

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ - ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Α'.

Αξιοποίηση Περιουσίας των Ταμείων

Απρίλιος 1998

**ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ**

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ - ΕΚΘΕΣΕΙΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

(Α) Πορίσματα

1. Η Αξιοποίηση της Κινητής Περιουσίας των Ταμείων. Συντονιστής Π. Τήνιος
2. Η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας των Ταμείων. Συντονιστής Π. Τήνιος

(Β) Παραρτήματα

- I. Περίληψη των προτάσεων για τη διαχείριση των αποθεματικών των ασφαλιστικών οργανισμών και άλλων δημόσιων οργανισμών

Διαχείριση Διαθεσίμων Δημόσιων Οργανισμών και Ασφαλιστικών Φορέων

Στατιστικά Στοιχεία

- II. Διαθέσιμα Ασφαλιστικών Ταμείων σε Χώρες του ΟΟΣΑ

Τράπεζα της Ελλάδος

- III. Καθεστώς Διαχείρισης Διαθεσίμων Κεφαλαίων Δημόσιων Οργανισμών

ΓΣΕΕ

- IV. Παρατηρήσεις και Προτάσεις για τη Διοίκηση, Διαχείριση και Αξιοποίηση των Αποθεματικών των Οργανισμών της Κοινωνικής Ασφάλισης

Π.Ο.Π.Ο.Κ.Π

- V. Σχολιασμός : - Δεύτερου Σχεδίου Πορίσματος Αξιοποίησης Κινητής Περιουσίας των Ασφαλιστικών Ταμείων και
- Πρώτου Σχεδίου Πορίσματος Αξιοποίησης της Ακίνητης Περιουσίας

ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Πλάτων Τήνιος - Πρόεδρος
Γεώργιος Βακαλόπουλος ¹
Κων/νος Τούσης
Κυριάκος Αναγνωστόπουλος
Μάνος Ματσαγγάνης
Αθηνά Πετρόγλου
Σάββας Ρομπόλης
Γεώργιος Σκουτέλης
Βασίλειος Πατσουράτης
Γεώργιος Δρίκος
Αικατερίνη Ζαφείρη-Καμπίτση
Άρης Σισσούρας
Μιχάλης Χλέτσος
Κων/νος Γιόννης με αναπληρωτή τον Ευάγγελο Δημητρακάκη
Νικόλαος Λέανδρος
Δημήτριος Δουνούκος
Αθανάσιος Παπαϊωάννου
Παναγιώτης Ζαμπέλης

¹ Ο Γεώργιος Βακαλόπουλος απεβίωσε

**ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΠΕΣΤΗΜΟΝΙΚΗΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ**

Α Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τη μελέτη της “Εισφοροδιαφυγής”

Συντονιστής : Πλάτων Τήνιος

Μέλη :

Γεώργιος Βακαλόπουλος¹
Κυριάκος Αναγνωστόπουλος
Μιχάλης Χλέτσος
Νικόλαος Λεάνδρος
Σάββας Ρομπόλης με αναπληρωτή το Γεώργιο Ρωμανιά
Γεώργιος Σκουτέλης
Βασίλειος Πατσουράτης
Γεώργιος Δρίκος
Αθανάσιος Παπαϊωάννου
Γεώργιος Ρωμανιάς
Αντώνης Αρχοντάκης
Βασίλειος Κόκκαλης
Α. Ξένος
Χρίστος Κουρής
Παναγιώτης Λουκόπουλος
Παναγιώτης Ζαμπέλης

Β' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τη μελέτη της “Αξιοποίησης της περιουσίας”

Συντονιστής : Πλάτων Τήνιος

Μέλη :

Νικόλαος Λεάνδρος
Σάββας Ρομπόλης
Γεώργιος Δρίκος
Αθανάσιος Παπαϊωάννου
Βασίλειος Πατσουράτης
Νικήτας Μποζανίνος² με αναπληρωτή το Γεώργιο Ρωμανιά
Παναγιώτης Ζαμπέλης
Α. Μποσδαβάνος
Αντώνης Αρχοντάκης
Κων/νος Χριστόπουλος

¹ Ο Γεώργιος Βακαλόπουλος απεβίωσε

² Ο Νικήτας Μποζανίνος απεβίωσε

Γ' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο "Οι σχέσεις με τον πολίτη"

Συντονιστής : Αθηνά Πετρόγλου

Μέλη :

Βασίλειος Πατσουράτης
Γεώργιος Δρίκος
Άρης Σισσούρας
Αθανάσιος Παπαϊωάννου
Ανδρέας Ματθαίου
Κων/νος Σμυρλής
Αθανάσιος Μπακαξέλης

Δ' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τη "Διοικητική Απλούστευση"

Συντονιστής : Μιχάλης Χλέτσος¹

Μέλη :

Μιχάλης Χλέτσος ως αναπληρωτής συντονιστής
Κων/νος Τούσης
Κυριάκος Αναγνωστόπουλος
Νικόλαος Λέανδρος
Αικατερίνη Καμπίτση
Ευάγγελος Δημητρακάκης
Βασίλειος Πατσουράτης
Κων/νος Ριζογιάννης
Γαβριήλ Αμίτσης
Δημήτριος Δουνούκος
Γεώργιος Κουτρομάνης
Παναγιώτης Ζαμπέλης

Ε' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τη "Καταγραφή των Παροχών των Ταμείων"

Συντονιστής : Κων/νος Τούσης

Μέλη :

Αθηνά Πετρόγλου
Κυριάκος Αναγνωστόπουλος
Μιχάλης Χλέτσος
Κων/νος Γιόνης
Αικατερίνη Καμπίτση
Άρης Σισσούρας
Νικήτας Μποζανίνος²

¹ Ο Μιχάλης Χλέτσος αντικατέστησε τον αείμνηστο Γεώργιο Βακαλόπουλο

² Ο Νικήτας Μποζανίνος απεβίωσε

Ευγενία Γιωργούση
Βαΐα Ζάχου
Δημήτριος Δουνούκος
Παναγιώτης Ζαμπέλης

ΣΤ' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τους "Κλάδους Υγείας των Ταμείων"

Συντονιστής : Μάνος Ματσαγγάνης

Μέλη :

Κων/νος Τούσης
Άρης Σισσούρας
Γεώργιος Σκουτέλης
Αικατερίνη Καμπίτση
Ι. Κιτσοπανίδης
Δαμιανός Βαρέλης
Ευγενία Γιωργούση
Στέλλα Στυλιαννάκη

Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ

Κοινωνικός διάλογος, κοινωνικοί συνομιλητές και κανόνες αξιοποίησης

Τα Διοικητικά συμβούλια των ταμείων είναι θεματοφύλακες των συμφερόντων των ασφαλισμένων των ταμείων τους, είτε αυτοί είναι συνταξιούχοι, είτε ασφαλισμένοι, όπως και των μελλοντικών ασφαλισμένων. Τα μέλη των ΔΣ των ταμείων καλούνται, ως εκπρόσωποι, να διαφυλάσσουν τα συμφέροντα των εμπλεκομένων, οι οποίοι δεν είναι παρόντες.

Το ζητούμενο στον κοινωνικό διάλογο είναι η αποτελεσματική αξιοποίηση και διαχείριση των αποθεματικών με συνθήκες διαφάνειας. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της θέσπισης κανόνων ώστε τα ταμεία να λειτουργούν με τρόπο που να προστατεύει τα συμφέροντα των μελών τους (των κοινωνικών εταίρων) και να μπορούν να λογοδοτούν για το καταπόσον η εξυπηρέτηση αυτή ήταν εύστοχη. Το τελευταίο δεν ταυτίζεται με την απελευθέρωση των διοικήσεων των ταμείων από εποπτεία.

Η παραδοσιακή αντιμετώπιση αφήνει τα ΔΣ ελεύθερα να πάρουν αποφάσεις, κάθε μια από τις οποίες όμως υπόκειται σε έγκριση από την εποπτεύουσα αρχή (ή αρχές). Ο κοινωνικός διάλογος αναζητεί τον ορισμό κανόνων λήψης αποφάσεων και ενός πεδίου εφαρμογής, στα οποία να είναι γνωστοί εκ των προτέρων οι κανόνες λειτουργίας ενώ η έγκριση να είναι εκ των προτέρων δεδομένη.

1. Ανάγκη πλαισίου αξιοποίησης περιουσίας: Επιθυμητά στοιχεία

1.1 Γενικά

Τα συστήματα συνταξιοδοτικής προστασίας, ανεξάρτητα από το κυρίαρχο σύστημα χρηματοδότησης, συγκεντρώνουν αποθεματικά. Αυτά, ανάλογα του βαθμού ρευστότητας, διακρίνονται σε βραχυπρόθεσμα (ταμειακή διαχείριση), και σε μακροπρόθεσμα. Τα τελευταία μπορούν να διακριθούν περαιτέρω σε τοποθετήσεις σε ακίνητα και σε κινητές αξίες (ομόλογα, μετοχές). Οι διαδικασίες και μηχανισμοί αξιοποίησης πρέπει συνεπώς να διακρίνουν και να προβλέπουν ξεχωριστούς (αν και συμβατούς μεταξύ τους) μηχανισμούς για τα εξής θέματα:

1. Κινητές αξίες
2. Ακίνητα και στεγαστική πολιτική
3. Βραχυπρόθεσμες τοποθετήσεις και ταμειακή διαχείριση των ταμείων.

Σε ιδιωτικά συστήματα, όπου το ύψος των συντάξεων που μπορούν να πληρωθούν είναι συνάρτηση των επενδυτικών αποδόσεων, η επιτυχής επένδυση των αποθεματικών είναι θεμελιακής, και άμεσα ορατής σημασίας. Σε συστήματα κοινωνικής ασφάλισης χρηματοδοτούμενα με το διανεμητικό σύστημα, αν και η σχέση δεν είναι τόσο άμεση, εξακολουθεί να είναι σημαντική. Όλα τα συστήματα πρέπει να δημιουργούν κάποια αποθεματικά. Άλλως, οι μεταβολές του ποσοστού εισφορών θα έπρεπε να είναι καθημερινό φαινόμενο. Τα αποθεματικά είναι απαραίτητα, άρα, για λόγους εξισορρόπησης του οικονομικού κύκλου.

Πέρα από την μεσοπρόθεσμη χρήση, τα αποθεματικά μπορούν να χρησιμοποιούνται και για εξισορρόπηση μακροχρόνιων φαινομένων. Αν αναμένεται, επί παραδείγματι, μελλοντική δημογραφική επιβάρυνση, ο προληπτικός σχηματισμός αποθεματικών θα επιτρέψει την αντιμετώπιση των οικονομικών προβλημάτων της γήρανσης με λιγότερο επαχθή τρόπο. Στο πλαίσιο της αλληλεγγύης των γενεών που αποτελεί την βάση της κοινωνικής ασφάλισης, τα αποθεματικά λειτουργούν ως αποταμίευση της γενιάς των εργαζομένων και ελάφρυνση της μέλλουσας γενιάς, η οποία και θα κληθεί να αντιμετωπίσει το βάρος της δημογραφικής επιδείνωσης. **Τα αποθεματικά, δηλαδή, εξισορροπούν το ισοζύγιο μεταξύ των γενεών και λειτουργούν ως παράγων κοινωνικής συνοχής.**

1.2 Απόδοση-Ασφάλεια-Διαφάνεια

Σε ένα κατά βάση διανεμητικό σύστημα, υψηλή απόδοση των αποθεματικών μπορεί να μεταφραστεί *είτε* σε:

- Υψηλότερες συντάξεις, *είτε*
- Χαμηλότερες εισφορές και γενικότερα μη μισθολογικό κόστος.

Τα ταμεία δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν ως οποιοσδήποτε επενδυτής. Οι τοποθετήσεις τους γίνονται για τον λογαριασμό των ασφαλισμένων και μελλοντικών συνταξιούχων τους. Οι επενδυτικές αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με γνώμονα τα συμφέροντα ατόμων που είναι πιθανόν να μην εκπροσωπούνται στο σώμα που λαμβάνει τις αποφάσεις για τις τοποθετήσεις. Ο ρόλος του σώματος αυτού, άρα είναι κυρίως αυτός του θεματοφύλακα.

Συνεπώς, η διασφάλιση της μελλοντικής αξίας των αποθεματικών πρέπει να έχει υψηλότερη προτεραιότητα στην περίπτωση των ταμείων ασφάλισης. Η ασφάλεια αυτή πρέπει να εκτιμάται και να σταθμίζεται με βάση τις υποχρεώσεις ενός *εκάστου* ταμείου. Με δεδομένο ότι τα ταμεία ασφάλισης αναφέρονται σε διαφορετικούς κλάδους της οικονομίας, η χρονική δομή των υποχρεώσεων αυτών, αν και σε γενικές γραμμές δεν μπορεί παρά να αντανakλά τις δημογραφικές πραγματικότητες της χώρας, θα διαφέρει από ταμείο σε ταμείο. **Η επενδυτική πολιτική άρα, εξειδικεύεται ανα ταμείο και εξαρτάται, τόσο από την οικονομική κατάσταση του ταμείου, όσο και από την δομή των εισροών και υποχρεώσεων του χρονικά.** Η τελευταία δομή πρέπει να προκύπτει από αναλογιστικές μελέτες.

Το ζητούμενο άρα είναι ο συνδυασμός: **Υψηλές αποδόσεις, ασφάλεια, ευελιξία, διαφάνεια.**

Σε κεφαλαιοποιητικά συστήματα συντάξεων η επιτυχία ή μη ενός συνταξιοδοτικού συστήματος στον συγκερασμό των τριών επιδιώξεων κρίνεται εύκολα αφού συνοψίζονται όλα τελικά στο ύψος συντάξεων που είναι σε θέση να προσφέρει ο οργανισμός στους "αποταμιευτές" του. Ο φόβος ότι τα κίνητρα αυτά μπορεί να οδηγήσουν σε υπερβολική έμφαση στο σκέλος των αποδόσεων αντανακλάται στην ύπαρξη μηχανισμών εποπτείας και ελέγχου φερεγγυότητας που είναι απαραίτητο τμήμα της ασφαλιστικής αγοράς.

Σε συστήματα κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, πολλά απο τα υφιστάμενα κίνητρα μάλλον προϋποθέτουν προς υπερβολική έμφαση στον παράγοντα *ασφάλεια*. Ένα Διοικητικό Συμβούλιο ταμείου είναι πιθανόν να κληθεί να λογοδοτήσει σε περίπτωση ατυχούς επένδυσης, ενώ ελάχιστα εύσημα θα εισπράξει για την ευτυχή έκβαση μιας αποδοτικής (πλήν όμως εκ των προτέρων "επικίνδυνης" τοποθέτησης). Η τάση για συντηρητισμό στις τοποθετήσεις εντείνεται και απο τους εξής (μερικά συγκυριακούς) παράγοντες:

- Τα υψηλά επιτόκια κρατικών τίτλων που, τα τελευταία χρόνια, επέτρεπαν ιστορικά υψηλές αποδόσεις με μικρό σχετικά κίνδυνο.
- Την συχνή αδυναμία πρόσβασης των ΔΣ των ταμείων στην απαιτούμενη τεχνογνωσία σε μια αγορά που γίνεται καθημερινά πιο περίπλοκη.
- Ανεπάρκειες και αγκυλώσεις του θεσμικού πλαισίου (βλ. κατωτέρω).
- Ανισορροπίες στο χαρτοφυλάκιο ταμείων που υπάρχουν για ιστορικούς κυρίως λόγους.
- Ανυπαρξία αναλογιστικών και άλλων μελετών ώστε να είναι γνωστή η χρονική δομή των υποχρεώσεων των ταμείων. Λογιστικές ανεπάρκειες στα ταμεία, ακόμη και για την τρέχουσα διαχείριση.

Το ζητούμενο, επομένως, είναι ένα θεσμικό πλαίσιο, το οποίο να εξασφαλίζει:

1. Μια δομή η οποία να μπορεί να συνεκτιμά την δυνατότητες για υψηλή απόδοση με την διασφάλιση υψηλών επιπέδων ασφάλειας. Τα ΔΣ να αναλαμβάνουν τις ευθύνες που τους αναλογούν αλλά με συνθήκες στις οποίες να είναι σαφείς οι επιλογές που αναλαμβάνουν.
2. Διάκριση του ρόλου της χάραξης επενδυτικής πολιτικής απο την καθημερινή εξάσκησης της.
3. Εξασφάλιση συνθηκών μέσω των οποίων αποκτάται σταδιακά τεχνογνωσία για τα ζητήματα της αξιοποίησης της περιουσίας αλλά και για γενικότερα θέματα οικονομικής λειτουργίας.
4. Αναγνώριση των προβλημάτων που εμπεριέχονται στο σημείο εκκίνησης. Πρόβλεψη εξελικτικών διαδικασιών. Ενσωμάτωση σταδιακής προσαρμογής στο τελικό σημείο.
5. Αναγνώριση των ειδικών προβλημάτων και θεμάτων που ανακύπτουν απο την ταυτότητα των επενδυτών ως οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης.

1.3 Τα ταμεία και η ανάπτυξη των αγορών κεφαλαίου

Ιστορικά τα αποθεματικά των ταμείων έπαιξαν ρόλο-κλειδί στην χρηματοδότηση της κρατικής ανάπτυξης στην οικονομική ανάπτυξη. Οι υποχρεωτικές τοποθετήσεις των αποθεματικών σε χαμηλότοκους λογαριασμούς στην Τράπεζα Ελλάδος βάσει του Ν

1611/50 οδήγησαν σε σημαντική εκροή οικονομικών πόρων απο το σύστημα συντάξεων. Είναι αδιαμφισβήτητο ότι η εικόνα των οικονομικών των ταμείων θα ήταν ριζικά διαφορετική αν είχε ακολουθηθεί άλλη μέθοδος διαχείρισης.

Η αποτίμηση του ρόλου του Ν1611/50 είναι θέμα ιστορικής έρευνας και αξιολόγησης.

Όπως και να έχει το ιστορικό ζήτημα, όλοι οι συμμετέχοντες στον κοινωνικό διάλογο συμφωνούν ότι το υπόβαθρο του Ν1611/50, η φιλοσοφική θέση, δηλαδή, ότι το κράτος είναι αποτελεσματικός επενδυτής, δεν ισχύει. Στις συνθήκες του τέλους του 20ου αιώνα, αποκεντρωμένα συστήματα αποφάσεων, βάσει των οποίων η αναζήτηση εκ μέρους των διαθέσιμων κεφαλαίων των υψηλότερων αποδόσεων, οδηγούν σε κοινωνικά επωφελέστερα αποτελέσματα.

Οι πρόοδοι που έχουν επιτευχθεί την τελευταία δεκαετία στην απελευθέρωση, εμπάθυνση, τόνωση του ανταγωνισμού και εμπλουτισμό της αγοράς κεφαλαίου με νέα προϊόντα και υπηρεσίες, καθιστούν την αξιοποίηση των δομών αυτών απο τα ταμεία πολύ ολιγότερο ριψοκίνδυνη απο ό,τι στο παρελθόν.

Όμως και αντίστροφα, η συντεταγμένη και βάσει κανόνων είσοδος και λειτουργία των ταμείων ασφάλισης στις χρηματαγορές θα έχει πολλαπλά ευεργετικά αποτελέσματα στις αγορές αυτές. Τα ταμεία ασφάλισης, ως θεσμικοί επενδυτές με σαφώς προσδιορισμούς και μακροχρόνια οριζόμενους στόχους και σαφείς κανόνες λειτουργίας μπορούν, όπως γίνεται και στο εξωτερικό, να αποτελέσουν πολύτιμο εξισορροπητικό παράγοντα στις αγορές.

Η ενεργότερη και βάσει σταθερών κανόνων ανάμειξη των ταμείων ασφάλισης στις χρηματαγορές θα θέσει σε λειτουργία ένα "ενάρετο ευεργετικό κύκλο", εμπιθύνοντας τις αγορές και διευκολύνοντας έτσι την περαιτέρω εμπλοκή των ταμείων. Η εξαγγελία των κανόνων και χρονοδιαγράμματος εμπλοκής θα έχει απο μόνη της θετικό αποτέλεσμα επι των προσδοκιών για την πορεία των αγορών.

Η ενεργότερη εμπλοκή των ταμείων σε θέματα χρηματοοικονομικής διαχείρισης θα τονώσει σημαντικά την ζήτηση για μακροχρόνιους τίτλους χαμηλού κινδύνου. Με τον τρόπο αυτό θα διευκολυνθεί σημαντικά το πρόβλημα της διαχείρισης του δημόσιου χρέους, κυρίως μέσω της ενθάρρυνσης της επιμήκυνσης της χρονικής του δομής.

1.4 Στατιστικά θέματα παρακολούθησης και αποτίμησης

Το σημερινό σχετικά συγκεντρωτικό σύστημα έχει το πλεονέκτημα ότι όλη η στατιστική πληροφόρηση αυτομάτως (ή σχεδόν αυτομάτως) συγκεντρώνεται στην Τράπεζα της Ελλάδος. Η παρακολούθηση των ταμειακών διαθεσίμων αποτελεί το σοβαρότερο διαθέσιμο στοιχείο για την εξέλιξη του συνολικού κλάδου της ασφάλισης. Οι ατέλειες των λοιπών στοιχείων που παράγει το ασφαλιστικό σύστημα (ανυπαρξία και χαμηλή ποιότητα απολογιστικών στοιχείων, τεράστιες προϋπολογιστικές αστοχίες, μεγάλος αριθμός φορέων, κλπ) αναβαθμίζουν την μακροοικονομική σημασία της πληροφόρησης απο την Τράπεζα Ελλάδος.

Η αποκεντρωμένη λειτουργία των ταμείων και η αυτονόητη δυνατότητά τους να προβαίνουν σε πράξεις με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα. ενέχει συνεπώς τον κίνδυνο αποσυντονισμού και απώλειας μακροοικονομικού ελέγχου ενός τμήματος του δημοσίου τομέα με νευραλγική σημασία. Η σημασία αυτή είναι ιδιαίτερα αναβαθμισμένη για το έτη 1998 και 1999 λόγω της ανάγκης επίτευξης των κριτηρίων για την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ.

Το θέμα της στατιστικής παρακολούθησης δεν πρέπει να αποτελέσει τροχοπέδη για την εφαρμογή πιο ευέλικτων συστημάτων αξιοποίησης της περιουσίας των ταμείων. Για τον λόγο αυτό, είναι σημαντικό η όποια πρόταση να συνοδεύεται και από προτάσεις αναβάθμισης της στατιστικής λειτουργίας των ταμείων, όπως και από νέους τρόπους συγκέντρωσης στοιχείων (εκ των υστέρων). Η αξιοποίηση των δυνατοτήτων της πληροφορικής μπορεί να συνδυαστεί με τον νομικό ορισμό υποχρέωσης των ταμείων να ενημερώνουν έτσι ώστε να υπάρχει ταχεία και αξιόπιστη ροή πληροφοριών προς κάποιο κεντρικό όργανο μακροοικονομικής εποπτείας (και επομένως προς την Τράπεζα), τουλάχιστον εφάμιλλης ποιότητας με την σημερινή.

Ο ορισμός ενός νέου συστήματος τακτικής ροής και συλλογής πληροφοριών με συγκεκριμένους κανόνες και μεθόδους αποτίμησης πρέπει να αποτελέσει άμεσο αντικείμενο μελέτης από την Τράπεζα της Ελλάδος (συνεπικουρούμενη πιθανώς και από άλλους φορείς, όπως η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς). Η Τράπεζα, αξιοποιώντας την συσσωρευμένη εμπειρία της και τους υπάρχοντες μηχανισμούς, θα εισηγηθεί την μορφή του συστήματος. Η ύπαρξη ενός τέτοιου συστήματος πληροφόρησης πρέπει να αποτελέσει ευθύς εξ αρχής στοιχείο του συστήματος αξιοποίησης περιουσίας.

1.5 Πλαίσιο εφαρμογής - Κοινοτικό καθεστώς

Τα συστήματα συνταξιοδοτικής προστασίας κατηγοροποιούνται με διάφορους τρόπους. Με όποιο τρόπο και να γίνεται η κατηγοροποίηση είναι αναπόφευκτη η κατάληξη ότι, με όποιο κριτήριο και να επιχειρείται η κατηγοροποίηση, είναι πιο κοντά στην πραγματικότητα να ομιλεί κανείς για *συνέχεια* και όχι για απότομες διχοτομήσεις, μεταξύ του ενός ή του άλλου συστήματος.

Στην Πράσινη Βίβλο της Ευρωπαϊκής επιτροπής "*Οι Επικουρικές συντάξεις στην Ενιαία Αγορά*" (COM(97) 283, Ιούνιος 1997), υπάρχει η κατηγοροποίηση συστημάτων συντάξεων σε τρεις κατηγορίες (οι οποίες επίσης αποκαλούνται "στυλοβάτες" ή 'πυλώνες'). Πρέπει να σημειωθεί ότι στο Ελληνικό νομικό πλαίσιο δεν υπάρχουν πλήρως διακριτά όρια μεταξύ των κατηγοριών. Ο ορισμός των 'επικουρικών' (με την έννοια της Επιτροπής) συντάξεων (σελ 5) συμπίπτει με την δεύτερη κατηγορία συντάξεων:

"Τα καθεστώτα .. συνδέονται γενικά με την απασχόληση ή την άσκηση επαγγέλματος. Η συμμετοχή είναι δυνατή μόνο για τους εργαζόμενους στους συγκεκριμένους κλάδους είναι απόρροια συμφωνίας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Η διαχείριση των καθεστώτων πραγματοποιείται

απο ιδιωτικούς οργανισμούς και οι παροχές δεν είναι εγγυημένες απο το Κράτος.” (Η έμφαση έχει προστεθεί).

Ετσι τα ελληνικά ταμεία ασφάλισης (ακόμη και τα ‘επικουρικά’ με την ελληνική έννοια) μοιάζουν να συμπεριλαμβάνονται στον ορισμό απο την πρώτη πρόταση, αλλά να αποκλείονται emphaticά μέσω της δεύτερης πρότασης του αποσπάσματος.¹ (Με την εκτίμηση αυτή διαφωνεί η ΓΣΕΕ, η οποία θεωρεί ότι τα εισφοροδοτούμενα διμερώς επικουρικά ταμεία με την μορφή ΝΠΙΔ ή ΝΠΔΔ εμπίπτουν στην δεύτερη κατηγορία συντάξεων).

Το ποιά θα είναι η τελική τύχη των ιδεών της Ευρ. Επιτροπής και το κατα πόσον θα έχουν τελικά εφαρμογή στα ελληνικά ταμεία (και άν είναι έτσι σε ποιά), είναι θέμα νομικό το οποίο δεν θα κριθεί απο τον κοινωνικό διάλογο.²

Παρά ταύτα, πρέπει να σημειωθεί ότι η κατάταξη ενός συνταξιοδοτικού συστήματος στον μη κρατικό τομέα (δευτέρα κατηγορία), δεν το απαλλάσσει απο υποχρεώσεις να υπόκειται σε συστήματα εποπτείας και ελέγχου φερεγγυότητας. Στην πλειοψηφία των χωρών στις οποίες η συμπληρωματική ασφάλιση είναι ανεπτυγμένη, υπάρχει ειδικό νομοθετικό πλαίσιο που στοχεύει στην λειτουργία του συστήματος υπο συγκεκριμένους κανόνες και υπο εποπτεία. Το νομικό πλαίσιο αυτό διαφέρει απο αυτό στο οποίο υπόκεινται οι ασφαλιστικές εταιρείες ζωής (η λεγόμενη τρίτη κατηγορία - ατομικών συντάξεων).

Οι παρατηρήσεις αυτές ενισχύουν την εκτίμηση για την απουσία σαφών διαχωριστικών γραμμών μεταξύ συστημάτων ασφάλισης. Οι ανάγκες εποπτείας και ελέγχου φερεγγυότητας είναι κοινά σε όλα. Ετσι, είναι επιθυμητό το όποιο σχήμα προταθεί για την αξιοποίηση περιουσίας να μην είναι ασύμβατο με τις γενικές γραμμές της κοινοτικής πρακτικής και να μην περιέχει απότομες διαφοροποιήσεις αντιμετώπισης. Τα ζητήματα στα οποία η Πράσινη Βίβλος προσπαθεί να βρεί απάντηση είναι, εν πολλοίς ανάλογα με τις ανησυχίες για την αξιοποίηση περιουσίας. Πέραν τούτου, η αποφυγή πολυνομίας και περιπλοκωλογικής αντιμετώπισης ζητημάτων που δεν διαφέρουν ριζικά είναι απο μόνη της επιθυμητή.

Ετσι, ακόμη και αν αναγνωριστεί ότι υπάρχει νομικός λόγος διαφορετικής αντιμετώπισης των ταμείων με μορφή ΝΠΔΔ και αυτών με ΝΠΙΔ, το πλαίσιο εποπτείας δεν έχει λόγο να διαφέρει. Ομοίως, οι κανόνες το πλαίσιο αξιοποίησης που θα εφαρμοστεί κυρίως

¹Ακόμη και ταμεία που έχουν την μορφή ΝΠΙΔ, δεν έχουν ρεαλιστική πιθανότητα χρεωκοπίας. Αδυναμία πληρωμών σημαίνει είτε επιχορήγηση είτε ενσωμάτωση σε άλλο ταμείο, όπως το ΙΚΑ, ή το ΙΚΑ-TEAM. Ομως υπάρχει απόφαση του Ευρωπαϊκού δικαστηρίου που αντιμετωπίζει το σύστημα ασφάλισης της ΔΕΗ ως επαγγελματικό σύστημα.

²Το ότι τα συστήματα αυτά έχουν πολύ μικρή επέκταση στην Ελλάδα πιθανώς σημαίνει ότι η ελευθερία στην κίνηση κεφαλαίων που εισηγείται η Επιτροπή θα οδηγήσει σε σημαντική καθαρή εισροή κεφαλαίων στην Ελλάδα.

σε ήδη λειτουργούντα ταμεία ασφάλισης (κύρια ή επικουρικά), θα μπορούσε να επεκταθεί έτσι ώστε να αποτελέσει απάντηση προς παρεμφερή προβλήματα σε άλλες περιπτώσεις:

- Το νέο ταμείο κύριας ασφάλισης του ΟΓΑ. Τα πρώτα έτη λειτουργίας θα συγκεντρώσει μεγάλα πλεονάσματα, μεγάλα τμήματα των οποίων θα οφείλονται στην πληρωμή της κρατικής συμμετοχής. Η βέλτιστη αξιοποίηση των ποσών αυτών έχει τεράστια σημασία για τις μακροχρόνιες προοπτικές του νέου κλάδου.
- Πολλοί άλλοι δημόσιοι οργανισμοί (κληροδοτήματα, ΝΠΔΔ, κοινωφελή ιδρύματα, αλλά και ταμεία υγείας) αντιμετωπίζουν προβλήματα αξιοποίησης περιουσίας παρεμφερή με αυτά των ασφαλιστικών ταμείων συντάξεων. Ο προτεινόμενος μηχανισμός θα μπορούσε να είναι ανοικτός για την εξυπηρέτηση και των δικών τους αναγκών.
- Απο την άλλη πλευρά, επαγγελματικά ομαδικά συνταξιοδοτικά προγράμματα που συμπληρώνουν τις παροχές της κοινωνικής ασφάλισης γίνονται όλο και πιο κοινά στην Ελλάδα. Τα προγράμματα αυτά ομαδικής αποταμίευσης σίγουρα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των ιδεών της Πράσινης Βίβλου και είναι εννοιολογικά διακριτά απο τις ασφάλειες ζωής.³ Το να υπάρχουν επομένως κοινά σημεία με ένα λειτουργούν και δοκιμασμένο σύστημα αξιοποίησης των ταμείων έχει σημαντικά πλεονεκτήματα.

Το σύστημα αξιοποίησης της περιουσίας των ταμείων άρα μπορεί να έχει χρήση ως υπόδειγμα απο την μια πλευρά για καθαρά δημόσιους οργανισμούς αλλά και απο την άλλη για να διευκολύνει την ανάπτυξη σε υγιείς βάσεις συμπληρωματικών προγραμμάτων ομαδικής αποταμίευσης.

2. Ισχύον καθεστώς διαχείρισης

Κατα την διάρκεια του 1997 το υφιστάμενο καθεστώς άλλαξε σημαντικά με τον Ν2469/97. (Βλ. συνημμένο σημείωμα της Τραπέζης της Ελλάδος -παράρτημα Β)

Με τον Ν2469/97 συγκροτήθηκε στην Τράπεζα της Ελλάδος το **Κοινό Κεφάλαιο Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Ασφαλιστικών Φορέων**, το οποίο αποτελείται απο το μη επενδεδυμένο εκ μέρους των Δημοσίων Οργανισμών υπόλοιπο των λογαριασμών διαθεσίμων τους που τηρούνται στην Τράπεζα της Ελλάδος. Με βάση αυτή την ρύθμιση οι Δημόσιοι Οργανισμοί και Ασφαλιστικοί Φορείς (ΔΟΑΦ) που είτε δεν έχουν την απαιτούμενη υποδομή ή δεν επιθυμούν να αναλάβουν την σχετική επενδυτική πρωτοβουλία, απολαμβάνουν την πρόσοδο που τους αναλογεί απο την συμμετοχή τους στο Κοινό Κεφάλαιο. Η Τράπεζα της Ελλάδος επενδύει το Κοινό Κεφάλαιο σε τίτλους του Δημοσίου της επιλογής της στα πλαίσια της ενεργού διαχείρισης που αυτή ασκεί, οι δε Δημόσιοι Οργανισμοί και Ασφαλιστικοί Φορείς συμμετέχουν ως μεριδιούχοι στο Κοινό Κεφάλαιο.

³Η διάκριση των συστημάτων αυτών, συχνά διμερών και μη κερδοσκοπικών, δημιουργεί την ανάγκη για ένα διαφορετικό νομικό πλαίσιο, κατ' αναλογίαν με άλλες χώρες της ΕΕ.

Το σύστημα αυτό έχει σκοπό την προστασία των αποθεματικών απο αθέλητη αδρανοποίηση ή την διατήρησή τους σε λογαριασμούς ταμιακής διαχείρισης. Στην ουσία ορίζει μια ελάχιστη απόδοση των αποθεματικών. Όσα ταμεία δεν επιθυμούν να συμμετέχουν στο κοινό κεφάλαιο μπορούν να επενδύουν (με δική τους πρωτοβουλία ή με την υπόδειξη ειδικών συμβούλων) σε:

1. Τίτλους του Δημοσίου.
2. Ομόλογα τραπεζών
3. Ακίνητα και κινητές αξίες μέχρι ποσοστού 20% του συνολικού ενεργητικού τους. Ειδικότερα τα ταμεία μπορούν να συγκροτούν, μεμονωμένα ή και ομαδικά αμοιβαία κεφάλαια και να συστήνουν Ανώνυμες Εταιρίες Διαχείρισης Αμοιβαίων Κεφαλαίων (ΑΕΔΑΚ) ή να αναθέτουν σε ήδη υπάρχουσες ΑΕΔΑΚ την διαχείριση αμοιβαίων κεφαλαίων.

Σύμφωνα με τα προσωρινά στοιχεία της Τραπέζης της Ελλάδος, την 31/12/97 η ονομαστική αξία του Κοινού Κεφαλαίου έφτανε τα 1.496 δισ. δραχμές, ενώ παράλληλα την ίδια ημερομηνία οι ΔΟΑΦ είχαν επενδύσει ξεχωριστά για λογαριασμό τους, με εντολές που έχουν δώσει στην Τράπεζα της Ελλάδος, ποσό 1690 δισ. δρχ. σε τίτλους του Ελληνικού Δημοσίου. Για τις επενδύσεις των ανωτέρω οργανισμών που πραγματοποιούνται εκτός της Τραπέζης της Ελλάδος δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία. Επίσης σύμφωνα με προσωρινά στοιχεία, οι λογαριασμοί ταμιακής διαχείρισης των ΔΟΑΦ στην ΤΕ την 31/12/97 παρουσίαζαν υπόλοιπο 115,3 δισ. δρχ., ενώ το σύνολο των αντίστοιχων καταθέσεων των ΔΟΑΦ στις εμπορικές τράπεζες έφτανε τα 897,1 δισ. δρχ.

Αλληπάλληλες νομοθετικές παρεμβάσεις αρχίζοντας από τον Ν1902/90 προσπαθούν να ενθαρρύνουν τα ταμεία σε πρωτοβουλίες αξιοποίησης. Τα αποτελέσματα κρίνονται όμως ανεπαρκή:

- Το καθεστώς εγκρίσεων κρίνεται περιπτωσιολογικό, δυσκίνητο και οδηγεί σε σημαντική απώλεια ευελιξίας. Αναφέρθηκε παράδειγμα ταμείου που ανέμενε έγκριση άνω του εξαμήνου.
- Δεν υπάρχουν σαφή και *a priori* κριτήρια βάσει των οποίων εγκρίνεται ή απορρίπτεται μια εισήγηση. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενεκρίθη απόφαση αγοράς του συνόλου των μετοχών εμπορικής Τράπεζας, ενώ προτάσεις πώλησης μετοχών ανέμεναν απάντηση έτσι ώστε να πραγματοποιηθούν επι μήνες.
- Δεν υπάρχουν κίνητρα για τα Διοικητικά συμβούλια να λάβουν αποφάσεις που ενέχουν επιχειρηματικούς κινδύνους.
- Η εποπτεύουσα αρχή (ο Γενικός Γραμματέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων) δεν έχει την τεχνική υποδομή, ούτε τα κατάλληλα στελέχη για να επιτελέσουν την λεπτομερή χρηματοοικονομική παρακολούθηση που θα απαιτούσε ο ρόλος της εποπτείας. Η εποπτεία ασφαλιστικών εταιριών ανήκει στο Υπουργείο Ανάπτυξης, το οποίο δεν έχει ασχοληθεί ποτέ με ασφαλιστικά ταμεία.

- Δεν προβλέπεται οιαδήποτε σύνδεση του επενδυτικού ρίσκου που συνεπάγονται οι επιλογές των ταμείων με την χρονική δομή των υποχρεώσεών τους, μέσω αναλογιστικών μελετών.
- Αν εμφανιζόταν σε ελληνικό ταμείο ασφάλισης φαινόμενο ανάλογο της "περίπτωσης Maxwell" (βλ. ένθετο), είναι πολύ πιθανόν ότι το υπάρχον εποπτικό πλαίσιο δεν θα έκανε τίποτε για να το εντοπίσει, αποθαρρύνει και τελικά να αποκλείσει τέτοιου είδους φαινόμενα.

Οι παρατηρήσεις αυτές καταλήγουν στο ότι, παρά την σημαντικότητα απελευθέρωση που έχει επέλθει στο νομικό πλαίσιο αξιοποίησης τα τελευταία χρόνια, η σημερινή κατάσταση αξιοποίησης των αποθεματικών χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματική διαχείριση, έλλειψη υποδομών από πλευράς των ταμείων και απώλειες εσόδων.

Συμπερασματικά, αν και ήδη υπάρχουν διάσπαρτα στην νομοθεσία πολλά στοιχεία ενός επιθυμητού και αποτελεσματικού πλαισίου αξιοποίησης, το πλαίσιο αυτό σήμερα

δεν αποδίδει. Απαιτείται η κωδικοποίηση και θέσπιση κανόνων επενδυτικής συμπεριφοράς των ασφαλιστικών φορέων που επενδύουν τα κεφάλαια με δική τους πρωτοβουλία (εκτός του κοινού κεφαλαίου της Τραπέζης της Ελλάδος) όσο και των πάσης φύσεως διαχειριστών της περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων.

Το φαινόμενο Maxwell και η εποπτεία

Όταν χρεωκόπησαν οι επιχειρήσεις Maxwell απεκαλύφθη ότι τα αποθεματικά του ταμείου συντάξεων είχαν επενδυθεί στην ανάπτυξη της εταιρίας του.

Η αποτροπή του φαινομένου αυτού είναι από τα κύρια μελήματα του πλαισίου εποπτείας του τρόπου επένδυσης των αποθεματικών, σε όλες τις χώρες της ΕΕ.

Ελληνικό (Θεωρητικό) Παράδειγμα:

- Κλάδος παραγωγής με δικό του επικουρικό ταμείο.
- Ο κλάδος αντιμετωπίζει προβλήματα ρευστότητας- εταιρίες απειλούνται.
- Οι εργαζόμενοι ανησυχούν για τις δουλειές τους (ή απλώς προτιμούν να χρηματοδοτήσουν άμεσες αυξήσεις αποδοχών).
- Το κράτος θα προτιμούσε να αποτραπεί μια συρρίκνωση του κλάδου

Ερώτημα: Πώς αποτρέπεται το ΔΣ του ταμείου από το να "δανείσει" την προβληματική επιχείρηση που βρίσκεται σε δυσκολία;

1Το παράδειγμα Maxwell

3. Γενικές γραμμές πρότασης αξιοποίησης

Στο πόρισμα αυτό επισυνάπτεται, ως σχέδιο για συζήτηση, πρόταση ενός ενιαίου συστήματος αξιοποίησης της περιουσίας των ταμείων.

Οι γενικές γραμμές της πρότασης αξιοποίησης που ακολουθούν θα τύχουν άμεσης επεξεργασίας από την Κυβέρνηση ώστε να πάρουν την μορφή διάταξης νόμου. Το Σχέδιο Νόμου αυτό θα υποβληθεί στην ΟΚΕ για γνωμοδότηση. Σε επιμέρους σημεία σημειώνονται εναλλακτικές διατυπώσεις που προτάθηκαν από τους φορείς που συμμετείχαν στον κοινωνικό διάλογο.

Στόχος η ενεργός και φερέγγυα διαχείριση των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων. Στόχος η διασφάλιση υψηλών επιδόσεων με ευελιξία και διαφάνεια.

1. Προτείνεται η **συνύπαρξη** της διαχείρισης του κοινού κεφαλαίου όπως αυτό γίνεται από την Τράπεζα Ελλάδος σε εφαρμογή του Ν2469/97 με ενιαίο και συστηματικά καταρτισμένο νομοθετικό πλαίσιο. Για τον σκοπό αυτό απαιτείται, μεταξύ άλλων και η κατάργηση των διάσπαρτων και συχνά αντιφατικών διατάξεων που ρυθμίζουν το σύστημα σήμερα.
2. Παράλληλα με τις όποιες προτάσεις η ΤΕ ή άλλος φορέας, αξιοποιώντας την εμπειρία και τις υφιστάμενες δομές της, σε συνεργασία με την ΓΓΚΑ, την ΕΣΥΕ και τα αρμόδια υπουργεία, θα εισηγηθεί νέο σύστημα στατιστικής παρακολούθησης των διαθεσίμων των ταμείων.
3. Θα θεσπιστεί ειδικό όργανο εποπτείας της ενεργού διαχείρισης των αποθεματικών. Το όργανο πρέπει να συγκεράζει θέματα χρηματοοικονομικά με θέματα κοινωνικοασφαλιστικά (όσον αφορά τις χρηματοροές) και να έχει την απαιτούμενη υποδομή για να εκτελεί το έργο του. Θα προβλεφθεί χρονοδιάγραμμα οργανωτικής εξέλιξης των λειτουργιών του οργάνου, ανάλογα με την επέκταση της χρήσης του συστήματος. Το όργανο σε πρώτη φάση θα αξιοποιήσει την τεχνογνωσία και εμπειρία της Επιτροπής κεφαλαιαγοράς, και είναι πιθανό αρχικά να ταυτίζεται με αυτή. Θα πρέπει να αντιπροσωπεύονται οι απόψεις της ΓΓΚΑ, των κοινωνικών εταίρων. Οι αρμοδιότητες και ευθύνες του εποπτικού οργάνου πρέπει να ορίζονται επακριβώς και να διαφυλάσσουν την λειτουργικότητα του οργάνου.

Η ΓΣΕΕ προτείνει την δημιουργία ειδικού οργάνου που θα λειτουργεί στα πλαίσια της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς. Σκοπός η τακτική ενέργεια ελέγχων για την διαχείριση των αποθεματικών σύμφωνα με το πλαίσιο κινδύνων, της νομιμότητας των συμβάσεων των φορέων με τους συνεργαζόμενους χρηματοοικονομικούς φορείς, της αντιμετώπισης ειδικών χρηματοοικονομικών θεμάτων σε συνδυασμό με ασφαλιστικά θέματα. Το όργανο αυτό θα ενισχύσει την Ε.Κ. θα λειτουργεί σε συνεχή βάση και θα δημιουργήσει την απαιτούμενη υποδομή για τον ρόλο αυτό.

2 Πρόταση της ΓΣΕΕ για το όργανο εποπτείας

4. Τα ταμεία θα υποχρεούνται να προσλαμβάνουν χρηματοοικονομικούς συμβούλους οι οποίοι θα εισηγούνται την πολιτική αξιοποίησης της περιουσίας στο ΔΣ του ταμείου. Για την άσκηση της δραστηριότητας του συμβούλου θα προβλέπεται άδεια από το εποπτικό όργανο. Ο νόμος θα προβλέπει τα κριτήρια χορήγησης αδειών όπως και τις ακριβείς αρμοδιότητές τους.
5. Ο χρηματοοικονομικός σύμβουλος (ή ενδεχομένως άλλος) θα εκτελεί και καθήκοντα εκπροσώπου διαχείρισης, ο οποίος θα έχει αρμοδιότητες ενημέρωσης όσον αφορά την τρέχουσα οικονομική κατάσταση και τον έλεγχο των ΑΕΔΑΚ που έχουν αναλάβει την διαχείριση των αποθεματικών τους⁴. Ο ρόλος αυτός είναι απαραίτητος όσο τα ταμεία δεν ακολουθούν ενιαίους λογιστικούς κανόνες που είναι προϋπόθεση για την λήψη ορθών επενδυτικών αποφάσεων.
6. Τα ταμεία, με την βοήθεια των χρηματοοικονομικών συμβούλων καταρτίζουν ή αναθέτουν αναλογιστικές μελέτες ή σχέδια προβολών χρηματορροών που ενημερώνονται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Ο νόμος πρέπει να κωδικοποιήσει τις ισχύουσες διατάξεις για την σύνταξη αναλογιστικών μελετών λαμβάνοντας υπόψη την ως τώρα εμπειρία και τις ανάγκες του νέου συστήματος.
7. Οι οργανισμοί και ασφαλιστικοί φορείς (ΔΟΑΦ) που θα υπαχθούν στο σύστημα ενεργού διαχείρισης θα υποχρεούνται να επενδύσουν ποσοστό των αποθεματικών τους σε ειδικά αμοιβαία κεφάλαια μεριδιούχοι των οποίων θα είναι μόνο ΔΟΑΦ. Το ύψος του ποσοστού αυτού, όπως και οι υπαγωγές στο καθεστώς αυτό θα προβλέπουν κανόνες σταδιακής εφαρμογής για την ικανοποιητική και χωρίς κλυδωνισμούς μεταφορά στο νέο σύστημα με σαφές χρονοδιάγραμμα.⁵
8. Για την σύσταση των ειδικών αμοιβαίων κεφαλαίων οι ΑΕΔΑΚ θα λαμβάνουν άδεια από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Ο νόμος πρέπει να ορίζει το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να κινείται η επενδυτική πολιτική των αμοιβαίων αυτών κεφαλαίων.
9. Στις διατάξεις του νόμου θα μπορούν να υπάγονται και ΝΠΔΔ και δημόσιοι οργανισμοί, που τώρα καταθέτουν τα αποθεματικά τους στην ΤΕ. Επίσης επαγγελματικές οργανώσεις που παρέχουν υπηρεσίες που προσομοιάζουν με παροχές κοιν. Ασφάλισης (εφάπαξ) βάσει του άρθρου 4 παρ 2 Ν1264/82 χωρίς άδεια ασφαλιστικής εταιρίας υποχρεούνται να υπαχθούν στο νέο θεσμικό πλαίσιο ή να μετακυλίσουν τον ασφαλιστικό κίνδυνο σε νόμιμα λειτουργούσα ασφαλιστική

⁴Ο σύμβουλος θα μπορεί και να συμβάλει με ιδέες και προτάσεις σε οργανωτικού είδους βελτιώσεις στα ταμεία

⁵Σημαντικό σημείο, κυρίως στην μεταβατική περίοδο, είναι η εξασφάλιση της "κρίσιμης μάζας" έτσι ώστε η προσφορά νέων προϊόντων να είναι οικονομικά βιώσιμη. Για τον λόγο αυτό το εύρος των διαθέσιμων επιλογών είναι σκόπιμο να είναι, αρχικά τουλάχιστον περιορισμένη.

εταιρία ή τέλος να υπαχθούν στις κείμενες διατάξεις περι διαχείρισης των διαθεσίμων τους απο την ΤΕ.

10. Ο νόμος πρέπει να προβλέπει επαρκείς μεταβατικές περιόδους για την ομαλή και χωρίς κλυδωνισμούς προσαρμογή των ασφαλιστικών οργανισμών στο νέο καθεστώς, όπως και για την απόκτηση της απαιτούμενης τεχνικής και ανθρώπινης υποδομής. Ειδική μνεία πρέπει να ληφθεί για την σταδιακή προσαρμογή του σημερινού χαρτοφυλακίου των ταμείων, ιδίως όσον αφορά την κατοχή και θέματα που αφορούν το δικαίωμα ψήφου μετοχών των κρατικών τραπεζών.
11. Μετά από εισήγηση του συμβούλου και έγκριση απο το όργανο εποπτείας μπορεί το ασφαλιστικό ταμείο να συμμετέχει σε αυξήσεις κεφαλαίου ή μετοχοποιήσεις.
12. Θα πρέπει να υπάρχει συνεχής αξιολόγηση της διαχείρισης των ΑΕΔΑΚ και για αυτόν τον λόγο πρέπει να υποβάλλονται εκθέσεις απο τις ΑΕΔΑΚ προς τις διοικήσεις των ΔΟΑΦ. Επι των εκθέσεων αυτών θα εκφέρει γνώμη ο χρηματοοικονομικός σύμβουλος.
13. Σημαντικό σημείο είναι η διατύπωση χρονοδιαγράμματος ενεργειών που να καλύπτουν την νομική επεξεργασία του πλαισίου, την έγκριση νέου νομικού πλαισίου εντός του έτους, λαμβάνοντας εγκαίρως υπόψη τις εξελίξεις σχετικά με το ενιαίο νόμισμα.
14. Η ΓΣΕΕ συνδέει την οποια λύση για την αξιοποίηση των αποθεματικών με την αναδιάρθρωση των ΔΣ των ταμείων και την επιστροφή στο προ του 1990 καθεστώς (πλειοψηφία εργαζομένων-εργοδοτών).
15. Η Τράπεζα της Ελλάδος θεωρεί ότι το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο παρέχει στους Δημόσιους Οργανισμού και Ασφαλιστικούς Φορείς πλήθος επενδυτικών επιλογών, ιδιαίτερα όσον αφορά τις επενδύσεις σε τίτλους σταθερού εισοδήματος. Για τον λόγο αυτό προτείνει την θέσπιση κανόνων επενδυτικής συμπεριφοράς και την δημιουργία ενός ανεξάρτητου οργάνου εποπτείας και ελέγχου στο οποίο θα πρέπει να συμμετέχουν με εκπροσώπους τους τόσο η Τράπεζα της Ελλάδος όσο και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Το όργανο αυτό θα μπορεί να λειτουργεί και ως ασφαλιστική δικλείδα ιδίως στις περιπτώσεις ανάληψης αυξημένων κινδύνων. Επίσης απαιτείται η κωδικοποίηση και η απλοποίηση των υφισταμένων διατάξεων και διαδικασιών. ώστε να εξασφαλιστεί η διαφάνεια, η ευελιξία και η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης της παρουσίας των ασφαλιστικών φορέων.

Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΤΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ

1. Καταγραφή ισχύουσας κατάστασης

Τα ακίνητα ιδιοκτησίας των ασφαλιστικών ταμείων καταγράφηκαν το 1992 από επιτροπή της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων, σε συνεργασία με την ΕΤΒΑ και το ΙΚΑ. Το δίτομο πόρισμα της επιτροπής περιέχει, εκτός των προτάσεων πολιτικής, και λεπτομερή καταγραφή και αποτίμηση των ακινήτων όλων των ταμείων. Η καταγραφή αυτή είναι πλήρης, εξαντλητική και επιστημονικά τεκμηριωμένη. Το πρώτο και αποφασιστικό βήμα στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας έχει, άρα, ήδη γίνει.

Η καταγραφή αυτή αποτέλεσε την αφετηρία τήρησης ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων, στην οποία καταγράφονται όλες οι μεταβολές από το 1993 και μετά, ενώ οι εμπορικές αξίες ακινήτων επικαιροποιούνται με πάγια μεθοδολογία.

Σύμφωνα με την καταγραφή αυτή το σύνολο της αξίας των ακινήτων δεν ξεπερνά τα 207 δισ. δρχ., σε αξίες 1995¹. Σε σύνολο περιουσίας των ταμείων της 31/12/1995 1878 δισ. δρχ., τα ακίνητα αντιπροσώπευαν το 11% του συνόλου της περιουσίας. Το ποσό αυτό, αν και όχι αμελητέο, υστερεί πολύ από το να αποτελεί "σωσίβιο σωτηρίας" για τα ταμεία ασφάλισης.

Άλλα στοιχεία που προκύπτουν από την καταγραφή αυτή:

- ◆ Από τα 219 ταμεία εποπτευόμενα από την ΓΓΚΑ ², 86 διαθέτουν ένα ή περισσότερα ακίνητα.
- ◆ Από αυτά τα ακίνητα, 276 είναι στην Αττική (τα περισσότερα στο κέντρο), 52 στην Θεσσαλονίκη και 98 στην υπόλοιπη Ελλάδα (τα οποία χρησιμοποιούνται κυρίως για ιδιόχρηση).
- ◆ Περιλαμβάνονται 130 οριζόντιες ιδιοκτησίες (5% της συνολικής αξίας), 188 αυτοτελή ακίνητα (65,4%), 11 ξενοδοχεία (12,8%), 4 νοσοκομεία (3,1%) και 93 οικόπεδα και αγροί (13,6%). Σημειώνεται ότι ο αρχικός αριθμός ξενοδοχείων ήταν μεγαλύτερος, πλην όμως πολλά άλλαξαν χρήση.
- ◆ Συνολικά 34 ακίνητα είναι διατηρητέα.

¹ Η εκτίμηση για την σημερινή αξία είναι 230 δισ. δρχ. Αν υπάρχει ένα περιθώριο αβεβαιότητας της τάξης του +/- 5%, η μέγιστη αξία είναι της τάξης του 240 δισ. δρχ.

² Στα ταμεία αυτά πρέπει να προστεθούν και φορείς εποπτευόμενοι από άλλα υπουργεία, μερικά με σημαντική ακίνητη περιουσία, όπως το ΝΑΤ, και τα διάφορα Μετοχικά Ταμεία - Πολιτικών Υπαλλήλων, Στρατού, κλπ. Τέλος ορισμένα ακίνητα της ΔΕΗ αποτελούσαν περιουσία των παλαιών ταμείων του τομέα (όπως το ΗΕΑΠ).

- ◆ Περίπου 50% του αριθμού των ακινήτων είναι εκμισθωμένα ολικά ή μερικά, 35% καλύπτουν αυτοστέγαση και 15% (κυρίως οικόπεδα) είναι αναξιοποίητα.
- ◆ Η ακίνητη περιουσία είναι κατανεμημένη ως εξής: Το ΙΚΑ κατέχει το 36%, 12 μεγάλα ταμεία κύριας ασφάλισης το 44,6%, ενώ τα υπόλοιπα 73 ταμεία κατέχουν το 19,5%. Έτσι 13 ταμεία κατέχουν το 80% της ακίνητης περιουσίας.

Η βάση δεδομένων καταγράφει τις αξίες, αλλά όχι τις μισθωτικές αποδόσεις των ακινήτων, αφού τα ταμεία συνήθως δεν διαθέτουν αναλυτικά στοιχεία εσόδων-εξόδων ανα ακίνητο (τριτοβάθμιοι λογαριασμοί). Τα στοιχεία μισθωμάτων μπορούν να προσεγγιστούν μόνο μέσω των προϋπολογισμών των ταμείων. Μελέτη της ΓΓΚΑ κατέληξε στα εξής συμπεράσματα:

1. Το 50% των συνολικών εσόδων από ακίνητα προέρχεται από τις μισθώσεις ακινήτων 6 ταμείων, ενώ το 90% των ιδίων εσόδων προέρχεται από τα μισθωμένα ακίνητα 24 ταμείων.
2. Τα ακίνητα με εμπορική αξία άνω του ενός δισ. δρχ. είναι 35, εκ των οποίων 24 εκμισθώνονται, 7 είναι αναξιοποίητα και 6 εν μέρει ιδιοχρησιμοποιούνται από τα ταμεία και εν μέρει εκμισθώνονται. Εάν γίνει η υπόθεση ότι το 90% των εσόδων από ακίνητα προέρχεται από την εκμίσθωση αυτών των ακινήτων, η προ φόρων (μικτή) απόδοση είναι της τάξης του 6%, ποσοστό χαμηλό μεν, όχι όμως απελπιστικό.
3. Η έρευνα του προσδιορισμού και της βελτίωσης της απόδοσης, μπορεί να περιοριστεί σε μικρό αριθμό ακινήτων λίγων ταμείων, για τα οποία η συλλογή στοιχείων και η κατάρτιση προγράμματος αξιοποίησης είναι σχετικά εύκολη.

Η ακίνητη περιουσία των ταμείων, πρέπει να διακριθεί σε τρεις κατηγορίες ακινήτων:

1. "Επενδυτικά ακίνητα", υψηλής σχετικά αξίας, τα οποία αποκτήθηκαν από τα ταμεία ως αποδοτική τοποθέτηση των αποθεματικών τους.³ Η απόδοση αυτή μπορεί να προέρχεται είτε με μορφή εισοδήματος (μίσθωμα), είτε υπεραξίας. Πολλά από αυτά τα ακίνητα έχουν περίπλοκο μισθωτικό καθεστώς, το οποίο περιπλέκει κατά πολύ την διαχείρισή τους και μπορεί να περιορίζει την απόδοσή τους (π.χ. χρήση ακινήτων ταμείων από υπουργεία, πρεσβείες ξένων κρατών, κλπ).
2. Ακίνητα που χρησιμοποιούνται από τα ταμεία για ιδιόχρηση από τις υπηρεσίες του ταμείου, είτε αυτές είναι διοικητικές είτε υγειονομικές.
3. Πληθώρα μικρών ακινήτων περιορισμένης αξίας που περιέρχονται στα ταμεία ως αποτέλεσμα πλειστηριασμών, κλπ.

2. Προβλήματα αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας- τα ταμεία και η κτηματαγορά

Παρα το ότι η ακίνητη περιουσία των ταμείων δεν είναι μεγάλη ούτε σε σχέση με τις υποχρεώσεις τους, ούτε και με την λοιπή περιουσία, τα ταμεία είναι από τους μεγαλύτερους "παίκτες" στην κτηματαγορά. Η συγκέντρωση της περιουσίας τους στο

³Οι περιορισμοί που έθετε ο Ν1611/50 στις επενδύσεις κινητών ενέτεινε το ενδιαφέρον των ταμείων για επενδύσεις σε ακίνητα.

κέντρο της Αθήνας, του Πειραιά και της Θεσσαλονίκης, την ~~...~~ που τα μεγάλα έργα (Μετρό, οδικοί άξονες) αλλά και άλλοι διαρθρωτικοί παράγοντες αλλάζουν τις χρήσεις γής θα έπρεπε να φέρουν τα ταμεία, ως μεγάλους ιδιοκτήτες η ιδιοκτησία στο κέντρο είναι κατακερματισμένη, σε ιδιαίτερα πλεονεκτική ~~...~~. Είναι σημαντικό να αποκτήσουν τα ταμεία, ως οικονομικοί οργανισμοί, την δυνατότητα να επωφεληθούν από τις διαφαινόμενες ευνοϊκές συγκυρίες.

Την επόμενη δεκαετία και με τις κατάλληλες κινήσεις είναι δυνατό οι τοποθετήσεις των ταμείων σε ακίνητα να αποδειχθεί το πλέον δυναμικό τμήμα χαρτοφυλακίου τους. Για να γίνει όμως αυτό, πρέπει να επιλυθούν τα προβλήματα που τώρα προβάλλουν εμπόδιο στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας.

Το πλέον άμεσο πρόβλημα, σύμφωνα με τις διοικήσεις των ~~...~~, είναι η διαχείριση των ακινήτων τους. Ένας μεγάλος ιδιοκτήτης και ~~...~~ έχει ανάγκη εξειδικευμένων υπηρεσιών για την συντήρηση των κτιρίων, εκτίμηση, μίσθωση, παρακολούθηση της τήρησης των συμφωνηθέντων από τους ~~...~~ κλπ. και γενικώς των θεμάτων που διαφοροποιούν την επένδυση σε ένα ακίνητο τοποθετημένο σε κινητές αξίες όπως μετοχές ή ομόλογα.

Η προσπάθεια ανταπόκρισης στις απαιτήσεις διαχείρισης των ακινήτων γίνεται συνήθως περιπτωσιολογικά, και εξαντλεί τις διοικητικές δυνατότητες των ταμείων.⁴ Τα πάσης φύσης έργα στα ακίνητα εκτελούνται βάσει της νομοθεσίας περί δημοσίων έργων (Ν1418/84) με διευθύνουσα υπηρεσία την Διεύθυνση ~~...~~ υπηρεσιών της νομαρχίας στην οποία υπάγεται το έργο.

Για να υποβοηθηθούν τα ταμεία σε αυτές τις λειτουργίες, πρέπει επίσης:

- Η δυνατότητα ανάθεσης σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα εργασιών μελέτης, αξιολόγησης και υποβολής προτάσεων αξιοποίησης ~~...~~ (42/92).
- Δυνατότητα απευθείας ανάθεσης (χωρίς διαγωνισμό) των ανωτέρω αλλά και άλλων ειδικών εργασιών στην Κτηματική Εταιρεία ~~...~~ με απόφαση του ΔΣ του ταμείου.
- Δυνατότητα χρησιμοποίησης Τραπεζών και θυγατρικών σαν συμβούλους αξιοποίησης της εν γένει κινητής και ακίνητης περιουσίας (Ν.../95 - άρθρο 13, παρ 9).

Όπως και στην περίπτωση της κινητής περιουσίας, οι προσπάθειες που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια δεν φαίνεται να έχουν επιτύχει στο κεντρικό ~~...~~ που είναι η αξιοποίηση της περιουσίας των ταμείων.

- ▶ Από πλευράς ταμείων ακούγεται το παράπονο για γραφειοκρατικές διαδικασίες, καθυστερήσεις, και υστέρηση των αποδόσεων από ~~...~~ τους. Αν και υπάρχει δυνατότητα διαγωνισμών για την εξεύρεση ~~...~~ εκτός ΚΕΔ,

⁴Τα προβλήματα είναι: Ελλιπής εξειδικευμένη προσωπική ~~...~~ και τυποποίηση διαδικασιών, απουσία λογιστικής παρακολούθησης ~~...~~ ακινήτου, και συγκεντρωτικές διαδικασίες, όπου απαιτείται έγκριση του ΔΣ για ~~...~~ θέματα.

υπάρχει το πρόβλημα του ποιός αναλαμβάνει την σύνταξη της προκήρυξης, τεχνική και οικονομική αξιολόγηση.⁵

- ▶ Απο πλευράς ΚΕΔ, υπάρχει η παρατήρηση ότι ο ρόλος που τους ζητούν τα ταμεία είναι αυτός της τεχνικής υποστήριξης και μόνον, και επομένως δεν ταιριάζει με την στρατηγική της επιχείρησης συνολικά. Η ΚΕΔ επιζητεί μια επιτελική σχέση και όχι τον ρόλο "να αναλαμβάνει μερεμέτια".

