

## ΟΙ ΕΝΟΠΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

*Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου - Πεχλιβανίδη  
Επίκουρη καθηγήτρια Πανεπιστημίου Αθηνών*

### *Εισαγωγή*

Χρησιμοποιούμε τον όρο «ενοποίηση» με την ευρεία έννοια και εννοούμε τις καταργήσεις, τις ομαδοποιήσεις, τις συγχωνεύσεις<sup>1</sup> και τις εντάξεις<sup>2</sup> ασφαλιστικών οργανισμών στους γενικούς οργανισμούς<sup>3</sup> ή σε ομοειδείς οργανισμούς.

Η παρούσα εισήγηση περιορίζεται στην εξέταση των ενοποιήσεων που αποσκοπούν στην αναδιάρθρωση του ασφαλιστικού συστήματος, προκειμένου να αρθούν οι ανισότητες, να απλοποιηθεί η λειτουργία του και να μειωθούν οι δαπάνες του<sup>4</sup>. Από τα τέλη της δεκαετίας του 90 αποτελεί επιλογή όλων των ελληνικών

---

\* Το παρόν άρθρο παρουσιάστηκε σε συνοπτική μορφή, ως εισήγηση, στην ημερίδα που διοργάνωσε το Ινστιτούτο Συνταγματικών Ερευνών, στην Αθήνα, την 24 Ιανουαρίου 2008, με θέμα *Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης* και δημοσιεύεται στην ΕΔΚΑ 2/2008.

<sup>1</sup> Με τη συγχώνευση ο γενικός οργανισμός (για την έννοια του γενικού οργανισμού βλ. παρακάτω την υποσημείωση 3) εξομοιώνεται με καθολικό διάδοχο του συγχωνευόμενου οργανισμού και υπεισέρχεται στο σύνολο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών του. Οι εκκρεμείς δίκες συνεχίζονται στο όνομα του γενικού οργανισμού. Το προσωπικό μετατάσσεται και στη συνέχεια εντάσσεται στον γενικό οργανισμό. Η παρουσία των συγχωνευόμενων οργανισμών καθίσταται περιουσία του γενικού οργανισμού.

<sup>2</sup> Με την ένταξη διατηρείται η λογιστική και διαχειριστική αυτοτέλεια του εντασσόμενου φορέα κοινωνικής ασφάλισης και εφαρμόζεται η νομοθεσία που ισχύει κατά τον χρόνο της εντάξεως. Βλ. Φ. Χατζηδημητρίου – Γ. Ψηλός, *Το νέο δίκαιο των κοινωνικών ασφαλίσεων (μετά τους θεσμικούς νόμους 1902/90, 1976/91 και 2084/92)*, εκδ. ΔΕΝ, 1993, σ. 359. Επίσης, βλ. το άρθρο 77 του Ν. 2084/92.

<sup>3</sup> Οι όροι *γενικός οργανισμός κύριας και επικουρικής ασφάλισης* χρησιμοποιούνται για τους νομοθετικής προελεύσεως οργανισμούς κύριας και επικουρικής ασφάλισης μισθωτών, δηλαδή το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και το ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ αντίστοιχα. Οι όροι αυτοί αντιδιαστέλλονται από τους όρους *ειδικοί οργανισμοί κύριας και επικουρικής ασφάλισης* που, χρησιμοποιούνται για τους λοιπούς νομοθετικής ή συμβατικής προελεύσεως οργανισμούς.

<sup>4</sup> Δεν εξετάζονται οι *έμμεσες ενοποιήσεις*, δηλαδή οι ενοποιήσεις των ασφαλιστικών καθεστώτων, χωρίς ωστόσο αντίστοιχη μείωση του αριθμού των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Βλ. σχετικά, Ά Στεργίου, «Οι θεμελιώδεις αξίες της κοινωνικής ασφάλισης», *ΕΔΚΑ*, 2006, σ. 920. Π Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, *Η εξέλιξη στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης. Περισσότερη αγορά και περισσότερο κράτος*, εκδ. Αντ. Ν.Σάκκουλα, 2004., σ. 141 κε. Επίσης, δεν εξετάζονται οι ενοποιήσεις που αποσκοπούν στην προστασία των ασφαλισμένων σε ειδικούς οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης μισθωτών από την οικονομική αδυναμία των οργανισμών αυτών να τους χορηγούν παροχές ισοδύναμες με τις παροχές που χορηγούν οι γενικοί οργανισμοί, δηλαδή το ΙΚΑ –ΕΤΑΜ και το ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ. Οι ενοποιήσεις αυτές πραγματοποιούνται με βάση τα άρθρα 5

κυβερνήσεων η μείωση του αριθμού των ασφαλιστικών οργανισμών<sup>5</sup>. Από τις δέκα επτά συνολικά ενοποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν με βάση τους νόμους ν. 2676/99, 2688/99, 2703/99, 2972/01 και 3029/02 οι δέκα τέσσερις αιτιολογούνται με επίκληση της ανάγκης αναδιάρθρωσεως του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως<sup>6</sup> και μόνο οι τρεις αφορούν περιπτώσεις αδυναμίας χορηγήσεως παροχών ισοδύναμων με αυτές των γενικών οργανισμών.

---

παράγρ. 1 του Ν. 1846/51 και 3 παραγρ. 1 εδ. 2 του Ν. 99/79 Σύσταση ταμείου επικουρικής ασφαλίσεως μισθωτών, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 56 παραγρ. 1 του Ν. 1140/81 και στη συνέχεια αντικαταστάθηκε από το άρθρο 18 παραγρ. 3 του Ν. 1902/90, αντίστοιχα.

<sup>5</sup> Βλ. ενδεικτικά, τον Ν. 2676/99 οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις, τον Ν. 2688/99 Μετατροπή του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς και του Οργανισμού Λιμένος Θεσσαλονίκης σε ανώνυμες εταιρείες, τον Ν. 2703/99, Αναπροσαρμογή συντάξεων συνταξιούχων μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ., ΕΠ των ΤΕΙ., γιατρών ΕΣΥ και διπλωματικών υπαλλήλων, ρύθμιση συνταξιοδοτικών θεμάτων και άλλες διατάξεις, τον Ν. 3029/02. Σχετικά με τις ενοποιήσεις βλ. Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, *Η εξέλιξη στο δίκαιο της κοινωνικής ασφαλίσεως*, ό.π., σ. 124 κε., σύμφωνα με την οποία οι ενοποιήσεις αποβλέπουν στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας σε οικονομικούς και διαχειριστικούς όρους των ασφαλιστικών οργανισμών και υπ' αυτήν την έννοια πρόκειται για εισαγωγή μηχανισμών της αγοράς και για ιδίτυπο ανταγωνισμό μεταξύ των ασφαλιστικών οργανισμών.

<sup>6</sup> Χαρακτηριστικά, στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 3029/02 αναφέρεται ότι: *Η πολυδιάσπαση του ασφαλιστικού συστήματος στη χώρα μας διαπιστώνεται τόσο σε οριζόντιο επίπεδο, δηλαδή μεταξύ διαφορετικών ομάδων του πληθυσμού, όσο και σε κάθετο επίπεδο, δηλαδή στο εσωτερικό της ίδιας ομάδας. Σε μία προσπάθεια παράκαμψης του εισοδηματικού περιορισμού δημιουργείται κατά τη μεταπολεμική περίοδο μια πληθώρα ανεξάρτητων ταμείων, κλάδων στο εσωτερικό φορέων κύριας ασφάλισης, ή ειδικών λογαριασμών, με σκοπό την παροχή επικουρικής σύνταξης, εφάπαξ, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, προστασίας από τον κίνδυνο της ανεργίας κ. ά. Ως συνέπεια, αυτό που ονομάζουμε κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα της χώρας αποτελείται από πολλές δεκάδες νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ταμεία και οργανισμούς ασφαλίσεως που εποπτεύονται από τέσσερα διαφορετικά Υπουργεία. Η πολλαπλότητα των φορέων σε συνδυασμό με τις διαφορετικές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τις διαφορετικές συνταξιοδοτικές παροχές, επιδρούν αρνητικά στην αγορά εργασίας και δυσκολεύουν την κινητικότητα των εργαζομένων. Τα προβλήματα επιδεινώνονται με την πολυπλοκότητα της νομοθεσίας και από ερμηνευτικές αντιφάσεις, οι οποίες κάποιες φορές οδηγούν ακόμη και σε απόλεια ασφαλιστικών δικαιωμάτων. Το πρόβλημα των εσωτερικών αντιφάσεων και ανισοτήτων του συστήματος επιδεινώθηκε περαιτέρω μετά τη μεταρρύθμιση του 1992 μεταξύ των βασικών επιλογών που προκρίθηκαν με τον Ν. 2084/92 ήταν η καθιέρωση ανισότιμης μεταχείρισης μεταξύ των ασφαλισμένων πριν και μετά την 31-1-1992. .... Η εξέλιξη αυτή έχει πλήξει την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών, δεδομένου ότι έχουν διαφοροποιηθεί ουσιαστικά οι προϋποθέσεις των συνταξιοδοτικών παροχών μεταξύ νέων και παλαιών ασφαλισμένων και μάλιστα εις βάρος εκείνων που καλούνται να επωμισθούν το μεγαλύτερο κόστος χρηματοδότησης των σημερινών συντάξεων. Αυτή η ανισορροπία που δημιουργήθηκε το 1992 δεν υπακούει σε γενική αρχή δικαίου, παραβιάζει την κοινωνική αλληλεγγύη και την αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών, δημιουργεί δυσλειτουργίες και στρεβλώσεις στην αγορά εργασίας, αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο της σημερινής παθογένειας του συστήματος και ουσιαστική απειλή για το μέλλον της κοινωνικής συνοχής. .... οι κυβερνήσεις του ΠΑ.ΣΟ.Κ. από το 1994 ανέπτυξαν σειρά πρωτοβουλιών για τον οργανωτικό και λειτουργικό εκσυγχρονισμό όλων των θεσμών κοινωνικής ασφάλισης. Σε αυτήν ακριβώς την πολιτική εντάχθηκε η διαδικασία του κοινωνικού διαλόγου, η οποία ξεκίνησε το 1998 με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Στόχος ήταν η λειτουργική και οργανωτική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και η σταδιακή εξάλειψη ανισοτήτων του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος.*

Αναλύονται στη συνέχεια αφ' ενός τα νομικά ζητήματα που έχουν απασχολήσει τα Δικαστήρια κατά την ενοποίηση δημόσιων νομικών προσώπων με δημόσια νομικά πρόσωπα και αφ' ετέρου τα διαφορετικής φύσεως νομικά ζητήματα που απασχόλησαν τα Δικαστήρια κατά την ενοποίηση ιδιωτικών νομικών προσώπων με δημόσιο νομικό πρόσωπο. Η διαφορετική φύση των ζητημάτων που ανέκυψαν οφείλεται στο διαφορετικό νομικό καθεστώς των ιδιωτικών νομικών προσώπων. Ειδικότερα, απολαύουν ειδικής συνταγματικής προστασίας, ως ενώσεις προσώπων, επειδή εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12 του Συντάγματος που κατοχυρώνει την ελευθερία της ενώσεως<sup>7</sup> και εφόσον έχουν συσταθεί με βάση συλλογικές συμφωνίες μεταξύ των εργοδοτών και των εργαζομένων, επειδή εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 22 παράγρ. 2 του Συντάγματος που κατοχυρώνει τη συλλογική αυτονομία.

