

«Οι επιπτώσεις των “μνημονειακών παρεμβάσεων” στην κοινωνική ασφάλιση» *

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη
Αν. καθηγήτρια Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών

Εισαγωγή: Διαρθρωτικές και όχι απλώς δημοσιονομικές παρεμβάσεις

1. Από την κοινωνική ασφάλιση προς ένα “πολυεπίπεδο σύστημα” κοινωνικής ασφάλειας
2. Ενιαία οργάνωση αντί της πολλαπλής
3. Ανάθεση της υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης σε μη κερδοσκοπικά ΝΠΙΔ (ΤΕΑ)
4. Εισαγωγή του οικονομικού συστήματος της νοητής κεφαλαιοποίησης και του ανώτατου ορίου συνταξιοδοτικής δαπάνης ως ποσοστό επί του ΑΕΠ
5. Παράδοξα όσον αφορά στην ανταποδοτικότητα των συντάξεων
6. Παράδοξα όσον αφορά στις αρχές της οικονομικής βιωσιμότητας και της ανταποδοτικότητας
7. Η αποσαφήνιση των εννοιών της “κρατικής εγγύησης” και του “κοινωνικού κεκτημένου” για τις παροχές

Συμπεράσματα: Η πραγματικότητα των νομοθετικών παρεμβάσεων

Εισαγωγή: Διαρθρωτικές και όχι απλώς δημοσιονομικές παρεμβάσεις

Είναι ευρύτατα διαδεδομένη η αντίληψη, όχι μόνο στους νομικούς, ότι οι «μνημονειακές παρεμβάσεις», και με τον όρο αυτό νοούνται οι υποχρεώσεις τις οποίες ανέλαβε η Ελλάδα να υλοποιήσει με βάση τους Ν. 3845/2010 (Μνημόνιο 1), Ν 4046/2012 (Μνημόνιο 2), του Ν 4093/2012 (Μνημόνιο 3)¹ και με τους επιμέρους νόμους που έχουν εκδοθεί σε εκτέλεση των Μνημονίων, ανατρέπουν το σύστημα κοινωνικής

* Διάλεξη στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστήμιο Κύπρου την 15^η Νοεμβρίου 2013. Οι βασικές της σκέψεις παρουσιάστηκαν ως εισήγηση σε σεμινάριο στον ΔΣΑ με θέμα *Οι πρόσφατες εξελίξεις στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης* το οποίο διοργάνωσε η Ένωση Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) την 16^η Οκτωβρίου 2013. Το αρχικό κείμενο έχει συμπληρωθεί με κρίσιμες νομοθετικές ρυθμίσεις που έλαβαν χώρα μέχρι την παρούσα δημοσίευση.

¹ Ν. 3845/2010, Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού υποστήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του Ευρώ και το ΔΝΤ (Μνημόνιο 1), του Ν 4046/2012 Έγκριση Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας (Μνημόνιο 2), του Ν 4093/2012 Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 (Μνημόνιο 3).

προστασίας, καταλύουν τα κοινωνικά δικαιώματα και διαρρηγνύουν την κοινωνική συνοχή, χάριν επίτευξης δημοσιονομικών στόχων που από μόνοι τους δεν συνιστούν λόγο δημοσίου συμφέροντος για τη μείωση της παρεχόμενης κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας. Τα μέτρα που λαμβάνονται για την επίτευξη των οικονομικών και δημοσιονομικών στόχων είναι εξαιρετικά επώδυνα (περικοπές παροχών, δυσχέραση των προϋποθέσεων απονομής των παροχών, ιδίως με την αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και του απαιτούμενου χρόνου ασφάλισης, αύξηση της συμμετοχής στις δαπάνες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης κ.λπ.). Καθίστανται δε ακόμη πιο σκληρά, γιατί λαμβάνονται σε περίοδο οικονομικής ύφεσης με πρωτόγνωρα ποσοστά ανεργίας. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα η επιστημονική συζήτηση και η κριτική να επικεντρώνονται σε αυτά τα οδυνηρά μέτρα και να παραγνωρίζεται η σπουδαιότητα των διαρθρωτικών παρεμβάσεων. Πέρα από τις εντυπώσεις μια πρώτης ανάγνωσης, οι “μνημονειακές παρεμβάσεις” υπερβαίνουν πολύ και κατά πολλά τη μείωση της δαπάνης για τις ασφαλιστικές παροχές και ιδίως για τις συντάξεις και την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Δεν αποσκοπούν μόνο στο δημοσιονομικό όφελος, αλλά στο οικονομικό² και επιφέρουν

² Με την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 283/2012, που κατ' ουσίαν επαναλαμβάνει το σκεπτικό της απόφασης ΣτΕ (Ολ.) 668/2012 και έχουν δημοσιευθεί στην ιστοσελίδα Νόμος, <http://www.ladbintrasoftnet.com>, αναφέρεται χαρακτηριστικά: “...Με τα δεδομένα αυτά, η θεσπισθείσα με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης κάλυψης οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της κατάστασης, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών που συνιστούν πρωτίστως σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, ενόψει της καθιερούμενης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρέωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Τα μέτρα δε αυτά, λόγω της φύσεώς τους, συμβάλλουν αμέσως στην περιστολή των δημόσιων δαπανών. Ενόψει τούτων, με τα δεδομένα, που, κατά το νομοθέτη, συνέτρεχαν κατά το χρόνο θέσπισης των επίμαχων μέτρων, τα μέτρα αυτά δεν παρίστανται πρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορεί να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της διαπιστωθείσης από αυτόν κρίσιμης δημοσιονομικής κατάστασης υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο”. Το ίδιο σκεπτικό ακολουθεί και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 7.5.2013 Κουφάκη κατά Ελλάδας και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας που κρίνει ότι οι μειώσεις των μισθών και συντάξεων που έγιναν σύμφωνα με τους Ν 3833/2010 και 3845/2010 δεν αντίκεινται στην ΕΣΔΑ, δεν περιιάγουν τους εργαζόμενους και συνταξιούχους σε κατάσταση ασύμβατη με το άρθρο 1 του 1^{ου} Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και δεν είναι δυσανάλογες σε σχέση με τον σκοπό της αντιμετώπισης της οξείας δημοσιονομικής κρίσης και της εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών κατά τρόπο που θα διατηρηθεί στο μέλλον ενώ η

ουσιώδεις αλλαγές στην αντίληψη για την κοινωνική ασφάλιση, στο πρότυπο που συνταγματικά έχει καθιερωθεί, στη δομή και στον τρόπο οργάνωσης του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος καθώς και στους κανόνες και τις γενικές αρχές που το διέπουν.

Η παρούσα εισήγηση ασχολείται με τις διαρθρωτικές ρυθμίσεις που μεταμορφώνουν με τρόπο αθόρυβο, πλην όμως εξόχως αποτελεσματικό, τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, την οργάνωση και τον τρόπο λειτουργίας του. Εστιάζει στις παρεμβάσεις που αναδεικνύουν την απομάκρυνση από τις κρατούσες μέχρι την κρίση εννοιολογικές προσεγγίσεις και παραδοχές. Η αντίληψη της κοινωνικής ασφάλισης, η έκταση της κρατικής μέριμνας και “εγγύησης”, η σχέση του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα, της αλληλεγγύης με την ανταποδοτικότητα, της κοινωνικής ασφάλισης με την πρόνοια, οι ενοποιήσεις των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (ΟΚΑ) είναι μερικές από τις παρεμβάσεις αυτές που έχουν δημιουργήσει μια νέα πραγματικότητα, η οποία, παρά το φαίνεσθαι, δεν αποτελεί άτακτη υποχώρηση, αλλά απαρχή του μετασχηματισμού του θεσμού που ακολουθεί τις ευρωπαϊκές τάσεις και εξελίξεις.

1. Από την κοινωνική ασφάλιση προς ένα “πολυεπίπεδο σύστημα” κοινωνικής ασφάλειας”

Ο καγκελάριος της Γερμανίας Otto von Bismarck για να αναχαιτίσει τη διάδοση του κομμουνισμού στην εποχή των έντονων κοινωνικών αναταράξεων, εξαιτίας της βιομηχανικής επανάστασης, εμπνεύσθηκε το 1881 την κοινωνική ασφάλιση (social insurance). Μετέφερε την ασφαλιστική τεχνική στον χώρο της εργασίας. Η ασφαλιστική τεχνική συνίσταται στην εξασφάλιση ορισμένων ατόμων από προκαθορισμένους κινδύνους με τη χορήγηση συγκεκριμένων παροχών που χρηματοδοτούνται κατ’ αρχήν από πολυάριθμες ατομικές εισφορές. Το ενδεχόμενο να επέλθει ο κίνδυνος σε μια ομάδα φυσικών ή νομικών προσώπων υπολογίζεται μαθηματικά με βάση τις πιθανότητες, αποτιμάται και ασφαλίζεται. Η πρωτοτυπία της ιδέας του καγκελαρίου Otto von Bismarck συνίσταται στο ότι στήριξε την κοινωνική ασφάλιση στον νόμο, με αποτέλεσμα η ασφάλιση να είναι υποχρεωτική, να είναι καθολική (ασφαλίζονται όλοι οι εργαζόμενοι) και να μπορεί να εφαρμόσει το διανεμητικό οικονομικό σύστημα, δηλαδή οι παροχές μιας χρονικής περιόδου να χρηματοδοτούνται από τις εισφορές των ενεργών ασφαλισμένων κατά την ίδια περίοδο. Η λειτουργία της κοινωνικής

ύπαρξη εναλλακτικών λύσεων δεν καθιστά από μόνη της μη αιτιολογημένη τη νομοθεσία αυτή στο μέτρο που ο νομοθέτης δεν παραβιάζει τα άκρα όρια της διακριτικής του ευχέρειας.

ασφάλισης είναι οικονομική υπό την έννοια ότι επιτυγχάνεται η κάλυψη των ασφαλισμένων από τους προκαθορισμένους ασφαλιστικούς κινδύνους μέσω των παροχών, οι οποίες χρηματοδοτούνται πρωτίστως με την οικονομική συμβολή των ίδιων και των τυχόν εργοδοτών τους, και μιας μικρότερης ή μεγαλύτερης σε έκταση αναδιανομής εισοδημάτων από τους οικονομικά ισχυρότερους ασφαλισμένους προς τους οικονομικά ασθενέστερους. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης πέτυχε τον στόχο του, εξαπλώθηκε σταδιακά και επικράτησε στην Ευρώπη ως μέσο κοινωνικής προστασίας μέχρι και τον β Παγκόσμιο Πόλεμο.

Το 1942, μεσούντος του β Παγκοσμίου Πολέμου, ο Άγγλος λόρδος, William Beveridge εκμεταλλεύθηκε την ιστορική συγκυρία και έθεσε έναν ευρύτερο στόχο από αυτούς που είχαν θέσει τα μέχρι τότε υφιστάμενα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης: Την κάλυψη όλου του πληθυσμού από δημόσιες υπηρεσίες (υπό την οργανική ή τη λειτουργική έννοια) που καλύπτουν προκαθορισμένους κινδύνους με τη χορήγηση ελάχιστων παροχών που χρηματοδοτούνται πρωτίστως από τη φορολογία. Ο θεσμός αυτός καλείται “κοινωνική ασφάλεια” (social security) και συνδέεται με τις στοιχειώδεις ανάγκες του ανθρώπου και την προστασία της αξίας και της αξιοπρέπειάς του. Το Ηνωμένο Βασίλειο και ικανός αριθμός κρατών της βόρειας Ευρώπης μετά τον πόλεμο μετέτρεψαν στα συστήματά τους από κοινωνικής ασφάλισης σε κοινωνικής ασφάλειας. Στη διάρκεια των ετών αναπτύχθηκαν πολλές παραλλαγές των δύο αρχικά διακριτών θεσμών και συστημάτων. Σήμερα τα περισσότερα συστήματα είναι μεικτά με προέχοντα πάντως χαρακτηριστικά του ενός ή του άλλου προτύπου³

Οι διαφορές μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) και κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) είναι οι εξής:

1. Ο σκοπός: Το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) καλύπτει ισότιμα τις ανάγκες όλου του πληθυσμού, παρέχοντάς του ένα ελάχιστο επίπεδο για τη διαβίωσή του, ενώ το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) καλύπτει μόνο τους εργαζομένους και από συγκεκριμένους κινδύνους.

³ Όπως η πολύ γνωστή σκανδιναβική παραλλαγή (Δανία, Σουηδία, Φιλανδία) όπου η κοινωνική προστασία αποτελεί δικαίωμα των πολιτών, η κάλυψη είναι καθολική (όλοι οι νόμιμα διαμένοντες κάτοικοι) με χρηματοδότηση από τη φορολογία και η διοίκηση και η διαχείριση γίνονται με ενιαίο τρόπο. Η διαφορά από το Ηνωμένο Βασίλειο είναι ότι οι παροχές είναι ικανοποιητικές (όχι ελάχιστες) και κατά κανόνα χορηγούνται χωρίς να προηγείται οικονομικός έλεγχος. Στο σκανδιναβικό πρότυπο η κοινωνική προστασία θεωρείται στοιχείο δημοκρατίας και πολιτισμού. Γίνεται δεκτό ότι ο ρόλος του κράτους είναι να εξασφαλίζει ότι οι φτωχότεροι μπορούν να απολαμβάνουν το επίπεδο πολιτισμού που αλλιώς θα απολάμβαναν μόνον οι πλούσιοι, βλ. Townsend P., «Three Models of Social Security in the History of the Industrialized Countries», στο Townsend P. (επιμ.), Building Decent Societies, Rethinking the Role of Social Security in Development, εκδ. ILO, Palgrave Macmillan, σ. 173.

2. *Η κάλυψη*: Το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) καλύπτει την ανεπάρκεια των εισοδημάτων με ελάχιστες παροχές για τη διαβίωση, ενώ το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) τους συγκεκριμένους ασφαλιστικούς κινδύνους με αναπλήρωση του εισοδήματος.

3. *Η χρηματοδότηση*: Στο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) οι οικογενειακές παροχές και η υγεία χρηματοδοτούνται από τη φορολογία και οι υπόλοιπες παροχές από μια ενιαία εισφορά και την κρατική επιχορήγηση, ενώ στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) η χρηματοδότηση γίνεται πρωτίστως από τις εισφορές.

4. *Η αλληλεγγύη*: Στο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) η αλληλεγγύη είναι εθνική (χρηματοδότηση κυρίως από τη φορολογία), ενώ στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) είναι εσωτερική στην ομάδα των ασφαλισμένων (χρηματοδότηση κυρίως από τις εισφορές).

5. *Ο ρόλος του κράτους*: Στο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) το κράτος εγγυάται το ελάχιστο εισόδημα για την αξιοπρεπή διαβίωση, ενώ στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) την ύπαρξη και τη λειτουργία του συστήματος και επομένως συνάγεται ότι το κράτος εγγυάται και τα τυχόν ελλείμματα των ΟΚΑ ώστε να καλύπτονται οι ελάχιστες παροχές κοινωνικής ασφάλισης και μέχρι ότου αποκατασταθεί η βιωσιμότητα και φερεγγυότητα των ΟΚΑ.

