



POLICY
PAPER #2

Μάιος 2026

Το Συνταξιοδοτικό Σύστημα στην Ελλάδα και την ΕΕ: Ένα Αναπτυξιακό Εργαλείο Χωρίς Εφαρμογή

Συντάκτες: Χρήστος Λούκας, Ίων Βαλλιάνος

Το Συνταξιοδοτικό Σύστημα
στην Ελλάδα και την ΕΕ:
Ένα Αναπτυξιακό Εργαλείο Χωρίς Εφαρμογή

Χρήστος Λούκας

Βοηθός Ερευνητής του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Ίων Βαλλιάνος

Ερευνητής του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Πρώτη Έκδοση

Αθήνα, Μάιος 2026

Επιτελική Σύνοψη

Η παρούσα ανάλυση εξετάζει τη δομική υστέρηση των συνταξιοδοτικών συστημάτων στην Ελλάδα και στους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία παραμένουν εγκλωβισμένα σε ένα αναδιανεμητικό μοντέλο που αδυνατεί να ανταποκριθεί στις πιέσεις της δημογραφικής γήρανσης. Μετά από την συνεχή μεταρρυθμιστική προσπάθεια στα χρόνια της κρίσης, η Ελλάδα παρουσιάζει πλέον σημαντικά σημάδια εξυγίανσης, έχοντας υποχωρήσει από την 1η θέση σε δαπάνες συντάξεων ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2012 στην 4η θέση το 2023, πίσω από την Ιταλία, τη Γαλλία και την Αυστρία. Ωστόσο, παρά τη βελτίωση που αποτυπώνεται και στο μείγμα χρηματοδότησης, η δαπάνη για συντάξεις από την γενική φορολογία είναι και πρόκειται να παραμείνει υψηλή. Πιο συγκεκριμένα, το 2025 εκτιμάται ότι το 57% των συντάξεων καλύφθηκε από εισφορές, σημειώνοντας πτώση της συμμετοχής της γενικής φορολογίας κατά 6 ποσοστιαίες μονάδες από το 2021, με την πρόβλεψη για το 2029 να ανεβάζει το ποσοστό κάλυψης από εισφορές στο 62%. Με άλλα λόγια, 20 χρόνια μετά την έναρξη της ελληνικής κρίσης και δεκάδες μεταρρυθμίσεις του ασφαλιστικού συστήματος, το 38% της δαπάνης των συντάξεων αναμένεται να καταβάλλεται από την γενική φορολογία. Την ίδια στιγμή, το συνταξιοδοτικό σύστημα των θεσμών της ΕΕ λειτουργεί χωρίς καθόλου αποθεματικά, ακολουθώντας το λανθασμένο ελληνικό μοντέλο των προηγούμενων δεκαετιών. Αυτή η πολιτική έχει οδηγήσει σε εκρηκτική αύξηση των δαπανών για πληρωμές συντάξεων πρώην υπαλλήλων της ΕΕ κατά 183% την περίοδο 2000–2024, με αποτέλεσμα οι συντάξεις να απορροφούν πλέον το 22% του συνολικού κόστους της δημόσιας διοίκησης της Ένωσης έναντι μόλις 10% το 1998. Σε αυτό το πλαίσιο, η μετάβαση σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα για την ΕΕ παραμένει σήμερα μια εφικτή και δημοσιονομικά διαχειρίσιμη επιλογή, σε αντίθεση με το τεράστιο κόστος μετάβασης στην ελληνική περίπτωση. Συγκεκριμένα, μια στοχευμένη μείωση κόστους κατά 5% για την περίοδο 2028-2034 θα επέτρεπε την πλήρη αποθεματοποίηση των δεσμεύσεων ύψους 87 δισ. ευρώ, εξασφαλίζοντας ετήσιο δημοσιονομικό όφελος περίπου 3 δισ. ευρώ και θωρακίζοντας το σύστημα απέναντι στις μελλοντικές προκλήσεις.



Λέξεις κλειδιά: Συνταξιοδοτικό σύστημα, Κεφαλαιοποιητικό σύστημα, Επενδύσεις και εισόδημα, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση.

Προτεινόμενη αναφορά: Λούκας Χ., Βαλλιάνος Ι. (Μάιος 2026). Το Συνταξιοδοτικό Σύστημα στην Ελλάδα και την ΕΕ: Ένα Αναπτυξιακό Εργαλείο Χωρίς Εφαρμογή. Κείμενο Πολιτικής (2). Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών–Μάρκος Δραγούμης.

Βασικά Συμπεράσματα:

- Το 2025 εκτιμάται πως το 57% των συντάξεων χρηματοδοτήθηκε από τις εισφορές, ενώ το υπόλοιπο 43% από τον τακτικό προϋπολογισμό. Κατά το διάστημα 2021-2025 καταγράφεται μείωση του ποσοστού των συντάξεων που χρηματοδοτείται από την γενική φορολογία περί τις 6 ποσοστιαίες μονάδες, αποτυπώνοντας τα θετικά βήματα που συντελούνται, ενώ το 2029 προβλέπεται πως το ασφαλιστικό σύστημα θα έχει εισφορές που φτάνουν στο 62% των δαπανών του.
- Οι δύσκολες μεταρρυθμίσεις μίας ολόκληρης δεκαετίας και η πτωτική τάση της κρατικής δαπάνης για συντάξεις (ως ποσοστό του ΑΕΠ) έχουν φέρει την Ελλάδα από την 1η θέση με τη μεγαλύτερη δαπάνη για συντάξεις στην ΕΕ το 2012, στην τέταρτη θέση το 2023, καταγράφοντας μείωση 4,16 ποσοστιαίων μονάδων, με την Ιταλία, τη Γαλλία και τη Αυστρία να δαπανούν περισσότερα.
- Το συνταξιοδοτικό σύστημα των θεσμών της ΕΕ λειτουργεί χωρίς αποθεματικά (δηλαδή οι συντάξεις πληρώνονται από τον τρέχοντα προϋπολογισμό και όχι από «αποταμιευμένα» κεφάλαια), γεγονός που έχει οδηγήσει σε σημαντική και διαρκή αύξηση της σχετικής δαπάνης. Σε σταθερές τιμές, οι πληρωμές για συντάξεις πρώην υπαλλήλων αυξήθηκαν κατά 183% την περίοδο 2000-2024 (από 580 εκατ. ευρώ σε 2,9 δισ. ευρώ). Ως αποτέλεσμα, οι συντάξεις απορροφούν πλέον το 22% των δαπανών του τομέα της Ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης, έναντι μόλις 10% το 1998, ενισχύοντας την πίεση στον προϋπολογισμό και στους φορολογούμενους.
- Το 2024 η δαπάνη των συντάξεων των υπαλλήλων της ΕΕ χρηματοδοτείται από τον τακτικό προϋπολογισμό, δηλαδή την γενική φορολογία, σε ποσοστό 79%, ενώ μόλις το 21% των συντάξεων πληρώνεται από τις εισφορές των εργαζομένων.
- Η πλήρης κεφαλαιοποίηση των συνταξιοδοτικών δεσμεύσεων της ΕΕ είναι εφικτή χωρίς πρόσθετη επιβάρυνση των φορολογουμένων. Μια μέτρια μείωση των δαπανών της δημόσιας διοίκησης κατά 5% (ύψους 87 δισεκατομμυρίων ευρώ) στο επόμενο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2028-2034, στο οποίο τα αναμενόμενα έσοδα φτάνουν τα 1,763 δισ. ευρώ (σε τιμές 2025), θα επαρκούσε για την δημιουργία αποθεματικών των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων της ΕΕ. Η επένδυση αυτού του κεφαλαίου στις διεθνείς χρηματαγορές, με βάση τις αποδόσεις παρόμοιων διεθνών ταμείων (3%-7% ετησίως), θα δημιουργούσε ετήσια αυτοχρηματοδότηση περίπου 3 δισεκατομμυρίων ευρώ, μειώνοντας μόνιμα το βάρος στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Αυτή η μεταρρύθμιση είναι ιδιαίτερα εφικτή στην περίπτωση της ΕΕ, καθώς το κόστος μετάβασης παραμένει διαχειρίσιμο σε σχέση με το υφιστάμενο δημοσιονομικό αποτύπωμα, σε αντίθεση με εθνικά συστήματα όπως το ελληνικό, όπου το κόστος μετάβασης είναι τεράστιο.
- Ακόμη και αν η άμεση εξοικονόμηση κρίνεται μη εφικτή, η ΕΕ θα μπορούσε να προχωρήσει στην σταδιακή δημιουργία αποθεματικών (για νέα συνταξιοδοτικά δικαιώματα ή μόνο για νέους υπαλλήλους) ή να δανειστεί για την άμεση χρηματοδότηση των δεσμεύσεων της. Η διαφορά μεταξύ της απόδοσης των επενδεδυμένων συνταξιοδοτικών αποταμιεύσεων (3%-7% όπως φαίνεται από την διεθνή εμπειρία) και του κόστους δανεισμού θα απέφερε σημαντική μακροπρόθεσμη εξοικονόμηση.

