

Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣΤΕ ΟΛ. 2287/2015 για τις περικοπές των επικουρικών συντάξεων

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη
Αναπλ. Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Δικηγόρος.

1. Ο προβληματισμός που αναπτύσσεται στο σκεπτικό της απόφασης ΟΛ. ΣΤΕ 2287/2015, με την οποία κρίθηκαν αντίθετες με το Σύνταγμα οι περικοπές των επικουρικών συντάξεων του Ν. 4093/2012, διαφαινόταν στην εισήγηση του Ν. Ρίζου, Προέδρου του ΣΤΕ, στο 10^ο Συνέδριο της Societas Iuris Publici Euroraei που έγινε στην Αθήνα στις 30.10.-1.11.2014.¹ Στην εισήγηση αυτή είχε επισημανθεί ότι τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση της κρίσης όσον αφορά στους μισθούς και τις συντάξεις έχουν περιοδικό χαρακτήρα² ενώ όσον αφορά στην υγεία γεννάται η εύλογη αμφιβολία αν η συρρίκνωση της φαρμακευτικής δαπάνης αποσκοπεί στη μείωση της σπατάλης ή στη μείωση των δαπανών που είναι αναγκαίες για την υγεία των πολιτών. Το ερώτημα, νομικό και όχι μόνο, που είχε τεθεί ήταν ποια είναι η λειτουργία του κοινωνικού κράτους και τα όρια στις επιτρεπόμενες επεμβάσεις του νομοθέτη, ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Ο Πρόεδρος του ΣΤΕ εξέφραζε αγωνία για τη συνεχή εκ μέρους του Δημοσίου προβολή της ένστασης του Μενίππου³ και κατέληγε ότι: *«Εκείνο που θα ανέμενε κανείς είναι μια πλήρης μελέτη των διαφοροποιούμενων δεδομένων των ποικίλων ασφαλιστικών οργανισμών, με ακριβή καταγραφή των παραγόντων που προσδιορίζουν τις εισροές και εκροές Προ πάντων μια αληθινή μελέτη για τους στόχους που επιδιώκονται (μονιμοποίηση χαμηλών επιπέδου επιβιώσεως ή επιδίωξη επιπέδου αξιοπρεπούς διαβιώσεως) που*

*** Οι παρατηρήσεις αυτές δημοσιεύονται στο ΘΠΔΔ, 7/2015, σ. 674-679.

¹ Σ. Ρίζος, «Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του Κοινωνικού Κράτους και της πολιτικής ενστάσεως «Ουκ αν λάβεις παρά του μη έχοντος», ΘΠΔΔ, 4/2015, σ. 289-293.

² Χαρακτηριστικό είναι το εξής απόσπασμα από την εισήγηση αυτή: «Οι ρυθμίσεις ως προς τις περικοπές των μισθών παίρνουν χαρακτηριστικά περιοδικότητας και από το 2010 μέχρι το 2013 επαναλαμβάνονται μ' έναν τουλάχιστον νόμο κατ' έτος και την ίδια γενική αιτιολογία της αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσεως. Ενώ ως προς τις συντάξεις ισχύουν τα ίδια πλέον της εισφοράς αλληλεγγύης».

³ Ουκ αν λάβεις παρά του μη έχοντος απήντησε στον Χάροντα ο Μένιππος όταν ο τελευταίος του ζήτησε το «ναύλο» για να το περάσει με βάρκα από την Αχερουσία λίμνη στον Κάτω Κόσμο.

λείπει παντελώς».Τις θέσεις αυτές υιοθετεί ουσιαστικά η πλειοψηφία (15 δικαστών και δύο παρέδρων) στην σχολιαζόμενη απόφαση της Ολομέλειας του ΣΤΕ.