*1. Νομικά ζητήματα που τέθηκαν με τις ενοποιήσεις δημόσιων νομικών προσώπων σε δημόσια νομικά πρόσωπα.*

Τα ζητήματα που ανέκυψαν την τελευταία δεκαπενταετία έχουν μια σημαντική διαφορά σε σχέση με το παρελθόν: Δεν αφορούν στην προστασία των παροχών, π.χ. στον τρόπο αναπροσαρμογής των συντάξεων ή στη διατήρηση των ειδικών ορίων ηλικίας για μια μεταβατική περίοδο<sup>8</sup>, αλλά σε αυτήν καθ' εαυτήν την ενοποίηση. Οι ασφαλιστικοί οργανισμοί και οι ασφαλισμένοι υποστηρίζουν ότι πρόκειται για κρατική παρέμβαση αντίθετη με το Σύνταγμα που θίγει την αυτονομία, τη χρηματοδότηση και την περιουσία των ενοποιούμενων ασφαλιστικών οργανισμών.

---

<sup>7</sup> Η πλειονότητα των ασφαλιστικών οργανισμών ιδιωτικού δικαίου ιδρύθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 12-18 του Ν. 281/1914 «περί σωματείων», των άρθρων 12 παρ.2-4 και 25 του Ν. 2151/1920 *περί επαγγελματικών σωματείων* και των άρθρων 33-39 του Β.Δ της 15/20 Μαΐου 1920 *περί επαγγελματικών σωματείων*, που κωδικοποίησε τις διατάξεις των ν. 281/1914 και 2151/1920.

<sup>8</sup> Ενδεικτικά, με τον Ν. 1276/82 συγχωνεύθηκε ο κλάδος συντάξεων του Ταμείου Ασφαλίσεως Προσωπικού της Εταιρείας Διαχειρίσεως Ειδών Μονοπωλίου Ελληνικού Δημοσίου στον κλάδο συντάξεως του ΙΚΑ (ήδη, ΙΚΑ - ΕΤΑΜ). Ακολούθησε η έκδοση του Ν. 1902/90 που προβλέπει ενιαία όρια ηλικίας συνταξιοδότησεως. Το συγχωνευθέν ταμείο είχε ευνοϊκότερα όρια που είχαν διατηρηθεί για μια μεταβατική περίοδο. Το ΙΚΑ προσέφυγε δικαστικώς και επικαλέστηκε ότι η διατήρηση των ευνοϊκότερων ως προς τα όρια ηλικίας διατάξεων του ταμείου προσβάλλει την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των ασφαλισμένων. Με την 2606/89 απόφαση του ΣτΕ (Ολ.) κρίθηκε ότι δικαιολογείται η διαφορετική μεταχείριση των ασφαλισμένων του συγχωνευθέντος ταμείου για μια μεταβατική περίοδο, διότι αποτελούν ξεχωριστή κατηγορία σε σχέση με τους λοιπούς ασφαλισμένους του ΙΚΑ.

Κατά χρονολογική σειρά, ζήτημα ανέκυψε με τον Λογαριασμό Αλληλεγγύης Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΛΑΦΚΑ)<sup>9</sup> σε σχέση με τη συγκέντρωση και ανακατανομή των κοινωνικών πόρων<sup>10</sup> προς όφελος των ελλειμματικών ασφαλιστικών οργανισμών. Το ΣτΕ έκρινε ότι οι διατάξεις αυτές δεν αντίκεινται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, διότι αποσκοπούν στην οικονομική ενίσχυση των ελλειμματικών οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης μέσω των κοινωνικών πόρων που έχουν θεσπισθεί για όλους γενικά τους οργανισμούς, καθώς και μέσω τμήματος του κεφαλαίου τους που έχει επενδυθεί σε αξιόγραφα στον σχηματισμό του οποίου έχουν συμβάλει κατά σημαντικό μέρος κοινωνικοί πόροι. Πάντως, το ΣτΕ δεν διέκρινε αν οι κοινωνικοί πόροι επιβάλλονται σε ομάδα άσχετη με την ωφελούμενη ή όχι. Παρόμοιο με τους κοινωνικούς πόρους είναι το ζήτημα των «εργοδοτικών εισφορών» όταν επιρρίπτονται σε τρίτους, λόγω της ανυπαρξίας ή του ανεπαρκούς ανταγωνισμού για τα συγκεκριμένα αγαθά ή υπηρεσίες (ολιγοπώλια ή μονοπώλια). Η επιβάρυνση αυτή ισοδυναμεί με αναγκαστική πληρωμή των εισφορών από τρίτους, δηλαδή με κοινωνικό πόρο. Ωστόσο, το πρόβλημα και στις δύο περιπτώσεις δεν είναι αυτή καθαυτή η χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης από την έμμεση φορολογία, αλλά η κοινωνικά άδικη κατανομή των κοινωνικών πόρων.

Ζητήματα εγέρθηκαν με την υποχρεωτική κατάργηση των δώδεκα ταμείων επικουρικής ασφάλισης δημοσίων υπαλλήλων και τη δημιουργία του νπδδ ΤΕΑΔΥ,

---

<sup>9</sup> Ο ΛΑΦΚΑ ιδρύθηκε με τον Ν. 2084/92 στη ΓΓΚΑ με σκοπό την οικονομική ενίσχυση των ελλειμματικών οργανισμών. Πόροι του είναι: α) Οι κοινωνικοί πόροι πέραν εκείνων που είχαν κατά οργανισμό βεβαιωθεί το έτος 1992. β) Η εφάπαξ εισφορά 10% επί των αποθεματικών των ασφαλιστικών οργανισμών που την 31-12-1991 διέθεταν κοινωνικούς πόρους (το άρθρο 61 του Ν. 2084/92). Οι ασφαλιστικοί αυτοί οργανισμοί κατονομάζονται στο άρθρο 59 του ίδιου νόμου. Επειδή δεν υπήρχαν αναλογιστικά στοιχεία ήταν αδύνατο να εξευρεθεί ποιος οργανισμός είχε τη σχετική υποχρέωση. Με την Υ.Α Β7/ΟΙΚ. 4718/92 κατέστη αρμόδιο το ΔΣ κάθε οργανισμού να προσδιορίζει το ύψος της εφάπαξ αυτής εισφοράς. γ) Οι τόκοι των καταθέσεων (άρθρο 67 του Ν. 2084/92). Δικαιούχοι ενισχύσεως από τον ΛΑΦΚΑ είναι όλοι οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης, ανεξάρτητα από το αν είναι νπδδ ή νπιδ Άρα, δικαιούχοι ενισχύσεως είναι και τα ταμεία αλληλοβοήθειας για οποιονδήποτε κλάδο ασφάλισης (κύριας ή επικουρικής).

<sup>10</sup> Οι κοινωνικοί πόροι αποτελούν έμμεσους φόρους υπέρ τρίτων. Για το νόμιμο της επιβολής τους πρέπει κατά το Σύνταγμα να συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: α) η επιβολή τους να εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον και να διέπεται από τις αρχές της καθολικότητας (να μην υπάρχουν αδικαιολόγητες εξαιρέσεις) της αναλογικότητας και της σχετικότητας (ο βαρυνόμενος να έχει κάποια σχέση με την ομάδα που ωφελείται από τη συνεισφορά). Οι κοινωνικοί πόροι έχουν υποστεί έντονη κριτική διότι: Παραγνωρίζεται ο ανταποδοτικός χαρακτήρας των ασφαλιστικών παροχών. Παρατείνεται η βιωσιμότητα προβληματικών φορέων. Αναβάλλεται η συγχώνευσή τους στο Ι.Κ.Α. Η κατανομή τους μέχρι το 1992 κάθε άλλο παρά ανταποκρινόταν στην κοινωνική δικαιοσύνη<sup>10</sup> και επιβάλλονται συχνά σε άσχετους με την ομάδα που ωφελείται με τη συνεισφορά. Σχετικά, βλ. Φ. Χατζηδημητρίου & Γ. Ψηλός, ό.π., σ. 341 επ.

σύμφωνα με τον Ν. 2676/99. Οι αποφάσεις του ΣτΕ (Ολ.) 3096-3101/2001<sup>11</sup> εξετάζουν πρώτον, αν επιτρέπεται η κατάργηση αυτοδιοικούμενου ασφαλιστικού οργανισμού, δεύτερον αν επιτρέπεται η ενοποίηση μη βιώσιμου οργανισμού σε βιώσιμο και τρίτον, αν αντίκειται στις διατάξεις για την προστασία της περιουσίας η κατάργηση του ασφαλιστικού οργανισμού και η μεταβίβαση της περιουσίας του σε άλλον. Γίνονται ειδικότερα δεκτά τα εξής:

1) Δεν αντίκειται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος η κατάργηση υγιούς, εύρωστου και αυτοδιοικούμενου ειδικού ασφαλιστικού οργανισμού και η αντί γι' αυτόν σύσταση νέου οργανισμού που δεν διοικείται από εκπροσώπους των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων, αλλά από εκπροσώπους του κράτους και τρίτων. Τούτο διότι το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος και οι γενικές αρχές που πηγάζουν από τις διατάξεις του Συντάγματος για το κοινωνικό κράτος δεν επιβάλλουν περιορισμό ως προς τον τρόπο οργανώσεως και διοικήσεως των νομικών προσώπων που θα καταστούν οργανισμοί της κοινωνικής ασφαλίσεως. Επιπλέον, γίνεται και μια ενδιαφέρουσα σκέψη για την αυτοδιοίκηση αυτών των ταμείων και συγκεκριμένα ότι το ταμείο που συγχωνεύθηκε στην πραγματικότητα δεν αυτοδιοικείτο, αφού ο αριθμός και οι ιδιότητες των μελών του ΔΣ, ο κύκλος των ασφαλισμένων προσώπων, το ύψος των εισφορών και παροχών καθορίζονταν νομοθετικά. Η σκέψη αυτή γεννά προβληματισμό, διότι η αυτοδιοίκηση στα δημόσια νομικά πρόσωπα προσδιορίζεται πρωτίστως από την ειδικότητα του σκοπού και την αναγνώριση της νομικής προσωπικότητας και περαιτέρω διαβαθμίζεται ανάλογα με την έκτασή της. Επομένως, δεν αληθεύει ότι το νομικό πρόσωπο δεν αυτοδιοικείται, επειδή στην πράξη τα όργανά του διορίζονται από το Δημόσιο ή/και το ασφαλιστικό καθεστώς καθορίζεται νομοθετικά, καθόσον παραμένει η οργανική ανεξαρτησία και ο ειδικός σκοπός.

2) Δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας η ενιαία ρύθμιση ασφαλισμένων και συνταξιούχων που τελούσαν υπό διαφορετικές συνθήκες μετά την ενοποίηση ταμείων υγιών και εύρωστων με ταμεία μη βιώσιμα. Κατά την άποψη της

---

<sup>11</sup> Ολ. ΣτΕ 3099/01, *ΕΔΚΑ* 2001, σ. 746 κε. Βλ. επίσης τις παραπεμπτικές στην Ολομέλεια αποφάσεις του ΣτΕ 89 – 94/01. Η 92/01 δημοσιεύθηκε στην *ΕΔΚΑ* 2001, σ. 102 επ., με σχόλιο της Αθ. Πετρόγλου. Σχετικά και Ξ. Κοντιάδης, «Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22 παραγρ. 5 του Συντάγματος», *ΕΔΚΑ*, 2002, σ. 176

πλειοψηφίας, ο νομοθέτης εκπληρώνοντας την υποχρέωσή του από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος αναβαθμίζει τις παροχές των ασφαλισμένων στα ταμεία που υστερούσαν και ήσαν μη βιώσιμα· καταβάλλει μάλιστα και κρατική επιχορήγηση για τον σκοπό αυτό. Η μειοψηφία διατύπωσε δύο απόψεις. Κατά την πρώτη<sup>12</sup>, δεν επιτρέπεται η μεταβολή των κεκτημένων δικαιωμάτων των ασφαλισμένων των ταμείων που συγχωνεύονται. Κατά τη δεύτερη<sup>13</sup>, δεν επιτρέπεται η συγχώνευση μη βιώσιμων οργανισμών σε βιώσιμους σύμφωνα με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξεως που κατοχυρώνεται από τις Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ και από το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος. Συνεπώς, επιτρεπτή, είναι η συγχώνευση ομοιογενών ασφαλιστικών οργανισμών που βρίσκονται σε παραπλήσιο επίπεδο βιωσιμότητας, πράγμα το οποίο πρέπει να προκύπτει από τα πορίσματα επιστημονικής μελέτης που θα τεκμηριώνεται με κατάλληλα στοιχεία. Η ύπαρξη τέτοιας μελέτης είναι ουσιώδης όρος για τη συγχώνευση και ελέγχεται ακυρωτικά.

Για πρώτη φορά, επιχειρείται η σύνδεση της κοινωνικής ασφαλίσεως με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξεως<sup>14</sup>. Το νόημα της αρχής αυτής στην κοινωνική ασφάλιση είναι ότι η παρούσα γενεά δεν επιτρέπεται να επιβαρύνει υπέρμετρα με δαπάνες κοινωνικής προστασίας τις επόμενες γενεές και να υποθηκεύει έτσι το μέλλον τους<sup>15</sup>. Η ιδέα των επιστημονικών μελετών, σχετικά με το επίπεδο βιωσιμότητας των

---

<sup>12</sup> Σύμβουλοι Ι. Μαρή και Θ. Παπαευαγγέλου.

<sup>13</sup> Σύμβουλοι Ν. Σακελλαρίου και Μ. Καραμανώφ.

<sup>14</sup> Το περιεχόμενο της αρχής συνοψίζεται στο ότι το κράτος οφείλει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για να διαφυλάξει το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Σχετικά με την αρχή αυτή στο δίκαιο του περιβάλλοντος, βλ. Γλ. Σιούτη, *Δίκαιο περιβάλλοντος, γενικό μέρος Ι, δημόσιο δίκαιο και περιβάλλον*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σ. 50, Μ. Δεκλερής, *Το δίκαιο της βιώσιμης ανάπτυξεως. Γενικές αρχές*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996, σ. 82 επ., Κ. Μενουδάκος, «Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την αναθεώρηση», *ΝοΒ*, 2002, σ. 45 κε. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι το ΣτΕ κατά την ερμηνεία του Συντάγματος ανέπτυξε την έννοια του περιβαλλοντικού κεκτημένου, δηλαδή απαγορεύεται να θεσπίζονται με τυπικό νόμο ή με κανονιστική πράξη της Διοίκησης ρυθμίσεις με τις οποίες επέρχεται δυσμενής για το περιβάλλον μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος. Επίσης, Ελ. Τροβά, «Οι τομείς για το περιβάλλον στην αναθεώρηση του 2001» στα Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα το «*Νέο Σύνταγμα*» που διοργάνωσε το κέντρο ευρωπαϊκού συνταγματικού δικαίου, ίδρυμα Θ. και Δ. Τσάτσου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001, σ. 124 κε. Η αρχή αυτή συναντάται και στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο. Σχετικές παραπομπές βλ. στις υποσημειώσεις της Ελ. Τροβά 39-42.

<sup>15</sup> Βλ. Στεργίου Α., «Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση. Απαραίτητες αποσαφηνίσεις πριν οι εννοιολογικές συγχύσεις γίνουν επικίνδυνες: Ανταποδοτικότητα versus κοινωνική αλληλεγγύη», *ΕΔΚΑ* 3/2005, σ. 161 κε. Ο συγγραφέας συνάγει την αρχή της βιώσιμης κοινωνικής πολιτικής από την αρχή της βιωσιμότητας, την οποία καθιερώνει το κοινοτικό δίκαιο και το Σύνταγμα για το περιβάλλον. Ο συγγραφέας, αναφερόμενος στην κοινωνική ασφάλιση, υποστηρίζει ότι κάθε νομοθετικό μέτρο θα πρέπει να αποβλέπει στη βελτίωση της θέσεως του ασφαλισμένου ή στη

οργανισμών που συγχωνεύονται, παραπέμπει στις περιβαλλοντικές μελέτες. Ωστόσο, η σύνδεση αυτή δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή. Το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος δεν καθιερώνει υποχρέωση του κράτους στην οποία να αντιστοιχεί δικαίωμα, όπως συμβαίνει με το δικαίωμα στο περιβάλλον. Ούτε επαγωγικά από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος ή τον θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως συνάγεται η βούληση του συντακτικού νομοθέτη να κατοχυρώσει την αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως ως συνταγματική αρχή για την κοινωνική ασφάλιση<sup>16</sup>. Πάντως, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης θα μπορούσε να γίνει δεκτή ως γενική αρχή του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου και να θεμελιωθεί και στις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας<sup>17</sup>. Ειδικότερα, με βάση την αρχή της αναλογικότητας ο νομοθέτης πρέπει να νομοθετεί με μέτρο και να χρησιμοποιεί λελογισμένα την εξουσία του προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος<sup>18</sup>. Οι νομοθετικές επιλογές πρέπει να στηρίζονται στα κριτήρια της αναγκαιότητας, της αποτελεσματικότητας και της ορθολογικότητας. Ο πυρήνας του δικαιώματος αποτελεί το όριο και την εγγύηση του αντίστοιχου συνταγματικού δικαιώματος<sup>19</sup>. Αν η αναλογικότητα οδηγήσει σε στάθμιση πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων του νομοθετικού μέτρου, όπως γίνεται στην προστασία του περιβάλλοντος, καταλήγουμε στα ίδια αποτελέσματα με την αρχή

---

διασφάλιση της βιωσιμότητας του θεσμού. Όπως αναφέρει στη σ. 165, *Ο νομοθέτης έχει summa divisio μια υποχρέωση να προστατεύσει το κοινωνικό κεφάλαιο, έτσι ώστε να μεταβιβασθεί ακέραιο στις επόμενες γενεές*. Η άποψη αυτή παραβλέπει ότι η διασφάλιση της βιωσιμότητας του θεσμού δεν αποκλείεται να συνεπάγεται την επιδείνωση της θέσεως του ασφαλισμένου, οπότε τίθεται το ερώτημα ποιο είναι το όριο πέρα από το οποίο δεν επιτρέπεται ο κοινός νομοθέτης να μειώσει την παρεχόμενη κοινωνική προστασία. Επίσης, βλ. Ξ. Κοντιάδης, «*Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002., σ. 393 κε. και 572.

<sup>16</sup> Αρ. Μάνεσης, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος* τ. Ι, Εισαγωγή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1991, σ. 235 κε.

<sup>17</sup> Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα,<sup>11</sup> 2001, σ. 529 κε. και υποσημείωση 162, Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, *Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, 1989, ιδίως σ. 21 κε., και σ. 109 κε., Αντ. Μανιτάκης, *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη 1994, σ. 208 κε., Ε. Κουτούπα –Ρεγκάκου, «Ο ρόλος των αορίστων εννοιών στο σύγχρονο κράτος δικαίου» στο Κοντόγιωργα–Θεοχαροπούλου και Δ., Κουτούπα –Ρεγκάκου Ε., *Εμβάθυνση δημοσίου δικαίου. Ειδικά θέματα διοικητικού δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη 2005., σ. 371 κε., Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, στο ίδιο, σ. 75 κε

<sup>18</sup> Αντ. Μανιτάκης, ό.π., σ. 210, Πρ. Παυλόπουλος, «Δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας του Συντάγματος», *ΝοΒ* 1989, σ. 13, 14, Πρ. Δαγτόγλου, «Δημόσιο Συμφέρον και Σύνταγμα», *ΤοΣ*. 1986, σ. 431.

<sup>19</sup> Ευ. Βενιζέλος, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, εκδ. Παρατηρητή, 1990, σ. 220 επ.

της βιώσιμης αναπτύξεως<sup>20</sup>. Επομένως, η βιώσιμη ανάπτυξη ως γενική αρχή του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη, θα μπορούσε να οδηγήσει στον περιορισμό της δυνατότητας μετακλίσεως των ασφαλιστικών υποχρεώσεων στις επόμενες γενεές<sup>21</sup>.

3) Ως προς την περιουσία των ενοποιούμενων ασφαλιστικών οργανισμών, το ΣτΕ δέχθηκε ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 17 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) η χωρίς αποζημίωση αφαίρεση της περιουσίας των ασφαλιστικών οργανισμών, η οποία είχε σχηματισθεί από εισφορές των ασφαλισμένων. Ειδικότερα, η αίτηση ακυρώσεως του ταμείου απορρίφθηκε, διότι ως νπδδ δεν έχει περιουσία με την έννοια της ατομικής ιδιοκτησίας υπό την έννοια ότι η περιουσία του ταμείου εξυπηρετεί τους κρατικούς σκοπούς, για τους οποίους έχει συσταθεί. Η αίτηση ακυρώσεως των ασφαλισμένων απορρίφθηκε, λόγω ελλείψεως έννομου συμφέροντος, διότι δεν μειώθηκαν οι ασφαλιστικές παροχές. Δυσχέρειες όμως θα προέκυπταν στην περίπτωση της μείωσης αυτών. Πάντως, στην περίπτωση αυτή εφαρμόζονται οι διατάξεις του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ σχετικά με την προστασία της περιουσίας και όχι οι διατάξεις του Συντάγματος σχετικά με την κοινωνική ασφάλιση<sup>22</sup>. Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) αρχικά διέκρινε μεταξύ των συνταξιοδοτικών καθεστώτων που λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα και αυτών που λειτουργούν με βάση το διανεμητικό σύστημα. Στην πρώτη περίπτωση προστατεύεται πλήρως το περιουσιακό δικαίωμα του ασφαλισμένου. Στη δεύτερη περίπτωση προστατεύεται το περιουσιακό του δικαίωμα, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται περιορισμός στο ύψος του, π.χ. λόγω των δυσμενών δημογραφικών δεδομένων. Πάντως, τυχόν περιορισμός στο ύψος του περιουσιακού δικαιώματος θα πρέπει να εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου

---

<sup>20</sup> Ευ. Βενιζέλος, ό.π., σ. 222

<sup>21</sup> Ενόψει του ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας είναι διάχυτος και παρεμπόδιων, τίθεται το ερώτημα ποιος έχει έννομο συμφέρον και ποιος θα ενδιαφερθεί πράγματι να προσβάλει τις σχετικές ρυθμίσεις.

