



**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ,
ΚΟΙΝ.ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ & ΚΟΙΝ. ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ
ΓΕΝ.Δ/ΝΣΗ ΟΙΚ.ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ**

Γραφείο Γενικής Διεύθυνσης
Πληροφορίες: Γραφείο Προϊσταμένης
Τηλ.: 2105295467
E-mail: m.triantafyllou@0013.syzefxis.gov.gr

ΕΞ. ΕΠΕΙΓΟΝ

**Αθήνα, 04/05/2016
Αρ. Πρωτ. οικ.20263/121**

ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Υπόψη: Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
Υφυπουργού Κοινωνικής Ασφάλισης

ΘΕΜΑ: Αποτίμηση επιπτώσεων της προτεινόμενης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης

ΣΧΕΤ.: Σχέδιο νόμου: Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας- Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού συνταξιοδοτικού συστήματος.

Σκοπός της Μελέτης-Εισαγωγή

Στην παρούσα μελέτη επιχειρείται η αποτύπωση των βασικών αρχών της μεταρρύθμισης του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης όπως αυτές προβλέπονται στο προταθέν σχέδιο νόμου, με τρόπο που να καθίσταται αυτή επιστημονικά ελέγξιμη. Προς τον σκοπό αυτό παρατίθενται αναλυτικά στοιχεία, προκειμένου, μέσω της νομικής υπαγωγής αυτών να διαπιστωθεί τεκμηριωμένα, αν με την προτεινόμενη μεταρρύθμιση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος διασφαλίζεται ο πυρήνας του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος και η αξιοπρεπής διαβίωση. Ειδικότερα, εξετάζεται η συμβατότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων προς την αρχή της αναλογικότητας και της αναλογικής ισότητας και η προσφορότητα αυτών να διασφαλίσουν τις εύλογες δαπάνες διαβίωσης και τη βιωσιμότητα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, εξυπηρετώντας παράλληλα τις δημοσιονομικές ανάγκες της χώρας, χωρίς,

ωστόσο, το κράτος να απαλλάσσεται της εγγυητικής του ευθύνης απέναντι στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης

Για το σκοπό αυτό, παρατίθενται οι παράγοντες που επέδρασαν αρνητικά στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Α), προκειμένου, στη συνέχεια, να διερευνηθεί εάν η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση συμβάλλει στην επίλυση των υφιστάμενων προβλημάτων, εξασφαλίζοντας τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος κατά τρόπο σύμφωνο προς τις συνταγματικές και ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας (Γ) ώστε να καταστεί δυνατή η κατάληξη σε ασφαλές συμπέρασμα σχετικά με το αν η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση διασφαλίζει ή μη τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος.

A. Συνολική εκτίμηση παραγόντων, οι οποίοι προκαλούν προβλήματα στη βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης

Η παρατεινόμενη οικονομική κρίση και η συνακόλουθη ύφεση έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην απασχόληση και στο εισόδημα των ελεύθερων επαγγελματιών, και κατά συνέπεια στα έσοδα που εισπράττονται υπέρ του ασφαλιστικού συστήματος. Παράλληλα οι αθρόες συνταξιοδοτήσεις των τελευταίων ετών είτε λόγω αβεβαιότητας για τις μελλοντικές ρυθμίσεις του ασφαλιστικού συστήματος είτε λόγω αδυναμίας επανένταξης στο ασφαλιστικό σύστημα των ασφαλισμένων που χάνουν τις θέσεις εργασίας τους (λόγω των υψηλών ποσοστών ανεργίας), είχαν ως αποτέλεσμα σημαντική αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων. Η αύξηση αυτή, συνοδευόμενη από υψηλότερη μέση σύνταξη για τους νέους συνταξιούχους σε σχέση με τη μέση σύνταξη των υφιστάμενων συνταξιούχων, δημιούργησε υψηλές πιέσεις στη συνταξιοδοτική δαπάνη. Σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα η χρηματοδότηση των κύριων συντάξεων απαιτεί ετησίως τη μεταφορά σημαντικού ύψους πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται συνοπτικά τα στοιχεία που καταδεικνύουν τις επιπτώσεις της κρίσης στα οικονομικά μεγέθη του ασφαλιστικού συστήματος, η διαχρονική εξέλιξη αυτών των οικονομικών μεγεθών έως το 2019, καθώς και μια συνολική αποτίμηση των παραγόντων που καθόρισαν τα προβλήματα στη βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

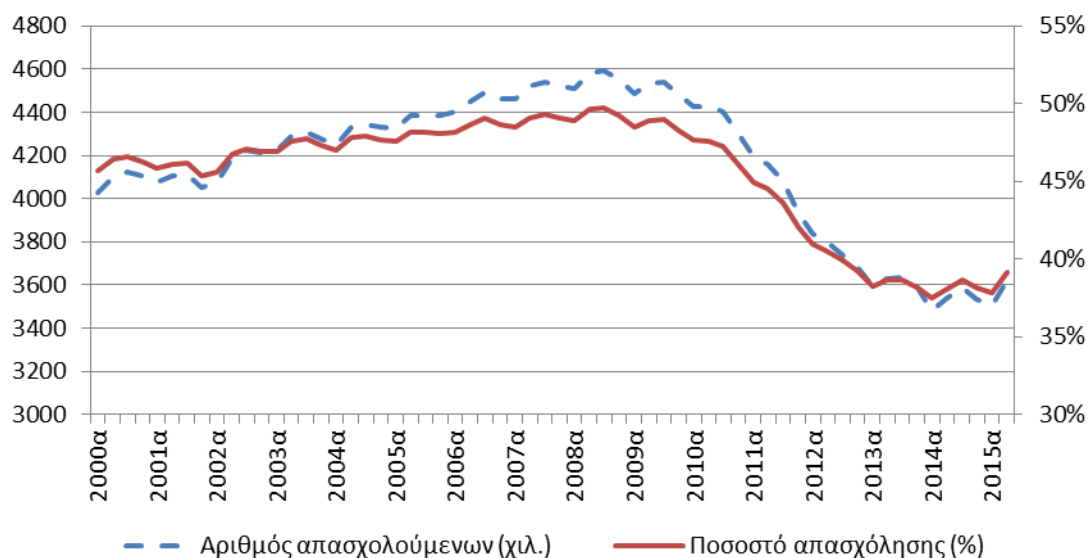
1. Επιπτώσεις της κρίσης στην απασχόληση

Κατά την τελευταία πενταετία, ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, παρατηρείται σημαντική αύξηση της ανεργίας, η οποία έχει άμεση επίπτωση, μεταξύ άλλων, και στα έσοδα των ΦΚΑ, καθότι η μείωση του αριθμού των απασχολούμενων έχει άμεση επίπτωση στη μείωση του ύψους των καταβαλλόμενων εισφορών είτε αυτές προέρχονται από επιχειρήσεις-εργοδότες είτε από απασχολούμενους μισθωτούς ή ελεύθερους επαγγελματίες.

Στο **Διάγραμμα 1** (στοιχεία από τη συνημμένη μελέτη του ΚΕΠΕ) παρουσιάζονται οι αλλαγές στους εργαζομένους τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια. Από το 2000 ως την εκδήλωση της κρίσης (έτος 2008), η απασχόληση στη χώρα αυξανόταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 1,8%, ενώ από

το 2009 και έπειτα η τάση αντιστρέφεται με την απασχόληση να μειώνεται με μέσο ετήσιο ρυθμό 4,1%.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: Διαχρονική εξέλιξη του αριθμού των απασχολούμενων και του ποσοστού απασχόλησης



Πηγή: Έρευνες Εργατικού Δυναμικού, ΕΛΣΤΑΤ, επεξεργασία ΚΕΠΕ.

Το ποσοστό απασχόλησης εμφανίζεται στο δεξιό άξονα και αριθμός απασχολούμενων στον αριστερό άξονα

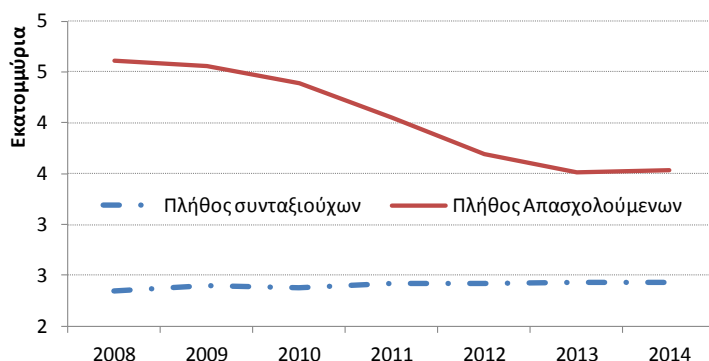
Δηλαδή κάθε χρόνο προ κρίσης δημιουργούνται 58,9 χιλ. νέες θέσεις απασχόλησης, ενώ στη διάρκεια της κρίσης χάνονταν ετησίως 170,5 χιλ. θέσεις απασχόλησης. Κατά συνέπεια, το ποσοστό απασχόλησης (απασχολούμενοι/πληθυσμός) στα άτομα άνω των 15 ετών, μειώθηκε από περίπου 50% το 2008 σε κάτω του 40% το 2015. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι τέσσερις στους δέκα άνω των 15 ετών εργάζονται για να συντηρήσουν τους υπόλοιπους έξι, χωρίς να περιλαμβάνονται τα παιδιά. Ειδικότερα, στην πιο ενεργή ηλικιακή ομάδα των 30-44 ετών, οι επιπτώσεις της κρίσης είναι δραματικές, καθώς οι απασχολούμενοι μειώθηκαν κατά περίπου 385 χιλ. ή 19,3%, ενώ το ποσοστό απασχόλησής τους μειώθηκε κατά σχεδόν 12 εκατοστιαίες μονάδες, διαμορφούμενο σε ποσοστό που υπολείπεται του 68%, επιστρέφοντας σε επίπεδα πολύ πριν το 2000.

Επιπροσθέτως, η μείωση της έντασης της απασχόλησης, δηλαδή των ωρών απασχόλησης, έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση των ασφαλιστικών εισφορών, ακόμη και αν το σύνολο των

απασχολούμενων παραμένει σταθερό, αφού συνεπάγεται άμεση μείωση των αποδοχών. Σύμφωνα με τα στοιχεία από τις Έρευνες Εργατικού Δυναμικού της ΕΛΣΤΑΤ, η μερική απασχόληση αυξήθηκε στη διάρκεια της κρίσης, καθώς το δεύτερο τρίμηνο του 2015 οι μερικώς απασχολούμενοι έφτασαν το 9,5% του συνόλου των απασχολούμενων, όταν το αντίστοιχο τρίμηνο του 2008 ήταν μόλις 5,5%. Σε απόλυτους αριθμούς, οι απασχολούμενοι με πλήρη απασχόληση μειώθηκαν κατά 1,05 εκατ., ενώ οι απασχολούμενοι με μερική απασχόληση αυξήθηκαν κατά 95,7 χιλ.

Η μείωση του πληθυσμού των απασχολούμενων συνοδεύτηκε από αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων, με αποτέλεσμα ο αριθμός των συνταξιούχων να συγκλίνει σταδιακά με τον αριθμό των απασχολούμενων (Διάγραμμα 2).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: Πλήθος απασχολουμένων και συνταξιούχων κύριας σύνταξης 2008-2014

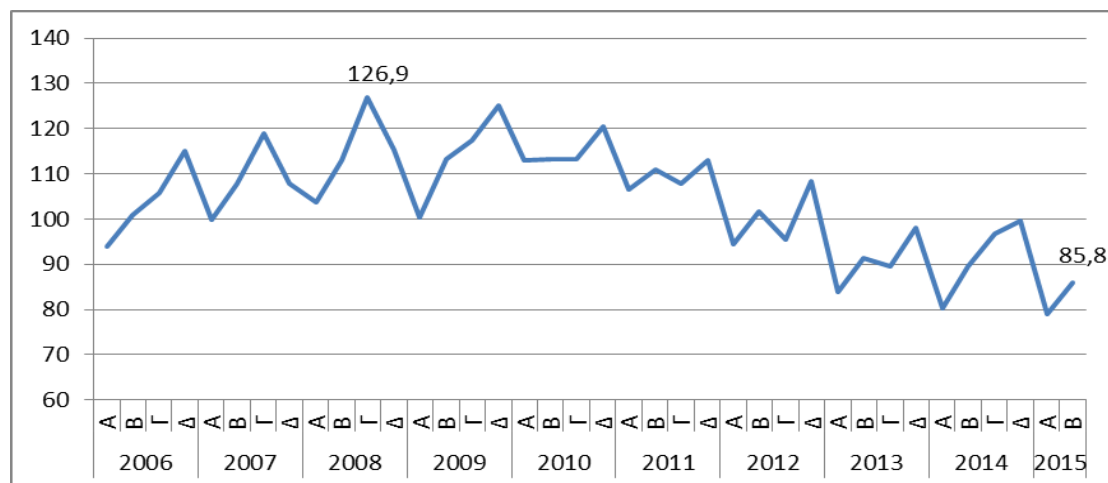


2. Επίπτωση της κρίσης στις αποδοχές των εργαζομένων

Σύμφωνα με το **Διάγραμμα 3** (στοιχεία από τη συνημμένη μελέτη του ΚΕΠΕ), παρατηρείται σημαντική μείωση των μισθών σε όλους τους κλάδους, πλην του αγροτικού, αρχής γενομένης από το τέταρτο τρίμηνο του 2008 (2008 Δ), παρά τις αυξομειώσεις που εμφανίζονται σε επίπεδο τριμήνου λόγω εποχικότητας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα το δεύτερο τρίμηνο του 2015 οι μισθοί να βρίσκονται περίπου 25% χαμηλότερα σε σύγκριση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2008 και περίπου 4% χαμηλότερα σε σύγκριση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2014. Συναφώς, αντίστοιχες μειώσεις αντανakλώνται στα έσοδα των ΦΚΑ από ασφαλιστικές εισφορές.

Συνδυαστικά η μείωση της απασχόλησης, η μείωση της έντασης της απασχόλησης και η μείωση των αποδοχών των εργαζομένων, είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση των εσόδων των ΦΚΑ από ασφαλιστικές εισφορές.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: Εξέλιξη δείκτη μισθών με διόρθωση εργάσιμων ημερών, (2012=100)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, επεξεργασία ΚΕΠΕ

3. Στοιχεία για εξέλιξη των εσόδων των Ταμείων από ασφαλιστικές εισφορές

Οι επιπτώσεις της κρίσης είχαν συνακόλουθα επιπτώσεις στα έσοδα των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης από ασφαλιστικές εισφορές.

Ο Πίνακας 1 παρουσιάζει την εξέλιξη των εσόδων από ασφαλιστικές εισφορές των Φορέων Κύριας Ασφάλισης για την περίοδο 2009-2015 και τις αντίστοιχες εκτιμήσεις του βασικού σεναρίου (δηλαδή πριν τη νομοθέτηση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης) για την περίοδο από 2016-2019.

Πίνακας 1: Εξέλιξη ασφαλιστικών εισφορών για τους φορείς κύριας ασφάλισης

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Σύνολο εισφορών	11.540	11.018	9.921	8.943	9.037	8.908	9.129	9.261	9.365	9.582	9.713
ως % του ΑΕΠ	4,86%	4,87%	4,76%	4,60%	4,95%	4,97%	5,19%	5,28%	5,16%	5,08%	4,94%

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

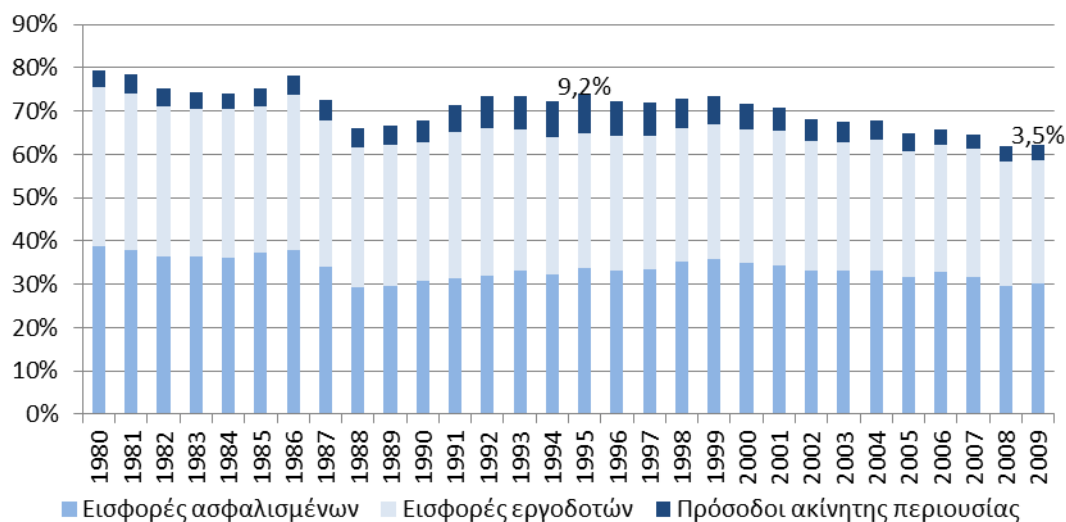
Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, συνολικά την περίοδο 2009-2014 οι εισπραχθείσες εισφορές υπέρ του ασφαλιστικού συστήματος για τους προαναφερθέντες Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης μειώθηκαν κατά 23%, ποσοστό που αντιστοιχεί σε απώλειες άνω των €2,6 δις. Η μείωση αυτή θα ήταν ακόμη μεγαλύτερη, αν συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι από το 2011 θεσμοθετήθηκε η μεταφορά εισπραττόμενων εισφορών από άλλους φορείς, υπέρ του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ της τάξης του 0,3% ετησίως.