2. Η άποψη της πλειοψηφίας περιληπτικά έχει ως εξής: Τα πρώτα δύο χρόνια της κρίσης (2010-2012) το Κράτος έλαβε σειρά μέτρων περιστολής των δημοσίων δαπανών μεταξύ των οποίων και περικοπών των συντάξεων. Οι διατάξεις αυτές δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ. Αντίθετα, οι ρυθμίσεις που θεσπίζονται μετά το 2012, αφού ήδη έχει παρέλθει διετία από τον αρχικό αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσης και ενώ είχαν σχεδιασθεί τα μέτρα για την αντιμετώπισή της, δεν συνάδουν με το Σύνταγμα, διότι ο νομοθέτης δεν προέβη, ως ώφειλε, σε συνολική εκτίμηση των παραγόντων που προκάλεσαν το πρόβλημα ούτε αξιολόγησε την προσφορότητα των μέτρων αυτών. Τούτο ήταν επιβεβλημένο επειδή τα μέτρα που είχε λάβει δεν απέδωσαν με αποτέλεσμα η οικονομική ύφεση να ενταθεί. Ακόμη και αν τα μέτρα αυτά ήταν δικαιολογημένα, ο νομοθέτης έπρεπε να αποφανθεί για την αναγκαιότητά τους, εξετάζοντας την ύπαρξη τυχόν εναλλακτικών επιλογών και συγκρίνοντας τα οφέλη και τα μειονεκτήματα της καθεμιάς με τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Ο νομοθέτης έπρεπε να εξετάσει, αν οι επιπτώσεις των περικοπών στο βιοτικό επίπεδο των θιγομένων, αθροιζόμενες με τις επιπτώσεις από τις φορολογικές επιβαρύνσεις οδηγούν σε ανεπίτρεπτη μείωση του επιπέδου ζωής των συνταξιούχων⁴. Τέτοια μελέτη δεν έγινε ενώ το μόνο που εξετάσθηκε ήταν η συμβολή των μέτρων στη μείωση των δημοσίων δαπανών και τη δημοσιονομική προσαρμογή. Γίνεται δεκτό επίσης ότι το Κράτος υποχρεούται να καλύπτει τα ελλείμματα της επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης, διότι η ασφάλιση είναι υποχρεωτική και εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ανεξαρτήτως του ότι μέχρι σήμερα δεν έχει προβλεφθεί τακτική χρηματοδότηση των οργανισμών της υποχρεωτικής επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης. Με τις σκέψεις αυτές η απόφαση καταλήγει στο ότι με τις περικοπές των συντάξεων του Ν. 4093/2012 κλονίζεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ γενικού συμφέροντος και περιουσιακών δικαιωμάτων των συνταξιούχων και παραβιάζεται το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ. Παρόμοιο είναι και το σκεπτικό μίας από τις μικρές μειοψηφίες ως προς το ότι χρειαζόταν οπωσδήποτε μελέτη επιπτώσεων για

⁴ Π. Παπαρρηγοπούλου- Πεχλιβανίδη, «Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις 3410/2014 και 3663/2014 του ΣΤΕ σχετικά με περικοπές κύριων και επικουρικών συντάξεων μισθωτών», *ΕΔΚΑ* 4/2014, σ. 823-830.

να κριθεί η υπόθεση. Η άποψη αυτή απηχεί τις θέσεις της από 7.12.2012 απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων που παρακολουθεί την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας στην υπόθεση Ομοσπονδία Συνταξιούχων Ελλάδος του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ κατά της Ελλάδος⁵ με την οποία έγινε δεκτό ότι το σωρευτικό αποτέλεσμα των περιοριστικών μέτρων είναι ικανό να επιφέρει μια σημαντική υποβάθμιση του επιπέδου ζωής ενός σοβαρού αριθμού συνταξιούχων και ότι η ελληνική κυβέρνηση δεν προέβη σε καμία μελέτη ούτε όσον αφορά στα αποτελέσματα των περιοριστικών μέτρων ούτε ως προς το αν άλλα μέτρα θα μπορούσαν να είχαν εφαρμοσθεί.

3. Η άποψη της μεγάλης μειοψηφίας στην οποία προσχώρησε και μία από τις μικρές μειοψηφίες δέχεται ότι οι θεσπισθείσες περικοπές εντάσσονται στο πλαίσιο μιας συνολικής μεταρρυθμίσεως του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, η οποία έχει προδήλως και δημοσιονομικό χαρακτήρα και αποσκοπεί στη διασφάλιση της βιωσιμότητάς του, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ 5 του Συντάγματος. Τα χρηματικά ποσά που περικόπτονται δεν αποτελούν έσοδο του κράτους, αλλά παραμένουν στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης για να καλυφθούν τα ελλείμματά τους. Το συνταγματικό τους κύρος δεν εξαρτάται από την εκπόνηση ειδικής μελέτης επιπτώσεων, πρωτίστως διότι ο ΑΚΑΓΕ συνιστά κατ' ουσίαν μια αυτοχρηματοδότηση – εσωτερική ανακατανομή- εντός του ασφαλιστικού συστήματος και δεν έχει ως αποτέλεσμα την απομείωση των συντάξεων σε τέτοιο ποσοστό, ώστε οι συνταξιούχοι να ζουν αναξιοπρεπώς καθόσον δεν έχουν πληγεί οι κύριες συντάξεις που είναι μικρότερες των 1.000 Ευρώ και οι επικουρικές που είναι μικρότερες των 300 Ευρώ.⁶ Αντικειμενικά οι μειώσεις αυτές δεν σε θέση να «φτωχοποιήσουν» τους συνταξιούχους που έχουν μηνιαίες κύριες και επικουρικές συντάξεις ανώτερες των 1.000 Ευρώ, γιατί το μηνιαίο αυτό ποσό είναι κατά την Eurostat μεγαλύτερο από το ποσό που αντιστοιχεί στο «κατώφλι» της φτώχειας που ισχύει στην Ελλάδα και επιπλέον το ποσό αυτό προσαυξάνεται και με την επικουρική σύνταξη. Επίσης είναι μεγαλύτερο από τα ελάχιστα όρια των συντάξεων για τα οποία η Ελλάδα έχει δεσμευθεί με βάση την 102 ΔΣΕ αφενός και με βάση το άρθρο 12 παρ. 2 του

⁵ Η απόφαση έχει δημοσιευθεί στην ΕΔΚΑ 10/11 2013, σ. 806-821.

⁶ Επί συνόλου 2.645.672 συντάξεων γήρατος, αναπηρίας και θανάτου οι συντάξεις μέχρι 1.000 Ευρώ αντιστοιχούν σε 1.782.584 βλ. τον Πίνακα 4 στη σ. 6 της 11^{ης} έκδ. της μηνιαίας απεικόνισης συνταξιοδοτικών και προνοιακών παροχών Ήλιος του ΥΕΚΑΠ για την περίοδο Απρίλιος 2014.

Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη αφετέρου.⁷ Συνοψίζοντας: Οι επίδικες περικοπές δεν είναι ικανές να επιφέρουν από μόνες τους τη «φτωχοποίηση» των συνταξιούχων.

4. Το εισόδημα πάντως των συνταξιούχων με μηνιαία κύρια σύνταξη άνω των 1.000 ευρώ μηνιαίως και επικουρική άνω των 300 Ευρώ συρρικνώνεται από την επιβολή διάφορων έκτακτων και τακτικών φόρων. Αν και τα πολύ χαμηλά εισοδήματα κατά κανόνα εξαιρούνται από τη φορολόγηση ή έχουν μειωμένους συντελεστές, εντούτοις η υπερφορολόγηση πιέζει τις μεσαίες και υψηλές συντάξεις, οι οποίες έχουν επιπλέον υποστεί και τις ανωτέρω περικοπές. Κρίσιμο θα ήταν να διαπιστωθεί ποιο ήταν το διαθέσιμο εισόδημα⁸ πριν από την κρίση και μετά την κρίση για τον μέσο συνταξιούχο και να προσδιορισθεί έτσι ένας δείκτης της συνεισφοράς του μέσου συνταξιούχου στη χρηματοδότηση των υποχρεώσεων του Δημοσίου⁹ και με βάση αυτόν μια κλίμακα συνεισφοράς ανάλογη με το διαθέσιμο εισόδημα. Τα στοιχεία αυτά είναι γνωστά τις αρμόδιες φορολογικές και ασφαλιστικές αρχές (βλ. και το σύστημα ΗΛΙΟΣ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας).
5. Η σχολιαζόμενη απόφαση δεν έρχεται σε αντίθεση με την απόφαση του ΣΤΕ (Ολ.) 1285/2012 που δέχεται ότι δεν απαιτείται η σύνταξη αναλογιστικής μελέτης, όταν λαμβάνεται ένα γενικού χαρακτήρα νομοθετικό μέτρο

⁷ Ήδη, με την απόφαση της 7.12.2012 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων έχει απορριφθεί η προσφυγή της *Ομοσπονδίας Συνταξιούχων Ελλάδος του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ κατά της Ελλάδος* και κρίθηκε ότι τα μέτρα περικοπής των συντάξεων δεν παραβιάζουν το άρθρο 12 παρ. 2 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη για τα ελάχιστα όρια συνταξιοδοτικής προστασίας και προφανώς δεν παραβιάζουν ούτε αυτά της 102 ΔΣΕ. Και το Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) στις αποφάσεις της 7.5.2013 *ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος και Κουφάκη κατά Ελλάδος* έκρινε ότι δεν παραβιάζεται το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), διότι οι μειώσεις μισθών και συντάξεων δεν είναι δυσανάλογες σε σχέση με τον σκοπό της αντιμετώπισης της οξείας δημοσιονομικής κρίσης και της εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών.

⁸ Το διαθέσιμο εισόδημα από τη σύνταξη ή την εργασία εννοείται ως εκείνο που απομένει μετά την πληρωμή των φόρων, ασφαλιστικών εισφορών και μπορεί πραγματικά να χρησιμοποιηθεί για τη διαβίωση του ασφαλισμένου/εργαζομένου και της οικογένειάς του. Στο εισόδημα αυτό συνυπολογίζονται και οι πάσης φύσεως παροχές σε χρήμα ή σε είδος (υπηρεσίες και αγαθά) που προσauξάνουν το εισόδημα κυρίως των χαμηλόμισθων και χαμηλοσυνταξιούχων.

⁹ Δημόσιο βάρος, κατά το άρθρο 4, παρ. 5 του Συντάγματος, είναι η *υποχρέωση των πολιτών να καλύπτουν τις δημόσιες δαπάνες*. Επομένως, κάθε μορφής υποχρεωτική χρηματική παροχή, όπως φόρος, τέλος κ.λπ. για τη χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών περιλαμβάνεται στην έννοια του δημόσιου βάρους. Η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης από τους ίδιους τους ασφαλισμένους με μείωση των παροχών και με έκτακτες εισφορές συνιστά δημόσιο βάρος, υπό την έννοια ότι ισόποσα απαλλάσσεται το Κράτος που αδυνατεί να χρηματοδοτήσει τα ελλείμματα μέσω της φορολογίας ενόψει των υποχρεώσεων για μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος.

(περικοπής παροχών) στο πλαίσιο γενικότερου πλέγματος άμεσων μέτρων οικονομικής πολιτικής. Τούτο διότι η απόφαση 1285/2012 εξετάζει τα μέτρα της περιόδου 2010-2012 τα οποία και η σχολιαζόμενη απόφαση κρίνει δικαιολογημένα. Πέραν τούτου η μείωση των παροχών εξ ορισμού δεν επιβαρύνει αναλογιστικά το σύστημα και ως εκ τούτου το ζητούμενο δεν είναι η αναλογιστική μελέτη, αλλά η μελέτη των επιπτώσεων από τα μέτρα.

6. Ως προς την «κρατική εγγύηση» για την επικουρική ασφάλιση πρέπει να διευκρινιστεί ότι το Κράτος «εγγυάται» ότι οι ασφαλισμένοι πρέπει να έχουν ασφαλιστική κάλυψη που τους επιτρέπει να αναπληρώνουν σε ικανοποιητικό βαθμό το εισόδημα που απώλεσαν από την εργασία. Η ασφαλιστική αυτή κάλυψη δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να υπολείπεται των ελαχίστων ορίων που προβλέπει η 102 ΔΣΕ και άλλες διεθνείς συμβάσεις που η Ελλάδα έχει κυρώσει, της κατώτατης σύνταξης που προβλέπει ο νόμος και του ορίου της φτώχειας που καθορίζεται από την ΕΛΣΤΑΤ.¹⁰ Η κρατική εγγύηση αναφέρεται πάντως στο σύνολο της ασφαλιστικής κάλυψης (από την κύρια και την επικουρική ασφάλιση).
7. Οι συντάξεις στην Ελλάδα είναι κατά κανόνα «υπερανταποδοτικές» και δεν έχουν χρηματοδοτηθεί επαρκώς από εισφορές. Το ποσοστό αναπλήρωσης του εισοδήματος στα κράτη που ακολουθούν το ηπειρωτικό σύστημα (Bismarck), όπως το ελληνικό, απονέμουν συντάξεις των οποίων το συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης (από την κύρια και την επικουρική σύνταξη) κυμαίνεται στο 65%. Στην Ελλάδα, η σύνταξη αναπληρώνει το εισόδημα που έχει απολεσθεί από την εργασία κατά 90% για τον νέο ασφαλισμένο, ήτοι 70% η κύρια σύνταξη και 20% η επικουρική. Για τον παλαιό ασφαλισμένο είναι ακόμη μεγαλύτερο. Συνολικά, το ποσοστό αναπλήρωσης είναι πάνω από 90% και ενίοτε ξεπερνά το 100% των συντάξιμων αποδοχών. Το ποσοστό αυτό της αναπλήρωσης του εισοδήματος αντικειμενικά είναι πολύ γενναιόδωρο¹¹ ακόμη και σε περίοδο οικονομικής και δημογραφικής σταθερότητας. Πολύ περισσότερο όταν οι συντάξιμες αποδοχές δεν καθορίζονται με βάση τον μέσο όρο των αποδοχών του όλου εργασιακού

¹⁰ Επομένως, αν η ασφαλιστική κάλυψη είναι ικανοποιητική γιατί οι ασφαλισμένοι έχουν πολύ υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης από την κύρια σύνταξη, το Κράτος δεν οφείλει να καλύψει τα τυχόν ελλείμματα της επικουρικής ασφάλισης. Επίσης, δεν είναι υποχρεωτικό να υφίσταται επικουρική ασφάλιση, εφόσον η κύρια ασφάλιση αναπληρώνει ικανοποιητικά το εισόδημα που απώλεσε ο συνταξιούχος.

¹¹ OECD, Pensions at a Glance: Retirement – Income Systems in OECD Countries, 2009, σύμφωνα με το οποίο στην Ελλάδα το ποσοστό αναπλήρωσης υπερβαίνει το 100%

βίου (με αναπροσαρμογή), αλλά των τελευταίων, καλύτερων από πλευράς αποδοχών ετών εργασίας. Το γεγονός ότι μεγάλο μέρος των συντάξεων είναι παρά ταύτα κάτω των 1.000 Ευρώ οφείλεται στο ότι ο χρόνος ασφάλισης είναι μικρός ή/και οι αποδοχές χαμηλές. Βεβαίως όλα αυτά χωρίς τις επιδίδες περικοπές στις οποίες εκτενώς αναφέρεται η ως άνω απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ.

8. Είναι αντίθετο με τις αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, οι κατώτατες συντάξεις να είναι υψηλότερες του κατώτατου μισθού. Δεν αποτελεί δικαιολογία ότι οι συνταξιούχοι συντηρούν τα άνεργα παιδιά και εγγόνια τους. Η σκέψη αυτή είναι εξ ορισμού στρεβλή, αφού για την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας απαιτείται να ληφθούν μέτρα υπέρ των ανέργων που τα έχουν ανάγκη ακόμη και με ενδεχόμενη μείωση των ποσών που διαθέτει ο κρατικός προϋπολογισμός για τις συντάξεις. Πρέπει δε να τονισθεί ότι υψηλό ποσοστό των ανέργων είναι νέοι που αναβάλλουν τη δημιουργία οικογένειας, ελλείπει οικονομικών μέσων, με αποτέλεσμα να επιδεινώνεται το δημογραφικό πρόβλημα και να συρρικνώνονται ακόμη περισσότερο τα οικονομικά της κοινωνικής ασφάλισης.
9. Μετά την εκδήλωση της κρίσης λαμβάνονται εσπευσμένα μέτρα με κύριο μέλημα τη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης και την αποκατάσταση της βιωσιμότητας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Τα μέτρα που λαμβάνονται έχουν κατά κύριο λόγο διαρθρωτικό χαρακτήρα, αφού στοχεύουν στην αποδοτική οργάνωση και λειτουργία του συνταξιοδοτικού συστήματος, σύμφωνα με τις αρχές της βιωσιμότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης σε συνδυασμό με ανταποδοτικότητα κ.λπ. Ενδεικτικά, αναφέρονται η μηχανογράφηση του συστήματος¹², η καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής και της αδήλωτης εργασίας, η σύνδεση των ορίων συνταξιοδότησης με το προσδόκιμο επιβίωσης, η υποχρεωτική εκπόνηση αναλογιστικών μελετών κ.λπ. Τα μέτρα αυτά ούτε προσωρινά είναι ούτε συνδέονται με την κρίση και θα έπρεπε ήδη προ πολλού και ανεξαρτήτως αυτής να είχαν ληφθεί. Στην ίδια λογική εμπίπτει και η περικοπή των συντάξεων για να ενισχυθούν οι μελλοντικές συντάξεις από το Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ) ενόψει και του σοβαρότατου δημογραφικού προβλήματος και οι περικοπές των μηνιαίων κύριων και επικουρικών συντάξεων που αποσκοπούν στη μείωση των δαπανών των

¹² Βλ. τα πληροφοριακά συστήματα με τις επωνυμίες «Εργάνη», «Αριάδνη», «Εστία», «Ήλιος» του ΥΕΚΑΠ.

ελλειμματικών οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και την αποκατάσταση της βιωσιμότητας αυτού. Τα μέτρα που θα μπορούσαν να ληφθούν για την αντιμετώπιση της παθογένειας του ασφαλιστικού συστήματος δεν περιορίζονται πάντως στις περικοπές των συντάξεων.¹³

10. Ο νομοθέτης ήδη από το 2010, κατόπιν πορίσματος επιτροπής εμπειρογνομόνων για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος, έλαβε βασικά θεσμικά μέτρα με τους Ν. 3863/2010 και 3865/2010. Μία από τις πλέον σημαντικές ρυθμίσεις ήταν η διάκριση της σύνταξης σε βασική (χρηματοδοτούμενη από τον κρατικό προϋπολογισμό και αναλογική (βλ. ανταποδοτική). Η μετάβαση θα ήταν πολύ ομαλή, αφού ο νόμος θα εφαρμοζόταν από το 2015 και ο υπολογισμός της σύνταξης για τον χρόνο μέχρι και το 2010 θα γινόταν με βάση το προγενέστερο καθεστώς ενώ για τον χρόνο μετά το 2011 θα γινόταν με το καθεστώς των νόμων αυτών. Ωστόσο, ο νόμος αυτός δεν έχει εφαρμοσθεί μέχρι σήμερα και δεν διαφαίνεται ότι θα εφαρμοσθεί και μάλιστα σύντομα. Είναι εξόχως προβληματικό μέτρα που έχουν εισαγάγει μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης να μην εφαρμόζονται ή να εφαρμόζονται με καθυστέρηση. Είναι φανερό ότι η χώρα δεν μπορεί να ξεφύγει από την κρίση, αν δεν εφαρμόσει τις μεταρρυθμίσεις και ιδίως αυτές για τις οποίες έχει προηγηθεί μελέτη από επιτροπή εμπειρογνομόνων και κοινωνικός διάλογος. Από μόνες τους οι περικοπές των συντάξεων δεν επιλύουν τα δομικά και συσσωρευμένα προβλήματα που αντιμετωπίζει το συνταξιοδοτικό σύστημα.

11. Κοινωνική πολιτική χωρίς πόρους δεν γίνεται ούτε με «δανεικά» γίνεται. Η οικονομία θέτει το πλαίσιο μέσα στο οποίο ασκείται η κοινωνική πολιτική. Η ένσταση του Μενίππου αφορά στην οικονομική αδυναμία, ένα πραγματικό γεγονός με νομικές συνέπειες. Ο κρατικός προϋπολογισμός δεν είναι ανεξάντλητος ούτε αμετάβλητος. Επιπλέον, η κοινωνική ασφάλιση δεν είναι ο μοναδικός σκοπός δημοσίου συμφέροντος που ο κρατικός προϋπολογισμός πρέπει να υποστηρίξει.¹⁴ Υπάρχουν και άλλοι σκοποί με κοινωνικό ή μη

¹³ Ενδεικτικά, θα μπορούσε να αλλάξει η μαθηματική φόρμουλα υπολογισμού της σύνταξης και να στηρίζεται σε συντελεστές που καταλήγουν σε μικρότερες συντάξεις. Επίσης μπορεί να καθορισθεί ανώτατο όριο των χορηγούμενων συντάξεων με βάση το ποσό που λαμβάνει ο συνταξιούχος που συνταξιοδοτείται στο τρέχον έτος με τον ίδιο χρόνο ασφάλισης και τις ίδιες εισφορές. Τέτοιες επεμβάσεις εξορθολογίζουν την κοινωνική ασφάλιση, αποκαθιστούν την διαγενεακή ισότητα και την αλληλεγγύη και αποφεύγουν την ανεπιθύμητη ασφαλιστικά υπερκάλυψη των ασφαλιστικών κινδύνων.

¹⁴ Το μόνο κοινωνικό δικαίωμα που χρηματοδοτείται πρωτίστως από τις εισφορές και όχι από τον κρατικό προϋπολογισμό είναι η κοινωνική ασφάλιση.

χαρακτήρα (π.χ. παιδεία, έρευνα, εθνική άμυνα, συγκοινωνίες κ.λπ). Δεν επιτρέπεται η κοινωνική πολιτική να εξαντλεί τους πόρους σε βάρος της οικονομικής ανάπτυξης και τούτο συμβαίνει αν δεν διατίθενται πόροι για την ανάπτυξη (π.χ. δάνεια σε μικρές επιχειρήσεις με καινοτόμες ιδέες και υψηλής τεχνολογίας προϊόντα, ανάπτυξη υποδομών, έρευνα, επαγγελματική κατάρτιση κ.λπ.). Η οικονομική ανάπτυξη συνεπάγεται αύξηση του ΑΕΠ και δυνατότητα διάθεσης μεγαλύτερων κονδυλίων από τον κρατικό προϋπολογισμό για την κοινωνική προστασία. Σαφώς, η κατανομή του ΑΕΠ αποτελεί πολιτική απόφαση. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία, αλλά μόνο να τις ελέγξει. Ο δικαστικός έλεγχος του νομοθέτη είναι έλεγχος ορίων επιλογών. Ωστόσο, ο έλεγχος σε τέτοιας φύσεως επιστημονικά και τεχνικά ζητήματα δεν είναι εφικτός αν τα μέτρα δεν συνοδεύονται από ειδικές και εμπειριστατωμένες μελέτες (οικονομικές κυρίως και αναλογιστικές) ως προς τις επιπτώσεις τους, τις τυχόν εναλλακτικές δυνατότητες και την αξιολόγηση αυτών.

12. Ο περιοδικός χαρακτήρας των μέτρων είναι καταρχήν αναμενόμενος, διότι σε περίοδο οικονομικής ύφεσης, δημοσιονομικού ελλείμματος και ασταθούς οικονομίας χρειάζεται συνεχή προσαρμογή των κοινωνικών παροχών, δεδομένου ότι αυτές εξαρτώνται από τον ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης. Ενδεικτικά, όσο η ανεργία αυξάνεται, τόσο πιέζονται οι συντάξεις. Όσο μειώνεται η εισφοροδοτική ικανότητα (λόγω των πολλαπλών επιβαρύνσεων σε συνδυασμό με τη μείωση του τζίρου) τόσο πιέζονται οι συντάξεις κ.λπ. Αλλά και σε περιόδους κανονικότητας, η οικονομία εξελίσσεται και χρειάζονται τακτικά μέτρα προσαρμογής καθώς και μέτρα στρατηγικού σχεδιασμού με έμφαση στην ανάπτυξη, ώστε να αυξηθεί το ΑΕΠ και να βελτιωθεί κατ' επέκταση και η κοινωνική προστασία. Επομένως, η περιοδικότητα των μέτρων είναι απολύτως δικαιολογημένη και μάλιστα σε περίοδο βαθιάς οικονομικής κρίσης και ύφεσης, παρά τα περί του αντιθέτου υποστηριζόμενα στην άποψη της πλειοψηφίας.
13. Η κοινωνική ασφάλιση είναι μαζί με τη φορολογία οι σημαντικότεροι μηχανισμοί αναδιανομής του εισοδήματος. Η συμμετοχή όλων, ανάλογα με τις δυνάμεις τους, στην αναδιανομή αυτή επιβάλλεται για να διασφαλιστεί η ισότητα, η κοινωνική συνοχή, η προστασία της αξίας του ανθρώπου, η δικαιοσύνη και η δημοκρατία. Ο επιδιωκόμενος σκοπός του νόμου επιτρέπει να ελεγχθεί αν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος που θα νομιμοποιούσε τον περιορισμό της σύνταξης. Χρειάζονται όμως ειδικές

μελέτες, ιδίως οικονομικών, αναλογιστικών και κοινωνικών επιπτώσεων, προκειμένου να κρίνει το Δικαστήριο αν παραβιάζονται ή όχι οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας όσον αφορά στη συμμετοχή των συνταξιούχων στην αντιμετώπιση του δημοσιονομικού ελλείμματος και της αποπληρωμής του δημοσίου χρέους. Οι περικοπές των κύριων και επικουρικών συντάξεων νομιμοποιούνται, μόνο εφόσον το διαθέσιμο εισόδημα που απομένει σε κάθε συνταξιούχο διασφαλίζει την αξιοπρεπή του διαβίωση.

14. Η άποψη της πλειοψηφίας υποτιμά τα μέτρα που έχουν ληφθεί μετά το 2012 αρνούμενη τον διαρθρωτικό τους χαρακτήρα. Η άποψη της μειοψηφίας είναι περισσότερο πειστική ως προς το ότι τα μέτρα συμβάλλουν στην αντιμετώπιση δομικών προβλημάτων της κοινωνικής ασφάλισης, όπως είναι η γήρανση του πληθυσμού, τα συσσωρευμένα ελλείμματα από τη διαχρονικά χορήγηση συντάξεων δυσανάλογα υψηλών σε σχέση με τις εισφορές που έχουν καταβληθεί, η ανεργία, η οικονομική ύφεση,¹⁵ η εισφοροδιαφυγή (κυρίως λόγω της έλλειψης μηχανογραφικού συστήματος, ασφαλιστικής συνειδήσης και αποδοτικής διοίκησης και οργάνωσης), η κακή αξιοποίηση των αποθεματικών, το PSI κ.λπ. Ωστόσο, πράγματι λείπει μια συνολική θεώρηση των μέτρων, της απόδοσής τους και των επιπτώσεών τους.
15. Για τη συνολική αυτή θεώρηση θα ήταν πολύ χρήσιμη η θέσπιση Κοινωνικού Προϋπολογισμού και Απολογισμού που θα συζητούνταν στη Βουλή και θα απεικόνιζαν ετήσια και με προβολή σε μια περίοδο δεκαετίας τουλάχιστον τη στρατηγική για την κοινωνική πολιτική τους πόρους που διατίθενται συνολικά από τον κρατικό προϋπολογισμό για την κοινωνική προστασία και αναλυτικά για την κοινωνική ασφάλιση, την υγεία και την κοινωνική πρόνοια. Ο απολογισμός θα επέτρεπε στη Βουλή να ελέγξει την επίτευξη των στόχων και την ισοσκέλιση των δαπανών με τους πόρους. Η σύνδεση του Κοινωνικού Προϋπολογισμού με το ΑΕΠ και η απαγόρευση της υπέρβασης του προβλεπόμενου κατ' έτος συνολικού και επί μέρους ανά κοινωνική δαπάνη ποσοστού του ΑΕΠ θα διευκόλυνε τον πολιτικό και τον δικαστικό έλεγχο του νομοθέτη. Πολλά από τα στοιχεία που ζητεί η απόφαση του ΣτΕ από τη μελέτη επιπτώσεων θα προέκυπταν από τον Κοινωνικό Προϋπολογισμό και Απολογισμό, και τη συζήτησή τους.

¹⁵ Για παράδειγμα, χορήγηση πλήρους σύνταξης με 25 έτη ασφάλισης και με ανύπαρκτο ή μικρό όριο ηλικίας σε γυναίκες ενώ το προσδόκιμο επιβίωσης ήταν στα 83 έτη.