<sup>22</sup> Η νομολογία σχετικά με τη θέσπιση ανώτατων ορίων ασφαλιστικών παροχών ακολουθεί τη νομολογία του ΕΔΔΑ, που δέχεται ότι οι παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως αποτελούν ιδιοκτησία και προστατεύονται από το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, εφόσον η χορήγησή τους εξαρτάται, έστω και μερικώς, από την καταβολή εισφορών του ασφαλισμένου ή εφόσον ο εργοδότης έχει αναλάβει μια γενικότερη υποχρέωση πληρωμής της συντάξεως και τούτο μπορεί να θεωρηθεί μέρος της συμβάσεως εργασίας.



συμφέροντος και επιπλέον να μην παραβιάζει την αρχή της ισότητας και της αναλογικότητας<sup>23</sup>. Η νεότερη νομολογία του ΕΔΔΑ επεκτείνει την προστασία του περιουσιακού δικαιώματος και σε μη ανταποδοτικές παροχές<sup>24</sup>. Επισημαίνεται ότι η νομολογία αυτή συνδυάζει την προστασία της ιδιοκτησίας με την απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 14 της Σύμβασης) και δεν έχει μέχρι στιγμής εφαρμοσθεί στην περίπτωση της μείωσης της ασφαλιστικής προσδοκίας των ασφαλισμένων σε ασφαλιστικούς οργανισμούς που λειτουργούν με βάση το διανεμητικό σύστημα. Στην περίπτωση της ενοποίησης η προσβολή της περιουσίας του ασφαλιστικού οργανισμού θα μπορούσε να τεθεί ως ζήτημα μόνο στην περίπτωση που δεν θα εξυπηρετούνταν οι στόχοι του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, κάτι που ωστόσο δεν ισχύει στην περίπτωση της δημιουργίας ευρύτερων μορφών αλληλεγγύης (μεταξύ περισσότερων επαγγελματικών ομάδων).

---

<sup>23</sup> Στεργίου Α., ό.π., σ. 161 κε.

<sup>24</sup> Βλ. ενδεικτικά για τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ, Έκθεση της 1-10-75, Muller, *Yearbook 1975*, σ. 1018 επ., Αντωνάκοπουλος κ.α. κατά Ελλάδα, απόφαση της 14-12-99, *ΕΕυρΔ.*, 2001, σ. 219, Γεωργιάδης κατά Ελλάδα, *ΕΕυρΔ.*, 2001, 451 επ., Αζίνας κατά της Κυπριακής Δημοκρατίας, *ΕΔΚΑ*, 2002, σ. 896. Ειδικότερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση *Gaygusuz κατά Αυστρίας*, *ΕΔΚΑ* 1997, σ. 12 κε, με την οποία γίνεται δεκτό ότι οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης, εφόσον η χορήγησή τους εξαρτάται έστω και εν μέρει από την καταβολή εισφορών του ασφαλισμένου, καθώς και παροχές κοινωνικής πρόνοιας, εφόσον χορηγούνται σε όσους είχαν δικαίωμα σε παροχές κοινωνικής ασφάλισης, αποτελούν ιδιοκτησία και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Επομένως, η άρνηση κράτους μέλους του Συμβουλίου της Ευρώπης να χορηγήσει τέτοιες παροχές σε αλλοδαπό αποτελεί διάκριση, λόγω εθνικότητας, αντίθετη με το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ που απαγορεύει τις διακρίσεις. Με τη απόφασή *Koua Poirrez κατά της Γαλλίας* της 30.12.2003 το ΕΔΔΑ επεκτείνει τη νομολογία *Gaygusuz* και σε προνοιακές παροχές που δεν συνδέονται με την κοινωνική ασφάλιση. Ειδικότερα, δέχεται ότι το προνοιακού χαρακτήρα επίδομα ενήλικα αναπήρου αποτελεί περιουσιακό δικαίωμα που προστατεύεται από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και ότι η άρνηση της Γαλλίας να το χορηγήσει σε νόμιμα διαμένοντα στη Γαλλία υπήκοο της Ακτής του Ελεφαντοστού συνιστά διαφορετική μεταχείριση, αντίθετη με το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ, διότι δεν θεμελιώνεται σε αντικειμενικά κριτήρια και παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

Βλ. σχετικά, Στεργίου Α., ό.π., σ. 161 κε., Σαρμάς Ι., *Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, σ. 169, 462-463, Τσαμπάση Αθ., «Η κατοχύρωση των χρηματικών παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως κατά το Σύνταγμα και το δικαίο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», *ΕΔΚΑ* 7/2001, σ. 481 κε, Σκόρδας Αχ., Σισιλιάνος Α., «Προστατεύει το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου στην ΕΣΔΑ το ύψος των συνταξιοδοτικών παροχών;», Γνωμοδότηση, *ΝοΒ* 8/2000, σ. 1223 κε, Πετρόγλου Ι., «Η έννοια της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α.», *ΕΔΚΑ* 9/1995, σ. 513 κε, Κοντιάδης Ξ., «Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22, παράγρ. 5 του Συντάγματος», *ΕΔΚΑ* 3/2002, σ. 168, Μηλιώνης Ν., «Σύγχρονες όψεις του συνταξιοδοτικού δικαιώματος», *ΕΔΚΑ* 3/2003, σ. 166, και Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη Π., *Η εξέλιξη στο δικαίο της κοινωνικής ασφαλίσεως*, ό.π., υποσημ. 104 και 118 και παράγρ. 34, 35,

*B) Ζητήματα από τις ενοποιήσεις των συμβατικής προελεύσεως ασφαλιστικών οργανισμών με δημόσιο νομικό πρόσωπο.*

Εφόσον γίνει δεκτό ότι το δημόσιο συμφέρον, π.χ. με την έννοια της προστασίας της εθνικής οικονομίας ή της βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος και των ενοποιούμενων ταμείων επιτρέπει -αν όχι επιβάλλει- τη δημοσιοποίηση εννόμων σχέσεων που μέχρι σήμερα ανήκαν στο ιδιωτικό δίκαιο, τότε πρέπει να εξετασθούν τα όρια των κρατικών παρεμβάσεων, δεδομένου ότι, όπως προαναφέρθηκε, πρόκειται για ιδιωτικά νομικά πρόσωπα που απολαύουν ειδικής συνταγματικής προστασίας.

Τα θέματα αυτά έχουν απασχολήσει και στο παρελθόν τα Δικαστήρια και τον νομοθέτη (στις αρχές της δεκαετίας του '90 π.χ. κατά τη θέσπιση του Ν. 2084/92 που προέβλεπε εκτεταμένη έμμεση ενοποίηση, κατά τον καθορισμό της δικαιοδοσίας των πολιτικών και διοικητικών Δικαστηρίων κ.λπ.<sup>25</sup>). Επανήλθαν στο προσκήνιο με την ενοποίηση των ταμείων των εργαζομένων στα πιστωτικά ιδρύματα με τους γενικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς. Συγκεκριμένα: Με τον Ν. 3371/05 προβλέπεται η ταυτόχρονη ένταξη των κλάδων κύριας συντάξεως των ταμείων στο ΙΚΑ –ΕΤΑΜ με την προβλεπόμενη από τον Ν. 3029/02 ένταξη των ταμείων επικουρικής ασφαλίσεως στο νεοσυσταθέν ΕΤΑΤ<sup>26</sup>. Στο άρθρο 62 παράγρ. 1 ρυθμίζεται η υποχρεωτική

---

<sup>25</sup> Η νομολογία του ΣτΕ προσδιορίζει τη δημόσια υπηρεσία κοινωνικής ασφαλίσεως με βάση το οργανικό κριτήριο, ενώ ο κοινός νομοθέτης με βάση το λειτουργικό. Η νομολογία του ΑΕΔ (απόφαση 5/2002), όσον αφορά στις διαφορές των ιδιωτικού δικαίου ασφαλιστικών οργανισμών με τους ασφαλισμένους τους, καθορίζει τη δικαιοδοσία των Δικαστηρίων με βάση το λειτουργικό κριτήριο και όχι με βάση το οργανικό που γενικώς ισχύει. Η νομολογία αυτή επιδρά και στον εννοιολογικό προσδιορισμό του οργανισμού κοινωνικής ασφαλίσεως και κατ' επέκταση της έννοιας της κοινωνικής ασφαλίσεως, διότι (αντίθετα με την Ολ. 5024/87) δέχεται ότι ο κοινός νομοθέτης δύναται να εξομοιώνει τους ιδιωτικού δικαίου ασφαλιστικούς οργανισμούς με τους δημόσιου δικαίου. Βλ. Π. Παπαρρηγοπούλου –Πεχλιβανίδη, «Η Λήψη του Ζητούμενου», *ΝοΒ*, 9/2007, σ. 2034 κ.ε.

<sup>26</sup> Το νπδδ ΕΤΑΤ ιδρύεται με το άρθρο 60 του Ν. 3371/05 και τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Ο σκοπός, η υπαγωγή στην ασφάλισή του, οι πόροι, οι αρμοδιότητες και η οργάνωσή του ρυθμίζονται από τα άρθρα 61-68 του ίδιου νόμου. Η αποστολή του συνίσταται: α) Στην καταβολή της διαφοράς των ποσών συντάξεων που προκύπτουν από τον υπολογισμό της σύνταξης βάσει των καταστατικών διατάξεων του ΕΤΕΑΜ και των καταστατικών διατάξεων των οικείων επικουρικών ταμείων ή λογαριασμών ή ενώσεων προσώπων του προσωπικού των πιστωτικών ιδρυμάτων για τους ασφαλισμένους μέχρι την 31-12-92. β) Στην καταβολή πρόσθετης συνταξιοδοτικής παροχής για τους ασφαλισμένους από 1-1-93 στα ταμεία επικουρικής ασφάλισης του προσωπικού των πιστωτικών ιδρυμάτων για το χρονικό διάστημα από 1-1-93 μέχρι την υπαγωγή στο ΕΤΑΤ για το οποίο έχουν καταβάλλει επιπλέον πρόσθετες ασφαλιστικές εισφορές από τις κατά νόμο προβλεπόμενες στο ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ. γ) Στην είσπραξη των εισφορών εργαζομένου και εργοδότη. Στην απονομή των συντάξεων που δικαιούται το προσωπικό των πιστωτικών ιδρυμάτων από το ΕΤΑΤ. δ) Στην λειτουργία ως φορέα σύνδεσης και διαμεσολάβησης

υπαγωγή των ασφαλισμένων στα ταμεία για την επικουρική ασφάλιση του προσωπικού των τραπεζών μετά την (κατά τους όρους των παράγρ. 2 κε. του ίδιου άρθρου) διάλυσή τους<sup>27</sup>. Στην παράγρ. 6 ορίζεται ότι στην περίπτωση που δεν

---

μεταξύ του προσωπικού των πιστωτικών ιδρυμάτων, του ETAT, του ΙΚΑ-ΕΤΕΑΜ και του ETAT. ε) Στην παροχή ποσών συντάξεων που προκύπτουν από καταστατικές διατάξεις δευτερεύοντος επικουρικού ταμείου ή κλάδου σωματειακής μορφής ή ειδικού λογαριασμού ή ένωσης προσώπων. (άρθρο 63 του Ν. 3371/05, όπως ισχύει).

