

ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Σάββας Ρομπόλης, καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου,
επιστημ. δ/ντής ΙΝΕ-ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ

Γιώργος Ρωμανιάς, επιστημ. σύμβουλος ΙΝΕ-ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ

1. Εισαγωγή

Η ελληνική οικονομία, κατά την τελευταία εικοσαετία, αναπαράγεται σε συνθήκες νέων ευρωπαϊκών αλλά και διεθνών εξελίξεων, καθώς και οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων. Ειδικότερα, η διασφάλιση της πορείας ένταξης της ελληνικής οικονομίας στη ζώνη του ευρώ που κυριάρχησε στο σχεδιασμό και την αντίστοιχη λήψη συγκεκριμένων επιλογών και μέτρων πολιτικής, στη διάρκεια του τελευταίου χρονικού διαστήματος αυτής της περιόδου, υπαγόρευσε τη στρατηγική και το περιεχόμενο του συνόλου των κρατικών πολιτικών στις συνθήκες διεθνοποίησης και βελτίωσης του επιπέδου ανταγωνιστικότητας.

Επισημαίνεται ότι οι κρατικές αυτές πολιτικές:

- Είτε προέκυψαν από τις ευρωπαϊκές συνθήκες και τις αντίστοιχες εφαρμοστικές Οδηγίες των Ευρωπαϊκών Οργάνων,
- είτε αποτελούν συνέπειες των εφαρμοζόμενων προγραμμάτων σταθεροποίησης (τα προγράμματα αυτά άλλοτε αποτελούσαν εθνικές επιλογές και εξυπηρετούσαν εσωτερικές ανάγκες και άλλοτε απέρρεαν ως συνέπεια των αρχών της δημοσιονομικής πειθαρχίας που είχαν ευρωπαϊκή προέλευση).

Η γενική αυτή εικόνα διαφοροποιείται, εν μέρει, στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.

Η διαφοροποίηση προκύπτει, κατ' αρχήν, από την υπαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης στην αρχή της επικουρικότητας και συνεπώς από την αναγνώριση στα κράτη-μέλη της προτεραιότητας επιλογών στη λήψη σχετικών μέτρων πολιτικής.

Η αρχή αυτή συνάδει, άλλωστε, και με τις βασικές επιλογές στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, της ιδρυτικής Συνθήκης της Ρώμης, που παραμένουν σε ισχύ:

- τα κράτη-μέλη διατηρούν τα εθνικά Συστήματα Κοινωνικής Ασφάλισης (άρθρα 47-51 ιδρυτική Συνθήκης),
- δεν προβλέπεται διαδικασία εναρμόνισης των Συστημάτων αυτών και

- *μόνον ως δευτερογενής ανάγκη, στα πλαίσια της διασφάλισης της απρόσκοπτης ελεύθερης διακίνησης των προσώπων, καθιερώθηκε διαδικασία απλού συντονισμού των εθνικών Συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλισης (ο Κανονισμός 1408/71 είναι Κανονισμός συντονισμού και όχι εναρμόνισης).*

Σαφής εικόνα των ρυθμίσεων αυτών δίδεται σε πρόσφατη «ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ» της Ε. Επιτροπής για τις συντάξεις (COM 622, 2000) όπου αναφέρεται ότι: «Κάθε χώρα-μέλος παραμένει υπεύθυνη (δηλαδή έχει την αρμοδιότητα) για τον καθορισμό του εθνικού της συστήματος συντάξεων». Αμέσως μετά, όμως, προστίθεται ότι «είναι σαφές ότι οι χώρες-μέλη έχουν πολλά να μάθουν η μία από την άλλη σχετικά», αλλά και ότι επειδή η φερεγγυότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων συνιστά ουσιώδες στοιχείο της κοινωνικής προστασίας πού, με τη σειρά της, αποτελεί θεμελιώδη στόχο της Συνθήκης για την Ε. Κοινότητα (άρθρο 2), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει ήδη ζητήσει μια συνεργασία των χωρών-μελών στον τομέα της ανταλλαγής πληροφοριών σε σχέση με τη φερεγγυότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων (η συνεργασία αυτή έχει ήδη εξελιχθεί, μετά τη Σύνοδο Κορυφής του Λάκεν (2001), στην καθιέρωση της «ανοικτής μεθόδου συντονισμού» – *open method of coordination*–, στα πλαίσια της οποίας εκπονήθηκε η πρώτη συναφής Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το έτος 2003).

Είναι, πράγματι, ακριβές ότι η ευθύνη και η αρμοδιότητα για τη θέσπιση, την αλλαγή και τη λειτουργία ενός Συστήματος συντάξεων αναγνωρίζεται από τη Συνθήκη της Ρώμης (άρθρα 47-51) στις επιμέρους εθνικές κυβερνήσεις και ότι οι σχετικές διατάξεις δεν έχουν μέχρι σήμερα τροποποιηθεί.

Όμως, μετά τη θέσπιση της ONE:

- Διασαφηνίστηκε, πλήρως και ρητώς (άρθρα 105Γ, παρ. 1 και 104 παρ. 1 της ενοποιημένης Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), ότι πρώτιστοι στόχοι της ONE (δηλαδή στόχοι στους οποίους προσαρμόζονται και «πειθαρχούν» όλοι οι λοιποί) αποτελούν η σταθερότητα των τιμών και τα υγιή δημόσια οικονομικά, δηλαδή ο περιορισμός των εκταμιεύσεων των κρατικών προϋπολογισμών,
- συστάθηκε ένα σύστημα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των χωρών-μελών (άρθρο 103, παρ. 2) και ένα σύστημα πολυμερούς εποπτείας και παρακολούθησης των οικονομικών πολιτικών (άρθρο 103, παρ. 3-4) και

προβλέφθηκε η επιβολή κυρώσεων σε βάρος της χώρας-μέλους που δεν συμμορφώνεται με τις υποδείξεις των ευρωπαϊκών οργάνων, σε σχέση με το συντονισμό της οικονομικής της πολιτικής.

Εξάλλου, στην πιο πάνω ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ της Ε. Επιτροπής για τις συντάξεις επισημαίνεται ότι η συμβολή των κρατικών προϋπολογισμών, σήμερα, στη χρηματοδότηση όλων των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας (δηλαδή όχι μόνο των συντάξεων) κυμαίνεται περί το 10% του συνολικού ευρωπαϊκού ΑΕΠ και προβλέπεται ότι θα εκτοξευθεί στο 15-20% μετά το έτος 2020.

Συνεπώς, ναι μεν η ευθύνη και η αρμοδιότητα για το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλι-

σης ανήκει κατ' αρχήν στις εθνικές κυβερνήσεις, το εκάστοτε ύψος, όμως, των αντίστοιχων δαπανών και της αναγκαίας χρηματοδότησης του Συστήματος υπόκειται, μετά τη δημιουργία της ΟΝΕ, σε έλεγχο από τα ευρωπαϊκά όργανα, μέσα στα πλαίσια του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών.

