας για την επικουρική σύνταξη και η σύνδεση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης με τη μεταβολή του προσδόκιμου ζωής, ωθούν τους εργαζόμενους να εργαστούν περισσότερο χρονικό διάστημα μόνο στη θεωρία.

Επίσης, τα άτομα που είναι ενημερωμένα αντιδρούν περισσότερο σε συνταξιοδοτικά κίνητρα, ενώ αυτά που δεν έχουν καλή πληροφόρηση αντιδρούν βασιζόμενα σε στρεβλές αντιλήψεις για το πως λειτουργούν τα κίνητρα αυτά (Chan & Stevens, 2008). Όμως, τα οικονομικά κίνητρα για παραμονή στην εργασία διαπλέκονται με πάρα πολλούς άλλους παράγοντες. Χαρακτηριστικά, στην Αγγλία, οι έρευνες δείχνουν ότι τα άτομα έχουν χαμηλή κατανόηση υπολογισμού του συνταξιοδοτικού εισοδήματος, που τα καθιστά λιγότερο ικανά να αντιδράσουν στα κίνητρα αυτά (Weyman et al, 2012), ενώ στην Αυστρία υπάρχει μεγάλη ανασφάλεια όσον αφορά στις μελλοντικές μεταρρυθμίσεις και τα άτομα δεν μπορούν να διαμορφώσουν ορθολογικές προσδοκίες για το ύψος της σύνταξής τους (Hanappi, 2012). Η σύνδεση της ηλικίας συνταξιοδότησης με τις εξελίξεις του προσδόκιμου ζωής, εισήγαγαν την προοπτική ενός διαρκώς αυξανόμενου ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης. Αν οι θεσμικές διέξοδοι συνταξιοδότησης περιορίζονται ή και κλείνονται, αυτό σημαίνει ότι, πρώτον, η αγορά εργασίας δεν θα μπορεί πια να βασίζεται στη λύση της συνταξιοδότησης για την αντιμετώπιση «ζητημάτων ηλικίας» και ότι, δεύτερον, η αγορά εργασίας θα πρέπει να ανταποκριθεί στην απασχόληση ανδρών και γυναικών σε ηλικίες σημαντικά μεγαλύτερες από τα παρόντα ηλικιακά όρια συνταξιοδότησης. Παρόλα αυτά, αυτοί οι μηχανισμοί αυτόματης προσαρμογής δεν ανταποκρίνονται σε αντίστοιχους αυτοματισμούς των εργαζόμενων (D'Addio & Von Nordheim, 2014). Η αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης δεν σημαίνει ότι τα άτομα θα δουλεύουν ή θα αποταμιεύουν περισσότερο για να αντισταθμίσουν πιθανές απώλειες συνταξιοδοτικού εισοδήματος. Επίσης, κάποιοι άλλοι θα μπορούσαν

να υποστηρίξουν ότι οι Μ.Α.Π. είναι άδικοι γιατί μεταχειρίζονται εργαζόμενους με τελείως διαφορετικό εργασιακό προφίλ με ίδιο τρόπο, στο όνομα της αναλογιστικής ουδετερότητας.

Τα αυξημένα ποσοστά απασχόλησης για τους ηλικιωμένους εργαζόμενους δεν αφορούν μόνο το ζήτημα της οικονομικής βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων αλλά έχουν ευρύτερες κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις (Anxo et al, 2012). Πρώτον, η καθυστέρηση συνταξιοδότησης έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των ανισοτήτων μεταξύ συνταξιούχων λόγω της ενίσχυσης της ανταποδοτικής αρχής. Δεύτερον, όταν περιορίζονται οι δυνατότητες εξόδου από την αγορά εργασίας, θα πρέπει να διασφαλίζονται βιώσιμες συνθήκες εργασίας για τους ηλικιωμένους εργαζόμενους. Τρίτον, οι εργοδότες χάνουν τον έλεγχο αναφορικά με τις αποφάσεις εξόδου, από τη στιγμή που η σύνταξη γίνεται απόφαση του εργαζόμενου και αυτό μπορεί να οδηγήσει σε ηλικιακές διακρίσεις στην αγορά εργασίας. Τέλος, θα επηρεαστούν οι μη αγοραίες δραστηριότητες των ηλικιωμένων και ιδιαίτερα η άτυπη φροντίδα συντρόφων και συγγενών που ενδέχεται να επιβαρύνει περισσότερο τις ηλικιωμένες γυναίκες. Στην πράξη, οι αλληπάλληλες αυξήσεις των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης αναιρούν τη λογική των δύο Μ.Α.Π. και αυξάνουν όχι την απασχόληση αλλά τη διαθεσιμότητά τους για εργασία.

Υπάρχει όμως διέξοδος απέναντι στη ζοφερή αυτή προοπτική; Δεν είναι μόνο η δημογραφική πρόκληση που θα έπρεπε να μας προβληματίζει. Οι τεχνολογικές και ιδεολογικές αναδιαρθρώσεις εντός της αγοράς εργασίας επηρεάζουν καθοριστικά την οικονομική βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης (EUROFOUND et ILO, 2017· Schmidt, 2017). Οι ανακατατάξεις στις συνθήκες εργασίας, στα μοντέλα εργασίας και η δημιουργία θέσεων εργασίας δύο ταχυτήτων επηρεάζουν άμεσα τη χρηματοδότηση των συνταξιοδοτικών συστημάτων, των δημόσιων υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης (European Commission, 2014). Οι άτυπες μορφές απασχόλησης δεν καλύπτονται συχνά από θεσμούς εργασιακής και μισθολογικής προστασίας και δεν καταβάλλουν τις εισφορές που θα προέκυπταν σε περίπτωση τυπικών μορφών απασχόλησης (Schmidt, 2017). Η χρηματοδοτική βάση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης πλήττεται, και θα πληγεί ακόμα περισσότερο στο μέλλον, από την επέκταση της χρήσης νέων τεχνολογιών και ρομπότ στην παραγωγή, τα οποία αντικαθιστούν θέσεις εργασίας (Piketty et al., 2014· Bozio et al., 2016· Piketty, 2015· Spencer, 2018). Παράλληλα, η παγκοσμιοποίηση των αγορών επιβάλλει έναν φορολογικό ανταγωνισμό που μειώνει τη δυνατότητα των κρατών να χρηματοδοτήσουν τα

συστήματα κοινωνικής προστασίας (ILO, 2018). Ο συνδυασμός αυτών των εξελίξεων μαζί με το δημογραφικό μεγαλώνει το κενό χρηματοδότησης (Braconier et al., 2014· German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2016· Schwarz et al. 2014). Χωρίς χρηματοδοτική βάση, τα συνταξιοδοτικά προγράμματα ανά τον κόσμο θα δυσκολεύονται να καλύψουν ακόμα και τις φειδωλές υποσχέσεις τους. Ενώ το μεταρρυθμιστικό κύμα των τελευταίων δεκαετιών πιέζει εμμονικά για την συμπίεση των εργασιακών και κοινωνικο-ασφαλιστικών δικαιωμάτων, απουσιάζει η διάθεση για πολιτικές πρωτοβουλίες ρύθμισης της οικονομίας, της αγοράς εργασίας προς όφελος των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης ή γενικότερα κοινωνικής προστασίας.

