

Ο συμπληρωματικός ρόλος της ιδιωτικής ασφάλισης για τη διατήρηση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου μετά τη συνταξιοδότηση ¹

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη
Αν. Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών

Εισαγωγή

Για να καταφανεί ο ρόλος της ιδιωτικής ασφάλισης για τη διατήρηση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου μετά τη συνταξιοδότηση πρέπει: να αποσαφηνισθεί τι εννοούμε ως αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο και με ποιον τρόπο η κοινωνική ασφάλιση, η υποχρεωτική επαγγελματική και η προαιρετική επαγγελματική ασφάλιση συμβάλλουν στη διατήρηση του επιπέδου αυτού. Είναι φανερό ότι ο ρόλος της ιδιωτικής ασφάλισης ενδυναμώνεται όταν η κοινωνική ασφάλιση δεν διασφαλίζει ή μετά βίας διασφαλίζει το αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο στους συνταξιούχους και υπό την προϋπόθεση ότι η ιδιωτική ασφάλιση έχει δικαίωμα να δραστηριοποιηθεί στη συμπληρωματική ασφάλιση.

Ι. Η έννοια του αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων

Πολύ μελάνι έχει χυθεί γύρω από το περιεχόμενο του αξιοπρεπές βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων, χωρίς ωστόσο να υπάρχει ομοφωνία ως προς το τι ακριβώς εννοείται. Ενδεικτικά, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση Budina κατά Ρωσίας (45603/2005) έκρινε ότι η σύνταξη της προσφεύγουσας δεν ήταν τόσο ανεπαρκής, ώστε να θέτει σε κίνδυνο τη σωματική ή την ψυχική της υγεία και οι συνθήκες της διαβίωσής της δεν ήταν ασύμβατες με την αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Το εισόδημα της προσφεύγουσας ήταν λίγο μεγαλύτερο από το ελάχιστο όριο διαβίωσης στην περιοχή που ζούσε. Είναι όμως αυτή η έννοια του αξιοπρεπούς εισοδήματος των συνταξιούχων;

Το αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο του συνταξιούχου δεν ταυτίζεται :

➤ Ούτε με την *ελάχιστη σύνταξη*, δηλαδή τη σύνταξη που με βάση διεθνείς συμβάσεις η Ελλάδα έχει δεσμευθεί να χορηγεί στους συνταξιούχους. Κατά την 102 ΔΣΕ (άρθρο 65) για την Ελλάδα η ελάχιστη σύνταξη γήρατος υπολογίζεται στο 46% των αποδοχών του τορναδόρου στη μηχανουργία και αντιστοιχεί σε 501,975 Ευρώ ενώ κατά τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας του Συμβουλίου της

¹ Εισήγηση στο 4^ο Συνέδριο που διοργάνωσε στην Αθήνα, στις 11 Νοεμβρίου 2014 το Ελληνοαμερικάνικο Εμπορικό Επιμελητήριο με θέμα «*Απασχόληση και Ασφάλιση, δύο ζητήματα εθνικής προτεραιότητας ζητούν λύσεις*», υπό την αιγίδα του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.

Ευρώπης υπολογίζεται στο 40% των αποδοχών του τορναδόρου και ανέρχεται σε 436,50 €.

➤ Ούτε με τη *βασική σύνταξη* του νόμου 3863/2010, δηλαδή το ποσό των 360 περίπου Ευρώ που θα πληρώνει ο κρατικός προϋπολογισμός από το 2015 και μετά σε ασφαλισμένους και ανασφάλιστους, υπό διαφορετικές πάντως προϋποθέσεις.

➤ Ούτε με την *κατώτατη σύνταξη* που για τους νέους ασφαλισμένους ανέρχεται σε 497,74 χωρίς στο ποσό αυτό να συνυπολογίζεται η επικουρική σύνταξη και το ΕΚΑΣ (όλα μαζί φθάνουν περίπου στα 700 Ευρώ).

➤ Ούτε με το *όριο της φτώχειας*, το οποίο σύμφωνα με το από 29.11.2013 Δελτίο Τύπου της ΕΛΣΤΑΤ το έτος 2012 (περίοδος αναφοράς εισοδήματος το έτος 2011) ανέρχεται στο ποσό των 5.708 Ευρώ ετησίως ανά άτομο και σε 11.986 Ευρώ για νοικοκυριά με δύο ενήλικες και δύο εξαρτώμενα παιδιά ηλικίας κάτω των 14 ετών.