Την ίδια αυτή στόχευση, άλλωστε, της δημοσιονομικής πειθαρχίας υπηρετεί και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης που έχουν αποδεχθεί οι χώρες-μέλη της ζώνης του ευρώ.

Με βάση τα πιο πάνω, καθίσταται ευχερέστερη η «ανάγνωση» των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατεύθυνση που οφείλουν να έχουν οι μεταρρυθμίσεις των εθνικών Συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλισης.

Στην ίδια αυτή ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ αποκαλύπτεται ότι:

- Σαφές είναι η πρόθεση της Ε. Επιτροπής να προσδώσει κοινωνικο - ασφαλιστική αρμοδιότητα και λειτουργία στις ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρείες (ομαδικές ασφάλειες ζωής και ατομικά ασφαλιστήρια συμβόλαια). Είναι χαρακτηριστικό ότι καταγράφεται στην ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ, ως πρώτη, μάλιστα, αρχή και προτεραιότητα, η ανάγκη διατήρησης της επάρκειας των συντάξεων, με τη σαφή διευκρίνιση, όμως, ότι για την επάρκεια αυτή επιβάλλεται ο συνδυασμός στις εσωτερικές νομοθεσίες των χωρών-μελών, των τριών πυλώνων των συνταξιοδοτικών συστημάτων (δηλαδή, όχι μόνον της κύριας και της επικουρικής σύνταξης που συνιστούν τον πρώτο πυλώνα -δημόσια σύνταξη- αλλά και της ιδιωτικής -δεύτερος και τρίτος πυλώνας).
- Η ίδια αυτή βασική αρχή της μίξης των τριών συνταξιοδοτικών πυλώνων (κύριας, επικουρικής και ιδιωτικής σύνταξης - pension funds και ατομικών συμβολαίων) επαναδιατυπώνεται και στην 9η πρόταση της Ε. Επιτροπής, όπου αναφέρεται ότι οι τρεις πυλώνες των συντάξεων θα πρέπει να στηρίζονται αμοιβαία και να συντονίζονται.
- Η Ε. Επιτροπή δεν παραλείπει να δηλώσει την απόλυτη προτίμησή της στα ανταποδοτικά συνταξιοδοτικά συστήματα. Πράγματι, στην 4η βασική αρχή αναφέρει ότι οι συντάξεις οφείλουν να είναι ανάλογες με τις αντίστοιχες ασφαλιστικές εισφορές κάθε ασφαλισμένου. Συνεπώς, εμμέσως, πλην σαφώς, οι κοινωνικού χαρακτήρα προνοιακές παροχές αναμένεται να περιορισθούν.
- Σε σχέση με τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης η Ε. Επιτροπή περιορίζεται να παρατηρήσει ότι η παράταση του χρόνου εργασίας (που σημαίνει αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης) επιφέρει αυξημένο ύψος συντάξεων λόγω, ακριβώς, του ανταποδοτικού χαρακτήρα του νέου προτεινόμενου συστήματος. Συνεπώς, με έμμεσο αλλά σαφή τρόπο, η Επιτροπή εκφράζει την άποψη των αυξημένων ορίων της ηλικίας συνταξιοδότησης.
- Πολύ μεγάλη σπουδαιότητα φαίνεται να υποκρύπτει η άποψη της Ε. Επιτροπής ότι οποιαδήποτε αλλαγή στα συνταξιοδοτικά συστήματα οφείλει να είναι ανάλογη ώστε να μην περιορίζει τα όρια και των λοιπών μη κοινωνικών δαπανών των κρατικών προϋπολογισμών.

Συμπέρασμα: είναι αληθές ότι η ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ της Ε. Επιτροπής δεν έχει κατ' αρχήν δεσμευτικό χαρακτήρα για τα κράτη-μέλη. Όμως, εξίσου αληθές είναι και ότι δημιουργεί κλίμα και δίδει τις αναγκαίες σχετικές κατευθύνσεις στις χώρες-μέλη μετά και την απόφαση του τελευταίου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων Κοινωνικής Ασφάλισης των επιμέρους χωρών-μελών.

Συνεπώς, η ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ της Ε. Επιτροπής άσκησε τη σχετική πίεση στην ελληνική κυβέρνηση, ώστε αυτή να αποδεχθεί, ενόψει της σχεδιαζόμενης τότε μεταρρύθμισης του ελληνικού Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, τις πιο πάνω βασικές αρχές.

Βεβαίως, πρέπει να τονίζεται ότι, παρά την τυπική εξακολούθηση της ισχύος της σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης, η αρχή της επικουρικότητας έχει υποστεί, στο πεδίο της αντίστοιχης έκφρασής της στην πράξη, κάμψη με τη θέσπιση των επιλογών των άρθρων 104 και 105 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και την απόλυτη προτεραιότητα στις αρχές που εκφράστηκαν με τα κριτήρια σύγκλισης και το εν συνεχεία Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Επισημαίνεται ότι η θέσπιση και η έκφραση της αρχής της επικουρικότητας (subsidiarity) γίνεται στο άρθρο 5 (πρώην άρθρο 3B) της ενοποιημένης Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και διέπεται από τις εξής παραδοχές και ρυθμίσεις:

- Η κοινότητα λειτουργεί και δρα «μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η Συνθήκη».
- Στους τομείς που σύμφωνα με τους όρους της Συνθήκης δεν υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, η κύρια ευθύνη ρυθμίσεων και λειτουργίας ανήκει στα κράτη-μέλη.
- Στις περιπτώσεις αυτές της εθνικής, κατά κύριο λόγο, αρμοδιότητας, η Κοινότητα παρεμβαίνει και δρα επικουρικά και μάλιστα μόνον εάν (περίπτωση υποκατάστασης εθνικής αρμοδιότητας) και στο βαθμό (δηλαδή σε όση έκταση - περίπτωση συμπληρωματικής παρέμβασης της Κοινότητας) που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης:
 - είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και
 - συνεπώς, δύνανται να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης κοινοτικής δράσης.

Στη Συνθήκη διευκρινίζεται ότι τόσο στην περίπτωση της υποκατάστασης της εθνικής αρμοδιότητας όσο και στην περίπτωση της συμπληρωματικής παρέμβασης της Κοινότητας, «η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα (προφανώς, εκάστοτε) αναγκαία όρια για την επίτευξη των (κατά περίπτωση) στόχων της Συνθήκης».

Οι προβλέψεις αυτές του άρθρου 5 πρέπει να συνεξετάζονται με τις αντίστοιχες προβλέψεις και των άρθρων 136-145 (Κεφ. 1 - Κοινωνικές διατάξεις, του Τίτλου XI), αλλά και του άρθρου 152 (Δημόσια υγεία) της ενοποιημένης Συνθήκης, όπου και ρυθμίζονται οι σχέσεις συμπληρωματικότητας μεταξύ εθνικών και κοινοτικών πολιτικών στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και της υγείας.

Η χαλαρή αυτή, κατ' αρχήν, σύνδεση της κοινωνικής ασφάλισης με τις υποχρεώσεις της χώρας μας έναντι της Ε.Ε., έδωσε τη δυνατότητα στις κατά καιρούς ελληνικές

κυβερνήσεις, παράλληλα με την πειθάρχησή τους στις εκάστοτε κοινοτικές δεσμεύσεις της χώρας, να σχεδιάσουν και ν' ακολουθήσουν *δικές τους αντίστοιχες προτεραιότητες και επιλογές*.