<sup>27</sup> Το άρθρο 62 προβλέπει ότι :

1. Στην ασφάλιση του ETAT υπάγονται υποχρεωτικά τα πρόσωπα που εργάζονται στα πιστωτικά ιδρύματα του Ν. 2076/1992 (ΦΕΚ 130 Α') και ασφαρίζονται για επικουρική ασφάλιση στα οικεία ταμεία ασφάλισης του προσωπικού τους μετά τη διάλυσή τους σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται από την επόμενη παράγραφο. 2. Η υπαγωγή στο ETAT πραγματοποιείται μετά από αίτημα των αρμόδιων οργάνων των ενδιαφερόμενων μερών, εργοδότη ή εργαζομένων, που υποβάλλεται στο Διοικητικό Συμβούλιο του ETAT μετά τη διάλυση των επικουρικών ταμείων ή των κλάδων σύνταξης των ταμείων, που λειτουργούν ως ΝΠΙΔ σωματειακής μορφής ή ειδικό λογαριασμό ή ένωση προσώπων, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις ή τα καταστατικά των οικείων ταμείων. Σε περίπτωση που στην ασφάλιση των επικουρικών ταμείων ή κλάδων ή ενώσεων προσώπων ή ειδικών λογαριασμών υπάγεται το προσωπικό περισσότερων πιστωτικών ιδρυμάτων είναι δυνατή η αποχώρηση ενός ή περισσότερων πιστωτικών ιδρυμάτων από το ταμείο προκειμένου να ενταχθούν στο ETAT. Το ποσό της επιβάρυνσης του πιστωτικού ιδρύματος και του ταμείου προσδιορίζεται μετά εκπόνηση ειδικής οικονομικής μελέτης. 3. Το σύνολο της κινητής και ακίνητης περιουσίας των εντασσόμενων ταμείων ή των κλάδων επικουρικής ασφάλισης αυτών περιέρχεται στο ETAT, χωρίς την καταβολή φόρου, τέλους ή δικαιώματος υπέρ του Δημοσίου, Ο.Τ.Α. ή άλλων προσώπων. 4. Για τη μεταβίβαση στο ETAT των ακινήτων των ειδικών φορέων επικουρικής ασφάλισης εκδίδεται διαπιστωτική πράξη από τον Υπουργό Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, η οποία μεταγράφεται ατελώς στα οικεία βιβλία του αρμόδιου Υποθηκοφυλακείου ή στα κτηματικά βιβλία. 5. Εκκρεμείς δίκες με διάδικους τα ταμεία επικουρικής ασφάλισης συνεχίζονται, χωρίς διακοπή από τους φορείς υποδοχής. 6. Εάν δεν αποφασισθεί η διάλυση των επικουρικών ταμείων ή των κλάδων σύνταξης των ανωτέρω ταμείων ή ενώσεων προσώπων ή ειδικών λογαριασμών με τις προβλεπόμενες διαδικασίες και προκύψουν δικαστικές αντιδικίες μεταξύ εργοδότη και εργαζομένων στο πλαίσιο των ιδιωτικών συμφωνιών που έχουν καταρτίσει, το ETAT, με αίτημα του αρμόδιου οργάνου του εργοδότη ή των εργαζομένων ή του ταμείου, που υποβάλλεται στο Διοικητικό του Συμβούλιο μέσα σε έναν μήνα από την έναρξη των δικαστικών διενέξεων, αναλαμβάνει τη διεκπεραίωση και διαχείριση των κάθε φύσεως υποθέσεων των ασφαλισμένων και συνταξιούχων των οικείων επικουρικών ταμείων που αφορούν ασφαλιστικά ή συνταξιοδοτικά τους ζητήματα, όπως είσπραξη εισφορών ή απονομή και καταβολή συντάξεων. Σε καμία περίπτωση στο ETAT δεν ανατίθενται θέματα σχετικά με δικαστικές αντιδικίες, που προκύπτουν μεταξύ εργοδότη και εργαζομένων στο πλαίσιο των ιδιωτικών συμφωνιών που έχουν καταρτίσει. Στην περίπτωση αυτή το ταμείο δεν διαλύεται ούτε θίγεται η περιουσία του. Ο εργοδότης υποχρεούται να καταβάλλει προς το ETAT το ποσό δαπάνης που του αναλογεί. Το ποσό της δαπάνης προσδιορίζεται μετά από ειδική οικονομική μελέτη, η οποία ανατίθεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και εκπονείται μέσα σε έναν μήνα από την ανάθεσή της. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, μετά γνώμη του Συμβουλίου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΣΚΑ), καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις διαχείρισης και διεκπεραίωσης των θεμάτων, ο τρόπος κατανομής χρονικά του ποσού της δαπάνης που θα καταβάλλει ο εργοδότης και κάθε θέμα αναγκαίο για την εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου αυτής. Εως την έναρξη ισχύος του προεδρικού διατάγματος η διαχείριση και η διεκπεραίωση των υποθέσεων ασφαλισμένων και συνταξιούχων, καθώς και η είσπραξη των εισφορών πραγματοποιούνται από το οικείο ταμείο ή ένωση προσώπων ή ειδικό λογαριασμό. 7. Εάν το αρμόδιο όργανο ενός από τα μέρη του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 2 έχει υποβάλει ή υποβάλει μονομερώς αίτημα για υπαγωγή του προσωπικού του πιστωτικού ιδρύματος στο ETAT, το Ταμείο ζητά εγγράφως τη γνώμη του αρμόδιου οργάνου και του ετέρου μέρους. Σε περίπτωση υποβολής αρνητικής γνώμης ή γνώμης υπό επιφύλαξη, καθώς και μη υποβολής αυτής εντός μηνός από την κοινοποίηση του ανωτέρω

αποφασισθεί η διάλυση των ταμείων και προκύψουν δικαστικές αντιδικίες μεταξύ του εργοδότη και των εργαζομένων στο πλαίσιο των ιδιωτικών συμφωνιών που έχουν καταρτίσει, με αίτημα του εργοδότη ή των εργαζομένων, αναλαμβάνει το ΕΤΑΤ τη διαχείριση και διεκπεραίωση των κάθε φύσεως υποθέσεων των ταμείων με τους ασφαλισμένους.

Η ενοποίηση των ταμείων των εργαζομένων σε πιστωτικά ιδρύματα, κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου 3371/05, εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον διτώς. Από τη μια, εξασφαλίζει τη βιωσιμότητα του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος (μείζον) και των συγκεκριμένων ταμείων (έλασσον). Από την άλλη, διασφαλίζει την αξία των μετοχών των πιστωτικών ιδρυμάτων που θα απαξιωθεί, αν εμφανισθούν στις ετήσιες οικονομικές τους καταστάσεις οι έναντι των ταμείων υποχρεώσεις τους για κάλυψη των ελλειμμάτων τους μετά την κατά το άρθρο 1 του Ν. 2992/02 εφαρμογή των διεθνών λογιστικών προτύπων<sup>28</sup>. Τις υποχρεώσεις αυτές οι εργοδότες (πιστωτικά ιδρύματα) είχαν αναλάβει με ΣΣΕ και συλλογικές συμφωνίες με τους εργαζόμενους. Ενόψει του ότι τα ταμεία ακολουθούν τη μέθοδο της καθορισμένης παροχής<sup>29</sup>, τα πιστωτικά ιδρύματα για να υπολογίσουν τις έναντι των ταμείων

---

*εγγράφου, εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 6. Στην περίπτωση αυτή ή της υποβολής σύμφωνης γνώμης και εφόσον το αίτημα υποβληθεί έως την 30.4.2006, πληρούται η προϋπόθεση της παραγράφου 1 του άρθρου 57, της άνω καταληκτικής ημερομηνίας. 8. Εφεξής για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου, οι ειδικές οικονομικές μελέτες των παραγράφων 2 και 6 καταρτίζονται πριν από την εξέταση του κατά περίπτωση αιτήματος υπαγωγής στο ΕΤΑΤ. 9. Πιστωτικό ίδρυμα, του οποίου οι μετοχές είναι εισηγμένες σε χρηματιστήριο, μπορεί κατά παρέκκλιση των οικείων διατάξεων να αποτυπώσει στις τριμηνιαίες ή εξαμηνιαίες ή ετήσιες οικονομικές καταστάσεις του έτους 2005 το εκτιμώμενο οικονομικό αποτέλεσμα της υπαγωγής του προσωπικού στις ρυθμίσεις του κεφαλαίου αυτού. Η προθεσμία δημοσίευσης των οικονομικών καταστάσεων του πρώτου τριμήνου της οικονομικής χρήσης 2005 παρατείνεται μέχρι την 15-7-2005 για τα πιστωτικά ιδρύματα του προηγούμενου εδαφίου.*

<sup>28</sup> Οι υποχρεώσεις πρόνοιας του εργοδότη έναντι των εργαζομένων του δεν έχουν κατά τα διεθνή λογιστικά πρότυπα την ίδια μεταχείριση με τις υποχρεώσεις για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων. Α. Αναγνώστου-Δεδούλη, Ε. Δεδούλη, «Το Διεθνές Λογιστικό Πρότυπο 19 και οι επιπτώσεις του στα Επικουρικά Ταμεία των Τραπεζών, *ΕΔΚΑ*, 2004, σ. 325 κε.

<sup>29</sup> Η μέθοδος της καθορισμένης παροχής σημαίνει ότι η παροχή υπολογίζεται με βάση έναν καθορισμένο τρόπο, που συνήθως έχει τη μορφή ενός μαθηματικού τύπου. Ειδικότερα, η παροχή υπολογίζεται ως συνάρτηση κάποιων αποδοχών ή άλλων παραγόντων. Αντίθετα, η μέθοδος της καθορισμένης εισφοράς σημαίνει ότι οι εισφορές καθορίζονται σε συγκεκριμένο επίπεδο. Το πρόβλημα των συστημάτων με καθορισμένες παροχές είναι η αστάθεια των εισφορών. Αντίθετα, το πρόβλημα των συστημάτων με καθορισμένη εισφορά είναι η αστάθεια των παροχών, δεδομένου ότι οι παροχές διαμορφώνονται σε σχέση με τα ποσά των εισφορών και την απόδοση των επενδύσεων. Η καθορισμένη εισφορά προτιμάται από τους εργοδότες, διότι παρέχει ασφάλεια και σταθερότητα ως προς το ύψος των υποχρεώσεών τους. Η καθορισμένη εισφορά δεν εξασφαλίζει στους εργαζόμενους το ύψος της μελλοντικής τους συντάξεως. Ο κίνδυνος για την παροχή στο σύστημα αυτό μεταβιβάζεται στον εργαζόμενο. Βλ. Π. Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, *Η επικουρική κοινωνική ασφάλιση στο κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού*, ό.π. σ. 66, υποσ. με αρ. 82

υποχρεώσεις τους πρέπει να προβούν στην εκπόνηση αναλογιστικών και οικονομικών μελετών. Στη συνέχεια, το ποσό που θα προκύψει θα πρέπει να εγγραφεί στις οικονομικές καταστάσεις ως παθητικό. Ο νομοθέτης θεωρεί βέβαιο ότι, λόγω των αναλογιστικών ελλειμμάτων των ταμείων, το ποσό που θα εμφανιζόταν θα καθιστούσε τα πιστωτικά ιδρύματα οικονομικά οριακά βιώσιμα ή και μη βιώσιμα. Επισημαίνεται πάντως ότι αν τα ταμεία εφήρμοζαν τη μέθοδο της καθορισμένης εισφοράς, τότε τα πιστωτικά ιδρύματα θα μπορούσαν να εγγράφουν τις ετήσιες ή μηνιαίες επιβαρύνσεις τους και κατ' αυτόν τον τρόπο να μην υπάρχει πρόβλημα κατά την εφαρμογή των διεθνών λογιστικών προτύπων<sup>30</sup>.