Από το 1865, ο Ιούλιος Βερν στο επιστημονικής φαντασίας βιβλίο του «Από τη Γη στη Σελήνη» είχε φανταστεί το ταξίδι του ανθρώπου στο φεγγάρι. 24 χρόνια αργότερα, το 1889, ο καγκελάριος Otto von Bismarck εισήγαγε τη δημόσια υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση γήρατος με ηλικία συνταξιοδότησης στα 70 χρόνια, ενώ το προσδόκιμο ζωής ήταν στα 45. Η σύνταξη αφορούσε ελάχιστους. Ακόμα και τότε, όμως, κανείς δεν είχε αντιληφθεί τη δυναμική του νέου θεσμού και το συμβολισμό του για το ρόλο του ανθρώπου μέσα σε μια οργανωμένη κοινωνία. Ο προγραμματικός στόχος ή έστω το ουτοπικό όραμα για μία διακριτή περίοδο στη ζωή των ανθρώπων, κατά την οποία θα μπορούσαν να ζουν αξιοπρεπώς και να δραστηριοποιούνται εκτός της αγοράς εργασίας, καθυστέρησε πολύ.

Το 1969, 104 χρόνια μετά το βιβλίο του Ιούλιου Βερν, ο Νιλ Άρμστρονγκ πάτησε στην Σελήνη, συγκλονίζοντας το φαντασιακό της ανθρωπότητας για τις δυνατότητές της. 100 χρόνια μετά την ίδρυση του συνταξιοδοτικού προγράμματος του Bismarck, παρά την αύξηση του προσδόκιμου ζωής στα 75 έτη, η πραγματική ηλικία συνταξιοδότησης στην ΕΕ ήταν στα 60 έτη (το 1990, σύμφωνα τη EUROSTAT). Η σύνταξη πια αποτελεί κανόνα για την Τρίτη ηλικία.

Από το μακρινό 1990, οι προσεγγίσεις για το μέλλον γίνονται δυστοπικές και οι σύγχρονες κοινωνίες δυσκολεύονται να φανταστούν λύσεις σε κοινωνικές προκλήσεις που να μην φέρνουν την ανθρωπότητα σε σύγκρουση με τα επιτεύγματά της, όπως είναι η αύξηση του χρόνου ζωής και η βελτίωση της ποιότητας ζωής. Η σύνταξη από κοινωνικό δικαίωμα, από κοινωνικοποιημένη ιδιοκτησία (Castel, Haroche, 2005) μετατρέπεται σε συνταξιοδοτικό κεφάλαιο (νοητό ή πραγματικό) που επενδύεται, έχει αποδόσεις και υπόκειται στους υπολογισμούς που αφορούν τις ράντες ζωής. Σε αυτό το στενό ιδιοκτησιακό και χρηματοπιστωτικό πλαίσιο αντίληψης της προστασίας της τρίτης ηλικίας, χαμένοι είναι διαρκώς οι πολίτες που εντάσσονται σε

αυτήν. Εάν δεν υπερβούμε το πλαίσιο αυτό, εάν δεν αντιληφθούμε το κοινωνικό δικαίωμα στη σύνταξη έξω από το κεφαλαιοποιητικό κουτί εννοιών, δεν υπάρχει όντως εναλλακτική, παρά αυτή της λογιστικής της λιτότητας και της διαχείρισης της αύξησης της διάρκειας ζωής ως απειλή. Οι δομικές αλλαγές στην αγορά εργασίας, την παραγωγή, το δημογραφικό και το περιβάλλον μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο με συγκροτημένο πολιτικό σχέδιο για τα χαρακτηριστικά του κοινωνικού κράτους, τις κοινωνικές αναγκαιότητες, τις νέες δυνατότητες αλλά και τους νέους περιορισμούς. Απέναντι στην αποπολιτικοποιημένη μηχανική των ποσοτικοποιημένων δεικτών δημοσιονομικής προσαρμογής, δεν αρκεί μια επιστροφή της ρίζες των θεσμών κοινωνικής ασφάλισης, αλλά απαιτείται η νοηματοδότησή τους με γνώμονα τις σημερινές προκλήσεις.

Πηγές - Βιβλιογραφία

Πηγές

Α΄ Αρχεία

Β΄ Νόμοι

Αιτιολογική Έκθεση Ν.3863/2010. Ανακτήθηκε από:

