

ΣΧΟΛΙΟ στο Πρακτικό Επεξεργασίας Ε Τμήματος ΣτΕ 184/2006

Με την ασφαλιστική τεχνική το ενδεχόμενο επελεύσεως του κινδύνου σε μία ομάδα φυσικών ή νομικών προσώπων υπολογίζεται μαθηματικά με βάση τις πιθανότητες, αποτιμάται και ασφαρίζεται¹. Οι μαθηματικοί αυτοί υπολογισμοί και αποτιμήσεις του κινδύνου γίνονται από εξειδικευμένους επιστήμονες, τους αναλογιστές. Η ασφαλιστική τεχνική, η οποία προϋποθέτει τη σύνταξη αναλογιστικών μελετών, είναι κοινή και για την ιδιωτική και για την κοινωνική ασφάλιση και αποσκοπεί στον έλεγχο της ικανότητας του ασφαλιστή ή του κοινωνικοασφαλιστικού οργανισμού να αναλάβει την κάλυψη του ασφαλιστικού κινδύνου. Στην ιδιωτική όμως ασφάλιση εξυπηρετεί και έναν ακόμη σκοπό, τον έλεγχο της φερεγγυότητας του ασφαλιστή. Στην κοινωνική ασφάλιση το ενδεχόμενο της αφερεγγυότητας κατ' αρχήν δεν υφίσταται, επειδή το Κράτος εγγυάται την ύπαρξη και λειτουργία του ασφαλιστικού συστήματος. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τη βούληση του νομοθέτη να ασκεί – πολύ συχνά επιλεκτικά – την κοινωνική πολιτική χωρίς περιορισμούς ως προς τη χρηματοδότηση των παροχών εξηγεί γιατί ο νομοθέτης συστηματικά αγνοεί και παρακάμπτει τη συνυφασμένη με τη βιωσιμότητα των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών υποχρέωση για σύνταξη αναλογιστικών μελετών. Ειδικότερα:

Η υποχρέωση συντάξεως αναλογιστικών μελετών εισάγεται το πρώτον με το άρθρο 59 του α.ν. 11/12 Νοεμβρίου 1935 ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας για την έγκριση ή την τροποποίηση των καταστατικών των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών από τον αρμόδιο τότε Υπουργό Εργασίας (βλ. ΣτΕ (Ολ.) 1865/1967 *Ε.Δ.Κ.Α.*, 1968, 502). Ομως, με το άρθρο 1 του ν. 457/68 προβλέπεται ότι: *η τιαυτή διαδικασία απαιτείται όπου θεσπίζεται ή καταργείται ολόκληρο το κείμενο του καταστατικού ή Κανονισμού εις πάσαν δε άλλην περίπτωσην αρκεί η προηγούμενη γνώμη του Δ.Σ. του οικείου οργανισμού και του παρά του Υπουργού Εργασίας Συμβουλίου Κοινωνικών Ασφαλίσεων*. Στη διάταξη αυτή δόθηκε αναδρομική ισχύς 32 ετών, δηλαδή η έναρξη της ισχύος της συμπίπτει με την έναρξη ισχύος του α.ν. 11/12 Νοεμβρίου 1935. Το θέμα επιχειρεί να ρυθμίσει εκ νέου ο ν. 2084/92, ο οποίος στο άρθρο 71 ορίζει ότι *ανά πενταετία, αρχής γενομένης από το 1993, αλλά και ενδιάμεσως σε κάθε αλλαγή χρηματοδότησεως ή του καθορισμού παροχών πρέπει να καταρτίζονται υποχρεωτικά αναλογιστικές μελέτες*. Ωστόσο, ακολουθεί ο ν. 2335/95, ο οποίος στο άρθρο 13 παρ. 8 προβλέπει ότι η σύνταξη των παραπάνω αναλογιστικών μελετών ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως. Οι παραπάνω νομοθετικές παλινδρομήσεις κατέστησαν εν τοις πράγμασι κενή περιεχομένου την υποχρέωση συντάξεως αναλογιστικών μελετών και συνέβαλαν αποφασιστικά στην πανθομολογούμενη κακή οικονομική κατάσταση των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών² και στην ανάγκη να χρηματοδοτούνται τακτικά και έκτακτα από τον κρατικό προϋπολογισμό για να ανταποκριθούν στις οικονομικές – ασφαλιστικές τους υποχρεώσεις.

Το 1996, το ΣτΕ κατά την επεξεργασία σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων σχετικά με τη χρηματοδότηση και τον καθορισμό των παροχών των ασφαλιστικών

¹ Ρόκας Ι., *Ιδιωτική Ασφάλιση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σ. 10 κε.

² Χατζηδημητρίου Φ. – Ψηλός Γ., *Το νέο δίκαιο των κοινωνικών ασφαλίσεων (μετά τους θεσμικούς νόμους 1902/90, 1976/91 και 2084/92)*, εκδ. Δ.Ε.Ν., 1993, σ. 358.