Μια προσπάθεια συνοπτικής θεώρησης των ελληνικών προτεραιοτήτων και επιλογών στην άσκηση κρατικής πολιτικής στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, κατά την τελευταία 20ετία, μπορεί να μας οδηγήσει στις εξής συνοπτικές διαπιστώσεις:

- Ο κατακερματισμός των κοινωνικο-ασφαλιστικών οργανισμών και φορέων (με τις ανάλογες ανισότητες στις εισφορές, τις παροχές και τις δυνατότητες και προϋποθέσεις πρόσβασης στις παροχές) δεν αντιμετωπίστηκε *ως μείζον σύνθετο πρόβλημα*, με συνέπεια να εμφανίζεται βάσιμος ο ισχυρισμός ότι *στην Ελλάδα δεν υφίσταται Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης*.
- Η ψήφιση του Ν. 2084/1992 και η επιλογή της *ενοποίησης των ασφαλιστικών προϋποθέσεων* (με παράλληλη διατήρηση της *πολλαπλότητας των ασφαλιστικών φορέων*) αναφέρθηκε στους νεο-ασφαλιζόμενους και στηρίχθηκε σε κριτήρια μειωμένης κοινωνικής ευαισθησίας και σαφούς άδικης αντιμετώπισης των νέων γενεών.
- Οι βασικές επιλογές που είχαν ακολουθηθεί ήδη από τη δεκαετία του 1950 εξακολούθησαν να αποτελούν, με μικρής έκτασης προσαρμογές, πυξίδα και κατά την περίοδο 1980-2000. Οι βασικές αυτές επιλογές συνίσταντο:
 - Στην «*αξιοποίηση*» των εκάστοτε αποθεματικών των φορέων κοινωνικής ασφάλισης για την κάλυψη των αναγκών του κρατικού προϋπολογισμού. Ήδη, με το Νόμο 1611/1950, το ελληνικό κράτος είχε αντιμετωπίσει τα αποθεματικά της κοινωνικής ασφάλισης είτε ως συμπλήρωμα του κρατικού προϋπολογισμού για την κάλυψη υφιστάμενων δημοσιονομικών αναγκών είτε ως αναπτυξιακά κεφάλαια που ετίθεντο στη διάθεση της ιδιωτικής επιχειρηματικής κοινότητας για αξιοποίηση. Και στις δύο αυτές εναλλακτικές μορφές αξιοποίησης των κοινωνικο-ασφαλιστικών κεφαλαίων, η χρήση τους πραγματοποιούνταν περίπου αδαπάνως για τους χρήστες (κράτος και ιδιώτες) με τον ορισμό μηδενικών επιποκίων ή πολύ υπολειπομένων του δείκτη τιμών καταναλωτή της ίδιας περιόδου.
 - Στην αποφυγή κρατικής ουσιαστικής συμμετοχής στη χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης (ακόμη και στις περιπτώσεις που το κράτος αναλάμβανε νομοθετημένες και συγκεκριμένες υποχρεώσεις οικονομικής συμβολής του, τελικώς δεν προχωρούσε στην καταβολή και εξόφληση των οφειλόμενων ποσών).
 - Στην υποκατάσταση των κρατικών υποχρεώσεων από τη μετακύλιση των σχετικών βαρών προς το κοινωνικό σύνολο. Οι χωρίς, περίπου, περιορισμό κοινωνικοί πόροι που αποτελούσαν κατά περιόδους την κύρια πηγή χρηματοδότησης των Ταμείων κοινωνικής ασφάλισης συγκεκριμένων και κατά τεκμήριο «*σχετικώς εύπορων*» πληθυσμιακών ομάδων εξακολούθησαν να δημιουργούν ανάλογες κοινωνικές πιέσεις, παρά την προσπάθεια

μετριάσμού του ύψους των κοινωνικών πόρων με το Ν. 2084/92.

- Στην αντιμετώπιση των συνταξιούχων με κριτήρια αγνόησης των πραγματικών τους αναγκών ευπρεπούς διαβίωσης, με συνέπεια το συνεχές κατ' έτος «ροκάνισμα» της αγοραστικής αξίας των συντάξεων λόγω σαφώς υπολειπομένων του εκάστοτε δείκτη τιμών καταναλωτή, τιμαριθμικών αναπροσαρμογών τους.

Εξάλλου, μια προσπάθεια *αναλυτικότερης προσέγγισης* των κρατικών πολιτικών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, στην Ελλάδα, κατά τη διάρκεια της τελευταίας 20ετίας, προϋποθέτει την ανάδειξη και αξιολόγηση (μεταξύ άλλων) και:

- των πολιτικών που εφαρμόστηκαν με την ασφαλιστική παρέμβαση των ετών 1990-1992,
- των ενδιάμεσων διορθωτικών πολιτικών της περιόδου 1993-2002,
- των νέων πολιτικών που εισήγαγε η ασφαλιστική παρέμβαση το έτος 2002 και
- των πολιτικών που εφαρμόστηκαν για τους συνταξιούχους.

2. Η ασφαλιστική παρέμβαση του 1990-1992

Η «φιλοσοφία» της παρέμβασης αυτής εκφράστηκε με την ψήφιση των Νόμων 1902/1990, 1976/1991 και 2084/1992. Είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι οι νόμοι αυτοί στηρίχθηκαν στην κοινοβουλευτική πλειοψηφία της τότε κυβέρνησης, ενώ καταψηφίστηκαν από το σύνολο των κομμάτων της τότε αντιπολίτευσης.

Πρέπει, όμως, να επισημανθεί ότι η ίδια «φιλοσοφία» κυριάρχησε και στο πακέτο των «προτάσεων Γιαννίση» το έτος 2001, που επιδιώχθηκε να καταστούν νόμος και να «συμπληρώσουν» η «ολοκληρώσουν», στην ίδια πάντα κατεύθυνση, τους 3 πιο πάνω νόμους, αλλά λόγω της μεγάλης κοινωνικής αντίδρασης που προκάλεσε η προοπτική αυτή, τελικώς οι «προτάσεις Γιαννίση» απεσύρθησαν. Είναι μάλιστα χρήσιμο να αναφερθεί ότι αυτή ακριβώς η απόσυρση των «προτάσεων Γιαννίση» και η παράλληλη αποτελεσματική παρέμβαση της ΓΣΕΕ έδωσαν τη δυνατότητα να αναδειχθεί ένα νέο μοντέλο κρατικής πολιτικής στην κοινωνική ασφάλιση που εισήγαγε ο Ν. 3029/2002.

Με τους Νόμους 1902/1990, 1976/1991 και 2084/1992 επιδιώχθηκε η επιβολή μεταβολών σε βασικά δομικά χαρακτηριστικά του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης (ΣΚΑ).