Το αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο προσδιορίζεται ως ποσοστό του εισοδήματος που αποκέρδαινε ο συνταξιούχος από την εργασία του πριν επέλθει ο ασφαλιστικός κίνδυνος (γήρας, αναπηρία, θάνατος προσάτη οικογένειας). Το ποσοστό αυτό δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να καταλήγει σε ποσό σύνταξης ανώτερο από το εισόδημα από την εργασία, διότι θα είχαμε τότε υπερκάλυψη του κινδύνου. Από την άλλη, δεν μπορεί να είναι κατώτερο από την κατώτατη σύνταξη, το κατώφλι της φτώχειας, την ελάχιστη σύνταξη και τη βασική σύνταξη.

Στην Ελλάδα το ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος από την κύρια σύνταξη για τους νέους ασφαλισμένους με 35 έτη ασφάλισης και για το χρόνο ασφάλισης μέχρι το 2011 είναι 70% επί των συντάξιμων αποδοχών ενώ για τους παλαιούς 77% και σε αυτό έρχεται να προστεθεί και η υποχρεωτική επικουρική σύνταξη. Αυτή η αναπλήρωση του εισοδήματος είναι αντικειμενικά υψηλή.

Ήδη όμως μετά το 2010 τα ποσά των συντάξεων έχουν δραστικά μειωθεί κυρίως με την τακτική και έκτακτη φορολογία των συντάξεων που ξεπερνούν τα 1.000 Ευρώ. Πέραν τούτου, με επίκληση της κοινωνικής αλληλεγγύης ο τρόπος υπολογισμού της σύνταξης με βάση τον Ν. 3863/2010, που θα αρχίσει να εφαρμόζεται από 1.1.2015, δίδει μικρότερο συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης στους συνταξιούχους με υψηλότερα εισοδήματα. Χαρακτηριστικά, ασφαλισμένος με 35 ΕΑ και 1000 Ευρώ συντάξιμες αποδοχές, προβλέπεται να λάβει κύρια σύνταξη (βασική και ανταποδοτική) που θα αναπληρώνει κατά 81,85% το εισόδημά του. Η σύνταξη όμως ασφαλισμένου με 1.800 Ευρώ συντάξιμες αποδοχές δίδει ποσοστό αναπλήρωσης 65,85% και το ποσοστό μειώνεται όσο μεγαλύτερες είναι οι συντάξιμες αποδοχές. Όσο υψηλότερο είναι το εισόδημα από την εργασία, τόσο μικρότερο είναι το συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος.

II. Ο ρόλος της κύριας και της υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης στη διατήρηση του αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης μετά τη συνταξιοδότηση

Το αξιοπρεπές βιοτικό επίπεδο μετά τη συνταξιοδότηση θεωρητικά θα έπρεπε να το εξασφαλίζει η κοινωνική ασφάλιση. Στο σύστημα που μέχρι σήμερα η Ελλάδα εφήρμοξε (Bismarck) η κύρια κοινωνική ασφάλιση αναπλήρωνε ικανοποιητικά το εισόδημα ενώ η επικουρική το προσαύξανε ακόμη περισσότερο. Σταδιακά όμως μετά το 2010 η κύρια κοινωνική ασφάλιση αντί της ικανοποιητικής αναπλήρωσης του εισοδήματος τείνει προς τις ελάχιστες παροχές και τις παροχές αυτές η επικουρική ασφάλιση δεν είναι σε θέση να τις προσαυξήσει ουσιαστικά ελλείπει πόρων και λόγω της εσωτερικής διανομής που επιχειρείται με τη φορολόγηση – αλληλεγγύη των υψηλότερων συντάξεων. Οι συνταξιούχοι που πλήττονται περισσότερο είναι εκείνοι που έχουν μέσες και υψηλές συντάξεις.