Τα προβλήματα δημιουργούνται εν πολλοίς απο την θεώρηση του προβλήματος ως απλής διαχείρισης και όχι ως **αξιοποίησης των ακινήτων**. Η αξιοποίηση έχει το χαρακτηριστικό ότι εντάσσει τα ακίνητα ως τμήμα της συνολικής περιουσίας και εξετάζει την απόδοση της περιουσίας ως σύνολο. Σε σχέση με την οπτική που διαφοροποιεί τα ακίνητα απο την υπόλοιπη περιουσία υπάρχουν οι εξής διαφορές:

1. Η διαχείριση (αρχικά ενός εκάστου ακινήτου, και μετά του συνόλου της ακίνητης περιουσίας του ταμείου) εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο κόστους-οφέλους.
2. Στο πλαίσιο αυτό ρόλο παίζει και η εκτίμηση της φορολογικής επιβάρυνσης.
3. Η ιδιόχρηση εντάσσεται στο ίδιο πλαίσιο με την υπόλοιπη περιουσία - το ταμείο αντιμετωπίζεται ως εκμισθωτής του εαυτού του - το δε μίσθωμα συμπεριλαμβάνεται με αρνητικό πρόσημο.
4. Η αξιοποίηση περιλαμβάνει την έννοια της ανάδειξης - επένδυσης. Για να αξιοποιηθεί ένα ακίνητο είναι συχνά αναγκαία η επένδυση κεφαλαίων για την ανάδειξη, ανοικοδόμηση, αναπαλαίωση, αλλαγή χρήσης κλπ.

Ετσι μπορούμε να διακρίνουμε τέσσερα στάδια στην αξιοποίηση ακινήτων:

- α. Απλή διαχείριση- συντήρηση. Κάθε ακίνητο αντιμετωπίζεται ξεχωριστά.
- β. Συνολική αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας. Πωλείται ένα ακίνητο για να αξιοποιηθεί ένα άλλο, μεγιστοποιώντας την απόδοση του συνόλου των ακινήτων.
- γ. Αξιοποίηση συνόλου περιουσίας - Ρευστοποίηση κινητής περιουσίας και επένδυση σε ακίνητο για την ανάδειξή του. Μεγιστοποίηση της απόδοσης του συνόλου της περιουσίας.
- δ. Αντληση εξωτερικών πόρων για την αξιοποίηση ακινήτων. Ανταμοιβή επενδύσεων με την μορφή μερισμάτων.

Η εξέλιξη απο το α στο δ είναι η πορεία που έχει χαραχθεί στην διεθνή κτηματαγορά απο απλούς εργολάβους οικοδομών σε αξιοποιητές ακινήτων (real estate developers).

Στην περίπτωση των ταμείων μπορούμε να διακρίνουμε αντίστοιχα και φάσεις συνεργασίας - συμπράξεων:

1. Κάθε ταμείο μόνο του. - Το σημερινό σύστημα.
2. Κάθε ταμείο μόνο του, με συντονιστικές ενέργειες απο την ΓΓΚΑ ή απο άλλον κεντρικό φορέα. Παροχή τεχνογνωσίας ιδίως για επαναλαμβανόμενες ενέργειες

⁵Αν κάποιος φορέας, τράπεζα ή ΚΕΔ, αναλάμβανε να παράσχει τεχνογνωσία για την διεξαγωγή του διαγωνισμού, θα αυτοεξαιρείτο απο το να υποβάλει προσφορά.

- (π.χ. γενικός τύπος για προκυρήξεις ενδιαφέροντος κλπ). Προγραμματικές συμβάσεις.
3. Συμπράξεις ταμείων σε εθελοντική βάση - είτε για την παροχή τεχνικών υπηρεσιών είτε για συνδιαχείριση (pooling) ακινήτων. Απαιτείται η τεχνική επεξεργασία συστήματος τιμολόγησης των υπηρεσιών αυτών (πιθανώς από την ΓΓΚΑ).
 4. Οι συμπράξεις μπορούν να πάρουν και επίσημο χαρακτήρα μέσω Αμοιβαίων Κεφαλαίων Ακινήτων (Βλ. ένθετο). Τα ταμεία συνεισφέρουν τα ακίνητά τους σε αμοιβαία κεφάλαιο ακινήτων, αποκτώντας μερίδια ανάλογα με την εμπορική αξία των συνεισφερθέντων ακινήτων. Κάποιο ταμείο θα μπορούσε να συνεισφέρει και μετρητά στο κεφάλαιο. Η διαχείριση, αγοραπωλησίες και αξιοποίηση ακινήτων γίνεται από κοινού, συνήθως από επαγγελματίες του είδους. Κάθε ταμείο εισπράττει το τμήμα των αποδόσεων που αντιστοιχεί στο μερίδιο που συνεισέφερε.

Η λύση των αμοιβαίων κεφαλαίων ακινήτων θα μπορούσε να αποτελέσει και μια μακροχρόνια απάντηση στο σημερινό πρόβλημα των ταμείων. Ωσπου να υπάρξει το απαιτούμενο νομικό πλαίσιο για τον νέο θεσμό, όμως, πιο άτυπες μορφές συμπράξεων υπό τον συντονισμό και καθοδήγηση της ΓΓΚΑ και της ΚΕΔ θα πρέπει να αναζητηθούν.

Συγκεκριμένα, η ΓΓΚΑ θα μπορούσε να εντείνει την εργασία που έχει ήδη αρχίσει για συντονισμό και κοινές διαδικασίες στα ταμεία.

- ▶ Τα ταμεία θα μπορούσαν να τηρούν λογιστικά στοιχεία ανα ακίνητο, ενώ η υποχρέωση υπολογισμού της απόδοσης των ακινήτων με κοινούς κανόνες θα μπορούσε να γενικευτεί.
- ▶ Οι δυνατότητες των τεχνικών υπηρεσιών των ταμείων που διαθέτουν τέτοιες υπηρεσίες (όπως το ΙΚΑ) θα πρέπει να καταγραφούν για να διευκολυνθεί η διαδικασία εξυπηρέτησης μεταξύ των ταμείων.
- ▶ Οι χρηματοοικονομικοί σύμβουλοι που προβλέπονται από τις ρυθμίσεις για την κινητή περιουσία θα μπορούσαν να ενσωματώσουν την ακίνητη περιουσία σε συνολικά σχέδια αξιοποίησης.

Ο ρόλος της ΚΕΔ θα μπορούσε, με το ισχύον νομικό καθεστώς, να αναβαθμιστεί, έτσι ώστε να αποτελέσει ένα σύμβουλο σε θέματα στρατηγικής και όχι ένα ευκαιριακό μικρο-εργολάβο. Ο ρόλος της πρέπει να είναι η διαχείριση συμβάσεων και όχι αυτή του επιβλέποντος μηχανικού. Ο προγραμματισμός της σχέσης (ακόμη και για θέματα διαχείρισης) θα διευκολύνετο αν υπήρχε προγραμματική συμφωνία μεταξύ της ΓΓΚΑ και της ΚΕΔ που αφορούσε συγκεκριμένο και χρονικά προσδιορισμένο αντικείμενο.

Αμοιβαία κεφάλαια ακινήτων (Real Estate Mutual Funds) - Ενας νέος θεσμός για την κτηματαγορά;

Τα αμοιβαία κεφάλαια ακινήτων αποτελούν οργανισμούς συλλογικών επενδύσεων, τα οποία απευθύνονται στο ευρύ αποταμιευτικό κοινό. Η συγκέντρωση πολλών επενδυτών επιτρέπει τον σχηματισμό "κρίσιμης μάζας", τόσο ακινήτων όσο και των απαιτούμενων κεφαλαίων για αξιοποίηση, ικανής να προβεί στην ιδιοκτησία, ανάπτυξη και εκμετάλλευση μεγάλων ακινήτων. Σε μεγάλους ιδιοκτήτες ακινήτων δίδει την δυνατότητα να εξασφαλίσουν αποτελεσματική διαχείριση και ανάπτυξη της περιουσίας τους.

Επενδυτικοί στόχοι: Η επίτευξη αποδόσεων αφ'ενός με την μίσθωση ή την επικερδή πώληση ακινήτων με την πραγματοποίηση υπεραξιών. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως με επενδύσεις στην ανάπτυξη ακινήτων (Real estate development).

Διαχείριση: Την διαχείριση αναλαμβάνει ειδική ΑΕ η οποία εξασφαλίζει εχέγγυα με την μορφή της ελάχιστης κεφαλαιακής επάρκειας, εμπειρίας κλπ. Οι μεριδιούχοι θα μπορούν να επηρεάζουν την συγκρότηση του ΔΣ της ΑΕ διαχειρίσεως.

Θεματοφύλακας Το μέρος του αμοιβαίου που αποτελείται από κινητές αξίες θα κατατίθεται προς φύλαξη σε θεματοφύλακα, συνήθως τράπεζα. Προκειμένου να πωληθεί ακίνητο θα πρέπει το τίμημα να κατατεθεί στον θεματοφύλακα.

Διαθέσιμες εξαγορές μεριδίων Είναι πιθανόν να αντιμετωπισθεί αυξημένη εξαγορά μεριδίων κατά περιόδους στις οποίες δεν είναι συμφέρουσα η ρευστοποίηση περιουσιακών στοιχείων ή σε φάση ανάπτυξης ακινήτου, όταν τα διαθέσιμα κεφάλαια θα απαιτούνται για επενδύσεις και όχι εξαγορές. Θα πρέπει συνεπώς να υπάρχουν περιορισμοί ως προς τις συνθήκες στις οποίες θα μπορούν να προβούν σε εξαγορές. Τα μερίδια του αμοιβαίου κεφαλαίου πρέπει να είναι μεταβιβάσιμα.

Αποτίμηση: Η αποτίμηση των ακινήτων θα γίνει από εκτιμητή, εντελώς ανεξάρτητο από την ΑΕ διαχειρίσεως. Στην αποτίμηση θα λαμβάνονται υπόψη αντικειμενικά δεδομένα. Ειδικοί κανόνες αποτιμήσεως θα προβλέπονται από τον κανονισμό προκειμένου περι έργων σε εξέλιξη. Η αποτίμηση θα γίνεται το πολύ ετησίως.

Φορολογία: Ειδική μεταχείριση πρέπει να ισχύσει ως προς τον Φόρο Μεταβίβασης Ακινήτων. Άλλως τα αμοιβαία ακινήτων δεν θα μπορούν να ανταγωνίζονται την αντιπαροχή. Επίσης πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, σε αντίθεση με τον ανταγωνισμό, τα αμοιβαία κεφάλαια δεν θα μπορούν να κλείνουν εικονικά συμβόλαια και να φορολογούνται επί της αντικειμενικής αξίας του ακινήτου και μόνον, αλλά επί της πραγματικής αξίας. Μία λύση θα μπορούσε να είναι η αναστολή της πληρωμής του φόρου μεταβίβασης επί 5ετία.

Πεδίο εφαρμογής Εκτός των ταμείων ασφάλισης ο θεσμός των αμοιβαίων ακινήτων μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμος και για τις εξής περιπτώσεις ιδιοκτητών ακινήτων:

- Άλλα νομικά πρόσωπα του δημοσίου τομέα με σημαντική ακίνητη περιουσία αλλά περιορισμένη δυνατότητα διαχείρισης/ αξιοποίησης - κληροδοτήματα, κοινωφελή ιδρύματα.
- Δημόσιες επιχειρήσεις με ακίνητη περιουσία. Εξέχον παράδειγμα ο ΟΣΕ, στον οποίο ανήκουν μεγάλες εκτάσεις στο κέντρο των πόλεων, κοντά στους σταθμούς.
- Το πρόβλημα της αξιοποίησης της έκτασης του αεροδρομίου του Ελληνικού θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί μέσω αμοιβαίων ακινήτων

Για την υλοποίηση του θεσμού απαιτείται μελέτη νέου θεσμικού πλαισίου που να ορίζει τις γενικές αρχές λειτουργίας και να δώσει την δυνατότητα διατύπωσης κανονισμών. Στην περίπτωση των ταμείων ασφάλισης η συνάφεια του αντικειμένου, η κοινή εποπτεία από την ΓΓΚΑ ίσως διευκολύνει την πρώτη εφαρμογή του θεσμού.

3. Στεγαστικές ανάγκες των ταμείων - εξυπηρέτηση του πολίτη

Σημαντικό τμήμα της ακίνητης περιουσίας των ταμείων χρησιμοποιείται για στέγαση των υπηρεσιών των ίδιων των ταμείων. Εξίσου σημαντικό είναι και το κονδύλι που ταμεία διαθέτουν για την πληρωμή ενοικίων σε περίπτωση που δεν διαθέτουν κατάλληλο ακίνητο.

Η δέσμευση ακινήτων για ίδια χρήση έχει κόστος για τα ταμεία, το οποίο πρέπει να αποτιμάται. Το κόστος αυτό μπορεί να περιορίζεται με ενέργειες όπως η αποφυγή αυτοπροσώπων εμφανίσεων του ασφαλισμένου, η διεκπεραίωση υποθέσεων ταχυδρομικά ή απο τηλεφώνου, η διασύνδεση των ασφαλιστικών ταμείων μεταξύ τους. **Στόχος να διακινείται η πληροφορία μεταξύ ταμείων, και όχι ο ίδιος ο ασφαλισμένος.**

Απο την άλλη πλευρά, η στέγαση του ταμείου είναι ένα απο τα σημαντικότερα σημεία που καθορίζει την εξυπηρέτηση (ή, συχνά, την ταλαιπωρία) του πολίτη. Παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη, ενδεικτικά είναι: Η τοποθεσία των ακινήτων σε σχέση με το κέντρο της πόλης και τα μέσα μεταφοράς. Η ύπαρξη στην περιοχή χώρων στάθμευσης. Θέματα πρόσβασης μέσα στον χώρο (ανελκυστήρες, σκάλες). Χωροταξική διευθέτηση των λειτουργιών μέσα στα κτίρια. Γειτνίαση με άλλες υπηρεσίες του δημοσίου, άλλα ασφαλιστικά ταμεία ή οργανισμοί με συγγενές αντικείμενο (ΟΑΕΔ, ΟΕΚ, Εργατική Εστία). Συνθήκες εργασίας και θέσπιση στάνταρντ για τους εργαζόμενους των ταμείων.

Μια περίπτωση αναίτιας δαπάνης- τα αρχεία των ταμείων

Η λειτουργία των ταμείων ασφάλισης απαιτεί την τήρηση λεπτομερών αρχείων για πληρωμές εισφορών, ιατρικά ιστορικά, νομικά κείμενα κλπ. Τα αρχεία των ταμείων δεσμεύουν σημαντικό χώρο, μερικές φορές σε ακίνητα υψηλής αξίας.

Ο απαιτούμενος χώρος για τα αρχεία με αξιοποίηση παλαιάς σχετικά τεχνολογίας (microfilm) μπορεί σχεδόν να μηδενιστεί. Η δαπάνη για αυτό είναι σχετικά μικρή και εφάπαξ και μπορεί να εξοικονομήσει για άλλη αξιοποίηση πολλά ακίνητα διαφόρων ταμείων. Η διαδικασία φωτοαποτύπωσης των αρχείων θα διαρκέσει μερικούς μόνο μήνες.

Εναλλακτικά η διατήρηση των αρχείων σε χώρους χαμηλής εμπορικής αξίας θα εξοικονομούσε σημαντικούς πόρους για τα ταμεία.

Υπάρχει ταμείο που δεσμεύει κτίριο σε κεντρικό δρόμο της Αθήνας για αποθήκευση αρχείων του.

Η σχέση μεταξύ του (πιθανώς τεκμαρτού) μισθωτικού κόστους στο ταμείο και του οφέλους των συναλασσομένων (ως επι το πλείστον ασφαλισμένων) πρέπει να γίνει αντικείμενο μελέτης. Η μελέτη αυτή μπορεί να διεξαχθεί σε 2-3 ταμεία - πιλότους τα οποία να αποτελέσουν πρότυπα για ανάλογα ταμεία.

Για να καλύψει ευρύ φάσμα θεμάτων η μελέτη πρέπει να συμπεριλάβει ένα ταμείο κύριας ασφάλισης, ένα επικουρικής και ένα ταμείο υγείας. Η μελέτη πρέπει να εξετάσει

Διαχείριση διαθεσίμων δημόσιων οργανισμών και ασφαλιστικών φορέων

- 1 Προτείνεται η θέσπιση ενός θεσμικού πλαισίου παράλληλου με αυτό που προβλέπει τη διαχείριση των διαθεσίμων δημόσιων οργανισμών και ασφαλιστικών φορέων (ΔΟΑΦ) από την Τράπεζα της Ελλάδος. Οι ΔΟΑΦ που υποχρεούνται να αναθέτουν τη διαχείριση των διαθεσίμων τους στην Τράπεζα της Ελλάδος, είτε βάσει του άρθρου 3 ν. 2216/94 και της πρόσφατης ρύθμισης, είτε βάσει άλλων διατάξεων, θα μπορούν να επιλέξουν μεταξύ των δύο πλαισίων για τη αξιοποίηση των διαθεσίμων τους. Νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων που παρέχουν ασφαλιστικές υπηρεσίες κλάδου ζωής χωρίς άδεια ασφαλιστικής εταιρείας θα μπορούν, ή να αναθέτουν τη διαχείριση των διαθεσίμων τους στην Τράπεζα της Ελλάδος, ή να υπάγονται στο νέο θεσμικό πλαίσιο κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 5.1 κατωτέρω.
- 2 Το νέο θεσμικό πλαίσιο προτείνεται να προβλέπει την πρόσληψη χρηματοοικονομικών συμβούλων από τις διοικήσεις των ΔΟΑΦ και την ανάθεση της διαχείρισης των διαθεσίμων των ΔΟΑΦ σε ΑΕΔΑΚ, μέσω της δημιουργίας αμοιβαίων κεφαλαίων, μεριδιούχοι των οποίων θα μπορούν να είναι μόνο ΔΟΑΦ και
- 3 τη δημιουργία οργάνου εποπτείας της διαχείρισης της περιουσίας των ΔΟΑΦ, το οποίο θα ασκεί τόσο προληπτικό (χορήγηση αδειών σε χρηματοοικονομικούς συμβούλους ΔΟΑΦ και σε ΑΕΔΑΚ που θα αναλάβουν τη διαχείριση αυτών των αμοιβαίων κεφαλαίων, παροχή έγκρισης σε αμοιβαία κεφάλαια που ενδιαφέρονται να δεχθούν ως μεριδιούχους ΔΟΑΦ), όσο και κατασταλτικό έλεγχο (π.χ. επιβολή ποινών σε διοικητικά συμβούλια ΔΟΑΦ, ΑΕΔΑΚ και χρηματοοικονομικούς συμβούλους).
 - 3.1 Αρμοδιότητες του οργάνου εποπτείας:
 - 3.1.1 Η χορήγηση αδειών και εγκρίσεων ως ανωτέρω.
 - 3.1.2 Η επιβολή ποινών για παραπτώματα των εμπλεκόμενων στη διαχείριση των διαθεσίμων των ΔΟΑΦ, συμπεριλαμβανομένης και της αφαίρεσης των αδειών. Παραπτώματα και ποινές θα ορισθούν με νόμο. -
 - 3.1.3 Η παρακολούθηση των τακτικών αναφορών που υποβάλλουν διοικήσεις ΔΟΑΦ, αναλογιστές, χρηματοοικονομικοί σύμβουλοι και ΑΕΔΑΚ, καθώς και ο ειδικότερος καθορισμός του απαιτούμενου περιεχομένου των αναφορών αυτών.

- 3.1.4 Η σύνταξη ετήσιας έκθεσης που να τεκμηριώνει τη συνολική άποψη του εποπτικού οργάνου επί της διαχείρισης της περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων και δημόσιων οργανισμών.
- 3.1.5 Η σύνταξη προϋπολογισμού, απολογισμού και κανονισμού λειτουργίας του εποπτικού οργάνου.
- 3.1.6 Ο καθορισμός των εισφορών των ΔΟΑΦ για τη χρηματοδότηση της λειτουργίας του οργάνου. Η εισφορά θα είναι ανάλογη του ύψους των κεφαλαίων που θα συνεισφέρει σε αμοιβαία κεφάλαια κάθε δημόσιος οργανισμός ή ασφαλιστικό ταμείο. Το ύψος των εισφορών θα είναι χαμηλό, επειδή το εποπτικό όργανο θα κάνει χρήση του προσωπικού και των μέσων της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς.

3.2 Σύνθεση του εποπτικού οργάνου

- 3.2.1 Θα πρόκειται περί της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς σε διευρυμένη σύνθεση, στην οποία θα συμμετέχουν εκπρόσωποι της Γ.Γ. Κοινωνικών Ασφαλίσεων, της ΓΣΕΕ, της ΠΑΣΕΓΕΣ και του Υπουργείου Γεωργίας.

3.3 Κριτήρια χορήγησης αδειών σε χρηματοοικονομικούς συμβούλους και ΑΕΔΑΚ

- 3.3.1 Χρηματοοικονομικοί σύμβουλοι ΔΟΑΦ μπορούν να είναι τράπεζες, θυγατρικές τραπεζών με εξειδίκευση στο αντικείμενο και εταιρείες συμβούλων με μακρά εμπειρία στην παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε ασφαλιστικά ταμεία.
- 3.3.2 Κριτήρια για τη χορήγηση αδειών σε ΑΕΔΑΚ θα είναι τα ίδια κεφάλαια, το ύψος του υπό διαχείριση ενεργητικού, καθώς και η οργάνωση και εμπειρία της ΑΕΔΑΚ.
- 3.3.3 Κριτήριο για τη χορήγηση άδειας σε αμοιβαίο κεφάλαιο θα είναι το κατά πόσο ο κανονισμός του συνάδει με τους στόχους της διαχείρισης διαθεσίμων ΔΟΑΦ.

4 Διαχείριση της κινητής περιουσίας:

- 4.1 Οι ΔΟΑΦ προσλαμβάνουν χρηματοοικονομικούς συμβούλους με τη βοήθεια των οποίων καταρτίζουν ή αναθέτουν αναλογιστικές μελέτες ή σχέδια προβολών χρηματοοικονομικών που ενημερώνονται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Οι μελέτες και σχέδια των ασφαλιστικών ταμείων υποβάλλονται προς έγκριση στη Διεύθυνση Αναλογιστικών Μελετών της Γ.Γ. Κοινωνικών Ασφαλίσεων, όπως προβλέπεται και από το σημερινό

θεσμικό πλαίσιο, και κοινοποιούνται στο όργανο εποπτείας. Σχέδια προβολών χρηματοροών δημοσίων οργανισμών υποβάλλονται στην εποπτεύουσα αρχή τους.

- 4.2 Ο χρηματοοικονομικός σύμβουλος, λαμβάνοντας υπόψη τις αναλογιστικές μελέτες ή τα σχέδια προβολών χρηματοροών, εισηγείται την επενδυτική πολιτική και την κατανομή των επενδύσεων στους διάφορους τύπους αμοιβαίων κεφαλαίων. Ο σύμβουλος δεν μπορεί να προτείνει αμοιβαία κεφάλαια συγκεκριμένης ΑΕΔΑΚ, ούτε να σκιαγραφήσει έτσι τα χαρακτηριστικά των προτεινόμενων τύπων αμοιβαίων κεφαλαίων ώστε να «φωτογραφίζει» συγκεκριμένα αμοιβαία κεφάλαια. Εφόσον του ζητηθεί όμως, υποβάλλει στη διοίκηση του δημόσιου οργανισμού ή ασφαλιστικού ταμείου ενδεικτικό κατάλογο αμοιβαίων κεφαλαίων που κατά τη γνώμη του ικανοποιούν τις απαιτήσεις της επενδυτικής πολιτικής.
- 4.3 Το διοικητικό συμβούλιο, με βάση την εισήγηση του συμβούλου, επιλέγει συγκεκριμένα αμοιβαία κεφάλαια ή σχέδια κανονισμών αμοιβαίων κεφαλαίων για την τοποθέτηση των διαθεσίμων. Απαιτείται η συναίνεση της ΑΕΔΑΚ για τη συμμετοχή δημόσιου οργανισμού ή ταμείου σε αμοιβαία κεφάλαια που διαχειρίζεται. Οι ΔΟΑΦ μπορούν να συνεισφέρουν στο αμοιβαίο κεφάλαιο τόσο μετρητά, όσο και αξίες. Στην εκτελεστική επιτροπή επενδύσεων της ΑΕΔΑΚ συμμετέχει και ένας εκπρόσωπος των ΔΟΑΦ, των οποίων κεφάλαια διαχειρίζεται η ΑΕΔΑΚ. εφόσον συζητείται η επενδυτική πολιτική των αμοιβαίων κεφαλαίων που τους αφορούν.
- 4.4 Η εξαγορά των μεριδίων των ΔΟΑΦ μπορεί να γίνει και με ανάληψη των αναλογούντων στα μερίδια τίτλων, με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων περί αυτούσιας διανομής κοινωνίας.
- 4.5 Τα επίπεδα αμοιβών των χρηματοοικονομικών συμβούλων, καθώς και των ΑΕΔΑΚ για τη διαχείριση των αμοιβαίων κεφαλαίων ΔΟΑΦ, θα καθορισθούν από την αγορά. Δε θα επιτρέπεται πάντως η σύνδεση της αμοιβής του συμβούλου ή της ΑΕΔΑΚ με τις αποδόσεις που επιτυγχάνουν τα αμοιβαία κεφάλαια που διαχειρίζεται η τελευταία
- 4.6 Ο χρηματοοικονομικός σύμβουλος μπορεί να διενεργεί τακτικούς και έκτακτους ελέγχους στις ΑΕΔΑΚ που διαχειρίζονται τα διαθέσιμα του δημόσιου οργανισμού ή ασφαλιστικού ταμείου, λαμβάνει δε αντίγραφα όλων των εκθέσεων που υποβάλλει η ΑΕΔΑΚ προς το διοικητικό συμβούλιο. Επίσης, ο σύμβουλος υποβάλλει τακτικές εκθέσεις προς το διοικητικό συμβούλιο και το εποπτικό όργανο για την εξέλιξη της διαχείρισης των διαθεσίμων και αντιπαραβάλλει τα αποτελέσματα της διαχείρισης με την αναλογιστική εικόνα του ταμείου ή το σχέδιο προβολής χρηματοροών του δημόσιου οργανισμού.

5 Περαιτέρω ζητήματα

- 5.1 Σ' αυτό το θεσμικό πλαίσιο εντάσσονται κατ' αρχήν, εφόσον το επιλέξουν, ΔΟΑΦ που υποχρεούνται να αναθέτουν τη διαχείριση των διαθεσίμων τους στην Τράπεζα της Ελλάδος είτε βάσει του άρθρου 3 ν. 2216/94 και της πρόσφατης ρύθμισης, είτε βάσει άλλων διατάξεων. Μπορούν όμως να υπαχθούν στο αυτό πλαίσιο, εφόσον το επιλέξουν και κατόπιν αδείας του εποπτικού οργάνου, νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Επαγγελματικές οργανώσεις οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης βάσει του άρθρου 4§2 ν. 1264/82 και άλλες ενώσεις προσώπων που παρέχουν ασφαλιστικές υπηρεσίες χωρίς άδεια ασφαλιστικής εταιρείας υποχρεούνται ή να υπαχθούν στο νέο θεσμικό πλαίσιο, ή να μετακυλήσουν τον ασφαλιστικό κίνδυνο σε νόμιμα λειτουργούσα ασφαλιστική εταιρεία ή τέλος να υπαχθούν στις κείμενες διατάξεις περί διαχείρισης των διαθεσίμων τους από την Τράπεζα της Ελλάδος. Σκοπός της τελευταίας αυτής ρύθμισης είναι η προστασία των ασφαλισμένων, εφόσον η ανεξέλεγκτη λειτουργία σχημάτων κοινωνικής ασφάλισης μπορεί να οδηγήσει σε καταστάσεις αδυναμίας πληρωμής ασφαλισματος.
- 5.2 Το όργανο εποπτείας, κατά τη χορήγηση των αδειών σε ΑΕΔΑΚ, αλλά και όποτε άλλοτε αυτό κρίνει, θα καθορίζει το ανώτατο όριο των διαθεσίμων ΔΟΑΦ που μπορεί να διαχειριστεί η συγκεκριμένη ΑΕΔΑΚ.
- 5.3 Οι ΔΟΑΦ που επιλέγουν να υπαχθούν στο νέο θεσμικό πλαίσιο εισφέρουν υποχρεωτικά σε αμοιβαία κεφάλαια κατ' ελάχιστον το 80% του συνόλου του ενεργητικού τους, εξαιρουμένων των απαιτούμενων κεφαλαίων ταμιακής διαχείρισης. Απαιτείται αιτιολογημένη αίτηση προς το εποπτικό όργανο και άδεια του οργάνου για τη μη εισφορά σε αμοιβαία κεφάλαια του συνόλου του ενεργητικού. Η διαχείριση του μη επενδύμενου σε αμοιβαία κεφάλαια ενεργητικού γίνεται με τη βοήθεια του χρηματοοικονομικού συμβούλου. Οι μετοχές των ΔΟΑΦ συνεισφέρονται σε αμοιβαία κεφάλαια, στο βαθμό που η συνεισφορά αυτή δεν αντίκειται στο άρθρο 33 ν. 1969/91 και στις τυχόν πρόσθετες απαιτήσεις που θέτει ο κανονισμός του αμοιβαίου κεφαλαίου ως προς τη διασπορά των στοιχείων του ενεργητικού του.
- 5.4 Ανεξαρτήτως της κατανομής των επενδύσεων των ΔΟΑΦ στους διάφορους τύπους αμοιβαίων κεφαλαίων, το 70-90% του ενεργητικού τους, εξαιρουμένων πάντα των κεφαλαίων ταμιακής διαχείρισης, παραμένει επενδεδυμένο, είτε μέσω αμοιβαίων κεφαλαίων, είτε όχι, σε έντοκα γραμμάτια και ομόλογα που έχουν εκδοθεί ή εγγυηθεί από κράτη-μέλη του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου. Το κατώτερο όριο μειούται κάθε χρόνο μετά το έτος 2002 κατά 3%, εκτός εάν το όργανο εποπτείας με αιτιολογημένη απόφασή του αναπροσαρμόσει το ποσοστό αυτό, με ανώτατο όριο πάντως το

70%. Ο χρηματοοικονομικός σύμβουλος του ταμείου προτείνει αμοιβαία κεφάλαια, ο κανονισμός των οποίων διευκολύνει την επίτευξη αυτού του στόχου και εισηγείται την ανακατανομή των επενδύσεων του ταμείου σε κατηγορίες αμοιβαίων κεφαλαίων, όταν αυτό απαιτείται. Την ευθύνη πάντως για την επίτευξη του στόχου φέρουν τα διοικητικά συμβούλια των ΔΟΑΦ. Το όργανο εποπτείας, αφού λάβει υπόψη του την άποψη του διοικητικού συμβουλίου του δημόσιου οργανισμού ή ασφαλιστικού ταμείου και τη σχετική αιτιολογημένη γνώμη του χρηματοοικονομικού συμβούλου, μπορεί να μεταβάλλει το ποσοστό αυτό για το συγκεκριμένο δημόσιο οργανισμό ή ασφαλιστικό ταμείο, εντός πάντως των ανωτέρω ορίων.

5.5 Ο χρηματοοικονομικός σύμβουλος προτείνει αμοιβαία κεφάλαια, έχοντας ως κριτήριο και το αν ο κανονισμός τους ελαχιστοποιεί το συναλλαγματικό κίνδυνο που αναλαμβάνεται. Εφόσον οι υποχρεώσεις των ΔΟΑΦ είναι σχεδόν αποκλειστικά δραχμικές, έπεται ότι οι δυνατότητες επένδυσης στο εξωτερικό είναι ιδιαίτερα περιορισμένες.

5.6 Το δικαίωμα ψήφου των μετοχών των τραπεζών Εθνικής, Εμπορικής και Μακεδονίας-Θράκης τις οποίες εισφέρουν οι ΔΟΑΦ σε αμοιβαία κεφάλαια ασκείται από τη διοίκηση του δημόσιου οργανισμού ή ασφαλιστικού ταμείου.

5.7 Θα υπάρχει συνεχής αξιολόγηση της διαχείρισης των ΑΕΔΑΚ και γι αυτό το λόγο θα υποβάλλονται σε τακτά χρονικά διαστήματα εκθέσεις από τις ΑΕΔΑΚ προς τις διοικήσεις των ΔΟΑΦ. Επί των εκθέσεων αυτών θα εκφέρει γνώμη ο χρηματοοικονομικός σύμβουλος. Οι εκθέσεις των ΑΕΔΑΚ, μαζί με τη γνώμη του συμβούλου και τυχόν παρατηρήσεις του διοικητικού συμβουλίου, υποβάλλονται στο εποπτικό όργανο που με τη σειρά του αξιολογεί τη διαχείριση των διαθεσίμων και κοινοποιεί τη γνώμη του στη διοίκηση του δημόσιου οργανισμού ή ασφαλιστικού ταμείου.

5.8 Οι ΔΟΑΦ μπορούν να επενδύουν σε ένα μόνο αμοιβαίο κεφάλαιο ανά κατηγορία αμοιβαίων κεφαλαίων, ώστε να διευκολύνεται η επικοινωνία μεταξύ χρηματοοικονομικού συμβούλου και ΑΕΔΑΚ, καθώς και για να μη διασπάται η ευθύνη των διαχειριστών. Όμως, περισσότεροι του ενός ΔΟΑΦ θα μπορούν να επενδύουν στο ίδιο αμοιβαίο κεφάλαιο, ώστε να συγκεντρώνεται μία κρίσιμη μάζα ενεργητικού που να επιτρέπει την ορθολογική διαχείρισή του.

6 Επιστημάνσεις

6.1 Οι επιχορηγήσεις του δημοσίου σε ΔΟΑΦ που δεν αντιμετωπίζουν άμεσο ταμειακό πρόβλημα θα μπορούν να δίδονται με τη μορφή μακροχρόνιων ομολόγων, ελεύθερα διαπραγματεύσιμων.

- 6.2 Η σημαντική ακίνητη περιουσία των ΔΟΑΦ, η οποία σήμερα παράγει χαμηλές αποδόσεις, θα πρέπει το συντομότερο να υπαχθεί σε ένα θεσμικό πλαίσιο που να επιτρέπει την αξιοποίησή της.
- 6.3 Ευχή εκφράζεται για το συντονισμό των αρμοδίων υπηρεσιών του Υπουργείου Εμπορίου και της Γ.Γ. Κοινωνικών Ασφαλίσεων που έχουν αρμοδιότητα για τον έλεγχο των αναλογιστικών μελετών ΔΟΑΦ και ασφαλιστικών εταιρειών. Ειδικότερα θα πρέπει να επιδιωχθεί ο υπολογισμός του δημοσιονομικού και γενικότερα οικονομικού κόστους νομοθετημάτων που άπτονται της κοινωνικής ασφάλισης με τη συνεργασία των ανωτέρω διευθύνσεων με το λογιστήριο του κράτους.
- 6.4 Υπάρχει ανάγκη δημιουργίας ενός σώματος ορκωτών αναλογιστών, κατ' αναλογία προς το Σώμα Ορκωτών Λογιστών.
- 6.5 Αναλογιστικές μελέτες θα πρέπει να υποχρεωθούν να καταρτίζουν τα πάσης φύσεως νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων που χορηγούν παροχές ασφαλιστικού χαρακτήρα χωρίς να έχουν άδεια ασφαλιστικής εταιρείας.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΔΙΑΛΟΓΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Πλάτων Τήνιος

16 Ιουλίου 1997

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

A. ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

1. Πρώτος Κύκλος εργασιών: Ιούλιος 1997- Δεκέμβριος 1997

Εξέταση και πρόταση μέτρων άμεσης στήριξης του Ασφαλιστικού συστήματος: Αλλαγές στην λειτουργία του συστήματος που την καθιστούν πλέον αποδοτική ή τονώνουν την χρηματοδοτική βάση χωρίς να θίγονται ασφαλιστικές προσδοκίες ή προγραμματισμοί ζωής. Έτσι επιτυγχάνονται δύο στόχοι:

1. Εξασφαλίζεται η διεξαγωγή του διαλόγου όσο το δυνατόν μακρύτερα απο ταμειακό άγχος.
2. Ελαχιστοποιούνται κατα το δυνατόν οι επώδυνες αλλαγές που απαιτούν αναπροσαρμογή των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων.

Τα μέτρα που θα εξετασθούν (ιδιαίτερα αυτά που αφορούν στην εισφοροδιαφυγή) θα είναι συμπληρωματικά αυτών που περιέχονται στο υπο κατάθεση νομοσχέδιο του Υπουργείου Εργασίας. Σε περίπτωση που υπάρχει εισήγηση σε συγκεκριμένο θέμα πριν την καταληκτική ημερομηνία μπορεί να προωθείται στην συντονιστική επιτροπή.

2. Δεύτερος κύκλος εργασιών: Ιανουάριος 1998- τέλη 1998

Επέκταση της μελέτης σε θέματα μακροχρόνιας σταθερότητας και ισορροπίας του ασφαλιστικού συστήματος, στο πλαίσιο εναλλακτικών σεναρίων μακροχρόνιας εξέλιξης (δημογραφικό, ανάγκες κοινωνικής πολιτικής, δημοσιονομικές εξελίξεις, αναπτυξιακή πορεία κλπ).

B. ΤΡΟΠΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η επιστημονική επιτροπή είναι ανεξάρτητη και αυτοτελής. Η Κυβέρνηση έχει δηλώσει ότι τα μέλη της επιτροπής προτείνονται μεν αλλά δεν δεσμεύουν τους φορείς που τους προτείνουν. Επόμενο είναι η επιστημονική επιτροπή να κριθεί κυρίως (αν όχι αποκλειστικά) απο την επιστημονική αρτιότητα των μελετών και προτάσεών της. Κύριος ρόλος της η αποσαφήνιση θεμάτων, ο ορισμός προβλημάτων και η διατύπωση εναλλακτικών θέσεων ή λύσεων, η κωδικοποίηση διαφορών. Η συναντίληψη και σύμπλευση απόψεων ελπίζεται να είναι το αποτέλεσμα της επιστημονικής εργασίας. Πάντως, σε κάθε περίπτωση, η επιλογή μεταξύ εναλλακτικών λύσεων (ή αναλύσεων) είναι εργασία πολιτικών οργάνων.

Η επιτροπή θα λειτουργεί βάσει κειμένων - εισηγήσεων. Τις εισηγήσεις θα ετοιμάζουν ομάδες εργασίες που θα σχηματιστούν για τα επι μέρους θέματα. Στις ομάδες εργασίες

είναι δυνατόν να κληθούν να συμμετέχουν και άλλοι ειδικοί¹. Το κείμενο της εισήγησης αποστέλλεται στην συντονιστική επιτροπή από την ολομέλεια της επιστημονικής επιτροπής μετά από συζήτηση. Θα γίνει κάθε προσπάθεια τα κείμενα να είναι διαθέσιμα μερικές ημέρες πριν τις συνεδριάσεις, έτσι ώστε η συζήτηση να γίνεται επί κειμένων.

Τυχόν διαφωνίες μπορούν να αντανακλώνται σε κείμενο-έκθεση ή σχολιασμό μειοψηφίας ή σε αιτιολογημένη διαφωνία σε συγκεκριμένα σημεία που θα συμπεριληφθούν ως υποσημειώσεις ή με άλλο τρόπο.

Στις συνεδριάσεις δεν θα κρατούνται πλήρη πρακτικά, αλλά θα κυκλοφορεί την επόμενη συνεδρίαση επιλεκτική περίληψη ή σημειώσεις (της τάξης των 2-3 σελίδων) των διαμειφθέντων κατά την προηγούμενη συνεδρίαση. Το ίδιο ισχύει και για τις ομάδες εργασίας.

Για λόγους καλύτερης λειτουργίας της επιτροπής είναι σκόπιμο να υπάρχει τριμελής ομάδα επαφής αποτελούμενη από μέλη προερχόμενα από τους 3 εταίρους (Κυβέρνηση, Εργαζόμενοι, Εργοδότες) για υποβοήθηση της διαδικασίας κατάρτισης ημερήσιας διάταξης ή για την αντιμετώπιση επειγόντων θεμάτων.

Τα κείμενα που θα παραχθούν από την επιτροπή θα γίνει προσπάθεια να δημοσιευθούν, έτσι ώστε να μπορούν να δημιουργήσουν την βάση ευρύτερων συναινέσεων ή προβληματισμών στην κοινωνία. Τα κείμενα θα εκδοθούν με ευθύνη της επιτροπής, αν και η "πατρότητα" (ή μητρότητα) συγκεκριμένων αναλύσεων θα σηματοδοτείται όπου αυτό είναι δυνατόν. Τα κείμενα θα πρέπει να είναι κατά το δυνατόν άρτια επιστημονικά. Όμως θα πρέπει να καταβληθεί κάθε προσπάθεια έτσι ώστε να είναι προσιτά στον μη ειδικό. (Ομοίως: ύπαρξη περιλήψεων, χρήση επεξηγηματικών διαγραμμάτων, φακέλλων ενημέρωσης).

Η επιτροπή μπορεί να διοργανώνει ημερίδες, σεμινάρια ή συζητήσεις στρογγυλής τραπέζης. Σε αυτά θα συζητούνται θέματα που έχουν σχέση με το αντικείμενο της επιτροπής. Επίσης η επιτροπή θα μπορεί να έχει συνεργασίες με ερευνητικά ιδρύματα, διεθνείς οργανισμούς, πανεπιστήμια ή κυβερνητικούς φορείς της Ελλάδας ή του εξωτερικού για θέματα της αρμοδιότητάς της. Κατά καιρούς η επιτροπή θα συναντάται για εντατικά δι ή τρι-ήμερα εργασίας εκτός Αθηνών.

Η επιτροπή δεν θα έχει άμεσες σχέσεις με τον Τύπο. Στον Τύπο θα ομιλεί η Συντονιστική Επιτροπή της Ολομέλειας, η οποία πιθανότατα θα αποκτήσει Γραφείο Τύπου.² Ομοίως υπομνήματα φορέων ή πολιτών θα κατατίθενται στην Συντονιστική Επιτροπή. Η συντονιστική επιτροπή θα προωθεί όσα θεωρεί σκόπιμο στην επιστημονική γραμματεία.

¹Το σημείο αυτό έχει ιδιαίτερη εφαρμογή στους ερευνητικούς φορείς, η συμμετοχή των οποίων έχει την έννοια ότι εκπροσωπεί το σύνολο του ερευνητικού δυναμικού.

²Η επιτροπή όμως θα μπορεί να προετοιμάζει φακέλλους ενημέρωσης για χρήση από τον Τύπο.

Στην απόφαση συγκρότησης της επιτροπής πρέπει να προβλέπεται ρητά η υποχρέωση όλων των υπηρεσιών του Δημοσίου, των φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, ερευνητικών φορέων να παρέχουν στην Επιτροπή την οποιαδήποτε τεκμηρίωση, στατιστική επεξεργασία, δημοσίευση, μελέτη ή γενικότερα πληροφορία σχετική με το αντικείμενο της Επιτροπής κατόπιν αιτήματος του προέδρου της επιτροπής.

Θα γίνει προσπάθεια η επιτροπή και τυχόν υποεπιτροπές να συναντώνται σε συγκεκριμένες ημέρες της εβδομάδας (Τετάρτη-Πέμπτη;;), αν και όχι απαραίτητα *κάθε εβδομάδα*. Οι συνεδριάσεις θα αρχίζουν στις 1300 και θα διαρκούν περι τις 2-3 ώρες. Ως γενικός κανών, τα μέλη της επιτροπής θα πρέπει να υπολογίζουν ότι εργασία σχετιζόμενη με την επιτροπή θα απορροφά, κατα μέσον όρον, περι τις 2 ημέρες την εβδομάδα για το σύνολο του 18μήνου της ύπαρξής της.

Γ. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Η λειτουργία της επιτροπής θέτει ορισμένα διοικητικά θέματα. Θα γίνει προσπάθεια αυτά να αντιμετωπισθούν σύντομα έτσι ώστε να υπάρχουν λύσεις τον Σεπτέμβριο. Απαιτούνται:

1. Χώρος συνεδριάσεων της ολομέλειας και των επι μέρους ομάδων.
2. Γραμματειακή υποστήριξη: 2 άτομα, γνώστες και καλοί χειριστές κειμενογράφων, spreadsheet, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο. Γνώσεις ξένης γλώσσας.
3. Δύο-Τρία γραφεία.
4. 2-3 κομπιούτερ. Pentium, CD-ROM, Σύνδεση με Ιντερνετ, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο. Εκτυπωτές, φαξ
5. Επιστημονική υποστήριξη: 2 - 3 Επιστημονικοί βοηθοί (1 νομικός, 2 οικονομολόγοι).
6. Χωρος για δημιουργία βιβλιοθήκης.
7. Κονδύλια που να καλύπτουν: αγορά βιβλίων, λογισμικού, 2ήμερα εργασίας, πιθανά ταξίδια στο εξωτερικό, κλπ.
8. Δυνατότητα ανάθεσης της οργάνωσης συνεδρίων, εκδοτικής δραστηριότητας.
9. Δυνατότητες ανάθεσης ειδικών μελετών
10. Αποζημίωση μελών.

Η αρχική σκέψη ήταν η γραμματειακή και γενικότερα διοικητική στήριξη να παρέχεται απο όργανο στο οποίο συμμετέχουν οι κοινωνικοί εταίροι. Αυτό θα εξασφάλιζε ευελιξία, θα εξοικονομούσε ανθρώπινους πόρους της επιτροπής και θα σηματοδοτούσε την ανάμειξη των κοινωνικών εταίρων. Στην επιτροπή κοινωνικού διαλόγου για την Ανάπτυξη Απασχόληση τον ρόλο αυτόν παίζει το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας.

Η ιδέα να αξιοποιηθούν οι υπηρεσίες και εγκαταστάσεις της ΟΚΕ δεν ευδοκίμησε. Έτσι και μέχρι να επιλυθούν τα διοικητικά προβλήματα η επιτροπή θα φιλοξενείται απο την Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων, οι υπηρεσίες της οποίας θα την εξυπηρετούν.

Οι δαπάνες έχει δηλωθεί ότι θα βαρύνουν τον Λογαριασμό Βελτίωσης Κοινωνικής Ασφάλισης. Ο οικονομικός προϋπολογισμός των εργασιών της επιτροπής, ο ορισμός υπολόγου κλπ είναι θέματα που πρέπει συνεπώς να αντιμετωπισθούν ως τον Σεπτέμβριο.

Θεματολογία πρώτου κύκλου

ΑΜΕΣΑ ΜΕΤΡΑ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Τα παρακάτω θέματα αποτελούν τον πυρήνα των μέτρων άμεσης στήριξης. Η επεξεργασία τους επομένως θα πρέπει να έχει τελειώσει ως τον Δεκέμβριο του 1997. Ο όγκος εργασίας που αυτό συνεπάγεται συνηγορεί στην άμεση έναρξη της διαδικασίας εξέτασης αυτών των θεμάτων για να είναι εφικτή η προθεσμία αυτή.

Στα θέματα αυτά μπορούν να προστεθούν και άλλα από την συντονιστική επιτροπή. Η επιστημονική επιτροπή θα αποφασίσει πως θα εντάξει την γνωμοδότηση στα θέματα αυτά στον προγραμματισμό των εργασιών της.

Σημειώνεται ότι αντικείμενο της επιτροπής είναι το σύνολο των φορέων που παρέχουν ασφαλιστική προστασία. Αυτό συμπεριλαμβάνει το Δημόσιο, το ΝΑΤ, και όλους τους φορείς και κλάδους κύριας, επικουρικής ασφάλισης, πρόνοιας και ασθένειας. Η αναφορά συγκεκριμένων θεμάτων μέσα σε κάθε ενότητα είναι ενδεικτική και δεν θα πρέπει να δεσμεύει αυτούς που θα χειριστούν το κάθε θέμα.

1. Εισφοροδιαφυγή

Η ύπαρξη εκτεταμένης εισφοροδιαφυγής αποτελεί μόνιμη αφαίμαξη του ασφαλιστικού συστήματος. Η συγκέντρωση πόρων που τώρα εισφοροδιαφεύγουν θα αποτρέψει την λήψη πολλών επώδυνων μέτρων αργότερα. Εξάλλου, η σύλληψη της εισφοροδιαφυγής είναι εξίσου σημαντικό θέμα με την είσπραξη άλλων φόρων για την επίτευξη των μακροοικονομικών στόχων. Με δεδομένο ότι η κρίση για ένταξη στην ΟΝΕ αφορά την λεγόμενη "Γενική Κυβέρνηση", δηλαδή Κράτος+ Ασφαλιστικά ταμεία, η είσπραξη μιας δραχμής από ένα ταμείο ασφάλισης είναι ακριβώς ισοδύναμη με την είσπραξη μιας δραχμής από τον ΦΠΑ.

Επι μέρους ζητήματα:

- Ελαστικότητες εισφορών ανα ταμείο. Είναι χαμηλότερες από ό,τι για τους άμεσους φόρους; Διαφοροποιήσεις ανα ταμείο / είδος ασφάλισης.
- Εκτιμήσεις πιθανού ύψους εισφοροδιαφυγής. Εναλλακτικοί τρόποι μέτρησης. Διαφοροποιήσεις. Κλάδοι παραγωγής.
- Κοινωνιολογία της εισφοροδιαφυγής στον ιδιωτικό τομέα. Καλλιέργεια ασφαλιστικής συνείδησης. Κίνητρα για εισφοροδιαφυγή.
- Οικονομικές συνέπειες της πάταξης της εισφοροδιαφυγής στις ΜΜΕ και αλλού.
- Διαφορά βεβαίωσης / είσπραξης εισφορών
- Νομική αντιμετώπιση: Κυρώσεις κλπ. Σύγκριση με αντιμετώπιση φοροδιαφυγής από τις ΔΟΥ. Διαφορές ανα ταμείο.
- Υπαρξη και δικαιολογία εισφοροαπαλλαγών.
- Ρυθμίσεις χρεών. Ρόλος και λειτουργία επιτροπής αναστολών.
- Επέκταση μέτρων που εφαρμόζονται στο δημόσιο.
- Μηχανοργάνωση: πιθανότητα διασταυρώσεων. Ρόλος ΑΜΚΑ.
- Ξένο εργατικό δυναμικό
- Εκσυγχρονισμός μηχανισμών βεβαίωσης / είσπραξης. Δυνατότητες σύμπραξης ταμείων (ιδίως κυρίων- επικουρικών).
- Αντικειμενικά συστήματα (π.χ. οικοδομή). Αξιολόγηση. Πιθανότητες επέκτασης.

2. Αξιοποίηση περιουσίας

A. Κινητή. Η περιορισμένη συμμετοχή των ταμείων στην άνοδο του Χρηματιστηρίου των τελευταίων μηνών τα στέρησε απο πολλά δισεκατομμύρια δρχ. πρόσθετα έσοδα. Ζητείται ένα σύστημα που εξασφαλίζει ανεκτά για ταμεία ασφάλισης επίπεδα επενδυτικού κινδύνου και ταυτόχρονα υπερνικά την όποια δικαιολογημένη επιφυλακτικότητα των διοικήσεων σε τοποθετήσεις. Σημαντικό θέμα είναι η παροχή τεχνογνωσίας σε χρηματοοικονομικά θέματα στα ταμεία έτσι ώστε να διευκολυνθεί η διαχείριση της περιουσίας.

B. Ακίνητη. Καταγραφή. Νομικό καθεστώς νομής. Εντοπισμός νομικών, οργανωτικών, οικονομικών, πολεοδομικών και επιχειρησιακών προβλημάτων στην αξιοποίηση της περιουσίας.

Γ. Επιμέρους θέματα. Η καταγραφή διαφόρων δοσοληψιών και τοποθετήσεων για την εξέταση της διαφοράς μεταξύ οικονομικού αποτελέσματος σε δημοσιονομική και σε ταμειακή βάση ("άσπρη τρύπα"). Εφαρμογή λογιστικών κανόνων. Ρόλος αναλογιστικών μελετών στην διαχείριση της περιουσίας και στην βέλτιστη χρονική δομή του ενεργητικού των ταμείων. Τα ασφαλιστικά ταμεία και το ιδιοκτησιακό των τραπεζών. Δοσοληψίες ταμείων με τράπεζες (είσπραξη εισφορών - διαχείριση διαθεσίμων). Δυνατότητες εξοικονομήσεων πόρων.

3. Σχέσεις με τον πολίτη

- Δοσοληψίες με τον πολίτη. Εφαρμογή του θεσμού του συνηγόρου του πολίτη.
- Δείκτες επιπέδου εξυπηρέτησης ανα ταμείο (π.χ. χρόνος απαιτούμενος για την έκδοση πιστοποιητικού, σύνταξης κλπ) . Διαδικασίες παρακολούθησης δεικτών.
- Ενημέρωση για διαδικασίες/ νομικό καθεστώς.
- Κόστος συμμόρφωσης επιχειρήσεων στην ασφαλιστική νομοθεσία (δέσμευση λογιστηρίων, ασφαλιστική ενημερότητα, προβλήματα απο την ύπαρξη πολλών ταμείων). Διαφοροποιήσεις ανα κλάδο παραγωγής.
- Θέματα διοίκησης ταμείων

4. Διοικητική απλούστευση

Επιμέρους θέματα:

- Πιλοτικές μελέτες απλούστευσης διαδικασιών. Επιτάχυνση της λήψης αποφάσεων.
- Ρόλος μηχανογράφησης.
- Ενιαίο λογιστικό σχέδιο ασφαλιστικών οργανισμών. Συγκρισιμότητα στοιχείων. Λογιστική παρακολούθηση ταμείων. Προϋπολογισμός και εκτέλεση.
- Διοικητικό κόστος. Διαχρονική εξέλιξη. Πως εξηγούνται οι διαφοροποιήσεις.
- ΑΜΚΑ. Πως γενικεύεται η χρήση. Πρώτες εφαρμογές.
- Θέματα προσωπικού. Ανάγκες / ειδικότητες / κατανομή.
- Ρόλος αναλογιστικών μελετών. Χρήση αναλογιστικών υπολογισμών απο την κυβέρνηση.
- Προμήθειες και διαχείριση αποθεμάτων.
- Δυνατότητα αγοράς υπηρεσιών απο ταμεία είτε απο ένα στο άλλο είτε απο την αγορά. Συνεννοήσεις ταμείων για κοινούς διαγωνισμούς κλπ.

5. Καταγραφή παροχών ταμείων

Τα ταμεία εκτός των συνήθων ασφαλιστικών κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία...) καλύπτουν και πολλές άλλες παροχές ή υπηρεσίες στους ασφαλισμένους, μερικές εκ των οποίων χρηματοδοτούνται ξεχωριστά ενώ άλλες χρηματοδοτούνται από άλλους λογαριασμούς. Απαιτείται ο υπολογισμός του κόστους των μη ανταποδοτικών παροχών και εκτίμηση της πιθανής εξέλιξής του.

Διαχωρισμός ασφάλισης από την πρόνοια. Πρόνοιακός ρόλος ταμείων. Κοινωνική αλληλεγγύη.

6. Κλάδοι υγείας ταμείων

Ο αντίστοιχος διαχωρισμός μεταξύ μέτρων άμεσης στήριξης και απόδοσης και μακροχρόνιου προγραμματισμού θα ισχύσει και για την ανάμειξη των ταμείων σε θέματα υγείας. Θέματα πρώτου κύκλου:

- Εντοπισμός και επεξήγηση διαφοροποιήσεων στις κάλυψη και δαπάνες υγείας. Αποτελεσματικότητα.
- Διαφορές στην κάλυψη υγείας ανά ταμείο τόσο ανά είδος δαπάνης όσο και κατά κατηγορία δικαιούχου.
- Τρόπος παροχής υπηρεσιών (κυρίως πρωτοβάθμιας) υγείας από ασφαλιστικούς οργανισμούς.
- Δοσοληψίες μεταξύ ταμείων και μεταξύ ταμείων και προμηθευτών υγείας. Λογιστική απεικόνιση. Μηχανοργάνωση. Έλεγχος δαπανών.
- Δυνατότητες συμπράξεων ή συνεργασιών μεταξύ ασφαλιστικών ταμείων.

7. Προετοιμασία δεύτερου κύκλου διαλόγου

Ο δεύτερος κύκλος συζήτησης που θα εξετάσει την μακροχρόνια ισορροπία του συστήματος απαιτεί την ύπαρξη πολύ μεγαλύτερου όγκου στοιχείων, επεξεργασιών από ό,τι ο πρώτος. Είναι σκόπιμο να εντοπισθούν από τώρα οι ελλείψεις ή απαιτήσεις σε στοιχεία ή υποστηρικτικό υλικό, έτσι ώστε να υπάρχει δυνατότητα να ζητηθούν και να είναι διαθέσιμα τον Ιανουάριο.



ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

Α.Π.: 51

Αθήνα, 12 Μαρτίου, 1998

Προς την:
Επιστημονική Επιτροπή
Διαλόγου για την Κοινωνική Ασφάλιση
Γ.Γ.Κ.Α.
Σταδίου 29 - Αθήνα

Υπόψη Συντονιστή κ. Π. Τήνιου

Θέμα: "Αξιοποίηση της κινητής περιουσίας των ταμείων"

Με στόχο την ακόμη πιο ξεκάθαρη εικόνα της επικρατούσας κατάστασης στο καθεστώς διαχείρισης, έγιναν ορισμένες μικρές αλλαγές στο κείμενο του σημειώματός μας της 26 Νοεμβρίου 1997, σχετικά με το "καθεστώς διαχείρισης διαθεσίμων κεφαλαίων Δημοσίων Οργανισμών".

Σας διαβιβάζουμε διορθωμένο αντίγραφο του ανωτέρω σημειώματός μας, για να επισυναφθεί (μαζί με το παράρτημά του που αφορά το Κοινό Κεφάλαιο Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου & Ασφαλιστικών Φορέων που είναι συνημμένο στο αρχικό σημείωμα) ως παράρτημα Β στο τελικό πόρισμα για την αξιοποίηση της κινητής περιουσίας των ταμείων. Επισημαίνεται ότι οι αλλαγές που έγιναν βρίσκονται στην τελευταία παράγραφο της 5ης σελίδος και στην πρώτη παράγραφο της 6ης του νέου αντιγράφου.

Ν. Αλεξόπουλος

Διευθυντής

Διεύθυνση Εργασιών Δημοσίου

Συν.: 1 (σελ.6)

Αθήνα, 26 Νοεμβρίου 1997

**ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΔΙΑΘΕΣΙΜΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**

Ως διαθέσιμα κεφάλαια των Δημοσίων Οργανισμών (Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Ασφαλιστικά Ταμεία Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου) που κατατίθενται στην Τράπεζα της Ελλάδος προκειμένου να επενδυθούν από αυτήν σε τίτλους του Ελληνικού Δημοσίου, νοούνται τα πλεονάσματα της ταμιακής διαχείρισης που δεν επενδύονται άμεσα από τους ίδιους τους φορείς στις μορφές επενδύσεων που η υφιστάμενη νομοθεσία επιτρέπει.

Το καθεστώς διαχείρισης των κατά τα παραπάνω διαθέσιμων κεφαλαίων χαρακτηρίζεται σήμερα ελεύθερο με μόνη την υποχρέωση των Δημοσίων Οργανισμών να κατευθύνουν την επενδυτική τους πολιτική στις επιτρεπόμενες μορφές επενδύσεων των οποίων η ποσοστιαία διάρθρωση ρυθμίζεται από την ελληνική νομοθεσία. Οι νομοθετικές αυτές ρυθμίσεις αποσκοπούν κυρίως στον περιορισμό των κινδύνων από τη διαχείριση του ενεργητικού των Δημοσίων Οργανισμών.

Στην πράξη έχει γίνει παρανόηση της πραγματικής έννοιας των διατάξεων των τελευταίων κυρίως νόμων (Ν. 2216/1994 και Ν. 2469/1997), οι οποίοι ουσιαστικά, όχι μόνο επιβεβαιώνουν το απελευθερωμένο καθεστώς διαχείρισης των διαθέσιμων κεφαλαίων αλλά θέτουν και τις βάσεις για τη μεγιστοποίηση των αποδόσεων, που απολαμβάνουν οι Δημόσιοι Οργανισμοί (Δ.Ο.), από τη διαχείριση των διαθέσιμων κεφαλαίων τους που ενεργεί για λογαριασμό τους η Τράπεζα της Ελλάδος. Η επιβαλλόμενη υποχρέωση της κατάθεσης στην Τράπεζα της Ελλάδος των μη επενδυομένων, εκ μέρους των Δ.Ο. διαθέσιμων κεφαλαίων τους, δεν αποτελεί προσπάθεια δέσμευσης. Αντίθετα, με τις νέες ρυθμίσεις αποσκοπείται η προστασία των αποθεματικών των Δ.Ο. από την αθέλητη αδρανοποίηση ή τη διατήρησή τους σε λογαριασμούς ταμιακής διαχείρισης που σε πολλές περιπτώσεις δεν αποδίδουν τόκο ή, όπου αποδίδουν, οι αποδόσεις τους χαρακτηρίζονται πολύ χαμηλές.

Επισημαίνεται ότι, οι Δ.Ο. είναι ελεύθεροι σήμερα να επενδύουν τα διαθέσιμά τους (με πρωτοβουλία τους ή με την υπόδειξη ειδικών συμβούλων που μπορούν να προσλάβουν σύμφωνα με το νόμο) στις παρακάτω μορφές επενδύσεων:

1. σε τίτλους του Δημοσίου, ανεξαρτήτως της διάρκειας της επένδυσης και του ποσοστού που οι συγκεκριμένες επενδύσεις αντιπροσωπεύουν επί του συνόλου των διαθεσίμων κεφαλαίων,
2. σε ομόλογα Τραπεζών που λειτουργούν νόμιμα στην Ελλάδα ανεξαρτήτως της διάρκειας της επένδυσης και του ποσοστού που οι συγκεκριμένες επενδύσεις αντιπροσωπεύουν επί του συνόλου των διαθεσίμων κεφαλαίων,
3. σε ακίνητα και κινητές αξίες και μέχρι ποσοστού 20% του συνολικού ενεργητικού τους (8% σε ακίνητα και 12% σε μετοχές ανώνυμων εταιριών εισηγμένων στο Χρηματιστήριο αξιών και τίτλους ομολογιακών δανείων).

Ειδικότερα, οι Δ.Ο. που έχουν το χαρακτήρα Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης, μπορούν, πέρα των παραπάνω επενδυτικών επιλογών, να συγκροτούν, μεμονωμένα ή και ομαδικά, αμοιβαία κεφάλαια και να συστήνουν Ανώνυμες Εταιρίες Διαχείρισης Αμοιβαίων Κεφαλαίων (ΑΕΔΑΚ) ή να αναθέτουν σε ήδη υπάρχουσες ΑΕΔΑΚ τη διαχείριση των συγκροτούμενων, εκ μέρους των, αμοιβαίων κεφαλαίων. Στα αμοιβαία αυτά κεφάλαια μπορούν να συνεισφερθούν όχι μόνο τα ρευστά διαθέσιμα των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, αλλά και οι κινητές αξίες που έχουν στην κατοχή τους (πλην των μετοχών των Τραπεζών).

Το νομοθετικό πλαίσιο διαχείρισης των διαθεσίμων κεφαλαίων ολοκληρώνεται με μία ακόμη διαζευκτική ευχέρεια που παρέχεται σε όλους τους Δημόσιους Οργανισμούς που δεν διαθέτουν την αναγκαία υποδομή ή δεν επιθυμούν να αναλάβουν σχετική επενδυτική πρωτοβουλία. Η ευχέρεια αυτή συνίσταται στην κατάθεση των διαθεσίμων κεφαλαίων τους στην Τράπεζα της Ελλάδος, προκειμένου η τελευταία να τα επενδύσει για λογαριασμό τους, μέσω του συγκροτηθέντος για το σκοπό αυτό κοινού κεφαλαίου (Κ.Κ.Ν.Π.Δ.Δ και Α.Φ.) σε τίτλους της επιλογής της, στα πλαίσια της ενεργού διαχείρισης που αυτή ασκεί. (Βλέπε και συνημμένο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ)

Σαφή απόδειξη του μη υποχρεωτικού χαρακτήρα της διαχείρισης των διαθεσίμων κεφαλαίων από την Τράπεζα της Ελλάδος είναι η ευχέρεια που έχουν οι Δ. Ο. να αναλάβουν οποτεδήποτε το θελήσουν τα διαχειριζόμενα από την Τράπεζα της Ελλάδος κεφάλαιά τους, ανεξάρτητα από το ύψος του ποσού και χωρίς ουσιαστικά προειδοποίηση προκειμένου να τα τοποθετήσουν με δική τους πρωτοβουλία σε οποιαδήποτε από τις επιτρεπόμενες μορφές επένδυσης, εφόσον οι Δ.Ο. κρίνουν ότι από τις νέες αυτές επενδύσεις θα καρπωθούν ακόμη μεγαλύτερες αποδόσεις.

Είναι ευνόητο ότι, προκειμένου να εξασφαλισθεί από την Τράπεζα της Ελλάδος η καλύτερη δυνατή διαχείριση των κεφαλαίων των Δ.Ο που κατατίθενται σε αυτήν και προκειμένου να παρέχεται η ευχέρεια στους Δ.Ο. να αναλαμβάνουν τα διαθέσιμά τους ελεύθερα, χωρίς, ουσιαστικά, προειδοποίηση, χωρίς κόστος και χωρίς κλυδωνισμούς των τιμών των τίτλων στη δευτερογενή αγορά, επελέγη η λύση της ενιαίας διαχείρισης των κατατεθειμένων στην Τράπεζα της Ελλάδος διαθεσίμων κεφαλαίων.

Με τη διαχείριση του κοινού κεφαλαίου παρέχεται η ευχέρεια επενδύσεων και σε τίτλους μακροπρόθεσμης διάρκειας, με συνέπεια να καθίσταται η διαχείριση πιο αποτελεσματική δεδομένου ότι αξιοποιούνται σε μεγαλύτερο βαθμό οι επικρατούσες στην αγορά συνθήκες. Ταυτόχρονα, ο μεγάλος αριθμός των συμμετεχόντων στο κοινό κεφάλαιο εξομαλύνει τις αρνητικές επιδράσεις στην αποδοτικότητα των διαχειριζόμενων κεφαλαίων, απο ενδεχόμενες ταμιακές εκροές (κάλυψη έκτακτων ταμιακών αναγκών των Δ.Ο., ανάληψη καταθέσεων από το κοινό κεφάλαιο για τοποθέτηση τους σε άλλες κατηγορίες επενδύσεων, χρονική ασυνέπεια αναμενόμενων εκροών και προγραμματισθέντων εισροών από προϊόν εξόφλησης λήγοντος χαρτοφυλακίου τίτλων κ.λπ.). Είναι δε αυτονόητο ότι, κάτω από κανονικές συνθήκες, ανάλογες ταμιακές εκροές έπρεπε να καλύπτονται είτε από επαρκή υπόλοιπα ταμιακών διαθεσίμων, είτε από ταυτόχρονη ρευστοποίηση υφιστάμενου χαρτοφυλακίου στη δευτερογενή αγορά.

Παρόμοιες όμως ρευστοποιήσεις τίτλων στη δευτερογενή αγορά αποφεύγονται σήμερα, δεδομένου ότι τον κύριο εξισορροπητικό ρόλο στις περιπτώσεις περιοδικών αναλήψεων των διαθεσίμων κεφαλαίων από τους Δημόσιους Οργανισμούς, έχουν οι υφιστάμενες σήμερα στην Τράπεζα της Ελλάδος καταθέσεις ταμιακής διαχείρισης των Δημοσίων Οργανισμών. Μεγάλο μέρος των καταθέσεων αυτών χρησιμοποιείται σήμερα (με αντίστοιχο όφελος των δικαιούχων των σχετικών λογαριασμών) για την αναπλήρωση των εκροών από τους λογαριασμούς των διαθεσίμων κεφαλαίων. Οι αποδόσεις που αντιστοιχούν στα χρησιμοποιηθέντα κεφάλαια ταμιακής διαχείρισης κατανέμονται, με αντικειμενικό τρόπο, στους δικαιούχους των καταθέσεων ταμιακής διαχείρισης.

Τονίζεται ιδιαίτερα ότι, με τη θεσμοθέτηση του κοινού κεφαλαίου (Ν. 2469/67), η Τράπεζα της Ελλάδος απέκτησε μεγαλύτερη ευχέρια όσον αφορά τις επενδυτικές επιλογές της κατά την άσκηση της διαχείρισης των διαθεσίμων κεφαλαίων των Δημοσίων Οργανισμών και ειδικότερα τις διάρκειες των τίτλων του Ελληνικού Δημοσίου στις οποίες μπορεί να κάνει επενδύσεις.

και την δυνατότητα εξοικονόμησης χώρων μέσω απλοποίησης διαδικασιών, την θέσπιση κανόνων για την ροή ατόμων/πληροφοριών στα κτίρια, τα προβλήματα εξυπηρέτησης συγκεκριμένων κατηγοριών ασφαλισμένων (π.χ. εργαζόμενοι, συνταξιούχοι, μητέρες με παιδιά, κλπ). Την μελέτη θα μπορούσε να ακολουθήσει η θέσπιση προτύπων / οδηγιών για την στεγαστική πολιτική των ταμείων.

Εκτιμάται ότι η διαδικασία αυτή θα μπορούσε να αρχίσει εντός του 1998 και να δώσει τα πρώτα χειροπιαστά αποτελέσματα στις αρχές του 1999.

Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί σε **συστεγάσεις και αλληλοεξυπηρετήσεις ταμείων**. Η συστέγηση ταμείων έχει σημαντικά οφέλη για τους ασφαλισμένους, ενώ μπορεί να διευκολύνει την πραγματοποίηση οικονομιών κλίμακος μεταξύ ταμείων και την μείωση του διοικητικού κόστους (π.χ. κοινές υπηρεσίες είσπραξης, ανταλλαγή πληροφοριών).

Σημαντικό ειδικό πρόβλημα αντιμετωπίζουν οι ασφαλισμένοι όταν το ταμείο τους δεν διαθέτει εγκαταστάσεις στον νομό στον οποίο ζούν. Για τον σκοπό αυτό τα ταμεία θα μπορούν να υπογράφουν προγραμματικές συμφωνίες σε κεντρικό επίπεδο για αλληλοεξυπηρέτηση σε νομούς όπου έχει το ένα γραφείο και όχι το άλλο. Στόχος του δικτύου αυτού κανένας ασφαλισμένος να μην χρειάζεται να αφήσει τον νομό του για να εξυπηρετηθεί από το ταμείο του.

Για την διευκόλυνση της διαδικασίας αυτής σημαντικότερο συντονιστικό ρόλο πρέπει να παίξει η ΓΓΚΑ:

- Η βάση δεδομένων που υπάρχει θα δώσει μια πρώτη αποτύπωση των αναγκών.
- Η ΓΓΚΑ πρέπει να ενθαρρύνει την τυποποίηση διαδικασιών μεταξύ ταμείων, ώστε να διευκολυνθεί η αλληλοεξυπηρέτησή τους.
- Πρέπει να καθοριστεί το ύψος της αποζημίωσης που θα δικαιούται ένα ταμείο όταν εξυπηρετεί ασφαλισμένους άλλων ταμείων.
- Οι συμπράξεις αυτές θα μπορούσαν να επεκταθούν και με άλλους οργανισμούς που εποπτεύονται από το Υπουργείο Εργασίας, όπως ο ΟΑΕΔ, ο ΟΕΚ και η Εργατική Εστία.

Περίληψη των προτάσεων για τη διαχείριση των αποθεματικών των Ασφαλιστικών

Οργανισμών και άλλων Δημοσίων Οργανισμών

Η ρύθμιση έχει δύο αντικείμενα, την ενεργό και φερέγγυα διαχείριση των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων αλλά των άλλων δημοσίων οργανισμών που επλέγουν να υπαχθούν στο σύστημα (ΔΟΑΦ - Δημόσιοι Οργανισμοί και Ασφαλιστικοί Φορείς) και τον έλεγχο διάφορων φορέων που αυτή τη στιγμή παρέχουν ασφαλιστικές υπηρεσίες χωρίς τον απαιτούμενο έλεγχο και προστασία των ασφαλιζόμενων. Στόχος η ενεργοποίηση δημοσίων οργανισμών με όρους που διασφαλίζουν υψηλές αποδόσεις, ευελιξία και διαφάνεια. Στην διατύπωση των προτάσεων ελήφθησαν υπόψη η διεθνής εμπειρία και πρακτική, αλλά και ιδιαιτερότητες της Ελληνικής πραγματικότητας.

Πρέπει να θεσπισθεί ένα ενιαίο και συστηματικά καταρτισμένο νομοθετικό πλαίσιο που να προβλέπει την ενεργό διαχείριση των αποθεματικών των ΔΟΑΦ ως δυνατότητα παράλληλα με τη δυνατότητα διαχείρισης από την Τράπεζα της Ελλάδος που προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να καταργηθούν οι διάσπαρτες και συχνά αντιφατικές διατάξεις που ρυθμίζουν το ζήτημα σήμερα..

Θα θεσπισθεί ειδικό όργανο εποπτείας της ενεργούς διαχείρισης των αποθεματικών των οργανισμών. Ο νόμος πρέπει να προβλέπει τη συγκρότηση, τη στελέχωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του νέου οργάνου. Μεταξύ άλλων το όργανο εποπτείας θα συγκεράζει θέματα χρηματοοικονομικά με θέματα κοινωνικοασφαλιστικά.

Οι ΔΟΑΦ θα υποχρεούνται να προσλαμβάνουν χρηματοοικονομικούς συμβούλους, οι οποίοι θα εισηγούνται την πολιτική αξιοποίησης της περιουσίας στο ΔΣ του ταμείου ή οργανισμού. Για την άσκηση της δραστηριότητας του συμβούλου θα προβλέπεται άδεια από το εποπτικό όργανο. Ο νόμος θα προβλέπει τα κριτήρια χορήγησης αδειών σε χρηματοοικονομικούς συμβούλους καθώς και τις ακριβείς αρμοδιότητές τους.

Οι ΔΟΑΦ, με τη βοήθεια των χρηματοοικονομικών συμβούλων, καταρτίζουν ή αναθέτουν αναλογιστικές μελέτες ή σχέδια προβολών χρηματοροών που ενημερώνονται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Ο νόμος πρέπει να κωδικοποιήσει τις

ισχύουσες διατάξεις για την υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικών μελετών λαμβάνοντας υπόψη την ως τώρα εμπειρία και τις ανάγκες του νέου συστήματος.

Οι ΔΟΑΦ, που θα υπαχθούν στο σύστημα ενεργούς διαχείρισης των αποθεματικών, θα υποχρεούνται να επενδύσουν τουλάχιστον το 80% των αποθεματικών τους σε ειδικά αμοιβαία κεφάλαια, μεριδιούχοι των οποίων θα είναι μόνο ΔΟΑΦ. Για τη σύσταση των ειδικών αμοιβαίων κεφαλαίων οι ΑΕΔΑΚ θα λαμβάνουν άδεια από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Ο νόμος θα πρέπει να καθορίζει το πλαίσιο εντός του οποίου θα πρέπει να κινείται η επενδυτική πολιτική των αμοιβαίων αυτών κεφαλαίων.

Ο νόμος θα ορίζει τα της άσκησης του δικαιώματος ψήφου των μετοχών, που θα εισφέρουν οι ΔΟΑΦ στα αμοιβαία κεφάλαια..

Επαγγελματικές οργανώσεις οι οποίες παρέχουν υπηρεσίες που προσομοιάζουν με παροχές κοινωνικής ασφάλισης (εφ' άπαξ) βάσει του άρθρου 4 παρ. 2 ν. 1264/82 ή άλλες ενώσεις προσώπων που παρέχουν ασφαλιστικές ή παρεμφερείς υπηρεσίες χωρίς άδεια ασφαλιστικής εταιρείας υποχρεούνται ή να υπαχθούν στο νέο θεσμικό πλαίσιο, ή να μετακυλήσουν τον ασφαλιστικό κίνδυνο σε νόμιμα λειτουργούσα ασφαλιστική εταιρεία ή τέλος να υπαχθούν στις κείμενες διατάξεις περί διαχείρισης των διαθεσίμων τους από την Τράπεζα της Ελλάδος.

Μέχρι το Μάιο 1997 οι διάρκειες των τίτλων καθορίζονταν με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Λόγω κυρίως της αδυναμίας των Δ.Ο. να προσδιορίσουν τα χρονοδιαγράμματα των ταμιακών αναγκών τους, τα διαθέσιμα κεφάλαια επενδύονταν σε τίτλους Ε.Δ. βραχυπρόθεσμης διάρκειας (αρχικά μόνο έντοκα γραμμάτια 3μηνης διάρκειας και αργότερα έντοκα γραμμάτια 6μηνης και ετήσιας διάρκειας). Οι τίτλοι αυτοί, να μεν πλεονεκτούσαν από πλευράς εξασφάλισης της αναγκαίας ρευστότητας, είχαν όμως μικρότερα επιτόκια από τους βραχυπρόθεσμους τίτλους (ομόλογα όλων των κατηγοριών). Από την έναρξη ισχύος του νέου νόμου η Τράπεζα της Ελλάδος προχώρησε, με βάση σχετικές εκτιμήσεις των προβλεπόμενων διαχρονικών ταμιακών αναγκών των Δημοσίων Οργανισμών, σε υποκατάσταση του μεγαλύτερου μέρους του χαρτοφυλακίου τίτλων βραχυπρόθεσμης διάρκειας (Ε.Γ.Ε.Δ.), σε τίτλους μακροπρόθεσμης διάρκειας (ομόλογα) που έχουν σημαντικά μεγαλύτερα επιτόκια και αποδόσεις.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ολόκληρο το ποσό των προκυπτουσών αποδόσεων από τη διαχείριση του κοινού κεφαλαίου κατανέμεται στους δικαιούχους Δημόσιους Οργανισμούς, οι οποίοι παράλληλα ουδένα κόστος καταβάλλουν κατά την είσοδο ή έξοδο από το κοινό κεφάλαιο. (Βλέπε γενικά περί κοινού κεφαλαίου στο συνημμένο Παράρτημα).

Επιπλέον, λόγω της φερεγγυότητας της Τράπεζας της Ελλάδος, υπάρχει πλήρης εξασφάλιση των κατατεθειμένων σ' αυτήν κεφαλαίων από τυχόν κινδύνους, όπως οι πρόσφατες εξελίξεις στη δευτερογενή αγορά χρεογράφων κλπ.

Η μόνη επιβάρυνση των Δημοσίων Οργανισμών αφορά στην προμήθεια διαχείρισης (ύψους 1,5% επί του επενδεδυμένου κεφαλαίου) που εισπράττει η Τράπεζα της Ελλάδος για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών της που σχετίζονται με τη διαχείριση καθώς και την τήρηση των σχετικών λογαριασμών διαθεσίμων και ταμιακής διαχείρισης.

Είναι αξιοσημείωτο ότι, ακόμη και σε περιόδους που το καθεστώς της επιλογής της ληκτότητας των τίτλων ήταν διοικητικά ελεγχόμενο, οι αποδόσεις που απέδιδε η Τράπεζα της Ελλάδος στους Δημόσιους Οργανισμούς, προσέγγιζαν (και στις περισσότερες περιπτώσεις υπερέβαιναν) σε ετήσια βάση, το μέσο επιτόκιο των εντόκων γραμματίων του Ελληνικού Δημοσίου ετήσιας διάρκειας.

Είναι δε ευνόητο ότι, μετά και την απελευθέρωση των επενδυτικών επιλογών στις διάρκειες τίτλων, η Τράπεζα της Ελλάδος, υποκαθιστώντας το μεγαλύτερο μέρος του βραχυπρόθεσμου χαρτοφυλακίου του κοινού κεφαλαίου, με μακροπρόθεσμους τίτλους θα επιτυγχάνει και στο μέλλον αποδόσεις σημαντικά υψηλότερες από εκείνες των εντόκων γραμματίων ετήσιας διάρκειας και πάντως όχι μικρότερες του μέσου όρου των αποδόσεων που αποκομίζουν οι Δ.Ο. από διαφορετικές επενδυτικές επιλογές τους.

Οι αποδόσεις από το δεύτερο εξάμηνο του 1994 που ξεκίνησε η διαχείριση των κεφαλαίων από την Τ.Ε. ήταν:

Έτος	Εξάμηνο	Αποδόσεις		Μέσα επιτόκια Ε.Γ.Ε.Δ. ετήσιας διάρκειας
		Λογ. Διαθεσίμων Κεφαλαίων	Λογ. Ταμιακής Διαχείρισης	
1994	Β	18,14920700	-	20,00 (*)
1995	Α	16,83940693	5,04472114	16,75
1995	Β	14,67550520	4,36198806	14,25
1996	Α	13,58722211	4,36249268	13,30
1996	Β	12,70919597	4,25625894	12,70
1997	Α	10,61000507(**)	5,02368587	9,53 (**)

(*) Κατά το αρχικό στάδιο διαχείρισης των διαθεσίμων κεφαλαίων από την Τράπεζα της Ελλάδος, το καθεστώς επενδύσεων ήταν διοικητικά ελεγχόμενο και οι επενδύσεις αφορούσαν κυρίως σε Ε.Γ.Ε.Δ. 3μηνιας διάρκειας.

(**) Καθαρό ποσό που προκύπτει μετά τη φορολογία (7,5% ετησίως που επιβλήθηκε στην πρόσοδο των τίτλων του Ε.Δ.

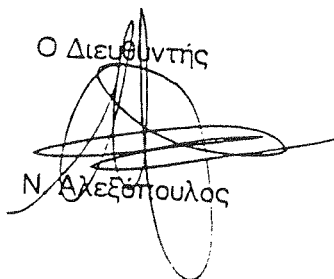
Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι, οι Δ.Ο. έχουν το αποκλειστικό δικαίωμα να επιλέγουν το είδος των επενδύσεων ή τον φορέα που να ασκεί τη διαχείριση, εφόσον θεωρούν ότι με την επιλογή τους αυτή πληρούνται οι τρεις βασικές προϋποθέσεις που αναφέρονται στην ασφάλεια, αποδοτικότητα και σταθερότητα των επενδύσεων.

Κατόπιν των παραπάνω και δεδομένου ότι το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο παρέχει στους Δημόσιους Οργανισμούς και Ασφαλιστικούς Φορείς πλήθος επενδυτικών επιλογών, ιδιαίτερα όσον αφορά τις επενδύσεις σε τίτλους σταθερού εισοδήματος, προτείνεται να μην επιχειρηθεί μία ακόμη νομοθετική ρύθμιση που θα αποσκοπεί σε μία επανατοποθέτηση του υφιστάμενου καθεστώτος διαχείρισης, όταν το υφιστάμενο καθεστώς, όπως έχει προαναφερθεί, δίνει πλήρη ελευθερία διαχείρισης στα Ασφαλιστικά Ταμεία.

Βεβαίως, θα μπορούσε το υφιστάμενο καθεστώς διαχείρισης σε τίτλους σταθερού εισοδήματος να ενσωματωθεί σε ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο θα εμπλουτισθεί με κανόνες επενδυτικής συμπεριφοράς τόσο των Δημοσίων Οργανισμών και Ασφαλιστικών Φορέων που επενδύουν τα διαθέσιμα κεφάλαιά τους με δική τους πρωτοβουλία όσο και των πάσης φύσεως Διαχειριστών της περιουσίας των Ασφαλιστικών Φορέων. Οι κανόνες αυτοί πρέπει να καλύπτουν το σύνολο των επενδυτικών επιλογών κυρίως δε τις επιλογές που αναφέρονται στις επενδύσεις υψηλού, σχετικά, κινδύνου, όπως είναι εκείνες στις οποίες μπορεί να τοποθετηθεί σήμερα το 20% των στοιχείων του ενεργητικού των Δημοσίων Οργανισμών και Ασφαλιστικών Φορέων. Στο νέο αυτό νομοθετικό πλαίσιο μπορεί να περιληφθούν διατάξεις που θα παρέχουν στα διοικητικά συμβούλια και στους διαχειριστές μεγαλύτερη αυτονομία στις επενδυτικές επιλογές, ιδιαίτερα δε στις αγοραπωλησίες μετοχών.

Για την εξασφάλιση της διαφάνειας αλλά και τον προσδιορισμό των πραγματικών αποδόσεων από τις τοποθετήσεις των κεφαλαίων των Δ.Ο., φρονούμε ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη θεσμοθέτηση αυστηρών κανόνων εποπτείας και ελέγχου των φορέων που αναλαμβάνουν τη διαχείριση των κεφαλαίων αυτών, ώστε αφενός να αποφεύγεται η δημιουργία λογιστικών τεχνασμάτων (όπως π.χ. κατά τη ρευστοποίηση τοκομεριδίων) που καλλιεργούν ασφαμένες εντυπώσεις για το πραγματικό ύψος των αποδόσεων και αφετέρου να προστατεύονται οι Δ.Ο. από οικονομικές ατασθαλίες ή λανθασμένες εκτιμήσεις των διαχειριστικών οργάνων, που μπορεί να φθάσουν ακόμα και μέχρι την πτώχευσή τους που συνεπάγεται αδυναμία εκπλήρωσης των οικονομικών υποχρεώσεών τους.

Παράλληλα, κρίνεται απαραίτητο να επιχειρηθεί, από τις αρμόδιες επιτροπές, η κωδικοποίηση των ισχυουσών διατάξεων και η επισήμανση τυχόν ασαφειών ή προβλημάτων που δυσχεραίνουν το έργο της διαχείρισης της περιουσίας των ΔΟΑΦ, έτσι ώστε να προταθούν λύσεις που θα αποσκοπούν στην απλοποίηση των υφιστάμενων διαδικασιών λήψεως αποφάσεων και δεν θα αποθαρρύνουν με την επιβολή γραφειοκρατικών και πολυδάπανων (ιδίως για τα μικρά ασφαλιστικά ταμεία) μηχανισμών που τελικά οδηγούν σε κακή διαχείριση.

Ο Διευθυντής

N. Αλεξόπουλος

Μπασδαβάνος Αναστάσιος
Εκπρόσωπος Π.Ο.Π.Ο.Κ.Π.

Αθήνα 6 Μαρτίου 1998

Προς
Επιστημονική Επιτροπή Διαλόγου
Για την Κοινωνική Ασφάλιση

Σχολιασμός: - Δεύτερου Σχεδίου Πορίσματος Αξιοποίησης **Κινητής**
Περιουσίας των Ασφαλιστικών Ταμείων και
- Πρώτου Σχεδίου Πορίσματος Αξιοποίησης της **Ακίνητης**
Περιουσίας.

Γενική Επισήμανση - Διαπίστωση

Από τις Συνεδριάσεις που πραγματοποίησε η Β ομάδα της Επιστημονικής Επιτροπής διαλόγου, αφού πλέον η Συνεδρίαση της 10/3/98 είναι η τελευταία, διαπιστώθηκε ότι τα Ταμεία δεν έχουν στο βαθμό που θα έπρεπε την αυτοτέλεια και δυνατότητα αξιοποίησης της περιουσίας των και τούτο γιατί οι υπάρχουσες δεσμευτικές και αντιφατικές διατάξεις με πλαίσιο τον Α.Ν. 1611/50 τα καθιστούσαν και τα καθιστούν ανήμπορα.

Έτσι ωρίμασε η ιδέα εξεύρεσης τρόπου μείωσης της κρατικής παρέμβασης και δυνατότητας χάραξης και υλοποίησης νέας επενδυτικής πολιτικής με την κατάρτιση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου που θα εξασφαλίζει τη διαφάνεια, τις υψηλές αποδόσεις αλλά και την ευελιξία, ώστε να αποφεύγονται οι γραφειοκρατικές και χρονοβόρες διαδικασίες που αποτελούν και την τροχοπέδι κάθε προσπάθειας.

Θα πρέπει να επισημάνω και που είναι κοινή διαπίστωση, ότι δεν υπήρξε διάλογος για το διάλογο ούτε οξύτατες αντιπαραθέσεις στις Συνεδριάσεις που έγιναν αλλά γόνιμος διάλογος με τεκμηριωμένες εισηγήσεις προφορικές και έγγραφες που βοήθησαν να εξαχθούν συμπεράσματα και να διαμορφωθούν οι γενικές γραμμές πρότασης αξιοποίησης.

Στην προσπάθεια αυτή επισημαίνεται και το εξάαιρετο του Συντονιστή και Πλάτωνα Τήνιου.

Σχολιασμός των προτάσεων αξιοποίησης της κινητής περιουσίας.

Παράγραφος 1.

Θετική η συνύπαρξη του κοινού κεφαλαίου που διαχειρίζεται η Τράπεζα της Ελλάδος Ν. 2469/97 και θα πρέπει ακόμη να διαχειρίζεται όχι μόνο τα εναπομένοντα διαθέσιμα αλλά τόσο ποσό για έκαστο Ταμείο που είναι εύρωστο και δημιουργήσει αποθεματικά όσο απαιτείται για την κάλυψη των δαπανών του μιας οικονομικής χρήσης, κατ' ανώτατο όριο.

Μέχρι το πλαφόν αυτό θα έχει λόγο η Τράπεζα της Ελλάδος.

Η άποψη της για τοποθέτηση μόνο σε τίτλους σταθερού εισοδήματος δεν μας βρίσκει σύμφωνους. Θα πρέπει τα Ταμεία στα πλαίσια των νόμων της κεφαλαιαγοράς να έχουν τη δυνατότητα να εκμεταλλεύονται τις χρηματιστηριακές ευκαιρίες, αφού πρώτα δημιουργήσουν την κατάλληλη υποδομή.

Θετική η κατάργηση των διάσπαρτων και αντιφατικών διατάξεων και θέσπισης ενιαίου και ευέλικτου νομοθετικού πλαισίου πλην όμως επιστάται η προσοχή, μήπως εν ονόματι και της διαχείρισης από Τράπεζα της Ελλάδος της περιουσίας των Δ.Ο.Α.Φ. μήπως δημιουργηθεί άλλο απόρθητο και δυσκίνητο φρούριο απροσπέλαστο από τα Ταμεία παρόμοιο του Α.Ν.1611/50.

Για παραγράφους από 2 έως 13 που παρουσιάζονται αρκετά προσεγμένα τα διορθωτικά βήματα με τα συμπλεκόμενα αρμόδια όργανα, τους χρηματοοικονομικούς συμβούλους, τα αμοιβαία κεφάλαια και τις ΑΕΔΑΚ που θα τα διαχειρίζονται, κρίνονται όλα αυτά θετικά αλλά πολύ γενικά.

Για το λόγο αυτό έχουμε τη γνώμη ότι θα πρέπει να προχωρήσει η Επιστημονική Ομάδα στο **Δια Ταύτα** και προς την κατεύθυνση αυτή η άποψή μας είναι η εξής:

Η απελευθέρωση της διαχείρισης της περιουσίας των Ασφαλιστικών Ταμείων θα πρέπει να συνδέεται με την διεθνή πρακτική, όπου η ανάθεση γίνεται σε ειδικούς φορείς και αναγνωρισμένους χρηματοοικονομικούς συμβούλους.

Ο νόμος Ν.2076/92 Άρθρο 35 παρ. 1 αναφέρει ότι οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης δύνανται να συστήσουν όλοι μαζί ή κατά ομάδες, ανώνυμες εταιρίες διαχείρισης αμοιβαίων κεφαλαίων, στις οποίες θα συμμετέχει μια νόμιμα λειτουργούσα στην Ελλάδα Τράπεζα.

Πιστεύουμε ότι η διαχείριση διαθεσίμων των ταμείων θα πρέπει να γίνει σε συνδυασμό με μια ήδη υπάρχουσα κατάλληλη υποδομή (ΑΕΔΑΚ), έτσι ώστε η μεταβίβαση και διαχείριση να γίνει γρήγορα και ομαλά. Θα πρέπει να δημιουργηθεί μια ΑΕΔΑΚ ή Αμοιβαία Κεφάλαια, όπου θα συνυπάρχουν στις επενδυτικές επιτροπές, μαζί με τους ειδικούς επενδυτικούς συμβούλους, και στελέχη από τα διάφορα ταμεία.

Η σύσταση ενός μεγάλου φορέα για τη διαχείριση όλων των ταμείων δεν είναι η πιο κατάλληλη λύση, καθώς δημιουργούνται δυσκολίες στην διαχείριση λόγω:

- έλλειψης καλής επικοινωνίας με κάθε ταμείο.
- διαφορετικών επενδυτικών στόχων ανά ταμείο.
- έλλειψης επαφής με τα ταμεία καθώς δεν θα μπορέσουν όλοι οι εκπρόσωποι των ταμείων να συμμετέχουν σε επιτροπές
- δυσκολιών σε ώρες κρίσεως όπου η επικοινωνία και η ευελιξία αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για μία σωστή διαχείριση.

Στα πλαίσια του ανωτέρω νόμου 2076/92 προτείνεται η ίδρυση Εταιρίας Διαχειρίσεως με μετόχους Τράπεζα, νόμιμα λειτουργούσα στην Ελλάδα, και ασφαλιστικούς φορείς, έναν ή περισσότερους, με αντικείμενο αποκλειστικά την συγκρότηση αμοιβαίων κεφαλαίων με την συνεισφορά μέρους της κινητής περιουσίας των ασφαλιστικών φορέων, που θα αποτελέσουν και τους ιδρυτές των αμοιβαίων αυτών κεφαλαίων. Η κίνηση αυτή ωστόσο δεν καθιστά απαγορευτική τη συμμετοχή στα ειδικά αυτά αμοιβαία κεφάλαια άλλων ασφαλιστικών φορέων, μέσω της αγοράς αντίστοιχων μεριδίων αμοιβαίων κεφαλαίων, εφόσον κρίνουν σκόπιμο να το πράξουν. Τα αμοιβαία αυτά κεφάλαια θα καλύπτουν έναν ευρύ χώρο επενδυτικών επιλογών.

Διευκρινίζεται ότι στην ανωτέρω συνεισφορά του μέρους της κινητής περιουσίας νοούνται τα ποσά που απομένουν, μετά την αφαίρεση του πλαφόν για το κινούμενο κεφάλαιο που θα διαχειρίζεται η Τράπεζα της Ελλάδος και κατ' αναλογία 80% για τα αμοιβαία κεφάλαια και 20% για επένδυση σε ακίνητα.

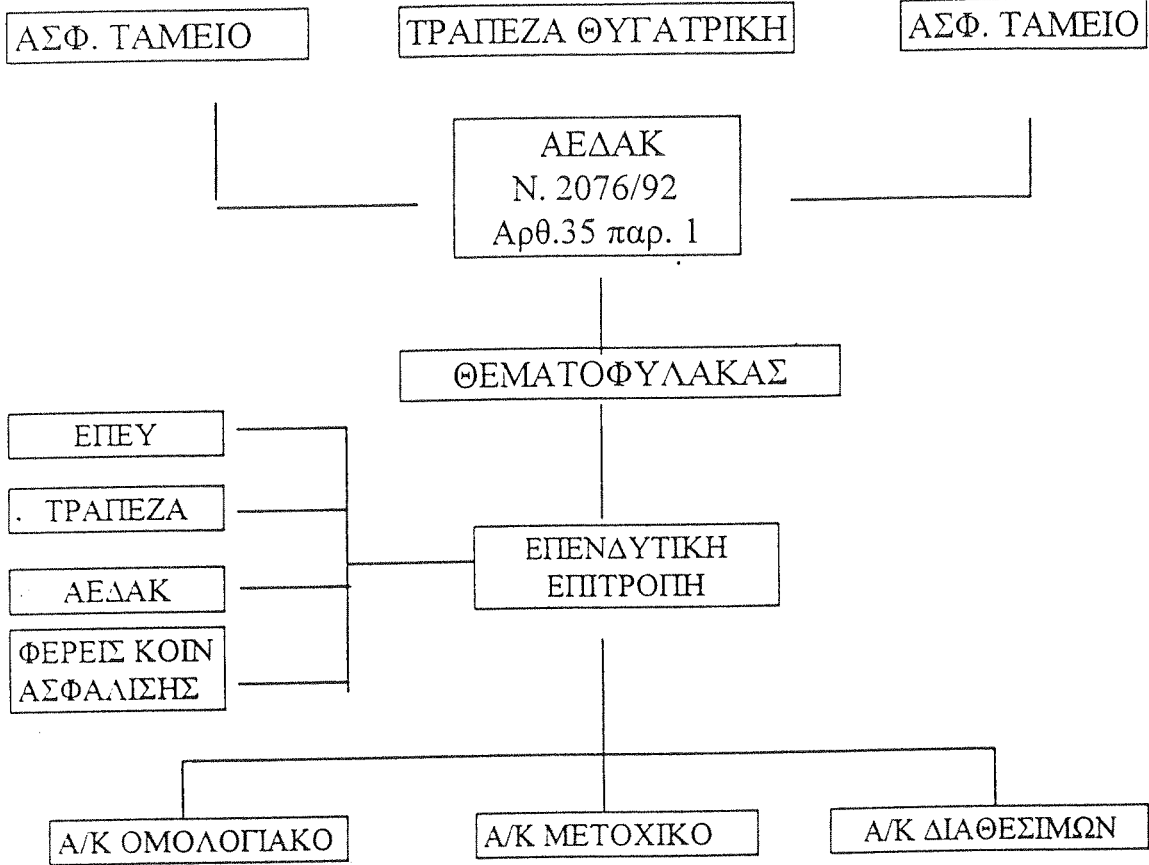
ΑΕΔΑΚ: Ίδρυση εταιρίας διαχειρίσεως με μετόχους ασφαλιστικά ταμεία και τράπεζα ως κύριο μέτοχο.

ΘΕΜΑΤΟΦΥΛΑΚΑΣ: Τράπεζα νόμιμα λειτουργούσα στην Ελλάδα στα πλαίσια των διατάξεων του άρθρου 30 του Ν. 1969/1991.

ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ: Συγκρότηση επιτροπής με μέλη εκπρόσωπους των ασφαλιστικών ταμείων και συμβούλους επενδύσεων από εταιρεία παροχής επενδυτικών υπηρεσιών - ΕΠΕΥ.

ΑΜΟΙΒΑΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ: Συγκρότηση προϊόντων που να καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα επενδυτικών επιλογών και συγκεκριμένα:

- Ομολογιακό Εσωτερικού (το βάρος των επενδύσεων του πέφτει σε ομολογίες εσωτερικού),
- Μετοχικό Εσωτερικού (επενδύει κυρίως σε μετοχές εταιριών εισηγμένων στο Χ.Α.Α.),
- Διαθεσίμων Εσωτερικού (επενδύει κυρίως σε μέσα χρηματαγοράς).



Σχολιασμός του πρώτου σχεδίου πορίσματος αξιοποίησης της Ακίνητης Περιουσίας

Τα προβλήματα που έχουν τα Ασφαλιστικά Ταμεία στην αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας έχουν επισημανθεί με τις εισηγήσεις που έχουν ήδη υποβληθεί.

Στην από 15/5/97 έγγραφη εισήγησή μου καταγράφω τις υπάρχουσες διατάξεις και τα χρονοβόρα βήματα που απαιτούνται, προκειμένου να αγορασθεί, εκποιηθεί, αναπαλαιωθεί ή και να συντηρηθεί ένα ακίνητο.

Η αδυναμία και το πρόβλημα επικεντρώνεται, όπως σημειώνεται στη σελίδα 5 του πορίσματος στη διαχείριση και τούτο όχι τα Ταμεία δεν έχουν το κατάλληλο υδρευμένο προσωπικό αλλά επειδή περιπλέκονται και συνθλίβονται στα γρανάζια της γραφειοκρατίας χωρίς τη δυνατότητα ευελιξίας.

Θα πρέπει και για τα ακίνητα, κατ' αρχήν να καταρτισθεί νέο πλαίσιο διατάξεων και πρώτα απ' όλα να ενισχυθεί η Τεχνική υπηρεσία του εποπτεύοντος Υπουργείου με κατάλληλο προσωπικό, ώστε να έχει την επάρκεια και τη δυνατότητα επίλυσης των προβλημάτων στο υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο.

Θα πρέπει να προηγηθεί η κατά κόρον φημολογούμενη από ετών ενοποίηση των Ταμείων κατά συγγενικές ομάδες, να διαπιστωθούν οι λειτουργικές τους ανάγκες και σε δεύτερη φάση να τεθεί το νέο νομοθετικό πλαίσιο.

Γεγονός πάντως είναι ότι η υπάρχουσα ακίνητη περιουσία παραμένει αναξιοποίητη και με πολύ μικρές αποδόσεις χωρίς ευέλικτη δυνατότητα συντήρησης απολαμβάνοντας μόνο την υπεραξία των οικοπέδων και όχι των κτισμάτων.

Η σκέψη που καταγράφεται στη σελίδα 8 για τη δημιουργία αμοιβαίων κεφαλαίων ακινήτων, εκτός του ότι είναι νέος θεσμός και δεν υπάρχουν αποτελέσματα εμπειριών, είναι και αρκετά διακινδυνευμένος.

Έχουμε τη γνώμη ότι θα πρέπει να δοθεί η δυνατότητα ανάθεσης όλου αυτού του πακέτου της αξιοποίησης των ακινήτων ή σε λειτουργούσες εταιρείες ή σε ανεξάρτητο δημόσιο οργανισμό που θα λειτουργεί χωρίς τις δεσμεύσεις του δημοσίου λογιστικού αλλά με τους κανόνες της ανώνυμης εταιρείας και προς την κατεύθυνση αυτή κρίνεται σκόπιμο να αναβαθμισθεί και διογκωθεί η μορφή της Κρατικής Εταιρείας του Δημοσίου - ΚΕΔ η οποία και θα αναλάβει το ανωτέρω έργο.

ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΜΠΑΣΔΑΒΑΝΟΣ

ΓΕΝΙΚΗ ΣΥΝΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΕΡΓΑΤΩΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΤΜΗΜΑ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΣΥΝΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΣ ΕΛΕΥΘΕΡΩΝ ΕΡΓΑΤΙΚΩΝ ΣΥΝΔΙΚΑΤΩΝ

Αναγνωρίστηκε με την 2959/1918 απόφαση του Πρωτοδικείου Αθήνας.

ΓΡΑΦΕΙΑ: 28^η ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 69

ΕΔΡΑ: ΑΘΗΝΑ

ΤΗΛΕΦΩΝΑ: 88 34 011 - 61

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL DE GRÈCE
SECTION DE LA CONFÉDÉRATION INTERNATIONALE DES SYNDICATS LIBRES

ADDRESS TELEPH.: CONFÉDÉRATION TRAVAIL ATHÈNES
TELEPHONE: 324372 0511 GR
FAX : 02 02 100 - 02 02 107

ΤΗΛΕΓΡ. ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ:
ΣΥΝΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΕΡΓΑΤΩΝ
ΑΘΗΝΑ



Αριθ. πρωτ. 3861

Αθήνα 4.12.97

Το/κκ-031297

Προς
Τον κ. Πλάτωνα Τήνιο
Γραφείο Πρωθυπουργού
ΑΘΗΝΑ

Κύριε Τήνιο,

Στα πλαίσια του Κοινωνικού Διαλόγου, σας αποστέλλουμε τις προτάσεις και παρατηρήσεις της ΓΣΕΕ για τη διαχείριση και αξιοποίηση των Αποθεματικών των Οργανισμών της Κοινωνικής Ασφάλισης.

ΧΡΗΣΤΟΣ ΠΟΛΥΖΟΓΟΠΟΥΛΟΣ

ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Συνημμένα: 1

Αθήνα, Νοέμβριος 1997

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ
ΑΠΟΘΕΜΑΤΙΚΩΝ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Α' ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

1. Με την "περίληψη των προτάσεων", που δόθηκαν στα μέλη της Β' Υποομάδας της Επιστημονικής Επιτροπής Διαλόγου για την Κοινωνική Ασφάλιση, από τη πλευρά των εκπροσώπων της κυβέρνησης προτείνεται, βάσει "της διεθνούς εμπειρίας και πρακτικής" καθώς και "ιδιαιτεροτήτων της Ελληνικής πραγματικότητας", η θέσπιση:

α) Ενός νέου "ενιαίου νομοθετικού πλαισίου", για την "ενεργό διαχείριση" των εισφοροδοτούμενων αποθεματικών των φορέων του ΣΚΑ, από κοινού με τους διάφορους φοροδοτούμενους Δημόσιους Οργανισμούς (π.χ. ΟΤΑ, ΝΠΔΔ), που θα ισχύει παράλληλα με το ήδη υπάρχον, δηλαδή της διαχείρισής τους από την Τράπεζα της Ελλάδος (Α.Ν. 1611/50, Ν. 2216/94, 2469/97 κ.λπ.), στο οποίο θα υπάγονται και οι εκτός του ΣΚΑ φορείς διμερούς, ακόμη και μονομερούς οργάνωσης και λειτουργίας (Ν. 1264/82 - Επαγγελματικών Οργανώσεων, ΝΠΙΔ κ.λπ.).

β) Ενός "Ειδικού Οργάνου Εποπτείας και Ελέγχου", το οποίο γενικευμένα και απόλυτα θα έχει πλήρη αρμοδιότητα για όλα "τα χρηματοοικονομικά", αλλά και σε ορισμένα από τα λοιπά κοινωνικοασφαλιστικά θέματα και στο οποίο προτείνεται να υπάγονται όλοι ανεξαιρέτως οι φορείς, εντός ή εκτός του ΣΚΑ, ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ κ.λπ.

γ) Της υποχρεωτικής επιλογής - υπαγωγής, όλων των εντός του ΣΚΑ φορέων στο δίμορφο καθεστώς της δημόσιας διαχείρισής τους είτε από την Τράπεζα της Ελλάδος είτε από το προτεινόμενο νέο ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο.

2. Από τα παραπάνω, διαπιστώνεται:

α) Η επιχειρούμενη συνέχιση:

- Της αναγκαστικής διαχείρισης των εισφορών των εργαζομένων και των αποθεματικών των κοινωνικών φορέων τους, στο σύνολό τους

- Της ουσιαστικής αποξένωσης των ασφαλισμένων και των εκπροσώπων του Συνδικαλιστικού τους Κινήματος, από τη διοίκηση και τη διαχείριση των φορέων τους.

- Της συνδιαχείρισης των αποθεματικών των εισφοροδοτούμενων και κεφαλαιοποιητικών φορέων του ΣΚΑ, με τους διάφορους φοροδοτούμενους δημόσιους Οργανισμούς, αλλά και τους φορείς του Κράτους Πρόνοιας (π.χ. ΟΤΑ, ΟΔΕΠ-Εκκλησία, κληροδοτήματα κ.α.).

- Της άνισης μεταχείρισης των φορέων - ΝΠΙΔ των εργαζομένων και των φορέων του ΣΚΑ - έναντι των φορέων των ιδιωτικών Ασφαλίσεων, αλλά και των λοιπών Επενδυτικών σχημάτων, με τη δημιουργία πρόσθετων δεσμεύσεων, χρονοβόρων, γραφειοκρατικών και αντιπαραγωγικών διαδικασιών, που αφορούν τη διοίκηση, διαχείριση και τις επιλογές αξιοποίησης.

β) Η αντίθεση μας με τα προτεινόμενα αφορά :

αα) Την έλλειψη ουσιαστικής προσέγγισης της διεθνούς εμπειρίας και πρακτικής, αφού η κεντρική ιδέα της πρότασης αποτελεί παγκόσμια πρωτοτυπία και μάλιστα σε αντίθετη κατεύθυνση, όπως αποδεικνύεται από τα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που μας κοινοποιήσατε (Green paper).

Συνεχίζεται, έστω και διαφορετικά η φιλοσοφία, ότι το Κράτος χρηματοδοτείται από το ΣΚΑ, αντί να το συγχρηματοδοτεί, στα πλαίσια της αρχής της τριμερούς χρηματοδότησης. Χρησιμοποιεί τους πόρους του υπέρ τρίτων και όχι για τους σκοπούς του ΣΚΑ. Το περιθωριοποιεί και το υπονομεύει με την αφαίμαξη των αποθεματικών του και την πρόσθετη επιβάρυνσή του με τις δαπάνες της δικής του προνοιακής και αναπτυξιακής πολιτικής.

β) Τις ιδιαιτερότητες της Ελληνικής πραγματικότητας, αφού το ΣΚΑ και οι φορείς του δημιουργήθηκε από τους εργαζόμενους και τους εργοδότες των διάφορων τομέων, χρηματοδοτήθηκε κυρίως απ' αυτούς και πρέπει να λειτουργεί με αυτοτελή κοινωνική υπόσταση και λειτουργική αυτονομία.

γ) Την αδιέξοδη και αναποτελεσματική προσέγγιση του όλου θέματος, με τη χρήση εισπρακτικού χαρακτήρα μέτρων και όχι αντιμετωπίζοντας τα προβλήματα με διαρθρωτικού χαρακτήρα μέτρα. Έτσι αντί της εξυγίανσης, της διασφάλισης, της βιωσιμότητάς και της αναβάθμισής του, είχαμε την αναπαραγωγή και τη μεγιστοποίηση της κρίσης του.

δ) Τον συνεχή αποσπασματικό χαρακτήρα της προσέγγισης του θέματος της διαχείρισης της κινητής και ακίνητης περιουσίας των φορέων του ΣΚΑ, μεμονωμένα και χωρίς καμία σύνδεση - συνεξέτασή του με όλη τη θεματολογία της Ενότητάς του: Διαχείριση, Αξιοποίηση, εισφορές, λοιποί πόροι και νομοθετικό πλαίσιο, όπως είναι αναγκαίο (π.χ. Ν.1902, Επιτροπή ΥΠΕΘΟ / Σεπτ. 1995 κ.λπ.).

Β' ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. Στη συνέχεια των προαναφερομένων παρατηρήσεων, επισημαίνεται ότι, για την ορθολογική, ενεργό και φερέγγυα διαχείριση και την αποδοτική και ασφαλή αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των Ταμείων (ΝΠΔΔ), αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση:

α) Η αποκατάσταση της αυτοδιοίκησης και της αυτοδιαχείρισής τους. Η ανατροπή της αυτοδιοίκησης και η πλήρης αποξένωση των ασφαλισμένων από τη δικαιούμενη ευθύνη τους στους εισφοροδοτούμενους κοινωνικούς φορείς τους, επιχειρήθηκε από την αντιστασιαστική νομοθεσία της τριετίας (1990-1992 (1892-2000/91, 2084/92 κ.λπ.).

β) Η διασφάλιση της εξυγίανσης, της βιωσιμότητας και της αναβάθμισής τους, με την αποκατάσταση της κεφαλαιακής και αναλογιστικής ισορροπίας τους, στα πλαίσια των σκοπών του ΣΚΑ αποκλειστικά, χωρίς τις ασύμβατες μ' αυτά αφαιμάξεις και πρόσθετες επιβαρύνσεις από το κράτος, το οποίο ασκούσε κατά καιρούς κοινωνική και προνοιακή πολιτική με τα αποθεματικά του ΣΚΑ.

γ) Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των κοινωνικών κεφαλαίων και η παροχή κινήτρων, για τη διασφάλιση ίσης τουλάχιστον, αν όχι ανάλογης με το ρόλο της κοινωνικής ασφάλισης, επενδυτικής και φορολογικής μεταχείρισης, με τα ιδιωτικά ασφαλιστικά κεφάλαια και επενδυτικά σχήματα, σύμφωνα και με τις κατευθύνσεις της Ε.Ε.

2. Βάσει των ανωτέρω, λοιπόν, είναι προφανές, ότι επιβάλλεται η θέσπιση ενός νέου, νομοθετικού πλαισίου, με τις διατάξεις του οποίου θα κατοχυρώνεται η αποκατάσταση της κοινωνικής αυτονομίας στη διοίκηση, διαχείριση και λειτουργία των φορέων του ΣΚΑ.

3. Ειδικότερα, προτείνονται τα ακόλουθα:

α) Η λειτουργία της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς ως μόνης αρχής εποπτείας για τη διασφάλιση των κινδύνων και τη ρύθμιση των θεμάτων επενδύσεων των Ασφαλιστικών φορέων σε κινητές αξίες, εφόσον αποτελεί και τον αρμόδιο φορέα συνολικής εποπτείας της χρηματαγοράς & κεφαλαιαγοράς. Με την έναρξη της διαδικασίας εποπτείας της διαχείρισης των επενδύσεων των ασφαλιστικών φορέων από την Ε.Κ. προτείνεται η διεύρυνσή της και ο καθορισμός εκπροσώπου της ΓΣΣΕ σ' αυτή ως μέλος της.

Με σκοπό την τακτική διενέργεια ελέγχων για τη διαχείριση των αποθεματικών σύμφωνα με το προτεινόμενο κατωτέρω πλαίσιο κινδύνων, την νομιμότητα των συμβάσεων των φορέων με τους συνεργαζόμενους χρηματοοικονομικούς φορείς, την αντιμετώπιση ειδικών χρηματοοικονομικών θεμάτων σε συνδυασμό με ασφαλιστικά θέματα, προτείνεται η δημιουργία ειδικού οργάνου, που θα λειτουργεί στα πλαίσια της

Ε.Κ. Το όργανο αυτό θα ενισχύσει την Ε.Κ., θα λειτουργεί σε συνεχή βάση και θα δημιουργήσει τη σχετική υποδομή που απαιτείται για το ρόλο αυτό. Προτείνεται η συμμετοχή στο όργανο αυτό καθορισμένων στελεχών ή εκπροσώπων:

- Της Τράπεζας Ελλάδος
- Του ΥΠΕΘΟ
- Της ΓΓ Κοινωνικών Ασφαλίσεων
- Της ΓΣΕΕ
- Της ΑΔΕΔΥ
- Του ΣΕΒ και άλλων εργοδοτικών ενώσεων

β) Διαφωνούμε με την προτεινόμενη υποχρεωτική επένδυση του 90% του ενεργητικού τους αποκλειστικά σε έντοκα γραμμάτια και ομόλογα του Δημοσίου και αντιπροτείνουμε, σύμφωνα με τις επικρατούσες στην Ελλάδα συνθήκες και με την εμπειρία άλλων χωρών της Ε.Ε., τα εξής ενδεικτικά όρια για τους αναλαμβανόμενους επενδυτικούς κινδύνους στο σύνολο του χαρτοφυλακίου κάθε φορέα:

1. Βραχυπρόθεσμες τραπεζικές καταθέσεις και άλλες εγγυημένες τοποθετήσεις της χρηματαγοράς, οι οποίες αποτελούν και τα ταμειακά διαθέσιμα των φορέων : Χωρίς όριο. Για την διευκόλυνση και εξυπηρέτηση της ταμειακής διαχείρισης προτείνεται η τήρηση μέγιστων ταμειακών διαθεσίμων, στο ύψος της αξίας των ετήσιων προβλέψεων εκροών, σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του κάθε φορέα.
2. Minimum επένδυσης σε τίτλους σταθερής απόδοσης: 50%
3. Maximum επένδυσης σε μετοχές: 20%
4. Maximum επένδυσης σε μετοχές μιας επιχείρησης: 5%
5. Maximum επένδυσης σε συναλλαγματικές τοποθετήσεις: 20% αντίστοιχα σε κάθε μία από τις 3 βασικές κατηγορίες τοποθετήσεων (χρηματαγορά, τίτλοι σταθερής απόδοσης, μετοχές)
6. Το ως άνω πλαίσιο ορίων, μπορεί να ισχύσει και για αγορά μεριδίων Αμοιβαίων Κεφαλαίων, θεωρώντας ότι σύμφωνα με την τυποποίηση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς τα Α/Κ:
 - Διαχείρισης Διαθεσίμων εμπίπτουν στην κατηγορία 1.
 - Σταθερού εισοδήματος εμπίπτουν στην κατηγορία 2.
 - Μετοχικά εμπίπτουν στην κατηγορία 3.
 - Μικτά στην κατηγορία 2 & 3.
 - Εξωτερικού και Διεθνή εμπίπτουν στην κατηγορία 5.
7. Είναι ιδιαίτερα χρήσιμο να τεθεί ανάλογο πλαίσιο για επενδύσεις σε παράγωγα χρηματοοικονομικά μέσα, έτσι ώστε να χρησιμοποιούνται αυτά αποκλειστικά για κάλυψη των επενδυτικών κινδύνων και όχι για κερδοσκοπία.

Στη χώρα μας τα κυριότερα επενδυτικά μέσα σταθερού εισοδήματος, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σήμερα από τα ασφαλιστικά ταμεία, είναι κυρίως οι τίτλοι του Ελληνικού Δημοσίου και οι βραχυχρόνιες τοποθετήσεις στη χρηματαγορά. Επειδή όμως βρισκόμαστε σε καμπή αλλαγής των συνθηκών της Ελληνικής κεφαλαιαγοράς όπου η πτώση των επιτοκίων, η διεθνοποίηση των επενδύσεων, πιθανές μελλοντικές φορολογικές ρυθμίσεις για τις κινητές αξίες, η άνοδος του χρηματιστηρίου, η ενδεχόμενη διόγκωση των εκδόσεων σε μία ποικιλία χρεογράφων (τραπεζικά ομόλογα, εταιρικά ομόλογα, ευρομόλογα, εμπορικά χρεόγραφα κτ) και η χρήση παραγώγων μέσων, θ' αλλάξουν το επενδυτικό τοπίο, το οποίο επενδυτικό πλαίσιο τεθεί πρέπει να είναι ευέλικτο. Ως εκ τούτου δεν είναι λογικό να ρυθμίζεται με νόμους αλλά με αποφάσεις της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν σε δεδομένες χρονικές περιόδους.

Επίσης ο βαθμός έκθεσης των αποθεματικών των ταμείων στους χρηματιστηριακούς κινδύνους, πρέπει να συμβαδίζει με την εξάλειψη των προβλημάτων του ΧΑΑ, τον εξυγχιτισμό του και την επίτευξη μεγαλύτερης διαφάνειας και εποπτείας.

γ) Μέχρι τη θέσπιση του προτεινόμενου θεσμικού πλαισίου, προτείνεται, για τη μεταβατική αυτή περίοδο, η σταδιακή μετατροπή των εντόκων γραμματίων του Χαρτοφυλακίου των φορέων του ΣΚΑ σε ομόλογα, μέσω της απευθείας συμμετοχής και αυτών στις δημοπρασίες με ειδικό συμμετοχικό πλαφόν ή πρωτόβουλα από την ίδια τη Τράπεζα Ελλάδος.

δ) Προτείνεται η θεσμοθέτηση από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς ενός νέου τύπου Αμοιβαίου Κεφαλαίου Συνταξιοδοτικού σκοπού (PENSION FUND), σε διάκριση με τους μέχρι σήμερα ισχύοντες τύπους (πχ Διαχείρισης Διαθεσίμων, Μικτά κ.α.), στο οποίο θα μπορούν να επενδύονται τα αποθεματικά των φορέων του ΣΚΑ σε κινητές αξίες, για όσους φορείς έχουν την κεφαλαιακή επάρκεια και επιλέξουν στο μέλλον την μέθοδο δημιουργίας δικού(ων) τους Α/Κ. Το πλαίσιο αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει τα ίδια όρια κινδύνων που πρέπει να ισχύσουν για το σύνολο των επενδύσεων σε κινητές αξίες για τους φορείς του ΣΚΑ, όπως περιγράφονται παραπάνω. Επίσης πρέπει να περιέχει ρυθμίσεις παροχής κινήτρων, φορολογικών απαλλαγών, ειδικών ορίων προμηθειών, φυλάκτρων, τελών κ.λπ, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται ειδική μεταχείριση, λόγω του σκοπού τους.

ε) Ο καθορισμός της συμμετοχής - εκπροσώπησης των φορέων του ΣΚΑ στις διαχειριστικές Επιτροπές των Α/Κ ή άλλων επενδυτικών σχημάτων

στ) Η θεσμοθέτηση με διακριτό τρόπο των υποχρεώσεων και των ρόλων του Διαχειριστού, Χρηματοοικονομικού Συμβούλου και Θεματοφύλακα, για τις χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις που θα προσφέρουν σχετικές υπηρεσίες στους ασφαλιστικούς φορείς.

ζ) Ο σαφής προσδιορισμός των ορίων των χρηματοπιστωτικών φορέων που θα μπορούν ν' αναλαμβάνουν το ρόλο του Χρηματοοικονομικού Συμβούλου,

Διαχειριστού και Θεματοφύλακα, όσον αφορά την ελάχιστη κεφαλαιακή επάρκειά τους (ίδια κεφάλαια), σε σχέση με τα διαχειριζόμενα αποθεματικά των φορέων του ΣΚΑ. Ειδικότερα πρέπει να θεσμοθετηθεί η υποχρέωση των φορέων αυτών να έχουν έδρα την Ελλάδα και να υπόκεινται στην εποπτεία των εγχώριων ελεγκτικών αρχών.

η) Να θεσμοθετηθεί η αποτίμηση των αξιών της κινητής περιουσίας των φορέων του ΣΚΑ, με επιστημονική, σαφώς προσδιορισμένη μέθοδο. Η αποτίμηση να ελέγχεται και να εποπτεύεται από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς.

θ) Διαφωνούμε με την ανάμιξη των φορέων του ΣΚΑ και των επενδυτικών κεφαλαίων τους με τους Δημόσιους Οργανισμούς στα πλαίσια της Κεντρικής Τράπεζας. Τα επενδυτικά χαρτοφυλάκια των ασφαλιστικών φορέων είναι διαφορετικού σκοπού από αυτούς και απαιτούν διαφορετική στρατηγική μακροχρόνιας διαχείρισης. Τα αποθεματικά των φορέων του ΣΚΑ δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται επίσης ως συμπλήρωμα του δημόσιου λογιστικού, αλλά και στο ρόλο της Κεντρικής Τράπεζας, δεν συμπεριλαμβάνεται η διαχείριση χαρτοφυλακίων.

ι) Δεν συμφωνούμε με τη δεσμευτική υπαγωγή των φορέων με το 80% του ενεργητικού τους, σε μια Ανώνυμη Εταιρεία Διαχείρισης Αμοιβαίων Κεφαλαίων (ΑΕΔΑΚ) και προτείνουμε την ελεύθερη επενδυτική δυνατότητα τους σε περισσότερους από ένα φορείς διαχείρισης, κατ' επιλογήν τους μέσα στο πλαίσιο των κινδύνων που προτείνουμε να θεσμοθετηθεί, μέσω διαπραγματεύσεων και σύναψης συμβάσεων που θα αναθεωρούνται σε τακτική βάση.

κ) Η εκπροσώπηση ασφαλιστικών φορέων στις Γενικές Συνελεύσεις των Α.Ε., όπου είναι μέτοχοι, να γίνεται από τις αντιπροσωπευτικές διοικήσεις τους και όχι να ασκείται αυτή μέσω των Υπουργών, Κυβερνητικών Επιτρόπων ή άλλων κρατικών παραγόντων.

λ) Με το νέο νομοθετικό πλαίσιο, που θα θεσπισθεί προτείνεται επίσης :

- Η αποκατάσταση της ανατροπής από το Ν. 1892/90 πλειοψηφίας των ασφαλισμένων στη διοίκηση των φορέων του ΣΚΑ και η συμμετοχή σ' αυτές εκπροσώπων των εργοδοτών και του Κράτους, εφόσον είναι και αυτοί εισφοροδότες τους (περιπτώσεις διμερούς ή τριμερούς εισφοροδότησης).

- Η κατάργηση των κυβερνητικών επιτρόπων και του VETO αυτών, καθώς και κάθε ειδικού ή γενικού διοικητικού πρόσθετου οργάνου παρέμβασης στις διοικήσεις των φορέων του ΣΚΑ, τα οποία στην πράξη λειτούργησαν αναχρονιστικά και γραφειοκρατικά.

- Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων ή παραλείψεων της διοίκησης των φορέων του ΣΚΑ ή της παράβασης των καταστατικών τους διατάξεων, από την αρμόδια πολιτειακή εξουσία στην οποία μπορεί να προσφύγει ο εποπτεύων Υπουργός και όποιος έχει έννομο συμφέρον, στα όρια της οποίας εξαντλείται η εποπτεία και η αρμοδιότητα του ΥΕΚΑ

- Οι ασφαλιστικοί φορείς μονομερούς, εργατικής ή εργοδοτικής, εισφοροδότησης ή οι ασφαλιστικοί φορείς (ΝΠΙΔ) διμερούς εισφοροδότησης του ΣΚΑ καθώς και οι εκτός του ΣΚΑ ασφαλιστικοί φορείς μονομερούς ή διμερούς εισφοροδότησης (ασφαλισμένων - εργοδοτών), να υποχρεούνται μόνο στην καταστατική νομιμοποίησή τους και τη στατιστική ενημέρωση των αρμοδίων κατά περίπτωση αρχών ή υπηρεσιών (Δικαστηρίων, ΥΕΚΑ, Στατιστικής Υπηρεσίας κ.λπ.).

- Η λειτουργία όλων των ασφαλιστικών φορέων βάσει των καταστατικών τους διατάξεων, η διασφάλιση της κεφαλαιακής τους ισορροπίας και η χρησιμοποίηση των πόρων τους στα πλαίσια του καταστατικού σκοπού, των αρχών και του κοινωνικού χαρακτήρα τους, χωρίς καμία μονομερή κρατική παρέμβαση, ερμηνεία ή τροποποίηση και ανατροπή.

Εκτιμούμε ότι παρόμοια πλαίσια πρέπει να τεθούν και για τα συνταξιοδοτικά σχήματα της ιδιωτικής κερδοσκοπικής ασφάλισης, δεδομένου ότι αντιμετωπίζουν και αυτά παρόμοιους κινδύνους, ενώ το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο που τα διέπει δεν είναι πλήρες.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ - ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Β'.

Εισφοροδιαφυγή, Σχέσεις με τον πολίτη, Απλοποίηση
Διαδικασιών, Καταγραφή παροχών, Ταμεία Υγείας

Απρίλιος 1998

**ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ**

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ- ΕΚΘΕΣΕΙΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πορίσματα

- A. Πρόγραμμα Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης
- B. Εισφοροδιαφυγή. Συντονιστής Π. Τήνιος
- Γ. Σχέσεις Ασφαλιστικών Ταμείων με τον πολίτη. Ομάδα Γ', συντονίστρια Α. Πετρόγλου
- Δ. Απλοποίηση διαδικασιών. Συντονιστής Μ. Χλέτσος
- E. Καταγραφή Παροχών Ασφαλιστικών Οργανισμών μη ανταποδοτικών (προνοιακές). Ομάδα Ε', συντονιστής Κ. Τούσης
- ΣΤ. Ταμεία και Κλάδοι Υγείας. Συντονιστής Μ. Ματσαγγάνης

Παραρτήματα

Π. Ζαμπέλης

- A. Αναλογιστικές Μελέτες των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης
- B. Μηχανοργάνωση των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης

Πορεία του Κοινωνικού Διαλόγου

- Σημείωμα Π. Τήνιου με την έναρξη του Κοινωνικού Διαλόγου
- Σημείωμα Κ. Κοντοκόστα για τις εργασίες του Κοινωνικού Διαλόγου

ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Πλάτων Τήνιος - Πρόεδρος
Γεώργιος Βακαλόπουλος ¹
Κων/νος Τούσης
Κυριάκος Αναγνωστόπουλος
Μάνος Ματσαγγάνης
Αθηνά Πετρόγλου
Σάββας Ρομπόλης
Γεώργιος Σκουτέλης
Βασίλειος Πατσουράτης
Γεώργιος Δρίκος
Αικατερίνη Ζαφείρη-Καμπίτση
Άρης Σισσούρας
Μιχάλης Χλέτσος
Κων/νος Γιόνης με αναπληρωτή τον Ευάγγελο Δημητρακάκη
Νικόλαος Λέανδρος
Δημήτριος Δουνούκος
Αθανάσιος Παπαϊωάννου
Παναγιώτης Ζαμπέλης

¹ Ο Γεώργιος Βακαλόπουλος απεβίωσε

**ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ**

Α Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τη μελέτη της “Εισφοροδιαφυγής”

Συντονιστής : Πλάτων Τήνιος

Μέλη :

Γεώργιος Βακαλόπουλος¹
Κυριάκος Αναγνωστόπουλος
Μιχάλης Χλέτσος
Νικόλαος Λέανδρος
Σάββας Ρομπόλης με αναπληρωτή το Γεώργιο Ρωμανιά
Γεώργιος Σκουτέλης
Βασίλειος Πατσουράτης
Γεώργιος Δρίκος
Αθανάσιος Παπαϊωάννου
Γεώργιος Ρωμανιάς
Αντώνης Αρχοντάκης
Βασίλειος Κόκκαλης
Α. Ξένος
Χρίστος Κουρής
Παναγιώτης Λουκόπουλος
Παναγιώτης Ζαμπέλης

Β' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τη μελέτη της “Αξιοποίησης της περιουσίας”

Συντονιστής : Πλάτων Τήνιος

Μέλη :

Νικόλαος Λέανδρος
Σάββας Ρομπόλης
Γεώργιος Δρίκος
Αθανάσιος Παπαϊωάννου
Βασίλειος Πατσουράτης
Νικήτας Μποζανίνος² με αναπληρωτή το Γεώργιο Ρωμανιά
Παναγιώτης Ζαμπέλης
Α. Μποςδαβάνος
Αντώνης Αρχοντάκης
Κων/νος Χριστόπουλος

¹ Ο Γεώργιος Βακαλόπουλος απεβίωσε

² Ο Νικήτας Μποζανίνος απεβίωσε

Γ' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο "Οι σχέσεις με τον πολίτη"

Συντονιστής : Αθηνά Πετρόγλου

Μέλη :

Βασίλειος Πατσουράτης
Γεώργιος Δρίκος
Άρης Σισσούρας
Αθανάσιος Παπαϊωάννου
Ανδρέας Ματθαίου
Κων/νος Σμυρλής
Αθανάσιος Μπακαξέλης

Δ' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τη "Διοικητική Απλούστευση"

Συντονιστής : Μιχάλης Χλέτσος¹

Μέλη :

Μιχάλης Χλέτσος ως αναπληρωτής συντονιστής
Κων/νος Τούσης
Κυριάκος Αναγνωστόπουλος
Νικόλαος Λέανδρος
Αικατερίνη Καμπίτση
Ευάγγελος Δημητρακάκης
Βασίλειος Πατσουράτης
Κων/νος Ριζογιάννης
Γαβριήλ Αμίτσης
Δημήτριος Δουνούκος
Γεώργιος Κουτρομάνης
Παναγιώτης Ζαμπέλης

Ε' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τη "Καταγραφή των Παροχών των Ταμείων"

Συντονιστής : Κων/νος Τούσης

Μέλη :

Αθηνά Πετρόγλου
Κυριάκος Αναγνωστόπουλος
Μιχάλης Χλέτσος
Κων/νος Γιόνης
Αικατερίνη Καμπίτση
Άρης Σισσούρας
Νικήτας Μποζανίνος²

¹ Ο Μιχάλης Χλέτσος αντικατέστησε τον αείμνηστο Γεώργιο Βακαλόπουλο

² Ο Νικήτας Μποζανίνος απεβίωσε

Ευγενία Γιωργούση
Βαΐα Ζάχου
Δημήτριος Δουνούκος
Παναγιώτης Ζαμπέλης

ΣΤ' Ομάδα Εργασίας με αντικείμενο τους "Κλάδους Υγείας των Ταμείων"

Συντονιστής : Μάνος Ματσαγγάνης

Μέλη :

Κων/νος Τούσης
Άρης Σισσούρας
Γεώργιος Σκουτέλης
Αικατερίνη Καμπίτση
Ι. Κιτσοπανίδης
Δαμιανός Βαρέλης
Ευγενία Γιωργούση
Στέλλα Στυλιαννάκη

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ
ΦΟΡΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης



Η Επιστημονική Επιτροπή Κοινωνικού Διαλόγου ασχολήθηκε επι εννέα μήνες με θέματα που αφορούν την λειτουργία των ταμείων ως οργανισμών παροχής υπηρεσιών προς τους ασφαλισμένους τους.

Η διαδικασία επιβολής, βεβαίωσης, και είσπραξης εσόδων, η αξιοποίηση της περιουσίας, οι σχέσεις με τον πολίτη που δέχεται τις υπηρεσίες και τις επιχειρήσεις που τις χρηματοδοτούν, οι διαδικασίες τόσο στις συναλλαγές με τον εξωτερικό περίγυρο, όσο και εντός καθενός ταμείου, θέματα προσωπικού, τα ειδικά ζητήματα των ταμείων υγείας, η ποικιλία παροχών που παρέχουν τα ταμεία ασφάλισης, υπήρξαν όλα αντικείμενα έρευνας και ανταλλαγής απόψεων. Οι επιμέρους ομάδες εργασίας καταγράφουν στα πορίσματά τους τόσο την κατάσταση και εντοπίζουν προβληματικά σημεία. Σε μερικές περιπτώσεις υπάρχουν και συγκεκριμένες προτάσεις για βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης. Σε άλλες περιπτώσεις υπάρχει προβληματισμός, εντοπισμός προβλημάτων, προτάσεις διερεύνησης ή διαδικασίες εξεύρεσης λύσεων.

Κοινή διαπίστωση όλων των συμμετεχόντων είναι η χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών και η ύπαρξη μεγάλων περιθωρίων για βελτιώσεις. Η προώθηση του λειτουργικού εκσυγχρονισμού των ταμείων θα έχει τα εξής αποτελέσματα:

- Την βελτίωση των υπηρεσιών προς τους ασφαλισμένους. Οι υπηρεσίες που παρέχουν τα ταμεία και η ποιότητά τους είναι απο τα σημεία όπου η λειτουργία του Δημόσιου Τομέα οδηγεί στα περισσότερα παράπονα.
- Συχνά, όλοι οι συναλλασσόμενοι με το ασφαλιστικό σύστημα, είτε αυτοί είναι ασφαλισμένοι, είτε εργοδότες, είτε χρηματοοικονομικοί οργανισμοί, είτε προμηθευτές των ταμείων υφίστανται ταλαιπωρία και υποβάλλονται σε επιπλέον έξοδα που θα μπορούσαν να αποφευχθούν.
- Την μείωση του λειτουργικού κόστους και την ελάφρυνση του οικονομικού προβλήματος της κοινωνικής ασφάλισης.
- Την αναβάθμιση της συμβολής του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην εκπλήρωση της αποστολής του, που είναι η προώθηση της κοινωνικής συνοχής και της αλληλεγγύης στην κοινωνία μας.

Η κατάσταση αυτή επιδεινώθηκε απο την άποψη ότι προείχε η αντιμετώπιση των μακροχρονίων προβλημάτων ισορροπίας του συστήματος - όπως η επαρκής και σταθερή χρηματοδότηση, η μακροχρόνια δομή κλπ. Δύο αρνητικά αποτελέσματα της επιθυμίας συνεξέτασης λειτουργικών και μακροχρονίων προβλημάτων ήταν:

Πρώτον, πολλές πηγές βελτιώσεων, μειώσεων του κόστους, κλπ που θα μπορούσαν να προωθηθούν, έμειναν ανεκμετάλλετες. *Δεύτερον*, αλλαγές στην δομή του συστήματος να προχωρούν υπό την πίεση ταμειακών προβλημάτων περιορίζοντας τις δυνατότητες νηφάλιου και αποδοτικού διαλόγου και αναζήτησης εναλλακτικών λύσεων.

Εναλλακτικά, οι λειτουργικές βελτιώσεις της ισχύουσας δομής μπορούν να εξετασθούν ως παράγοντας που, με οποιοδήποτε σύστημα, τονώνει την βιωσιμότητα, δίδει την δυνατότητα καλύτερου προγραμματισμού, αλλά και δημιουργεί και τις οργανωτικές-διοικητικές προϋποθέσεις για εναλλακτικές λύσεις που άλλως δεν θα ήταν εφικτές. Με αυτή την οπτική ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός του ισχύοντος συστήματος αποτελεί προαπαιτούμενο και προϋπόθεση για την οριστική επιλογή μιας μακροπρόθεσμα βιώσιμης κατάστασης.

Απο την φύση του ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός άνω των 300 φορέων δεν είναι μια ενέργεια που περαιώνεται εφάπαξ, ούτε μπορεί να είναι γνωστά εξ αρχής όλα τα στάδια από τα οποία πρέπει να περάσει. Η διαδικασία είναι κάτι που κυρίως αφορά τους πολιτικά υπεύθυνους φορείς, με πρώτη την ΓΓΚΑ.¹ Όμως, η αποτελεσματική προώθησή τους αποτελεί την συνεχή συνεισφορά και κατάθεση απόψεων των χρηστών - είτε αυτοί είναι ασφαλισμένοι, συνταξιούχοι, είτε επιχειρήσεις.

Η στρατηγική επιλογή του λειτουργικού εκσυγχρονισμού και της αναβάθμισης της ποιότητας των υπηρεσιών άρα πρέπει να εξετασθεί ως μια αλληλουχία ενεργειών και δράσεων που αρχίζουν άμεσα και εξελίσσονται σε βάθος χρόνου. Εκτιμάται ότι η ελάχιστη διάρκεια ενός προγράμματος δράσεων με σαφείς και προσδιορίσιμους στόχους είναι *τριετής*.

Ενα συνολικό Πρόγραμμα Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης πρέπει να έχει τουλάχιστον τρία διακριτά στάδια:

1. Άμεσα μέτρα που θα συμπεριληφθούν στο νομοσχέδιο που θα ακολουθήσει την πρώτη φάση του κοινωνικού διαλόγου. Στα μέτρα αυτά θα περιέχεται και η πρόβλεψη των διοικητικών προαπαιτούμενων για τα επόμενα δύο στάδια.
2. Εκπόνηση με ευθύνη του Υπ. Εργασίας εντός του 1998 Τριετούς Επιχειρησιακού Σχεδίου Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού, που θα περιλαμβάνει τις μελέτες, ενέργειες και δράσεις με τριετή ορίζοντα. Το Επιχειρησιακό Σχέδιο θα περιέχει και τα σημεία των κατευθύνσεων του κοινωνικού διαλόγου που απαιτούν επεξεργασία. Σημαντικό σημείο ο καθορισμός μετρήσιμων στόχων ώστε να μπορεί να κρίνεται η επιτυχία του σχεδίου.
3. Εκτέλεση του επιχειρησιακού Σχεδίου από τους αρμόδιους φορείς. Την εκτέλεση, χρονική εξέλιξη και απόδοση του σχεδίου θα επιβλέπει Επιτροπή παρακολούθησης υπο τον ΓΓ Κοιν. Ασφαλίσεων, στην οποία θα εκπροσωπούνται και οι κοινωνικοί εταίροι².

¹Είναι πολύ πιθανό η προσπάθεια εκσυγχρονισμού να τύχει επιδότησης ως τμήμα του γενικού εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα.

²Αντίστοιχος μηχανισμός και συγκρίσιμη εμπειρία υπάρχει στα επιχειρησιακά προγράμματα του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

ΓΕΝΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Η διαδικασία του κοινωνικού διαλόγου ασχολήθηκε με συγκεκριμένα προβλήματα, όπως εμφανίζονται στην πλειοψηφία των ταμείων. Οι εργασίες αποτυπώνονται σε επιμέρους πορίσματα για ειδικά θέματα.

Πέραν αυτών των ειδικών θεμάτων, υπάρχουν και ορισμένα ζητήματα που διατρέχουν των λειτουργιών και σχέσεων των ταμείων και δεν μπορούν να περιοριστούν σε μία μόνο πτυχή της λειτουργίας των ταμείων. Τέτοια ζητήματα είναι η σχέση ταμείων-τραπεζικού συστήματος και η εκπόνηση μελετών για συγκεκριμένα ταμεία-πιλότους.

Α. Συνολική επισκόπηση σχέσεων Ταμείων-Τραπεζών

Τα ασφαλιστικά ταμεία και το Τραπεζικό σύστημα έρχονται συχνά σε επαφή. Τράπεζες εκτελούν μια σειρά λειτουργιών για λογαριασμό και ως εντολοδόχοι των ταμείων - όπως συλλογή εισφορών, πληρωμή συντάξεων, τήρηση ορισμένων αρχείων, εκτέλεση εντολών. Παράλληλα, τα ταμεία αποτελούν για το τραπεζικό σύστημα μια πηγή ρευστότητας, αφού είναι μεγάλοι καταθέτες, τόσο βραχυπρόθεσμων όσο και πιο μακροπρόθεσμων κεφαλαίων.

Η σχέση Ταμείων-Τραπεζών έχει διαμορφωθεί μετά δεκαετίες συνεργασίας, κατά περίπτωση με κάθε ταμείο και συχνά με κάθε πράξη. Αποτέλεσμα να υπάρχει ανομοιογένεια μεταξύ ταμείων, απουσία μεταφοράς τεχνογνωσίας, ακόμη και έλλειψη κατανόησης μεταξύ των δύο πλευρών. Αξίζει να αναφερθούν παραδείγματα:

- Το Τραπεζικό σύστημα εισπράττει για λογαριασμό του ΙΚΑ εισφορές, τις οποίες διατηρεί άτοκα για ένα διάστημα περί τις τρεις εβδομάδες. Οι τράπεζες θεωρούν ότι η άτοκη διατήρηση είναι απαραίτητη για να καλύψει το κόστος εξυπηρέτησης των απαιτήσεων του ιδρύματος. Η εναλλακτική λύση της χρέωσης ανά πράξη δεν έχει εφαρμοστεί διότι δεν έχει καταστεί δυνατόν να επιτευχθεί συμφωνία ούτε για το ύψος της χρέωσης ούτε και για τον επακριβή ορισμό των πράξεων για τις οποίες πρέπει να υπάρξει χρέωση. Το ισχύον σύστημα όμως δεν δίδει κανένα κίνητρο στο ΙΚΑ για τον περιορισμό του κόστους - αφού ο ορισμός κόστους-οφέλους είναι ιδιαίτερα δυσχερής.
- Οι απαιτήσεις (νομικές και διοικητικές) πολλών ταμείων για πληροφόρηση δεν έχουν συμμορφωθεί με τις προόδους της μηχανογράφησης στις τράπεζες. Αποτέλεσμα να απαιτούνται συχνά χειρόγραφα (πρωτότυπα) παραστατικά που δημιουργούν, άσκοπα, σημαντικό επιπλέον κόστος στις τράπεζες.
- Οικονομίες κλίμακος μεταξύ ταμείων παραμένουν αναξιοποίητες. Η καθιέρωση ενιαίων τύπων εγγράφων, συμβατών διαδικασιών μεταξύ ταμείων, κατάργηση αναχρονιστικών και μη μηχανογραφήσιμων διαδικασιών, πιθανώς ακόμη και διαδικασία αλληλοεξυπηρέτησης μεταξύ ταμείων θα διευκόλυνε κατα πολύ την δυνατότητα εξυπηρέτησης των ταμείων από πλευράς των τραπεζών, μειώνοντας ταυτόχρονα το κόστος των τραπεζών.
- Ομοίως, οικονομίες κλίμακος μεταξύ ταμείων που καλύπτουν τον ίδιο (ή σχεδόν τον ίδιο) ασφαλιζόμενο πληθυσμό (π.χ. ταμεία κύριας, επικουρικής, πρόνοιας και υγείας) για τον ίδιο κλάδο παραμένουν αναξιοποίητα. Επέκταση της

δυνατότητας πληρωμής συντάξεων ή μισθοδοσίας του προσωπικού των φορέων με αυτόματη χρέωση των λογαριασμών, για όσους το επιθυμούν.

- Ενα λειτουργούν Μητρώο Ασφαλισμένων με μοναδικό Αριθμό Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης θα διευκόλυνε πολύ τις σχέσεις ταμείων-τραπεζών.
- Αγνοούνται πιθανότητες μείωσης της ταλαιπωρίας των ασφαλισμένων ή συνταξιούχων. Συμπράξεις τραπεζών ή αξιοποίηση της τεχνολογίας (π.χ. το σύστημα Διατραπεζικών πληρωμών ΔΙΑΣ, η χρήση ΑΤΜς) καθιστούν την εξυπηρέτηση των συναλλασσομένων σαφώς ευχερέστερη. Πιθανότητες αύξησης των σημείων καταβολής των εισφορών (π.χ. τραπεζικά καταστήματα, ΕΛΤΑ, ΑΤΜς των τραπεζών κλπ).
- Πιθανότητες αξιοποίησης πληροφοριών για την τήρηση αρχείων ή γενικότερα πληροφοριακών συστημάτων παραμένουν αναξιοποίητες. Η επέκταση της εμπλοκής των τραπεζών (οι οποίες έχουν αναπτυγμένα μηχανογραφικά συστήματα) θα δημιουργήσει εύκολα προσβάσιμες νέες πηγές πληροφοριών που θα καταστήσουν την τήρηση αρχείων απο τα ταμεία πολύ ασφαλέστερη και αποδοτικότερη.

Γενικότερα, ανάπτυξη των σχέσεων ταμείων-τραπεζών θα δημιουργήσει μια πολύτιμη πηγή πίεσης προς τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των ταμείων.

Πολλά ταμεία έχουν ήδη προχωρήσει σε μια αναδιαπραγμάτευση και εκσυγχρονισμό των σχέσεών τους με τις Τράπεζες, η οποία αποδίδει σημαντικούς καρπούς. Η δυναμική αυτή δεν πρέπει να σταματήσει.

Ομως, εκτιμάται ότι υπάρχουν σημαντικά οφέλη απο ένα κεντρικό συντονισμό των σχέσεων ταμείων- τραπεζών. Ο συντονισμός αυτός θα εξασφαλίσει τις νομικές και διοικητικές προϋποθέσεις για την αξιοποίηση της τεχνολογίας και του δυναμικού των τραπεζών, θα εξασφαλίσει την απαιτούμενη "ελάχιστη κρίσιμη μάζα" για να μπορεί να είναι δυνατή η παροχή ορισμένων υπηρεσιών και θα άρει τυχόν νομικά εμπόδια στην ανάπτυξη των σχέσεων. Το πλέον σημαντικό, όμως, θα επανακαθορίσει τον τρόπο εμπλοκής των τραπεζών - την διεξαγωγή, την χρονική διάρκεια, το αντικείμενο και γενικότερα τον ρόλο διενέργειας διαγωνισμών.³

Το θέμα είναι ιδιαίτερα τεχνικό και περίπλοκο για να αντιμετωπισθεί στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου.

Οι συμμετέχοντες στον κοινωνικό διάλογο κρίνουν ότι μια διαδικασία όπως αυτή που ακολουθεί θα μπορέσει να αποτελέσει μια αποτελεσματική παρέμβαση σε αυτό το χρονίζον πρόβλημα:

³Μία πιθανότητα που αξίζει διερεύνησης είναι η επισημοποίηση της συνεργασίας με κάποιου είδους προγραμματική συμφωνία μεταξύ ΕΕΤ και ΓΓΚΑ που να εγγυάται ένα ελάχιστο όγκο εργασιών προς το τραπεζικό σύστημα.

- Βήμα Πρώτον: Συμφωνία Υπ. Εργασίας Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ένωσης Ελληνικών Τραπεζών για την αναγκαιότητα μιας συνολικής επανεξέτασης και θέσπισης κανόνων στις σχέσεις Ταμείων-Τραπεζών.
- Βήμα Δεύτερο: Τεχνική Ομάδα Εργασίας ΓΓΚΑ, ΕΕΤ, εκπροσώπων των εταιρών και εμπειρογνομώνων που, εντός 4-6 εβδομάδων, να εντοπίζει τους τομείς που μπορεί να γίνει παρέμβαση. Χωρισμός των παρεμβάσεων σε άμεσες (νομοθετικές) και διοικητικές. Νομοθετικές παρεμβάσεις περιλαμβάνονται στο υπο εκπόνηση σχέδιο νόμου λειτουργικού εκσυγχρονισμού.
- Βήμα Τρίτο: Καθορισμός Τριετούς Επιχειρησιακού σχεδίου ενεργειών απο πλευράς ΓΓΚΑ, ΕΕΤ, Ταμείων και Τραπεζών. Ορισμός στόχων, φάσεων, μέσω, εκάτέρωθεν υποχρεώσεων. Κοινή ομάδα παρακολούθησης για την πορεία εκτέλεσης του επιχειρησιακού σχεδίου.

Η επισκόπηση των σχέσεων ταμείων-Τραπεζών, μπορεί να περιλαμβάνει όλα τα ζητήματα των "καθημερινών σχέσεων", (πλήν της αξιοποίησης περιουσίας) όπως:

- Είσπραξη εισφορών - ταμειακή διαχείριση ταμείων - μέλλον συστήματος ενσήμων.
- Πληρωμή συντάξεων - μισθοδοσία υπαλλήλων ταμείων
- Χρέωση ταμείων για υπηρεσίες/ valeur
- ΕΚΑΣ
- Πληροφορίες για χρηματορροές, διαχείριση πληροφοριών - Αριθμος Μητρώου Κοινωνικής ασφάλισης
- Σχεδιασμός εντύπων, ροή πληροφοριών, απλοποίηση διαδικασιών.
- Εντοπισμός ασυμβατοτήτων μεταξύ ταμείων, κανονισμών που δημιουργούν διοικητικό κόστος (π.χ. απαιτήσεις παρέδρων, άλλες μη μηχανογραφήσιμες απαιτήσεις).

B. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΔΟΥΡΥΦΟΡΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ⁴

Επικουρικά και παράλληλα με τις εργασίες εκπόνησης του Προγράμματος Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού, κρίνεται σκόπιμο να προχωρούν δορυφορικές μελέτες. Οι μελέτες αυτές θα δώσουν υλικό που θα διευκολύνει/ κατευθύνει ενέργειες τόσο της ΓΓΚΑ, όσο και μεμονωμένων ταμείων.

1. Μελέτη σε βάθος 5-6 αντιπροσωπευτικών ταμείων ασφάλισης

Ο Κοινωνικός Διάλογος εξέτασε 4-5 μεγάλα οργανωτικά θέματα που αφορούν τα ταμεία ασφάλισης "οριζόντια" - δηλαδή προσπάθησε να εξάγει γενικά συμπεράσματα και να εισηγηθεί γενικές αρχές. Οι προτάσεις του διαλόγου είναι γενικές για την πληθώρα των ταμείων. Παράλληλα, ο τρόπος με τον οποίο αλληλοεπιδρούν τα "οριζόντια" οργανωτικά θέματα και η συγκεκριμένη τους μορφή εξαρτάται από τις συνθήκες καθενός ταμείου ξεχωριστά.

Για να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητα του Προγράμματος Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού απαιτείται η "οριζόντια" ανάλυση θεμάτων να πλαισιωθεί και με "κάθετη" ανάλυση ορισμένων αντιπροσωπευτικών ταμείων σε βάθος.

Στον χώρο της οικονομίας η γενική επισήμανση 'οριζόντιων' θεμάτων σε επίπεδο οικονομίας ή κλάδου που κάνουν οι οικονομολόγοι απαιτεί εξειδίκευση σε επίπεδο επιχείρησης που αναλαμβάνουν οι διοικούντες ή οι ειδικοί στην διοίκηση επιχειρήσεων. Μια τέτοια εξειδίκευση και μελέτη σε βάθος αφενός δίδει την δυνατότητα γενικές κατευθύνσεις να γίνουν πρακτικά αποτελέσματα. Αφετέρου μια σε βάθος μελέτη μπορεί να επισημάνει ή εντοπίσει προβλήματα η ύπαρξη ή σημασία των οποίων δεν έγινε κατανοητή στο γενικό επίπεδο.

Στην προκειμένη περίπτωση, μια τέτοια μελέτη θα αντιμετώπιζε τα ταμεία-πilotους ως οργανισμούς που παρέχουν υπηρεσίες σε ένα συγκεκριμένο σύνολο "πελατών" μέσα σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικό, νομικό, οργανωτικό και οικονομικό "περιβάλλον". Το ζητούμενο είναι πως οι διαθέσιμοι (ή αντλησιμοι μέσω της πάταξης της εισφοροδιαφυγής) πόροι μπορούν να αξιοποιηθούν με τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα προς τον "πελάτη" του ταμείου.

Το ΙΚΑ έχει ήδη αναθέσει μελέτη διοικητικού εκσυγχρονισμού σε εταιρεία συμβούλων. Αντίστοιχες μελέτες θα μπορούσαν να εκπονηθούν, κατόπιν διαγωνισμού, για μερικά άλλα ταμεία. Τα έξοδα των μελετών θα μπορούν να καλυφθούν από τον Λογαριασμό Βελτίωσης Κοινωνικής Ασφάλισης. Πιθανά ταμεία προς μελέτη είναι :

- Ένα ταμείο κύριας ασφάλισης αυτοαπασχολούμενων και ένα μισθωτών
- Ένα ή περισσότερα επικουρικά ταμεία μισθωτών ιδιωτικού τομέα
- Ένα ή περισσότερα ταμεία υγείας
- Ένα ή περισσότερα ταμεία πρόνοιας

⁴Οι προτάσεις αυτές διατυπώθηκαν και διαβιβάστηκαν προς το Υπ.Εργασίας το πρώτον τον Ιούλιο του 1997.

2 Ανάγκη επικαιροποίησης δημογραφικών προβολών

Στην βάση της συζήτησης για τον δεύτερο κύκλο για το ασφαλιστικό, αλλά και γενικότερα, θα βρεθούν οι δημογραφικές προβολές για τον πληθυσμό. Όλες οι προβολές αυτές βασίζονται σε στοιχεία **προ του 1991**, δηλαδή πριν πάρει διαστάσεις η μετανάστευση Ποντίων απο την τέως ΕΣΣΔ και πριν να εδραιωθούν οι άλλες τάσεις μετανάστευσης.

Αρα οι διαθέσιμες δημογραφικές προβολές είναι ήδη ανεπίκαιρες και συγκεκριμένα (καθ' όλες τις ενδείξεις) **υπερβολικά απαισιόδοξες**. Αυτή η εκτίμηση ισχύει ακόμη και με την υπόθεση ότι η μετανάστευση εκμηδενίζεται άμεσα, δηλαδή συνυπολογίζοντας μόνο τους μετανάστες που έχουν ήδη εγκατασταθεί μόνιμα.

Η κατάσταση αυτή περιπλέκει το ασφαλιστικό χωρίς λόγο και μπορεί να οδηγήσει σε αναζήτηση λύσεων αυστηρότερων (ίσως και πολύ αυστηρότερων) απο ό,τι χρειάζεται.

Για την αντιμετώπιση του ζητήματος, θα μπορούσε να ζητηθεί απο την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία:

1. Να προβεί σε εκτιμήσεις της επίπτωσης των **ήδη εγκαταστημένων** μεταναστών στην διάρθρωση του πληθυσμού και, αξιοποιώντας υποθέσεις για την πιθανή συμπεριφορά των μεταναστών να προβληματιστεί για την αναθεώρηση των προβολών που αυτά συνεπάγονται.
2. Να εκπονήσει 2-3 σενάρια ως προς την περαιτέρω πορεία της μετανάστευσης (π.χ. ένα χαμηλό - μόνο Πόντιοι απο τον Καύκασο, ένα υψηλό - Πόντιοι + κάποιο ποσοστό παραμονής των 'οικονομικών' μεταναστών απο την Α. Ευρώπη και τα Βαλκάνια).

Εισφοροδιαφυγή:

1. Εισαγωγή: Εννοια - Μέτρηση

1.1 Τί είναι εισφοροδιαφυγή

Η εισφοροδιαφυγή είναι έννοια που χρησιμοποιείται με ιδιαίτερα ελαστικό τρόπο. Αποτέλεσμα να ποικίλλουν οι εκτιμήσεις για την έκτασή της, την δυνατότητα ή ευκολία περιορισμού της και τα μέτρα καταπολέμησής της. Παρά την σημασία που της αποδίδεται ως παράγοντα που περιορίζει τις εισπράξεις εισφορών ή ως μέτρο πολιτικής τόνωσης εσόδων η εισφοροδιαφυγή δεν έχει τύχει ολοκληρωμένης μελέτης.

Ενα κείμενο που πηγάζει από τον κοινωνικό διάλογο δεν μπορεί (και δεν πρέπει) να υποκαταστήσει ολοκληρωμένες μελέτες. Για τον λόγο αυτό αποφεύγονται οι εκτιμήσεις για το εύρος και την έκταση της εισφοροδιαφυγής και δίδεται προτεραιότητα στην αποσαφήνιση εννοιών ώστε να μπορούν να εξηγηθούν οι αποκλίσεις που συχνά παρατηρούνται στις διάφορες απόπειρες εκτίμησης. Με τον τρόπο αυτό ελπίζεται ότι η εκτίμηση της εισφοροδιαφυγής θα παύσει να παίζει τον ρόλο της "ακορντεόν", αυξανόμενη ή μειωνόμενη ανάλογα με την ταυτότητα του εκτιμητού.

Η εισφοροδιαφυγή μπορεί να προκύψει όταν διαφεύγει και δεν αποδίδει τις αναλογούσες εισφορές ένας από τους επόμενους παράγοντες:

1. **Ολόκληρη επιχείρηση.** Σπάνιο στην Ελλάδα, όπου η όποια συναλλαγή επιχειρήσεων με το Δημόσιο προϋποθέτει κάποιου είδους σχέσεις με το ασφαλιστικό σύστημα.
2. **Εργαζόμενοι** - συγκεκριμένος εργαζόμενος δεν δηλώνεται στο ΙΚΑ καθόλου. Συχνή περίπτωση στους αλλοδαπούς, αλλά και στα μέλη της οικογένειας σε μικρές επιχειρήσεις.
3. **Ημέρες / Ωρες εργασίας** : Αν και ο ασφαλισμένος έχει δηλωθεί, ασφαρίζεται για λιγότερες ώρες από ό,τι πράγματι εργάζεται. Τυπική περίπτωση η ασφάλιση για τις ελάχιστες ημέρες για την εξασφάλιση κάλυψης ασφάλισης ασθένειας.
4. **Ασφαλιστέων ποσών**: Ενώ ο εργαζόμενος αμείβεται περισσότερο ασφαρίζεται με το ελάχιστο ΗΑΕ ή με την κατώτερη κλάση. Συχνά αποφεύγεται και η πληρωμή εισφορών σε επιδόματα και άλλα τμήματα του μισθού. Πολύ κοινή περίπτωση στον ιδιωτικό τομέα, όπου, με την εξαίρεση των τελευταίων 5 ετών, μόνο το γεγονός της ασφάλισης και όχι το ύψος εισφορών, "μετρά".

5. **Διαφυγή βεβαιωθείσων εισφορών.** Ακόμη και μετά τον καταλογισμό εισφορών, μια επιχείριση μπορεί να κατακρατήσει τις εισφορές και να μην τις αποδώσει στο ασφαλιστικό Ταμείο, αξιοποιώντας τις εισφορές ως φθηνή πηγή κεφαλαίων. Ρόλο σε αυτό παίζουν οι συχνές ρυθμίσεις χρεών.
6. **Ασφάλιση σε ταμείο με μικρότερες εισφορές.** Το ύψος των εισφορών των μισθωτών ωθεί πολλούς να ασφαλιστούν σε Ταμείο με χαμηλότερες εισφορές - συνήθως στο ΤΕΒΕ¹. Η διαδοχική ασφάλιση δίδει την δυνατότητα μεγαλύτερης σύνταξης με αργότερη μεταπήδηση στο ΙΚΑ αργότερα.
7. **Νόμιμες μειώσεις εισφορών** - π.χ. στις παραμεθόριες περιοχές. Οι περισσότεροι τέτοιοι νόμοι έχουν καταργηθεί.

Τέλος πρέπει να σημειωθούν οι διαφορές μεταξύ μισθωτών και ελεύθερων επαγγελματιών. Οι αυτοαπασχολούμενοι τυπικά κατατάσσονται εθελοντικά σε κλάσεις και συνεπώς εισφοροδιαφυγή με την έννοια 3 ή 4 δεν υπάρχει.

Ομοίως, οικοδομικές εργασίες τώρα εμπίπτουν σε αντικειμενικό σύστημα υπολογισμού εισφορών. Έτσι συχνά έχουμε περιπτώσεις όπου οι εισφορές που αντιστοιχούν σε ένα ακίνητο δεν μπορούν να "πιστωθούν" σε συγκεκριμένο ασφαλισμένο.

Τέλος, οι εισφορές υπερ τρίτων θέτουν προβλήματα είσπραξης ανάλογα με τους έμμεσους φόρους. Συνήθως δε εισπράττονται από φορέα άλλον του Ταμείου και αποδίδονται εκεί.

1.2 Μέθοδοι μέτρησης- Πηγές σύγχυσης

Οι εκτιμήσεις για το εύρος και την έκταση της εισφοροδιαφυγής ποικίλλουν και δημιουργούν αβεβαιότητα και σύγχυση.

- ποιά από τις ανωτέρω διαστάσεις της εισφοροδιαφυγής καλύπτεται.
- Ταυτότητα του πλαισίου αναφοράς: Συνήθως οι εκτιμήσεις αφορούν την κύρια ασφάλιση του ΙΚΑ. Το σύνολο όμως θα έπρεπε να συμπεριλαμβάνει και άλλους τομείς εργασίας (αυτοαπασχολούμενοι, αγρότες), όπως και επικουρικά και ταμεία πρόνοιας.
- Συχνά υπάρχει σύγχυση μεταξύ της διαφυγούσης φορολογητέας ύλης και των εισφορών (που υπολογίζονται ως ποσοστό επί της ύλης).
- Τέλος, σύγχυση δημιουργείται από την συχνή απουσία διάκρισης αναφορικά στο στάδιο της διαδικασίας στο οποίο γίνεται η διαρροή:
 - ▶ Στον εντοπισμό υποχρέων (επιχειρήσεων ή ατόμων)
 - ▶ Στην βεβαίωση εισφορών
 - ▶ Στην είσπραξη βεβαιωμένων εισφορών.

Όλες οι μέθοδοι μέτρησης ή αποτίμησης ακολουθούν την σύγκριση στοιχείων που παράγονται κατά την διαδικασία είσπραξης εισφορών (αριθμός επιχειρήσεων,

¹Η νομοθεσία θεωρεί τους πληρωνόμενους με ΔΠΥ και λιγότερους από 3 εργοδότες το τελευταίο έτος ως ασφαλιστέους στο ΙΚΑ, πλην όμως η ρύθμιση αυτή δύσκολα εφαρμόζεται.

ασφαλισμένων, όγκος εισφορών, εισπράξεις, ταμειακό υπόλοιπο, κά) με εξωτερικές πηγές στοιχείων. Αρα η αξιοπιστία των εκτιμήσεων επηρεάζεται από:

- Την έλλειψη αξιοπιστίας των στοιχείων που παράγει το ασφαλιστικό σύστημα, όσον αφορά αριθμούς ασφαλισμένων, κλπ.
- Την έλλειψη αξιοπιστίας των οικονομικών στοιχείων και διαδικασιών των ταμείων. Οι συχνές αστοχίες στον προϋπολογισμό των ταμείων και απουσία σύγκρισης μεταξύ απολογιστικών και προϋπολογιστικών στοιχείων αναιρούν πολλές δυνατότητες εντοπισμού εισφοροδιαφυγής.
- Κατα περίπτωση στις ελλείψεις αξιοπιστίας μιας εκάστης των "εξωτερικών" πηγών που χρησιμοποιούνται για σύγκριση.

Το τελευταίο σημείο σημαίνει ότι πρέπει να χρησιμοποιηθούν περισσότεροι του ενός υπολογισμοί αξιοποιώντας πολλές μεθοδολογίες.

Οι διαθέσιμες εξωτερικές πηγές για συγκρίσεις είναι:

1. Η έρευνα εργατικού δυναμικού. Μαζί με στοιχεία για μισθούς μπορεί να δώσει ιδέα της διαφεύγουσας φορολογητέας ύλης και της διαχρονικής της πορείας (η έρευνα είναι ετήσια).
2. Η Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών μπορεί να χρησιμοποιηθεί για έλεγχο της ΕΕΔ. Επιπλέον μπορεί να δώσει πληροφορίες για εργαζόμενους συνταξιούχους και μέλη της οικογένειας που απασχολούνται στην επιχείριση.
3. Στοιχεία της φορολογίας εισοδήματος.
4. Στοιχεία του ΦΠΑ.
5. Εθνικολογιστικά στοιχεία.

Ακρως αποκαλυπτικά είναι τα έτη ασφάλισης των νέων συνταξιούχων του ΙΚΑ. Παρά το γεγονός ότι η ασφάλιση του ΙΚΑ έχει επεκταθεί στο σύνολο της χώρας άνω των 20 ετών (και στο 75% της χώρας για 40 χρόνια), και, ενώ τα τελευταία 40 χρόνια η ανεργία ήταν αμελητέα, η πλειοψηφία των προσερχόμενων συνταξιούχων έχει πολύ λιγότερα από 20 έτη ασφάλισης. Το γεγονός αυτό μπορεί να εκληφθεί ως δείγμα της σωρευμένης εισφοροδιαφυγής της τελευταίας γενεάς.

1.3 Φορολογικές ελαστικότητες

Στην περίπτωση της εισπράξης του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων, μεγάλη πραγματική αύξηση των εισπράξεων επετεύχθη χωρίς αύξηση των φορολογικών συντελεστών. Ο φόρος εισοδήματος συνεπώς έχει φορολογική ελαστικότητα άνω του ενός - δηλαδή μια ποσοστιαία αύξηση του εισοδήματος οδηγεί σε μεγαλύτερη ποσοστιαία αύξηση των εισπράξεων. Οι προσπάθειες που καταβάλλονται από το Υπουργείο Οικονομικών (έλεγχοι, αντικειμενικό σύστημα, κλπ) έχουν στόχο να αυξήσουν την φορολογική ελαστικότητα περαιτέρω.

Η κατάσταση στην κοινωνική ασφάλιση είναι αντίστροφη. Από το 1990 σε όλα τα ταμεία υπήρξαν μεγάλες αυξήσεις εισφορών. Παράλληλα ο αριθμός ασφαλισμένων όλων των ταμείων αυξάνει (αλλού περισσότερο, αλλού λιγότερο). Οι εισπράξεις όμως αυξάνονται λιγότερα από αναλογικά.

Η πραγματική απόδοση μιας ποσοστιαίας μονάδας εισφορών ανα κεφαλή ασφαλισμένου πρέπει να έχει έντονη πτωτική τάση. Η αντιστροφή της τάσης αυτής πρέπει να είναι το κύριο μέλημα της προσπάθειας τόνωσης των εσόδων του ασφαλιστικού συστήματος.

Η ανεπαρκής ελαστικότητα εισφορών εντείνεται και απο το φαινόμενο της σχετικά ταχύτερης αύξησης των ασφαλισμένων Ταμείων (όπως το ΤΕΒΕ) με χαμηλότερες εισφορές.

2. Κίνητρα και αιτίες της εισφοροδιαφυγής

Η εισφοροδιαφυγή πρέπει να διακριθεί στην ακούσια και την εκούσια.

Η **ακούσια** προκύπτει όταν ο εργαζόμενος δεν ασφαρίζεται, παρά την θέλησή του ή χωρίς να ερωτηθεί, συνήθως ως αποτέλεσμα πιέσεων από τον εργοδότη. Η ασφάλιση για λιγότερες αποδοχές απο τις πραγματικές είναι κάτι που συμφέρει και τον εργοδότη και τον ασφαλισμένο, και για αυτό είναι κοινή στον ιδιωτικό τομέα. Πίεση στον εργαζόμενο να μην ασφαλιστεί καθόλου ενδέχεται να συναντάται σε καιρούς οικονομικής δυσπραγίας ή σε ειδικές κατηγορίες εργαζομένων (αλλοδαποί, κλπ) αλλά εικάζεται ότι δεν είναι διαδεδομένη.

Ο μεγαλύτερος όγκος της εισφοροδιαφυγής άρα είναι εκούσιος, δηλαδή γίνεται με την συναίνεση του εργαζόμενου. Κύριο ρόλο σε αυτό παίζει η χαμηλή ή μηδενική ανταποδοτικότητα του συστήματος:

- Το μόνο σημείο *άμεσης* ανταπόδοσης αφορά την κάλυψη για ασθένεια (απαίτηση για 50 μεροκάματα ετησίως). Παρά ταύτα η δυνατότητα περίθαλψης με πιστοποιητικό απορίας και εδώ δρά ανασταλτικά (κυρίως για αλλοδαπούς εργαζόμενους).
- Όσον αφορά τις συντάξεις, το ότι περί τα 70% των συνταξιούχων του ΙΚΑ εισπράττουν την κατώτατη σύνταξης σημαίνει ότι μεταξύ 15 και 23 ετών ασφάλισης η πληρωμή μιας επιπλέον δραχμής σε εισφορές έχει μηδενική απόδοση.
- Ανταποδοτικότητα υπάρχει μόνο στα τελευταία 5 χρόνια προ της συνταξιοδότησης (και για το 30% που είναι άνω των ΚΟ). Τότε παρατηρείται το αντίστροφο φαινόμενο της αγοράς ενσήμων απο την "δευτερογενή αγορά".

Τα κίνητρα για εισφοροδιαφυγή είναι άρα ισχυρότατα, αφού ο **ασφαλισμένος** μπορεί να επωφεληθεί των ιδίων (ή σχεδόν των ιδίων) παροχών είτε πληρώσει είτε όχι. Τα κίνητρα αυτά ενδυναμώνονται από την απουσία ουσιαστικών κυρώσεων αν συλληφθεί εισφοροδιαφεύγων, αφού οι κυρώσεις του νόμου επικεντρώνονται στον εργοδότη. Το πού αρχίζει η ευθύνη του εργαζομένου και πού του εργοδότη και η συχνή έλλειψη συνυπευθυνότητας σε αυτές τις περιπτώσεις είναι συγκεχυμένο και διευκολύνει την εισφοροδιαφυγή.

Άρα το ατομικό συμφέρον (εξασφάλιση δικαιωμάτων δωρεάν) αντιστρατεύεται το συλλογικό συμφέρον (ύπαρξη και χρηματοδότηση ικανοποιητικής ασφάλισης).

Συλλογικοί θεσμοί, όπως τα συνδικάτα, έχουν σε τέτοιες καταστάσεις σημαντικότερο ρόλο στην υποβοήθηση της εφαρμογής και στήριξη της κείμενης νομοθεσίας.

Από την πλευρά των **επιχειρήσεων**, οι επιπτώσεις απο ενδεχόμενη εισφοροδιαφυγή είναι περιορισμένες στην περίπτωση μη ασφάλισης του συνόλου των αποδοχών. Σπάνια ως καθόλου γίνονται διασταυρώσεις με άλλες πηγές στοιχείων (όπως τα στοιχεία του ΦΠΑ) που θα επέτρεπαν τον εντοπισμό αυτού του είδους της παράβασης.²

Παράλληλα, όμως, και ο μηχανισμός των κυρώσεων και κινήτρων είναι προσανατολισμένος στον εντοπισμό της απλούστερης περίπτωσης εισφοροδιαφυγής (δηλαδή της μη δήλωσης εργαζομένου). Οι βαρύτερες αστικές και (ενδεχομένως και ποινικές) ευθύνες που θα έχει εργοδότης σε περίπτωση εργατικού ατυχήματος με ανασφάλιστο εργαζόμενο παρακάμπτονται αν ο κάθε εργαζόμενος δηλώνεται έστω και για λίγες ώρες και με το ελάχιστο ημερομίσθιο.³ Αν συλληφθεί εισφοροδιαφεύγων, ο εργοδότης υπόκειται σε κυρώσεις και πρόστιμα. Για να γίνονται πιστευτά, οι πράξεις αυτές πρέπει να εφαρμόζονται. Η χειρότερη δυνατή κατάσταση είναι όταν υπάρχουν δρακόντειοι νόμοι και κυρώσεις "στα χαρτιά" οι οποίοι όμως δεν εφαρμόζονται.

Η παρατήρηση αυτή ισχύει κατα μείζονα λόγο για το θέμα της μη απόδοσης εισπραχθεισών εισφορών, η οποία είναι και αρκετά συχνή. Η συχνή τακτική της ρύθμισης χρεών οδηγεί στην αντιμετώπιση των χρεών προς το ασφαλιστικό σύστημα ως φθηνή πηγή κεφαλαίων.

Τα εκτεταμένα κίνητρα για εισφοροδιαφυγή, η ύπαρξη πληθώρας ανενεργών διατάξεων, το περίπλοκο και δυσνόητο της ασφαλιστικής νομοθεσίας η επιβράβευση της παρανομίας με τις συχνές ρυθμίσεις χρεών οδηγούν στο συνολικό πρόβλημα που λέγεται **έλλειψη ασφαλιστικής συνείδησης**.⁴ Το πρόβλημα αυτό εντείνεται και από το ότι η συνολική έλλειψη πόρων που προκαλείται (μεταξύ άλλων) και από την εισφοροδιαφυγή αντιμετωπίζεται συχνότερα με την επίκληση της συνδρομής του κοινωνικού συνόλου, μέσω επιχορηγήσεων ή θέσπισης κοινωνικών πόρων.

Η έλλειψη ασφαλιστικής συνείδησης μεταφράζει την συλλογή εισφορών σε αστυνομική επιχείρηση - αφού θεωρείται σχεδόν αξιωματικό ότι όποιος έχει την δυνατότητα να διαφύγει της πληρωμής εισφορών θα το κάνει. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την αντιμετώπιση του πολίτη- εργοδότη ή ασφαλισμένου - (ακόμη και του νομοταγούς) με έντονη δυσπιστία από τους μηχανισμούς των ταμείων, πράγμα που μερικές φορές ίσως να καταλήγει στο αντίθετο απο το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

²Οι διασταυρώσεις δεν βοηθούνται καθόλου και από την κατάσταση στην οποία βρίσκονται τα αρχεία των ταμείων - τόσο αφορά τους ασφαλισμένους, όσο και τις επιχειρήσεις.

³Η θέσπιση νέων χαμηλών ασφαλιστικών κλάσεων και άλλες ελαστικές ρυθμίσεις διατρέχουν τον κίνδυνο διευκόλυνσης της διαδικασίας εισφοροδιαφυγής.

⁴Η έκταση του φαινομένου συμβαδίζει και με την απουσία όποιουδήποτε κοινωνικού στίγματος ή κατάκρισης σε αυτούς που το διαπράττουν.

Αποτέλεσμα η κατανομή της εισφοροδιαφυγής ανά κλάδο εργασίας να εξαρτάται κυρίως από την δυνατότητα εισφοροδιαφυγής, όπως αυτή καθορίζεται από την διοικητική πραγματικότητα του κλάδου (οργάνωση και μέγεθος επιχειρήσεων, είδος, εποχικότητα και μονιμότητα μισθωτής εργασίας) σε συνδυασμό με τις δυνατότητες ελέγχου των ταμείων.

Ετσι επί σειράν ετών ο κλάδος της οικοδομής θεωρείτο ο πρωταγωνιστής της εισφοροδιαφυγής. Η καθιέρωση αντικειμενικού συστήματος υπολογισμού εισφορών το 1993 (ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της εργολαβίας) θεωρείται ότι έχει αντιμετωπίσει το μεγαλύτερο τμήμα του προβλήματος. Άλλοι κλάδοι που θεωρούνται ότι υπάρχει έντονο πρόβλημα είναι κλάδοι με έντονη εποχικότητα, όπως οι τουριστικές επιχειρήσεις και γεωργικές βιομηχανίες, αλλά και μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις με περιορισμένες δυνατότητες λογιστικής αποτίμησης.⁵

Χαρακτηριστικό παρεπόμενο της εισφοροδιαφυγής είναι η ύπαρξη δευτερογενούς αγοράς ενσήμων- όπου εργαζόμενοι αγοράζουν ένσημα (μέσω μικρών αγγελιών αλλά και αλλιώς) για να συμπληρώσουν απαιτούμενες προϋποθέσεις. Η μελέτη αυτής της διάρθρωσης αυτής της αγοράς και των διαχρονικών τάσεων της θα αποκαλύψει πολλά για την εισφοροδιαφυγή, ποιοί την διαπράττουν, για ποιους λόγους κλπ.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει για την περίπτωση του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, αλλά και των παλινοστούντων (Ποντίων, κλπ). Στις περιπτώσεις αυτές το χαμηλό επίπεδο των καταβαλλόμενων αμοιβών καθιστούν την ποσοστιαία επιβάρυνση των εισφορών για τους μισθωτούς (που υπολογίζονται στην μικρότερη κλάση) ιδιαίτερα μεγάλη. Παράλληλα, από την πλευρά των παροχών, η απουσία προσδοκίας συμπλήρωσης των προϋποθέσεων για συνταξιοδότηση ή για άλλες παροχές λειτουργεί αποτρεπτικά στην ασφάλιση. Όσον αφορά την ασφάλιση υγείας, από την μια πλευρά η δυνατότητα περίθαλψης με πιστοποιητικό απορίας και από την άλλη η συχνή απουσία οικογενειακών βαρών, υποβαθμίζουν για τον εργαζόμενο την υποκειμενική σημασία της ασφάλισής του.

3. Νομικές πτυχές της εισφοροδιαφυγής

Το κύριο σημείο που πρέπει να αναφερθεί είναι η πολυνομία και οι πολλαπλές ρυθμίσεις που υπάρχουν για τον ορισμό, τους μηχανισμούς ελέγχου, τις δυνατότητες διασταυρώσεων και τις κυρώσεις σε σχέση με την εισφοροδιαφυγή. Η ποικιλία αυτή εμφανίζεται ανά ταμείο, κλάδο εργαζομένων, επιχειρήσεων, κλπ. Η ποικιλία αυτή δυσχεραίνει την πάταξη της εισφοροδιαφυγής και συχνά περιπλέκει την θέση του νομοταγούς ασφαλισμένου (ή επιχείρησης) στην προσπάθειά του να συμμορφωθεί με τον νόμο.

⁵Η εισφοροδιαφυγή και η μεγάλη της αδελφή, η φοροδιαφυγή, λειτουργούν ως επιβράβευση της κακής οργάνωσης των επιχειρήσεων και πηγή αθέμιτου ανταγωνισμού.

Παραδοσιακή μεγαλύτερη έμφαση έχει δοθεί στην καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής στο ΙΚΑ, με αποτέλεσμα πρόοδοι που έχουν επιτευχθεί εκεί να μην μεταφέρονται σε άλλα (ακόμη και ομοειδή, με την έννοια ότι ασφαλίζουν μισθωτούς) ταμεία.

Η καταγραφή των διαφορών, η ενιαιοποίηση διαδικασιών και ο εντοπισμός και αξιοποίηση οικονομιών κλίμακος πρέπει να είναι αντικείμενα πρώτης προτεραιότητας.

● Διαφορές ανα ταμείο - κλάδο ασφαλισμένων

Ο τρόπος που υπολογίζονται οι εισφορές σε ταμεία κύριας ασφάλισης, αλλά και πρόνοιας και επικουρικής ασφάλισης είναι μια πηγή ανομοιομορφίας. Ο τρόπος υπολογισμού και καταλογισμού του εισφορών συχνά αντανακλά ιστορικές ιδιαιτερότητες του ταμείου και δεν έχει αλλάξει ως αποτέλεσμα τεχνολογικών αλλά διοικητικών αλλαγών. Θα πρέπει να θεωρείται μια από τις βασικότερες αιτίες της χαμηλής ελαστικότητας των εσόδων των ασφαλιστικών ταμείων.

- Εισφορές που υπολογίζονται ποσοστιαία στην εργασία. Πρόβλημα δημιουργείται με τους διαφορετικούς ορισμούς της ασφαλιστέας ύλης - ιδίως μεταξύ ταμείων κύριας και επικουρικής ασφάλισης που αφορούν τους ίδιους εργαζομένους.
- Εισφορές που υπολογίζονται κατά κεφαλή, ανάλογα με τον αριθμό εργαζομένων - π.χ. τα ταμεία ελευθέρων επαγγελματιών ή αυτοαπασχολουμένων
- Εισφορές που υπολογίζονται βάσει εισροών - π.χ. κιλά αλεύρου.
- Εισφορές που υπολογίζονται βάσει προϊόντος ή τζίρου.

● Διαφορές ανα είδος εργασίας

Η ασφαλιστική νομοθεσία δεν έχει προσαρμοστεί επαρκώς στις εξελίξεις στην τεχνολογία αλλά και στην οργάνωση της εργασίας, με αποτέλεσμα την δημιουργία προβλημάτων στην ασφάλιση των εργαζομένων, αλλά και απώλεια εισφορών.

- Έντονα προβλήματα υπάρχουν για τους αμειβόμενους με ΔΠΥ ή εργαζόμενους στο φασόν. Εκεί η θεωρητική υποχρέωση ασφάλισης στο ΙΚΑ (ύπαρξη κάτω των 3 εργοδοτών στα ΔΠΥ) καταστρατηγείται.
- Μερική απασχόληση. Η εμμονή στην ημέρα ασφάλισης ως μονάδα μέτρησης της ασφάλισης δημιουργεί προβλήματα μεταξύ ασφαλισμένων που δουλεύουν τον ίδιο αριθμό ωρών αλλά κατανεμημένες σε περισσότερες ή λιγότερες μέρες.
- Νέες μορφές εργασίας - πως ασφαλιζονται; Π.χ. Κατ'οίκον εργασία, τηλεργασία, πληρωμή ανά γραμμή κώδικα, κλπ.

● Διαφορές ανα στάδιο της διαδικασίας

Ρόλο κλειδί- στην πάταξη της φοροδιαφυγής έχει η διάκριση των σταδίων της διαδικασίας στην οποία γίνεται παρέμβαση. Υπάρχουν έντονες διαφοροποιήσεις ανα ταμείο στα ισχύοντα και περιπτώσιολογική αντιμετώπιση. Διαφορές μεταξύ ταμείων και έλλειψη συντονισμού σημαίνουν ότι ταμεία ενδέχεται να κινούνται προς αντιφατικές κατευθύνσεις.

- Στην βεβαίωση εισφορών. Ιδιαίτερη σημασία έχει η δυνατότητα διασταυρώσεων με άλλες πηγές, συμπεριλαμβανομένων και άλλων ταμείων.

- Στην είσπραξη βεβαιωμένων χρεών. Διαφορές υπάρχουν στο πόσο αξιοποιείται η τεχνολογία (π.χ. εισπράξεις μέσω τραπεζών, ΕΛΤΑ ή εξειδικευμένων οργανισμών) ή παλαιότερες μέθοδοι (εισπράκτορες, κλπ).
- Στην παραγραφή χρεών. Η ύπαρξη χρονικού ορίου παραγραφής σημαίνει ότι δίδεται μεγαλύτερη έμφαση στην είσπραξη παλαιών χρεών που κινδυνεύουν να παραγραφούν, παρά νεώτερων που είναι και μεγαλύτερα, αλλά και έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα πληρωμής.
- Στις αναστολές.
- Στις κυρώσεις. Οι προσαυξήσεις διαφέρουν απο ταμείο σε ταμείο και συχνά είναι τέτοιου ύψους που τελικά οδηγούν αποτρεπτικά στην είσπραξη.

Όσον αφορά τα διάφορα στάδια της διαδικασίας, το μόνο που έχει ουσιαστικούς λόγους να διαφέρει απο ταμείο σε ταμείο είναι η βεβαίωση των εισφορών, λόγω των ιδιαιτεροτήτων της προηγούμενης ενότητας. Οι υπόλοιπες διαδικασίες είναι πανομοιότυπες και αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα όπου σύμπραξη ταμείων μπορεί να αξιοποιήσει οικονομίες κλίμακος.

● Διαφορές της διαδικασίας από Κεντρική κυβέρνηση- ΔΟΥ

Η διαδικασία είσπραξης φορολογικών εσόδων έχει πολλά κοινά με την διαδικασία είσπραξης εισφορών. Ενώ γενικά η κεντρική κυβέρνηση έχει προχωρήσει σημαντικά, ανάλογη πρόοδος δεν υπάρχει στα ασφαλιστικά ταμεία - ούτε υπάρχει διαδικασία μεταφοράς τεχνογνωσίας απο τις ΔΟΥ στα ταμεία. Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στις διατάξεις για ασφαλιστική ενημερότητα, ιδίως όσον αφορά τις διαφορές μεταξύ ταμείων.

● Αναγκαστικές εισπράξεις, Πτωχεύσεις - κλπ

Η διαδικασία αναγκαστική είσπραξης χρεών από επιχειρήσεις είναι ένα σημείο από το οποίο εξαρτάται σημαντικός όγκος εσόδων των ταμείων, ενώ δεσμεύει σημαντικούς διοικητικούς πόρους των ταμείων. Η διαδικασία αυτή είναι τομέας με σημαντικές οικονομίες κλίμακος στις συμπράξεις μεταξύ ταμείων. Η συνεργασία μεταξύ ταμείων προϋποθέτει, βεβαίως, σαφή σειρά κατάταξης των απαιτήσεων ενός εκάστου ταμείου.

● Υπαρξη πολλαπλών ταμείων ανα επιχείρηση,

είναι ένα σημείο που δημιουργεί μεγαλύτερο κόστος συμμόρφωσης και γραφειοκρατία σε επιχειρήσεις, αφού το κάθε ταμείο έχει διαφορετικές απαιτήσεις στις οποίες πρέπει να προσαρμόζεται η επιχείρηση. Υπαρξη συμβατών διαδικασιών μεταξύ ταμείων θα διευκόλυνε και τα ταμεία (αφού θα μπορούσαν να συνεργάζονται για την είσπραξη εισφορών) αλλά και τις επιχειρήσεις.

● Εισπράξεις κοινωνικών πόρων

Τα ταμεία δικαιούνται εκτός των εισφορών και κοινωνικούς πόρους οι περισσότεροι των οποίων έχουν την μορφή φόρων υπερ τρίτων. Τα θέματα που ανακύπτουν είναι αυτά της είσπραξης εμμέσων φόρων. Πολλοί κοινωνικοί πόροι είναι απηρχαιωμένοι, χαμηλής απόδοσης και ιδιαίτερα δαπανηροί για να συλλεγούν. Η επίπτωσή τους τελικά μπορεί να αντιστρατεύεται βασικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. (Π.χ. ο καταργηθείς πόρος στα φάρμακα συνίστατο σε επιβάρυνση της ίδιας της ασφάλισης, αφού τα ταμεία καλύπτουν το 75% και άνω της φαρμακευτικής δαπάνης).

4. Η “τεχνολογία” της πάταξης της εισφοροδιαφυγής

Η πάταξη της εισφοροδιαφυγής και το συναφές αντικείμενο της πάταξης της φοροδιαφυγής έχει δημιουργήσει την δική της “τεχνολογία” και “τεχνογνωσία”. Η δημιουργία, διάχυση και αξιοποίηση των τεχνικών πάταξης της εισφοροδιαφυγής είναι ζήτημα συνεχούς εφαρμογής και ενασχόλησης και δεν εξαντλείται σε νομοθετικά μέτρα.

Το κεφάλαιο αυτό ασχολείται με έξη απο τις σημαντικότερες περιοχές πρόοδος στις οποίες θα έχει αποφασιστική σημασία.

4.1 Ο Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης - τήρηση αρχείων

Ο χώρος της κοινωνικής ασφάλισης ειδικεύεται σε τραγέλαφους όταν απλή πρόσθεση των ασφαλισμένων καταλήγει σε αριθμό μεγαλύτερο του πληθυσμού της χώρας. Ομοίως, οι συνταξιούχοι άνω κάποιας ηλικίας υπερβαίνουν τον πληθυσμό, οι ασφαλισμένοι τους εργαζόμενους, κλπ. Η εισφοροδιαφυγή (η διαφυγή εργαζομένων απο την ασφάλιση) συνδυάζεται με πολλαπλές μετρήσεις του ιδίου εργαζόμενου ή συνταξιούχου.

Η ύπαρξη ενός ενιαίου αριθμού μητρώου είναι το πλέον αποφασιστικό βήμα για την καλύτερη οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης. Το πρώτο βήμα του ορισμού της μορφής του αριθμού και της χορήγησής του στις ροές των νέων ασφαλισμένων και νέων συνταξιούχων έχει γίνει.

Για να μπορεί να προχωρήσει το σύστημα απαιτείται η χορήγηση ΑΜΚΑ στο σύνολο των εργαζομένων και συνταξιούχων, έτσι ώστε να υπάρχει ένα λειτουργούν μητρώο. Η προώθηση διαδικασιών οι οποίες με ένα συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα θα οδηγήσουν στο τελικό αποτέλεσμα ως κάποια σαφή ημερομηνία είναι ίσως η σοβαρότερη ενέργεια εκσυγχρονισμού του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.⁶

Οι ωφέλειες της ύπαρξης ενός μητρώου ασφαλισμένων είναι πολύ ευρύτερες της εισφοροδιαφυγής και επεκτείνονται στις συμπράξεις ταμείων, την εξυπηρέτηση του ασφαλισμένου, την μείωση του κόστους των λογιστηρίων των επιχειρήσεων, κλπ.

4.2 Ρόλος παρακολούθησης πορείας εσόδων - εκτέλεσης προϋπολογισμού

Η κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ταμείων είναι ο κύριος μηχανισμός βάσει του οποίου μπορεί να ασκείται η εποπτεία του κράτους στο ασφαλιστικό σύστημα. Η διαδικασία της παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού αρχίζει με την θέσπιση στόχων και δεδομένων βάσει των οποίων συντάσσεται ο προϋπολογισμός. Η παρακολούθηση της εκτέλεσής του γίνεται μέσω της τακτικής παρακολούθησης χρηματοροών (εισπράξεων, πληρωμών) όσο και ποσοτικών δεικτών στρατηγικής σημασίας (αριθμός αιτήσεων συνταξιοδότησης, αριθμός και αυξομειώσεις ασφαλισμένων, ιατρικές πράξεις, κλπ).

⁶Το συναφές θέμα της λειτουργίας ενός μητρώου επιχειρήσεων ή εργοδοτών μπορεί να προχωρήσει ανεξάρτητα.

Η διαδικασία παρακολούθησης του προϋπολογισμού δίδει την δυνατότητα εποπτείας διατηρώντας ταυτόχρονα την αυτονομία και τον αποκεντρωμένο χαρακτήρα αποφάσεων που θα έπρεπε να χαρακτηρίζει το ασφαλιστικό σύστημα. Ταυτόχρονα δίδει την δυνατότητα του έγκαιρου εντοπισμού προβλημάτων και της λήψης διορθωτικών μέτρων.

Αντίστοιχη διαδικασία παρακολούθησης της πορείας επιχειρήσεων εφαρμόζει εδώ και μια δεκαετία με (σχετική με την ΓΓΚΑ) επιτυχία το ΥΠΕΘΟ με τις ΔΕΚΟ. Παρόμοιες τεχνικές εφαρμόζονται στο εξωτερικό. Στην περίπτωση ασφαλιστικών οργανισμών κοινή είναι και η εκπόνηση μεσοπρόθεσμων κυλιόμενων προϋπολογισμών 5ετίας οι οποίοι δίδουν την ευκαιρία ευχερέστερου προγραμματισμού. Η κλιμακωτή και κατόπιν νομοθετικής προειδοποίησεως εφαρμογή ρυθμίσεων στον χώρο της κοινωνικής ασφάλισης (π.χ. πολλές διατάξεις του Ν2084/92 προανήγγειλαν την λήψη μέτρων το 1998) αναβαθμίζει την σημασία αυτού του είδους του προγραμματισμού.

Ρόλο-κλειδί στην παροχή πληροφοριών για την πορεία των εσόδων έχουν οι Τράπεζες και το Τραπεζικό σύστημα, αφού σε πολλές περιπτώσεις έχουν αναλάβει την είσπραξη εισφορών. Οι σχέσεις ταμείων -τραπεζών προτείνεται να ξεχωριστούν σε ξεχωριστό κεφάλαιο.

4.3 Οργάνωση υπηρεσίας εσόδων για την πάταξη της εισφοροδιαφυγής

Η προσπάθεια πάταξης της φοροδιαφυγής στο ΥΠΟΙΚ έχει αναδείξει μια σειρά οργανωτικών μέτρων ως ιδιαίτερα σημαντικά:

1. Αναγνώριση της πάταξης της εισφοροδιαφυγής ως ξεχωριστό αντικείμενο. Αυτό προϋποθέτει την πρόβλεψη της ροής των εσόδων "κανονικά", έτσι ώστε να μπορεί να οριστεί η επιτυχία ή όχι της παρέμβασης.
2. Ύπαρξη στρατηγικής ελέγχων και εφαρμογή της σε βάθος χρόνου.
3. Ιεραρχήσεις προτεραιοτήτων.
4. Πολιτική προστίμων, κίνητρα για καταβολή τοις μετρητοίς.

4.4 Ρόλος διασταυρώσεων στοιχείων

Η διασταύρωση στοιχείων είναι στην "ψυχή" της πάταξης της εισφοροδιαφυγής. Η σύγκριση μιας βάσης δεδομένων όπου οι επιχειρήσεις έχουν κίνητρο απόκρυψης (πληρωμές εισφορών) με άλλες όπου τα κίνητρα είναι προς την αντίθετη κατεύθυνση (μεγιστοποίηση εισροών για επιστροφές ΦΠΑ, πληρωμές φόρου εισοδήματος) είναι πιθανόν να αποκαλύψει πολλές ανακολουθίες. (Ο ρόλος του ΑΜΚΑ σε αυτό είναι αποφασιστικός).

Διασταυρώσεις μπορούν να γίνουν μεταξύ ταμείων, μεταξύ ταμείων και ΔΟΥ. Η ύπαρξη μητρώου επιχειρήσεων θα έδιδε την δυνατότητα εντοπισμού του συνόλου εισφορών που αποδίδει κάθε επιχείριση και αυτό να συγκριθεί με άλλα στοιχεία. Σε όλα αυτά τα ζητήματα η ύπαρξη μηχανοργάνωσης και ενός σχεδίου ελέγχων και διασταυρώσεων είναι απαραίτητη,

4.5 Συμπράξεις ταμείων

Οι συμπράξεις ταμείων για την αλληλοεξυπηρέτηση στην είσπραξη εισφορών βρίσκονται σε εμβρυακή κατάσταση. Συμπράξεις μπορούν να πάρουν την απλή μορφή

της ανταλλαγής πληροφοριών και να προχωρήσει σε πιο εξελιγμένες μορφές σύμπραξης.

Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί σε τρεις κατηγορίες συμπράξεων, που είναι και οι περισσότερα υποσχόμενες:

1. Συνεργασία μεταξύ ταμείων κύριας, επικουρικής, υγείας και πρόνοιας που αφορούν τους ίδιους κλάδους εργαζομένων. Αποφυγή της επανάληψης του αντικειμένου. Ιδιαίτερα πρέπει να υπάρξει συνεργασία στην εναρμόνηση των υποχρεώσεων και στην βεβαίωση των εισφορών μεταξύ κύριων και επικουρικών ταμείων.
2. Εκπόνηση πρότασης για συνεργασία στην είσπραξη βεβαιωμένων εισφορών. Όπως ελέγχθη ανωτέρω, η μόνη εργασία που είναι εξειδικευμένη ανά ταμείο αφορά στην βεβαίωση εισφορών. Αφ' ής στιγμής βεβαιωθούν οι εισφορές, η διαδικασία είσπραξης δεν έχει λόγο να διαφέρει απο ταμεία σε ταμείο. Η συνεργασία αυτή μπορεί να λάβει είτε την χαλαρή μορφή της προγραμματικής συμφωνίας αλληλοεξυπηρέτησης (πιθανώς ανά νομό ή ανα περιοχή) ή την πιο εξελιγμένη μορφή μιας ενιαίας υπηρεσίας ή φορέα.
3. Συνεργασία μεταξύ ταμείων για την κατάρτιση και επιμόρφωση του προσωπικού.

4.6 Μέτρα αύξησης της εισοδηματικής ελαστικότητας των εισφορών

Ένα απο τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά ενός φορολογικού συστήματος είναι η εισοδηματική ελαστικότητα, το κατά πόσον δηλαδή οι εισπράξεις συμμετέχουν στην γενική αύξηση της ευημερίας στην κοινωνία. Συστήματα στα οποία συγκεκριμένη αύξηση του εθνικού εισοδήματος ή της φορολογητέας ύλης οδηγεί σε μικρότερη αύξηση των εισπράξεων θεωρούνται αποτυχημένα.

Πηγές μείωσης της ελαστικότητας στο ασφαλιστικό σύστημα και, επομένως υστέρησης εισφορών, αποτελούν οι ακόλουθες:

1. Ασαφής καθορισμός του ταμείου ασφάλισης που δίδει την δυνατότητα στον ασφαλισμένο ή τον εργοδότη να επιλέγει το ταμείο με την χαμηλότερη εισφορά.
2. Καθορισμός κλάσεων δραχμικά (αντί ποσοστιαία), ώστε να απαιτείται ετήσια κανονιστική απόφαση για να διατηρηθούν οι εισπράξεις στο ίδιο επίπεδο σε πραγματικούς όρους.
3. Εθελοντική κατάταξη ασφαλισμένων σε κλάσεις, έτσι ώστε η άνοδος του εθνικού εισοδήματος να μην οδηγεί αυτόματα σε αυξήσεις εισφορών (π.χ. ταμεία αυτοαπασχολουμένων κλπ)..
4. Η ύπαρξη ανώτατων ορίων ασφαλιστέων αποδοχών οι οποίες καθορίζουν την οροφή των εισπράξεων ανα ασφαλισμένο.
5. Ομοίως η ύπαρξη εισφοροαπαλλαγών και μειωμένων εισφορών για συγκεκριμένους κλάδους της οικονομίας ή γεωγραφικές περιφέρειες.
6. Η τακτική της χορήγησης αυξήσεων μέσω επιδομάτων μη υπαγομένων σε εισφορές, αντί της ενσωμάτωσης των αυξήσεων στους βασικούς μισθούς..

5. Προτάσεις για περαιτέρω μελέτες- πρωτοβουλίες

5.1. Εισφοροδιαφυγή και φοροδιαφυγή - μεταφορά τεχνογνωσίας

- Το Υπ. Οικονομικών απο το 1993 έχει αυξήσει κατα πολύ τις εισπράξεις απο τους φόρους κρατώντας τους συντελεστές φορολόγησης σε γενικές γραμμές σταθερούς.
- Το σύστημα ασφάλισης απο το 1990 έχει αυξήσει τα ποσοστά εισφορών άνω των 8 μονάδων στο ΙΚΑ, ενώ όλα τα άλλα ταμεία έχουν αυξησει τις εισφορές τους. Παρά την συνεχιζόμενη αύξηση ασφαλισμένων και την πληρωμή εισφορών απο μεγαλύτερο ποσοστό του πληθυσμού (ΔΥ) τα εσοδα του συστήματος ασφάλισης εμφανίζουν απο το 1995 στασιμότητα αν όχι και ελαφρά πτωτική τάση.

Εκ πρώτης όψεως επομένως εμφανίζεται η Κεντρική Κυβέρνηση να επιτυγχάνει την μάχη κατα της φοροδιαφυγής, ενώ το αντίθετο ισχύει για την ασφάλιση.

Η σχετική επιτυχία του ΥΠ. Οικ. απο το 1993 οφείλεται σε ιεράρχηση στόχων και προγράμματος δράσης, οργανωτικές αλλαγές στις ΔΟΥ και στους μηχανισμούς είσπραξης και βεβαίωσης, διοικητικές αλλαγές σε θέματα προσωπικού, στελέχωσης και χωροταξικής αξιοποίησης, μεθόδων διασταύρωσης στοιχείων κλπ. Οι αλλαγές αυτές εκτείνονται σε όλο το φάσμα των ενεργειών απο την βεβαίωση στην είσπραξη των βεβαιωμένων φόρων.

Παράλληλα, το θέμα της πάταξης της εισφοροδιαφυγής έχει προχωρήσει περισσότερο σε μερικά ταμεία (με πρώτο μάλλον το ΙΚΑ) και λιγότερο σε άλλα. Αντίστοιχα θέματα μεταφοράς τεχνογνωσίας επομένως τίθενται και μεταξύ ταμείων.

Η συσσωρευμένη εμπειρία και "τεχνογνωσία" του Υπ. Οικονομικών είναι σίγουρο ότι μπορεί (έστω μερικά) να "μεταφυτευτεί" στον χώρο των ασφαλιστικών ταμείων. Εξ άλλου, οι περισσότερες λειτουργίες σε εννοιολογικό τουλάχιστον επίπεδο είναι ταυτόσημες. Είναι πιθανόν, όμως, να υπάρχουν και τομείς όπου η πάταξη της φοροδιαφυγής είναι ανταγωνιστική προς την πάταξη της εισφοροδιαφυγής και ενέργειες συντονισμού οι οποίες αποτρέπουν την ανταγωνιστικότητα.

Υπάρχει ανάγκη για μελέτη η οποία προβληματίζεται για το τί και πως μπορεί να μεταφερθεί απο την εμπειρία της πάταξης της φοροδιαφυγής και να εφαρμοστεί στα ταμεία.

Μια τέτοια μελέτη με ιδέες για την στρατηγική και οργάνωση και συγκεκριμένες προτάσεις θα μπορούσε να γίνει απο ολιγομελή ομάδα. Τα μέλη θα έχουν τα εξής χαρακτηριστικά:

- 2-3 μέλη καλοί γνώστες της εμπειρίας του ΥΠΟΙΚ,
- 2-3 μέλη γνώστες των προσπαθειών που γίνονται στα ταμεία (στο ΙΚΑ).
- 2-3 μέλη ειδικοί στην κοινωνική ασφάλιση.

5.2 Εκτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης στα ταμεία

Αποστολή ερωτηματολογίου στα ταμεία για:

- Εκτιμήσεις για υψος εισφοροδιαφυγής - απο πού προέρχεται
 - Πιθανή απόδοση εκστρατείας μείωσης
- Εκτιμήσεις για ανείσπρακτες βεβαιωμένες εισφορές
- Πως είναι οργανωμένες οι υπηρεσίες πάταξης της εισφοροδιαφυγής
 - Υπαρξη εξειδικευμένου προσωπικού
 - Μηχανοργάνωση
 - Μηνιαία παρακολούθηση εσόδων
- Διασταυρώσεις στοιχείων
 - Με άλλα ταμεία
 - Με οργανισμούς του Δημοσίου

5.3 Καλλιέργεια “ασφαλιστικής συνείδησης”

Η απουσία ασφαλιστικής συνείδησης ενοχοποιείται για μεγάλο μέρος της εισφοροδιαφυγής. Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, το φαινόμενο αυτό πηγάζει απο το ίδιο το σύστημα το οποίο δίδει πλείστα όσα κίνητρα για να αποφεύγονται οι εισφορές. Παρά ταύτα, υπάρχουν σημεία ανταποδοτικότητας στο σύστημα, τα οποία δεν έχουν λάβει την σημασία που πρέπει:

1. Τα τελευταία 5 χρόνια πριν την συνταξιοδότηση στα οποία διαμορφώνεται η συνταξιοδοτική βάση. Η πρόταση (στο πόρισμα για την εξυπηρέτηση του πολίτη) για την καθιέρωση ατομικού φακέλλου ασφαλιστικών στοιχείων για αυτήν την κατηγορία ασφαλισμένων θα αναδείξει τα σημεία ανταποδοτικότητας.
2. Νέα τμήματα του ασφαλιστικού συστήματος είναι πιο ανταποδοτικά: π.χ. το “Νέο” σύστημα του Ν2084, η νέα κύρια σύνταξη του ΟΓΑ, πολλά επικουρικά.
3. Είναι κρίσιμο οι νομιμοποιηθέντες αλλοδαποί εργαζόμενοι και οι μόνιμοι μετανάστες να αποκτήσουν ασφαλιστική συνείδηση.
4. Ανταπόδοση δεν υπάρχει μόνο σε μακροχρόνιες παροχές, αλλά και σε βραχυχρόνιες, όπως η ανεργία, στέγαση και πάνω απο όλα η υγεία. Αναβάθμιση του ρόλου των ταμείων στην πρωτοβάθμια φροντίδα, αλλά και σε άλλες υπηρεσίες προς τους ασφαλισμένους (π.χ. βρεφονηπιακοί σταθμοί, κλπ) και γενικότερα “υψηλού προφίλ” ανάμειξη των ταμείων στην κοινωνική πολιτική θα αναβάθμιζε την σημασία της ασφάλισης.
5. Αυτό που μπορεί να αποκληθεί “συλλογική ευθύνη” στο μέλλον του ασφαλιστικού συστήματος. Ακόμη και αν συμφέρει ένα έκαστο ασφαλισμένο να αφήσει άλλους να πληρώνουν για λογαριασμό του, το συλλογικό συμφέρον υπαγορεύει το αντίθετο. Χωρίς την κοινωνική ασφάλιση, όλοι, εργαζόμενοι, εργοδότες, κυβέρνηση θα είναι φτωχότεροι - μια αλήθεια που δεν φαίνεται να αντανakλάται πάντα σε όλες τις ενέργειες.

Η προσπάθεια καλλιέργειας ασφαλιστικής συνείδησης δεν εξαντλείται (ούτε καν αρχίζει) από μια διαφημιστική εκστρατεία. Θα πρέπει να έρθει ως το επιστέγασμα της αναβάθμισης των υπηρεσιών των ταμείων. Αν προηγηθεί της ουσιαστικής αναβάθμισης υπάρχει ο κίνδυνος να λειτουργήσει αντίστροφα.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΔΙΑΛΟΓΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

ΟΜΑΔΑ Γ' : ΣΧΕΣΕΙΣ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ ΜΕ ΤΟΝ ΠΟΛΙΤΗ

Μέλη: Αθηνά Πετρόγλου (Συντονίστρια) Κυβέρνηση
Β. Πατσουράτης ΣΕΒ
Γ. Δρικός ΓΣΕΒΕ
Α. Σισσούρας ΕΚΚΕ
Α. Ματθαίου ΓΣΕΕ
Κ. Σμυρλής ΑΔΕΔΥ
Θ. Μπακαλέξης ΠΟΠΟΚΠ

Γραμματέας: Κ. Κοντοκώστας

Π Ο Ρ Ι Σ Μ Α

ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ

Στα πλαίσια της ομάδας Γ' επιχειρήθηκε η διεπιστημονική προσέγγιση του προβλήματος των σχέσεων των ασφαλιστικών ταμείων με τον πολίτη. Σε αυτό βοήθησε η σύνθεση της ομάδας από νομικούς, οικονομολόγους και κοινωνιολόγους. Έτσι, από τις πρώτες συναντήσεις μας (βλ. πρακτικό συνεδρίασης 4.9.97) συμφωνήθηκε οι νομικοί της ομάδας να εξετάσουν το θέμα από άποψη θεσμική, ο κ. Πατσουράτης να ερευνήσει το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων στην ασφαλιστική νομοθεσία βάσει ερωτηματολογίου που θα απηύθυνε σε δείγμα επιχειρήσεων και ο κ. Σισσούρας να καταγράψει το δείκτη δυσαρέσκειας των πολιτών από τα ασφαλιστικά ταμεία, βάσει ερωτηματολογίου που θα απηύθυνε στις κυριότερες ομάδες πολιτών που έρχονται σε επαφή με τα ασφαλιστικά ταμεία. Οι νομικοί της ομάδας (Αθηνά Πετρόγλου και Ανδρέας Ματθαίου) απηύθυναν στους κυριότερους φορείς κύριας και επικουρικής ασφάλισης ερωτηματολόγιο, το οποίο επικεντρωνόταν στην ενημέρωση των ασφαλισμένων και στη διοικητική διαδικασία επίλυσης των διαφορών τους. Οι απαντήσεις που δόθηκαν από τους φορείς παρατίθενται στο παράρτημα.

Παρά τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν, δεν κατέστη δυνατόν στα πλαίσια της ομάδας αυτής να ερευνηθεί ούτε το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων στην ασφαλιστική νομοθεσία ούτε ο δείκτης δυσαρέσκειας των πολιτών από τα ασφαλιστικά ταμεία.

Το πόρισμα συντάχθηκε κατόπιν διαλογικής συζήτησης που έγινε από τα μέλη της Ομάδας Γ' στο κείμενο εργασίας που συντάχθηκε από τη δικηγόρο Αθηνά Πετρόγλου, συντονίστρια της Ομάδας, σε συνεργασία με την Ολγα Αγγελοπούλου, επίσης δικηγόρο. Η συζήτηση έγινε, κατόπιν έγγραφης πρόσκλησης, στις 9.3.1998 και αφού προηγουμένως είχε μοιραστεί το κείμενο σε όλα τα μέλη. Από τη συζήτηση απουσίαζε ο κ. Α. Σισσούρας. Κατά τη συζήτηση, ο κ. Ανδρέας Ματθαίου, ΔΝ Δικηγόρος, εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ, υπέβαλε γραπτά τις παρατηρήσεις του στο κείμενο εργασίας και παρουσίασε πρόταση για τη διοικητική και δικαστική προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων και το θεσμό της νομικής βοήθειας. Και τα δύο αυτά κείμενα του κ. Α. Ματθαίου παρατίθενται στο παράρτημα.

A. ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟΧΟΣ

Τα μέλη της ομάδας Γ' ομόφωνα υπογραμμίζουν ότι η κοινωνική ασφάλιση κατοχυρώνεται όχι μόνον με ρυθμίσεις στο πλαίσιο του ουσιαστικού δικαίου αλλά - και σε πολλές μάλιστα περιπτώσεις πρωταρχικά- μέσω της διοικητικής διαδικασίας. Η διοικητική διαδικασία θα πρέπει να είναι κατά τέτοιο τρόπο διαμορφωμένη ώστε να διασφαλίζεται κατά το καλύτερο δυνατό τρόπο η πραγμάτωση της κοινωνικής ασφάλισης. Στο κέντρο κάθε δράσης των ασφαλιστικών φορέων πρέπει να είναι ο πολίτης. Ο πολίτης ως υποκείμενο συνταγματικά κατοχυρωμένων κοινωνικο-ασφαλιστικών δικαιωμάτων και ο πολίτης ως πελάτης-συναλλασσόμενος με τους ασφαλιστικούς φορείς.

Τα μέλη της ομάδας ομόφωνα επισημαίνουν ότι η βελτίωση των σχέσεων των ασφαλιστικών φορέων με το πολίτη προϋποθέτει παρέμβαση τόσο στη δομή και στη λειτουργία των ασφαλιστικών φορέων όσο και στην αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού τους και στην εκμετάλλευση των νέων τεχνολογιών. Ως εκ τούτου, το πόρισμα της ομάδας Γ' τελεί σε αλληλεξάρτηση με τα πορίσματα των άλλων ομάδων της Επιστημονικής Επιτροπής. Υπό την προϋπόθεση αυτή, τα μέλη της ομάδας προτείνουν τους ακόλουθους άξονες παρέμβασης, που κοινό παρονομαστή τους έχουν τον προσανατολισμός τους προς την κατεύθυνση της ενοποίησης των Ταμείων. Τυχόν διαφοροποιήσεις των μελών σε επιμέρους θέματα, αναφέρονται κατά την ανάλυση της καθεμίας από τις προτεινόμενες παρεμβάσεις, που ακολουθεί. Ως γενική πάντως αρχή που πρέπει να ισχύει σε κάθε παρέμβαση, ο εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ επισημαίνει τον προηγούμενο διάλογο με τους εργαζομένους στον εκάστοτε αρμόδιο φορέα. Με την αρχή αυτή συμφωνούν και τα λοιπά μέλη της ομάδας.

B. ΑΞΟΝΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ

I. ONE SHOP STOP ΓΙΑ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ

II. ΑΠΟΣΤΑΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΤΙΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

III. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΠΟΙΟΤΙΚΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ ΣΤΟ ΕΡΓΟ ΤΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ

IV. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ: ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

V. ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ: ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΚΔΟΣΗ ΔΥΣΜΕΝΟΥΣ ΓΙΑ ΑΥΤΟΝ ΠΡΑΞΗΣ

VI. ΘΕΣΠΙΣΗ ΔΙΚΑΙΟΥ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ ΜΕ ΤΟΝ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟ: ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ ΑΠΟ ΤΟΝ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΦΟΡΕΑ

VII. ΘΕΣΠΙΣΗ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΩΝ ΦΑΚΕΛΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΩΝ ΠΟΥ ΒΡΙΣΚΟΝΤΑΙ ΣΤΑ ΠΡΟΘΥΡΑ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΗΣΗΣ

VIII. ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΠΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

IX. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ (LEGAL AID)

X. ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

ΠΑΡΑΛΛΗΛΑ

X. ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΕ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ - ΠΙΛΟΤΟΥΣ

I. ONE SHOP STOP ΓΙΑ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ

1. ΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΑΝΑΓΚΗ

Τα μέλη της ομάδας τονίζουν ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι σχεδόν πλήρως αδιαφανές στους μη ειδικούς. Η κατάσταση αυτή συχνά οδηγεί σε απώλεια των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων των ασφαλισμένων. Ιδιαίτερα έντονο είναι το πρόβλημα στις ευπαθείς κατηγορίες ασφαλισμένων όπως οι φτωχοί, αγράμματοι, παλιννοστούντες, πρόσφυγες, αλλοδαποί μετανάστες.

Σε κάποιο βαθμό πληροφόρηση παρέχεται από τα ασφαλιστικά ταμεία. Η πληροφόρηση αυτή, όπως είναι οργανωμένη κατά ασφαλιστικό ταμείο και όχι κατά κατηγορία δικαιούχου, περιορίζεται στις αρμοδιότητες του συγκεκριμένου ασφαλιστικού ταμείου. Πληροφόρηση σε θέματα που αφορούν περισσότερα του ενός Ταμεία και που συνήθως ανακύπτουν σε περιπτώσεις μεταναστών ή επί διαδοχικής ασφάλισης, δεν παρέχεται.

2. ΠΡΟΤΑΣΗ: ONE SHOP STOP ΓΙΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ

Με το άρθρο 3 παρ.2 Ν.2556/97 προβλέφθηκε ότι το ΙΚΑ δύναται να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις με άλλους ασφαλιστικούς οργανισμούς, με φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και με εργατικές ή εργοδοτικές οργανώσεις για τη λειτουργία «Γραφείων Ενημέρωσης Πολιτών για την Κοινωνική Ασφάλιση».

Σκοπός των Γραφείων αυτών είναι, σύμφωνα με την ως άνω διάταξη, η παροχή υπηρεσιών πληροφόρησης και ενημέρωσης που θα παρέχονται δωρεάν στους πολίτες με στόχο την ενιαία ενημέρωσή τους σε ζητήματα που αφορούν στη κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα και στις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την υποστήριξη των πολιτών στην αντιμετώπιση ζητημάτων που αφορούν σε διαδικασίες και λειτουργίες του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Οι λεπτομέρειες για το έργο και τον τρόπο λειτουργίας τους θα καθορισθούν με Υπ.Απόφαση, ύστερα από γνώμη του ΔΣ του ΙΚΑ.

Τα μέλη της ομάδας προτείνουν η υλοποίηση των Γραφείων Ενημέρωσης να γίνει έτσι ώστε αυτά να λειτουργούν ως κέντρα ενημέρωσης των ασφαλισμένων όλων των ασφαλιστικών φορέων. Την αναγκαιότητα αυτή *επισημαίνει ιδιαίτερα η συντονίστρια της ομάδας και ο εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ*, ο οποίος σημειώνει ότι η προβλεπόμενη από το άρθρο 3 παρ.2 Ν.2556/97 σύναψη προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ ΙΚΑ και άλλων ασφαλιστικών φορέων πιθανόν να καθυστερήσει σε βαθμό που να υπονομεύσει τη λειτουργία του νέου θεσμού. Γι αυτό, *ο εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ προτείνει* να θεσμοθετηθεί με νόμο η λειτουργία των Γραφείων Ενημέρωσης ενημέρωσης για τους ασφαλισμένους όλων των ασφαλιστικών φορέων και να ρυθμισθούν με νόμο οι σχετικές υποχρεώσεις όλων των ασφαλιστικών φορέων, ώστε να μην επιβαρυνθεί αποκλειστικά το ΙΚΑ με το διοικητικό κόστος λειτουργίας του νέου θεσμού. Αντίθετα, *οι εκπρόσωποι της ΑΔΕΔΥ και ΠΟΠΟΚΠ* συνηγορούν υπέρ της έναρξης εφαρμογής του νέου θεσμού από το ΙΚΑ επισημαίνοντας την ανάγκη της σωστής επάνδρωσής του.

Τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν ότι τα Γραφεία Ενημέρωσης, αρμόδια για την παροχή πληροφόρησης, καθοδήγησης και συμβουλών στον πολίτη σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης, θα πρέπει να στηρίζονται στο συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ των ασφαλιστικών φορέων, τη καλή μεταξύ τους διασύνδεση, τη δημιουργία κατάλληλων πληροφοριακών συστημάτων και δικτύων συνεργασίας, την ανάπτυξη τηλευπηρεσιών και την ευρεία χρήση πολυμέσων, ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Θα πρέπει να λειτουργούν ως one shop stop . Σε περίπτωση δηλ. που κρίνεται αναγκαία η παροχή πληροφοριών από τον φορέα κοινωνικής ασφάλισης

που είναι αρμόδιος να αποφασίσει για το συγκεκριμένο θέμα, δεν θα πρέπει να παραπέμπεται ο πολίτης σε αυτόν, αλλά μόνον ο φάκελος του με το σχετικό ερώτημα. Το ίδιο θα πρέπει να ισχύει και σε περίπτωση που η ερώτηση του πολίτη αφορά θέματα εκτός κοινωνικής ασφάλισης (π.χ. τις επιπτώσεις που μια ασφαλιστική παροχή έχει στις προνοιακές παροχές ή στις παροχές ιδιωτικής ασφάλισης ή στις παροχές που χορηγεί ο εργοδότης ή τη φορολογική μεταχείριση των ασφαλιστικών παροχών). Και στις περιπτώσεις αυτές δεν θα πρέπει να παραπέμπεται ο πολίτης στις αρμόδιες υπηρεσίες, αλλά μόνον ο φάκελος του με το σχετικό ερώτημα.

Τα Γραφεία αυτά θα πρέπει να είναι τοπικά προσιτά στον πολίτη, εγκατεστημένα σε μέρη όπου συγκεντρώνεται κόσμος (π.χ. εμπορικά κέντρα) και να λειτουργούν και σε ώρες και μέρες μη εργάσιμες. Θα μπορούσε να υπάρχει παροχή υπηρεσιών μέσω τηλεφώνου (help line)

Στη στελέχωση και τη λειτουργία των Γραφείων αυτών οι ασφαλιστικοί φορείς θα μπορούσαν να συμπράξουν και με ΚΑΠΗ και άλλους κοινωνικούς φορείς.

Ο εκπρόσωπος του ΣΕΒ επισημαίνει την ανάγκη τα γραφεία αυτά όχι μόνον να δέχονται πολίτες αλλά και να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες ενημέρωσης των πολιτών είτε στο χώρο της δουλειάς τους είτε μέσω της τηλεόρασης και του ραδιοφώνου είτε με άλλους τρόπους. Η πρόταση βρίσκει σύμφωνη και τα άλλα μέλη της Ομάδας, που ομόφωνα επισημαίνουν την ανάγκη και την αξία της γενικής ενημέρωσης. Επίσης, ο εκπρόσωπος του ΣΕΒ υπογραμμίζει την ωφέλεια που έχει η έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωση και που συνίσταται στη μείωση του κόστους όχι μόνον από πλευράς ασφαλιστικών φορέων αλλά και από πλευράς κόστους συμμόρφωσης των πολιτών με την ασφαλιστικής νομοθεσία.

Τα μέλη της ομάδας συμφωνούν ότι θα μπορούσε να προχωρήσει πιλοτική εφαρμογή κέντρων πληροφόρησης και νομικής βοήθειας ασφαλισμένων σε 2-3 περιοχές με έντονα προβλήματα (πχ Ορεστιάδα, Αλεξανδρούπολη). Η παρέμβαση αυτή θα μπορούσε να συγχρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω των προγραμμάτων για τον κοινωνικό αποκλεισμό καθώς και από τους κοινωνικούς εταίρους.

II. ΑΠΟΣΤΑΣΙΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΤΙΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν με τις προτάσεις της συντονίστριας για αποστασιοποίηση από τις γραφειοκρατικές διαδικασίες και τονίζουν ότι αυτές πρέπει να τύχουν άμεσης εφαρμογής. Ειδικότερα, τα μέλη της ομάδας συμφωνούν ότι:

1.ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟΧΟΣ

- Μείωση της ταλαιπωρίας του ασφαλισμένου
- Μείωση διοικητικού κόστους

2.ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

- Σε κάθε ασφαλιστικό φορέα το γραφείο κατάθεσης αιτήσεων και παροχής πληροφοριών να λειτουργεί και σε ώρες και ημέρες μη εργάσιμες, ώστε να διευκολύνεται η εξυπηρέτηση των εργαζόμενων ασφαλισμένων
- Αναμόρφωση των ισχυουσών εντύπων για την υποβολή των αιτήσεων και για τα απαιτούμενα δικαιολογητικά

Τα έντυπα θα πρέπει να προσαρμοστούν στις νομοθετικές αλλαγές που έχουν εντωμεταξύ επέλθει. Θα πρέπει να περιλαμβάνουν τις αναγκαίες ερωτήσεις και να αναφέρουν τα απαραίτητα δικαιολογητικά που θα επιτρέπουν την αναζήτηση της πραγματικής βούλησης του ασφ/νου και την απονομή της συμφερότερης γι αυτόν παροχής (π.χ. ερωτήσεις σχετικά με την εξαγορά πλασματικού χρόνου ασφάλισης ή την προαιρετική συνέχιση της ασφάλισης, σε περίπτωση που δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης ή την απονομή συμπληρωματικών της σύνταξης παροχών κοινων ασφάλισης, όπως επιδόματος τετραπληγίας ή απολύτου αναπηρίας). Η αναμόρφωση των εντύπων έχει πολύ μεγάλη σημασία τόσο για την προστασία του ασφ/νου κατά την άσκηση των δικαιωμάτων του όσο και για την απλούστευση και την επιτάχυνση της διαδικασίας απονομής των παροχών.

- Θέσπιση διάταξης νόμου που θα ορίζει ότι σε περίπτωση υποβολής αίτησης σε αναρμόδιο φορέα ή υπηρεσία, ο αναρμόδιος φορέας/υπηρεσία υποχρεούται να μεταβιβάσει αμελλητί την αίτηση στον αρμόδιο φορέα/υπηρεσία, η δε αίτηση θεωρείται ότι έχει υποβληθεί από την ημερομηνία υποβολής της στον αναρμόδιο φορέα
- Διασύνδεση των φορέων κύριας ασφάλισης με τους φορείς επικουρικής ασφάλισης έτσι ώστε να γίνεται από κοινού παρακολούθηση της ασφαλιστικής πορείας του ασφαλισμένου και όταν ο ασφαλισμένος αποφασίζει να συνταξιοδοτηθεί να υποβάλει την αίτηση με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά σε έναν μόνον φορέα (τον φορέα κύριας ασφάλισης), να εκδίδεται μια μόνον απόφαση για κύρια και επικουρική σύνταξη και να κατατίθεται σε έναν τραπεζικό λογαριασμό τόσο η κύρια όσο και η επικουρική σύνταξη του. *Οι εκπρόσωποι της ΑΔΕΔΥ και ΠΟΠΟΚΠ και ο γραμματέας της Επιτροπής* επισημαίνουν ότι η υλοποίηση του μέτρου αυτού διευκολύνεται με την από 1.1.1998 ενοποίηση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης των φορέων επικουρικής ασφάλισης με τους φορείς κύριας ασφάλισης.
- Διασύνδεση των ασφαλιστικών φορέων μεταξύ τους ώστε όταν ένας ασφαλιστικός φορέας (π.χ. το ΤΑΕ ή το ΤΣΑ) δεν έχει υποκατάστημα σε μια περιοχή, ο ασφαλισμένος του να μπορεί να εξυπηρετείται από τον πλησιέστερο σε αυτόν ασφαλιστικό φορέα (π.χ. το Υπ/μα του ΙΚΑ) που θα υποχρεούται να παραλαμβάνει τις αιτήσεις και τα δικαιολογητικά του ασφαλισμένου και να τα αποστέλλει στον αρμόδιο φορέα. *Οι εκπρόσωποι της ΑΔΕΔΥ και ΠΟΠΟΚΠ* εξέφρασαν το φόβο ότι λόγω φόρτου εργασίας των υπαλλήλων των Ταμείων και έλλειψης ενδιαφέροντος τους για τις υποθέσεις αρμοδιότητας των άλλων Ταμείων, η εφαρμογή του μέτρου θα είναι δύσκολη.

III. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΠΟΙΟΤΙΚΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ ΣΤΟ ΕΡΓΟ ΤΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ

Τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν με τις προτάσεις της συντονίστριας περί καθορισμού ποιοτικών δεικτών στο έργο των ασφαλιστικών ταμείων. Οι δείκτες αυτοί θα αντανακλούν το επίπεδο ικανοποίησης του πολίτη ανά ασφαλιστικό ταμείο (π.χ. χρόνος που απαιτείται για την απονομή μιας παροχής, τί ποσοστό από τις αποφάσεις του ασφαλιστικού ταμείου που προσβάλλονται στα δικαστήρια ακυρώνεται από αυτά κ.α).

Θα πρέπει παράλληλα να προβλεφθούν και διαδικασίες παρακολούθησης των ποιοτικών αυτών δεικτών.

Επιπλέον, θα πρέπει να θεσπιστούν κίνητρα για τα ασφαλιστικά ταμεία που ανταποκρίνονται με τον προσφορότερο τρόπο στους ποιοτικούς αυτούς δείκτες.

Ο εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ προτείνει την άμεση πιλοτική διερεύνηση σε επιλεγμένες περιοχές όσον αφορά στο ΙΚΑ και στο ΙΚΑ-TEAM προκειμένου να αναδειχθούν οι αναγκαίες οργανωτικές, λειτουργικές και πληροφοριακές προϋποθέσεις για την επίτευξη του παραπάνω στόχου.

Οι εκπρόσωποι της ΑΔΕΔΥ και ΠΟΠΟΚΠ επισημαίνουν ότι ο καθορισμός ποιοτικών δεικτών θα πρέπει να συνδυαστεί με θέσπιση μέτρων βελτίωσης της οργανωτικής υποδομής των ασφαλιστικών φορέων.

IV. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν με τις προτάσεις της συντονίστριας περί διαφάνειας της διοικητικής δράσης. Ειδικότερα, συμφωνούν στα εξής:

1. ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟΧΟΣ

- Διαφάνεια ρυθμίσεων
- Ασφάλεια δικαίου
- Προστασία ασφαλισμένου
- Διοικητική αποτελεσματικότητα
- Μείωση διοικητικού κόστους

2. ΠΡΟΤΑΣΗ: ΘΕΣΠΙΣΗ ΚΩΔΙΚΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΦΑΛΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

2.A. Κατευθυντήριες αρχές

- Συμβιβασμός της ανάγκης προστασίας του πολίτη και διοικητικής αποτελεσματικότητας
- Επανεξέταση της σκοπιμότητας των υπαρχουσών διαδικασιών
- Εκκαθάριση, εξορθολογισμός και εντοποίηση των υπαρχουσών διαδικασιών
- Εκφραση μιας ανανεωμένης και ολοκληρωμένης πολιτικής για τους κανόνες διοικητικής διαδικασίας που πρέπει να διέτουν την κοινωνική-παροχική διοίκηση

2.B. Συγκριτικά στοιχεία

Θα αξιζε να μελετηθεί η κωδικοποίηση της διοικητικής διαδικασίας στο γερμανικό κοινωνικό κώδικα.

Στο σημείο αυτό, ο εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ διαφοροποιήθηκε επισημαίνοντας ότι γι αυτόν ριζική λύση είναι η κωδικοποίηση της ασφαλιστικής νομοθεσίας συνολικά και όχι μόνον της διοικητικής διαδικασίας, καταρχήν λόγω της έντονης αλληλεπίδρασης μεταξύ διαδικαστικών και ουσιαστικών ζητημάτων και αφετέρου γιατί η μη κωδικοποίηση των ουσιαστικών διατάξεων ευθύνεται σε σημαντικό βαθμό για τις δυσλειτουργίες στη δράση της διοίκησης. Η συντονίστρια της ομάδας υπογράμμισε ότι είναι ανεπίκαιρο να γίνεται λόγος για κωδικοποίηση του ουσιαστικού δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης σε μια περίοδο ανάγκης έντονων αλλαγών αυτού, προκειμένου να προσαρμοστεί στα νέα δημογραφικά, οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα.

V. ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ:

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ

Τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν με τις προτάσεις της συντονίστριας περί θέσπισης της συμμετοχής του ασφαλισμένου στη διαδικασία λήψης της απόφασης, με νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του ασφαλισμένου. Ο εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ χαρακτήρισε τα προτεινόμενα μέτρα ως τεράστια κοινωνική προσφορά, ενώ ο εκπρόσωπος της ΠΟΠΟΚΠ εξέφρασε φόβους όσον αφορά στην υλοποίησή τους, λόγω της υπάρχουσας ανεπάρκειας προσωπικού στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης. Ειδικότερα, τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν στα εξής:

1. ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟΧΟΣ

Με τη νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ασφαλισμένου κατοχυρώνεται η άμεση συμμετοχή του ασφαλισμένου στη διαδικασία λήψης της απόφασης και η δημιουργία εμπιστοσύνης του ασφαλισμένου στον ασφαλιστικό φορέα.

Η κατοχύρωση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ασφαλισμένου θα οδηγήσει σε μείωση των δικών, δεδομένου ότι ο ασφαλισμένος που συμπράττει στην έκδοση της απόφασης είναι λιγότερο επιρρεπής σε προσφυγές στα Δικαστήρια.

Συγχρόνως θα συμβάλει στην ταχεία, ανέξοδη και αποτελεσματική προστασία του ασφαλισμένου α ρίοσί, πριν δηλ. την έκδοση της διοικητικής απόφασης.

2. ΤΙ ΙΣΧΥΕΙ

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης θεμελιώνεται στο άρθρο 20 παρ.2 Συντ/τος. Η συνταγματική αυτή διάταξη επιτάσσει την ενεργητική συμμετοχή του διοικούμενου στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

3. ΑΝΑΓΚΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης που θεμελιώνεται στο άρθρο 20 παρ.2 Συντ/τος, δεν μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς νομοθετική ρύθμιση.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας, το άρθρο 20 παρ.2 Συντ/τος που κατοχυρώνει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν εφαρμόζεται α) όταν πρόκειται για δέσμιες ενέργειες και η όλη διοικητική δράση στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα, τα οποία δεν συνδέονται με την υποκειμενική υπόσταση των ενδιαφερομένων, β) όταν η διοικητική πράξη εκδόθηκε ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου και γ) όταν η διοικητική πράξη υπόκειται σε ενδικοφανή προσφυγή.

Επειδή η δράση των ασφαλιστικών φορέων εμπίπτει σε αυτές τις εξαιρέσεις, το άρθρο 20 παρ.2 Συντ/τος δεν μπορεί, σύμφωνα με τη νομολογία αυτή του Συμβουλίου Επικρατείας, να έχει απευθείας ισχύ στις υποθέσεις κοινωνικής ασφάλισης.

Επιβάλλεται ως εκ τούτου η νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης.

4. ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΑΡΧΕΣ

Η επέμβαση του νομοθέτη θα πρέπει να λειτουργεί εξισοροποιητικά: να καθιερώνει διαδικαστικές εγγυήσεις του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του ασφ/νου, αλλά οι εγγυήσεις αυτές να μη δημιουργούν επιβράδυνση της διοικητικής διαδικασίας έκδοσης απόφασης και ενίσχυση της γραφειοκρατίας.

Η νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι σκόπιμο να γίνει στα πλαίσια συστηματοποίησης της διοικητικής διαδικασίας για τις κοινωνικοασφαλιστικές υποθέσεις, με την θέσπιση ενός κώδικα διοικητικής διαδικασίας κοινωνικοασφαλιστικών υποθέσεων.

Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να ρυθμιστεί νομοθετικά ότι όταν ο ασφαλιστικός φορέας παραβιάζει την υποχρέωση που έχει να καλέσει τον ασφαλισμένο σε προηγούμενη ακρόαση πριν εκδώσει αρνητική για αυτόν απόφαση, η αρνητική απόφαση που εκδίδεται είναι παράνομη.

5. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Συγκριτικά στοιχεία για τη θεσμοθέτηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης στις κοινωνικοασφαλιστικές υποθέσεις θα μπορούσε να αντλήσει κανείς από τη Γερμανία, όπου το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ασφ/νου κατοχυρώνεται νομοθετικά στο άρθρο 24 του Κώδικα Κοινωνικού Δικαίου, Τμήμα Χ, αλλά και από τις Ηνωμένες Πολιτείες όπου συναντάται μια εκτεταμένη διαδικασία προηγούμενης ακρόασης (hearing) του ασφαλισμένου.

**ΘΕΣΠΙΣΗ ΔΙΚΑΙΟΥ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ
ΜΕ ΤΟΝ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟ:
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ
ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ**

Τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν με τις προτάσεις της συντονίστριας περί θέσπισης δικαίου επικοινωνίας του ασφαλιστικού ταμείου με τον ασφαλισμένο, με νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος ενημέρωσης του ασφαλισμένου. Ο εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ χαρακτήρισε τα προτεινόμενα μέτρα ως τεράστια κοινωνική προσφορά, ενώ ο εκπρόσωπος της ΠΟΠΟΚΠ εξέφρασε φόβους όσον αφορά στην υλοποίησή τους, λόγω της υπάρχουσας ανεπάρκειας προσωπικού στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης. Ειδικότερα, τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν στα εξής:

1.ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟΧΟΣ

Η νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος ενημέρωσης του ασφαλισμένου αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την πραγμάτωση των κοινωνικοασφαλιστικών του δικαιωμάτων αλλά και των συνταγματικών δικαιωμάτων της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου (20παρ.2Σ) και της δικαστικής προστασίας (20παρ.1Σ). Ο ενημερωμένος ασφαλισμένος έχει τη δυνατότητα να αμφισβητήσει τις διοικητικές δραστηριότητες και να υπερασπίσει αποτελεσματικότερα τα συμφέροντά του.

Ειδικότερα:

ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Η νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος ενημέρωσης αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για να υποστηρίξει ο ασφαλισμένος τα δικαιώματά ή συμφέροντά του και να προτείνει εύλογες λύσεις πριν προβεί η διοίκηση σε τυχόν επιβαρυντικά εις βάρος του μέτρα. Με την έννοια αυτή δρα ως προληπτικό μέσο έννομης προστασίας του, με το οποίο επιτυγχάνεται η ταχεία, ανέξοδη γι αυτόν και αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του α priori, πριν δηλ. την έκδοση της διοικητικής απόφασης.

ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ

Η νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος ενημέρωσης επιτρέπει στον ασφαλισμένο να αντλήσει τις πληροφορίες και το αποδεικτικό υλικό που θα καταστήσουν αποτελεσματική την άσκηση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος του δικαστικής προστασίας.

2. ΤΙ ΙΣΧΥΕΙ

ΣΕ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Το άρθρο 10 παρ.3 Συντ/τος ορίζει ότι η αρμόδια αρχή υποχρεούται να απαντά σε αίτηση πληροφοριών, εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο. Πρόκειται για μια εκ του Συντάγματος εξουσιοδότηση προς τη νομοθετική εξουσία να θεσπίσει υποχρέωση των δημόσιων αρχών να απαντούν στις αιτήσεις για παροχή πληροφοριών.

ΣΕ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Με το άρθρο 16 Ν.1599/86 θεσπίστηκε το δικαίωμα του πολίτη να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων με επιτόπια μελέτη ή με χορήγηση αντιγράφου. Το άρθρο 16 Ν.1599/86 δίνει σάρκα και οστά στην εξαγγελλλόμενη στο άρθρο 10 παρ.3 Συντ/τος υποχρέωση της αρχής να απαντά στις αιτήσεις πληροφοριών μόνον μερικά όσον αφορά στις αιτήσεις γνώσεως διοικητικών εγγράφων.

ΣΕ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Το Συμβούλιο Επικρατείας έχει αναγνωρίσει την υποχρέωση των ασφαλ. φορέων να ενημερώνουν τους ασφαλισμένους τους μόνον ως προς τη δυνατότητα ασκήσεως ενδικοφανούς προσφυγής κατά της πράξεως που τους απευθύνουν, την προθεσμία άσκησης της καθώς και το όργανο ενώπιον του οποίου ασκείται (ΣΤΕ

1611/82, 2414/85, 375/87, 4 688/87, 1045/88, 2088/89, 2902/89, 1306/90, 2133/90, 3417/90, 2892/93 (Ολομ.).

3. ΑΝΑΓΚΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ

Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι σχεδόν πλήρως αδιαφανές στους μη ειδικούς. Αυτό οφείλεται αφενός στη πολυνομία, τις συχνές νομοθετικές αλλαγές και τους δυσνόητους, δυσκολοερμήνευτους και ασαφείς κανόνες δικαίου που θεσπίζονται, αφετέρου στη πολλαπλότητα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης (236 σύμφωνα με τον κοινωνικό προϋπολογισμό 1997), αλλά συγχρόνως και στο ανεπαρκές από άποψη ποιότητας και ποσότητας προσωπικό των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Η κατάσταση αυτή δυσχεραίνει τους ασφαλισμένους στην άσκηση των δικαιωμάτων τους που πηγάζουν από τη σχέση της κοινωνικής ασφάλισης ενώ συχνά οδηγεί σε απώλεια των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων των ασφαλισμένων. Ιδιαίτερα έντονο είναι το πρόβλημα αυτό στις ευπαθείς κατηγορίες ασφαλισμένων, όπως οι φτωχοί, αγράμματοι, παλιννοστούντες, πρόσφυγες, μετανάστες, αλλοδαπό εργατικό δυναμικό.

Από μια μικρή έρευνα των δικαστικών αποφάσεων, προκύπτει ότι μεταξύ των κυριότερων περιπτώσεων απώλειας κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων που φθάνουν στα δικαστήρια, συγκαταλέγονται:

- Απώλεια συντάξεων λόγω υποβολής αίτησης σε αναρμόδιο φορέα
- Απώλεια συντάξεων λόγω άγνοιας του δικαιώματος αναγνώρισης ως χρόνου ασφάλισης του χρόνου στρατιωτικής υπηρεσίας (ΣτΕ 3711/88, Διοικ.Εφετείο Αθηνών 3382/97, Διοικ.Εφετείου Αθηνών 3035/95, ΤΔΠΑ 18521/95).
- Απώλεια επικουρικών συντάξεων λόγω καθυστέρησης έκδοσης απόφασης από το φορέα κύριας ασφάλισης και ως εκ τούτου καθυστερημένης υποβολής αίτησης στον επικουρικό φορέα ασφάλισης.
- Απώλεια δικαιώματος προαιρετικής συνέχισης της ασφάλισης από ασφαλισμένο που αγνοεί ότι δεν συγκεντρώνει τις χρονικές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και όταν ενημερώνεται σχετικά με την απορριπτική απόφαση συνταξιοδότησης, έχει πλέον παρέλθει η προθεσμία υποβολής σχετικής αίτησης.

Στο σημείο αυτό ο εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ συμπληρώνει ότι στη χώρα μας είναι συχνά η ίδια η νομοθεσία που παραβιάζει το δικαίωμα πληροφόρησης. Συγκεκριμένα, στην ελληνική νομοθεσία παρατηρείται πολύ συχνά το φαινόμενο να χορηγούνται δικαιώματα, τα οποία εξαρτώνται από την υποβολή αίτησης εντός ορισμένης προθεσμίας, χωρίς να απαιτείται για την έναρξη της προθεσμίας η προηγούμενη γνώση του διοικουμένου (βλ. εντελώς ενδεικτικά από την πληθώρα διατάξεων αυτού του τύπου: άρθρο 30 Ν.1469/84, άρθρο 14 παρ.3 Ν.2556/97, άρθρο 16 παρ.1 Ν.2556/97, άρθρο 16 παρ.8 Ν.2556/97). Σε ορισμένες περιπτώσεις η νομολογία έχει ήδη κρίνει ότι οι προθεσμίες αυτές είναι ενδεικτικές και απαιτείται η υποβολή της αίτησης εντός ευλόγου χρόνου (βλ. ΣτΕ 1047/95, ΕΔΚΑ 1995, σελ.411). Συνέπειες της τακτικής αυτής είναι:

- Η απώλεια κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων και μάλιστα και για το μέλλον
- Η ανάγκη για νέες ρυθμίσεις που παρατείνουν τις προθεσμίες γιατί οι προηγούμενες έμειναν ανενεργές. Έτσι αυξάνεται η πολυνομία και η αποσπασματικότητα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου.
- Η κοινωνικά άνιση λειτουργία του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος καθώς οι πιο αδύνατοι οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά πολίτες είναι πιο πιθανόν να χάσουν τις σχετικές προθεσμίες και τα συνακόλουθα δικαιώματα. Έτσι, το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα παρουσιάζει αντίστροφη αναδιανεμητική λειτουργία υπέρ των ανώτερων κοινωνικοοικονομικών στρωμάτων.
- Η υπονόμηση της κοινωνικής νομιμοποίησης του ασφαλιστικού συστήματος, εφόσον το ασφαλιστικό σύστημα εμφανίζεται αυθαίρετο, αυταρχικό και ακατανόητο

4. ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ

Το δικαίωμα ενημέρωσης του ασφαλισμένου θεμελιώνεται:

- Στις συνταγματικές αρχές του κοινωνικού κράτους και του κράτους δικαίου, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη στη διοίκηση και της χρηστής διοίκησης, που δεν επιτρέπουν την απώλεια δικαιωμάτων από άγνοια δικαίου λόγω εσφαλμένης ή ελλιπούς ενημέρωσης.
- Στα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα της δικαστικής προστασίας (20 παρ.1 Συντ/τος), της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου (άρθρο 20 παρ.2 Συντ/τος) και της αίτησης πληροφοριών (άρθρο 10 παρ 3 Συντ/τος)
- Στη Σύσταση 92/44/ΕΕ σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια των πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, η οποία στο Β' Μέρος αυτής αναφέρεται στις γενικές αρχές για διευκόλυνση πρόσβασης των ατόμων σε δικαιώματα, υπηρεσίες και παροχές.
- Στην ίδια τη σχέση της κοινωνικής ασφάλισης ως ex lege ενοχή δημοσίου δικαίου, η οποία δημιουργεί την παρεπόμενη υποχρέωση του φορέα κοινωνικής ασφάλισης για ενημέρωση του ασφ/νου.

5. ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Φορείς του δικαιώματος θα πρέπει να είναι τα υποκείμενα της ασφαλιστικής σχέσης (εργαζόμενος, εργοδότης)

6. ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Αποδέκτες του δικαιώματος θα πρέπει να είναι όλοι οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 παρ.4 Ν.2084/92

7. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Περιεχόμενο του δικαιώματος θα είναι τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις κοινωνικής ασφάλισης αλλά και η ενημέρωση σχετικά με το αν και γιατί δεν δημιουργούνται δικαιώματα.

Θα πρέπει να δίνεται στον ασφαλισμένο/εργοδότη του η καθοδήγηση και οι συμβουλές τις οποίες θα μπορούσε να αναμένει από έναν καλό δικηγόρο.

Θα πρέπει να παρέχονται συμβουλές και υποδείξεις τρόπων διαμόρφωσης της κοινωνικοασφαλιστικής σχέσης πέραν των ερωτήσεων που τίθενται. Ετσι, όταν διαφαίνεται ότι μια συγκεκριμένη συμπεριφορά θα αποβεί δυσμενής για τον ασφαλισμένο ή τον εργοδότη του, θα πρέπει αυτός να προφυλάσσεται από αυτήν.

Επίσης, θα πρέπει να υποδεικνύονται οι συμφερότερες για τον ασφαλισμένο παροχές και οι συμφερότερες δυνατότητες θεμελίωσης δικαιωμάτων στις παροχές αυτές.

Επιπλέον, η παροχή πληροφοριών και συμβουλών δεν θα πρέπει περιορίζεται μόνον σε ό,τι ισχύει τη δεδομένη στιγμή. Ο ασφαλισμένος ή ο εργοδότης του θα πρέπει να ενημερώνονται σχετικά με μη ξεκαθαρισμένα ακόμα ζητήματα πχ διατάξεις που συντομότερα θα τεθούν σε ισχύ και που ενδεχόμενα θα αλλάξουν το ισχύον δίκαιο σε βάρος τους.

Ιδιαίτερη βαρύτητα πρέπει να δοθεί στην πληρότητα της ενημέρωσης. Η ενημέρωση των ασφαλισμένων δεν είναι πλήρης εφόσον δεν υλοποιείται το δικαίωμα τους για γνώση του ύψους των παροχών. Η υλοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι ιδιαίτερα σημαντική επί επικείμενης συνταξιοδότησεως, προκειμένου ο ασφαλισμένος να μπορεί να αποφασίσει αν θα βγει στη σύνταξη ή αν θα συνεχίσει να εργάζεται και για πόσο καιρό ακόμα.

8. ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ

Η άσκηση του δικαιώματος ενημέρωσης προϋποθέτει την υποβολή εκ μέρους του ασφαλισμένου σχετική αίτηση. Η απάντηση στην αίτηση θα πρέπει να δίνεται εγγράφως, ώστε να αποφεύγονται δυσκολίες απόδειξης. Επιπλέον, θα πρέπει να δίνεται σε κατανοητή γλώσσα.

9. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΕΠΙ ΠΡΟΣΒΟΛΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΑΝΑΓΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Η προστασία επί προσβολής του δικαιώματος ενημέρωσης επιβάλλεται:

- προκειμένου τα σφάλματα στα οποία υπαίτια ή όχι υποπίπτει ο επιφορτισμένος με το καθήκον της ενημέρωσης φορέας κοινωνικής ασφάλισης να μη συνεπάγονται δυσμενείς συνέπειες για τον ασφαλισμένο και
- προκειμένου τα αρμόδια για ενημέρωση όργανα να αναγκαστούν σε μεγαλύτερη ανάληψη ευθύνης κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Οι ασφαλιστικοί φορείς πρέπει να ξέρουν ότι "θα πληρώσουν το λογαριασμό" αν δεν έχουν ενημερώσει τον ασφαλισμένο σωστά και κατανοητά.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

- Εφόσον θεσπιστεί η υποχρέωση του ασφαλ.φορέα να ενημερώνει τον ασφ/νο, όταν ο ασφαλιστικός φορέας αρνείται να τον ενημερώσει, ο ασφ/νος θα έχει δικαίωμα να προσφύγει στον Συνήγορο του Πολίτη κατ εφαρμογή του άρθρου 3 Ν.2447/97 (Στο καναδικό δίκαιο προβλέπεται προσφυγή στον Επίτροπο Πληροφόρησης "Information Commissioner").
- Όταν εξαιτίας της παράλειψης ενημέρωσης ή της εσφαλμένης ή ελλιπούς ενημέρωσης του ασφ/νου από τον ασφ/κο φορέα παραγράφηκε δικαίωμα του ασφ/νου ή απωλέσθηκε προθεσμία άσκησης του, ο ασφ/κος φορέας δεν μπορεί να αρνηθεί την παροχή επικαλούμενος την απώλεια της προθεσμίας ή την παραγραφή αλλά οφείλει να αντιμετωπίζει τον ασφαλισμένο ως αν του είχε παρασχεθεί η προσήκουσα (σωστή και πλήρης) πληροφόρηση και επομένως ως αν η αίτηση του για παροχή είχε υποβληθεί εμπρόθεσμα ή το δικαίωμα του δεν είχε παραγραφεί. Στο σημείο αυτό ο εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ προτείνει την άμεση θέσπιση διάταξης νόμου με το εξής περιεχόμενο: *«Εξαιρουμένων των διατάξεων που αφορούν θέματα οφειλομένων εισφορών, όπου κατά την κείμενη νομοθεσία απαιτείται αίτηση του ασφαλισμένου εντός ορισμένης προθεσμίας, η προθεσμία αρχίζει από τη γνώση του ασφαλισμένου»*
- Σε περίπτωση που δικαιούχος παροχής δεν έχει υποβάλει σχετική αίτηση γιατί λόγω μη ενημέρωσης ή ελλιπούς ή εσφαλμένης ενημέρωσης πιστεύει ότι δικαιούται άλλης παροχής, εφόσον εντός ευλόγου χρόνου (πχ 6 μηνών) από την κοινοποίηση της απόφασης που απορρίπτει την εσφαλμένη αίτηση του, υποβάλει αίτηση για την παροχή που δικαιούται, η αίτηση αυτή έχει αναδρομική ισχύ (πχ δρα αναδρομικά ως 1 έτος).
- Επί ανακλήσεως από τον ασφ/νο εμπρόθεσμα υποβληθείσας αιτήσεως του εξαιτίας εσφαλμένης ενημέρωσης του, ο ασφαλ.φορέας δεν μπορεί να επικαλεστεί την ανάκληση αυτή
- Επιπλέον, ο εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ προτείνει στα έντυπα που ενημερώνουν τους ασφαλισμένους για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής να αναφέρονται και οι συνέπειες της παράλειψης άσκησης της, που είναι η απώλεια του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

10. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Συγκριτικά στοιχεία για τη κατοχύρωση του Δικαιώματος Ενημέρωσης μπορεί να αντλήσει κανείς από τη Γερμανία, Αυστρία, Φιλανδία, Καναδά.

VII. ΘΕΣΠΙΣΗ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΩΝ ΦΑΚΕΛΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΩΝ ΠΟΥ ΒΡΙΣΚΟΝΤΑΙ ΣΤΑ ΠΡΟΘΥΡΑ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΗΣΗΣ

Τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν με τις προτάσεις της συντονίστριας περί θέσπισης καθεστώτος επεξεργασίας των συνταξιοδοτικών φακέλων και ενημέρωσης των ασφαλισμένων που βρίσκονται στα πρόθυρα προσυνταξιοδότησης. Οι εκπρόσωποι της ΓΣΕΕ, ΠΟΠΟΚΠ και ΑΔΕΔΥ υπογραμμίζουν ότι η εφαρμογή του μέτρου αυτού προϋποθέτει μηχανοργάνωση και Μητρώο Ασφαλισμένων. Ειδικότερα, τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν στα εξής:

1. ΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΑΝΑΓΚΗ

Πριν την υποβολή αίτησης συνταξιοδότησεως, το ΙΚΑ και τα άλλα ασφαλιστικά ταμεία δεν υποχρεούνται να ενημερώσουν υπεύθυνα τον ασφαλισμένο για το αν έχει συμπληρώσει τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, τί ποσό σύνταξης δικαιούται με βάση το χρόνο ασφάλισης που έχει και κατά πόσον η σύνταξη του θα αυξανόταν αν συνέχιζε ακόμα να εργάζεται μετά τη συμπλήρωση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης.

Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ο ασφαλισμένος πολλές φορές να διαπιστώνει ότι δεν έχει τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης μετά την διακοπή της εργασίας του και την υποβολή αίτησης συνταξιοδότησης. Τότε όμως είναι πολύ δύσκολο αν όχι αδύνατο να μπορέσει να εργαστεί και πάλι προκειμένου να συμπληρώσει τον χρόνο ασφάλισης που του λείπει.

Επιπλέον, η αίτηση συνταξιοδότησης υποβάλλεται χωρίς ο ασφαλισμένος να γνωρίζει το ποσό της σύνταξης που θα πάρει και να μπορεί να προγραμματίσει την μετά τη συνταξιοδότηση ζωή του. Κατά μείζονα λόγο, ο ασφαλισμένος δεν γνωρίζει κατά πόσο η σύνταξη του θα αυξανόταν αν συνέχιζε την εργασία του μολονότι έχει συμπληρώσει τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης ή αν άλλαζε εργασία.

Εξάλλου, από την πλευρά των ασφαλιστικών ταμείων το γεγονός ότι όλα τα δικαιολογητικά κατατίθενται μαζεμένα μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου (γήρας, διακοπή εργασίας) δημιουργεί καθυστέρηση στην έκδοση των συντάξεων, ενώ παράλληλα υπάρχει αδυναμία προγραμματισμού, αφού τα ασφαλιστικά ταμεία δεν γνωρίζουν πόσοι ασφαλισμένοι τους συμπληρώνουν τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης κάθε χρόνο και το ύψος της σύνταξης που δικαιούνται.

2. ΠΡΟΤΑΣΗ

- Πριν την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, π.χ. 5 έτη πριν την προβλεπόμενη από τα καταστατικά των Ταμείων ηλικία συνταξιοδότησης, ο ασφαλισμένος έχει έναντι του αρμόδιου φορέα συνταξιοδότησεως του αχώριστο δικαίωμα ενημέρωσης του για τη συνδρομή των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης του και το ύψος της σύνταξης του.
- Από την άλλη, ο ασφαλιστικός φορέας υποχρεούται να κινήσει τη διοικητική διαδικασία διαπίστωσης της συνδρομής των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης και υπολογισμού του ύψους της σύνταξης. Ειδικότερα, υποχρεώνεται να ενεργήσει εξ επαγγέλματος έρευνα για την εξακρίβωση των πραγματικών περιστατικών που θεμελιώνουν το συνταξιοδοτικό δικαίωμα και να συγκεντρώσει το πραγματικό υλικό που απαιτείται για την έκδοση της απόφασης συνταξιοδότησης ζητώντας για το σκοπό αυτό πληροφορίες και τυχόν συμπληρωματικά δικαιολογητικά από τον ασφαλισμένο.
- Παράλληλα, μια φορά το χρόνο ο ασφαλιστικός φορέας επικοινωνεί με τον ασφαλισμένο και τον πληροφορεί για το ύψος της σύνταξης που δικαιούται, πόσο αυτό αυξήθηκε εξαιτίας των εισφορών που πλήρωσε τον τελευταίο χρόνο και πόσο θα αυξηθεί αν δουλέψει έναν επιπλέον χρόνο.

- Τα ταμεία κύριας ασφάλισης διασυνδέονται με τα ταμεία επικουρικής έτσι ώστε να γίνεται κοινή παρακολούθηση της ασφαλιστικής πορείας του δικαιούχου.
- Όταν ο ασφαλισμένος αποφασίσει να συνταξιοδοτηθεί, η σύνταξη του θα πρέπει να καταβάλλεται σε πολύ σύντομο χρόνο (π.χ. μέσα σε μια βδομάδα) και να κατατίθεται τόσο η κύρια όσο και η επικουρική σε ένα τραπεζικό λογαριασμό .

3. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ

A. ΓΙΑ ΤΟΝ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟ

- Επίσπευση της διαδικασίας συνταξιοδότησης μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου του γήρατος, αφού η διεκπεραίωση γίνεται κατά το μεγαλύτερο μέρος της πριν την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου (γήρας, διακοπή εργασίας) χωρίς την πίεση που υπάρχει όταν ο ασφαλισμένος έχει ήδη διακόψει την εργασία του
- Τόνωση της ασφαλιστικής συνείδησης του ασφαλισμένου και ομαλότερη μετάβαση από την εργασία στη σύνταξη, δεδομένου ότι ο ασφαλισμένος γνωρίζοντας τα στοιχεία της ασφαλιστικής του σχέσης (χρόνος ασφάλισης, κατάσταση σε ασφαλιστική κλάση, ποσό σύνταξης, αύξηση της σύνταξης για κάθε χρόνο αναβολής της συνταξιοδότησης του) μπορεί να προγραμματίσει ορθολογικότερα τον χρόνο συνταξιοδότησης του.

B. ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ

- Διευκόλυνση προγραμματισμού αφού θα γνωρίζουν πόσοι ασφαλισμένοι τους συμπληρώνουν τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης κάθε χρόνο και το ύψος της σύνταξης που δικαιούνται.

Γ. ΓΙΑ ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

- Υπογραμμίζεται η ανταποδοτικότητα του και ενισχύονται "ορθολογικές" συμπεριφορές των ασφαλισμένων

VIII. ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

1. ΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΑΝΑΓΚΗ

Σύμφωνα με όσα αναφέρει ο κ. Διοικητής ΙΚΑ στο με αριθμ. πρωτ.2529/4.11.97 έγγραφο του, απαντώντας στο ερωτηματολόγιο που του στείλαμε με το οικ/03/20.10.97 έγγραφο του Υπουργείου:

- Η λειτουργία των ΤΔΕ ΙΚΑ δημιουργεί τεράστια προβλήματα γιατί λειτουργεί χαριστικά και ρουσφετολογικά ιδιαίτερα στις μικρές πόλεις.
- Ο χρόνος έκδοσης απόφασης από την ΤΔΕ ποικίλλει από Υπ/μα σε Υπ/μα και σε κάποια από αυτά φθάνει αρκετούς μήνες. Σύμφωνα με τον κ. Διοικητή ΙΚΑ η βασικότερη αιτία της καθυστέρησης είναι η άρνηση των μελών της ΤΔΕ να εκδικάσουν ένα λογικό αριθμό υποθέσεων (π.χ. 10) ανά συνεδρίαση. Στις περισσότερες ΤΔΕ η απόδοση ανά συνεδρία είναι 4-7 υποθέσεις παρά την πίεση που ασκείται από τη Διοίκηση.
- Το διοικητικό κόστος της λειτουργίας των ΤΔΕ ανέρχεται σε 13.000 δρχ. για κάθε υπόθεση και 777.000.000 δρχ. σε ετήσια βάση.
- Από τις αποφάσεις της ΤΔΕ που προσβάλλονται στα Δικαστήρια το ΙΚΑ κερδίζει μόνον το 25,70%

Εξάλλου, όπως αναφέρει ο Πρόεδρος του ΔΣ του ΕΤΕΜ στο με αριθμ. πρωτ.81/12.11.97 έγγραφο του, απαντώντας στο ερωτηματολόγιο που του στείλαμε με το οικ103/20.10.97 έγγραφο του Υπουργείου:

- Το σύστημα διοικητικής επίλυσης των διαφορών στο ΕΤΕΜ λειτουργεί πλημμελώς και είναι χρονοβόρο.
- Η μέση διάρκεια διοικητικής επίλυσης των ασφαλιστικών διαφορών από το ΔΣ του ΕΤΕΜ είναι από 4 μήνες μέχρι 2 χρόνια.
- Το διοικητικό κόστος της διαδικασίας διοικητικής επίλυσης των διαφορών στο ΕΤΕΜ ανέρχεται σε 50.000 δρχ για κάθε υπόθεση και 20.000.000 δρχ. σε ετήσια βάση.

2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

Όλα τα μέλη της Ομάδας διατυπώνουν τους ακόλουθους προβληματισμούς:

Είναι αλήθεια ότι η διοικητική διαδικασία επίλυσης των διαφορών μέσω ΤΔΕ ή ΔΣ των ασφαλιστικών φορέων είναι λιγότερο δαπανηρή και χρονοβόρα από τη δικαστική.

Από την άλλη, το αποφασίζον διοικητικό όργανο δεν απολαμβάνει της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών και η διαδικασία δεν παρέχει τις εγγυήσεις που χαρακτηρίζουν τη διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων. Δεν πρέπει δε να ξεχνά κανείς ότι ζητείται προστασία έναντι πράξεων της διοίκησης ενώπιον της ίδιας της διοίκησης. Δεν υπάρχει συνεπώς η αναγκαία αμεροληψία και αποστασιοποίηση του αποφασίζοντος οργάνου από την κρινόμενη υπόθεση ακόμα και όταν το όργανο που αποφασίζει είναι άλλο από αυτό που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση.

Εφόσον η διαδικασία επίλυσης των διαφορών στις ΤΔΕ ή στα ΔΣ των ασφαλιστικών φορέων στερείται των εγγυήσεων που εξασφαλίζουν την ορθή και δίκαιη κρίση, είναι αναποτελεσματική, χρονοβόρα και πολυδάπανη, η υποχρεωτικότητα αυτής αντίκειται στο άρθρο 20 παρ.1 Συντάτος και 6 ΕΣΔΑ που εγγυάται όχι απλώς δικαστική προστασία αλλά *ταχεία και αποτελεσματική δικαστική προστασία*. Ας σημειωθεί ότι η Ελλάδα έχει καταδικασθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για υπέρβαση της εύλογης διάρκειας απονομής της δικαιοσύνης επί ασφαλιστικών υποθέσεων (βλ.ΕΔΔΑ Υπόθεση Πασχαλίδης)

Τέλος, η αναγκαστική εκτέλεση για είσπραξη εισφορών ή αχρεωστήτως καταβληθέντων παροχών πριν την ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας επίλυσης των διαφορών, δηλ. σε στάδιο κατά το οποίο δεν έχει ασκηθεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, είναι σύμφωνα με τη νομολογία αντισυνταγματική.

3. ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΑΡΧΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

Τα μέλη της Ομάδας συμφωνούν στις ακόλουθες κατευθυντήριες αρχές όσον αφορά στην αναμόρφωση της Διοικητικής Διαδικασίας Επίλυσης των Διαφορών:

- Η διοικητική διαδικασία επίλυσης των διαφορών πρέπει να είναι η ίδια για όλους τους ασφαλιστικούς φορείς
- Η διοικητική διαδικασία επίλυσης των διαφορών δεν πρέπει να αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, αλλά να εναπόκειται στη βούληση του ασφαλισμένου είτε να ζητήσει τη διοικητική διαδικασία επίλυσης των διαφορών του είτε να προσφύγει απευθείας στα Δικαστήρια.
- Οι κριτές στα πλαίσια της διοικητικής διαδικασίας επίλυσης διαφορών πρέπει να είναι πρόσωπα με νομική παιδεία και εξειδίκευση στην κοινωνική ασφάλιση
- Το σύστημα της διοικητικής διαδικασίας επίλυσης των διαφορών πρέπει να είναι αποκεντρωμένο
- Κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας επίλυσης των διαφορών δεν πρέπει να επιτρέπεται η αναγκαστική εκτέλεση ή εν πάση περιπτώσει πρέπει να προβλέπεται δυνατότητα παροχής αναστολής της εκτέλεσης.
- Απαιτείται διάταξη νόμου που να ορίζει ότι σε περίπτωση υποβολής ένστασης σε αναρμόδιο φορέα, ο αναρμόδιος φορέας υποχρεούται να τη διαβιβάσει στον αρμόδιο, ως ημερομηνία δε υποβολής της ένστασης θεωρείται η ημερομηνία της αρχικής υποβολής της έστω στον αναρμόδιο φορέα.

Τέλος, όσον αφορά στη διοικητική διαδικασία επίλυσης διαφορών ο εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ κατέθεσε κείμενο εργασίας, που παρατίθεται στο παράρτημα, στο οποίο επεξεργάζεται συνολική πρόταση, η οποία στηρίζεται στις ως άνω αρχές. Εξάλλου, η συντονίστρια της Ομάδας, στο κείμενο εργασίας της, που επίσης παρατίθεται στο παράρτημα προτείνει την αξιοποίηση του Συνήγορου του Πολίτη στα πλαίσια της διοικητικής διαδικασίας επίλυσης των διαφορών.

ΙΧ. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ (LEGAL AID)

1. ΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΑΝΑΓΚΗ

Υπάρχει σοβαρότατο πρόβλημα αδυναμίας πρόσβασης στη Δικαιοσύνη ασφαλισμένων, οι οποίοι για λόγους οικονομικούς ή/ και κοινωνικούς (ανάπηροι σωματικά ή πνευματικά, άνεργοι, χαμηλοσυνταξιούχοι, αλλοδαποί "οικονομικοί" μετανάστες που αγνοούν την ελληνική γλώσσα κ.α.,) δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν στα έξοδα και τις λοιπές απαιτήσεις της διαδικασίας προσφυγής στη Δικαιοσύνη.

Χαρακτηριστικά σημειώνουμε ότι όπως αναφέρει ο κ.Διοικητής ΙΚΑ στο με αριθμ. πρωτ.2529/4.11.97 έγγραφο του, απαντώντας στο ερωτηματολόγιο που του στείλαμε με το οικ/03/20.10.97 έγγραφο του Υπουργείου, στα Δικαστήρια προσβάλλεται μόνον το 3,89% των αποφάσεων των ΤΔΕ.

Εξάλλου, όπως αναφέρει ο Πρόεδρος του ΔΣ του ΕΤΕΜ στο με αριθμ. πρωτ.81/12.11.97 έγγραφο του, απαντώντας στο ερωτηματολόγιο που του στείλαμε με το οικ103/20.10.97 έγγραφο του Υπουργείου, στα Δικαστήρια προσβάλλεται μόνον το 10-15% των αποφάσεων του ΔΣ του ΕΤΕΜ.

2. ΕΠΙΔΙΩΚΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟΧΟΣ: Εξασφάλιση της ισότητας απέναντι στο Νόμο

3. ΠΡΟΤΑΣΗ: ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ (LEGAL AID)

Νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος νομικής βοήθειας των ασφαλισμένων που για λόγους οικονομικούς ή κοινωνικούς (άγνοια της γλώσσας, αναπηρία σωματική ή πνευματική κ.α.) αδυνατούν να ασκήσουν το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα δικαστικής προστασίας (άρθρο 20Σ) σε διαφορές κοινωνικής ασφάλισης

4. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

- Άρθρα 20 παρ.1 και 4 παρ.1 Συντάγματος
- Ευρωπαϊκή Συμφωνία παροχής νομικής βοήθειας του Συμβουλίου της Ευρώπης, την οποία έχει υπογράψει η Ελλάδα από 27.1.77.
- Σύμβαση Χάγης Οκτωβρίου 1980
- Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: άρθρο 6 παρ.3 εδαφ.γ'.

5. ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΑΡΧΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

Α. ΚΟΙΝΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΠΑ ΟΛΟΥΣ ΤΟΥΣ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ

Η υλοποίηση του θεσμού της νομικής βοήθειας θα πρέπει να γίνει βάσει αρχών και κριτηρίων κοινών για όλους τους ασφαλισμένους ανεξαρτήτως του ασφαλιστικού φορέα στον οποίο υπάγονται.

Β. ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ ΝΟΜΙΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ

Δικαιούχοι της νομικής βοήθειας θα πρέπει να είναι ασφαλισμένοι που έχουν ανάγκη δικαστικής προστασίας αλλά αδυνατούν να έχουν πρόσβαση στη Δικαιοσύνη διότι δεν μπορούν να ανταποκριθούν στη σχετική δαπάνη.

Γ. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ

Η ύπαρξη ανάγκης δικαστικής προστασίας του ασφαλισμένου θα μπορούσε να διαπιστώνεται από τον Συνήγορο του Πολίτη, με ανάλογη τροποποίηση του Ν.2477/97, ή τον Δικηγορικό Σύλλογο ή από Επιτροπή Νομικής Βοήθειας, κοινή για τους ασφαλισμένους όλων των ασφαλιστικών ταμείων, που θα απαρτίζεται από νομικούς, δικαστές, εκπροσώπους των ασφαλιστικών φορέων, των ασφαλισμένων και των εργοδοτών. Η ανάγκη δικαστικής προστασίας θα πρέπει να διαπιστώνεται βάσει αρχών και κανόνων που θα προσδιορίζουν επακριβώς το πεδίο εφαρμογής του θεσμού της νομικής βοήθειας και θα αποτρέπουν φαινόμενα καταχρηστικής επίκλησης του, που θα μπόρουν να ευτελίσουν τον προορισμό του.

Δ. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΔΥΝΑΜΙΑΣ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟΥ

Ως κριτήριο οικονομικής αδυναμίας του ασφαλισμένου θα μπορούσε να τεθεί το όριο φτώχειας ή τα κριτήρια για τη χορήγηση του ΕΚΑΣ
Ε.ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΔΙΚΗΓΟΡΟΥ

Ο δικηγόρος θα πρέπει να επιλέγεται ελεύθερα από τον ασφαλισμένο από κατάλογο δικηγόρων που θα καταρτίζει ο δικηγορικός σύλλογος.
ΣΤ. ΔΩΡΕΑΝ ΠΑΡΟΧΗ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟΝ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΟ

Ο δικηγόρος θα παρέχει δωρεάν τις υπηρεσίες του στον ασφαλισμένο. Για τη κάλυψη των εξόδων των δικηγόρων θα μπορούσε, κατόπιν συμφωνίας με τους Δικηγορικούς Συλλόγους, να προταθεί ότι αυτά θα καλύπτονται από τους ίδιους τους Δικηγορικούς Συλλόγους μέσω μιας παρακράτησης στο μέρισμα που καταβάλλεται στους δικηγόρους (βλ. σχετική πρόταση Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών). Διαφορετικά τα έξοδα θα μπορούσαν να καλύπτονται σε ένα συμβολικό ποσό από τον κρατικό προϋπολογισμό ή από το ΛΑΦΚΑ. Θα μπορούσαν επίσης να θεσπισθούν φορολογικά κίνητρα για τους δικηγόρους που παρέχουν δωρεάν τις υπηρεσίες τους στους ασφαλισμένους

4. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ

- Οι ασφαλιστικοί φορείς γίνονται πρωτοπόροι στην υλοποίηση ενός θεσμού που θα έπρεπε ήδη να είχε θεσμοθετηθεί από το κράτος για όλους τους κλάδους του δικαίου
- Κοινωνική καταξίωση της αποστολής των ασφαλιστικών φορέων

5. ΠΙΛΟΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ

Θα μπορούσε να προχωρήσει πιλοτική εφαρμογή του θεσμού της νομικής βοήθειας ασφαλισμένων σε 2-3 περιοχές με έντονα προβλήματα (πχ Ορεστιάδα, Αλεξανδρούπολη).

Τα σχετικά κονδύλια θα μπορούσαν να ενταχθούν στο επόμενο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης.

Χ.ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

Τα μέλη της ομάδας συμφωνούν με τις ακόλουθες προτάσεις, που διατυπώθηκαν από τον εκπρόσωπο της ΓΣΕΕ:

- Θέσπιση ειδικής και ταχείας διαδικασίας επίλυσης των κοινωνικοασφαλιστικών διαφορών από τα διοικητικά δικαστήρια, αντίστοιχης με τη διαδικασία επίλυσης των εργατικών διαφορών στα πολιτικά δικαστήρια
- Θέσπιση της δυνατότητας των αναγνωρισμένων επαγγελματικών σωματείων και των οργανώσεων συνταξιούχων να ασκούν υπέρ των μελών τους όλα τα ένδικα μέσα για την προστασία των συμφερόντων και των δικαιωμάτων τους, σε δίκες επί διαφορών κοινωνικής ασφάλισης. Με τη ρύθμιση αυτή αφενός περιορίζεται το πρόβλημα της αδυναμίας πρόσβασης στη δικαιοσύνη λόγω οικονομικής αδυναμίας κλπ, αφετέρου γίνεται δυνατή η προώθηση στη διοικητική δικαιοσύνη αντιπροσωπευτικών υποθέσεων (Test cases), με στόχο τη δημιουργία νομολογίας σε ζητήματα που αφορούν πολλές παρόμοιες περιπτώσεις.

ΠΑΡΑΛΛΗΛΑ

ΧΙ. ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΕ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ - ΠΙΛΟΤΟΥΣ

Τα μέλη της Ομάδας ομόφωνα προτείνουν την παράλληλη μελέτη σε βάθος αντιπροσωπευτικών ταμείων-πυλών. Μια τέτοια εξειδίκευση και μελέτη σε βάθος αφενός δίνει τη δυνατότητα οι πιο πάνω γενικές κατευθύνσεις και προτάσεις να γίνουν πρακτικά αποτελέσματα, αφετέρου μπορεί να επισημάνει ή εντοπίσει προβλήματα η ύπαρξη ή σημασία των οποίων δεν έχει επισημανθεί.

Μια τέτοια μελέτη θα πρέπει να αντιμετωπίσει τα ταμεία-πυλών ως οργανισμούς που έχουν στόχο να παρέχουν υπηρεσίες σε ένα συγκεκριμένο σύνολο "πελατών" μέσα σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικό, νομικό, οργανωτικό και οικονομικό "περιβάλλον".

Το ζητούμενο θα είναι πώς οι διαθέσιμοι (ή αντλήσιμοι μέσω της πύαξης της εισφοροδιαφυγής) πόροι μπορούν να αξιοποιηθούν με τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα προς τον "πελάτη" του ταμείου.

Η μελέτη θα πρέπει να αφορά και στις τρεις συνιστώσες του διοικητικού συστήματος: τη δομή, το ανθρώπινο δυναμικό και τις λειτουργίες του.

Θα πρέπει να προτείνει μέτρα:

- οργανωτικά, ώστε μέσα από λιτές και απογραφειοκρατικοποιημένες δομές να διεκπεραιώνεται η υπόθεση αποτελεσματικότερα και ταχύτερα
- λειτουργικά, ώστε το έργο να ολοκληρώνεται μέσα από απλούστερες και τυποποιημένες διαδικασίες και
- ενίσχυσης του ανθρώπινου παράγοντα, ώστε η κάθε ενέργεια να έρχεται σε πέρας από έναν ή δυνατόν δημόσιο υπάλληλο που θα έχει ατομική ευθύνη, πρωτοβουλία και δημιουργική φαντασία.

Το έργο της υλοποίησης επιχειρησιακών προγραμμάτων ανά Ταμείο θα πρέπει να αναληφθεί από ειδικούς στη διοίκηση επιχειρήσεων.

Θα μπορούσε να χρηματοδοτηθεί από το πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ για τον εκσυγχρονισμό του Δημοσίου.

thedkda

ΘΕΜΑΤΟΛΟΓΙΑ Δ' ΚΥΚΛΟΥ : ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ

ΣΤΟΧΟΙ

Η πολυδιάσπαση των ασφαλιστικών ταμείων, η στενή εξάρτησή τους από την εκάστοτε εξουσία, ο συγκεκριμένος τρόπος λειτουργίας τους, ο πελατειακός, σ' αρκετές περιπτώσεις, χαρακτήρας των προσφερομένων υπηρεσιών και η αδυναμία τους να ανταποκριθούν στις νέες ανάγκες που έχουν προκύψει καθιστούν όχι μόνο αναγκαία αλλά και απαραίτητη την αναδιοργάνωσή τους.

Ενα από τα σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζει ο ασφαλιστικός χώρος είναι η πολυπλοκότητα της διοικητικής του λειτουργίας η οποία συνίσταται σε έλλειψη σωστής οργανωτικής και λειτουργικής υποδομής, στη μειωμένη απόδοση του ανθρώπινου εργατικού δυναμικού εξαιτίας του τρόπου διαχείρισής του, στην πολυπλοκότητα της υπάρχουσας νομοθεσίας στον τομέα των Κοινωνικών Ασφαλίσεων κ. ά.

Οι επιπτώσεις από τη λειτουργία του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης, κάτω από τη συγκεκριμένη υποδομή, είναι πολλές και αφορούν όχι μόνο τον πολίτη αλλά και το ίδιο τον φορέα και την κοινωνία γενικότερα.

Η πολυπλοκότητα της νομοθεσίας είναι πολλές φορές το αίτιο να ταλαιπωρείται ο πολίτης και η υπηρεσία να μην είναι σε θέση να λειτουργήσει όπως θα έπρεπε να λειτουργεί είτε με παραλείψεις είτε με αλληλοεπικαλύψεις και διαμάχες μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών. Η ίδια δε η πολυμορφία των ασφαλιστικών Ταμείων καθιστά δυσχερή και σε αρκετές περιπτώσεις αδύνατη την παρακολούθηση - εποπτεία και τον έλεγχο των λειτουργιών των Ταμείων.

Το αποτέλεσμα αυτής της δυσχέρειας στη σωστή λειτουργία του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης είναι η αύξηση του οικονομικού και μη οικονομικού κόστους, η διόγκωση της γραφειοκρατίας, η έλλειψη αξιοπιστίας των υπηρεσιών, η έλλειψη εμπιστοσύνης στο θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, η χαμηλής ποιότητας παραγωγή έργου, η μείωση της αποδοτικότητας των υπηρεσιών κ.ά.

Κατά συνέπεια, η προσπάθεια για διοικητική απλούστευση θα πρέπει να αποτελεί έναν από τους κύριους στόχους αναμόρφωσης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Ειδικότερα η διοικητική απλούστευση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να επιδιώξει την :

αναδιοργάνωση της λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, την αναβάθμιση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού και την αποτελεσματική του διαχείριση, τη χρήση της πληροφορικής

στην οργάνωση και τη λειτουργία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και τη μεγιστοποίηση της απόδοσης και βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Τα θέματα τα οποία συζητήθηκαν στα πλαίσια του κοινωνικού διαλόγου στην ενότητα Διοικητική απλούστευση αφορούν : τις διαδικασίες, τα θέματα μηχανογραφικών εφαρμογών, την οικονομική- διαχειριστική λειτουργία, το διοικητικό κόστος, τα θέματα προσωπικού, το ρόλο των αναλογιστικών μελετών καθώς και τη συνεργασία των ασφαλιστικών φορέων.

ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΥΠΑΡΧΟΥΣΑΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Η ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης πρέπει να γίνει στη βάση συγκεκριμένων θεματικών ενοτήτων οι οποίες και συνιστούν τον τρόπο λειτουργίας των οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης. Οι ενότητες αυτές είναι οι ακόλουθες : 1) Διαδικασίες, 2) Θέματα μηχανογραφικών εφαρμογών, 3) Οικονομική - Διαχειριστική λειτουργία, 4) Διοικητικό κόστος, 5) Θέματα προσωπικού, 6) Αναλογιστικές μελέτες και 7) Συνεργασία Ασφαλιστικών Φορέων.

Πρώτη Ενότητα : Διαδικασίες.

Η καταγραφή και η αξιολόγηση της ασφαλιστικής λειτουργίας των φορέων (βεβαίωση και είσπραξη των εισφορών, μητρώα ασφαλισμένων, τήρηση ασφαλιστικών εισφορών, μητρώα ασφαλισμένων, τήρηση ασφαλιστικών λογαριασμών, έκδοση συνταξιοδοτικών αποφάσεων κλπ), οι δυνατότητες τυποποίησης ομοιόμορφων διαδικασιών και τα επίπεδα λήψης αποφάσεων και οι δυνατότητες επιτάχυνσης των διαδικασιών αποτελούν τα σημαντικότερα θέματα αυτής της ενότητας. Η πολυδιάσπαση των ταμείων καθώς και η έλλειψη συντονισμού και συστηματικής συνεργασίας μεταξύ των δυσχεραίνει τη διεκπεραίωση των υποθέσεων σε σύντομο χρονικό διάστημα, π.χ. αποφάσεις για συντάξεις, εμποδίζει την επιτάχυνση των διαδικασιών και σε αρκετές περιπτώσεις αυξάνει τόσο το οικονομικό όσο και το μή οικονομικό κόστος (κόστος ευκαιρίας).

Ενα επιπρόθεσμο επιβαρυντικό στοιχείο στην επίτευξη απλούστερης αλλά και αποτελεσματικότερης λειτουργίας των Ασφαλιστικών ταμείων είναι ότι υπάρχουν διαδικασίες οι οποίες δεν έχουν προσαρμοστεί στη νέα πραγματικότητα. Υπάρχουν πολλά τέτοια παραδείγματα όπως η άρνηση ορισμένων να αποδεχτούν την μηχανοοργάνωση και να επιμένουν ο έλεγχος που ασκούν να είναι στη βάση των προτύπων και όχι των μηχανογραφημένων εντύπων.

Η έλλειψη μηχανοοργάνωσης σε πολλούς Ασφαλιστικούς φορείς θέτει σοβαρά προβλήματα σε ότι αφορά τον εντοπισμό και τη σύλληψη της ασφαλιστέας ύλης, αλλά και τη διεκπεραίωση άλλων λειτουργιών, όπως έκδοση συνταξιοδοτικών αποφάσεων κλπ. Βασική όμως προϋπόθεση είναι ότι για να μπορέσει να επιφέρει αποτέλεσμα η μηχανοοργάνωση των Ταμείων οι διαδικασίες θα πρέπει να είναι τέτοιες που να μπορούν και να αποδεχτούν την μηχανοοργάνωση αλλά και να προσαρμοστούν στη νέα πραγματικότητα.

Επιπλέον η ανεπαρκής συστηματική και προγραμματισμένη συνεργασία των Ασφαλιστικών Φορέων μεταξύ τους επαυξάνει το πρόβλημα και δυσχεραίνει την απλοποίηση των διαδικασιών.

Δεύτερη Ενότητα: Θέματα Μηχανογραφικών Εφαρμογών.

Ο ρόλος της μηχανοργάνωσης είναι ιδιαίτερα σημαντικός καθόσον αποτελεί και το κλειδί για τον εκσυγχρονισμό και την αναβάθμιση της λειτουργίας των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης.

Η μηχανοργάνωση των φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης στηρίζεται κυρίως στο Κ.Η.Υ.Κ.Υ. αλλά και στους κατ' ιδίαν φορείς που έχουν εισάγει την πληροφορική στις υπηρεσίες τους. Το κυριότερο πρόβλημα που παρουσιάζεται αφορά κυρίως το ρόλο του Κ.Η.Υ.Κ.Υ. στις μελλοντικές εξελίξεις του συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης (π.χ. δημιουργία μηχανογραφημένου μητρώου) καθώς ότι η υπάρχουσα οργάνωση πολλών Ταμείων δεν πειριέπει την ομαλή εισαγωγή εκσυγχρονισμένου πληροφοριακού συστήματος, ενώ ταυτόχρονα η όποια προγραμματιζόμενη εισαγωγή της πληροφορικής αντιμετωπίζεται μεμονωμένα από το κάθε Ταμείο χωριστά και όχι σε μία ενιαία βάση. Η έλλειψη οργανωτικής δομής και η ύπαρξης ενός πληροφοριακού συστήματος που να είναι ανοιχτό και συμβατό με τις υπάρχουσες, αλλά και τις μελλοντικές δομές είναι οι κυριότερες ελλείψεις στο χώρο αυτό. Πρέπει επιπλέον να υπάρξει και ολοκληρωμένη και συνεχής ανταλλαγή πληροφοριών, μέσα από το πληροφοριακό σύστημα, ανάμεσα στα Ταμεία. Ο ρόλος του ΑΜΚΑ είναι ιδιαίτερα σημαντικός στην επίτευξη του προαναφερόμενου σκοπού. Για το λόγο αυτό απαιτείται η ολοκλήρωση του ΑΜΚΑ όσο γίνεται σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Τρίτη Ενότητα: Οικονομική - Διαχειριστική Λειτουργία

Το σημαντικότερο πρόβλημα έγκειται στην καταγραφή και αξιολόγηση της ασφαλιστικής λειτουργίας των Ασφαλιστικών φορέων. Βέβαια οι Ασφαλιστικοί Οργανισμοί από 1/1/98 είναι υποχρεωμένοι να εφαρμόσουν το Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο των Φ.Κ.Α. το οποίο συντάχτηκε από τη Γ.Γ.Κ.Α. και σύμφωνα με το οποίο θα μπορούν οι Ασφαλιστικοί Οργανισμοί να απεικονίζουν λογιστικά όλες τις διαδικασίες τους σε εθνικούς λογαριασμούς και θα αντλούνται χρήσιμες πληροφορίες. Όμως η έλλειψη μηχανοοργάνωσης και υποδομής σε αρκετούς Ασφαλιστικούς Φορείς τους στερεί τη δυνατότητα σωστής και ολοκληρωμένης εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου. Επιπλέον έχουν παρατηρηθεί αρκετές προϋπολογιστικές αστοχίες, ενώ τα στοιχεία που παρουσιάζονται στον Κοινωνικό Προϋπολογισμό δεν πρέπει να απεικονίζουν και την πραγματική κατάσταση. Ένα παράδειγμα είναι η αδυναμία σωστού υπολογισμού του αριθμού των ατόμων που είχαν δικαίωμα στο να πάρουν το ΕΚΑΣ.

Τέταρτη Ενότητα : Διοικητικό Κόστος

Τα υπάρχοντα δημοσιευμένα στατιστικά στοιχεία για το διοικητικό κόστος δυσχεραίνουν τον σχηματισμό μιας γνώμης αναφορικά με το "βάρος" του διοικητικού κόστους στον προϋπολογισμό των Ασφαλιστικών Ταμείων. Υπάρχουν περιπτώσεις κάποιων Ταμείων που μπορούν να χρησιμοποιήσουν αποσπασμένους υπαλλήλους από άλλους φορείς με αποτέλεσμα το

προσωπικό αυτό να εμφανίζεται καταγεγραμμένο στο δυναμικό των άλλων φορέων.

Εξάλλου το κόστος από μόνο του δεν είναι η καταλληλότερη μεταβλητή για τη λήψη αποφάσεων. Οι αποφάσεις θα πρέπει να στηριχτούν στη σχέση κόστος - όφελος. Εδώ όμως είναι και το κυριότερο πρόβλημα. Η έλλειψη δεικτών οι οποίοι θα μπορούσαν να μας πληροφορήσουν για την εν λόγω σχέση. Επιπλέον η έλλειψη συντονιστικού φορέα για την ορθολογική κατανομή του προσωπικού ανάμεσα όχι μόνο στις υπηρεσίες του ίδιου του Ασφαλιστικού Φορέα αλλά και ανάμεσα στους Ασφαλιστικούς Φορείς είναι ένα πρόβλημα.

Πέμπτη Ενότητα : Θέματα Προσωπικού

Η ανορθολογική κατανομή του προσωπικού σε πολλούς Ασφαλιστικούς Φορείς, η μη σωστή χρησιμοποίηση - αξιοποίηση των προσόντων του προσωπικού των Ασφαλιστικών Φορέων, η αδυναμία των Ασφαλιστικών Ταμείων να χρησιμοποιήσουν εξειδικευμένο προσωπικό που ανήκει σε άλλο Ασφαλιστικό Φορέα, η έλλειψη εξειδικευμένου, σε αρκετές περιπτώσεις προσωπικού, η έλλειψη κινήτρων για αύξηση της παραγωγικότητας, η δημοσιονομική νοοτροπία και πρακτική της διαδικασίας των προαγωγών, δυσχεραίνουν σε σημαντικό βαθμό την αναβάθμιση της ποιότητας των υπαλλήλων και τη συνολική αναβάθμιση της λειτουργίας του Οργανισμού.

Εκτη Ενότητα : Αναλογιστικές Μελέτες

Ο ρόλος της ύπαρξης αναλογιστικών μελετών είναι ιδιαίτερα σημαντικός για το μέλλον των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης. Η κυριότερη έλλειψη η οποία παρατηρείται σήμερα είναι η αδυναμία της Διεύθυνσης Αναλογιστικών Μελετών της Γ.Γ.Κ.Α. να ανταποκριθεί επαρκώς και ικανοποιητικά στις υποχρεώσεις της εξαιτίας του περιορισμένου αριθμού υπαλλήλων στη διεύθυνση αυτή. Οι νέες ανάγκες που προκύπτουν για την Υπηρεσία, εξαιτίας της πολυπλοκότητας του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης και των προβλημάτων που αντιμετωπίζει, απαιτούν την περαιτέρω στελέχωσή της με εξειδικευμένο προσωπικό. Επιπλέον η έλλειψη συγκεκριμένων προδιαγραφών για τους ιδιωτικούς φορείς οι οποίοι αναλαμβάνουν να εκπονήσουν αναλογιστικές μελέτες είναι ένα επιπλέον πρόβλημα το οποίο έχει να κάνει και με την αξιοπιστία των ίδιων των αναλογιστικών μελετών.

Εβδομη Ενότητα: Συνεργασία Φορέων

Το κυριότερο πρόβλημα που υπάρχει στον τομέα αυτόν είναι ότι η μέχρι σήμερα συνεργασία των Ασφαλιστικών Ταμείων είναι υποτυπώδης και περιορίζεται σε κάποια ανταλλαγή στοιχείων. Η μόνη εξαίρεση η οποία υπάρχει αφορά τα θέματα διαδοχικής ασφάλισης, όπου εκεί υπάρχει συνεργασία μεταξύ των φορέων. Η έλλειψη σωστής συνεργασίας μεταξύ των Ασφαλιστικών Ταμείων έχει ως αποτέλεσμα την σπατάλη πόρων, την αδυναμία των φορέων να ανταποκριθούν σωστά στις υποχρεώσεις τους απέναντι στον Πολίτη, στην αδυναμία σωστού ελέγχου κλπ.

ΣΚΕΨΕΙΣ ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΠΙΘΑΝΕΣ ΛΥΣΕΙΣ

Πρώτη Ενότητα : Διαδικασίες

1. Ολοκλήρωση της μηχανοργάνωσης και της εισαγωγής ενός ανοιχτού και συμβατού, για όλα τα ασφαλιστικά Ταμεία, πληροφοριακού συστήματος.
2. Καθιέρωση συμβούλου πληροφοριακών συστημάτων ο οποίος θα μπορεί να παρέχει υπηρεσίες προς όλα τα Ασφαλιστικά Ταμεία. Αυτό δίνει τη δυνατότητα στα "μικρά" Ταμεία να μπορούν να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες του, εφόσον έχουν χρηματο-οικονομική αδυναμία να προσλάβουν από μόνοι τους κάποιο σύμβουλο.
3. Καθιέρωση νέων τρόπων εξυπηρέτησης και επικοινωνίας του Φορέα με τον Πολίτη. Να λειτουργήσει Γραφείο Πληροφοριών σε κάθε Ασφαλιστικό Φορέα, όπου ο ρόλος του να είναι καθοριστικός. Κατά συνέπεια, τα άτομα τα οποία θα το στελεχώνουν θα πρέπει να είναι και γνώστες του συστήματος της Κοινωνικής Ασφάλισης και της δομής του Φορέα στον οποίο ανήκουν, αλλά και να διαθέτουν τη διάθεση για επικοινωνία με το κοινό. Η σωστή επικοινωνία και πληροφόρηση του κοινού θα βοηθήσει τη μείωση τον κόσμου να εξυπηρετείται και γρηγορότερα και καλύτερα.
4. Δημιουργία ηλεκτρονικών σελίδων για την πληροφόρηση του πολίτη.
5. Απλούστευση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου με στόχο τη βελτίωση της εξυπηρέτησης και τη μείωση του χρόνου των σχετικών λειτουργιών. Να υπάρξει σε πρώτη φάση προσπάθεια σύγκλισης των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης.
6. Δυνατότητα προκήρυξης και ανάθεσης πολιτικών μελετών ανά Ταμείο.
7. Ο ρόλος του ΔΣ των Ασφαλιστικών Ταμείων, όπως σε κάθε περίοδο, είναι σημαντικός. Σήμερα, εξαιτίας των προβλημάτων της Κοινωνικής Ασφάλισης, ο ρόλος των είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Όμως οι νέες ανάγκες που έχουν προκύψει απαιτούν από τα ΔΣ των Ταμείων να ανταποκρίνονται και γρήγορα και σωστά. Θα πρέπει λοιπόν, εξαιτίας των νέων αναγκών να επαναπροσδιοριστεί ο τρόπος καθορισμού των μελών του ΔΣ και να αποσαφηνιστούν οι αρμοδιότητές του ώστε να ανταποκρίνεται πλήρως και επαρκώς στις νέες απαιτήσεις.

Δεύτερη Ενότητα: Θέματα Μηχανογραφικών Εφαρμογών

1. Μελέτη για τον καθορισμό των οργανωτικών δομών στα Ασφαλιστικά Ταμεία οι οποίες θα μπορούν να δεχτούν ένα σύστημα πληροφορικής και να είναι και συμβατά μεταξύ τους.
2. Εκπόνηση σχεδίου στρατηγικής για την εγκατάσταση ολοκληρωμένου και ενιαίου, για όλους τους Ασφαλιστικούς Φορείς, συστήματος Πληροφορικής.
3. Επιτάχυνση του ρυθμού απογραφής ασφαλισμένων και συνταξιούχων
4. Εκπαίδευση του ήδη υπάρχοντος προσωπικού σε θέματα σχετικά με την εισαγωγή ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος και επέκτασης της μηχανοργάνωσης και πρόσληψη ειδικών επιστημόνων σε αυτά τα θέματα.

Τρίτη Ενότητα: Οικονομική - Διαχειριστική Λειτουργία

1. Επιτάχυνση των διαδικασιών ολοκλήρωσης του κλαδικού λογιστικού σχεδίου.
2. Προσαρμογή των οργανωτικών δομών των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης για την αποδοχή και αξιοποίηση του Λογιστικού Σχεδίου.
3. Κατάρτιση του προσωπικού σε θέματα που αφορούν την κατανόηση και την εκπόνηση του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου.

4. Τέταρτη Ενότητα: Διοικητικό Κόστος

5. Συνεργασία φορέων σε διάφορα θέματα για τη μείωση του διοικητικού κόστους.
6. Ορθολογική κατανομή του ήδη υπάρχοντος προσωπικού καθώς και προγραμματισμός αναγκών σε προσωπικό, θέσεις και ασφαλιστικό Φορέα. Η ορθολογική κατανομή μπορεί να επιτευχθεί μόνο εάν δοθεί η δυνατότητα στους Ασφαλιστικούς Φορείς να χρησιμοποιούν προσωπικό άλλων Φορέων. Η πρόταση αυτή θα μπορούσε να υλοποιηθεί σε δύο στάδια. Το πρώτο στάδιο να αφορά τα επιτελικά στελέχη των Ταμείων, τα οποία να μην ανήκουν αποκλειστικά σ'ένα Ταμείο, αλλά να ανήκουν σε κάποιο άλλο φορέα ο οποίος θα φροντίζει για την καλύτερη χρησιμοποίηση αυτών των ατόμων σε όποια Ασφαλιστικά Ταμεία τους έχουν ανάγκη, και σε δεύτερο στάδιο να αφορά όλο το προσωπικό.
7. Καθιέρωση δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας του Ασφαλιστικού Φορέα που θα μπορούν να μας βοηθούν στο να λαμβάνονται σωστότερες αποφάσεις για τη καλύτερη λειτουργία των Ταμείων.

Πέμπτη Ενότητα : Θέματα Προσωπικού

1. Θεσμοθέτηση και εφαρμογή νέων μεθόδων διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού.
2. Προσπάθεια αποτίμησης της ικανότητας του ανθρώπινου δυναμικού με στόχο τη σωστή χρησιμοποίησή τους.
3. Θεσμοθέτηση κινήτρων για την ενεργοποίηση των υπαλλήλων, την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.
4. Σωστή αξιοποίηση των προσόντων των υπαλλήλων
5. Καθιέρωση κριτηρίων για τη διαδικασία προαγωγών που να μη στηρίζονται μόνο στο χρόνο προϋπηρεσίας.
6. Συνεχής και επαναλαμβανόμενη κατάρτιση του Προσωπικού.
7. Η κατάρτιση του προσωπικού των Ασφαλιστικών Ταμείων μπορεί να γίνεται συστηματικά μέσα από το ΙΔΕ.

Εκτη Ενότητα : Αναλογιστικές Μελέτες

1. Ενίσχυση της Διεύθυνσης Αναλογιστικών Μελετών της Γ.Γ.Κ.Α. με κατάλληλο προσωπικό για να μπορέσει να ανταπεξέλθει στις νέες καταστάσεις που δημιουργούνται.
2. Πρόσληψη αναλογιστών στα μεγάλα Ασφαλιστικά Ταμεία και καθιέρωση του Συμβούλου στα μικρά Ταμεία, τα οποία δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να απασχολούν σε μόνιμη βάση ένα αναλογιστή. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούν, τις περιόδους που χρειάζονται, να χρησιμοποιούν αναλογιστές από άλλα Ταμεία.

3. Καθιέρωση προδιαγραφών τόσο για αυτούς που θα αναλαμβάνουν αν εκπονούν αναλογιστικές μελέτες όσο και για το περιεχόμενο των αναλογιστικών μελετών.
4. Εφαρμογή της υπάρχουσας νομοθεσίας και να καταβληθεί προσπάθεια από τα Ασφαλιστικά Ταμεία να εκπονοούν συχνότερα αναλογιστικές μελέτες.
5. Καθιέρωση της κατάθεσης από της πλευράς της Γ.Γ.Κ.Α. μιας ετήσιας τακτικής έκθεσης που να αναφέρεται στη κατάσταση των Αναλογιστικών Ταμείων.

Εβδομη Ενότητα: Συνεργασία Φορέων

1. Να δημιουργηθούν συμπράξεις των φορέων για τη βεβαίωση και είσπραξη ασφαλιστικών εισφορών. Αυτό όπως και μία σειρά άλλων προδιαγραφών μπορεί να γίνει μόνο εάν τα Ασφαλιστικά Ταμεία μηχανογραφηθούν.
2. Να δημιουργηθούν συμπράξεις των φορέων για την ύπαρξη προγραμματικών συμφωνιών για αλληλοεξυπηρέτησή τους.
3. Σύπραξη των φορέων στο θέμα των προμηθειών των Ασφαλιστικών Ταμείων.

Τελικό Συμπέρασμα

Τα άτομα τα οποία συμμετείχαν σε αυτή την ομάδα του Κοινωνικού Διαλόγου, συμφώνησαν κατά βάση με το προαναφερόμενο κείμενο επισημαίνοντας τα ακόλουθα :

- α) Το θέμα της διοικητικής απλούστευσης των Ταμείων είναι άμεση προτεραιότητας διότι δεν μπορούμε να μιλάμε για ριζικές αλλαγές στο σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης, οι οποίες θα προσδιοριστούν στο Διάλογο που θα επακολουθήσει, εάν η δομή των Ασφαλιστικών Φορέων απέχει πού από το να είναι η άριστη.
- β) Η μηχανοργάνωση των Ασφαλιστικών Ταμείων και η εισαγωγή ενός συμβατού πληροφοριακού συστήματος είναι η απαραίτητη προϋπόθεση για την διοικητική απλούστευση των Ταμείων.
- γ) Η ύπαρξη σοβαρών και σύμφωνων ως προς τις προδιαγραφές αναλογιστικών μελετών είναι το άλφα και το ωμέγα για την καλή λειτουργία του Φορέα.
- δ) Η ανάγκη καλύτερης αξιοποίησης του προσωπικού και ειδικά η στελέχωση των Ταμείων με εξειδικευμένα στελέχη είναι ζωτικής σημασίας. Θα βοηθήσουν στην ομαλή λειτουργία και στον εκσυγχρονισμό των Ταμείων.
- ε) Στη βάση της μηχανοργάνωσης και της εισαγωγής συμβατών πληροφοριακών συστημάτων θα πρέπει να υπάρξουν συμπράξεις των Ασφαλιστικών Φορέων με στόχο την βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, τη μείωση του κόστους λειτουργίας τους και την αύξηση της αποδοτικότητάς τους.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ
Ε' ΟΜΑΔΑ

ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΠΑΡΟΧΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ:

ΜΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΧΕΣ
(ΠΡΟΝΟΙΑΚΕΣ)

Μάρτιος 1998

Η Ε' ομάδα εργασίας, στα πλαίσια του κοινωνικού διαλόγου και του αντικειμένου που της ανατέθηκε, ασχολήθηκε διεξοδικά με την καταγραφή των παροχών των ασφαλιστικών οργανισμών προς τους ασφαλισμένους και συνταξιούχους τους, των οποίων η χρηματοδότηση δεν στηρίζεται σε ασφαλιστικές εισφορές και εκ του γεγονότος αυτού χαρακτηρίζονται ως μη ανταποδοτικές¹.

Η πολιτεία στην προσπάθειά της να προστατεύσει τους άτυχους της ζωής και οικονομικά αδύνατους και προκειμένου να αποφύγει την επιβάρυνση του Κρατικού Προϋπολογισμού, επέρριψε τα βάρη για την προστασία των προσώπων αυτών στους ασφαλιστικούς φορείς, ασκώντας έτσι κοινωνική πολιτική.

Η άσκηση της προνοιακής πολιτικής μέσω της κοινωνικής ασφάλισης, υπό μορφή επιδομάτων με ποικίλες ονομασίες, δημιούργησε, πέραν της οικονομικής επιβάρυνσης και σύγχυση ως προς τη διάκριση των παροχών σε ασφαλιστικές και προνοιακές. Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ ασφάλισης και Πρόνοιας εντοπίζεται κυρίως:

α) **Στον τρόπο χρηματοδότησης:** Οι παροχές της κοινωνικής ασφάλισης προέρχονται κατά κύριο λόγο από εισφορές εργοδότη και ασφαλισμένου με συμπληρωματική ενίσχυση του Κράτους, (αν και ειδικά για το νέο σύστημα ασφάλισης των αγροτών το Κράτος συμμετέχει κατά τα 2/3), ενώ οι παροχές Πρόνοιας χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

β) **Στον έλεγχο του εισοδήματος:** Αν οι παροχές χορηγούνται με έλεγχο εισοδήματος, τότε κατατάσσονται σε παροχές πρόνοιας. Στην έννοια των παροχών ασφάλισης εντάσσονται οι παροχές για τις οποίες προϋπόθεση είναι η υπαγωγή στην ασφάλιση και η συμπλήρωση άλλων προϋποθέσεων, χωρίς να εξετάζεται η ύπαρξη ή όχι εισοδήματος.

γ) **Οι προνοιακές παροχές δεν συναρτώνται με χρόνο ασφάλισης.**

Καταγραφή ισχύουσας κατάστασης :

Με βάση τις παραπάνω διακρίσεις καταγράφηκαν 26 παροχές με χαρακτήρα προνοιακό και εμφανίζονται στον συνημμένο Πίνακα.

Κατώτατα όρια συντάξεων:

Η Πολιτεία στην προσπάθειά της να εξασφαλίσει μια ελάχιστη προστασία διαβίωσης στους συνταξιούχους επέβαλε στους ασφαλιστικούς οργανισμούς τη θέσπιση ορισμένων ορίων συντάξεων κάτω των οποίων δεν

¹ Λόγω του θανάτου του Νικήτα Μποζανίνου, δεν κατέστη δυνατή η συμμετοχή εκπροσώπου της ΓΣΕΕ στις εργασίες της ομάδας εργασίας.

επιτρέπεται η καταβολή καμμίας σύνταξης και αφορά βεβαίως εκείνους τους ασφαλισμένους που εξέρχονται της ενεργού υπηρεσίας με όρια ηλικίας που δίνουν πλήρη σύνταξη και όχι εκείνους που αποχωρούν με μικρότερα όρια ηλικίας και λαμβάνουν από το γεγονός αυτό μειωμένη σύνταξη. Τα ποσά των κατωτάτων συντάξεων για τους μισθωτούς όλων των Ταμείων κύριας ασφάλισης είναι τα ίδια, των δε αυτοτελώς απασχολούμενων διαφέρουν από Ταμείο σε Ταμείο.

Μεταξύ του ποσού της σύνταξης που δικαιούται ο συνταξιούχος με βάση τα ασφαλιστικά του δεδομένα και του ποσού των κατωτάτων ορίων που πράγματι καταβάλλεται, μπορεί να υπάρχει μεγάλη διαφορά. Το κόστος της διαφοράς αυτής έχουν αναλάβει οι οργανισμοί. Το συνολικό ύψος της δαπάνης που προκαλείται είναι άγνωστο, αφού δεν τηρούνται ξεχωριστοί λογαριασμοί που να εμφανίζουν τη διαφορά του ποσού της σύνταξης μεταξύ οργανικού και κατωτάτου ορίου.²

Με ποιά έννοια θα μπορούσε να θεωρηθεί η προστασία που παρέχουν τα κατώτατα όρια ως "μη ανταποδοτική παροχή";

Οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης μπορεί να καταταγούν και σε ανταποδοτικές ή μη ανταποδοτικές. Η έννοια, όμως, της "μη ανταπόδοσης" ή ανταπόδοσης μπορεί να έχει δύο ορισμούς: (α) Τον ατομικό - αν οι συγκεκριμένοι δικαιούχοι είχαν πληρώσει για να αποκτήσουν την παροχή. (β) τον συλλογικό-αναλογιστικό - αν η παροχή έχει περιληφθεί ως ασφαλιστέος κίνδυνος στο ασφάλιστρο. Η πλειοψηφία των μη ανταποδοτικών παροχών που καταγράφηκαν από την ομάδα πληρούν και τα δύο κριτήρια. Είναι όμως δυνατόν μια παροχή που πληροί το πρώτο κριτήριο, να μην πληροί το δεύτερο. Πολλοί από τους κοινωνικούς κινδύνους τους οποίους ασφαλίζει η κοινωνική (σε αντίθεση με την ιδιωτική) ασφάλιση εμπίπτουν σε αυτήν την κατηγορία των ασφαλιστέων κινδύνων. Είναι με αυτόν τον τρόπο που η κοινωνική ασφάλιση εκπληρώνει και την σημαντικότερη αποστολή της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Η περίπτωση των κατωτάτων ορίων είναι ιδιαίζουσα. Το ενδεχόμενο κάποιος να χρειαστεί την προστασία των κατωτάτων ορίων είναι ασφαλιστέος κίνδυνος, η πρόβλεψη για τον οποίο περιλαμβάνεται στο ασφάλιστρο. Αρα, με βάση τον συλλογικό-αναλογιστικό ορισμό, η προστασία των κατωτάτων ορίων δεν είναι μη ανταποδοτική παροχή, ακόμη και αν η ύπαρξη των ΚΟ έχει προνοιακή αιτιολογία.

Στην πράξη, όμως, οι αναλογιστικοί υπολογισμοί δεν επικαιροποιήθηκαν για να αντικατοπτρίσουν πλήρως την αναβάθμιση της προστασίας που δίδουν τα ΚΟ που επιτεύχθηκε μεταξύ 1981-1985. Συνεπώς το σημερινό ασφάλιστρο υπολείπεται αυτού που καλύπτει αναλογιστικά το πλήρη διαφορά της δαπάνης που προκαλούν τα ΚΟ. Τον ρόλο αυτόν καλείται να καλύψει στην περίπτωση του ΙΚΑ η κρατική επιχορήγηση. Με αυτή την λογική η προστασία των ΚΟ είναι σε ένα τμήμα της μη ανταποδοτική

² Ενδεικτικά, υπολογίστηκε η προκληθείσα δαπάνη στο ΙΚΑ, το έτος 1992, ως 180 δισ. δρχ..

παροχή με προνοιακό χαρακτήρα και, συνεπώς, δικαιολογείται η χρηματοδότηση μέσω κρατικής επιχορήγησης. Για τον λόγο αυτόν εξετάζονται και τα ΚΟ στο πόρισμα της ομάδας.

Συνταξιοδότηση ομογενών από Αίγυπτο, Τουρκία, Ρουμανία και Β. Ηπειρο.

Για τους επαναπατρισθέντες από τις χώρες αυτές έχουν θεσπιστεί ευεργετικές διατάξεις που οδήγησαν στις περισσότερες περιπτώσεις στην παροχή συντάξεων. Αυτό έγινε γιατί δόθηκε το δικαίωμα να αναγνωρίσουν και να εξαγοράσουν το χρόνο εργασίας τους στην αλλοδαπή ως χρόνο ασφάλισης στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς στην Ελλάδα. Η εξαγορά έγινε με μηνιαίες δόσεις και σε διάρκεια 72 μηνών δηλ. 6 ετών και στους έχοντες το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης η εξαγορά έγινε με παρακράτηση μέρους του ποσού της σύνταξης, η οποία χορηγήθηκε χωρίς ουσιαστικά να καταβάλουν οι ίδιοι ούτε μία δραχμή. Αλλά και οι νεότεροι που εξαγόρασαν την προϋπηρεσία τους, τα ποσά που κατέβαλαν αντιστοιχούσαν σε 3 έως 5 ετών συντάξεις. Έτσι η πολιτεία επέβαλε οικονομικά βάρη στους ασφαλιστικούς οργανισμούς, χωρίς αντίστοιχη χρηματοδότηση, το ύψος των οποίων, μόνο για το ΙΚΑ υπολογίζεται κατ' έτος στα 10,5 δισ. δρχ.

Συνταξιοδότηση Πολιτικών Προσφύγων

Η χώρα μας έχει συνάψει διμερείς συμφωνίες με όλες τις πρώην Σοσιαλιστικές Χώρες, στις οποίες έχουν εγκατασταθεί πρόσφυγες του εμφυλίου πολέμου. Οι συμφωνίες προέβλεπαν την άμεση συνταξιοδότηση από τους Ελληνικούς ασφαλιστικούς φορείς των επαναπατρισθέντων που ήταν συνταξιούχοι των χωρών προέλευσής τους και μάλιστα με εξασφάλιση των κατωτάτων ορίων και για τους λοιπούς ηλικίας 55 ετών και άνω αναγνώριση 4.050 ημερομισθίων και κάτω των 55 ετών 1.500 ημερομισθίων. Εναντι αυτών οι σοσιαλιστικές χώρες κατέβαλαν ένα εφάπαξ ποσό (ένα μέρος σε προϊόντα) που αντιστοιχούσε περίπου στο ποσό ενός έως δύο ετών συντάξεις. Η ετήσια επιβάρυνση του ΙΚΑ ανέρχεται σε 9 δισ. περίπου. Έτσι και για την κατηγορία αυτή η πολιτεία επέβαλε πρόσθετα οικονομικά βάρη στα Ασφαλιστικά Ταμεία.

Συνταξιοδότηση ανασφάλιστων υπερηλίκων

Οι υπερήλικες, ηλικίας 65 ετών και άνω, που είναι ανασφάλιστοι και δεν λαμβάνουν σύνταξη από καμμία πηγή, καλύπτονται από τον ΟΓΑ για σύνταξη και υγειονομική περίθαλψη με την πρόσθετη προϋπόθεση ότι δεν έχουν εισόδημα που να υπερβαίνει τη σύνταξη του ΟΓΑ. Τα πρόσωπα αυτά ανέρχονται σε 34.000 και η ετήσια δαπάνη για τον Κλάδο Σύνταξης είναι 13.113 εκ. δρχ. και περίθαλψης 2.238 εκ. δρχ.

Η δαπάνη καλύπτεται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Υψηλής δαπάνης παροχές με χαρακτήρα προνοιακό είναι και το επίδομα παραπληγίας-τετραπληγίας καθώς και το επίδομα απόλυτης αναπηρίας. Ιδιαίτερα μεγάλη εμφανίζεται η δαπάνη του ΟΓΑ για την απόλυτη αναπηρία (20.600 εκ.). Το γεγονός αυτό θα πρέπει να προβληματίσει τη Διοίκηση του Οργανισμού αυτού και να αναζητήσει τους λόγους που αυξάνουν τη δαπάνη αυτή σε υψηλά επίπεδα σε σχέση με τα άλλα Ταμεία και κυρίως το ΙΚΑ, του οποίου η δαπάνη για το σκοπό αυτό είναι μόνο 2.870 εκ.

Διαπιστώσεις πορίσματος

Το έργο της ομάδας ήταν κατά κύριο λόγο η καταγραφή των μη ανταποδοτικών παροχών που παρέχουν τα ασφαλιστικά ταμεία προς τους ασφαλισμένους. Η καταγραφή αυτή στοιχειοθετεί ότι:

- Οι περισσότερες παροχές που καταγράφονται στον συνημμένο πίνακα δεν έχουν το χαρακτήρα της καθολικότητας, καταβάλλονται από ορισμένα Ταμεία και το ύψος τους παρουσιάζει απόκλιση από οργανισμό σε οργανισμό.

- Ορισμένες παροχές δεν εμφανίζονται στους προϋπολογισμούς - απολογισμούς σε ιδιαίτερους λογαριασμούς με αποτέλεσμα να μη γνωρίζουμε τα ποσά που δαπανώνται για τους συγκεκριμένους σκοπούς.

- Το επίπεδο εισοδήματος των δικαιούχων λαμβάνεται υπόψη για τη χορήγηση των παροχών, σε δύο περιπτώσεις δηλ. το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων και οι συντάξεις των υπερήλικων ανασφάλιστων, η επιβάρυνση των οποίων όπως προαναφέρθηκε έχει αναληφθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό.

- Δεν συμμετέχει σε όλες τις προνοιακού χαρακτήρα παροχές ο Κρατικός Προϋπολογισμός.

Οι παροχές προς τους ασφαλισμένους των ταμείων (εκτός υγείας) δεν εξαντλούνται στην χορήγηση συντάξεων ή γενικότερα ασφάλισης για κινδύνους μακροχρόνιας φύσης, όπως η αναπηρία ή οι συντάξεις επιζώντων. Οι παροχές αυτές μπορεί να είναι καθαρά προνοιακού χαρακτήρα, με την έννοια ότι δίδονται για καταστάσεις ή προβλήματα τα οποία αποτελούν, παραλλήλως και αντικείμενο προνοιακών παροχών χορηγούμενων από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Στις περιπτώσεις αυτές οι παροχές που προέρχονται από τον φορέα ασφάλισης και από την πρόνοια σπάνια ή καθόλου συντονίζονται. Η πλειοψηφία των παροχών αυτών δίδεται από μερικά και όχι από το σύνολο των ταμείων.

- Η προνοιακή προστασία που παρέχουν τα ταμεία έχει σοβαρές οικονομικές συνέπειες για τα οικονομικά τους. Όσον αφορά τους δικαιούχους, η προστασία αυτή δεν χορηγείται πάντοτε με βάση σαφή κριτήρια ανάγκης, τα δε κριτήρια αυτά ποικίλλουν ανά ταμείο.

- Μερικές απο τις παροχές είναι αμφισβητήσιμης κοινωνικής αποτελεσματικότητας και δικαιοσύνης (π.χ. η ίδια ανάγκη καλύπτεται με διαφορετικά ποσά - ή και καθόλου - από διαφορετικά ταμεία).

Με βάση τα παραπάνω, μπορούν να διατυπωθούν οι εξής **ΓΕΝΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**:

- Ο χαρακτηρισμός και μόνον μιας παροχής ως προνοιακής ή ως μη ανταποδοτικής δεν είναι επαρκής λόγος για να τεθεί η χορήγησή της υπο αίρεση.

- Η χορήγηση των παροχών πρέπει να γίνεται κατά προτεραιότητα σε όσους έχουν πραγματική ανάγκη, όπως αυτή διαπιστώνεται από τα εισοδήματα και άλλα χαρακτηριστικά (π.χ. ειδικές ανάγκες, κατάσταση υγείας, ηλικία) των δικαιούχων.

- Η χορήγηση των παροχών πρέπει να γίνεται σε συντονισμό με αντίστοιχες παροχές του Υπουργείου Πρόνοιας για την αποφυγή αντίστοιχων διπλών επιδοτήσεων.

- Ο στόχος πρέπει να είναι τα ποσά που χορηγούνται ως κοινωνικές παροχές για την ίδια αιτία να ανέρχονται στο ίδιο ύψος για όλους τους δικαιούχους, ανεξαρτήτως φορέα ο οποίος τα καταβάλλει. Αυτό προϋποθέτει απο μέρους της ΓΓΚΑ και του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας την μελέτη όλων των προνοιακών παροχών που προβλέπονται απο τα καταστατικά των ταμείων, του χρονοδιαγράμματος πιθανής επέκτασής τους και την πρόβλεψη της απαιτούμενης χρηματοδότησης.

- Κρίνεται απαραίτητη η συμμετοχή του κοινωνικού συνόλου στην χρηματοδότηση, η οποία μπορεί να εκφράζεται και με την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού.³

- Οσον αφορά την λειτουργία συγκεκριμένων ταμείων ή παροχών, προτείνεται:

- Η επανεξέταση από τα ΔΣ της σκοπιμότητας διατάξεων καταστατικών που προβλέπουν την χορήγηση ατόκων δανείων.

- Η λογιστική απεικόνιση των δαπανών προνοιακού χαρακτήρα σε ειδικούς κωδικούς αριθμούς.

³ Υποστηρίχθηκε και η άποψη της σύστασης Ειδικού Λογαριασμού Κοινωνικών Παροχών, υπαγόμενου στην ΓΓΚΑ ή στο Υπουργείο Υγείας-Πρόνοιας, ο οποίος θα χρηματοδοτεί τις προνοιακές παροχές. Η χρηματοδότησή του θα μπορεί να γίνεται απο τον κρατικό προϋπολογισμό σε συνδυασμό με ειδική εισφορά που θα βαρύνει τα ασφαλιστικά ταμεία.

**Παροχές Φορέων
μη ανταποδοτικές (Προνοιακές)**

Είδος παροχής	Φορέας	Κόστος	Πηγή Χρηματοδότησης	Παρατηρήσεις
1. Επίδομα παραπληγίας - τετραπληγίας	ΙΚΑ	12.650.000.000	Γενικά Εσοδα	(Χορηγείται στους άμεσα και έμμεσα ασφαλισμένους και ισούται με 20 ημέρες ανειδίκευτου εργάτη. Σήμερα ανέρχεται στο ποσό των 123.900 δρχ. ανά μήνα)
	ΟΓΑ	6.400.000.000	Κρατικός Προϋπολογισμός	
	ΤΕΒΕ	2.200.000.000	Γενικά Εσοδα	
	ΤΑΕ	530.000.000	""	
	ΤΣΠΕΑΘ	4.600.000	""	
	ΤΑΙΣΥΤ	3.469.000	""	
	ΤΑΤΑ	6.837.000	""	
	ΤΣΕΥΠ	6.327.000	""	
	ΤΑΠ-ΑΕ "ΕΘΝΙΚΗ"	1.587.000	""	
	ΤΣΕ-ΑΠΓΣΟ	95.718.000	""	
	ΤΑΠ-"ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΣ"	5.127.000	""	
	ΤΣΑ	--	"}"	
	ΤΑΝΠΥ	--	"}"	
	Τ.ΝΟΜΙΚΩΝ	--	"}" →→→→	
	ΤΣΑΥ	--	"}"	
	ΤΣΜΕΔΕ	39.375.000	"}"	
	ΤΣΠ-ΤΕΚ	57.232.000		
	ΤΑΠ-ΙΛΤ	2.100.000		
	ΤΣΠ-ΑΤΕ	4.584.000		
	ΔΑΠ-ΔΕΗ	436.158.000		
ΤΑΠ-ΕΤΒΑ	7.324.000			
ΤΣΠ-ΗΣΑΠ	1.113.000			
ΤΣΠ-ΕΤΕ	95.217.000			
	ΣΥΝΟΛΟ	22.574.152.000		Η δαπάνη περιλαμβάνεται στο συνολικό ποσό των συντάξεων αναπηρίας. Δεν απεικονίζεται ξεχωριστά

Είδος παροχής	Φορέας	Κόστος	Πηγή Χρηματοδότησης	Παρατηρήσεις
3. Επίδομα τυφλότητας	ΟΓΑ	1.800.000.000	Κρατικός Προϋπολογισμός	Καταβάλλεται στους συνταξιούχους
4. Προνομοιακός υπολογισμός ποσού συντάξεως τυφλών	Όλοι ο φορείς		Γενικά Εσοδα	Το ποσό της σύνταξης υπολογίζεται για 35 χρόνια ή 10.500 ημέρες ανεξαρτήτως ορίου ηλικίας, εφόσον πραγματοποιούνται 4.050 ημερομίσθια Η διαφορά του ποσού σύνταξης, που προκύπτει από τον πραγματικό χρόνο και τον πλασματικό των 35 ετών, δεν εμφανίζεται σε κανένα Ταμείο
5. Προνομοιακός υπολογισμός ποσού σύνταξης στους παρά-τετραπληγικούς	Όλοι ο φορείς		Γενικά Εσοδα	Ισχύει η προηγούμενη παρατήρηση
6. Προνομοιακός υπολογισμός ποσού σύνταξης παθόντων από τρομοκρατική ενέργεια	Όλοι οι φορείς		Γενικά Εσοδα	Ισχύει η προηγούμενη παρατήρηση

Είδος παροχής	Φορέας	Κόστος	Πηγή Χρηματοδότησης	Παρατηρήσεις
7. Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συντ/χων (ΕΚΑΣ)	Όλοι οι φορείς Κύριας Ασφάλισης	Συνολικό κόστος 37.300.000.000	Κρατικός Προϋπολογισμός	Ανέρχεται σε 11.400 δρχ. για τους συντ/χους κύριας ασφάλισης που παίρνουν σύνταξη μέχρι 100.000 δρχ. και βαίνει μειούμενο μέχρι 2.850 δρχ. κατά μήνα για τους συνταξιούχους με ποσό σύνταξης από 100.001 έως 110.000 δρχ.
8. Κατασκηνώσεις	ΙΚΑ ΤΕΒΕ ΤΑΠ-ΟΤΕ ΤΣΜΕΔΕ ΤΣΑΥ Εημεριδοπωλών Τ.Ε.Α.Π.Ε. Τσιμέντων ΕΤΕΜ ΤΕΑΥΦΕ ΤΑΞΥ ΤΑΠ-ΟΣΕ Συμβολαιογράφων Ταμ. Πρ. Δικηγόρων	265.000.000 54.000.000 700.000.000 415.800.000 652.000.000 112.400.000 108.000.000 300.000.000 231.000.000 185.000.000 169.000.000 61.600.000 25.000.000	Γενικά Εσοδα "" "" "" "" "" "" "" "" "" "" "" ""	Για το έτος 1997 η ημερήσια κατασκηνωτική δαπάνη ανά παιδί ορίστηκε στις 7.000 δρχ.

Είδος παροχής	Φορέας	Κόστος	Πηγή Χρηματοδότησης	Παρατηρήσεις
8. Κατασκηνώσεις (εκ μεταφοράς)	ΤΕΧΝΙΤΩΝ ΤΥΠΟΥ	45.000.000	Γενικά έσοδα	
	ΕΠΑΓΓ. ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ	9.500.000	***	
	ΕΘΝΙΚΟΥ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟΥ	17.000.000	**	
	ΤΑΝΠΥ	108.540.000	**	
	ΕΜΠΟΡΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΤΩΝ	227.200.000	**	
	ΤΥΔΚΥ	616.000.000	**	
	ΑΣΦΑΛ. ΕΠΙΧΕΙΡ.	180.000.000	**	
	ΤΡΑΠ. ΑΜ-ΕΧ	308.000.000	**	
ΤΑΜ. ΠΡΟΝ. ΔΙΚΗΓ. ΠΕΙΡΑΙΑ	4.500.000	**		
	ΣΥΝΟΛΟ	4.833.390.000		
9. Παροχές αποκλειστικής Νοσοκόμου	Όλοι οι φορείς Ασθένειας εκτός του ΤΕΒΕ και ΤΑΕ ΙΚΑ ΟΓΑ	1.600.000.000 1.000.000.000	Γενικά έσοδα Κρατικός Προϋπολ.	Η δαπάνη αυτή καλύπτει την αδυναμία παροχής ανάλογης υπηρεσίας από τα Νοσοκομεία
10.. Επίδομα Λουτρο- θεραπείας - Θερα- πευτικός Κοινωνικός Τουρισμός	χορηγείται από 18 ασφαλ. οργανισμούς	7.566.000.000	Γενικά έσοδα	

Είδος παροχής	Φορέας	Κόστος	Πηγή Χρηματοδότησης	Παρατηρήσεις
11. Επίδομα αεροθεραπείας	Χορηγείται από αρκετά Ταμεία	350.000.000 συνολικό κόστος	Γενικά έσοδα	Δικαιούχοι είναι οι πάσχοντες από φυματίωση, πνευμονοκονίαση ή καρκίνο των πνευμόνων. Για το έτος 1997 το επίδομα ανέρχεται σε 57.000 δρχ.
12. α) Βοήθημα απροσαρμόστων τέκνων β) βοήθημα οικονομικής ενίσχυσης γ) βοήθημα αποχωρούντων λόγω ασθένειας	ΤΑΠ-ΗΣΑΠ	1.625.000 5.665.199 2.993.328		εφάπαξ εφάπαξ εφάπαξ
13. α) Βοήθημα θανάτου β) επίδομα οικονομικής δυσχέρειας	ΤΑΠ-ΗΛΠΑΠ	13.000.000 15.000.000		εφάπαξ εφάπαξ
14. Επίδομα αλληλοβοηθείας	Ταμ. Προνοίας Δικηγόρων Θεσσαλονίκης	1.000.000		εφάπαξ δρχ. 80.000 σε αναξιοπαθούντες

Είδος παροχής	Φορέας	Κόστος	Πηγή Χρηματοδότησης	Παρατηρήσεις
14.α) Επίδομα γάλακτος β) Επίδομα στολής γ) Επίδομα αναπήρων τέκνων	Ταμείο Αλληλοβοήθειας Προσωπικού Εθνικού Τυπογραφείου	130.000.000 69.760.000 640.000		ανά τρίμηνο εφάπαξ ---
15. Επίδομα βρεβονηπιακών Σταθμών	Χορηγείται από ελάχιστους φορείς Τ.Π.Δ.Α. ΤΑΠ-ΟΣΕ Τ.Υ. ΑΤΕ	12.000.000 150.000.000 Δεν υπάρχουν στοιχεία	εν μέρει από τα Ταμεία και τους εργοδότες	· 8.000 μηνιαίως για 11 μήνες 20.000 μηνιαίως Το χρηματοδοτεί η Τράπεζα
16. Επίδομα κλιματο- διαιτητικής αγωγής	ΤΑΠ-ΕΤΒΑ Ταμείο Ασθενείας Ιδιωτ. Τραπεζών	----- 28.950.000		εφάπαξ για 3.860 παιδιά
17. Επίδομα θερινής εξοχής	Ταμείο ΕΥΔΑΠ			
18. Δάνεια άτοκα	ΔΑΠ-ΔΕΗ		Γενικά έσοδα	Το ποσό του δανείου φθάνει μέχρι 2 μισθούς ή 2 συντάξεις Για το έτος 1996 διατέθηκε το ποσό του 1.784.000.000 δρχ. (απώλεια τόκων)

Είδος παροχής	Φορέας	Κόστος	Πηγή Χρηματοδότησης	Παρατηρήσεις
19. Εκτακτα χρηματικά βοηθήματα	ΔΑΠ-ΔΕΗ	28.760.000	Γενικά έσοδα	Το συνολικό ύψος του βοηθήματος αυτού δεν μπορεί να υπερβαίνει το 1/40 του συνόλου των εισφορών του προηγούμενου έτους
20. Επίδομα πολεμιστών ζώνης πρόσω	ΤΣΠ-ΕΤΕ	138.889.000	Γεν. Εσοδα	
21.Ειδικό επίδομα στους αναπήρους από τρομοκρατική ενέργεια	Όλα τα Ταμεία			Το ποσό ανέρχεται από 5 μέχρι 10 Η.Α. εργάτη ανάλογα με το ποσοστό αναπηρίας (25% έως 67% και άνω)
22. Βοήθημα αποθεραπείας ειδικών νοσηρών καταστάσεων	ΤΣΜΕΔΕ	21.200.000		Εφάπαξ 140.000 δρχ. ανά άτομο, άπαξ του έτους

Είδος παροχής	Φορέας	Κόστος	Πηγή Χρηματοδότησης	Παρατηρήσεις
23. Κατώτατα όρια συντάξεων	Χορηγούνται από όλους τους φορείς κύριας ασφάλισης και από τους περισσότερους επικουρικούς	Απροσδιόριστο (Με στοιχεία έτους 1992 το ΙΚΑ επιβαρύνθηκε με 180 δισ.)	Γενικά έσοδα	Ως μη ανταποδοτική παροχή χαρακτηρίζεται η διαφορά ανάμεσα στο ποσό της σύνταξης που δικαιούται ο ασφαλισμένος με βάση τα ασφαλιστικά του δεδομένα και στο ποσό των κατωτάτων ορίων που τελικά του χορηγείται
24. Συνταξιοδότηση ομογενών (Αιγύπτου, Τουρκίας, Ρουμανίας, Β. Ηπείρου)	Χορηγούν συντάξεις όλοι οι φορείς κύριας και επικουρικής ασφάλισης	Ετήσια δαπάνη μόνο για το ΙΚΑ 10 δισ. (εκτίμηση ΙΚΑ)	Γενικά έσοδα	
25. Πολιτικοί πρόσφυγες (Ελληνες που εγκαταστάθηκαν στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες μετά τη λήξη του εμφυλίου πολέμου)	Χορηγούν συντάξεις όλοι οι φορείς κύριας ασφάλισης	Το ΙΚΑ εκτιμά το κόστος του στα 8,5 δισ. ετησίως	Γενικά έσοδα	
26. Συνταξιοδότηση ανασφάλιστων υπεργολικών	ΟΓΑ	15.350.000.000	Κρατικός προϋπολογισμός	Χορηγούνται παροχές σε 34.000 πρόσωπα στην ίδια έκταση που χορηγούνται στους αγρότες

ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΔΙΑΛΟΓΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΤΡΟΠΗ

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ 'ΚΛΑΔΟΙ ΥΓΕΙΑΣ'

ΠΟΡΙΣΜΑ

Συντονιστής: Μάνος Ματσαγγάνης

12 Μαρτίου 1998

Περίληψη του πορίσματος της ομάδας εργασίας 'κλάδοι υγείας'

Τα θέματα με τα οποία ασχολήθηκε η ομάδα εργασίας ήταν κυρίως δύο:

- αφ' ενός η καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης όσον αφορά τις παροχές και τις δαπάνες των κλάδων και ταμείων υγείας
- αφ' ετέρου η διερεύνηση της δυνατότητας εξορθολογισμού των διοικητικών λειτουργιών των ταμείων με σκοπό την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων τους.

Η ομάδα εργασίας διαπίστωσε διαφορές μεταξύ των φορέων ασφάλισης ασθενείας στο ύψος των εισφορών, στο εύρος των παροχών και στον τρόπο χορήγησης παροχών - ιδίως στον τομέα της εξωνοσοκομειακής περίθαλψης. Το πόρισμα προτείνει τον προσδιορισμό ενός βασικού πακέτου παροχών για τους ασφαλισμένους όλων των ταμείων έναντι κοινού ασφαλιστρού ως ποσοστό του μισθού ή ενός ισοδυνάμου. Πρόσθετες παροχές προτείνεται να χρηματοδοτούνται από πρόσθετο ασφαλιστρο.

Επί πλέον, η ομάδα εργασίας διαπίστωσε σημαντικές διαφορές στη μέση δαπάνη ανά δικαιούχο μεταξύ των φορέων ασφάλισης ασθενείας. Για την ερμηνεία των διαφορών αυτών προτείνονται διάφοροι παράγοντες: μειωμένη αξιοπιστία δεδομένων, δημογραφική σύνθεση δικαιούχων, τρόπος παροχής υπηρεσιών, εύρος παροχών, διαχείριση. Η σχετική βαρύτητα κάθε παράγοντα είναι δύσκολο να προσδιοριστεί με ακρίβεια, αλλά είναι βέβαιο ότι η διόγκωση της δαπάνης συχνά οφείλεται στα γνωστά προβλήματα διαχείρισης που αντιμετωπίζει ολόκληρο το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ασθενείας και που είναι εντονότερα σε ορισμένα ταμεία.

Με βάση την παραπάνω διαπίστωση, η ομάδα εργασίας προτείνει την αναβάθμιση της διοικητικής και διαχειριστικής ικανότητας του συστήματος μέσω της συγκέντρωσης κοινών λειτουργιών σε έναν ή περισσότερους φορείς διαχείρισης. Η ακριβής οργανωτική μορφή με την οποία θα επιτευχθεί η συγκέντρωση των κοινών διαχειριστικών λειτουργιών είναι θέμα πολιτικό. Οι εναλλακτικές επιλογές είναι σε γενικές γραμμές δύο:

1. Ενθάρρυνση όσων ταμείων το επιθυμούν να προχωρήσουν σε επί μέρους συνεργασίες και συμπράξεις με άλλα ταμεία.
2. Εκχώρηση μιας σειράς λειτουργιών κοινών για όλα τα ταμεία σε ένα 'Γραφείο Συμφηφισμού', δηλ. έναν κοινό φορέα διαχείρισης ο οποίος θα τις διεκπεραιώνει για λογαριασμό τους.

Και οι δύο επιλογές αξιοποιούν τις 'οικονομίες κλίμακος', επιτρέπουν πληρέστερη δυνατή στελέχωση και οργάνωση του ενός ή περισσότερων διαχειριστικών οργανισμών, αποφεύγουν την περιττή επανάληψη των κοινών λειτουργιών από κάθε ταμείο χωριστά, εξοικονομούν πολύτιμους πόρους οι οποίοι θα μπορούν να διατεθούν για την καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών των ασφαλισμένων.

Καμμία από τις δύο επιλογές δεν προκαταλαμβάνει τη συζήτηση για τη μελλοντική δομή του τομέα της υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης ασθενείας. Και οι δύο είναι εφαρμόσιμες, τόσο στο σημερινό σύστημα των πολλών ταμείων (αφού δεν θίγει την αυτοτέλειά τους), όσο και σε ένα μελλοντικό όπου θα έχουν ενδεχομένως προηγηθεί ομαδοποιήσεις, συγχωνεύσεις κτλ.

Καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης

ΚΛΑΔΟΙ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΑΜΕΙΑ ΥΓΕΙΑΣ

Οι φορείς ασφάλισης ασθενείας είναι οργανωμένοι είτε ως χωριστά ταμεία υγείας (π.χ. το ταμείο υγείας των δημοτικών και κοινωνικών υπαλλήλων, ΤΥΔΚΥ), είτε συνηθέστερα ως κλάδοι ασθενείας ταμείων που παρέχουν ασφάλιση κύριας σύνταξης και άλλων παροχών (όπως το ΙΚΑ).

Η πολιτική της μη αναπροσαρμογής του νοσηλείου που εφαρμόστηκε από τη δεκαετία του 1980 επέτρεψε στους φορείς ασφάλισης ασθενείας να εμφανίζουν θετικά αποτελέσματα χρήσεως, μεταφέροντας τα ελλείμματα στα νοσοκομεία. Στα ανεξάρτητα ταμεία υγείας το γεγονός αυτό οδήγησε σε συσσώρευση αποθεμάτων. Αντίθετα, στους κλάδους ασθενείας ταμείων, τα πλεονάσματα των λογαριασμών περίθαλψης συχνά χρησιμοποιήθηκαν για τη (μερική, έστω) κάλυψη των ελλειμμάτων των κλάδων σύνταξης.

Κατά συνέπεια, προτείνεται η οργάνωση των κλάδων ασθενείας σε αυτοτελή ταμεία υγείας, ώστε να αποκατασταθεί η ισοτιμία μεταξύ των φορέων ασφάλισης ασθενείας. Εν τω μεταξύ, επιβάλλεται σε κάθε περίπτωση η αυστηρή εφαρμογή της νομοθεσίας για την αποφυγή της μεταφοράς πόρων μεταξύ κλάδων.

ΠΟΡΟΙ

Οι πόροι των ταμείων και κλάδων υγείας προέρχονται από εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών και, κατά δεύτερο λόγο, από τις λεγόμενες 'κοινωνικές εισφορές' και προσόδους κεφαλαίου.

Εισφορές ασφαλισμένων

Οι εισφορές ασφαλισμένων στους φορείς ασφάλισης των μισθωτών υπολογίζονται ως ποσοστό του μισθού. Το ποσοστό της εισφοράς ασφαλισμένων στο ΙΚΑ είναι 2,55% - όσο και στους φορείς ασφάλισης των εργαζομένων της Εθνικής Ασφαλιστικής και του ΟΤΕ, καθώς και των δημοτικών και κοινωνικών υπαλλήλων (ΤΥΔΚΥ). Στα υπόλοιπα ταμεία κυμαίνεται από 2,25% έως 4%. Εξαιρέση αποτελούν ο κλάδος υγείας υπαλλήλων Αστυνομίας Πόλεων και το ταμείο αλληλοβοηθείας του προσωπικού του Εθνικού Τυπογραφείου, οι οποίοι χορηγούν συμπληρωματικές παροχές και στους οποίους το ποσοστό της εισφοράς ασφαλισμένων είναι 1% ή και λιγότερο (Πίνακας 1).

Οι εισφορές ασφαλισμένων στους φορείς ασφάλισης των αυταπασχολούμενων υπολογίζεται ανά ασφαλιστική κλάση, ως δραχμικό ποσό αναπροσαρμοζόμενο ετησίως. Η επιλογή ασφαλιστικής κλάσης από τον ασφαλισμένο είναι προαιρετική (Πίνακας 2).

Εισφορές εργοδοτών

Το ποσοστό της εισφοράς εργοδοτών στο ΙΚΑ είναι 5,10% - όσο και στους φορείς ασφάλισης των εργαζομένων της Εθνικής Ασφαλιστικής, της ΕΤΒΑ, του ΟΤΕ και

της Ιονικής Τράπεζας, καθώς και των ξενοδοχοϋπαλλήλων (ΤΑΞΥ). Στα υπόλοιπα ταμεία κυμαίνεται από 3% (ΟΛΠ) έως 6,5% (Τράπεζα Ελλάδος) - με την εξαίρεση του ταμείου υγείας των δημοτικών και κοινωνικών υπαλλήλων (ΤΥΔΚΥ), στο οποίο το ποσοστό της εισφοράς εργοδοτών είναι 12,5%.

‘Κοινωνικές εισφορές’

Οι λεγόμενες ‘κοινωνικές εισφορές’ αποτελούν νομοθετημένες επιβαρύνσεις τρίτων υπέρ ορισμένων ταμείων. Η επίπτωση των ‘κοινωνικών εισφορών’, ιδιαίτερα έντονη στους φορείς σύνταξης, είναι μικρότερη στον τομέα της ασφάλισης ασθενείας.

Σύμφωνα με τον Κοινωνικό Προϋπολογισμό του 1997, οι κύριοι ωφελημένοι από το σύστημα των ‘κοινωνικών εισφορών’ είναι ο φορέας επικουρικής ασφάλισης και περίθαλψης των δημοσιογράφων (ΕΔΟΕΑΠ) και ο κλάδος ασθενείας του ΙΚΑ. Οι δύο φορείς επρόκειτο το 1997 να εισπράξουν από ‘κοινωνικές εισφορές’ 7 δις. δρχ. και 4 δις. δρχ. αντιστοίχως.

Επί πλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο κρατικός προϋπολογισμός επιχορηγεί με μεγάλα ποσά οικονομικά αδύναμα ταμεία όπως ο ΟΓΑ και το ΝΑΤ, μέρος των οποίων χρηματοδοτεί τις παροχές ασθενείας στους ασφαλισμένους τους.

ΠΑΡΟΧΕΣ

Ο τομέας της κοινωνικής ασφάλισης υγείας στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από μεγάλη ποικιλομορφία όσον αφορά την οργάνωση της παροχής υγειονομικών υπηρεσιών στους ασφαλισμένους.

Παροχές σε είδος

Νοσοκομειακή περίθαλψη

Η ποικιλομορφία αυτή στον τομέα της νοσοκομειακής περίθαλψης περιορίζεται στη θέση νοσηλείας στα κρατικά νοσοκομεία: οι ασφαλισμένοι π.χ. του ΟΓΑ και του ΤΕΒΕ έχουν δικαίωμα νοσηλείας στη Γ’ θέση, οι ασφαλισμένοι π.χ. του ΤΑΞ στην Α’ θέση, ενώ οι ασφαλισμένοι π.χ. του ΤΣΑΥ και του ΤΣΜΕΔΕ στη Β’ θέση. Οι ασφαλισμένοι του Δημοσίου - και σε κάποιο βαθμό και του ΙΚΑ - υπό προϋποθέσεις μπορούν να νοσηλευθούν και σε υψηλότερη από τη Γ’ θέση.

Το δικαίωμα νοσηλείας σε συμβεβλημένες ιδιωτικές κλινικές οι οποίες αποδέχονται το κρατικό τιμολόγιο είναι κοινό σε όλα τα ταμεία. Ωστόσο, τα έξοδα νοσηλείας σε μη συμβεβλημένες ιδιωτικές κλινικές αναλαμβάνονται από ορισμένα μόνο ταμεία (π.χ. τραπεζοϋπαλλήλων, δικηγόρων, εργαζομένων σε ΔΕΚΟ κτλ.), ενώ σε έκτακτες μόνο περιπτώσεις από το ΙΚΑ και τα άλλα ταμεία.

Ορισμένα ‘αυτοδιαχειριζόμενα’ ταμεία (με νομική μορφή ΝΠΙΔ) αποζημιώνουν τους ασφαλισμένους τους για δαπάνες νοσοκομειακής περίθαλψης σύμφωνα με τιμολόγια που προκύπτουν από ειδικές ασφαλιστικές συμφωνίες.

Ιατρική περίθαλψη

Όσον αφορά την ιατρική περίθαλψη, στη χώρα μας παρατηρούνται όλες σχεδόν οι δυνατές μορφές παροχής:

- πολυϊατρεία: ΙΚΑ αλλά και ΓΑΞΥ, ΕΔΟΕΑΠ, ταμείο ΗΛΠΑΠ, ΟΣΕ, Δικηγόρων Αθηνών, ΤΥΠΕΤ και μερικά άλλα ταμεία Τραπεζών,
- συμβεβλημένοι ιατροί αμειβόμενοι σύμφωνα με τον αριθμό των ασφαλισμένων (ΤΕΒΕ),
- συμβεβλημένοι ιατροί αμειβόμενοι κατά πράξη σύμφωνα με το κρατικό τιμολόγιο (Δημόσιο και πολλά άλλα ταμεία),
- ελεύθερη επιλογή ιατρού σύμφωνα με το κρατικό τιμολόγιο (Δημόσιο, ΤΣΑΥ, ΤΣΜΕΔΕ, ταμεία Δικηγόρων, ΔΕΚΟ, Τραπεζών) ή με ειδικό τιμολόγιο (ταμεία ΝΠΔ).

Φαρμακευτική περίθαλψη

Αντίθετα, η φαρμακευτική περίθαλψη διέπεται από σχετικά ενιαίο καθεστώς (κοινούς όρους αποζημίωσης, συμμετοχής του ασφαλισμένου στο κόστος κτλ). Η επέκταση της λίστας φαρμάκων σε όλα τα ταμεία-ΝΠΔΔ θα ενοποιήσει ακόμη περισσότερο τους κανόνες για τις παροχές φαρμακευτικής περίθαλψης.

Χρειάζεται να σημειωθεί ότι εξαίρεση στον παραπάνω κανόνα αποτελούν ορισμένα ταμεία συμπληρωματικής ασφάλισης, τα οποία αποζημιώνουν τους ασφαλισμένους τους για την πρόσθετη δαπάνη που προκύπτει από τη νομοθετημένη συμμετοχή των ασθενών στο κόστος των φαρμάκων.

Άλλες παροχές σε είδος

Οι παρακλινικές εξετάσεις είναι μια άλλη πηγή διαφοροποιήσεων μεταξύ ταμείων: σε ορισμένα ταμεία (ΙΚΑ, ΟΓΑ) η αποζημίωση λογαριασμών ιδιωτικών εργαστηρίων επιτρέπεται σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις, ενώ σε άλλα ταμεία είναι ευκολότερη.

Οι διαφοροποιήσεις μεταξύ ταμείων είναι επίσης έντονες στην οδοντιατρική και στην πρόσθετη περίθαλψη (προθέσεις, θεραπευτικά μέσα). Ειδικά στην πρώτη, ορισμένα ταμεία (ΟΓΑ, ΤΕΒΕ, ΤΑΕ) δεν παρέχουν οδοντιατρική περίθαλψη και συνεπώς δεν αφήνουν άλλη δυνατότητα στους ασφαλισμένους τους παρά τη χρήση κρατικών νοσοκομείων. Αντίθετα, το Δημόσιο και άλλα ταμεία δίνουν το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής οδοντίατρου. Το ΙΚΑ παρέχει οδοντιατρική περίθαλψη στα πολυϊατρεία του

Παροχές σε χρήμα

Τέλος, όσον αφορά τις παροχές σε χρήμα (επίδομα ασθένειας, βοήθημα τοκετού, επίδομα κηδεύσεως και λοχείας, επίδομα λουτροθεραπείας, επίδομα κηδείας κτλ.), οι διαφορές μεταξύ των ταμείων είναι αξιοσημείωτες και επίσημα θεσμοθετημένες, αφού το ύψος των επιδομάτων ορίζεται με διαφορετικό τρόπο σε κάθε ταμείο.

Τα επιδόματα μικρής διάρκειας, τα οποία στοχεύουν στην αναπλήρωση εισοδήματος κατά τη διάρκεια της αδυναμίας εργασίας λόγω του ασφαλιστικού κινδύνου (π.χ.

επίδομα ασθενείας, επίδομα κηδεύσεως και λοχείας), συνήθως κλιμακώνονται ανάλογα με την ασφαλιστική κλάση του δικαιούχου.

Τα εφ' άπαξ επιδόματα (π.χ. βοήθημα τοκετού, επίδομα κηδείας) ορίζονται ως ενιαίο ποσό σε κάθε ταμείο. Συχνά συνδέονται με το ημερομίσθιο ανειδίκευτου εργάτη ή, όπως στα ταμεία των αυταπασχολουμένων, με το ποσό της σύνταξης μετά από 35 έτη εισφορών.

Και στις δύο περιπτώσεις, είναι απολύτως πιθανό οι παροχές ασφαλισμένων ίσου εισοδήματος που πληρώνουν ίσες εισφορές να διαφέρουν ανάλογα με το ταμείο στο οποίο ανήκει ο καθένας.

Η πολιτική χορήγησης παροχών στα περισσότερα ταμεία βασίζεται σε κανονισμούς παροχών σύμφωνους με τη νομοθεσία και εγκεκριμένους από τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Η εφαρμογή της διαδικασίας δεν έχει ακόμη γενικευθεί, αφού μικρός αριθμός ταμείων δεν έχουν ακόμη υποβάλει προς έγκριση κανονισμών παροχών. Τα ταμεία αυτά συχνά χορηγούν παροχές σύμφωνα με ιδιαίτερους κανόνες οι οποίοι ελέγχονται ως προς τη νομιμότητά τους.

ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΗΣΗ ΠΟΡΩΝ-ΠΑΡΟΧΩΝ

Η ποικιλομορφία μεταξύ των εισφορών που καταβάλλουν οι ασφαλισμένοι κάθε ταμείου αλλά και των παροχών που αυτοί απολαμβάνουν δεν αποτελεί πρόβλημα αυτή καθ' εαυτή. Αν κάποιος κλάδος επιθυμεί επιπλέον παροχές π.χ., αεροθεραπείας ή παιδικών κατασκηνώσεων, δεν υπάρχει λόγος να μην το κάνει. Ωστόσο, είναι ανάγκη να επιδιωχθεί μια καλύτερη αντιστοίχιση πόρων και παροχών, καθώς και μια προσεκτικότερη ισορροπία μεταξύ υποχρεωτικών παροχών-κοινών σε όλα τα ταμεία και προαιρετικών παροχών που χρηματοδοτούνται από πρόσθετους πόρους.

Με βάση αυτή τη γενική διαπίστωση, προτείνεται ο προσδιορισμός ενός **ενιαίου συνόλου παροχών** το οποίο θα προσφέρουν στους ασφαλισμένους όλα τα ταμεία. Για τη χρηματοδότηση αυτού του κοινού συνόλου παροχών, προτείνεται ο προσδιορισμός ενός **ελάχιστου κοινού ποσοστού εισφοράς** ασφαλισμένων και εργοδοτών για τα ταμεία των μισθωτών, καθώς και ενός **ισοδύναμου ποσού εισφοράς** για τα ταμεία των αυτοαπασχολουμένων.

Διευκρινίζεται ότι η προτεινόμενη εξίσωση του ασφαλιστρού αφορά μόνο το ενιαίο σύνολο παροχών. Αποδοχή της πρότασης δεν σημαίνει ότι δεν θα επιτρέπεται σε όσα ταμεία το επιθυμούν να προσφέρουν ένα ευρύτερο φάσμα παροχών. Σημαίνει απλώς ότι τα ταμεία αυτά θα είναι υποχρεωμένα να επιβάλλουν **πρόσθετο ασφάλιστρο** για τις **πρόσθετες παροχές**, το οποίο θα προσδιορίζεται μετά από αναλογιστική μελέτη.

Ειδικό θέμα αντιστοίχισης πόρων και παροχών αποτελεί η μεταφορά ασφαλισμένων (ή, συνηθέστερα, συνταξιούχων) ενός ταμείου στους δικαιούχους περιθάλψης άλλου ταμείου. Η μεταφορά αυτή δημιουργεί αρκετά προβλήματα στα ταμεία 'υποδοχής' (κυρίως το ΙΚΑ) και είναι προτιμότερο να αποφεύγεται. Εάν αυτό είναι αδύνατο, θα πρέπει να προβλέπεται ο καθορισμός της αποζημίωσης του ταμείου 'υποδοχής' με βάση κάποια αμοιβαία αποδεκτή μέθοδο υπολογισμού.

ΔΑΠΑΝΕΣ ΥΓΕΙΑΣ ΤΑΜΕΙΩΝ

Παρά το γεγονός ότι η συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση του τομέα της υγείας (π.χ. μέσω της επιχορήγησης των νοσοκομείων του ΕΣΥ) η συνολική δαπάνη των κλάδων και φορέων υγείας είναι σημαντική: το 1997 υπολογιζόταν σε 1.087 δις. ή 3.3% του ΑΕΠ.

Επί πλέον, η δαπάνη των ταμείων αυξάνεται τα τελευταία χρόνια με ρυθμούς σαφώς υψηλούς: την τετραετία 1993-97 το ποσοστό αύξησης ξεπέρασε το 30% σε σταθερές τιμές. Πιο αναλυτικά, η δαπάνη των ταμείων που εποπτεύονται από τη ΓΓΚΑ αυξήθηκε κατά 31%, ενώ η δαπάνη περίθαλψης δημοσίων υπαλλήλων αυξήθηκε κατά 24%.

Για τη μεγάλη αυτή αύξηση ιδιαίτερη ευθύνη έχει η εξέλιξη ορισμένων κατηγοριών δαπανών. Είναι αξιοσημείωτο ότι το 1993-97 η δαπάνη φαρμακευτικής περίθαλψης των ταμείων αυξήθηκε κατά 53% σε σταθερές τιμές. Αντίθετα, η αύξηση της δαπάνης νοσοκομειακής περίθαλψης περιορίστηκε στο 15%. Η δαπάνη ιατρικής περίθαλψης αυξήθηκε κατά 33%, όσο και το σύνολο των παροχών σε είδος. Οι παροχές σε χρήμα (που αντιστοιχούν σε 10% της συνολικής δαπάνης υγείας των ταμείων) αυξήθηκαν στο ίδιο διάστημα κατά 20%.

Ως αποτέλεσμα αυτών των μεταβολών, η φαρμακευτική περίθαλψη απορροφά πλέον το 39% σχεδόν της συνολικής δαπάνης των ταμείων ασθενείας για παροχές σε είδος, περισσότερο από κάθε άλλη κατηγορία δαπάνης (Διάγραμμα 1).

Η εφαρμογή της λίστας φαρμάκων και η μείωση της επιδότησης του κόστους νοσοκομειακής περίθαλψης για τα ταμεία (με αύξηση του νοσηλείου) ενδέχεται να αντιστρέψει και πάλι την κατάσταση.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η νομοθετική παρέμβαση στον τομέα της φαρμακευτικής περίθαλψης για την εφαρμογή της λίστας φαρμάκων οφείλεται και στην έκρηξη της φαρμακευτικής δαπάνης των ταμείων, σε συνδυασμό με την καταπολέμηση της πολυφαρμακίας αλλά και της απλής σπατάλης (υπολογίζεται ότι 30% των φαρμάκων που αγοράζονται δεν καταναλώνονται).

ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗ ΜΕΣΗ ΔΑΠΑΝΗ

Μεταξύ των ταμείων υπάρχουν αξιοσημείωτες διαφορές στη μέση δαπάνη ανά δικαιούχο. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Κοινωνικού Προϋπολογισμού του 1997 (Πίνακας 3), η μέση δαπάνη στο ΙΚΑ υπολογιζόταν σε 85.753 δρχ., στον ΟΓΑ σε 81.301 δρχ., στο ΤΕΒΕ σε 54.810 δρχ. Κάτω από αυτά τα επίπεδα βρισκόταν το ΤΑΕ (15.550 δρχ.).

Υψηλότερη μέση δαπάνη ανά δικαιούχο παρουσιάζουν οι εξής ομάδες ταμείων:

- Ταμεία ελευθέρων επαγγελματιών: το ταμείο των υγειονομικών ΤΣΑΥ (93.159 δρχ.), το ταμείο των μηχανικών ΤΣΜΕΔΕ (94.039 δρχ.), ταμεία δικηγόρων (ιδίως Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, περίπου 111.000 δρχ.), καθώς και το ταμείο των συμβολαιογράφων (162.535 δρχ. ανά δικαιούχο).
- Φορείς ασφάλισης εργαζομένων στις ΔΕΚΟ: το ταμείο του ΟΣΕ (95.106 δρχ.), η διεύθυνση ασφάλισης της ΔΕΗ (122.951 δρχ.), το ταμείο του ΟΤΕ (131.256 δρχ.), το ταμείο του ΗΛΠΑΠ (140.935 δρχ.), το ταμείο του ΗΣΑΠ (193.845 δρχ. ανά δικαιούχο).
- Ταμεία τραπεζοϋπαλλήλων: το ταμείο της Εμπορικής Τράπεζας (155.728 δρχ.), το ταμείο της Ιονικής Τράπεζας (173.784 δρχ.), το ταμείο της Αγροτικής

Τράπεζας (179.901 δρχ.), το ταμείο των εργαζομένων στις Τράπεζες Πίστεως-Γενικής-American Express (187.867 δρχ. ανά δικαιούχο).

- Ταμεία τύπου: το ταμείο των τεχνικών τύπου (105.546 δρχ.), το ταμείο των ιδιοκτητών και συντακτών (118.388 δρχ.), το ταμείο των εφημεριδοπωλών (172.491 δρχ.), το ταμείο των δημοσιογράφων ΕΔΟΕΑΠ (250.548 δρχ.).
- Διάφορα ταμεία, όπως το ταμείο των ξενοδοχοϋπαλλήλων ΤΑΞΥ (105.934 δρχ.), το ταμείο του προσωπικού του Ιπποδρόμου (139.872 δρχ.), το ταμείο του 'Ευαγγελισμού' (200.635 δρχ. ανά δικαιούχο).
- Το ΤΥΔΚΥ (302.711 δρχ. ανά δικαιούχο).

Οι πιθανές ερμηνείες για τις διαφορές αυτές είναι οι εξής:

- Μειωμένη αξιοπιστία των δεδομένων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι ατέλειες των στατιστικών στοιχείων εμφανίζουν τις διαφορές στη δαπάνη μεγαλύτερες από ό,τι στην πραγματικότητα. Για παράδειγμα, η μέση δαπάνη ανά δικαιούχο στο ΙΚΑ σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία ήταν το 1995 κατά 29% υψηλότερη από αυτή που είχε προϋπολογιστεί αρχικά (Πίνακας 4). Ωστόσο, η μέση δαπάνη στο ΤΕΒΕ ήταν κατά 18% χαμηλότερη από την προϋπολογισθείσα. Από την άλλη, η αξιοπιστία του δείκτη της μέσης δαπάνης ανά δικαιούχο περιορίζεται και από αβεβαιότητα όσον αφορά τον παρονομαστή, δηλ. τον αριθμό των δικαιούχων. Ως γνωστόν, ο συνολικός αριθμός δικαιούχων υπερβαίνει τον πληθυσμό της χώρας κατά δύο εκατομμύρια (Πίνακας 5), πράγμα που σημαίνει ότι τουλάχιστον 20% των κατοίκων κάνει χρήση των παροχών τουλάχιστον δύο ταμείων. Επί πλέον, πολλά ταμεία εκτιμούν τον αριθμό των εξαρτημένων μελών των οικογενειών των άμεσα ασφαλισμένων κατά προσέγγιση, σύμφωνα με παλαιότερες μετρήσεις κτλ.
- Δημογραφική σύνθεση των δικαιούχων. Οι ηλικιωμένοι και κατά δεύτερο λόγο, τα παιδιά έχουν υψηλότερες δαπάνες υγείας από ό,τι οι υπόλοιπες ηλικιακές ομάδες. Κατά συνέπεια, οι διαφορές στη δαπάνη μπορεί να οφείλονται και στο ότι ορισμένα ταμεία έχουν δυσμενέστερη δημογραφική σύνθεση. Το θεωρητικό αυτό ενδεχόμενο δεν μπορεί να ελεγχθεί με τα (φτωχά) στατιστικά δεδομένα που τα ταμεία διαθέτουν σήμερα. Ωστόσο, ο παράγων της δημογραφίας δεν φαίνεται ιδιαίτερα πιθανό να ερμηνεύει μεγάλο μέρος της διαφοράς στη μέση δαπάνη, αφού είναι γνωστό ότι ταμεία με ευνοϊκή δημογραφική σύνθεση (π.χ. ΤΣΜΕΔΕ, ΤΑΞΥ, ΕΔΟΕΑΠ) έχουν υψηλότερη μέση δαπάνη από το ΙΚΑ, το οποίο παρέχει υπηρεσίες υγείας και σε συνταξιούχους άλλων ταμείων (όπως του ΤΕΒΕ).
- Τρόπος παροχής υπηρεσιών. Το σύστημα της αμοιβής κατά πράξη των ιατρών, συμβεβλημένων και μη, που ακολουθείται από αρκετά 'ειδικά' ταμεία κοστίζει περισσότερο από το σύστημα της πληρωμής με μισθό των ιατρών πολυιατρείων ή της αμοιβής σύμφωνα με τον αριθμό των ασφαλισμένων που ακολουθεί το ΤΕΒΕ. Αυτό σημαίνει ότι μια δεδομένη υπηρεσία (π.χ. ιατρική επίσκεψη) παρέχεται στο δικαιούχο με χαμηλότερο κόστος. Εάν αυτό αληθεύει, τότε η χαμηλότερη δαπάνη ανά δικαιούχο σε ορισμένα ταμεία είναι αποτέλεσμα αποδοτικής λειτουργίας και όχι παροχής μη ικανοποιητικού επιπέδου υπηρεσιών. Βέβαια, συχνά - αν και όχι πάντοτε - το σύστημα της αμοιβής κατά πράξη μπορεί να εξασφαλίζει βολικότερη εξυπηρέτηση για τους ασφαλισμένους των ταμείων που το ακολουθούν: π.χ. πιο άμεση πρόσβαση, μεγαλύτερη επιλογή ιατρού, επίσκεψη με ραντεβού κτλ.

- Εύρος παροχών: Η δαπάνη ανά ασφαλισμένο ενδέχεται να είναι μεγαλύτερη σε μερικά ταμεία επειδή οι ασφαλισμένοι αυτών δικαιούνται πρόσθετες παροχές: π.χ. ελεύθερη επιλογή ιατρού και εργαστηρίου, δυνατότητα νοσηλείας σε ιδιωτική κλινική, δικαίωμα υψηλότερης θέσης νοσηλείας σε κρατικά νοσοκομεία κτλ. Ήδη αναφέρθηκε ότι αυτό ισχύει επίσης στις παροχές σε χρήμα. Η ερμηνεία αυτή συμβαδίζει με την εικόνα της κοινής γνώμης για τις 'ποιοτικές' διαφορές μεταξύ ταμείων. Ωστόσο, οι διαφορές στο εύρος παροχών ερμηνεύουν τμήμα μόνο της διαφοράς στη μέση δαπάνη, πιθανότατα λιγότερο σημαντικό από ό,τι πιστεύεται.
- Διαχείριση: Τέλος, ενδέχεται οι διαφορές στη δαπάνη να οφείλονται και στο ότι τα φαινόμενα της κακοδιαχείρισης, σπατάλης πόρων κτλ. είναι πιο εκτεταμένα σε ορισμένα ταμεία από ό,τι σε άλλα. Το μέγεθος της σπατάλης είναι δύσκολο να προσδιοριστεί με ακρίβεια, αλλά είναι γνωστό ότι το πρόβλημα είναι ιδιαίτερα έντονο σε κάποια ταμεία όπου έγινε προσπάθεια καταγραφής των φαινομένων κατευθυνόμενης παραπομπής ασθενών για διαγνωστικές εξετάσεις, χρέωσης στο ταμείο εικονικών επισκέψεων, καταχρηστικής συνταγογράφησης κτλ. Σε ακραίες περιπτώσεις, το βιβλιάριο ασφάλισης των ασθενών χρησιμοποιείται από κάποιους ιατρούς ως βιβλιάριο επιταγών. Είναι γνωστό από έρευνες ότι τα φαινόμενα αυτά ευθύνονται για τμήμα της διόγκωσης των δαπανών περιθαλψης στο Δημόσιο, το ΤΥΔΚΥ, το ΤΑΞΥ και άλλα ταμεία.

Εξορθολογισμός διοικητικών λειτουργιών

Ο κατακερματισμός του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, πέραν όλων των άλλων παρενεργειών του, έχει επίσης και μια σημαντική διοικητική διάσταση: το 'έλλειμμα' διαχειριστικών δεξιοτήτων στα ταμεία και στους κλάδους υγείας. Τα περισσότερα ταμεία, ακόμη και τα πιο μεγάλα, δεν είναι σε θέση να ανταπεξέλθουν ούτε και στις ελάχιστες απαιτήσεις καλής λειτουργίας.

Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα των στατιστικών δεδομένων των ταμείων. Οι προϋπολογισμοί των ταμείων, οι οποίοι χρησιμοποιούνται στα ετήσια τεύχη του 'Κοινωνικού Προϋπολογισμού' δεν εκλαμβάνονται ως εργαλείο προγραμματισμού, δεν λαμβάνουν υπ' όψιν παράγοντες που επηρεάζουν τις δαπάνες και τα έσοδα των ταμείων, δεν διορθώνονται με βάση τα πραγματικά μεγέθη - και ως εκ τούτου είναι μειωμένης αξιοπιστίας. Η αντιπαραβολή των προϋπολογιστικών στοιχείων κάποιων ταμείων με τα αντίστοιχα απολογιστικά στοιχεία έδειξε αποκλίσεις που σε ορισμένες περιπτώσεις πλησιάζουν ή και υπερβαίνουν το 30%.

Αυτό που ισχύει για τα δεδομένα κάθε ταμείου χωριστά, αφορά κατ' επέκταση και τα συνολικά δεδομένα. Όπως είναι γνωστό, τα στοιχεία που παρουσιάζονται κάθε χρόνο στα τεύχη του 'Κοινωνικού Προϋπολογισμού' (συνήθως στη διάρκεια του έτους στο οποίο αναφέρονται ή και στο επόμενο), αποτελούν τη βασική πηγή πληροφοριών για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Κατά συνέπεια, η αναξιοπιστία των δεδομένων σε συνδυασμό με τη γενικευμένη χρήση τους αποτελεί ανησυχητικό πρόβλημα.

Η συστηματική συγκέντρωση και δημοσίευση των απολογισμών των ταμείων θα μπορούσε να συμβάλλει στην καλύτερη πληροφόρηση. Ωστόσο, τα σχετικά στοιχεία αποστέλλονται με μεγάλη καθυστέρηση (συνήθως δύο ή και τριών ετών), ή και ποτέ,

ενώ επίσης ελέγχεται η ακρίβεια με την οποία καταγράφονται. Σημειώνεται ότι η δημοσίευση του τελευταίου τεύχους της σχετικής σειράς της ΕΣΥΕ αναφέρεται στο έτος 1993 [;].

Συνεπώς, είναι ανάγκη να βελτιωθεί η διαδικασία συγκέντρωσης των στατιστικών δεδομένων των ασφαλιστικών φορέων: με άλλα λόγια απαιτείται ακριβής καταγραφή, λεπτομερής έλεγχος, γρήγορη δημοσίευση. Αυτό με τη σειρά του προϋποθέτει σωστή λειτουργία των ταμείων - π.χ. την απασχόληση ειδικευμένου προσωπικού, τη χρήση Η/Υ για τη μηχανοργάνωση των στοιχείων κτλ.

Η αναξιοπιστία των προϋπολογισμών και - σε μικρότερο βαθμό - των απολογισμών των ταμείων δεν είναι καν το πιο εντυπωσιακό τεκμήριο για το 'διοικητικό έλλειμμα' του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ασθενείας: ακόμη πιο εκπληκτικό είναι το ότι τα περισσότερα ταμεία δεν γνωρίζουν καν τον αριθμό των δικαιούχων των υπηρεσιών που παρέχουν. Αυτό οφείλεται στο ότι οι 'έμμεσα ασφαλισμένοι' (προστατευόμενα μέλη των οικογενειών' όσων πληρώνουν εισφορές) εκτιμούνται κατά προσέγγιση από τα ταμεία, συχνά μετά από εξαιρετικά πρόχειρους υπολογισμούς.

Το πρόβλημα αυτό συνδέεται και με το γεγονός της δωρεάν ασφάλισης επιπλέον μελών, χωρίς δηλ. την υποχρέωση καταβολής πρόσθετου ασφαλιστρού. Με τον τρόπο αυτό ερμηνεύεται και το παράδοξο των 12 εκατομμυρίων ασφαλισμένων: ένα άτομο δικαιούται παροχές υγείας από το ταμείο στο οποίο πληρώνει εισφορές το ίδιο, από το ταμείο του/της συζύγου, από το ταμείο του πατέρα κτλ.

Η διοικητική ανεπάρκεια των ταμείων έχει σοβαρές επιπτώσεις και στην οικονομική διαχείριση. Όλοι οι ασφαλιστικοί φορείς 'αγοράζουν' υπηρεσίες υγείας, ακόμη και όσοι - όπως το ΙΚΑ - παρέχουν και οι ίδιοι υπηρεσίες μέσω πολυιατρείων, ιδιόκτητων κλινικών κτλ. Ο κανόνας της μέγιστης αξιοποίησης των εισφορών των ασφαλισμένων τους και της καλύτερης δυνατής ικανοποίησης των υγειονομικών αναγκών τους θα επέβαλλε την αναζήτηση προμηθευτών που προσφέρουν την επωφελέστερη σχέση κόστους-ποιότητας - ή τουλάχιστον τη συστηματική καταπολέμηση της σπατάλης πόρων σε αγαθά και υπηρεσίες αμφιβόλου αποτελεσματικότητας.

Αντ' αυτού, σε όλο το φάσμα της υγειονομικής περίθαλψης - ιδιαίτερα στους τομείς των φαρμάκων και των διαγνωστικών εξετάσεων - εκδηλώνονται συχνά φαινόμενα κατευθυνόμενης παραπομπής ασθενών για διαγνωστικές εξετάσεις, χρέωσης στο ταμείο εικονικών επισκέψεων, καταχρηστικής συνταγογράφησης φαρμάκων κτλ. Εξ αιτίας των φαινομένων αυτών οι προϋπολογισμοί των ταμείων επιβαρύνονται χωρίς να επωφελούνται οι ασφαλισμένοι.

Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται ένα χάσμα μεταξύ της ανάγκης για πιστότερη λογιστική απεικόνιση, καλύτερη παρακολούθηση των συναλλαγών των ταμείων με τρίτους και αυστηρότερο έλεγχο των δαπανών από τη μια - και της αντικειμενικής δυνατότητας πολλών ταμείων να ανταποκριθούν στην ανάγκη αυτή από την άλλη.

Μια δυνατότητα είναι η ουσιαστική αναβάθμιση της διαχειριστικής ικανότητας κάθε ταμείου ξεχωριστά (με αγορά εξοπλισμού, προσλήψεις προσωπικού κτλ.). Πρόκειται για λύση εξαιρετικά δαπανηρή και ως εκ τούτου δύσκολα εφαρμόσιμη.

Μια άλλη δυνατότητα είναι η συνεργασία των ταμείων: αυτή μπορεί να φθάσει έως την εκχώρηση μιας σειράς διοικητικών λειτουργιών κοινών για όλα τα ταμεία σε

έναν ή περισσότερους φορείς διαχείρισης, οι οποίοι τις διεκπεραιώνουν για λογαριασμό τους. Η επιλογή αυτή έχει ήδη αρχίσει να υλοποιείται από τα ταμεία με μορφή ΝΠΔΔ (με την νεοϊδρυθείσα Ομοσπονδία Αυτοδιαχειριζομένων Ταμείων Υγείας, στον οποίο μετέχουν το ΤΥΠΕΤ, το ταμείο της ΑΤΕ και το ταμείο της Τράπεζας της Ελλάδος).

Η δεύτερη αυτή δυνατότητα έχει δύο πλεονεκτήματα:

- Πρώτον, δεν προκαταλαμβάνει τη συζήτηση του δεύτερου κύκλου για τη μελλοντική δομή του τομέα της υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης ασθενείας. Είναι εφαρμόσιμη τόσο στο σημερινό σύστημα των πολλών ταμείων (αφού δεν θίγει την αυτοτέλεια τους) όσο και σε ένα μελλοντικό όπου θα έχουν ενδεχομένως προηγηθεί ομαδοποιήσεις, συγχωνεύσεις κτλ.
- Δεύτερον, αξιοποιεί τις 'οικονομίες κλίμακος', επιτρέπει την πληρέστερη δυνατή στελέχωση και οργάνωση του ενός ή περισσότερων διαχειριστικών οργανισμών, αποφεύγει την περιττή επανάληψη των κοινών λειτουργιών από κάθε ταμείο χωριστά, εξοικονομεί πολύτιμους πόρους οι οποίοι θα μπορούν να διατεθούν για την καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών των ασφαλισμένων.

Το βασικό αντικείμενο της συνεργασίας των ταμείων θα είναι η απλούστευση των διαδικασιών παρακολούθησης των συναλλαγών και η συστηματοποίηση του ελέγχου των δαπανών. Πιο αναλυτικά:

- Φάρμακα: Με την επέκταση της λίστας φαρμάκων σε όλα τα ταμεία - ΝΠΔΔ και την καθιέρωση ενιαίου εντύπου συνταγής είναι πιεστική η ανάγκη ελέγχου της πιστής εφαρμογής του νόμου ώστε να μην ακυρωθεί στην πράξη, όπως ανάλογες απόπειρες στο παρελθόν. Αυτό σημαίνει (α) παρακολούθηση συνταγογράφησης ιατρών, ιδίως συμβεβλημένων και μισθωτών, (β) έλεγχο της συμμόρφωσης με τη λίστα, έγκριση δαπάνης μόνο για φάρμακα εντός λίστας, (γ) καθορισμό κυρώσεων για κατά συρροήν απόπειρες χρέωσης στα ταμεία συνταγών για φάρμακα εκτός λίστας (λύση σύμβασης;). Όπως είναι αυτονόητο, η απαιτούμενη για το σκοπό αυτό μηχανοργάνωση καθώς και η δημιουργία βάσης δεδομένων για τη συνταγογράφηση των ιατρών και τη φαρμακευτική δαπάνη των ταμείων είναι ανέφικτη στο επίπεδο κάθε ταμείου χωριστά.
- Διαγνωστικές εξετάσεις: Οι συναλλαγές των ταμείων με τα διαγνωστικά κέντρα ευνοούν τα φαινόμενα των καταχρηστικών ιατρικών πράξεων με αμφίβολη χρησιμότητα για τους ασφαλισμένους και μεγάλη επιβάρυνση των προϋπολογισμών των ταμείων. Ένας ενδεικτικός κατάλογος μέτρων μπορεί να περιλαμβάνει: (α) αναθεώρηση του νομικού καθεστώτος που διέπει τη λειτουργία των διαγνωστικών κέντρων, εξέταση δυνατότητας για θεσμοθέτηση της υποχρέωσης έκδοσης αδειας και από το Υπουργείο Υγείας, αντί μόνο από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου όπως ισχύει σήμερα, (β) κατάρτιση καταλόγου εγκεκριμένων προμηθευτών με βάση προδιαγραφές επάρκειας και ποιότητας, (γ) αξιοποίηση της υποδομής του ΕΣΥ και των ασφαλιστικών ταμείων (π.χ. ΙΚΑ).
- Νοσοκομειακή περίθαλψη. Με την επικείμενη εφαρμογή του ανοικτού νοσηλείου, το πρόβλημα της παρακολούθησης των συναλλαγών και του ελέγχου των δαπανών μετατοπίζεται στη διάρκεια

νοσηλείας (δύσκολο να ελεγχθεί) κυρίως στη χρέωση στα ταμεία ιατρικών πράξεων εκτός νοσηλείου. Πρόβλημα είναι ιδιαίτερα έντονο στα θεραπευτικά μέσα (βηματοδότες, συσκευές κ.ά.). Η πρόκριση του μέτρου του ανοικτού νοσηλείου από τα νοσοκομεία αποθέτει μεγαλύτερο ελεγκτικό βάρος στα ταμεία. Απαιτείται υπαγωγή τους σε καθεστώς αντίστοιχο με αυτό της κατάστασης φαρμάκων. Εξέταση της δυνατότητας προσδιορισμού τιμής αναφοράς.

Επί πλέον, αξίζει να διερευνηθούν δυνατότητες συμπράξεων και συνεργασιών μεταξύ των ταμείων και στους εξής τομείς:

- Συμβεβλημένοι ιατροί. Πολλά από τα μικρότερα ταμεία και η υπηρεσία των δημοσίων υπαλλήλων των συμβάσεις με ιδιώτες ιατρούς οι οποίοι αμείβονται κατά πράξη σύμφωνα με το κρατικό τιμολόγιο (το ΤΕΒΕ ακολουθεί σύστημα αμοιβών ανάλογα με τον αριθμό των εγγεγραμμένων ασθενών). Το σύστημα της αμοιβής κατά πράξη, σε συνδυασμό και με το γεγονός της καθυστέρησης των αμοιβών των ιατρών σε χαμηλά επίπεδα, εισάγει κίνητρο 'υπερκατανάλωσης', συχνά με εικονικές επισκέψεις κτλ. Η παρακωλύση των απαιτήσεων από τα ταμεία κάθε ιατρού χωριστά, καθώς και του ιατρικού ιστορικού κάθε ασφαλισμένου χωριστά, είναι και μία ανέφικτη στο επίπεδο κάθε ταμείου χωριστά και συνεπώς μπορεί να αναληφθεί μόνο από κάποιον κοινό φορέα διαχείρισης ο οποίος μπορεί για λογαριασμό των ταμείων που ακολουθούν αυτό το σύστημα. Η εφαρμογή των 'δικτύων πρωτοβάθμιας περίθαλψης' με το νόμο 2519/97 επιβάλλει και ταυτόχρονα διευκολύνει μια τέτοια ρύθμιση. Παράλληλα, είναι απαραίτητη η αναθεώρηση των όρων των συμβάσεων, η τακτική ανανέωσή τους μετά από έλεγχο της τήρησης των διατάξεων τους κτλ.
- Πολυιατρεία. Ο θεσμός των πολυιατρείων, παρά τα γνωστά προβλήματα και δυσλειτουργίες, έχει αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα: χαμηλό κόστος, δυνατότητα παροχής ολοκληρωμένης φροντίδας, εκτεταμένο δίκτυο (στο ΙΚΑ) κτλ. Επέκταση του δικτύου είναι θέμα πολιτικής επιλογής. Από την άλλη, η επέκταση των πολυιατρείων που ήδη υπάρχουν είναι δαπανηρή - και μπορεί μακροπρόθεσμα να αποδειχθεί συμφέρουσα επένδυση για το σύστημα υγείας στο σύνολό του. Σε κάθε περίπτωση, αξίζει να εξεταστεί η δυνατότητα επέκτασης του δικαιώματος χρήσης των πολυιατρείων ενός ταμείου (π.χ. του ΙΚΑ) και από ασφαλισμένους άλλων ταμείων με καθορισμένο αντίτιμο ανά επίσκεψη. Σημειώνεται ότι σήμερα το δικαίωμα πρόσβασης στα αγροτικά ιατρεία, κέντρα υγείας και εξωτερικά ιατρεία των νοσοκομείων του ΕΣΥ έχουν οι ασφαλισμένοι όλων των ταμείων. Εξυπακούεται ότι το κόστος των φαρμάκων που συνταγογραφεί ο ιατρός του πολυιατρείου (καθώς και των διαγνωστικών εξετάσεων στις οποίες παραπέμπει τον ασθενή) θα πρέπει να χρεώνεται στο ταμείο ασφάλισης του ασθενή, με τη βοήθεια ενός αναβαθμισμένου πληροφοριακού συστήματος.

Η αξιοποίηση των οικονομιών κλίμακα που προσφέρει η συγκέντρωση των διοικητικών λειτουργιών μπορεί τέλος να είναι ιδιαίτερα επωφελής και στους εξής τομείς:

- Στατιστική υπηρεσία. Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων εσόδων και δαπανών. Δημιουργία βάσης δεδομένων για τη χρήση υπηρεσιών υγείας από ασφαλισμένους. Προετοιμασία στοιχείων για τον Κοινωνικό Προϋπολογισμό σε συνεργασία με τη ΓΓΚΑ και το κλιμάκιο της ΕΣΥΕ. Απαραίτητη προϋπόθεση η προώθηση της εοαρμογής του μητρώου ασφαλισμένων (ΑΜΚΑ).
- Βεβαίωση και εισπραξη εισφορών. Η ρύθμιση αυτή προβλέπεται και στο πόρισμα της καθ' ύλην ομάδας εργασίας. Αφετηρία είναι η διαπίστωση ότι τα ταμεία διαθέτουν ανεπαρκείς εισπρακτικούς μηχανισμούς, ιδίως στην περίπτωση των εισφορών αυταπασχολουμένων, των εργοδοτικών εισφορών, των εισφορών εργαζομένων που δεν υπολογίζονται ως ποσοστό του μισθού κτλ. Δυνατότητα επί μέρους συνεργασιών μεταξύ ταμείων.
- Εξόφληση λογαριασμών. Εκκαθάριση των οφειλών όλων των ταμείων προς νοσοκομεία, διαγνωστικά κέντρα, προμηθευτές κτλ. Διασταύρωση απαιτήσεων τρίτων με πράγματι αποδοθείσες υπηρεσίες

Αναφέρθηκε ήδη ότι το απαραίτητο έργο της ριζικής βελτίωσης των διοικητικών λειτουργιών στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης υγείας είναι πρακτικά αδύνατο να αναληφθεί από τα ίδια τα ταμεία: κάτι τέτοιο θα απαιτούσε μια τεράστια επένδυση για τη μηχανογράφηση, την αναβάθμιση της υποδομής, την πρόσληψη προσωπικού κτλ. σε κάθε ταμείο χωριστά. Ακόμη και εάν τα κονδύλια για κάτι τέτοιο υπήρχαν, η λύση αυτή θα ήταν ανορθολογική, αφού θα οδηγούσε σε εκατοντάδες χωριστούς διοικητικούς μηχανισμούς για τη διεκπεραίωση ενός έργου για το οποίο αρκεί ένας.

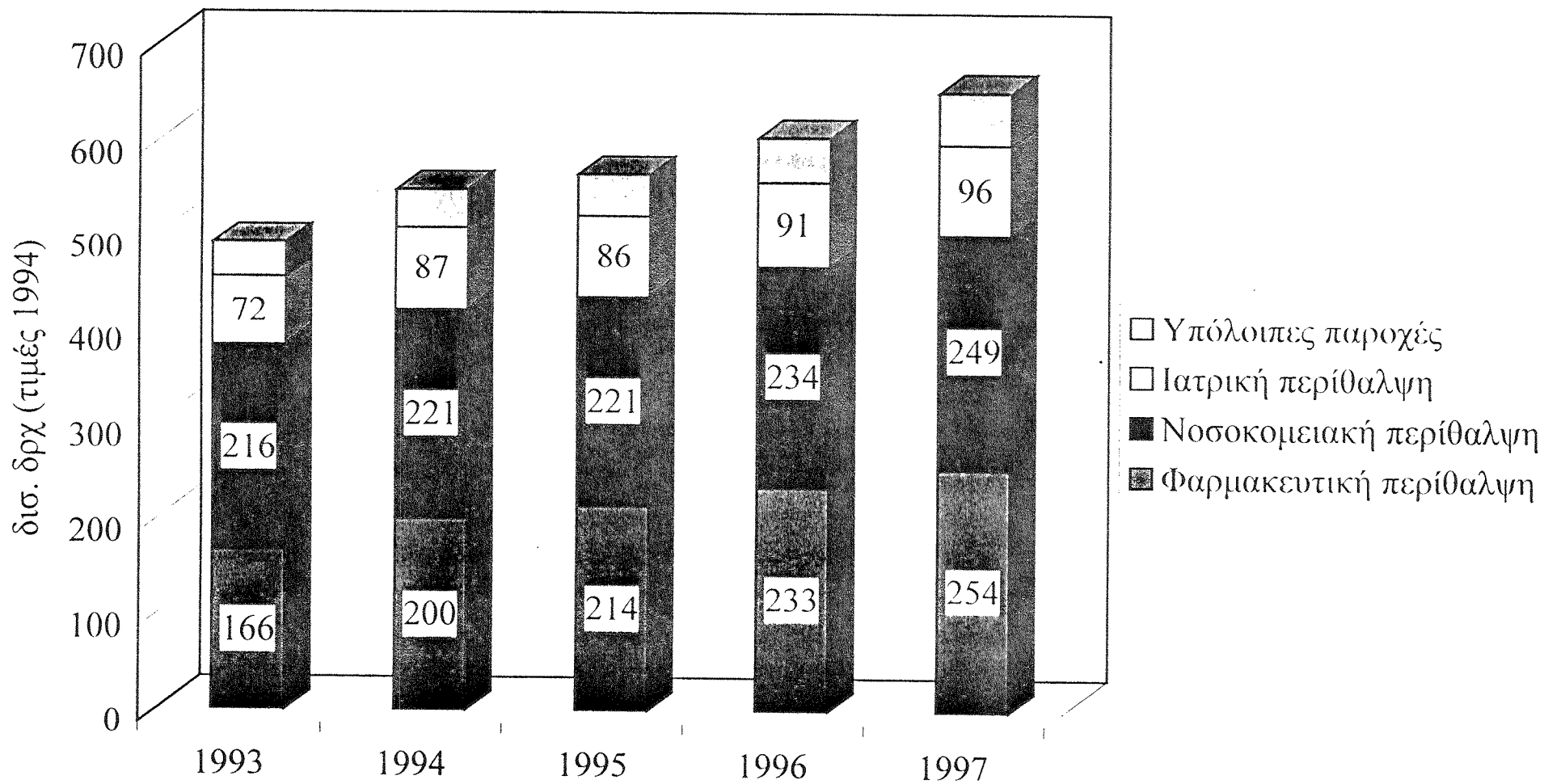
Πράγματι η βελτίωση των σημερινών διοικητικών λειτουργιών των ταμείων, αλλά και η επιτυχής άσκηση των νέων λειτουργιών που απαιτεί ο εκσυγχρονισμός του συστήματος, επιβάλλει τη συγκέντρωση (τμήματος τουλάχιστον) της διαχείρισης σε έναν ή περισσότερους κοινούς φορείς. Οι οικονομίες κλίμακος που προσφέρει μια τέτοια λύση μπορεί να επιτρέψουν τον τεχνολογικό εξοπλισμό καθώς και την πλήρη στελέχωση με ειδικευμένο προσωπικό του φορέα (ή φορέων) διαχείρισης.

Η ακριβής οργανωτική μορφή με την οποία θα επιτευχθεί η συγκέντρωση των κοινών διαχειριστικών λειτουργιών είναι θέμα πολιτικό. Οι εναλλακτικές επιλογές είναι σε γενικές γραμμές δύο:

- Ενθάρρυνση όσων ταμείων το επιθυμούν να προχωρήσουν σε επί μέρους συνεργασίες και συμπράξεις με άλλα ταμεία, ομοειδή ή όχι. Για παράδειγμα, κάποια ταμεία θα μπορούσαν να συμφωνήσουν να αναλάβουν διοικητικές λειτουργίες άλλων ταμείων ή να αναθέσουν από κοινού το έργο αυτό σε κάποιον τρίτο. Τα ταμεία των τραπεζοϋπαλλήλων αναφέρθηκαν ήδη, άλλα ταμεία (π.χ. των εργαζομένων στις ΔΕΚΟ, των αυταπασχολουμένων) θα μπορούσαν να ακολουθήσουν.
- Εκχώρηση μιας σειράς λειτουργιών κοινών για όλα τα ταμεία σε ένα Γραφείο Συμψηφισμού', δηλ. έναν κοινό φορέα διαχείρισης ο οποίος θα τις διεκπεραιώνει για λογαριασμό τους. Η επιλογή αυτή αξιοποιεί καλύτερα τις οικονομίες κλίμακος, χωρίς και πάλι να θίγει την αυτοτέλεια των ταμείων.

Εξυπακούεται ότι τόσο η πρώτη όσο και η δεύτερη επιλογή προϋποθέτουν για την πρακτική υλοποίηση τους τον καθορισμό του αντιτίμου έναντι του οποίου θα γίνεται η ανάληψη διοικητικών λειτουργιών από το φορέα (ή τους φορείς) διαχείρισης για λογαριασμό των ταμείων. Ο συγκεκριμένος τρόπος χρέωσης των διαχειριστικών υπηρεσιών που θα παρέχονται στα ταμεία πρέπει ασφαλώς να αποτελέσει αντικείμενο μελέτης. Ωστόσο, σε καμιά περίπτωση δεν είναι σοβαρό εμπόδιο για την εφαρμογή μιας πρότασης όπως αυτή που κατατίθεται εδώ.

Εξέλιξη δαπανών ασθενείας των ασφαλιστικών φορέων σε δισ. δρχ. και σταθερές τιμές 1994



Πίνακας 1

Εισφορές ως ποσοστό στο μισθό

	Ασφαλισμένων	Εργοδοτών
--	--------------	-----------

Φορείς κύριας ασφάλισης		
1.	ΙΚΑ	2,55
2.	Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Ασφαλιστικής Εταιρείας "Η ΕΘΝΙΚΗ"	2,55
3.	Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Τραπέζης Ιονικής-Λαϊκής	3
4.	Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού ΕΤΒΑ	3
5.	Διεύθυνση Ασφάλισης Προσωπικού ΔΕΗ	2,5
6.	Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού ΟΤΕ	2,55

Φορείς Ασθένειας		
1.	Ταμείο Ασθένειας και Πρόνοιας Λιμενεργατών Πειραιώς	4
2.	Ταμείο Ασφάλισης Ξενοδοχούπαλλήλων	4
3.	Ταμείο Αλληλοβοήθειας Προσωπικού Η.Λ.Π.Α.Π.	2,25
4.	Ταμείο Αλληλοβοήθειας Προσωπικού Η.Σ.Α.Π.	3
5.	Ταμείο Υγείας Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων	2,55-3
6.	Αλληλοβοηθητικό Ταμείο Περιθαλής Συλλόγου Υπάλληλων Τραπέζης Ελλάδος	3,5
7.	Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Εμπορικής Τράπεζας	3
8.	Ταμείο Αλληλοβοήθειας Προσωπικού Ο.Σ.Ε.	3
9.	Κλάδος Υγείας Υπαλλήλων Αστυνομίας Πόλεων	0,5-1
10.	Ταμείο Αλληλοβοήθειας Προσωπικού Εθνικού Τυπογραφείου	1
11.	Ταμείο Ασφάλισης Ασθένειας Προσωπικού Τραπέζης Πίστεως - Γενικής - Αμερικαν Εξπρές	3

Πίνακας 3

ΠΑΡΟΧΕΣ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ ΑΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟ
(δραχμές ανά δικαιούχο το 1997 σε τρέχουσες τιμές)

1. ΙΚΑ	85,753
2. Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Ασφαλιστικής Εταιρείας "ΕΘΝΙΚΗ"	127,476
3. Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Ιονικής-Λαϊκής Τράπεζας	173,784
4. Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού ΕΤΒΑ	104,496
5. Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού ΟΤΕ	131,256
6. ΤΕΒΕ	54,810
7. Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων	15,550
8. ΤΣΑΥ	93,159
9. ΤΣΜΕΔΕ	94,039
10. Ταμείο Σύνταξης Εφημεριδοπωλών Αθηνών	172,491
11. Ταμείο Ασφάλισης Τεχνικών Τύπου Αθηνών	105,556
12. ΟΓΑ	81,301
13. Διεύθυνση Ασφάλισης Προσωπικού ΔΕΗ	122,951
14. Ταμείο Προνοίας - Επικουρικής Ασφάλισης Προσωπικού Ιπποδρόμου	139,872
15. Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Συμβολαιογράφων	162,535
16. Ταμείο Προνοίας Δικηγόρων Αθηνών	76,426
17. Ταμείο Προνοίας Δικηγόρων Πειραιώς	111,407
18. Ταμείο Προνοίας Δικηγόρων Θεσσαλονίκης	110,594
19. Ταμείο Ασφάλισης Ιδιοκτητών και Συντακτών Τύπου	118,388
20. Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Θεραπευτηρίου "Ευαγγελισμός"	200,635
21. Ταμείο Ασφάλισης Ασθένειας και Πρόνοιας Λιμενεργατών Πειραιώς	119,886
22. Ταμείο Ασφάλισης Ξενοδοχοϋπαλλήλων	105,934
23. Ταμείο Αλληλοβοήθειας Προσωπικού ΗΛΠΑΠ	140,935
24. Ταμείο Αλληλοβοήθειας Προσωπικού ΗΣΑΠ	193,845
25. Ταμείο Υγείας Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων	302,711
26. Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Εμπορικής Τράπεζας	155,728
27. Ταμείο Αλληλοβοήθειας Προσωπικού ΟΣΕ	95,106
28. Ταμείο Υγείας Δικηγόρων Επαρχιών	76,924
29. Ενιαίος Δημοσιογραφικός Οργανισμός Επικουρικής Ασφάλισης και Περιθαλψής	250,548
30. Κλάδος Υγείας Υπαλλήλων Αστυνομίας Πόλεων	14,511
31. Ταμείο Αλληλοβοήθειας Προσωπικού Εθνικού Τυπογραφείου	45,858
32. Ταμείο Ασφάλισης Ασθένειας Προσωπικού Τραπεζών Πίστεως - Γενικής - Αμερικαν Εξπρές	187,867
33. Ταμείο Υγείας Προσωπικού ΑΤΕ	179,901

Πίνακας 4

Αποκλίσεις μεταξύ προϋπολογιστικών και απολογιστικών στοιχείων 1993
(παροχές σε είδος, χιλιάδες δραχμές, σταθερές τιμές 1994)

	προϋπολογιστικά	απολογιστικά	απόκλιση
ΙΚΑ	238.669.623	307.898.241	29,01%
ΟΓΑ	143.545.455	135.182.576	-5,83%
ΤΕΒΕ	25.877.439	24.926.317	-3,68%
ΤΑΞΥ	5.156.941	6.267.838	21,54%
ΤΣΜΕΔΕ	4.601.795	4.706.192	2,27%
ΤΥΔΚΥ	22.745.011	11.682.977	-48,63%
ΤΑΠ ΟΤΕ	11.184.867	11.676.416	4,39%
ΔΑΠ ΔΕΗ	10.687.361	11.066.519	3,55%
ΤΑΠ ΟΣΕ	3.425.421	4.239.738	23,77%
ΤΑΠ ΙΟΝΙΚΗΣ-ΛΑΙΚΗΣ	1.256.375	835.891	-33,47%
ΤΑΠ ΠΙΣΤΕΩΣ / ΓΕΝΙΚΗΣ / ΑΜΕΡΙΚΑΝ ΕΞΠΡΕΣ	2.667.439	2.447.331	-8,25%

Πίνακας 5

ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ ΠΑΡΟΧΩΝ ΑΣΘΕΝΕΙΑΣ

	1993	1994	1995	1996
ΣΥΝΟΛΟ ΚΛΑΔΩΝ ΥΓΕΙΑΣ	10,121,613	10,217,371	10,273,751	10,350,315
ΣΥΝΟΛΟ ΦΟΡΕΩΝ ΥΓΕΙΑΣ	530,393	511, 182	505,749	524,059
ΔΗΜΟΣΙΟ	1,400,000	1,400,000	1,400,000	1,400,000
ΣΥΝΟΛΟ	12,052,006	12,128, 553	12,179,500	12,274,374

ΑΝΑΛΟΓΙΣΤΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ
ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Παναγιώτης Ζαμπέλης

17 Μαρτίου 1998

Η αναλογιστική μελέτη αποτελεί, πέρα από κάθε αμφιβολία, το μοναδικό μέσο που υπάρχει στην διάθεση του ασφαλιστικού φορέα προκειμένου αυτός να προστατευτεί από τον οικονομικό εκφυλισμό, δηλαδή από την "νόσο" των ασφαλιστικών φορέων. Η αναλογιστική μελέτη είναι ένα διαγνωστικό τεστ της μακροχρόνιας οικονομικής κατάστασης του φορέα.

Αν θεωρήσουμε ότι η λογιστική επιστήμη εκτιμά την οικονομική κατάσταση του φορέα κοιτάζοντας το παρελθόν του, τότε μπορούμε να πούμε ότι, η αναλογιστική επιστήμη εκτιμά την οικονομική κατάσταση του φορέα κοιτάζοντας προς το μέλλον του.

Η αναγκαιότητα της σύνταξης τακτικών αναλογιστικών μελετών από τους ασφαλιστικούς φορείς είναι διεθνώς αναγνωρισμένη. Ήδη η Ελληνική νομοθεσία (ν. 2084/92) απαιτεί από όλους τους ασφαλιστικούς φορείς τακτικές αναλογιστικές μελέτες, κάθε 5 έτη, ενώ επιβάλλει έκτακτες αναλογιστικές μελέτες κάθε φορά που γίνονται ή προτείνονται αλλαγές καταστατικών διατάξεων, όπως παροχές, εισφορές, όροι συνταξιοδότησης.

ΟΙ ΑΝΑΛΟΓΙΣΤΕΣ

Σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες, όπου ανθεί ο θεσμός του ασφαλιστικού ταμείου ανεξάρτητα από την συγκεκριμένη νομική μορφή που αυτό μπορεί να έχει, επιβάλλεται η αναλογιστική επίβλεψη του ταμείου από επαγγελματία και έμπειρο αναλογιστή. Συνήθως είναι υποχρεωτική η ύπαρξη μόνιμης σχέσης του ταμείου με ένα τέτοιο αναλογιστή. Για παράδειγμα στην Μεγάλη Βρετανία είναι υποχρεωτική η ύπαρξη του Υπεύθυνου Αναλογιστή του Ταμείου (Scheme Actuary) ο οποίος φέρει και συγκεκριμένες ευθύνες σχετικά με την λειτουργία του Ταμείου.

Στην Ελλάδα ο θεσμός του αναλογιστή είναι νομοθετικά κατοχυρωμένος μόνο για τον χώρο της ιδιωτικής ασφάλισης με τον όρο "Αναλογιστής Ασφαλιστικών Επιχειρήσεων". Οι σχετικές ρυθμίσεις για την απόκτηση της αδείας αναλογιστού ασφαλιστικών επιχειρήσεων αναφέρονται στο Π.Δ. 56/1985.

Στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός μεταξύ του αναλογιστή ασφαλιστικών επιχειρήσεων και του αναλογιστή συνταξιοδοτικών συστημάτων (pension actuary).

Παρά το γεγονός ότι με το άρθρο 71 του ν. 2084/92 όλοι οι ασφαλιστικοί φορείς είχαν την υποχρέωση να προβούν σε εκπόνηση αναλογιστικών μελετών μέχρι τον Οκτώβριο του 1993, εν τούτοις, ελάχιστοι φορείς κατόρθωσαν να είναι συνεπείς με αυτή την διάταξη.

Τα κυριότερα προβλήματα που παρουσιάστηκαν και συνεχίζουν να παρουσιάζονται κατά την διαδικασία της εκπόνησης των αναλογιστικών μελετών είναι τα εξής :

1. Προβληματικά στοιχεία

Μία αναλογιστική μελέτη για να μπορεί να είναι πλήρης πρέπει να βασίζει τους υπολογισμούς της σε ένα πλήρες και αξιόπιστο αρχείο ασφαλισμένων και συνταξιούχων. Τέτοια στοιχεία, ελάχιστα ταμεία είναι σε θέση να παραδώσουν. Ο αναλογιστής δεν μπορεί να είναι υπεύθυνος για την πληρότητα και την αρτιότητα των στοιχείων. Αυτή είναι μία ευθύνη του φορέα. Πολλές φορές ζητείται από τους αναλογιστές, που αναλαμβάνουν την μελέτη, να κάνουν και την συλλογή των στοιχείων από τα αρχεία του φορέα. Ο ανάδοχος αναλογιστής αναλαμβάνει να οργανώσει, με δικό του προσωπικό, την συλλογή και καταγραφή των απαραίτητων στοιχείων για την μελέτη. Κάτω από αυτές τις συνθήκες παραβιάζεται μία βασική αρχή της δεοντολογίας της αναλογιστικής μελέτης, σύμφωνα με την οποία υπεύθυνος για την ορθότητα των αναγκαίων στοιχείων είναι ο φορέας και μόνο αυτός. Ακόμη, με την διαδικασία αυτή, μπορούν να γεννώνται ερωτηματικά για την ποιότητα των στοιχείων στα οποία στηρίζεται η μελέτη.

2. Άγνοια των καταστατικών διατάξεων

Οι καταστατικές διατάξεις ενός φορέα καθορίζονται από το καταστατικό του, την σχετική νομοθεσία, τις ερμηνευτικές εγκυκλίους, τις αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου κλπ. Ο φορέας είναι υποχρεωμένος να κάνει γνωστές στον αναλογιστή όλες τις διατάξεις που ισχύουν. Δεν είναι καθήκον του αναλογιστή να τις γνωρίζει εκ των προτέρων. Κανένας άλλος δεν είναι αρμοδιότερος του φορέα στο θέμα αυτό. Όμως ελάχιστοι έως ανύπαρκτοι είναι οι φορείς που είναι σε θέση να δώσουν μία τέτοια πληροφόρηση. Ελάχιστοι έως ανύπαρκτοι είναι οι φορείς που έχουν τροποποιήσει το καταστατικό τους σύμφωνα με τις διατάξεις των νόμων, τουλάχιστον, της τελευταίας πενταετίας. Αποτέλεσμα είναι να απαιτείται από τον αναλογιστή να κάνει και το έργο της εναρμόνισης των καταστατικών διατάξεων του φορέα με το ισχύον δίκαιο. Ουσιαστικά εκείνο που ζητείται από τον αναλογιστή είναι να παίξει τον ρόλο του νομικού, του διοικητικού συμβουλίου, του δικαστικού ή οτιδήποτε άλλο μπορεί να φανταστεί κανείς. Κάτω από τέτοιες συνθήκες είναι δύσκολο να έχουμε το ποθούμενο αποτέλεσμα.

Με αυτά τα δεδομένα δεν μπορεί να υπάρξει αξιόλογη προσφορά υψηλού επιπέδου εξειδικευμένων αναλογιστικών υπηρεσιών για τους ασφαλιστικούς φορείς, από εξειδικευμένα και κατάλληλα οργανωμένα αναλογιστικά γραφεία.

Ως εκ τούτου είναι περιττό να απαιτείται από τον ιδιωτικό τομέα να επενδύσει στην δημιουργία τέτοιων υπηρεσιών όταν οι προοπτικές δεν είναι καθόλου ελκυστικές.

Η αγορά αυτή μπορεί να είναι ελκυστική μόνο σαν πάρεργο των αναλογιστών που εργάζονται στο χώρο των ασφαλιστικών εταιριών ή των νέων αναλογιστών που, όπως είναι φυσικό, έχουν σχετικά χαμηλό κόστος. Είναι, όμως, αυτός ο καλύτερος τρόπος για να καλυφθούν οι ανάγκες των ασφαλιστικών φορέων ;

Για να υπάρξει ενδιαφέρον από τις αξιόλογες μονάδες του ιδιωτικού τομέα πρέπει να δημιουργηθεί μία πραγματική και κατάλληλου μεγέθους ζήτηση. Αν δεν γίνει αυτό, τότε δεν πρέπει να αναμένεται η διάθεση ικανού και αναγκαίου επιπέδου αναλογιστικών υπηρεσιών, προς τους ασφαλιστικούς φορείς, από τον ιδιωτικό τομέα.

Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Κάθε οικονομικός οργανισμός, που σέβεται τον εαυτό του, όσο μικρός και ασήμαντος να είναι, προσπαθεί να προστατευτεί από μελλοντικά προβλήματα μέσω του οικονομικού προγραμματισμού και των προβλέψεων της μελλοντικής του πορείας. Οι προβλέψεις αυτές γίνονται με δοκιμασμένα μέσα που έχει αναπτύξει η οικονομική πρακτική.

Ακόμα και οι μικρές επιχειρήσεις προβαίνουν σε εκπόνηση βραχυπρόθεσμων ή μεσοπρόθεσμων πλάνων για να εντοπίσουν προβλήματα που μπορεί να εμφανιστούν στο μέλλον και να λάβουν από τώρα τα απαραίτητα μέτρα.

Αν αυτό είναι κάτι που θεωρείται αναγκαίο ακόμα και για μία μικρή οικονομική μονάδα, τότε πόσο πολύ σημαντικό μπορεί να είναι για ένα ολόκληρο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, με δεδομένη την σπουδαιότητα ενός τέτοιου συστήματος.

Όλες οι κυβερνήσεις που σέβονται τον ρόλο τους ως διαχειριστών των κρατικών συστημάτων συνταξιοδότησης, εκπονούν τακτικές αξιόπιστες μελέτες προβολών των συστημάτων αυτών για μελλοντικά χρονικά διαστήματα πολλών δεκαετιών. Για παράδειγμα η αρμόδια αρχή του συνταξιοδοτικού συστήματος των ΗΠΑ κάνει κάθε 2 χρόνια προβολή των αποτελεσμάτων του συστήματος για τα επόμενα 70 χρόνια.

Οι Ελληνικές κυβερνήσεις δεν έχουν εφαρμόσει ποτέ μία ανάλογη πρακτική για το Ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα.

Πώς είναι δυνατό να ισχυρίζεται το Ελληνικό κράτος ότι σέβεται αυτό το τόσο σημαντικό οικονομικό σύστημα, την ευθύνη του οποίου του έχει αναθέσει το Σύνταγμα της χώρας, όταν δεν εκπληρώνει ούτε αυτό το ελάχιστο καθήκον για την προστασία του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Αν ο κάθε μικρομέτοχος μία μικρής επιχείρησης θεωρεί ως τυπική υποχρέωση, από πλευράς της διοίκησης της επιχείρησης, να τον ενημερώνει για τις μελλοντικές προβλέψεις, τότε πως είναι δυνατό να μην ισχύει το ίδιο για τον κάθε πολίτη της χώρας σχετικά με την μελλοντική πορεία του συνταξιοδοτικού συστήματος ;

Αποτέλεσμα της απαράδεκτης αυτής κατάστασης είναι ότι ο Έλληνας πολίτης ενημερώνεται από άλλους άσχετους, με την Ελληνική κοινωνική ασφάλιση, οργανισμούς (π.χ. Ο.Ο.Σ.Α.) για την μελλοντική κατάσταση του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Το γεγονός της μη ολοκλήρωσης των αναλογιστικών μελετών για όλα τα ταμεία, έχει χρησιμοποιηθεί, κατά καιρούς, σαν άλλοθι για την πολιτική ηγεσία του ΥΕΚΑ, σε ότι αφορά το καθήκον του υπουργείου για την εκτίμηση της πορείας του συστήματος.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Ο θεσμός του Υπεύθυνου Αναλογιστή

Το ασφαλιστικό ταμείο, όπως κάθε ασφαλιστικός οργανισμός, έχει την ανάγκη της συνεχούς τεχνικής επιβλεψης. Η ανάγκη αυτή δεν καλύπτεται με μία περιστασιακή αναλογιστική μελέτη. Πρέπει να γίνει υποχρεωτική η συνεργασία του ταμείου με επαγγελματία αναλογιστή, ο οποίος μπορεί να είναι είτε υπάλληλος του ταμείου (μόνο σε μεγάλα ταμεία), είτε εξωτερικός συνεργάτης με διαρκή σχέση συνεργασίας.

Πρέπει να καθιερωθεί ο θεσμός του Υπεύθυνου Αναλογιστή για κάθε ταμείο, όπως γίνεται και για τις ασφαλιστικές εταιρίες, και να καταγραφούν τα καθήκοντα και οι ευθύνες του.

Η καθιέρωση άδειας Αναλογιστού Συνταξιοδοτικών Συστημάτων

Ο θεσμός των εξετάσεων για την χορήγηση άδειας αναλογιστού ασφαλιστικών επιχειρήσεων θεωρείται πολύ επιτυχημένος. Θα μπορούσε να γίνει το ίδιο για την χορήγηση άδειας αναλογιστού συνταξιοδοτικών συστημάτων. Αυτό πρέπει, απαραίτητα, να γίνει σε συνεννόηση με την Ένωση Αναλογιστών Ελλάδος που έχει αναπτύξει μία αξιολογη εμπειρία στο θέμα αυτό και που αποτελεί το διεθνώς αναγνωρισμένο επιστημονικό σώμα των αναλογιστών της χώρας μας.

Η καθιέρωση προδιαγραφών για τις αναλογιστικές μελέτες

Η καθιέρωση κάποιων προδιαγραφών δεν είναι λάθος. Όμως οι προδιαγραφές που περιλαμβάνονται στις μέχρι τώρα σχετικές εγκυκλίους είναι ανεπαρκείς. Πρέπει να καθιερωθούν οι σχετικοί κανόνες σε συνεννόηση με την Ένωση Αναλογιστών Ελλάδος. Τα θέματα αυτά πρέπει να προσεχθούν ιδιαίτερα γιατί η χώρα μας είναι μέλος της ΕΕ και πρέπει να εφαρμοστούν αντίστοιχοι κανόνες λαμβάνοντας υπόψη την πραγματικότητα αυτή και τα ισχύοντα στις λοιπές χώρες της ΕΕ σε σχέση με το επάγγελμα του αναλογιστή και την σχετική δεοντολογία.

Η δημιουργία ειδικής ανεξάρτητης Εθνικής Αναλογιστικής Υπηρεσίας

Η δημιουργία μίας ανεξάρτητης αναλογιστικής υπηρεσίας, κατά τα πρότυπα της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας είναι πιθανό να έλυne κάποια προβλήματα, με την προϋπόθεση ότι αυτό θα έδινε την δυνατότητα της παράκαμψης των γραφειοκρατικών διαδικασιών. Μία τέτοια υπηρεσία που θα μπορούσε να ξεπεράσει τα προβλήματα επάνδρωσης με ειδικευμένο προσωπικό με κατάλληλες προσλήψεις ή και συνεργασίες ορισμένου χρόνου, χωρίς τις αγκυλώσεις του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα.

Μία τέτοια υπηρεσία θα ήταν πολύτιμη και για το Υπουργείο Εμπορίου στα πλαίσια της εποπτείας των ασφαλιστικών εταιριών.

ΜΗΧΑΝΟΡΓΑΝΩΣΗ
ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Παναγιώτης Ζαμπέλης

Ανακεφαλαίωση

17 Μαρτίου 1998

Το σύστημα της Ελληνικής κοινωνικής ασφάλισης επέζησε μέχρι τώρα χωρίς μηχανοργάνωση. Είναι απαραίτητη, λοιπόν, η μηχανοργάνωση ;

Υπάρχει ένα κοινά αποδεκτό δεδομένο το οποίο αποτελεί και την βάση της όλης τοποθέτησης απέναντι στο πρόβλημα. Το δεδομένο αυτό είναι :

Χωρίς σύγχρονη οργάνωση και μηχανοργάνωση δεν υπάρχει περίπτωση να επιβιώσει για μεγάλο χρονικό διάστημα το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης. Κανένα σύγχρονο οικονομικό σύστημα δεν μπορεί να επιβιώσει χωρίς μηχανοργάνωση.

Η βασική αυτή παραδοχή είναι αποτέλεσμα των παρακάτω διαπιστώσεων :

- Οσο ωριμάζει το συνταξιοδοτικό σύστημα οι διαδικασίες του θα γίνονται περισσότερο πολύπλοκες και η αναγκαιότητα της μηχανοργάνωσης περισσότερο επιτακτική. Αν δεν ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα, τότε το σύστημα θα κινδυνεύσει από γραφειοκρατική "συμφόρηση".
- Οσο βελτιώνεται σταδιακά το μορφωτικό και βιοτικό επίπεδο των ασφαλισμένων πολιτών, τόσο αυτοί δεν θα ικανοποιούνται από το υπάρχον γραφειοκρατικό συνοθύλευμα και θα αυξάνουν συνεχώς τις απαιτήσεις τους για ένα καλύτερο επίπεδο παρεχομένων υπηρεσιών από το συνταξιοδοτικό σύστημα. Ετσι, θα γίνεται ολοένα πιο δύσκολο σε οποιαδήποτε κυβέρνηση να σηκώνει το πολιτικό κόστος της διατήρησης ενός συστήματος που θα είναι αντιπαθητικό στους πολίτες.
- Η ολοένα εντεινόμενη διαδικασία ενοποίησης των χωρών μελών της ΕΕ θα έχει σύντομα σαν αποτέλεσμα την έναρξη προσπαθειών ενοποίησης και των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Θα είναι δύσκολο να φανταστούμε την ένταξη του Ελληνικού συστήματος στο αντίστοιχο Ευρωπαϊκό, κάτω από τις υπάρχουσες συνθήκες διαχείρισης.
- Η έλλειψη οργάνωσης και μηχανοργάνωσης έχει σαν αποτέλεσμα την κάθετη άνοδο του διαχειριστικού κόστους. Οι διοικήσεις των ασφαλιστικών φορέων απαιτούν, εδώ και χρόνια την αύξηση του προσωπικού τους κατά πολλές χιλιάδες εργαζομένων. Από την άλλη μεριά το ίδιο το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης αντιμετωπίζει τεράστια οικονομικά προβλήματα. Τα προβλήματα αυτά, πέραν άλλων καθηκόντων, επιβάλλουν και την μείωση του κόστους διαχείρισης. Το αδιέξοδο είναι προφανές.

Αρα, δεν μπορεί να υπάρχει αμφιβολία ότι η άμεση οργάνωση και μηχανοργάνωση είναι αναπόφευκτη λύση.

Είναι βέβαιο ότι τα επόμενα χρόνια οι πιέσεις που θα δεχτεί το σύστημα προς την κατεύθυνση της οργάνωσης και μηχανοργάνωσης θα είναι αφόρητες.

Κεντρική ή αποσπασματική μηχανοργάνωση :

Είναι περισσότερο από βέβαιο ότι η μηχανοργάνωση του χώρου δεν μπορεί παρά να είναι κεντρική.

Θα ήταν δύσκολο, για παράδειγμα, να φανταστούμε την κάθε μία ΔΟΥ να κάνει την δική της χωριστή μηχανοργάνωση χωρίς να υπάρχει η ενιαία μηχανογραφική βάση του Υπουργείου Οικονομικών.

Η ύπαρξη ενιαίας βάσης δεδομένων εξασφαλίζει στο σύστημα, λειτουργικότητα, ομοιογένεια, διευκόλυνση των ελεγκτικών διαδικασιών, υψηλή ποιότητα, χαμηλό κόστος.

Η λειτουργικότητα, που είναι πάντα το ζητούμενο, όταν μιλάμε για μηχανοργάνωση, απαιτεί μεγάλη και συντονισμένη προσπάθεια. Αν δεν γίνει κεντρικά τότε θα έχουμε σαν αποτέλεσμα ασφαλιστικούς φορείς "πολλών ταχυτήτων" πράγμα που θα θέλαμε να αποφύγουμε σε κάθε περίπτωση.

Η ομοιογένεια είναι απαραίτητη για να σταματήσει το φοβερό συνοθύλευμα φορέων, διατάξεων, μεθόδων και διαδικασιών, που αποτελεί έναν από τους βασικότερους παράγοντες της γραφειοκρατίας και της ανυπαρξίας ενός βασικού σκελετού που θα στηρίζει το σύστημα στο σύνολό του.

Το κόστος, της αρχικής ανάλυσης που απαιτείται, της δημιουργίας και της συνεχούς βελτίωσης του παραπάνω software, είναι τεράστιο για να μπορέσει να το σηκώσει κάθε μεμονωμένο ταμείο.

Η ανάγκη των ενιαίων ελεγκτικών διαδικασιών φαίνεται σήμερα από το γεγονός ότι ο χώρος της κοινωνικής ασφάλισης συνολικά, δεν είναι σε θέση να δώσει κάποια αξιόπιστα στοιχεία (στατιστικά ή άλλα) προς την εποπτεύουσα αρχή και να την διευκολύνει, με τον τρόπο αυτό, στο δύσκολο το έργο της.

Ακούγεται πολλές φορές το επιχείρημα ότι κάθε ταμείο είναι μία αυτόνομη μονάδα και, ως εκ τούτου, δεν υπάρχει αναγκαιότητα ενιαίας μηχανοργάνωσης. Πρέπει να γίνει συνείδηση ότι ο χώρος της κοινωνικής ασφάλισης, παρά το γεγονός ότι χωρίζεται σε πολλά ταμεία, εν τούτοις, στην βάση του δεν μπορεί παρά να είναι ενιαίος. Αλλωστε, το κράτος είναι ένα και, απέναντί του,

όλοι οι πολίτες είναι ίσοι. Ο κατακερματισμός του συγκεκριμένου συστήματος σε πολλούς φορείς είναι αδικαιολόγητος και δεν εξυπηρετεί κανένα σκοπό. Ένας τέτοιος διαχωρισμός ίσως να είχε έννοια σε ένα διαφορετικό σύστημα, στο υπάρχον σύστημα είναι πραγματικά αδικαιολόγητος.

Αν το κυριότερο περιεχόμενο ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι η έκφραση της αλληλεγγύης μεταξύ των πολιτών, τότε πρέπει να σημειώσουμε ότι, ο ασφαλισμένος ενός ταμείου δεν μπορεί να είναι αλληλέγγυος απλά και μόνο στους ασφαλισμένους του ίδιου ταμείου, αλλά στο σύνολο των Ελλήνων ασφαλισμένων πολιτών. Η κατανομή των πολιτών σε διαφορετικά ταμεία δεν σημαίνει ότι αυτοί περιχαρακώνουν το καθήκον της αλληλεγγύης τους στα πλαίσια του ταμείου τους και αδιαφορούν για τους υπόλοιπους πολίτες. Αν ένα ταμείο έχει οικονομικά προβλήματα αυτό δεν μπορεί να αφορά μόνο τους ασφαλισμένους σε αυτό, είναι ένα πρόβλημα, οικονομικό με σαφείς κοινωνικές διαστάσεις και πρέπει να αφορά το σύνολο της κοινωνίας μας. Άρα το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί παρά να είναι ενιαίο στην βάση του, ιδιαίτερα σε ότι αφορά την έκφραση της αλληλεγγύης μεταξύ των ασφαλισμένων. Δεν αρνούμαστε την δυνατότητα της διαφοροποίησης, αν αυτό δεν περιορίζει το καθήκον της αλληλεγγύης κάθε πολίτη για το σύνολο των πολιτών. Αυτό σημαίνει ότι οι αποσπασματικές προσπάθειες μηχανοργάνωσης μεμονωμένων ταμείων δεν βοηθούν την επίλυση του γενικότερου προβλήματος. Οποσδήποτε οι μεμονωμένες προσπάθειες είναι καλύτερες από το τίποτα, αλλά αφήνουν άλυτο το πρόβλημα της συνολικής οργάνωσης του χώρου.

Σήμερα, κάθε φορέας έχει το δικό του μεμονωμένο αρχείο-μητρώο με την μορφή ατομικών φακέλων, συνήθως τοποθετημένων σε ατελείωτες σειρές από ράφια. Με τον τρόπο αυτό είναι αδύνατη η επιβλεψη του αρχείου, η έγκαιρη και ολοκληρωμένη ενημέρωση κ.λπ. Πρέπει να σημειώσουμε ότι δεν σπανίζουν οι περιπτώσεις ασφαλισμένων που δεν είναι καν καταγεγραμμένοι από το ασφαλιστικό τους Ταμείο. Δεν είναι τυχαίο ότι σε πολλά ασφαλιστικά Ταμεία απαιτούνται ορισμένα χρόνια μέχρις ότου, οι υπηρεσίες του Ταμείου κατορθώσουν να συλλέξουν όλα τα απαραίτητα στοιχεία για τον υπολογισμό της σύνταξης κάποιου συνταξιούχου. Σε πολλές περιπτώσεις τα στοιχεία είναι ελλειμματικά και αυτό οδηγεί σε διαμάχες μεταξύ του Ταμείου και των ασφαλισμένων, που πολλές φορές καταλήγουν στα δικαστήρια. Ελάχιστοι φορείς έχουν κάποια υποτυπώδη και αποσπασματική μηχανοργάνωση η οποία δεν είναι κατάλληλη για να ενταχθεί σε ένα γενικότερο σύστημα. Η ύπαρξη του Κέντρου Ηλεκτρονικού Υπολογιστή Κοινωνικών Υπηρεσιών (ΚΗΥΚΥ) ελάχιστα έχει βοηθήσει προς αυτή την κατεύθυνση, αφού η υπηρεσία αυτή δεν κατάφερε να πάρει τον ρόλο που θα της άρμοζε.

Αναγκαία προϋπόθεση για την μηχανοργάνωση των φορέων της Κ.Α. είναι η οργάνωση των Εθνικών Γενικών Μητρώων Ασφαλισμένων - Συνταξιούχων - Εργοδοτών.

Η μηχανοργάνωση του χώρου είναι μία από τις πλέον άμεσες προτεραιότητες. Η σύσταση και μηχανοργάνωση των Εθνικών Γενικών Μητρώων ασφαλισμένων - συνταξιούχων και εργοδοτών δεν μπορεί παρά να ειπωθεί μέσα από το γενικότερο πλαίσιο της ενιαιοποίησης και ενοποίησης και να αποτελέσει μέρος ενός κεντρικού γενικότερου σχεδιασμού για τον χώρο της κοινωνικής ασφάλισης. Το έργο αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει μία ιδανική ευκαιρία για να μπουν ορισμένα πράγματα στη θέση τους σε ό,τι αφορά τον προβληματικό αυτό χώρο.

Ένα τέτοιο έργο θα ήταν παρόμοιος αξίας με το Εθνικό Κτηματολόγιο ενώ θα απαιτούσε σημαντικά μικρότερο κόστος και λιγότερο χρόνο υλοποίησης.

Τα Εθνικά Γενικά Μητρώα θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο ενός ενιαίου φορέα μηχανοργάνωσης και θα μπορούσαν να συμβάλουν, αποφασιστικά, στην μηχανοργάνωση του χώρου της κοινωνικής ασφάλισης. Ο φορέας αυτός θα πρέπει να έχει στην κατοχή του τα μητρώα αυτά, κάτω από ένα ενιαίο σύστημα μηχανοργάνωσης. Τα διάφορα ασφαλιστικά Ταμεία, τα οποία θα είναι συνδεδεμένα με σύστημα on line με το αρχείο του ενιαίου φορέα, θα είναι υπεύθυνα για την ενημέρωση των μητρώων αυτών. Με τον τρόπο αυτό δεν είναι απαραίτητο σε κάθε Ταμείο να κρατά δικό του αρχείο, αφού μπορεί να έχει, άμεσα, οποιαδήποτε ενημέρωση μέσα από τα Γενικά Μητρώα. Επίσης με τον τρόπο αυτό η διαχείριση των πληροφοριών μπαίνει κάτω από έναν εξειδικευμένο φορέα ο οποίος, κατά τεκμήριο, είναι σε θέση να διαχειριστεί τα στοιχεία αυτά καλύτερα και περισσότερο αποτελεσματικά από το κάθε μεμονωμένο Ταμείο. Ακόμη, η κεντρική διοίκηση του χώρου (Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων), μπορεί να έχει την πληροφόρηση που χρειάζεται, χωρίς να ανατρέχει κάθε φορά στα επιμέρους Ταμεία για να συλλέξει τα απαραίτητα στοιχεία.

Μέσα από ένα τέτοιο μηχανισμό αντιμετωπίζονται καλύτερα προβλήματα όπως αυτό της διαδοχικής ασφάλισης. Ο έλεγχος του κόστους της διαδοχικής ασφάλισης και η εξυπηρέτηση αυτής της αναγκαιότητας λύνονται καλύτερα μέσα από ένα ενιαίο σύστημα μηχανοργάνωσης. Έτσι, ενώ ο ασφαλισμένος μπορεί ανεμπόδιστα να αλλάζει ασφαλιστικό φορέα, αυτός παραμένει καταγεγραμμένος στο ίδιο αρχείο. Με το υπάρχον σύστημα της απομονωμένης διαχείρισης, όταν ένας ασφαλισμένος αλλάξει φορέα τότε αυτός εξαφανίζεται από το αρχείο του φορέα χωρίς να είναι δυνατό να ελεγχθεί η πορεία του. Αυτό διευκολύνει την εισοφοροδιαφυγή, εμποδίζει τον σχετικό έλεγχο και επιβαρύνει τον κάθε φορέα με την συνεχή ανάγκη της απογραφής των ασφαλισμένων πράγμα που είναι αδύνατο να γίνεται σε συνεχή βάση.

Στα αρχεία των ασφαλιστικών φορέων υπάρχουν καταγεγραμμένοι ασφαλισμένοι που κάποτε στο παρελθόν υπήρξαν ενεργοί (κατέβαλαν εισφορές) και κάποια στιγμή εξαφανίστηκαν από το προσκήνιο του φορέα χωρίς να είναι δυνατό να διερευνηθεί αν αυτοί άλλαξαν φορέα ή απλά έπαψαν να καταβάλλουν εισφορές.

Αφού η πηγή των στοιχείων είναι ενιαία και τα στοιχεία είναι αξιόπιστα, τότε μπορούν να αντιμετωπιστούν με μεγαλύτερη ευκολία προβλήματα, όπως αυτά που προκύπτουν από την διαδοχική ασφάλιση, που σήμερα αντιμετωπίζονται με ατελείωτες γραφειοκρατικές διαδικασίες και σημαντική ταλαιπωρία των ασφαλισμένων. Ακόμη μπορεί να γίνει ολοκληρωτικός έλεγχος της εισφοροδιαφυγής, η οποία σε μεγάλο βαθμό στηρίζεται στο γεγονός ότι οι σημερινές γραφειοκρατικές διαδικασίες κάνουν αδύνατο τον ολοκληρωτικό έλεγχο.

Ακόμη μπορεί να υπάρξει έλεγχος διαρροών και παράνομων δραστηριοτήτων όπως περιπτώσεις πολλαπλών ή πλαστών συνταξιοδοτήσεων κ.λπ.

Η δημιουργία των μητρώων αυτών θα μείωνε στο ελάχιστο τα προβλήματα της γραφειοκρατίας στον χώρο της κοινωνικής ασφάλισης και θα βελτιώνει τις υπηρεσίες των ασφαλιστικών Ταμείων. Για παράδειγμα αναφέρουμε το πρόβλημα της γραφειοκρατίας και της ταλαιπωρίας που αντιμετωπίζουν πολλοί ασφαλισμένοι ή εργοδότες με την περίφημη ασφαλιστική ενημερότητα.

Η δημιουργία των μητρώων αυτών θα μπορούσε να συμβάλει στον εκσυγχρονισμό των μεθόδων της είσπραξης των εισφορών, με αυτοματοποιημένες διαδικασίες (π.χ διαδικασία πάγιων εντολών), με αποτέλεσμα να λείψει το τραγικό φαινόμενο που παρουσιάζεται κάθε τέλος του μήνα στα ταμεία του ΙΚΑ και άλλων ασφαλιστικών οργανισμών. Το πρόβλημα είναι τόσο σημαντικό ώστε σκέψεις για ενιαίο φορέα που χειρίζεται το θέμα της είσπραξης των εισφορών κεντρικά, δεν είναι ανεδαφικές. Κάτι τέτοιο θα μείωνε σημαντικά το σχετικό κόστος και σε συνδυασμό με τον έλεγχο μέσα από τα Γενικά Μητρώα θα ήταν πολύ αποτελεσματικό.

Ακόμη, η λύση αυτή θα έκανε εφικτή την ενιαιοποίηση της μηχανοργάνωσης των Ταμείων με άμεσο αποτέλεσμα την σημαντικότερη διευκόλυνση της ενοποίησης και θα μείωνε σημαντικά το κόστος της μηχανοργάνωσης των Ταμείων.

Η θέσπιση του Ενιαίου Κωδικού Κοινωνικής Ασφάλισης δεν μπορεί παρά να περνά μέσα από τη σύσταση και μηχανοργάνωση των Εθνικών Γενικών Μητρώων της κοινωνικής ασφάλισης.

Παράλληλα με την σύσταση αυτή θα μπορούσαν να ειπωθούν και ορισμένα άλλα θέματα εκσυγχρονισμού του χώρου, όπως είναι η χρήση των smart cards. Η σύγχρονη τεχνολογία δίνει τεράστιες δυνατότητες στην αυτοματοποίηση της διαχείρισης και στην μείωση ή εξάλειψη της γραφειοκρατίας. Δεν είναι δυνατόν ένα τεράστιο οικονομικό σύστημα, όπως είναι η κοινωνική ασφάλιση, να στηρίζεται σε προπολεμικές μεθόδους διαχείρισης.

Τα παραπάνω ευεργετήματα είναι ορισμένα από αυτά που μπορούν να προκύψουν από τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης της κοινωνικής ασφάλισης. Θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ορισμένα ακόμη, όπως είναι η δυνατότητα συλλογής αξιόπιστων στοιχείων, μέσα από τα Εθνικά Γενικά Μητρώα. Τέτοια στοιχεία θα μπορούσαν για παράδειγμα, να διευκολύνουν τη διεξαγωγή

Η μεθοδευση της δημιουργίας των Μητρώων δεν μπορεί παρά να γίνει με βάση ένα καλά επεξεργασμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα.

Αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει :

- Την οικονομοτεχνική μελέτη της σκοπιμότητας, η οποία θα αναλύσει τις δυνατότητες που προσφέρονται και θα εντοπίζει τις δυνατές πηγές χρηματοδότησης (πχ μείωση του προσωπικού των Ταμείων που θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσα από την μηχανοργάνωση, εκμετάλλευση προγραμμάτων ΕΕ κλπ).
- Την περιγραφή της λειτουργίας του συστήματος των διασυνδεδεμένων Μητρώων και Ταμείων.
- Την ανάλυση της δομής των Μητρώων.
- Τον λεπτομερή σχεδιασμό της δημιουργίας των Μητρώων και της επιχείρησης της συλλογής και καταγραφής όλων των απαραίτητων στοιχείων με τα οποία θα τροφοδοτηθούν τα Μητρώα, καθώς και το σχετικό χρονοδιάγραμμα.

Μπορεί ο κρατικός τομέας να φέρει σε πέρας ένα τέτοιο έργο ;

Το αποτυχημένο παράδειγμα του Κ.Η.Υ.Κ.Υ και ο γνωστός σε όλους τρόπος λειτουργίας του κρατικού τομέα, μας δίνει πολύ λίγα περιθώρια αισιοδοξίας σχετικά με την δυνατότητα του κρατικού τομέα να φέρει σε πέρας ένα τέτοιο έργο. Πρέπει να λάβουμε υπόψη μας ότι, δεν είναι μόνο η δημιουργία του software που είναι η απαραίτητη βάση αυτής της οργανωτικής προσπάθειας. Το σημαντικότερο σε αυτή την υπόθεση είναι η οργάνωση ενιαίων κανόνων διαχείρισης, αλλά και η οργάνωση των μηχανισμών τροφοδότησης του κεντρικού συστήματος με τις απαραίτητες πληροφορίες, καθώς και των μηχανισμών αξιοποίησης των πληροφοριών αυτών. Δηλαδή, το ζητούμενο δεν είναι, απλά να "φτιάξουμε" το μηχανογραφικό σύστημα, αλλά και να το λειτουργήσουμε σωστά.

Η ανάθεση της δημιουργίας του σχετικού software στον ιδιωτικό τομέα λύνει μόνο ένα μέρος του προβλήματος, αφού η διαχείριση και η ανάγκη συνεχούς ανάπτυξης ενός τέτοιου συστήματος απαιτεί την ύπαρξη διοίκησης και προσωπικού με υψηλότατο βαθμό ειδίκευσης, ικανούς να μπορούν να θέσουν και να διατηρήσουν σε λειτουργία το σύστημα και να ανταπεξέλθουν στα καθήκοντα της συνεχούς βελτίωσης.

Η μεθόδευση της δημιουργίας των Μητρώων δεν μπορεί παρά να γίνει με βάση ένα καλά επεξεργασμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα.

Αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει :

- Την οικονομοτεχνική μελέτη της σκοπιμότητας, η οποία θα αναλύσει τις δυνατότητες που προσφέρονται και θα εντοπίζει τις δυνατές πηγές χρηματοδότησης (πχ μείωση του προσωπικού των Ταμείων που θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσα από την μηχανοργάνωση, εκμετάλλευση προγραμμάτων ΕΕ κλπ).
- Την περιγραφή της λειτουργίας του συστήματος των διασυνδεδεμένων Μητρώων και Ταμείων.
- Την ανάλυση της δομής των Μητρώων.
- Τον λεπτομερή σχεδιασμό της δημιουργίας των Μητρώων και της επιχείρησης της συλλογής και καταγραφής όλων των απαραίτητων στοιχείων με τα οποία θα τροφοδοτηθούν τα Μητρώα, καθώς και το σχετικό χρονοδιάγραμμα.

Μπορεί ο κρατικός τομέας να φέρει σε πέρας ένα τέτοιο έργο ;

Το αποτυχημένο παράδειγμα του Κ.Η.Υ.Κ.Υ και ο γνωστός σε όλους τρόπος λειτουργίας του κρατικού τομέα, μας δίνει πολύ λίγα περιθώρια αισιοδοξίας σχετικά με την δυνατότητα του κρατικού τομέα να φέρει σε πέρας ένα τέτοιο έργο. Πρέπει να λάβουμε υπόψη μας ότι, δεν είναι μόνο η δημιουργία του software που είναι η απαραίτητη βάση αυτής της οργανωτικής προσπάθειας. Το σημαντικότερο σε αυτή την υπόθεση είναι η οργάνωση ενιαίων κανόνων διαχείρισης, αλλά και η οργάνωση των μηχανισμών τροφοδότησης του κεντρικού συστήματος με τις απαραίτητες πληροφορίες, καθώς και των μηχανισμών αξιοποίησης των πληροφοριών αυτών. Δηλαδή, το ζητούμενο δεν είναι, απλά να "φτιάξουμε" το μηχανογραφικό σύστημα, αλλά και να το λειτουργήσουμε σωστά.

Η ανάθεση της δημιουργίας του σχετικού software στον ιδιωτικό τομέα λύνει μόνο ένα μέρος του προβλήματος, αφού η διαχείριση και η ανάγκη συνεχούς ανάπτυξης ενός τέτοιου συστήματος απαιτεί την ύπαρξη διοίκησης και προσωπικού με υψηλότατο βαθμό ειδίκευσης, ικανούς να μπορούν να θέσουν και να διατηρήσουν σε λειτουργία το σύστημα και να ανταπεξέλθουν στα καθήκοντα της συνεχούς βελτίωσης.

Η επάνδρωση ενός τέτοιου συστήματος με στελεχικό δυναμικό ανωτάτου επιπέδου και με προσωπικό υψηλού βαθμού εκπαίδευσης και ειδίκευσης, είναι πέρα από κάθε αμφιβολία. Αυτό ίσως να είναι αυτονόητο, αλλά προκύπτει και από την διεθνή εμπειρία σε περιπτώσεις ίδιων ή παρόμοιων συστημάτων.

Ετσι λοιπόν, έχουμε να απαντήσουμε σε ένα καίριο ερώτημα. Είναι σε θέση ο δημόσιος τομέας να εξασφαλίσει μία τέτοια επάνδρωση και αποτελεσματικότητα :

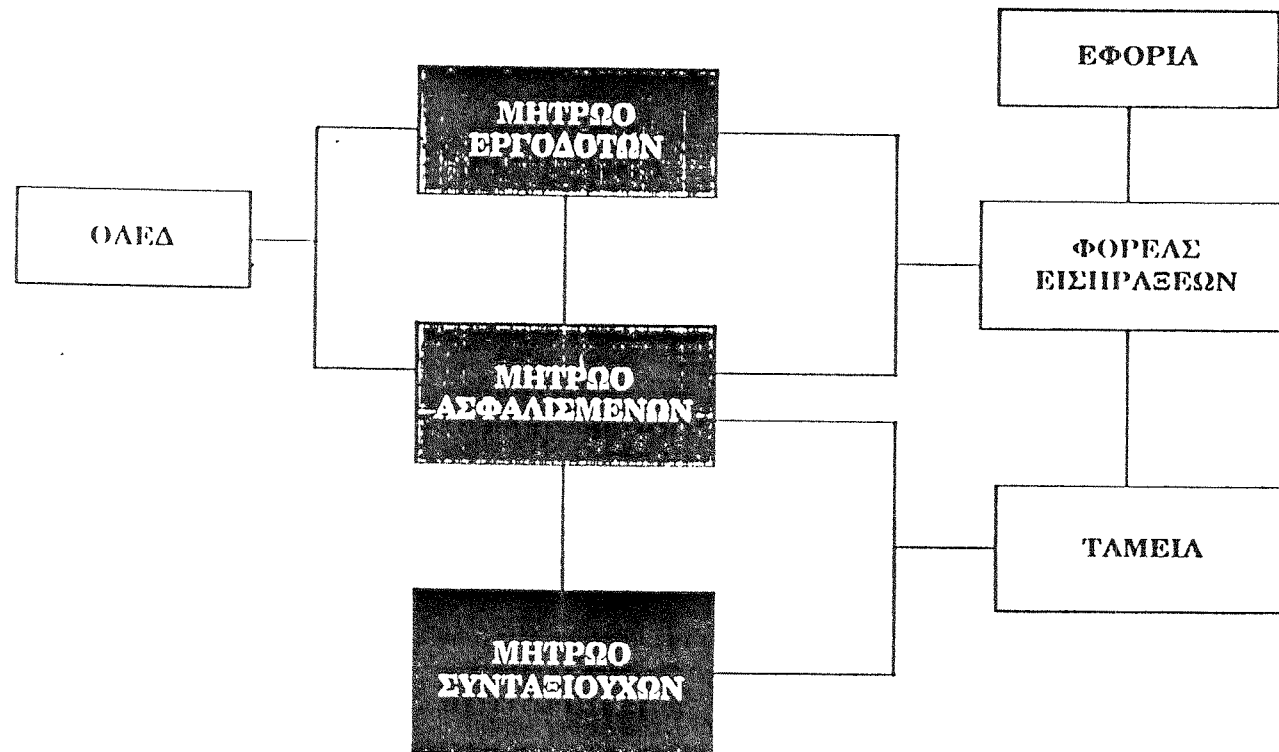
Η μέχρι σήμερα εμπειρία, σε ότι αφορά τις μεθόδους επιλογής προσωπικού και οργάνωσης που εφαρμόζει ο κρατικός τομέας, δεν μας επιτρέπει ιδιαίτερη αισιοδοξία ως προς αυτή την κατεύθυνση.

Πρέπει, λοιπόν, να διατυπώσουμε την ευχή να βρεθεί εκείνη η φόρμουλα που θα επιτρέψει στον κρατικό τομέα να ξεπεράσει αυτές τις λειτουργικές αδυναμίες του και να μπορέσει να δημιουργήσει την τόσο αναγκαία κεντρική μηχανοργάνωση του χώρου της κοινωνικής ασφάλισης.

Όμως, όπως συμβαίνει και με άλλα θέματα του κοινωνικού διαλόγου, η οριστική και ολοκληρωμένη απάντηση στο πρόβλημα αυτό μπορεί να δοθεί μέσα από μία πρόταση γενικότερης αναμόρφωσης της Ελληνικής κοινωνικής ασφάλισης, πράγμα το οποίο αποτελεί αντικείμενο του Β' κύκλου του κοινωνικού διαλόγου.

Είναι βέβαιο ότι, στον τόσο ενδιαφέροντα Β' κύκλο, θα υπάρξουν πολλές εποικοδομητικές προτάσεις μέσα από τις οποίες θα δίνεται οπωσδήποτε λύση, πέραν των άλλων, και στο πρόβλημα του εκσυγχρονισμού των διαχειριστικών διαδικασιών της κοινωνικής ασφάλισης προς όφελος των ασφαλισμένων πολιτών οι οποίοι ανησυχούν σοβαρά για το μέλλον των παροχών τους.

Η ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΜΗΤΡΩΩΝ



Πίνακας 1: Διαθέσιμα Ασφαλιστικών Ταμείων σε Χώρες του ΟΟΣΑ

Σε απόλυτες τιμές (δισ. δολάρια)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Αυστραλία	44,9	58,2	62,5	78,2	88,7	100,0
Καναδάς	164,6	180,1	177,9	187,8	196,6	221,3
Δανία	19,5	20,8	21,2	23,4	26,1	30,4
Γερμανία	51,5	56,0	56,6	47,6	55,5	65,3
Ιταλία	38,5	49,6	38,3	33,9	36,5	43,0
Ολλανδία	229,7	245,5	247,5	262,2	295,5	350,8
Νορβηγία	5,1	5,8	5,7	6,3	7,8	9,3
Βρετανία	536,6	600,3	552,2	683,3	661,3	758,5
Η.Π.Α.	2531,0	2848,0	3152,3	3429,2	3564,8	4155,7

Ως ποσοστό του ΑΕΠ

Αυστραλία	15,2	19,7	21,5	27,5	27,3	28,7
Καναδάς	29,0	30,8	31,5	34,3	36,3	39,5
Δανία	15,1	16,1	14,9	17,3	17,9	17,5
Γερμανία	3,1	3,3	2,9	2,5	2,7	2,7
Ιταλία	3,5	4,3	3,1	3,4	3,6	4,0
Ολλανδία	81,0	84,6	76,9	83,8	87,7	88,7
Νορβηγία	4,4	4,9	4,5	5,5	6,3	6,4
Βρετανία	55,0	59,3	52,7	72,4	64,9	68,8
Η.Π.Α.	46,1	50,4	53,1	54,8	53,6	59,8

Πίνακας 2: Ανάλυση Περιουσιακών Στοιχείων Ασφαλιστικών Φορέων
 Αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 1975-1996 (σε δισ.
 δραχ),

	Ακίνητα (εμπορική αξία)	Καταθέσεις	Χρεόγραφα	Σύνολο
1975	8,8	24,3	17,1	50,2
1976	9,7	30,8	14,8	55,3
1977	10,2	38,4	20,0	68,6
1978	10,8	45,6	22,5	78,9
1979	12,5	53,7	27,2	93,4
1980	14,2	62,4	31,7	108,3
1981	15,4	72,0	25,9	113,3
1982	16,4	86,7	27,1	130,2
1983	19,2	122,0	25,7	166,9
1984	21,7	132,7	24,2	178,6
1985	22,7	150,9	33,6	207,2
1986	23,9	145,5	67,2	236,6
1987	25,7	158,3	107,6	291,6
1988	25,7	140,5	187,3	353,5
1989	31,6	179,0	240,3	450,9
1990	35,8	239,5	371,9	647,2
1991	112,8 ^α	223,0	518,7	854,5
1992	189,7	256,6	673,1	1119,4
1993	198,2	308,0	958,3	1464,5
1994	207,1	391,6	1279,5	1878,1
1995	221,5	549,6	1545,7	2316,8
1996	229,7	602,3	1928,0	2760,0

^α εκτίμηση

**Πίνακας 3: Ανάλυση Περιουσιακών Στοιχείων Ασφαλιστικών Φορέων
Αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ως Ποσοστό του ΑΕΠ**

	Ακίνητα (εμπορική αξία)	Καταθέσεις	Χρεόγραφα	Σύνολο
1975	1,08	2,99	2,10	6,17
1978	0,77	3,24	1,60	5,61
1980	0,69	3,01	1,53	5,23
1983	0,51	3,27	0,68	4,46
1985	0,41	2,70	0,60	3,71
1988	0,28	1,51	2,04	3,85
1990	0,27	1,82	2,83	4,92
1993	0,92	1,45	4,53	6,90
1996	0,78	2,04	6,52	9,34

Σημείωση: Το χρησιμοποιούμενο ΑΕΠ για τα έτη πριν το 1988 αναπροσαρμόστηκε διατηρώντας σταθερό το ποσοστό μεταβολής και χρησιμοποιώντας ως βάση το ΑΕΠ του 1988 που προκύπτει από το σύστημα ESA των Εθνικών Λογαριασμών.

Κ. Κοντοκώστας
Γραμματέας Επιτροπής
Κοινωνικού Διαλόγου

ρίνοm

ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ

Η Επιστημονική Επιτροπή Κοινωνικού Διαλόγου για την Κοινωνική Ασφάλιση συνήλθε σε οκτώ (8) συνεδριάσεις.

Την έναρξη των εργασιών έκανε ο Υφυπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων κ. Νίκος Φαρμάκης στην αίθουσα συνεδριάσεων του Δ.Σ του ΙΚΑ.

Στη πορεία εκτιμήθηκε ότι το έργο της Επιτροπής θα ήταν περισσότερο αποτελεσματικό εάν η Επιστημονική Επιτροπή χωριζέτο σε έξι ομάδες σύμφωνα και με τις θεματικές ενότητες του Πρώτου Πακέτου Εργασιών της.

Ετσι συστάθηκαν έξι ομάδες (οι θεματικές ενότητες και τα πορίσματα - προτάσεις τους, έχουν περίπου ως ακολούθως):

A. Εισφοροδιαφυγή:

Θεματική ενότητα:

- Εισφορές κατά κατηγορία φορέων (διαφοροποιήσεις ανά φορέα), ποσοστό, υπόχρεοι, κλπ).
- Νομοθετικό πλαίσιο είσπραξης εισφορών (διαφορές ανά φορέα, ελαστικότητες ανά φορέα, κυρώσεις σε περιπτώσεις εισφοροδιαφυγής).
- Μηχανισμοί είσπραξης και βεβαίωσης εισφορών (διαδικασίες, σημεία διαφυγής, συστήματα υποστήριξης ανά φορέα, μηχανογραφική υποστήριξη κλπ.)
- Εισφοροαπαλλαγές (περιπτώσεις εισφοροαπαλλαγών και αιτιολόγηση)
- Αντικειμενικά συστήματα προσδιορισμού εισφορών (περιγραφή και κριτική αυτών).
- Αίτια εισφοροδιαφυγής (προϋποθέσεις που ευνοούν, ταξινόμηση των αιτίων κατά σειρά σπουδαιότητας και δυνατότητας αντιμετώπισης)
- Εκτιμήσεις πιθανού ύψους εισφοροδιαφυγής και προσδιορισμός των επιπέδων και σημείων που εντοπίζεται το μεγαλύτερο πρόβλημα (αιτιολόγηση)
- Προτάσεις για αντιμετώπιση του προβλήματος (ιεράρχηση ενεργειών, άμεσες και μακροπρόθεσμες παρεμβάσεις).

Στην Ομάδα Εργασίας μετείχαν οι : Π. Τήνιος, Συντονιστής - Μέλη : Γ. Βακαλόπουλος (απεβίωσε), Κ. Αναγνωστόπουλος, Μ. Χλέτσος, Ν. Λέανδρος, Σ. Ρομπόλης με αναπληρωτή τον Γ. Ρωμανιά, Γ. Σκουτέλης, Β. Πατσουράτης, Γ. Δρίκος,

Στην Ομάδα Εργασία μετείχαν οι : Α. Πετρόγλου, Συντονίστρια - Μέλη : Β. Πατσουράτης, Γ. Δρίκος, Α. Σισσούρας, Α. Πατπαϊωάννου, Α. Ματθαίου, Κ. Σμυρλής, Α. Μπακαξέλης

Η Ομάδα συνήλθε σε 2 συνεδριάσεις.

Δ. Διοικητική απλούστευση.

Θεματική ενότητα:

- Πολιτικές μελέτες απλούστευσης διαδικασιών. Επιτάχυνση της λήψης αποφάσεων.
- Ρόλος μηχανογράφησης.
- Ενιαίο λογιστικό σχέδιο ασφαλιστικών οργανισμών. Συγκρισιμότητα στοιχεία.
- Λιγιστική παρακολούθηση ταμείων. Προϋπολογισμός και εκτέλεση.
- Διοικητικό κόστος. Διαχρονική εξέλιξη. Πως εξηγούνται οι διαφοροποιήσεις.
- ΑΜΚΑ. Πως γενικεύεται η χρήση. Πρώτες εφαρμογές.
- Θέματα προσωπικού. Ανάγκες-ειδικότητες-κατανόμη.
- Ρόλος αναλογιστικών μελετών. Χρήση αναλογιστικών υπολογισμών από την Κυβέρνηση.
- Προμήθειες και διαχείριση αποθεμάτων.
- Δυνατότητα αγοράς υπηρεσιών από ταμεία είτε από ένα στο άλλο είτε από την αγορά. Συνεννοήσεις ταμείων για κοινούς διαγωνισμούς κλπ.

Στην Ομάδα Εργασίας μετείχαν οι : Μ. Χλέτσος, Συντονιστής (αντικατέστησε τον αείμνηστο Γ. Βακαλόπουλο) - Μέλη : Μ. Χλέτσος, Κ. Τούσης, Κ. Αναγνωστόπουλος, Ν. Λεάνδρος, Κ. Καμπίτση, Ε. Δημητρακάκης, Β. Πατσουράτης, Κ. Ριζογιάννης, Γ. Αμίτσης, Δ. Δουνούκος, Γ. Κουτρουμάνης, Π. Ζαμπέλης

Η Ομάδα συνήλθε σε 6 συνεδριάσεις.

Ε. Καταγραφή παροχών ταμείων.

Θεματική ενότητα:

Τα ταμεία εκτός των συνηθών ασφαλιστικών κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία...) καλύπτουν και πολλές άλλες παροχές ή υπηρεσίες στους ασφαλισμένους, μερικές εκ των οποίων χρηματοδοτούνται ξεχωριστά ενώ άλλες χρηματοδοτούνται από άλλους λογαριασμούς. Απαιτείται ο υπολογισμός του κόστους των μη ανταποδοτικών παροχών και εκτίμηση της πιθανής εξέλιξής του.

Διαχωρισμός ασφάλισης από την πρόνοια. Προνοιακός ρόλος ταμείων. Κοινωνική αλληλεγγύη.

Στην Ομάδα Εργασίας μετείχαν οι : Κ. Τούσης, Συντονιστής - Μέλη : Α. Πετρόγλου, Κ. Αναγνωστόπουλος, Μ. Χλέτσος, Κ. Γιόνης, Κ. Καμπίτση, Α. Σισσούρας, Ν. Μπोजανίνος (απεβίωσε), Ε. Γιωργούση, Β. Ζάχου, Δ. Δουνούκος, Π. Ζαμπέλης

Η Επιτροπή συνήλθε σε 5 συνεδριάσεις.