6. *Η οργάνωση του συστήματος*: Στο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) η οργανωτική δομή είναι ενιαία, ενώ το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) χαρακτηρίζεται από τον μεγάλο αριθμό των ΟΚΑ.

7. *Η σχέση της ασφάλισης με την πρόνοια*: Στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) η πρόνοια και η ασφάλιση αποτελούν δύο διακριτά και συμπληρωματικά μέσα κοινωνικής προστασίας. Αντίθετα, τα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας τύπου Beveridge δεν διακρίνονται εννοιολογικά από την πρόνοια όσον αφορά στον κίνδυνο της φτώχειας και τον συνεπεία αυτής κοινωνικό αποκλεισμό⁴.

⁴ Οι διαφορές της κοινωνικής πρόνοιας με το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας τύπου Beveridge εντοπίζονται στα εξής σημεία: 1) στην εξατομικευμένη αντιμετώπιση, 2) στον κοινωνικοοικονομικό έλεγχο, 3) στη διακριτική ευχέρεια, και 4) στην έκταση της νομικής προστασίας. Οι τρεις πρώτες διαφορές αφορούν στην τεχνική χορήγησης των παροχών. Τα συστήματα τύπου Beveridge δεν αποφεύγουν να χρησιμοποιούν την τεχνική της πρόνοιας για τη χορήγηση των ασφαλιστικών παροχών. Συνεπώς, η προνοιακή τεχνική δεν χαρακτηρίζει αποκλειστικά και μόνο την πρόνοια. Εξάλλου, ως προς την έκταση της νομικής προστασίας τίποτε δεν εμποδίζει να κατοχυρωθεί και η πρόνοια στην έκταση που κατοχυρώνεται η κοινωνική ασφάλεια. Επομένως, δεν υπάρχουν πραγματικές διαφορές μεταξύ της κοινωνικής πρόνοιας και του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας τύπου

Στην Ελλάδα καθιερώνεται σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και όχι κοινωνικής ασφάλειας. Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση διατυπώνεται για πρώτη φορά σε ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος 1975, που ορίζει ότι το κράτος μεριμνά για την ασφάλιση των εργαζομένων. Το Σύνταγμα κάνει ρητή μνεία στους εργαζομένους, δηλαδή συνδέει την ασφάλιση με την επαγγελματική απασχόληση. Τούτο αποτελεί εννοιολογικό χαρακτηριστικό αποκλειστικά του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck).

Στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) η οργάνωση και η λειτουργία των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας (κοινωνικής ασφάλισης, υγείας και πρόνοιας) αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών-μελών. Τα κράτη-μέλη επιλέγουν, αν θα έχουν σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, κοινωνικής ασφάλειας ή μεικτό σύστημα. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια στην ΕΕ έχει επικρατήσει η άποψη ότι πρέπει να υπάρχει ένα δίκτυο ασφάλειας για όλους και μια σύνταξη κατά μέγα μέρος κεφαλαιοποιητική (δηλαδή χρηματοδοτούμενη από τα κεφάλαια που σχηματίζονται από τις εισφορές και τις επενδύσεις τους) και ανταποδοτική (δηλαδή η παροχή να τελεί σε αναλογία με τις καταβληθείσες εισφορές). Στην ουσία η ΕΕ ασπάζεται τις θέσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) για τη δημιουργία περισσότερων επιπέδων (πυλώνων) κοινωνικής προστασίας. Το πρώτο επίπεδο χρηματοδοτείται από τη φορολογία και πληρώνει ελάχιστες συντάξεις στους πιο φτωχούς (ασφαλισμένους ή/και ανασφάλιστους). Το δεύτερο, χρηματοδοτείται από τις εισφορές, ακολουθεί κατά προτίμηση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα για τη χρηματοδότηση των παροχών και πληρώνει ανταποδοτικές συντάξεις στους εργαζομένους. Το τρίτο επίπεδο είναι αποταμιευτικό. Πέραν τούτου τα διανεμητικά συστήματα που λειτουργούσαν με καθορισμένες παροχές σταδιακά πρέπει να μετατραπούν σε συστήματα καθορισμένων εισφορών⁵.

Beveridge.

⁵ Τα κεφαλαιοποιητικά συστήματα διακρίνονται σε καθορισμένης παροχής και καθορισμένης εισφοράς. Η μέθοδος της καθορισμένης παροχής σημαίνει ότι η παροχή υπολογίζεται ως συνάρτηση κάποιων αποδοχών ή άλλων παραγόντων. Αντίθετα, η μέθοδος της καθορισμένης εισφοράς σημαίνει ότι οι εισφορές καθορίζονται σε συγκεκριμένο ποσό. Το πρόβλημα των συστημάτων με καθορισμένες παροχές είναι η αστάθεια των εισφορών, δεδομένου ότι οι παροχές διαμορφώνονται σε σχέση με τα ποσά των εισφορών και την απόδοση των επενδύσεων, ενώ το πρόβλημα των συστημάτων με καθορισμένες εισφορές είναι η αστάθεια των παροχών. Οι καθορισμένες εισφορές προτιμώνται από τους εργοδότες, διότι παρέχουν ασφάλεια και σταθερότητα ως προς το

Η βασική ιδέα των πολυεπίπεδων συστημάτων γνωρίζει πολλές παραλλαγές. Μια ευρέως διαδεδομένη παραλλαγή είναι το πρώτο επίπεδο να χορηγεί αφενός ελάχιστες παροχές σε ασφαλισμένους και ανασφάλιστους που χρηματοδοτούνται από τη φορολογία (βασική σύνταξη) και αφετέρου παροχές στους εργαζομένους που είναι ανταποδοτικές, χρηματοδοτούνται από τις εισφορές και ακολουθούν το διανεμητικό σύστημα (ανταποδοτική σύνταξη). Αυτήν την ιδέα, όπως παρακάτω αναλύεται, εισήγαγαν οι Ν. 3863 και 3865/2010 τροποποιώντας ουσιαδώς την “αρχιτεκτονική” του συστήματος με την εισαγωγή περισσότερων επιπέδων κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές σε συνδυασμό με παρεμβάσεις που αφορούν στη χρηματοδότηση, στην ενιαία οργάνωση, στη χορήγηση ελάχιστων παροχών καταδεικνύουν την απόφαση του κοινού νομοθέτη να εισαγάγει χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) και να απομακρυνθεί από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο καθιερώνει ο συνταγματικός νομοθέτης. Για την απομάκρυνση από το συνταγματικά κατοχυρωμένο πρότυπο και τη μετάβαση σε ένα μεικτό σύστημα είναι φανερό ότι νομικά δεν τίθεται ζήτημα, εφόσον τα προέχοντα χαρακτηριστικά παραμένουν αναλλοίωτα. Ωστόσο, για την μετατροπή του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης σε κοινωνικής ασφάλειας απαιτείται τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ώστε να αποδεσμευθεί ο κοινός νομοθέτης ως προς την επιλογή του συστήματος Bismarck.

2. Ενιαία οργάνωση αντί της πολλαπλής

Ένα από τα χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι ότι λειτουργεί μεγάλος αριθμός ασφαλιστικών οργανισμών. Στην Ελλάδα, το 2007 λειτουργούσαν συνολικά 120 ασφαλιστικοί οργανισμοί επιπλέον της ασφάλισης του δημοσίου για τους πολιτικούς και στρατιωτικούς υπαλλήλους, τους υπαλλήλους των σωμάτων ασφαλείας και τους δημοτικούς και κοινοτικούς υπαλλήλους, τους υπαλλήλους της υπηρεσίας ασφάλισης της ασθένειας του προσωπικού της ΕΥΔΑΠ, των 54 ταμείων αλληλοβοήθειας που παρέχουν συμπληρωματικές παροχές και των οποίων η υπαγωγή στην εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (ΥΕΚΑΠ) εξαρτάται από την καταβολή εργοδοτικής εισφοράς ή κοινωνικού πόρου⁶.

ύψος των υποχρεώσεών τους. Οι καθορισμένες εισφορές δεν εξασφαλίζουν στους εργαζομένους το ύψος της μελλοντικής τους σύνταξης. Ο κίνδυνος για την παροχή στο σύστημα αυτό μεταβιβάζεται στον εργαζόμενο. Αν δεν κάνει τη σωστή επένδυση, δεν εξασφαλίζει ικανοποιητική σύνταξη. Για τον λόγο αυτό οι κανόνες για την ασφάλεια των επενδύσεων αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη σημασία.

⁶ Κοινωνικός προϋπολογισμός του έτους 2007 του ΥΕΚΑ, σ. 246 κε.

Το κριτήριο υπαγωγής στην ασφάλιση ήταν η επιμέρους επαγγελματική απασχόληση. Για παράδειγμα, οι νομικοί ασφαλιζόνταν στο Ταμείο Νομικών (ΤΝ), οι μισθωτοί στο Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ), οι τεχνικοί τύπου στο Ταμείο Ασφαλίσεων Τεχνικών Τύπου (ΤΑΤΤΑ), οι ναυτικοί στο Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο, (ΝΑΤ), οι αγρότες στον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ), κ.λπ. Κάθε οργανισμός είχε τη δική του ασφαλιστική νομοθεσία, δηλαδή ιδιαίτερες καταστατικές διατάξεις που ρύθμιζαν τις προϋποθέσεις υπαγωγής στην ασφάλιση, τις εισφορές, τις παροχές, τα όργανα διοίκησης, τις προθεσμίες και ενστάσεις κ.λπ.). Η πολλαπλότητα πάντως των ΟΚΑ ακόμη και οι ανισότητες που υπήρχαν μεταξύ των ασφαλισμένων στους επιμέρους ΟΚΑ δεν πρέπει να παραξενεύουν, διότι πρώτον κατά την πάγια νομολογία του ΣτΕ δεν τελούν σε όμοια κατάσταση οι ασφαλισμένοι σε διαφορετικούς οργανισμούς. Το πρόβλημα των ανισοτήτων είχε λυθεί με την υποχρέωση των ειδικών κοινωνικής ασφάλισης μισθωτών να παρέχουν τουλάχιστον την κατώτατη κατ' είδος και κατ' έκταση προστασία που οι γενικοί οργανισμοί κύριας και επικουρικής ασφάλισης μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και ΙΚΑ-ΤΕΑΜ αντίστοιχα) παρείχαν. Η κύρωση στην περίπτωση της παροχής κατώτερης προστασίας ήταν η ενοποίησή τους με τον αντίστοιχο γενικό οργανισμό. Επομένως η ισότητα διασφαλιζόταν όσον αφορά στις κατώτατες παροχές. Δεύτερον, η κοινωνική ασφάλιση συνδέεται με την εργασία και τον χώρο που παρέχεται. Αν λοιπόν οργανώνεται σε επιχειρησιακό επίπεδο είναι αναμενόμενο να λειτουργεί ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός ΟΚΑ. Το κρίσιμο επομένως θέμα για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι ο αριθμός των ΟΚΑ, αλλά η εποπτεία που ασκείται επ' αυτών και η λειτουργία τους με βάση ένα συνεκτικό και σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο.

Οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης που σήμερα υπόκεινται στην εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας είναι σαφώς πολύ λιγότεροι. Συγκεκριμένα:

Α. Οργανισμοί κύριας ασφάλισης 5 αντί των 21 ΝΠΔΔ που υπήρχαν το 2007:

- Το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ αποτελεί τον γενικό οργανισμό ασφάλισης μισθωτών και δημοσίων υπαλλήλων. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι η ασφάλιση των δημοσίων υπαλλήλων εξακολουθεί να παρέχεται από το Δημόσιο για τους δημοσίους υπαλλήλους που έχουν διορισθεί μέχρι την 31.12.2010.
- Ο ΟΓΑ αποτελεί τον γενικό οργανισμό ασφάλισης των αγροτών και των μισθωτών που εργάζονται στον πρωτογενή τομέα της οικονομίας.

- Ο ΟΑΕΕ αποτελεί τον γενικό οργανισμό ασφάλισης των εμπόρων, βιοτεχνών και αυτοκινητιστών.
- Το ΕΤΑΑ αποτελεί τον γενικό οργανισμό ασφάλισης των ελευθέρων επαγγελματιών (ιατρών, μηχανικών, νομικών).
- Το ΕΤΑΠ-ΜΜΕ αποτελεί ειδικό οργανισμό ασφάλισης των μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων στα ΜΜΕ.

Σημειωτέον ότι στον Ν. 3845/2010 (Μνημόνιο 1) έχει προβλεφθεί ότι οι παραπάνω οργανισμοί θα μειωθούν τελικά σε 3, δηλαδή μισθωτών, αγροτών και αυτοτελώς απασχολούμενων. Ειδικότερα, διαφαίνεται ότι το ΕΤΑΠ-ΜΜΕ θα ενοποιηθεί με το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και το ΕΤΑΑ με τον ΟΑΕΕ.

Β. Οργανισμοί επικουρικής ασφάλισης 9 (εκ των οποίων 5 ΝΠΔΔ και 4 ΝΠΙΔ) αντί των 35 (26 ΝΠΔΔ και 9 ΝΠΙΔ) που υπήρχαν το 2007:

Ι. ΝΠΔΔ είναι τα εξής 5:

- Το ΕΤΕΑ που αποτελεί τον γενικό οργανισμό επικουρικής ασφάλισης μισθωτών και δημοσίων υπαλλήλων.
- Το ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, που αποτελεί ειδικό οργανισμό επικουρικής ασφάλισης των μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων στα ΜΜΕ.
- Ο ΟΑΕΕ, που αποτελεί τον γενικό οργανισμό επικουρικής ασφάλισης των αυτοαπασχολούμενων.
- Το ΕΤΑΑ, που αποτελεί τον γενικό οργανισμό επικουρικής ασφάλισης των ελευθέρων επαγγελματιών.
- Το ΤΕΑΠΑΣΑ, που αποτελεί ειδικό οργανισμό επικουρικής ασφάλισης των απασχολούμενων στα σώματα ασφαλείας.

ΙΙ. ΝΠΙΔ είναι τα εξής 4:

Οι οργανισμοί υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης που λειτουργούν ως Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης (ΤΕΑ), σύμφωνα με τα άρθρα 36 του Ν 4052/2012 σε συνδυασμό με τα άρθρα 7 και 8 του Ν 3029/2002, όπως ισχύουν καθώς και το άρθρο 4 του Ν 4225/2014 και συγκεκριμένα:

- Το Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Υπαλλήλων Εμπορίου Τροφίμων (ΤΕΑΥΕΤ) (ΦΕΚ 409/Β/22.2.2013).
- Το Επαγγελματικό Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Προσωπικού Εταιρειών Πετρελαιοειδών (ΕΤΕΑΠΕΠ) (ΦΕΚ 410/Β/22.2.2013).
- Το Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης – Επικούρησης Ασφαλιστών και Προσωπικού Ασφαλιστικών Επιχειρήσεων (ΤΕΑ-ΕΠΑΕ) (ΦΕΚ 411/Β/22.2.2013).
- Το Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης Υπαλλήλων Φαρμακευτικών Εργασιών (ΤΕΑΥΦΕ) (ΦΕΚ 412/Β/22.2.2013).