οργανισμών κρίνει ότι το παραπάνω αναφερόμενο άρθρο 13 παρ. 8 του 2335/95 αντίκειται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Η θέση αυτή έχει έκτοτε παγιωθεί³ και το σχολιαζόμενο πρακτικό την ακολουθεί. Ειδικότερα, το Δικαστήριο δέχεται ότι η σύνταξη αναλογιστικών μελετών θέτει σε υγιείς βάσεις τη σχέση παροχών και χρηματοδοτήσεως του οργανισμού, διασφαλίζει τη λειτουργία βιώσιμων ασφαλιστικών οργανισμών και συνακόλουθα διασφαλίζει τον ίδιο τον θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως, τον οποίο εγγυάται το Κράτος, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Με βάση αυτό το σκεπτικό ο συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός της κοινωνικής ασφαλίσεως περιλαμβάνει στα ουσιαστικά εννοιολογικά του στοιχεία την ασφαλιστική τεχνική, η οποία δια της συντάξεως των αναλογιστικών μελετών επιτρέπει τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών οργανισμών και συνακόλουθα του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως.

Το 2001, το ΣτΕ, επ' ευκαιρία της συγχωνεύσεως κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, επιχείρησε να συνδέσει την κοινωνική ασφάλιση με την αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως. Η προσπάθεια αυτή ορθώς δεν ευόδωσε⁴ και τούτο για τους εξής λόγους: Η διασφάλιση της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών οργανισμών ενδεχομένως εμπνέεται από την αρχή της αειφορίας ή της βιώσιμης αναπτύξεως που κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 του Συντάγματος⁵ ως προς την ανάγκη τεκμηριώσεως των αποφάσεων που λαμβάνουν τα διοικητικά όργανα σε ειδικές επιστημονικές μελέτες (αναλογιστικές και περιβαλλοντικές αντίστοιχα). Η αρχή της αειφορίας με την έννοια της απαγορεύσεως εξαντλήσεως των πλουτοπαραγωγικών πηγών και κατ' αυτόν τον τρόπο υποθηκεύσεως του μέλλοντος των επόμενων γενεών δεν μπορεί ωστόσο να εφαρμοσθεί στην κοινωνική ασφάλιση. Το δικαίωμα στο περιβάλλον εφαρμόζεται άμεσα, ακόμη και αν δεν έχει νομοθετικά προσδιορισθεί, διότι το Σύνταγμα προβλέπει υποχρέωση του κράτους να το προστατεύει. Τέτοια υποχρέωση δεν προβλέπεται για την κοινωνική ασφάλιση, όπου ο ρόλος του κράτους περιορίζεται στη μέριμνα. Επιπλέον, η κοινωνική ασφάλιση στηρίζεται στην αρχή της

³ Βλ. ενδεικτικά Πρακτικά Συνεδριάσεως Ε Τμ. ΣτΕ 178/2000, *ΕΔΚΑ* 4/2000, 364, 119/96, *ΕΔΚΑ* 6/1996, 366 και 141/1996, *ΔΕΝ* 1996, 525 κλπ.

⁴ Ολ. Σ.τ.Ε. 3099/01, *Ε.Δ.Κ.Α.* 2001, σ. 746 επ., Σ.τ.Ε. 89, 90, 91, 92, 93, 94/2001. Η 92/01 δημοσιεύθηκε στην *Ε.Δ.Κ.Α.* 2001, σ. 102 επ., με σχόλιο της Αθ. Πετρόγλου. Σχετικά και Κοντιάδης Ξ., «Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος» *Ε.Δ.Κ.Α.*, 2002, σ. 176 κε.

⁵ Ενδεικτικά για την αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως βλ. Σιούτη Γλ., *Δίκαιο περιβάλλοντος, γενικό μέρος I, δημόσιο δίκαιο και περιβάλλον*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σ. 50, Δεκλερής Μ., *Το δίκαιο της βιώσιμης αναπτύξεως. Γενικές αρχές*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996, σ. 82 επ., Μενουδάκος Κ., «Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την αναθεώρηση», *ΝοΒ*, 2002, σ. 45 κε. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι το Σ.τ.Ε. 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, Τροβά Ελ., «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. Βλ. σχετικά Καράκωστας Ι., Σιούτη Γλ., *Εισαγωγή στο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993, Καλλία-Αντωνίου Α., *Η νομολογία του Σ.τ.Ε. και του Δ.Ε.Κ. για την κοινοτική πολιτική βιώσιμης ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος*, 1999, Κρεμλής Γ., «Η ευρωπαϊκή πολιτική και το δίκαιο του περιβάλλοντος. Το κοινοτικό κεκτημένο», *Νόμος και Φύση* 5/1998, σ. 553 κε, Ράντος Α., «Οι αρχές του διέπουν το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος», στο Παπαδημητρίου Γ. (επιμ.), *Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, 1994, σ. 53 κε, Πάντζαλη Σ., ό.π., σ. 1143 κε, Δελλής Γ., «Το περιβάλλον ως στοιχείο της κοινοτικής έννομης τάξης και η Συνθήκη του Άμστερνταμ», *ΠερΔικ* 3/1997, σ. 295 κε.