<https://www.hellenicparliament.gr/>

Αιτιολογική έκθεση Ν.4387/2016. Ανακτήθηκε από: <https://>

www.hellenicparliament.gr/

A.N.1651/1950

N. 3863/2010

N. 3865/2010

N. 4052/2012

N.4093/2012

N.4336/2015

N.4623/2019

Π.Ν.Π. της 31.3.1982

Συνθήκη ΕΚ 1957

ΥΑ οικ.9837/98/2012

Γ΄ Αποφάσεις

Απόφαση ΔΕΚ Poucet και Pistre (17-02-1993, υποθέσεις C-159/91 και C-160/91

ΑΕΔ 87/1997

ΑΠ 360/1980

ΔιοικΕφΑθ 4119/1998

ΔιοικΕφΑθ 5057/2001

ΕΣ 109/1976

ΟλΣτΕ 2262/1982

ΟλΣτΕ 5024/1987

ΟλΣτΕ 2287/2015

ΣτΕ 699/1990

ΣτΕ 3125/1992

ΣτΕ 824/1997

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Ewald, F. (2000). Ιστορία του Κράτους Πρόνοιας (επιμ. μτφρ. Μ. Κορασίδου). Αθήνα: Gutenberg. (Το πρωτότυπο εκδόθηκε το 1986).
- Rawls J., (2010). Θεωρία της Δικαιοσύνης. Αθήνα: Πόλις.
- Αγγελοπούλου, Ο. (2016). Διαστρέβλωση των βασικών εννοιών της κοινωνικής ασφάλισης στην εποχή της κρίσης. Στο Σπ. Φλογαΐτης, Π. Λαζαράτος, Σπ. Βλαχόπουλος, Θ. Αντωνίου, Π. Παπαρρηγοπούλου & Π.-Μ. Ευστρατίου (Συντακτική Επιτροπή), Τόμος προς τιμήν Κωνσταντίνου Κρεμαλή: Επίκαιρα Ζητήματα Δικαίου κοινωνικής Προστασίας (σ. 129-168). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Βούλγαρης, Γ. (1994). Φιλελευθερισμός, συντηρητισμός, κοινωνικό κράτος 1973-1990: Ανάλυση και κριτική των χαρακτηριστικών ρευμάτων. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Γράβαρης, Δ. (2011). Το κοινωνικό περιεχόμενο της Δημοκρατίας, σ. 15-34 στο *Δημοκρατία και κρατικές Πολιτικές στην Ελλάδα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα.
- Δαφέρμος Γ. & Παπαθεοδώρου Χ. (2013). Η συμβολή του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην οικονομική μεγέθυνση, Μελέτη 26, ΙΝΕ ΓΣΕΕ: Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων.
- Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (2005). Έκθεση ΔΝΤ για την Ελλάδα, 23-11-2005.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012). Λευκή Βίβλος: Ατζέντα για επαρκείς, ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις (COM55 final). Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ανακτήθηκε από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:\52012DC0055&from=EL>.
- Επιτροπή του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την πρόταση ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος (ΥΑ [37564/Δ910327/21.8.2015](#)), (2015). Πόρισμα: Προς ένα νέο κοινωνικό

συμβόλαιο για τις συντάξεις, Οκτώβριος 2015, Ανακτήθηκε από:
https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6aebdc768f4f7/%CE%A0%CF%8C%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%B%CE%B1%20%CE%95%CF%80%CE%B9%CF%84%CF%81%CE%BF%CF%80%CE%AE%CF%82%20%CE%95%CE%BC%CF%80%CE%B5%CE%B9%CF%81%CE%BF%CE%B3%CE%BD%CF%89%CE%BC%CF%8C%CE%BD%CF%89%CE%BD_%CE%A5%CF%80.%20%CE%95%CF%81%CE%B3%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82.pdf

Ζαμπέλης, Π. (2013). Ο νέος τρόπος υπολογισμού των επικουρικών συντάξεων του ΕΤΕΑ και των εφάπαξ παροχών των ταμείων και κλάδων πρόνοιας. *Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης, ΝΕ'*, 35-38.

ΗΔΙΚΑ (2018). Μηνιαία απεικόνιση συνταξιοδοτικών παροχών – Δεκέμβρης 2018, Ενιαίο Σύστημα Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων «ΗΛΙΟΣ», ΗΔΙΚΑ. Ανακτήθηκε από: http://www.idika.gr/files/%CE%94%CE%95%CE%9A%CE%95%CE%9C%CE%92%CE%A1%CE%99%CE%9F%CE%A3_2018.pdf.

Κοντιάδης, Ξ. (2004). *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Κουζής, Γ. (2016). Η κρίση και τα μνημόνια ισοπεδώνουν την εργασία. *Κοινωνική Πολιτική*, 6, 7–20.

Κουμαριανός, Β. (2018). Η ελληνική κοινωνική ασφάλιση στην περίοδο της κρίσης. Στο Κ. Δημουλά & Γ. Κουζή, *Κρίση και κοινωνική πολιτική*. Αθήνα: Τόπος.

Κρεμαλής, Κ. (1985). *Δίκαιο κοινωνικών ασφαλίσεων*. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα

Κωτσονόπουλος, Λ. (2016). *Η χαμένη συναίνεση, Κοινωνικό κράτος, Καπιταλισμός, Δημοκρατία*. Αθήνα : Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Νεκτάριος, Μ. (2008). *Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση με συναίνεση και διαφάνεια*, Παπαζήσης, Αθήνα.

Μαντζούφας, Π. (2013). Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. *Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 57, 571επ.

Ματθαίου Α. (1996). Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών, Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλας.

Ματσαγγάνης, Μ. (2011). *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς: Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*. Αθήνα: Κριτική.

- Μητρόπουλος, Α. (2018). Εργασιακές Σχέσεις και Κοινωνική Ασφάλιση στη σύγχρονη Ελλάδα. Εργασιακή Απορρύθμιση και το μέλλον των συντάξεων, Το νέο τοπίο του ασφαλιστικού. Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη, β' έκδοση.
- Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (2018). Έκθεση Β Εξαμήνου. Οι Εξελίξεις στο Σύνολο Και Τα Χαρακτηριστικά Των Εγγεγραμμένων Ανέργων Αθηνά-Σεπτέμβριος 2019.
- Πόρισμα για την μεταρρύθμιση της Επικουρικής Ασφάλισης, Οκτώβριος 2019, Ανακτήθηκε από : www.mitarakis.gr.
- Ρομπόλης Σ. (2012). *Οικονομική κρίση και κοινωνικό κράτος, Από το κράτος πρόνοιας στο κράτος φιλανθρωπίας*. Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο.
- Ρομπόλης Σ. & Μπέτσης Β. (2016). *Η οδύσσεια του ασφαλιστικού. Αποδιάθρωση, σύγκρουση των γενεών και μία λύση*. Αθήνα: Εκδ. Λιβάνη.
- Ρομπόλης Σ. & Μπέτσης Β. (2019). Δημογραφία, οικονομική κρίση και κοινωνική ασφάλιση, *Κοινωνική Πολιτική*, τ.11, σ. 42-61.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2007). Οι μεγάλοι αναπροσανατολισμοί στα κράτη πρόνοιας. Στο Γ. Σωτηρέλης & Χ. Τσαϊτουρίδης (επιμ.), *Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση κράτους πρόνοιας* (σ. 25-34). Αθήνα: Σαββάλας.
- Στεργίου, Α. (1994). Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης. Μονογραφία. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Στεργίου, Α. (2007). Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση. Στο Γ. Σωτηρέλης & Χ. Τσαϊτουρίδης (επιμ.), *Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση κράτους πρόνοιας* (σ. 62-92). Αθήνα: Σαββάλας.
- Στεργίου, Α. (2015). Η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος υπό την πίεση των μνημονίων. *Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης, ΝΖ'*, 255-270.
- Στεργίου, Α. (2016). Κρίση δημοσίου χρέους και κοινωνική ασφάλιση. Στο Σπ. Φλογαϊτης, Π. Λαζαράτος, Σπ. Βλαχόπουλος, Θ. Αντωνίου, Π. Παπαρηγοπούλου & Π.-Μ. Ευστρατίου (Συντακτική Επιτροπή), *Τόμος προς τιμήν Κωνσταντίνου Κρεμαλή: Επίκαιρα Ζητήματα Δικαίου κοινωνικής Προστασίας* (σ. 79-98). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Στεργίου, Α. & Σακελλαρόπουλος, Θ. (επιμ.) (2010). *Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση: Πόρισμα, εισηγήσεις, άρθρα*. Αθήνα: Διόνικος.
- Τζέμος, Β. (2011). Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεόφρενου». *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 5, 496-506.