Δ. Οργανισμοί ασθένειας σε είδος (1 ΝΠΔΔ και 1 ΝΠΙΔ αντί των 16 (12 ΝΠΔΔ και 4 ΝΠΙΔ) που υπήρχαν το 2007:

- Ο ΕΟΠΥΥ, που αποτελεί τον γενικό οργανισμό ασφάλισης για παροχές ασθένειας σε είδος. Τις παροχές ασθένειας σε είδος είτε προμηθεύεται είτε παρέχει με δικές του υπηρεσίες.
- Ο ΕΔΟΕΑΠ (ΝΠΙΔ) που αποτελεί ειδικό οργανισμό ασφάλισης για παροχές ασθένειας σε είδος.

Ε. Οργανισμοί ασθένειας σε χρήμα: Είναι οι ίδιοι με τους οργανισμούς κύριας ασφάλισης.

ΣΤ. Οργανισμοί ανεργίας: Ο ΟΑΕΔ για το σύνολο των μισθωτών, πλην των ασφαλισμένων στο ΕΤΑΠ-ΜΜΕ.

Ζ. Οργανισμοί εφάπαξ παροχών (πρόνοιας) 6 πλέον των ταμείων αλληλοβοήθειας αντί των (18 ΝΠΔΔ και 3 ΝΠΙΔ πλέον των ταμείων αλληλοβοήθειας):

- Το ΤΠΔΥ
- Το ΤΑΠΠΤ
- Το ΕΤΑΠ-ΜΜΕ
- Το ΤΑΥΤΕΚΩ
- Το ταμείο αλληλοβοήθειας του προσωπικού του εθνικού τυπογραφείου.
- Το ταμείο πρόνοιας προσωπικού του εθνικού θεάτρου.
- 54 Ταμεία αλληλοβοήθειας.

Η μείωση του αριθμού των ΟΚΑ έχει συνέπειες όσον αφορά στην υπαγωγή στην ασφάλιση. Παρατηρούνται τα εξής:

1. Το κριτήριο για την υπαγωγή στην ασφάλιση ασθένειας όσον αφορά στις παροχές σε είδος και στην ασφάλιση ανεργίας των μισθωτών είναι πλέον ο ασφαλιζόμενος κίνδυνος και όχι το είδος της επαγγελματικής απασχόλησης.

2. Το κριτήριο για την υπαγωγή στην κύρια ασφάλιση, στην επικουρική ασφάλιση, στις παροχές ασθένειας σε χρήμα και στο εφάπαξ βοήθημα παραμένει το είδος της απασχόλησης. Ωστόσο ακολουθείται μεν το σύστημα Bismarck, όχι όμως με την εκδοχή με την οποία είχε εισαχθεί στην Ελλάδα, δηλαδή με βάση την ασφάλιση κατά επί μέρους επαγγελματική απασχόληση ή ανά επιχείρηση, αλλά με βάση τη γενικότερη διάκριση σε μισθωτούς, αυτοαπασχολούμενους και αγρότες.

3. Η διάκριση της ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων από τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα δεν έχει πλέον καμία σημασία από οργανωτικής πλευράς. Έχει προς το παρόν σημασία μόνο όσον αφορά στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων (Διοικητικά Δικαστήρια για τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα και Ελεγκτικό Συνέδριο για τους δημοσίους υπαλλήλους), κάτι που μελλοντικά αναμένεται να αλλάξει, αφού όλοι

πλέον ασφαλιζονται στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και η τάση είναι να ενοποιηθεί και η ασφαλιστική νομοθεσία.

4. Η υποχρεωτική επικουρική ασφάλιση μπορεί να παρέχεται από Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης, δηλαδή ΝΠΙΔ που λειτουργούν με το προαναφερόμενο ειδικό θεσμικό πλαίσιο.

5. Δεν έχει γίνει ενοποίηση της ασφαλιστικής νομοθεσίας, κάθε ενοποιούμενος οργανισμός διατηρεί τη δική του νομοθεσία, πλην του ΕΟΠΥΥ και του ΕΤΕΑ, όπου η ενοποίηση είναι ολοκληρωμένη. Εξάλλου, περισσότερες ενοποιήσεις έχουν γίνει με διατήρηση της δημοσιονομικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ενοποιούμενων οργανισμών, τομέων και κλάδων. Πάντως, η κατάσταση έτσι όπως έχει διαμορφωθεί προοιωνίζεται σύντομα την ενοποίηση και της ασφαλιστικής νομοθεσίας.

Συνοψίζοντας, έχει επιτευχθεί μικρότερος αριθμός ΟΚΑ, καλύτερη εποπτεία από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης⁷ και Πρόνοιας και εξασφάλιση της βιωσιμότητας των λιγότερο εύρωστων ΟΚΑ από τους περισσότερους εύρωστους που επιτυγχάνεται με δανεισμό στην περίπτωση που έχει διατηρηθεί η οικονομική και η λογιστική αυτοτέλεια των ενοποιούμενων οργανισμών ή με προσφυγή στην κοινή περιουσία όταν δεν έχει διατηρηθεί. Στο μέτρο που διατηρούνται τα επί μέρους διαφορετικά ασφαλιστικά καθεστάτα εντός των γενικών οργανισμών (ειδικά στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ υπάρχει ένας ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός ειδικών

⁷ Η ανώνυμη εταιρεία «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης ανώνυμη εταιρεία (ΗΔΙΚΑ ΑΕ), η οποία αποτελεί κοινωφελή φορέα παροχής υπηρεσιών πληροφορικής που εποπτεύεται από τον Υπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και αποζημιώνεται για τις παρεχόμενες υπηρεσίες από τους εξυπηρετούμενους οργανισμούς έχει δημιουργήσει και λειτουργεί για λογαριασμό του ΥΕΚΑΠ τρία πολύ σημαντικά πληροφοριακά συστήματα: Το πρώτο, είναι το «ΕΡΓΑΝΗ», στο οποίο υποβάλλονται ηλεκτρονικά και ενημερώνονται σε πραγματικό χρόνο οι ροές απασχόλησης στον ιδιωτικό μισθωτό τομέα της οικονομίας και αποτυπώνονται κρίσιμα στοιχεία της αγοράς εργασίας. Το δεύτερο, είναι το «ΗΛΙΟΣ» στο οποίο καταχωρούνται σε μηνιαία βάση όλες οι πληρωμές συντάξεων των ΟΚΑ καθώς και τα επιδόματα που χορηγεί η Γενική Γραμματεία Πρόνοιας και γίνεται έλεγχος για τυχόν χορήγηση διπλών επιδομάτων, διασταύρωση για τη χορήγηση ή μη σύνταξης στους δικαιούχους επιδομάτων, ενημέρωση του συστήματος ηλεκτρονικής συνταγογράφησης για την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη των δικαιούχων. Το τρίτο, είναι το σύστημα «ΕΣΤΙΑ» στο οποίο καταχωρίζεται όλη η ακίνητη περιουσία των ΟΚΑ και στοιχεία για την αξιοποίηση αυτής (π.χ. μισθώματα που εισπράττονται) καθώς και τα μισθώματα που καταβάλλουν οι ΟΚΑ για τη στέγαση των υπηρεσιών τους. Τα στοιχεία των πληροφοριακών αυτών συστημάτων αναλύονται στατιστικά. Το ΥΕΚΑΠ γνωρίζει σε πραγματικό χρόνο το ύψος των καταβαλλόμενων συντάξεων γήρατος, αναπηρίας και θανάτου και τον αριθμό των δικαιούχων ανά κατηγορία και ποσό κ.λπ. και έτσι έχει τη δυνατότητα καλύτερου σχεδιασμού της πολιτικής του και έλεγχου της εφαρμογής των αποφάσεών του.

καθεστώτων) οι ενοποιήσεις δεν επιτυγχάνουν τον στόχο της μείωσης της πολυπλοκότητας και της άρσης των ανισοτήτων. Τέλος, δεν μπορεί να μην επισημανθεί ότι η εξίσωση ανόμοιων καταστάσεων αντίκειται στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας. Η ενίσχυση της βιωσιμότητας των προβληματικών ΟΚΑ από τους εύρωστους καθώς και η ενοποίηση των παροχών που χορηγούν ΟΚΑ με υψηλότερες εισφορές και αποθεματικά με άλλους που έχουν χαμηλότερες εισφορές και μικρότερα αποθεματικά δεν επιτρέπονται. Προβλήματα επίσης μπορεί να γεννηθούν στο μέτρο που θα θίγονταν τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπει το Σύνταγμα και το 1^ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ για την προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων.

Είναι φανερό ότι οι “μνημονειακές παρεμβάσεις” οδηγούν σε ενιαία οργάνωση κατά το πρότυπο των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) και απομακρύνονται από την παραδοσιακή πολλαπλή οργανωτική δομή του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

3. Ανάθεση της υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης σε μη κερδοσκοπικά ΝΠΙΔ (ΤΕΑ)

Το ΣτΕ (Ολ.) με την απόφαση 5024/1987 έχει κρίνει ότι οι οργανισμοί της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να είναι οργανωμένοι σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΙΔΔ), διότι, κατά το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος, η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, κύρια και επικουρική, αποτελεί κρατική αρμοδιότητα και ως εκ τούτου εξαιρείται της ιδιωτικής πρωτοβουλίας (δημόσια υπηρεσία με το οργανικό κριτήριο). Η νομολογία αυτή παγιώθηκε με νεότερες αποφάσεις του ίδιου δικαστηρίου⁸ και σχολιάσθηκε εκτεταμένα από τη θεωρία, μέρος της οποίας πρεσβεύει ότι διασφαλίζει τον δημόσιο χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλισης. Κατά μια άλλη, ορθότερη άποψη, η επιβαλλόμενη από το Σύνταγμα κρατική μέριμνα μπορεί κατ' επιλογήν του κοινού νομοθέτη να υλοποιηθεί με την ανάθεση της υπό τη λειτουργική έννοια δημόσιας υπηρεσίας κοινωνικής ασφάλισης είτε σε δημόσια νομικά πρόσωπα είτε σε ιδιωτικά, εφόσον στην τελευταία περίπτωση εξασφαλίζονται οι αρχές που διέπουν τις δημόσιες υπηρεσίες και την κοινωνική ασφάλιση καθώς και ο κρατικός έλεγχος. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, όπως έχει διεθνώς διαμορφωθεί, δεν περιλαμβάνει την αποκλειστική οργάνωση σε

⁸ ΣτΕ 2696/2009, 218/2007, 1612/2006, δημοσιευμένες στην ιστοσελίδα Νόμος, ΣτΕ 2898/1999, ΔιΔικ 2001, 1316, ΣτΕ 3099/2001, ΕΔΚΑ 2001, 746, ΣτΕ (Ολ.) 2692/1993, ΕΔΚΑ 1994, 84, ΣτΕ (Ολ.) 3596/1991, ΝοΒ 1992, 160. Επίσης, βλ. Κοντιάδης Ε., «Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος», ΕΔΚΑ 2002», σ. 173 και υποσημ. 99 και 100.

δημόσια νομικά πρόσωπα. Πρακτικά, η παραπάνω νομολογία του ΣΤΕ σημαίνει ότι οι ιδιωτικού δικαίου οργανισμοί υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης μετά την απόφαση 5024/1987 πρέπει να μετατραπούν σε δημόσια νομικά πρόσωπα. Η νομολογία αυτή που απηχεί τις απόψεις της δεκαετίας του '80 εκφράζει μια βαθιά κρατικιστική ιδεολογία που δεν αντιστοιχεί στις επιλογές της ΕΕ και των υπόλοιπων ευρωπαϊκών κρατών για την κοινωνική ασφάλιση, τα οποία έχουν στραφεί στη συνεργασία του ιδιωτικού με τον δημόσιο τομέα και στην ανάθεση της επικουρικής (συμπληρωματικής) ασφάλισης σε ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης (ΝΠΙΔ). Ακόμη και στην Γαλλία, όπου η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας είναι εξαιρετικά ανεπτυγμένη, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι τύπου Bismarck, όπως και το ελληνικό, και το διοικητικό δίκαιο παρόμοιο με το ελληνικό, οι ΟΚΑ είναι ιδιωτικά νομικά πρόσωπα.

Τομή στο ζήτημα αυτό επέφερε το άρθρο 36 του Ν 4052/2012 με το οποίο επετράπη σε ταμεία υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης (ΝΠΙΔΔ) με απόφαση της πλέον αντιπροσωπευτικής συνδικαλιστικής οργάνωσης των εργαζομένων να ζητήσουν τη μετατροπή τους σε ΝΠΙΔ των άρθρων 7 και 8 του Ν 3029/20102, δηλαδή σε Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης (ΤΕΑ). Πρόκειται για μη κερδοσκοπικά ιδιωτικά νομικά πρόσωπα που εφόσον παρέχουν συνταξιοδοτικές παροχές ακολουθούν υποχρεωτικά το κεφαλαιοποιητικό οικονομικό σύστημα και λειτουργούν με βάση το θεσμικό πλαίσιο της Οδηγίας 2003/41/ΕΚ για τις δραστηριότητες και την εποπτεία των *Ιδρυμάτων Επαγγελματικών Συνταξιοδοτικών Παροχών (ΙΕΣΠ)*, (Occupational Pension Funds), της οποίας οι προδιαγραφές περιλαμβάνονται στα άρθρα 7 και 8 του Ν 3029/2002 για τα «ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης (ΤΕΑ)». Η εισαγωγή θεσμικού πλαισίου για τα ΙΕΣΠ στην ΕΕ αποσκοπεί πρώτον, στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα διανεμητικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, εξαιτίας της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού, μέσω της εισαγωγής του κεφαλαιοποιητικού συστήματος στην συμπληρωματική κοινωνικοασφαλιστική προστασία. Δεύτερον, 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. Για να επιτευχθούν οι παραπάνω ωφέλειες από τη λειτουργία των ΙΕΣΠ, έχουν τεθεί ενιαίοι κανόνες διαχείρισης της περιουσίας και τοποθέτησης των κεφαλαίων τους. Οι ενιαίοι κανόνες διαχείρισης παρέχουν αφενός ασφάλεια για τη βιωσιμότητα και τη φερεγγυότητα των ΙΕΣΠ και αφετέρου πλήρη αξιοποίηση της ενιαίας αγοράς, του ενιαίου νομίσματος και της ελευθερίας κίνησης κεφαλαίων και υπηρεσιών. Παράλληλα, η

φορολόγηση των ΙΕΣΠ και ο συνυπολογισμός του χρόνου ασφάλισης σε ΤΕΑ που λειτουργούν σε περισσότερα κράτη-μέλη της ΕΕ αντιμετωπίζονται με ενιαίο τρόπο, ώστε να αποφεύγονται στρεβλώσεις που επηρεάζουν τη χορήγηση των παροχών σε διασυνοριακή βάση.