Συμπερασματικά, σε απόλυτα μεγέθη οι εισφορές που συλλέγονται υπέρ κύριας ασφάλισης από το 2009 έως και το 2019 ακολουθούν πτωτική πορεία, ενώ ως % του ΑΕΠ, κυμαίνονται από το 4,86% (το έτος 2009) στο 4,94% (το έτος 2019).

4. Στοιχεία για τα αποθεματικά των Ταμείων

Στο **Διάγραμμα 4** παρουσιάζεται η εξέλιξη των προσόδων από το 1980 έως το 2009, ως μερίδιο του συνόλου των εσόδων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (στοιχεία έτους 2009). Όπως προκύπτει από τα αντίστοιχα στοιχεία το κύριο μέρος των εσόδων των ΦΚΑ προέρχεται από τις ασφαλιστικές εισφορές, ενώ τα έσοδα από τις προσόδους ακίνητης περιουσίας αποτελεί μικρό μέρος των εσόδων. Το 1995 οι πρόσοδοι ακίνητης περιουσίας αντιστοιχούν στο 9,5% των συνολικών εσόδων, το οποίο μερίδιο μειώνεται στο 3,5% τη δεκαετία του 1980. Τα στοιχεία αυτά φανερώνουν ότι ακόμη και αν βελτιωθούν οι κανόνες διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των ΦΚΑ κατά μικρό μόνο μερίδιο μπορούν να συνεισφέρουν στην αντιμετώπιση των ελλειμμάτων των φορέων.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: Μερίδιο επιμέρους συστατικών των εσόδων των ΦΚΑ



Πηγή: Κοινωνικός Προϋπολογισμός Έτους 2009 (2010), Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Δ/νση Οικονομικού.

Επί πολλά έτη, κατά τη διάρκεια των οποίων οι συνταξιούχοι ήταν σημαντικά λιγότεροι σε σχέση με τους εισφέροντες, δεν προβλεπόταν η καθ' οιονδήποτε τρόπο επένδυση των δημιουργουμένων αποθεματικών των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, λόγω της υποχρεωτικής διακράτησής τους από την Τράπεζα της Ελλάδος με μηδενική απόδοση, ακόμη και όταν τα επιτόκια των ελληνικών ομολόγων κυμαίνονταν σε ποσοστά 18%-25% ετησίως.

Στη συνέχεια, τα παραπάνω αποθεματικά απομειώθηκαν σημαντικά, μέσω της γνωστής διαδικασίας του PSI (Private Sector Involvement), το οποίο αποτελεί τη μεγαλύτερη αναδιάρθρωση χρέους παγκοσμίως με συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, αφού αφορούσε αποκλειστικά τα ομόλογα που κατείχαν ιδιωτικοί φορείς. Ειδικότερα, το Μάρτιο του 2012 το δημόσιο χρέος ανήλθε σε €368 δις ή 177% του ΑΕΠ. Με σκοπό αυτό να καταστεί βιώσιμο αποφασίστηκε η απομείωσή του κατά €106 δις, μέσω «κουρέματος» των ελληνικών ομολόγων.

Μεταξύ των φορέων που συμμετείχαν στο PSI εντάχθηκαν και οι ελληνικοί ΦΚΑ, των οποίων η περιουσία (διαθέσιμα και ομόλογα του ελληνικού δημοσίου) μειώθηκε κατά €11,8 δις (η απώλεια για τους φορείς κύριας ασφάλισης ανέρχεται σε €6,3 δις). Η μείωση αυτή ισοδυναμούσε με το 45,9% της συνολικής περιουσίας όλων των ΦΚΑ, καθώς τα διαθέσιμά τους μειώθηκαν κατά 47% (περίπου €9 δις) και τα ομόλογα κατά 42,8% (περίπου €2,8 δις).

Σε κάθε περίπτωση, αξίζει να σημειωθεί ότι η κρατούσα συνθήκη σχετικά με τα διαθέσιμα κεφάλαια των ΦΚΑ αποτελεί συνάρτηση περισσότερων παραμέτρων, αφού συνδέεται αφενός με την ελάττωση της περιουσίας τους, ως αποτέλεσμα της απομείωσης του δημοσίου χρέους, αφετέρου με άλλους παράγοντες, όπως η επένδυση των διαθεσίμων τους σε λογαριασμούς χαμηλών αποδόσεων στην Τράπεζα της Ελλάδος (Κοινό Κεφάλαιο των ΦΚΑ), η μείωση των εσόδων από ασφαλιστικές εισφορές λόγω της αύξησης της ανεργίας, η μείωση της εισπραξιμότητας των ασφαλιστικών εισφορών, οι μαζικές και πρόωρες συνταξιοδοτήσεις εργαζομένων, οι οποίες επακολούθησαν των μεταρρυθμίσεων του ασφαλιστικού συστήματος, που προηγήθηκαν κ.α.

Πρέπει, τέλος, να επισημανθεί, ότι η βελτίωση της διαχείρισης των αποθεματικών των ΦΚΑ δεν μπορεί να ανατρέψει την οικονομική κατάσταση των φορέων, δεδομένου ότι αυτή έχει δημιουργηθεί από τις χρόνιες παθογένειες του συστήματος, όπως παρουσιάζονται ακολούθως.

5. Εξέλιξη συνταξιοδοτικής δαπάνης (κύριων και επικουρικών συντάξεων)

Στο συνημμένο **Πίνακα 2** παρουσιάζεται η εξέλιξη της συνταξιοδοτικής δαπάνης κύριων και επικουρικών συντάξεων για την περίοδο 2009-2015 και οι αντίστοιχες προβολές του βασικού σεναρίου για την περίοδο 2016-2019 (δεν συμπεριλαμβάνεται η δαπάνη για τις παροχές του ΕΚΑΣ).

Σύμφωνα με τα στοιχεία εξέλιξης της συνταξιοδοτικής δαπάνης, διαπιστώνεται σημαντική μείωση σε απόλυτα μεγέθη, τα έτη 2010 και 2013, λόγω της εφαρμογής των διαδοχικών νόμων περιορισμού της (Ν.4024/11, Ν.4051/12, Ν.4093/2012), ενώ ως % του ΑΕΠ παρατηρείται αύξηση, η οποία οφείλεται στη σημαντική μείωση του ΑΕΠ την ίδια περίοδο.

Οι προβολές του **βασικού σεναρίου** έως το 2019 (πριν δηλαδή τη σύνταξη του σχεδίου νόμου για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση), παρουσιάζουν τη σταδιακή αύξηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης σε απόλυτα μεγέθη (32,06 δις το 2019) για τους λόγους που προαναφέρθηκαν (αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων, αύξηση της μέσης σύνταξης των νέων

συνταξιούχων). Στο βασικό αυτό σενάριο το ύψος της συνταξιοδοτικής δαπάνης το έτος 2019 αντιστοιχεί στο 16,3% του ΑΕΠ (το υψηλό ποσοστό οφείλεται στο μειωμένο κατά 17% ΑΕΠ₂₀₁₉ έναντι του ΑΕΠ₂₀₀₉).

Επισημαίνεται ότι στις προβολές αυτές έχει συμπεριληφθεί η δημοσιονομική επίπτωση των νόμων 4051/2012 και 4093/2012, η οποία αντιστοιχεί σε εξοικονόμηση της τάξης του 2% του ΑΕΠ. Αν εξαιρεθεί η δημοσιονομική επίπτωση των προαναφερθέντων νόμων, η συνταξιοδοτική δαπάνη το έτος 2019 θα φθάσει το 18,5% του ΑΕΠ (ποσοστό εξαιρετικά υψηλό σε σχέση με τους αντίστοιχους μέσους Ευρωπαϊκούς Δείκτες).

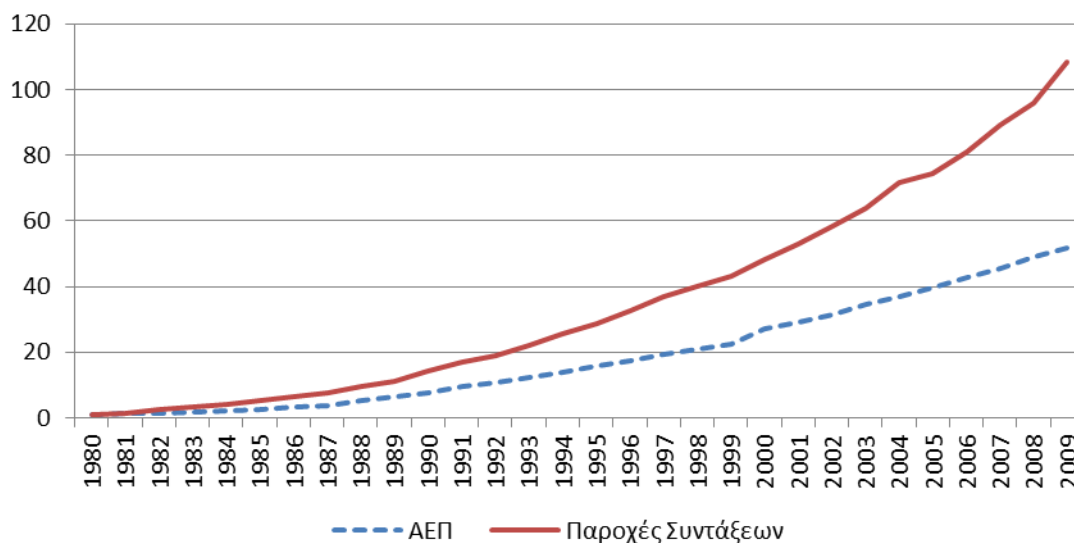
Πίνακας 2: Εξέλιξη συνταξιοδοτικής δαπάνης 2009-2019

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Σύνολο δαπάνης συντάξεων	32.555	31.558	32.388	32.176	28.851	29.476	30.006	30.525	30.928	31.474	32.062
ως % του ΑΕΠ	13,71%	13,96%	15,53%	16,57%	15,81%	16,46%	17,05%	17,40%	17,05%	16,67%	16,29%

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

Όσον αφορά στην περίοδο προ του 2009, η εξέλιξη της συνταξιοδοτικής δαπάνης αποτυπώνεται στο **Διάγραμμα 5**. Η αύξηση της δαπάνης για συντάξεις την περίοδο 1980-2009 ήταν πολύ μεγαλύτερη από την αντίστοιχη αύξηση του ΑΕΠ. Αυτό ερμηνεύεται τόσο από την αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων (δημογραφικοί λόγοι, μικρότερη ηλικία συνταξιοδότησης, ασφάλιση αγροτισσών, δικαίωμα σύνταξης χηρείας και σε άνδρες), όσο και από το γεγονός ότι η μέση σύνταξη των νέων συνταξιούχων ήταν υψηλότερη από αυτή των υφιστάμενων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ο αριθμός των συνταξιούχων μέσα σε 30 χρόνια σχεδόν διπλασιάστηκε, και συγκεκριμένα από 1,1 εκατ. που ήταν το 1980 ανήλθε σε 2,3 εκατ. το 2009, ενώ το 2015 ο αριθμός των συνταξιούχων ανέρχεται στα 2,65 εκατ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5: Εξέλιξη συνταξιοδοτικής δαπάνης και ΑΕΠ 1980-2009 (Έτος βάσης σύγκρισης 1980)



Πηγή: Κοινωνικός Προϋπολογισμός 2009

6. Ελλείμματα φορέων κύριας ασφάλισης

Η εξέλιξη των εσόδων από εισφορές και οι αντίστοιχες υποχρεώσεις παροχών, διαμορφώνουν το ταμειακό οικονομικό αποτέλεσμα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης.

Στον Πίνακα 3 παρουσιάζεται η εξέλιξη των ελλειμμάτων των φορέων κύριας ασφάλισης (βασικό σενάριο), ως διαφορά μεταξύ των εσόδων που εισπράττονται ετησίως υπέρ κύριας σύνταξης και των αντίστοιχων συνταξιοδοτικών παροχών. Το ετήσιο αυτό έλλειμμα καταδεικνύει και το ύψος της κρατικής χρηματοδότησης που απαιτείται ετησίως για την κάλυψη της δαπάνης κύριων συντάξεων.

Πίνακας 3: Εξέλιξη ελλείμματος φορέων κύριας ασφάλισης

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΙΣΦΟΡΕΣ κύριας σύνταξης-ΠΑΡΟΧΕΣ κύριας σύνταξης	-15.755	-15.479	-17.215	-18.390	-15.363	-15.942	-16.320	-16.688	-16.968	-17.298	-17.762
ως % του ΑΕΠ	6,63%	6,85%	8,26%	9,47%	8,42%	8,90%	9,27%	9,51%	9,36%	9,16%	9,03%

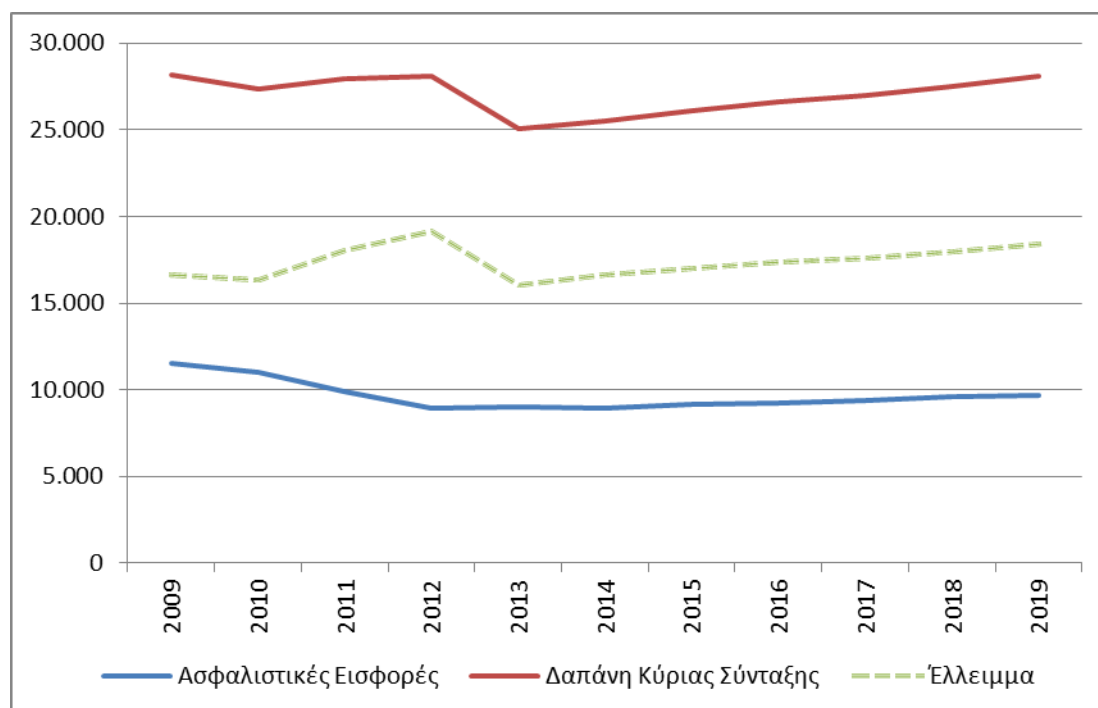
Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

Παρά την ενσωμάτωση των μέτρων περιορισμού της δαπάνης, η εξέλιξη του ελλείμματος των φορέων κοινωνικής ασφάλισης σε απόλυτα μεγέθη είναι αυξητική. Από το 2015 αναμένεται σταδιακή βελτίωση των εισφορών (λόγω των αναμενόμενων βελτιώσεων στις μακροοικονομικές εξελίξεις), ωστόσο η βελτίωση αυτή δεν είναι επαρκής να καλύψει την αύξηση της δαπάνης, η οποία εξελίσσεται με ταχύτερους ρυθμούς.

