

ΑΡΘΡΟ

**της Δικ. Ζαφείρη – Καμπίτση
Επίτ. Γεν. Διευθυντού ΟΑΕΕ – ΤΑΕ
τέως Προέδρου Δ.Σ. Τ.Α.Π. – Ο.Τ.Ε.**

ΘΕΜΑ: Τα Ασφαλιστικά Ταμεία και το P.S.I (Private Sector Involvement)

ΑΘΗΝΑ 2012

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

- I. Νομική μορφή Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης
- II. Διατάξεις επενδύσεων Ασφαλιστικών Ταμείων
- III. P.S.I. (Private Sector Involvement)
- IV. Κριτική προσέγγιση

I. Νομική μορφή Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης

Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, είναι τα νομικά πρόσωπα, τα οποία ιδρύθηκαν για την εξυπηρέτηση πολιτειακών σκοπών, διέπονται από το δημόσιο δίκαιο και ασκούν, στον κύκλο της δραστηριότητάς τους δημόσια εξουσία.

Η ίδρυση του Ν.Π.Δ.Δ. γίνεται συνήθως δια νόμου, ή κατ' εξουσιοδότηση αυτού. Είναι δυνατόν ο νομοθέτης, να παραλαμβάνει ένα νομικό πρόσωπο, που προϋπήρχε και λειτουργούσε στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου και αναγνωρίζοντας σ' αυτό, την επιδίωξη γενικότερων πολιτειακών σκοπών, να το μεταφέρει στο χώρο του δημοσίου δικαίου, ως ν.π.δ.δ., θεσπίζοντας διατάξεις που αφορούν στη λειτουργία του.

Το κριτήριο γνώρισμα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι ότι, τα νομικά αυτά πρόσωπα, δεν διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, αλλά από το δημόσιο, του οποίου **κεντρικό στοιχείο είναι, η άσκηση δημόσιας εξουσίας.**

- Αναπτύχθηκαν διάφορες θεωρίες ως προς το χαρακτηριστικό γνώρισμα των ν.π.δ.δ.:
- Υποστηρίζεται ότι, βασικό γνώρισμα του ν.π.δ.δ. είναι, ο υπ' αυτού επιδιωκόμενος σκοπός, ο οποίος εφόσον συμπίπτει με το σκοπό του **Κράτους**, προσδίδει **στο ν.π.δ.δ. δημόσια φύση.**
 - Κατ' άλλους υποστηρίζεται ότι, πρέπει να αναζητείται από το ν.π.δ.δ., η δυνατότητα άσκησης, μέρους της **δημόσιας εξουσίας** και εφόσον ανευρίσκεται, τότε πρέπει να θεωρείται, το νομικό πρόσωπο, ότι είναι ενταγμένο **στο πεδίο του δημόσιου δικαίου.**

Σύμφωνα με τη νομολογία του **Αρείου Πάγου «νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου»** είναι εκείνα τα οποία έχουν αποστολή, την εκπλήρωση πολιτειακών σκοπών και κατά συνέπεια, συστήνονται με πολιτειακή πράξη.

Η νομολογία του **Συμβουλίου της Επικρατείας**, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία, στην εκπλήρωση από το νομικό πρόσωπο, σκοπών που ανάγονται στο γενικό συμφέρον, τούτο όμως δεν επαρκεί και απαιτείται, η σύσταση του νομικού προσώπου με πράξη της Πολιτείας. Επίσης, απαιτείται η χρησιμοποίηση διοικητικών μεθόδων, από το νομικό πρόσωπο ως και η διοικητική εποπτεία που ασκείται σ' αυτό.

Κατά συνέπεια για να **χαρακτηριστεί ένα νομικό πρόσωπο, ως δημοσίου δικαίου**, απαιτείται η συνύπαρξη δύο στοιχείων: **α) η επιδίωξη του σκοπού, όπου είναι στοιχείο**

εσωτερικό και β) η δυνατότητα άσκησης, από το νομικό πρόσωπο, της δημόσιας εξουσίας που είναι στοιχείο εξωτερικό.