Στη λογική των πολυεπίπεδων συστημάτων κοινωνικής προστασίας, η οποία επικρατεί στην ΕΕ, η συμπληρωματική ασφάλιση πρέπει να παρέχεται από ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης, ώστε να διαφοροποιείται από την κύρια ασφάλιση (δημόσιο σύστημα – διανεμητικό) και λόγω της διαφοροποίησης αυτής να εξισορροπούν τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ακολουθούμενων σε κάθε επίπεδο προστασίας διακριτών οικονομικών συστημάτων.

Τα ΤΕΑ δεν είχαν ιδιαίτερη ανάπτυξη στην Ελλάδα για τρεις κυρίως λόγους:

- Πρώτον, διότι οι εισφορές των ασφαλισμένων στο δημόσιο σύστημα είναι υψηλές με αποτέλεσμα να μην αντέχει ο εργαζόμενος να πληρώνει ένα επιπλέον επίπεδο πάνω από την κύρια και την επικουρική του ασφάλιση.

- Δεύτερον, διότι το δημόσιο σύστημα έδινε υψηλές συντάξεις και έτσι αναιρούνταν η χρησιμότητα των ΤΕΑ. Δεν είναι τυχαίο ότι τα ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης αναπτύσσονται στα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge), στα οποία οι συντάξεις είναι ελάχιστες και προσφέρεται η δυνατότητα στον ασφαλισμένο να έχει επαγγελματική ασφάλιση αντί για επικουρική.

- Τρίτον, διότι η υπαγωγή στην ασφάλιση των ΤΕΑ είναι προαιρετική.

Για τους λόγους αυτούς από το 2002 μέχρι το 2012 τα ΤΕΑ δεν αναπτύχθηκαν στην Ελλάδα, όπως αναπτύχθηκαν σε όλες τις χώρες της Βόρειας κυρίως Ευρώπης που εφαρμόζουν σύστημα ελάχιστης κάλυψης για όλον τον πληθυσμό και με τον τρόπο αυτό κατευθύνουν τους πολίτες σε συμπληρωματική προστασία.

Η μετατροπή ΝΠΙΔ υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης σε ΤΕΑ είναι πρόσφατη και ακόμη δεν έχει κριθεί, αν η μετατροπή αυτή συνάδει με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, όπως ερμηνεύεται με την προαναφερθείσα νομολογία του ΣτΕ. Επομένως, η σχέση του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα δεν έχει ακόμη ξεκαθαρίσει, παρά το ότι ο νομοθέτης με τις “μνημονειακές παρεμβάσεις” έχει αποφασίσει να αναθέσει στον ιδιωτικό μη κερδοσκοπικό τομέα δραστηριότητες που μέχρι σήμερα ασκούνταν από τον δημόσιο τομέα, ακολουθώντας με τον τρόπο αυτό τις ευρωπαϊκές και διεθνείς τάσεις και υιοθετώντας το λειτουργικό κριτήριο

για τη δημόσια υπηρεσία κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο ασπάζεται και το ΑΕΔ.

4. Εισαγωγή του οικονομικού συστήματος της νοητής κεφαλαιοποίησης και του ανώτατου ορίου συνταξιοδοτικής δαπάνης ως ποσοστό επί του ΑΕΠ

Τα συστήματα χρηματοδότησης των παροχών στην κοινωνική ασφάλιση είναι το κεφαλαιοποιητικό, το διανεμητικό και τα μεικτά.

- Στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα, το οποίο κυριαρχούσε μέχρι τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, οι εισφορές συγκεντρώνονται με ανατοκισμό σε μεγάλα αποθεματικά ικανά να καλύψουν τους ασφαλιστικούς κινδύνους. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα παρουσιάζει τα εξής πλεονεκτήματα: Οι εισφορές παραμένουν αμετάβλητες για μεγάλο χρονικό διάστημα, το ασφαλιστικό κεφάλαιο προσαυξάνεται από τα έσοδα από τις επενδύσεις και τα αποθεματικά που υπάρχουν είναι σημαντικά. Τα κύρια μειονεκτήματά του είναι τα εξής: Σε περίπτωση νομισματικής υποτίμησης κινδυνεύουν τα αποθεματικά στο μέτρο που δεν έχει ακολουθηθεί η αρχή της συνετής διαχείρισης των αποθεματικών και ειδικότερα η αρχή της διασποράς του επενδυτικού κινδύνου. Παρά τις προτιμήσεις των διεθνών οικονομικών οργανισμών για το κεφαλαιοποιητικό σύστημα η κρίση του χρηματοπιστωτικού συστήματος μετά το 2008 πλήττει και αυτά και μάλιστα πολλές φορές φαίνεται ότι είναι απροετοίμαστα να την αντιμετωπίσουν. Το δίδαγμα μετά το 2008 είναι ότι τα κεφαλαιοποιητικά συστήματα χρειάζονται πολύ καλούς κανόνες εποπτείας ως προς τη φερεγγυότητα και τις επενδύσεις τους, ώστε οι απώλειές τους στην περίπτωση κρίσεων να είναι όσο το δυνατόν μικρότερες.

- Στο διανεμητικό σύστημα υπολογίζονται οι δαπάνες μιας χρονικής περιόδου –κατά κανόνα έτους– και καθορίζονται τα έσοδα από τις εισφορές και τους άλλους πόρους, ώστε να τις καλύψουν. Το διανεμητικό σύστημα παρουσιάζει τα εξής πλεονεκτήματα: Είναι δυνατή η άμεση χορήγηση νέων παροχών, διότι δεν απαιτείται ο σχηματισμός κεφαλαίου για τη χρηματοδότησή τους. Εξουδετερώνονται οι κίνδυνοι από τον πληθωρισμό, αφού τα έσοδα διαμορφώνονται κάθε φορά σε ύψος που καλύπτει τις δαπάνες. Τα βασικά μειονεκτήματα του διανεμητικού συστήματος είναι ότι στις περιπτώσεις γήρανσης του πληθυσμού και οικονομικής ύφεσης μειώνεται ο αριθμός των ενεργών ασφαλισμένων και αυξάνεται ο αριθμός των δικαιούχων παροχών, για παράδειγμα ανεργίας, με αποτέλεσμα να καθίσταται επισφαλής η χρηματοδότηση των παροχών. Τα πράγματα είναι ακόμη πιο δύσκολα, επειδή η Ελλάδα ως κράτος-μέλος του Ευρώ δεν έχει δικαίωμα έκδοσης νομίσματος και έχει δεσμευθεί να μειώσει τα δημοσιονομικά ελλείμματα κάτω από το 3% του

ΑΕΠ. Η δημοσιονομική πειθαρχία συνεπάγεται μείωση του δημόσιου χρέους και συνακόλουθα μείωση της κρατικής χρηματοδότησης για την κοινωνική προστασία και ειδικότερα για την κοινωνική ασφάλιση.

- Στα μεικτά συστήματα επιχειρείται συνδυασμός των πλεονεκτημάτων των δύο παραπάνω αμιγών συστημάτων.

Η επιλογή του κατάλληλου συστήματος χρηματοδότησης έχει σχέση με τις δημογραφικές, τις οικονομικές και τις άλλες κοινωνικές προβλέψεις. Στην Ελλάδα η κύρια κοινωνική ασφάλιση και η επικουρική ακολουθούν μέχρι το 2010 το διανεμητικό οικονομικό σύστημα των προκαθορισμένων εισφορών με όλα τα προβλήματα που θέτει η επιλογή αυτή λόγω της γήρανσης του πληθυσμού.

Το κρίσιμο για κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ ερώτημα είναι πώς θα «παντρέψει» το διανεμητικό οικονομικό σύστημα με το κεφαλαιοποιητικό και πώς θα συνδυάσει την αλληλεγγύη με την ανταποδοτικότητα, ώστε να αξιοποιήσει τα πλεονεκτήματα εκάστου οικονομικού συστήματος και να περιορίσει τα μειονεκτήματά τους.

Στα πολυεπίπεδα συστήματα ο ρόλος της κύριας κοινωνικής ασφάλισης που αποτελεί κρατική ευθύνη, όπως ήταν αντιληπτός μέχρι σήμερα υποχωρεί και αυξάνεται ο ρόλος της συμπληρωματικής και μάλιστα εκείνης που ακολουθεί το κεφαλαιοποιητικό σύστημα. Τα περισσότερα κράτη-μέλη εδώ και πολλά χρόνια έχουν λάβει μέτρα προς αυτήν την κατεύθυνση. Έτσι, εγκαταλείπεται σταδιακά το αμιγώς διανεμητικό οικονομικό σύστημα και ακολουθείται το κεφαλαιοποιητικό τουλάχιστον σε ότι αφορά στη συμπληρωματική ασφάλιση. Αλλά και το διανεμητικό με τις ατομικές μερίδες και τη νοητή κεφαλαιοποίηση παραπέμπει κάπως στο κεφαλαιοποιητικό οικονομικό σύστημα. Παράλληλα, δίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στις επενδύσεις και στη διασφάλιση της φερεγγυότητας και βιωσιμότητας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης.

Με τις “μνημονειακές παρεμβάσεις” η Ελλάδα ακολουθεί τις παραπάνω τάσεις όσον αφορά στο οικονομικό σύστημα α) των οργανισμών επικουρικής ασφάλισης, β) των οργανισμών πρόνοιας και γ) στη συνολική συνταξιοδοτική δαπάνη. Ειδικότερα:

α) Ως προς το οικονομικό σύστημα των οργανισμών επικουρικής ασφάλισης: Το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ), στο οποίο υπάγεται η πλειονότητα των ασφαλισμένων λειτουργεί πλέον με βάση το διανεμητικό σύστημα των προκαθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση για όσους έχουν ασφαλισθεί από 1.1.2001 και εφεξής. Επίσης το ίδιο σύστημα ισχύει για όσους έχουν ασφαλισθεί μέχρι την 31.12.2001 για τον χρόνο ασφάλισης από 1.1.2015 και εφεξής. Οι

ασφαλιστικές εισφορές τηρούνται σε ατομικές μερίδες. Το οικονομικό σύστημα παραμένει προς το παρόν διανεμητικό, αλλά προσομοιάζει στο κεφαλαιοποιητικό. Ο λόγος για τον οποίο δεν έγινε κεφαλαιοποιητικό είναι ότι δεν υπάρχουν τα απαιτούμενα για τη λειτουργία του κεφαλαιοποιητικού συστήματος αποθεματικά για τους ασφαλισμένους και δεν μπορεί να σχηματισθούν σε εύλογο χρόνο. Η μετάβαση σε κεφαλαιοποιητικό σύστημα κατέστη δυνατή μόνο για το ΤΕΑΠΕΠ, το ΤΕΑ-ΕΑΠΑΕ, το ΤΕΑΥΕΤ και το ΤΕΑΥΦΕ, γιατί είχαν ικανό ύψος αποθεματικών για να χρηματοδοτηθούν οι παροχές και γιατί οι συνδικαλιστικές τους οργανώσεις είχαν τη δύναμη να δεχθούν πρόγραμμα χρηματοδότησης του αναλογιστικού ελλείμματος με μείωση των παροχών περίπου κατά 35% αφενός και να πείσουν τα μέλη τους ότι είναι προς το συμφέρον τους να φύγουν από την “ασφυκτική αγκαλιά” του Δημοσίου αφετέρου. Τα Ταμεία αυτά λειτουργούν με κεφαλαιοποιητικό οικονομικό σύστημα και η χρηματοδότηση των παροχών τους εξαρτάται αποκλειστικά και μόνο από τους πόρους τους και την αξιοποίηση των αποθεματικών τους. Σύμφωνα δε με την προαναφερθείσα Οδηγία και τις διατάξεις των άρθρων 7-9 του Ν. 3029/2002 ελέγχονται αναλογιστικά από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή, ενώ ως προς τη νομιμότητα ελέγχονται από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.

Τη διάταξη για τη νοητή κεφαλαιοποίηση με ατομικές μερίδες στο ΕΤΕΑ συμπληρώνει το άρθρο 42 του Ν. 4052/2012 που καθορίζει τον τρόπο υπολογισμού των παροχών και η απόφαση 9837/98/6.8.2012 (ΦΕΚ Β 2273) του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας με την οποία εξειδικεύονται οι τεχνικές παράμετροι για την υλοποίηση του άρθρου αυτού. Ειδικότερα, οι ασφαλισμένοι του ΕΤΕΑ δικαιούνται σύνταξη, εφόσον θεμελιώνουν αντίστοιχο δικαίωμα συνταξιοδότησης στον φορέα κύριας ασφάλισής τους για την αιτία αυτή. Το ποσόν της σύνταξη διαμορφώνεται με βάση: 1. Τα δημογραφικά δεδομένα, τα οποία στηρίζονται σε εγκεκριμένους αναλογιστικούς πίνακες θνησιμότητας. 2. Το πλασματικό ποσοστό επιστροφής που θα εφαρμόζεται στις συνολικά καταβληθείσες εισφορές και το οποίο θα προκύπτει από την ποσοστιαία μεταβολή των συντάξιμων αποδοχών των ασφαλισμένων. 3. Την επιλογή ή όχι της μεταβίβασης της σύνταξης στα δικαιούχα μέλη κατά τη στιγμή της συνταξιοδότησης του ασφαλισμένου και 4. τον συντελεστή ωρίμανσης, ο οποίος θα πρέπει να αναπροσαρμόζεται με βάση τις νέες και τις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις μέσω ενός μηχανισμού μειωμένης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής, ανάλογα με τις καταβαλλόμενες εισφορές, αποκλείοντας κάθε μεταφορά πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό. Εάν μετά την εφαρμογή του συντελεστή βιωσιμότητας, προκύπτει έλλειμμα με απόφαση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής

Ασφάλισης και Πρόνοιας και μετά τεκμηριωμένη πρόταση της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής (ΕΑΑ), το ποσόν της σύνταξης θα αναπροσαρμόζεται, εφόσον δεν δημιουργείται έλλειμμα στον κρατικό προϋπολογισμό.