- Τήνιος Π., (2001). *Κοινωνία, Οικονομία, Συντάξεις: Κρυμμένος θησαυρός*; Αθήνα: Παπαζήση.
- Τήνιος Π., (2010). *Ασφαλιστικό. Μια μέθοδος ανάγνωσης*. Αθήνα: Κριτική.
- Τήνιος Π., (2016). Κοινωνική ασφάλιση και ανταγωνιστικότητα: μια παραμελημένη σχέση. Ανακτήθηκε από: <https://www.des.unipi.gr/wp-content/uploads/2016/06/04.%CE%A4%CE%AE%CE%BD%CE%B9%CE%BF%CF%82%CE%9A%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CE%B1%CF%83%CF%86%CE%AC%CE%BB%CE%B9%CF%83%CE%B7%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%B3%CF%89%CE%BD%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-bk-ch-14.pdf>.
- Τσουκαλάς, Κ. (1991). *Είδωλα πολιτισμού: Ελευθερία, ισότητα και αδελφότητα στη σύγχρονη πολιτεία*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Φίσερ-Λεσκάνο, Α. (2014). *Ανθρώπινα δικαιώματα σε καιρούς λιτότητας*. Αθήνα: Ποταμός.

Ξενόγλωσση

- Εθνική Αναλογιστική Αρχή (2018). Greek Pension System Fiche European Commission Economic Policy Committee Ageing Working Group Ageing Projections Exercise
- Aaron, H. (1966). The social insurance paradox, *Canadian journal of Economics and Political Science*, vol. 32, no 3, pp., 371-374
- Aaron, H. (2011). Social Security Reconsidered. Στο *National Tax Journal*, June 2011, 64 (2, Part 1), 385–414
- Alesina, A. & Tabellini, G. (1987). A Positive Theory Of Fiscal Deficits And Government Debt In A Democracy Working Paper No. 2308, National Bureau Of Economic Research. Ανακτημένο από <https://www.nber.org/papers/w2308.pdf>
- American Academy of Actuaries (2018). *Issue Brief: Social Security - Automatic Adjustments*, May 2018. Ανακτήθηκε από: https://www.actuary.org/sites/default/files/files/publications/SS_Automat_Adj_IB_05042018.pdf
- Andrews, D. (2016). *Some Guiding Principles for the Development of Self-adjusting mechanism for sustainable retirement systems*, International Actuarial Association ASTIN Colloquium, Lisbon, June 2016.

- Anxo, D., Ericson, T. & Jolivet, A. (2012). Working longer in European countries: underestimated and unexpected effects. *International Journal of Manpower*, 33(6), 612-628.
- Arber, S. & Attias-Donfut, C. (eds) (2000). *The Myth Of Generational Conflict. The family and state in ageing societies*. London and New York: Routledge.
- Arpaia, A., Dybczak, K. & Pierini, F. (2009). *Assessing the Short-term Impact of Pension Reforms on Older Workers' Participation Rates in the EU: A diff-in-diff Approach*. Ανακτήθηκε από: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1991870.
- Attias-Donfut, C. & Wolff, F.C. (2000α) The Redistributive effects of generational transfers, in S. Arber & C. Attias-Donfut (eds), *The Myth Of Generational Conflict. The family and state in ageing societies*, London and New York: Routledge, 47-69.
- Attias-Donfut, C. & Wolff, F.C. (2000β). Complementarity between private and public transfers. Στο S. Arber & C. Attias-Donfut (eds) *The Myth Of Generational Conflict. The family and state in ageing societies*. London and New York: Routledge, 22-46.
- Attias-Donfut C. (dir.) (1995). *Les Solidarités entre Générations. Vieillesse, Familles, Etat*. Paris : Nathan.
- Auerbach A., Gokhale J. & Kotlikoff L. (1994). Generational accounting: A new approach to understanding the effects of fiscal policy on saving, *Scandinavian journal of economics*, 34(2), 303-318.
- Bains, D. & McBride, S. (eds) (2014). *Orchestrating austerity : Impacts & resistance*. Halifax· Winnipeg: Fernwood Publishing.
- Baker, T. & Simon, J. (eds.) (2002). *Embracing Risk: The Changing Culture of Insurance and Responsibility*, The University of Chicago Press.
- Balliester T. & Elsheikhi A. (2018). The Future of Work: A Literature Review, Research Department Working Paper No. 29, March, International Labour Office.
- Barbier, J. C. & Colomb, F. (2012). *EU Governance and Social Policy: Larger and Larger Uncertainties Looming*. HAL-Archive ouverte en Sciences de l' Homme et de la Société. Ανακτήθηκε από: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00664316>.
- Beck, U. (1992). *Risk Society towards a new modernity*. London: Sage Publications.

- Becker, H. (2000). Discontinuous change and generational contracts. Στο S.Arber & C. Attias-Donfut (ed.) *The Myth Of Generational Conflict. The family and state in ageing societies*. London and New York: Routledge, 114-132.
- Beland, D. & Gran, B. (eds.) (2008). *Public and private social policy: Health and Pension Policies in a New Era*, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Benamouzig D. & J. Besançon (2005). Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France, *Sociologie du travail*, 47 (5), 301-322.
- Beresford, P. and Croft, S. (1984). Welfare Pluralism: the new face of Fabianism, *Critical Social Policy*, 9, 19-39.
- Berhendt, C. Bonnet F., Cichon M., Hagemeyer K., (2011) *Social security. Three lessons from the global crisis*, Στο *The Global Crisis. Causes, Responses and Challenges*. Geneva: ILO, 167-180.
- Berkel B.& Börsch-Supan A., (2004), *Pension Reform in Germany: The Impact on Retirement Decisions*, WP 62-2004
- Bernstein, P. (1996). *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. New York: John Wiley and Sons.
- Berry, C. (2010) *The future of retirement*, An ILC-UK Discussion Paper https://www.academia.edu/7085489/The_future_of_retirement.
- Berry, C. (2012). *The rise of gerontocracy? Addressing the intergenerational democratic deficit*, May, Intergenerational Foundation-Fairness for Future Generations.
- Blackburn, R. (2002). *Banking on Death, or Investing in Life: The History and Future of Pensions*. London-New York: Verso.
- Blanchet, D. & Legros, F. (2002). France: The Difficult Path to Consensual Reforms. Στο M. Feldstein and H. Siebert, (eds), *Social Security Pension Reform in Europe*. University of Chicago Press, 109-136.
- Blanchet, D., Lenseigne, F. & Ricordeau, P. (1996). *Les Transferts Intergenerationnels*. Paris : INSEE, Mimeo.
- Blanchet, D. & Ouvrard, J.F. (2007). Indicateurs d'engagements implicites des systèmes de retraite : que mesurent-ils exactement ? *Revue Française d'économie*, 22 (1), 3-47.