Η ασφαλιστική παρέμβαση κυριαρχήθηκε από την προτεραιότητα και επικράτηση ταμειακών κριτηρίων, με συνέπειες:

Πρώτον, την αποκλειστική μέριμνα στη διασφάλιση της πρόσκαιρης και βραχυπρόθεσμης διευκόλυνσης της διαχειριστικής λειτουργίας των κοινωνικο-ασφαλιστικών οργανισμών και φορέων και

Δεύτερον, την έλλειψη οποιασδήποτε συνεκτίμησης των μακροχρόνιων αναγκών και προοπτικών του ΣΚΑ.

Η ειδικότερη ανάλυση των χαρακτηριστικών της ασφαλιστικής παρέμβασης των ετών 1990-1992 οδηγεί στον εντοπισμό των συγκεκριμένων επιδιώξεών της, δηλαδή:

- της αύξησης των εσόδων των ασφαλιστικών οργανισμών,
- του περιορισμού των δαπανών και των κοινωνικο-ασφαλιστικών παροχών και
- της χειροτέρευσης των προϋποθέσεων απόληψης των ασφαλιστικών παροχών.

Καταγραφή των συγκεκριμένων μέτρων με τα οποία οι ασφαλιστικοί νόμοι της περιόδου 1990-1992 προσέγγισαν τις επιδιώξεις αυτές, γίνεται στην ειδική έκδοση της ΓΣΕΕ «*Το ΣΚΑ στην Ελλάδα - Η εναλλακτική πρόταση της ΓΣΕΕ*», σσ. 20-22.

Η αποτυχία της ασφαλιστικής παρέμβασης της διετίας 1990-1992, ακόμη και στο σκέλος των εμφανών επιδιώξεών της, δηλαδή της οικονομικής βιωσιμότητας των ασφαλιστικών οργανισμών, αποδεικνύεται από τη σαφή διαπίστωση ότι *το ΣΚΑ χρειάστηκε, μέσα σε λιγότερο από 10 χρόνια, νέα νομοθετική παρέμβαση λόγω της ελλειμματικότητάς του*. Οι διαπιστώσεις προέρχονται από την ειδική «*ΑΝΑΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ ΤΟΥ ΣΚΑ*» που εκπόνησε το ΙΝΕ - ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ.

Οι ενδιάμεσες διορθωτικές πολιτικές της περιόδου 1993-2002

Στη διάρκεια της περιόδου 1993-2002 επιχειρήθηκαν συγκεκριμένες νομοθετικές αλλαγές του γενικού πλαισίου των ρυθμίσεων της προηγούμενης περιόδου 1990-1992. Οι αλλαγές, όμως, αυτές είχαν *ειδικότερο διορθωτικό χαρακτήρα και δεν αλλοίωσαν τη γενική «φιλοσοφία» των Ν. 1902/1990, 1976/1991 και 2084/1992.*

Στη διάρκεια της περιόδου 1993-2002 εξακολούθησαν να λειτουργούν οι τρεις αυτοί νόμοι και να αναπαράγουν, με την κυριαρχία των αρχών των αυξημένων ασφαλιστικών εισφορών, των μειωμένων ασφαλιστικών παροχών και των δυσμενέστερων προϋποθέσεων πρόσβασης στις παροχές, τα ίδια αρνητικά αποτελέσματα στη διαδικασία παροχής της κοινωνικής προστασίας στα πλαίσια του ΣΚΑ. Για το λόγο, ακριβώς, αυτόν η συνολική περίοδος 1990-2002 μπορεί να θεωρηθεί *ενιαία περίοδος του ίδιου κοινωνικο-ασφαλιστικού μοντέλου*, παρά τις περιστασιακές η ειδικότερες βελτιώσεις συγκεκριμένων ασφαλιστικών ρυθμίσεων.

3. Οι νέες πολιτικές που εισήγαγε η ασφαλιστική παρέμβαση του έτους 2002

Η εικόνα του εφαρμοζόμενου μοντέλου άλλαξε με την ψήφιση του Ν. 3029/2002. Ο νόμος αυτός αντιμετώπισε σε νέα βάση μια σειρά θεσμικών θεμάτων που αναφέρονται:

Πρώτον, στην έναρξη της διαδικασίας ενοποίησης των Ταμείων Κύριας Σύνταξης της μισθωτής εργασίας,

Δεύτερον, στη νέα αντίληψη για το ρόλο και τη λειτουργία της επικουρικής ασφάλισης,

Τρίτον, στην αλλαγή του τρόπου χρηματοδότησης του ΙΚΑ, με διακηρυγμένο στόχο τη διασφάλιση της πλεονασματικής λειτουργίας του,

Τέταρτον, στην εισαγωγή του θεσμού της επαγγελματικής σύνταξης και, Πέμπτον, στη θεσμοθέτηση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής.

3.1. Διαδικασία ενοποίησης

Με το άρθρο 5 του νέου νόμου:

– Προβλέπεται η ένταξη των Κλάδων Κύριας Σύνταξης οκτώ (8) ειδικών Ταμείων Κύριας Σύνταξης στο ΙΚΑ

– Καθορίζεται η διαδικασία ένταξης και

– Προσδιορίζεται το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής της.

► Το ΙΚΑ μετονομάζεται σε ΙΚΑ - ΕΤΑΜ (Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών).

► Μέχρι την 1.1.2008 οι Κλάδοι Σύνταξης των Ταμείων:

- ΤΑΠ - ΟΤΕ,
- ΤΣΠ - ΗΣΑΠ,
- ΤΣΠ - ΕΤΕ,
- ΤΣΠ - ΑΤΕ,
- ΤΑΠ - ΙΛΤ,
- ΤΑΠ - ΕΤΒΑ,
- ΤΣΕΑΠΓΣΟ και
- ΤΑΠΑΕ - ΕΘΝΙΚΗ

εντάσσονται στον Κλάδο Σύνταξης του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ.

► Η ένταξη γίνεται με κοινή απόφαση των υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μετά από απόφαση των διοικητικών συμβουλίων των εντασσόμενων ταμείων και εκπόνηση ειδικής οικονομικής μελέτης που προκηρύσσεται και ανατίθεται από τον υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών.

► Οι κλάδοι σύνταξης των πιο πάνω ταμείων καταργούνται από της εντάξεώς τους στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ και το σύνολο του ενεργητικού και παθητικού της περιουσίας τους περιέρχεται αυτοδικαίως στον κλάδο σύνταξης του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ, ως καθολικού διαδόχου, χωρίς την καταβολή φόρου, τέλους ή δικαιώματος υπέρ Δημοσίου, ΟΤΑ ή άλλων προσώπων.

3.2. Η νέα αντίληψη για το ρόλο και τη λειτουργία της επικουρικής ασφάλισης

Νομοθετείται ο οργανωτικός διαχωρισμός του ΙΚΑ - ΕΤΑΜ από το ΙΚΑ με:

- τη δημιουργία ξεχωριστού επικουρικού ταμείου μισθωτών,
 - την ενοποίηση των υπολοίπων και
 - τη δημιουργία τουλάχιστον μέχρι 10 κλαδικών επικουρικών ταμείων μισθωτών.
- Αναλυτικότερα:

► Συστήνεται, από την 1.6.2003, ν.π.δ.δ. με την επωνυμία «Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών - ΕΤΕΑΜ».

► Το ΕΤΕΑΜ τελεί υπό την εποπτεία του υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και διέπεται από το σύνολο των διατάξεων του καταργούμενου ΙΚΑ - ΤΕΑΜ.

► Το ΕΤΕΑΜ αποτελεί καθολικό διάδοχο του ΙΚΑ-ΤΕΑΜ και υπεισέρχεται στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του.

► Το ΕΤΕΑΜ έχει σκοπό την επικουρική ασφάλιση για παροχή σύνταξης των προσώπων που υπάγονται στην ασφάλισή του σε περίπτωση γήρατος, αναπηρίας, καθώς και των μελών της οικογένειάς τους σε περίπτωση θανάτου του ασφαλισμένου ή συνταξιούχου.

► Στην ασφάλιση του ΕΤΕΑΜ υπάγονται υποχρεωτικά τα πρόσωπα που βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας υπήγαντο στην ασφάλιση του ΙΚΑ-ΤΕΑΜ.

3.3. Ο νέος τρόπος χρηματοδότησης του ΙΚΑ

Στην «Εισηγητική Έκθεση» του νέου νόμου αναφέρεται ότι με τις σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις διαμορφώνεται ένα μακροχρόνιο πλαίσιο χρηματοδότησης με συγκεκριμένους κανόνες, συγκεκριμένη διάρκεια και δεσμευτικούς στόχους, με βάση:

- Το σχετικό πόρισμα της μελέτης της βρετανικής Αναλογιστικής Αρχής για τους υπολογισμούς και τις προβλέψεις της χρηματοδότησης, σε συνδυασμό και με τα τελευταία απογραφικά δεδομένα του 2001,

- Τις νεότερες προβλέψεις για την εξέλιξη του εθνικού εισοδήματος, της παραγωγικότητας και του εργατικού δυναμικού και,

- Τους σχετικούς πίνακες της προβλεπόμενης χρηματοδότησης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ για τη χρονική περίοδο 2002-2032, με τις παραδοχές και τις συνθήκες για την εξέλιξη της δαπάνης των συντάξεων και τις εισροές των εισφορών εργοδοτών και εργαζομένων.

Αναλυτικότερα με τις ρυθμίσεις του νέου νόμου (άρθρο 4):

- Το κράτος συμμετέχει στη χρηματοδότηση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ κατά την περίοδο 2003-2008 με κυμαινόμενα κατ' έτος ποσά που, κατά μέσον όρο, αντιστοιχούν σε ποσοστό 1% του ΑΕΠ.

- Το κράτος συμμετέχει στη χρηματοδότηση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ κατά την περίοδο 2009-2032 με ποσά που αντιστοιχούν κατ' έτος στο 1% του αντίστοιχου ΑΕΠ.

- Η συμμετοχή αυτή του κράτους συνίσταται από:

- Ρευστά διαθέσιμα, ίσα προς το ποσόν που απαιτείται για τη χρηματοδότηση των αναλογιστικών ελλειμμάτων εκάστου τρέχοντος και επόμενου έτους και,

- Ειδικά ομόλογα μακράς διάρκειας, μη ρευστοποιήσιμα προ της λήξεως, για τη διασφάλιση της απαιτούμενης μελλοντικής χρηματοδότησης.

- Σε περίπτωση σταδιακής ένταξης στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και άλλων Ταμείων και προς αποτροπή πρόσθετης επιβάρυνσης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, προβλέπεται η ανάλογη αναπροσαρμογή των ενισχύσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό, με βάση ειδικές αναλογιστικές μελέτες.

- Προβλέπεται, επίσης, η συνέχιση της κάλυψης από το κράτος των τυχόν ελλειμμάτων των εντασσόμενων Ταμείων μέχρι την ένταξή τους στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

► Σε περίπτωση δυσμενούς εξέλιξης των προβλέψεων των συνολικών οικονομικών μεγεθών που επηρεάζουν το αναλογιστικό έλλειμμα προβλέπεται η εξασφάλιση των επιπλέον απαιτούμενων χρηματοδοτικών πόρων ώστε να διασφαλισθεί η πλεονασματική λειτουργία του ασφαλιστικού συστήματος.

► Με τη νομοθέτηση του νέου συστήματος χρηματοδότησης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, παύει να ισχύει από 1.1.2003 η εισφορά 10% του κράτους που προβλέπεται από τις διατάξεις της παραγρ. 1 του άρθρου 22 του Ν. 2084/1992. Επίσης, η εισφορά αυτή παύει να ισχύει από την ημερομηνία ένταξής τους και για τους κλάδους σύνταξης των ταμείων που εντάσσονται στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

3.4. Η εισαγωγή του θεσμού της επαγγελματικής ασφάλισης και σύνταξης

Τα Ταμεία επαγγελματικής σύνταξης είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ.), μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και εποπτεύονται από το υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Σύμφωνα με τη διάταξη του νέου νόμου (άρθρο 7, παρ.2) τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης έχουν σκοπό:

«Την παροχή στους ασφαλισμένους και δικαιούχους των παροχών επαγγελματικής ασφαλιστικής προστασίας πέραν της παρεχόμενης από την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση για τους ασφαλιστικούς κινδύνους και ενδεικτικά τους κινδύνους γήρατος, θανάτου, αναπηρίας, επαγγελματικού ατυχήματος, ασθένειας, διακοπής της εργασίας».

Τα Ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης χορηγούν παροχές σε είδος ή σε χρήμα. Οι παροχές αυτές καταβάλλονται περιοδικώς ή εφάπαξ.

Τα Ταμεία αυτά ιδρύονται προαιρετικά ανά επιχείρηση ή κλάδο ή κλάδους εργαζομένων, με πρωτοβουλία των εργαζομένων ή των εργοδοτών ή με συμφωνία των εργοδοτών και των εργαζομένων. Ελάχιστος αριθμός ασφαλισμένων κατά επιχείρηση ή κατά επαγγελματικό κλάδο για την ίδρυση αντίστοιχου ταμείου επαγγελματικής ασφάλισης είναι τα 101 άτομα.

Με πρωτοβουλία, επίσης:

- Των αυτοτελώς απασχολούμενων ή
- Των ελεύθερων επαγγελματιών ή
- Των αγροτών ή
- Των επαγγελματικών τους οργανώσεων

είναι δυνατή η ίδρυση ταμείου επαγγελματικής ασφάλισης (με απαραίτητη προϋπόθεση, πάντοτε, τον αριθμό 101 και άνω ασφαλιζόμενων φυσικών μελών).

Τα Ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα.

Το καταστατικό του Ταμείου εγκρίνεται από τον υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων έπειτα από σύμφωνη γνώμη της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής.

Η υπαγωγή στην ασφάλιση των Ταμείων επαγγελματικής σύνταξης είναι προαιρετική.

3.5. Η θεσμοθέτηση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής (ΕΑΑ)

Στην «Εισηγητική Έκθεση» του Νόμου αναφέρεται ότι:

«Απαραίτητο στοιχείο για την καλή λειτουργία του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης είναι ο αξιόπιστος έλεγχος και η επιστημονικά τεκμηριωμένη παρακολούθηση των κρίσιμων, οικονομικών κυρίως μεγεθών που αναφέρονται στη βιωσιμότητα του συστήματος και των φορέων του και στην, από την άποψη αυτών των μεγεθών, ικανότητά του να είναι κοινωνικά ανταποδοτικό. Η βιωσιμότητα και η κοινωνική ανταποδοτικότητα του συστήματος είναι θεμελιώδεις προτεραιότητες της ολιστικής που διέπει το ασφαλιστικό σύστημα, το οποίο και για το λόγο αυτό σχεδιάζεται με μεσοχρόνιο και μακροχρόνιο, δηλαδή πενταετή και δεκαετή, ορίζοντα. Η κρατική εποπτεία, συνεπώς, δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στον έλεγχο για την τήρηση της νομιμότητας των ασφαλιστικών οργανισμών, αλλά πρέπει να επεκτείνεται και στην παρακολούθηση και έλεγχο των οικονομικών στοιχείων και γενικά των αναγκαίων στοιχείων τόσο των ασφαλιστικών φορέων, όσο και του ασφαλιστικού συστήματος συνολικά».

Με βάση, ακριβώς, αυτές τις διαπιστώσεις η «Εισηγητική Έκθεση» συμπεραίνει ότι:

«Επιβάλλεται η θέσπιση ενός αξιόπιστου οργανισμού που:

- να πιστοποιεί και να ελέγχει τα κρίσιμα οικονομικά μεγέθη,
- να επισημαίνει έγκαιρα και με ακρίβεια τα προβλήματα που αναφαίνονται ή διαφαίνονται με βάση τα πραγματικά οικονομικά στοιχεία των ασφαλιστικών φορέων και
- να υποβάλλει προτάσεις.

Επειδή, όμως, τα στοιχεία αυτά είναι επιδεκτικά αμφισβητήσεων, αλλά και επειδή η πορεία τους μπορεί να αφορά την ίδια τη βιωσιμότητα ενός ή περισσότερων ασφαλιστικών φορέων και την τύχη των εισφορών και των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων στον φορέα αυτό, είναι αναγκαίο τα στοιχεία αυτά:

- να συλλέγονται,
- να μελετώνται και
- να τυγχάνουν επεξεργασίας,

από έναν οργανισμό ο οποίος να διασφαλίζει όχι μόνο την επιστημονική επάρκεια αλλά και την ανεξαρτησία από κάθε πλευρά και τη διαφάνεια στη λειτουργία του».

Αναλυτικότερα η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ):

- Ιδρύεται ως **Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή**: έχει διοικητική αυτοτέλεια και εποπτεύεται από τον υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
 - Είναι 5μελής και τα μέλη της διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα και διαθέτουν εξειδικευμένη εμπειρία σε θέματα της αρμοδιότητάς της. Η θητεία τους είναι 5ετής και μπορεί να ανανεωθεί μία μόνο φορά. Τα μέλη της ΕΑΑ θεωρούνται ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση και έχουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία.
 - Έχει ευρείες αρμοδιότητες:
- Συντάσσει αναλογιστικές εκθέσεις στα πλαίσια του μακροχρόνιου οικονομικού

και χρηματοδοτικού σχεδιασμού για την εξασφάλιση της κοινωνικής ανταποδοτικότητας και της βιωσιμότητας του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης (ΣΚΑ). Ο σχεδιασμός αυτός αποσκοπεί:

- στην εξασφάλιση της βιωσιμότητας του ΣΚΑ και
- στην εξασφάλιση της κοινωνικής ανταποδοτικότητάς του.
- Παρακολουθεί την πορεία των αναλογιστικών δεδομένων:
 - Των ασφαλιστικών οργανισμών που έχουν μορφή ν.π.δ.δ.,
 - Των ασφαλιστικών οργανισμών που έχουν μορφή ν.π.ι.δ. και υπάγονται στο νέο νόμο και
 - Κάθε άλλου ασφαλιστικού οργανισμού που τελεί υπό την εποπτεία του υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ή άλλου υπουργού,
- Συντάσσει την ετήσια έκθεση για την οικονομική κατάσταση του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας και εισηγείται τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη διατήρηση της αναλογιστικής ισορροπίας του ΣΚΑ και εν γένει υποβάλλει προτάσεις για τη βελτίωσή του.
- Γνωμοδοτεί για ειδικότερα θέματα αναλογιστικής αποτίμησης όλων των πιο πάνω ασφαλιστικών οργανισμών.
- Συντάσσει ετήσια έκθεση για καθένα από τους πιο πάνω ασφαλιστικούς οργανισμούς και, εφόσον κρίνει ότι συντρέχει λόγος, υποβάλλει προτάσεις για τη βελτίωση της οικονομικής τους θέσης ή τη συγχώνευσή τους.
- Καθορίζει τις προδιαγραφές εκπόνησης αναλογιστικών μελετών
- Συντάσσει τους ελληνικούς αναλογιστικούς πίνακες,
- Διατυπώνει γνώμη για τις προοπτικές οικονομικής βιωσιμότητας ενόψει πρότασης για ίδρυση ασφαλιστικού οργανισμού (ν.π.δ.δ., ν.π.ι.δ. κ.λπ.)
- Προβαίνει στους τακτικούς (1 φορά το χρόνο υποχρεωτικώς) και έκτακτους αναλογιστικούς ελέγχους των ασφαλιστικών οργανισμών και υποβάλλει σχετική έκθεση στον υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
- Συλλέγει, οργανώνει, επεξεργάζεται και αξιολογεί τα απαραίτητα για την εκπλήρωση της αποστολής της τεχνικά, οικονομικά, λογιστικά, δημογραφικά και άλλα συναφή στοιχεία και
- Συνεργάζεται με τις αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών ή με διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα και συμμετέχει σε δραστηριότητες των εν λόγω αρχών και οργάνων.

Με τον ίδιο Νόμο 3029/2002 ρυθμίστηκε και ένας αριθμός ειδικότερων θεμάτων με γενικό χαρακτηριστικό τη βελτίωση της παρεχόμενης, κατά περίπτωση, κοινωνικο-ασφαλιστικής προστασίας.

4. Οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν για τους συνταξιούχους

Με την ασφαλιστική παρέμβαση της περιόδου 1990-1992 οι ετήσιες τιμαριθμικές αναπροσαρμογές των συντάξεων εξισώθηκαν κατ' αρχήν με τις αντίστοιχες αυξήσεις των

μισθών των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρα 17, 29 και 31 του Ν. 1902/1990) και στη συνέχεια με τις αντίστοιχες αυξήσεις των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 66 Ν. 2084/1992).