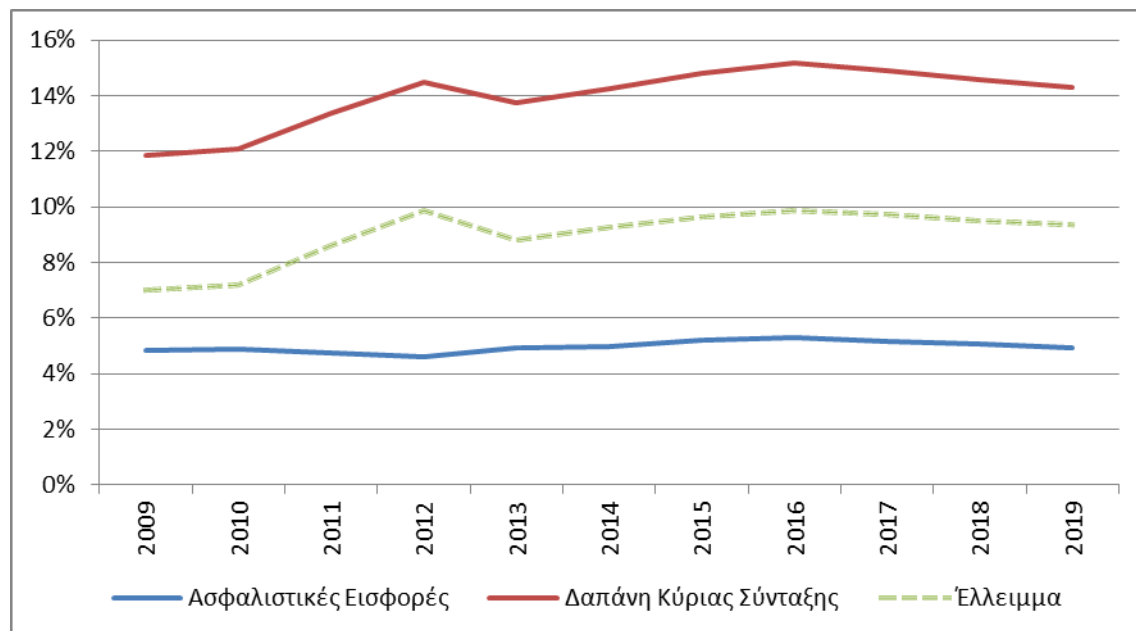
Συνοψίζοντας για όλη την περίοδο των προβολών του βασικού σεναρίου, δηλαδή από το 2016 έως και το 2019, και δεδομένων των υψηλών ετήσιων ελλειμάτων, το ύψος της κρατικής χρηματοδότησης που απαιτείται ετησίως για την καταβολή των κύριων συντάξεων, ανέρχεται σε ποσοστό ανώτερο του 9% του ΑΕΠ.

Ακολούθως, παρατίθενται στα Διαγράμματα 6 και 7, η απεικόνιση της εξέλιξης των ελλειμμάτων των φορέων κύριας ασφάλισης για την περίοδο 2009-2019, σε απόλυτα μεγέθη και ως % του ΑΕΠ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6: Δαπάνη κύριας σύνταξης, Ασφαλιστικές εισφορές, Έλλειμμα κύριων συντάξεων (σε εκατομμύρια ευρώ)



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7: Δαπάνη κύριας σύνταξης, Ασφαλιστικές εισφορές, Έλλειμμα κύριων συντάξεων (ως % του ΑΕΠ)



Η κάλυψη των ετήσιων ελλειμάτων των φορέων κύριας ασφάλισης αντιμετωπίζεται με τη μεταβίβαση πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό. Η απεικόνιση του ύψους των πόρων που έχουν μεταφερθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό ανά φορέα κύριας ασφάλισης παρουσιάζεται στον **Πίνακα 4**. Το συνολικό ποσό που έχει μεταφερθεί στους φορείς αυτούς την περίοδο 2000-2015, για την καταβολή κύριων συντάξεων, ανέρχεται σε € 154.438,92 εκατ .

Ειδικότερα, το 2015 οι μεταβιβάσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό για την πληρωμή των κύριων συντάξεων ανήλθαν σε 5,47% του ΑΕΠ, στις οποίες αν προστεθεί και το κόστος της συνταξιοδοτικής δαπάνης του δημοσίου, **οι μεταβιβάσεις υπερβαίνουν το 9% του ΑΕΠ**.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: Μεταφορές από τον κρατικό προϋπολογισμό προς Φορείς Κύριας Ασφάλισης 2000 - 2015 (ποσά σε εκατ. €)

Φ.Κ.Α.	2000-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Σύνολο	%
ΙΚΑ-ΕΤΑΜ	21.865,29	2.549,94	4.066,05	3.982,25	3.190,00	2.818,00	2.935,00	41.406,53	26,81%
ΤΑΠ ΟΤΕ	3.619,84	665,48	560	534,51	535	535	534,6	6984,43	4,52%
ΟΑΠ ΔΕΗ	3.646,25	604,88	600	578,7	759	578,7	578,7	7346,23	4,76%
ΟΓΑ	41.495,68	5.890,75	5.699,00	4.740,00	3.848,00	3.488,00	3.277,40	68.438,83	44,31%
ΟΑΕΕ	6.187,08	1.322,48	1.356,00	1.638,00	1.795,00	1.455,00	1.324,20	15.077,76	9,76%
ΕΤΑΑ-πρώην ΤΑΝ	1.127,44	49	42	43	25	27	26	1339,44	0,87%
ΝΑΤ	7.660,80	1.106,00	1.130,00	1.000,00	1.040,00	960	948,9	13845,7	8,97%
ΣΥΝΟΛΟ	85.602,38	12.188,53	13.453,05	12.516,46	11.192,00	9.861,70	9.624,80	154.438,92	100,00%
% ΑΕΠ		5,39%	6,45%	6,45%	6,13%	5,51%	5,47%		

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

Η αποτύπωση των στοιχείων στον Πίνακα 4, καταδεικνύει και τα μεγάλα ελλείματα που υφίστανται σε όλους σχεδόν τους ΦΚΑ, τα οποία, όπως προαναφέρθηκε, τα τελευταία έτη έχουν επιδεινωθεί λόγω της αύξησης της ανεργίας, της μείωσης των μισθών, της κρίσης που πλήττει τους ελεύθερους επαγγελματίες και αυτοπασχολούμενους. Από τον ανωτέρω πίνακα προκύπτει ότι ο ΟΓΑ έχει απορροφήσει σχεδόν το 44% της χρηματοδότησης, λόγω του ότι το μεγαλύτερο μέρος των παροχών του έχει προνοιακό χαρακτήρα. Ακολουθεί το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ με 27% και ο ΟΑΕΕ με 10%. Ουσιαστικά την περίοδο 2000-2015 ο κρατικός προϋπολογισμός χρηματοδότησε το σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης για την καταβολή των κύριων συντάξεων (μη συμπεριλαμβανομένης της συνταξιοδοτικής δαπάνης του δημοσίου) σε ποσόν ίσο με το **88% του ΑΕΠ έτους 2015**, της χώρας. Όσον αφορά το ΕΤΑΑ, επισημαίνεται ότι, για τα έτη 2010-2015 η κρατική χρηματοδότηση δεν καθίστατο αναγκαία λόγω της είσπραξης κοινωνικών πόρων, μέσω των οποίων χρηματοδοτούντο τυχόν ελλείματα των επί μέρους τομέων του Ταμείου.

7. Βιωσιμότητα των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης

Η βιωσιμότητα ενός διανεμητικού συνταξιοδοτικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης εξαρτάται από δημογραφικούς παράγοντες (γήρανση πληθυσμού), από τις παραγωγικές δομές, την απασχόληση, την παραγωγικότητα της οικονομίας (τεχνολογικό επίπεδο, επιχειρηματικότητα, διάρθρωση του παραγωγικού ιστού κ.α.), το επίπεδο του πληθωρισμού κλπ.

Το διανεμητικό μοντέλο από τη φύση του τρόπου χρηματοδότησης των συντάξεων, είναι άμεσα συνδεδεμένο με τις μεταβολές της κοινωνικοπολιτικής και της εργασιακής δομής και συνεπώς είναι εξαιρετικά ευαίσθητο στις μεταβολές αυτές. Κατά συνέπεια καθίσταται σαφές ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα διανεμητικού χαρακτήρα, είτε πρόκειται να εφαρμοστούν για πρώτη φορά ή βρίσκονται σε εξέλιξη, απαιτούν μελέτη σε βάθος, που λαμβάνει υπόψη όλους εκείνους τους παράγοντες που τα διαμορφώνουν, αλλά και τα επηρεάζουν.

Προκειμένου ένα τέτοιο σύστημα να είναι βιώσιμο πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εκάστοτε δημογραφικές και οικονομικές εξελίξεις. Ως εκ τούτου απαιτείται η διαρκής και επαρκής στο μέτρο του εulόγως προβλεπτού, εκτίμηση της σχέσης μεταξύ των παροχών και της απαιτούμενης χρηματοδότησης (είτε ως ασφαλιστική εισφορά ή ως φόρος), ώστε να γίνονται άμεσα διορθωτικές κινήσεις όταν αυτό απαιτείται. Παράλληλα, πρέπει να διασφαλίζεται και η επάρκεια των συντάξεων και γενικότερα η επίτευξη του στόχου της κοινωνικής ασφάλισης (κοινωνική αλληλεγγύη, διαγενεακή & ενδογενεακή).

Η κατάσταση που έχει διαμορφωθεί μέχρι σήμερα στο υφιστάμενο ασφαλιστικό σύστημα της χώρας, οφείλεται κατά κύριο λόγο στη συστηματικά πλημελή εφαρμογή των ίδιων των κανόνων που καθιστούν ένα διανεμητικό σύστημα βιώσιμο, δηλαδή:

στη μη έγκαιρη αναθεώρηση των βασικών παραμέτρων του συστήματος (τόσο όσον αφορά στις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης όσο και στους κανόνες εισφορών και παροχών), σύμφωνα με τις δημογραφικές και οικονομικές μεταβολές, ώστε να γίνονται έγκαιρα οι διορθωτικές εκείνες αλλαγές, που θα καθιστούσαν το σύστημα οικονομικά υγιές σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα.

Αντιθέτως, στο σύστημα συντηρήθηκε σχεδόν το σύνολο των παθογενειών που το χαρακτήριζαν, ενώ οι επί μέρους μεταρρυθμίσεις που έγιναν τα τελευταία έτη (1992, 2010) μετέφεραν το βάρος της προσαρμογής μακροπρόθεσμα, διατηρώντας στο μεσοπρόθεσμο διάστημα, τα υψηλά δημοσιονομικά ελλείματα του συστήματος.

Οι παθογένειες και τα διαχρονικά προβλήματα του υφιστάμενου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:

- Ιδιαίτερα ευνοϊκές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, οι οποίες ωστόσο διαφοροποιούνταν μεταξύ ομάδων ασφαλισμένων (τόσο ως προς την ηλικία συνταξιοδότησης όσο και ως προς τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης),
- μη συμβατά ποσοστά αναπλήρωσης με τις διαμορφούμενες οικονομικές συνθήκες στη χώρα (μέσο συντάξιμο μισθό, αριθμό απασχολούμενων, δημοσιονομική στενότητα),
- διαφοροποιήσεις στους κανόνες εισφορών και παροχών τόσο μεταξύ νέων και παλαιών ασφαλισμένων όσο και μεταξύ των ασφαλισμένων των επί μέρους Ταμείων,
- διατήρηση ισχυρών αντικινήτρων παραμονής στην εργασία πέραν των ελάχιστα απαιτούμενων προϋποθέσεων, συντηρώντας εντός του ασφαλιστικού συστήματος παροχές προνοιακού χαρακτήρα,
- μακρά μεταβατική περίοδος εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων που τα τελευταία έτη αποφασίστηκαν,
- στρέβλωση των κανόνων ανταποδοτικότητας του συστήματος, μέσω των διαδοχικών οριζόντιων περικοπών που εφαρμόστηκαν τα τελευταία έτη,
- συντήρηση των κοινωνικών πόρων υπέρ ομάδων ασφαλισμένων, μετακυλίνοντας τις υποχρεώσεις των ομάδων αυτών στους φορολογούμενους.

Τα ανωτέρω προβλήματα είχαν ως αποτέλεσμα τη σώρευση και τη διατήρηση σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, υψηλών ελλειμμάτων στο ασφαλιστικό σύστημα.

Όπως προαναφέρθηκε, το υφιστάμενο σύστημα απαιτεί ετησίως την ενίσχυσή του από τον κρατικό προϋπολογισμό, σε ποσό που **υπερβαίνει το 9% του ΑΕΠ**. Η αναγκασία αυτή χρηματοδότηση απορροφά πάνω από το 35% των φορολογικών εσόδων που εισπράττονται ετησίως. Στον **Πίνακα 5** αποτυπώνονται οι εκτιμήσεις του βασικού σεναρίου έως το 2019 (πριν από τη θεσμοθέτηση των νέων μέτρων), για τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού από

άμεση και έμμεση φορολογία. Συγκρίνοντας τα στοιχεία του Πίνακα 3 με αυτά του Πίνακα 5, καθίσταται σαφές ότι για την κάλυψη του ελλείματος των ασφαλιστικών φορέων κύριας ασφάλισης, απαιτείται ετησίως η απορρόφηση άνω του 35% των φορολογικών εσόδων, το οποίο, σύμφωνα με το βασικό σενάριο, το 2019 **ανέρχεται περίπου στο 40%** .

Το γεγονός ότι η χρηματοδότηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης απαιτεί ετησίως την απορρόφηση του 40% των φορολογικών εσόδων, καθιστά προφανείς τις περιορισμένες δυνατότητες άσκησης άλλων μορφών πολιτικής μέσω του τακτικού προϋπολογισμού. Εμμέσως η στήριξη των συντάξεων περιορίζει άλλες μορφές κοινωνικής πολιτικής, όπως η προστασία των ανέργων, η υποστήριξη οικογενειών με παιδιά, η φροντίδα των ηλικιωμένων, η υγεία, η εκπαίδευση κλπ).

Πίνακας 5: Μερίδιο φορολογικών εσόδων που απορροφώνται για χρηματοδότηση κύριων συντάξεων

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Φορολογικά έσοδα	49.725	51.266	48.950	47.179	44.714	45.624	43.531	44.138	43.901	44.787	46.412
ως % του ΑΕΠ	20,93%	22,68%	23,47%	24,29%	24,51%	25,48%	24,73%	25,16%	24,21%	23,72%	23,58%
Μερίδιο φορολογικών εσόδων για τη χρηματοδότηση των συντάξεων	33,47%	31,80%	36,79%	40,60%	35,86%	36,38%	38,99%	39,28%	40,15%	40,07%	39,66%

*Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους*

6. Πολυπλοκότητα και αδιαφάνεια του συστήματος

Το υφιστάμενο ασφαλιστικό σύστημα χαρακτηρίζεται, επίσης, από κατακερματισμό και δαιδαλώδη νομοθεσία. Η διαφορετικότητα των κανόνων στις εισφορές και παροχές, τόσο μεταξύ των ασφαλισμένων διαφορετικών επαγγελματικών κατηγοριών, όσο και μεταξύ έτους πρώτης ασφάλισης, αντίκειται στις αρχές της ισότητας και καταστρατηγεί κάθε έννοια

ενδογενεακής και διαγενεακής δικαιοσύνης. Παράλληλα οι αλληπάλληλες οριζόντιες μειώσεις των τελευταίων ετών πέραν του ότι δημιουργούν στρέβλωση τους κανόνες ανταποδοτικότητας του συστήματος, επιφέρουν πολυπλοκότητα στον υπολογισμό των παροχών, μεγάλο γραφειοκρατικό βάρος, αδιαφάνεια και αβεβαιότητα στους ασφαλισμένους για το ύψος της σύνταξης που θα δικαιούνται.

Την 31 Δεκεμβρίου 2015 εκκρεμούσαν περίπου 144.000 αιτήσεις κύριων συντάξεων. Σημαντικός λόγος καθυστέρησης στην έκδοση συνταξιοδοτικών αποφάσεων είναι, πέραν της έλλειψης ψηφιακών στοιχείων ασφαλιστικής ιστορίας, η πολυπλοκότητα των υφιστάμενων κανόνων παροχών του συστήματος.