Στην ένταξη αυτή αντιτάχθηκαν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων<sup>31</sup> και τα ταμεία υποστηρίζοντας ότι η ελάφρυνση των τραπεζών από τις ανειλημμένες υποχρεώσεις τους έναντι των ταμείων δεν αποτελεί λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τους περιορισμούς τους οποίους εισάγει το άρθρο 62 παρ. 1 του Ν. 3371/05 και την μονομερή καταγγελία των συλλογικών συμφωνιών για σπουδαίο λόγο.

Κατά την άποψή μας, η ανάθεση της διαχείρισεως και διεκπεραιώσεως των υποθέσεων των ταμείων με τους ασφαλισμένους τους στο ΕΤΑΤ ισοδυναμεί με αναγκαστική διάλυση, διότι πρόκειται για αφαίρεση του σκοπού τους και ανάθεσή του σε τρίτο νομικό πρόσωπο, χωρίς μάλιστα τούτο να συνδέεται με την παράνομη εκ μέρους τους διαχείριση των εν λόγω υποθέσεων. Για την εξέταση του παραπάνω

---

<sup>30</sup> Σχετικά με τα προβλήματα που δημιουργούν τα διεθνή λογιστικά πρότυπα βλ. Κ. Κρεμαλής, Γνωμοδότηση, «Η επίδραση εφαρμογής των διεθνών λογιστικών προτύπων στις εργοδοτικές υποχρεώσεις προς ειδικό λογαριασμό κοινωνικής ασφάλισης», ΔΕΕ, 2004, 503, Α. Αναγνώστου-Δεδούλη, Ε. Δεδούλη, ό.π., σ. 321 κε.

<sup>31</sup> Η ΟΤΟΕ έλαβε γνωμοδότηση από τους καθηγητές Α. Καζάκο, Α. Μανιτάκη και Δ. Τραυλό – Τζανετάτο, της οποίας το συμπέρασμα συνοπτικά είναι ότι: Οι διατάξεις του άρθρου 62 παράγρ. 1 του Ν. 3371/05 προσβάλλουν το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων στα πιστωτικά ιδρύματα (άρθρο 22 παράγρ. 5 Σ), τη συλλογική αυτονομία (άρθρα 22 παράγρ. 2 και 23 παρ.1), το δικαίωμα συνενώσεως (άρθρο 12 Σ.), την ελευθερία διαχειρίσεως της ίδιας περιουσίας (άρθρο 5 παράγρ. 1) και τη συμβατική ελευθερία, ενώ παράλληλα η ελάφρυνση των τραπεζών από τις υποχρεώσεις τους αποτελεί αποθετική δημόσια ενίσχυση των τραπεζών που αντίκειται στο άρθρο 87 παράγρ. 1 ΕΚ. Επίσης, σε γνωμοδότηση του Α. Ματθαίου, σχετικά με την υπαγωγή του ταμείου πρόνοιας του προσωπικού της Τράπεζας Αττικής στο ΕΤΑΤ, διακρίνονται τα τραπεζικά ταμεία που είναι λειτουργικά ισοδύναμα με τους οργανισμούς της υποχρεωτικής επικουρικής ασφαλίσεως από τα ταμεία που παρέχουν επιπρόσθετη συμπληρωματική προστασία. Η διάκριση αυτή είναι κατά την άποψή μας ορθή σε θεωρητικό επίπεδο, αλλά εν προκειμένω δεν μπορεί να βρει πεδίο εφαρμογής, ενόψει της ρητής ευρύτατης διατυπώσεως του νόμου 3371/05 ως προς το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων του, το οποίο καταλαμβάνει και τα ταμεία πρόνοιας.

ζητήματος δεν έχει καμιά σημασία αν η κοινωνική ασφάλιση εξαιρείται ή όχι της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Συνακόλουθα δεν απασχολεί ούτε το ζήτημα του αν τα ταμεία αυτά είναι ή όχι ασφαλιστικοί οργανισμοί. Τούτο για δύο κυρίως λόγους:

A) Το δικαίωμα συστάσεως και λειτουργίας σωματείων και ενώσεων προσώπων κατοχυρώνει την ελευθερία των ενώσεων αυτών να επιδιώκουν κάθε σκοπό που είναι θεμιτός. Σκοπός σωματείου που εμπίπτει σε κρατική μέριμνα δεν καθίσταται κατ' ανάγκην παράνομος. Έτσι για παράδειγμα, η παροχή οργανωμένης περιθάλψεως αποτελεί νόμιμο σκοπό σωματείου και δεν επάγεται τη διάλυση του σωματείου, επειδή το Κράτος μεριμνά για την προστασία της υγείας των πολιτών<sup>32</sup> ή επειδή λειτουργεί το ΕΣΥ.

Οι ιδιωτικού δικαίου ασφαλιστικοί οργανισμοί λειτουργούν συνεχώς από τις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα και έχουν εξομοιωθεί και από τον νομοθέτη και από τη νομολογία με τους δημοσίου δικαίου κοινωνικοασφαλιστικούς οργανισμούς. Επομένως επιδιώκουν έναν καθόλα νόμιμο σκοπό που αναγνωρίζεται ως τέτοιος από μακρού χρόνου και από τον νομοθέτη και από τη νομολογία. Το Σύνταγμα εξάλλου δεν περιέχει διάταξη σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται σε ιδιωτικά νομικά πρόσωπα να αναλαμβάνουν την ασφάλιση των εργαζομένων, όπως κάνει στο άρθρο 16 για την Ανωτάτη Εκπαίδευση και για τον λόγο αυτό δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι απαγορεύεται η ίδρυση, λειτουργία ή διατήρηση σωματείου με τέτοιον σκοπό. Εφόσον, δεν υπάρχει τέτοια ρητή απαγορευτική διάταξη δεν μπορεί να θεωρηθεί παράνομος ο σκοπός των εν λόγω ταμείων, ώστε αυτά να διαλυθούν αναγκαστικά. Άλλωστε, η τυχόν δια του κοινού νόμου θέσπιση διατάξεως με την οποία θα απαγορευόταν η ίδρυση ή λειτουργία τέτοιων ταμείων θα ήταν αντίθετη και με τις διατάξεις για την προστασία της ελεύθερης αναπτύξεως της προσωπικότητας.

---

<sup>32</sup> ΑΠ (Ολ.) 41/2005, *ΕΔΚΑ*, 2005, 772. Επίσης, ΣτΕ 4485/86 με την οποία κρίθηκε παράνομη η άρνηση της Διοικήσεως να χορηγήσει άδεια λειτουργίας οίκου ευγηρίας. Παρόμοια και η ΣτΕ 1795/93, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ, <http://lawdb.intrasoftnet.gr>

Οι ανωτέρω παραδοχές δεν εμποδίζουν πάντως τον νομοθέτη να περιορίσει προσωρινά τα προαναφερθέντα δικαιώματα των ταμείων για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Β) Τα ταμεία απολαύουν των δημοσίων δικαιωμάτων που συναρτώνται με τη νομική τους φύση και τον τρόπο που έχουν συσταθεί και λειτουργούν, δηλαδή ως σωματεία και ενώσεις προσώπου. Ειδικότερα:

1. Της ελευθερίας της ενώσεως, την οποία καθιερώνει το άρθρο 12 παρ. 1-4 του Συντάγματος<sup>33</sup>. Η διάλυση των ενώσεων προσώπων επιτρέπεται, λόγω της αντιθέσεως σε συγκεκριμένη απαγορευτική διάταξη του νόμου, εφόσον το μέτρο της διαλύσεως είναι εύλογο σε σχέση με την αντίθεση προς τον νόμο.<sup>34</sup> Επομένως, ο σκοπός της εξασφάλισης της βιωσιμότητας και της αποφυγής του κινδύνου της οικονομικής απαξιώσεως των εργοδοτριών τραπεζών δεν οδηγεί αυτόματα στη διάλυση των ταμείων. Ενδεικτικά, θα μπορούσαν να εξετασθούν τα ενδεχόμενα της σταδιακής μεταβάσεως στο σύστημα των καθορισμένων εισφορών, της μετατροπής των ταμείων σε Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης του νόμου 3029/02<sup>35</sup>, της θεσπίσεως ανώτατου ορίου εργοδοτικής εισφοράς και της μερικής καλύψεως της διαφοράς από το Κράτος, ώστε να μην απωλέσουν οι ασφαλισμένοι τα κεκτημένα δικαιώματά τους κ.λπ<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Το δικαίωμα της ενώσεως στηρίζεται στο συλλογικό στοιχείο, το οποίο παρεμβάλλεται και συμβάλλει στη συγκρότηση μιας ενδιάμεσης σφαίρας μεταξύ της ιδιωτικής και της πολιτικής κοινωνίας βλ. Α. Μανιτάκης, *Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 παραγρ. 1 του Συντάγματος*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σ. 244, Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 3<sup>η</sup> έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σ. 493. Εύγλωττη για το δικαίωμα της ενώσεως είναι η απόφαση ΑΠ 41/05 (Ολ.), *ΕΔΚΑ*, 2005, 772, σύμφωνα με την οποία *Το δικαίωμα της συνένωσης περιλαμβάνεται στα δικαιώματα συλλογικής δράσης και εμφανίζει ως προέχον χαρακτηριστικό το συλλογικό στοιχείο, αφού εγγυάται την ελευθερία της σύστασης ενώσεων και μη κερδοσκοπικών σωματείων που δεν αποτελούν απλές συγκεντρώσεις προσώπων, αλλά διαρκείς οργανισμούς με μακροπρόθεσμες επιδιώξεις που υπερβαίνουν εκείνες του αθροίσματος των μελών τους. Στο άρθρο 12 του Συντάγματος βρίσκει επιπλέον έρεισμα η γενικότερης σημασίας συνταγματική αρχή της κοινωνικής ομαδοποίησης. Το δικαίωμα σύστασης ενώσεων και σωματείων εμπεριέχει προεχόντως την ελευθερία των συνενώσεων αυτών να επιδιώκουν κάθε σκοπό του οποίου η επιδίωξη είναι γενικά θεμιτή και για κάθε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, σύμφωνα με την έννομη τάξη.*

<sup>34</sup> Πρ. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, τ.Α., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1991 τ. Β., σ. 784 κε.

<sup>35</sup> Τούτο προτείνει η Άρτεμις Αναγνώστου – Δεδούλη, «Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων (ΕΤΑΤ). Λύση, ή απειλή ή η ευκαιρία που χάθηκε;», ό.π.

<sup>36</sup> Πάντως, δεν προκύπτει ότι οι εργαζόμενοι και ασφαλισμένοι καθώς και τα ίδια τα ταμεία υπέβαλαν συγκεκριμένες εναλλακτικές προτάσεις παρομοίου περιεχομένου.

2. Τα ταμεία ως σωματεία και ενώσεις προσώπων που έχουν συσταθεί και λειτουργούν με βάση συλλογικές συμβάσεις και συμφωνίες απολαύουν της συλλογικής αυτονομίας, την οποία καθιερώνει το άρθρο 22 παρ. 2 του Συντάγματος<sup>37</sup>. Το κανονιστικό μέρος των ΣΣΕ δεν μπορεί να τροποποιηθεί ή καταργηθεί με τυπικό νόμο.<sup>38</sup> Το ειδικότερο ζήτημα της σχέσεως της συνδικαλιστικής ελευθερίας και της συλλογικής αυτονομίας με το άρθρο 106 παράγρ. 1 του Συντάγματος έχει απασχολήσει τα Δικαστήρια επ' ευκαιρία των νομοθετικών ρυθμίσεων για την εισοδηματική πολιτική. Ο Άρειος Πάγος έχει ερμηνεύσει τα άρθρα 106 παρ. 1, 22 παρ. 2 και 23 παρ. 1 του Συντάγματος και έχει δεχθεί ότι επιτρέπεται για περιορισμένο χρόνο η απαγόρευση της συνολογίσεως αυξήσεων με ΣΣΕ.<sup>39</sup> Το ΣτΕ καταλήγει σε παρόμοιο συμπέρασμα, χωρίς ωστόσο να θεμελιώσει την κρίση του στο άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος<sup>40</sup>. Συνεπώς, για να προστατευθεί η εθνική οικονομία μπορεί να περιορισθεί η συλλογική αυτονομία, εφόσον όμως οι περιορισμοί αυτοί τηρούν την αρχή της αναλογικότητας. Ενδεικτικά, θα μπορούσε να εξετασθεί ως ηπιότερη λύση το ενδεχόμενο της μεταβάσεως από το ισχύον σύστημα των καθορισμένων παροχών σε σύστημα καθορισμένων εισφορών.

3. Τα ταμεία, ως σωματεία και ενώσεις προσώπων, απολαύουν της γενικής οικονομικής ελευθερίας και ειδικότερα της ελευθερίας των συμβάσεων που καθιερώνει το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Η ελευθερία των συμβάσεων περιλαμβάνει την ελευθερία αν θα συναφθεί σύμβαση, με ποιόν θα συναφθεί και τι περιεχόμενο θα έχει<sup>41</sup>. Η οικονομική ελευθερία και η ελευθερία των συμβάσεων

---

<sup>37</sup> Η συλλογική αυτονομία είναι η νομική ικανότητα των συνδικαλιστικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών να καθορίζουν τους όρους εργασίας και τα μεταξύ τους δικαιώματα και υποχρεώσεις συνάπτοντας συμφωνίες (συλλογικές συμβάσεις εργασίας) που έχουν χαρακτήρα κανόνα δικαίου και δεσμεύουν άμεσα τα μέλη τους και ενδεχομένως και τρίτους. Βλ. Πρ. Δαγτόγλου, ό.π., σ. 858

<sup>38</sup> Ibidem σ. 864.

<sup>39</sup> ΑΠ (Ολ.), 626/1980, ΝοΒ, 1980, 1981, που δέχεται ότι: Από λόγους δημοσίου συμφέροντος δεν αποκλείεται με διάταξη νόμου να απαγορευθεί ολοσχερώς ή πέραν ενός ορισμένου ορίου η συνολογίση ή η καταβολή αυξήσεων των αποδοχών των εργαζομένων με ατομική ή συλλογική σύμβαση εργασίας ή διαιτητική απόφαση, όταν η λήψη του μέτρου αυτού επιβάλλεται για περιορισμένο χρόνο και είναι αναγκαία για την αντιμετώπιση κινδύνων που απειλούν την εθνική οικονομία. Επίσης, Ευ. Βενιζέλος, ό.π., σ. 115. .

<sup>40</sup> ΣτΕ 2426/83, ΤοΣ, 1984, 216, Ευ. Βενιζέλος, ό.π. σ. 114 κε. που παρατηρεί ότι κατά το ΣτΕ το δημόσιο συμφέρον επιτρέπει την αφαίρεση μέρους της ύλης της συλλογικής συμβάσεως, ενώ κατά τον ΑΠ το άρθρο 106 παράγρ. 1 του Συντάγματος θεμελιώνει την κρίση αυτή. Υπό αυτήν την έννοια η κρίση του ΑΠ είναι μεθοδολογικά αρτιότερη.

<sup>41</sup> Πρ. Δαγτόγλου, ό.π., σ. 998.



μπορεί να περιορισθούν χάριν της εθνικής οικονομίας ή χάριν της βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, εφόσον οι σχετικοί περιορισμοί τηρούν την αρχή της αναλογικότητας και δεν θίγουν τον πυρήνα των ελευθεριών αυτών.

Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν υποτεθεί ότι συγκρούεται η κοινωνική ασφάλιση με την ελευθερία της ενώσεως ή με τη συνδικαλιστική ελευθερία και τη συλλογική αυτονομία, τότε η σύγκρουση μεταξύ του κοινωνικού δικαιώματος για κοινωνική ασφάλιση και των εν λόγω ελευθεριών δεν επιτρέπεται να καταλήξει σε κατάργηση του πυρήνα των ελευθεριών αυτών. Τα συνταγματικά δικαιώματα έχουν την ίδια τυπική ισχύ και ο άνθρωπος με βάση το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος απολαμβάνει του συνόλου των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.<sup>42</sup>

Το ΣτΕ και τα πολιτικά Δικαστήρια ασχολήθηκαν με το άρθρο 62 του Ν. 3371/05. Το ζήτημα, το οποίο απασχόλησε το ΣτΕ, κατά την έκδοση πρακτικών επεξεργασίας σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων σχετικών με την εφαρμογή του άρθρου 62 του Ν. 3371/05 ήταν αν η διαχείριση και διεκπεραίωση των υποθέσεων των ταμείων με τους ασφαλισμένους ανατίθεται σύμφωνα με το Σύνταγμα στο ΕΤΑΤ, ενόσω διαρκεί η δικαστική διένεξη μεταξύ των εργοδοτών και των εργαζομένων ως προς το κύρος των μεταξύ αυτών συλλογικών συμφωνιών και συμβάσεων. Εκδόθηκαν δύο εκ διαμέτρου αντίθετα πρακτικά επεξεργασίας, το 190/2006 επί αρχικού σχεδίου προεδρικού διατάγματος<sup>43</sup> και στη συνέχεια το (Ολ.) 240/06 επί του τροποποιηθέντος ιδίου σχεδίου προεδρικού διατάγματος. Το ζήτημα που απασχόλησε το Μον. Πρωτοδικείο Αθηνών, κατά την έκδοση της αποφάσεως

---

<sup>42</sup> Πρ. Δαγτόγλου, ό.π., σ. 173 που αναφέρει ότι: *Κανένας περιορισμός ατομικού δικαιώματος δεν επιτρέπεται να φτάσει ή να καταλήξει στην προσβολή της ανθρώπινης αξίας. Στην πράξη, ο φραγμός αυτός ταυτίζεται με την απόλυτη προστασία του πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων.*

<sup>43</sup> Σ.Ε. 190/06 Πρακτικό Επεξεργασίας Π. Δ/τος (τμ.Ε), *ΕΔΚΑ*, 2006, 461 κε., Πρόεδρος Κ. Μενουδάκος, εισηγητής Χ. Λιάκουρας. Το ΠΕ 190/2006 δέχεται ότι: Η ρύθμιση της παρ. 6 του άρθρου 62 του Ν. 3371/05 με την οποία επιβάλλεται αναγκαστική αφαίρεση από τους οργανισμούς και ειδικούς λογαριασμούς επικουρικής ασφάλισης της διοίκησης των υποθέσεων τους για μόνο τον λόγο ότι ανέκυψε δικαστική διένεξη μεταξύ εργοδότη και εργαζομένων στο πλαίσιο ιδιωτικών συμφωνιών τους, είναι συνταγματικώς ανεκτή μόνο για τους ειδικούς λογαριασμούς που δεν λειτουργούν με τη μορφή του σωματείου ή της ένωσης προσώπων, η διοίκηση των οποίων κατοχυρώνεται από το άρθρο 12 του Συντάγματος, ούτε έχουν συσταθεί κατόπιν συλλογικών συμβάσεων εργασίας, στις οποίες ο τρόπος διοίκησης προβλέπεται ως συμβατικός όρος και, συνεπώς υπάγεται στην προστασία του άρθρου 22 παρ. 2 του Συντάγματος. Δηλαδή, δεν είναι συνταγματικώς ανεκτή για τα ταμεία, δεδομένου ότι είτε λειτουργούν με τη μορφή σωματείου ή ενώσεως προσώπου είτε έχουν συσταθεί με ΣΣΕ

116/08<sup>44</sup>, ήταν το κύρος της καταγγελίας των παραπάνω συλλογικών συμφωνιών για σπουδαίο λόγο. Τα πολιτικά και διοικητικά Δικαστήρια εκκινούν από διαφορετική αφετηρία και καταλήγουν σε εκ διαμέτρου αντίθετα συμπεράσματα. Ειδικότερα, οι κρίσιμες για τον προβληματισμό που αναπτύξαμε διαφορές συνοψίζονται στα εξής:

α) Το ΠΕ (Ολ.) ΣτΕ 240/2006<sup>45</sup> εκκινεί από τη σκέψη ότι στο άρθρο 22 παράγρ. 5 του Συντάγματος εμπίπτει η κύρια και η επικουρική κοινωνική ασφάλιση καθώς και η αναγνωριζόμενη ως ισοδύναμη με την επικουρική ασφάλιση σε ιδιωτικά νομικά πρόσωπα. Αντίθετα, το Μονομελές Πρωτοδικείο Αθηνών θεωρεί ότι από το πεδίο εφαρμογής του 22 παράγρ. 5 του Συντάγματος εξαιρείται η προαιρετική, ιδιωτική, επικουρική ασφάλιση που παρέχεται δυνάμει συλλογικών ενοχικών συμφωνιών μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων.

β) Το ΣτΕ δεν ελέγχει αν πράγματι συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος για την ενοποίηση του ταμείου. Αντιθέτως, το Μον. Πρωτοδικείο Αθηνών κάνει έναν εξαιρετικά αναλυτικό και εμπειρισταωμένο έλεγχο ως προς το ότι δεν αποτελεί σπουδαίο λόγο για την καταγγελία των εν λόγω συλλογικών συμβάσεων και συμφωνιών το αναφερόμενο στην αιτιολογική έκθεση του νόμου δημόσιο συμφέρον και συγκεκριμένα ο κίνδυνος να καταστούν τα πιστωτικά ιδρύματα μη βιώσιμα ή οριακά μη βιώσιμα μετά την τυχόν εμφάνιση των υποχρεώσεών τους προς τα ταμεία σύμφωνα με τα διεθνή λογιστικά πρότυπα<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Δεν έχει δημοσιευθεί μέχρις στιγμής σε νομικό περιοδικό.