Εισαγωγή: τα συνταξιοδοτικά συστήματα από την αναδιανομή στην κεφαλαιοποίηση

Στην ηπειρωτική Ευρώπη τα ασφαλιστικά συστήματα βασίστηκαν κυρίως στο αναδιανεμητικό μοντέλο: οι εισφορές των σημερινών εργαζομένων καλύπτουν τις συντάξεις όσων έχουν αποσυρθεί από την εργασία. Το κεφαλαιοποιητικό μοντέλο, δηλαδή η επένδυση των εισφορών για μελλοντική χρήση, είχε δευτερεύοντα ρόλο. Η επιλογή αυτή θεωρήθηκε βιώσιμη την εποχή εκείνη, καθώς στηριζόταν στην πρόβλεψη για συνεχή αύξηση του πληθυσμού και των μισθών.

Ο Paul Samuelson, ο οποίος τιμήθηκε με το Νόμπελ το 1970, έδειξε ότι το αναδιανεμητικό σύστημα μπορεί να έχει σημαντική απόδοση όταν ο πληθυσμός αυξάνεται. Σε άρθρο του το 1958¹ επισήμανε ότι τα έσοδα αυτών των συστημάτων μεγαλώνουν όταν οι μισθοί ανεβαίνουν. Αυτή η προσέγγιση επιτρέπει τη διακίνηση μεγαλύτερων ποσών κάθε χρόνο, παρόλο που δεν παράγει πραγματικό πλούτο μέσω επενδύσεων, όπως συμβαίνει στο κεφαλαιοποιητικό μοντέλο. Πάνω σε αυτό το σκεπτικό ο Samuelson θεμελίωσε τη θεωρία ότι τα δύο συστήματα μπορούν να είναι εξίσου αποτελεσματικά.

Ωστόσο η υπογεννητικότητα και η αύξηση του ορίου ζωής των συνταξιούχων ανέτρεψαν αυτή την ισορροπία και βρήκαν τα ευρωπαϊκά συστήματα απροετοίμαστα. Με τα σημερινά δεδομένα το

αναδιανεμητικό μοντέλο θεωρείται πλέον ένας μη ανταγωνιστικός τρόπος για την κάλυψη των συνταξιοδοτικών αναγκών², καθώς λειτουργεί ουσιαστικά ως ένας κρυφός φόρος (implicit tax)³. Σε ένα τέτοιο σύστημα η επιβάρυνση του ασφαλισμένου είναι πολύ μεγαλύτερη: απαιτούνται διπλάσιες ή και τριπλάσιες εισφορές για να εξασφαλιστεί το ίδιο επίπεδο παροχών που θα έδινε ένα κεφαλαιοποιητικό μοντέλο μέσα από την επένδυση των αποταμιεύσεων⁴.

Στα κεφαλαιοποιητικά μοντέλα οι παροχές χρηματοδοτούνται από τις προσωπικές εισφορές και τα κέρδη των επενδύσεων, όπως είναι τα μερίσματα, η αύξηση της αξίας των μετοχών και οι αποδόσεις των ομολόγων. Αντίθετα, το αναδιανεμητικό μοντέλο στερείται αυτής της παραγωγικής αποταμίευσης. Αυτή η έλλειψη αυξάνει το κόστος εργασίας μέσω εισφορών και φόρων, γεγονός που εμποδίζει την ανάπτυξη, ειδικά όσο ο πληθυσμός γερνάει. Μια συνέπεια που συχνά παραβλέπεται είναι ότι η οικονομία μένει χωρίς επαρκή κεφάλαια και επενδύσεις. Η απουσία ισχυρών κεφαλαιοποιητικών πυλώνων περιορίζει τα χρήματα που είναι διαθέσιμα για καινοτομία, επηρεάζοντας τελικά την ανταγωνιστικότητα και την αγοραστική δύναμη σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

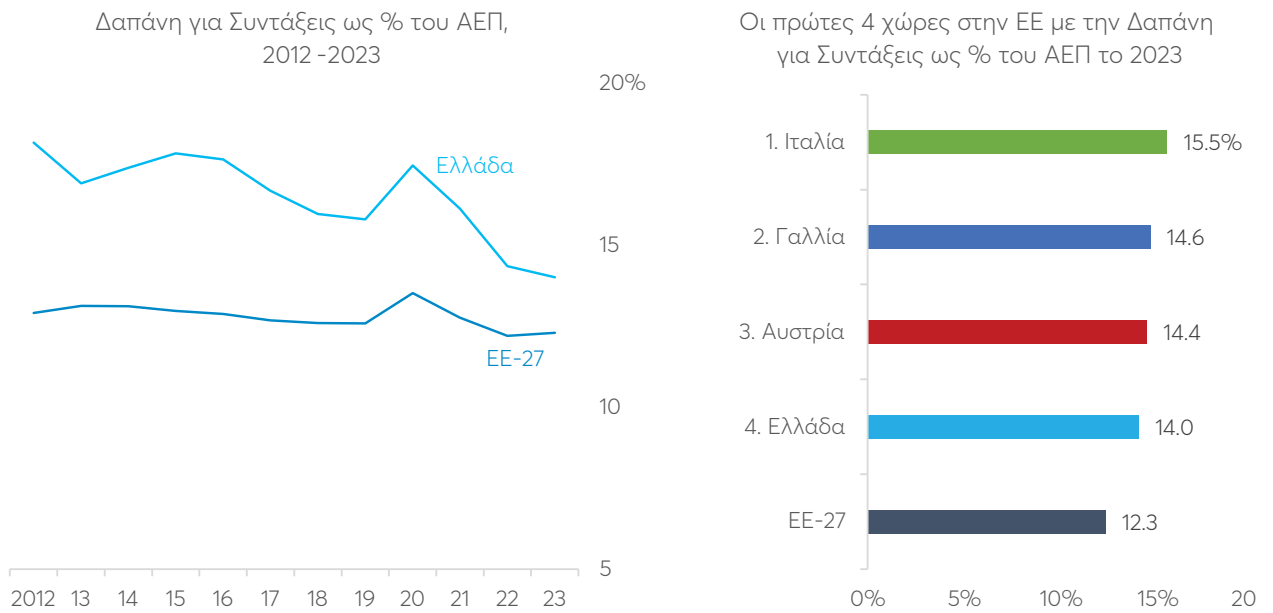
Η Ελλάδα: μια δεκαετία μεταρρυθμίσεων εντός του αναδιανεμητικού πλαισίου

Παρά τις δύσκολες μεταρρυθμίσεις μίας ολόκληρης δεκαετίας και την πτωτική τάση της σχετικής κρατικής δαπάνης για συντάξεις, η Ελλάδα συνεχίζει να έχει την 4^η μεγαλύτερη δαπάνη για

συντάξεις ως ποσοστό του ΑΕΠ στην ΕΕ, αποκλίνοντας κατά 1,7 ποσοστιαίες μονάδες από τον μέσο όρο των 27 κρατών μελών, για το 2023, έτος με τα τελευταία διαθέσιμα δεδομένα (Γράφημα 1).

