

Η ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΕ ΚΑΤΑΚΕΡΜΑΤΙΣΜΕΝΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ 1992-2008

Πλάτων Τήνιος

1. Το ενιαίο της κοινωνικής αλληλεγγύης και οργανωτικές δομές

Οι συντάξεις στην Ελλάδα απορροφούν περί το ήμισυ του συνόλου των δαπανών κοινωνικής προστασίας. Μέσω του συστήματος συντάξεων διοχετεύονται κρίσιμες πρωτοβουλίες για την κοινωνική πολιτική, κατοχυρώνοντάς το ως το παλαιότερο και πλέον σημαντικό εργαλείο κοινωνικής παρέμβασης. Οι συντάξεις για τον μέσο Έλληνα αποτελούν την κύρια ενσάρκωση της κοινωνικής αλληλεγγύης, αφού επωμίζονται την ανακατανομή πόρων τόσο εντός όσο και μεταξύ γενεών (βλ π.χ. Τήνιος, 2003). Ταυτόχρονα, όμως, τα πακέτα συνταξιοδοτικών παροχών αναδεικνύονται ως κοινό εργαλείο *επιχειρησιακής* πολιτικής – ως ευέλικτο και ελκυστικό τμήμα του συνολικού πακέτου ανταμοιβής των εργαζομένων. Ως τμήμα της στρατηγικής ανθρώπινων πόρων μεγάλων επιχειρήσεων, πακέτα συντάξεων προσφέρουν στον εργοδότη κίνητρα προσέλκυσης και παραμονής στελεχών ενώ για τον εργαζόμενο μπορεί να είναι αποταμιευτικό όχημα και για τα συνδικάτα αντικείμενο διαπραγματεύσεως¹.

Ο διττός ρόλος των συντάξεων – τμήμα της κοινωνικής αλληλεγγύης αλλά και εργαλείο στον ανταγωνισμό της αγοράς – οδηγεί αναγκαστικά σε εννοιολογικά σχήματα που αποπειρώνται μια οριζόντια διαστρωμάτωση και εξειδίκευση των κανονιστικών και ρυθμιστικών πρωτοβουλιών των συνολικών συντάξεων αναλόγως της στόχευσής τους. Το εννοιολογικό σχήμα των «τριών πυ-

1. Για μια σύντομη ιστορική αναδρομή στις επιχειρησιακές συντάξεις, βλ Sass. 2006.

λώνων» είναι η πιο συνήθης τέτοια προσπάθεια, προσδιορίζοντας μια διάκριση ανάλογα με το εύρος της κοινωνικής αλληλεγγύης². Ο πρώτος πυλώνας αναφέρεται σε κρατικές συντάξεις με κύριο αντικείμενο την κοινωνική πολιτική, όπου η αλληλεγγύη είναι (κατ' αρχήν) γενικευμένη στο σύνολο του πληθυσμού. Ο δεύτερος πυλώνας – οι συλλογικές επαγγελματικές συντάξεις – περιορίζει την αλληλεγγύη στα όρια της επαγγελματικής τάξης ή του κλάδου απασχόλησης. Ο τρίτος πυλώνας αφορά ατομικά προγράμματα ασφάλισης που δεν εμπεριέχουν αναδιανομή μεταξύ ατόμων (τουλάχιστον με την αναλογιστική έννοια) αλλά χρονική μεταφορά πόρων του ίδιου ατόμου. (αποταμίευση).

Το εννοιολογικό σύστημα των τριών πυλώνων προσφέρεται για σαφήνεια της ανάλυση και οριοθέτηση των ρόλων. Σε συστήματα όπως της Βρετανίας, Ελβετίας ή Ολλανδίας η οργανωτική διάρθρωση της ασφάλισης συμβαδίζει με αυτό και καθιστά την οριοθέτηση ευχερή. Σε συστήματα όπως το Ελληνικό (αλλά και αλλού – π.χ. Γαλλία, Ιταλία, Γερμανία) η διαφοροποίηση δεν είναι οριζόντια (μεταξύ πυλώνων), αλλά κάθετη (μεταξύ κλάδων απασχόλησης). Ο κατακερματισμός της ασφάλισης σε ανεξάρτητα Ταμεία που αναφέρονται σε διαφορετικούς κλάδους διασπά την συνολική αλληλεγγύη μεταξύ κλάδων. Η εννοιολογική διάκριση μεταξύ των τριών πυλώνων εξακολουθεί να υπάρχει, πλην όμως οι τρεις πυλώνες δυνατόν να συνυπάρχουν σε κάθε κλαδικό ταμείο. Η μη ταύτιση των ισχυουσών οργανωτικών δομών με τους πυλώνες καθιστά την εφαρμογή κανόνων που έχουν ως σημείο αναφοράς τους διακριτούς ρόλους κράτους και επιχείρησης δυσχερή και εν πολλοίς αυθαίρετη. Μέσα στην ασάφεια που ανακύπτει, η κοινωνική πολιτική μπορεί να χρησιμοποιείται ως άλλοθι για την προώθηση άλλων στόχων: μια «ιδιωτικοποίηση της κοινωνικής πολιτικής» (Τήνιος, 1999).

Στην ανακοίνωση που ακολουθεί εξετάζονται απόπειρες διασαφήνισης και οριοθέτησης της κοινωνικής και επαγγελματικής στρατηγικής – του δημόσιου και ιδιωτικού. Οι απόπειρες αυτές έλαβαν χώρα από το 2000 στην Ελλά-

2. Στην Ελληνική βιβλιογραφία έχει παρεισφρήσει σύγχυση ως προς την αρίθμηση των πυλώνων. Η σύγχυση έχει την αφετηρία της στην χρήση της Παγκόσμιας Τράπεζας (π.χ. Whitehouse, 2007), που διακρίνει δύο κρατικά επίπεδα (tiers) – ένα προσανατολισμένο στην πρόνοια και το άλλο στην αναπλήρωση. Συχνά τα επίπεδα μεταφράζονται στα Ελληνικά ως «πυλώνες». Ο συλλογικός-επαγγελματικός πυλώνας σύμφωνα με την αρίθμηση της Παγκόσμιας Τράπεζας είναι το τρίτο επίπεδο. Εδώ χρησιμοποιείται η πρακτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία οι κρατικές συντάξεις (και των δύο επιπέδων) είναι ο πρώτος πυλώνας.

δα, συχνά εκ των ενόντων και χωρίς καθοδήγηση από τη κοινωνική επιστήμη. Η ανάλυση καταλήγει στην περίπτωση των Επικουρικών συντάξεων των Τραπεζών που άρχισε με τον Ν3371/05 και βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη. Κατ' αρχάς εξετάζεται η σημασία του ενιαίου χαρακτήρα της κοινωνικής παρέμβασης – τόσο από την σκοπιά της κοινωνικής πολιτικής, του ανταγωνισμού αλλά και της εμπέλειας της κοινοτικής παρέμβασης. Μια σύντομη ιστορική ανασκόπηση στον κατακερματισμό στην Ελλάδα εξηγεί την εξάπλωση του φαινομένου αλλά και τις υπάρχουσες πιέσεις για οριοθέτηση ρόλων σήμερα. Κρίσιμο ρόλο παίζει ο τρόπος αποτύπωσης της «*λογιστικής των υποσχέσεων*» μέσω των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων και η ανάγκη καθορισμού της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ κοινωνικής και επιχειρησιακής πολιτικής. Η ανάγκη αυτή όσο και αν έπρεπε να προκύπτει ως ζητούμενο από την κοινωνική πολιτική, τίθεται επιτακτικά στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διάστασης και της εφαρμογής κοινοτικής νομοθεσίας.

2. Κατακερματισμός και ο ενιαίος χαρακτήρας της κοινωνικής πολιτικής

Γιατί είναι σημαντική η διατήρηση του ενιαίου της κοινωνικής αλληλεγγύης; Γιατί πρέπει η ενότητα στην στόχευση της κοινωνικής πολιτικής να είναι επιδίωξή μας;

Το ενιαίο της κοινωνικής πολιτικής είναι ένα θέμα τόσο βασικό ώστε η απάντηση στην ερώτηση αυτή προεξοφλείται ως αυτονόητη και αυταπόδεικτη. Δεδομένου ότι η εισήγηση αυτή εστιάζεται σε περιπτώσεις που το αυτονόητο παραβιάζεται, η διασαφήνιση των κεντρικών στόχων έχει σημασία.

Το ενιαίο της κοινωνικής αλληλεγγύης³ πηγάζει πρωτίτως για λόγους **δικαιοσύνης** και **ισονομίας**. Η εφαρμογή ενιαίων (ή τουλάχιστον απρόσωπων) κανόνων στην κοινωνική πολιτική προκύπτει σχεδόν αυτόματα από την έννοια

3. Η έννοια της αλληλεγγύης προσομοιάζει με την συλλογική αλληλεγγύη (De Beken et al 2006) – δηλαδή ότι άτομα σε μια κοινότητα αλληλοστηρίζονται επειδή είναι ισότιμα μέλη της κοινότητας αυτής. Η έννοια της ατομικής αμοιβαίας αλληλεξάρτησης δίδει μεγαλύτερη έμφαση στην συνένωση πόρων και στην οριζόντια ανακατανομή μεταξύ ατόμων που προσομοιάζουν στα χαρακτηριστικά ρίσκου. Και στις δύο περιπτώσεις η αλληλεγγύη «συνίσταται στην έκταση κατά την οποία υπερακοντίζεται η ορθοδοξία της αναλογιστικής λογικής».

του πολίτη και την έννοια των πολιτικών δικαιωμάτων. Η εκτίμηση του επείγοντος μιας ανάγκης ή ο βαθμός απόδοσης εισφορών πρέπει να γίνονται με ενιαία κριτήρια. Η εφαρμογή ενιαίων κριτηρίων συνεπάγεται και το επιθυμητό της διαφάνειας στην κατανομή επιβαρύνσεων. Η διαφάνεια απαιτείται ως το υπόβαθρο για να οδηγήσει η κοινωνική διαπραγμάτευση σε συναίνεση στην ανακατανομή πόρων.

Το ενιαίο της αλληλεγγύης προκύπτει όμως και από παράγοντες που έχουν να κάνουν με την αποτελεσματικότητα της κοινωνικής παρέμβασης. *Πρώτον*, όλες οι ασφαλίσεις ευνοούνται από την εφαρμογή του Νόμου των Μεγάλων Αριθμών: καθώς διευρύνεται ο πληθυσμός ασφαλισμένων αυξάνεται η πιθανότητα η ατυχία του ενός να αντισταθμίζεται από την τύχη του άλλου. Η διεύρυνση της κοινωνικής αλληλεγγύης ελαχιστοποιεί το ρίσκο του καθενός συμμετέχοντος. *Δεύτερον*, η κατανομή του κόστους χρηματοδότησης των κοινωνικών παρεμβάσεων πρέπει να γίνεται με τρόπο που να μην διαστρεβλώνει τις παραμέτρους βάσει των οποίων λαμβάνονται αποφάσεις. Όταν υπάρχουν επιχειρήσεις που ανταγωνίζονται η κοινωνική πολιτική πρέπει να εξασφαλίζει κατά το δυνατόν την ισοτιμία ανάμεσα στους ανταγωνιστές – αυτό που αποκαλείται το «επίπεδο του ανταγωνιστικού πεδίου» (“*level playing field*”).

Το τελευταίο σημείο λαμβάνει μεγαλύτερη βαρύτητα συνυπολογίζοντας τον διπτό πιθανό ρόλο των συντάξεων: Πακέτα συνταξιοδοτικών παροχών αποτελούν εργαλεία επιχειρησιακής και κλαδικής πολιτικής. Όλο και περισσότερα συνταξιοδοτικά πακέτα αξιοποιούνται από την πολιτική ανθρωπίνων πόρων ως τμήμα της συνολικής αμοιβής προς εργαζομένους. Αν είναι έτσι, τότε οι κανόνες που διέπουν την αποζημίωση προσωπικού και τα λοιπά επιχειρηματικά έξοδα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν και τις συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις: Άλλως, ο δρόμος της παράκαμψης των κανόνων μέσω των συνταξιοδοτικών πακέτων είναι ορθάνοικτος.

Το επιχείρημα αυτό θεμελιώνει μια **Ευρωπαϊκή διάσταση** στο θέμα, από δύο πλευρές: Αφενός, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει υποχρέωση να μεριμνά για την ομαλή λειτουργία της Κοινής Αγοράς – την αποτροπή άμεσων ή έμμεσων κρατικών επιδοτήσεων. Άρα πρέπει να ελέγχει ότι δεν υπεισέρχονται παρεμβολές στην ομαλή λειτουργία της αγοράς μέσω των συντάξεων. Αφετέρου, δεδομένου ότι υπάρχει αναπτυγμένη νομολογία για την αρμοδιότητα της ΕΕ σε θέματα όπως η ισότητα αμοιβών μεταξύ των φύλων, αν οι (επαγγελματικές) συντάξεις είναι τμήμα του μισθού, τότε οι συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις εμπίπτουν στο πεδίο ελέγχου της ΕΕ.