Διεθνώς και στην ΕΕ επικρατεί η διάκριση της προστασίας από τους κοινωνικούς κινδύνους σε τρία επίπεδα που διεθνώς καλούνται πυλώνες. Το πρώτο επίπεδο παρέχει την κύρια προστασία από νομοθετικής προελεύσεως καθεστώτα. Το δεύτερο επίπεδο παρέχει συμπληρωματική προστασία από συμβατικής προελεύσεως καθεστώτα και το τρίτο επίπεδο αφορά στην ιδιωτική ασφάλιση. Θεωρείται δεδομένο ότι οι παροχές της συμπληρωματικής ασφάλισης χορηγούνται πρωτίστως από συμβατικά καθεστώτα, κυρίως επαγγελματικά ταμεία που προκύπτουν είτε από συλλογικές διαπραγματεύσεις και συμβάσεις είτε από πρωτοβουλίες των εργοδοτών ή των εργαζομένων και τα οποία λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό οικονομικό σύστημα. Με αυτά τα χαρακτηριστικά στην ΕΕ η συμπληρωματική ασφάλιση θεωρείται ότι συμβάλλει αποτελεσματικά 1) στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα διανεμητικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, εξαιτίας της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού, μέσω της εισαγωγής του κεφαλαιοποιητικού συστήματος. 2) Στην εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων της ενιαίας αγοράς των κεφαλαίων και του ενιαίου νομίσματος. Γίνεται δεκτό ότι η δημιουργία ενιαίας αγοράς επαγγελματικής ασφάλισης θα επιταχύνει την πλήρη εναρμόνιση των εθνικών οικονομικών και δημοσιονομικών υπηρεσιών, θα ενισχύσει το ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο και θα ωφελήσει τους ασφαλισμένους

Στην Ελλάδα ωστόσο μέχρι το 2012 η συμπληρωματική ασφάλιση παρέχεται πρωτίστως από νομοθετικής προελεύσεως καθεστώτα γνωστά ως «επικουρική ασφάλιση» που είναι υποχρεωτικά, λειτουργούν καταρχήν ως ΝΠΔΔ και ακολουθούν το διανεμητικό οικονομικό σύστημα. Ενωσιολογικά η επικουρική ασφάλιση έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με την κύρια. Εξαιρετικά, προβλέπονταν και αλληλοβοηθητικά σωματεία επικουρικής ασφάλισης που λειτουργούν καθ' υποκατάσταση των ν.π.δ.δ

Από το 2002 η νομοθεσία εισάγει τα ταμεία **προαιρετικής επαγγελματικής ασφάλισης**, που έχουν τα χαρακτηριστικά και τα πλεονεκτήματα της συμπληρωματικής ασφάλισης, όπως γίνεται αντιληπτή στην ΕΕ και στην πλειονότητα των κρατών – μελών. Τα ταμεία αυτά δεν σημείωσαν ιδιαίτερη ανάπτυξη.

Με τον Ν 4052/2012 γίνεται μια τομή στην επικουρική κοινωνική ασφάλιση. Μετατρέπονται 4 τομείς υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης του ΝΠΔΔ ΤΕΑΙΤ σε ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης που λειτουργούν καθ' υποκατάσταση της επικουρικής ασφάλισης. Τα ταμεία αυτά ακολουθούν κεφαλαιοποιητικό οικονομικό σύστημα και υπόκεινται στον έλεγχο της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής (ΕΑΑ) για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας και φερεγγυότητάς τους, στην εποπτεία της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς για τις επενδύσεις που πραγματοποιούν και στην εποπτεία της ΓΓΚΑ για τη νομιμότητα της λειτουργίας τους. Πρόκειται για διφυή νομικά πρόσωπα, τα οποία αν και ΝΠΙΔ ασκούν δημόσια εξουσία όσον αφορά στην υπαγωγή στην ασφάλιση, στις εισφορές και στις παροχές, ενώ για τις επενδύσεις, το οικονομικό σύστημα που ακολουθούν, το προσωπικό, τον έλεγχο κ.λπ. λειτουργούν ως ΤΕΑ. Τα ταμεία αυτά απηχούν τις ευρωπαϊκές αντιλήψεις για τη συμπληρωματική ασφαλιστική προστασία και εμπίπτουν σαφώς στον δεύτερο πυλώνα. Ενδεχομένως, αποτελούν μια «πιλοτική» εφαρμογή για τον ανασχεδιασμό της συμπληρωματικής ασφάλισης, ώστε να συμβάλει στη διατήρηση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου μετά τη συνταξιοδότηση.

III. Ο ρόλος της ιδιωτικής ασφάλισης στη διατήρηση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου μετά τη συνταξιοδότηση πρέπει να εξετασθεί λαμβανομένων υπόψη ότι υπάρχει ένα όλο και μεγαλύτερο κενό για τους ασφαλισμένους με μέσα και υψηλά εισοδήματα από την εργασία τους και με το δεδομένο ότι οι κύριες συντάξεις τείνουν σε ελάχιστες συντάξεις ενώ η επικουρική σύνταξη δεν μπορεί να συμπληρώσει το ποσό που απαιτείται για τη διατήρηση ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου.