αλληλεγγύης⁶, που στην Ελλάδα λειτουργεί και μεταξύ των γενεών. Συνεπώς, η «επιβάρυνση» των μελλοντικών γενεών είναι εξ ορισμού συμβατή με την έννοια της κοινωνικής ασφάλισης καθώς και η χρηματοδότηση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών με προσφυγή στη φορολογία⁷. Το μέτρο της επιβάρυνσης που καλούνται να επωμισθούν οι επόμενες γενεές τίθεται μόνο υπό συζήτηση. Το μέτρο αυτό βρίσκεται με προσφυγή στην ίδια την ασφαλιστική τεχνική, στην αρχή της αναλογικότητας και στην αποδοχή της απόψεως ότι το Κράτος εγγυάται την ύπαρξη και λειτουργία του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος όχι κατ'ανάγκην το επίπεδο των παροχών. Με άλλα λόγια, η διασφάλιση της βιωσιμότητας των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών και κατ'επέκταση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος επιτυγχάνεται με την εκπόνηση αναλογιστικών και μακροοικονομικών (όσον αφορά το ασφαλιστικό σύστημα) μελετών. Η συμβολή του ΣτΕ στη διασφάλιση της βιωσιμότητας είναι καθοριστική, διότι εντάσσει στο περιεχόμενο του πυρήνα του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης την ασφαλιστική τεχνική και τις αναλογιστικές μελέτες, με αποτέλεσμα ο κοινός νομοθέτης να μην μπορεί να αποφύγει τη σύνταξή τους κατά τον καθορισμό – τροποποίηση των παροχών και του τρόπου χρηματοδότησεως.

Πάντως η βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών και η ανάγκη εκπόνησεως αναλογιστικών μελετών φαίνεται σήμερα να απασχολεί εντονότερα τον νομοθέτη, προφανώς κάτω από την πίεση της Ευρωπαϊκής Ενώσεως για περιορισμό του δημοσιονομικού βάρους από την αιτία αυτή. Χαρακτηριστικά, στην ΥΑ Φ. Β/2006/Β-1458 Υ.Α. *Επιχειρησιακό σχέδιο δράσης ασφαλιστικών οργανισμών* προβλέπεται υποχρέωση των Διοικητών να υποβάλουν στην Υπουργό Απασχόλησης για έγκριση επιχειρησιακό σχέδιο δράσης εγκεκριμένο από το οικείο Δ.Σ. Μεταξύ άλλων στοιχείων στο σχέδιο αυτό πρέπει να περιλαμβάνονται δράσεις σχετικά με την επικαιροποίηση των αναλογιστικών μελετών. Επίσης, στην Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008 του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (σ. 50) αναφέρεται ότι μελετάται η πρόβλεψη της συντάξεως αναλογιστικών μελετών ανα τριετία και όχι ανα πενταετία, όπως προβλέπει το άρθρο 71 του ν. 2084/92. Πάντως, από το 1996 που για πρώτη φορά κατά τα ανωτέρω το ΣτΕ έκρινε ότι απαιτείται η σύνταξη αναλογιστικών μελετών πριν από οιαδήποτε μεταβολή των παροχών και της χρηματοδότησεως των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών μέχρι σήμερα δεν έχει καταργηθεί – αντικατασταθεί η επίμαχη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 8 του ν. 2335/95 και ως εκ τούτου γεννώνται ερωτηματικά ως προς το αν έχει πράγματι εμπεδωθεί η αξία και η αναγκαιότητα της συντάξεως αναλογιστικών μελετών.

⁶ Η κοινωνική ασφάλιση συμβάλλει στην αναδιανομή του εισοδήματος. Ειδικότερα, η αναδιανομή πραγματοποιείται με την καθιέρωση αναλογίας μεταξύ εισφορών και εισοδήματος, ενώ οι παροχές παραμένουν ίδιες για όλους τους ασφαλισμένους. Έτσι, όσοι έχουν μεγαλύτερο εισόδημα συμμετέχουν περισσότερο στη χρηματοδότηση των παροχών προς όφελος όσων έχουν μικρότερο εισόδημα. Στην περίπτωση μάλιστα που η κάλυψη των δαπανών γίνεται με βάση το διανεμητικό σύστημα, η κοινωνική αλληλεγγύη και αναδιανομή του εισοδήματος πραγματοποιείται και μεταξύ των ασφαλισμένων περισσότερων γενεών.

⁷ Κρεμαλής Κ., *Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, εκδ. Σάκκουλα, 1985, σ. 138 κε.