- Bloch, D. & Fall, F. (2015). Government debt indicators: Understanding the data. *OECD Economics Department Working Papers, No.1228*. Paris: OECD Publishing.
- Blöndal, S. & Scarpetta, S. (1997). The retirement decision in OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers No.202*. Ανακτήθηκε από: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-retirement-decision-in-oecd-countries_565174210530.
- Boadway, R. & Wildasin, D. (1989). A median voter model of social security. *International Economic Review* 30, 307-328.
- Bodie Z., (2006). A Note on Economic Principles and Financial Literacy, Networks Financial Institute Policy Brief No. 2006-PB-07.
- Boeri, T. & Galasso, V. (2010). *Is Social Security Secure with NDC?* IZA – Institute of Labor Economics Discussion Paper Series No. 5235.
- Borgetto, M.(1996). Égalité, Solidarité... Équité ? Στο *Le Préambule de la Constitution de 1946: antinomies juridiques et contradictions politiques*, 239-279. CURAPP, Presses universitaires de France.
- Börsch-Supan, A. (2003). What are NDC Systems? What do they bring to reform strategies?.Στο R.Holdsman & E.Palmer (eds) *Pension Reform: Issues and Prospects for non financial defined contribution skims*, Washington DC: The World Bank.
- Börsch-Supan, A., Reil-Held, A. & Wilke, C.B. (2003). How to Make a Defined Benefit System Sustainable: The ‘Sustainability Factor’ in the German Benefit Indexation Formula. Mannheim Institute for the Economics of Aging, Mannheim University. Ανακτήθηκε από http://www.mea.mpisoc.mpg.de/uploads/user_mea_discussionpapers/tveu7lm3e66xcza4_DPNr37.pdf.
- Boskin, M., Kotlikoff, L.J. & Shoven, J. (1988). Personal Security accounts: A proposal for fundamental social security reform in the 21st century. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Bosworth, B. & Weaver, R.K. (2011). *Social Security On Auto-Pilot: International Experience With Automatic Stabilizer Mechanisms*, CRR WP 2011-18. Chestnut Hill, Massachusetts: Center of Retirement Research at Boston College. Ανακτήθηκε από: <http://hdl.handle.net/2345/bc-ir:104838>.

- Bozio, A., Breda, T. & Guillot, M. (2016). Taxes and Technological Determinants of Wage Inequalities: France 1976-2010, PSE Working Papers 2015-05. Paris: PSE.
- Braconier, H., Nicoletti, G. & Westmore, B. (2014). *Policy Challenges for the Next 50 Years*, OECD Economic Policy Papers (Paris, OECD).
- Brooks, S.M. & Weaver, K. (2003). Lashed to the Mast? The politics of NDC Pension Reform. Στο R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform, Issues and Prospects for non-financial defined contribution skims*. Washington DC: The World Bank.
- Browning, E.K. (1975). Why is the social insurance budget too large in a democratic society? *Economic Enquiry* 13, 373-388.
- Brugiavini, A. & Peracchi, F. (2003). Social security, wealth and retirement decisions in Italy. *Labour*, vol. 17, 79-114.
- Buchanan, J. (1968). Social Insurance in a growing economy: A proposal for radical Reform, *National Tax Journal*, December, 21, 386-397
- Burchardt, T., Hills, J. & Propper, C. (1999). *Private Welfare and Public Policy*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Capretta, J.C. (2007). The Political Economy of State-Based Pensions: A Focus on Innovative Reforms. *European Papers on the New Welfare*, No. 8, September 2007, 8-16.
- Caradec, V. (2009) Retraite « à la carte » et « libre choix » individuel. Réflexion sur les transformations contemporaines de la retraite », *Gérontologie et société*, 2009/4 (vol. 32 / n° 131), 25-43.
- Casamatta, G., Cremer, H. & Pestieau, P. (1999). *The political economy of social security reform*, Mimeo, University of Toulouse.
- Casamatta, G., Cremer, H. & Pestieau, P. (2000). Political sustainability and the design of social insurance. *Journal of Public Economics* 75 (3), 341-364.
- Castel, R. (1991). From dangerousness to risk. Στο Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (Eds.) *The Foucault effect: Studies in governmentality*, Hemel Hempstead
- Castel R. & Haroche C., (2005). Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Fayard.
- Chan, S. & Stevens. A. (2008). What you don't know can't help you: Pension knowledge and retirement decision making. *The review of economics and statistics*, 90 (2), 253-266.

- Christensen A. M., Fredriksen D., Lien O. C. & Stølen N. M. (2013). Pension Reform in Norway: Combining an NDC Approach and Distributional Goals. Στο R.Holzmann, E.Palmer, D.Robalino (eds.). *Non-financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World, Vol. 1 Progress, Lessons, And Implementation*. Washington DC: The World Bank.
- Clement, M.O. (1959). The Concept of Automatic Stabilizers, *Southern Economic Journal*, 25 (3), 303-314.
- Cremer, H. & Pestieau, P. (2000). Reforming our pension system: Is it a demographic, financial or political problem? *European Economic Review*, 44, 974-983
- Culpitt, I. (1999). *Social Policy and Risk*, Sage Publications.
- Cunha, V., Paulo, A., Pereira, N.S. & Reis, H. (2009). *The reform of the Portuguese Public Employees' Pension System: Reasons and Results*. GREPARI, Ministry of Finance and Public Administration, Working Paper, Perugia: March 2009.
- D'Addio, A.C. & Whitehouse, E. (2010). Pension systems and the crisis: Weathering the storm, *Pensions international journal*, vol. 15, issue 2, pp. 126-139.
- D'Addio, A. C. & Whitehouse, E. (2012). Towards Financial Sustainability Of Pension Systems: The Role Of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries, OECD Social Policy Division, Forschungsbericht, 8/12.
- D' Addio, A., Seisdedos, J. & Whitehouse, E. (2009). Investment Risks and Pensions: Measuring Uncertainty Returns. *OECD Social, employment and migration Working Papers No. 70*. Ανακτήθηκε από: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/investment-risk-and-pensions_224005547774.
- D'Addio, A.C. & Von Nordheim, F. (2014). *Towards an integrated agenda to deliver effective higher retirement ages: an issue note from the pension perspective*, Workshop on Delivering longer working lives and higher retirement ages, November 2014.
- De Sadeleer, N. (2012). La gouvernance économique européenne : Léviathan ou colosse aux pieds d'argile ? *Europe-Revue Mensuelle Lexisnexis Jurisclasseur*, 4,4-12.
- Debrun, X. & Kumar M. (2007). Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens? Στο Banca d'Italia