<sup>45</sup> ΣτΕ 240/06 Πρακτικό Συνεδρίασης και Γνωμοδότηση ΣτΕ (Ολ.), *ΕΛΚΑ*, 2006, 599, Πρόεδρος Γ. Παναγιωτόπουλος, εισηγητής Π. Τσούκας. Το Π.Ε. αναφέρεται στην ανάθεση της διαχείρισης υποθέσεων των ταμείων επικουρικής ασφαλίσεως εργαζομένων σε πιστωτικά ιδρύματα στο Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων (ΕΤΑΤ).

<sup>46</sup> Ειδικότερα όσον αφορά στον νομοθέτη: Αρχικά με το άρθρο 10 του ν. 1902/90, το οποίο τροποποιήθηκε με το άρθρο 9 του ν. 1976/91 και στη συνέχεια με το άρθρο 2 παράγρ. 4 του ν. 2084/92 και με τις ειδικότερες προϋποθέσεις που το τελευταίο θέτει, προβλέπεται ότι: Οργανισμοί της κοινωνικής ασφαλίσεως είναι όλα τα ασφαλιστικά ταμεία και οργανισμοί που λειτουργούν με τη μορφή πνδδ και υπάγονται στην εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών και του Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Επίσης, οργανισμοί κοινωνικής ασφαλίσεως ν ο ο ύ ν τ α ι (η υπογράμμιση είναι της συγγραφέως) τα Ταμεία ή Κλάδοι, ή Λογαριασμοί που λειτουργούν με τη μορφή νπιδ, οι υπηρεσίες και κάθε άλλος οργανισμός ανεξαρτήτως της ονομασίας και της νομικής μορφής που χορηγούν περιοδικές παροχές υπό τύπο συντάξεων (κύριες και επικουρικές), βοηθημάτων ή μερισμάτων ή παροχές ασθένειας ή εφάπαξ βοηθήματα, εφόσον καταβάλλεται εργοδοτική εισφορά ή κοινωνικός πόρος.

Όσον αφορά στη νομολογία, βλ. μεταξύ άλλων ΑΕΔ 5/2002 που δέχεται ότι οι διαφορές που προκύπτουν από την υποχρεωτική σχέση του ΕΔΟΕΑΠ (αλληλοβοηθητικό σωματείο που έχει συσταθεί με το άρθρο 1 παράγρ. 1-2 του α.ν. 248/67) με τους ασφαλισμένους του υπάγονται στη

γ) Το ΣτΕ, μη ελέγχοντας τη συνδρομή των λόγων δημοσίου συμφέροντος, δεν ελέγχει ούτε την αναλογικότητα των περιορισμών των δικαιωμάτων των εν λόγω ταμείων και των ασφαλισμένων. Αντίθετα, το Μον. Πρωτοδικείο Αθηνών κάνει σχετικές κρίσεις.

Κατά την άποψή μας, η απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών είναι αιτιολογημένη ως προς το ότι δεν συντρέχουν οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επικαλείται ο νομοθέτης όσον αφορά στη διασφάλιση της αξίας των μετοχών των συγκεκριμένων πιστωτικών ιδρυμάτων μετά την εφαρμογή των διεθνών λογιστικών προτύπων και ως προς το ότι οι περιορισμοί που εισάγονται είναι δυσανάλογοι με τον σκοπό που επιδιώκει ο νομοθέτης. Ωστόσο, δεν εξετάζεται αν οι λοιποί λόγοι δημοσίου συμφέροντος τους οποίους επικαλείται η αιτιολογική έκθεση του νόμου συνιστούν σπουδαίο λόγο για την καταγγελία των εν λόγω συλλογικών συμβάσεων εργασίας και συμφωνιών. Είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον ο έλεγχος του Δικαστηρίου, αλλά δεν επαρκεί για τη θεμελίωση του συμπεράσματός του. Απαιτείται αντίστοιχη τεκμηρίωση για τον σπουδαίο λόγο σε σχέση με τους λοιπούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που αναφέρει η αιτιολογική έκθεση. Η κρίση του Δικαστηρίου θα μπορούσε να στηριχθεί στις οικονομικές μελέτες του ασφαλιστικού συστήματος του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας που ζήτησε και έλαβε η Ελληνική Κυβέρνηση, προκειμένου να προχωρήσει στην ασφαλιστική μεταρρύθμιση ή άλλες αντίστοιχες μελέτες καθώς και στις αναλογιστικές μελέτες που αφορούν τα επίδικα ταμεία.

Επίσης, η απόφαση του Μον. Πρωτοδικείου Αθηνών σφάλει ως προς το ότι η προαιρετική ιδιωτική ασφάλιση εξαιρείται του άρθρου 22 παράγρ. 5 του Συντάγματος. Όμως το σφάλμα αυτό δεν επηρεάζει την ορθότητα του συμπεράσματός της, διότι όπως προαναφέραμε είναι αδιάφορο για τα κρινόμενα ζητήματα αν τα εν λόγω ταμεία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 22 παράγρ. 5 του Συντάγματος ή όχι. Τα ταμεία αυτά έχουν εξομοιωθεί (δεν επηρεάζει το αν πρόκειται για πραγματική ή πλασματική εξομοίωση) με τους οργανισμούς επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης. Ο νομοθέτης και η νομολογία του ΑΕΔ, των

---

δικαιοδοσία των διοικητικών Δικαστηρίων, επομένως δέχεται ότι ο κοινός νομοθέτης δύναται να εξομοιώνει τους ιδιωτικού δικαίου ασφαλιστικούς οργανισμούς με τους δημοσίου δικαίου.

διοικητικών και των πολιτικών Δικαστηρίων τα αντιμετωπίζουν από ετών ως οργανισμούς κοινωνικής ασφαλίσεως<sup>47</sup>. Ειδικότερα, τα Δικαστήρια έχουν επανειλημμένα εξετάσει τη σχέση των ιδιωτικού δικαίου ασφαλιστικών οργανισμών με την κοινωνική ασφάλιση: Άμεσα, κατά τον προσδιορισμό του περιεχομένου του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως, και έμμεσα, κατά τον καθορισμό της δικαιοδοσίας των πολιτικών ή διοικητικών Δικαστηρίων, όσον αφορά στις υποθέσεις των ασφαλιστικών οργανισμών ιδιωτικού δικαίου με τους ασφαλισμένους τους.

### **Συμπεράσματα**

1) Η νομοθεσία και η νομολογία δεν έχουν αξιοποιήσει την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ως αρχή του κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου ούτε τη σύνταξη αναλογιστικών και οικονομικών μελετών. Οι αρχές αυτές σε συνδυασμό με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας θα μπορούσαν να οδηγήσουν στη δικαστική αξιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος και της αναλογικότητας των ενοποιήσεων.

2) Οι ενοποιήσεις δεν είναι πανάκεια<sup>48</sup>. Για να αρθούν οι ανισότητες και να επιτευχθούν οι στόχοι της δικαιότερης κατανομής του πλούτου μεταξύ των γενειών και μεταξύ των ασφαλισμένων απαιτείται ενοποίηση των καθεστώτων, όχι κατ' ανάγκην των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως. Η μείωση του κόστους

---

<sup>47</sup> Βλ. Π. Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, «Η λήψη του ζητουμένου με αφορμή το ΠΕ 240/2006, όπου γίνεται εκτενής αναφορά στη σχετική νομολογία.

<sup>48</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ενοποίηση των ταμείων «Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος (ΤΕΒΕ)», «Ταμείο Ασφαλίσεως Εμπόρων (ΤΑΕ)» και «Ταμείο Συντάξεως Αυτοκινητιστών (ΤΣΑ)» με τον Ν. 2676/99. Τα τρία αυτά ταμεία καταργούνται και οι ασφαλισμένοι των καταργούμενων ταμείων μεταφέρονται στον Οργανισμό Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ). Σύμφωνα με το άρθρο 12 του νόμου αυτού με ΠΔ (ήδη ΠΔ 258/05) καταρτίζονται το καταστατικό του ΟΑΕΕ με το οποίο ορίζονται οι ενιαίες προϋποθέσεις για την ασφάλιση των ασφαλιζόμενων στον ΟΑΕΕ προσώπων. Στο άρθρο 7 παράγρ. 1 του νόμου αρχικά αναφερόταν ότι όσοι από τους ασφαλισμένους θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα μετά την έναρξη ισχύος του Καταστατικού του ΟΑΕΕ και υποβάλλουν αίτηση εντός τριετίας από την έναρξη της ισχύος του μπορούν να επιλέξουν ως προς τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, τον τρόπο υπολογισμού του ποσού της σύνταξης και τα χορηγούμενα επιδόματα, την εφαρμογή των καταστατικών διατάξεων των καταργούμενων ταμείων μετά τις τυχόν τροποποιήσεις τους από γενικές ή ειδικές διατάξεις. Με το άρθρο 8 παράγρ. 2α του ν. 3552/2007 καταργείται η προθεσμία που τίθεται από την παράγρ. 1 του άρθρου 7 του ν. 2676/99. Η κατάργηση της προθεσμίας έχει ως αποτέλεσμα να επιμηκύνεται το διάστημα της παράλληλης εφαρμογής των καταστατικών διατάξεων των καταργούμενων ταμείων με τις ενιαίες του ΟΑΕΕ. Το γεγονός αυτό στην πραγματικότητα ανατρέπει τη λειτουργική αποτελεσματικότητα της ενοπίσεως και την καθιστά άνευ αντικειμένου.

λειτουργίας θα πρέπει να εξετάζεται με συγκεκριμένα οικονομικά στοιχεία και μελέτες για κάθε περίπτωση. Θα πρέπει να συγκρίνεται το όφελος που προκύπτει από την εφαρμογή όλων των εναλλακτικών δυνατοτήτων.

3) Η κρατική παρέμβαση θα πρέπει να εστιάζει στον εξορθολογισμό της νομοθεσίας που διέπει τους ειδικούς ασφαλιστικούς οργανισμούς, τη σύγχρονη διοικητική οργάνωση και την υποστήριξη του έργου των ασφαλιστικών οργανισμών, έτσι ώστε η προσφυγή στις ενοποιήσεις να μην υποδηλώνει αδυναμία συντονισμού και ελέγχου. Η ενοποίηση οργανισμών που δεν βρίσκονται σε παρόμοιο επίπεδο διοικητικής οργάνωσης και βιωσιμότητας καταλήγει στο να επωμίζεται τον «προβληματικό» οργανισμό ο γενικός οργανισμός ή ο ομοειδής που λειτουργεί καλύτερα με αποτέλεσμα να υποβαθμίζονται τελικά οι υπηρεσίες που παρέχει στους δικούς του ασφαλισμένους. Τούτο ισχύει ακόμη και αν τελικά δεν μειώνονται οι παροχές που χορηγεί.