β) Ως προς το οικονομικό σύστημα των οργανισμών πρόνοιας: Η υποπαρ. ΙΑ5 περ. 2-7 του Ν 4093/2012 προβλέπει ότι οι τομείς, κλάδοι και λογαριασμοί πρόνοιας των ΟΚΑ που αναφέρονται αναλυτικά στην περ. 2 του νόμου αυτού (ΤΑΠΠΤ, ΤΑΥΤΕΚΩ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, ΕΤΑΑ, ΤΕΑΠΑΣΑ και ΤΠΔΥ) και στους οποίους με τον ίδιο νόμο έγιναν σημαντικές περικοπές του ποσού του εφάπαξ βοηθήματος, που χορηγούσαν, ακολουθούν από 1.1.2014 το διανεμητικό σύστημα προκαθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση και οι εισφορές από την ημερομηνία αυτή τηρούνται σε ατομικές μερίδες. Με βάση την εξουσιοδότηση της περ. 7 της ως άνω υποπαρ. ΙΑ5, έχουν εκδοθεί η ΥΑ 30854/3809/31.12.2012 (ΦΕΚ Β 3498/2012) και η ΥΑ Φ.80000/1093/26/10-2-2014 (ΦΕΚ Β 313/12.2.2014) σχετικά με την τεχνική βάση για τις εφάπαξ παροχές των παραπάνω οργανισμών – τομέων πρόνοιας. Ειδικότερα, η εφάπαξ παροχή υπολογίζεται για τους ασφαλισμένους που αποχώρησαν μέχρι την 31.8.2013 σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις και την ισχύουσα μέχρι τότε νομοθεσία (διανεμητικό σύστημα καθορισμένων παροχών). Για τους ασφαλισμένους που αποχώρησαν μεταγενέστερα η εφάπαξ παροχή ισούται με τη συσσωρευμένη αξία των εισφορών που έχουν καταβάλει κατά τη διάρκεια του χρόνου ασφάλισης αφού αυτές αναπροσαρμοσθούν με βάση το ετήσιο πλασματικό ποσοστό απόδοσης (επιστροφής). Το ποσό αυτό πολλαπλασιάζεται με έναν συντελεστή βιωσιμότητας του τομέα, κλάδου ή λογαριασμού (που είναι μικρότερος της μονάδος) που λαμβάνει μεταξύ άλλων υπόψη τα ετήσια έξοδα διαχείρισης, την περιουσία του κ.λπ. Οι οφειλόμενες υποχρεώσεις από παροχές αποσβέννυνται σε 15 έτη. Στις περιπτώσεις που προβλέπεται η επιστροφή εισφορών στον δικαιούχο, τα ποσά επιστρέφονται κατά την έκδοση της πράξης συνταξιοδότησης του οργανισμού κύριας κοινωνικής ασφάλισης.

Η ρύθμιση αυτή είναι εξαιρετικά ενδιαφέρουσα, διότι η παροχή συναρτάται με τις εισφορές που έχουν καταβληθεί στη διάρκεια των ετών ασφάλισης, αφού αναπροσαρμοσθούν και αφού προηγουμένως αφαιρεθούν οι δαπάνες διαχείρισης, οι συσσωρευμένες υποχρεώσεις προς τους υπόλοιπους ασφαλισμένους και η υφιστάμενη περιουσία του ΟΚΑ. Έτσι, εξασφαλίζεται ότι δεν υπάρχουν ελλείμματα και ότι οι ασφαλισμένοι λαμβάνουν αυτό που τους αναλογεί από την υφιστάμενη περιουσία του οργανισμού – κλάδου εφάπαξ παροχών, χωρίς επιβαρύνονται τρίτοι ή οι μελλοντικά ασφαλισμένοι. Είναι σαφές ότι αντίστοιχη ρύθμιση μπορούσε και έπρεπε να είχε εισαχθεί από ετών όχι μόνο στο δημόσιο σύστημα αλλά και στα αλληλοβοηθητικά ταμεία, στα

οποία υπάρχουν αντίστοιχα προβλήματα χωρίς όμως το εποπτεύον Υπουργείο να έχει ενσκήψει σε αυτά και να έχει προβεί σε κατάλληλες για την αντιμετώπισή τους ρυθμίσεις.

γ) Ως προς τη συνολική συνταξιοδοτική δαπάνη (κύρια και επικουρική σύνταξη): οι αναλογιστικές μελέτες του 2010⁹ καταδεικνύουν ότι αν δεν γίνονταν δραστικές αλλαγές, το έτος 2040 θα χρειαζόταν να διατεθεί για τις συντάξεις το 24,1% του ΑΕΠ αντί του 11,4% που διατίθεται και από το οποίο το 5% επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό και το 6,4% αντιστοιχεί σε εισφορές και κοινωνικούς πόρους υπέρ ορισμένων ΟΚΑ. Οι διατάξεις του άρθρου 11 του Ν 3863/2010, όπως τροποποιήθηκε από την παρ. 10 του άρθρου 2 του Ν. 4024/2011 αντιμετωπίζουν δραστικά το πρόβλημα αυτό. Συγκεκριμένα:

- Καθορίζουν το ύψος της συνταξιοδοτικής δαπάνης (για τη βασική, την ανταποδοτική και την επικουρική σύνταξη) με αναλογιστική προβολή μέχρι το έτος 2060 σε ποσοστό του ΑΕΠ. Ειδικότερα, το ύψος των συνταξιοδοτικών δαπανών δεν πρέπει να υπερβαίνει το περιθώριο αύξησης των 2,5 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ, με έτος αναφοράς το 2009.

- Από την 1.1.2011 και ανά διετία η Εθνική Αναλογιστική Αρχή εκπονεί αναλογιστικές μελέτες, οι οποίες επικυρώνονται από την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο τη συνεχή παρακολούθηση της εξέλιξης της εθνικής συνταξιοδοτικής δαπάνης. Με ειδικό νόμο ανακαθορίζονται οι συντάξεις με στόχο τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος.

- Οι συντάξεις αναπροσαρμόζονται από την 1.1.2016 και εφεξής με κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, με βάση συντελεστή που διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους και δεν υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή.

- Τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης καθορίζονται με βάση τους δημογραφικούς δείκτες για το προσδόκιμο επιβίωσης του πληθυσμού στην Ελλάδα και με σημείο αναφοράς το 65ο έτος.

⁹ Πρόκειται για τις αναλογιστικές μελέτες που έχει εκπονήσει η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ) με βάση τις προδιαγραφές του ΔΟΕ και αφορούσαν στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, τον Οργανισμό Ασφάλισης Αυτοτελώς Απασχολούμενων (ΟΑΕΕ), το Δημόσιο και τον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ), δηλαδή σε ποσοστό που αντιστοιχεί περίπου στα 4/5 του συστήματος.

Αυτές οι διατάξεις δεν έχουν τύχει της προσοχής της θεωρίας ούτε της κοινωνίας αν και εξηγούν και αιτιολογούν τις περικοπές που ακολούθησαν. Η νοητή κεφαλαιοποίηση με ατομικές μερίδες επιμερίζει τα ελλείμματα των οργανισμών επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχών με κριτήριο τη συνεισφορά εκάστου ασφαλισμένου στην παρουσία του οργανισμού και υπό την έννοια αυτή συνάδει με τις αρχές της κοινωνικής ασφάλισης. Εξάλλου, δεν τίθεται θέμα προσβολής της αρχής της ασφαλιστικής αλληλεγγύης, διότι η αρχή αυτή εξυπηρετείται πρωτίστως από την κύρια κοινωνική ασφάλιση ενώ η εθνική κοινωνική αλληλεγγύη αφορά στις προνοιακές και όχι στις ασφαλιστικές παροχές.

Περαιτέρω, οι ρυθμίσεις αυτές είναι εξαιρετικά σημαντικές, γιατί η σύνδεση με νούμερα, δείκτες, στοιχεία, παραμέτρους είναι πρωτοφανής για τα ελληνικά δεδομένα. Μέχρι τις “μνημονειακές παρεμβάσεις” η συντριπτική πλειονότητα των νόμων δεν είχε καμία επιστημονική τεκμηρίωση και εξαντλούνταν στην εκτίμηση του “πολιτικού κόστους και οφέλους”. Με τις διατάξεις αυτές σε συνδυασμό με συνταγματικού επιπέδου αρχές (ισότητα, αναλογικότητα, οικονομική βιωσιμότητα, εκπόνηση αναλογιστικών μελετών, αλληλεγγύη, ανταποδοτικότητα κ.λπ.) δημιουργείται πλέον η βάση για τον δικαστικό έλεγχο των επιμέρους ρυθμίσεων. Θα μπορεί δηλαδή ο δικαστής να απαιτήσει την τεκμηρίωση των νομοθετικών επιλογών σε σχέση με τις εναλλακτικές επιλογές με βάση τα πορίσματα της επιστήμης, προκειμένου να διαπιστώνει αν τηρούνται οι παραπάνω γενικές αρχές του δικαίου. Τέλος, δεν μπορεί να μην επισημανθεί ότι η νοητή κεφαλαιοποίηση με ατομικές μερίδες επιφέρει ισοδύναμα αποτελέσματα με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα, αφού τελικά η προσφυγή στον κρατικό προϋπολογισμό περιορίζεται και οι παροχές εξαρτώνται από τις εισφορές που καταβάλλονται, κάτι που σε τελική ανάλυση προϋποθέτει μια οικονομία που αναπτύσσεται, μια υγιή δημογραφική πυραμίδα και αποφυγή της μετακύλισης των βαρών στις επόμενες γενεές.

5. Παράδοξα όσον αφορά στην ανταποδοτικότητα των συντάξεων

Οι παροχές και ειδικότερα οι συνταξιοδοτικές παροχές στο σύστημά μας αποσκοπούν στην αναπλήρωση του εισοδήματος που έχει απωλεσθεί εξαιτίας της ανικανότητας προς εργασία λόγω της επέλευσης ενός προκαθορισμένου κινδύνου (γήρας, η ασθένεια, η ανεργία κ.λπ.). Η κύρια σύνταξη για τον χρόνο ασφάλισης μέχρι και το 2011 αναπληρώνει τις Συντάξιμες Αποδοχές (ΣΑ), δηλαδή τις αποδοχές της τελευταίας 10ετίας για μεν τους παλαιούς ασφαλισμένους (αυτούς που είχαν ασφαλισθεί

πριν από το 1993) και είχαν 35 έτη ασφάλισης ποσοστό αναπλήρωσης 77% για δε τους νέους (αυτούς που είχαν ασφαλισθεί μετά το 1993) ποσοστό αναπλήρωσης 70%. Επιπλέον άλλο ένα ποσό λαμβάνει ο ασφαλισμένος από την επικουρική σύνταξη (δηλαδή την συμπληρωματική της κύριας). Οι περισσότεροι ασφαλισμένοι δικαιούνται έτσι ποσοστό αναπλήρωσης από την κύρια και την επικουρική σύνταξη γύρω στο 85% ή και ανώτερο. Τούτο σημαίνει ότι ο ασφαλισμένος που είχε ΣΑ ύψους 1000 Ευρώ δικαιούται σε γενικές γραμμές μαζί με το επικουρικό του ποσό περίπου 850 ευρώ σύνταξη. Αν όμως ο ασφαλισμένος έχει μικρές ΣΑ και λίγο χρόνο ασφάλισης δικαιούται τις κατώτατες συντάξεις. Ειδικότερα, επειδή το ποσό της σύνταξης που προκύπτει από τις εισφορές του είναι χαμηλό, συμπληρώνεται με επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, ώστε να λάβει την κατώτατη κύρια σύνταξη (ύψους σήμερα περίπου 580 Ευρώ) Στο ποσό δε αυτό θα προστεθεί και η επικουρική σύνταξη. Είναι φανερό ότι οι παροχές στο σύστημά μας αναπληρώνουν πολύ γενναιόδωρα το εισόδημα που έχει απολεσθεί λόγω της επέλευσης των κινδύνων του γήρατος, της αναπηρίας ή του θανάτου.

Με τα άρθρα 1-4 του Ν 3863/2010 η σύνταξη αποτελεί το άθροισμα δύο διακριτών μερών, της ανταποδοτικής (στον νόμο καλείται αναλογική) και της βασικής.

α) Η αναλογική σύνταξη ορίζεται στο άρθρο 1, παρ. 2. ως το ποσόν της σύνταξης που αναλογεί στο ύψος των ασφαλιστικών εισφορών για τα ΕΑ από την 1.1.2011 και εφεξής κάθε ασφαλισμένου που θεμελιώνει δικαίωμα σύνταξης από την 1.1.2015 και μετά, το οποίο καταβάλλεται από τους ΟΚΑ ή το δημόσιο σε όσους έχουν χρόνο ασφάλισης μεγαλύτερο του έτους ή 300 ημερών εργασίας (ΗΕ).

β) Η βασική σύνταξη ορίζεται στο άρθρο 1, παρ. 1 του Ν 3863/2010 ως η σύνταξη που δεν αναλογεί σε εισφορές, σε αντιδιαστολή με την ανταποδοτική σύνταξη. Καταβάλλεται: 1) στους ασφαλισμένους με 4.500 και άνω ΗΕ ή 15 έτη ασφάλιση (ΕΑ)¹⁰ και 2) στους ασφαλισμένους με ένα ΕΑ μέχρι 15 ΕΑ ή 4.500 ΗΕ και στους ανασφάλιστους¹¹. Οι

¹⁰ Οι ασφαλισμένοι των ΟΚΑ καθώς και οι τακτικοί υπάλληλοι του δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ α' και β' βαθμού που θεμελιώνουν δικαίωμα σε ανταποδοτική σύνταξη από την 1.1.2015 με περισσότερες από 4.500 ΗΕ ή 15 ΕΑ και εφόσον έχουν συμπληρώσει το 65ο έτος της ηλικίας τους δικαιούνται βασική σύνταξη που βαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό, καταβάλλεται από τους οικείους ΟΚΑ ή το δημόσιο. Τη βασική σύνταξη δικαιούνται και οι συνταξιούχοι λόγω θανάτου καθ' ον χρόνο και κατά τα ποσοστά που δικαιούνται την κύρια σύνταξη.

¹¹ Ο νόμος αξιολογείται θετικά ως προς το ότι καθιερώνει την ανταποδοτική σύνταξη για τους ασφαλισμένους που έχουν λιγότερες από 4.500 ΗΕ ή 15 ΕΑ αλλά περισσότερο από ένα ΕΑ. Μέχρι σήμερα οι ασφαλισμένοι αυτοί εξομοιώνονταν με τους ανασφάλιστους. Οι εισφορές τους στο όνομα της αλληλεγγύης χρηματοδοτούσαν τελικά τις παροχές όσων είχαν χρόνο ασφάλισης μεγαλύτερο των 4.500 ΗΕ ή 15 ΕΑ. Η ρύθμιση αυτή είναι εξαιρετικά

ανασφάλιστοι και όσοι έχουν χρόνο ασφάλισης μικρότερο από 15 ΕΑ ή 4.500 ΗΕ τη δικαιούνται με εισοδηματικά κριτήρια στο 67ο έτος της ηλικίας τους, ενώ οι ασφαλισμένοι με μεγαλύτερο χρόνο ασφάλισης χωρίς εισοδηματικά κριτήρια κατά τη στιγμή της συνταξιοδότησής τους. Η βασική σύνταξη χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό με εξαίρεση τους ασφαλισμένους του ΕΤΑΑ και του ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, όπου χρηματοδοτείται από τα ταμεία αυτά¹², και καταβάλλεται από τους οικείους ΟΚΑ ή το δημόσιο.