B. Εξέταση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος μέσω της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης

1. Το νέο σύστημα κύριων συντάξεων. Στόχοι και μακροπρόθεσμη προοπτική.

Το προτεινόμενο νομοσχέδιο για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση αποσκοπεί στην αποκατάσταση της ισότητας και της αλληλεγγύης, τόσο μεταξύ των παλαιών ασφαλισμένων όσο και μεταξύ παλαιών και νέων ασφαλισμένων, στην ενίσχυση του κοινωνικού, αναδιανεμητικού χαρακτήρα του συστήματος, ενώ παράλληλα εγγυάται τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Ήδη με το Ν.4336/2015, εναρμονίστηκαν οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης μεταξύ των ασφαλισμένων, όσον αφορά στα όρια ηλικίας και στους αντίστοιχους χρόνους ασφάλισης, αποτρέποντας ταυτόχρονα σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα, την αύξηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης, λόγω πρόωρων συνταξιοδοτήσεων.

Με το νέο σύστημα:

- Εναρμονίζονται οι κανόνες εισφορών και παροχών τόσο μεταξύ νέων και παλαιών ασφαλισμένων όσο και μεταξύ των ασφαλισμένων των επί μέρους μέχρι σήμερα Ταμείων, αποκαθιστώντας τη δικαιοσύνη και την ισότητα μεταξύ των ασφαλισμένων, ενώ ταυτόχρονα λαμβάνονται υπόψη οι φτωχότερες εισοδηματικά ομάδες του πληθυσμού (αγρότες).
- Υιοθετούνται ενιαία ποσοστά αναπλήρωσης για το ανταποδοτικό τμήμα της σύνταξης για όλους τους ασφαλισμένους, συμβατά με τις διαμορφούμενες οικονομικές συνθήκες στη χώρα. Τα τελικά ποσοστά αναπλήρωσης που διαμορφώνονται συνυπολογίζοντας το τμήμα της εθνικής σύνταξης, εξασφαλίζουν εγγύτητα με το κεκτημένο επίπεδο ζωής κατά τον εργασιακό βίο.
- Καταπολεμάται η φτώχεια των ηλικιωμένων, με την υιοθέτηση της εθνικής σύνταξης στο επίπεδο φτώχειας του έτους 2014 (σύμφωνα με την έρευνα εισοδήματος και συνθηκών διαβίωσης του έτους 2014 της ΕΛΣΤΑΤ, περίοδος αναφοράς εισοδήματα 2013), στην οποία προστίθεται το ανταποδοτικό μέρος της σύνταξης. Το σύνολο της σύνταξης αναπροσαρμόζεται ετησίως με βάση την εξέλιξη της οικονομίας.
- Δημιουργούνται κίνητρα παραμονής στην εργασία, προβλέποντας αυξανόμενα ποσοστά αναπλήρωσης του ανταποδοτικού μέρους της σύνταξης, όσο αυξάνεται ο χρόνος ασφάλισης, καθώς και λήψη του πλήρους ποσού της εθνικής σύνταξης στα 20 έτη ασφάλισης.

- Η εφαρμογή των νέων κανόνων της μεταρρύθμισης είναι άμεση, συμβάλλοντας στη δημοσιονομική σταθερότητα της χώρας και στη σταδιακή απελευθέρωση δημόσιων πόρων για την ανάπτυξη άλλων πολιτικών.
- Αποκαθίστανται οι στρεβλώσεις που είχαν δημιουργηθεί από τις διαδοχικές οριζόντιες περικοπές των τελευταίων ετών, εφαρμόζοντας ενιαίους ασφαλιστικούς κανόνες για όλους.
- Παράλληλα, διασφαλίζεται το επίπεδο συντάξεων των υφιστάμενων συνταξιούχων με τρόπο που αποκαθιστά την ισότητα μεταξύ υφιστάμενων και νέων συνταξιούχων. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω του επανυπολογισμού των καταβαλλόμενων συντάξεων, σύμφωνα με τους κανόνες του νέου συστήματος και τη διατήρηση για κάθε συνταξιούχο προσωπικής διαφοράς, η οποία θα αντισταθμίζεται σταδιακά και σε βάθος χρόνου, με τις προβλεπόμενες αναπροσαρμογές των συντάξεων για τους νέους συνταξιούχους.

Σε δημοσιονομικούς όρους, η ασφαλιστική μεταρρύθμιση αποσκοπεί στη βιωσιμότητα του συστήματος μακροπρόθεσμα, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στη δημοσιονομική σταθερότητα της χώρας. Η διάσταση αυτή επιδιώκεται μέσω της χρηματοδότησης του ανταποδοτικού μέρους των παροχών από τις ασφαλιστικές εισφορές και στον περιορισμό της κρατικής χρηματοδότησης για την κάλυψη της εθνικής σύνταξης. Από τις εκτιμήσεις της αναλογιστικής μελέτης που συνοδεύει το παρόν νομοσχέδιο, στην ωρίμανσή του το ασφαλιστικό σύστημα διαπιστώνεται πως κινείται προς την κατεύθυνση αυτή. Εξυπακούεται ότι σε βραχύ και μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, η κρατική χρηματοδότηση παραμένει στα αναγκαία επίπεδα, προκειμένου να καλύπονται τα ελλείματα που παραμένουν υψηλά.

Παράλληλα, το προτεινόμενο σύστημα αποσκοπεί μεταξύ άλλων και στην απλοποίηση των διαδικασιών, μέσω της εφαρμογής ενιαίων κανόνων για όλους τους ασφαλισμένους και στην επιτάχυνση της διοικητικής αποτελεσματικότητας του συστήματος. Η απλοποίηση των κανόνων ασφάλισης ενισχύει τη διαφάνεια του συστήματος, διευκολύνει ασφαλισμένους και επιχειρήσεις, ενώ η μείωση της γραφειοκρατίας, κατά τη χορήγηση των παροχών, θα επιτρέψει την ευκολότερη και ταχύτερη απονομή των συντάξεων.

2. Μεσοπρόθεσμες επιπτώσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης

Οι επιπτώσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης μεσοπρόθεσμα αποτυπώνονται στους πίνακες που ακολουθούν.

Η συνταξοδοτική δαπάνη για κύριες και επικουρικές συντάξεις, λαμβάνοντας υπόψη τις παρεμβάσεις της μεταρρύθμισης και στις δύο κατηγορίες συντάξεων (κύριες και επικουρικές), παρουσιάζει μείωση το έτος 2019 σε ύψος της τάξης των 1.300 εκ ευρώ ή αντιστοίχως 0,66% του ΑΕΠ.

Πίνακας 6: Εξέλιξη συνταξιοδοτικής δαπάνης μετά τη μεταρρύθμιση

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Σύνολο δαπάνης συντάξεων	32.555	31.558	32.388	32.176	28.851	29.476	30.006	30.112	30.203	30.356	30.754
ως % του ΑΕΠ	13,71%	13,96%	15,53%	16,57%	15,81%	16,46%	17,05%	17,16%	16,65%	16,08%	15,63%

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

Αντιστοίχως οι επιπτώσεις της μεταρρύθμισης στο έλλειμα των φορέων κύριας ασφάλισης, το 2019 εκτιμάται ότι θα βελτιώσει το οικονομικό αποτέλεσμα των φορέων κύριας ασφάλισης κατά 1.000 εκ. ευρώ περίπου, ή 0,53% του ΑΕΠ. Αυτό σημαίνει ότι η κρατική χρηματοδότηση που θα απαιτηθεί για τη χρηματοδότηση των κύριων συντάξεων θα είναι αντιστοίχως μειωμένη.

Πίνακας 7: Εξέλιξη ελλείματος φορέων κύριας ασφάλισης μετά τη μεταρρύθμιση

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΙΣΦΟΡΕΣ κύριας σύνταξης-ΠΑΡΟΧΕΣ κύριας σύνταξης	-15.755	-15.479	-17.215	-18.390	-15.363	-15.942	-16.320	-16.507	-16.503	-16.453	-16.726
ως % του ΑΕΠ	6,63%	6,85%	8,26%	9,47%	8,42%	8,90%	9,27%	9,41%	9,10%	8,71%	8,50%

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών

3. Παραδείγματα για τη διασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης και την κάλυψη των ευλόγων δαπανών διαβίωσης με βάση το νέο συνταξιοδοτικό σύστημα

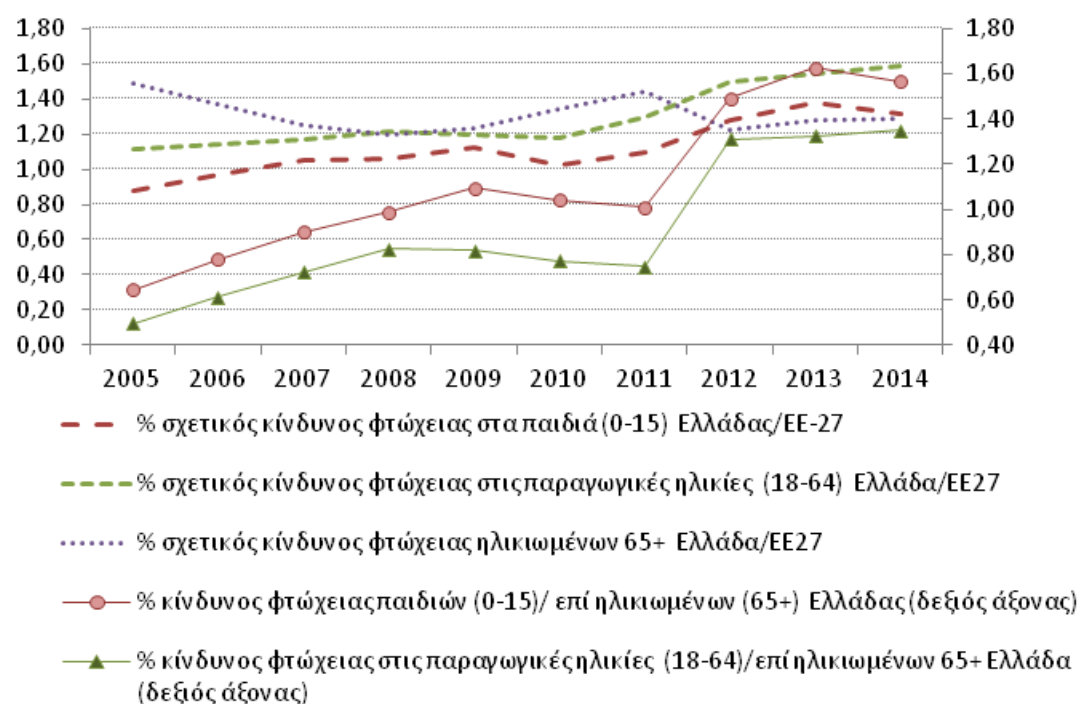
Ένα κοινωνικά δίκαιο, σύστημα δημοσίων συντάξεων πρέπει να μεριμνά ώστε, ακόμα και άτομα λιγότερο ευνοημένα στην αγορά εργασίας, να έχουν αξιοπρεπή διαβίωση. Έτσι,

προβλέπονται οι κατώτατες συντάξεις, οι συντάξεις αναπηρίας και οι συντάξεις χηρείας. Σε μεγάλο βαθμό το εθνικό ασφαλιστικό σύστημα εξυπηρέτησε το στόχο αυτό με συνέπεια.

Η φτώχεια έχει πια αλλάξει υπόσταση και από τους ηλικιωμένους της επαρχίας «μετακόμισε» στους νέους και ανέργους των αστικών κέντρων [Vassiliki Koutsogeorgopoulou, Manos Matsaganis, Chrysa Leventi and Jan-David Schneider, ECO/WKP (2014), 9/2014, OECD]. Στο διάγραμμα που ακολουθεί απεικονίζεται η σχετική επιτυχία της χώρας μας, ακόμα και εν μέσω κρίσης, να προστατεύσει σε σημαντικό βαθμό το εισόδημα των ηλικιωμένων. Εμφανίζεται, όμως, από την άλλη πλευρά, το ανησυχητικό φαινόμενο της αύξησης της σχετικής φτώχειας παιδιών και ατόμων σε παραγωγικές ηλικίες, οι οποίες πλήττονται εισοδηματικά από τα αυξημένα ποσοστά ανεργίας.

Στο παρακάτω Διάγραμμα 8 αποτυπώνεται η μετά το 2010 διατήρηση του εισοδήματος των συνταξιούχων σε αξιοπρεπή σχετικά επίπεδα, σε αντίθεση με το εισόδημα ανθρώπων σε παραγωγικές ηλικίες και νέων.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8: Εξέλιξη σχετικού δείκτη φτώχειας διαφόρων ηλικιακών ομάδων



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ και επεξεργασία μελετητών

Λαμβανομένων υπόψη όσων αναφέρονται στην Έκθεση του ΣΟΕ το Νοέμβριο του 2015 για τις εύλογες δαπάνες διαβίωσης (ΕΔΔ) προκύπτει ότι το όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης για έναν ενήλικα χωρίς τέκνα, που ως επί τω πλείστον διαγράφει το προφίλ του συνταξιούχου («Ένας ενήλικας» στην 1^η γραμμή και στην 16^η γραμμή του πίνακα 3) ανέρχεται κατ' ελάχιστο σε €537 το μήνα ή σε €6.444 ετησίως. Τα συμπεράσματα της συγκεκριμένης έκθεσης συνοψίζονται στον παρακάτω Πίνακα 8 (Πίνακας Α1 της Έκθεσης του ΣΟΕ ΕΔΔ).

ΠΙΝΑΚΑΣ 8: Εύλογες δαπάνες διαβίωσης ανά ομάδα δαπανών που λαμβάνεται υπόψη και σύνθεση του νοικοκυριού (παρατίθεται προς σύγκριση το διάμεσο καθαρό εισόδημα οικ. έτους 2013 -εισοδήματα του 2012-και το όριο φτώχειας για κάθε τύπο νοικοκυριού)

Σύνθεση νοικοκυριού	1η ομάδα δαπανών	2η ομάδα δαπανών	3η ομάδα δαπανών	4η ομάδα δαπανών	Διάμεσο καθαρό εισόδημα οικονομικού έτους 2013 (στοιχεία ΓΓΠΣ)	Όριο φτώχειας (EU-SILC)
Ετησίως						
Ένας ενήλικας	6448	7337	7655	8180	7410	5708
Δύο ενήλικες	10866	12412	12921	13917	15891	8562
Πολλαπλασιαστής εξαρτώμενων τέκνων	2648	2955	3126	3361		1712
Πολλαπλασιαστής επιπλέον εξαρτώμενων ενηλίκων	2497	2962	3117	3550		2854
Παραδείγματα:						
Ένας ενήλικας με 1 τέκνο	9096	10292	10781	11541	8048	7420
Δύο ενήλικες με 1 τέκνο	13514	15367	16047	17278	16246	10274
Δύο ενήλικες με 2 τέκνα	16162	18322	19173	20639	17043	11986
Δύο ενήλικες με 2 τέκνα και επιπλέον εξαρτώμενο ενήλικα	18659	21284	22290	24189	15580	14840
Δύο ενήλικες με 3 τέκνα	18810	21277	22299	24000	16794	13698
Δύο ενήλικες με 3 τέκνα και επιπλέον εξαρτώμενο ενήλικα	21307	24239	25416	27550	15314	16552
Δύο ενήλικες με 4 τέκνα	21458	24232	25425	27361	16759	15410
Μηνιαίως						
Ένας ενήλικας	537	611	638	682	618	476
Δύο ενήλικες	906	1034	1077	1160	1324	714
Πολλαπλασιαστής εξαρτώμενων τέκνων	221	246	261	280		143
Πολλαπλασιαστής επιπλέον εξαρτώμενων ενηλίκων	208	247	260	296		238
Παραδείγματα:						
Ένας ενήλικας με 1 τέκνο	758	858	898	962	671	618
Δύο ενήλικες με 1 τέκνο	1126	1281	1337	1440	1354	856
Δύο ενήλικες με 2 τέκνα	1347	1527	1598	1720	1420	999
Δύο ενήλικες με 2 τέκνα και επιπλέον εξαρτώμενο ενήλικα	1555	1774	1858	2016	1298	1237
Δύο ενήλικες με 3 τέκνα	1568	1773	1858	2000	1400	1142
Δύο ενήλικες με 3 τέκνα και επιπλέον εξαρτώμενο ενήλικα	1776	2020	2118	2296	1276	1379
Δύο ενήλικες με 4 τέκνα	1788	2019	2119	2280	1397	1284

Πηγή: Έκθεση ΣΟΕ Νοέμβριος 2015

Μέσω του νέου συστήματος συντάξεων, ο δικαιούχος λαμβάνει παροχή, η οποία του εξασφαλίζει επίπεδο διαβίωσης όσο το δυνατόν εγγύτερο προς εκείνο που είχε κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού του βίου και πάντως ανώτερο από το επίπεδο του επιπέδου φτώχειας του έτους 2014.