Στη σχετική ρύθμιση του Ν. 2084/1992 είχε προβλεφθεί ότι η αναπροσαρμογή κατά το ποσοστό αύξησης των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων αναφέρεται στις συντάξεις και τα κατώτατα όρια που χορηγεί το ΙΚΑ, το ΙΚΑ - TEAM, το ΙΚΑ - ΕΤΕΑΜ και τα ειδικά ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης του άρθρου 9 του Ν. 1976/1991, δηλαδή τα Ταμεία Προσωπικού των Τραπεζών, το ΤΑΠ - ΟΤΕ, το Ταμείο Συντάξεων Προσωπικού ΗΣΑΠ και η Διεύθυνση Ασφάλισης Προσωπικού ΔΕΗ.

Με την ίδια ρύθμιση (άρθρο 66 Ν. 2084/1992) είχε προβλεφθεί ότι «η αύξηση των συντάξεων και λοιπών παροχών που χορηγούν οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης ενεργείται με υπουργική απόφαση, ύστερα από γνώμη (μη δεσμευτική, πάντως) του Δ.Σ. των φορέων. Η υπουργική, όμως, απόφαση όφειλε να κινηθεί μέσα στα πλαίσια και τα όρια που προδιαγράφουν:

Πρώτον, το εκάστοτε ύψος των αυξήσεων των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων,

Δεύτερον, η αντίστοιχη εισοδηματική πολιτική, όπως αυτή καθορίζεται με σχετική απόφαση της Επιτροπής Τιμών και Εισοδημάτων, και

Τρίτον, οι αντίστοιχες οικονομικές δυνατότητες των φορέων.

Οι πιο πάνω ρυθμίσεις αντιστοίχισης των ετήσιων τιμαριθμικών αναπροσαρμογών των συντάξεων του ΙΚΑ και των λοιπών πιο πάνω ασφαλιστικών οργανισμών προς τις αντίστοιχες αναπροσαρμογές των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων καταργήθηκαν με το Ν. 2606/1998.

Σύμφωνα με το νέο καθεστώς του Ν. 2606/1998, άρθρο 19, παρ. 2: «Με Απόφαση του υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων αναπροσαρμόζονται οι συντάξεις και τα κατώτατα όρια των συντάξεων που καταβάλλουν οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, σύμφωνα με την εισοδηματική πολιτική της κυβέρνησης, όπως αυτή καθορίζεται με απόφαση του υπουργού Εθνικής Οικονομίας».

Η νέα ρύθμιση του Ν. 2606/1998 καταλαμβάνει τους ίδιους ασφαλιστικούς οργανισμούς που κατελάμβανε και η καταργηθείσα διάταξη, αλλά και το Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο (ΝΑΤ).

Το γενικότερο χαρακτηριστικό της εφαρμογής των πιο πάνω ρυθμίσεων, τόσο του Ν. 2084/1992 όσο και του Ν. 2606/1998, εντοπίζεται στην κλιμάκωση της ετήσιας τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των συντάξεων.

Έτσι, π.χ., για το έτος 2002 (ανάλογες, όμως, υπήρξαν οι αποφάσεις για το σύνολο της περιόδου των ετών 1991-2001) εκδόθηκαν:

- Το έγγραφο 3425/25/1.2.2002 του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας για την «αύξηση των συντάξεων και εφάπαξ παροχών για το έτος 2002» και
- Η κοινή υπουργική απόφαση των υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων για την «αύξηση συντάξεων που χορηγεί το ΙΚΑ, ΙΚΑ-TEAM, ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ και τα ειδικά Ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης του άρθρου 9 του Ν. 1976/1991 για το έτος 2002».

Με τις αποφάσεις αυτές χορηγήθηκαν *κλιμακωτές αυξήσεις* για το έτος 2002 ως εξής:

Στο τμήμα σύνταξης μέχρι 400 ευρώ κατά ποσοστό 3,5 %.

Στο τμήμα σύνταξης από 400,01 μέχρι 620 ευρώ κατά ποσοστό 1,5 %.

Στο τμήμα σύνταξης από 620,01 μέχρι 910 ευρώ κατά ποσοστό 0,75 %.

Στο τμήμα σύνταξης που υπερβαίνει τα 910,01 ευρώ δεν χορηγείται αύξηση.

Διευκρινίζεται ότι σ' αυτά τα ποσοστά αύξησης περιλαμβάνεται και το διορθωτικό ποσοστό του έτους 2001 και ότι ως βάση υπολογισμού λαμβάνονται τα ποσά των συντάξεων που είχαν διαμορφωθεί την 31 Δεκεμβρίου του έτους 2001.

Από την ανάλυση αυτή προκύπτει ότι μόνο για ένα πολύ μικρό τμήμα των συντάξεων (400 ευρώ ή 136.000 δρχ. περίπου για το έτος 2002) η χορηγούμενη αύξηση καλύπτει το σύνολο της ανόδου του δείκτη τιμών καταναλωτή (ΔΤΚ), ενώ για τα υπόλοιπα τμήματα των συντάξεων η χορηγούμενη αναπροσαρμογή υπολείπεται ουσιαστικά της αντίστοιχης αύξησης του ΔΤΚ. Εξάλλου, για τα τμήματα των συντάξεων που υπερβαίνουν τα 910 ευρώ (δηλαδή το ποσόν των 310.000 περίπου) δεν χορηγείται οποιαδήποτε αναπροσαρμογή.

Συνεπώς, η αναντιστοιχία της ετήσιας ανόδου του ΔΤΚ και της αντιστοίχως χορηγούμενης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των συντάξεων οδηγεί στη διαρκή απομείωση της αγοραστικής αξίας των συντάξεων, απομείωση που ισούται κατ' έτος με τη διαφορά μεταξύ ανόδου ΔΤΚ και χορηγούμενων αυξήσεων στις συντάξεις.

Περαιτέρω συνέπεια της αναντιστοιχίας αυτής είναι η *σταθερή ετήσια μείωση του πραγματικού δείκτη αναπλήρωσης των μισθών* από τις συντάξεις.

Συνεπώς, είναι κατανοητό ότι:

- οποιαδήποτε αναφορά στο δείκτη αναπλήρωσης των μισθών από τις συντάξεις οφείλει να αναφέρεται και στο *συγκεκριμένο χρόνο υπολογισμού του δείκτη*, οπότε και αποκτά ουσιαστικό περιεχόμενο, αλλά και ότι

- οι αναφερόμενοι στην ισχύουσα νομοθεσία δείκτες αναπλήρωσης (80%, 70%, 60% κ.λπ.) είναι *ονομαστικοί και ισχύουν μόνο σε σχέση με το χρόνο αρχικής συνταξιοδότησης*.

Ειδικότερη αναφορά πρέπει να γίνει στο θέμα των *κατώτατων συντάξεων*. Μετά την αποσύνδεση των κατώτατων συντάξεων από τα 20 ημερομίσθια του ανειδίκευτου εργάτη, ο Ν. 2434/1996 (άρθρο 20) επεχείρησε σχετική *διορθωτική κίνηση* με την εισαγωγή ειδικού επιδόματος (*«επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης συνταξιούχων»* - ΕΚΑΣ) για την ενίσχυση των χαμηλών συντάξεων.