Στον αντίποδα αυτού του σκεπτικού είναι η παραδοχή ότι θέματα κοινωνικής πολιτικής ευρύνονται στην αποκλειστική δικαιοδοσία των Κρατών Μελών και όχι των κοινοτικών οργάνων – βρίσκονται δηλαδή στον χώρο της «επικουρικότητας» – της πλέον θεμελιώδους αρχής για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έτσι, η διάκριση των συντάξεων σε πυλώνες⁴ αποκτά και μια αμεσότερη και λειτουργική χρήση: η διάκριση αυτή συμπίπτει με την διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή και την εθνική δικαιοδοσία. Ο πρώτος πυλώνας είναι καθαρά στην γενική αλληλεγγύη και στην Εθνική αρμοδιότητα. Οι συντάξεις του δεύτερου πυλώνα – δηλαδή η κλαδική αλληλεγγύη – επηρεάζουν σχέσεις μεταξύ επιχειρήσεων και έχουν αναπόφευκτα κοινοτική διάσταση. Η κλαδική αλληλεγγύη, άρα, πρέπει να γίνεται με τρόπο που να μην θίγει τους κανόνες ανταγωνισμού μεταξύ επιχειρήσεων.

Η αντιστοίχιση των συντάξεων σε πυλώνες, όπως είναι φυσικό, ευνοείται αν το κάθε είδος σύνταξης χρηματοδοτείται με διαφορετικό τρόπο από διαφορετικούς οργανισμούς. Αν, δηλαδή, ο κάθε πυλώνας αντιστοιχεί σε διακριτό φορέα παροχής συντάξεων – όπως ισχύει σε χώρες όπως η Μεγάλη Βρετανία ή η Ολλανδία (Whitehouse, 2007).

Σε πολλές χώρες, αλλά και στην Ελλάδα, η ασφάλιση σημείωσε άνιση πρόοδο σε διαφορετικά τμήματα του συστήματος. Στο «Μεσογειακό Κοινωνικό Μοντέλο» (Ferrera, 1996) η ιστορική ανάπτυξη οδηγεί σε κλαδική διάσπαση της ασφάλισης. Στο Ελληνικό σύστημα Ταμείων (αλλά και αλλού – π.χ. Ιταλία, Γαλλία) η κυρίαρχη διαστρωμάτωση δεν είναι *οριζόντια* – ανά βαθμίδα προστασίας ή είδους αλληλεγγύης – αλλά *κάθετη* – ανά κλάδο παραγωγής ή ακόμη και ανά επιχείρηση.

Τι σημαίνει η ύπαρξη κλαδικών ταμείων για την οριοθέτηση ρόλων κοινωνικής και επιχειρηματικής στρατηγικής; Θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι, *κατ' αρχήν*, η κλαδική οργάνωση δεν συνεπάγεται *αναγκαστικά* την αδυναμία οριοθέτησης ρόλων. Ένα σύστημα με πολλαπλά ταμεία και κατακερματισμένες ρυθμίσεις θα μπορούσε να λειτουργεί στην πράξη ως να ήταν ένα ενιαίο σύστημα. Στις συζητήσεις γύρω από τη νομοθέτηση του ΙΚΑ στον μεσοπόλε-

4. Η λέξη «πυλώνες» έχει καθιερωθεί και παραπέμπει σε εικόνες θεμελίωσης του συνόλου σε επί μέρους δομικά στοιχεία. Παρά ταύτα, ίσως η λέξη «στρώσεις» περιγράφει καλύτερα τις σχέσεις μεταξύ των τριών στοιχείων – αφού στην βάση βρίσκεται το σύστημα κρατικών συντάξεων επί του οποίου επικάθονται συμπληρωματικά τα λοιπά στοιχεία. Πρβλ την πρακτική της Παγκόσμιας Τράπεζας.

μο, ο συμβιβασμός της διατήρησης των παλαιών ταμείων βασίστηκε σε μια τέτοια αντίληψη: Ενώ ήταν κατανοητοί οι λόγοι για τους οποίους ένα ενιαίο σύστημα ήταν προτιμητέο, προκρίθηκε μια εξελικτική λύση κατά την οποία το ΙΚΑ σταδιακά θα ενσωμάτωνε τα παλαιά Ταμεία. Στην μακρά εξελικτική πορεία υπήρχε η ελπίδα ότι το κατακερματισμένο σύστημα θα λειτουργούσε με ένα μη αποκλίνοντα τρόπο⁵.

Όμως, για να λειτουργεί το κατακερματισμένο σύστημα ως να ήταν ενιαίο, απαιτούνται τρεις ισχυρές προϋποθέσεις:

- *Πρώτον*, συνειδητή προσήλωση στον τελικό στόχο της ενιαιοποίησης. Συνεπώς, στιβαρή ενιαία καθοδήγηση σε βάθος χρόνου ώστε να εφαρμόζονται από τις επί μέρους διοικήσεις ενιαίοι κανόνες.
- *Δεύτερον*, ισχυροί μηχανισμοί διαφάνειας και πληροφόρησης, ώστε να είναι γνωστό ποιος πληρώνει, πόσο και γιατί.
- *Τρίτον*, μηχανισμός αλληλεγγύης μεταξύ Ταμείων ώστε να ανακατανέμει πόρους από τα «τυχερά» πλεονασματικά Ταμεία κλάδων που αναπτύσσονται στα άτυχα ελλειμματικά Ταμεία κλάδων που φθίνουν⁶.

Η λειτουργία της κοινωνικής ασφάλισης κατά τις πρώτες δύο μεταπολεμικές δεκαετίες έδειχνε ότι ο στόχος της τελικής ενιαιοποίησης δεν είχε λησμονηθεί⁷. Παρά ταύτα, οι κυβερνήσεις διαπίστωσαν γρήγορα ότι είχαν στη διάθεσή τους ένα εργαλείο διακυβέρνησης το οποίο επέτρεπε επί μέρους κλαδικές διευθετήσεις, παρακάμπτοντας γενικούς περιορισμούς. Μπροστά σε βραχυχρόνια αιτήματα, η πρόκριση λύσεων χρησιμοποιώντας ρυθμίσεις κοινωνικής ασφάλισης αποτελούσε ένα εύκολο τρόπο επίλυσης άμεσων θεμάτων και μετάθεσης προβλημάτων στο μέλλον. Η κλαδικά κατακερματισμένη κοινωνική ασφάλιση μπορούσε δηλαδή να χρησιμοποιηθεί ως όχημα επίλυσης

5. Το θέμα αυτό υπήρξε φλέγον κατά τις συζητήσεις που οδήγησαν στην ίδρυση του ΙΚΑ. Βλ. Αγαλλόπουλος 1955, Τσαλίκη, 2008, Τήνιος 2008α.

6. Ο αρχικός μηχανισμός ήταν η σταδιακή ενσωμάτωση ελλειμματικών ταμείων στο ΙΚΑ. Ο ΛΑΦΚΑ του Ν2084/92 ως μηχανισμός ανακατανομής πλεονασμάτων ήταν μια πιο άμεση λύση. Στην πράξη την λειτουργία αυτή επιτελεί η κρατική χρηματοδότηση η οποία έχει ανέλθει ήδη σε 30% των δαπανών των Ταμείων.

7. Βλ Υπουργείο Συντονισμού (1959), Βασιλικό Ίδρυμα (1968). Επίσης Τήνιος 2008α για την «πλημμελή εφαρμογή του Ίδρυτικού Οράματος του ΙΚΑ». Η αποτυχημένη προσπάθεια μεταρρύθμισης του Λ. Πάτρα στην δικτατορία ίσως είναι η τελευταία συνειδητή προσπάθεια επαναπροσέγγισης του αρχικού στόχου.

άλλων θεμάτων της διακυβέρνησης – ασχέτων με την κοινωνική πολιτική⁸. Το κόστος των υποσχέσεων αυτών δεν εμφανιζόταν, αφού τα Ταμεία παρακολουθούσαν μόνο τις τρέχουσες υποχρεώσεις τους. Η απουσία μιας «λογιστικής των υποσχέσεων» συνεπάγεται την (φαινομενική) απουσία εισοδηματικού περιορισμού.

Οι αντίρροπες δυνάμεις αυτές οδήγησαν σε εμπέδωση του κατακερματισμού των Ταμείων και συνεπώς την επέκτασή του στην κοινωνική πολιτική. Οι αποκλίσεις από τον γενικό κανόνα – τα συνταξιοδοτικά «προνόμια» – θεσπίστηκαν με σκεπτικό συχνά ξένο προς την κοινωνική πολιτική. Ως παράδειγμα, η απόσχιση της ΔΕΗ από το ΙΚΑ δικαιολογήθηκε ως τμήμα της ενεργειακής πολιτικής, ενώ πολλές από τις συνταξιοδοτικές αλλαγές εξ αρχής αντικαθιστούσαν μισθοδοτικές αυξήσεις – ήταν δηλαδή τμήμα του μισθού.

Η ραγδαία εκβιομηχάνιση της εποχής συνέπεσε και με την ταχεία ανάπτυξη του κρατικού τομέα και την ανάγκη κεφαλαίων για επενδύσεις. Η ύπαρξη κλαδικών ή επιχειρησιακών Ταμείων, η στενή σχέση των οικονομικών στοιχείων μιας επιχείρησης (ή ενός κλάδου), αλλά και δεσπόζουσα θέση των επιχειρήσεων αυτών στην αγορά ενθάρρυνε μια σύγχυση ρόλων. Στις μονοπωλιακές (ή ολιγοπωλιακές) κρατικές επιχειρήσεις, συνυπήρχαν τρεις διαφορετικοί ρόλοι του Κράτους:

- Το Κράτος ως ρυθμιστής της αγοράς
- Το Κράτος ως πάροχος συντάξεων και φορέας κοινωνικής πολιτικής
- Το Κράτος ως ιδιοκτήτης και ως μέτοχος.

Στο περιβάλλον προστασίας και απουσίας ανταγωνισμού η σύγχυση ρόλων δεν δημιουργούσε προβλήματα – συχνά δε προέβαλλε και ως λύση. Στο περιβάλλον αυτό το ΙΚΑ εξυπηρετούσε βιομηχανική πολιτική, ενώ εμπορικές επιχειρήσεις όπως η ΔΕΗ ασκούσαν κοινωνική πολιτική⁹. Οι ίδιες παροχές που σε ιδιωτικές επιχειρήσεις χορηγούνται μέσω του ΙΚΑ, σε κατακερματισμένα συστήματα διοχετεύονταν μέσω των επιμέρους κλαδικών ταμείων. Τα κλαδικά ταμεία δηλαδή χορηγούσαν συντάξεις όλων των πυλώνων.

8. Π.χ. η κατάργηση πληρωμής εισφορών των Δημοσίων Υπαλλήλων (το 1951) ως μέθοδος παράκαμψης της εισοδηματικής πολιτικής. Οι μειώσεις εισφορών ως μέσο βιομηχανικής πολιτικής.

9. Βλ. Tinios 2002. Σύμφωνα με απόφαση του Αρείου Πάγου η ΔΕΗ είχε διττή υπόσταση – ως εμπορική επιχείρηση και φορέας κοινωνικής προστασίας. Όταν ενεργεί με αυτή την ιδιότητα ενεργούσε ως ΝΠΔΔ και όχι ως επιχείρηση.

3. Πιέσεις για οριοθέτηση της κοινωνικής πολιτικής: η λογιστική των υποσχέσεων

Όσο και αν είχε διαμορφωθεί ένα κεκτημένο κλαδικής διάσπασης, από τα μέσα της δεκαετίας του '80 πολλαπλασιάζονταν οι πιέσεις για αποσαφήνιση ρόλων -για οριοθέτηση της κοινωνικής πολιτικής. Οι πιέσεις αυτές προέρχονταν από διαφορετικές κατευθύνσεις:

Κατ' αρχάς, από το εσωτερικό της κοινωνικής πολιτικής το αίτημα για ισονομία και ενιαίους κανόνες στα δικαιώματα και υποχρεώσεις, ποτέ δεν εγκαταλείφθηκε. Σχολιαστές από τον χώρο της κοινωνικής ασφάλισης υπενθύμιζαν συχνά ότι υπήρχε «*Πλήρης ανισότης προστασίας, ώστε η περί ισότητος των πολιτών συνταγματική αρχή να έχει τελείως λησμονηθεί*» (Υπ. Συντονισμού 1959:264)¹⁰. Ενώ αρχικά τα λεγόμενα «Ειδικά Ταμεία» είχαν τρέχοντα πλεονάσματα, κατά την διάρκεια της δεκαετίας του '80 πέρασαν σε καθαυώς δομικών ελλειμμάτων, η τρέχουσα κάλυψη των οποίων βάρυνε (μέσω της κάλυψης από τον εργοδότη) τον καταναλωτή ή τον φορολογούμενο. Το αίτημα της ισονομίας ενδυναμώθηκε μεταφραζόμενο σε ισότητα κατανομής της κεντρικής συνδρομής και της αποφυγής της επιδότησης των πλουσίων συνταξιούχων των ειδικών ταμείων από τους φτωχότερους καταναλωτές ή φορολογούμενους¹¹. Από την δεκαετία του '90 η συζήτηση γύρω από την έκταση της φτώχειας και τον τρόπο αντιμετώπισής τους επανέφερε το επιθυμητό του ενιαίου της κοινωνικής αλληλεγγύης (π.χ. Μασσαγγάνης, 1999). Παρά ταύτα, η αναφορά στην ύπαρξη προνομίων δεν συγκεκριμενοποιείτο σε αποτύπωση – ποιοτική και ποσοτική – της έννοιας του προνομίου. Στα στατιστικά στοιχεία τα ποσά συντάξεων που υπερέβαιναν κατά πολύ τον μέσο μισθό αντιμετωπιζόνταν ως κοινωνική πολιτική όσο και η σύνταξη ανασφάλιστων¹².

Κάθε γραμμή οριοθέτησης έχει δύο πλευρές. Αν και δεν τελεσφόρησε ο εντοπισμός των ορίων από την «κοινωνική» πλευρά, προχώρησε από την *άλλη κατεύθυνση* – την ανάγκη διαφάνειας στην λειτουργία των επιχειρήσεων.

10. Βλ επίσης Αγαλλόπουλος 1955

11. Η εισαγωγή του ΕΚΑΣ το 1996 υπήρξε η πρώτη απόπειρα χορήγησης κοινωνικής στήριξης ίσης σε όλο το ασφαλιστικό σύστημα.

12. Η μεθοδευμένη άγνοια της ποσοτικής διάστασης οδηγεί, σύμφωνα με τον Τήνιο 1999, στην «πλήρη ιδιωτικοποίηση της κοινωνικής πολιτικής», με την έννοια ότι επιστρατεύεται κοινωνική ρητορεία για την υπεράσπιση προνομίων.

Το αίτημα για τη διάκριση ρόλων, απέκτησε επείγοντα χαρακτήρα από εξελίξεις στον χώρο της οικονομίας:

Πρώτον, η επιλογή των ιδιωτικοποιήσεων, της μεταφοράς κρατικών επιχειρήσεων στον ιδιωτικό τομέα προϋποθέτει αυτονόητα την διασαφήνιση των ρόλων του Κράτους ως ρυθμιστή, εργοδότη και μετόχου. (Μυλωνάς & Παπακωνσταντίνου, 2003) *Δεύτερον*, η εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναβαθμίζει την διασφάλιση ίσων κανόνων ανταγωνισμού μεταξύ επιχειρήσεων τόσο εντός της χώρας όσο και μεταξύ κρατών μελών. Η εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνεπάγεται εξίσου την ανάγκη οριοθέτησης της αρμοδιότητας της ίδιας – από πού αρχίζει και από πού τελειώνει η επικουρικότητα;

Οι δύο παράγοντες αυτοί ενισχύθηκαν αποφασιστικά από τον τρίτο: Την πρόοδο της παγκοσμιοποίησης. Στην παγκοσμιοποιημένη οικονομία η πρόσβαση σε κεφάλαια προϋποθέτει πρωτίστως διαφάνεια στην αποτύπωση υποχρεώσεων. Ο επενδυτής απαιτεί να γνωρίζει τι ακριβώς αγοράζει και σε ποιους κινδύνους εκτίθεται. Η απαίτηση αυτή μεταφράστηκε στην εξάπλωση της χρήσης των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων (IFRS International Financial Reporting Standards) ως προϋπόθεση για την πρόσβαση στις μεγάλες διεθνείς κεφαλαιαγορές όπως αυτή της Νέας Υόρκης.

Η παγκοσμιοποίηση συνεπώς θέτει επιτακτικά για τις επιχειρήσεις την ανάγκη διαμόρφωσης μιας «λογιστικής υποσχέσεων», ώστε να υπάρχει μια σαφής εικόνα των μελλοντικών επιβαρύνσεων στις οποίες αναλαμβάνει ο μέτοχος μιας επιχείρησης. Αυτή η λογιστική υποσχέσεων ενσωματώνεται στο πρότυπο 19 των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων (ΔΛΠ-19) που κατ' αρχήν καλύπτει όλα τα συστήματα συντάξεων του δεύτερου πυλώνα¹³.

Κρίσιμη έννοια στο ΔΛΠ-19 είναι η ταυτότητα του εγγυητή ενός συστήματος συντάξεων. Αν μια επιχείρηση έχει εγγυηθεί συντάξεις, το σύστημα συντάξεων αντιμετωπίζεται ως δάνειο από τους εργαζόμενους προς την επιχείρηση. Όπως όλα τα δάνεια, έτσι και αυτό πρέπει αφενός να αφαιρεθεί από τον ισολογισμό της επιχείρησης (μείωση κεφαλαίων), αφετέρου να εξυπη-

13. Για το IAS-19, βλ. Deloitte 2008, Whittington 2006. Το IAS-19 είναι ένα είδος προτύπου που εφαρμόζεται στο ισολογισμό (Balance Sheet method). Εναλλακτικά υπήρχαν παλαιότερα το “flow through” πρότυπο που εξετάζει μόνο πληρωμές της συγκεκριμένης περιόδου (αντίστοιχο με την διανεμητική πρακτική) και το «αναλογιστικό μοντέλο», το οποίο κατανέμει τις αλλαγές στο σύνολο του ορίζοντος λειτουργίας του Ταμείου και εκφράζει το τελικό του αποτέλεσμα με την μορφή ενός ασφαλιστρού που εξασφαλίζει ισορροπία.

ρετείται (τόκοι επί του ακάλυπτου δανείου αντιμετωπίζονται ως κόστος και αφαιρούνται από τα κέρδη). Με αυτόν τον τρόπο, η διατήρηση ενός επιχειρησιακού συστήματος συντάξεων χωρίς εκ των προτέρων κεφαλαιακή κάλυψη (Underfunded), απομειώνει την περιουσία της επιχείρησης και ευθέως μειώνει την ανταγωνιστικότητά της. Το τελευταίο γίνεται με το να προστίθεται το κόστος εξυπηρέτησης των υποσχέσεων στο κόστος προσωπικού. Κάθε νέα υπόσχεση πρέπει να αποτυπωθεί στα βιβλία της επιχείρησης και έχει κόστος αντίστοιχο των μισθολογικών αυξήσεων. Σε σχέση δηλαδή με τα προϋσχύσαντα συστήματα αποτύπωσης το ΔΛΠ-19 αποκαθιστά ένα αποτελεσματικό εισοδηματικό περιορισμό στις επιχειρηματικές αποφάσεις που αφορούν στις συντάξεις.

Όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο γίνεται η αποτύπωση των υποσχέσεων, το ΔΛΠ-19 συνειδητά επιλέγει μια συντηρητική θέση ως προς τις υποθέσεις για μελλοντικά γεγονότα. Η λογική είναι η αποτύπωση των δεδουλευμένων αποτελεσμάτων των υποσχέσεων που έχουν δοθεί, χωρίς να επεκτείνουν τη λειτουργία τους στο μέλλον. Αποτυπώνονται το σύνολο των υποχρεώσεων που έχουν δημιουργηθεί ως να σταματούσε η λειτουργία του συστήματος την επομένη ημέρα και να έπρεπε να ανατεθεί η εξυπηρέτηση υποχρεώσεων που έχουν δημιουργηθεί σε τρίτον. Ο εγγυητής έτσι χρεώνεται το σύνολο των υποχρεώσεων που βασίζονται σε υπαρκτή παροχή υπηρεσιών για την περίοδο που είχε την ευθύνη¹⁴. Η αποτίμηση δεν κάνει καμιά πρόβλεψη για γεγονότα που σχετίζονται με την λειτουργία της επιχείρησης μετά την ημερομηνία αποτίμησης¹⁵. Με τον τρόπο αυτό αναλογιστικές μελέτες στο ΔΛΠ-19 διαφέρουν από άλλες αναλογιστικές μελέτες που προβάλλουν (βάσει υποθέσεων) την υποθετική κατάσταση της συνέχισης της ασφάλισης και στο μέλλον.

Η κρίσιμη απόφαση στην εφαρμογή του ΔΛΠ-19 είναι κατά πόσον είναι προκαθορισμένη και περιχαρακωμένη η ευθύνη του λειτουργού του συστήματος συντάξεων. Η απόφαση αυτή είναι ταυτόσημη με την απόφαση για το ποιος είναι ο τελικός εγγυητής των υποχρεώσεων του συστήματος. Σε συστήματα καθορισμένων παροχών (defined benefit), ο λειτουργός του συστήματος ορίζει το ύψος των συντάξεων και συνεπώς ευθύνεται για το όποιο ποσό προκύψει στο μέλλον. Αν η υποχρέωση του λειτουργού περιορίζεται σε κάποιο

14. Αξιοποιείται το λεγόμενο projected unit credit method που προβάλλει μόνο τις τελικές αποδοχές βάσει των οποίων θα υπολογιστεί η σύνταξη.

15. Δεδομένου ότι θα μπορούσε π.χ. να μεταβιβαστεί σε άλλον ή και να κλείσει η επιχείρηση σε 5-6 χρόνια δεν θα μπορούσε να γίνει διαφορετικά.

προσυμφωνημένο ύψος εισφορών, τότε το σύστημα είναι «καθορισμένης εισφοράς» (defined contribution)¹⁶. Αφού η μέγιστη επιβάρυνση δεν μπορεί να υπερβεί αυτό το ποσό, η επιχείρηση δεν χρειάζεται να εγγράφει μεγαλύτερα ποσά.

Το κρίσιμο, λοιπόν, θέμα είναι η ταυτότητα του εγγυητού ενός συστήματος συντάξεων. Αν μια υπόσχεση συνταξιοδότησης είναι υπό την εγγύηση του Κράτους, τότε η ευθύνη του μεμονωμένου συμμετέχοντος περιορίζεται στην πληρωμή των τρεχουσών υποχρεώσεων σε εισφορές. Αν συμμετέχει σε ένα σύστημα υπό κρατική εγγύηση μελλοντικά ελλείμματα δεν απασχολούν την επιχείρηση. Ακόμη και αν είχε άποψη για τις δικές της προοπτικές, δεδομένου ότι συμμετέχει σε ένα σύστημα ευρύτερης αλληλεγγύης δεν μπορεί να γνωρίζει τι θα γίνει σε άλλες επιχειρήσεις ή σε άλλους κλάδους παραγωγής.

Πώς αντιμετωπίζει το ΔΛΠ-19 τα κατακερματισμένα συστήματα ασφάλισης; Κατ' αρχάς είναι σαφές ότι τα ΔΛΠ δεν αναγνωρίζουν όρια στην εγγύηση που παρέχεται. Η υποχρέωση εγγραφής είναι για το σύνολο των υποχρεώσεων, εκτός αν ρητά και συγκεκριμένα προβλέπεται διαφορετικά. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάληψη έργου κοινωνικής πολιτικής για λογαριασμό του Κράτους δεν τυχαίνει αναγνώρισης.

Συνεπώς, αν μια τέως κρατική επιχείρηση διατηρεί δικό της ασφαλιστικό ταμείο του οποίου τα ελλείμματα βαρύνουν την επιχείρηση (επίσημα ή εθιμικά), τότε το σύνολο των (κεφαλαιοποιημένων) υποχρεώσεων συντάξεων πρέπει να προβλεφθεί στον ισολογισμό της. Άρα αν μια επιχείρηση είχε αναλάβει ένα υβριδικό ρόλο και κατέβαλε παροχές που αντιστοιχούν σε παροχές πρώτου πυλώνα, έχει υποχρέωση να καταγράψει το συνολικό κονδύλι των συντάξεων ως δική της αποκλειστική υποχρέωση. Η διατήρηση οργανωτικά ανεξάρτητων φορέων έχει μια άμεση επίπτωση στην ανταγωνιστικότητα της επιχείρησης: Αν συγκρίνουμε δύο επιχειρήσεις με ακριβώς τις ίδιες παροχές, μια που συμμετέχει στο κρατικό σύστημα και μια στην οποία καταβάλλονται τα ίδια ποσά και οι ίδιες εισφορές μέσω Ειδικού Ταμείου, η δεύτερη θα έχει μεγαλύτερη επιβάρυνση. Ο λόγος είναι ότι η κρατική εγγύηση που αποδίδει το

16. Εδώ ελλοχεύει κίνδυνος σύγχυσης. Ο όρος «προκαθορισμένη εισφορά» αναφέρεται στο ΔΛΠ-19 στην περιχαράκωση της ευθύνης του εργοδότη και όχι (όπως χρησιμοποιείται στην συζήτηση των συντάξεων) τον τρόπο υπολογισμού του ύψους της ατομικής σύνταξης. Ένα σύστημα προκαθορισμένης εισφοράς (με την έννοια του ΔΛΠ) μπορεί κάλλιστα να αποδίδει συντάξεις ως ποσοστό του τελευταίου μισθού – δηλ. ως προκαθορισμένης παροχής.

ΙΚΑ στους εργοδότες του ιδιωτικού τομέα δεν υφίσταται για το Ειδικό Ταμείο. Η αποκοπή από την γενική αλληλεγγύη συνεπάγεται επιπλέον κόστος για το ειδικό ταμείο, αφού πρέπει, με ίδια μέσα, να αναπληρώσει τα οφέλη της αλληλοϋποστήριξης.

Το ανταγωνιστικό μειονέκτημα των ανεξάρτητων συστημάτων λειτουργεί ως ισχυρότατο κίνητρο να αποσαφηνιστεί κάτι που είναι επιθυμητό ούτως ή άλλως – δηλαδή η οριοθέτηση της κοινωνικής πολιτικής. Το περίεργο είναι ότι ο ποσοτικός καθορισμός ενός θέματος κεφαλαιώδους σημασίας για την κοινωνική πολιτική γίνεται από λογιστές χωρίς καμιά αναφορά σε κοινωνική θεωρία ή συμμετοχή της κοινωνικής επιστήμης.

Πώς όμως θα καθοριστεί ποσοτικά τι είναι κοινωνική πολιτική; Το θέμα αυτό είναι ταυτόσημο με το πώς συνταξιοδοτικά προνόμια δεν βαρύνουν το κοινωνικό σύνολο. Παροχές που είναι κάθετα διαφοροποιημένες πρέπει να καταταγούν ανάλογα με τον στόχο τους σε οριζόντιους πυλώνες. Το θέμα αυτό εξετάστηκε από τον Τήνιο 1995 αλλά και στην Έκθεση Σπράου 1997¹⁷. Η λύση που σκιαγραφείται εκεί είναι ο καθορισμός ως «προνομίων» των παροχών που υπερβαίνουν τις παροχές του συστήματος του αθροίσματος (κύρια σύνταξη ΙΚΑ συν επικουρική σύνταξη TEAM), δηλαδή των δικαιωμάτων που έχει ο μέσος ασφαλισμένος του (βιομηχανικού) ιδιωτικού τομέα¹⁸. ΟΙ διαφορές αυτές μπορούν να προκύπτουν είτε λόγω χαμηλότερων ηλικιών συνταξιοδότησης, χαμηλότερων εισφορών, υψηλότερης αναπλήρωσης ή ευνοϊκότερο ορισμό της ασφαλιστέας ύλης. Το ποσό αυτό θα προκύπτει από διπλό υπολογισμό για κάθε άτομο: των συντάξεων ΙΚΑ+TEAM, καθώς και των συντάξεων του ειδικού ταμείου. Η διαφορά των δύο αποτελεί το πρόνομιο. Τα προνόμια πρέπει να χρηματοδοτούνται ξεχωριστά με την καταβολή σε κάθε ασφαλισμένο της διαφοράς από τα ισχύοντα στο ΙΚΑ¹⁹ μέσω συμπληρωματικής ασφάλισης, ενώ η συμμετοχή στο ΙΚΑ θα ήταν κανονική. Με αυτόν τον τρόπο, οι εργαζόμενοι συμμετέχουν ισότιμα στην συνολική αλληλεγγύη ενώ η σαφής διάκριση των προνομίων ανοίγει τον δρόμο για την ξεχωριστή τους

17. Βλ Επίσης Σπράος και Τήνιος 1998.

18. Τα όρια του τι είναι δημόσιο είναι πολύ διαφορετικά αν θεωρηθεί ότι αντιστοιχούν στις παροχές του ΟΓΑ και διαφορετικά αν πάρουμε αυτά του Δημοσίου ή της ΔΕΗ. Αν υπάρχουν ανταγωνίστριες επιχειρήσεις που ασφαλίζονται στο ΙΚΑ, η επιλογή των ρυθμίσεων ΙΚΑ προκύπτει αβίαστα.

19. Ένα σύστημα αντίστοιχο που αναπλήρωσης της κύριας από επικουρική σύνταξη ίσχυε από την δεκαετία του '80 στις Τράπεζες Εμπορική και Πίστωσης.

χρηματοδότηση με την συμπληρωματική ασφάλιση. Το σύστημα αυτό μπορεί να εφαρμοστεί τόσο για την μεταφορά του αποθέματος προνομίων που θα διατηρηθούν με τρόπο που να μην επιβαρύνουν τρίτους, όσο και για συζητήσεις για διαμοιρασμό του βάρους μεταξύ εταιρών και γενεών.

Ο πίνακας 1 αναφέρει περιληπτικά τις ουσιώδεις διαφορές μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου πυλώνα.

Πίνακας 1
Διαστάσεις των ορίων κοινωνικής και επιχειρησιακής πολιτικής

Πυλώνας προστασίας	Πρώτος	Δεύτερος
Αλληλεγγύη	Γενική	Ειδική/Κλαδική
Πεδίο αναφοράς	Δημόσιο	Ιδιωτικό
Είδος αξίωσης	Δικαίωμα	Προνόμιο
Είδος αναγνώρισης	Άρρητη/Γεκμαιρόμενη	Ρητή/Εμφανής
Νομική βάση δικαιώματος	Μεταβλητό από τον εγγυητή	Νομικά απαιτητός (actionable)
Σκοπιμότητα	Κοινωνική πολιτική	Επιχειρησιακή στρατηγική
Ανάμιξη ΕΕ	Επικουρικότητα (Κράτος-Μέλος)	Ευρωπαϊκή ανάμιξη (Ανταγωνισμός, αποφυγή διακρίσεων)
Συνήθης χρηματοδότηση	Διανεμητικό σύστημα	Κεφαλαιοποίηση
Τρόπος αποτίμησης	Ως ετήσια δαπάνη (ροή) (Flow-through)	Στον ισολογισμό (ως απόθεμα) Balance Sheet IAS-19
Ανάγκη προβλέψεων	Μυωπικό για την επιχείρηση	Εξασφάλιση πόρων για όλα τα δεδουλευμένα δικαιώματα
Ύψος σύμφωνα με ΔΛΠ-19	Συνήθης περίπτωση ΙΚΑ-ΕΤΑΜ+ ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ	Παρούσα αξία Υπερβάλλοντος δικαιώματος

4. Χρονικό της «Λογιστικής Προνομίων» στην Ελλάδα

Η ύπαρξη προνομίων και η σταδιακή εξομάλυνσή τους είναι από τα θέματα που σχολιάζεται συχνά στις συζητήσεις κοινωνικής ασφάλισης (π.χ. Ματσαγγάνης, 1999). Η εξελικτική προώθηση κοινών κανόνων και η εξομάλυνση προνομίων ήταν ένας από τους κύριους στόχους του νόμου 1902/90 («νόμου Σουφλιά») αλλά και του νόμου 2084/92 («Νόμου Σιούφα»). Χαμηλά Όρια ηλικίας (κυρίως γυναικών) αυξήθηκαν, ενώ καθιερώθηκαν μέγιστα ύψη συντάξεων. Το σύστημα νεοεισερχομένων μετά την 1.1.1993 εμπεριείχε πολύ μικρότερα προνόμια, μετατοπίζοντας το βάρος κλαδικής διαφοροποίησης για τους νεότερους εργαζόμενους προς τις επικουρικές συντάξεις. Η ίδια ρύθμιση συνεπάγεται ότι η πλειοψηφία των προνομίων αφορά τους προ 1993 εργαζομένους του παλαιού συστήματος.

Όσον αφορά το θέμα του ποιος επιβαρύνεται για το κόστος των προνομίων στα ειδικά Ταμεία ο Ν2084/92 προέβη σε δύο, μερικά αντιφατικές κινήσεις. Πρώτον, αύξησε απότομα τα ποσοστά εισφορών (τόσο για εργαζόμενους όσο και εργοδότες) με αποτέλεσμα τα έσοδα κυρίως των τραπεζικών ταμείων να αυξηθούν σημαντικά. Δεύτερον, τέθηκε όριο στα ποσά με τα οποία εργοδότες καλύπτουν τα τρέχοντα ελλείμματα των ειδικών ταμείων. (στο ποσό που είχε διατεθεί το 1992). Το σκεπτικό της αλλαγής αυτής ήταν να επαναφέρει τον εισοδηματικό περιορισμό και με τον τρόπο αυτό να βάλει τροχοπέδη σε απαιτήσεις για διευρύνσεις παροχών, αφού η έκταση της επιδότησης θα υπόκειτο πλέον σε ανώτατο όριο²⁰.

Η συγκεκριμένη διατύπωση όμως, έδωσε την δυνατότητα σε διοικήσεις Τραπεζών (υπό χρονική πίεση και ελλείπει καλύτερης πρότασης) να την ερμηνεύσουν ως νομική πρόταση καθορισμού μέγιστων εισφορών της εργοδοσίας – δηλαδή να μετατρέψουν το σύστημα ως προς την εφαρμογή ΔΛΠ-19 από καθορισμένης παροχής σε καθορισμένης εισφοράς²¹. Το ποσό της πρό-

20. Ο συνδυασμός των δύο ρυθμίσεων σήμαινε ότι τα οικονομικά των Ταμείων πέρασαν μια ανθηρή περίοδο την δεκαετία του '90, πριν δηλαδή οι αυξητικές τάσεις δαπανών εξαντλήσουν τις αυξήσεις εισφορών. Στην ΔΕΗ οι αυξήσεις εισφορών ήταν μικρότερες και το όριο επιδότησης χρειάστηκε να επεκταθεί νομοθετικά τρεις φορές ως το 2000, για να επιτρέψει την απρόσκοπτη καταβολή συντάξεων.

21. Πίσω από τα προβλήματα των τραπεζικών ταμείων βρίσκεται η πτωτική τάση απασχόλησης στα πιστωτικά ιδρύματα (Κανελλόπουλος, κ.ά., 1998) – η οποία καθιστά την αυτόνομη ασφάλισή τους εγγενώς προβληματική.

βλεψης στο οποίο προέβη η Εθνική Τράπεζα (ΕΤΕ) πριν τη εισαγωγή της μετοχής της στο Χρηματιστήριο της Νέας Υόρκης περιοριζόταν στην μέγιστη κάλυψη που ανέφερε ο Ν2084/92. Η ερμηνεία αυτή όμως αφήνει αναπάντητο το θέμα του ποιος εγγυάται τις συντάξεις των ειδικών ταμείων. Η λογική της ΕΤΕ σημαίνει ότι ο εργοδότης εγγυάται τις παροχές ως ένα σημείο (προσδιορισμένο αυθαίρετα το 1992), το δε Δημόσιο ευθύνεται για όλα τα προνόμια πέραν αυτού του σημείου. Σε ότι αφορά την οριοθέτηση της κοινωνικής πολιτικής έχουμε το παράδοξο να θεωρείται ότι ευθύνεται μια εμπορική επιχείρηση για παροχές του πρώτου πυλώνα και το κοινωνικό σύνολο για το κόστος των προνομίων²². Αν τίθεται εν αμφιβόλω η ισχύς και το εύρος της κρατικής εγγύησης, τότε δημιουργείται πρόβλημα ανασφάλειας δικαίου για τους ασφαλισμένους, αφού στο ερώτημα των οποίων «Ποιος θα πληρώσει την σύνταξή μου;» δεν θα υπάρχει πλέον απάντηση.

Το θέμα της εφαρμογής του ΔΛΠ-19 και των ορίων της ευθύνης επιχειρήσεων για παροχές κοινωνικής προστασίας τέθηκε με επίταση στην περίπτωση της ΔΕΗ²³. Η ΔΕΗ είχε το 1966 (νόμος 4461/66) αποσχισθεί από το ΙΚΑ και έκτοτε οι συντάξεις καταβάλλονταν από τον εργοδότη, χωρίς την παρεμβολή άλλου οργανισμού²⁴. Η μη καταβολή εργοδοτικής εισφοράς τεμκηριώνει την θέση ότι, αφού τα πλεονάσματα των συντάξεων χρηματοδότησαν επενδύσεις, τότε τμήμα (αδιευκρίνιστου ύψους) της επιχείρησης ανήκε στους εργαζομένους. Με ένα τέτοιο ασαφές ιδιοκτησιακό καθεστώς η πιθανότητα να ενδιαφερθούν επενδυτές ήταν μηδενική. Το επικείμενο άνοιγμα της αγοράς ηλεκτρισμού το 2001 προσέδιδε μια καταληκτική ημερομηνία στην οποία να εξευρεθεί συναινετική λύση. Ο υπολογισμός της επιβάρυνσης της επιχείρησης αν εφαρμόζονταν το ΔΛΠ-19 αποτέλεσε τον καταλύτη και το σημείο συνεύρεσης των εργαζομένων με την διοίκηση και την κυβέρνηση.

Η μελέτη εφαρμογής του ΔΛΠ-19 (η οποία κατατέθηκε στην Βουλή – PWC 1999) κατέδειξε ότι η αναγνώριση της υποχρέωσης θα αύξανε το τρέχον κό-

22. Η θέση ότι το Δημόσιο εγγυάται τις συντάξεις πέραν του ορίου τεκμαίρεται από το ότι δεν υπήρξε ανοικτή αντίδραση στην θέση της ΕΤΕ (η οποία ακόμη ήταν κρατική τράπεζα). Από την άλλη πλευρά, στην περίπτωση των Τραπεζών, δεν υπήρξε και ρητή ανάληψη της ευθύνης από το Κράτος.

23. Για ανάλυση της εφαρμογής ΔΛΠ στην ΔΕΗ, βλ. Tinios (2002).

24. Το σύστημα ασφάλισης στον εργοδότη συναντάται και στην Γερμανία. Όμως στα Γερμανικά *Pensionrückstellung* τηρούνται λογιστικά αποθεματικά – στα Αγγλικά είναι γνωστό ως “Book reserve System” – πράγμα που δεν έγινε ποτέ στην Ελλάδα.

στος προσωπικού κατά δύο τρίτα. Η μελέτη των PWC επίσης προσπάθησε να εντοπίσει την έκταση των «προνομίων» — δηλαδή να υπολογίσει το πόσο μικρότερη θα ήταν η επιβάρυνση της ΔΕΗ αν οι εργαζόμενοι ήταν ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ και στο ΙΚΑ-TEAM, έναν υπολογισμό αντίστοιχο με αυτόν που είχε σκιαγραφήσει η Εκθεση Σπράου (1997)²⁵. Οι μελετητές εισηγήθηκαν την καθιέρωση ενός συστήματος συμμετοχής στο ΙΚΑ και συμπληρωματικής ασφάλισης, το κόστος της οποίας θα υφίστατο η ΔΕΗ. Η εισήγηση αγνοήθηκε στην πορεία των διαπραγματεύσεων, οι οποίες διεξάγονταν υπό την πίεση του χρονοδιαγράμματος μετοχοποίησης. Παρά ταύτα, η μελέτη έπαιξε διττό ρόλο: πρώτον, έφερε τις δύο πλευρές κοντά σε ένα θέμα όπου παλαιότερα υπήρχε κατηγορηματική άρνηση — την δημιουργία φορέα ασφάλισης ανεξάρτητου της ΔΕΗ. Δεύτερον, υπογράμμισε την σημασία ρητών εγγυήσεων για την ικανοποίηση των ΔΛΠ-19. Ως αποτέλεσμα ο Νόμος 2773/99 (στον οποίο προστέθηκε και ο 2919/01) ίδρυσε τον ΟΑΠ-ΔΕΗ ως αυτόνομο οργανισμό, τα ελλείμματα του οποίου καλύπτονται βάσει ρητής δέσμευσης στο κείμενο του νόμου. Η νομοθετική πρωτοβουλία επέτρεψε την μετοχοποίηση της ΔΕΗ το 2001 και τις μετέπειτα εξελίξεις στον τομέα της ενέργειας.

Η περίπτωση της ΔΕΗ κατέδειξε ότι πρωτεύοντα ρόλο σε αλλαγές στην κοινωνική ασφάλιση παίζουν εξελίξεις στις αγορές προϊόντος, ιδίως αν αυτές συνοδεύονται από δεσμευτικά σχεδιαγράμματα. Οι αλλαγές αυτές αναδεικνύουν τον χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης ως παίγνιο θετικού αθροίσματος και συνεπώς αποτελούν τον καταλύτη για να επιτευχθεί προσέγγιση σε θέματα όπου οι διαφωνίες έμοιαζαν συστημικές και παγιωμένες. Πρέπει να υπογραμμισθεί όμως, ότι η προσέγγιση των δύο πλευρών στην ΔΕΗ έγινε σε βάρος του γενικού φορολογουμένου, ο οποίος χορήγησε εγγύηση στο διηνεκές για το σύνολο των προνομίων της ΔΕΗ²⁶. Ο λόγος είναι προφανής: Παρά την εισήγηση των μελετητών, στις συζητήσεις που οδήγησαν στην θέσπιση του ΟΑΠ-ΔΕΗ δεν ετέθη ποτέ η άποψη της κοινωνικής πολιτικής και η ανάγκη οριοθέτησης κοινωνικής και επιχειρησιακής πολιτικής²⁷. Έτσι στην πε-

25. Η επίπτωση στον ισολογισμό θα ήταν μικρότερη κατά 80%. Βλ. PWC 1999 και Tinios 2002.

26. Είναι χαρακτηριστικό ότι ως το 2007 το Δημόσιο είχε αποδώσει ως κάλυψη ελλειμμάτων στον ΟΑΠ-ΔΕΗ ποσά μεγαλύτερα από την απόδοση της αρχικής μετοχοποίησης.

27. Το όλο θέμα είχε χειριστεί το Υπουργείο Ανάπτυξης, ενώ το Υπουργείο Εργασίας επέλεξε ένα διεκπεραιωτικό ρόλο.

ρίπτωση της ΔΕΗ παροχές με σκοπό αποκλειστικά επιχειρησιακό (π.χ. το ειδικό καθεστώς ΒΑΕ της ΔΕΗ) χρεώθηκαν στην κοινωνική πολιτική και επομένως βαρύνουν το κοινωνικό σύνολο.

Οι συνθήκες στον επόμενο κλάδο που αντιμετώπισε τον σκόπελο του ΔΛΠ-19 – στις Τράπεζες – ήταν πολύ διαφορετικές. Αν και επί σειρά ετών οι κρατικές τράπεζες είχαν δεσπόζουσα θέση, το 2005 χαρακτηριζόταν από έντονο ανταγωνισμό (διεθνή και εγχώριο), ενώ η ιδιωτικοποίηση είχε ήδη προχωρήσει ουσιαστικά. Μάλιστα, μια λύση αντίστοιχη με αυτή της ΔΕΗ που προκρίθηκε τον Φεβρουάριο 2004 στην περίπτωση του Ταμείου Κύριας Ασφάλισης της τ. Ιονικής Τράπεζας (ΤΑΠΙΑΤ), το οποίο ενσωματώθηκε στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ – παρότι και αυτό τμήμα της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης – υπήρξε αντικείμενο εκτενούς αρνητικού σχολιασμού²⁸. Η συγκυριακή ύπαρξη υψηλών κερδών και ρευστότητας εκ μέρους των Τραπεζών συμπλήρωνε ένα σκηνικό απροθυμίας της κοινής γνώμης να επιβαρύνει το κόστος προνομίων το κοινωνικό σύνολο (ειδικά για τους τραπεζοϋπαλλήλους).

Το πρόβλημα αντιμετωπίστηκε στα ταμεία επικουρικής ασφάλισης των Τραπεζών με ένταση το 2005. Ο άμεσος λόγος ήταν η υποχρέωση των πιστωτικών ιδρυμάτων να δημοσιεύσουν αποτελέσματα του πρώτου τριμήνου 2005 με βάση τα ΔΛΠ²⁹. Ενώ τα ειδικά ταμεία κύριας ασφάλισης των Τραπεζών θεωρούσαν ότι προστατεύονταν με την νομική τους υπόσταση (ΝΠΔΔ), και αξιοποιούσαν και το επιχείρημα ότι ο Ν2084/92 τα είχε μετατρέψει σε υποχρεώσεις καθορισμένης εισφοράς, κάτι τέτοιο δεν ίσχυε για τα επικουρικά.

Ιδιαίτερα εκτεθειμένη ήταν η **Εμπορική Τράπεζα**. Η Εμπορική ως το 1983 συμμετείχε κανονικά στο ΙΚΑ. Το 1983 (μετά την εθνικοποίησή της), εξασφαλίστηκε εξίσωση δικαιωμάτων με αυτά της Εθνικής Τράπεζας, μέσω συμπληρωματικών πληρωμών που διοχετεύονταν μέσω του επικουρικού ταμείου της ΤΕΑΠΕΤΕ. Η θέση της Εμπορικής ήταν ιδιαίτερα βεβαρυσμένη:

- Η εξομοίωση με την Εθνική σήμαινε ότι το ΤΕΑΠΕΤΕ πλήρωνε παροχές που αντιστοιχούσαν σε κύριες συντάξεις (πρώτου πυλώνα). Ιδιαίτερα δαπανηρή ήταν η περίοδος της «προσυνταξιοδότησης» δηλαδή η

28. Ο νόμος 3029/02 (νόμος Ρέππα) πρόβλεπε την ενσωμάτωση όλων των ταμείων Κύριας Ασφάλισης Τραπεζών χωρίς προϋποθέσεις και με μόνη την εκπόνηση μιας ειδικής οικονομικής μελέτης.

29. Για την οργάνωση των τραπεζικών ταμείων, βλ. Ψηλός, 2003. Για τις διαπραγματεύσεις που οδήγησαν στην τελική λύση, Αναγνώστου-Δεδούλη, 2006.

περίοδος μεταξύ των ορίων ηλικίας της ΕΤΕ και αυτών του ΙΚΑ, όταν οι συντάξεις βάρυναν το ΤΕΑΠΕΤΕ καθ' ολοκληρία.

- Υπήρξε ρητή δέσμευση να καταβληθεί σε ετήσια βάση όποιο ποσό απαιτείτο για να πληρωθούν οι συντάξεις. Μάλιστα η κάλυψη ελλείμματος αυτή χαρακτηρίζονταν στην συλλογική συμφωνία του 1983 ως «εργοδοτική εισφορά» πράγμα που συνεπάγεται ότι ελλείμματα ήταν λογικά αδύνατα να υπάρξουν.
- Υπήρχε δικαστική απόφαση ότι το ταμείο ΤΕΑΠΕΤΕ στερείτο νομικής προσωπικότητας και συνεπώς δεν παρεμβάλετο τίποτε μεταξύ της τράπεζας και των συντάξεων.
- Οι διοικήσεις της Εμπορικής μετά το 1993 αρνήθηκαν μονομερώς να εφαρμόσουν τον νόμο 2084/92 (συμπεριλαμβανομένου και του συστήματος των νέων). Συνεπώς οι συντάξεις της Εμπορικής έγιναν πιο γενναιοδωρες από αυτές της Εθνικής, ενώ δεν υπήρχε η διαχρονική τάση βελτίωσης που δημιουργούσε αλλού ο Ν2084/92. Εξίσου δεν υπήρχε και η προστασία ανώτατου ορίου για τη κάλυψη ελλείμματος.

Τα σχετικά μεγέθη της Εμπορικής ήταν τέτοια, ώστε (σύμφωνα και με επίσημη δήλωση Υπουργού στην Βουλή), τυχόν εφαρμογή του ΔΛΠ-19 θα κατέβαζε τα κεφάλαια της Τράπεζας σε σημείο ώστε οι δείκτες φερεγγυότητας να υποχρέωναν την Τράπεζα της Ελλάδος να της αφαιρέσει την άδεια λειτουργίας. Η κατάσταση στις λοιπές τράπεζες δεν ήταν τόσο δραματική: Η Alpha Bank (ως διάδοχος της Τραπεζής Πίστεως) διατηρούσε ένα αντίστοιχο σύστημα προσνταξιοδότησης και συνεπώς είχε σημαντικό άνοιγμα. Αν και οι λοιπές Τράπεζες για διαφορετικούς λόγους η κάθε μια, θεωρούσαν το πρόβλημα ως λιγότερο άμεσο, η μακροχρόνια αβεβαιότητα που δημιουργούσε μια ανεξέλεγκτη πηγή δαπανών ήταν επαρκές κίνητρο για να συναινέσουν σε μια προσπάθεια επίλυσης – με την ουσιαστική προϋπόθεση ότι η επίλυση αυτή δεν προσέφερε επιλεκτικά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα.

Όσον αφορά τους Τραπεζοϋπαλλήλους, η διευθέτηση και ενιαιοποίηση των κατακερματισμένων καθεστώτων ασφάλισης – η θέσπιση Ενιαίου Ταμείου Τραπεζοϋπαλλήλων – αποτελούσε πάγιο αίτημα της ΟΤΟΕ. Τα συνδικάτα από την μια πλευρά υπερασπίζονταν ένα καθεστώς προνομίων (και ανισοτήτων μεταξύ των μελών τους) από την άλλη όμως υπήρχε η ανασφάλεια δικαίου: Υπήρχε σαφής δήλωση μεγάλων τραπεζών ότι η ευθύνη τους δεν κάλυπτε το σύνολο των υποχρεώσεων, χωρίς να υπάρχει από καμιά πλευρά ρητή ανάληψη της ευθύνης για τις συντάξεις. Συνεπώς, αν και η συνδικαλιστι-

κή κατάσταση ήταν σύνθετη, υπήρχε κατ'αρχάς επαρκής κοινός τόπος για να εξευρεθεί μια συναινετική λύση (όπως είχε γίνει και στην ΔΕΗ).

Πράγματι, σε αναζήτηση συναίνεσης μεταξύ εργοδοσίας και συνδικάτων, η εφαρμογή των ΔΛΠ του 1ου τριμήνου 2005 αναβλήθηκε τέσσερις φορές όσο διαρκούσαν οι συνεννοήσεις. Η νομοθετική παρέμβαση (που πήρε την μορφή του Ν3371/05) ψηφίστηκε τελικά τον Ιούλιο 2005, μετά τη κατάρρευση των συνομιλιών τραπεζών-ΟΤΟΕ.

5. Ο νόμος 3371/05 και η οριοθέτηση της κοινωνικής ευθύνης

Η νομοθετική πρωτοβουλία για τις επικουρικές συντάξεις των Τραπεζών είχε να ισορροπήσει μεταξύ έξι αντικρουόμενων παραγόντων:

1. Την **Ανάγκη εφαρμογής των ΔΛΠ** και ειδικότερα του ΔΛΠ-19. Η όποια απόφαση θα είχε άμεσες επιπτώσεις στα κεφάλαια των Τραπεζών και στους δείκτες φερεγγυότητας. Ήταν σαφές ότι οι επιπτώσεις θα μπορούσαν να φθάσουν στην ανάκληση λειτουργίας. Μια τέτοια εξέλιξη θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στην μακροοικονομία και στο γενικότερο οικονομικό κλίμα. Δεδομένου ότι η εφαρμογή των ΔΛΠ και η ερμηνεία του ποιος εγγυάται τις συντάξεις γίνεται από ανεξάρτητους ορκωτούς ελεγκτές, η παρέμβαση έπρεπε να είναι να μην αρκείται σε έκφραση ευχών. Με άλλα λόγια, έπρεπε η υποχρέωση καταβολής συντάξεων να μεταβιβαστεί από τις Τράπεζες με τρόπο αμετάκλητο.
2. **Τις Ανταγωνιστικές πιέσεις μεταξύ Τραπεζών.** Η έκθεση σε συνταξιοδοτικά βάρη διέφερε ριζικά μεταξύ Ιδρυμάτων. Το σύνολο του προσωπικού ορισμένων τραπεζών ήταν ασφαλισμένοι του ΙΚΑ και συνεπώς δεν είχαν βάρη, ενώ από την άλλη πλευρά υπήρχαν Τράπεζες όπου το σύνολο των συντάξεων θα μπορούσε να βαραίνει τον εργοδότη. Η μια πλευρά θα χαρακτήριζε τις αλλαγές αποκατάσταση ίσων κανόνων ανταγωνισμού, η άλλη αθέμιτο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Η όποια λύση έπρεπε να βασίζεται σε ισχυρά θεμέλια. Τα οφέλη δεν μπορούσε να επικεντρώνονται σε κάποια ιδρύματα αφού αυτό θα εκλαμβάνετο ως χαριστική μεταχείριση.
3. **Τα Υψηλά τραπεζικά κέρδη** (μαζί με το προηγούμενο του ΤΑΠΙΑΤ) δημιουργούσαν τον κίνδυνο κατακραυγής αν η λύση μπορούσε να εμφανιστεί ως «χαριστική». Σε αντίθεση με την ΔΕΗ, οι μέτοχοι των Τρα-

- πεζών ήταν κατά πλειοψηφία ιδιώτες και ένας ικανός αριθμός ήταν επενδυτές από το εξωτερικό.
4. **Τον ρόλο των συνδικάτων.** Μετά την κατάρρευση των συνομιλιών με την ΟΤΟΕ ο δρόμος συναινετικής επίλυσης έκλεισε. Αυτό σήμαινε ότι οι επιλογές θα ετύγχαναν αντίδρασης και έντονης (νομικής και άλλης) αμφισβήτησης.
 5. **Νομικά προβλήματα.** Τα τραπεζικά ταμεία βασίζονταν σε πανσπερμία νομικών βάσεων και επεδείκνυαν πλείστες όσες διαφοροποιήσεις. Κύριο πρόβλημα ήταν ότι κρίσιμα θέματα που αφορούσαν τις συντάξεις των τραπεζικών βασίζονταν σε συλλογικές συμβάσεις (π.χ. Εμπορική, Alpha). Η νομοθετική παρέμβαση έπρεπε να παρακάμψει λεπτά νομικά θέματα που άπτονταν και της συνταγματικότητας της παρέμβασης³⁰.
 6. **Κρατική ενίσχυση και ο Ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.** Ακόμη και πριν την ψήφιση του νόμου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε σηματοδοτήσει ότι νομοθετική παρέμβαση θα εξεταζόταν ως πιθανή χορήγηση κρατικής ενίσχυσης σε εμπορική επιχείρηση. Η εξέταση αυτή ήταν αποτέλεσμα καταγγελίας που είχε ήδη κατατεθεί και αφορούσε παραβάσεις του πυρήνα του «σκληρού δικαίου» της Ευρωπαϊκής Ένωσης – δηλαδή την υλοποίηση του αρχικού ευρωπαϊκού στόχου της εγκαθίδρυσης της κοινής αγοράς³¹. Στην περίπτωση που οι αλλαγές κρίνονταν κρατική ενίσχυση, οι επιχειρήσεις που έλαβαν την ενίσχυση θα έπρεπε να την επιστρέψουν³². Το ενδιαφέρον όμως της Επιτροπής ήταν εντονότερο, δεδομένου ότι μια σειρά αντίστοιχες αλλαγές στην Ευρώπη (κυ-

30. Υπήρξε μια ανταλλαγή νομικών γνωματεύσεων εκατέρωθεν, όπως και ενστάσεις στην Βουλή. Η συνταγματικότητα ή όχι των παρεμβάσεων θα κριθεί από τα δικαστήρια. Ένα σημείο που δεν έχει σχολιαστεί είναι πως η θέση ότι συντάξεις πρώτου πυλώνα βασίζονται σε συλλογικές συμβάσεις και συνεπώς είναι εκτός της εμβέλειας της κοινωνικής πολιτικής, θέτει και αυτή θέμα ορίων και μάλιστα ριζικού περιορισμού της κοινωνικής πολιτικής. Δεν είναι σίγουρο ότι οι ενάγοντες είχαν συνειδητοποιήσει αυτή την παρενέργεια της θέσεώς τους.

31. Η έννοια αυτή είναι πολύ πιο «κανονιστική» από το «μαλακό δίκαιο», το πιο γνωστό παράδειγμα του οποίου είναι η ανοικτή μέθοδος συντονισμού, στην οποία απουσιάζει τελείως το στοιχείο του νομικού καταναγκασμού. Οι αρμοδιότητες που έχουν παραχωρηθεί στην Επιτροπή για την αποτροπή άμεσης ή έμμεσης κρατικής βοήθειας σε επιχειρήσεις είναι ευρύτερες και εξασκούνται με παρρησία.

32. Αν κάποια επιχείρηση στο ενδιαμέσο διάστημα άλλαζε ιδιοκτήτη (π.χ. ιδιωτικοποίηση), τότε η υποχρέωση αυτή μεταβιβαζόταν στον νέο ιδιοκτήτη.

ριώς στην Γαλλία) συμεριζόνταν το κύριο χαρακτηριστικό, που ήταν η μετάβαση από ένα επιχειρησιακό σχήμα προς το κρατικό σύστημα ασφάλισης (βλ. στην επόμενη ενότητα). Η θέση της Επιτροπής θα είχε επομένως ευρύτερη εφαρμογή.

Η τρίτη από το 2000 απόπειρα καθορισμού του ορίου ευθύνης του Κράτους έπρεπε να είναι πολύ πιο προσεκτική από τις προηγούμενες. Ο συνυπολογισμός και συγκερασμός των παραγόντων αυτών οδήγησε στον Ν3371/05. Ο νόμος αυτός νομοθέτησε σε τρεις άξονες.

Πρώτον, διευθέτηση προνομίων. Το θέμα αντιμετωπίστηκε διαφορετικά για τρεις ομάδες εργαζομένων. Οι προσλαμβανόμενοι μετά το 2005 ορίστηκε ότι ασφαλιζονται ως κανονικοί ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ. Με αυτόν τον τρόπο αποκλείστηκε η αναπαραγωγή προνομίων στο μέλλον, ενώ αποκόπηκε και η χρηματοδότηση των παλαιότερων προνομίων με το διανεμητικό σύστημα. Οι (νέο)προσληφθέντες μετά το 1993 διασαφηνίστηκε ότι ακολουθούν το σύστημα των νεοπροσληφθέντων του Ν2084, ασχέτως αν τα Ταμεία τους εφίρμοζαν άλλα³³. Τα άτομα αυτά απλώς απέκτησαν το δικαίωμα επιστροφής εισφορών, στο μέτρο που αυτές υπερέβαιναν αυτές του ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ. Αντίθετα, οι συνολικές απολαβές των συνταξιούχων και των προσληφθέντων προ του 1993 διατηρήθηκαν ανέπαφες. Για τους εργαζόμενους αυτούς, ορίστηκε: (α) ότι θα συμμετείχαν ως κανονικοί ασφαλισμένοι του ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ. (β) τα ποσά που υπερέβαιναν τα δικαιώματα του ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ αναγνωρίστηκαν, απομονώθηκαν και καταβάλλονταν από ένα νέο ΝΠΔΔ, το «Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων» (ΕΤΑΤ)³⁴. Με τον τρόπο αυτό τα ποσά που αναλάμβανε το ΕΤΑΤ – που μετέπειτα ονομάστηκαν «ειδικά δικαιώματα» – αντιστοιχούσαν σε ένα ορισμό «προνομίων» που είχε ήδη εισηγηθεί η Έκθεση Σπράου (1997) – ο,τιδήποτε υπερβαίνει τα ασφαλιστικά δικαιώματα του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ συν του ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ.

Δεύτερον, χρηματοδότηση. Όλοι οι τραπεζοϋπάλληλοι, ασχέτως ηλικίας και έτους πρόσληψης θα καταβάλλουν εισφορές και θα εισπράττουν παροχές

33. Αυτό αναφέρεται πρωτίστως στο Ταμείο της Εμπορικής, όπου είχε κριθεί από το 1993 ότι ο νόμος 2084 δεν είχε εφαρμογή.

34. Αν και αποκαλείται «Ταμείο», το ΕΤΑΤ δεν συλλέγει εισφορές παρά μόνο εφάπαξ ποσά, και συνεπώς είναι απίθανο να πληροί τις ελάχιστες προϋποθέσεις για να έχει σχέση ασφάλισης με τους «πελάτες» του. Για μια κριτική περιγραφή του νόμου, βλ. Αναγνώστου-Δεδούλη 2006.

από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ (κύρια σύνταξη) και το ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ (επικουρική σύνταξη). Η συμμετοχή τους αυτή θα γίνει με τον ίδιο ακριβώς τρόπο με τους λοιπούς εργαζομένους στον ιδιωτικό τομέα. Αν δικαιούνται ποσά επιπλέον αυτών που θα λάβουν από το γενικό σύστημα, τα ποσά θα εισπραχθούν από το ΕΤΑΤ. Ο νόμος ήταν σαφής ότι ο εργοδότης έπρεπε να καλύψει το σύνολο του κόστους που δημιουργήθηκε στο ΙΚΑ. Με αυτόν τον τρόπο: (α) ορίστηκε ότι το Κράτος δεν ευθυνόταν για παροχές μεγαλύτερες από αυτές του ΙΚΑ – άρα ορίστηκε τι είναι προνόμιο. (β) αποζημιώθηκε το ΙΚΑ για το κόστος που δημιουργήθηκε από την ενσωμάτωση νέων ασφαλισμένων σε αυτό.

Τρίτον, διαδικασία υπαγωγής. Η προσχώρηση στις ρυθμίσεις του νέου νόμου ήταν προαιρετική και κατόπιν αιτήσεως. Αν δεν υπάρχει συναίνεση για την κατάθεση αίτησης, προβλέπεται διαδικασία μονομερούς καταγγελίας των συμβάσεων που διέπουν το ταμείο και αίτηση εισδοχής στον Ν3371/05³⁵. Το Υπουργείο Οικονομίας αναθέτει και εκπονεί μια «Ειδική Οικονομική Μελέτη» σε εξειδικευμένους οίκους αναλογιστών, η οποία προβαίνει σε υπολογισμούς των αποζημιώσεων που πρέπει να καταβληθούν. Αν η Τράπεζα αποδεχθεί τους υπολογισμούς της μελέτης, κατατίθεται ειδικός νόμος στην Βουλή ο οποίος κυρώνει τα ποσά για να μπορούν να υπαχθούν οι ασφαλισμένοι στο νέο καθεστώς.

Όπως ήταν αναμενόμενο, η διαδικασία αυτή εφαρμόστηκε άμεσα στην περίπτωση της Εμπορικής Τράπεζας, η οποία προέβη και σε αύξηση μετοχικού κεφαλαίου ώστε να αποτραπεί το ενδεχόμενο να θιγούν οι δείκτες φερεγγυότητας από την υποχρέωση καταβολής των αποζημιώσεων στο Δημόσιο. Η Ειδική Οικονομική Μελέτη εκπονήθηκε εντός του 2005, η δε πλήρης ένταξη της Εμπορικής (και του τμήματος της Πειραιώς που ήταν ασφαλισμένοι στο ΤΕΑΠΕΤΕ) στον μηχανισμό του Ν3371/05 έγινε με τον Ν3455/06, τον Μάρτιο του 2006³⁶. Η ίδια διαδικασία ακολουθήθηκε για την Αγροτική Τράπεζα το 2006 (κατέληξε στον Ν3522/06). Η AlphaBank υπήρξε η πρώτη ιδιωτική τράπεζα να επωφεληθεί από τον νόμο εντάσσοντας το Ταμείο Ασφάλισης της Τραπεζικής Πίστεως με τον Ν3620/07 (ένταξη προσωπικού το 2008). Στο τέλος του 2008 εκκρεμούν η υπόθεση του ΤΑΠΙΑΤΑΤ (του πολυεργοδοτικού ταμείου της τ. Ιονικής) και του Λογαριασμού Επικούρησης της Εθνικής Τρά-

35. Η διαδικασία αυτή έχει αμφισβητηθεί έντονα νομικά. Η υπόθεση είναι ακόμη υπό την κρίση των δικαστηρίων.

36. Οι πληρωμές ετεροχρονίστηκαν έντοκα από την 1.1.2005 για να αντιμετωπισθεί η υποχρέωση κατάθεσης καταστάσεων 2005 με ΔΛΠ.

πεζας. Ο πίνακας 2 αναφέρει τα ποσά που καταλογίστηκαν ως αποζημίωση και καταβάλλονται στο Δημόσιο³⁷.

Πίνακας 2
Ποσά που μεταφέρθηκαν στο Δημόσιο σε εφαρμογή του Ν33371/05

Τράπεζα	Ημερομηνία ένταξης	Ποσά για συνταξιούχους (ΕΤΕΑΜ) (εκ. €)	Ποσά για εργαζόμενους (ΕΤΑΤ) (εκ. €)	Σύνολο (εκ. €)
ΤΕΑΠΕΤΕ Εμπορική, Πειραιώς (Ν3455/06, άρθρο 26)	Απρίλιος 2006	778,6	377,3	1155,9
Ειδικός Λ/σμος Επικούρησης Μελών ΑΤΕ (ΕΛΕΜ) Αγροτική (Ν3522/06, άρθρο 38)	Ιανουάριος 2007	380	380,0	
ΤΑΠ	Ιανουάριος	264,5	278,5	543,0
Alpha Bank (Ν3620/07, άρθρο 10)	2008			

Η διαδικασία του Ν3371/05, όπως ήταν φυσικό, έτυχε έντονης αμφισβήτησης, τόσο πολιτικής όσο και συνδικαλιστικής. Η αμφισβήτηση αυτή εστίαστηκε κυρίως στο κατά πόσον μπορούσε να υπάρξει παρέμβαση αλλά και στην νομική διαδικασία που ακολουθήθηκε. Διέφυγε σχολιασμού το κρίσιμο προηγούμενο ότι για πρώτη φορά στην ιστορία της κοινωνικής ασφάλισης, το κρατικό σύστημα ασφάλισης αποζημιώθηκε για την ενσωμάτωση ενός κλάδου εργαζομένων. Σε δεκάδες περιπτώσεις από την δεκαετία του '50 και μετά οι ενσωματώσεις (είτε αυτές αφορούσαν Ταμεία Κύριας Ασφάλισης είτε επικουρικής³⁸) έγιναν χωρίς καμιά επιβάρυνση των εργοδοτών (ούτε ασφα-

37. Τα ποσά αυτά μπορούν να εξοφληθούν εντός δεκαετίας. Πάντως σε δημοσιο-νομική (accruals) βάση εγγράφονται ως έσοδα κατά το έτος στο οποίο δημιουργείται η υποχρέωση.

38. Παραδείγματα επικουρικών ταμείων αποτελούν τα: το Ταμείο Αεροπορικών Εταιρειών (ΤΕΑΠΑΕ) στο ΕΤΕΑΜ το 2004, ΤΕΑΔΞΕ το 1996, και πληθώρα μεταξύ 1992 και 1995.

λισμένων) με μόνη την συνεισφορά της παρουσίας των Ταμείων, τα οποία ήταν σε κατάσταση αδυναμίας πληρωμών.

Ο λόγος για την συνεισφορά των Τραπεζών ήταν ότι, για πρώτη φορά, κρίθηκε ότι η απόδοση «προνομίων» πέραν αυτών του γενικού συστήματος ήταν μια επιχειρηματική απόφαση, τα δε προνόμια ήταν τμήμα του μισθού και όχι της κοινωνικής προστασίας. Η απόφαση αυτή έγινε παρά το γεγονός ότι οι παροχές αυτές είχαν κυρωθεί με νόμους, πράγμα που σε ανάλογες περιπτώσεις (όπως στην ΔΕΗ) είχε δικαιολογήσει τον χαρακτηρισμό ως κοινωνικής προστασίας όλων των παροχών (ασχέτως ύψους). Το Κράτος δηλαδή είχε θέσει ένα όριο στην ευθύνη της κοινωνικής πολιτικής. Συνεπώς έχει σημασία να εξεταστεί το πώς υπολογίστηκε το ποσό αυτό.

Ενώ η πρόθεση να υπάρξει διάκριση και οριοθέτηση προκύπτει σαφώς από τον νόμο, πρέπει να εξεταστεί η μεθοδολογία των ειδικών οικονομικών μελετών για την λεπτομέρεια. Η μεθοδολογία ετέθη σε επιστολή του Υπουργείου Οικονομίας προς τους μελετητές. Η διαφύλαξη ισότητας ανταγωνισμού σημαίνει ότι η ίδια επιστολή χρησιμοποιήθηκε σε όλες τις περιπτώσεις³⁹.

Κρίσιμο θέμα είναι η διάκριση μεταξύ «Γενικού» και «Ειδικού» Ασφαλιστικού δικαιώματος. Το γενικό δικαίωμα υπολογίζεται (σε ατομική βάση) ως το γενικό καθεστώς του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ συν του ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ, με ό,τι συνεπάγεται η πλήρης εφαρμογή του νόμου (για όρια ηλικίας, αναπλήρωση, ορισμό ασφαλιστέου εισοδήματος). Το **γενικό** δικαίωμα αποτιμάται όπως και σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, δηλαδή δεν κεφαλαιοποιείται. Η συμμετοχή στην κοινωνική ασφάλιση γίνεται με τους ίδιους όρους που ισχύουν στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες υπόκεινται μόνο στην υποχρέωση πληρωμής των τρεχουσών εισφορών. Ο λόγος που έγινε αυτό είναι ως εξής: Το γενικό δικαίωμα αποτελεί τμήμα της κοινωνικής πολιτικής, την οποία εξασκούσαν για λογαριασμό του κράτους τα Τραπεζικά Ταμεία. Αφού, λοιπόν, τα τραπεζικά ταμεία (για αυτό το τμήμα) λειτουργούσαν ως εντολοδόχοι του ΕΤΕΑΜ και σε υποκατάσταση του, η ενσωμάτωσή τους σε αυτό δεν αλλάζει τίποτε και άρα δεν συντρέχει λόγος αποζημίωσης.

Αντίθετα, η αποτίμηση του **Ειδικού δικαιώματος**, δηλαδή της παρούσας αξίας των προνομίων, βασίζεται στην μεθοδολογία του ΔΛΠ-19 με οριακές μόνο προσαρμογές⁴⁰. Ο λόγος προκύπτει από την ανάγκη ουδετερότητας για

39. Επιστολή 16/11/2005, ΑΟ 42912. Η επιστολή αυτή περιλαμβάνεται στις Ειδικές Οικονομικές Μελέτες που έχουν κατατεθεί στην Βουλή.

40. Οι προσαρμογές αυτές αφορούσαν το επιτόκιο αναγωγής – μέσο όρο της από-

λόγους ανταγωνισμού. Μια επιχείρηση που μετέφερε μόνο προνόμια στο κρατικό σύστημα θα έπρεπε να μην έβλεπε καμιά αλλαγή στον ισολογισμό της. Για τον ίδιο λόγο, αποζημίωση μπορεί να δοθεί *μόνο* για δικαιώματα που πηγάζουν από ενέργειες που έχουν ήδη γίνει («*δεδοσλευμένα προνόμια*») – ως να σταματούσε η λειτουργία της ασφάλισης την ημερομηνία της διεξαγωγής της μελέτης. Αυτό συνεπάγεται ότι τυχόν διατήρηση του καθεστώτος που οδηγεί σε προνόμια (ή την διατήρησή τους) θα βαρύνει τον λειτουργό του συστήματος, ο οποίος στην προκειμένη περίπτωση θα είναι το Κράτος. Η επιλογή αυτή επιβάλλεται από την λογική του ΔΛΠ αφού δεν μπορεί να ζητηθεί από μια επιχείρηση να πληρώσει προκαταβολικά για υποθετικές ενέργειες που θα γίνουν (ενδεχομένως) στο μέλλον⁴¹. Ισοδυναμεί με ένα «μηδενισμό του κοντέρ» των προνομίων. Για την δημιουργία νέων προνομίων ευθύνεται ο εκάστοτε λειτουργός του συστήματος (ο οποίος θεωρείται ότι μπορεί να διακόψει και τα προνόμια): Όσο αυτό είναι υπό την εγγύηση της Τράπεζας – ο εργοδότης, μετά την ανάληψή του από το Κράτος – το Κράτος.

Η λύση που δόθηκε στην περίπτωση της Εμπορικής Τράπεζας εξετάστηκε με μεγάλη διεξοδικότητα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για διάστημα μεγαλύτερο του έτους. Η Επιτροπή με την λεπτομερώς αιτιολογημένη απόφαση N597 της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού⁴² (ΕΕΚ, 2007) έκρινε το κατά πόσον η παρέμβαση στα Ταμεία Επικουρικής Ασφαλίσεως εργαζομένων σε Πιστωτικά ιδρύματα (N3371/05) και, πιο συγκεκριμένα, η εφαρμογή του νόμου αυτού στην περίπτωση της Εμπορικής Τράπεζας και της Τραπεζής Πειραιώς (N3455/06), συνιστούν κρατική αρωγή σε επιχειρήσεις. Μετά από ενδελεχή διερεύνηση όλων των πτυχών του θέματος που άπτονται του θέματος των κρατικών ενισχύσεων, τόσο θεωρητικών όσο και πρακτικών, η Επιτροπή καταλήγει ότι, η συγκεκριμένη συνένωση δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση. Ο λόγος είναι ότι το Δημόσιο αποζημιώνεται πλήρως για συνταξιοδοτικές παροχές πέραν αυτών που αντιστοιχούν σε παροχές άλλων εργοδοτών του ιδιωτικού τομέα – δηλαδή των ανταγωνιστριών τραπεζών. Κρίσιμο τμήμα του σκεπτικού της Επιτροπής ήταν στο πώς η διαφορετική λογική λειτουργίας του διανεμητικού και του κεφαλαιοποιητικού συστήματος επηρεάζει την εκπόνηση

δοσης δεκαετών ομολόγων του Δημοσίου, την αύξηση μισθών και συντάξεων, τις υποθέσεις για συνταξιοδοτική συμπεριφορά.

41. Αυτό αποκλείει την συνήθη αναλογιστική προσέγγιση που χρησιμοποιείται για την χάραξη πολιτικής στα Ταμεία.

42. Η απόφαση δημοσιεύτηκε στο ΕΔΚΑ, Μάρτιος 2008. Βλ. Επίσης Τήνιος 2008β.

και ερμηνεία λογιστικών καταστάσεων, όπως και την ενδεδειγμένη αναλογιστική μεθοδολογία⁴³. Η Επιτροπή καταλήγει, ότι το Δημόσιο δικαιούται να αποζημιώνεται για την ανάληψη επιχειρησιακών παροχών-προνομίων (τα οποία κρίνονται ως τμήμα του μισθού) και όχι για παροχές αντίστοιχες του πρώτου πυλώνα.

Η σημασία που αποδίδει η ίδια η Επιτροπή στην απόφασή της προκύπτει εύκολα από το ότι υιοθετεί παραλλαγή αυτής της μεθοδολογίας για να αξιολογήσει δύο παρεμφερείς αποφάσεις στην Γαλλία: Την ενσωμάτωση του Ταμείου ασφάλισης των Γαλλικών Ταχυδρομείων (La Poste) στο κρατικό σύστημα (απόφαση 1465) και την αντίστοιχη των Προαστιακών Σιδηροδρόμων του Παρισιού (RATP – απόφαση 1477). Εκεί, όπως και στην περίπτωση των Ελληνικών τραπεζών, ο κατακερματισμός του συστήματος, σήμαινε ότι οι ασφαλιστικοί φορείς των επιχειρήσεων αυτών λειτουργούσαν στο μεταίχμιο μεταξύ κρατικού και επαγγελματικού συστήματος.

6. Η σημασία της οριοθέτησης για την κοινωνική πολιτική

Η επίκληση σκοπιμοτήτων κοινωνικής πολιτικής υπήρξε στο παρελθόν προσφιλές μέσο επίτευξης άλλων στόχων. Η σύγχυση στους ρόλους του Κράτους οδήγησε πολλούς κλάδους στην Ελλάδα στην θέσπιση ρυθμίσεων η πραγματική στόχευση των οποίων είχε ελάχιστα να προσφέρει στην κοινωνική πολιτική – μια κατάσταση που έφθανε στα όρια της ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής πολιτικής. Η διαφάνεια στην στόχευση και ο καθορισμός του τι είναι δημόσιο και τι ιδιωτικό είναι αυτονόητη προϋπόθεση για να προχωρήσει η συζήτηση στον κοινωνικό όσο και στον επιχειρηματικό τομέα.

Η ανάγκη οριοθέτησης του δημοσίου και ιδιωτικού, ή του γενικού και ειδικού είχε από την ίδρυση του ΙΚΑ επισημανθεί συχνά. Παρά ταύτα, οι υπενθυμίσεις της ισονομίας και ισοτιμίας στην κοινωνική αλληλεγγύη δεν είχαν

43. Πριν την περίπτωση αυτή η Επιτροπή είχε εξετάσει την περίπτωση της Belgacom, όπου είχε πληρωθεί αποζημίωση για το σύνολο της υποχρέωσης χωρίς διάκριση. Η διάκριση είχε χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση της Electricite de France. Η διαφορά ήταν ότι εκεί τα υπερβάλλοντα ποσά είχαν αποπληρωθεί με κοινωνικό πόρο στο ρεύμα, ενώ για το γενικό δικαίωμα είχε ακολουθηθεί διαδικασία αποζημίωσης που βασιζόταν στην διαφορά μεταξύ του λόγου εξάρτησης μεταξύ του γενικού συστήματος και αυτού τηςχείρησης.

χειροπιαστό αποτέλεσμα. Η πίεση ήλθε από την άλλη πλευρά των συνόρων — από την ανάγκη διαφάνειας στην επιχειρησιακή λειτουργία. Η παγκοσμιοποίηση επιβάλλει διαφάνεια και δημιουργεί την ανάγκη πρόσβασης σε κεφάλαια. Παράλληλα, τα διεθνή λογιστικά πρότυπα δεν αναγνωρίζουν υβριδικές καταστάσεις: Τα υβρίδια που εκτελούν ταυτόχρονα κοινωνική και επιχειρησιακή αποστολή βρίσκονται σε μειονεκτική θέση. Άρα, η οικονομική πορεία των επιχειρήσεων έθετε επιτακτικά το ίδιο ερώτημα στο οποίο οι κοινωνικοί επιστήμονες δεν είχαν συμφωνήσει: *«Πού βρίσκονται τα σύνορα Δημόσιου και Ιδιωτικού στις Συντάξεις;»*

Στο πιεστικό αυτό ερώτημα δόθηκαν στην Ελλάδα κατά την περίοδο από το 1999 ως το 2006, σε διαφορετικές περιπτώσεις τέσσερις διαφορετικές απαντήσεις. Οι απαντήσεις αυτές αναφέρονται περιληπτικά στον Πίνακα 3. Προέκυψαν εκ των ενόντων και καταλήγουν σε κάθε δυνατό συνδυασμό για τον ρόλο της κοινωνικής πολιτικής: Η περίπτωση της ΕΤΕ καταλήγει στην ανάληψη του πρώτου πυλώνα από επιχειρήσεις. Κατά την θέση ορισμένων στην ΟΤΟΕ η απόσχιση κλάδων είναι δικαίωμα των ισχυρών. Η πανσπερμία απαντήσεων μπορεί να θεωρηθεί και ως αποτέλεσμα της απουσίας συζήτησης και προβληματισμού για το κρίσιμο θέμα του επιθυμητού ρόλου της κοινωνικής προστασίας.

Από τις τέσσερις λύσεις, η τρίτη απόπειρα προσέγγισε τις Τραπεζικές επικουρικές συντάξεις, ίσως και αυτή εκ των ενόντων και χωρίς ενσυνείδητη γνώση της καινοτομίας που εισήγαγε. Παρά ταύτα, εισάγει μια διάκριση η οποία είναι συμβατή με μια συνεκτική άποψη της κοινωνικής πολιτικής, ενώ η εφαρμογή του ΔΛΠ-19 προσφέρει μια ρεαλιστική διέξοδο για την επίλυση μερικών από τα πλέον περίπλοκα θέματα στον χώρο της κοινωνικής προστασίας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατανόησε την σημασία της οριοθέτησης κοινωνικής και επιχειρηματικής πολιτικής στο ιδιαίτερα σύνθετο θέμα της του εντοπισμού και της ποσοτικοποίησης κρατικών ενισχύσεων προς επιχειρήσεις που μετακομίζουν από τον κρατικό στον ιδιωτικό τομέα. Η μεθοδολογία των Ειδικών Οικονομικών Μελετών μπορεί να εφαρμοστεί σε οποιαδήποτε περίπτωση λειτουργεί κάποιο ασφαλιστικό σύστημα παράλληλα με το γενικό σύστημα. Θα μπορούσε δηλαδή μια αντίστοιχη μεθοδολογία να εφαρμοστεί στο σύνολο του ασφαλιστικού συστήματος για να κριθεί τι (και πόσο) θα έπρεπε εμπίπτει στον χώρο της γενικής αλληλεγγύης και τι (και πόσο) παραπέμπει σε κλαδική ή επιχειρηματική αλληλεγγύη. Αν το κόστος εκτιμηθεί, τότε θα μπορούσε να επιμερισθεί αυτό το κόστος μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών ή

Πίνακας 3

Η Παγκοσμιοποίηση θέτει ένα φλέγον και πιεστικό ερώτημα:

Προκύπτουν Τέσσερις απόπειρες χάραξης συνόρων Δημόσιου-Ιδιωτικού στις συντάξεις, 1999-2006

Απόπειρα	Εθνική Τράπεζα	Ετος	Λογική	Οροθέτηση Συνόρων Δημόσιου-Ιδιωτικού	Άποψη για ρόλο κοινωνικής προστασίας
1η	Εθνική Τράπεζα	1999	Είσοδος σε NYSE Περιχαρακωση ευθύνης	Ως το όριο 1992: Επιχειρήση Υπερβάλλον: Κράτος	Τήρηση του <i>γράμματος</i> του νόμου 2084
2η	ΔΕΗ Ν2919	2001	Μετοχοποίηση Μονοπώλιο	Σύνολο: Κράτος (Ρητή και επαναλαμβανόμενη) εγγύηση	Ο,τι είναι νομοθετημένο είναι κοινωνικό
3η	Επικουρικά Τραπεζών Ν3371	2005	Εφαρμογή IFRS Ανταγωνισμός	Ως το IKA + ΕΤΕΑΜ: Κράτος Υπερβάλλον: Επιχειρήση βάσει ΔΛΠ <i>ως την ημερομηνία μεταφοράς. Μετά;</i>	Τράπεζες υποκαθιστούσαν Κράτος – ευθύνονται για υπερβάλλον. Μηδενισμός κοντέρ μετά μεταβίβαση
4η	Νομική Θέση ΟΤΟΕ	2006-	Έλεγχος στους κοινωνικούς Εταίρους – Δυσπιστία στο Κράτος	Σύνολο: Επιχειρήση (1ος και 2ος πυλώνας) (με όρους κοινωνικής ασφάλισης)	Κλάδοι μπορούν να αποσχίζονται από κρατικό σύστημα. Εγγύηση εργοδότη ισχυρότερη;

μεταξύ διαφορετικών γενεών ασφαλισμένων. Με δεδομένο ότι οι υπολογισμοί γίνονται σε ατομική βάση, θα μπορούσαν να αποτελέσουν και την βάση για αναγνώριση δικαιωμάτων στο πλαίσιο ριζικότερων αλλαγών.

Τέτοιοι υπολογισμοί θα μπορούσαν να διευκολύνουν μια ταχεία μετάβαση σε συστήματα πολλαπλών πυλώνων ή σε μεικτά συστήματα «οιονεί καθορισμένων εισφορών» (π.χ. Τήνιος, 1995· Νεκτάριος, 2008). Εξίσου, αν και λιγότερο φιλόδοξα, θα μπορούσαν να διευκολύνουν μια διαδικασία κοινωνικού διαλόγου, η οποία να ιεραρχεί την προστασία των γενικών δικαιωμάτων υψηλότερα από αυτή των προνομίων.

Για να καρποφορήσει όμως η αρχή που έγινε με τις Τράπεζες, πρέπει οι άξονες των αλλαγών να γίνουν κατανοητοί και να εφαρμόζονται με συνέπεια σε βάθος χρόνου. Σε αυτήν την κατεύθυνση λειτουργεί θετικά η εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η εφαρμογή ταυτόσημης μεθοδολογίας για την ένταξη των λοιπών τραπεζών είναι ρητή υποχρέωση της Ελλάδας. Οτιδήποτε άλλο θα ισοδυναμούσε με κρατική ενίσχυση. Εξίσου, η συζήτηση σε διεθνή φόρα εξελίσσεται αξιοποιώντας την διάκριση των συντάξεων σε πυλώνες. Μια τέτοια συζήτηση ευνοεί την ικανότητα να διακρίνονται οι πυλώνες σε κλαδικά συστήματα. Από την άλλη πλευρά, όμως, υπάρχουν ήδη ανησυχητικά δείγματα ότι η λογική του Ν3771/05 δεν εφαρμόζεται με συνέπεια: οι εργαζόμενοι στην Alpha Bank δεν συμμετέχουν ισότιμα στο ΕΤΕΑΜ όπως αυτοί της Εμπορικής αλλά στο ΕΤΑΤ (το οποίο όμως δεν δικαιούται βάσει του ιδρυτικού του νόμου να εισπράττει εισφορές). Ίσως πιο σημαντικό είναι το γεγονός ότι οι εκτενέστερες συνενώσεις ταμείων του Ν3665/08 (Νόμο Πετραλιά) εξαντλήθηκαν σε οργανωτικά θέματα, χωρίς να μελετηθεί το περιεχόμενο των δικαιωμάτων που συνενώθηκαν.

Το θέμα της οριοθέτησης της κοινωνικής αλληλεγγύης, αλλά και της διάκρισης των προνομίων από την κοινωνική πολιτική έχει πολλές τεχνικές πλευρές, που το καθιστούν δυσνόητο. Όμως, ο πυρήνας των θεμάτων που τίγονται αναφέρεται σε θέματα ζωτικής σημασίας για την κοινωνική πολιτική: το ενιαίο της κοινωνικής αλληλεγγύης, το περιεχόμενο των συνταγματικών επιταγών για ισονομία και ισοπολιτεία, η δυνατότητα επιδοτήσεων των λίγων από τους πολλούς, η κατανομή πόρων μεταξύ γενεών.

Η ποσοτική διάσταση των θεμάτων αυτών δεν μπορεί να αγνοηθεί, ενώ η μεθοδευμένη άγνοια αποβαίνει τελικά εις βάρος των κοινωνικών επιλογών. Όσο δε οι κοινωνικές επιστήμες υπεκφεύγουν από τον προσδιορισμό των ορίων της κοινωνικής πολιτικής, το πεδίο θα μονοπωλείται de facto από τους τεχνοκράτες λογιστές των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αγαλλόπουλος, Χ. (1955). *Κοινωνικά Ασφαλίσεις*, Αθήνα.
- Αναγνώστου-Δεδούλη, Α. (2006). «Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων (ΕΤΑΤ): Λύση ή Απειλή ή, η Ευκαιρία που Χάθηκε», *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, Ιανουάριος, σελ. 1-17.
- Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970). *Κοινωνική Προστασία εν Ελλάδι. Έρευνα επί της υφισταμένης Καταστάσεως και Προοπτικά*, Αθήνα.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Απόφαση Κρατικής ενίσχυσης αριθ. Ν 597/2006 – Ελλάδα (Ε(2007)3247), δημοσιεύτηκε στην Ελλάδα και ως «Αξιολόγηση της μεταρρύθμισης επικουρικών συντάξεων του ελληνικού τραπεζικού τομέα υπό το φώς των κανόνων της Συνθήκης Ε.Κ. για τις κρατικές ενισχύσεις», *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, 2008, Φεβρουάριος, σελ. 107-122.
- Επιτροπή Σπράου (Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής) (1997). *Οικονομία και Συντάξεις: Συνεισφορά στον Κοινωνικό Διάλογο*, («Έκθεση Σπράου»), Αθήνα, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος.
- Ματσαγγάνης, Μ. (1999). Τα διλήμματα της Μεταρρύθμισης του Κοινωνικού κράτους σε Μασαγγάνης, Μ. (Επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στην Νότια Ευρώπη*, σελ. 13-32.
- Κανελλόπουλος, Κ., Τσατήρης, Γ. & Μητράκος, Θ. (1998). *Διαρθρωτικές Μεταβολές και Απασχόληση στις Τράπεζες*, Ένωση Ελληνικών Τραπεζών, Αθήνα.
- Νεκτάριος, Μ. (2008). Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση με Συναίνεση και Διαφάνεια, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπράος, Γ. & Τήνιος, Π. (1998). «Διανεμητικά και Κεφαλαιοποιητικά Συστήματα Συντάξεων: Εντυπώσεις και ουσία», *Οικονομικό και Στατιστικό Δελτίο της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος*. (Τεύχος 10), Ιούλιος.
- Τήνιος, Π. (1995). «Πώς θα πληρωθούν οι συντάξεις; Μία νέα πρόταση για το ασφαλιστικό», *Κοινωνία, Οικονομία και Υγεία*, 4, Απρίλιος 1995, σελ. 97-106, επίσης σε Τήνιος, Π. (2001), *Κοινωνία, Οικονομία, Συντάξεις: Κρυμμένος Θησαυρός*; Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τήνιος, Π. (1999). Το ιδιωτικό κοινωνικό κράτος: Εθνικοποίηση για τον 21ό αιώνα, σε Μασαγγάνης, Μ. (Επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στην Νότια Ευρώπη*, σελ. 198-20, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Τήνιος, Π. (2003). *Ανάπτυξη με Αλληλεγγύη: Ένα πλαίσιο για τις συντάξεις του νέου αιώνα*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τήνιος, Π. (2008α). «Κοινωνική Ασφάλιση 1955-1980: Εφαλτήριο ανάπτυξης ή είσοδος στον σημερινό λαβύρινθο;» στο Σβολόπουλος, Κ., Μπότσιου, Κ. & Χατζηβασιλείου, Ε. (Επιμ.) *Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στον Εικοστό Αιώνα*, Τρίτος τόμος, σσ. 185-211, Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής

- Τήνιος, Π. (2008β). «Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι συντάξεις των τραπεζικών και η οριοθέτηση της κοινωνικής πολιτικής: Εισαγωγικές παρατηρήσεις», *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, Φεβρουάριος, σελ. 103-106.
- Τσαλίκη, Τ. (2008). *Η Θεμελίωση της Κοινωνικής Ασφάλισης στην Ελλάδα*, Αθήνα: Παπαζήσης (μετάφραση διδακτορικής διατριβής στο LSE του 1966).
- Υπουργείο Συντονισμού, Επιτροπή Ερεύνης και Οργανώσεως Οικονομικού προγραμματισμού (Νικολόπουλος, Α., Βαρθαράκης, Δ., Πανάρετος, Π., Παπαντωνίου, Ε., Ραφαήλ, Μ. & Χατζηδημητρίου Φ.), Μάρτιος 1959, Διερεύνσεις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, Τόμος III, Αναδημοσιεύτηκε στο *Δελτίο ΙΚΑ*, 1961.
- Ψηλός, Γ. (2003). *Το Συνταξιοδοτικό των Τραπεζοϋπαλλήλων*, Ομοσπονδία Τραπεζοϋπαλληλικών Οργανώσεων Ελλάδος, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

- De Beken, J.J., Ponds, E. & van Riel, B. (2006), “Social solidarity” σε Clark, G.L., Munnell, A.H. & Orszag, J.M., *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement income.*, 141-160, Oxford: Oxford University Press.
- Deloitte Touche Tohmatsu (2008). *IAS Plus*, <http://www.iasplus.com/standard/ias19.htm>.
- Mylonas, P. & Papaconstantinou, G. (2001). “Product Market Reform in Greece: Policy Priorities and Prospects”, in Bryant, R.C., Garganas, N.C. & Tavlas, G.S. (Eds), *Greece’s Economic Performance and Prospects*, Athens: Bank of Greece/The Brookings Institution.
- Ferrera, M. (1996). “ ‘The Southern Model’ of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, vol 6, 1.
- PriceWaterhouseCoopers (PWC) (1999). *Public Power Corporation Personnel Insurance System, Inquireies of DAP/0800/31/08/98*, consultants’ report submitted to Parliament by the Minister of Industry
- Sass, S. (2006). The Development of Employer Retirement Income Plans: from the Nineteenth Century to 1980, σε Clark, G.L., Munnell, A.H. & Orszag, J.M., *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement income*, σελ. 76-97. Oxford: Oxford University Press.
- Tinios, P. (2002). “Disentangling the Roles of the State: Pension Provision in Public Enterprises”, OECD Conference on Conference on “Privatisation, Employment and Employees”, Istanbul, 10-11 October 2002.
- Whitehouse, E. (2007). *Pensions Panorama: retirement income systems in 53 countries*, Washington, D.C.:World Bank.
- Whittington, G. (2006). “Accounting Standards for Pension costs”, σε Clark, G.L., Munnell, A.H. & Orszag, J.M., *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement income*, 521-537, Oxford: Oxford University Press.