Τα Ασφαλιστικά Ταμεία ή Φορείς της Κοινωνικής Ασφάλισης, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.2868/22 είναι **νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου**, τα οποία ασκούν διοίκηση, γιατί εκπληρούν σκοπούς της Πολιτείας, όπως έχει καθοριστεί ρητώς από τις διατάξεις του **αρ. 3 του ΑΝ 1945/38**. Εξ' άλλου ο Ν.2084/92 «Αναμόρφωση της Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις» στο άρ.2 με τίτλο «**Εννοιολογικοί Προσδιορισμοί**» στην παρ. 4 ορίζει ότι «.....φορείς κοινωνικής ασφάλισης είναι όλα τα ασφαλιστικά ταμεία και οργανισμοί που λειτουργούν με τη μορφή ν.π.δ.δ. και υπάγονται στην εποπτεία του υπουργείου Οικονομικών και Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

II. Διατάξεις επενδύσεων Ασφαλιστικών Ταμείων

Οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης, για να επιτύχουν του σκοπού τους, έχουν ανάγκη χρηματικών πόρων. Οι πόροι αυτοί είναι α) **οι εισφορές των ασφαλισμένων** β) **οι εισφορές των εργοδοτών για τη μισθωτή υπηρεσία** και γ) **η κοινωνική εισφορά** (κοινωνικοί πόροι) ή επιχορήγηση του κρατικού προϋπολογισμού.

Τα πρώτα χρόνια της κοινωνικής ασφάλισης, που δεν είχαν ωριμάσει τα ασφαλιστικά δικαιώματα και η σχέση, μεταξύ ασφαλισμένων / συνταξιούχων ήταν σύμφωνα με τα διεθνή **standards**, οι προϋπολογισμοί ήταν πλεονασματικοί και εσωρευέτο περιουσία στα Ταμεία.

Η Πολιτεία με το Ν.1611/1950 όρισε ότι, οι δημόσιοι οργανισμοί, τα πάσης φύσεως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ως και τα πάσης φύσεως Ασφαλιστικά Ταμεία Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου, **από 1^{ης} Ιανουαρίου 1951** τα κεφάλαιά τους, τα οποία επενδύονται υπό μορφή εντόκου καταθέσεως, παρακατατίθενται στην Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία ενεργεί εν προκειμένου ως διαχειριστικό όργανο.

Η διάταξη αυτή είναι ίσως η μόνη, που είχε σηκώσει **θύελλα αντιδράσεων**, για την καταλήστευση των αποθεματικών των Ταμείων, λόγω του μειωμένου επιτοκίου. Με τις καταθέσεις αυτές, πράγματι η Πολιτεία προέβη σε έμμεση χρηματοδότηση στη βιομηχανία.

Εάν τη διάταξη αυτή, την ατενίσουμε με ευρύτητα πνεύματος, οδηγούμαστε στη σκέψη ότι το ΙΚΑ, ως εθνικός φορέας, είδε τις εισφορές και τους ασφαλισμένους του να αυξάνονται λόγω των θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν.

Δεδομένου ότι, το σύστημα των συντάξεων ήταν διανεμητικό, κρίνουμε ότι το ΙΚΑ και άλλοι φορείς, εισέπραξαν το όφελος για τις δεκαετίες όμως του 50, 60. Το σύστημα όφειλε να αλλάξει και να ακολουθήσει τα επιτόκια των εμπορικών Τραπεζών από τη δεκαετία του 70 και εντεύθεν.

Τούτο κατέστη δυνατόν μεταγενέστερα με το **N.1902/90** σύμφωνα με τον οποίο, οι δεσμευμένες καταθέσεις στην Τράπεζα Ελλάδος, απολαμβάνουν το εκάστοτε ισχύον επιτόκιο ταμειυτηρίου.

Στη συνέχεια ακολούθησαν σωρεία διατάξεων. Θα επισημάνουμε τις βασικές σχετικά με το θέμα μας.

- **N.2216/1994**

Με το άρθρο τρίτο ορίζεται ότι, τα διαθέσιμα – πλην της ταμιακής διαχείρισης- των Δημόσιων Οργανισμών και των Ασφαλιστικών Ταμείων, μεταφέρονται υποχρεωτικά στην Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία ενεργεί ως διαχειριστικό όργανο των καταθετών και επενδύει τα διαθέσιμα αυτά, σε τίτλους του Ελληνικού Δημοσίου, της επιλογής των Υπουργών Οικονομικών και Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Στη συνέχεια εκδόθηκε ο **N.2469/97** όπου στο άρ. 15 παρ. 11^α ορίζεται ότι «.....Τα σύμφωνα με το τρίτο άρθρο του **N.2216/94** διαθέσιμα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, συνιστούν το **Κοινό Κεφάλαιο των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Ασφαλιστικών Φορέων**, το οποίο διαχειρίζεται η Τράπεζα της Ελλάδος, σύμφωνα με τους κανόνες β' έως η' της παραγράφου αυτής.

Με το άρ. 2 του **N. 3586/2007** σχετικά με τις επενδύσεις διαθεσίμων, ορίζεται ότι, τα πλεονάζοντα κεφάλαια των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, που σχηματίζονται πέρα από τις τρέχουσες υποχρεώσεις αυτών στους λογαριασμούς ταμιακής διαχείρισης, μεταφέρονται υποχρεωτικά στο λογαριασμό διαθεσίμων στην Τράπεζα της Ελλάδος.....η δε διαχείριση των μη επενδύμενων κεφαλαίων του λογαριασμού διαθεσίμων, γίνεται από την Τράπεζα της Ελλάδος σύμφωνα με τις διατάξεις του τρίτου άρθρου του **v. 2216/94** και της παρ.11^α του άρ.15 του **N.2469/97**.

Τα ανωτέρω εξειδικεύθηκαν γιατί πολλά έχουν ακουστεί ένθεν κακείθεν ότι, η Τράπεζα της Ελλάδος επένδυε τα αποθεματικά των Ταμείων σε ομόλογα του **Ελληνικού Δημοσίου** χωρίς την έγκριση των Διοικητικών Συμβουλίων των Ταμείων.

Σύμφωνα με τις προαναφερόμενες διατάξεις η έγκριση των Διοικητικών Συμβουλίων δεν προβλέπεται από τις υφιστάμενες διατάξεις. Επομένως **νομίμως** ενήργησε η Τράπεζα. Θέμα όμως δημιουργείται εάν ήταν **ηθικό** εκ μέρους της, να επενδύει τα αποθεματικά των Ταμείων σε ομόλογα ενώ γνώριζε άριστα ότι δεν αποτελούν ασφαλή επένδυση.

III. P.S.I. (Private Sector Involvement - Συμμετοχή Ιδιωτικού Τομέα)

Το πρόγραμμα ανταλλαγής ομολόγων εμπεριείχε αρκετά αγκάθια ως προς τους όρους που έθεταν οι ιδιώτες δανειστές. Ο εκπρόσωπος του **I.I.F. Institute of International Finance** έλεγε – όπως είχε γραφεί στον τύπο – ότι είναι πολύ σημαντικό, να επιτευχθεί μία τελική συμφωνία, σε εθελοντική βάση, που θα προσελκύσει τη συμμετοχή, ενός μεγάλου ποσοστού ιδιωτών πιστωτών και επενδυτών.

Όπως αναπτύξαμε αρκούντως στην ενότητα I τα Ασφαλιστικά Ταμεία είναι Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και επ’ ουδενί, ανήκουν στους ιδιώτες, η δε συμμετοχή τους **στο P.S.I.** κατά τη γνώμη πολλών, είναι **παράνομη**.

Τα Ταμεία έγιναν με το ζόρι ιδιώτες, για να ολοκληρωθεί το **P.S.I.** και στο τέλος, η Ελλάδα δεν απέφυγε το “πιστωτικό γεγονός” “**credit event**”. Η πρόνοια των ιθυνόντων **ήταν να μην ενεργοποιηθούν τα c.d.s. γεγονός το οποίο τελικώς δεν απεφεύχθη. Τελικά τα** Ασφαλιστικά Ταμεία θα χάσουν πέραν του ημίσεως των αποθεματικών τους (11 δις ευρώ), με ότι αυτό συνεπάγεται, για την απρόσκοπτη καταβολή συντάξεων.

Ως αντιστάθμισμα των απωλειών η Κυβέρνηση, δια του αρμοδίου Υπουργού φθέγγεται ότι, θα παραχωρήσει στα Ταμεία ισοδύναμης αξίας ακίνητη περιουσία. Ίσως πρέπει να ενημερωθούν αρμοδίως στην Κυβέρνηση ότι, τα Ασφαλιστικά Ταμεία, έχουν μεγάλη ακίνητη περιουσία, η οποία κατά **τα 3/5 σχολάζει**, όπως και η περιουσία του Δημοσίου, η οποία και αυτή βρίσκεται σε αχρηστία. Με τις διατάξεις του **Π.Δ. 715/79** σ’ ότι αφορά την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας μάλλον αντλούν «εις **πίθον Δαναΐδων**».

Υπάρχει μεγάλη διαφορά σε ρευστοποίηση ομολόγων ή εκποίηση ακίνητης περιουσίας προκειμένου να εξασφαλιστεί η καταβολή των συντάξεων.

V. Κριτική προσέγγιση

Είναι απορίας άξιον πώς επέτρεψαν **Κυβέρνηση και Τράπεζα της Ελλάδος**, την υπαγωγή των Ασφαλιστικών Ταμείων στο **P.S.I.**

Όπως αναπτύχθηκε αρκούντως στην πρώτη ενότητα του παρόντος, τα Ταμεία δεν είναι ιδιώτες. Ανήκουν στο δημόσιο τομέα (**Public Sector**) όπου ανήκουν και τα Κράτη δανειστές γι’ αυτό δεν μετείχαν στη διαδικασία αυτή.

Θα ανέμενε κανείς, από τους **καθηγητές και δη συνταγματολόγους της Κυβέρνησης**, αλλά και από τον **Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος**, να ορθώσουν **ανάχωμα**, για τα Ταμεία και να προστατεύσουν τις εισφορές εκατομμυρίων εργαζομένων. Άλλωστε ο Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος σε ανύποπτο χρόνο, σε σύγγραμμά του «**Ελληνικοί Δημοσιονομικοί Θεσμοί**» έχει συμπεριλάβει το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης στους δημοσιονομικούς θεσμούς.

Πέραν αυτών τίθεται και θέμα νομιμότητας σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο γιατί η πολιτική του **P.S.I. επιδεινώνει** δραματικά τις συνθήκες διαβίωσης μεγάλου τμήματος του Ελληνικού λαού, κυρίως των συνταξιούχων, δεδομένου ότι η πολιτική της Ένωσης πρέπει να συνδέεται με την προαγωγή υψηλού επιπέδου απασχόλησης, τη διαφύλαξη της κοινωνικής προστασίας με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Μια πρώτη απάντηση είναι ότι οι πολιτικές της νεοφιλελεύθερης **Ευρωπαϊκής Ένωσης** είναι να ενισχύσει την ιδιωτική ασφάλιση προιόνοντας το **πολύκλαδο δένδρο της κοινωνικής ασφάλισης**.

Οι σημερινές κοινωνίες βρίθουν από επιστήμονες οι οποίοι με τις πρακτικές τους, δεν μας εξασφαλίζουν **το ζειν**. Είναι ίσως επίκαιρος ο Σωκράτης στο διάλογο με τον **Μενέξενο** «**Πάσα επιστήμη, χωριζόμενη της Δικαιοσύνης και της άλλης αρετής πανουργία και ου σοφία φαίνεται**». Διαπιστώνεται ότι μαζί με την πληθώρα των επιστημόνων περισσεύει σε πολλούς η **πανουργία**. Δεν είναι τυχαίο ότι φθάσαμε σ' αυτό το **έσχατο σημείο**.