Στην Ελλάδα, η σχέση δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και αντίστοιχα η διάκριση ιδιωτικής και κοινωνικής ασφάλισης γίνεται με έναν τρόπο ιδεολογικά φορτισμένο και απόλυτο. Επικρατεί η άποψη ότι βρίσκονται σε μια σχέση αντιπαράθεσης. Η επέκταση της ιδιωτικής ασφάλισης γίνεται αντιληπτή ως οπισθοδρόμηση του κοινωνικού κράτους. Κατά την άποψη αυτή η κοινωνική, η επαγγελματική και η ιδιωτική ασφάλιση είναι τρία διακριτά, απόλυτα στεγανά επίπεδα προστασίας. Ωστόσο, η αντίληψη αυτή είναι παρωχημένη. Η ΕΕ και η πλειονότητα των κρατών – μελών στηρίζονται στις συνέργειες που αναπτύσσει ο δημόσιος με τον ιδιωτικό τομέα. Ειδικότερα:

α) Στην ΕΕ γίνεται δεκτό ότι το αξιοπρεπές εισόδημα του συνταξιούχου εξασφαλίζεται όταν συνδυάζεται το διανεμητικό οικονομικό σύστημα με το κεφαλαιοποιητικό.

β) Και οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις (ιδιωτικός κερδοσκοπικός τομέας) και οι φορείς επαγγελματικής ασφάλισης (ιδιωτικός μη κερδοσκοπικός τομέας) και οι ασφαλιστικοί οργανισμοί (δημόσιος τομέας) αποτελούν οικονομικούς οργανισμούς που αναπτύσσουν χρηματοοικονομική και επενδυτική δραστηριότητα. Τούτο έχει οδηγήσει στη θέσπιση λειτουργικά ενιαίων κανόνων φερεγγυότητας και οικονομικής εποπτείας, ώστε να μπορούν να επιτύχουν την αποστολή τους. Μάλιστα σε σχέση με το παρελθόν και ενόψει της σημασίας που έχει η διασφάλιση των ασφαλισμένων από τους ασφαλιστικούς κινδύνους επιβάλλονται σε αυξημένες υποχρεώσεις. Ενδεικτικά αναφέρεται η Οδηγία Solvency II που εφαρμόζεται και στην επαγγελματική ασφάλιση τροποποιώντας την Οδηγία 2003/41/ΕΚ, όπως ισχύει.

γ) Και για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και για τις ιδιωτικές ασφαλίσεις και για την επαγγελματική ασφάλιση ακολουθείται στην ΕΕ παρόμοια λογική και τεχνική όσον αφορά στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας. Προβλέπονται κανόνες για τη συνετή και χρηστή διοίκηση και διαχείριση για παράδειγμα εξωτερικοί και εσωτερικοί έλεγχοι, αξιολόγηση των κινδύνων και πολιτική αντιμετώπισής τους, αυξημένα προσόντα οργάνων, κ.λπ. Αυτή είναι και η λογική του Κώδικα Δεοντολογίας για την Επαγγελματική Ασφάλιση που πρόσφατα θέσπισε ο Υπουργός Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Με άλλα λόγια, η εξουσιαστική διοίκηση εκσυγχρονίζεται με τη βοήθεια σύγχρονων τεχνικών οικονομικού ελέγχου και καταλαμβάνει και τον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα.

δ) Τα όρια ιδιωτικού τομέα και δημόσιου επανεξετάζονται. Χαρακτηριστικά, η νομολογία του ΔΕΕ ελέγχει αν και υπό ποιές προϋποθέσεις ένας οργανισμός επαγγελματικής ασφάλισης ή κοινωνικής ασφάλισης εμπίπτει στο δίκαιο του ανταγωνισμού ή των κρατικών ενισχύσεων. Ένα καθεστώς συμπληρωματικής ασφάλισης, ανάλογα με την έκταση της αλληλεγγύης, τον τρόπο χρηματοδότησης κ.λπ. μπορεί να εμπίπτει ή να εξαιρείται από το δίκαιο του ανταγωνισμού. Μπορεί να εμποδίζει ή να μην εμποδίζει την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών στην περίπτωση των κρατικών ενισχύσεων.