- (ed.), *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*. Perugia, 29--31 March 2007, 479-512.
- Diamond, P. (2000). *Social security reform*. Oxford University Press.
- Disney, R. (1999). Notional accounts as a pension reform strategy: an evaluation. *Social Protection Discussion Paper*, no. SP 9928. Washington, D.C.: The World Bank.
- Dixon, A. (2008), The Rise of Pension Fund Capitalism in Europe: An Unseen Revolution? Oxford University, 14 February 2008. Ανακτήθηκε από: <http://ssrn.com/abstract=1090860>.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. University of California Press
- Drucker, P. (1976). *The Unseen Revolution: How Pension Fund Socialism Came to America*. New York : Harper & Row.
- Einerhand, M. & Nekkers, G. (2004). Modernisation de la sécurité sociale : changer les responsabilités et le choix individuel. *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, 3, 29-50.
- Engelen, E. (2003). The logic of funding European pension restructuring and the dangers of financialisation. *Environment and Planning A*, 35 (8),1357 – 1372.
- Elster, J. (2000). *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge University Press.
- Eurofound.; International Labour Organisation (ILO) (2017). *Working Anytime, Anywhere: The Effects on the World of Work*, (Geneva, ILO).
- Eurofound (2018). *Living and Working in Europe 2017*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2005). *Lignes Directrices intégrées pour la croissance et l'emploi*, Brussels.
- European Commission (2017). *The 2018 Ageing Report Underlying Assumptions & Projection Methodologies*. Institutional Paper 065, november 2017.
- Evers, A. & Sveltik, I. (eds.) (1993). *Balancing Pluralism. New welfare Mixes in the Care of the Elderly*. Aldershot: Avebury.
- Ewald, F. (1986). *L' état providence*. Paris: Bernard Grasset.
- Farrelly, B. (2011), *How have they Weathered the Storm?* Master Thesis. Institute of Social Law, Faculty of Law, Katholieke Universiteit Leuven.

- Fernandez, J.J. (2012), Explaining the introduction of automatic pension indexation provisions in 17 OECD countries, 1945-2000. *Journal of European Social Policy*, 22 (3), 241-258.
- Filhon, G. & Séné, T. (2013), Quels moyens juridiques pour la gouvernance européenne des retraites ? *Retraite et Société*, 66, 68-89.
- Franco, D., Marino, M.R. & Zotteri, S. (2004). EU Fiscal Rules: the Role of Pension Expenditure Projections and of Pension Liabilities. International Workshop on The Balance Sheet of Social Security Pension.s. Hitotsubashi Collaboration Center, Tokyo, Japan, 1st – 2nd November 2004
- Franco D. & Sartor N. (2006). NDC in Italy: Unsatisfactory present, uncertain future in pension reform, στο Holzmann & Palmer (eds), *Pension Reform: Issues and Prospects for non financial defined contribution skims*. Washington DC: The World Bank.
- Gannon, F., Legros, F. & Touzé, V. (2014). Automatic Adjustment Mechanisms And Budget Balancing Of Pension Schemes. *OFCE Working paper 2014-24 (December 2014)*. Paris: Sciences Po. International Office.
- Gautier, J. (2003). Quel troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale. Document de Travail, No 30
- Gerig, D.S. (1960), Automatic Cost of Living Adjustments of Pensions In Foreign Countries, *Social Security Bulletin*, 23, 13-25
- German Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2016). White Paper - Work 4.0, (Berlin, Federal Ministry of Labour and Social Affairs).
- Giddens, A. (1998). *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity
- Ginn, J. and Arber, S. (1996). Patterns of employment, gender and pensions: the effect of work history on older women's non-state pensions. *Work, Employment and Society* 10(3), 469–90.
- Ginn J. & Arber S., (2000) Gender, the generational contract and pension privatisation στο S. Arber & C. Attias-Donfut (eds), *The Myth Of Generational Conflict. The family and state in ageing societies*. London and New York: Routledge, 22-46.
- Glenn, B. (2003). Risk, Insurance and the Changing Nature of Mutual Obligation, *Law & Social Inquiry*, 28 (1), pp. 295-314.
- Gossier A. & Meyer L. H. (eds.). *Intergenerational Justice*, Oxford University Press, 2009.

- Greve, B. (2007). *Occupational welfare: winners and losers*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greve, B. (2008). Risk and Welfare. *Social Policy & Administration*, 42 (6), 710-713.
- Gruber, J. & Wise, D. (1999). *Social Security and Retirement around the world*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gulbrandsen, L. & Langsether, Å. (2000). Wealth distribution between generations. A source of conflict or cohesion?, Στο S. Arber & C. Attias-Donfut (eds) *The Myth Of Generational Conflict. The family and state in ageing societies*. London and New York: Routledge, 67-87.
- Hacker, J.S. (2002). *The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hacker, J.S. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *The American political Science Review*, 98 (2), pp. 243-260.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hall, P. (1993). Policy paradigm, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy in Britain. *Comparative Politics*, April, 275-296.
- Hanappi, T. (2012). *Retirement behavior in Austria: Incentive Effects on Old-Age Labor Supply*. Institute for Advanced Studies and Johannes-Kepler-University Linz.
- Harmes, A. (1998). Institutional investors and the reproduction of neoliberalism. *Review of International Political Economy*, 5(1), 92-121.
- Haveman, R. (1994). Should generational accounts replace public budgets and deficits? *Journal of Economic perspectives*, 8(1), 95-111.
- Hayek, F. (1982). *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Routledge, London.
- Hessel, R. (2003). Defusing the Pension Time Bomb Increasing Employment Rates: A Key Policy Measure for Maintaining Sustainable Pension in Europe. *Eipascopes* 2003/3, 31-36.
- Hinrichs K. (2005). New century-new paradigm: Pension reforms in Germany in Bonoli G., Shinkawa T. (eds.), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, Edward Elgar.