Σύμφωνα με τη δομή του νέου συστήματος, ο δικαιούχος, εφόσον πληροί τις συνταξιοδοτικές προϋποθέσεις (20 έτη ασφάλισης και συμπλήρωση του 67ου έτους ηλικίας), θα λαμβάνει αφενός την εθνική σύνταξη, το ύψος της οποίας κατά το πρώτο έτος εφαρμογής ανέρχεται σε 384 € μηνιαίως, αφετέρου το ποσό που αντιστοιχεί στην ανταποδοτική σύνταξη.

Το ύψος της εθνικής σύνταξης εγγυάται ότι το εισόδημα του συνταξιούχου είναι ανώτερο του επιπέδου φτώχειας του έτους 2014. Σημειώνεται, επίσης, ότι, τόσο η εθνική σύνταξη, όσο και η ανταποδοτική σύνταξη, αναπροσαρμόζονται με ποσοστό που ισούται με το 50% της μεταβολής του δείκτη τιμών καταναλωτή (ΔΤΚ) (πληθωρισμός περίπου) συν το 50% της μεταβολής του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ), με ανώτατο όριο τη μεταβολή του ΔΤΚ, έτσι ώστε να προστατεύεται η αγοραστική δύναμη των δικαιούχων.

Με το νέο σύστημα, εξασφαλίζεται υψηλή προστασία υπέρ εκείνων των ομάδων πληθυσμού που είχαν χαμηλά εισοδήματα κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου, παρέχοντας υψηλό επίπεδο διαβίωσης σε σύγκριση με το επίπεδο που είχαν κατά τον εργασιακό βίο. Σε αυτό, συμβάλλει ουσιαστικά η εθνική σύνταξη, η οποία αθροιζόμενη με το ανταποδοτικό μέρος της σύνταξης, διασφαλίζει υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης για τις περιπτώσεις χαμηλών συντάξιμων μισθών.

Στον **Πίνακα 9** παρατίθενται σχετικά παραδείγματα υπολογισμού της σύνταξης, σύμφωνα με τις διατάξεις του νέου ασφαλιστικού συστήματος. Στα παραδείγματα έχει ληφθεί υπόψη το σύνολο των συνταξιοδοτικών παροχών που διαμορφώνουν το εισόδημα του συνταξιούχου, δηλαδή το άθροισμα της κύριας και επικουρικής σύνταξης, αφού αφαιρεθούν οι κρατήσεις υπέρ ΑΚΑΓΕ και υπέρ υγείας (συνολική σύνταξη προ φόρων).

Σύμφωνα με τα συνημμένα παραδείγματα το ποσοστό αναπλήρωσης της μικτής σύνταξης (κύριας και επικουρικής) που λαμβάνει ένας μισθωτός ασφαλισμένος με 20 έτη ασφάλισης και μέσο συντάξιμο μισθό 500€ ή 600€, ανέρχεται στο 102% και 89% αντιστοίχως. Είναι προφανές ότι, για τις αντίστοιχες ομάδες πληθυσμού, το σύστημα εγγυάται υψηλότατο επίπεδο διαβίωσης σε σχέση με εκείνο του εργασιακού τους βίου, το οποίο, ακόμη και για χαμηλά επίπεδα μισθών, προσεγγίζει το επίπεδο των εύλογων δαπανών διαβίωσης, όπως είχε εκτιμηθεί με βάση τα εισοδήματα του έτους 2012.

Για τις περιπτώσεις υψηλότερου συντάξιμου μισθού, 700€ ή 800€ και 25 έτη ασφάλισης, η συνολική σύνταξη υπερβαίνει το 1^ο επίπεδο των εύλογων δαπανών διαβίωσης (1^η ομάδα δαπανών).

Περαιτέρω, για υψηλότερους μέσους συντάξιμους μισθούς (1000€ και άνω) και περισσότερα έτη ασφάλισης (30 έτη και άνω), που είναι και η εύλογη παραδοχή για τους μελλοντικούς συνταξιούχους, το ύψος της συνολικής παροχής (κύριας και επικουρικής σύνταξης) διασφαλίζει στον συνταξιούχο επίπεδο παροχών, που του επιτρέπει να διαβιώνει με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους, όχι μόνο της φυσικής του υπόστασης (διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή, και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων), αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή. Σε όλες τις περιπτώσεις το ύψος της μηνιαίας παροχής (συνολική σύνταξη προ φόρων) υπερβαίνει το 4^ο επίπεδο των εύλογων δαπανών διαβίωσης (4^η ομάδα δαπανών). Επίσης, μπορεί εύλογα να υποστηριχθεί ότι οι συνταξιοδοτικές παροχές σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις δεν αφήνεται ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού βίου των ασφαλισμένων, δεδομένου ότι το ποσοστό αναπλήρωσης της μικτής σύνταξης σε όλες τις περιπτώσεις είναι ανώτερο του 65%.

Πίνακας 9: Παραδείγματα υπολογισμού σύνταξης μισθωτού ασφαλισμένου

Έτη Ασφάλισης	Μισθός	Μικτή Κύρια Σύνταξη	Μικτή Επικουρική Σύνταξη	Συνολική Μικτή Σύνταξη	Ποσοστό Αναπλήρωσης Μικτής Σύνταξης
20	500	463	44	508	102%
20	600	479	53	532	89%
20	800	511	71	582	73%
25	700	529	78	606	87%
25	800	549	89	638	80%
25	1000	591	111	702	70%
30	800	595	106	701	88%
30	1000	648	133	781	78%
30	1500	780	199	979	65%
35	1000	722	155	877	88%
35	1500	891	233	1.124	75%
35	2000	1.060	310	1.370	69%
42	1500	1.086	279	1.365	91%
42	2000	1.320	372	1.692	85%
42	2500	1.554	465	2.019	81%

Γ. Η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με μέτρα σύμφωνα με το Σύνταγμα και το ευρωπαϊκό δίκαιο

Το Σύνταγμα, στο άρθρο 22 παρ. 5, κατοχυρώνει το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων και ανάγει τη μέριμνα για την προαγωγή του σε σκοπό του Κράτους. Αντικείμενο προστασίας αποτελεί ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης όπως αυτός διαμορφώνεται με βάση την οικονομική και κοινωνική εξέλιξη¹ χωρίς σε κάθε περίπτωση να θίγεται από το νομοθέτη ο πυρήνας του.

Στο πλαίσιο αυτό, και σε περίπτωση τροποποίησης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ο νομοθέτης οφείλει να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα που διασφαλίζουν τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την επάρκεια των παροχών, υποκείμενος σε περιορισμούς που επιβάλλονται από συνταγματικές διατάξεις, και ιδιαιτέρως από την αρχή της ισότητας, της αναλογικότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης, τη γενική υποχρέωση του κράτους για προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δράσης, την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και το σεβασμό στην αξία του ανθρώπου.

Τις παραπάνω αρχές πραγματώνει πρωτίστως η καθιέρωση ενιαίου συστήματος απονομής συνταξιοδοτικών παροχών, η έλλειψη του οποίου αποτελεί τη βασική αιτία χρονιζόντων προβλημάτων και αδικιών του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης. Πράγματι, δεν θα μπορούσε να γίνει λόγος για ασφαλιστική «μεταρρύθμιση» δίχως το στοιχείο της απόλειψης της πληθώρας διαφορετικών και ενίοτε αδικαιολόγητων ρυθμίσεων, που υποσκάπτουν τον ίδιο τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, προκαλώντας αίσθημα απαξίωσης προς αυτόν. Επομένως, η θέσπιση ενιαίων κανόνων πρέπει να αποτελεί το πρώτιστο μέλημα του νομοθέτη και προηγείται κάθε άλλης σχετικής ρύθμισης, ανεξαρτήτως ακόμα και του τύπου του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που τελικώς επιλέγεται (αναδιανεμητικό, ανταποδοτικό κλπ).

¹ ΠΑΠΑΡΡΗΓΟΠΟΥΛΟΥ-ΠΕΧΛΙΒΑΝΙΔΗ Πατρίνα, *Δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σελ. 36.

Κατ'αρχήν, κάθε κράτος αποφασίζει το ίδιο για τη θέσπιση ή μη οποιουδήποτε συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και επιλέγει τον τύπο και το ποσό των παροχών σε αυτό το σύστημα (ΕΔΔΑ, 8.12.2009, *Muñoz Díaz κατά Ισπανίας*, αριθμ. 49151/07, 8.12.2009, *Wieczorek κατά Πολωνίας* αριθμ. 18176/05). Εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), αναγνωρίζει στα συμβαλλόμενα κράτη ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης όσον αφορά στη διαμόρφωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, λαμβανομένων υπόψη τόσο των οικονομικών δεδομένων όσο και των ιδιαιτεροτήτων της εκάστοτε χώρας, αλλά πάντοτε υπό τη σκοπιά της κοινωνικής αλληλεγγύης που διέπει τον συγκεκριμένο κλάδο του δικαίου.

Στα πλαίσια αυτά, δεν αντίκειται στην εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία η μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που κατατείνει στον επανυπολογισμό των συντάξεων, τόσο των ήδη συνταξιούχων όσο και των μελλοντικών δικαιούχων, με αναφορά σε ένα νέο, απλό, κατανοητό και ενιαίο τρόπο υπολογισμού της σύνταξης, ακόμα και αν αυτό συνεπάγεται, σε κάποιες περιπτώσεις, μείωση των οικείων παροχών, δεδομένου ότι μέσω της ενοποίησης διασφαλίζεται ο περιορισμός των οριζόντιων ρυθμίσεων.

Πράγματι, ο περιορισμός των οριζόντιων ρυθμίσεων, ο οποίος επιτυγχάνεται με τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση, υπαγορεύεται πρωτίστως από την συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας και τις επιμέρους εκφάνσεις αυτής. Ειδικότερα, από το άρθρο 4 του Συντάγματος, και συγκεκριμένα από τις παραγράφους 1 και 5 αυτού, προκύπτει δέσμευση του νομοθέτη, ο οποίος δεν δύναται, κατά την ρύθμιση ουσιωδώς ομοίων σχέσεων ή καταστάσεων και κατηγοριών προσώπων, να μεταχειρίζεται τις περιπτώσεις αυτές κατά τρόπο ανόμοιο, εισάγοντας εξαιρέσεις και διακρίσεις, εκτός αν η διαφορετική ρύθμιση δεν είναι αυθαίρετη, αλλά επιβάλλεται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος. Αντιστοίχως, ο νομοθέτης δεν δύναται να μεταχειρίζεται κατά το ίδιο τρόπο καταστάσεις ή κατηγορίες προσώπων μεταξύ των οποίων υφίστανται ουσιώδεις διαφορές, καθότι η ίση μεταχείριση ανόμοιων περιπτώσεων ισοδυναμεί με ανισότητα.

Επιπλέον, η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση, της οποίας τα ειδικότερα χαρακτηριστικά αναλύονται στη συνέχεια, σέβεται τη θεμελιώδη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή της αναλογικότητας διέπει, το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης, κατά την έννοια ότι οι

επεμβάσεις στο ασφαλιστικό σύστημα πρέπει να λαμβάνουν χώρα μόνο μετά από συνολική μελέτη ως προς την καταλληλότητα, την αναγκαιότητα και την προσφορότητά τους.

Σε κάθε περίπτωση, όταν λαμβάνονται μέτρα που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, όπως είναι η μείωση των συντάξεων όσων συνταξιοδοτούνται από το δημόσιο ή από χρηματοδοτούμενους από αυτό ασφαλιστικούς οργανισμούς, πρέπει να διασφαλίζεται ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι κατάλληλα και αναγκαία για την αντιμετώπιση του προβλήματος, ιδιαίτερα όταν αυτό συνίσταται στη διασφάλιση της βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, η οποία αποτελεί επίσης συνταγματική επιταγή. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, κάθε κρατική παρέμβαση στο ύψος των συνταξιοδοτικών παροχών πρέπει να είναι σύμφωνη με τις επιμέρους εκφάνσεις της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι (α) πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται με αυτήν, (β) αναγκαία για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού, με την έννοια ότι το αυτό αποτέλεσμα δεν μπορεί να επιτευχθεί με ηπιότερο μέσο και (γ) αναλογική εν στενή έννοια, δηλαδή να τελεί σε εσωτερική αλληλουχία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην είναι ποιοτικά και ποσοτικά κατώτερη από τη βλάβη που προκαλείται.

Δεδομένου δε ότι η βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης συνέχεται αναγκαίως με μια σειρά παραμέτρων, όπως είναι οι εισροές και εκροές του ασφαλιστικού κεφαλαίου, ο λόγος των ασφαλισμένων προς τους συνταξιούχους, η δημογραφική γήρανση, η αύξηση του προσδόκιμου ζωής, η οικονομική ύφεση, το ποσοστό της ανεργίας κ.ά, όπως αυτά τα στοιχεία αναλυτικά παρατίθενται στο πρώτο μέρος της παρούσας, κάθε νομοθετική παρέμβαση στην κοινωνική ασφάλιση πρέπει να είναι αποτέλεσμα συνεκτίμησης των σχετικών δεικτών, ώστε με όρους αναλογικότητας να λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα.

Άλλωστε, όπως προαναφέρθηκε, η κοινωνική ασφάλιση δεν αποτελεί το μόνο συνταγματικά κατοχυρωμένο σκοπό του κράτους, και ως εκ τούτου θα αντίκειτο στην αρχή της αναλογικότητας η λήψη μέτρων που κατατείνουν στην στήριξη του ασφαλιστικού κεφαλαίου, εξαντλώντας όμως πόρους που θα έπρεπε να διατίθενται για άλλους σκοπούς, όπως η οικονομική ανάπτυξη, η παιδεία, η έρευνα κλπ. Επομένως, προ κάθε νομοθετικής παρέμβασης στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης απαιτείται διπλός έλεγχος ως προς τη συμφωνία των

σχετικών ρυθμίσεων προς την αρχή της αναλογικότητας: ένας με βάση τις κατ'ιδίαν παραμέτρους της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος και ένας με βάση τις λοιπές συνταγματικές επιταγές στις οποίες το Κράτος οφείλει να ανταποκρίνεται.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι σε περιόδους που ο κρατικός προϋπολογισμός δεν επαρκεί για την κάλυψη των συνταξιοδοτικών παροχών και την ταυτόχρονη διάθεση κονδυλίων για συνταγματικώς κατοχυρωμένους σκοπούς, κρίνεται σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας η αλλαγή του τρόπου υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών, με συντελεστές που καταλήγουν σε μικρότερες συντάξεις, ιδίως για κατηγορίες συνταξιούχων που είχαν πολύ υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης. Τέτοιες επεμβάσεις κρίνονται πρόσφορες και αναγκαίες διότι τείνουν στον εν γένει εξορθολογισμό της κοινωνικής ασφάλισης, και ως εκ τούτου έχουν μακροπρόθεσμα αποτελέσματα, παράλληλα όμως αποκαθιστούν την διαγενεακή ισότητα και την αλληλεγγύη, πραγματώνοντας τον σκοπό της κοινωνικής ασφάλισης, ήτοι την επαρκή κάλυψη (και όχι την υπερκάλυψη) των ασφαλιστικών κινδύνων.

Εξάλλου, περιουσία, κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, αποτελούν και οι έναντι των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αξιώσεις για την χορήγηση προβλεπομένων από τη νομοθεσία του συμβαλλομένου κράτους κοινωνικοασφαλιστικών παροχών². Έτσι, για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό, όπως εν προκειμένω το δικαίωμα σε συνταξιοδοτικές παροχές, πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, κατ' αρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερος σοβαρού, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη,

² Στην περίπτωση που ένα κράτος έχει θέση σε ισχύ νομοθεσία που προβλέπει την καταβολή σύνταξης είτε εξαρτώμενης από καταβολή εισφορών είτε εξαρτώμενης από την πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων που τίθενται από τη νομοθεσία του συμβαλλόμενου κράτους (βλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ, τμήμα μείζονος συνθέσεως, 12.4.2006, *Stec και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθμ. 65731/01 και 65900/01, σκέψη 54, *Carson κ.ά. Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθμ. 6/03/2010 σκέψη 64, ΕΔΔΑ, *Kjartan Ásmundsson κατά Ισλανδίας*, αριθμ. 60669/00, σκέψη 39, 15.6.1999, 18.2.2009, *Andrejeva κατά Λετονίας*, αριθμ. 55707/00, σκέψη 77, 30.9.2010, *Vesna Hasani κατά Κροατίας*, αριθμ. 20844/09 απόφαση επί του παραδεκτού, 25.10.2011, *Valkov κ.α. κατά Βουλγαρίας*, αριθμ. 2033/04 171/05 19125/04 19475/04 19490/04 19495/04 19497/04 2041/05 24729/04, σκέψη 87). η νομοθεσία αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι δημιουργεί οικονομικό συμφέρον κατά το άρθρο 1.