Ωστόσο, πέραν του ότι ενίοτε η υπερβολή στις απαιτήσεις, ιδίως της κεφαλαιακής επάρκειας, μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να οδηγεί σε ολιγοπωλιακές καταστάσεις, η προστασία του ασφαλισμένου - καταναλωτή στην πράξη εν πολλοίς εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίο η διοίκηση ασκεί την εποπτεία της. Δεν είναι τυχαίο ότι πρόσφατα στην Ολομέλεια του ΣτΕ συζητήθηκε αναιρετικά αγωγή σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου, για παραλείψεις των οργάνων

του κατά την άσκηση της εποπτείας ασφαλιστικής εταιρείας που τέθηκε με καθυστέρηση, κατά τους ισχυρισμούς των εναγόντων, σε ασφαλιστική εκκαθάριση. Η δίκη αυτή καταδεικνύει ότι η εποπτεία δεν είναι μια τυπική διαδικασία, κάτι που πολύ πρόσφατα αρχίζει να γίνεται αντιληπτό. Η προστασία του ασφαλισμένου – καταναλωτή σημαίνει ενημέρωση, διαφάνεια κ.λπ. και έλεγχο, ιδίως όσον αφορά στην αναπροσαρμογή των ασφαλιστρών και των παροχών και στην τήρηση των κανόνων του ανταγωνισμού.

Υπάρχει τέλος μια πολύ σημαντική παράμετρος που συχνά παραμελείται. Η προστασία του ασφαλισμένου στο μέτρο που συνδέεται με την προστασία του καταναλωτή συναρτάται από το δικαίωμά του να επιλέγει το ταμείο επαγγελματικής ασφάλισης και να μπορεί υπό προϋποθέσεις να μεταφέρει τα δικαιώματά του. Η κινητικότητα διασφαλίζει τον ανταγωνισμό μεταξύ των ταμείων και οδηγεί στην παροχή των βέλτιστων υπηρεσιών.

Συμπεράσματα

De lege lata: α) Ενόψει του ότι τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης εφαρμόζουν παρόμοιο θεσμικό πλαίσιο με τις ιδιωτικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις αίρεται ένα από τα επιχειρήματα κατά της παροχής υπηρεσιών **επαγγελματικής προαιρετικής ασφάλισης** από τις ιδιωτικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις. Θα μπορούσε ο νομοθέτης να επιτρέψει τη δραστηριοποίηση των ιδιωτικών ασφαλιστικών επιχειρήσεων. Κράτη – μέλη της ΕΕ, όπως η Γαλλία έχουν από ετών επιτρέψει κάτι τέτοιο. β) Το ζήτημα τίθεται διαφορετικά για τα επαγγελματικά **ταμεία υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης**, γιατί αυτά θεωρούνται διφυή νομικά πρόσωπα, λειτουργούν καθ' υποκατάσταση του ΝΠΔΔ ΕΤΕΑ και ασκούν δημόσια εξουσία, όσον αφορά στην απονομή των συντάξεων, στην υπαγωγή στην ασφάλιση και στην επιβολή εισφορών. Δεν μπορεί επομένως στον τομέα αυτό να δραστηριοποιηθεί η ιδιωτική ασφάλιση, όπως γίνεται δεκτό και από την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος.

De lege ferenda: Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μετά το 2010 δεν έχουν απαντήσει στο εξής κρίσιμο ερώτημα: Ποια θα είναι η θέση της επικουρικής ασφάλισης; Θα παραμείνει ως έχει; Θα ενσωματωθεί στην κύρια με την οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά, ανοίγοντας στην επαγγελματική ασφάλιση τον δρόμο για ν' αναπτυχθεί ως ο κύρος πυλώνας συμπληρωματικής προστασίας; Η ιδιωτική ασφάλιση έχει την τεχνογνωσία για να παρέχει υπηρεσίες επαγγελματικής ασφάλισης και θα μπορούσε, υπό προϋποθέσεις, σε ορισμένα από αυτά τα σενάρια να αξιοποιηθεί. Το αν θα είναι λιγότερο ή περισσότερο ανταγωνιστική και αν οι ασφαλισμένοι θα την επέλεγαν ή θα προτιμούσαν τα μη κερδοσκοπικά ταμεία

επαγγελματικής ασφάλισης δεν το ξέρουμε. Οπωσδήποτε, όμως η παροχή περισσότερων εναλλακτικών με δικαίωμα επιλογής υπέρ των ασφαλισμένων θα ωφελούσε τους ασφαλισμένους.