Ο υπολογισμός της σύνταξης και τα παράδοξα αυτού του υπολογισμού λόγω της εννοιολογικής σύγχυσης ως προς τον ρόλο της βασικής σύνταξης:

Η αναλογική σύνταξη υπολογίζεται ως εξής: Οι ΗΕ κατατάσσονται σε δέκα κατηγορίες και σε κάθε κατηγορία αντιστοιχεί ποσοστό αναπλήρωσης επί των ΣΑ, το οποίο αρχίζει από το 0,80% για 300-4.500 ΗΕ και αυξάνεται προοδευτικά καταλήγοντας σε 1,50% για 11.701-15.000 ΗΕ. Οι μηνιαίες ΣΑ αντιστοιχούν στο σύνολο των αποδοχών του εργασιακού βίου επί των οποίων καταβλήθηκαν εισφορές, χωρίς τον υπολογισμό δώρων εορτών και επιδόματος αδειάς, διά του αριθμού των μηνών απασχόλησης που πραγματοποίησε ο ασφαλισμένος στη χρονική αυτή περίοδο. Οι ΣΑ λαμβάνονται υπόψη αυξημένες κατά τη μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή και με συντελεστή ωρίμανσης που προσδιορίζεται κάθε έτος με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ύστερα από γνώμη της ΕΑΑ και της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας. Για τους αυτοτελώς απασχολούμενους οι ΣΑ υπολογίζονται με βάση τις ισχύουσες ασφαλιστικές κατηγορίες και με αναλογική εφαρμογή όσων προαναφέρθηκαν.

Το ύψος της βασικής σύνταξης ανέρχεται σε 360 €, ποσόν στο οποίο αντιστοιχεί η σύνταξη ανασφάλιστου υπερέλικα που χορηγεί ο ΟΓΑ.

Στο καθεστώς που εισάγει η συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση η ανταποδοτική σύνταξη ορθώς ακολουθεί την κρατούσα μέχρι σήμερα λογική του ενιαίου ποσοστού αναπλήρωσης για τον ίδιο χρόνο ασφάλισης, ανεξάρτητα από το ύψος των συντάξιμων αποδοχών. Ενδεικτικά, για 35 ΕΑ το ποσοστό αναπλήρωσης είναι 1,31% είτε οι ΣΑ είναι 1.000 € είτε 1.800 €

σημαντική σε μια εποχή που οι εργαζόμενοι δυσκολεύονται να συμπληρώσουν τον χρόνο ασφάλισης και συχνά μεσολαβούν στάδια εργασίας και ενδιάμεσα στάδια ανεργίας ή υποαπασχόλησης. Επομένως, αντιμετωπίζεται ικανοποιητικά η επισφάλεια στην απασχόληση.

¹² Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου εξηγείται ότι η επιβάρυνσή τους με τη βασική σύνταξη είναι δικαιολογημένη, εξαιτίας των αυξημένων εσόδων των εν λόγω ΟΚΑ από κοινωνικούς πόρους.

είτε 3.500 €. Επειδή όμως η βασική σύνταξη προσαυξάνει κατά τρόπο ενιαίο τις ανταποδοτικές συντάξεις, οι ασφαλισμένοι που έχουν τις μεγαλύτερες αποδοχές και συνακόλουθα τις μεγαλύτερες εισφορές λαμβάνουν τελικά μικρότερες συντάξεις (μικρότερο συνολικά ποσοστό αναπλήρωσης) σε σχέση με τους ασφαλισμένους που έχουν μικρότερες εισφορές. Έτσι, η σύνταξη ως άθροισμα της ανταποδοτικής και της βασικής σύνταξης πριμοδοτεί από τη φορολογία και χωρίς εισοδηματικά κριτήρια τη σύνταξη των ασφαλισμένων με 15 ΕΑ ή 4.500 ΗΕ και ιδιαίτερα των χαμηλόμισθων. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα όσοι έχουν 15 ΕΑ ή 4.500 ΗΕ να έχουν μειωμένο κίνητρο να συνεχίσουν να εργάζονται αλλά και κίνητρο να δηλώνουν μισθό χαμηλότερο του πραγματικού.

Τα σφάλματα της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης όσον αφορά στη διάκριση της ανταποδοτικής από τη βασική σύνταξη είναι τα εξής:

α) Η βασική σύνταξη δεν διαβαθμίζεται για όσους δεν θεμελιώνουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα ανάλογα με το ύψος της ανταποδοτικής τους σύνταξης, ώστε η τελική σύνταξη πάντοτε να αυξάνει ανάλογα με την αύξηση της ανταποδοτικής και να υπάρχει πάντα κίνητρο για την ασφάλιση.

β) Η βασική σύνταξη οδηγεί ουσιαστικά σε αναίρεση της ανταποδοτικότητας για τις συντάξεις με χρόνο ασφάλισης ίσο ή μεγαλύτερο των 15 ΕΑ ή 4.500 ΗΕ. Δημιουργούνται κίνητρα για απόκρυψη των αποδοχών και κοινωνικά ανεπιεικείς λύσεις.

Εξάλλου, για να δεχθούμε ότι οι συντάξεις των χαμηλοσυνταξιούχων πριμοδοτούνται από τις συντάξεις των υψηλοσυνταξιούχων θα πρέπει με την ίδια λογική να δεχθούμε ότι και οι μισθοί των υψηλόμισθων εργαζομένων πριμοδοτούν τους μισθούς των χαμηλόμισθων. Μέχρι στιγμής κάτι τέτοιο δεν ισχύει στον χώρο της εργασίας και δεν γίνεται κατανοητό γιατί θα μπορούσε κάτι τέτοιο να ισχύει στην κοινωνική ασφάλιση. Οι συντάξεις των χαμηλοσυνταξιούχων ασφαλώς και πρέπει να ενισχυθούν, αλλά πρωτίστως μέσα από τη φορολογία και με βάση εισοδηματικά κριτήρια. Το βασικό μέσο για την αναδιανομή του πλούτου είναι η φορολογία και δευτερευόντως η κοινωνική ασφάλιση. Δεν αποκλείονται μέτρα για την ενίσχυση των χαμηλοσυνταξιούχων με βάση την αλληλεγγύη της ομάδας των ασφαλισμένων, όπως για παράδειγμα το ανώτατο όριο των συντάξεων (plafond), αλλά τα μέτρα αυτά θα πρέπει να μην οδηγούν σε άρση της ανταποδοτικότητας, σε κάμψη της ασφαλιστικής συνείδησης, σε άνιση μεταχείριση και δυσανάλογη επιβάρυνση όσων έχουν πληρώσει μεγαλύτερες εισφορές.

Εν κατακλείδι, η Ελλάδα με τις “μνημονειακές παρεμβάσεις” εισάγει α) τη βασική σύνταξη ως “δίχτυ προστασίας” των συνταξιούχων και των

ανασφάλιστων υπερηλίκων, συνδυάζοντας την ασφαλιστική με την προνοιακή τεχνική. β) Ένα επιπλέον επίπεδο προστασίας για τους ασφαλισμένους με βάση την ασφαλιστική τεχνική, την ανταποδοτικότητα και το διανεμητικό οικονομικό σύστημα. γ) Πάνω από αυτό το επίπεδο προβλέπεται η υποχρεωτική επικουρική ασφάλιση που λειτουργεί είτε με διανεμητικό οικονομικό σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης και ατομικές μερίδες είτε στην περίπτωση των ΤΕΑ με κεφαλαιοποιητικό οικονομικό σύστημα. δ) Επιπλέον επίπεδο προστασίας αποτελεί η ιδιωτική ασφάλιση και η αποταμίευση. Ωστόσο, η σχέση της βασικής σύνταξης με την ανταποδοτική δεν είναι ξεκάθαρη και υποσκάπτει την ανταποδοτικότητα, όπως προαναφέρθηκε. Εξάλλου, δεν είναι ξεκάθαρη η σχέση της βασικής σύνταξης με τις κατώτατες συντάξεις που στον νόμο δεν καταργούνται, κάτι που λογικά είναι ανακόλουθο. Τέλος, η χορήγηση της βασικής σύνταξης χωρίς εισοδηματικά κριτήρια σε όλους τους ασφαλισμένους δεν δικαιολογείται από πλευράς κοινωνικής πολιτικής σε σχέση με τη χορήγηση της βασικής σύνταξης στους ανασφάλιστους με εισοδηματικά κριτήρια, λαμβανομένου υπόψη ότι η βασική σύνταξη χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό και όχι από τις ασφαλιστικές εισφορές.

6. Παράδοξα όσον αφορά στις αρχές της οικονομικής βιωσιμότητας και της ανταποδοτικότητας

Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση αποτελεί κοινωνικό δικαίωμα, το περιεχόμενο του οποίου συνίσταται στην υποχρέωση του κράτους να μεριμνά για την ύπαρξη και τη συνεχή λειτουργία των υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης, ώστε να καθίσταται εφικτή η άσκηση του σχετικού δικαιώματος των πολιτών. Το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος προστατεύει την κοινωνική ασφάλιση ως εγγύηση θεσμού. Αντικείμενο προστασίας είναι ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης, όπως διαμορφώνεται από την κοινωνική και την οικονομική εξέλιξη. Ο νομοθέτης εντέλλεται να τον ρυθμίζει λεπτομερειακά, χωρίς όμως να θίγει τον πυρήνα του. Για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των σχετικών ρυθμίσεων κρίσιμο είναι το περιεχόμενο του πυρήνα του θεσμού. Η νομολογία δέχεται ότι ο νομοθέτης υποχρεούται να καλύψει τον ενεργό πληθυσμό της χώρας και μπορεί να καθορίσει ελεύθερα τη μορφή και την έκταση της ασφαλιστικής προστασίας¹³. Υπό αυτήν την έννοια το κράτος εγγυάται την κοινωνική ασφάλιση.

¹³ Ενδεικτικά, ΣτΕ 2253/1976, ΝοΒ 1976, 605 κε, 1044/1978, 4108/1976, ΤοΣ 1977, 321, ΣτΕ 1154/1983, 1479/1997 κ.λπ. Την άποψη ότι η νομολογία κατοχυρώνει την κοινωνική ασφάλιση ως θεσμό συμμαρξίζεται ο *Κοντιάδης Ε.*, «Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης», ό.π., σ. 164 κε. Αντίθετα, ο *Στεργίου Α.*, «Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης», εκδ. Σάκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994,, σ. 180 κε, υποστηρίζει ότι η νομολογία αποφεύγει να χαρακτηρίσει την κοινωνική ασφάλιση ως

Οι γενικές αρχές του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης που συνάγονται από το Σύνταγμα ή/και το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο αποτελούν κριτήριο για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νομοθετικών διατάξεων. Πρόκειται για την αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος, της εκπόνησης αναλογιστικών μελετών πριν από κάθε νομοθετική ρύθμιση που αφορά στις παροχές, στα έσοδα και στην οργάνωση, της αλληλεγγύης και της ανταποδοτικότητας. Ορισμένες από τις αρχές αυτές δεν καθιερώνονται στη νομολογία ως συνταγματικού επιπέδου (η αρχή της ανταποδοτικότητας και η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας) ενώ άλλες εν μέρει καθιερώνονται (αρχή της εκπόνησης αναλογιστικών μελετών). Η υποβάθμιση των γενικών αρχών συνταγματικού επιπέδου επί σειρά ετών υπονόμεισε την οικονομική λειτουργία του θεσμού και είχε ως αποτέλεσμα την υπονόμηση του κοινωνικού του σκοπού. Αναλυτικά:

α) Η αρχή της οικονομικής βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος και των κατ'ιδίαν ΟΚΑ ή άλλως αρχή της οικονομικής ισορροπίας απορρέει από το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος και συμπληρωματικά και από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας. Σκοπός της ύπαρξης αυτοτελούς συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι να λειτουργεί ανεξάρτητα από το κράτος, με πόρους που προέρχονται αποκλειστικά ή πρωτίστως από τις ασφαλιστικές εισφορές. Το περιεχόμενο της οικονομικής βιωσιμότητας συνοψίζεται στο ισοζύγιο των εσόδων με τις δαπάνες στο υπό εξέταση χρονικό διάστημα. Στα κεφαλαιοποιητικά οικονομικά συστήματα η βιωσιμότητα έχει ως αποτέλεσμα τη διατήρηση των αποθεματικών των ΟΚΑ, ενώ στα διανεμητικά, όπως το ελληνικό, την αποφυγή της μετακύλισης δυσανάλογων οικονομικών υποχρεώσεων στις επόμενες γενιές. Η αρχή όμως αυτή δεν έχει νομολογιακά καθιερωθεί, μολονότι σε πολλά κράτη-μέλη της ΕΕ έχει κριθεί ότι αποτελεί αρχή συνταγματικού επιπέδου. Σημειωτέον ότι στην ΕΕ η οικονομική βιωσιμότητα αποτελεί κύριο στόχο για την αξιολόγηση των εθνικών συστημάτων ενώ όλοι οι "μνημονειακοί νόμοι" και οι αιτιολογικές τους εκθέσεις κάνουν ρητά και επανειλημμένα αναφορά στη βιωσιμότητα του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, ώστε να ανταποκριθεί στην αποστολή του. Σε μειοψηφία αποφάσεων του ΣτΕ είχε γίνει στο παρελθόν προσπάθεια να συναχθεί η αρχή αυτή από το

θεσμό. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση του ΔΠρΘεσ 2735/1995, Αρμ 1996, 641 με την οποία κρίθηκε ότι αντίκειται στο άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος διάταξη νόμου που αφαιρεί από τα ασφαλιστικά όργανα το δικαίωμα να προβούν σε αποφασιστική ουσιαστική κρίση για το αν πληρούνται ή όχι οι προϋποθέσεις της ασφαλιστικής αναπηρίας, διότι θίγει ουσιαστικά το περιεχόμενο του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Σύνταγμα με έρεισμα τις διατάξεις για το περιβάλλον. Η προσπάθεια ορθά δεν ευόδωσε, διότι η αρχή αυτή έχει έρεισμα στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος και εκεί πρέπει το συντομότερο δυνατόν να θεμελιωθεί και αναγνωρισθεί δικαστικά.

β) Η αρχή της εκπόνησης αναλογιστικών και οικονομικών μελετών πριν από κάθε νομοθετική ρύθμιση που αφορά στις παροχές, στα έσοδα και στην οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ώστε να προκύπτουν με τη μεγαλύτερη δυνατή επιστημονική ασφάλεια αφενός η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος καθώς και η βιωσιμότητα των επιμέρους ΟΚΑ και αφετέρου οι επιπτώσεις των προτεινόμενων κάθε φορά ρυθμίσεων στα δικαιώματα των εργαζομένων ασφαλισμένων και των συνταξιούχων. Η γενική αυτή αρχή απορρέει από το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος που καθιερώνει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Ειδικότερα, η ασφαλιστική τεχνική συνίσταται στην εξασφάλιση ορισμένων ατόμων από προκαθορισμένους κινδύνους με τη χορήγηση προκαθορισμένων παροχών που στηρίζονται στην καταβολή πολυάριθμων ατομικών εισφορών. Το ενδεχόμενο να επέλθει ο κίνδυνος σε μια ομάδα φυσικών ή νομικών προσώπων υπολογίζεται μαθηματικά με βάση τις πιθανότητες και αποτιμάται και καλύπτεται από το ασφαλιστικό κεφάλαιο. Η αποτίμηση του ασφαλιστικού κινδύνου και ο καθορισμός των παροχών με βάση το ασφαλιστικό κεφάλαιο και τις εν γένει δυνατότητες του οργανισμού αποτελούν στοιχεία της έννοιας του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Οι αναλογιστικές και οι οικονομικές μελέτες έχουν ουσιώδη σημασία για την προστασία του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, ειδικότερα του ασφαλιστικού κεφαλαίου και των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων και είναι αναγκαίες για τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των θεσπιζόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων.

Το 1995, το ΣτΕ κατά την επεξεργασία διατάγματος δέχθηκε για πρώτη φορά ότι η διάταξη του άρθρου 13 παρ. 8 του Ν 2335/1995 που εξαρτά από τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης την υποχρέωση σύνταξης αναλογιστικών μελετών στις περιπτώσεις μεταβολής των όρων χρηματοδότησης και καταβολής των παροχών των ΟΚΑ αντίκειται στο άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος¹⁴. Οι αναφορές πάντως της αρχής αυτής στη νομολογία είναι σχετικά πρόσφατες και όχι συχνές και δεν εξαντλούν το περιεχόμενο της αρχής αφού δεν έχει κριθεί ότι επιβάλλεται ο τακτικός αναλογιστικός έλεγχος, ενώ συχνά γίνεται σύγχυση με τις οικονομικές μελέτες¹⁵. Πρέπει να τονισθεί ότι οι αναλογιστικές μελέτες

¹⁴ ΣτΕ 141/1996, ΔΕΝ 1996, 525.

¹⁵ Ενδεικτικά βλ. την απόφαση του ΣτΕ (ΟΛ.) 2199/2010, δημοσιευμένη στην ιστοσελίδα ΝΟΜΟΣ.

στηρίζονται σε συγκεκριμένους στατιστικούς υπολογισμούς με βάση τα πραγματικά στοιχεία των ασφαλισμένων και είναι πολύ λεπτομερείς σε σχέση με τις οικονομικές μελέτες, οι οποίες είναι περισσότερο μακροσκοπικές και στηρίζονται αφηρημένα σε μέσους όρους και μοντέλα. Επομένως, οι οικονομικές μελέτες δεν επιτρέπεται να υποκαθιστούν τις αναλογιστικές μελέτες διότι δεν διασφαλίζουν με την ίδια πληρότητα τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών και εν γένει του ασφαλιστικού συστήματος. .

γ) Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Κύριο ιδεολογικό και νομικό έρεισμα της κοινωνικής αλληλεγγύης είναι η προστασία της αξίας και της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, η αρχή της ισότητας, η ανάπτυξη της προσωπικότητας και το κοινωνικό κράτος δικαίου. Οι ασφαλισμένοι έχουν καταρχήν ισότιμο δικαίωμα στην ασφαλιστική κάλυψη μέσω του ασφαλιστικού κεφαλαίου, το οποίο σχηματίζεται με εισφορές ανάλογες του εισοδήματος από την εργασία. Ο νομοθέτης όμως με βάση την αρχή της αλληλεγγύης μπορεί να θεσπίζει ευμενέστερη μεταχείριση των οικονομικά ασθενέστερων έναντι των οικονομικά ισχυρότερων, επιβαρύνοντάς τους ισχυρότερους με μεγαλύτερες εισφορές ή καθιερώνοντας ανώτατο όριο της παροχής που δικαιούνται. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται μια περιορισμένη αναδιανομή εισοδημάτων στην κοινότητα των ασφαλισμένων (εσωτερική αλληλεγγύη). Στις περιπτώσεις μάλιστα που ακολουθείται το διανεμητικό σύστημα γίνεται αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των γενεών, υπό την έννοια ότι οι εν ενεργεία ασφαλισμένοι πληρώνοντας τις εισφορές τους δίνουν την αναγκαία ρευστότητα στους ΟΚΑ για να καταβάλλουν τις παροχές στους δικαιούχους (διαγενεακή αλληλεγγύη). Επιπλέον, στον κλάδο ασφάλισης της ασθένειας όλοι οι ασφαλισμένοι καταβάλλουν εισφορές ανάλογες με το εισόδημά τους από την εργασία, αλλά παροχές δικαιούνται μόνον όσοι ασθενήσουν.

Η εθνική αλληλεγγύη αναφέρεται στην αναδιανομή των εισοδημάτων και πραγματοποιείται στο σύνολο των πολιτών – νόμιμων κατοίκων της χώρας μέσω της φορολογίας με κριτήριο τις ανάγκες που υπάρχουν. Στην κοινωνική ασφάλιση η κοινωνική αλληλεγγύη είναι ασφαλιστική, δηλαδή επιχειρείται συμπληρωματικά με την εθνική κοινωνική αλληλεγγύη μια περιορισμένη αναδιανομή εισοδημάτων μεταξύ των ασφαλισμένων¹⁶. Η ασφαλιστική αλληλεγγύη μετριάζει αλλά σε καμία περίπτωση δεν αναιρεί την ανταποδοτική αρχή. Για τον λόγο

¹⁶ Για παράδειγμα, όλοι οι ασφαλισμένοι πληρώνουν εισφορές για τον κλάδο ασθένειας, αλλά στις παροχές θα έχουν δικαίωμα μόνον αυτοί που έχουν ασθενήσει. Επίσης, μπορεί το ποσοστό αναπλήρωσης των συντάξεων να είναι μεγαλύτερο υπέρ των χαμηλοσυνταξιούχων κ.λπ.

αυτόν όταν περιγράφεται η κοινωνική ασφάλιση αναφέρεται ότι αποτελεί τον συγκεκριασμό δύο αρχών, της ασφαλιστικής αλληλεγγύης και της ανταποδοτικότητας. Παραδόξως, κατά τη νομολογία του ΣτΕ, η κοινωνική αλληλεγγύη έχει προβάδισμα έναντι της ανταποδοτικής αρχής, διότι μόνον αυτή έχει συνταγματική κατοχύρωση, κάτι που ωστόσο δεν είναι ορθό, όπως αμέσως παρακάτω αναφέρεται.

δ) Η αρχή της ανταποδοτικότητας, σημαίνει ότι είναι κατ' αρχήν επιβεβλημένη η τήρηση αναλογίας μεταξύ των εισφορών και των παροχών. Με νομικούς όρους, στην οικονομική συμβολή των ασφαλισμένων για την κοινωνική τους ασφάλιση αντιστοιχεί η γενική αρχή της ανταποδοτικότητας, δηλαδή η αναλογία των παροχών προς τις καταβληθείσες εισφορές, και στην αναδιανομή των εισοδημάτων αντιστοιχεί η γενική αρχή της ασφαλιστικής αλληλεγγύης, δηλαδή η ενίσχυση των ασφαλισμένων που έχουν μεγαλύτερες ανάγκες. Παραδόξως, ενώ η κοινωνική ασφάλιση, όπως έχει διεθνώς καθιερωθεί, στηρίζεται στον συνδυασμό της ατομικής με τη συλλογική ευθύνη, η αρχή της ανταποδοτικότητας δεν θεωρείται από τη νομολογία του ΣτΕ συνταγματικής περιωπής¹⁷. Είναι λογικά ανακόλουθο όταν ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης λειτουργεί με βάση τον συγκεκριασμό δύο βασικών

¹⁷ Ως προς το ότι δεν κατοχυρώνεται συνταγματικά η αρχή της ανταποδοτικότητας, βλ. *Στεργίου Α.*, «Η αρχή της ισότητας στην κοινωνική ασφάλιση», ΕΔΚΑ, 2012, σ. 334 κε., που ωστόσο δέχεται ότι υπάρχει όριο στην κάμψη της ανταποδοτικότητας με βάση την αρχή της ισότητας, *Πετρόγλου Αθ.*, «Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση. Σκέψεις με αφορμή τη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας μας για τη συνταγματικότητα ή μη της επιβολής ανωτάτου ορίου στα εφάπαξ και στις συντάξεις», ΘΠΔΔ 6/2009, σ. 695 κε. Βλ. επίσης, ΣτΕ 3519/1992, ΕΔΚΑ 1993, 445, ΣτΕ (Ολ.) 2183/1980, ΕΔΚΑ 1980, 391, κατά τις οποίες πρέπει να τηρείται κατ' αρχήν αναλογία, χωρίς όμως να επιβάλλεται όπως οι ασφαλιστικές παροχές καθορίζονται επί της ίδιας μισθολογικής βάσης επί της οποίας καθορίζονται οι εισφορές. Βλ. ακόμη ΣτΕ 4081/2000, ΕΔΚΑ 2001, 759, ΣτΕ (Ολ.) 2263/1982, ΕΔΚΑ 1983, 74, ΣτΕ 4427/1984, ΕΔΚΑ 1985, 92 και ΣτΕ 3251/1996, ΕΔΚΑ 1997, 142, σύμφωνα με τις οποίες το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει την πλήρη ανταποδοτικότητα και ως εκ τούτου είναι συνταγματική η μη επιστροφή των ασφαλιστικών εισφορών σε περίπτωση ματαίωσης του ασφαλιστικού κινδύνου, δεδομένου ότι ο ΟΚΑ αναδέχθηκε τον κίνδυνο κατά τη διάρκεια της ασφαλιστικής σχέσης. Βλ. επίσης ΣτΕ (Ολ.) 2262/1983, ΕΔΚΑ 1983, 74, ΣτΕ (Ολ.), 3519-20/1992, ΕΔΚΑ 1993, 109, ΣτΕ 4837/1997, ΕΔΚΑ 1998, 875, ΣτΕ 3552/1990, ΕΔΚΑ 1991, 551, 615/1991, ΕΔΚΑ 1991, 689, 1146/2005, ΕΔΚΑ 2006, 358, 1635/1989, ΕΔΚΑ 1989, 747, σύμφωνα με τις οποίες ο νομοθέτης δεν κωλύεται να μεταβάλλει το σύστημα συνταξιοδοτήσεων ορισμένων κατηγοριών ασφαλισμένων και ιδίως για τον εφεξής χρόνο, κατά τρόπο ώστε να προκύπτει μεγαλύτερη, εν αναλογία προς τη χορηγηθείσα σύνταξη, οικονομική επιβάρυνση εκείνων οι οποίοι κατέβαλαν περισσότερες εισφορές, ενώ δεν αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο κανόνα η ύπαρξη αναλογίας μεταξύ ασφαλιστικών εισφορών και ασφαλιστικών παροχών. Ωστόσο η νομολογία από την άλλη δέχεται ότι δεν επιτρέπεται η θέση ανώτατου ορίου στα εφάπαξ βοηθήματα που παρέχουν τα ταμεία πρόνοιας όταν αυτά έχουν χρηματοδοτηθεί πρωτίστως από κρατήσεις των ασφαλισμένων (συμπεριλαμβανομένων και των εργοδοτικών εισφορών).

αρχών, η μία από αυτές και ειδικότερα της αλληλεγγύης να έχει, κατά τη νομολογία, συνταγματική κατοχύρωση και η άλλη όχι. Η υποβάθμιση της ανταποδοτικότητας υπονομεύει την οικονομική λειτουργία του θεσμού και προκαλεί σύγχυση μεταξύ διακριτών θεσμών, όπως είναι ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης και ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλειας. Η υπονόμηση της οικονομικής λειτουργίας του θεσμού καταλήγει τελικά σε υπονόμηση του κοινωνικού του σκοπού.

7. Η αποσαφήνιση των εννοιών της “κρατικής εγγύησης” και του “κοινωνικού κεκτημένου” για τις παροχές

Τα κοινωνικά δικαιώματα συνοψίζονται σε παροχές ή θετικές ενέργειες του κράτους προς τους πολίτες, οι οποίες χρηματοδοτούνται πρωτίστως από το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ). Ο επιμερισμός του ΑΕΠ, προκειμένου να χρηματοδοτηθούν οι παροχές αυτές ή οι θετικές ενέργειες, καθώς και οι άλλες κρατικές υποχρεώσεις, αποτελεί κατ'εξοχήν πολιτική επιλογή και απόφαση, η οποία στηρίζεται σε κρίσεις που αφορούν σε αξίες, σε οικονομικό και κοινωνικό κόστος, σε εξισορρόπηση του ατομικού και του γενικού συμφέροντος. Ωστόσο, η κοινωνική ασφάλιση παρουσιάζει την εξής ιδιαιτερότητα σε σχέση με τα άλλα κοινωνικά δικαιώματα: Χρηματοδοτείται κυρίως από τις εισφορές και δευτερευόντως από την κρατική χρηματοδότηση ή/και από κοινωνικούς πόρους. Επομένως συνδυάζει επιτυχώς την ατομική με τη συλλογική ευθύνη. Εξάλλου, η χρήση του επιθέτου «κοινωνική» ως προσδιορισμός της «ασφάλισης» δηλώνει ότι οι κοινωνικοασφαλιστικοί κίνδυνοι αντιμετωπίζονται συλλογικά και όχι ατομικά. Επίσης, υπογραμμίζει το ενδιαφέρον της κοινωνίας για την κοινωνική ασφάλιση. Με τον θεσμό αυτόν εξασφαλίζονται η κοινωνική ειρήνη και συνοχή, αφού ο ασφαλισμένος και τα τυχόν προστατευόμενα μέλη της οικογένειάς του απαλλάσσονται από τον φόβο και την ανασφάλεια και συμμετέχουν στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας. Ταυτόχρονα ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη, διότι διατηρεί τη ζήτηση αγαθών και υπηρεσιών.