δημοσιονομικού προβλήματος ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών.

Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση *Saarinen κατά Φινλανδίας* (ΕΔΔΑ, 28.1.2003, απόφαση επί του παραδεκτού, *Saarinen κατά Φινλανδίας* αριθμ. 69136/01). Στην ως άνω απόφαση, το Δικαστήριο εξέτασε λεπτομερώς αν η διαδοχική μείωση της συντάξεως του προσφεύγοντος αποτελούσε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου. Ειδικότερα, το Δικαστήριο, αφού έκρινε ότι «η υποχρεωτική καταβολή εισφορών σε ένα συνταξιοδοτικό λογαριασμό δύναται, υπό προϋποθέσεις, να δημιουργήσει περιουσιακό δικαίωμα, το οποίο μπορεί να επηρεαστεί από τον τρόπο που διανέμεται τελικώς ο λογαριασμός αυτός», δέχθηκε ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η διπλή μείωση της συντάξεως του προσφεύγοντος αποτελούσε, κατ' αρχήν, επέμβαση στην προστατευμένη από τις προμνησθείσες διατάξεις περιουσία του, εμπίπτουσα στον κατ' άρθρο 1 παρ. 2 του ανωτέρω Πρωτοκόλλου έλεγχο της χρήσεως της περιουσίας του. Το Δικαστήριο, επαναλαμβάνοντας, ακολούθως, ότι οι διατάξεις της Συμβάσεως καταλείπουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης στα συμβαλλόμενα κράτη ως προς την διαρρύθμιση των εθνικών συστημάτων κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, έκρινε ότι η νομοθετική επιλογή της μείωσης των συντάξεων, λόγω της οικονομικής καταστάσεως, στην οποία είχε περιέλθει η Φινλανδία, δεν μπορούσε να θεωρηθεί ότι υπερέβαινε τα περιθώρια αυτά. Κρίθηκε, περαιτέρω, ότι, εν προκειμένω, υφίστατο μια εύλογη σχέση αναλογικότητας μεταξύ των χρησιμοποιηθέντων μέσων και του δι' αυτών επιδιωκόμενου σκοπού, δεδομένου ότι, μετά τις διαδοχικές μειώσεις, ο προσφεύγων εξακολουθούσε να λαμβάνει το 90% του ποσού της αρχικής του συντάξεως. Ενόψει τούτων, το Δικαστήριο, εκκινώντας από την πάγια θέση του περί μη κατοχύρωσης δικαιώματος σε σύνταξη ορισμένου ποσού, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, στην υπό κρίση υπόθεση δεν συνέτρεχε περίπτωση παραβάσεως του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου.

Σημειώνεται συναφώς, ότι η εκτίμηση του νομοθέτη περί της ύπαρξης λόγου δημοσίου συμφέροντος επιβάλλοντος τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος, και η επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε

οριακό δικαστικό έλεγχο (ΕΔΔΑ, τμήμα μείζονος συνθέσεως, 18.2.2009, *Andrejeva κατά Λετονίας*, αριθμ. 55707/00 σκέψη 83, ΕΔΔΑ, 21.2.1986, *James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθμ. 8793/79, σκέψη 46, 20.11.1995, *Pressos Compania Naviera S.A. και λοιποί κατά Βελγίου*, αριθμ. 17849/91, σκέψη 37, 28.1.2003, *Saarinен κατά Φινλανδίας*, αριθμ. 69136/01 απόφαση επί του παραδεκτού, 8.7.2004, *Κλιάφας και λοιποί κατά Ελλάδος*, αριθμ. 66810/01 σκέψη 25). Περαιτέρω, η επέμβαση σε περιουσιακά δικαιώματα πρέπει να είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νομοθέτη σκοπού γενικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση προς αυτόν (βλ. ΕΔΔΑ, *James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, όπ.π. σκέψη 50). Σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτεθέντα, οι ρυθμίσεις της υπό κρίσης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης κρίνονται σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι συμβάλλουν στην αντιμετώπιση δημοσιονομικών προβλημάτων της χώρας και στη βιωσιμότητα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, όπως περαιτέρω προκύπτει και από τις αντίστοιχες ειδικές αναλογιστικές και οικονομικές μελέτες.

Επιπρόσθετα, ερευνητέα τυγχάνει η εξασφάλιση δίκαιης ισορροπίας ανάμεσα στο θεμιτό της προσβολής των δικαιωμάτων των συνταξιούχων και την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού με βάση το ευρωπαϊκό δίκαιο και την αρχή της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την νομολογία του ΕΔΔΑ, εξασφαλίζεται δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στην προσβολή των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος επί παραδείγματι έγκειται στην αποκατάσταση της ισορροπίας του κοινωνικού προϋπολογισμού (ΕΔΔΑ, 6.12.2011, *Sulcs κατά Λετονίας*, αριθμ. 42923/10 κ.α. απόφαση επί του παραδεκτού, σκέψη 25). Άλλωστε, βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), το δίκαιο της Ένωσης δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη, όταν θεσπίζουν μέτρα στον τομέα των συντάξεων, να λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο λόγους πολιτικού, κοινωνικού ή δημογραφικού χαρακτήρα, αλλά και δημοσιονομικούς λόγους, εφόσον διασφαλίζεται η γενική αρχή της απαγόρευσης διακρίσεων λόγω ηλικίας. (βλ. 21.7.2011, *Fuchs και Köhler*, C-159/10, σκέψη 73, 11.11.2014, *Schmitzer*, C-530/13, σκέψη 41, 28.5.2015, *Starjakob*, C-417/13 σκέψη 36).

Με βάση τα ανωτέρω, και με δεδομένο ότι τα συμβαλλόμενα κράτη είναι καλύτερα τοποθετημένα από το διεθνές δικαστή για να αποφασίσουν τι συνιστά δημόσιο συμφέρον

(ΕΔΔΑ, 31.5.2011, *Maggio κ.ά. κατά Ιταλίας*, αριθμ. 46286/09 52851/08 53727/08 54486/08 56001/08, απόφαση επί του παραδεκτού), είναι σύμφωνη προς τη αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή προσδιορίζεται από τη νομολογία του ΕΔΔΑ και του ΔΕΕ, η αναπροσαρμογή των ορίων των συνταξιοδοτικών παροχών που υπαγορεύεται από τις δημοσιονομικές δυνατότητες της χώρας.

Περαιτέρω, στο προδιαγεγραμμένο πλαίσιο, το συγκεκριμένο σχέδιο νόμου και η ασφαλιστική μεταρρύθμιση που προκρίνεται, διασφαλίζει την εγγυητική λειτουργία του κράτους (1), προβλέποντας την σύσταση ενός ενιαίου φορέα κοινωνικής ασφάλισης (2) και την θέσπιση ενιαίων κανόνων εισφορών και παροχών με όρους αναλογικότητας και ισότητας (3), εξασφαλίζοντας παράλληλα το σεβασμό στην αξία του ανθρώπου (4).

1. Εγγυήσεις του κράτους

Στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος κατοχυρώνεται ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης, μέσω της θέσπισης υποχρεώσεως καταβολής ασφαλιστικών εισφορών και, εντεύθεν, η παροχή αυτή αποκλειστικώς από το κράτος ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΑΕΔ 87/1997, ΣτΕ 5024/1987 Ολ., 2690, 2692/1993 Ολ., 3096-3101/2001 Ολ. ΣτΕ 2290/2015 Ολ.). Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην προστασία των ασφαλισμένων έναντι επιχειρηματικών κινδύνων που συνδέονται με την άσκηση ασφαλιστικής λειτουργίας από ιδιωτικούς φορείς, και στη διασφάλιση στους συνταξιούχους ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης εγγύς εκείνου που είχαν κατά τον εργασιακό τους βίο.

Όσον αφορά στην οργάνωση και στη λειτουργία του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, η κρατική μέριμνα δεν εξαντλείται στην ίδρυση από το κράτος των οικείων δημοσίων φορέων, στον ορισμό των διοικούντων αυτών οργάνων, στην προστασία και αξιοποίηση της περιουσίας τους, στην επωφελή διαχείριση των αποθεματικών τους, αλλά συνίσταται επίσης στην απευθείας συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση των εν λόγω φορέων μέσω του κρατικού προϋπολογισμού. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος «Για

την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας». Το ύψος της κρατικής συμμετοχής στη χρηματοδότηση των φορέων της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισως – συμμετοχής η οποία, όπως προεκτέθηκε, πρέπει να είναι επαρκής για την εξυπηρέτηση των συνταγματικώς επιβεβλημένων σκοπών (επάρκεια παροχών προς διασφάλιση ικανοποιητικού κατά τα ανωτέρω επιπέδου διαβίωσης και διασφάλιση της βιωσιμότητας του οικείου ασφαλιστικού φορέα) προσδιορίζεται από τον κρατικό προϋπολογισμό, λαμβανομένων υπ' όψιν και των διατάξεων του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (Ν. 2362/1995, Α' 247) περί μεταφοράς πιστώσεων (άρθρο 15 παρ. 3-5, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 17 του Ν 3871/2010, Α' 141, ήδη άρθρο 71 παρ. 2-5 Ν. 4270/2014, Α' 143) και περί συμπληρωματικών προϋπολογισμών (άρθρο 8Α του Ν 2362/1995, που προστέθηκε με το άρθρο 12 του Ν 3871/2010, ήδη άρθρο 60 Ν. 4270/2014).

Στην περίπτωση που το κράτος αδυνατεί να παρέχει επαρκή κατά τα ως άνω χρηματοδότηση στους ασφαλιστικούς οργανισμούς, η βιωσιμότητα των τελευταίων πρέπει να διασφαλίζεται με πρόσφορα προς τούτο μέτρα, λαμβανομένων υπόψη των εκάστοτε επικρατουσών οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών. Τέτοια μέτρα είναι η αποτελεσματική διαχείριση αποθεματικών και περιουσίας των ΦΚΑ, η τροποποίηση των συνταξιοδοτικών παροχών, ακόμα και η αύξηση ασφαλιστικών εισφορών, εφόσον τούτα είναι αποτέλεσμα ειδικών μελετών και ανταποκρίνονται στις οικείες συνταγματικές επιταγές.

Εν προκειμένω, και όσον αφορά ειδικώς στη συγκεκριμένη ασφαλιστική μεταρρύθμιση, προκύπτει, ήδη από το πρώτο και δεύτερο τμήμα της παρούσας μελέτης, αλλά και από τα οριζόμενα στο μνημόνιο οικονομικής συνεργασίας, ότι το κράτος σύμφωνα με τη μνημονιακή δέσμευση της χώρας υποχρεούται με βάση την ασφαλιστική μεταρρύθμιση που προωθείται, να εξοικονομήσει πόρους της τάξης του 1% του ΑΕΠ έως το 2018. Περαιτέρω, προκειμένου να αποφευχθούν οριζόντιες μειώσεις συνταξιοδοτικών παροχών, επιχειρούνται δομικές αλλαγές του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης εν γένει, μέσω διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που διασφαλίζουν την μακροχρόνια βιωσιμότητα των ΦΚΑ, αλλά παράλληλα εξυπηρετούν,

σύμφωνα με την κρίση του νομοθέτη, τις δημοσιονομικές ανάγκες της χώρας, Εξάλλου, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, εκδηλώνεται –όπως και μέσω της κοινωνικής πρόνοιας– η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική. Εκ των ως άνω προκύπτει ότι ο επανυπολογισμός των συνταξιοδοτικών παροχών, με τρόπο που να διασφαλίζεται η δυνατότητα των δικαιούχων όχι απλά να διαβιούν με αξιοπρέπεια, αλλά να συμμετέχουν στην κοινωνική ζωή, με όρους που δεν αφίστανται ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού τους βίου, δεν θίγει το συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος,

Ειδικότερα, με την προτεινόμενη μεταρρύθμιση, δεν κλονίζεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ γενικού συμφέροντος και ασφαλιστικών δικαιωμάτων καθώς το κράτος δεν απαλλάσσεται της εγγυητικής του ευθύνης απέναντι στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης. Αντιθέτως, αναλαμβάνει αυτή ρητώς, δεδομένου ότι όπως προβλέπεται σχετικά, το κράτος υπέχει πλήρη εγγυητική υποχρέωση για το σύνολο των ασφαλιστικών παροχών. Σε αυτό το πλαίσιο, η ανάθεση της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης σε δημόσιο φορέα (Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης) γίνεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, και συγκεκριμένα ως εγγύηση για όσους υποχρεωτικά ασφαλιζονται και καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές.

2. Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ)

Ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης αποτελεί αναντίρρητα μία από τις θεμελιώδεις αρχές της προτεινόμενης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, καθώς αποτελεί αναγκαίο προαπαιτούμενο της θέσπισης ενιαίων κανόνων ασφάλισης για όλους τους ασφαλισμένους. Είναι γνωστό ότι ο διοικητικός και νομοθετικός κατακερματισμός των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίοι, ακόμα και στις περιπτώσεις που συγχωνεύθηκαν, εξακολουθούσαν να διατηρούν τις καταστατικές τους διατάξεις, χωρίς ουδέποτε να έχει επιτευχθεί ουσιαστική και πλήρης ενοποίησή τους, αλλοίωνε τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής ασφάλισης και ήταν η αιτία πληθώρας ανισοτήτων μεταξύ των ασφαλισμένων.

Επομένως, η δημιουργία του ΕΦΚΑ δεν στοχεύει απλώς στην διοικητική ενοποίηση των υφιστάμενων φορέων κοινωνικής ασφάλισης, αλλά πρωτίστως στην καθολική ενοποίηση των κανόνων που διέπουν τη λειτουργία τους, και στην πλήρη εξασφάλιση των ασφαλιστικών δικαιωμάτων των ασφαλισμένων, υπό όρους ισότητας και αποτελεσματικότητας. Με τον τρόπο αυτό, στο πλαίσιο του νέου φορέα καθίσταται δυνατή η αποτελεσματική αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού των εντασσόμενων φορέων προς τον σκοπό παροχής υπηρεσιών υψηλής ποιότητας σε όλους τους ασφαλισμένους της χώρας. Παράλληλα, μέσω των οικονομιών κλίμακας, επιτυγχάνεται η μείωση των διοικητικών δαπανών των εντασσόμενων φορέων, αλλά και η αποδοτικότερη διαχείριση της περιουσίας τους, προς όφελος του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης εν γένει. Περαιτέρω, τίθενται τα θεμέλια για την εφαρμογή ενιαίων και σύγχρονων κανόνων διοικητικής και οικονομικής οργάνωσης, αφού το οργανόγραμμα του ΕΦΚΑ δημιουργείται εξ αρχής με βάση τις ανάγκες αυτού, και με άξονα την αποτελεσματικότερη λειτουργία του, κατόπιν διερεύνησης των επιμέρους ζητημάτων που τέθηκαν για κάθε φορέα.

2. Ενιαίοι κανόνες εισφορών και παροχών

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, σε περίπτωση που ο νομοθέτης λαμβάνει μέτρα που επιφέρουν μεταβολές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και στις εν γένει συνταξιοδοτικές παροχές, οφείλει να μεριμνά για την ίση μεταχείριση όλων των πολιτών, εν προκειμένω ασφαλισμένων και συνταξιούχων, προκειμένου να κατανέμεται εξ ίσου το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής. Άλλωστε, η ισότητα της συμμετοχής στα δημόσια βάρη, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα του δικαίου της κοινωνικής ασφάλισης, επιβάλλει τη συνεκτίμηση των διαφορετικών συνθηκών υπό τις οποίες τελούν οι δικαιούμενοι των σχετικών παροχών, όχι βέβαια κατά τρόπο περιπτώσιολογικό, αλλά με βάση γενικούς και αντικειμενικούς παράγοντες, που ανταποκρίνονται και στο κοινό περί δικαίου αίσθημα.