- Hinrichs, K. & Jessoula, M. (2012) (eds). *Labour Market flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?* New York: Palgrave Macmillan.
- Holzmann, R., Palmer E. & Robalino D.A., (2012). The economics of reserved funds in NDC schemes: Role, means, and sizetomanageshocks. Στο R. Holzmann, E. Palmer, D.A. Robalino (eds), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, Volume 2: Gender, Politics, and financial stability. Washington, D.C.: World Bank, 343-358. doi: 10.1596/978-0-8213-9478-6.
- Holzmann, R., Palmer E. & Robalino D. (eds) (2013). *Non-financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, Progress, Lessons, and Implementation Vol. 1. Washington DC : The World Bank.
- International Monetary Fund (IMF) (1993). *World Economic Outlook*. October, Washington.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jedynak, T. (2018), Automatic balance Mechanisms as instruments of maintaining pension scheme financial sustainability, *Journal of Insurance, Financial Markets and Consumer Protection*, 29 (3),66-85,
- Kangas, O., Lundberg U. & Ploug N. (2010). Three Routes to Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden. *Social Policy and Administration*, Volume 44, Issue 3, 265-284.
- Katrougalos, G. & Lazarides, G. (2003). *Southern European Welfare States*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Kohli, M. (1986). Social Organization and Subjective Construction of the Life course. Στο A. Sorensen, F.E. Weinert & L.R. Sherrod (eds), *Human Development and the life course: Multidisciplinary perspectives*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Kohli, M. (1987). Retirement and the moral economy: an historical interpretation of the German case, *Journal of ageing studies*, 1 (2), 125-144.
- Kohli, M. (1995). La présence de l'histoire. Στο C. Attias-Donfut (ed.) *Les solidarités entre générations: Vieillesse, familles, État*. Paris: Nathan, 245-258.
- Konberg, B., Palmer, E. & Sunden, A. (2006). The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present. Στο R. Holzmann & E. Palmer (eds.), *Pension*

- Reform: Issues and prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, DC: World Bank. 449-466.
- Korpi, W. (2001). Contentious Institutions: An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in the Western Countries, *Rationality and Society*, 13 (2), 235-283.
- Künemund, H. & Rein, M. (1999). There is more to receiving than needing: theoretical arguments and empirical explorations of crowding in and crowding out. *Ageing and Society*, 19, 93–121.
- Lain, D. (2015). Domain: Financial Factors. Στο H.M. Hasselhorn & W. Apt. *Understanding employment participation of older workers: Creating a knowledge base for future labour market challenges*. Research report. Berlin: Federal Ministry of Labour and Social Affairs and Federal Institute of Occupational Safety and Health.
- Langley, P. (2004). In the eye of the “perfect storm: the final salary pension crisis and financialisation of Anglo-American capitalism. *New Political Economy*, 9 (4), 539-58.
- Luhmann, N. (1993). *Risk: A sociological Theory*. New York: De Gruyter.
- MacInnes, J. (2005). Work–Life Balance and the Demand for Reduction in Working Hours: Evidence from the British Social Attitudes Survey 2002, *British Journal of Industrial Relations* 43:2, 273–295.
- MacMillan, R. (2005). *The structure of the life course: standardized? Individualized? Differentiated?* Amsterdam: Elsevier.
- Maier, R., de Graaf, W. & Frericks, P. (2007). Pension Reforms in Europe and Life-course Politics. Στο *Social Policy & Administration* Vol. 41, No. 5, 487-504.
- Marier, P. (2008). *Pension Politics: consensus and social conflict in ageing societies*, Routledge/EUI studies in the political Economy of Welfare.
- Masson, A. (1995). L’héritage au sein des transferts entre générations : théorie, constat, perspectives. Στο C. Attias-Donfut (ed.) *Les Solidarités entre Générations*, Paris : Nathan.
- McCarthy, M. (2017). *Dismantling Solidarity: Capitalist Politics and American Pensions since the New Deal*, Cornell University Press.
- Meneu R., Devesa E., Devesa M. & Borja Encinas I. D. (2016). Adjustment mechanisms and intergenerational actuarial neutrality in pension reforms, Volume 69, Issue 1, pp. 87-107.

- Minns, R. (2001). *The Cold War in Welfare: Stock Markets versus Pensions*. London-New York: Verso.
- Mitchell, O.S. & Smetters, K. (2004). Overview: Developments in Risk Management for Retirement Security, in M. Olivia & K. Smetters (eds.), *The Pension Challenge Risk Transfers and Retirement Income Security*. Oxford University Press, Chapter 1.
- Musgrave, R. (1939). The Nature of Budgetary Balance and the Case for the Capital Budget ». *The American Economic Review* 1939, vol.29(2),260-271.
- OECD (1988). *Ageing populations: social policy, implications*. Paris: OECD.
- OECD (2005). *Extending Opportunities. How active social policy can benefit us all*. Paris: OECD.
- OECD (2009). *Pension at a glance, Retirement income systems in OECD countries*. OECD Publishing.
- OECD (2012). *Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing.
- OECD (2019). *Pensions at a Glance*. OECD Publishing. Ανακτήθηκε από: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363.
- Palier, B. (2005). *Gouverner la sécurité sociale*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Palmer, E. (2003). What is NDC. Στο Holzsmann & Palmer (eds), *Pension Reform: Issues and Prospects for non financial defined contribution skims*. Washington DC : The World Bank.
- Palmer E. & Könberg, B. (2019). *The Swedish NDC Scheme: Success on Track with Room for Reflection*, Social Protection & Jobs Discussion Paper No. 1901, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Pierron, L. (2015). La sécurité sociale au péril de la gouvernance économique européenne, *Le Débat*, 2015/5, 187, 88-98
- Piketty, T. (2015). Capital and Wealth Taxation in the 21st Century, *National Tax Journal*, Vol. 68, No. 2, pp. 449–58.
- Piketty, T., Saez, E. & Stantcheva, S. (2014). Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 6, No.1, pp. 230–71.
- Powell, M. & Barrientos, A. (2004). Welfare regimes and the welfare mix. *European Journal of Political Research*, 43 (1), 83-105.

- Queisser, M. & Whitehouse E. (2006). *Neutral or fair? Actuarial concepts and pension-system design*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 40
- Rappaport, A. (2019). The Unrealistic Optimism That Threatens Retirement Security. *The Journal of Retirement*, 7 (2), 61-67.
- Reid, B. & Waters, D. (2016). Pensions, Risk, and Global Systemically Important Financial Institutions, Στο O.Mitchell, R. Maurer & J.M. Orszag (eds.), *Retirement System Risk Management. Implications of the New Regulatory Order*, Oxford University Press, Chapter 6.
- Ring, P. (2003). Risk and UK Pension Reform. *Social Policy and Administration*, 37 (1), 65-8.
- Rueda-Despouey, F. (2012). Règle d'or' ou règles d'or ? De la discipline budgétaire en droit comparé européen. Στο M.Blanquet & N.Valdeyron (dir.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, 603-620. Paris : LGDJ.
- Sakamoto J., (2005). *Japan's pension reform*. The World Bank, Social Protection Discussion Paper.
- Sakamoto, J. (2008). *Roles of the social security pension schemes and the minimum benefit level under the automatic balancing mechanism*, NRI Paper.
- Sakamoto, J. (2013). Automatic balancing mechanisms, PPBS colloquium in Lyon 24-27 June.
- Sakellariopoulos, S. (2019). *Greece's (un)Competitive Capitalism and the Economic Crisis: How the Memoranda Changed Society, Politics and the Economy*. Cham: Palgrave Mcmillan.
- Samuelson, P.A. (1958). An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. *Journal of Political Economy* 66, 467-482.
- Sánchez, A. R. (2014). The automatic adjustment of pension expenditures in Spain: An evaluation of the 2013 pension reform, *Documentos de Trabajo. N.º 1420 2014*, Madrid: Banco de Espana.
- Scharpf, F. (2000). *Gouverner l'Europe*. Paris : Presses de Sciences-Po.
- Scherman, K.G. (2003α). *Old-age security in Sweden, Quo vadis?* Paper delivered at the Forschungsnetzwerkes Alterssicherung, Erfurt, December, 4-5.
- Scherman, K.G. (2003β). The Swedish pension reform:a good model for other countries?, *NFT* 4/2003.

- Schor J., (2005). Sustainable Consumption and Worktime Reduction. *Journal of Industrial Ecology*, 9 (1-2), 37-50.
- Schultz, K.S., Morton K.R. & Weckerle, J.R. (1988). The influence of push and pull factors on voluntary and involuntary early retirees retirement decision and adjustment. *Journal of vocational behavior*, 53, 45-57.
- Schmid, G. & Wagner, J. (2017). Managing social risks of non-standard employment in Europe. *International Labour Organization: Conditions of Work and Employment Series No 91*. Ανακτήθηκε από https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_584686.pdf
- Schmidt, A. (2017). *Digital Labour Markets in the Platform Economy - Mapping the Political Challenges of Crowd Work and Gig Work*. Bonn : Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schwarz, M. & Arias, O.(2014). *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Washington, D.C.: World Bank.
- Settergren, O. (2001a). The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System Working Papers in Social Insurance 2001:2, Riksförsäkringsverket (The National Social Insurance Board)
- Settergren, O. (2001b). Two Thousand Five Hundred Words on The Swedish Pension Reform For the Workshop on Pension Reform at the German Embassy, Washington D.C. on behalf of The Urban Institute July 12, 2001 Riksförsäkringsverket (The Swedish National Social Insurance Board)
- Skugor, D., Muffels, R. & Wiltthagen, T. (2012). Labour Law, Social Norms and the Early Retirement Decision. An empirical study. *Network of Studies on Pensions, Ageing and Retirement (Netspar), Discussion Paper 11/2012-046*. Ανακτήθηκε από: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2190837
- Speed, E. (2016). A note on the utility of austerity. *Critical public health*, 26 (1), 1-3.
- Stergiou, A. (2011). Public-Private Partnerships in statutory pension systems: A new interaction between the public and the private sectors, *Social Cohesion and Development*, 6 (2), 130-116.
- Supiot, A. (2015). *La gouvernance par les nombres, Cours au College de France (2012-2014)*. Paris : Fayard.

- Swedish Ministry of Health and Social Affairs (2010). *Report. The Swedish Pension Agreement and Pension Reform*, Ds 2009:53, Stockholm.
- Taylor-Gooby, P., Dean, H., Munro, M. & Parker, G. (1999). Risk and the welfare state. *The British Journal of Sociology*, 50 (2),177-194.
- Tepe, M. & Vanhuysse, P. (2009). Are Aging OECD Welfare States on the Path to the Politics of Gerontocracy? Evidence from 18 Democracies, 1980-2002, *Journal of Public Policy*, Vol. 29.
- Turner, J. (2007). Autopilot: Self-Adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems, 3rd PBSS Colloquium, Boston, MA, 4-7 May.
- Turner, J. (2009). Social security financing: Automatic adjustments to restore solvency, AARP Public policy institute Research report, February.
- Van Hulle, K. (2016). Risk Disclosure in the European Insurance Industry: Implications for Occupational Pension Funds. Στο O. Mitchell, R. Maurer & J. M. Orszag (eds.) *Retirement System Risk Management. Implications of the New Regulatory Order*. Oxford University Press.
- Vidal-Melia C., Boado-Penas C. & Settergren O. (2010). Improving the Equity, Transparency, and Solvency of Pay-as-You-Go Pension Systems: NDCs, the AB, and ABMs. Στο M. Micocci, G. Gregoriou & G. Batista Masala, *Pension Fund Risk Management: Financial and Actuarial Modeling*, Chapman and Hall/CRC.
- Vidal-Melia C. & Boado-Penas C. (2013). Compiling the actuarial balance for pay-as-you-go pension schemes. Is it better to use the hidden asset or the contribution asset?, *Applied Economics*, vol. 45/ 10.
- Vis, B. (2010). *Politics of Risk-taking. Welfare State Reform in Advanced Democracies*, Amsterdam University Press.
- Walker, A., (1996). *The New Generational Contract*, London: UCL Press.
- Weaver, K. (1988). *Automatic Government: The Politics of Indexation*, Washington: Brookings Institution
- Weaver, K.R. (2016). Privileging Policy Change? Sustaining automatic stabilizing mechanisms in Public Pension, *Social Policy & Administration*, 50 (2), 148-164.
- Weaver K. & Willen A. (2014). The Swedish pension system after twenty years: mid-course corrections nad lessons, OECD, *Journal on Budgeting*, vol. 13/3.

- Weyman, A., Wainwright, D., O'Hara, R. Jones, P. & Buckingham, A. (2012). *Extending working life: Behaviour interventions*. UK's Department for Work And Pensions. Ανακτήθηκε από: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193404/rrep809.pdf
- Whitehouse, E. (2009). Pensions Purchasing Power Risk, Inflation and Indexation. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 77.
- Wilke, B. C. (2009). A Quarter Century of Reforms: An Evaluation of the German Pension Reform Process. Στο C.B.Wilke *German Pension Reform. On Road Towards a Sustainable Multi-Pillar System*, 39-87.
- Wisensale, K. (2013). Grandma's assets: The case of intergenerational transfers, *Journal of International case analysis*, vol. 4/2, 1-7.
- World Bank (1994). *Averting the Old-age crisis: policies to protect the old and promote growth*. New York: Oxford University Press.
- Zhou, Y.R. (2014). Austerity now, poverty later?: Pensions. Στο D. Baines & S. McBride (eds), *Orchestrating Austerity*, 120-133. Halifax : Fernwood Publishing.
- Zhou, Y. R. & Shi, S. (2017). Pension reforms in the context of the global financial crisis: A reincarnation of pension privatization through austerity? Στο B.Evans & S.McBride (eds.), *Lived Experience of Austerity*, 222-245. University of Toronto Press.