



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
Τμήμα Κοινωνικής και Εκπαιδευτικής Πολιτικής

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική

Συνταξιοδοτικά Συστήματα στις χώρες της Νότιας Ευρώπης:

Μία συγκριτική προσέγγιση

(Ελλάδα – Ιταλία)

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Μαρίνα Οικονομοπούλου

Σύνολο λέξεων: 14.844

Τριμελής εξεταστική επιτροπή:

Μαρίνα Αγγελάκη, επιβλέπουσα

Δημήτρης Βενιέρης, αναπληρωτής καθηγητής, μέλος

Ανδρέας Φερόνας, επίκουρος καθηγητής, μέλος

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2014

Copyright© Μαρίνα Οικονομοπούλου, 2014

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

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 εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το κείμενο εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στην επιβλέπουσα καθηγήτριά μου, Μαρίνα Αγγελάκη, για την εποικοδομητική συνεργασία που είχαμε, καθώς και στη μητέρα μου για την ηθική υποστήριξή της σε όλη τη διαδρομή.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	iv
Abstract	v
Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή	1
Κεφάλαιο 2: Μεθοδολογία	12
Κεφάλαιο 3: Η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος στην Ελλάδα	13
3.1 Ιστορικά στοιχεία	13
3.2 Περίοδος 1990-1992	14
3.3 Περίοδος 1997-2009	17
3.4 Περίοδος 2010 έως σήμερα	23
Κεφάλαιο 4: Η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος στην Ιταλία	30
4.1 Ιστορικά στοιχεία	30
4.2 Δεκαετία 1990	32
4.3 Περίοδος 2000-2008	38
4.4 Περίοδος 2009 έως σήμερα	41
Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα	45
Βιβλιογραφία	52
Παράρτημα	58

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία εξετάζει τις μεταρρυθμιστικές νομοθετικές παρεμβάσεις που έχουν συντελεστεί στα συνταξιοδοτικά συστήματα της Ελλάδας και Ιταλίας από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 μέχρι σήμερα και τα αποτελέσματά τους σε επίπεδο δομικών και λειτουργικών αλλαγών και οικονομικοκοινωνικών παραμέτρων των συστημάτων. Η κοινή αφετηρία των συνταξιοδοτικών συστημάτων των δύο χωρών, ως προς τα εγγενή χαρακτηριστικά τους και τις κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν, αποτέλεσαν κριτήριο για την επιλογή ως ερευνητικού αντικειμένου της παρούσας εργασίας, του ιστορικού των μεταρρυθμίσεών τους σε συγκριτικό επίπεδο. Μεθοδολογικά, η εργασία στηρίχτηκε στη συλλογή και επεξεργασία στοιχείων από πρωτογενείς και βιβλιογραφικές πηγές, με σκοπό να προσδώσει στο περιεχόμενό της τόσο το αναγκαίο ιστορικό, θεωρητικό, εννοιολογικό και νομοθετικό υπόβαθρο, όσο και τα απαιτούμενα εμπειρικά και ποσοτικά στοιχεία, για την εξέταση των ερευνητικών της ζητημάτων ανά χώρα. Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι νομοθετικές παρεμβάσεις μέχρι το 2010 υπήρξαν χαμηλής αποτελεσματικότητας και βραχυπρόθεσμης προοπτικής, ενώ η πρόσφατη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση και οι επιπτώσεις της στην ελληνική οικονομία αποτέλεσαν την αναγκαία εξωτερική ώθηση για την υλοποίηση της ριζικότερης μεταρρύθμισης στην ιστορία του συστήματος. Στην περίπτωση της Ιταλίας, οι πλέον καινοτόμες δομικές μεταρρυθμίσεις του συστήματος είχαν ήδη υλοποιηθεί από τη δεκαετία του 1990, θέτοντας τα θεμέλια για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητά του. Η συγκριτική προσέγγιση του ιστορικού των δύο χωρών επιβεβαιώνει την υπόθεση της παρούσας εργασίας, για τον καθοριστικό ρόλο των παραδοσιακών επιλεκτικών σχέσεων των πολιτικών και κοινωνικών δρώντων και στις δύο χώρες, στη διαμόρφωση του περιεχομένου των υλοποιούμενων μεταρρυθμίσεων. Ταυτόχρονα, η συγκριτική προσέγγιση επιβεβαιώνει την απώλεια του παραδοσιακού αυτού ρόλου των σχέσεων των πολιτικών και κοινωνικών δρώντων και στις δύο χώρες, έναντι των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών συνθηκών που διαμόρφωσε στις εθνικές τους οικονομίες η πρόσφατη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση.

Λέξεις-κλειδιά: συνταξιοδοτικά συστήματα, συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση, χώρες νότιας Ευρώπης, Ελλάδα, Ιταλία

ABSTRACT

The present paper examines the reform legislative measures that have been implemented in the pension systems of Greece and Italy, from the early 1990s until today and their effects with respect to the structural and functional features of the systems and their socioeconomic parameters. The common starting point of the pension systems of the two countries, as far as their inherent characteristics and their common challenges are concerned, was the criterion for the determination of the reform record in the two countries in comparative level, as the research subject of the present paper. Methodologically, the paper was based on the collection and processing of data from primary and bibliographical sources, in order to give to its content both the necessary historical, theoretical, conceptual and legislative background and the necessary empirical and quantitative data for the examination of its research issues for each country. In the case of Greece, the legislative interventions until 2010 were of low efficiency and short-term perspective, while the recent financial and economic crisis and its impact on the Greek economy constituted the necessary external stimulus for the implementation of the most radical reform in the history of the system. In the case of Italy, the most path-breaking structural reforms had already been implemented in the 1990s, laying the foundations for the long-term sustainability of the system. The comparative analysis of the reform record of the two countries confirms the hypothesis of this paper, for the decisive effect of the traditional selective relations of the social and political actors in both countries in shaping the content of the implemented reforms. At the same time, the comparative analysis confirms the loss of this traditional role of the relations of the social and political actors in both countries towards the fiscal and macroeconomic conditions that the recent financial and economic crisis established in their national economies.

Keywords: pension systems, pension reform, Southern European countries, Greece, Italy

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί την κυριότερη έκφραση του κράτους ευημερίας, όπως αυτό διαμορφώθηκε στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο στη σύγχρονη μορφή του, από τα τέλη του 19^{ου} και αρχές του 20^{ου} αιώνα¹. Οι τρέχουσες συνθήκες στιγματίστηκαν από την έκρηξη της εκβιομηχάνισης, που κορυφώθηκε στα μέσα του 19^{ου} αιώνα και εντοπίστηκε πρωτίστως στη Μεγάλη Βρετανία και, ακολούθως, στην Γερμανία. Οι άσχημες συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας, που επικρατούσαν στα εργοστάσια των μεγαλουπόλεων, καθώς και η εξαθλίωση που ταλάνιζε το εργατικό δυναμικό, σε συνδυασμό με την αστικοποίηση, οδήγησαν στην οργάνωση της εργατικής τάξης και των συνδικάτων. Προβλήματα, όπως οι λοιμώδεις ασθένειες, τα τακτικά επαναλαμβανόμενα εργατικά ατυχήματα και η στέγαση αναδεικνύονταν στα βασικότερα κοινωνικά ζητήματα, που έχρηζαν άμεσης και επιτακτικής αντιμετώπισης. Υπό τον φόβο να ξεσπάσουν λαϊκές μαζικές εξεγέρσεις, το Κράτος ανέλαβε το ίδιο την κάλυψη των κοινωνικών αυτών κινδύνων, θέτοντας τα θεμέλια του συστήματος κοινωνικής προστασίας και πολιτικής, υπό την έννοια της συλλογικής αντιμετώπισης των κοινωνικών κινδύνων².

Έναντι αυτής της πραγματικότητας, δύο διαφορετικές φιλοσοφίες αναπτύχθηκαν στους κόλπους της ευρωπαϊκής ηπείρου. Η αντίδραση της Γερμανίας καθορίστηκε από την προσωπικότητα του καγκελάριου Μπίσμαρκ, ο οποίος έθεσε την κάλυψη των κοινωνικών κινδύνων υπό την προστασία του κράτους. Σύμφωνα με το γερμανικό ασφαλιστικό πρότυπο, η κοινωνική ασφάλιση είναι αναγκαίο συμπλήρωμα της σχέσης απασχόλησης και αποβλέπει στην αναπλήρωση του επαγγελματικού εισοδήματος των εργαζομένων, σε περίπτωση αδυναμίας ή ανικανότητας για εργασία. Το γνωστό ως μπισμαρκιανό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αναφέρεται σε άτομα που είναι μέλη μιας συγκεκριμένης επαγγελματικής κατηγορίας και χρηματοδοτείται από εισφορές που καταβάλλονται σε συγκεκριμένο ασφαλιστικό ταμείο. Στα συνταξιοδοτικά συστήματα που εντάσσονται στο συγκεκριμένο ασφαλιστικό πρότυπο, οι συνταξιοδοτικές παροχές συνδέονται με τις αποδοχές (ανταποδοτικότητα), θέτοντας συνήθως ανώτατα όρια, ενώ τα συστήματα αυτά χαρακτηρίζονται και από υψηλό βαθμό αλληλεγγύης. Από την

¹ Βλ.: Στασινοπούλου Ο. (2006) *Κράτος Πρόνοιας. Ιστορική Εξέλιξη-Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις*. Αθήνα: Gutenberg, σελ. 42-58

² Βλ. αναλυτικά: Ewald F. (2000) *Ιστορία του Κράτους Πρόνοιας*, Αθήνα: Gutenberg, σελ. 64-286

άλλη πλευρά, η αντίδραση του αγγλοσαξωνικού κόσμου (Μ. Βρετανία, Ιρλανδία, Αυστραλία και κάποιες σκανδιναβικές χώρες) απεικονίζεται στην Έκθεση του Μπέβεριτζ το 1942³. Σύμφωνα με το υπόδειγμα Μπέβεριτζ, η κοινωνική ασφάλεια υλοποιείται από ένα σύστημα καθολικής κάλυψης του πληθυσμού ή από γενικά συστήματα, που καλύπτουν όλους τους πολίτες έναντι ασφαλιστικών κινδύνων και παρέχουν ομοιόμορφες παροχές, που χρηματοδοτούνται από τα γενικά φορολογικά έσοδα. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας δεν είναι ανταποδοτικό και δεν συνδέεται με το μισθό, αλλά με τις βασικές ανάγκες και οι παροχές αποσκοπούν στην εξασφάλιση ενός ελάχιστου ορίου διαβίωσης. Στα συνταξιοδοτικά συστήματα που εντάσσονται στο συγκεκριμένο ασφαλιστικό πρότυπο, καταβάλλεται μία εθνική μη ανταποδοτική σύνταξη, η οποία ανταποκρίνεται στις ανάγκες κάλυψης της φτώχειας και συνοδεύεται από ιδιωτικά ή συλλογικά συστήματα που συμπληρώνουν την ασφαλιστική κάλυψη. Συγκρίνοντας τα δύο κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα, ως προς την ασφαλιστική κάλυψη σε σχέση με το προσωπικό πεδίο εφαρμογής τους, το γερμανικό πρότυπο αποβλέπει στην κάλυψη των εργαζομένων, κατά επαγγελματικές κατηγορίες και ονομάζεται επαγγελματικό, ενώ το βρετανικό πρότυπο αποβλέπει στην κάλυψη όλου του πληθυσμού και ονομάζεται καθολικό⁴.

Η κοινωνική ασφάλιση ή ασφάλεια κατοχυρώθηκε και εξελίχθηκε στον ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο, πέραν των νομοθετικών εθνικών ρυθμίσεων και μέσω Διακηρύξεων και Συμβάσεων Διεθνών Οργανώσεων⁵. Στη Χάρτα του Ατλαντικού, το 1941, διατυπώθηκε η αρχή της κοινωνικής ασφάλισης για όλους και, μετέπειτα, κατά τη Διεθνή Διάσκεψη Εργασίας το 1944, στη Διακήρυξη της Φιλαδέλφειας, υπογραμμίστηκε το δικαίωμα κάθε ατόμου για κοινωνική ασφάλιση ως μέλους της κοινωνίας. Η ασφαλιστική κάλυψη των πολιτών κατοχυρώθηκε και από την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών το 1948, ενώ το 1952, καταρτίστηκε η 102 διεθνής σύμβαση εργασίας για τα ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλειας, η οποία συνιστά μέχρι σήμερα την πιο συστηματική καταγραφή των κοινωνικών παροχών. Η κοινωνική προστασία που παρέχεται από τα σύγχρονα κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα καλύπτει τους

³ Μολονότι πρώτη η Ν. Ζηλανδία εφάρμοσε σύστημα κοινωνικής ασφάλειας το 1939, η δημοσίευση του Beveridge Report ήταν που προώθησε την αντίληψη περί ενός δημόσιου συστήματος κοινωνικής ασφάλειας. Βλ. Κρεμαλής Κ. (1985) *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 35

⁴ Βλ. ενδεικτικά: Νικολακοπούλου- Στεφάνου (1992) *Σύγκλιση Συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλισης στη Δυτική Ευρώπη*. Αθήνα: Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ, 13-36 και Ewald F. (2000), ο.π.

⁵ Βλ. Κρεμαλής Κ. (1985), σελ. 31-37

κινδύνους: α) γήρατος, αναπηρίας και θανάτου, β) ασθένειας και μητρότητας, γ) εργατικού/επαγγελματικού ατυχήματος, δ) ανεργίας και ε) οικογενειακών βαρών. Η ασφαλιστική κάλυψη έναντι των κινδύνων γήρατος, αναπηρίας και θανάτου επιτυγχάνεται μέσω των συνταξιοδοτικών συστημάτων, τα οποία και αποτελούν υποσύνολο του ευρύτερου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ή ασφάλειας⁶.

Με κριτήριο την κατάταξή τους ως προς το σύστημα χρηματοδότησής τους, η ιστορική ανάπτυξη των συνταξιοδοτικών συστημάτων έχει αναδείξει τη διάκριση ανάμεσα σε δημόσια διανεμητικά και κεφαλαιοποιητικά συστήματα⁷. Το διανεμητικό σύστημα στηρίζεται στην αρχή των τρεχουσών πληρωμών, υπό την έννοια ότι οι τρέχουσες συντάξεις χρηματοδοτούνται από τις εισφορές που καταβάλουν οι σημερινοί εργαζόμενοι, με χαρακτηριστικό τη συλλογική ευθύνη για την παροχή της κοινωνικής προστασίας και επακόλουθο την επίτευξη διαγενεακής αλληλεγγύης. Ένα διανεμητικό σύστημα ισορροπεί όταν οι καταβαλλόμενες εισφορές από τους τρέχοντες ασφαλισμένους επαρκούν για την πληρωμή των συνταξιοδοτικών παροχών προς τους τρέχοντες συνταξιούχους. Συνεπώς, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητά του συναρτάται με την ευνοϊκή εξέλιξη δημογραφικών δεικτών και μακροοικονομικών παραγόντων (ανεργία, παραγωγικότητα, ανάπτυξη). Αντιθέτως, το κεφαλαιοποιητικό μοντέλο χρηματοδότησης στηρίζεται στην αρχή της ατομικής κεφαλαιακής συσσώρευσης, σύμφωνα με την οποία οι συνταξιοδοτικές παροχές των δικαιούχων χρηματοδοτούνται μέσα από την κεφαλαιοποίηση των ασφαλιστικών εισφορών των ιδίων και την απόδοση των επενδύσεών τους και, υπό την έννοια αυτή, χαρακτηρίζεται από την ατομική και όχι συλλογική κοινωνική ευθύνη για τη διασφάλιση της κοινωνικής προστασίας. Συγχρόνως, υφίσταται και μία τεχνικότερη διάκρισή τους με κριτήριο τη μέθοδο υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών, ανάμεσα σε προγράμματα καθορισμένων παροχών και καθορισμένων εισφορών. Στα συνταξιοδοτικά προγράμματα καθορισμένης παροχής, προκαθορίζεται η παροχή που λαμβάνει ο ασφαλισμένος, ως συνάρτηση προς τα χρόνια ασφάλισης και το ύψος των αποδοχών, με στόχο την αναπλήρωση ενός συγκεκριμένου ποσοστού επί του προκαθορισμένου μισθού, ενώ στα προγράμματα καθορισμένων εισφορών, οι παροχές διαμορφώνονται ως συνάρτηση των εισφορών που συγκεντρώνει ο ασφαλισμένος στον ατομικό του λογαριασμό και της απόδοσης των επενδύσεών του. Η σύγχρονη

⁶ Βλ. και Ζερβού, Φ. (2009) *Η εξέλιξη και προβληματισμός για τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος*. Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Εκθέσεις: 58, Αθήνα, σελ. 20-36

⁷ Βλ. Barr, N. (2004) *The Economics of the Welfare State*. 4th ed. Oxford University Press, 188-192

μεταβαλλόμενη κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα έχει αναδείξει και ένα ενδιάμεσο μόνρφωμα συνταξιοδοτικού συστήματος, που επιχειρεί τη σύνθεση του διανεμητικού συστήματος με την τεχνική μέθοδο της καθορισμένης εισφοράς. Πρόκειται για το σύστημα της εικονικής/νοητής κεφαλαιοποίησης, που έχει εφαρμοστεί στη Σουηδία και την Ιταλία από τα μέσα της δεκαετίας 1990 και, εν συνεχεία, επεκτάθηκε και σε άλλες χώρες⁸. Στο σύστημα αυτό, οι εισφορές των ασφαλισμένων καταχωρούνται σε εικονικούς ατομικούς λογαριασμούς και πιστώνονται με εικονικούς τόκους (δηλαδή, στην πραγματικότητα δεν κεφαλαιοποιούνται ούτε επενδύονται) και χρησιμοποιούνται, άμεσα, για την καταβολή των τρεχουσών συντάξεων (διανεμητικό σύστημα)⁹.

Τα περισσότερα δημόσια συνταξιοδοτικά συστήματα στον ευρωπαϊκό χώρο εγκαθιδρύθηκαν, μεταπολεμικά, ως διανεμητικά συστήματα καθορισμένων παροχών. Τα συστήματα αυτά λειτούργησαν αποτελεσματικά στην επονομαζόμενη χρυσή εποχή των κρατών ευημερίας, στις συνθήκες της οικονομικής μεγέθυνσης και της κεϋνσιανής συναίνεσης για προσανατολισμό των κρατικών πολιτικών στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης και ενίσχυση της συνολικής ζήτησης. Από τα τέλη της δεκαετίας 1980, η διάρρηξη της κεϋνσιανής συναίνεσης, σε συνδυασμό με τα αυξανόμενα ποσοστά ανεργίας και τις δυσμενείς, πλέον, δημογραφικές μεταβολές, έχει οδηγήσει τα δημόσια διανεμητικά συστήματα σε κρίση. Η αποσταθεροποίηση της πλήρους απασχόλησης με την εισαγωγή ευέλικτων μορφών εργασίας και τα αυξανόμενα επίπεδα ανεργίας συρρίκνωσαν το ασφαλισμένο εργατικό δυναμικό, περιορίζοντας τη δεξαμενή των εισφορών. Συγχρόνως, το πέρασμα της γενιάς της πλήρους απασχόλησης στη συνταξιοδότηση (συχνά μέσω γενναιόδωρων συστημάτων συνταξιοδότησης, από πλευράς προϋποθέσεων συνταξιοδότησης και ποσοστών αναπλήρωσης), οδήγησε σε επέκταση των απαιτούμενων κονδυλίων, ενώ οι πιέσεις που ασκούνται στα συστήματα από τις δημογραφικές μεταβολές είναι πολύ ισχυρές, υποθηκεύοντας την προοπτική βιωσιμότητάς τους¹⁰.

⁸ Πολωνία, Λεττονία, Νορβηγία.

⁹ Βλ. Holzmann, R., Palmer, E. (2006) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington D.C.: The World Bank, 1-71 και Holzmann, R., Palmer, E., Robalino, D. (2012) *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing World*, Vol.1, Washington D.C.: The World Bank, 31-84.

¹⁰ Βλ. Schludi, M. (2005) *The reform of Bismarckian Pension Systems*. Amsterdam: Amsterdam University Press, σελ.13-50, Ebbinghaus, B., (2012), "Europe's transformations towards a renewed pension system", στο: Bonoli, G., Natali, D. (eds.) *The New Welfare State in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 182-205 και Bonoli, G., Shinkawa, T. (2005) *Ageing and Pension Reform around the World*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, σελ.1-24,

Οι δημογραφικές πιέσεις συνιστούν μείζων απειλή και ασκούνται μέσω ενός διαρκώς αυξανόμενου δείκτη δημογραφικής εξάρτησης (αναλογία πληθυσμού ηλικίας 65 ετών και άνω προς τον πληθυσμό ηλικίας 20-64 ετών), ως αποτέλεσμα των χαμηλών ποσοστών γονιμότητας και του αυξανόμενου προσδόκιμου ζωής. Με βάση τους πλέον πρόσφατους υπολογισμούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹¹, το ποσοστό γονιμότητας το 2010, ανέρχεται κατά μέσο όρο στην ΕΕ, σε 1,59, με προοπτική να διαμορφωθεί μόλις στο 1,68 το 2060. Παράλληλα, το προσδόκιμο ζωής στην ηλικία των 65 ετών, κατά μέσο όρο στην ΕΕ, αναμένεται να αυξηθεί το 2060, για τους άνδρες στα 22,4 έτη (από 17,2 το 2010) και για τις γυναίκες στα 25,6 έτη (από 20,7 το 2010). Ενώ, το προσδόκιμο ζωής στη γέννηση αναμένεται να αυξηθεί το 2060, κατά μέσο όρο στην ΕΕ, για τους άνδρες στα 84,6 έτη (από 76,7 το 2010) και για τις γυναίκες στα 89,1 έτη (από 82,5 το 2010). Ως αποτέλεσμα, την περίοδο 2010-2060, αναμένεται ποσοστιαία αύξηση του δείκτη δημογραφικής εξάρτησης, κατά μέσο όρο στις χώρες της ΕΕ, από 28,4% σε 57,7%. Η πρόκληση της δημογραφικής γήρανσης γίνεται περισσότερο αντιληπτή μέσω της εξέλιξης του δείκτη οικονομικής εξάρτησης, ο οποίος συμπεριλαμβάνει και ευρύτερες κοινωνικοοικονομικές παραμέτρους (αναλογία ανενεργού πληθυσμού ηλικίας 65 ετών και άνω προς τον ενεργό πληθυσμό ηλικίας 20-64, που συνεισφέρει ασφαλιστικά στο σύστημα) και προβλέπεται να αυξηθεί από 39,8% το 2010, στο 63,4% το 2040 και 73% το 2060.

Οι προοπτικές των συστημάτων επιδεινώνονται περαιτέρω και από τις προκλήσεις της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, με τους αργούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, τα ελλείμματα του προϋπολογισμού και το δανειακό βάρος, καθώς και το χαμηλό επίπεδο απασχόλησης να κάνουν δυσχερέστερη την ανταπόκριση των δημόσιων διανεμητικών συστημάτων στις συνταξιοδοτικές υποσχέσεις και στο βασικό τους σκοπό, για παροχή επαρκών συνταξιοδοτικών εισοδημάτων και συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης και οικονομικής ανεξαρτησίας στους ηλικιωμένους¹². Περαιτέρω, οι δημόσιες συνταξιοδοτικές δαπάνες στις χώρες μέλη της ΕΕ αντιπροσωπεύουν ένα διαρκώς αυξανόμενο μερίδιο των συνολικών δημόσιων δαπανών

¹¹ Βλ. CEC (2012) *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)

¹² Το 2009, το ΑΕΠ μειώθηκε κατά μέσο όρο στην ΕΕ κατά 4,5% και στην Ευρωζώνη κατά 4,4%, ενώ το 2012 κατά 0,4% και 0,7% αντίστοιχα. Το δημόσιο έλλειμμα, το 2009, έφθασε κατά μέσο όρο στην ΕΕ το 6,9% ΑΕΠ και στην Ευρωζώνη το 6,4% ΑΕΠ και το 2010 το 6,5% ΑΕΠ και 6,2% ΑΕΠ αντίστοιχα. Ενώ το 2013, το δημόσιο χρέος ανερχόταν, κατά μέσο όρο στην ΕΕ, στο 87,1% ΑΕΠ και στην Ευρωζώνη στο 92,6% ΑΕΠ και το ποσοστό ανεργίας αντιστοιχούσε κατά μέσο όρο στην ΕΕ στο 10,8%. Πηγή: Eurostat

των χωρών μελών της ΕΕ, με το ποσοστό τους να ανέρχεται κατά μέσο όρο στο 11,3% ΑΕΠ το 2010 και να αναμένεται να αυξηθεί στο 12,9% ΑΕΠ το 2060. Την ίδια στιγμή, οι δημόσιες διανεμητικού τύπου συντάξεις αποτελούν στην ΕΕ την κύρια πηγή εισοδήματος των ηλικιωμένων συνταξιούχων (σε ορισμένες χώρες αποτελούν περισσότερο από το 90% του εισοδήματος των συνταξιούχων), που με τη σειρά τους αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό και αυξανόμενο ποσοστό του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ (24%)¹³.

Στο πλαίσιο των παραπάνω προκλήσεων, ο διπλός στόχος της διασφάλισης της βιωσιμότητας των δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων και της επάρκειας των παροχών έχει αναδειχθεί σε ζήτημα πολιτικής προτεραιότητας τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης, το 2001, καθόρισε μια τριπλή στρατηγική η οποία περιλαμβάνει τον περιορισμό του δημόσιου χρέους, την αύξηση της απασχόλησης (ιδίως των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων) και της παραγωγικότητας, καθώς και τη μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Η τριπλή αυτή στρατηγική εμπλουτίστηκε στο πλαίσιο της συνολικής στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (με τους ειδικότερους στόχους για απασχόληση του 75% της ηλικιακής ομάδας 20-64 ετών και μείωση κατά 20 εκατομμύρια των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε κατάσταση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού), ενώ η Πράσινη Βίβλος για τις συντάξεις, το 2010, έδωσε το έναυσμα της συζήτησης για μια σφαιρική προσέγγιση, με σκοπό την παροχή επαρκών, βιώσιμων και ασφαλών εισοδημάτων συνταξιοδότησης. Προς την κατεύθυνση αυτή, η Λευκή Βίβλος, το 2012, διαμόρφωσε την ευρωπαϊκή ατζέντα, με άξονες την ενθάρρυνση της παραμονής στην εργασία για τους εργαζόμενους μεγαλύτερης ηλικίας και τον περιορισμό της πρόσβασης στην πρόωγη συνταξιοδότηση, τη διασύνδεση της ηλικίας συνταξιοδότησης με το προσδόκιμο ζωής, τη θέσπιση κοινών κανόνων για άνδρες και γυναίκες και την ενθάρρυνση της ανάπτυξης των συμπληρωματικών συνταξιοδοτικών συστημάτων¹⁴.

¹³ Βλ. CEC (2012) *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*. A report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee.

¹⁴ Βλ. CEC (2010) *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*. Brussels (31/05/2010), σελ.9-15, CEC (2010) *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*. A joint report on pensions by the Economic Policy Committee (AWG), the Social Protection Committee (Indicators Sub-Group) and the Commission Services, Occasional Paper n.71/10, σελ.12-19, CEC (2012) *White paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, COM(2012), 55 final και CEC (2010) *Green Paper: towards adequate, sustainable and safe European pension systems*, SEC(2010)830

Σε εθνικό επίπεδο οι παραπάνω στόχοι επιδιώκονται μέσω της υλοποίησης θεσμικών και λειτουργικών μεταρρυθμίσεων, που περιλαμβάνουν αλλαγές στις παραμέτρους των δημόσιων διανεμητικών συστημάτων (με κύριους άξονες την αύξηση των ηλικιακών και χρονικών προϋποθέσεων συνταξιοδότησης, την ενίσχυση της διασύνδεσης παροχών-εισφορών και τη διασύνδεση της ηλικίας με το προσδόκιμο ζωής) και δομικές/παραδειγματικές αλλαγές, που αφορούν στην εισαγωγή συμπληρωματικών-κεφαλαιοποιητικών πυλώνων στα εθνικά συνταξιοδοτικά τους συστήματα και την αλλαγή της μεθόδου υπολογισμού του ποσού των συνταξιοδοτικών παροχών (μετατόπιση από συστήματα καθορισμένων παροχών σε συστήματα καθορισμένων εισφορών)¹⁵.

Στο διαδραστικό αυτό πλαίσιο εθνικού-υπερεθνικού, τα συνταξιοδοτικά συστήματα έχουν στην πλειοψηφία του υπερβεί, ως προς τη δομή και λειτουργία τους, τους παραδοσιακούς οριζόντιους διαχωρισμούς των κοινωνικοασφαλιστικών μοντέλων (Μπίσμαρκ-Μπέβεριτζ) και έχουν προσαρμοστεί στο πολυεπίπεδο-πολυαξονικό πρότυπο που έχει προταθεί και υποστηριχθεί από διεθνείς οργανισμούς (Παγκόσμια Τράπεζα, Ο.Ο.Σ.Α., Ε.Ε.)¹⁶. Και πράγματι, η δομή των σύγχρονων ευρωπαϊκών συνταξιοδοτικών συστημάτων διαρθρώνεται γύρω από τρεις πυλώνες (με επιμέρους συνήθως βαθμίδες), με τον πρώτο να περιλαμβάνει τα δημόσια συστήματα υποχρεωτικής κάλυψης (καθορισμένης παροχής ή καθορισμένης εισφοράς), τον δεύτερο να περιλαμβάνει τα επαγγελματικά συμπληρωματικά συστήματα (υποχρεωτικής ή προαιρετικής βάσης) και τον τρίτο τα ιδιωτικά συνταξιοδοτικά προγράμματα¹⁷. Στη σύγχρονη βιβλιογραφία, η βασική διάκριση των συνταξιοδοτικών συστημάτων, με κριτήριο τον βαθμό ανάπτυξης των δημόσιων συνταξιοδοτικών προγραμμάτων έναντι των επαγγελματικών και ιδιωτικών, είναι ανάμεσα στα συνταξιοδοτικά «συστήματα κοινωνικής ασφάλισης», όπου το κράτος παρέχει το μεγαλύτερο μερίδιο των συνταξιοδοτικών παροχών, κυρίως με δημόσια προγράμματα διανεμητικού τύπου και τα «συστήματα πολλαπλών πυλώνων», στα οποία ο ρόλος του κράτους περιορίζεται στην παροχή βασικών συνταξιοδοτικών παροχών, με

¹⁵ Βλ. CEC (2010) *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*, ο.π., σελ. 19-27, CEC (2010) *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*, ο.π., σελ. 15-23 και CEC (2013) *Social policy reforms for growth and cohesion: Review of recent structural reforms 2013*. A report of the Social Protection Committee, σελ. 35-44.

¹⁶ Βλ. World Bank, (1994) *Policy Research Report: Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth*, N.Y.: Oxford University Press, OECD (1998) *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris: OECD και European Commission, *Supplementary Pensions in the Single Market – A Green Paper*, COM (97)28

¹⁷ Βλ. OECD (2013) *Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators*, Paris, σελ. 119-128

ανεπτυγμένες τις συμπληρωματικές παροχές από επαγγελματικά και ιδιωτικά προγράμματα ασφαλιστικής κάλυψης¹⁸.

Η μελέτη των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις χώρες, ειδικότερα, της νότιας Ευρώπης εντάσσεται στη γενικότερη ερευνητική προσέγγιση των χωρών αυτών ως μοντέλου κοινωνικής προστασίας. Στο πλαίσιο της συγκριτικής προσέγγισης των κρατών ευημερίας και της διατύπωσης συγκριμένων ιδεοτύπων, η ενασχόληση της ακαδημαϊκής κοινότητας με τη συστηματική μελέτη του επονομαζόμενου νοτιοευρωπαϊκού προτύπου-μοντέλου κοινωνικού κράτους, αποτελεί εξέλιξη μόλις των τελευταίων δύο δεκαετιών. Κεντρικός άξονας αντιπαράθεσης μεταξύ των μελετητών αποτελεί, μέχρι σήμερα, η κατάταξη του νοτιοευρωπαϊκού προτύπου-μοντέλου είτε ως υποκατηγορίας του συντηρητικού-κορπορατιστικού, είτε ως διακριτού προτύπου κοινωνικής προστασίας¹⁹. Συγκεκριμένα, για μία ομάδα μελετητών, οι χώρες του ευρωπαϊκού νότου παρουσιάζουν κοινά χαρακτηριστικά σε επίπεδο πολιτειακών, θεσμικών και κοινωνικοοικονομικών δομών, με κυριότερα: την καθυστέρηση στην κοινωνικοοικονομική τους ανάπτυξη και τον εκδημοκρατισμό, την παράδοση του κρατικού συγκεντρωτισμού με συνύπαρξη ευρέων πελατειακών σχέσεων (ιδίως σε Ιταλία και Ελλάδα), την υποανάπτυξη και τον άνισο προσανατολισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας (υψηλό ποσοστό δημόσιων δαπανών σε συντάξεις) και την ανάπτυξη ισχυρών οικογενειακών δεσμών ως υποκατάστατο μιας ελλειμματικής κοινωνικής προστασίας²⁰. Ωστόσο, αναγνωρίζουν ότι τα βασικά χαρακτηριστικά των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στις χώρες αυτές προσιδιάζουν στα βασικά θεσμικά και δομικά χαρακτηριστικά του συντηρητικού-κορπορατιστικού προτύπου (μπισμαρκιανό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, χρηματοδοτούμενο κατά βάση από εισφορές και όχι φόρους, κατηγοριοποίηση δικαιωμάτων και χορήγηση κυρίως χρηματικών παροχών και όχι υπηρεσιών)²¹ και, κατά συνέπεια, εκλαμβάνουν το μοντέλο κοινωνικής προστασίας στις χώρες αυτές ως υποκατηγορία του ευρύτερου

¹⁸ Βλ. Bonoli, G., (2003), "Two Worlds of Pension Reform in Western Europe", *Comparative Politics*, 35(4), 99-416, Natali, D., Rhodes, M. (2003). "Welfare Regimes and Pension Reform Agendas". Paper presented at the conference "Pension Reform in Europe: Shared Problems, Sharing Solutions", LSE, 5 Dec. 2003. LSE Research Online και Natali D. (2011) *Reforming Pensions in the EU: National Policy Changes and EU Coordination*. OSE, Brussels, σελ.2-6.

¹⁹ Βλ. Arts, W. & Gelissen, J., (2002), "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report", *Journal of European Social Policy*, 12(2): 137-158 και Karamessini, M., (2008), "Continuity and change in the southern European social model", *International Labour Review*, Vol.147, No.1, σελ. 43-70.

²⁰ Βλ. Κατρούγκαλος, Σ.-Π. Γ. (2004) *Θεσμοί και Συστήματα κοινωνικής Προστασίας στο Σύγχρονο Κόσμο*. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδ. ANT. N. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ. 178-190.

²¹ Βλ. Κατρούγκαλος, Σ.-Π. Γ. (2004), ο.π., σελ. 181.

συντηρητικού-κορπορατιστικού²². Για άλλους μελετητές, τα κοινά θεσμικά και κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των χωρών του ευρωπαϊκού νότου επιτρέπουν την ένταξή τους στο επονομαζόμενο «νοτιοευρωπαϊκό ή μεσογειακό πρότυπο κοινωνικής προστασίας» ή, αλλιώς, «λατινικό άκρο του ευρωπαϊκού κράτους ευημερίας»²³. Ως ειδικότερα, δε, γνωρίσματά του έχουν αναγνωρισθεί: α) η βαρύνουσα σημασία των εισοδηματικών μεταβιβάσεων και η εσωτερική πόλωση των συστημάτων αναπλήρωσης του εισοδήματος, β) η μη ισόρροπη κατανομή της προστασίας (υπερπροστασία του κινδύνου του γήρατος), γ) η συνύπαρξη θεσμικού κατακερματισμού στη βάση του επαγγέλματος, και καθολικότητας όσον αφορά στα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης, δ) ο χαμηλός βαθμός διείδυσης του κράτους στην κοινωνική πρόνοια και η συνύπαρξη δημόσιων και μη φορέων με διαπλεκόμενο χαρακτήρα, ε) η πελατειακή συμπεριφορά και η επιλεκτικότητα στη διανομή χρηματικών επιδοτήσεων, στ) η χαμηλή αποδοτικότητα των κοινωνικών υπηρεσιών και ζ) η ανομοιόμορφη κατανομή βαρών στις επιμέρους επαγγελματικές ομάδες²⁴.

Ανεξάρτητα, ωστόσο, από τις διαφορετικές προσεγγίσεις ως προς την κατάταξη των νοτιοευρωπαϊκών χωρών ως συστημάτων κοινωνικής προστασίας, παρατηρείται κοινή προσέγγιση σε σχέση με τα χαρακτηριστικά που αποδίδονται στα συνταξιοδοτικά τους συστήματα, ως κλασσικής εκδοχής του μπισμαρκιανού ασφαλιστικού προτύπου. Ειδικότερα, δε, σε σχέση με τα συνταξιοδοτικά συστήματα της Ελλάδας και της Ιταλίας, που εμφανίζουν το μεγαλύτερο βαθμό σύγκλισης²⁵ και αποτελούν ερευνητικό αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

Από τη μία μεριά, θεσμικός κατακερματισμός, ανισότητα στους κανόνες ασφάλισης και συνταξιοδότησης και μεγάλη γενναιοδωρία των συστημάτων, ως αποτέλεσμα των

²² Βλ. Katrougalos, G., (1996), “The south European welfare model: the Greek welfare state in search of an identity”, *Journal of European Social Policy*, 6(1): 39-60, Katrougalos, G., Lazaridis, G. (2003) *Southern European Welfare States. Problems, Challenges and Prospects*. Palgrave Macmillan, σελ. 1-30 και Katrougalos, G., Lazaridis G., (2008), “The South European welfare states at the dawn of the new Millennium: Identity and problems”, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 3(1): 5-25.

²³ Ο Liebfried κάνει διάκριση ανάμεσα στο Σκανδιναβικό, το Μπισμαρκιανό, το Αγγλοσαξονικό και το καθεστώς των χωρών του «λατινικού άκρου της Ευρώπης», ενώ ο Bonoli χρησιμοποιεί τον όρο “Μεσογειακές Χώρες” για την κατάταξη των εν λόγω χωρών, με κριτήρια το μέγεθος της κοινωνικής δαπάνης ως ποσοστό Α.Ε.Π. και το ποσοστό των κοινωνικών δαπανών που χρηματοδοτείται από εισφορές. Βλ. Liebfried, S., (1992), “Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community” στο: Ferge, Z., Kolberg, J.E. (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag και Bonoli, G., (1997), “Classifying Welfare States: a Two-dimension approach”, *Journal of Social Policy*, 26(3), 351-372.

²⁴ Βλ. Ferrera, M., (1996), “The «Southern Model» of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37 και Ferrera, M. (1999). “Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη”, στο: Μανταγιάνης, Μ. (ed.), *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα, 33-63.

²⁵ Βλ. Katrougalos, G., Lazaridis, G. (2008, 2003), ο.π.

σταθερών πελατειακών σχέσεων μεταξύ πολιτικών και κοινωνικών δρώντων (κυβερνήσεις – συνδικάτα) συνιστούν τα παραδοσιακά θεσμικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά των συνταξιοδοτικών συστημάτων Ελλάδας και Ιταλίας στη διαχρονική εξέλιξή τους. Από την άλλη, τα διαρκώς διογκούμενα ελλείμματα των εν λόγω συστημάτων και το υψηλό και αυξανόμενο μερίδιο των συνταξιοδοτικών δαπανών επί του συνόλου των δημοσίων δαπανών, σε συνδυασμό και με τις δυσμενείς δημογραφικές μεταβολές στις χώρες αυτές, συνιστούν το πλέγμα των ισχυρών εσωτερικών πιέσεων, που έχουν θέσει τα συνταξιοδοτικά συστήματα των δύο χωρών σε τροχιά μεταρρυθμίσεων από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, με σκοπό τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους. Ως αποτέλεσμα, το ζήτημα των μεταρρυθμίσεων στα συνταξιοδοτικά συστήματα των δύο χωρών ανάγεται σε ζήτημα υψηλού κοινωνικού, πολιτικού και οικονομικού ενδιαφέροντος. Προσλαμβάνει, δε, μεγαλύτερο ενδιαφέρον, μέσα από την αλληλεπίδραση με τις εξωγενείς πιέσεις και δεσμεύσεις που ασκεί στις χώρες αυτές το δημοσιονομικό πλαίσιο της ONE (δημόσιο έλλειμμα μικρότερο του 3% του ΑΕΠ και δημόσιο χρέος μικρότερο του 60% του ΑΕΠ), καθώς και τις πρόσθετες ισχυρές πιέσεις που άσκησε στις εθνικές οικονομίες των δύο χωρών η πρόσφατη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση.

Στο πλαίσιο αυτό, αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελούν οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες και νομοθετικές παρεμβάσεις που έχουν συντελεστεί στα συνταξιοδοτικά συστήματα της Ελλάδας και Ιταλίας, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 μέχρι σήμερα, ως αποτέλεσμα των εσωτερικών και εξωτερικών πιέσεων που δέχονται τα συστήματα και υπαγορεύουν την αναγκαιότητα μεταρρύθμισής τους. Πιο συγκεκριμένα, αντικείμενο της εργασίας συνιστά το περιεχόμενο αυτών των μεταρρυθμιστικών νομοθετικών παρεμβάσεων, καθώς και τα αποτελέσματά τους σε επίπεδο δομικών και λειτουργικών αλλαγών των συστημάτων και κοινωνικοοικονομικών τους παραμέτρων. Η κοινή αφετηρία των συνταξιοδοτικών συστημάτων των δύο χωρών, ως προς τα εγγενή χαρακτηριστικά τους και τις κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν αποτέλεσαν κριτήριο για την επιλογή ως ερευνητικού αντικειμένου, του ιστορικού των μεταρρυθμίσεών τους σε συγκριτικό επίπεδο. Η συγκριτική, ωστόσο, προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων στα συστήματα των δύο χωρών δεν επιδιώκει να περιοριστεί απλώς στην παράθεση των κατά περίπτωση μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών και παρεμβάσεων, καθώς και των ομοιοτήτων και διαφορών τους στο σχετικό ιστορικό τους. Αντιθέτως, επιδιώκει να αναδείξει συγχρόνως και τη διαδικασία μέσα από την οποία αυτές επιχειρούνται και

υλοποιούνται, κυρίως μέσα από τη διαδραστική σχέση των εγχώριων πολιτικών και κοινωνικών δρώντων, σε συνδυασμό με τις εσωτερικές και εξωτερικές πιέσεις για μεταρρύθμιση. Η υπόθεση εργασίας είναι ότι η δυναμική των παραδοσιακών επιλεκτικών σχέσεων των πολιτικών και κοινωνικών δρώντων στις δύο χώρες (κυβερνήσεις και ισχυρά εργατικά συνδικάτα) αποτελεί, διαχρονικά, καθοριστικό παράγοντα, που είτε διευκολύνει την υλοποίηση της επιχειρούμενης μεταρρύθμισης, είτε υποχρεώνει σε απόσυρση των προσπαθειών ή σε αλλαγή της κατεύθυνσης του περιεχομένου της. Ταυτόχρονα, όμως, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο, στο πλαίσιο των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών επιπτώσεων της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης στις οικονομίες των δύο χωρών, η παραδοσιακή αυτή δυναμική εξακολουθεί να διατηρείται.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η εξέταση των ερευνητικών ζητημάτων της παρούσας εργασίας στηρίχθηκε στη συλλογή και επεξεργασία στοιχείων από την ελληνική και ξενόγλωσση επιστημονική βιβλιογραφία και αρθρογραφία, καθώς και από πρωτογενείς πηγές, που περιλαμβάνουν νόμους του Εθνικού Κοινοβουλίου, μελέτες και εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και λοιπών διεθνών οργανισμών, αναλογιστικές μελέτες και λοιπές, ηλεκτρονικές και μη, πηγές. Αξιοποιώντας τα συγκεκριμένα μεθοδολογικά εργαλεία, η εργασία στοχεύει αφενός να προσδώσει το απαιτούμενο ιστορικό, θεωρητικό, εννοιολογικό και νομοθετικό υπόβαθρο στο περιεχόμενό της, αφετέρου να συγκεντρώσει όλα τα απαραίτητα εμπειρικά και ποσοτικά στοιχεία, για την εξέταση των ερευνητικών της ζητημάτων ανά χώρα και την εξαγωγή των ζητούμενων συμπερασμάτων.

Σε ότι αφορά τη δομή της εργασίας, το κυρίως περιεχόμενό της διαρθρώνεται σε δύο επιμέρους κεφάλαια, που αντιστοιχούν στις μεταρρυθμιστικές νομοθετικές παρεμβάσεις που έχουν υλοποιηθεί στα συνταξιοδοτικά συστήματα έκαστης χώρας. Κάθε κεφάλαιο υποδιαιρείται σε υποκεφάλαια, ανά εξεταζόμενη χρονική περίοδο αναφοράς. Σε κάθε εξεταζόμενη χρονική περίοδο, η ερευνητική προσέγγιση του θέματος αναπτύσσεται σε τρία στάδια. Το πρώτο αφορά στην εξέταση του πλαισίου που υπαγορεύει τη μεταρρύθμιση και της διαδικασίας κοινωνικού διαλόγου μέσα από την οποία αυτή επιχειρείται και υλοποιείται, το δεύτερο αφορά στο καθαυτό νομοθετικό περιεχόμενο της υλοποιούμενης μεταρρύθμισης και το τρίτο αφορά στα αποτελέσματα της νομοθετικής παρέμβασης, σε δομικό, λειτουργικό και κοινωνικοοικονομικό επίπεδο. Τέλος, στα συμπεράσματα, επιχειρείται η σύνθεση των εξαγόμενων συμπερασμάτων, σε επίπεδο περιεχομένου των μεταρρυθμίσεων, διαδικασίας υλοποίησής τους και κοινωνικοοικονομικών παραμέτρων των συστημάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1 Ιστορικά στοιχεία

Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα οικοδομήθηκε στη βάση των βισμαρκιανών αρχών της επαγγελματικής τυποποίησης και η ιστορική ανάπτυξή του διαπνέεται από αποσπασματικότητα και ανορθολογικότητα, αντανακλώντας τις διαχρονικές πελατειακές-επιλεκτικές σχέσεις μεταξύ κράτους και ισχυρών επαγγελματικών ομάδων και οδηγώντας σε κατακερματισμό και ανισότητες (κανόνες ασφάλισης και συνταξιοδότησης). Ιστορικά, οι πρώτοι ασφαλιστικοί οργανισμοί ιδρύονται στα μέσα του 19^{ου} αιώνα (Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο, Μετοχικό Ταμείο Στρατού και Ναυτικού, Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων και ταμείο μεταλλευτών)²⁶ και οργανωτικά, το σύνολο σχεδόν του συνταξιοδοτικού συστήματος αντιπροσωπεύεται από ανταποδοτικά προγράμματα του πρώτου πυλώνα (κύριες και επικουρικές συντάξεις διανεμητικού τύπου, καθορισμένων παροχών), με κυριότερα αυτά για τους μισθωτούς του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, αγρότες, και ελεύθερους επαγγελματίες²⁷.

Η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα συνδέθηκε με την αποκατάσταση της δημοκρατίας και την άνοδο στην εξουσία του σοσιαλιστικού κόμματος, αλλά ευνοήθηκε και από την ίδια την πορεία ένταξης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα²⁸. Ειδικότερα, η δεκαετία του 1980 χαρακτηρίστηκε από μία ποσοτική και ποιοτική επέκταση της κοινωνικής ασφάλισης (επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης του Ι.Κ.Α. σε όλη την επικράτεια, θεσμοθέτηση της πρόσθετης ασφάλισης των αγροτών, μεγάλες αυξήσεις στις συντάξεις και, κυρίως, στις κατώτατες συντάξεις, τις

²⁶ Βλ. αναλυτικότερα: Κατρούγκαλος, Σ.-Π. Γ. (2004) *Θεσμοί και Συστήματα κοινωνικής Προστασίας στο Σύγχρονο Κόσμο*, ο.π., σελ. 229-248, Κοντιάδης, Ξ. (2004) *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ.293-324, Προβόπουλος, Γ. (1987) *Κοινωνική Ασφάλιση, μακροοικονομικές όψεις του χρηματοδοτικού προβλήματος*. Αθήνα: Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Κεφ.2 και Βενιέρης, Δ, (1995), “Το Σύστημα Κοινωνικών Ασφαλίσεων στην Ελλάδα: Ιστορική Εξερεύνηση”, *Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 10/442, σελ. 577-584.

²⁷ Έως Φεβρουάριο 2013, ο 1^{ος} πυλώνας αντιπροσώπευε το 99% του συνολικού συνταξιοδοτικού συστήματος. Πηγή: Εθνική Αναλογιστική Αρχή.

²⁸ Βλ. Sakellariopoulos, Th. and Angelaki, M. (2007) “The politics of pension reform in South European welfare states”, στο: J. Van Langendonck (ed.) *The Right to Social Security*, Antwerp, Intersentia: 121-141 και Carrera, L., Angelaki, M., Carolo, D., (2010), “Political Competition and Societal Veto Players. The Politics of Pension Reform in Southern Europe”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, No 1, 5-31

οποίες ελάμβανε το 70% των δικαιούχων του ΙΚΑ ανεξαρτήτως εισφορών)²⁹ και μία σημαντική αύξηση των κοινωνικών δαπανών και, ιδίως, των δαπανών για συντάξεις, σε βαθμό όμως υπέρμετρο των πραγματικών δυνατοτήτων της εθνικής οικονομίας, υπονομεύοντας τη μακροπρόθεσμη προοπτική βιωσιμότητας του συστήματος³⁰. Στο ξεκίνημα της δεκαετίας του 1990, το επίπεδο της συνολικής κοινωνικής δαπάνης ως ποσοστό του ΑΕΠ αντιστοιχούσε ήδη στο 21,6% (το αντίστοιχο ποσοστό της ΕΕ-12 ήταν 26,4%), με το επίπεδο, μόνο, των συνταξιοδοτικών δαπανών να αγγίζει το 15% ΑΕΠ. Συγχρόνως, η διεύρυνση των ελλειμμάτων των μεγαλύτερων ασφαλιστικών φορέων δημιουργούσε σοβαρό πρόβλημα ρευστότητας και βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος (στα τέλη του 1990, τα ελλείμματα των Ι.Κ.Α., Ο.Γ.Α., Ν.Α.Τ. και συντάξεων του δημοσίου, ξεπέρασαν το 9,3% του Α.Ε.Π., σε σχέση με το 6,6% που ήταν το 1985)³¹. Οι εξελίξεις αυτές, σε συνδυασμό και με το διογκούμενο πρόβλημα της δημογραφικής γήρανσης (στις αρχές της δεκαετίας 1990, ο δείκτης δημογραφικής εξάρτησης έφθανε στο 20,5%)³², συγκροτούσαν ένα ισχυρό πλαίσιο εσωτερικών κινήτρων για μεταρρύθμιση. Η ώθηση για μεταρρύθμιση ισχυροποιήθηκε στη συνέχεια και από την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, μέσα από τους δημοσιονομικούς περιορισμούς που επέβαλε στη χώρα, η προσπάθειά της για τήρηση των κριτηρίων ένταξης στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση³³.

3.2 Περίοδος 1990-1992

Οι πρώτες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα της χώρας προσπάθειες συντελέστηκαν την περίοδο 1990-1992, μετά την οριακή άνοδο στην εξουσία της Νέας Δημοκρατίας (Ν.Δ.), μέσα σε συνθήκες δριμεούς οικονομικής κρίσης. Είναι ενδεικτικό ότι το 1990, οι δανειακές ανάγκες του κράτους αντιστοιχούσαν στο 19% του Α.Ε.Π., με τις δαπάνες για πληρωμή συντάξεων να ανέρχονται στο 15% του Α.Ε.Π.. Το δημόσιο έλλειμμα αντιστοιχούσε στο 13,4% ΑΕΠ, το δημόσιο χρέος υπερέβαινε το 110% ΑΕΠ, ενώ αναδύονταν φόβοι ότι το κράτος θα αδυνατούσε να

²⁹ Βλ. Αθανασίου, Λ., Ζερβού, Φ., Κώτση, Α. (2009) *Οικονομική και Δημογραφική Βιωσιμότητα του Κοινωνικοασφαλιστικού Συστήματος*. Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Εκθέσεις: 57, Αθήνα, σελ. 37-41 και Ζερβού, Φ. (2009), ο.π., σελ. 46-48.

³⁰ Βλ. Guillen, A. and Matsaganis, M., (2000), "Testing the «social dumping» hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years", *Journal of European Social Policy*, 10(2): 120-145 και Katrougalos, G., (1996), ο.π.

³¹ Βλ. Βενιέρης, Δ, (1995), ο.π.

³² Eurostat

³³ Βλ. Featherstone, K., (2005), "«Soft» coordination meets «hard» politics: The European Union and pension reform in Greece", *Journal of European Public Policy*, 12(4): 733-750.

καταβάλλει μισθούς και συντάξεις στους υπαλλήλους του δημοσίου³⁴. Στο πλαίσιο αυτό, η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος αποτέλεσε βασική κυβερνητική προτεραιότητα, στο πλαίσιο της προσπάθειας μείωσης των δημόσιων δαπανών και τιθάσευσης των ελλειμμάτων. Συγχρόνως, η υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων και μέτρων λιτότητας αποτελούσε και όρο του Προγράμματος Σταθερότητας, που είχε σχεδιάσει η ελληνική κυβέρνηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προκειμένου για τη χορήγηση του νέου δανείου, που είχε αιτηθεί η χώρα τον Ιανουάριο του 1991, για τη στήριξη του ελληνικού ισοζυγίου πληρωμών. Οι αρχικοί κυβερνητικοί σχεδιασμοί περιελάμβαναν την εισαγωγή δομικών αλλαγών, προς την κατεύθυνση της δημιουργίας συστήματος τριών πυλώνων και αλλαγής του διανεμητικού συστήματος καθορισμένων παροχών³⁵. Στο πλαίσιο έναρξης του κοινωνικού διαλόγου και προώθησης της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, συγκροτήθηκε ειδική «Επιτροπή για τη Μελέτη του Ασφαλιστικού» (Επιτροπή Φακιολά), με έργο την υποβολή προτάσεων για μεταρρύθμιση και συμμετοχή εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων. Τα γεγονότα, ωστόσο, που επακολούθησαν δεν ευνόησαν την επιτυχή έκβαση της διαδικασίας. Η Έκθεση της Επιτροπής (η οποία εστίαζε στην οικονομική διάσταση του προβλήματος και πρότεινε ως άξονα παρέμβασης της πλευρά των δαπανών, μέσω περιορισμού των παροχών και αύξηση των εισφορών και ορίων ηλικίας) αμφισβητήθηκε ως προς την αξιοπιστία της από τα συνδικάτα (είχε προηγηθεί η αποχώρησή τους από την Επιτροπή), με το επιχείρημα της βεβιασμένης επεξεργασίας και απουσίας σχετικών αναλογιστικών μελετών. Ειδικότερα, η Έκθεση θεωρήθηκε προσχηματική, για την επιβολή προειλημμένων επαχθών μεταρρυθμιστικών μέτρων και ακολούθησε η κατάθεση ξεχωριστού δικού τους πορίσματος, με έμφαση στην πλευρά της τόνωσης των εσόδων (μέσω αύξησης της κρατικής χρηματοδότησης και αντιμετώπισης της εισφοροδιαφυγής) και τη διατήρηση του υφιστάμενου δημόσιου κοινωνικού χαρακτήρα του συστήματος³⁶. Η δημοσιοποίηση, στη συνέχεια, της ειδικής Έκθεσης του ΔΝΤ για το σύστημα της χώρας (που προέβλεπε αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών από το 15,1% το 1992 στο 34,2% του ΑΕΠ το 2050, ενόψει και των επιπτώσεων των

³⁴ Βλ. Featherstone, K., Papadimitriou (2008) *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*. Palgrave Macmillan, σελ. 121-165 και Guillen, A. and Matsaganis, M., (2000), ο.π.