- 1 Samuelson P., (1958). An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money. *Journal of Political Economy*, 66, 467-482.
- 2 Kifman M., Schindler D., (2001). Smoothing the Implicit Tax Rate in a Pay-as-you-go Pension System. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 57(3), 261-283.
- 3 Feldstein M., Samwick A., (1992). Social Security Rules and Marginal Tax Rates [Working Paper]. *National Bureau of Economic Research*. doi:10.3386/w3962.
- 4 Davanne O., Pujol T., (1997). Analyse économique de la retraite par répartition. *Revue française d'économie*, 12(1), 33-56. doi:10.3406/rfeco.1997.1014.

Γράφημα 1. Δαπάνη για Συντάξεις ως % του ΑΕΠ, 2012-2023



Πηγή: [Expenditure on pensions, Eurostat](#).

Παράλληλα, η μείωση της χρηματοδότησης των συνταξιοδοτικών δαπανών από τον τακτικό προϋπολογισμό αποτελεί ένα θετικό βήμα για τη μείωση της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης, χωρίς όμως να λύνει το πρόβλημα βιωσιμότητας του ασφαλιστικού. Σύμφωνα με τα στοιχεία των εισηγητικών εκθέσεων των προϋπολογισμών της περιόδου 2018-2025 και του Πολυετούς Δημοσιονομικού Προγραμματισμού 2026-2029⁵, το 2018 η μισή δαπάνη για συντάξεις χρηματοδοτούνταν από τον τακτικό προϋπολογισμό μέσω της γενικής φο-

ρολογίας και μόλις το υπόλοιπο 50% από εισφορές.

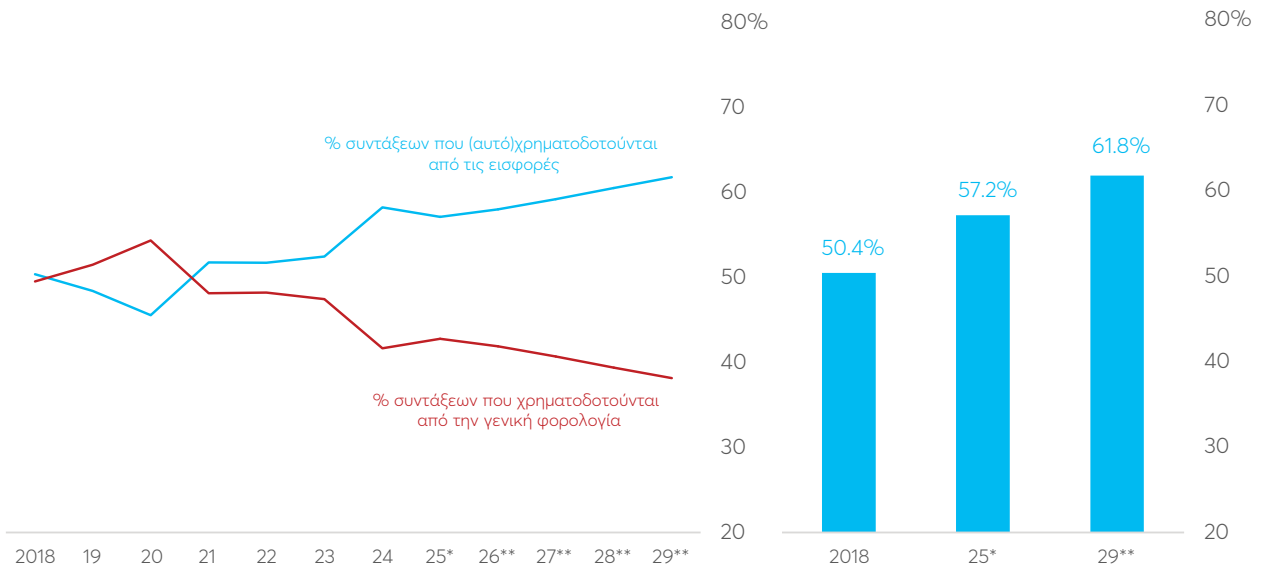
Από το 2021 η σχέση αυτή βελτιώνεται σταδιακά, με αποτέλεσμα το 2025 να εκτιμάται ότι το 57% των συντάξεων είναι αυτοχρηματοδοτούμενο μέσω των εισφορών, ενώ η κρατική χρηματοδότηση έχει μειωθεί στο 43% (Γράφημα 2). Αυτή η υποχώρηση κατά περίπου 7 ποσοστιαίες μονάδες αποτυπώνει τα θετικά βήματα που γίνονται, ενώ το 2029 προβλέπεται ότι οι εισφορές θα καλύπτουν το 62% των δαπανών του ασφαλιστικού συστήματος.

5 Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, (2025). [Πολυετής Δημοσιονομικός Προγραμματισμός 2026-2029](#).

Γράφημα 2. Ποσοστό Χρηματοδότησης Συντάξεων από τον Τακτικό Προϋπολογισμό

Μείγμα χρηματοδότησης δαπάνης συντάξεων στην Ελλάδα, 2018-2029

% συντάξεων που (αυτό)χρηματοδοτούνται από τις εισφορές σε 3 βασικές περιόδους



Σημείωση: *εκτίμηση, ** πρόβλεψη.

Πηγές: Εισηγητικές [Εκθέσεις Προϋπολογισμών, 2019-2025 και Πολυετής Δημοσιονομικός Προγραμματισμός 2026-2029](#). Επεξεργασία: Ίδιοι υπολογισμοί.

Οι πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες (Ν. 4826/2021) επιχειρούν να θωρακίσουν το συνταξιοδοτικό σύστημα εισάγοντας τη λογική του «ατομικού κουμπαρά» μέσω του ΤΕΚΑ, μια αλλαγή που αφορά τις επικουρικές συντάξεις των νέων κάτω των 35 ετών. Η μετάβαση αυτή από το διανεμητικό στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα υλοποιείται σταδιακά, ξεκινώντας από την απλή διαχείριση κεφαλαίων από την Τράπεζα της Ελλάδος το 2022 και προχωρώντας σε πιο σύνθετα επενδυτικά σχήματα το 2024 και το 2026, όπου οι ασφαλισμένοι θα επιλέγουν το επίπεδο ρίσκου που επιθυμούν. Παρά τη θετική της κατεύθυνση, η μεταρρύθμιση αυτή έχει ιδιαίτερα μακροπρόθεσμο ορίζοντα, καθώς απαιτούνται δεκαετίες για τη συσσώρευση των απαραίτητων πόρων, ενώ η άμεση επίδρασή της στον τρέχοντα προϋπολογισμό παραμένει περιορισμένη.⁶ Αυτή η στρατηγική επιδιώκει τη σταδιακή βελτίωση των αποδόσεων, ώστε να διασφαλιστεί η μελλοντική βιωσιμότητα και το ύψος

των συντάξεων. Αν και οι τρέχουσες αποδόσεις κινούνται σε χαμηλά επίπεδα, η στροφή προς τις μετοχικές επενδύσεις θα μπορούσε να αποφέρει σημαντικά υψηλότερα κέρδη, ενισχύοντας τη δυναμική του συστήματος και προσφέροντας μεγαλύτερη οικονομική ασφάλεια στους μελλοντικούς συνταξιούχους.

Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα δεν αποτελεί μεμονωμένη περίπτωση, καθώς η κυριαρχία του αναδιανεμητικού μοντέλου παραμένει κεντρικό χαρακτηριστικό σε αρκετά κράτη-μέλη της ΕΕ, παρά τις μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει σε πολλές χώρες για τη σταδιακή ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού πυλώνα. Το ίδιο μοτίβο εμφανίζεται ακόμα και στους ίδιους τους θεσμούς της Ένωσης: το συνταξιοδοτικό καθεστώς των υπαλλήλων της ΕΕ λειτουργεί χωρίς τη συγκέντρωση αποθεματικών κεφαλαίων.

Αυτό συμβαίνει παρά το γεγονός ότι η ευρωπαϊκή πολιτική προωθεί εδώ και δεκαετίες τη βιωσι-

6 Ταμείο Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης (ΤΕΚΑ). [Επενδύσεις](#).

μότητα και τη διαγενεακή ισορροπία ως βασικές αρχές για τα εθνικά ασφαλιστικά συστήματα. Η ευρωπαϊκή περίπτωση είναι ιδιαίτερα διαφωτιστική, καθώς δείχνει ότι το ζήτημα δεν αφορά μόνο

τις εθνικές ιδιαιτερότητες, αλλά συνδέεται άμεσα με τη δομή των δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων και των θεσμικών οργάνων στην Ευρώπη.

Η περίπτωση των θεσμών της ΕΕ: αναδιανεμητικό σύστημα χωρίς αποθεματοποίηση και η εξέλιξη του δημοσιονομικού του κόστους

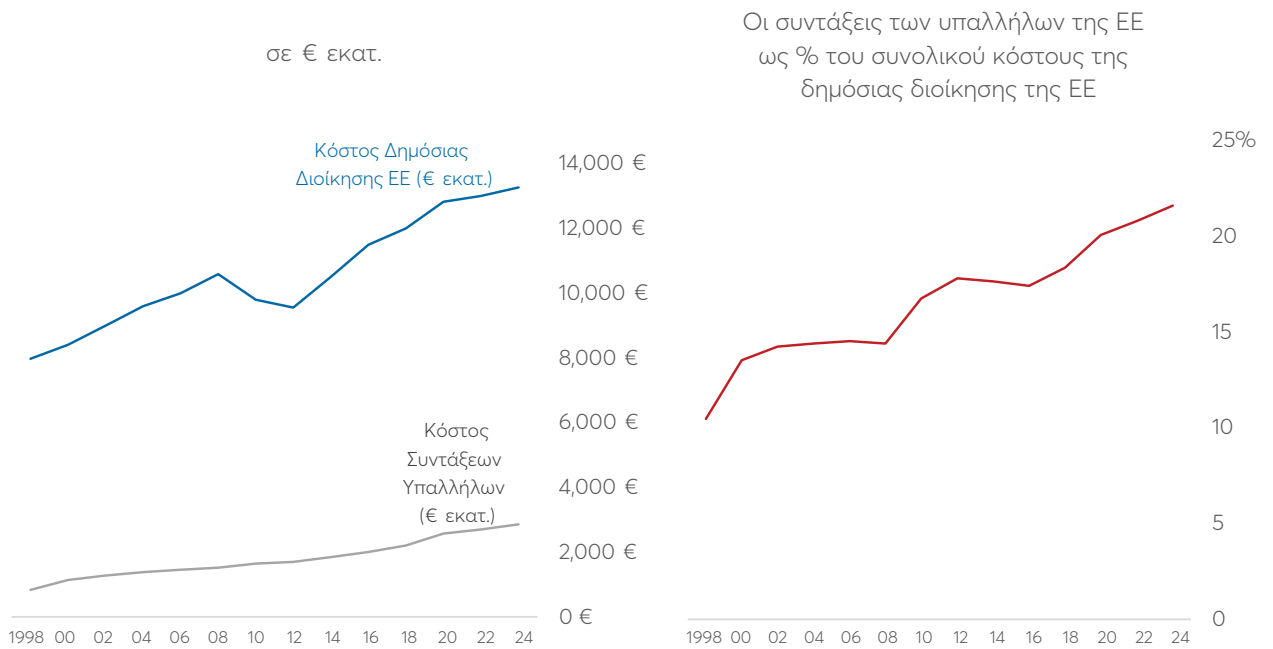
Η ίδια διαρθρωτική επιλογή που εντοπίζεται στην Ελλάδα και σε άλλα κράτη-μέλη, δηλαδή η διατήρηση του αναδιανεμητικού μοντέλου χωρίς τη συγκέντρωση αποθεματικών κεφαλαίων, υφίσταται και στο συνταξιοδοτικό σύστημα των ίδιων των θεσμών της ΕΕ. Η αρχιτεκτονική του ευρωπαϊκού δημοσίου συνταξιοδοτικού καθεστώτος αναπαράγει σε υπερεθνικό επίπεδο τα ίδια διαρθρωτικά χαρακτηριστικά που το ευρωπαϊκό πλαίσιο πολιτικής έχει προ πολλού αναγνωρίσει ως πηγές δημοσιονομικής πίεσης σε εθνικό επίπεδο: αναδιανεμητική χρηματοδότηση χωρίς αποθεματοποίηση, αυξανόμενες συνταξιοδοτικές δεσμεύσεις και μεταφορά του βάρους στους μελλοντικούς προϋπολογισμούς. Η ΕΕ θα πρέπει να δώσει μεγαλύτερη προσοχή στην τάση των δαπανών της δημόσιας διοίκησης και να επιδιώξει οι προσλήψεις νέων υπαλλήλων να είναι λιγότερες από τις αποχωρήσεις, έως ότου αναδιοργανωθεί η χρηματοδότηση των συντάξεων, η οποία αποτελεί κινητήριο μοχλό της αύξησης των δαπανών του δημοσίου τομέα της. Αυτό μπορεί να γίνει μέσω της δημιουργίας συνταξιοδοτικού ταμείου, κατά το πρότυπο διεθνών οργανισμών που επιδιώκουν εξοικονόμηση πόρων (ΟΗΕ, ΕΚΤ, κ.λπ.).

Οι δαπάνες στον τομέα της Ευρωπαϊκής δημό-

σιας διοίκησης, που συνδέονται σε μεγάλο βαθμό με το κόστος προσωπικού και τις συνταξιοδοτικές δαπάνες για πρώην υπαλλήλους και τις οικογένειές τους (συζύγους, παιδιά κ.λπ.), αυξάνονται με ιδιαίτερα ταχύ ρυθμό. Η μοναδική περίοδος κατά την οποία αυτές μειώθηκαν στα τελευταία είκοσι πέντε χρόνια ήταν το 2008–2013, και αυτό υπήρξε απρόβλεπτη συνέπεια της απροσδόκητης ανόδου του πληθωρισμού. Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ 2007–2013) είχε καθορίσει τα ανώτατα όρια δαπανών σε τρέχουσες τιμές. Καθώς ο πληθωρισμός ήταν υψηλότερος από τον αναμενόμενο κατά την περίοδο αυτή, οι μισθοί του προσωπικού της ΕΕ δεν αυξήθηκαν παράλληλα με τον πληθωρισμό, γεγονός που εξηγεί γιατί το κόστος της δημόσιας διοίκησης μειώθηκε προσωρινά σε όρους τρεχόντων ευρώ.