Η βασική στρέβλωση σε επίπεδο αρχών που παρατηρείται μέχρι το 2010 είναι ότι υποτιμώνται οι κρίσιμες για τη λειτουργία του θεσμού αρχές της οικονομικής βιωσιμότητας, της εκπόνησης αναλογιστικών μελετών και της ανταποδοτικότητας. Ο νομοθέτης και η νομολογία στηρίχθηκαν στους μεταπολεμικούς ταχείς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης της Ελλάδας που έδιναν τη δυνατότητα χορήγησης κοινωνικών παροχών με επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού. Για πολιτικές σκοπιμότητες και με συντεχνιακές πιέσεις υιοθετήθηκαν ρυθμίσεις καταστροφικές, όπως οι διατάξεις για τη συνταξιοδότηση των γυναικών με 15 έτη

ασφάλισης, για τη συνταξιοδότηση μητέρας με ανήλικο παιδί, για τη συνταξιοδότηση τεχνικών τύπου που απολύονται, λόγω αλλαγής τεχνολογίας με 10 έτη ασφάλισης μόνο κ.λπ. Οι στρεβλές αυτές αντιλήψεις στηρίχθηκαν και στη θεωρία του κοινωνικού κεκτημένου, έστω και όχι υπό την απόλυτη εκδοχή της. Επικράτησε σταδιακά η άποψη ότι η κοινωνική ασφάλιση χορηγεί τις εκάστοτε προβλεπόμενες από τον νομοθέτη παροχές ανεξαρτήτως του αν η αναλογιστική κατάσταση του ασφαλιστικού οργανισμού το αντέχει ή όχι, διότι το κράτος “εγγυάται τις παροχές” και ως εκ τούτου στο μέτρο που απαιτείται τις χρηματοδοτεί από τον κρατικό προϋπολογισμό. Με τον τρόπο αυτό η κοινωνική ασφάλιση απομακρύνθηκε από την ασφαλιστική τεχνική και προσέγγισε την τεχνική της κοινωνικής πρόνοιας, ως προς την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, διατηρώντας όμως τις παροχές σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα σε σχέση με τις εισφορές που είχαν καταβληθεί. Εν ολίγοις, η αύξηση του βιοτικού επιπέδου των συνταξιούχων και η χαλάρωση των συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων χρηματοδοτήθηκαν κατά μέγα μέρος από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Με τις “ μνημονειακές παρεμβάσεις” όλα αυτά έχουν αλλάξει άρδην. Σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν ως προς την κύρια σύνταξη το κράτος εγγυάται μόνο τη βασική σύνταξη, ενώ είναι αμφίβολο αν οι κατώτατες συντάξεις θα διατηρηθούν.

Ως προς την επικουρική ασφάλιση σύμφωνα με το άρθρο 42 του Ν. 4052/2012 το κράτος δεν εγγυάται τίποτα, γιατί, όπως προεκτέθηκε, μετά την εφαρμογή του συντελεστή βιωσιμότητας το ποσόν της σύνταξης αναπροσαρμόζεται, εφόσον δεν δημιουργείται έλλειμμα στον προϋπολογισμό. Αποκλείεται δε ρητά κάθε μεταφορά πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό στο ΕΤΕΑ. Το ίδιο κατά μείζονα λόγο ισχύει και για τα ΤΕΑ υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης που είναι εκτός της γενικής κυβέρνησης και δεν έχουν καμία πρόσβαση στον κρατικό προϋπολογισμό.

Τέλος, το κράτος εγγυάται ότι συνολικά η κύρια και η επικουρική σύνταξη θα επιτρέπει στον ασφαλισμένο να ζει με αξιοπρέπεια. Το όριο της ελάχιστης συνολικής σύνταξης (κύριας και επικουρικής) δεν το καθορίζει το Σύνταγμα, αλλά είναι χρήσιμη η προσφυγή στο σύστημα υπολογισμού των ελάχιστων ορίων παροχών του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας που είναι παρόμοιο με αυτό της 102 ΔΣΕ και τα οποία η Ελλάδα έχει αποδεχθεί υπογράφοντας και κυρώνοντας αυτές τις διεθνείς συμβάσεις. Στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη προβλέπεται ότι τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν δικαίωμα επιλογής ενός από τους τρεις προβλεπόμενους εναλλακτικούς τρόπους υπολογισμού των ελάχιστων ορίων σύνταξης. Στο πλαίσιο εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη η Ελλάδα έχει

δηλώσει ότι υπολογίζει τα ελάχιστα όρια στο 40% των αποδοχών του τορνευτή στη μηχανουργία (τορναδόρου). Ειδικότερα, η ελάχιστη μηνιαία σύνταξη γήρατος υπολογιζόμενη στο 40% των μηνιαίων αποδοχών του έγγαμου τορναδόρου ανήλθε σε 436,50€¹⁸. Αν η Ελλάδα δεν είχε επιλέξει τον τρόπο αυτό για τον υπολογισμό των ελαχίστων ορίων, τότε η ελάχιστη μηνιαία σύνταξη γήρατος θα υπολογίζονταν είτε στο 40% των αποδοχών ειδικευμένου εργάτη, ο οποίος ανήκει στη μεγαλύτερη κατηγορία οικονομικών δραστηριοτήτων που περιλαμβάνει και τον μεγαλύτερο αριθμό των οικονομικά ενεργών προσώπων και περιέχεται στο Παράρτημα 1 του Κώδικα, είτε στο 40% των αποδοχών ατόμου του οποίου οι αποδοχές είναι ίσες με το 125% των μέσων αποδοχών του συνόλου των προστατευόμενων προσώπων. Οι δύο αυτοί εναλλακτικοί τρόποι υπολογισμού δίδουν ποσά ελαχίστων ορίων μηνιαίας σύνταξης γήρατος ύψους 443,10 € και 641 € αντίστοιχα.¹⁹ Αντίστοιχος είναι και ο τρόπος υπολογισμού κατά το άρθρο 65 της 102 ΔΣΕ της ΔΟΕ με τη διαφορά ότι το ποσοστό υπολογισμού επί των αποδοχών του τορναδόρου είναι 46% αντί για 40% και καταλήγει σε ελαφρώς υψηλότερα ελάχιστα όρια σύνταξης. Όπως προαναφέρθηκε, οι κατώτατες συντάξεις του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ σήμερα είναι 580 Ευρώ και αν προστεθεί και η επικουρική σύνταξη το συνολικό ποσό είναι σαφώς ανώτερο των ελαχίστων ορίων που διεθνώς ισχύουν.

¹⁸ Αναλυτικά, το ημερομίσθιο του έγγαμου τορναδόρου ήταν 43,65€ (39,68 μισθός + 10% επίδομα συζύγου, σύμφωνα με την ΕΓΣΕΕ της 24.6.2008 για τους όρους αμοιβής και εργασίας των εργατοτεχνιτών και των υπαλλήλων μετάλλου όλων των μεταλλουργικών επιχειρήσεων καθώς και τμημάτων της παραγωγής, της επεξεργασίας, της συναρμολόγησης, της συσκευασίας, της επισκευής κ.λπ. μετάλλου άλλων επιχειρήσεων της χώρας. Επομένως, 25 εργάσιμες ημέρες X 43,65 € ημερομίσθιο = 1.091,25 € μηνιαίες αποδοχές και το 40% των 1.091 € ανέρχεται σε 436,50 €). Η ως άνω ΕΓΣΕΕ ισχύει μέχρι το τέλος του 2014.

¹⁹ Βλ. το με αρ. πρωτ. 65130/1071/402/28.4.2010 έγγραφο της Διεύθυνσης Διακρατικής Ασφάλισης της ΓΓΚΑ προς τη Γενική Διευθύντρια Κοινωνικής Ασφάλισης με αναλυτικούς υπολογισμούς σε σύγκριση με το ύψος των συντάξεων που θα προκύψουν με τον Ν 3863/2010. Αν η Ελλάδα εφήρμοζε τον δεύτερο εναλλακτικό τρόπο υπολογισμού των ελαχίστων συντάξεων και με δεδομένο ότι η κατηγορία «υπάλληλοι γραφείου» είναι η πολυπληθέστερη ομάδα εργαζομένων και εμπίπτει στον κλάδο 9 του Παραρτήματος του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας «Κλάδος δραστηριότητας μη σαφώς προσδιορισμένος», τότε η ελάχιστη σύνταξη αντιστοιχεί στο 40% των αποδοχών της κατηγορίας αυτής των εργαζομένων. Ενδεικτικά, το 2008 οι μηνιαίες αποδοχές υπαλλήλου γραφείου έγγαμου αντιστοιχούσαν σε 1.107,787 € και η ελάχιστη μηνιαία σύνταξη στο 40% των 1.107,78 €, δηλαδή σε 443,10 €. Τέλος, αν εφαρμοζόταν ο τρίτος εναλλακτικός τρόπος υπολογισμού των ελαχίστων συντάξεων, λαμβανομένων υπόψη ότι οι μέσες μηνιαίες αποδοχές των ασφαλισμένων του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ το 2008 ήταν 1.281,54 €, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος συζύγου, και ότι το 125% των μέσων αποδοχών ανήλθε σε 1.602 €, τότε η ελάχιστη σύνταξη αντιστοιχούσε στο 40% X 1.602 €, ήτοι σε 641 €.

Συμπερασματικά, όσον αφορά στην κρατική εγγύηση πολλές από τις παραδοχές με τις οποίες γαλουχήθηκαν οι γενιές των νομικών μετά τη μεταπολίτευση έχουν ξεφουσκώσει. Η πραγματική τους διάσταση είναι πολύ μικρότερη από εκείνη που είχε καλλιεργηθεί και η οποία στηριζόταν στην προφανώς λανθασμένη αντίληψη ότι η κοινωνική προστασία είναι κάτι εντελώς αποκομμένο από το ΑΕΠ και την οικονομική κατάσταση της χώρας.

Συμπεράσματα: Η πραγματικότητα των νομοθετικών παρεμβάσεων

Σε επίπεδο ρυθμίσεων παρατηρούνται πολυνομία, αποσπασματικές και συχνά αντιφατικές ρυθμίσεις, ανεπαρκής εποπτεία (για παράδειγμα στα αλληλοβοηθητικά σωματεία), ανισότητες, ρυθμίσεις που μειώνουν το κόστος (αύξηση ορίων ηλικίας, μείωση ποσοστών αναπλήρωσης, μειώσεις με οριζόντιες περικοπές σε βάρος των υψηλοσυνταξιούχων κ.λπ.). Στο διάστημα 2010-2014 τα προβλήματα αυτά έχουν επιταθεί με αποτέλεσμα η κοινωνική ασφάλιση να γίνεται πολλές φορές απροσπέλαστη ακόμη και για τους πολύ ειδικούς. Είναι χαρακτηριστικό ότι στη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων του ΥΕΚΑΠ οι Προϊστάμενοι συχνά για να απαντήσουν σε ένα απλό ερώτημα χρειάζεται να κάνουν σύσκεψη. Ο αριθμός των εγκυκλίων είναι απίστευτος. Μόνο για τον Ν 3863/2010 χρειάστηκαν 22 εγκύκλιοι! Παράλληλα παρατηρείται μια, καθόλου αδικαιολόγητη, γενικευμένη αγωνία για το μέλλον στους ασφαλισμένους και τους συνταξιούχους. Τα μέτρα συχνά οδηγούν σε κύματα φυγής από την εργασία είτε για να αντιμετωπισθεί μέσω της συνταξιοδότησης η ανεργία – κάτι που επιτείνει τα οικονομικά προβλήματα των ΟΚΑ- είτε για να μην χαθούν ασφαλιστικά δικαιώματα -κάτι που δεν είναι καθόλου βέβαιο, διότι συχνά θίγονται με οριζόντιες περικοπές και αναδρομικές (αμφιβόλου πάντως συνταγματικότητας) ρυθμίσεις. Οι υπάλληλοι των ΟΚΑ και των αρμοδίων αρχών έχουν κατακλυσθεί από το κύμα των αλλαγών, από τις μειώσεις του προσωπικού, από τον κόσμο που πειστικά αναζητεί λύσεις στα προβλήματά του. Η κρίση είναι πρωτοφανής και το ηθικό καθόλου ακμαίο. Πρόκειται για μια θλιβερή πραγματικότητα στην κοινωνική ασφάλιση.

Ωστόσο, αν εντάξει κανείς αυτήν την πραγματικότητα σε ένα θεωρητικό πλαίσιο και μπορέσει να δει λίγο μακρύτερα τι διαφαίνεται στον ορίζοντα θα διαπιστώσει ότι τα μέτρα που λαμβάνονται – ενδεχομένως απρογραμμάτιστα και χωρίς να ακολουθούν ένα ολοκληρωμένο σχεδιασμό – έχουν ως αποτέλεσμα:

- Την εισαγωγή ενός πολυεπίπεδου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

- Την εισαγωγή στοιχείων από το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας (Beveridge) στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Bismarck) το οποίο καθιερώνει το Σύνταγμα.

- Τη δημιουργία ενιαίας οργανωτικής δομής με κριτήριο τον ασφαλιστικό κίνδυνο (ασθένεια, ανεργία) και την ασφάλιση για τους υπόλοιπους κινδύνους με βάση τη διάκριση της εργασίας σε μισθωτή, αυτοτελή απασχόληση και πρωτογενή τομέα της οικονομίας.

- Τον περιορισμό της “κρατικής εγγύησης” σε ελάχιστες παροχές.

- Τον συνδυασμό του διανεμητικού οικονομικού συστήματος με το κεφαλαιοποιητικό (ΤΕΑ υποχρεωτικής επικουρικής ασφάλισης).

- Το “άνοιγμα” στον ιδιωτικό μη κερδοσκοπικό τομέα (ΤΕΑ).

Στην κατεύθυνση αυτή πρέπει να γίνουν πολλά άλλα, ώστε οι ρυθμίσεις αυτές να οδηγήσουν σε απλοποίηση και συνεκτικότητα των κανόνων δικαίου. Αναμένεται να ολοκληρωθούν οι ενοποιήσεις με την εκπόνηση ενιαίων καταστατικών διατάξεων και την κατάργηση της οικονομικής και λογιστικής αυτοτέλειας. Η καθιέρωση των γενικών αρχών της βιωσιμότητας, των αναλογιστικών μελετών και της ανταποδοτικότητας ως συνταγματικού επιπέδου θα συνέβαλε σε αυτό και θα διασφάλιζε την οικονομική λειτουργία του συστήματος και τους κοινωνικούς στόχους που επιδιώκονται. Πάντως, θα χρειαζόταν αναδιατύπωση του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος για να καθιερωθεί καθολική προστασία του πληθυσμού από τους ασφαλιστικούς κινδύνους, ανεξαρτήτως επαγγελματικής απασχόλησης, με τη χορήγηση ελάχιστων και ομοιόμορφων παροχών, χρηματοδοτούμενων πρωτίστως από τη φορολογία (Beveridge), επειδή το Σύνταγμα καθιερώνει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης και όχι της κοινωνικής ασφάλειας.

Όμως, πάνω από όλα πρόκειται για αλλαγή στις αντιλήψεις υπό την επιρροή του αγγλοσαξονικού δικαίου και λογικής. Παρατηρούνται τα εξής: περισσότερος πραγματισμός, σύνδεση με την οικονομία και τα δημογραφικά δεδομένα, τεχνοκρατική προσέγγιση, διαδικαστικές εγγυήσεις ως δικλείδα ασφάλειας για τη λειτουργία του συστήματος, εγγύηση του κράτους για τις ελάχιστες παροχές, συμπληρωματική ασφάλιση με ανάθεση ή συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, ενιαία οργανωτική δομή, διασφάλιση της βιωσιμότητας και φερεγγυότητας. Το δημόσιο όφελος προφανώς και δεν είναι απλώς δημοσιονομικό, παρά το ότι για δημοσιονομικούς λόγους η αλλαγή –ιδίως των αντιλήψεων- είναι περισσότερο αναγκαία από ότι ποτέ.