Προκειμένου να εξευρεθούν αντικειμενικά κριτήρια που επιτρέπουν την όμοια μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων και την διαφορετική μεταχείριση ανόμοιων, στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης, είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη τα βασικά χαρακτηριστικά που τη διέπουν. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης επιδιώκει την, έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κλπ.) οι οποίοι αναιρούν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι), και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβιώσεώς του. Ως εκ τούτου, το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης έχει έντονα ανταποδοτικό χαρακτήρα, ανεξαρτήτως αν αυτό επιτελεί και αποσκοπεί στην προστασία των ασθενέστερων κοινωνικά και οικονομικά ομάδων. Επομένως, το νομικό πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να είναι σε θέση να διασφαλίζει ότι οι συνταξιοδοτικές και ασφαλιστικές εν γένει παροχές βρίσκονται σε αντιστοιχία με τις αποδοθείσες εισφορές, και να εγγυάται ότι η συνταξιοδότηση δεν θα οδηγεί σε σημαντική πτώση του βιοτικού επιπέδου του δικαιούχου.

Η θέσπιση ενιαίων κανόνων εισφορών αποτελεί κεφαλαιώδους σημασίας μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και συμβάλλει ουσιαστικά στην αποκατάσταση σωρευθεισών αδικιών σχετικά με τον τρόπο υπολογισμού των καταβαλλόμενων εισφορών από τις διαφορετικές κατηγορίες ασφαλισμένων. **Η πρόβλεψη ενιαίων κανόνων εισφορών, η οποία αποτελεί πρόκριμα για την θέσπιση ενιαίων κανόνων παροχών, επιφέρει ριζική αναδιαμόρφωση του χαρακτήρα του ασφαλιστικού συστήματος, αφού για πρώτη φορά αντιμετωπίζονται με όρους ουσιαστικής ισότητας όλοι οι ασφαλισμένοι, ανεξαρτήτως της επαγγελματικής ομάδας στην οποία ανήκουν.** Ο επανασχεδιασμός και η απλοποίηση του τρόπου υπολογισμού συνταξιοδοτικών παροχών προϋποθέτει, για την αποδοτικότητά του, και τη θέσπιση ενιαίων κανόνων εισφορών, ώστε να μην υπάρχουν συνταξιούχοι «πολλών ταχυτήτων».

Η υφιστάμενη κατάσταση βασίζεται στο χάσμα μεταξύ παλαιών και νέων ασφαλισμένων (προ και μετά της 1-1-1993), οι οποίοι διέπονται από διαφορετικές ρυθμίσεις, χωρίς οι περισσότερες από αυτές να δικαιολογούνται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος. Είναι γνωστό, άλλωστε, ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είναι μη βιώσιμο και λόγω των

οριζόντιων περικοπών των συντάξεων που τέθηκαν σε εφαρμογή από το 2010 και εξής, έχει καταστεί και αναξιόπιστο.

Κατά συνέπεια, η πρόβλεψη ενιαίου ποσοστού και ενιαίας βάσης υπολογισμού του ποσοστού των εισφορών υπέρ ΕΦΚΑ επιτάσσεται από την ανάγκη θεμελίωσης ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης το οποίο είναι μετρήσιμο, και μπορεί να μεταρρυθμίζεται σεβόμενο τις συγκεκριμένες συνταγματικές αρχές. Δεδομένου ότι ακόμα και σήμερα, στα πλαίσια του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, παρατηρούνται ουσιώδεις διαφοροποιήσεις, που οδηγούν σε ανεπίτρεπτη διακριτική μεταχείριση ορισμένων κατηγοριών του πληθυσμού έναντι άλλων, οι οποίες δεν δικαιολογούνται ούτε από αντικειμενικά κριτήρια ούτε από λόγους δημοσίου συμφέροντος, είναι επιτακτική η λήψη σύμφωνων προς την αρχή της ισότητας διαρθρωτικών μέτρων, δυνάμενων να διασφαλίσουν ταυτόχρονα και τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών ταμείων. Τον σκοπό αυτό πραγματώνει η καθιέρωση ενιαίων κανόνων ασφάλισης, εισφορών και παροχών, προκειμένου μέσω κοινών και διαφανών ρυθμίσεων να περιοριστούν οι ανισότητες και η διασπορά διατάξεων που καθιστούσαν προβληματικό το υφιστάμενο σύστημα.

Επιπλέον, προβλέπεται ενιαίος τρόπος υπολογισμού της σύνταξης για όλους τους ασφαλισμένους, που θα επιτρέπει στον κάθε πολίτη να γνωρίζει εκ των προτέρων τους παράγοντες που θα επηρεάσουν το ύψος της δικαιούμενης συνταξιοδοτικής παροχής. Συγκεκριμένα, προβλέπεται νέος τρόπος υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών, ο οποίος μέσω ενός αντικειμενικού συστήματος, διακρίνει την εθνική (α) από την ανταποδοτική σύνταξη (β), αναγνωρίζοντας τις διαφορετικές λειτουργίες που αυτές επιτελούν. Ταυτόχρονα, με σεβασμό προς την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ο νομοθέτης προστατεύει της ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις (γ) ενώ παράλληλα τίθεται μέχρι την 31.12.2018 ένα ανώτατο όριο καταβολής της σύνταξης (δ).

α. εθνική σύνταξη

Σύμφωνα με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, η εθνική σύνταξη είναι ισόποση για όλους του δικαιούχους, στοχεύει στην αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και χρηματοδοτείται απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ η ανταποδοτική σύνταξης προσδιορίζεται με βάση το σύνολο του χρόνου ασφάλισης, σε συνάρτηση με τις καταβληθείσες ασφαλιστικές εισφορές.

Επισημαίνεται δε, ιδίως σε ό,τι αφορά στην εθνική σύνταξη, ότι δεν πρόκειται για επίδομα προνοιακού χαρακτήρα καθότι αφενός, σε αντίθεση με τα προνοιακά επιδόματα, η εθνική σύνταξη στηρίζεται σε προϋποθέσεις που συνδέονται με την παροχή εργασίας, όπως εν προκειμένω ηλικιακές προϋποθέσεις και ιδίως συγκεκριμένα έτη καταβολής εισφορών και συγκεκριμένη ηλικία συνταξιοδότησης, και αφετέρου, δεν αποτελεί διακεκριμένη μορφή κοινωνικής προστασίας, καθώς το ποσό της εθνικής σύνταξης αποδίδεται σε όλους ανεξαιρέτως τους συνταξιούχους ενισχύοντας παράλληλα το συνολικό ποσό σύνταξης όσων είχαν εργαστεί με μέσο ή χαμηλό εισόδημα και προστατεύοντας το επίπεδο διαβιώσεώς τους.

β. ανταποδοτική σύνταξη

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η προηγούμενη καταβολή εισφορών αποτελεί κεντρικό σημείο αναφοράς του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, το ύψος των οικείων συνταξιοδοτικών παροχών, ήτοι του ανταποδοτικού μέρους αυτών, υπολογίζεται με τρόπο που δεν τελεί μεν σε ευθεία αντιστοιχία, αλλά ανταποκρίνεται επαρκώς στη συμβολή του ασφαλισμένου, με τις απαραίτητες διορθωτικές επεμβάσεις για την διασφάλιση της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης, και όχι σε ετερόκλητους και αντίθετους στην αρχή της ισότητας παράγοντες. Δεν λαμβάνονται υπόψη για τον επανυπολογισμό των συντάξεων παράγοντες, που μέχρι τώρα οδηγούσαν σε άνιση μεταχείριση προσώπων, χωρίς να υφίστανται αποχρώντες λόγοι προς τούτο, και είχαν ως αποτέλεσμα τη στρέβλωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, όπως το φύλο, η ημερομηνία ασφάλισης, το επάγγελμα κλπ.

Επιπλέον, το άθροισμα της εθνικής και ανταποδοτικής σύνταξης, και ιδίως ο συνυπολογισμός στο ποσό της σύνταξης του ποσού της εθνικής σύνταξης, είναι απολύτως συμβατός με τους

κανόνες προσδιορισμού του ύψους ασφαλιστικών παροχών και με την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Σε αυτό το πλαίσιο κρίνεται σύμφωνη με τις συνταγματικές επιταγές η συγκεκριμένη ασφαλιστική μεταρρύθμιση, η οποία έχει σαφή αναδιανεμητικό χαρακτήρα σεβόμενη, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, τις αρχές της αναλογικότητας και της αναλογικής ισότητας.

Εκ των ως άνω συνάγεται ότι για την αποκατάσταση αδικιών, με όρους ισότητας, επιβάλλεται η όμοια μεταχείριση όσων έχουν συμβάλει με όμοιο τρόπο στο σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης, και αντίστοιχα, η διαφορετική μεταχείριση αυτών που τελούν υπό ουσιωδώς διαφορετικές συνθήκες. Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν, πρέπει να υπάρχει μέριμνα προκειμένου ασφαλισμένοι που συνταξιοδοτούνται σε μεγαλύτερη ηλικία, έχοντας αποδώσει υψηλά ποσά εισφορών επί πολλά έτη, να δικαιούνται υψηλότερες συνταξιοδοτικές παροχές (στη βάση υψηλότερων ποσοστών αναπλήρωσης) σε σχέση με αυτούς που συνταξιοδοτούνται με λίγα έτη ασφάλισης ή σε μικρότερη ηλικία ή έχουν αποδώσει χαμηλά ποσά (στη βάση χαμηλότερων ποσοστών αναπλήρωσης), τούτο δε κρίνεται συνταγματικώς θεμιτό, αφού και η αρχή της αναλογικής ισότητας πραγματώνεται (ίση παροχή για ίση εισφορά) και αίρονται οι υφιστάμενες διαφοροποιήσεις ως προς τον τρόπο υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών, που αποτελούσαν πλήγμα στην ασφάλεια δικαίου και στο αίσθημα δικαιοσύνης (βλ. ιδίως β' μέρος της παρούσας μελέτης).

Ο σεβασμός στην αρχή της ισότητας δεν εξαντλείται στο στάδιο του υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών, αλλά πρέπει να διασφαλίζεται και σε κάθε μεταγενέστερη μεταβολή που επέρχεται σε αυτές, ακόμα και αν αυτή κρίνεται αναγκαία για τη βιωσιμότητα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης εν μέσω δημοσιονομικής κρίσης. Έτσι, η αρχή της ίσης συμμετοχής στα δημόσια βάρη, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος έχει την έννοια ότι τυχόν περικοπές συνταξιοδοτικών και εν γένει ασφαλιστικών παροχών, χωρούν με όρους κοινωνικής αλληλεγγύης μεταξύ των πολιτών, προκειμένου να μην επιβαρύνονται μεν υπέρμετρα αυτοί που λαμβάνουν μικρότερες συντάξεις, ταυτόχρονα όμως να μην πλήττονται δυσανάλογα αυτοί που εισέφεραν σημαντικά μεγαλύτερα ποσά στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αναμένοντας καλόπιστα και υψηλότερες παροχές. Από τα

παραπάνω προκύπτει ότι είναι σύμφωνη με την συνταγματική αρχή της ουσιαστικής (αναλογικής) ισότητας η θεσμοθέτηση ενός νέου, ενιαίου τρόπου υπολογισμού συνταξιοδοτικών παροχών, τόσο των ήδη απονεμηθεισών όσο και αυτών που πρόκειται να απονεμηθούν στο μέλλον, δυνάμει του οποίου το ανταποδοτικό μέρος της σύνταξης διαμορφώνεται με βάση αντικειμενικά κριτήρια, ήτοι το ύψος των καταβληθεισών εισφορών και το σύνολο του ασφαλιστικού χρόνου σε συνάρτηση με τις ασφαλιστέες αποδοχές, τούτο δε ανεξάρτητα αν οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις θεσπίζονται εν μέσω ομαλών ή εκτάκτων οικονομικών συνθηκών.

γ. Προστασία καταβαλλομένων συντάξεων

Ο νομοθέτης προσδιορίζει τη νέα αρχιτεκτονική του συστήματος ενώ παράλληλα ρητά προστατεύει της ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις. Ειδικότερα, η επέμβαση στις υφιστάμενες έννομες σχέσεις αποτελεί θεσμό διαχρονικού δικαίου. Σε αυτό το πλαίσιο, ο νομοθέτης επιλέγει να εισάγει μία ευνοϊκή μεταχείριση για τους ήδη συνταξιούχους προβάλλοντας ρητά ότι μέχρι την ολοκλήρωση του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής οι συντάξεις θα συνεχίσουν να καταβάλλονται στο ύψος που είχαν με βάση τους κανόνες που ίσχυαν σε έκαστο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης κατά την 31.12.2014 σύμφωνα με τις τότε ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις. Ειδικά ο υπολογισμός της κράτησης υπέρ υγειονομικής περίθαλψης διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 30 του άρθρου 1 του ν. 4334/2015 (80 Α'), όπως ισχύει μετά την παρ. 2 της υποπαρ. Ε2 του άρθρου 2 του ν. 4336/2015 (94 Α'). Με τον τρόπο αυτό, επιλέγεται να διατηρηθούν τα ποσά των καταβαλλόμενων συντάξεων στα όρια που προδιαγράφονται με βάση τον ως άνω τρόπο υπολογισμού και για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

Ως εκ τούτου η συγκεκριμένη πρόβλεψη σέβεται την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία προστατεύεται ήδη από το 1991 από τη νομολογία του ΕΔΔΑ³. Με βάση τη νομολογία

³ΕΔΔΑ, 29.11.1991, *Pine Valley κατά Ιρλανδίας*, αριθμ. 12742/87, αναφορικά με αγορά ακίνητης περιουσίας με σκοπό την ανοικοδόμηση η οποία στηριζόταν σε ήδη χορηγηθείσα οικοδομική άδεια εγγεγραμμένη στα οικεία μητρώα η οποία μεταγενέστερα ακυρώθηκε. Το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε εν προκειμένω ότι υπήρχε εύλογη προσδοκία προστατευόμενη με βάση το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου Πρωτοκόλλου.

του Δικαστηρίου, αποφασιστικό κριτήριο για την ύπαρξη δικαιολογημένης εμπιστοσύνης η οποία να προστατεύεται στο πλαίσιο του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου είναι η ύπαρξη επαρκούς νομοθετικού ερείσματος στο εσωτερικό δίκαιο⁴ όπως για παράδειγμα σχετική νομοθετική πρόβλεψη⁵ ή πάγια εθνική νομολογία⁶, έτσι ώστε να θεωρηθεί ότι ο προσφεύγων θεμελιώνει μία αξίωση σε κοινωνική παροχή. Αντιθέτως, νόμιμη προσδοκία δεν υφίσταται, πέραν της περιπτώσεως που δεν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που θέτει η εσωτερική νομοθεσία για τη γένεση της σχετικής αξιώσεως, όταν ανακύπτουν διαφωνίες ως προς την ορθή ερμηνεία ή εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου, ιδίως, μάλιστα, όταν οι ισχυρισμοί του προσφεύγοντος, που φέρονται ενώπιον του Δικαστηρίου, έχουν ήδη απορριφθεί ως στερούμενες ουσιαστικής βασιμότητας από τα εθνικά δικαστήρια (ΕΔΔΑ, τμήμα μείζονος συνθέσεως, 28.9.2004, *Korecký κατά Σλοβακίας*, αριθμ. 44912/98, 6.10.2005, *Draon κατά Γαλλίας*, αριθμ. 1513/03, 11.1.2007, *Anheuser – Busch Inc κατά Πορτογαλίας*, αριθμ. 73049/01, ΕΔΔΑ, 20.11.1995, *Pressos Compania Naviera κατά Βελγίου*, αριθμ. 17849/91, 18.4.2002, *Ουζούνης κατά Ελλάδας*, αριθμ. 49144/99, 22.8.2006, *Beshiri κατά Αλβανίας*, αριθμ. 7352/03, 24.4.2008, *Kemp κατά Λουξεμβούργου*, αριθμ. 17140/05 πρβλ. και απόφαση της 19.6.2008, *Ιχπιγιάρογλου κατά Ελλάδας* αριθμ. 2045/06). Συναφώς, έχει κριθεί ότι στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου δεν εμπίπτει ούτε η απλή προσδοκία για τη χορήγηση αυξήσεων στην απονεμόμενη σύνταξη, βάσει ενός σταθερού συστήματος αναπροσαρμογής της (ΕΔΔΑ, τμήμα μείζονος συνθέσεως, 22.6.2004, *Broniowski κατά Πολωνίας*⁷ αριθμ. 31443/96, ΕΔΔΑ, 20.9.2001, *Κανάκης κατά Ελλάδας*, αριθμ. 16634/07, 20.6.2002, *Αζινάς κατά Κύπρου*, αριθμ. 56679/00, βλ. και ΣτΕ Ολομέλεια 542/1999⁸).