16. Η σχολιαζόμενη απόφαση καταλήγει ότι οι περικοπές των επικουρικών συντάξεων μετά το 2012 είναι αντίθετες με το Σύνταγμα. Το διατακτικό της απόφασης θα εφαρμοσθεί από τη δημοσίευση της απόφασης και μετά και όχι αναδρομικά (με εξαίρεση τους ενάγοντες). Η απόφαση έχει εκδοθεί σε χρόνο που το Κράτος μετά δυσκολίας καταβάλλει τις συντάξεις που έχουν μειωθεί με τους κριθέντες αντισυνταγματικούς νόμους, χωρίς χρηματοδότηση από τους δανειστές. Η πρώτη εντύπωση είναι ότι απόφαση δεν έχει επαφή με την πραγματικότητα και σε κάθε περίπτωση αναρωτιέται κανείς μήπως είναι ιδιαίτερα πολυτελής για τα οικονομικά δεδομένα του Κράτους που βρίσκεται στα πρόθυρα της χρεοκοπίας. Ωστόσο, για τη διέξοδο από την κρίση απαιτείται μια μακροχρόνια εθνική στρατηγική για την κοινωνική προστασία σε συνδυασμό με την ανάπτυξη. Η απόφαση δεν είναι εξωπραγματική και πολυτελής, όπως εκ πρώτης όψεως φαίνεται. Είναι μια προτροπή προς τον νομοθέτη να εστιάσει στα πολιτικά και κοινωνικά δυσκολότερα, πλην όμως αναγκαία, διαρθρωτικά μέτρα με τεκμηρίωση, προγραμματισμό και με βάση τις αρχές της δικαιοσύνης, ισότητας, αναλογικότητας, αλληλεγγύης και ανταποδοτικότητας. Ωστόσο, στην παρούσα συγκυρία και λαμβάνοντας υπόψη ότι η αναφερόμενη στην απόφαση μελέτη των επιπτώσεων απαιτείται το πρώτον, ίσως έπρεπε εξαιρετικώς να είχε ταχθεί προθεσμία στο Δημόσιο για να προσκομίσει, έστω και εκ των υστέρων, ως συμπληρωματική απόδειξη τη μελέτη αυτή. Το ΣτΕ θα επιτύχανε έτσι να λαμβάνονται μέτρα περιοριστικά των συντάξεων με βάση συνολική μελέτη και αξιολόγηση των επιπτώσεών τους ενώ το Δημόσιο θα είχε τη δυνατότητα να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του χωρίς να ασφυκτιά

Εν κατακλείδι,

- Τα αναφερόμενα στην απόφαση μέτρα για την κοινωνική ασφάλιση είναι στην πλειονότητά τους διαρθρωτικά και εξ ορισμού εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, όπως ορθώς αναφέρει η μειοψηφία. Τα μέτρα αυτά από τη φύση τους έχουν περιοδικό χαρακτήρα.
- Επιβάλλεται η εκπόνηση μελέτης οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων, όπως αναφέρει η πλειοψηφία και μία από τις μικρές μειοψηφίες για τον έλεγχο των αρχών της ισότητας και της αναλογικότητας. Οι επιπτώσεις σε περίοδο κρίσης αναφέρονται στο αν έκαστος συμμετέχει στα δημόσια βάρη (χρηματοδότηση του ελλείμματος και του χρέους) ανάλογα με τις δυνάμεις του. Επομένως απαιτείται

συνολικά εκτίμηση των επιπτώσεων (φορολογικών και ασφαλιστικών), όπως ορθά δέχεται η πλειοψηφία.

- Η κρατική εγγύηση της κοινωνικής ασφάλισης αφορά στο άθροισμα του εισοδήματος και από την κύρια και από την επικουρική σύνταξη.
- Θα συνέβαλε στον πολιτικό και δικαστικό έλεγχο η θέσπιση Κοινωνικού Προϋπολογισμού και Απολογισμού, ώστε να προκύπτει κατ' έτος και με προβολή σε μια περίοδο τουλάχιστον δεκαετίας η εθνική στρατηγική για την κοινωνική πολιτική.
- Στην παρούσα εξαιρετικά κρίσιμη οικονομική συγκυρία και λαμβάνοντας υπόψη ότι η αναφερόμενη στην απόφαση μελέτη των επιπτώσεων απαιτείται το πρώτον, θα έπρεπε να είχε ταχθεί προθεσμία στο Δημόσιο για να προσκομίσει, έστω και εκ των υστέρων, ως συμπληρωματική απόδειξη τη μελέτη αυτή. Το ΣτΕ θα επιτύγχανε έτσι να λαμβάνονται μέτρα περιοριστικά των συντάξεων με βάση συνολική μελέτη και αξιολόγηση των επιπτώσεών τους ενώ το Δημόσιο θα είχε τη δυνατότητα να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του.