Η χορήγηση του επιδόματος αυτού:

- *Συνδέεται με το κατά περίπτωση συνολικό εισόδημα των συνταξιούχων και συνεπώς,*

- Το ύψος του ΕΚΑΣ *κλιμακώνεται αναλόγως του συνολικού αυτού εισοδήματος*.

Επισημαίνεται ότι η διορθωτική αυτή κίνηση εισαγωγής του ΕΚΑΣ δεν ανταποκρίνεται στα αιτήματα των εργατικών και συνταξιοδικών οργανώσεων που με επικεφαλής τη

ΓΣΕΕ αξιώνουν την επανασύνδεση των κατώτατων ορίων με τα 20 ημερομίσθια ανειδίκευτου εργάτη.

5. Επίλογος

Στο εισαγωγικό μέρος εκθέσαμε το κεντρικό στόχο της εισήγησης, ο οποίος συνοψίζεται στη διερεύνηση της στρατηγικής και στην ανάλυση των κρατικών πολιτικών στην κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα κατά τη συγκεκριμένη περίοδο 1980-2002. Για την επίτευξη αυτού του στόχου θεωρήσαμε ότι μεθοδολογικά απαιτείται ο προσδιορισμός του ευρωπαϊκού κοινωνικο-ασφαλιστικού περιβάλλοντος, η ανάλυση των κρατικών κοινωνικο-ασφαλιστικών πολιτικών στην Ελλάδα, καθώς και η συσχέτισή τους.

Στην κατεύθυνση αυτής της μεθοδολογικής προσέγγισης προέκυψε ότι τα πιο ενδιαφέροντα συμπεράσματα αφορούν τρία σημαντικά πεδία προβληματισμού:

- Το πρώτο πεδίο προβληματισμού αποδεικνύει ότι η ευθύνη και η αρμοδιότητα για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ανήκουν κατ' αρχήν στις εθνικές κυβερνήσεις, το εκάστοτε ύψος όμως των αντίστοιχων δαπανών και της αναγκαίας χρηματοδότησης του Συστήματος υπόκειται, μετά τη δημιουργία της ΟΝΕ, σε έλεγχο εκ μέρους των ευρωπαϊκών οργάνων, μέσα στα πλαίσια του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών.
- Το δεύτερο πεδίο προβληματισμού αναδεικνύει τις προτεραιότητες και επιλογές στην άσκηση της κρατικής πολιτικής στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης κατά την τελευταία 20ετία στην Ελλάδα, οι οποίες συνοψίζονται:
 - Στη μη θεώρηση και αντιμετώπιση του κατακερματισμού των κοινωνικο-ασφαλιστικών οργανισμών και φορέων ως μείζον σύνθετο πρόβλημα, με συνέπεια να εμφανίζεται βάσιμος ο ισχυρισμός ότι στην Ελλάδα δεν υφίσταται σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.
 - Στην επιλογή ενοποίησης των ασφαλιστικών προϋποθέσεων (Ν. 2084/92), με παράλληλη διατήρηση της πολλαπλότητας των ασφαλιστικών φορέων, για τους νεο-ασφαλιζόμενους και με κριτήρια μειωμένης κοινωνικής ευαισθησίας και άδικης αντιμετώπισης των νέων γενεών.
 - Στη συνέχιση του χαρακτήρα των βασικών επιλογών της δεκαετίας του 1950, με μικρής έκτασης προσαρμογή και κατά την περίοδο 1980-2000, οι οποίες συνίστανται:
 - α) στην «αξιοποίηση» των εκάστοτε αποθεματικών των φορέων κοινωνικής ασφάλισης για την κάλυψη των αναγκών του κρατικού προϋπολογισμού,
 - β) στην αποφυγή κρατικής ουσιαστικής συμμετοχής στη χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης
 - γ) στην υποκατάσταση των κρατικών υποχρεώσεων από τη μετακύλιση των σχετικών βαρών προς το κοινωνικό σύνολο,

δ) στην αντιμετώπιση των συνταξιούχων με κριτήρια αγνόησης των πραγματικών τους αναγκών.

- Το τρίτο πεδίο προβληματισμού αναδεικνύει τα χαρακτηριστικά της πρόσφατης ασφαλιστικής παρέμβασης (Ν. 3029/2002), τα οποία κατά κύριο λόγο αναφέρονται: στην έναρξη της διαδικασίας ενοποίησης των ταμείων κύριας σύνταξης της μισθωτής εργασίας, καθώς και στην αλλαγή του τρόπου χρηματοδότησης του ΙΚΑ με διακηρυγμένο στόχο τη διασφάλιση της πλεονασματικής λειτουργίας του.

Τα βασικά αυτά συμπεράσματα αναδεικνύουν στην επιφάνεια ότι το διακύβευμα της αναγκαιότητας ύπαρξης συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα δεν μπορεί να αναζητείται σε διαχειριστικού και περιοριστικού τύπου δημόσιες πολιτικές. Στη σημερινή κατάσταση που βρίσκεται η κοινωνική ασφάλιση στην χώρα μας οι δημόσιες πολιτικές απαιτείται να έχουν σαφή κοινωνικό χαρακτήρα, που σε όρους αναπαραγωγής σημαίνει ότι ο κοινωνικός τομέας δεν λειτουργεί στο δακτύλιο του οικονομικού πυρήνα της κοινωνίας αλλά στο εσωτερικό του. Ο χαρακτήρας αυτός των σχέσεων «οικονομικού» και «κοινωνικού» στην υποδομή της κοινωνίας, υποδηλώνει, εκτός των άλλων, ότι οι οικονομικές και κοινωνικές λειτουργίες που αναπτύσσονται στη διαδικασία της παραγωγής είναι ισοτίμες.

Βιβλιογραφία

- Brief, R., «*Perspectives à long terme des retraites. La documentation française*», Paris, 1995.
- ΓΣΕΕ, «*Το Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα - Η εναλλακτική πρόταση της ΓΣΕΕ*», Αθήνα, 2000.
- ΓΣΕΕ, «*Η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα - Ο νέος ασφαλιστικός Νόμος 3029/2002*», Αθήνα, 2002.
- Dantec, G. - Pelogrin, F., «*Retraites en Europe*», *Revue de l' OECD*, no 67, Octobre 1998.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Ανακοίνωση COM 622 (2000)*».
- Θωμαδάκης, Σ. - Ρομπόλης, Σ. - Σακελλαρόπουλος, Θ., *Το Σύστημα κοινωνικών Ασφαλίσεων στην Ελλάδα*, Αθήνα, 2001.
- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, *Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση*, ετήσια έκδοση 2002, Αθήνα, 2002.
- Ιωακείμoglou, Η. - Ρωμανιά Γ., *Οι δρόμοι της ΟΝΕ - ΟΝΕ και Απασχόληση*, έκδοση ΙΣΤΑΜΕ, Αθήνα, 2000.
- Ρομπόλης, Σ. - Ρωμανιάς, Γ. - Μαργιός, Β., *Αναλογιστική μελέτη του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα - Δέσμη προτάσεων*, έκδοση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, Απρίλιος 2001.