³⁵ Βλ. Σακελλαρόπουλος, Θ., Οικονόμου, Χ., (2006), “Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004”, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1(1): 5-36

³⁶ Βλ. Featherstone, K., Papadimitriou (2008), ο.π.

δυσμενών δημογραφικών εξελίξεων)³⁷ δεν μετέβαλε το κλίμα μεταξύ κυβέρνησης και συνδικάτων, τα οποία αποχώρησαν οριστικά από τον κοινωνικό διάλογο³⁸. Υπό την πίεση του μεγέθους και της έντασης των απεργιακών κινητοποιήσεων, που οργανώθηκαν, πανελλαδικά, σε ιδιωτικό (ΓΣΕΕ) και δημόσιο (ΑΔΕΔΥ) τομέα, η κυβέρνηση υποχώρησε από τους αρχικούς της σχεδιασμούς. Στο πλαίσιο αποφυγής του συνεπαγόμενου πολιτικού κόστους, με δεδομένη και την οριακή κυβερνητική της πλειοψηφία και τις αντιπολιτευτικές και εσωκομματικές ακόμα αντιθέσεις, επέλεξε να διατηρήσει την υφιστάμενη δομή του συστήματος και να μετακυλήσει το βάρος των αλλαγών στις μελλοντικές γενιές, αφήνοντας άθικτα τα συμφέροντα των πλέον ισχυρών ομάδων, μέσα από την πρόβλεψη σχετικών εξαιρέσεων (εργαζόμενοι στη ΔΕΗ, στις υπό κρατική ιδιοκτησία τράπεζες, καθώς και ασφαλισμένοι στα επονομαζόμενα «ευγενή ταμεία» μηχανικών, γιατρών και δικηγόρων)³⁹. Η υποχώρηση αυτή κατέστησε δυνατή τη σύναψη συμφωνίας με τα συνδικάτα και, τελικά, την υλοποίηση της μεταρρύθμισης⁴⁰.

Ειδικότερα, ως προς το περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων της περιόδου, με τους διαδοχικούς νόμους 1902/1990, 1976/1991 και 2084/1992⁴¹ επιχειρήθηκε η διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος, μέσα από τη θεσμοθέτηση παραμετρικών αλλαγών, εισπρακτικού/ταμειακού κυρίως χαρακτήρα, που όμως δεν απέβλεπαν στην αναδιάρθρωση του τρόπου οργάνωσης και χρηματοδότησης του συστήματος. Οι βασικές αλλαγές που εισήχθησαν συνίστανται σε:

- α) αυστηροποίηση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης (αύξηση ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης για τους μετά την 01.01.1983 ασφαλισμένους των ειδικών ταμείων ασφάλισης μισθωτών, αύξηση ελάχιστου χρόνου ασφάλισης για συνταξιοδότηση από 4.050 ημέρες ασφάλισης (ή 13,5 έτη) σε 4.500 ημέρες (ή 15 έτη), κατάργηση δυνατότητας συνταξιοδότησης με 15 έτη ασφάλισης χωρίς όριο ηλικίας),
- β) αύξηση ασφαλιστικών εισφορών και καθιέρωση ποσοστού εισφοράς για τους δημοσίους υπαλλήλους (για τους μετά την 01.01.1990 προσληφθέντες),
- γ) αλλαγές στον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων (συντάξιμες αποδοχές), καθώς και στον τρόπο αναπροσαρμογής τους (αναπροσαρμογή με βάση το ποσοστό αύξησης των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων),

³⁷ Βλ. IMF (1992) *Greece: Pension Reform*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund

³⁸ Βλ. Featherstone, K., (2005), ο.π., σελ.742

³⁹ Βλ. Matsaganis, M., (2002), "Yet another piece of pension reform in Greece", *South European Society and Politics*, 7(3): 109-122.

⁴⁰ Βλ. Sakellariopoulos, Th. and Angelaki, M. (2007), ο.π.

⁴¹ Βλ. Φ.Ε.Κ. Α'138/17.10.1990, Α'184/04.12.1991 και Α'165/07.10.1992, αντίστοιχα.

δ) αυστηροποίηση των κανόνων λήψης των συντάξεων αναπηρίας (θέσπιση Κανονισμού απόδοσης ποσοστού αναπηρίας) και, κυρίως,

ε) θέσπιση ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου ασφάλισης και συνταξιοδότησης για τους εισερχόμενους στην ασφάλιση από 01.01.1993 και εφεξής, λιγότερο γενναιοδωρου, αλλά με τριμερή χρηματοδότηση (ειδικότερα, με το ν.2084/1992 θεσπίστηκε η διάκριση μεταξύ «παλαιών» και «νέων» ασφαλισμένων, με κριτήριο την υπαγωγή τους στην ασφάλιση για πρώτη φορά μέχρι 31.12.1992 ή μετά την 01.01.1993 αντίστοιχα. Το καθεστώς για τους «νέους» ασφαλισμένους προέβλεψε κοινό όριο ηλικίας για συνταξιοδότηση (65^ο έτος), για άνδρες και γυναίκες, μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης -λόγος κύριας σύνταξης/τελευταίου μισθού- από 80% σε 60%, υψηλότερες εισφορές και τριμερή χρηματοδότηση, σε αναλογία 2/9 για τον εργαζόμενο, 4/9 για τον εργοδότη και 3/9 για το κράτος).

Συνολικά, οι ρυθμίσεις της περιόδου 1990-1992, παρά την έκταση των αλλαγών που εισήγαγαν, πέτυχαν τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς του μόνο βραχυπρόθεσμα (για είκοσι περίπου έτη), με το μέγεθος της συνταξιοδοτικής δαπάνης να εκτιμάται να ανέλθει από το 12% ΑΕΠ το 1997 στο 23% ΑΕΠ το 2050⁴². Το βάρος της διασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος ουσιαστικά μεταφέρθηκε στις νεότερες γενεές (διαγενεακή ανισότητα), ενώ διατηρήθηκαν οι βασικές διαρθρωτικές αδυναμίες του, όπως ο οργανωτικός κατακερματισμός και η ανισότητα των παροχών⁴³.

3.3 Περίοδος 1997-2009

Οι επόμενες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες του συνταξιοδοτικού συστήματος αναλαμβάνονται την περίοδο 1997-2002, από τη σοσιαλιστική, πλέον, κυβέρνηση, με επιστέγασμα τους νόμους 2676/1999 και 3029/2002⁴⁴. Η κυβέρνηση Παπανδρέου (1993-1996), μολονότι προεκλογικά είχε δεσμευτεί για κατάργηση των νόμων της περιόδου 1990-1992, μετέθεσε τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού για το μέλλον, μετά από κοινωνικό διάλογο⁴⁵. Η μεταρρύθμιση του συστήματος αποτέλεσε βασική πολιτική προτεραιότητα ουσιαστικά από το 1996 και μετά (μετά την ανάληψη της εξουσίας από

⁴² Βλ. OECD (1997) *Economic Surveys: Greece*, Paris, OECD.

⁴³ Βλ. Πετρόγλου, Α., (2001), "Η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης", *Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 4/508, σελ. 241-251.

⁴⁴ Φ.Ε.Κ. Α'1/05.01.1999 και Α'160/11.07.2002 αντίστοιχα.

⁴⁵ Βλ. Matsaganis, M., (2003), "Muddling Through: Trials and Tribulations of Social Security in Greece", *EUI Working Paper SPS No. 2003/10*, European University Institute, Florence, 18-23.

τον Κ. Σημίτη και την εδραίωση της θέσης του στο εσωτερικό του ΠΑ.ΣΟ.Κ.)⁴⁶ και εντάχθηκε στην εκσυγχρονιστική μεταρρυθμιστική ατζέντα της χώρας (μαζί με τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας), ως συστατικό στοιχείο της προσπάθειας για ένταξη στην ευρωζώνη και τήρηση των σχετικών κριτηρίων⁴⁷, υπό την πίεση και επαναλαμβανόμενων συστάσεων διεθνών οργανισμών (πρόβλεψη για αύξηση, κατά τη χρονική περίοδο 2000-2050, του δείκτη δημογραφικής εξάρτησης από 26% σε 54% και των δημόσιων συνταξιοδοτικών δαπανών από 12,6% ΑΕΠ σε 24,8% ΑΕΠ)⁴⁸.

Χαρακτηριστικό της περιόδου ήταν ο ευρύς κοινωνικός, πολιτικός και επιστημονικός διάλογος ως προς το χαρακτήρα της μεταρρύθμισης, στο πλαίσιο του οποίου, η κυβερνητική προσέγγιση εστίαζε, σταθερά, στην ανάγκη επίτευξης δημοσιονομικής σταθερότητας και διασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος, ενώ η προσέγγιση των συνδικάτων στην ενίσχυση και διασφάλιση της επάρκειας των παροχών⁴⁹. Αφετηρία υπήρξε η έκθεση της ειδικής Επιτροπής, που συγκροτήθηκε «για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής» (Επιτροπή Σπράου), το 1997, για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, η οποία τόνιζε τις ενδογενείς και εξωγενείς πιέσεις του συστήματος (κατάτμηση και ωρίμανση του συστήματος, υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης, γήρανση πληθυσμού, επίδραση ανεργίας, πλαίσιο Ο.Ν.Ε.) και προέβλεπε τη βιωσιμότητά του μέχρι το 2010. Η Έκθεση, παρόλο που περιοριζόταν στην περιγραφή του προβλήματος, χωρίς να υιοθετεί συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής, προτείνοντας μόνο εναλλακτικές δυνατότητες και μολονότι δεν διέφερε ως προς τα συμπεράσματα, από την Έκθεση του ΟΟΣΑ, το ίδιο έτος, για το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα (που προέβλεπε αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών από 12% ΑΕΠ το 1997 σε 23% ΑΕΠ το 2050)⁵⁰, απορρίφθηκε, συνολικά, από κοινή γνώμη, κόμματα και συνδικάτα (θεωρώντας ότι προμηνύει επώδυνες μεταρρυθμίσεις), εξαναγκάζοντας την κυβέρνηση στην τήρηση αποστάσεων και την αναβολή της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας⁵¹. Η διαδικασία έλαβε νέα ώθηση μετά την επανεκλογή του σοσιαλιστικού κόμματος το 2000 και τη δημοσιοποίηση της αναλογιστικής μελέτης του «Τμήματος

⁴⁶ Το διάστημα από την εκλογική αναμέτρηση του 1993 και μέχρι την ψήφιση των νόμων 1999-2002, οι μόνες θεσμικές παρεμβάσεις συνίστανται στη σύσταση του κλάδου κύριας ασφάλισης αγροτών με το ν.2458/1997 και τη μετατροπή του σε ανταποδοτικό πλέον ταμείο, καθώς και τη θεσμοθέτηση του Επιδόματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (Ε.Κ.Α.Σ.), με το ν.2434/1996, ως ειδικής μη ανταποδοτικής παροχής για την ενίσχυση του εισοδήματος των χαμηλοσυνταξιούχων.

⁴⁷ Βλ. Tinios, P., (2005), "Pension Reform in Greece: «Reform by Instalments» - A Blocked Process", *West European Politics*, 28(2): 402-419 και Sakellariopoulos, Th. and Angelaki, M. (2007), ο.π.

⁴⁸ Βλ. Carrera, L., Angelaki, M., Carolo, D., (2010), ο.π.

⁴⁹ Βλ. Σακελλαρόπουλος, Θ., Οικονόμου, Χ., (2006), ο.π.

⁵⁰ Βλ. OECD (1997) *Economic Surveys: Greece*, Paris, OECD.

⁵¹ Βλ. Matsaganis, M., (2002), ο.π. και Tinios, P., (2005), ο.π.

του Κυβερνητικού Αναλογιστή της Βρετανίας», στις αρχές του 2001, που είχε ζητηθεί από την ίδια την ελληνική κυβέρνηση, για τη μελέτη των οικονομικών προοπτικών του συστήματος και με σκοπό να προσδώσει τεχνοκρατική αξιοπιστία στους επικείμενους μεταρρυθμιστικούς σχεδιασμούς της⁵² (η μελέτη εξέταζε, ειδικότερα, τις δημογραφικές εξελίξεις και τις επιπτώσεις στη χρηματοδότηση του συστήματος, ενώ παρουσίαζε και την αναλογιστική επίδραση διαφόρων σεναρίων παραμετρικών αλλαγών στην εξέλιξη του ελλείμματος του συστήματος)⁵³. Από την πλευρά τους, τα συνδικάτα, σε μία προσπάθεια να προλάβουν τις εξελίξεις και σε συνθήκες αμοιβαίας καχυποψίας⁵⁴, δημοσίευσαν δική τους αναλογιστική μελέτη (Έκθεση ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ για το ελληνικό σύστημα)⁵⁵, η οποία δεν διέφερε ως προς αναλογιστικά συμπεράσματα (πολλαπλασιασμός του ελλείμματος του συστήματος από το 2010 και εφεξής). Σε αντίθεση, όμως, με την έκθεση των βρετανών, που εστίαζε στις δημογραφικές επιπτώσεις και στην οικονομική διάσταση του προβλήματος, οι προτάσεις των συνδικάτων προέκριναν ως επιλογή παρέμβασης, τη μείωση της ανεργίας και της ανασφάλιστης εργασίας, την καλύτερη αξιοποίηση των αποθεματικών των ταμείων και την επέκταση της κρατικής χρηματοδότησης, ενώ απέρριπταν, παντελώς, την ιδέα της ένταξης της ιδιωτικής ασφάλισης σε διακριτό πυλώνα της κοινωνικής ασφάλισης⁵⁶. Τον Απρίλιο 2001, παρουσιάστηκαν οι επίσημες κυβερνητικές προτάσεις (προτάσεις Γιαννίτση)⁵⁷, ως βάση διαλόγου για τη μεταρρύθμιση του συστήματος (χωρίς συμμετοχή στην επεξεργασία τους, λοιπών κυβερνητικών στελεχών, πέραν του στενού κύκλου του Υπουργού Εργασίας)⁵⁸, οι οποίες προέβλεπαν: α) αύξηση του γενικού ορίου ηλικίας για όλους στο 65^ο έτος και του απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης για συνταξιοδότηση χωρίς όριο ηλικίας στα 40 έτη, β) μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης στο 60% του τελευταίου μισθού, γ) ενίσχυση της διασύνδεσης παροχών-εισφορών, μέσω διεύρυνσης της περιόδου αναφοράς των συνταξίμων αποδοχών για τον υπολογισμό της σύνταξης (δέκα καλύτερα έτη από τα δεκαπέντε τελευταία), δ) κατάργηση της πρόωρης συνταξιοδότησης για τις μητέρες ανηλίκων παιδιών και,

⁵² Βλ. Matsaganis, M., (2003, 2002), ο.π.

⁵³ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2001) *Αναλογιστική Ανασκόπηση του Ελληνικού Ασφαλιστικού Συστήματος. Έκθεση του Τμήματος του Κυβερνητικού Αναλογιστή (TKA) του Ηνωμένου Βασιλείου.*

⁵⁴ Βλ. Featherstone, K., Papadimitriou (2008), ο.π.

⁵⁵ Βλ. Ρομπόλης, Σ., Ρωμανιάς, Γ., Μαργιός, Β. (2001) *Αναλογιστική Μελέτη του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα. Δέσμη προτάσεων.* ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ

⁵⁶ Βλ. EIROnline: “GSEE sets out social security position and proposals” (28-06-2001).

⁵⁷ Βλ. αναλυτικότερα: Γιαννίτσης, Τ. (2007) *Το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μία διέξοδος.* Αθήνα: Εκδ. ΠΟΛΙΣ, σελ. 131-159

⁵⁸ Βλ. Sakellaropoulos, Th. and Angelaki, M. (2007), ο.π.

εναλλακτικά, επιδότηση χρόνου ασφάλισης για κάθε παιδί, ε) αύξηση της κατώτατης σύνταξης, αλλά με έλεγχο πόρων και στ) οργανωτική αναδιάρθρωση του συστήματος (οκτώ μόνο ταμεία κύριας ασφάλισης και διοικητική ενσωμάτωση σε αυτά όλων των επικουρικών ταμείων). Οι προτάσεις διατηρούσαν το δημόσιο διανεμητικό, καθορισμένων παροχών, χαρακτήρα του συστήματος, λαμβάνοντας, όμως, μέτρα για τη βιωσιμότητά του (υπολογιζόταν η διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος για επιπλέον 20-25 έτη, καθώς και εξοικονόμηση ύψους 60 δις ευρώ ή μείωση του αναλογιστικού ελλείμματος του συστήματος κατά 17,5%, στα επόμενα 50 έτη)⁵⁹. Θεωρήθηκαν, ωστόσο, επαχθείς και αντικοινωνικές από συνδικάτα και κοινή γνώμη, με βασικά σημεία αντιπαράθεσης την προβλεπόμενη αύξηση του γενικού ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης και τη μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης. Υπό το βάρος των εκτεταμένων απεργιακών κινητοποιήσεων⁶⁰ και της οξείας πολιτικής αντιπαράθεσης (από όλα τα κόμματα της αντιπολίτευσης, που χαρακτήριζαν τις προτάσεις είτε ως ανεύθυνες και ανεπαρκείς είτε ως νεοφιλελεύθερες, αλλά και εσωκομματικά, λόγω του συνεπαγόμενου πολιτικού κόστους)⁶¹, η κυβέρνηση υποχρεώθηκε σε απόσυρση των αρχικών της προτάσεων. Υιοθετώντας μία συναινετική πλέον και ήπια προσέγγιση στη μεταρρυθμιστική διαδικασία⁶² (κατόπιν ανασχηματισμού τον Οκτώβριο 2001), κάλεσε τους κοινωνικούς εταίρους σε νέο κύκλο διαλόγου. Στόχος ήταν η ανάκτηση της εμπιστοσύνης των συνδικάτων και της κοινής γνώμης, αποδεικνύοντας, ταυτόχρονα, στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τους διεθνείς οργανισμούς την ετοιμότητά της για ανάληψη μεταρρυθμίσεων⁶³. Η επιλογή της έμφασης, αυτή τη φορά, στην επάρκεια των παροχών εξασφάλισε τη συναίνεση των συνδικάτων και την υλοποίηση της μεταρρύθμισης⁶⁴.

Ειδικότερα, ως προς το περιεχόμενό τους, οι νομοθετικές παρεμβάσεις της περιόδου επέφεραν τις πρώτες διαρθρωτικές μεταβολές στο συνταξιοδοτικό σύστημα. Με το ν.2676/1999 επήλθαν οι πρώτες οργανωτικές μεταβολές, μέσα από την πρόβλεψη

⁵⁹ Βλ. EIROnline: “Government issues controversial social security proposals” (28-04-2001) και Matsaganis, M., (2004), “A Tale of Recurrent Policy Failure? Tackling retirement pensions in Greece”, *URGE Working Paper 3/2004*.

⁶⁰ Με το ποσοστό συμμετοχής, σε ορισμένους κλάδους (τράπεζες, ΔΕΚΟ), να αγγίζει το 100%. Βλ. EIROnline, “24-hour general strike over social security reform”, 28th May 2001.

⁶¹ Βλ. Matsaganis, M., (2004), ο.π.

⁶² Βλ. Featherstone, K., (2005), ο.π.

⁶³ Βλ. Sakellaropoulos, Th. and Angelaki, M. (2007), ο.π.

⁶⁴ Βλ. Σακελλαρόπουλος, Θ., Οικονόμου, Χ., (2006), ο.π.

ενοποιήσεων, συγχωνεύσεων και καταργήσεων υφιστάμενων οργανισμών⁶⁵, ενώ με το ν.3029/2002 υιοθετήθηκαν περαιτέρω οργανωτικές και λειτουργικές ρυθμίσεις, που προέβλεψαν:

α) Ένταξη μέχρι το 2008, των ειδικών ταμείων κύριας ασφάλισης μισθωτών στο Ι.Κ.Α.⁶⁶ και οργανωτικό και λειτουργικό διαχωρισμό της κύριας και επικουρικής ασφάλισης μισθωτών (σύσταση Ε.Τ.Ε.Α.Μ.),

β) εναρμόνιση κανόνων και προϋποθέσεων συνταξιοδότησης μεταξύ παλαιών και νέων ασφαλισμένων (συνταξιοδότηση με 37 έτη ασφάλισης χωρίς όριο ηλικίας και συνταξιοδότηση με 35 έτη ασφάλισης στο 58^ο έτος της ηλικίας, σταδιακή σύγκλιση των ποσών των κατωτάτων συντάξεων και των ποσοστών αναπλήρωσης),

γ) ενίσχυση της διασύνδεσης εισφορών-παροχών, μέσω διεύρυνσης της περιόδου αναφοράς των συνταξίμων αποδοχών για τον υπολογισμό της σύνταξης (μέσες συντάξιμες αποδοχές των πέντε καλύτερων ετών από τα δέκα τελευταία πριν τη συνταξιοδότηση),

δ) διαμόρφωση κανόνα κρατικής χρηματοδότησης για τη διασφάλιση της οικονομικής λειτουργίας του Ι.Κ.Α. έως το 2032 (ετήσια κρατική χρηματοδότηση ύψους 1% επί του ετήσιου Α.Ε.Π.),

ε) θέσπιση του θεσμικού πλαισίου για την ίδρυση και λειτουργία των ταμείων συμπληρωματικής-επαγγελματικής ασφάλισης στη χώρα (2^{ος} πυλώνας) και

στ) ίδρυση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής.

Συνολικά, οι ρυθμίσεις της περιόδου αποτέλεσαν μία συμβιβαστική παρέμβαση με άξονες την επάρκεια των παροχών, τη βιωσιμότητα του συστήματος και την οργανωτική αναδιάρθρωση. Το καινοτόμο στοιχείο υπήρξε η εισαγωγή του θεσμού της επαγγελματικής ασφάλισης, που αποτέλεσε ένα πρώτο βήμα για τη μετάβαση προς ένα πολυεπίπεδο σύστημα, κατά το πρότυπο λοιπών ευρωπαϊκών χωρών⁶⁷. Σημαντική αξιολογείται, επίσης, η μείωση των διαγενεακών ανισοτήτων, μέσω των ρυθμίσεων εναρμόνισης των κανόνων και προϋποθέσεων συνταξιοδότησης. Σε επίπεδο, ωστόσο, μείωσης ενδογενεακών ανισοτήτων και κατακερματισμού και ενίσχυσης της προοπτικής βιωσιμότητας του συστήματος, τα αποτελέσματα κρίνονται μετριοπαθή. Η

⁶⁵ Σύσταση Ο.Α.Ε.Ε. και ένταξη στο νέο Οργανισμό του Τ.Ε.Β.Ε., Τ.Α.Ε. και Τ.Σ.Α., σύσταση του Τ.Ε.Α.Δ.Υ. και ένταξη σε αυτό 12 Ταμείων Αρωγής Δημοσίων Υπαλλήλων και, τέλος, συγχώνευση στο Ι.Κ.Α.-Τ.Ε.Α.Μ. λοιπών υφιστάμενων επικουρικών ταμείων.

⁶⁶ Εφεξής μετονομαζόμενο σε Ι.Κ.Α. – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών

⁶⁷ Βλ. Sotiropoulos, D., (2004), "The EU's impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper?", *Journal of European Social Policy*, 14(3): 267-284.

ένταξη στο ΙΚΑ των ειδικών ταμείων προβλέφθηκε σε προαιρετική βάση⁶⁸, με τους ήδη ασφαλισμένους να διατηρούν το προϋφιστάμενο προνομιακό τους καθεστώς, ενώ, συγχρόνως, η μεταρρύθμιση συνεπαγόταν αυξημένο κόστος, καθώς περίπου ένα εκατομμύριο ασφαλισμένοι θα συνταξιοδοτούνταν, πλέον, σε μικρότερα όρια ηλικίας⁶⁹. Ως αποτέλεσμα, η ανάγκη λήψης πρόσθετων μέτρων για διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του συστήματος εξακολουθούσε να τονίζεται στην κοινή έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Συμβουλίου, το 2003, με τους υπολογισμούς των κοινωνικοοικονομικών δεικτών να προμηνύουν για τη χώρα το δυσμενέστερο ασφαλιστικό σενάριο μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών (ποσοστό απασχόλησης 55,4% επί του εργατικού δυναμικού με αντίστοιχο ποσοστό 64,1% στην ΕΕ-15, πρόβλεψη για αύξηση έως το 2050, του δείκτη δημογραφικής εξάρτησης στο 54% με αντίστοιχο ποσοστό 49% στην ΕΕ-15 και της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης στο 24,8% με αντίστοιχο ποσοστό 13,3% στην ΕΕ-15)⁷⁰. Σε δυσοίωνα συμπεράσματα κατέληγε και η αναλογιστική μελέτη της ΔΟΕ, το 2007⁷¹, που είχε ανατεθεί από την ελληνική κυβέρνηση και προέβλεπε τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ΙΚΑ μόνο μέχρι το 2030 και μόνον εφόσον το κράτος κατέβαλε στο ταμείο τις καθυστερούμενες οφειλές του και τις μελλοντικές υποχρεώσεις του. Ομοίως, η αναλογιστική μελέτη του ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ το ίδιο έτος⁷², προέβλεπε τη βιωσιμότητα του ΙΚΑ μέχρι το 2024-2026 (αναλόγως αναλογιστικού σεναρίου) και υπό την προϋπόθεση της πλήρους ανταπόκρισης του κράτους στις υποχρεώσεις του, ενώ, μετέπειτα, προέβλεπε τη σώρευση του ελλείμματος.

Παρόλα αυτά, η περίοδος που επακολούθησε της κυβερνητικής θητείας της Ν.Δ. (2004-2009), χαρακτηρίστηκε μάλλον από απροθυμία για ουσιαστική παρέμβαση, μολοντί ο κοινωνικός διάλογος για το ασφαλιστικό είχε συχνά εξαγγελθεί⁷³. Εξαίρεση αποτέλεσε η απόπειρα ένταξης στο ΙΚΑ των ασφαλιστικών ταμείων των τραπεζοϋπαλλήλων⁷⁴ και η ψήφιση του ν.3655/2008, που προέβλεπε περαιτέρω ενοποιήσεις και συγχωνεύσεις

⁶⁸ Απαιτούνταν προηγούμενες αποφάσεις των ΔΣ των ταμείων και έκδοση σχετικής Υ.Α.

⁶⁹ Βλ. Ματσαγγάνης, Μ. (2011) *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς. Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*. Αθήνα: Εκδ. Κριτική, σελ.38

⁷⁰ Βλ. Council EU (2003) *Joint Report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions*, Brussels, 3/2003

⁷¹ Βλ. ILO (International Financial and Actuarial Service, Social Security Department), *Actuarial Projection Results of the National Pension Schemes of IKA and OGA as of 31 December 2005*, ILO, Geneva, 2007.

⁷² Βλ. Ρομπόλης, Σ., Ρωμανιάς, Γ., Μαργιός, Β., Χατζηβασιλόγλου, Ι. (2007) *Αναλογιστική Μελέτη ΙΚΑ-ΕΤΑΜ*, Αθήνα, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ

⁷³ Βλ. Featherstone, K., Papadimitriou (2008), ο.π., σελ. 159.

⁷⁴ Η απόπειρα οδήγησε την κυβέρνηση σε ευθεία ρήξη με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις των τραπεζοϋπαλλήλων και η ένταξη προβλέφθηκε σε προαιρετική βάση. Βλ.ν.3371/2005 (ΦΕΚ Α'178)

ασφαλιστικών οργανισμών⁷⁵. Η τελευταία αυτή νομοθετική παρέμβαση οδήγησε σε σημαντική μείωση του οργανωτικού κατακερματισμού του 1^{ου} πυλώνα του συστήματος (μείωση του αριθμού των φορέων από περίπου 130 σε 13)⁷⁶, ωστόσο, σε επίπεδο μείωσης ενδογενεακών ανισοτήτων η συμβολή ήταν πενιχρή, καθώς ο νόμος προέβλεψε για τους ήδη ασφαλισμένους των εντασσόμενων ταμείων, τη διατήρηση του προηγούμενου προνομιακού τους καθεστώτος (προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και υπολογισμός ποσού σύνταξης).

Κατά τα λοιπά, η περίοδος μέχρι το 2010, οπότε και ξεκινά ο τελευταίος κύκλος μεταρρυθμίσεων στη χώρα, ολοκληρώνεται με την καταδικαστική απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (26/03/09, υπόθεση C-559/07), κατόπιν προσφυγής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ελλάδας, για την ύπαρξη διακρίσεων στα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών στο δημόσιο τομέα, υποχρεώνοντας τη χώρα σε εξίσωσή τους⁷⁷.

3.4 Περίοδος 2010 έως σήμερα

Την περίοδο 2010 έως σήμερα λαμβάνει χώρα ο τελευταίος και σημαντικότερος κύκλος μεταρρυθμίσεων του συστήματος, με την σχέση ανάμεσα στην οικονομική ύφεση που βιώνει η χώρα από το έτος 2009 (ως απότοκος της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης που ήταν ήδη σε εξέλιξη από το Φθινόπωρο του 2008) και το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης να παρουσιάζεται αμφίδρομη⁷⁸. Η αδυναμία υλοποίησης από τις προηγούμενες κυβερνήσεις διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων συνέβαλε στη συσσώρευση διαχρονικών προκλήσεων και τη διόγκωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων (προβλεπόμενη αύξηση των δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης από 11,7% ΑΕΠ το 2007, σε 24,1% ΑΕΠ το 2060, με τα αντίστοιχα ποσοστά στην ΕΕ-27 να είναι 10,1% και 12,5%)⁷⁹. Ενώ η κρίση και οι επιπτώσεις της στην ελληνική οικονομία (το 2009 υπήρξε μείωση του ΑΕΠ κατά 3,1% και το 2010 κατά

⁷⁵ Συγχρόνως, περιέλαβε και ασφαλιστικού περιεχομένου ρυθμίσεις, που αφορούν κυρίως στην προστασία της οικογένειας-μητρότητας και τον εξορθολογισμό υφιστάμενων συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων (π.χ. μητέρες ανηλίκων).

⁷⁶ ΙΚΑ, ΟΓΑ, ΟΑΕΕ, ΕΤΑΑ και ΕΤΑΠ-ΜΜΕ είναι οι μεγαλύτεροι φορείς κύριας ασφάλισης.

⁷⁷ Βλ. Petmesidou, M. (2009) *Annual National Report 2009. Pensions, Health and Long-term Care: Greece*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities).

⁷⁸ Βλ. Matsaganis, M., (2011), "The Welfare State and the crisis: the case of Greece", *Journal of European Social Policy*, 21(5), 501-512

⁷⁹ Βλ. EPC (2009) *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), European Economy 2/2009.

4,9%)⁸⁰, υπό το βάρος και των προβλεπόμενων δημογραφικών και κοινωνικών δεικτών (προβλεπόμενη αύξηση του δείκτη δημογραφικής εξάρτησης από 28% το 2007, σε 57% το 2060 και μείωση του ενεργού οικονομικά πληθυσμού (15-64 ετών) κατά 28% μέχρι το 2060)⁸¹ έδιναν νέα ώθηση στη μεταρρυθμιστική διαδικασία.

Η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση της περιόδου αποτέλεσε βασική δέσμευση της χώρας, ως αποτέλεσμα της προσφυγής της στο μηχανισμό χρηματοδοτικής στήριξης από τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, τον Απρίλιο 2010. Είχε προηγηθεί η αποκάλυψη για το δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας, αμέσως μετά τις πρόωρες εκλογές του Οκτωβρίου 2009 (δήλωση του υπουργού οικονομικών στο ECOFIN, στις 20 Οκτωβρίου, ότι το δημόσιο έλλειμμα θα διαμορφωνόταν στο 12,5% Α.Ε.Π. αντί του 6% που υπολόγιζε η προηγούμενη Κυβέρνηση, ενώ σύμφωνα με τα αναθεωρημένα στοιχεία της Eurostat, το δημόσιο έλλειμμα της χώρας, το 2009, ανερχόταν στο 15,6% Α.Ε.Π. και το δημόσιο χρέος στο 129,7% Α.Ε.Π.) και οι διαδοχικές υποβαθμίσεις της ελληνικής οικονομίας από διεθνείς οίκους αξιολόγησης, που οδήγησαν σε κρίση δανεισμού και αδυναμία προσφυγής στις διεθνείς αγορές, παρά μόνο με απαγορευτικά υψηλά επιτόκια⁸².

Με το ν.3845/2010⁸³ ψηφίστηκε το πρώτο μνημόνιο συνεργασίας της ελληνικής κυβέρνησης με την επονομαζόμενη «Τρόικα»⁸⁴, για την ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης, ύψους 110 δις ευρώ. Τα μνημόνιο έθεσε ως βραχυ-μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο τη μείωση του δημόσιου ελλείμματος σε ποσοστό κάτω του 3% Α.Ε.Π. έως το 2014, τη μείωση των δημόσιων δαπανών στο 7% το 2013, συμπεριλαμβανομένης της άμεσης μείωσης των συνταξιοδοτικών δαπανών, ενώ επέβαλε την υλοποίηση συγκεκριμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, με κύρια πεδία παρέμβασης το συνταξιοδοτικό σύστημα και την αγορά εργασίας. Ειδικότερα, στο πεδίο των συντάξεων επέβαλε: α) τη συγχώνευση των ασφαλιστικών ταμείων σε τρία, β) τη θέσπιση ενιαίων κανόνων συνταξιοδότησης για όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων, με ενίσχυση της διασύνδεσης εισφορών και παροχών και διαμόρφωση του γενικού ορίου ηλικίας στο 65^ο έτος της ηλικίας και γ) τον περιορισμό της πρόωρης

⁸⁰ Βλ. Eurostat

⁸¹ Βλ. EPC (2009), ο.π.

⁸² Βλ. Αναλυτικότερα: Papadopoulos, Th., Roumpakis, A., (2012), "The Greek Welfare State in the age of austerity: anti-social policy and the politico-economic crisis", στο: Kilkey, M., Ramia, G. and Farnsworth, K. (eds.), *Social Policy Review 24: analysis and debate in social policy*. Bristol, UK, Policy Press: 203-227

⁸³ Βλ. Φ.Ε.Κ. Α'65/06.05.2010

⁸⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

συνταξιοδότησης, με περιορισμό του καταλόγου βαριών και ανθυγιεινών επαγγελματιών και εισαγωγή αυστηρότερων όρων για τη χορήγηση συντάξεων αναπηρίας. Οι δεσμεύσεις αυτές, σε συνδυασμό με τις συμβατικές δεσμεύσεις που απορρέουν από το δεύτερο μνημόνιο συνεργασίας, που ψηφίστηκε με το ν.4046/2012 (το οποίο, στο πεδίο των συντάξεων, επέβαλε τη μεταρρύθμιση του συστήματος επικουρικών συντάξεων και εφάπαξ βοηθημάτων, με σκοπό την εξοικονόμηση ύψους €300 εκατομμυρίων εντός του επόμενου έτους)⁸⁵ υπαγόρευσαν το περιεχόμενο της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, όπως υλοποιήθηκε μέσα από τους σχετικούς εφαρμοστικούς νόμους που επακολούθησαν. Η διαδικασία, πάντως, της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης είχε ήδη δρομολογηθεί από τον Δεκέμβριο του 2009, με τη σύσταση επιτροπής ειδικών και αντιπροσώπων των κοινωνικών εταίρων, στο πόρισμα της οποίας (Μάρτιος 2010), τονιζόταν η αναγκαιότητα για μία νέα αρχιτεκτονική του συστήματος συντάξεων, με διαχωρισμό των ρόλων της ασφάλισης και της κοινωνικής αλληλεγγύης⁸⁶.

Σε ότι αφορά, ειδικότερα, το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης της περιόδου, οι ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν με τους διαδοχικούς νόμους 3863/2010, 3865/2010, 3986/2011, 4024/2011, 4051/2012, 4052/2012, 4093/2012, 4147/2013 και 4281/2014 προέβλεπαν⁸⁷:

α) Αλλαγή, από το 2015 και εφεξής, της αρχιτεκτονικής του συστήματος, μέσα από τον διαχωρισμό των συνταξιοδοτικών παροχών του 1^{ου} πυλώνα, σε ανταποδοτικές και μη ανταποδοτικές, με την καταβολή βασικής και αναλογικής σύνταξης. Το ύψος της βασικής σύνταξης ανέρχεται στα 360 ευρώ μηνιαίως, χωρίς ειδικότερες προϋποθέσεις για τους δικαιούχους και αναλογικής σύνταξης (ασφαλισμένοι για τουλάχιστον 15 έτη)⁸⁸. Ενώ για όσους δεν δικαιούνται αναλογική σύνταξη (ανασφάλιστοι ή ασφαλισμένοι για λιγότερο από 15 έτη), η βασική σύνταξη καταβάλλεται εφόσον συμπληρώνεται το 65^ο έτος της ηλικίας και πληρούνται συγκεκριμένα εισοδηματικά κριτήρια⁸⁹ και ο δικαιούχος διαμένει μόνιμα στην Ελλάδα για τουλάχιστον 15 έτη,

⁸⁵ Βλ. Φ.Ε.Κ. Α'28/14.02.2012, Παράρτημα VI-ΕΛΛ

⁸⁶ Βλ. «Πόρισμα της Επιτροπής Ειδικών για το ασφαλιστικό. Κατευθυντήριες αρχές και προτάσεις για την αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης» της 26^{ης}/03/2010 (www.epkodi.gr)

⁸⁷ Βλ. Φ.Ε.Κ. Α' 115/15.07.10, 120/21.07.10, 152/01.07.11, 226/27.10.11, 40/29.02.12, 222/12.11.12, 41/01.03.12, 98/26.04.13 και 160/08.08.14, αντίστοιχα

⁸⁸ Πλήρης σε ποσό εφόσον θεμελιώνεται πλήρης σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας και μειωμένη εφόσον θεμελιώνεται μειωμένη σύνταξη γήρατος ή αναπηρίας. Επίσης καταβάλλεται μειωμένη στις περιπτώσεις α) των συντάξεων λόγω θανάτου και β) των συντάξεων γήρατος και κατά 1/35 για κάθε έτος που υπολείπεται των 35 ετών διαμονής στην Ελλάδα μεταξύ 15^{ου} και 65^{ου} έτους της ηλικίας.

⁸⁹ Το ατομικό και οικογενειακό εισόδημα του προηγούμενου έτους να μην υπερβαίνουν το ποσό των €5.040 και €10.080 αντίστοιχα.

μεταξύ 15^{ου} και 65^{ου} έτους της ηλικίας⁹⁰. Όσον αφορά στην αναλογική σύνταξη, θεσπίζονται ενιαία ποσοστά αναπλήρωσης, για όλους τους ασφαλισμένους και για το χρόνο ασφάλισης που πραγματοποιούν από 01.01.2011 και εφεξής. Το ποσό της αναλογικής σύνταξης προσδιορίζεται από το γινόμενο των μέσων, δια βίου, συντάξιμων αποδοχών επί ένα κυμαινόμενο ετήσιο ποσοστό αναπλήρωσης, για το σύνολο των ετών ασφάλισης. Το ποσοστό αυτό κυμαίνεται από 0,80% (1-15 έτη ασφάλισης) έως 1,50% (για έτη ασφάλισης περισσότερα από 39). Συγχρόνως, προβλέπεται εγγύηση κατωτάτου ορίου του αθροίσματος βασικής και αναλογικής σύνταξης, ισοδύναμου με δεκαπέντε ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη,

β) εναρμόνιση και αυστηροποίηση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης, μέσα από την προβλεπόμενη αύξηση (μεταβατική περίοδος 2011-2013) των ορίων ηλικίας και του απαιτούμενου κατά περίπτωση χρόνου ασφάλισης, για όλους τους ασφαλισμένους. Ως αποτέλεσμα, από το 2013 και εφεξής, το γενικό όριο ηλικίας για συνταξιοδότηση με τις ελάχιστες χρονικές προϋποθέσεις (15 έτη) διαμορφώνεται στο 67^ο έτος για όλους, ενώ οι ηλικιακές και χρονικές προϋποθέσεις για την πλήρη συνταξιοδότηση διαμορφώνονται στα 40 έτη ασφάλισης και το 62^ο έτος της ηλικίας (με παράλληλη, ωστόσο, πρόβλεψη δυνατότητας κατοχύρωσης ευνοϊκότερων προϋποθέσεων και εξαγοράς πλασματικών χρόνων)⁹¹,

γ) ανακαθορισμό των ορίων ηλικίας, από το 2021, βάσει του προσδόκιμου ζωής στο 65^ο έτος,

δ) αναπροσαρμογή των συντάξεων από το 2014 και εφεξής και με βάση τη μεταβολή του Α.Ε.Π. και του δείκτη τιμών καταναλωτή (με βάση συντελεστή ο οποίος διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του Α.Ε.Π. και κατά 50% από τη μεταβολή του δείκτη τιμών καταναλωτή και ο οποίος δεν μπορεί να υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του δείκτη τιμών καταναλωτή),

⁹⁰ Ομοίως, πλήρης σε ποσό εφόσον ο δικαιούχος διαμένει στη χώρα για τουλάχιστον 35 έτη, διαφορετικά καταβάλλεται μειωμένο το ποσό της βασικής σύνταξης, κατά 1/35 για κάθε έτος που υπολείπεται των 35 ετών.

⁹¹ Συγκεκριμένα, προβλέπεται δυνατότητα κατοχύρωσης ευνοϊκότερων προϋποθέσεων, σε σχέση με τις τελικώς διαμορφωμένες προϋποθέσεις το 2013, με γνώμονα τη συμπλήρωση του απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης εντός των ετών 2010-2012, ενώ όσοι είχαν ήδη συμπληρώσει τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης μέχρι 31.12.2010, μπορούν να συνταξιοδοτηθούν με τις προϋποθέσεις που ίσχυαν μέχρι τότε. Επίσης, παρέχεται δυνατότητα αναγνώρισης διευρυνμένων πλασματικών χρόνων (στις περισσότερες περιπτώσεις κατόπιν εξαγοράς), από 4 έως 7 έτη, ανάλογα με τις προϋποθέσεις θεμελίωσης του συνταξιοδοτικού δικαιώματος.

- ε) εισαγωγή ρήτρας βιωσιμότητας του συστήματος, μέσω της απαγόρευσης για υπέρβαση της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης, κατά το διάστημα 2009-2060, σε ποσοστό μεγαλύτερο του 2,5% Α.Ε.Π. του έτους 2009,
- στ) επιβολή ειδικής «εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων» στο ποσό των κύριων και επικουρικών συντάξεων (παρακράτηση ύψους 3%-14% για ποσά κύριας σύνταξης άνω των €1.400 και €3.500 αντίστοιχα και 3%-10% για ποσά επικουρικής σύνταξης άνω των €300 και €650 αντίστοιχα). Επιπλέον, επιβολή διαδοχικών ποσοστιαίων μειώσεων στις καταβαλλόμενες συντάξεις (τα ποσοστά βαίνουν κλιμακωτά αναλόγως του ύψους των συντάξεων, εξαιρώντας πάντως τις συντάξεις κάτω των €1.000 και συγκεκριμένες κατηγορίες συνταξιούχων βαριά αναπήρων) και στα εφάπαξ βοηθήματα (τα ποσοστά μείωσης ποικίλουν αναλόγως φορέα προνοίας, έτους αποχώρησης και έτους έκδοσης της συνταξιοδοτικής απόφασης και κυμαίνονται μεταξύ 3%-83%),
- ζ) κατάργηση των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδείας,
- η) επαναπροσδιορισμό του καταλόγου βαριών και ανθυγιεινών επαγγελμάτων⁹²,
- θ) αυστηροποίηση του συστήματος απόδοσης ποσοστού αναπηρίας, προκειμένου για συντάξεις και επιδόματα αναπηρίας⁹³,
- ι) αυστηροποίηση των προϋποθέσεων χορήγησης του ΕΚΑΣ (συμπλήρωση του 65^{ου} έτους της ηλικίας από 1.12.2014 και εφεξής),
- ια) οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση του 1^{ου} πυλώνα, αφενός μέσω της υποχρεωτικής υπαγωγής στην ασφάλιση του ΙΚΑ των από 1.1.2011 προσλαμβανόμενων στο δημόσιο και αφετέρου μέσω της αναθεώρησης του συστήματος επικουρικής ασφάλισης, με τη σύσταση του Ενιαίου Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ) και την υποχρεωτική ένταξη σε αυτό, μέχρι 31.12.2014, του συνόλου σχεδόν των υφιστάμενων ταμείων επικουρικής ασφάλισης⁹⁴. Συγχρόνως, εισαγωγή του συστήματος νοητής κεφαλαιοποίησης στον 1^ο πυλώνα, μέσω της αλλαγής της μεθόδου υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών του ΕΤΕΑ, από 01.01.2015,

⁹² Σχετική η Φ.10221/οικ.26816929/30.11.2011 Υπουργική Απόφαση (Φ.Ε.Κ. Β'2778/02.12.2011), που κατάρτισε τον νέο κατάλογο και περιόρισε κατά περίπου 30%, το ποσοστό των εργαζομένων που εντάσσονται στα βαριά και ανθυγιεινά επαγγέλματα

⁹³ Σχετικές οι Φ.11321/οικ.26012/1718/31.10.2011 (Φ.Ε.Κ.Β'2611/08.11.2011) και Φ.11321/οικ.10219/688/04.05.2012 (Φ.Ε.Κ. Α'1506/04.05.2012) Υπουργικές Αποφάσεις, που καθόρισαν τα νέα ποσοστά αναπηρίας, με σκοπό τον εξορθολογισμό του συστήματος.

⁹⁴ Με παράλληλη πρόβλεψη για μετατροπή των εξαιρούμενων ταμείων, σε ν.π.ι.δ. ταμεία επαγγελματικής υποχρεωτικής ασφάλισης του 2^{ου} πυλώνα. Με βάση στοιχεία Μαρτίου 2013, τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης του 2^{ου} πυλώνα αριθμούσαν 13. Πηγή: Εθνική Αναλογιστική Αρχή.

από καθορισμένων παροχών σε καθορισμένων εισφορών, εντός του πλαισίου του διανεμητικού συστήματος⁹⁵.

Συνολικά, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες της περιόδου συνιστούν τη ριζικότερη μεταρρύθμιση στην ιστορία του συστήματος, με εισπρακτικές παρεμβάσεις που αποβλέπουν στην άμεση μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης, μέσω περικοπών στις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις (τη διετία 2010-2012, οι περικοπές των συντάξεων ανέρχονταν στο ύψος των €3 δις, ποσό που αντιστοιχούσε σχεδόν στο 10% της συνολικής συνταξιοδοτικής δαπάνης)⁹⁶, αλλά και με παραμετρικές και δομικές αλλαγές στον 1^ο πυλώνα, με άξονες: την ενιαιοποίηση και αυστηροποίηση των ηλικιακών και χρονικών προϋποθέσεων συνταξιοδότησης, την ενίσχυση της διασύνδεσης εισφορών και παροχών, μέσω της επέκτασης της περιόδου αναφοράς των συνταξίμων αποδοχών σε όλο τον ασφαλιστικό βίο, τη διασύνδεση των ορίων ηλικίας με το προσδόκιμο ζωής, την εισαγωγή του συστήματος νοητής κεφαλαιοποίησης στη 2^η βαθμίδα του 1^{ου} πυλώνα και την απομάκρυνση, πλέον, από το παραδοσιακό μπισμαρκιανό μοντέλο κοινωνικής ασφάλισης, προσεγγίζοντας, πιο ξεκάθαρα, ένα σύστημα πολλαπλών επιπέδων.

Η χαμηλή αποτελεσματικότητα των πρωτοβουλιών του παρελθόντος για υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, σε συνδυασμό με τις επιπτώσεις της παγκόσμιας χρηματοπιστωτική και οικονομικής κρίσης στην ελληνική οικονομία είχαν ως αποτέλεσμα, για πρώτη φορά, οι μεταρρυθμίσεις να υλοποιηθούν ως ευθεία εξωτερική υπερεθνική παρέμβαση και όχι ως προϊόν διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους, με προτεραιότητα τη βιωσιμότητα του συστήματος και την εξοικονόμηση δημόσιων δαπανών έναντι της επάρκειας των παροχών. Και τούτο μολονότι σε συνθήκες γενικευμένων και οξύτατων κοινωνικών κινητοποιήσεων, που έχουν χαρακτηριστεί ως οι μεγαλύτερες μετά τη μεταπολίτευση⁹⁷.

Η δημόσια συζήτηση για τις μεταρρυθμίσεις της περιόδου υπήρξε ιδιαίτερα έντονη, με σημεία αιχμής τις περικοπές των συντάξεων και τις αυξήσεις στις ηλικιακές και χρονικές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης. Στο πλαίσιο αυτής, η πρόταση των συνδικάτων εστιάζει, σταθερά, στην αναγκαιότητα αντιμετώπισης της ανασφάλιστης και αδήλωτης εργασίας, καθώς και μείωσης της ανεργίας, ως εναλλακτική επιλογή

⁹⁵ Η τεχνική βάση υπολογισμού των επικουρικών συντάξεων καθορίστηκε με την οικ.9837/98/30.07.2012 (Φ.Ε.Κ. Β'2276/06.08.12) Υ.Α.

⁹⁶ Βλ. Petmesidou, M. (2012) *Annual National Report 2012. Pensions, Health Care and Long-term Care: Greece*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion)

⁹⁷ Βλ. EIROnline: "Pension and labour reforms under social security draft law" (28/7/2010), "Employers join mass turnout at national level" (4/1/2012), "General strike against the latest austerity measures" (13/12/2012).

εξοικονόμησης πόρων και ενίσχυσης της βιωσιμότητας του συστήματος, έναντι των κυβερνητικών παρεμβάσεων, που αλλοιώνουν τις κοινωνικές και αναδιανεμητικές αρχές του συστήματος⁹⁸. Είναι ενδεικτικό ως προς το σημείο αυτό, σύμφωνα και με υπολογισμούς του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας έτους 2011⁹⁹, ότι το σύνολο σχεδόν του ενός εκατομμυρίου ανέργων αποστερεί τα ασφαλιστικά ταμεία από ασφαλιστικές εισφορές ύψους €5 δις σε ετήσια βάση, ενώ, συγχρόνως, το σύνολο των οφειλόμενων εισφορών προς τα ασφαλιστικά ταμεία, με βάση στοιχεία έτους 2012, ανερχόταν στο ύψος των €11 δις¹⁰⁰. Προσφάτως, η δημόσια συζήτηση για το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας αναζωπυρώθηκε με δημοσίευση στον τύπο, έκθεσης του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), με τίτλο «Διοικητική Μεταρρύθμιση και Λειτουργικός Εκσυγχρονισμός των Ασφαλιστικών Δομών»¹⁰¹. Η έκθεση αναλύει, μεταξύ άλλων, το καθεστώς των πρόωγων συνταξιοδοτήσεων στη χώρα, που εξακολουθεί να υφίσταται και μετά τις τελευταίες νομοθετικές παρεμβάσεις, είτε μέσω των ειδικών καθεστώτων συνταξιοδότησης (βαριά και ανθυγιεινά επαγγέλματα, συντάξεις αναπηρίας) είτε μέσω των προβλεπόμενων εξαιρέσεων από τις γενικές διαμορφωμένες προϋποθέσεις συνταξιοδότησης (δυνατότητα κατοχύρωσης κατά τη μεταβατική περίοδο 2010-2012, ευνοϊκότερων κατ'έτος προϋποθέσεων και άσκησής τους στο μέλλον)¹⁰². Η έκθεση αξιολογεί το συνταξιοδοτικό σύστημα της χώρας «ως υπερβολικά γενναίο», παρά τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, διαπιστώνοντας, ενδεικτικά, ότι μόνο το 21% των ασφαλισμένων του ΙΚΑ συνταξιοδοτείται στα γενικά όρια ηλικίας (16% των ανδρών και 30% των γυναικών ασφαλισμένων) και προμηνύοντας με τον τρόπο αυτό και νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες στη μεταρρυθμιστική διαδικασία του.

⁹⁸ Βλ Petmesidou, M. (2010) *Annual National Report 2010. Pensions, Health and Long-term Care: Greece*, ASISP, Petmesidou, M. (2011) *Annual National Report 2011. Pensions, Health Care and Long-term Care: Greece*, ASISP, Petmesidou, M. (2012), ο.π., Petmesidou, M. (2013) *Country Document 2013. Pensions, Health Care and Long-term Care: Greece*, ASISP.

⁹⁹ International Labour Office, *Report on the high level mission to Greece*, 9/2011, σελ. 32.

¹⁰⁰ Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.

¹⁰¹ Βλ. *Το Βήμα της Κυριακής*, 20-07-2014.

¹⁰² Βλ. υποσημείωση 91

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΙΤΑΛΙΑ

4.1 Ιστορικά στοιχεία

Η οικοδόμηση του ιταλικού συνταξιοδοτικού συστήματος έχει την αφετηρία της στα τέλη του 19^{ου} αιώνα, με την ίδρυση των πρώτων ταμείων για την ασφαλιστική κάλυψη των δημοσίων υπαλλήλων και των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα¹⁰³. Το σύστημα αναπτύχθηκε μεταπολεμικά σύμφωνα με τη βισμαρκιανή δομή της επαγγελματικής τυποποίησης, με βασικό χαρακτηριστικό την αμοιβαία αξιοποίησή του από κυβερνήσεις και ισχυρές επαγγελματικές ομάδες ως εργαλείο πελατειακών σχέσεων και τη συνακόλουθη πολυδιάσπαση και ανισότητα¹⁰⁴. Στη διαχρονική εξέλιξή του, οι βασικές κατευθύνσεις που ακολούθησε ήταν η επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης (κάλυψη όλων των κατηγοριών εργαζομένων και εισαγωγή ελάχιστης εγγυημένης σύνταξης και βασικής προνοιακής σύνταξης με έλεγχο εισοδηματικών κριτηρίων¹⁰⁵), η μετατροπή του από κεφαλαιοποιητικό σε διανεμητικό σύστημα (συνεπεία της αδυναμίας του προϋπάρχοντος κεφαλαιοποιητικού συστήματος να ανταποκριθεί, μεταπολεμικά, στην κάλυψη των συνταξιοδοτικών δαπανών, λόγω πληθωρισμού και χρησιμοποίησης των αποθεματικών των ταμείων για τη στήριξη της οικονομίας) και η μεγάλη γενναιοδωρία των συνταξιοδοτικών παροχών, σε βαθμό αναντίστοιχο των καταβαλλόμενων εισφορών (ποσοστό αναπλήρωσης από 80% έως και 100% και θέσπιση συντάξεων «αρχαιότητας», που επέτρεπαν την πλήρη συνταξιοδότηση με τη συμπλήρωση ενός ελάχιστου αριθμού ετών ασφάλισης, ανεξαρτήτως ορίου ηλικίας). Οργανωτικά, μέχρι τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του 1990, το ιταλικό συνταξιοδοτικό σύστημα αντιπροσωπεύονταν, σχεδόν εξολοκλήρου, από ανταποδοτικά προγράμματα καθορισμένων παροχών του πρώτου πυλώνα, με κυριότερα αυτά για τους

¹⁰³ Βλ. Franco, D. (2002) “Italy: A never-ending pension reform”, στο: Feldstein, M. and Siebert, H. (eds.) *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago, US and London, UK: The University of Chicago Press, 211–261.

¹⁰⁴ Βλ. Ferrera, M., (1997), “The uncertain future of the Italian Welfare State”, *West European Politics*, 20(1): 231-249.

¹⁰⁵ Και οι δύο παροχές αντικαταστάθηκαν το 1995, με το «κοινωνικό επίδομα γήρατος», που χρηματοδοτείται από τη γενική φορολογία και καταβάλλεται σε άτομα άνω των 65 ετών με έλεγχο εισοδημάτων, αποτελώντας την 1^η βαθμίδα του 1^{ου} πυλώνα του συστήματος. Βλ. CEC (2012) *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. Report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee. Annex 7: Country Profiles*.

μισθωτούς του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, αγρότες, τεχνίτες, εμπόρους και καταστηματάρχες¹⁰⁶.

Τα εγγενή χαρακτηριστικά του ιταλικού συστήματος και το συνεπαγόμενο αυξανόμενο μέγεθος της συνταξιοδοτικής δαπάνης, σε συνδυασμό με τις δημογραφικές και δημοσιονομικές εξελίξεις, καθιστούσαν επιτακτική την ανάγκη παρέμβασης ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 (αύξηση του δείκτη δημογραφικής εξάρτησης στο 20%, ποσοστό ανεργίας άνω του 10%, αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών ως ποσοστού του ΑΕΠ, από 4,5% το 1960 σε 10,8% το 1980)¹⁰⁷. Η κρισιμότητα της κατάστασης αναγνωρίστηκε από την ειδική επιτροπή (επιτροπή Καστελίνο), που συγκροτήθηκε το 1981 για τη μελέτη της βιωσιμότητας του συστήματος (το πόρισμα της οποίας προέβλεπε αύξηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης το έτος 2000, σε ποσοστό 19% ΑΕΠ και πρότεινε σειρά παραμετρικών αλλαγών, που αφορούσαν στην εναρμόνιση των συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων, στον τρόπο υπολογισμού του ποσού σύνταξης και τις συντάξεις αρχαιότητας) και επακολούθησαν σειρά μεταρρυθμιστικών σχεδιασμών και προτάσεων, για τον εξορθολογισμό του συστήματος, την εναρμόνιση και την αυστηροποίηση των συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων και τον περιορισμό της συνταξιοδοτικής δαπάνης, από τις διαδοχικές κυβερνήσεις που ανέρχονταν στην εξουσία, καθόλη τη διάρκεια της δεκαετίας. Τα αποτελέσματα, ωστόσο, αυτών των εγχειρημάτων ήταν πενιχρά (με εξαίρεση τη θέσπιση μέτρου περί ελέγχου πόρων, για την παροχή της ελάχιστης εγγυημένης σύνταξης και τις συντάξεις αναπηρίας), λόγω της πολιτικής αστάθειας (συχνές εκλογές), της αδυναμίας των κυβερνητικών σχηματισμών για μεταρρυθμιστική συναίνεση (κυβερνητικοί συνασπισμοί αποτελούμενοι από πολλά και πολιτικά ετερογενή κόμματα), αλλά και της σθεναρής αντίστασης των ισχυρών συνδικαλιστικών οργανώσεων στις επιχειρούμενες αλλαγές (ικανότητα που συνδεόταν τόσο με την πλειοψηφική ποσοστιαία αντιπροσώπευση των συνταξιούχων εντός των συνδικάτων, όσο και με τη θεσμική συμμετοχή των τελευταίων στη διοίκηση του Εθνικού Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλισης, του μεγαλύτερου ασφαλιστικού φορέα της χώρας). Η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων προς την κατεύθυνση της μείωσης της γενναιοδωρίας του συστήματος εμπεριείχε υψηλό ρίσκο πολιτικού κόστους, με

¹⁰⁶ Βλ. Ferrera, M., Jessoula, M. (2005) “Reconfiguring Italian pensions: From policy stalemate to comprehensive reforms”, στο: Bonoli G., Shinkawa T (eds.) *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 24-46 και MISSOC (www.missoc.org).

¹⁰⁷ Βλ. Ferrera, M., Jessoula, M. (2007) “Italy: A Narrow Gate for Path-Shift”, στο: Immergut, E., Anderson, K., Schulze, I. (eds.) *Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press, 396-449.

συνέπεια την ματαίωσή τους και την προώθηση παρεμβάσεων που οδήγησαν σε περαιτέρω μεγέθυνση της συνταξιοδοτικής δαπάνης (όπως αύξηση παροχών για αυτοαπασχολούμενους)¹⁰⁸.

4.2 Δεκαετία 1990

Στο ξεκίνημα της δεκαετίας του 1990, οι κρίσιμες οικονομικές εξελίξεις στη χώρα (άνοδος του δημόσιου χρέους στο 117,3% του ΑΕΠ, άνοδος της συνταξιοδοτικής δαπάνης σε ποσοστό σχεδόν 15% του ΑΕΠ και 60% της συνολικής κοινωνικής δαπάνης, ποσοστό ανεργίας στο 11% και έξοδος της χώρας από το ευρωπαϊκό νομισματικό σύστημα), αλλά και πολιτικές (κατάρρευση πολιτικού συστήματος λόγω σκανδάλου διαφθοράς και άνοδος στην εξουσία τεχνοκρατικής κυβέρνησης πολυκομματικού συνασπισμού), σε συνδυασμό με τα δημοσιονομικά κριτήρια που έθετε η Συνθήκη του Μάαστριχτ για ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (δημόσιο χρέος μικρότερο του 60% του ΑΕΠ και δημόσιο έλλειμμα μικρότερο του 3% του ΑΕΠ) αποτέλεσαν ένα ισχυρό πλαίσιο ενδογενών και εξωγενών προϋποθέσεων για προώθηση μεταρρυθμίσεων και αναγωγή τους σε ζήτημα πολιτικής προτεραιότητας. Την περίοδο 1992-1993, η τεχνοκρατική κυβέρνηση Αμάτο επιχείρησε και πέτυχε να υλοποιήσει την πρώτη σημαντική μεταρρύθμιση του συστήματος, έχοντας θέσει ως πρωταρχικό στόχο τη δημοσιονομική σταθεροποίηση της χώρας (για ένταξη στην ΟΝΕ και αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των διεθνών αγορών στη λίρα) και κεντρικό άξονα αυτής τη μείωση των συνταξιοδοτικών δαπανών¹⁰⁹. Η σημασία της μεταρρύθμισης αυτής έγκειται τόσο στο περιεχόμενό της, όσο και στην ακολουθούμενη διαπραγματευτική διαδικασία, η οποία και ευνόησε την υλοποίηση της μεταρρύθμισης. Αναγνωρίζοντας τον κρίσιμο ρόλο των κοινωνικών εταίρων στη θετική έκβαση του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, η κυβέρνηση, καθόλη την περίοδο από τη σύσταση ειδικής επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του συστήματος, μέχρι και την ψήφιση των τελικών νομοσχεδίων (νόμοι 421/92, 503/92 και 124/93) προώθησε τη διαρκή διαβούλευση, έστω και ανεπίσημη, με τα συνδικάτα και υιοθέτησε συναινετική προσέγγιση σε επιμέρους διαπραγματευτικές τους θέσεις, με σκοπό τη διασφάλιση της έστω σιωπηρής συγκατάθεσής τους στη συνολική μεταρρύθμιση (και πράγματι, παρά τη διενέργεια μεμονωμένων απεργιακών κινητοποιήσεων, ουδέποτε κηρύχτηκε από τα

¹⁰⁸ Βλ. Franco, D. (2002), ο.π.

¹⁰⁹ Βλ. Ferrera, M., Jessoula, M. (2005), ο.π. και Natali, D., (2004), "Europeanization, policy arenas and creative opportunism: the politics of welfare state reforms in Italy", *Journal of European Public Policy*, 11(6): 1077-1095

ομοσπονδιακά εργατικά συνδικάτα επίσημη εθνική απεργία ενάντια στις επιχειρούμενες αλλαγές)¹¹⁰. Συγκεκριμένα, η κυβέρνηση συμφώνησε στη α) διατήρηση των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων για τους ήδη συνταξιούχους, β) διατήρηση της 35ετίας για τη χορήγηση συντάξεων αρχαιότητας και γ) εξαίρεση των εργαζομένων με περισσότερα από 15 έτη ασφάλισης από το νέο καθεστώς υπολογισμού του ποσού της σύνταξης.

Σε επίπεδο περιεχομένου¹¹¹, η μεταρρύθμιση περιέλαβε, καταρχάς, παραμετρικές αλλαγές του πρώτου πυλώνα, με άξονες τη μείωση των συνταξιοδοτικών δαπανών και την εναρμόνιση των συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων και βασικές παραμέτρους την: α) αύξηση των ορίων ηλικίας (σε περίοδο 10ετίας) για τους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα (από 55/60 σε 60/65 για γυναίκες και άνδρες αντίστοιχα), β) αύξηση του ελάχιστα απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης για σύνταξη γήρατος (σε περίοδο 10ετίας), από 15 έτη σε 20, γ) αύξηση του ελάχιστα απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης για απονομή συντάξεων αρχαιότητας στου δημοσίου υπαλλήλους, σε 35 έτη, δ) ενίσχυση της διασύνδεσης εισφορών-παροχών, μέσω της επέκτασης της περιόδου αναφοράς των συνταξίμων αποδοχών για τον υπολογισμό της σύνταξης, στα 10 έτη (για εργαζόμενους με τουλάχιστον 15 έτη ασφάλισης) ή στο σύνολο του ασφαλιστικού βίου (για εργαζόμενους με λιγότερα από 15 έτη ασφάλισης) και ε) αναπροσαρμογή των συντάξεων βάσει του ποσοστού αύξησης των τιμών (αντί της αύξησης των μισθών).

Επιπρόσθετα, η μεταρρύθμιση θέσπισε το νομοθετικό πλαίσιο για τη δημιουργία των συμπληρωματικών-κεφαλαιοποιητικών συστημάτων ασφάλισης του 2^{ου} και 3^{ου} πυλώνα (τα οποία μπορούν να έχουν τη μορφή α) “κλειστών ταμείων”, που διέπονται από συλλογικές συμφωνίες εργαζομένων και εργοδοτών - οι κοινωνικοί εταίροι μετέχουν στη διοίκηση τους - και αποτελούν συστήματα του 2^{ου} πυλώνα, β) “ανοικτών ταμείων”, που διοικούνται από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και εντάσσονται είτε στον 2^ο είτε στον 3^ο πυλώνα, ανάλογα με το καθεστώς ασφάλισης σε αυτά -συλλογικά ή ατομικά- και γ) ιδιωτικών ασφαλιστικών προγραμμάτων του 3^{ου} πυλώνα)¹¹², μέσω παροχής φορολογικών κινήτρων και πρόβλεψης για προαιρετική μεταφορά των εισφορών του

¹¹⁰ Βλ. Baccaro, L., (2002), “Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory”, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 55, No.3, 413-431.

¹¹¹ Βλ. Franco, D., Sartor, N. (2006) “NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future”, στο: Holzmann, R., Palmer, E. (eds.) *Pension Reform. Issues and Prospects for NDC Schemes*, The World Bank, Washington, D.C., 467-492, Franco, D. (2002), ο.π. και Ferrera, M., Gualmini, E. (2004) *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 109-110.

¹¹² Βλ. CEC (2010) *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles. A joint report on pensions by EPC-SPC*.

«συστήματος αποζημίωσης λόγω αποχώρησης» (TFR)¹¹³ σε κεφαλαιοποιητικό πρόγραμμα επαγγελματικής ασφάλισης του 2^{ου} πυλώνα.

Η μεταρρύθμιση Αμάτο ήταν σημαντική από πλευράς τόσο εναρμόνισης των συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων, όσο και περιστολής των συνταξιοδοτικών δαπανών (συνεπεία της μεταρρύθμισης, η αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών, από 14,2% ΑΕΠ το 1998, προβλεπόταν ότι δεν θα ξεπερνούσε το 19% ΑΕΠ το 2040, ενώ σε διαφορετική περίπτωση θα ξεπερνούσε το 23%)¹¹⁴. Ωστόσο, το επίπεδο των συνταξιοδοτικών δαπανών εξακολουθούσε να βαίνει αυξανόμενο (λόγω μακράς μεταβατικής περιόδου και εξαίρεσης παλαιών εργαζομένων), ενώ τα σημαντικά διαρθρωτικά προβλήματα του συστήματος παρέμεναν ανοικτά (υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης, συντάξεις αρχαιότητας)¹¹⁵. Τα ζητήματα αυτά επιχείρησε να αντιμετωπίσει η κυβέρνηση Μπερλουσκόνι, το 1994, υπό το βάρος και σχετικών πιέσεων διεθνών οργανισμών ως προς το ύψος του δημόσιου ελλείμματος (μεγαλύτερο του 9% ΑΕΠ)¹¹⁶, συστήνοντας για το σκοπό αυτό, επιτροπή ειδικών και εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων. Η επιλογή, ωστόσο, της κυβέρνησης να δράσει, τελικά, μονομερώς (δεδομένης της αδυναμίας της επιτροπής να καταλήξει σε κοινή μεταρρυθμιστική πρόταση), συμπεριλαμβάνοντας σε σχέδιο νομοσχεδίου σημαντικές συνταξιοδοτικές αλλαγές περιστολής δαπανών, που έθιγαν τον ισχυρό πυρήνα των συνδικάτων (τα μέτρα προέβλεπαν α) επιτάχυνση της διαδικασίας αύξησης των ορίων ηλικίας που είχε θέσει η προηγούμενη μεταρρύθμιση, β) μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης για τους ασφαλισμένους που δεν θίγονταν από την προηγούμενη μεταρρύθμιση (ασφαλισμένοι με περισσότερα από 15 έτη ασφάλισης), γ) θέσπιση ποσοστού μείωσης του ποσού των συντάξεων αρχαιότητας και δ) αναπροσαρμογή των συντάξεων με βάση τον προβλεπόμενο πληθωρισμό και όχι με βάση τον πραγματικό πληθωρισμό), χωρίς διαβούλευση και διασφάλιση της συναίνεσής τους, καταδίκασε τη συγκεκριμένη μεταρρυθμιστική απόπειρα σε αποτυχία¹¹⁷. Οι μεγάλης έκτασης και έντασης απεργιακές κινητοποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν σε όλη τη χώρα (οι μεγαλύτερες μεταπολεμικά) ανάγκασαν την κυβέρνηση σε απόσυρση των

¹¹³ Η παροχή TFR (Trattamento di Fine Rapporto) καταβάλλεται από τους εργοδότες στους μισθωτούς, ως εφάπαξ ποσό, σε περίπτωση αποχώρησής τους από την εργασία (ανεργία ή συνταξιοδότηση) και χρηματοδοτείται από μηνιαίες εισφορές. Βλ. CEC (2010), *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles. A joint report on pensions by EPC-SPC*

¹¹⁴ Βλ. Schludi, M. (2005), *The reform of Bismarckian Pension Systems*. ο.π., σελ.109-128.

¹¹⁵ Βλ. Schludi, M. (2005), ο.π.

¹¹⁶ Βλ. Ferrera, M, Gualmini, E. (2004), ο.π.

¹¹⁷ Βλ. Ferrera, M., Jessoula, M. (2007), ο.π., Ferrera, M., Jessoula, M. (2005), ο.π., Schludi, M. (2005), ο.π.

προτεινόμενων συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων, ενώ οι συνακόλουθοι τριγμοί που προκλήθηκαν στον κυβερνητικό συνασπισμό (αποχώρηση του κόμματος της Λίγκας του Βορρά) οδήγησαν σε πτώση της κυβέρνησης Μπερλουσκόνι και δημιουργία νέας τεχνοκρατικής κυβέρνησης¹¹⁸. Είχε προηγηθεί τριμερής συμφωνία κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων, που προέβλεπε την υιοθέτηση ορισμένων, μόνο, μέτρων (αναστολή, για το έτος 1995, της δυνατότητας χορήγησης συντάξεων αρχαιότητας και επιτάχυνση της διαδικασίας αύξησης των ορίων ηλικίας που είχε θέσει η μεταρρύθμιση Αμάτο) και δέσμευση των μερών για υιοθέτηση, εντός εξαμήνου, δομικών αλλαγών υπέρ της βιωσιμότητας του συστήματος, μέσω της ενίσχυσης της διασύνδεσης εισφορών-παροχών¹¹⁹.

Στη βάση της συμφωνίας αυτής και με δεδομένη την εμπειρία των προηγούμενων κυβερνήσεων, η τεχνοκρατική κυβέρνηση Ντίνι, υποστηριζόμενη από την κοινοβουλευτική κεντροαριστερά, προχώρησε το 1995, στην υλοποίηση της δεύτερης σημαντικής μεταρρύθμισης του συστήματος, υιοθετώντας μία προσέγγιση που προσidiaζε με εκείνη της κυβέρνησης Αμάτο¹²⁰. Σε συνθήκες σταθερών και εποικοδομητικών σχέσεων με τα συνδικάτα, αλλά και αμοιβαίας κατανόησης της αναγκαιότητας διασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος και τήρησης των κριτηρίων ένταξης στην ONE (το δημόσιο έλλειμμα υπερέβαινε το 7% ΑΕΠ, το δημόσιο χρέος αντιστοιχούσε στο 125% ΑΕΠ, ενώ η ιταλική λίρα είχε υποστεί περαιτέρω σημαντική υποτίμηση)¹²¹, το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης καθορίστηκε από κοινού, από εμπειρογνώμονες της κυβέρνησης και των συνδικάτων¹²². Οι βασικοί άξονες αφορούσαν στη βιωσιμότητα του συστήματος και την περιστολή των δημοσίων δαπανών, στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των επιμέρους επαγγελματικών ομάδων (ενδογενεακή αλληλεγγύη), στην περαιτέρω προώθηση των συμπληρωματικών-κεφαλαιοποιητικών συστημάτων και την αλλαγή του συστήματος υπολογισμού των συντάξεων. Η μεταρρύθμιση υλοποιήθηκε ως αποτέλεσμα παροχής αμοιβαίων ανταλλαγμάτων. Η κυβέρνηση πέτυχε την προώθηση μέτρων για τη μείωση των δημοσίων δαπανών, τη βιωσιμότητα του συστήματος και την ισότητα μεταξύ των

¹¹⁸ Βλ. Baccaro, L., (2002), ο.π. και Regini, M., Regaglia, I., (1997), “Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy?”, *West European Politics*, 20(1): 210-230.

¹¹⁹ Βλ. Regini, M., Regaglia, I., (1997), ο.π.,

¹²⁰ Βλ. Natali, D., Rhodes, M. (2008) “The «new politics» of pension reforms in Continental Europe” στο: Arza, C., Kohli, M. (eds.) *Pension reform in Europe: Politics, policies and outcomes*. London – New York: Routledge, 25-46.

¹²¹ Βλ. Ferrera, M., Jessoula, M. (2005), ο.π.

¹²² Βλ. Natali, D., Rhodes, M., (2004), “Trade-offs and veto players: reforming pensions in France and Italy”, *French Politics*, 2: 1-23.

επιμέρους ομάδων, ενώ τα συνδικάτα πέτυχαν την εξαίρεση από τα νέα μέτρα των παλαιότερων εργαζομένων με ώριμα συνταξιοδοτικά δικαιώματα και τη διεύρυνση του ρόλου τους στο πλαίσιο των νέων ρυθμίσεων για τα συμπληρωματικά-κεφαλαιοποιητικά συστήματα¹²³. Συγχρόνως, η θέσπιση μακράς μεταβατικής περιόδου για την πλήρη εφαρμογή των νέων μέτρων υπήρξε καθοριστική για τη διασφάλιση της συναίνεσης των συνδικάτων στη συνολική μεταρρύθμιση¹²⁴.

Ειδικότερα, ως προς το περιεχόμενο των ψηφισθέντων μέτρων (νόμος 335/95)¹²⁵, η βασικότερη καινοτομία αφορούσε στην αλλαγή της μεθόδου υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών, από καθορισμένων παροχών σε καθορισμένων εισφορών, εντός του πλαισίου του διανεμητικού συστήματος (εισαγωγή “συστήματος νοητής κεφαλαιοποίησης”), για όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων (μισθωτοί ιδιωτικού και δημόσιου τομέα και αυτοαπασχολούμενοι), σε συνδυασμό με τη θέσπιση ενός ευέλικτου ηλικιακού ορίου συνταξιοδότησης (από 57 έως 65 ετών, για άνδρες και γυναίκες). Το ποσό της σύνταξης υπολογίζεται με βάση τις εισφορές του συνολικού ασφαλιστικού βίου, αναπροσαρμοσμένες κατά το μέσο όρο αύξησης του ΑΕΠ της τελευταίας 5ετίας. Το τελικό ποσό μετατρέπεται σε συνταξιοδοτική πρόσοδο, βάσει συντελεστή μετατροπής, που ποικίλει ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής κατά την ηλικία συνταξιοδότησης και αναθεωρείται ανά 10ετία, λαμβάνοντας υπόψη οικονομικούς και δημογραφικούς παράγοντες. Το νέο σύστημα προβλέφθηκε να έχει πλήρη εφαρμογή μόνο στους νέους εργαζόμενους (από 01.01.1996). Για εργαζόμενους με τουλάχιστον 18 έτη ασφάλισης θα εξακολουθούσε να εφαρμόζεται το προηγούμενο καθεστώς (σύστημα καθορισμένων παροχών), ενώ για εργαζόμενους με λιγότερα από 18 έτη ασφάλισης, το νέο σύστημα θα εφαρμόζεται σε αναλογική βάση (εφαρμογή για τα έτη ασφάλισης από το 1996 και εφεξής). Επιπρόσθετα, τα ψηφισθέντα μέτρα περιέλαβαν: α) αυστηροποίηση των προϋποθέσεων χορήγησης των συντάξεων αρχαιότητας (από το 2008, συνταξιοδότηση με τουλάχιστον 40 έτη ασφάλισης ανεξαρτήτως ορίου ηλικίας ή με 35 ασφάλισης και τη συμπλήρωση του 57^{ου} έτους της ηλικίας), β) σαφέστερο διαχωρισμό της κοινωνικής πρόνοιας και της κοινωνικής ασφάλισης (θέσπιση

¹²³ Βλ. Natali, D., Rhodes, M. (2008, 2004), ο.π.

¹²⁴ Το τελικό σχέδιο της συμφωνίας έγινε δεκτό μόνο από τις ομοσπονδίες των εργατικών συνδικάτων (κατόπιν σχετικού δημοψηφίσματος που διενήργησαν μεταξύ των μελών τους), ενώ η πλευρά της ομοσπονδίας των εργοδοτικών ενώσεων (Confindustria) είχε αποχωρήσει από τις συνομιλίες και καταδίκασε τη μεταρρύθμιση ως αναποτελεσματική και μετριοπαθή, κυρίως ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό της μείωσης των δαπανών. Βλ. Baccaro, L., (2002), ο.π. και Regini, M., Regaglia, I., (1997), ο.π.

¹²⁵ Βλ. Natali, D., Rhodes, M. (2008, 2004), ο.π., Natali, D. (2004), ο.π., Ferrera, M., Gualmini, E. (2004), ο.π., Ferrera, M., Jessoula, M. (2005), ο.π., Franco, D., Sartor, N. (2006), ο.π., Franco, D. (2002), ο.π.

«κοινωνικού επιδόματος γήρατος», που χρηματοδοτείται από τη γενική φορολογία και καταβάλλεται σε άτομα άνω των 65 ετών με έλεγχο εισοδημάτων, που αντικατέστησε την κατώτατη εγγυημένη σύνταξη) και επέκταση της ασφάλισης σε ειδικές κατηγορίες ανεξάρτητα απασχολούμενων, γ) εναρμόνιση των ασφαλιστικών εισφορών μεταξύ των επιμέρους ασφαλιστικών ομάδων (εναρμόνιση μεταξύ μισθωτών του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα και αύξηση των εισφορών για αυτοαπασχολούμενους) και δ) αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου για τα συμπληρωματικά-κεφαλαιοποιητικά συστήματα, με σκοπό την επέκτασή τους στους δημοσίους υπαλλήλους και τη συνολικότερη προώθησή τους μέσω παροχής μεγαλύτερων φορολογικών κινήτρων.

Η μεταρρύθμιση της κυβέρνησης Ντίνι υπήρξε σημαντική καθώς περιέλαβε δομικές αλλαγές ενίσχυσης της βιωσιμότητας του συστήματος και περιστολής των δημοσίων δαπανών, καθώς και μείωσης των ενδογενεακών ανισοτήτων. Η θέσπιση, όμως, μακράς μεταβατικής περιόδου για την πλήρη εφαρμογή τους (το τίμημα για τη συναίνεση των συνδικάτων και την υλοποίηση της μεταρρύθμισης) περιόριζε τα δημοσιονομικά οφέλη σε μακροπρόθεσμο επίπεδο¹²⁶. Σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο, οι έντονες δημοσιονομικές πιέσεις που ασκούνταν για την τήρηση των κριτηρίων ένταξη στο τελικό στάδιο της ONE (το δημόσιο έλλειμμα εξακολουθούσε να υπερβαίνει το 7% ΑΕΠ) επέβαλαν τη λήψη επιπρόσθετων μέτρων (στη συμφωνία, άλλωστε, του 1995, προβλεπόταν η επανεξέταση των μέτρων της μεταρρύθμισης Ντίνι έως το 1998, σε περίπτωση σοβαρών δημοσιονομικών ανισορροπιών)¹²⁷. Για το σκοπό αυτό, η νέα κεντροαριστερή κυβέρνηση συνασπισμού (κυβέρνηση Πρόντι) προχώρησε το 1997, στη σύσταση ειδικής επιτροπής (επιτροπή Ονόφρι), προκειμένου για την αξιολόγηση των κοινωνικών πολιτικών και την υποβολή σχετικών μεταρρυθμιστικών προτάσεων. Στο πεδίο των συντάξεων, οι προτάσεις της επιτροπής περιελάμβαναν: α) ταχύτερη εφαρμογή των μέτρων που εισήγαγε η μεταρρύθμιση της κυβέρνησης Ντίνι (εφαρμογή οιονεί κεφαλαιοποιητικού συστήματος και αυστηροποίηση συντάξεων αρχαιότητας), β) πλήρη εφαρμογή του νέου συστήματος υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών, καταργώντας τις προβλεπόμενες εξαιρέσεις, γ) πλήρη εναρμόνιση των επιμέρους συνταξιοδοτικών καθεστώτων, δ) αύξηση του κατώτατου ηλικιακού ορίου συνταξιοδότησης και ε) υψηλότερες εισφορές για τους αυτοαπασχολούμενους. Στη βάση αυτών των προτάσεων, η κυβέρνηση διεξήγαγε διάλογο με τα συνδικάτα, τα

¹²⁶ Βλ. Natali, D., Rhodes, M. (2008), ο.π., Natali, D. (2004), ο.π.

¹²⁷ Βλ. Schludi, M. (2005), ο.π.

οποία επέδειξαν προθυμία και ετοιμότητα για περαιτέρω νομοθετικές παρεμβάσεις. Οι σοβαρές, ωστόσο, διαφωνίες εντός του ίδιου του κυβερνητικού συνασπισμού από το νέο-κομμουνιστικό κόμμα (κυρίως σε σχέση με την πρόταση για ταχύτερη μετάβαση στο σύστημα που εισήχθη με τη μεταρρύθμιση του 1995) και η συνεπαγόμενη οξύτατη πολιτική κρίση, οδήγησε την κυβέρνηση στην απόσυρση των αρχικών προτάσεων και την υιοθέτηση συναινετικής προσέγγισης στις προωθούμενες αλλαγές. Τα τελικώς ψηφισθέντα μέτρα (που έτυχαν μεν της αποδοχής των εργατικών συνδικάτων, όχι όμως και των εργοδοτικών, που τα θεώρησαν ανεπαρκή) περιορίστηκαν σε: α) επιτάχυνση της προβλεπόμενης διαδικασίας για αυστηροποίηση των προϋποθέσεων χορήγησης συντάξεων αρχαιότητας (από το έτος 2004, 40 έτη ασφάλισης ανεξαρτήτως ορίου ηλικίας ή 35 ασφάλισης με τη συμπλήρωση του 57^{ου} έτους της ηλικίας), β) εναρμόνιση των κανόνων συνταξιοδότησης για υπαλλήλους του δημόσιου τομέα με εκείνους για τους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα, γ) αναστολή για ένα χρόνο της αναπροσαρμογής των συντάξεων και δ) αύξηση των εισφορών για τους αυτοαπασχολούμενους¹²⁸.

4.3 Περίοδος 2000-2008

Οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας 1990 πέτυχαν την ενίσχυση της βιωσιμότητας του συστήματος και την περιστολή των δημοσίων δαπανών σε μεσο-μακροπρόθεσμο επίπεδο (πρόβλεψη για μείωση του δημόσιου ελλείμματος κατά 0,2% ΑΕΠ από το 1998 και διατήρηση των δημοσίων συνταξιοδοτικών δαπανών στο 16% ΑΕΠ το 2033, αντί του 23% που αναμένονταν σε περίπτωση μη υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων), τη μείωση των ενδογενεακών ανισοτήτων, καθώς και τη μετάβαση σε ένα πολυεπίπεδο, πλέον, σύστημα, μέσω της προώθησης της ανάπτυξης των συμπληρωματικών-κεφαλαιοποιητικών συστημάτων. Ωστόσο, αφενός σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο το μέγεθος της συνταξιοδοτικής δαπάνης παρέμενε υψηλό, αφετέρου ετίθεντο ζητήματα διαγενεακών ανισοτήτων (μεταφορά του κόστους των μέχρι τότε μεταρρυθμίσεων στις νέες γενιές, εξαιρώντας από το νέο σύστημα τους παλαιότερους ασφαλισμένους)¹²⁹.

Το 2001, η κεντροδεξιά κυβέρνηση Μπερλουσκόνι, υπό συνθήκες κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, ανέλαβε την επόμενη μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία, έχοντας ως στόχο την περαιτέρω προώθηση της ανάπτυξης των συμπληρωματικών-κεφαλαιοποιητικών συστημάτων και τη σταδιακή αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης σε

¹²⁸ Βλ. Ferrera, M., Jessoula, M. (2005), ο.π. και Schludi, M. (2005), ο.π.

¹²⁹ Βλ. Schludi, M. (2005), ο.π. και Ferrera, M., Jessoula, M. (2007), ο.π.

εθελοντική βάση. Ειδικότερα, η αρχική κυβερνητική πρόταση, στη βάση της οποίας διεξήχθη ο κοινωνικός διάλογος με τις εργατικές και εργοδοτικές ενώσεις, προέβλεπε: α) την κατάργηση του ανώτατου προβλεπόμενου ηλικιακού ορίου (65^ο έτος) και την παροχή κινήτρων (φοροαπαλλαγή ύψους 50% επί των ασφαλιστικών εισφορών) για παραμονή στην εργασία και μετά τη συμπλήρωση των προϋποθέσεων λήψης σύνταξης αρχαιότητας, β) τη μείωση των εργοδοτικών εισφορών (3%-5%) για τους νέους εργαζόμενους και γ) την υποχρεωτική μεταφορά των εισφορών του «συστήματος εφάπαξ αποζημίωσης λόγω αποχώρησης» (TFR) σε συμπληρωματικά-κεφαλαιοποιητικά συστήματα του 2^{ου} πυλώνα¹³⁰. Ο διάλογος χαρακτηρίστηκε από αλληπάλληλες διακοπές, λόγω των έντονων απεργιακών κινητοποιήσεων από τις εργατικές ενώσεις (αλλά και διαφωνιών ακόμα και εντός του κυβερνητικού συνασπισμού), με βασικά σημεία αντιπαράθεσης την προβλεπόμενη μείωση των εργοδοτικών εισφορών και την υποχρεωτική μεταφορά των εισφορών του TFR σε συμπληρωματικό-κεφαλαιοποιητικό ταμείο του 2^{ου} πυλώνα. Η μεταρρύθμιση υλοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2004, κατόπιν απόσυρσης των παραπάνω επίμαχων προτάσεων και επαναπροσδιορισμού της κυβερνητικής νομοθετικής πρότασης. Τα τελικώς ψηφισθέντα μέτρα¹³¹ (νόμοι 243/2004 και 252/2005), όσον αφορά στον πρώτο πυλώνα, κατήργησαν την ευελιξία στα όρια ηλικίας που είχε θεσπίσει η κυβέρνηση Ντίνι και περιέλαβαν αλλαγές δύο σταδίων: α) μέχρι το 2007, παροχή φορολογικών κινήτρων (φοροαπαλλαγή ύψους 100% επί των ασφαλιστικών εισφορών) για παραμονή στην εργασία και μετά τη συμπλήρωση των προϋποθέσεων λήψης σύνταξης αρχαιότητας, β) από το 2008 και εφεξής, καθορισμός σταθερών ορίων ηλικίας για τη λήψη σύνταξης γήρατος (65 για άνδρες και 60 για γυναίκες, για όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων, τόσο για τους υπαγόμενους στο σύστημα καθορισμένων παροχών, με τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης, όσο και για τους υπαγόμενους στο νέο σύστημα καθορισμένων εισφορών, με τουλάχιστον 5 έτη ασφάλισης στο νέο σύστημα) και αυστηροποίηση των προϋποθέσεων λήψης συντάξεων αρχαιότητας (το 2008, 60^ο έτος της ηλικίας με 35 έτη ασφάλισης - 61^ο έτος το 2010 και 62^ο το 2014 - διατηρώντας τα 40 έτη ασφάλισης χωρίς όριο ηλικίας). Επιπρόσθετα, όσον αφορά στις εισφορές του TFR, θεσπίστηκε ο μηχανισμός της «σιωπηρής συναίνεσης» για τη μεταφορά τους σε «Κλειστό Ταμείο» του 2^{ου} πυλώνα (εντός εξαμήνου από την ανάληψη εργασίας, ο

¹³⁰ Βλ. Ferrera, M., Jessoula, M. (2007), ο.π.

¹³¹ Βλ. Carrera, L., Angelaki, M., Carolo, D., (2010), ο.π., Ferrera, M., Jessoula, M. (2007), ο.π., EIROnline: “Parliament approves pension reform law” (29-09-2004) και “Reform of the supplementary pension system” (22-11-2005)

ασφαλισμένος θα πρέπει να επιλέξει εάν επιθυμεί να εισπράξει τις εισφορές TFR ως εφάπαξ ποσό στο τέλος της εργασιακής του σχέσης ή τη μεταφορά τους σε «Κλειστό» ή «Ανοικτό» Ταμείο του 2^{ου} πυλώνα, διαφορετικά οι εισφορές μεταφέρονται υποχρεωτικά σε «Κλειστό Ταμείο» του 2^{ου} πυλώνα)¹³².

Η μεταρρύθμιση Μπερλουσκόνι αυστηροποίησε σημαντικά τις προϋποθέσεις χορήγησης συντάξεων αρχαιότητας, καθώς εισήγαγε το μέτρο της απότομης αύξησης του ελάχιστου ορίου ηλικίας («scalone»), κατά τρία έτη, μεταξύ Δεκεμβρίου 2007 και Ιανουαρίου 2008. Το μέτρο αυτό αποτέλεσε κεντρικό σημείο αντιπαράθεσης από πλευράς τόσο των συνδικάτων όσο και της κεντροαριστερής αντιπολίτευσης. Μετά τις εκλογές του 2006 και την άνοδο στην εξουσία της νέας κεντροαριστερής κυβέρνησης Πρόντι, το ζήτημα των προϋποθέσεων των συντάξεων αρχαιότητας υπήρξε αντικείμενο επαναδιαπραγματεύσεως μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνικών εταίρων. Στο πλαίσιο της τριμερούς συμφωνίας, που υπογράφηκε τον Ιούλιο 2007 («Κοινωνικό Πρωτόκολλο»), προβλέφθηκε η κατάργηση του προηγούμενου μέτρου («scalone») και η υιοθέτηση μιας σταδιακής και περισσότερο ομαλής διαδικασίας αύξησης των ελάχιστων ορίων ηλικίας για τις συντάξεις αρχαιότητας. Στη βάση της συμφωνίας αυτής, ψηφίστηκε ο νόμος 247/2007, που για το έτος 2008, έθεσε ως προϋπόθεση το 58^ο έτος ηλικίας με 35 έτη ασφάλισης, ενώ για τη μεταβατική περίοδο 2009-2013, θέσπισε το «Σύστημα των Ποσοτώσεων», εισάγοντας την ευελιξία στο συνδυασμό των απαιτούμενων προϋποθέσεων ηλικίας και χρόνου ασφάλισης. Στο πλαίσιο του εν λόγω συστήματος, το άθροισμα ηλικίας και χρόνου ασφάλισης θα πρέπει, ανά έτος, να ισοδυναμεί με συγκεκριμένο αριθμητικό όριο, ενώ τίθεται συγχρόνως και ελάχιστο ανά έτος όριο ηλικίας (από Ιούλιο 2009, ηλικία και έτη ασφάλισης θα πρέπει να αθροίζονται 95, με ελάχιστο όριο ηλικίας το 59^ο έτος, από τον Ιανουάριο 2011, ηλικία και έτη ασφάλισης θα πρέπει να αθροίζονται 96, με ελάχιστο όριο ηλικίας το 60^ο έτος, ενώ από τον Ιανουάριο του 2013, ηλικία και έτη ασφάλισης θα πρέπει να αθροίζονται 97, με ελάχιστο όριο ηλικίας το 61^ο έτος)¹³³.

¹³² Με το νόμο 279/2006, που ψηφίστηκε από την νέα κεντροαριστερή κυβέρνηση Πρόντι και κατόπιν εκτεταμένων διαπραγματεύσεων με τους κοινωνικούς εταίρους, μεταφέρθηκε ένα έτος νωρίτερα (01-01-1997) η ημερομηνία έναρξης της εφαρμογής του μηχανισμού της «σιωπηρής συναίνεσης». Βλ. EIROnline: “Agreement reached on end-of-service allowance” (25-01-2007).

¹³³ Βλ. Fargion, V. (2009) *Annual National Report 2009. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities) και Carrera, L., Angelaki, M., Carolo, D., (2010), ο.π.

4.4 Περίοδος 2009 έως σήμερα

Οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1992-2007 υπήρξαν καθοριστικές για την εισαγωγή δομικών αλλαγών στον πρώτο πυλώνα (σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης), τη μετάβαση σε ένα πολυεπίπεδο πλέον συνταξιοδοτικό σύστημα και τη σταδιακή αυστηροποίηση των προϋποθέσεων λήψης συντάξεων γήρατος και συντάξεων αρχαιότητας. Ωστόσο, η πλήρης εφαρμογή των περισσότερων μέτρων προϋπέθετε την παρέλευση μακράς μεταβατικής περιόδου, ενώ συγχρόνως θεσπίζονταν εξαιρέσεις, με αποτέλεσμα τα συνεπαγόμενα δημοσιονομικά οφέλη να περιορίζονται κυρίως σε μακροπρόθεσμο επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, η παγκόσμια χρηματοοικονομική κρίση του 2008 άσκησε διττή επίδραση, καθώς αφενός επιδείνωσε τις μελλοντικές προοπτικές του συστήματος, αφετέρου αποτέλεσε σημαντικό κίνητρο για τον περαιτέρω εξορθολογισμό του¹³⁴.

Την περίοδο 2009-2011 λαμβάνει χώρα ο τελευταίος κύκλος μεταρρυθμίσεων του συστήματος, με την υλοποίηση τριών διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων (οι δύο πρώτες το 2009 και 2010 από την κεντροδεξιά κυβέρνηση Μπερλουσκόνι και η τρίτη το 2011, από την τεχνοκρατική κυβέρνηση Μόντι). Οι νομοθετικές αυτές παρεμβάσεις εντάχθηκαν σε τρία αντίστοιχα «κυβερνητικά προγράμματα λιτότητας», ως αποτέλεσμα της προσαρμογής των ιταλικών κυβερνήσεων: α) στις δημοσιονομικές επιπτώσεις της παγκόσμιας χρηματοοικονομικής κρίσης στην ιταλική οικονομία (το 2009, υπήρξε μείωση του ΑΕΠ κατά 5%, άνοδος του δημόσιου ελλείμματος στο 5,2% ΑΕΠ και του δημόσιου χρέους στο 119% ΑΕΠ, ενώ το ύψος των συνταξιοδοτικών δαπανών αντιστοιχούσε σχεδόν στο 14% ΑΕΠ το 2009 και το 2010 ξεπέρασε το 15% ΑΕΠ), β) στις συστάσεις/παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για υλοποίηση συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων (εναρμόνιση και αυστηροποίηση των συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων για όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων, κατάργηση συντάξεων αρχαιότητας και επιτάχυνση της διαδικασίας μετάβασης στο νέο σύστημα καθορισμένων εισφορών του 1^{ου} πυλώνα) και γ) στην καταδικαστική απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (13/11/2008, υπόθεση C-47/07) για την ύπαρξη διακρίσεων στα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών στο δημόσιο τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, η διαμόρφωση του περιεχομένου των μεταρρυθμίσεων της περιόδου υπήρξε απόρροια ανταπόκρισης των ιταλικών κυβερνήσεων σε ισχυρές εξωγενείς πιέσεις και όχι προϊόν διενέργειας διαλόγου με τους

¹³⁴ Βλ. Natali D, Stamati, F. (2013) *Reforming Pensions in Europe: a comparative country analysis*. European Trade Union Institute (ETUI), Brussels, 47-52.

κοινωνικούς εταίρους, με τη σχετική διαδικασία υλοποίησής τους να είναι εξαιρετικά σύντομη¹³⁵. Στόχος των υλοποιούμενων μεταρρυθμίσεων ήταν η μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης σε βραχυ-μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, με παρεμβάσεις που αφορούν στον 1^ο πυλώνα και συνίστανται σε αυστηροποίηση των προϋποθέσεων λήψης συντάξεων γήρατος και αρχαιότητας και εναρμόνιση των προϋποθέσεων για όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων, μέσω αύξησης κυρίως των ηλικιακών ορίων και συντόμευσης της διαδικασίας μετάβασης στο νέο σύστημα καθορισμένων εισφορών.

Ειδικότερα, οι ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν με τους διαδοχικούς νόμους 102/2009, 122/2010 και 214/2011, προέβλεψαν¹³⁶:

α) αύξηση των ορίων ηλικίας των γυναικών ασφαλισμένων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και εναρμόνιση τους με τα όρια ηλικίας των ανδρών ασφαλισμένων. Συγκεκριμένα, ορισμός του 66^{ου} έτους της ηλικίας ως γενικού ορίου συνταξιοδότησης για όλες τις κατηγορίες ασφαλισμένων, από 01.01.2012 (62^ο για γυναίκες ασφαλισμένες στον ιδιωτικό τομέα, που εναρμονίζεται σταδιακά, με την πλήρη εναρμόνιση να επέρχεται το έτος 2018),

β) εισαγωγή μηχανισμού αυτόματης αναπροσαρμογής των ισχυόντων ορίων ηλικίας, με βάση το προσδόκιμο ζωής, με τιθέμενο κατώτατο όριο ηλικίας το 2021, το 67^ο έτος (η πρώτη αναπροσαρμογή συντελέστηκε το 2013, με την προσθήκη 3 μηνών, ενώ οι επόμενες θα συντελεστούν ανά 3 έτη μέχρι το 2019 και, μετέπειτα, ανά 2 έτη),

γ) αναλογική εφαρμογή, από 01.01.2012, του νέου συστήματος καθορισμένων εισφορών του 1^{ου} πυλώνα και σε εκείνους που αρχικώς εξαιρούνταν από την εφαρμογή του (ασφαλισμένοι με περισσότερα από 18 έτη ασφάλισης την 31.12.1995), για τα έτη ασφάλισης από 01.01.2011 και εφεξής,

δ) αύξηση των ελαχίστων ετών ασφάλισης στο νέο σύστημα καθορισμένων εισφορών, από 5 σε 20 έτη, προκειμένου για τη λήψη σύνταξης γήρατος (εφόσον το ποσό της

¹³⁵ Βλ. Jessoula, M., Pavolini, E. (2011) *Annual National Report 2011. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion), Jessoula, M., Pavolini, E. (2012) *Annual National Report 2012. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP, Jessoula, M., Pavolini, E. (2013) *Country Document 2013. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP, EIROnline: "Italy: Social partners' involvement in the reforms of pension systems" (04-10-2013).

¹³⁶ Βλ. Fargion, V. (2010) *Annual National Report 2010. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities), Jessoula, M., Pavolini, E. (2011), ο.π., Jessoula, M., Pavolini, E., (2012), ο.π., Jessoula, M., Pavolini, E., (2013), ο.π., CEC (2012), *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. Report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee. Annex 7: Country Profiles.*, EIROnline: "Italy: Social partners' involvement in the reforms of pension systems" (04-10-2013) και "Monti's 30 billion survival plan" (26-07-2012).

σύνταξης θα ισοδυναμεί τουλάχιστον με 1,5 φορές του «κοινωνικού επιδόματος γήρατος», το ύψος του οποίου ανέρχεται το 2014, στα € 447,61 μηνιαίως),

ε) κατάργηση των συντάξεων αρχαιότητας και εισαγωγή ενός νέου μηχανισμού ευέλικτου ορίου συνταξιοδότησης: για ασφαλισμένους εξολοκλήρου στο νέο σύστημα καθορισμένων εισφορών, παρέχεται δυνατότητα λήψης πλήρους σύνταξης στο 63^ο έτος της ηλικίας (63 και 3 μήνες το 2014) εφόσον έχουν ασφαλιστεί για τουλάχιστον 20 έτη και το ποσό της σύνταξής τους ισοδυναμεί τουλάχιστον με 2,8 φορές του «κοινωνικού επιδόματος γήρατος». Για ασφαλισμένους που το νέο σύστημα εφαρμόζεται αναλογικά, εφόσον έχουν ασφαλιστεί για 42 έτη και 6 μήνες οι άνδρες ή 41 έτη και 6 μήνες οι γυναίκες, παρέχεται δυνατότητα λήψης πλήρους σύνταξης στο 62^ο έτος ή, εφόσον συνταξιοδοτηθούν κάτω των 62 ετών, μειωμένης σε ποσό. Και στις δύο κατηγορίες ασφαλισμένων, παρέχονται αναλογιστικά κίνητρα (υψηλότερη ποσό σύνταξης) εφόσον η συνταξιοδότηση αναβάλλεται μέχρι το 70^ο έτος της ηλικίας και

στ) αναστολή της αναπροσαρμογής των συντάξεων (για τα έτη 2012-2013 για συντάξεις άνω των €1.400 μηνιαίως, ενώ για το έτος 2014 άνω των €3.000 μηνιαίως).

Ο δημόσιος κοινωνικός και πολιτικός διάλογος για τις μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2009-2011, σε αντίθεση με την εμπειρία των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων, δεν υπήρξε ιδιαίτερα έντονος. Και τούτο λόγω του υψηλού βαθμού συναίνεσης μεταξύ των κοινωνικο-πολιτικών δρώντων για την αναγκαιότητα διατήρησης των μεταρρυθμίσεων στην κατεύθυνση της επίτευξης δημοσιονομικής σταθερότητας. Ο διενεργούμενος διάλογος εστιάζει κυρίως στο ζήτημα της μελλοντικής επάρκειας των συνταξιοδοτικών παροχών, αφενός λόγω της διασύνδεσης, πλέον, του ύψους των παροχών του νέου κεφαλαιοποιητικού συστήματος του 1^{ου} πυλώνα με τις συνθήκες συμμετοχής στην αγορά εργασίας (ύψος εισφορών και χρόνος ασφάλισης), αφετέρου λόγω του μη ικανοποιητικού βαθμού ανάπτυξης των συμπληρωματικών συστημάτων του 2^{ου} και 3^{ου} πυλώνα (κάλυψη 25% των ασφαλισμένων του 1^{ου} πυλώνα) και, επομένως, μη ικανοποιητικού βαθμού αναπλήρωσης του εισοδήματος των συνταξιούχων¹³⁷. Όσον αφορά στο ζήτημα της βιωσιμότητας του συστήματος, παρατηρείται συναίνεση ως προς την επίτευξη της διασφάλισης της μακροπρόθεσμης προοπτικής του, μολονότι σε πλαίσιο δυσμενών δημογραφικών τάσεων (προβλεπόμενη αύξηση του δείκτη δημογραφικής εξάρτησης από 33,3% το 2010, στο 61,2% και 61,6% το 2050 και 2060 αντίστοιχα, με τον αντίστοιχο μέσο όρο στην ΕΕ-27 να είναι 28,4%, 55% και

¹³⁷ Βλ. Jessoula, M., Pavolini, E. (2011), ο.π., Jessoula, M., Pavolini, E. (2012), ο.π. και EIROOnline (04-10-2013)

57,7%)¹³⁸. Και πράγματι, ως αποτέλεσμα και των τελευταίων μεταρρυθμίσεων (εξοικονόμηση δαπανών ύψους €2,8 δις για το έτος 2012 που προοδευτικά θα φθάσει στο ύψος των €22 δις το 2020)¹³⁹, το επίπεδο της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης προβλέπεται να μειωθεί, συνολικά, σχεδόν κατά μία ποσοστιαία μονάδα του ΑΕΠ, την περίοδο 2010-2060, με μικρές ενδιάμεσες αυξομειώσεις λόγω των δημογραφικών επιπτώσεων, αντιστοιχώντας από 15,3% ΑΕΠ το 2010, στο 14,5% ΑΕΠ το έτος 2030, στο 15,6% ΑΕΠ το 2040 και 14,4% ΑΕΠ το 2060¹⁴⁰.

¹³⁸ Βλ. CEC (2012), *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. Report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee. Annex 7: Country Profiles* και CEC (2012) *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)

¹³⁹ Βλ. Jessoula, M., Pavolini, E., (2012), ο.π.

¹⁴⁰ Βλ. CEC (2012), *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. Report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee. Annex 7: Country Profiles* και CEC (2012) *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτέλεσε η εξέταση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών και νομοθετικών παρεμβάσεων που έχουν συντελεστεί στα συνταξιοδοτικά συστήματα της Ελλάδας και Ιταλίας, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 μέχρι σήμερα. Η κοινή αφετηρία των συστημάτων των δύο χωρών, ως προς τα εγγενή χαρακτηριστικά τους και τις κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν, αποτέλεσαν κριτήριο για την επιλογή ως ερευνητικού αντικειμένου, του ιστορικού των μεταρρυθμίσεών τους σε συγκριτικό επίπεδο. Η εξέταση του σχετικού ιστορικού πιστοποιεί την ύπαρξη μιας έντονης μεταρρυθμιστικής διαδικασίας στα συστήματα και των δύο χωρών, που υπαγορεύτηκε από ένα συνδυασμό αφενός εσωτερικών οικονομικών, δημογραφικών, θεσμικών και λειτουργικών αδιεξόδων, αφετέρου εξωτερικών δημοσιονομικών και μακροοικονομικών πιέσεων μέσα από το πλαίσιο της ΟΝΕ και το πλαίσιο των επιπτώσεων της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι κύριες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες και νομοθετικές παρεμβάσεις στο σύστημα υλοποιήθηκαν σε τρεις κατά βάση χρονικές περιόδους. Η πρώτη μεταρρυθμιστική παρέμβαση υλοποιήθηκε την περίοδο 1990-1992 και υπαγορεύτηκε στο πλαίσιο της δριμείας δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας και της ανάγκης για άμεση μείωση του επιπέδου των συνταξιοδοτικών δαπανών. Η κυβερνητική προσέγγιση έναντι της επιχειρούμενων αλλαγών συμπεριέλαβε τη διεξαγωγή επίσημου διαλόγου, με συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, καθώς και την προσπάθεια εξωτερικής νομιμοποίησης της διαδικασίας, μέσα από την χρησιμοποίηση σχετικών εκθέσεων διεθνών οργανισμών. Η αδυναμία, ωστόσο, συνεργασίας με τα συνδικάτα και η συνακόλουθη διακοπή του κοινωνικού διαλόγου οδήγησε την κυβέρνηση σε απόσυρση των αρχικών της σχεδιασμών για δομικές αλλαγές. Στο πλαίσιο αποφυγής τους συνεπαγόμενου πολιτικού κόστους, υπό το βάρος των απεργιακών κινητοποιήσεων και της πολιτικής αντιπαράθεσης, οι νομοθετικές παρεμβάσεις της περιόδου περιορίστηκαν στην εισαγωγή παραμετρικών, μόνο, αλλαγών εισπρακτικού χαρακτήρα και βραχυπρόθεσμης αποτελεσματικότητας. Η υλοποιούμενη μεταρρύθμιση δημιούργησε σοβαρό ζήτημα διαγενεακής ανισότητας, μέσα από τη μετακύληση του βάρους της διασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος στις νέες γενιές (ενιαίο αλλά αυστηρότερο καθεστώς για νέους

ασφαλισμένους), ενώ συγχρόνως διατήρησε και τα ήδη υφιστάμενα ζητήματα ενδογενεακής ανισότητας, μέσα από τη διατήρηση του οργανωτικού κατακερματισμού και της ανισότητας των παροχών μεταξύ των επιμέρους επαγγελματικών ομάδων. Από την άλλη μεριά, η δεύτερη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση, που υλοποιήθηκε την περίοδο 1997-2002, υπαγορεύτηκε, περισσότερο, από την αναγκαιότητα επίτευξης των δημοσιονομικών κριτηρίων ένταξης στην ONE. Την περίοδο αυτή, το πλαίσιο του διεξαγόμενου κοινωνικού διαλόγου υπήρξε εντονότερο, όπως και η προσπάθεια νομιμοποίησης της μεταρρυθμιστικής αναγκαιότητας και διαδικασίας, μέσα από την αξιοποίηση εκθέσεων και αναλογιστικών αναλύσεων εγχώριων και ξένων φορέων και οργανισμών. Και στην περίπτωση, ωστόσο, αυτή, η αδυναμία ανάπτυξης εποικοδομητικού διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους και οι έντονες κοινωνικές - αλλά και πολιτικές- αντιδράσεις, οδήγησαν την κυβέρνηση σε τροποποίηση του περιεχομένου της επιχειρούμενης μεταρρύθμισης. Η νομοθετική παρέμβαση της περιόδου υπήρξε προϊόν συμβιβασμού και μετριοπαθής ως προς το περιεχόμενό της, με έμφαση κυρίως στην επάρκεια των παροχών. Η μεταρρύθμιση υπήρξε σημαντική από πλευράς οργανωτικής αναδιάρθρωσης του συστήματος, δημιουργώντας τα θεμέλια για τη μετάβαση σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα, αλλά ανεπαρκής σε επίπεδο μείωσης των ανισοτήτων και ενίσχυσης της βιωσιμότητας του συστήματος. Συνολικά, οι νομοθετικές παρεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα της χώρας, μέχρι το 2010, υπήρξαν χαμηλής αποτελεσματικότητας και βραχυπρόθεσμης προοπτικής, με το πλαίσιο της ONE και τους εσωτερικούς παράγοντες που υπαγόρευαν την ανάγκη για μεταρρύθμιση, να αδυνατούν να μεταβάλουν τις θεσμικές παραδόσεις του συστήματος και να οδηγήσουν σε ουσιαστικότερες παρεμβάσεις. Οι υλοποιούμενες νομοθετικές παρεμβάσεις συντελέστηκαν σε συνθήκες έλλειψης εποικοδομητικής συνεργασίας μεταξύ κυβερνήσεων και κοινωνικών εταίρων και χαμηλής εμπιστοσύνης αμφοτέρων των πλευρών, με τους κοινωνικούς δρώντες να αντιστέκονται σταθερά στην προοπτική αλλαγής των κεκτημένων και των υφιστάμενων δομών και τους πολιτικούς δρώντες να υιοθετούν μετριοπαθή και συναινετική προσέγγιση, στην προσπάθεια καθυσύχασης των κοινωνικών κινητοποιήσεων και αποφυγής του συνεπαγόμενου πολιτικού κόστους. Οι κατευθύνσεις αυτές διατήρησαν τις στρεβλώσεις του συστήματος και διόγκωσαν τα ελλείμματα και υπό την επήρεια των επιπτώσεων της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης στην ελληνική οικονομία, οδήγησαν την περίοδο 2010 έως σήμερα, στην υλοποίηση της τελευταίας και ριζικότερης μεταρρύθμισης στην ιστορία του συστήματος. Η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση της περιόδου αποτέλεσε βασική

δέσμευση της χώρας, ως αποτέλεσμα της προσφυγής της στο μηχανισμό χρηματοδοτικής στήριξης από τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και καθορίστηκε ως προς το περιεχόμενό της από τα μνημόνια συνεργασίας που υπέγραψε η χώρα το 2010 και 2012. Στο πλαίσιο αυτό, η υλοποιούμενη μεταρρύθμιση της περιόδου υπήρξε προϊόν ευθείας εξωτερικής υπερεθνικής παρέμβασης και όχι προϊόν διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους, με προτεραιότητα την άμεση μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος έναντι της επάρκειας των παροχών. Υπό την έννοια αυτή, η κρίση διαδραμάτισε το ρόλο που δεν μπόρεσε να διαδραματίσει αποτελεσματικά το πλαίσιο της ONE και οι εσωτερικοί παράγοντες που υπαγόρευαν την ανάγκη για μεταρρύθμιση, αποτελώντας την αιτία για μία νέα ώθηση στη μεταρρυθμιστική διαδικασία, με κατευθύνσεις την εισαγωγή τόσο παραμετρικών όσο και δομικών αλλαγών στο σύστημα. Οι αλλαγές υπήρξαν ριζικές και αιφνίδιες, με κύριους άξονες την ενιαιοποίηση και αυστηροποίηση των κανόνων συνταξιοδότησης και υπολογισμού της σύνταξης, την αλλαγή στην αρχιτεκτονική του συστήματος (διαχωρισμός βασικής και αναλογικής σύνταξης) και την εισαγωγή του συστήματος της νοητής κεφαλαιοποίησης στον 1^ο πυλώνα.

Στην περίπτωση της Ιταλίας, οι κυβερνητικές απόπειρες για μεταρρύθμιση του συστήματος υπήρξαν περισσότερες, σε σύγκριση με τις αντίστοιχες στην Ελλάδα, με τις κυριότερες να υλοποιούνται την δεκαετία του 1990 και την περίοδο που επακολούθησε της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης. Η πρώτη σημαντική μεταρρυθμιστική παρέμβαση στην ιστορία του συστήματος υλοποιήθηκε, πιο συγκεκριμένα, την περίοδο 1992-1995, από τις τεχνοκρατικές κυβερνήσεις Αμάτο και Ντίνι. Οι παρεμβάσεις της περιόδου υπαγορεύτηκαν από το πλαίσιο της οξείας οικονομικής και πολιτικής κρίσης στη χώρα και της προσπάθειας για επίτευξη των κριτηρίων ένταξης στην ONE. Η αναγκαιότητα προώθησης των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων σε συνδυασμό με τα διδάγματα του παρελθόντος, οδήγησαν τις τεχνοκρατικές κυβερνήσεις Αμάτο και Ντίνι στην υιοθέτηση μιας προσέγγισης, που προέβλεπε την ενεργή ένταξη των κοινωνικών εταίρων στη μεταρρυθμιστική διαδικασία. Και στις δύο περιπτώσεις, το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης καθορίστηκε από κοινού με τους κοινωνικούς εταίρους, σε συνθήκες ομαλών και εποικοδομητικών σχέσεων και υλοποιήθηκε στη βάση της παροχής αμοιβαίων ανταλλαγμάτων. Οι κυβερνήσεις πέτυχαν τη ζητούμενη προώθηση καινοτόμων μεταρρυθμίσεων, προς την κατεύθυνση της μείωσης των συνταξιοδοτικών δαπανών, της ενίσχυσης της

βιωσιμότητας του συστήματος και της εξάλειψης των ανισοτήτων μεταξύ των επιμέρους ομάδων, ενώ τα συνδικάτα πέτυχαν την εξαίρεση από το νέα μέτρα των παλαιότερων εργαζόμενων με ώριμα συνταξιοδοτικά δικαιώματα και τη θέσπιση μακράς μεταβατικής περιόδου για την πλήρη εφαρμογή των νέων μέτρων. Οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου περιέλαβαν σημαντικές παραμετρικές και δομικές αλλαγές, με άξονες την εναρμόνιση και αυστηροποίηση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης, τόσο για τις συντάξεις γήρατος όσο και για τις συντάξεις αρχαιότητας, τη θέσπιση του «κοινωνικού επιδόματος γήρατος» (1^η βαθμίδα του 1^{ου} πυλώνα), τη θέσπιση του νομοθετικού πλαισίου για τη δημιουργία των συμπληρωματικών-κεφαλαιοποιητικών συστημάτων και την αλλαγή του συστήματος υπολογισμού του ποσού της σύνταξης στον 1^ο πυλώνα, μέσω της εισαγωγής του συστήματος της νοητής κεφαλαιοποίησης. Η θέσπιση, ωστόσο, μακράς μεταβατικής περιόδου για την πλήρη εφαρμογή των νέων μέτρων περιόριζε τα δημοσιονομικά οφέλη σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Συνολικά, οι νομοθετικές παρεμβάσεις της δεκαετίας 1990 και μέχρι τον επόμενο σημαντικό κύκλο παρεμβάσεων, υπήρξαν καθοριστικές για την αλλαγή της δομής τους συστήματος και τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητάς του και ευνοήθηκαν ως προς την υλοποίησή τους, από την προώθηση εποικοδομητικών σχέσεων συνεργασίας των ιταλικών κυβερνήσεων με τα εργατικά συνδικάτα και την αμοιβαία κατανόηση των μερών ως προς την αναγκαιότητα προώθησης μεταρρυθμίσεων, τόσο για την ενίσχυση της βιωσιμότητας του συστήματος όσο και για την επίτευξη των κριτηρίων ένταξης στην ONE. Η καθοριστική συμβολή της ενεργούς συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στην έκβαση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας πιστοποιείται και μέσα από την αποτυχημένη μεταρρυθμιστική απόπειρα της κυβέρνησης Μπερλουσκόνι, το 1994, ως αποτέλεσμα της απόπειρας μονομερούς επιβολής αλλαγών, καθώς και από τις μετριοπαθείς παρεμβάσεις των ιταλικών κυβερνήσεων την περίοδο 2000-2008, μέσα από τις κυβερνητικές παλινδρομήσεις γύρω από το μείζον για τα συνδικάτα ζήτημα των συντάξεων αρχαιότητας. Την περίοδο 2009-2011 υλοποιήθηκε ο τελευταίος σημαντικός κύκλος νομοθετικών παρεμβάσεων στο συνταξιοδοτικό σύστημα της χώρας, ως αποτέλεσμα των δημοσιονομικών επιπτώσεων της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης στην ιταλική οικονομία και των ευθέων συστάσεων/παρεμβάσεων των ευρωπαϊκών οργάνων για υλοποίηση συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων. Οι νομοθετικές παρεμβάσεις της περιόδου υπήρξαν αποτέλεσμα της ανταπόκρισης των ιταλικών κυβερνήσεων στις ισχυρές αυτές εξωτερικές πιέσεις, χωρίς καμία συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, για πρώτη φορά,

στη διαμόρφωση του περιεχομένου τους. Οι παρεμβάσεις δεν εισήγαγαν στο σύστημα δομικές αλλαγές, αφού αυτές είχαν ήδη υιοθετηθεί τη δεκαετία του 1990, αλλά σημαντικές παραμετρικές αλλαγές, πάνω στους άξονες που είχαν διαμορφωθεί με τις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις. Οι παρεμβάσεις περιέλαβαν, κυρίως, την αυστηροποίηση και εναρμόνιση των προϋποθέσεων χορήγησης συντάξεων γήρατος, την κατάργηση των συντάξεων αρχαιότητας και την εισαγωγή, εναλλακτικά, ενός νέου μηχανισμού ευέλικτου ορίου συνταξιοδότησης και την επιτάχυνση της διαδικασίας μετάβασης στο νέο σύστημα της νοητής κεφαλαιοποίησης, μέσω της αναλογικής εφαρμογής του, για τα έτη ασφάλισης από 1.1.2011 και εφεξής, και στους ασφαλισμένους που αρχικά είχαν εξαιρεθεί (ασφαλισμένοι με περισσότερα από 18 έτη ασφάλισης την 31.12.1995).

Η συγκριτική προσέγγιση του ιστορικού των νομοθετικών μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων στα συστήματα των δύο χωρών, από το 1990 μέχρι σήμερα, πιστοποιεί την ύπαρξη μιας έντονης μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Από πλευράς θεσμικών αποτελεσμάτων, οι αλλαγές και στις δύο χώρες έχουν κινηθεί σε παρόμοιες κατευθύνσεις και πάνω στους άξονες που παρατηρούνται στο σύνολο του ευρωπαϊκού χώρου. Και τα δύο συστήματα έχουν, πλέον, τροποποιήσει την αρχική τους δομή και έχουν αλλάξει το αρχικό μείγμα δημόσιου-ιδιωτικού, μέσω της μείωσης της δημόσιας ευθύνης και αύξησης του ρόλου της ατομικής/προσωπικής ευθύνης στη διαμόρφωση του επιπέδου του συνταξιοδοτικού εισοδήματος. Συγκεκριμένα και τα δύο συστήματα έχουν μεταβεί από έναν αρχικό υπερμεγέθη δημόσιο πρώτο πυλώνα, σε ένα πολυεπίπεδο, πλέον, σύστημα, με έντονα, έστω και σε διαφορετικό βαθμό, κεφαλαιοποιητικά στοιχεία (εισαγωγή συμπληρωματικών-κεφαλαιοποιητικών πυλώνων και εισαγωγή συστήματος νοητής κεφαλαιοποίησης στον πρώτο πυλώνα). Συγχρόνως, έχουν υιοθετήσει σημαντικές παραμετρικές αλλαγές στον πρώτο πυλώνα, μέσω της αύξησης των ηλικιακών και χρονικών προϋποθέσεων συνταξιοδότησης, της ενίσχυσης της διασύνδεσης των συνταξιοδοτικών παροχών με τις καταβαλλόμενες εισφορές (υπολογισμός σύνταξης με βάση τις εισφορές που έχουν καταβληθεί στο σύστημα για το σύνολο του ασφαλιστικού βίου) και της διασύνδεσης του απαιτούμενου ορίου συνταξιοδότησης με το προσδόκιμο ζωής.

Περαιτέρω, διαπιστώνεται μία σημαντική συμβολή των υλοποιούμενων μεταρρυθμίσεων στη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης οικονομικής βιωσιμότητας των συστημάτων και των δύο χωρών και τούτο, μολονότι σε πλαίσιο δυσμενών δημογραφικών τάσεων (πρόβλεψη για αύξηση του δείκτη δημογραφικής εξάρτησης,

στην Ελλάδα από 31% το 2010 στο 62% το 2060, και στην Ιταλία από 33,3% το 2010 στο 61,6% το 2060, με τον αντίστοιχο μέσο όρο στην ΕΕ-27 να είναι 28,4% και 57,7%). Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι υλοποιούμενες μεταρρυθμίσεις της περιόδου από το 2010 έως σήμερα, πέτυχαν μία σημαντική μείωση του προβλεπόμενου ποσοστού αύξησης της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης, με τις ισχύουσες αναλύσεις να υπολογίζουν συνολική ποσοστιαία αύξηση την περίοδο 2010-2060 μόλις κατά μία μονάδα και, πιο συγκεκριμένα, από 13,6% ΑΕΠ το 2010 στο 14,6% ΑΕΠ, ενώ το 2009, πριν τις τελευταίες μεταρρυθμίσεις του συστήματος, υπολογιζόταν σχεδόν διπλασιασμός του ποσοστού αύξησης των δημόσιων συνταξιοδοτικών δαπανών, από 12,4% ΑΕΠ το 2007 στο 24% ΑΕΠ το 2060. Αντίστοιχα στην Ιταλία, ως αποτέλεσμα και των τελευταίων μεταρρυθμίσεων της περιόδου 2009-2011, υπολογίζεται μείωση του επιπέδου της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης την περίοδο 2010-2060, συνολικά κατά μία σχεδόν ποσοστιαία μονάδα του ΑΕΠ, από 15,3% το 2010 στο 14,4% το 2060. Από την άλλη μεριά, σε επίπεδο επάρκειας των συνταξιοδοτικών παροχών, οι βασικοί εξεταζόμενοι δείκτες - που περιλαμβάνουν το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας και τα επίπεδα των ποσοστών αναπλήρωσης των συντάξεων - παρουσιάζουν αρνητικές τάσεις και στις δύο χώρες. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία¹⁴¹, στην Ελλάδα ανέρχεται στο 21,3% και στην Ιταλία στο 16,6%, ποσοστά υψηλότερα από τον αντίστοιχο μέσο όρο στην ΕΕ που ανέρχεται στο 15,9%. Ενώ, τα ποσοστά αναπλήρωσης των δημόσιων συντάξεων (1^{ος} πυλώνας), την περίοδο 2010-2060, παρουσιάζουν και στις δύο χώρες πτωτική πορεία, μολονότι εξακολουθούν να υπερβαίνουν τον αντίστοιχο μέσο όρο στην ΕΕ: στην Ελλάδα το ποσοστό αναπλήρωσης υπολογίζεται να μειωθεί από 59,3% σε 49,6% και στην Ιταλία από 79,5% σε 68,1%, με το μέσο όρο στην ΕΕ να μειώνεται από 48% σε 39,4%. Οι εν λόγω δείκτες, σε συνδυασμό με τη διασύνδεση, πλέον, του ύψους των παροχών του 1^{ου} πυλώνα και στις δύο χώρες, με τις συνθήκες συμμετοχής στην αγορά εργασίας (επέκταση της περιόδου αναφοράς των συνταξίμων αποδοχών στο σύνολο του ασφαλιστικού βίου και εισαγωγή συστήματος νηστής κεφαλαιοποίησης), αλλά και με τον μη ικανοποιητικό βαθμό ανάπτυξης των συμπληρωματικών συστημάτων του 2^{ου} και 3^{ου} πυλώνα (στην Ελλάδα κάλυψη 10% των ασφαλισμένων του 1^{ου} πυλώνα και στην Ιταλία κάλυψη 25% των ασφαλισμένων του 1^{ου} πυλώνα) και, επομένως, μη

¹⁴¹ Βλ. CEC (2012) *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. Country Profiles*.

ικανοποιητικό βαθμό αναπλήρωσης του εισοδήματος των συνταξιούχων, αφήνει ανοιχτό και στις δύο χώρες το ζήτημα της επάρκειας των μελλοντικών συνταξιοδοτικών παροχών και, επομένως, της κοινωνικής αποτελεσματικότητας των συστημάτων.

Σε επίπεδο διαδικασίας και πλαισίου εντός του οποίου υλοποιήθηκαν οι μεταρρυθμίσεις, η συγκριτική προσέγγιση επιβεβαιώνει την αρχική υπόθεση της εργασίας, σχετικά με την καθοριστική επίδραση των επιλεκτικών σχέσεων μεταξύ των πολιτικών και κοινωνικών δρώντων και στις δύο χώρες (κυβερνήσεις και ισχυρά εργατικά συνδικάτα) στη διαμόρφωση του περιεχομένου των υλοποιούμενων νομοθετικών παρεμβάσεων. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η αδυναμία διαμόρφωσης σχέσεων εποικοδομητικής συνεργασίας και η χαμηλή αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των μερών κατέληξαν σε χαμηλής αποτελεσματικότητας και βραχυπρόθεσμης προοπτικής μεταρρυθμίσεις μέχρι το 2010, με συνέπεια τη διόγκωση των ελλειμμάτων και των στρεβλώσεων του συστήματος, παρά το πλαίσιο των κριτηρίων της ONE και των εσωτερικών πιέσεων που υπαγόρευαν πιο αποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις. Αντίστοιχα, στην περίπτωση της Ιταλίας, η προώθηση ομαλών και εποικοδομητικών σχέσεων, στη βάση της αμοιβαίας συνειδητοποίησης της αναγκαιότητας για διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος και ένταξη της χώρας στην ONE, επέτρεψε την υιοθέτηση καινοτόμων αλλαγών, ήδη από τη δεκαετία του 1990, θέτοντας ισχυρά θεμέλια για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος. Ταυτόχρονα, η συγκριτική προσέγγιση επιβεβαιώνει την απώλεια του παραδοσιακού αυτού ρόλου των σχέσεων των πολιτικών και κοινωνικών δρώντων και στις δύο χώρες, έναντι των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών συνθηκών που διαμόρφωσε στις εθνικές τους οικονομίες η πρόσφατη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση. Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι συνθήκες αυτές οδήγησαν στην υλοποίηση της πλέον ριζικής και αιφνίδιας μεταρρύθμισης στην ιστορία του συστήματος, ενώ στην περίπτωση της Ιταλίας στην εντατικοποίηση και επιτάχυνση της διαδικασίας που είχε ήδη θεσπιστεί από τις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις. Και στις δύο, πάντως, περιπτώσεις, θεμελιώνεται η υπερίσχυση της σύγχρονης αντίληψης για τα συνταξιοδοτικά συστήματα, ως συνιστωσών των δημοσίων οικονομικών, ενώ, συγχρόνως, επιβεβαιώνεται έναντι αυτής της αντίληψης, η απώλεια του παραδοσιακού ρόλου των κοινωνικών δρώντων και της διαδραστικής τους σχέσης με τους πολιτικούς δρώντες των χωρών αυτών, να ηγούνται των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών και να καθορίζουν την έκβαση του περιεχομένου τους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

Αθανασίου, Λ., Ζερβού, Φ., Κώτση, Α. (2009) *Οικονομική και Δημογραφική Βιωσιμότητα του Κοινωνικοασφαλιστικού Συστήματος*. Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Εκθέσεις: 57, Αθήνα.

Βενιέρης, Δ. (1995), “Το Σύστημα Κοινωνικών Ασφαλίσεων στην Ελλάδα: Ιστορική Εξερεύνηση”, *Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 10/442, σελ. 577-584.

Γιαννίτσης, Τ. (2007) *Το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μία διέξοδος*. Αθήνα: Εκδ. ΠΟΛΙΣ.

Ewald F. (2000) *Ιστορία του Κράτους Πρόνοιας*. Αθήνα: Gutenberg

Ζερβού, Φ. (2009) *Η εξέλιξη και προβληματισμός για τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος*. Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Εκθέσεις: 58, Αθήνα.

Κατρούγκαλος, Σ.-Π. Γ. (2004) *Θεσμοί και Συστήματα κοινωνικής Προστασίας στο Σύγχρονο Κόσμο*. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδ. ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ

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

Κρεμαλής, Κ. (1985) *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδ. ΑΝΤ.Ν.ΣΑΚΚΟΥΛΑ

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

Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η. (1992) *Σύγκλιση Συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλισης στη Δυτική Ευρώπη*. Αθήνα: Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ

Πετρόγλου, Α., (2001), “Η αναγκαιότητα μεταρρύθμισης του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης”, *Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 4/508, σελ. 241-251.

Προβόπουλος, Γ. (1987) *Κοινωνική Ασφάλιση*. Αθήνα: Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών.

Ρομπόλης, Σ., Ρωμανιάς, Γ., Μαργιός, Β. (2001) *Αναλογιστική Μελέτη του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα. Δέσμη προτάσεων*. ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ

Ρομπόλης, Σ., Ρωμανιάς, Γ., Μαργιός, Β., Χατζηβασίλογλου, Ι. (2007) *Αναλογιστική Μελέτη ΙΚΑ-ΕΤΑΜ*, Αθήνα, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ

Σακελλαρόπουλος, Θ., Οικονόμου, Χ., (2006), “Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004”, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1(1), 5-36.

Στασινοπούλου, Ο. (2006) *Κράτος Πρόνοιας. Ιστορική Εξέλιξη-Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις*. Αθήνα: Gutenberg.

Ματσαγγάνης, Μ. (1999) *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Arts, W. & Gelissen, J., (2002), “Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report”, *Journal of European Social Policy*, 12(2): 137-158.

Arza, C., Kohli, M. (2008) *Pension reform in Europe: Politics, policies and outcomes*. London – New York: Routledge

Baccaro, L., (2002), “Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory”, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 55, No.3, 413-431.

Barr, N., (2004), *The Economics of the Welfare State*. 4th ed. Oxford University Press.

Bonoli, G., (1997), “Classifying Welfare States: a Two-dimension approach”, *Journal of Social Policy*, 26(3), 351-372.

Bonoli, G., (2003), “Two Worlds of pension Reform in Western Europe”, *Comparative Politics*, vol. 35, No. 4, 399-416.

Bonoli, G., Shinkawa, T. (2005) *Ageing and Pension Reform around the World*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar

Bonoli, G, Natali, D (2012) *The New Welfare State in Europe*. Oxford: Oxford University press

Carrera, L., Angelaki, M., Carolo, D., (2010). “Political competition and societal veto players: the politics of pension reform in Southern Europe”, *Rivista Italiana di Politiche*, No 1, pp. 5-31.

CEC (2010) *Green Paper: towards adequate, sustainable and safe European pension systems*, SEC (2010) 830

CEC (2010) *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*. Brussels (31/05/2010).

CEC (2010) *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*. A joint report on pensions by the economic Policy Committee (AWG), the Social Protection Committee (Indicators Sub-Group) and the Commission Services, Occasional Paper n.71/10.

CEC (2010) *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Country profiles*. A joint report on pensions by EPC-SPC.

CEC (2012) *White paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, COM (2012), 55 final.

CEC (2012) *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)

CEC (2012) *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*. A report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee.

CEC (2013) *Social policy reforms for growth and cohesion: Review of recent structural reforms 2013*. A report of the Social Protection Committee.

Council EU (2003) *Joint Report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions*, Brussels, 3/2003

EPC (2009) *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), European Economy 2/2009.

Fargion, V. (2009) *Annual National Report 2009. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities)

Fargion, V. (2010) *Annual National Report 2010. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP

Featherstone, K., (2005), “«Soft» coordination meets «hard» politics: The European Union and pension reform in Greece”, *Journal of European Public Policy*, 12(4): pp. 733-750.

Featherstone, K., Papadimitriou (2008) *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*. Palgrave Macmillan

Feldstein, M. and Siebert, H. (2002) *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago, US and London, UK: The University of Chicago Press

Ferge, Z, Kolberg, J.E. (1992) *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Ferrera, M., (1996), “The “Southern Model” of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.

Ferrera, M., (1997), “The uncertain future of the Italian Welfare State”, *West European Politics*, 20(1): 231-249.

Ferrera, M, Gualmini, E. (2004) *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 109-110.

Guillen, A. and Matsaganis, M., (2000), “Testing the «social dumping» hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years”, *Journal of European Social Policy*, 10(2): 120-145.

Holzmann, R., Palmer, E. (2006) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington D.C.: The World Bank.

Holzmann, R., Palmer, E., Robalino, D. (2012) *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing World*, Vol.1, Washington D.C.: The World Bank.

ILO (International Financial and Actuarial Service, Social Security Department), *Actuarial Projection Results of the National Pension Schemes of IKA and OGA as of 31 December 2005*, ILO, Geneva, 2007.

International Labour Office, *Report on the high level mission to Greece*, 9/2011

IMF (1992) *Greece: Pension Reform*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund

Immergut, E., Anderson, K., Schulze, I. (2007) *Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press

Jessoula, M., Pavolini, E. (2011) *Annual National Report 2011. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion)

Jessoula, M., Pavolini, E. (2012) *Annual National Report 2012. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP

Jessoula, M., Pavolini, E. (2013) *Country Document 2013. Pensions, Health Care and Long-term Care: Italy*, ASISP

Karamessini, M., (2008), “Continuity and change in the southern European social model”, *International Labour Review*, Vol.147, Issue 1.

Katrougalos, G., (1996), “The south European welfare model: the Greek welfare state in search of an identity”, *Journal of European Social Policy*, 6(1): 39-60.

Katrougalos, G., Lazaridis, G. (2003) *Southern European Welfare States. Problems, Challenges and Prospects*. Palgrave Macmillan

Katrougalos, G., Lazaridis G, (2008), “The South European welfare states at the dawn of the new Millennium: Identity and problems”, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 3(1), 5-25

- Kilkey, M., Ramia, G. and Farnsworth, K. (2012) *Social Policy Review 24: analysis and debate in social policy*. Bristol, UK, Policy Press: 203-227
- Langendonck J. Van (2007) *The Right to Social Security*, Antwerp, Intersentia
- Matsaganis, M., (2002), “Yet another piece of pension reform in Greece”, *South European Society and Politics*, 7 (3): 109-122.
- Matsaganis, M., (2003), “Muddling Through: Trials and Tribulations of Social Security in Greece”, *EUI Working Paper SPS No. 2003/10*, European University Institute, Florence
- Matsaganis, M., (2004), “A Tale of Recurrent Policy Failure? Tackling retirement pensions in Greece”, *URGE Working Paper 3/2004*
- Matsaganis, M., (2011), “The Welfare State and the crisis: the case of Greece”, *Journal of European Social Policy*, 21(5), pp. 501-512.
- Natali, D., (2004), “Europeanization, policy arenas and creative opportunism: the politics of welfare state reforms in Italy”, *Journal of European Public Policy*, 11(6): 1077-1095.
- Natali D. (2011) *Reforming Pensions in the EU: National Policy Changes and EU Coordination*. European Social Observatory (OSE), Brussels.
- Natali, D., Rhodes, M. (2003). “Welfare Regimes and Pension Reform Agendas”. Paper presented at the conference “Pension Reform in Europe: Shared Problems, Sharing Solutions”, London School of Economics and Political Science, 5 Dec. 2003. LSE Research Online
- Natali, D., Rhodes, M., (2004), “Trade-offs and veto players: reforming pensions in France and Italy”, *French Politics*, 2: 1-23.
- Natali D, Stamati, F. (2013) *Reforming Pensions in Europe: a comparative country analysis*. European Trade Union Institute (ETUI), Brussels
- OECD (1997) *Economic Surveys: Greece*, Paris, OECD
- OECD (2013) *Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators*. Paris.
- Petmesidou, M. (2009) *Annual National Report 2009. Pensions, Health and Long-term Care: Greece*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities)
- Petmesidou, M. (2010) *Annual National Report 2010. Pensions, Health and Long-term Care: Greece*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities)

Petmesidou, M. (2011) *Annual National Report 2011. Pensions, Health Care and Long-term Care: Greece*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion)

Petmesidou, M. (2012) *Annual National Report 2012. Pensions, Health Care and Long-term Care: Greece*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion)

Petmesidou, M., *Country Document 2013: Pensions, Health Care and Long-term Care*, ASISP (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion).

Regini, M., Regaglia, I., (1997), “Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy?”, *West European Politics*, 20(1): 210-230

Schludi, M. (2005) *The reform of Bismarckian Pension Systems*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Sotiropoulos, D., (2004), “The EU’s impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper?”, *Journal of European Social Policy*, 14(3): 267-284

Tinios, P., (2005), “Pension Reform in Greece: «Reform by Instalments» - A Blocked Process”, *West European Politics*, 28(2): 402-419

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

Eurostat

www.oecd.org

www.missoc.org

www.worldbank.org

EIROOnline (European Industrial Relations Observatory on-line)

www.et.gr

www.epkodi.gr

ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ

Εθνική Αναλογιστική Αρχή

Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Πρόνοιας

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

1. Οργανωτική δομή του συνταξιοδοτικού συστήματος στην Ελλάδα

1 ^{ος} Πυλώνας		2 ^{ος} Πυλώνας	3 ^{ος} Πυλώνας
<i>Δημόσια Υποχρεωτικά Συνταξιοδοτικά Συστήματα διανεμητικού τύπου</i>		<i>Συμπληρωματικά Επαγγελματικά κεφαλαιοπ/κά Συνταξ/κά Συστήματα</i>	<i>Εθελοντικά Ιδιωτικά Συνταξ/κά Προγράμματα</i>
1 ^η βαθμίδα	Κύρια Ασφάλιση ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ, ΕΤΑΑ, ΝΑΤ, ΔΗΜΟΣΙΟ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ (Σύστημα καθορισμένων παροχών)		
2 ^η βαθμίδα	Επικουρική Ασφάλιση Ε.Τ.Ε.Α. (Σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης)		

* Από 1.1.2015 προβλέπεται αλλαγή της αρχιτεκτονικής του 1^{ου} πυλώνα, μέσω της εισαγωγής μίας επιπλέον βαθμίδας, που θα αντιστοιχεί στη βασική σύνταξη που θα καταβάλει το κράτος

2. Οργανωτική δομή του συνταξιοδοτικού συστήματος στην Ιταλία

1 ^{ος} Πυλώνας	2 ^{ος} Πυλώνας	3 ^{ος} Πυλώνας
1^η βαθμίδα Κοινωνικό Επίδομα Γήρατος (<i>χρηματοδότηση από φορολογία</i>)	Κλειστά Ταμεία (συλλογικές συμφωνίες εργαζομένων – εργοδοτών με συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διοίκηση των Ταμείων) ή Ανοικτά Ταμεία (διοίκηση από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, με υπαγωγή στην ασφάλισή τους είτε συλλογικά είτε ατομικά)	Εθελοντικά Ιδιωτικά Συνταξιοδοτικά Προγράμματα
2^η βαθμίδα Δημόσια Υποχρεωτικά Συνταξιοδοτικά Συστήματα (<i>σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης</i>)		

3. Συγκριτικός πίνακας συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων

ΕΛΛΑΔΑ

ΙΤΑΛΙΑ

<p>ποσοστά εισφορών</p>	<p>20% επί των συνολικών αποδοχών (κύρια σύνταξη γήρατος), από τις οποίες: 6,67% του εργαζόμενου και 13,33% του εργοδότη</p> <p>* Ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών: € 5.546</p>	<p>33% επί των συνολικών αποδοχών, από τις οποίες: 9,19% του εργαζόμενου και 23,81% του εργοδότη</p> <p>* Ανώτατο όριο ασφαλιστέων αποδοχών: € 8.352</p>
<p>Γενικές Προϋποθέσεις Συνταξιοδότησης</p>	<p>15 έτη ασφάλισης και > 67^ο έτος της ηλικίας για πλήρη σύνταξη ή > 62^ο έτος της ηλικίας για μειωμένη σύνταξη</p> <p>* η μείωση ανέρχεται 1/200 για κάθε μήνα που υπολείπεται του 67^{ου} έτους της ηλικίας (6% ανά έτος)</p> <p>* Διασύνδεση ορίου ηλικίας από το έτος 2021, με το προσδόκιμο ζωής στο 65^ο έτος της ηλικίας</p>	<p>20 έτη ασφάλισης και 66 ετών + 3 μηνών</p> <p>* από το 2021 το γενικό όριο ηλικίας δεν θα είναι μικρότερο των 67 ετών * για τους ασφαλισμένους από 1.1.1996 (νέο σύστημα), η συνταξιοδότηση είναι εφικτή εφόσον το ποσό της σύνταξης θα ισοδυναμεί τουλάχιστον με 1,5 φορές του «κοινωνικού επιδόματος γήρατος», το ύψος του οποίου ανέρχεται το 2014, στα € 447,61 μηνιαίως * για τους ασφαλισμένους από 1.1.1996 που συμπληρώνουν 20 έτη ασφάλισης στο νέο σύστημα, είναι δυνατή η συνταξιοδότηση με όριο ηλικίας 63 ετών και 3 μηνών, εφόσον το ποσό της σύνταξης θα ισοδυναμεί τουλάχιστον με 2,8 φορές του «κοινωνικού επιδόματος γήρατος»</p>
<p>Προϋποθέσεις Πλήρους συνταξιοδότησης</p>	<p>40 έτη ασφάλισης και 62 έτος της ηλικίας</p> <p>* Διασύνδεση ορίου ηλικίας από το έτος 2021, με το προσδόκιμο ζωής στο 65^ο έτος της ηλικίας</p>	<p>> Για άνδρες 42 έτη και 6 μήνες ασφάλισης και 62^ο έτος της ηλικίας > Για γυναίκες 41 έτη και 6 μήνες ασφάλισης και 62^ο έτος της ηλικίας</p> <p>* Με τα ίδια έτη ασφάλισης, παρέχεται η δυνατότητα συνταξιοδότησης με όριο ηλικίας κάτω των 62, με ποσοστό μείωσης από 1% έως 2%, ανά έτος που υπολείπεται των 62 ετών (1% ανά έτος, για τα έτη από 60-62 και 2% ανά έτος, για ηλικία μικρότερη των 60 ετών)</p>

* Πηγή: MISSOC Comparative Tables

4. Συγκριτικός πίνακας εξέλιξης δημογραφικών & κοινωνικοοικονομικών δεικτών

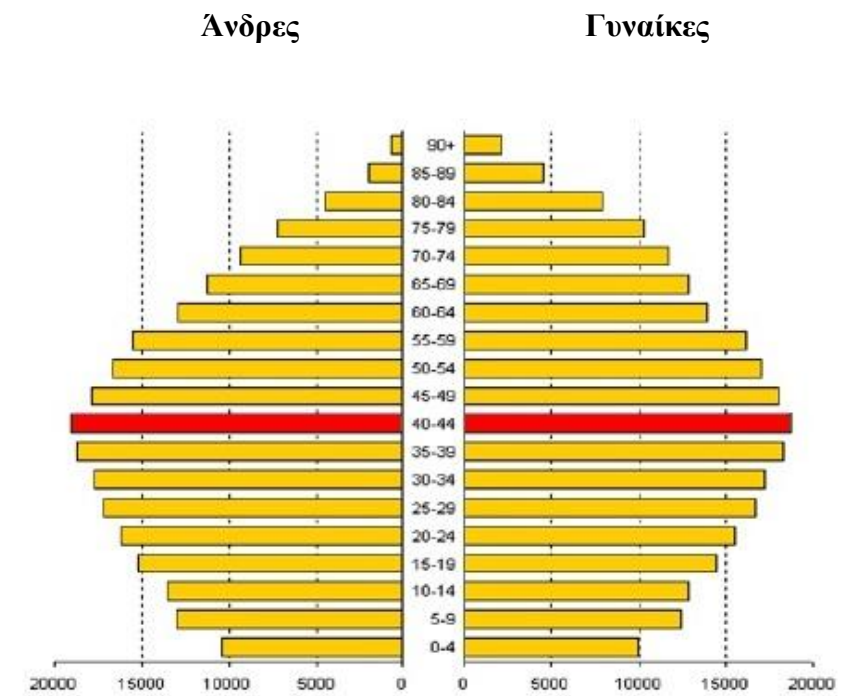
		2010	2030	2040	2060
Ποσοστό γονιμότητας	<u>Ελλάδα:</u>	1,5	1,6	1,6	1,6
	<u>Ιταλία:</u>	1,4	1,5	1,5	1,6
	<u>ΕΕ:</u>	1,6	1,6	1,7	1,7
	<u>Ευρωζώνη:</u>	1,6	1,6	1,6	1,7
Προσδόκιμο ζωής στη γέννηση - Άνδρες	<u>Ελλάδα:</u>	77,8	80,9	82,3	84,9
	<u>Ιταλία:</u>	78,9	81,8	83,1	85,5
	<u>ΕΕ:</u>	76,7	80,2	81,8	84,6
	<u>Ευρωζώνη:</u>	77,9	81,0	82,5	85,0
Προσδόκιμο ζωής στη γέννηση - Γυναίκες	<u>Ελλάδα:</u>	82,8	85,1	86,2	88,3
	<u>Ιταλία:</u>	84,2	86,6	87,7	89,7
	<u>ΕΕ:</u>	82,5	85,4	86,7	89,1
	<u>Ευρωζώνη:</u>	83,5	86,1	87,3	89,4
Προσδόκιμο ζωής στα 65 - Άνδρες	<u>Ελλάδα:</u>	17,9	19,9	20,8	22,6
	<u>Ιταλία:</u>	18,1	20,1	21	22,8
	<u>ΕΕ:</u>	17,2	19,4	20,4	22,4
	<u>Ευρωζώνη:</u>	17,8	19,8	20,8	22,6
Προσδόκιμο ζωής στα 65 - Γυναίκες	<u>Ελλάδα:</u>	20,2	22	22,9	24,6
	<u>Ιταλία:</u>	21,7	23,6	24,5	26,1
	<u>ΕΕ:</u>	20,7	22,8	23,8	25,6
	<u>Ευρωζώνη:</u>	21,4	23,3	24,2	25,9
Δείκτης δημογραφικής εξάρτησης *	<u>Ελλάδα:</u>	31,0	41,6	52,5	62
	<u>Ιταλία:</u>	33,3	45,1	56,5	61,6
	<u>ΕΕ:</u>	28,4	42,4	50,0	57,7
	<u>Ευρωζώνη:</u>	30,1	44,5	53,2	58,4
Δείκτης οικονομικής εξάρτησης **	<u>Ελλάδα:</u>	46,7	57,7	71,8	83,1
	<u>Ιταλία:</u>	53,1	62,4	77,5	83,7
	<u>ΕΕ:</u>	39,8	53,8	63,4	73,0
	<u>Ευρωζώνη:</u>	42,6	55,9	66,8	73,8
Ποσοστό απασχόλησης ατόμων ηλικίας 20-64	<u>Ελλάδα:</u>	64,1	70,2	71,3	73,2
	<u>Ιταλία:</u>	61,1	65,6	66,1	66,7
	<u>ΕΕ:</u>	68,6	73,1	73,4	74,0
	<u>Ευρωζώνη:</u>	68,4	73,6	74,2	74,3
Ποσοστό δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης	<u>Ελλάδα:</u>	13,6	14,1	14,9	14,6
	<u>Ιταλία:</u>	15,3	14,5	15,6	14,4
	<u>ΕΕ:</u>	11,3	11,9	12,6	12,9
	<u>Ευρωζώνη:</u>	12,2	13,1	13,9	14,1
Ποσοστό αναπλήρωσης δημόσιων συντάξεων	<u>Ελλάδα:</u>	59,3	46,1	46,2	49,6
	<u>Ιταλία:</u>	79,5	72,3	69,5	68,1
	<u>ΕΕ:</u>	48,0	41,8	39,6	39,4
	<u>Ευρωζώνη:</u>	57,9	52,2	50,3	50,6
Πιθανό ποσοστό αύξησης ΑΕΠ	<u>Ελλάδα:</u>	-0,3	1,4	1,0	1,4
	<u>Ιταλία:</u>	0,3	1,4	1,2	1,5
	<u>ΕΕ:</u>	1,2	1,5	1,4	1,4
	<u>Ευρωζώνη:</u>	1,0	1,4	1,3	1,4

* αναλογία ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω προς τα άτομα ηλικίας 20-64

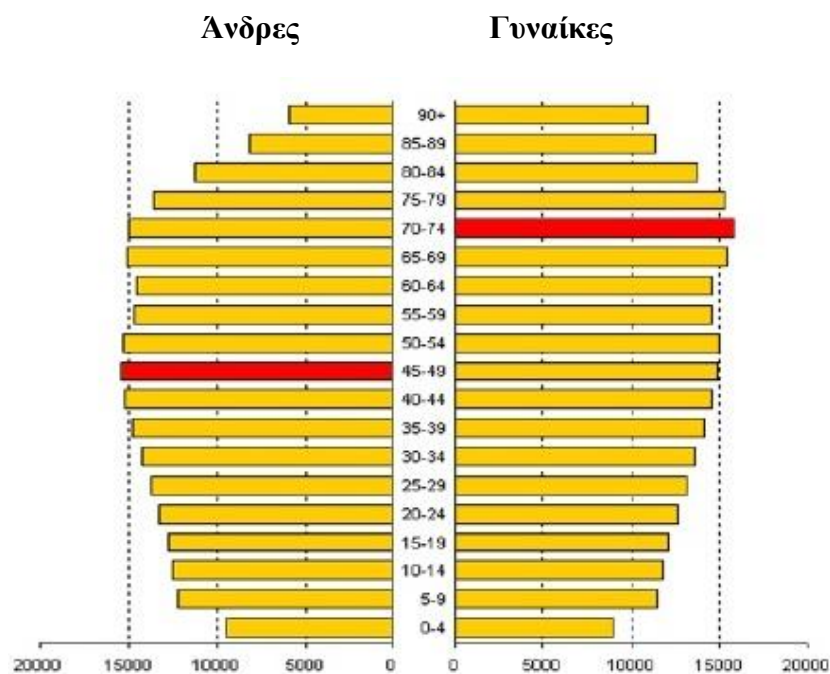
** αναλογία ανενεργού πληθυσμού 65 ετών και άνω προς τον ενεργό πληθυσμό ηλικίας 20-64

5. Πληθυσμός στην Ευρώπη ανά ηλικιακή ομάδα και φύλο (σε χιλιάδες)

2008

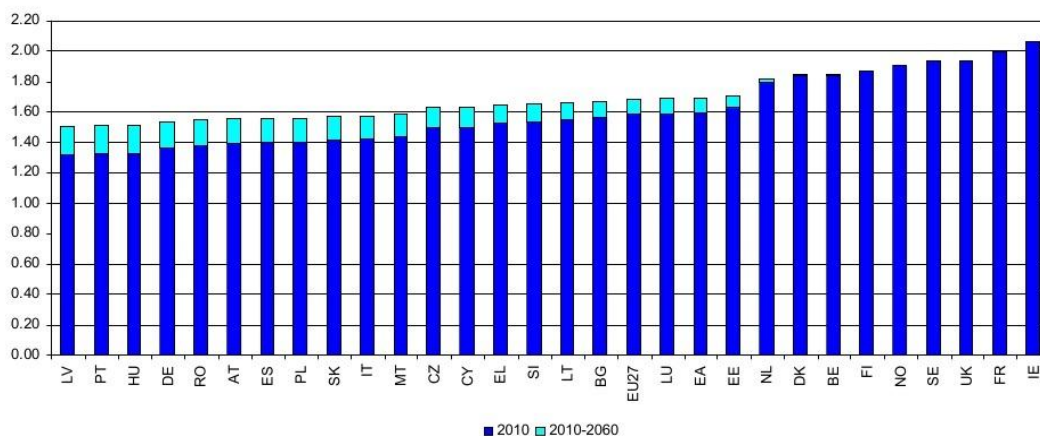


2060

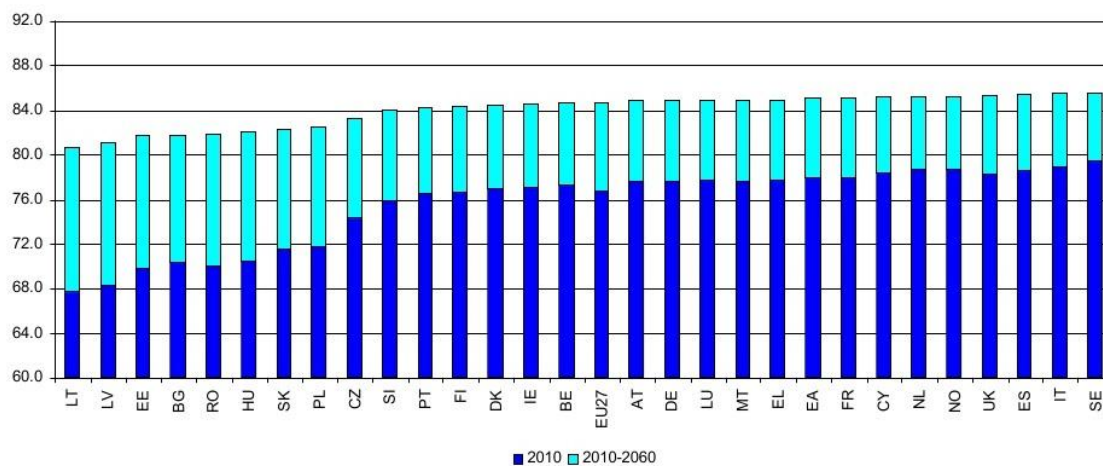


* η ομάδα με τον κόκκινο χρωματισμό αντιστοιχεί στη μεγαλύτερη πληθυσμιακά ηλικιακή ομάδα

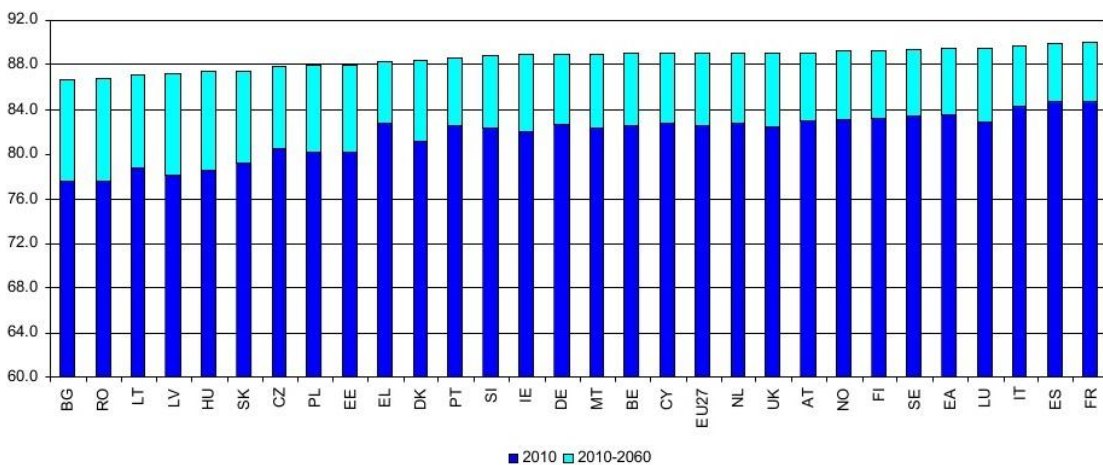
6. Εξέλιξη ποσοστού γονιμότητας



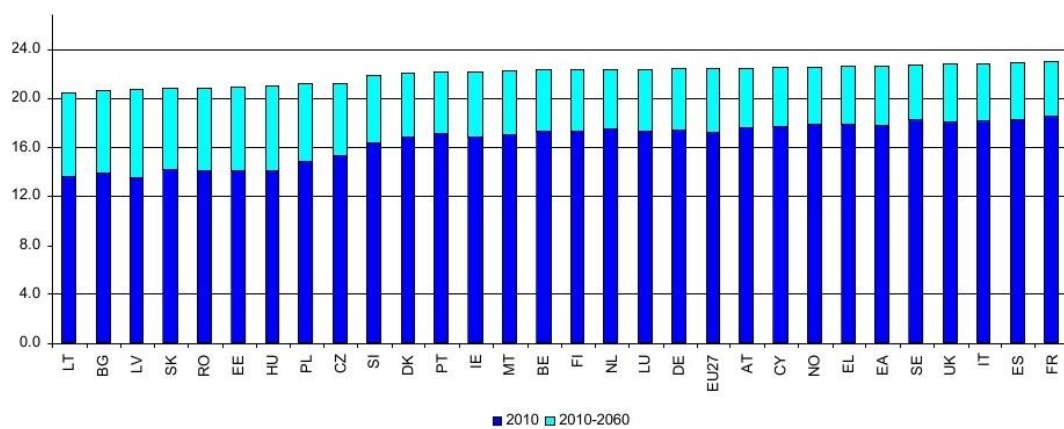
7. Εξέλιξη προσδόκιμου ζωής στη γέννηση – Άνδρες



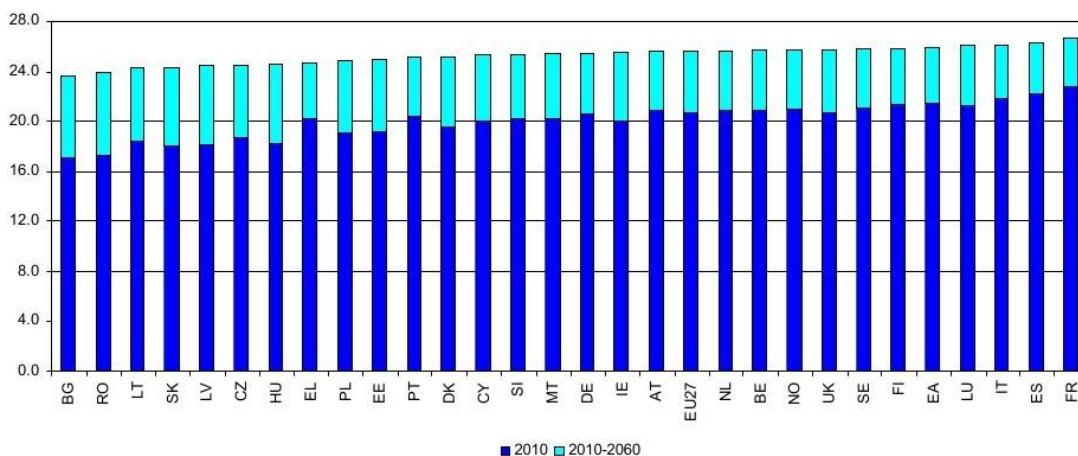
8. Εξέλιξη προσδόκιμου ζωής στη γέννηση – Γυναίκες



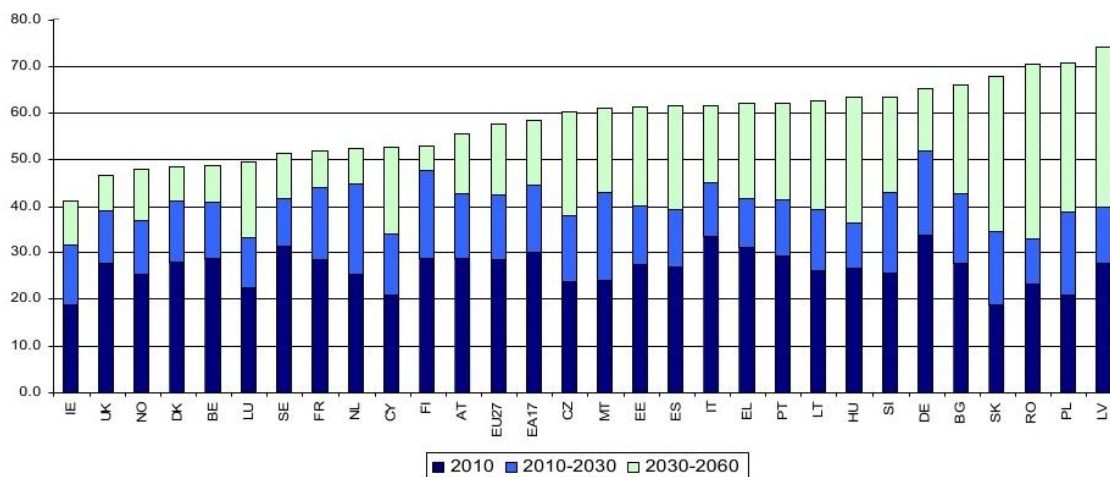
9. Εξέλιξη προσδόκιμου ζωής στα 65 – Άνδρες



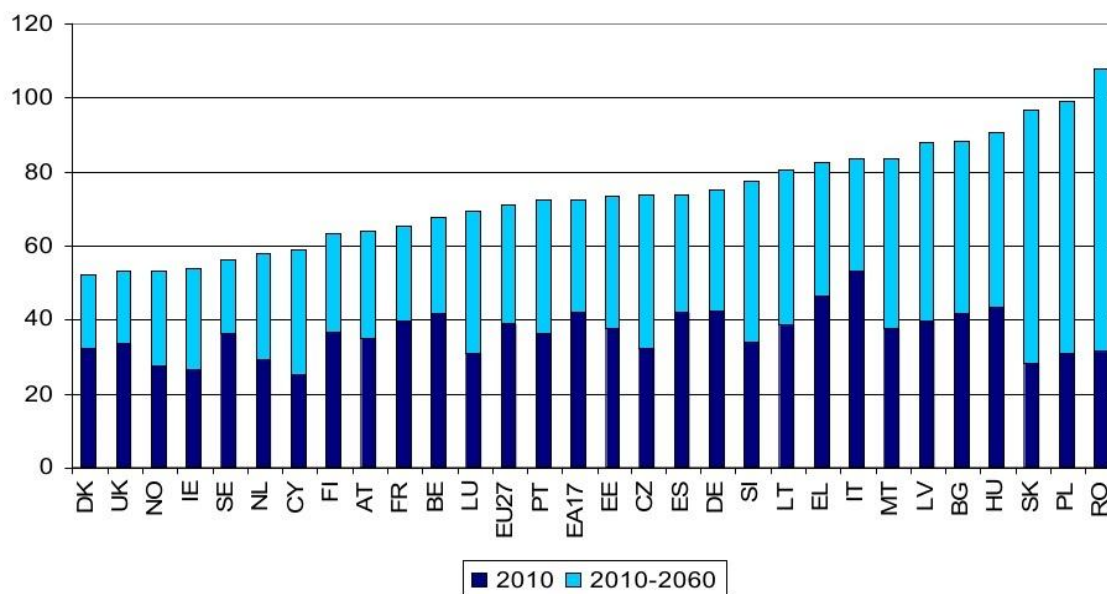
10. Εξέλιξη προσδόκιμου ζωής στα 65 – Γυναίκες



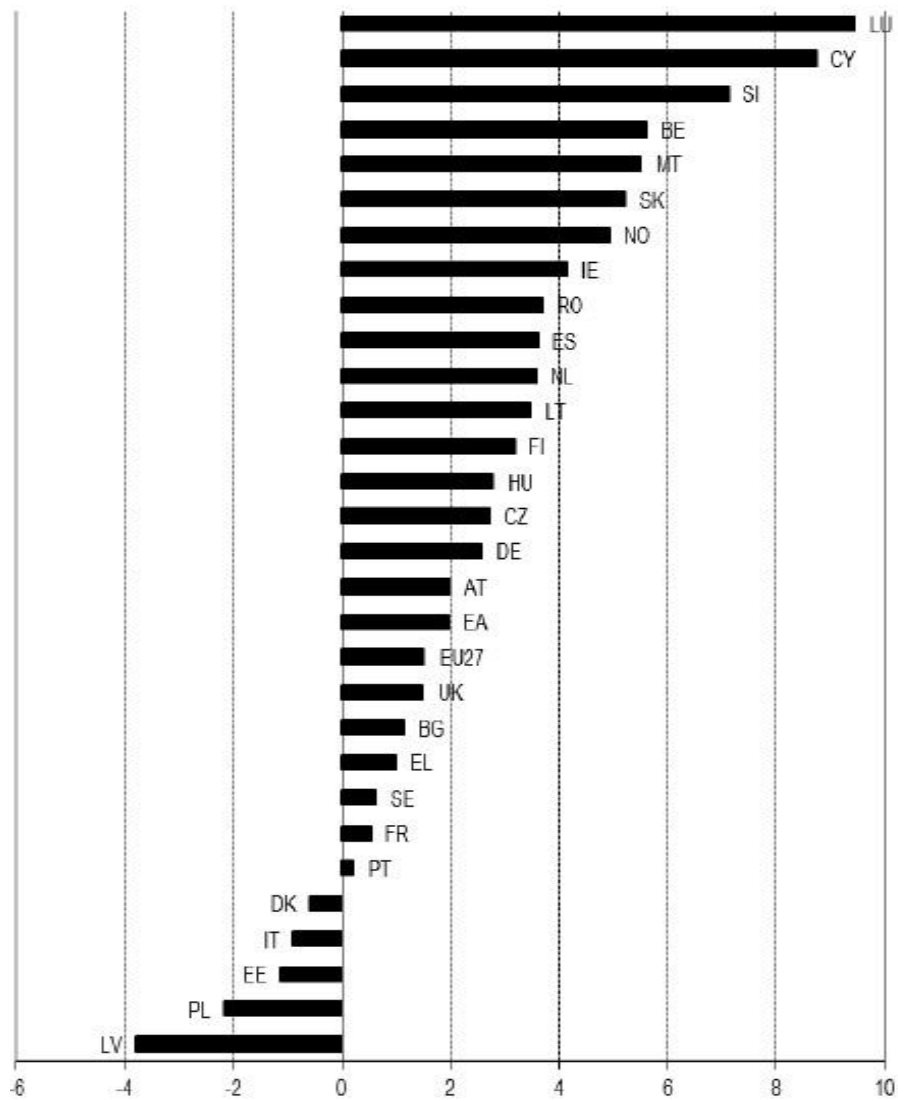
**11. Εξέλιξη δείκτη δημογραφικής εξάρτησης την περίοδο 2010-2060
(αναλογία πληθυσμού 65 ετών και άνω προς πληθυσμό 20-64 ετών)**



12. Εξέλιξη δείκτη οικονομικής εξάρτησης (αναλογία ανενεργού πληθυσμού 65 ετών και άνω προς τον ενεργό πληθυσμό ηλικίας 20-64)



13. Ποσοστιαία μεταβολή (%ΑΕΠ) του ύψους της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης την περίοδο 2010-2060



* Πηγή: European Commission (2012) *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)