Στο Γράφημα 3 παρουσιάζεται η εξέλιξη του κόστους του τομέα της δημόσιας διοίκησης της ΕΕ και του κόστους συντάξεων των υπαλλήλων της για την περίοδο 1998–2024. Οι συντάξεις των υπαλλήλων της ΕΕ το 1998 βρίσκονταν στο 10% του συνολικού κόστους της δημόσιας διοίκησης της ΕΕ, ενώ το 2024 το σχετικό μερίδιο έχει εκτοξευθεί στο 22%.

Γράφημα 3. Η Εξέλιξη του Κόστους του Τομέα Δημόσιας Διοίκησης της ΕΕ και του Κόστους Συντάξεων Υπαλλήλων, 1998-2024

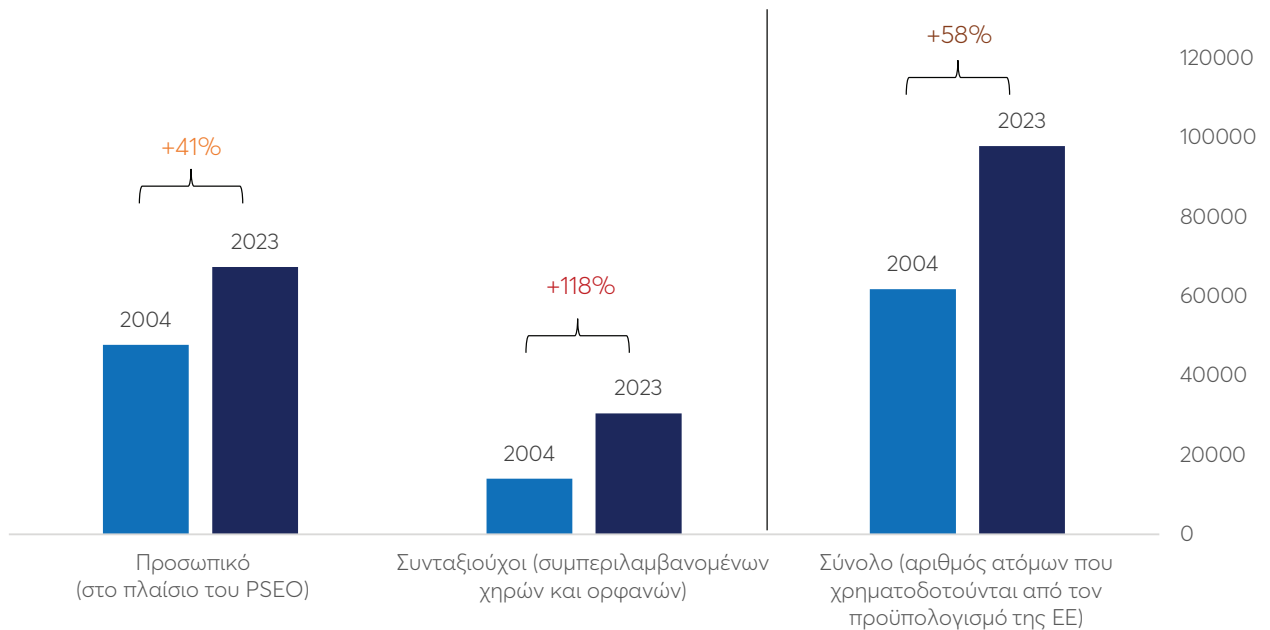


Πηγή: [Eurostat](#). Ίδιοι υπολογισμοί.

Το Γράφημα 4 αποτυπώνει την εξέλιξη του αριθμού των ατόμων που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 2004 στο 2023, καταδεικνύοντας τη σημαντική αύξηση τόσο του αριθμού των υπαλλήλων όσο και των συνταξιούχων του Συνταξιοδοτικού Καθεστώτος Υπαλλήλων της ΕΕ (PSEO). Συγκεκριμένα, το προσωπικό που απασχολείται στο πλαίσιο του PSEO αυξήθηκε από περίπου 45.000 άτομα το 2004 σε περίπου 63.000 το 2023, σημειώνοντας

αύξηση 41%. Ακόμη μεγαλύτερη ήταν η αύξηση στον αριθμό των συνταξιούχων (συμπεριλαμβανομένων συντάξεων χρείας κλπ.), οι οποίοι ανήλθαν από περίπου 14.000 το 2004 σε 30.500 το 2023, καταγράφοντας εντυπωσιακή άνοδο της τάξης του 118%. Ως αποτέλεσμα, το συνολικό πλήθος των ατόμων που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ αυξήθηκε από περίπου 59.000 σε σχεδόν 94.000 άτομα, δηλαδή κατά 58%.

Γράφημα 4. Αριθμός Ατόμων που Χρηματοδοτούνται από τον Προϋπολογισμό της ΕΕ και % Μεταβολή, 2004-2023



Πηγή: [PSEO actuarial report](#) και [Consolidated annual accounts of the European Union – financial year 2024](#)

Η εξέλιξη αυτή καταδεικνύει ότι η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος PSEO το 2004, παρότι εισήγαγε μέτρα περιορισμού των μελλοντικών επιβαρύνσεων, όπως η μείωση του ποσοστού συσσώρευσης συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και η ενίσχυση της αναλογιστικής παρακολούθησης, δεν αποδείχθηκε επαρκής για να ανακόψει τη συνεχή αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών. Τα μέτρα αυτά συνέβαλαν στην επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης των υποχρεώσεων, χωρίς όμως να μπορέσουν να αντισταθμίσουν την απουσία κεφαλαιοποιητικών συνταξιοδοτικών ταμείων. Κατά συνέπεια, το καθεστώς εξακολούθησε να επιβαρύνεται από το πρόσθετο κόστος που συνδέεται με την ωρίμανσή του και με τον διαρκώς αυξανόμενο αριθμό νέων δικαιούχων συντάξεων.

Καθώς το συνταξιοδοτικό σύστημα της ΕΕ δεν διαθέτει συνταξιοδοτικά κεφάλαια που έχουν επενδυθεί για την αυτοχρηματοδότηση μέρους των συντάξεων, το σύνολο του πρόσθετου κόστους που συνδέεται με τη γήρανση του πληθυσμού

επιβαρύνει τον προϋπολογισμό και, εν τέλει, τους φορολογούμενους. Η Ένωση δεν έχει προβλέψει αποθεματικά για τις συνταξιοδοτικές δαπάνες του προσωπικού της. Αν και η Ανώτατη Αρχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) είχε ιδρύσει το 1956 συνταξιοδοτικό ταμείο για την αυτοχρηματοδότηση των συντάξεων των υπαλλήλων της, κατά το πρότυπο πολλών διεθνών οργανισμών, η πρόβλεψη αυτή δεν επαναλήφθηκε το 1962, όταν η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα διαμόρφωσε το πλαίσιο οργάνωσης του προσωπικού της.

Το συνταξιοδοτικό ταμείο της ΕΚΑΧ εκκαθαρίστηκε⁷ και θεσπίστηκε το Συνταξιοδοτικό Καθεστώς Υπαλλήλων της ΕΕ (PSEO). Πρόκειται για ένα αναδιανεμητικό συνταξιοδοτικό σύστημα υπό τη μορφή ταμείου καθορισμένων παροχών. Κατά τον τρόπο αυτό, αναλαμβάνονται συνταξιοδοτικές δεσμεύσεις προς τους υπαλλήλους της ΕΕ, χωρίς να συσσωρεύεται κεφάλαιο για τη μερική αυτοχρηματοδότηση των συντάξεών τους. Μέρος του

7 Andreone, Fabrice. 2011. "Le système de pensions des fonctionnaires et agents de l'Union européenne." *Revue française d'administration publique* 140(4): 807–815. <https://doi.org/10.3917/rfap.140.0807>

μισθού τους διατίθεται σε εισφορά για σύνταξη (13,1% από την 1η Ιουλίου 2025 έναντι 6% το 1962), η οποία δεν επενδύεται, και καλύπτει μόνο το ένα τρίτο των συνταξιοδοτικών δαπανών. Το 2024, οι εισφορές ανήλθαν σε περίπου 600 εκατομμύρια ευρώ, ένα μικρό κομμάτι των 2,9 δισεκατομμυρίων ευρώ που κατέβαλαν οι θεσμοί της ΕΕ για συντάξεις. Με άλλα λόγια, το 21% των συντάξεων των υπαλλήλων της ΕΕ πληρώνεται από τις εισφορές των εργαζομένων και το υπόλοιπο 79% από τον τακτικό προϋπολογισμό, δηλαδή την γενική φορολογία.

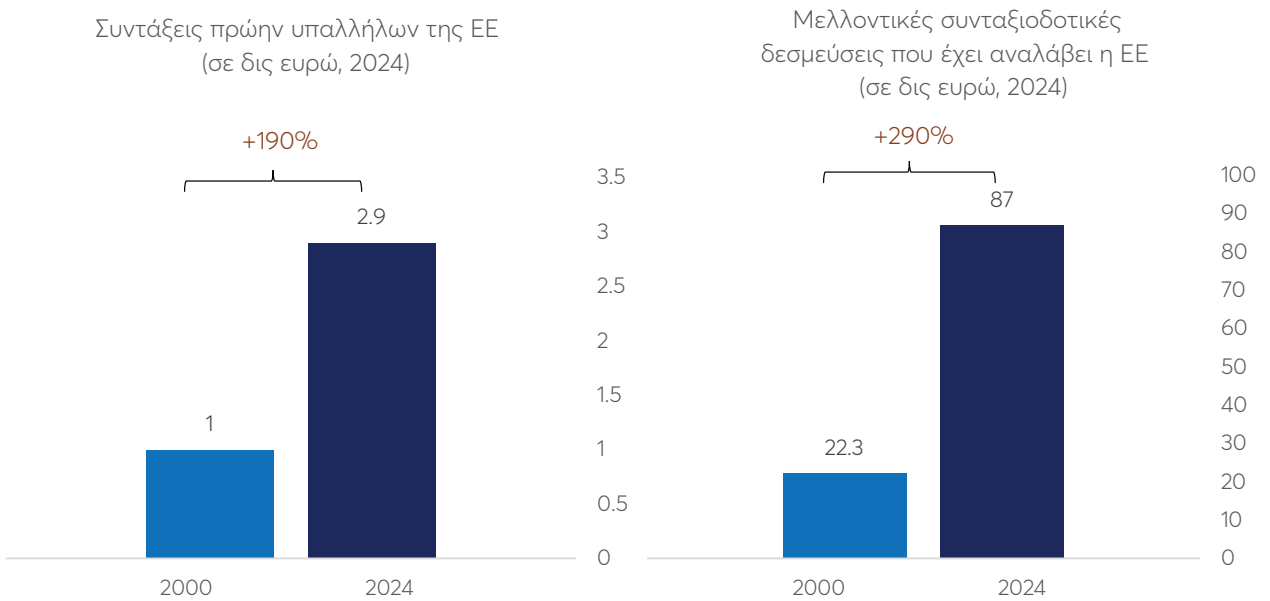
Στο Γράφημα 5 παρουσιάζονται οι συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις της ΕΕ για την περίοδο 2000-2024. Η μηδενική αποταμίευση σε ένα σχεδόν εξ ολοκλήρου αναδιανεμητικό σύστημα, έχει επί μακρόν παρουσιαστεί ως πηγή εξοικονόμησης πόρων από τους υποστηρικτές της εντός των Ευρωπαϊκών θεσμών. Αυτό ισχύει μόνο βραχυπρόθεσμα, και όχι τόσο μακροπρόθεσμα. Με την πάροδο του χρόνου, ο αριθμός των συνταξιούχων συνεχίζει να αυξάνεται, και το σύστημα αυτό αποδεικνύεται ιδιαίτερα δαπανηρό. Μέσα σε 25 χρόνια, οι συντάξεις πρώην υπαλλήλων της ΕΕ αυξήθηκαν από 1 δισεκατομμύριο ευρώ σε τιμές 2024 (580 εκατομμύρια ευρώ το 2000) σε 2,9 δισεκατομμύρια ευρώ,

αύξηση +190% σε σταθερές τιμές. Η τάση αύξησης των συνταξιοδοτικών αναγκών παρατηρείται και στην αξία των μελλοντικών συνταξιοδοτικών δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση απέναντι στους υπαλλήλους και τους συνταξιούχους της. Συγκεκριμένα, η συνολική αξία των υποχρεώσεων αυτών αυξήθηκε από 22,3 δισεκατομμύρια ευρώ σε τιμές 2024 το 2000 (12,6 δισεκατομμύρια ευρώ σε τρέχουσες τιμές το 2000) σε 87 δισεκατομμύρια ευρώ το 2024. Η μεταβολή αυτή αντιστοιχεί σε πραγματική αύξηση της τάξης του 290% σε σταθερές τιμές, γεγονός που αποτυπώνει τη σημαντική διόγκωση των μελλοντικών συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων της ΕΕ.⁸

Η αύξηση αυτή συνδέεται άμεσα με την ωρίμανση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος PSEO, τη συνεχή αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων και τη διατήρηση ενός συστήματος που δεν βασίζεται σε κεφαλαιοποιητικά αποθεματικά. Ως αποτέλεσμα, στα τέλη του 2024 οι συγκεκριμένες δεσμεύσεις αντιπροσώπευαν πλέον το 19% των συνολικών δαπανών δημόσιας διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έναντι 12% το 2000, γεγονός που καταδεικνύει τη διαρκώς αυξανόμενη βαρύτητα του συνταξιοδοτικού κόστους στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

8 Για τους υπολογισμούς βλ. σχετικά: Nicolas Marques. (2026, May). *Administration and pensions*. In Christian Nasulea (Ed.), *Alternative 98-103: Multiannual Financial Framework*. EPICENTER.

Γράφημα 5. Συνταξιοδοτικές Υποχρεώσεις ΕΕ, 2000-2024



Πηγή: Nicolas Marques. (2026, May). *Administration and pensions*. In Christian Nasulea (Ed.), *Alternative 98–103: Multiannual Financial Framework*. EPICENTER

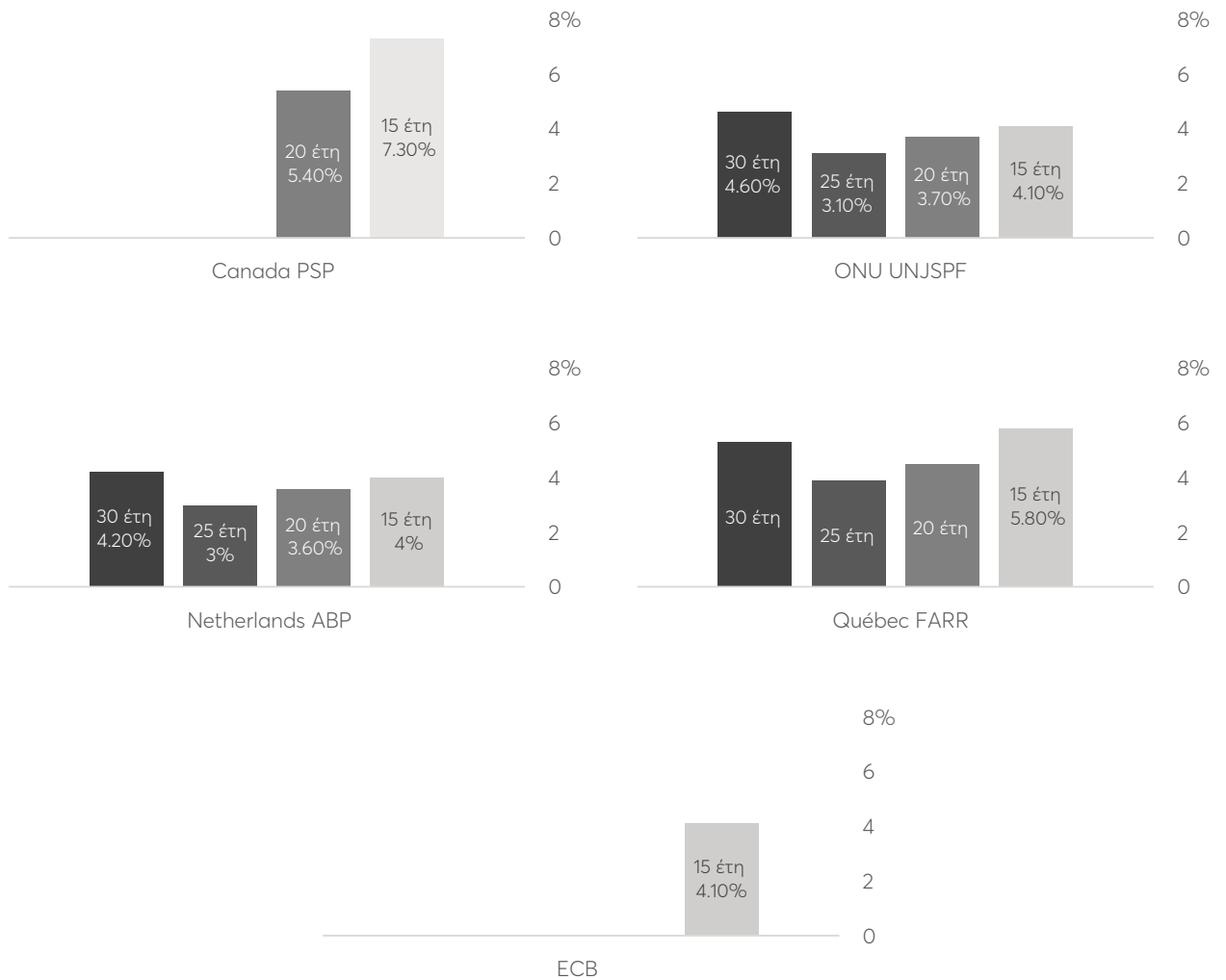
Η υπεύθυνη διαχείριση έναντι των κρατών μελών και των φορολογουμένων συνίσταται στην πλήρη αποθεματοποίηση των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί έναντι του προσωπικού της ΕΕ σε ειδικό ταμείο, ώστε να αποφευχθεί η μετακίνηση του οικονομικού βάρους στις μελλοντικές γενιές φορολογουμένων και στην επένδυση αυτού του κεφαλαίου στις χρηματαγορές για τη δημιουργία κερδών (μερίσματα, υπεραξίες κ.λπ.) που θα χρησιμοποιηθούν για την αυτοχρηματοδότηση των συντάξεων του προσωπικού της ΕΕ.

Η πρακτική αυτή εφαρμόζεται σε διάφορους διεθνείς οργανισμούς και ακόμη και εντός της ΕΕ από την κεντρική τράπεζα (η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες διαθέτουν ταμεία για την αυτοχρηματοδότηση των συντάξεων). Το ίδιο αποτέλεσμα μπορεί επίσης να επιτευχθεί με παραδοσιακά συνταξιοδοτικά ταμεία (όπως το ABP, το ολλανδικό ταμείο συντάξεων δημοσίων υπαλλήλων).

Πιο συγκεκριμένα, το Γράφημα 6 παρουσιάζει τις μέσες ετήσιες καθαρές αποδόσεις πέντε μεγάλων συνταξιοδοτικών ταμείων σε διαφορετικούς χρονικούς ορίζοντες. Τα ταμεία που εξετάζονται

είναι το καναδικό PSP (Public Sector Pension Investment Board), το Κοινό Συνταξιοδοτικό Ταμείο του Προσωπικού του ΟΗΕ (UNJSPF), το ολλανδικό ABP (Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds), το Caisse de Dépôt et Placement du Québec (FARR) και το συνταξιοδοτικό ταμείο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ECB). Το Canada PSP εμφανίζει την υψηλότερη απόδοση στον βραχύτερο ορίζοντα (7,3% στα 15 έτη), ενώ στα 30 έτη η απόδοση μειώνεται στο 5,4%. Το ΟΗΕ (UNJSPF) παρουσιάζει σχετικά συντηρητικές αποδόσεις που κυμαίνονται από 3,1% (25 έτη) έως 4,6% (30 έτη), με σταθερή ανοδική πορεία στους μακρύτερους ορίζοντες. Το ολλανδικό ABP ακολουθεί παρόμοιο μοτίβο με το UNJSPF, με αποδόσεις από 3% (25 έτη) έως 4,2% (30 έτη), καταδεικνύοντας μια σταθερή αλλά μετριοπαθή στρατηγική επένδυσης. Το Québec FARR εμφανίζει την υψηλότερη απόδοση στα 15 έτη (5,8%) και διατηρεί ισχυρές αποδόσεις σε όλες τις κατηγορίες (3,9%-5,3%), καταδεικνύοντας μία επιτυχημένη δυναμική διαχείριση χαρτοφυλακίου. Το BCE διαθέτει μόνο στοιχεία για τα τελευταία 15 έτη, με την μέση ετήσια καθαρή απόδοση να βρίσκεται στο 4,1%.

Γράφημα 6. Καθαρή Μέση Απόδοση Κεφαλαίων που Διατίθενται για τη Χρηματοδότηση των Συντάξεων Δημοσίων Υπαλλήλων (Μέσος Όρος % Ανά Έτος)



Πηγή: Nicolas Marques. (2026, May). *Administration and pensions*. In Christian Nasulea (Ed.), *Alternative 98–103: Multiannual Financial Framework*. EPICENTER.

Σημείωση: Οι γεωμετρικές μέσες ετήσιες αποδόσεις υπολογίζονται για 30 έτη (1995–2024), 25 έτη (2000–2024), 20 έτη (2005–2024) και 15 έτη (2010–2024).

Τα εμπειρικά δεδομένα από τα παραπάνω διεθνή συνταξιοδοτικά ταμεία υποστηρίζουν το επιχείρημα για την υπεύθυνη διαχείριση των συνταξιοδοτικών δεσμεύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πλήρη αποθεματοποίηση των υποχρεώσεων έναντι του προσωπικού της ΕΕ σε ειδικό ταμείο, με την επένδυσή τους στις χρηματαγορές, αποτελεί πρακτική που έχει υιοθετηθεί επιτυχώς από πολυάριθμους διεθνείς οργανισμούς και ακόμη και εντός της ΕΕ από την ίδια την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Οι αποδόσεις που παρουσιάζονται κυμαίνονται

από 3% έως 7,3% ετησίως ανάλογα με το ταμείο και τον χρονικό ορίζοντα, καταδεικνύοντας ότι η κεφαλαιοποιητική διαχείριση συντάξεων όχι μόνο είναι εφικτή, αλλά και οικονομικά συμφέρουσα. Ακόμη και οι πιο συντηρητικές αποδόσεις (π.χ. ABP στο 3%-4,2%) υπερβαίνουν κατά πολύ το κόστος δανεισμού και επιτρέπουν τη σταδιακή αυτοχρηματοδότηση των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων.

Ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι η μετάβαση σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα θα είναι αδύνατη και ιδιαίτερα δαπανηρή, τα πραγματικά δεδομένα αντικρούουν αυτή την άποψη. Πιο συ-

γκεκριμένα, η ΕΕ διαθέτει σημαντικούς πόρους, αφού με τα αναμενόμενα έσοδα στο επόμενο ΠΔΠ να ανέρχονται σε 1,763 δισ. ευρώ (σε τιμές 2025), ένα εύλογο πρόγραμμα εξοικονόμησης 5% επί των δαπανών διοίκησης μεταξύ 2028 και 2034 (87 δισ. ευρώ) θα επέτρεπε την πλήρη αποθεματοποίηση των συνταξιοδοτικών δεσμεύσεων, με ετήσια εξοικονόμηση περίπου 3 δισ. ευρώ. Επιπλέον, ακόμη και αν η άμεση εξοικονόμηση κρίνεται μη εφικτή,

η ΕΕ θα μπορούσε να προχωρήσει στην σταδιακή δημιουργία αποθεματικών (για νέα συνταξιοδοτικά δικαιώματα ή μόνο για νέους υπαλλήλους) ή να δανειστεί για την άμεση χρηματοδότηση των δεσμεύσεών της. Η διαφορά μεταξύ της απόδοσης των επενδεδυμένων συνταξιοδοτικών αποταμιεύσεων (3%-7% όπως φαίνεται από την διεθνή εμπειρία) και του κόστους δανεισμού θα απέφερε σημαντική μακροπρόθεσμη εξοικονόμηση.⁹

Συμπεράσματα

Το αναδιανεμητικό συνταξιοδοτικό μοντέλο σχεδιάστηκε για έναν κόσμο που δεν υπάρχει πλέον, καθώς η δημογραφική υπόθεση στην οποία στηρίχθηκε έχει καταρρεύσει, και το δημοσιονομικό κόστος της διατήρησής του είναι σήμερα μετρήσιμο, αυξανόμενο και δυσβάσταχτο.

Η Ελλάδα, από την έναρξη της κρίσης και διανοητικές δύσκολες μεταρρυθμίσεις έχει καταφέρει να θέσει σε πτωτική τάση την συνταξιοδοτική της δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ, γεγονός που έχει μετακινήσει την Ελλάδα από την πρώτη θέση στην ΕΕ το 2012 στην τέταρτη το 2023, με μείωση 4,16 ποσοστιαίων μονάδων. Ωστόσο, το 43% των συντάξεων εξακολουθεί να χρηματοδοτείται από τον τακτικό προϋπολογισμό, και μόνο τα πρώτα βήματα κεφαλαιοποίησης μέσω του ΤΕΚΑ σηματοδοτούν μια πραγματική αλλαγή κατεύθυνσης. Το διαρθρωτικό πρόβλημα παραμένει, με το κόστος μετάβασης να είναι τεράστιο.

Από την άλλη πλευρά, το συνταξιοδοτικό σύστημα στην δημόσια διοίκηση της ΕΕ αναπαράγει την ίδια διαρθρωτική επιλογή σε υπερεθνικό επίπεδο, καθώς λειτουργεί χωρίς αποθεματικά, με την ευθύνη χρηματοδότησης να βαρύνει τον τρέχοντα προϋπολογισμό. Το αποτέλεσμα είναι πως σε σταθερές τιμές, οι πληρωμές συντάξεων αυξήθηκαν κατά 183% την περίοδο 2000–2024 (από 580 εκατ.

ευρώ σε 2,9 δισ. ευρώ), απορροφώντας πλέον το 22% των δαπανών του τομέα της ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης, έναντι μόλις 10% το 1998. Το 2024, το 79% των συντάξεων των υπαλλήλων της ΕΕ χρηματοδοτείται από τη γενική φορολογία και μόλις το 21% από εισφορές, αποτυπώνοντας μια ακόμα πιο οξεία εξάρτηση από το αναδιανεμητικό μοντέλο σε σχέση με την ελληνική περίπτωση.

Η μετάβαση σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα περνάει μέσα από συγκεκριμένες οδούς υλοποίησης, με την πλήρη κεφαλαιοποίηση των συνταξιοδοτικών δεσμεύσεων να είναι εφικτή χωρίς πρόσθετη επιβάρυνση των φορολογουμένων. Μια μέτρια μείωση των διοικητικών δαπανών κατά 5% (ύψους 87 δισεκατομμυρίων ευρώ) στο επόμενο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2028-2034 της ΕΕ, στο οποίο τα αναμενόμενα έσοδα φτάνουν τα 1.763 δισ. ευρώ (σε τιμές 2025), θα επαρκούσε για τη δημιουργία αποθεματικών των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων της ΕΕ. Η επένδυση αυτού του κεφαλαίου στις διεθνείς χρηματαγορές, με βάση τις αποδόσεις παρόμοιων διεθνών ταμείων (3%-7% ετησίως), θα δημιουργούσε ετήσια αυτοχρηματοδότηση περίπου 3 δισεκατομμυρίων ευρώ, μειώνοντας μόνιμα το βάρος στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Αυτή η μεταρρύθμιση είναι ιδιαίτερα εφικτή στην περίπτωση της ΕΕ, καθώς το κόστος μετά-

9 Marques, Nicolas. 2025. *Provisionner les retraites des fonctionnaires pour restaurer les finances publiques*. Institut économique Molinari. <https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/2025/01/etude-provisionnement-fonctionnaires-2025.pdf>. St-Maurice, Yves, Luc Godbout, and Suzie St-Cerny. 2025. *Regard sur le Fonds d'amortissement des régimes de retraite : objectif atteint... et réflexion sur la suite*. No 2025-19. Regard CFFP, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

βασης παραμένει διαχειρίσιμο σε σχέση με το υφιστάμενο δημοσιονομικό αποτύπωμα, σε αντίθεση με εθνικά συστήματα όπως το ελληνικό, όπου το κόστος μετάβασης είναι τεράστιο.

Η διεθνής εμπειρία αποδεικνύει ότι η πλήρης κεφαλαιοποίηση των συνταξιοδοτικών υποχρεώ-

σεων δεν είναι μόνο εφικτή, αλλά και υπεύθυνη επιλογή που αποτρέπει τη μετακύληση του οικονομικού βάρους στις μελλοντικές γενιές φορολογουμένων, ενώ ταυτόχρονα δημιουργεί μακροπρόθεσμες εξοικονομήσεις μέσω των αποδόσεων των επενδύσεων.



Τζωρτζ 5, 10682, Αθήνα

T: +30 210 5238373

www.kefim.org

info@kefim.org

[facebook.com/kefim.org](https://www.facebook.com/kefim.org)

x.com/kefim_org

gr.linkedin.com/company/centerforliberalstudies

youtube.com/kefim