⁴ΕΔΔΑ, τμήμα μείζονος συνθέσεως, 28.9.2004, *Korecký κατά Σλοβακίας*, αριθμ. 44912/98.

⁵ΕΔΔΑ, τμήμα μείζονος συνθέσεως, 6.10.2005, *Draon κατά Γαλλίας*, αριθμ. 1513/03.

⁶ΕΔΔΑ, 11.4.2002, *Smokovitis κατά Ελλάδος*, αριθμ. 46356/99, βλέπε σχετικά και ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ Μ.-Α., «Πρώτο Πρωτόκολλο άρθρο 1», σε ΣΙΣΙΛΙΑΝΟΣ Λ.Α., *Ευρωπαϊκή σύμβαση δικαιωμάτων του ανθρώπου, ερμηνεία κατ'άρθρο*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013, σελ. 654 και εξής και ΜΑΓΓΑΝΑΣ Α., ΒΑΝΔΩΡΟΣ Δ., ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ Χ., ΚΑΡΑΤΖΑ Λ., *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: νομολογία & ερμηνευτικά σχόλια*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 3^η έκδοση 2011, σελ. 375-413.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στις αποφάσεις αυτές, «μόνη η ελπίδα να αναγνωρισθεί ένα περιουσιακό δικαίωμα, όταν δεν υπάρχει η δυνατότητα να ασκηθεί αποτελεσματικά, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως “αγαθό” που προστατεύει το άρθρο 1 του Π.Π.Π. Το αυτό ισχύει για μία μελλοντική και αβέβαιη αξίωση για ορισμένη παροχή».

⁸Συμφώνως προς τη νομολογία αυτή, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κατ' επανάληψη κρίνει ότι δεν προστατεύεται η προσδοκία για τη χορήγηση αυξήσεων στην απονεμόμενη σύνταξη βάσει ενός σταθερού συστήματος αναπροσαρμογής και ότι διατήρηση του συστήματος αναπροσαρμογής ασφαλιστικών παροχών που είχαν ήδη απονεμηθεί σε

δ. Ανώτατο όριο καταβολής της σύνταξης

Το κατατεθέν σχέδιο νόμου περιλαμβάνει ειδικότερη ρύθμιση η οποία θέτει ανώτατα όρια στο ποσό καταβολής μίας ή περισσοτέρων συντάξεων. Κατ'αρχήν, το ύψος των συνταξιοδοτικών παροχών δεν αποτελεί σταθερό ποσό, αλλά δύναται να μεταβάλλεται είτε επί τα βελτίω είτε επί τα χείρω, ανάλογα με τις εκάστοτε οικονομικές συνθήκες και σύμφωνα πάντοτε με αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία εξειδικεύει ο νομοθέτης, εντός των ορίων της ευρείας εξουσίας που αυτός διαθέτει (πρβλ. ΣτΕ Ολ. 2288/2015 σκέψη 10). Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας *«ο κοινός νομοθέτης και η κατ'εξουσιοδότηση αυτού κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δεν εμποδίζονται να μεταβάλλουν το σύστημα συνταξιοδοτήσεως κατηγοριών ασφαλισμένων, ιδίως δε το ύψος των ασφαλιστικών παροχών και με μείωση αυτών για τον εφεξής χρόνο- μείωση που μπορεί να πραγματοποιηθεί και κατά προοδευτική κλίμακα σε βάρος των υψηλότερων παροχών ή με τη θέσπιση ανώτατου ορίου των παροχών που ήδη χορηγούνται, κατά τρόπον ώστε να προκύπτει μεγαλύτερη, σε αναλογία με τη σύνταξη που θα χορηγηθεί, οικονομική επιβάρυνση εκείνων από τους ασφαλισμένους οι οποίοι έχουν καταβάλει περισσότερες εισφορές»* (ΣτΕ 2499/2004 και 892/2009).

Ταυτόχρονα, στο επίπεδο προστασίας της ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, δεν κατοχυρώνεται, με βάση τη νομολογία του ΕΔΔΑ, δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους (ΕΔΔΑ, τμήμα μείζονος συνθέσεως, 18.2.2009, *Andrejeva κατά Λετονίας*, αριθμ. 55707/00, ΕΔΔΑ, 1.6.1999, *Skorkiewicz κατά Πολωνίας*, αριθμ. 9860/98 απόφαση επί του παραδεκτού, 12.10.2000 *Janconić κατά Κροατίας*, αριθμ. 43440/98 απόφαση παραδεκτού, 10.4.2001, *Kupa κατά Γερμανίας*, αριθμ. 52449/99 απόφαση επί του παραδεκτού, 20.9.2001, *Αθανάσιος Κανάκης κ.ά. κατά Ελλάδος*, αριθμ. 59142/00 απόφαση επί του παραδεκτού, 27.9.2001, *Lenz κατά Γερμανίας*, αριθμ. 40862/98, απόφαση επί του παραδεκτού,

ασφαλισμένους δεν αποτελεί δικαίωμα που εμπίπτει στην έννοια της περιουσίας και, κατ' επέκταση, στον προστατευτικό σκοπό του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου.

28.1.2003, *Juhani Saarinen κατά Φινλανδίας*, αριθμ. 69136/01 απόφαση επί του παραδεκτού, 12.10.2004, *Kjartan Ásmundsson κατά Ισλανδίας*, αριθμ. 60669/00, 19.4.2007, 22.10.2009, *Αποστολάκης κατά Ελλάδας*, αριθμ. 39574/07, 8.12.2009, *Wieczorek κατά Πολωνίας*, αριθμ. 18176/05, 8.2.2011, *Poulain κατά Γαλλίας*, αριθμ. 52273/08 απόφαση επί του παραδεκτού, 31.5.2011, *Maggio κ.ά κατά Ιταλίας*, αριθμ. 46286/09 52851/08 53727/08 54486/08 56001/08, 25.10.2011, *Valkov κ.α. κατά Βουλγαρίας*, αριθμ. 2033/04 171/05 19125/04 19475/04 19490/04 19495/04 19497/04 2041/05 24729/04, 7.2.2012, *Frimu κ. ά. Κατά Ρουμανίας* αριθμ. 5312/11 45581/11 45583/11 45587/11 45588/11 απόφαση επί του παραδεκτού) με συνέπεια να μην αποκλείεται, κατ' αρχήν, διαφοροποίηση του ύψους συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις εκάστοτε επικρατούσες συνθήκες.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι δεν αντίκειται στην ευρωπαϊκή αλλά ούτε και την εθνική νομοθεσία η θέση ανώτατου ορίου στην καταβολή συνταξιοδοτικών παροχών δεδομένου ότι αφενός, το μέτρο αυτό έχει περιορισμένη τριετή εφαρμογή και αφετέρου, διότι με το παρόν μέτρο εξασφαλίζεται η δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στον περιορισμό δικαιωμάτων των συνταξιούχων και την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού.

4. Σεβασμός στην αξία του ανθρώπου

Η δέσμευση του νομοθέτη να μεριμνά για τη βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης οριοθετείται το πρώτον από την υποχρέωση χορήγησης επαρκών παροχών, ικανών να διασφαλίζουν ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2 του Συντάγματος ορίζει: «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Από την ανωτέρω διάταξη, δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεως, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Ο νέος τρόπος υπολογισμού των συνταξιοδοτικών παροχών δεν συνεπάγεται τέτοια διακινδύνευση, δεδομένου ότι, όπως Αποτυπώνεται αναλυτικά στο Β' μέρος της παρούσας μελέτης το ποσό των συντάξεων όπως προκύπτει με βάση τις ρυθμίσεις του νομοσχεδίου, διασφαλίζει τις εύλογες δαπάνες διαβίωσης

όπως αυτές αποτυπώνονται στην πρόσφατη μελέτη που εκπονήθηκε από το Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομώνων.

Έτσι, σύμφωνα με τα στοιχεία που εκτίθενται στο Β' μέρος της παρούσας μελέτης προκύπτει ότι από τις προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν σηματοδοτείται παραβίαση του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος, που προστατεύει την ανθρώπινη αξία. Ιδίως όσον αφορά στη διαμόρφωση ενός ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, σημειώνεται ότι αυτό έχει αναχθεί από τη γερμανική θεωρία σε συνταγματικής περιωπής επιταγή, η οποία απορρέει από το άρθρο 2 παρ. 2 του Γερμανικού Συντάγματος (Grundgesetz – GG) που προστατεύει το ατομικό δικαίωμα προστασίας της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας. Το δικαίωμα αυτό έχει αποτελέσει αντικείμενο νομολογιακής αναγνώρισης και από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, το οποίο έκρινε ότι το δικαίωμα εξασφάλισης ενός ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης (Existenzminimum) απορρέει άμεσα από την προαναφερθείσα συνταγματική διάταξη, η οποία, πάντως, καταλείπει στο νομοθέτη ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά τον καθορισμό του ελάχιστου αυτού επιπέδου. Η ευχέρεια, ωστόσο, αυτή υπόκειται στον έλεγχο του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου, το οποίο, στο πλαίσιο ελέγχου της συνταγματικότητας της μεθόδου υπολογισμού του ύψους ενός προνοιακού επιδόματος, προέβη προσφάτως στην εξέταση της προσφορότητας του επιλεγέντος από τον νομοθέτη στατιστικού μοντέλου και ερεύνησε αν τα στοιχεία που περιείχε το μοντέλο αυτό ήταν επαρκή για την οριοθέτηση του ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης (βλ. απόφαση BVerG, 1 BvL 1/09 της 9.2.2010). Επιπλέον, με βάση τη νομολογία του ΕΔΔΑ, δε θα πρέπει από το ύψος της σύνταξης καθώς και των κοινωνικών παροχών που τη συνοδεύουν, να προκαλείται ζημία στη φυσική και πνευματική υγεία του συνταξιούχου και κατά συνέπεια, η σημαντική μείωση της σύνταξης προβάλλεται στα πλαίσια του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ⁹.

Βάσει των στοιχείων που εκτέθηκαν ανωτέρω, προκύπτει ότι η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση δεν προσβάλλει το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος ούτε το άρθρο 3 του ΕΣΔΑ, καθώς δεν συναρτά τον υπολογισμό των συντάξεων με τον απλό προσδιορισμό ενός ελαχίστου ποσού

⁹ Πρβλ. ενδεικτικά ΕΔΔΑ, 23.4.2002, *Larioshina κατά Ρωσίας*, αριθμ. 56869/00 απόφαση επί του παραδεκτού όπως αναφέρεται και σε ΣΤΕΡΓΙΟΥ Άγγελος, «Οι περικοπές των συντάξεων υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ», *ΕΔΚΑ*, 2013, σελ. 23-34, (σελ. 30).

συντάξεων, στοχεύοντας μόνο στη διασφάλιση ελάχιστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης (Existenzminimum) και αποτρέποντας την απάνθρωπη μεταχείριση με βάση το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ (πρβλ. ΕΔΔΑ, 23.4.2002, *Larioshina κατά Ρωσίας*, αριθμ. 56869/00 απόφαση επί του παραδεκτού, 18.6.2009, *Budina κατά Ρωσίας*, αριθμ. 45603/2003 απόφαση επί του παραδεκτού) αλλά στην εξασφάλιση ενός επιπέδου διαβίωσης εγγύς του επιπέδου που είχε ο δικαιούχος κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου. Επιπλέον, οι συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις προσδιορίζουν τις εύλογες δαπάνες διαβίωσης συναρτώντας αυτές με τον τρόπο υπολογισμού των συντάξεων όχι μόνο των χαμηλόμισθων αλλά και των μεσαίων και υψηλών εισοδημάτων (βλ. αναλυτικά παραδείγματα στο β' μέρος της μελέτης). Δεδομένου ότι οι τυχόν αναπροσαρμογές σε συνταξιοδοτικές παροχές που οδηγούν σε μειώσεις δεν γίνονται κατά τρόπο άκριτο και οριζόντιο αλλά λαμβάνοντας υπόψη κατάλληλες αναλογιστικές μελέτες που οδηγούν στην εξασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού φορέα, σκοπός της προτεινόμενης μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος είναι η μείωση της κοινωνικής ανασφάλειας και η διατήρηση του επιπέδου ευημερίας που απέκτησε ο εργαζόμενος στην αγοραία διανομή πλούτου με βάση την παροχή της εργασίας του, αφού βάση υπολογισμού της καταβαλλόμενης σύνταξης αποτελούν οι ασφαλιστέες αποδοχές. Επομένως, κατοχυρώνεται ο χαρακτήρας της σύνταξης ως παροχή που επιτρέπει στον δικαιούχο να συμμετέχει στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας με αυτονομία, και όχι ως παροχή προνοιακού χαρακτήρα.

Επίλογος

Είναι γεγονός ότι η χώρα, ευρισκόμενη σε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, εμφανίζεται συχνά υποχρεωμένη να τηρήσει ένα άκρως δεσμευτικό πρόγραμμα ως προς την άσκηση οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά και σε τομείς οι οποίοι άπτονται θεμελιωδών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως η αξία του ανθρώπου, η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία και πρόνοια κ.λπ.

Κρίνεται ότι τα μέτρα τα οποία προκρίνονται στο συγκεκριμένο σχέδιο νόμου δε θέτουν σε κίνδυνο την αξιοπρεπή διαβίωση των συνταξιούχων και τον πυρήνα του δικαιώματος αυτών για αποτελεσματική κοινωνική ασφάλιση. Αντιθέτως, εξασφαλίζεται με την εν λόγω μεταρρύθμιση η ύπαρξη ενιαίων κανόνων για όλους τους ασφαλισμένους και η αποτύπωση, κατά τρόπο κατανοητό από τον πολίτη, του συστήματος απονομής συντάξεων, γεγονός που ενισχύει την ασφάλεια δικαίου.

Εξάλλου, τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν προσαρμόσει τα συνταξιοδοτικά συστήματα, ούτως ώστε αυτά να ενταχθούν σε μια πιο βιώσιμη τροχιά και να υπάρξει δυνατότητα αντιμετώπισης των δημογραφικών αλλαγών που προκύπτουν. Σε κάθε περίπτωση, δεδομένου ότι η οικονομική κρίση έχει χαρακτήρα κυκλικό και επαναλαμβανόμενο¹⁰, η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση δεν εισάγει μέτρα έκτακτα που στοχεύουν απλώς και μόνο σε αντιμετώπιση των δημοσιονομικών προβλημάτων της χώρας εις βάρος της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών αλλά μέτρα ισότιμα για όλους με σεβασμό στην προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Στα πλαίσια αυτά, και στηριζόμενοι σε ευκρινή δεδομένα που άπτονται τόσο οικονομικών στοιχείων και αναλογιστικών δεδομένων όσο και νομικών επιχειρημάτων, η παρούσα μελέτη καταλήγει ότι το σχέδιο νόμου και οι βασικές αρχές που αυτό εισάγει αναφορικά με το δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης εξυπηρετεί τις δημοσιονομικές ανάγκες της χώρας και εξασφαλίζει

¹⁰ Βλ. χαρακτηριστικά Illinois Official Reports, Supreme Court, In re Pension Reform Litigation (Doris Heaton et al., v. Pat Quinn, Governor, State of Illinois, et al.), απόφ. της 8.5.2015 IL 118585 όπως αναφέρεται σε ΡΩΞΑΝΑ Αι., «Η συρρίκνωση των συντάξεων των ευρωπαίων πολιτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, Παρατηρήσεις με αφορμή τις αποφάσεις 2287-2288/2015 Ολομ. του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΕΔΚΑ, 2015, τόμος ΝΖ, σελ. 683-698, (σελ. 696-698). Εν προκειμένω το δικαστήριο του Illinois κρίνει ότι η οικονομική κρίση έχει ακριβώς χαρακτήρα κυκλικό και επαναλαμβανόμενο πλην όμως, «Καμία αρχή του δικαίου», όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην παραπάνω απόφαση, «δεν μας επιτρέπει να παραβλέψουμε τις απαιτήσεις του Συντάγματος για οικονομικούς λόγους, όσο επιτακτικοί και αν φαίνονται».

τη βιωσιμότητα των φορέων κοινωνικής ασφάλισης με τρόπο σύμφωνο με τις συνταγματικές εγγυήσεις και τις προβλέψεις του ευρωπαϊκού δικαίου.

Η ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΗ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ

ΜΑΤΘΟΥΛΑ ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΥ

Εσωτερική διανομή:

Γραφείο Γενικού Γραμματέα
Γραφείο Γενικού Γραμματέα Κοιν. Ασφαλίσεων
Γενική Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών