

Συνέδριο στη μνήμη των Καθηγητών Δημήτρη Τσάτσου και Γιώργου Παπαδημητρίου

«Η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία και η Ελληνική Πολιτεία»

Θεσσαλονίκη, 20-21 Φεβρουαρίου 2015

Νομική Σχολή και Έδρα Jean Monnet, ΑΠΘ και Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης»

με τη συνδρομή ΔΣΘ και ΕΒΕΘ

---

## ΚΡΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

του Άγγελου Στεργίου

Καθηγητή Νομικής Α.Π.Θ.

Τι άλλαξε στην επίλυση του ασφαλιστικού ζητήματος με την κρίση δημοσίου χρέους ; Η κρίση κατέστησε το σύστημα ακόμη πιο ευάλωτο. Δεν μπορεί πλέον να ελπίζει στη γενναιόδωρη συνδρομή του κράτους. Η μείωση των κρατικών πόρων ήταν ακόμη πιο επώδυνη για τις συντάξεις, γιατί ήρθε σε μια στιγμή που η οικονομική ύφεση κλόνισε συθέμελα το διανεμητικό σύστημα (PAYG system)<sup>1</sup>, μειώνοντας λόγω ανεργίας τα έσοδα από εισφορές και αυξάνοντας υπέρμετρα την ανάγκη για κοινωνική προστασία<sup>2</sup>.

Οι αφετηριακές οικονομικές επιλογές απέναντι στην κρίση είναι δύο. Η μία και ίσως κυρίαρχη δέχεται ότι η επιστροφή της ευημερίας αποτελεί όρο για τη διατήρηση του επιπέδου των παροχών. Η άλλη αντιτείνει ότι η οικονομική κρίση δεν θα πρέπει να μεταφράζεται με μείωση της προστασίας, όταν η ανάγκη γι' αυτή είναι εμφανώς μεγαλύτερη. Ή ακόμη καλύτερα η κοινωνική ασφάλιση είναι όπλο κατά της κρίσης, τρόπος εξόδου από την ύφεση. Μια συμβιβαστική λύση που θα απέφευγε πιθανόν την απολυτότητα των δύο ως άνω επιλογών και θα σεβόταν, σε κάποιο βαθμό, τις κοινωνικές προτεραιότητες, θα ήταν ο

---

<sup>1</sup> Τα μεγέθη του προβλήματος είναι γνωστά : η ανάπτυξη είναι αναμικτή, ενώ η ανεργία αγγίζει το 26%. Το ΑΕΠ έχει μειωθεί δραματικά τα τελευταία χρόνια κατά 25%. Επομένως, τα επόμενα χρόνια, το ασφαλιστικό σύστημα θα έχει ανάγκη σημαντικής επιπλέον χρηματοδότησης.

<sup>2</sup> Η μαζική ανεργία ασκεί ιδιαίτερες πιέσεις στους κλάδους συντάξεων γήρατος και αναπηρίας. Βλ. F. Bonnet, E. Ehmke, K. Hagemeyer, Social security in times of crisis, RISS 2010, σελ. 57.

ορισμός ορισμένων *απαράβατων* ορίων κάτω από τα οποία δεν θα επιτρεπόταν η πτώση του επιπέδου των παροχών.

Η κρίση δημοσίου χρέους λειτούργησε *ως επιταχυντής* μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων<sup>3</sup>. Υπό την πίεση των Μνημονίων (ν. 3845/10, 4046/12, 4093/12) επιχειρήθηκε η αντιμετώπιση του ασφαλιστικού προβλήματος αφενός *με μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής* που συνέβαλαν άμεσα στην περιστολή των δημοσίων δαπανών με τη μείωση της κρατικής χρηματοδότησης, αφετέρου *με διαρθρωτικές αλλαγές*<sup>4</sup>, δηλαδή με μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν τις ίδιες τις δομές του συστήματος και απέβλεπαν στο να τεθεί εκ νέου σε υγιείς βάσεις –οι τελευταίες νοούνται τόσο σε επίπεδο ασφαλιστικού συστήματος, όσο σε επίπεδο κρατικού προϋπολογισμού<sup>5</sup>. Το μεταρρυθμιστικό μένος, λόγω της έντονης δημοσιονομικής δοκιμασίας, επικεντρώθηκε κυρίως στις βραχυπρόθεσμες ανάγκες του συστήματος<sup>6</sup>.

Οι συντάξεις θα πρέπει να είναι βιώσιμες και επαρκείς<sup>7</sup>. Η διατήρηση ενός συστήματος κρίνεται όχι μόνο από τη διασφάλιση της οικονομικής ισορροπίας του, αλλά κι από την ικανότητά του να λειτουργήσει προστατευτικά υπέρ των ασφαλισμένων<sup>8</sup>. Σε περίοδο δημοσιονομικής προσαρμογής, *ο ανταγωνισμός ανάμεσα στους δύο αυτούς δηλωμένους στόχους εντείνεται*, ενώ καθίσταται δυσκολότερος ο συμβιβασμός τους. Αναζητείται ένα βιώσιμο ασφαλιστικό σύστημα στο πλαίσιο βιώσιμων δημόσιων οικονομικών, ενώ δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην προστασία των πιο ευάλωτων ομάδων (χαμηλοσυνταξιούχων, αναπήρων, πολυτέκνων) –κι αυτό σε βάρος της αναλογικότητας των παροχών<sup>9</sup>. Το δημόσιο σύστημα τείνει να περιοριστεί στην εγγύηση ελάχιστων (κοινωνικών) παροχών, ενώ η

<sup>3</sup> Βλ. OCDE, Panorama des pensions 2013. Les indicateurs de l'OCDE et du G20, 2013, σελ. 9.

<sup>4</sup> Για μερικούς αυτές οι διαρθρωτικές αλλαγές αποτελούν απαραίτη «μετασχηματισμού του θεσμού που ακολουθεί τις ευρωπαϊκές τάσεις». Βλ. Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Οι επιπτώσεις των «μνημονειακών παρεμβάσεων» στην κοινωνική ασφάλιση, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 471.

<sup>5</sup> Η θεώρηση των υγιών βάσεων τοποθετείται συγκεκριμένα στην προοπτική της σταδιακής αναδιανομής των κρατικών πόρων με τους οποίους χρηματοδοτούνται οι προς εκπλήρωση συνταγματικών επιταγών ακολουθούμενες επιταγές (ΣτΕ 3401/14, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 897.

<sup>6</sup> Βλ. σχετική τάση στο M. Angelaki – L. Carrera, Radical pension reforms after the crisis: a comparative analysis of Argentina and Greece, Politics and Policy 2015, 378.

<sup>7</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λευκή Βίβλος, Ατζέντα για επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις, 2012.

<sup>8</sup> Η βιωσιμότητα –μια κατά βάση οικονομική λογική- θα πρέπει να αξιολογηθεί και ως προς την επίτευξη των κοινωνικών στόχων.

<sup>9</sup> Την ίδια προσέγγιση των αναλογικών παροχών με τις ελάχιστες είχε παρατηρηθεί και κατά την αντιμετώπιση της κρίσης 1974-1984 στα δυτικά κράτη, βλ. J-J. Dumont, L'impact de la crise économique sur les systèmes de protection sociale, 1987, 227.

διατήρηση του κεκτημένου επιπέδου διαβίωσης («maintenance of living standards») εγκαταλείπεται εφεξής κυρίως στον ιδιωτικό τομέα (επαγγελματικά ταμεία, αγορά)<sup>10</sup>.

Τα Μνημόνια συνέδεσαν την *κοινωνική ασφάλιση με την πορεία της εθνικής οικονομίας και τις αντοχές του κρατικού προϋπολογισμού*. Όπως θα δούμε, η συμμετοχή των κρατικών πόρων στη χρηματοδότηση των συντάξεων εξαρτήθηκε άμεσα από την οικονομική ανάπτυξη και συγκεκριμένα από τις διακυμάνσεις του ΑΕΠ, δηλαδή από τον παραγόμενο πλούτο κατά τη διάρκεια μιας χρονιάς. Ειδικότερα, ως προς τις επικουρικές συντάξεις –που αποτελούν κι αυτές μέρος του δημόσιου πυλώνα, λόγω του δημόσιου σκοπού τους-, η ουδετερότητα του κρατικού προϋπολογισμού επέβαλε την πλήρη απόσυρση του κράτους, μέσω της θέσπισης της λεγόμενης «ρήτρας μηδενικού ελλείμματος», δηλαδή μέσω της απαλλαγής του κράτους κι από την εγγυητική του ευθύνη.

## I. ΟΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Η προώθηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της κοινωνικής ασφάλισης, στο πλαίσιο του «Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», αν και δεν αποβλέπει στην άμεση περιστολή των δημόσιων δαπανών, έχει κι αυτή έναν απώτερο δημοσιονομικό στόχο, αφού θα καταλήξει σταδιακά στον περιορισμό της κρατικής χρηματοδότησης. Δηλαδή, θα μπορούσαμε να πούμε ότι πρόκειται για διαρθρωτικές αλλαγές που κατά βάση είναι δημοσιονομικά προσανατολισμένες, σε μια όμως μακροπρόθεσμη προοπτική.

Η αποκλειστική και περιρρέουσα μέριμνα για τον κρατικό προϋπολογισμό είναι ικανή να υπονομεύσει τον κοινωνικό χαρακτήρα του θεσμού. Η αλλαγή πλεύσης έχει ως συνέπεια να μην επιλύεται το ασφαλιστικό με βάση τις κοινωνικές προτεραιότητες και ανάγκες, που είναι ιδιαίτερα έντονες σε περίοδο οικονομικής ύφεσης, αλλά με βάση τη συγκεκριμένη πολιτική αντιμετώπισης των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους. Εξ ορισμού, η δημοσιονομική προσαρμογή δεν λαμβάνει υπόψη της τις επιπτώσεις στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων.

### 1. Ενοποίηση των οργανωτικών δομών του συστήματος

---

<sup>10</sup> Ειδικότερα, εγκαταλείπεται σχεδόν στους «παίκτες» της αγοράς (εργοδότες, συνδικάτα, άτομα). Για τη γενικότερη επικράτηση της τάσης αυτής, βλ. G. Bonoli- D. Natali, *The politics of the new welfare state*, 2012, σελ. 200.

*Στη γενεαλογία της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα ανήκει ο θεσμικός πλουραλισμός. Η πληθώρα των ασφαλιστικών φορέων συνέθετε μια νομοθετική Βαβυλωνία. Πράγματι, μια βασική αδυναμία του συστήματος που δεν επέτρεψε την πλήρη ανάπτυξη της αλληλεγγύης και οδήγησε σε αδικαιολόγητες ανισότητες ως προς τις παροχές και τον τρόπο χρηματοδότησης των φορέων, ήταν η πολυδιάσπασή του.*

Η προσπάθεια ενοποίησης είχε αρχίσει πριν από τα Μνημόνια. Με το ν. 3655/08 – προηγήθηκαν κι άλλες προσπάθειες όπως εκείνες των ν. 2676/99 και 3029/02- επιχειρήθηκε η μεγάλη (ιδιόρρυθμη, διοικητικής φύσης) ενοποίηση των φορέων, προκειμένου να περιοριστεί ο αριθμός τους<sup>11</sup>. Η ενοποίηση ήταν, ωστόσο, σε μεγάλο βαθμό, διοικητική (δομών) και δεν συνοδευόταν από την καθιέρωση ενιαίων αρχών και ρυθμίσεων για τους ήδη ασφαλισμένους και συνταξιούχους (ασφαλισμένους μέχρι 31-12-1992) (λειτουργική ενοποίηση).

*Το ασφαλιστικό σύστημα τείνει πλέον προς μια λειτουργική και διοικητική ενοποίηση*<sup>12</sup>. Ενώ το 2007 αριθμούσε περίπου 120 ασφαλιστικούς οργανισμούς και 54 ταμεία αλληλοβοηθείας (συνήθως επικουρικά και προνοίας), το 2015 οι φορείς κύριας ασφάλισης μειώθηκαν στους 6 (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΕΤΑΑ, ΟΓΑ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, ΝΑΤ). Ένας δε φορέας επικουρικής ασφάλισης, το ΕΤΕΑ, συγκέντρωσε σχεδόν το σύνολο των επικουρικών ταμείων.

Με τα Μνημόνια συνεχίστηκε η διοικητική ενοποίηση, ενώ σημειώθηκε μια περαιτέρω εμβάθυνση της ουσιαστικής (λειτουργικής) ενοποίησης, όπως με το νέο ασφαλιστικό (ν. 3863/10), τα ενιαία όρια συνταξιοδότησης, τις ενιαίες προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, την ενιαία εκτίμηση της αναπηρίας. Πρόσθετα, η ενοποίηση έλαβε τη μορφή *συνένωσης διοικητικών υπηρεσιών των φορέων*, όπως το ΚΕΑΟ (Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών), τα ΚΕΠΑ (Κέντρα Πιστοποίησης Αναπηρίας), η Ενιαία Αρχή Πληρωμής Συντάξεων. Δηλαδή, αφαιρέθηκαν από τους ασφαλιστικούς φορείς κάποιες αρμοδιότητες, όπως η αναγκαστική είσπραξη των εισφορών, η υγειονομική εκτίμηση της αναπηρίας, και ανατέθηκαν σε μια αυτοτελή, ενιαία υπηρεσιακή μονάδα που δεν αποτελεί αυτόνομο φορέα (ΝΠΔΔ).

Η εκλογίκευση των δαπανών υγειονομικής περίθαλψης επιδιώχθηκε μέσω της οργάνωσης ενός *ενιαίου πλαισίου αγοράς υπηρεσιών υγείας (ΕΟΠΥΥ)*. Στο φορέα αυτό εντάχθηκαν οι

<sup>11</sup> Βλ. Γ. Ψηλού, Ο νέος νόμος για την κοινωνική ασφάλιση, ΔΕΝ 2008, σελ. 417 επ.

<sup>12</sup> Ενίοτε, η διαφοροποίηση ενυπήρχε και εξακολουθεί να ενυπάρχει στο εσωτερικό του ίδιου του ασφαλιστικού φορέα, με τη θέσπιση περισσότερων ειδικών καθεστώτων (λ.χ. καθεστώσ βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων εντός του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ). Εμφανίζεται, δηλαδή, μια πολλαπλότητα επιπέδων προστασίας μέσα στον ίδιο φορέα, μια διαφοροποίηση μεταξύ των ασφαλισμένων του.

κλάδοι υγείας σχεδόν όλων των ασφαλιστικών φορέων (ν. 3918/11). Ο ΕΟΠΥΥ συνδέει τους ασφαλισμένους (τη ασφαλιστική ζήτηση) με την (δημόσια και ιδιωτική) παροχή υπηρεσιών υγείας, δηλαδή με την προσφορά τους. Συγκεντρώνοντας την αγορά των υπηρεσιών υγείας από την πλευρά της κοινωνικής ασφάλισης, ο ΕΟΠΥΥ διασφαλίζει: α) την ορθολογική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων (μονοψώνιο), β) τον ενιαίο καθορισμό κριτηρίων και όρων σύναψης συμβάσεων για την παροχή πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας περίθαλψης, με φορείς δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, καθώς και με συμβεβλημένους ιατρούς, γ) τη θέσπιση κανόνων ποιότητας υπηρεσιών υγείας, δ) την άσκηση ελέγχου των ιατρικών δαπανών.

Η μεταρρύθμιση της ασφάλισης ασθένειας έγινε υπό πίεση και χωρίς πόρους. Συνέπεσαν δύο εγχειρήματα : η εξοικονόμηση μέσω εξορθολογισμού του συστήματος και η αυτούσια περικοπή δαπανών υγείας. Ωστόσο, ο πρώτος στόχος υπονομεύτηκε από το δεύτερο. Υπό καθεστώς υποχρηματοδότησης και απόσυρσης του κράτους δεν μπορεί να αποδώσει καμιά προσπάθεια βελτίωσης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών. Το ενιαίο πλέον επίπεδο της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης διολίσθησε προς τα κάτω<sup>13</sup>. Η μείωση της χρηματοδότησης του θεσμού δεν επέτρεψε την ανάδειξη των όποιων θετικών πλευρών της ενοποίησης, όπως είναι η αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων, ο έλεγχος των ιατρικών και φαρμακευτικών δαπανών.

*Η ενοποίηση απαντά σ' ένα ορθολογικό (κοινωνικό) αίτημα με συνταγματικές βάσεις : απέναντι στους βασικούς κινδύνους της ζωής, θα πρέπει να τυγχάνουμε όλοι από το κράτος ίσης μεταχείρισης (προστασίας). Όλοι θα πρέπει να απολαμβάνουμε τον ίδιο βαθμό εθνικής (κοινωνικής) αλληλεγγύης. Η όποια διαφοροποίηση δεν μπορεί παρά να παρεισφρέει σε επίπεδο συμπληρωματικής προστασίας και να εξαρτάται από μια πρόσθετη εισφοροδοτική προσπάθεια των ασφαλισμένων. Η περαιτέρω εμβάθυνση της ενοποίησης θα έχει ως κατάληξη την τελική δημιουργία ενός φορέα κύριας ασφάλισης, ενός φορέα επικουρικής κι ενός φορέα για εφάπαξ βοήθημα<sup>14</sup>. Ακόμη, είναι υπό συζήτηση μια πρόταση για δημιουργία ενός φορέα για όλους και για όλα που θα ενοποιεί και οριζόντια το σύστημα, δηλαδή την κύρια, την επικουρική, καθώς και το εφάπαξ βοήθημα<sup>15</sup>.*

---

<sup>13</sup> Βλ. Χ. Οικονόμου, Το θεσμικό πλαίσιο παροχών ασθένειας στην Ελλάδα, ΙΝΕ, Παρατηρητήριο, 2012, σελ. 99.

<sup>14</sup> Ο ν. 3845/10 έχει προβλέψει τον περιορισμό του αριθμού των φορέων κύριας ασφάλισης σε τρεις (μισθωτοί, αγρότες, αυτοτελώς απασχολούμενοι).

<sup>15</sup> Η ενοποίηση Ταμείων με διαφορετικό επίπεδο βιωσιμότητας εμπεριέχει σοβαρούς κινδύνους, για τους ασφαλισμένους των υγιών. Κατά τη διαδικασία διοικητικής αναδιάρθρωσης του συστήματος, δεν μπορεί να υφίσταται θυσίες μια ομάδα μόνο ασφαλισμένων, εκείνων που υπάγονται σ' ένα υγιές Ταμείο. Το βάρος της ενοποίησης του συστήματος και της διασφάλισης

Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα επιχειρεί να προσαρμοστεί σταδιακά, με το δικό του τρόπο, στη λογική της πολυεπίπεδης προστασίας (multipillar system), μιας προστασίας που συνδυάζει δημόσιο και ιδιωτικό σ' ένα οικοδόμημα με περισσότερους πυλώνες. Η προσαρμογή αποδεικνύεται δύσκολη, ιδιαίτερα όσον αφορά το δεύτερο πυλώνα. Πιο συγκεκριμένα, ο πρώτος δημόσιος πυλώνας αποτελείται από την κύρια και την επικουρική ασφάλιση. Ο δεύτερος, οι επαγγελματικές συντάξεις, με τη μορφή που απαντάται στη Δυτική Ευρώπη, δεν υπήρχε μέχρι πρόσφατα στην Ελλάδα. Θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά με ν. 3029/02 (άρθρο 7) που καθιέρωσε τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης (Τ.Ε.Α.). Πρόκειται για μια εκ των άνω παρότρυνση για σύσταση επαγγελματικών ταμείων, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2003/41 (ΙΕΣΠ, Ιδρύματα Επαγγελματικών Συνταξιοδοτικών Παροχών). Μέχρι σήμερα ο ρόλος της συμπληρωματικής ασφάλισης παραμένει ισχνός<sup>16</sup>.

Από αυτή την άποψη, οι μνημονιακοί νόμοι δεν παρενέβησαν ευθέως. Όμως, έμμεσα ενθάρρυναν την προσφυγή στη συμπληρωματική προστασία με την υποβάθμιση του πρώτου πυλώνα (φορείς κύριας ασφάλισης). Το μόνο που εισήχθη νομοθετικά την εποχή των Μνημονίων, ήταν η δυνατότητα μετατροπής των βιώσιμων επικουρικών φορέων σε Ταμεία υποχρεωτικής επαγγελματικής ασφάλισης (άρθρο 36 ν. 4052/12). Ίσως, μύχια επιθυμία ήταν να δοθεί, μέσω της υποχρεωτικότητας, μια ώθηση στα Ταμεία του δεύτερου πυλώνα (επαγγελματική- συμπληρωματική ασφάλιση) .

Διεθνώς, επικρατεί ως μαγική συνταγή η πολυεπίπεδη προστασία και πολλά κράτη έχουν ευθυγραμμιστεί με αυτήν. Στην προσέγγιση αυτή, σημασία έχει όχι τόσο ο αριθμός των πυλώνων, αλλά η ειδικότερη φυσιογνωμία τους, καθώς και η μεταξύ τους σχέση. Η ισορροπία μεταξύ των πυλώνων γίνεται αντιληπτή με διαφορετικό τρόπο. Αν ο πρώτος πυλώνας προσανατολιστεί προς ένα minimum, τότε εγκαταλείπεται ζωτικός χώρος στα ιδιωτικά μορφώματα του δεύτερου πυλώνα με συνέπεια να εμφανίζονται ελλείμματα σε αλληλεγγύη και ισότητα. Αντίθετα, αν ο πρώτος πυλώνας διασφαλίζει στους ηλικιωμένους

---

της συνολικής βιωσιμότητάς του δεν μπορεί να μετατεθεί στο σχηματισθέν κεφάλαιο από εισφορές των ασφαλισμένων μιας μόνο επαγγελματικής κατηγορίας. Επειδή, κατά τη διαδικασία της ενοποίησης δεν λήφθηκε καμιά σχετική πρόνοια, η ενοποίηση των πόρων (και της περιουσίας) του συστήματος μετέφερε κατά βάση το πρόβλημα βιωσιμότητας από τα ελλειμματικά Ταμεία και στα υγιή.

<sup>16</sup> Οι λόγοι δυσανεξίας είναι πολλοί : ελλιπές θεσμικό πλαίσιο, ασαφή φορολογικά κίνητρα (ως προς τη φορολόγηση των αποδόσεων των επενδύσεων και των παροχών), ικανοποιητικό, μέχρι πρότινος, επίπεδο αναπλήρωσης των κύριων και των επικουρικών συντάξεων, χαμηλοί μισθοί με πολλές κρατήσεις, αύξηση του μη μισθολογικού κόστους λόγω λειτουργίας της επαγγελματικής ασφάλισης, οικονομική ύφεση, έλλειψη κοινωνικής συναίνεσης για το ρόλο των ΤΕΑ. Η ανάδειξη των ΤΕΑ σε δεύτερο πυλώνα του ασφαλιστικού συστήματος εξαρτάται από την υπέρβαση των προηγούμενων εμποδίων.

μια αξιοπρεπή διαβίωση, τότε η επαγγελματική ασφάλιση αναλαμβάνει πραγματικά ένα συμπληρωματικό ρόλο.

## 2. Ενίσχυση της σύνδεσης εισφορών και παροχών (ανταποδοτικότητα)

Μια σειρά πρόσφατων νόμων επιχείρησε την *εγκαθίδρυση μιας πιο στενής σχέσης ανάμεσα στις παροχές και τις εισφορές*. Αυτό επιτεύχθηκε είτε με την επέμβαση σε βασικές παραμέτρους του διανεμητικού συστήματος (όρια συνταξιοδότησης – χρόνος ασφάλισης – βάση υπολογισμού των παροχών – μείωση ποσοστών αναπλήρωσης), είτε με την εισαγωγή νέων οικονομικών συστημάτων που δανείζονται στοιχεία από τα (κεφαλαιοποιητικά) συστήματα προκαθορισμένων εισφορών.

Η ενίσχυση του στοιχείου της ανταποδοτικότητας από τα Μνημόνια έχει κι αυτή μια δημοσιονομική σκοπιμότητα, αφού στοχεύει στη χρηματοδότηση των αναλογικών συντάξεων από τις εισφορές μόνο των ασφαλισμένων (και εργοδοτών) και τον περιορισμό του αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους μόνο στο κοινωνικό τμήμα της σύνταξης<sup>17</sup>.

Γενικά, ο τονισμός της σύνδεσης παροχών και εισφορών επιτείνει τις ανισότητες μεταξύ πλήρους και επισφαλούς απασχόλησης. Το μελλοντικό συνταξιοδοτικό σύστημα θα αποβεί σε βάρος κυρίως όσων απασχολούνται με ατυπικές μορφές απασχόλησης και γενικά χαρακτηρίζονται από χαμηλή απασχολησιμότητα. Η ασυνέχεια στην απασχόληση λόγω μεσοδιαστημάτων ανεργίας θα οδηγεί στις ελάχιστες (κοινωνικού χαρακτήρα) παροχές. Σε περιόδους οικονομικής κρίσης δεν μπορούν να αναπτυχθούν τα βισμαρκιανά συστήματα. Με μεγάλο αριθμό ανέργων και ανασφάλιστων, η πρόσβαση στην προστασία, καθώς και η αναλογικότητα των παροχών εμποδίζονται στην πράξη.

### 2.1. Αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης και του χρόνου ασφάλισης

Με το ν. 4093/12 άλλαξε το «πρόσωπο της σύνταξης». Από 1.1.2013 και μετά απαιτείται πλέον η συμπλήρωση 15 ετών ασφάλισης (4500 ΗΕ) και *του 67ου έτους της ηλικίας*. Η εναλλακτική περίπτωση ενός μικρότερου ορίου, του 62ου προϋποθέτει μακρύ χρόνο ωρίμανσης 40 ετών ασφάλισης –πιθανόν 33 ετών μετά την αναγνώριση, κατ' ανώτατο όριο, επτά (7) πλασματικών ετών για διάφορους λόγους (σπουδές, απόκτηση παιδιών, στρατιωτική θητεία, κ.α.). Δεδομένης της καθυστερημένης εισόδου των νέων στην αγορά εργασίας, λόγω των υψηλών ποσοστών ανεργίας τους, *στην πραγματικότητα, το όριο ωθείται πέραν του 62ου*

---

<sup>17</sup> Βλ. Παράρτημα ΙΙΙ ν. 3845/10, ΕΔΚΑ 2010, σελ. 1093.

έτους της ηλικίας. Ιδιαίτερης μεταχείρισης τυγχάνουν όσοι απασχολούνται στα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα. Συνταξιοδοτούνται στο 62<sup>ο</sup> έτος με 4500 HE από τις οποίες οι 3600 στην ασφάλιση των ΒΑΕ και εξ αυτών 1000 HE τα τελευταία 13 χρόνια πριν από τη συνταξιοδότηση (ν. 4093/12).

Διατηρείται η δυνατότητα μειωμένης σύνταξης που νοείται σε αντιπαράθεση με την πλήρη. Για τα πρόσωπα που συνταξιοδοτούνται λόγω γήρατος από 1 μέχρι 5 έτη νωρίτερα του προβλεπόμενου (κανονικού) ορίου ηλικίας, το ποσό της σύνταξης είναι μειωμένο κατά 1/200 για κάθε μήνα που λείπει από το προβλεπόμενο όριο. Η μείωση είναι οριστική και δεν αποκαθίσταται με τη συμπλήρωση του νόμιμου ορίου ηλικίας.

Σε μεταβατικό στάδιο διατηρούνται περιπτώσεις πρόωγων συνταξιοδοτήσεων (με πλήρες ποσό σύνταξης) που ίσχυαν πριν το 2010, όπως η χαρακτηριστική περίπτωση της συνταξιοδότησης μητέρων ανηλίκων τέκνων στο 55<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας. Η προσωρινή διατήρησή τους υπαγορεύτηκε από το σεβασμό της αρχής δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης δεν μπορεί να γίνει παρά στο πλαίσιο του σεβασμού των εγγυήσεων του κράτους δικαίου.

Ο καθορισμός των ορίων συνταξιοδότησης δεν θα πρέπει να αγνοεί μια θλιβερή εργασιακή πραγματικότητα. Η επιμήκυνση του ασφαλιστικού βίου για την εξασφάλιση βιώσιμων συντάξεων αναιρεί μια δικαιότερη κατανομή των θέσεων εργασίας ανάμεσα σε διαφορετικές γενεές. Σε αγορές εργασίας που δεν μπορούν να εγγυηθούν αξιοπρεπή εργασία για όλες τις ηλικίες, με την ανεργία των νέων στα ύψη, η συνταξιοδότηση λόγω γήρατος οφείλει να συντονιστεί με τη ζήτηση και την προσφορά στην αγορά εργασίας.

## 2.2. Η νέα αρχιτεκτονική του συνταξιοδοτικού συστήματος (αναλογική – βασική σύνταξη)

Η νέα αρχιτεκτονική του συστήματος στηρίζεται στη διχοτόμηση της σύνταξης σε δύο τμήματα, τη βασική και την αναλογική. Ο ν. 3863/10, που θα άρχιζε να εφαρμόζεται βαθμηδόν από 1.1.2015, χωρίζει τη σύνταξη σε δύο τμήματα λογιστικά κι όχι οργανικά (άρθρο 39 παρ. 1). Τα δύο διακριτά τμήματα δεν είναι αποκομμένα, αλλά σε μια λειτουργική και οργανική ενότητα. Η καταβολή τους γίνεται ενιαία από τον ασφαλιστικό φορέα. Η βασική συνοδεύει χρονικά την αναλογική, αφού καταβάλλεται από την ημερομηνία της συνταξιοδότησης από τον οικείο ασφαλιστικό φορέα ή το Δημόσιο (άρθρο 2 παρ. 2 ν. 3863/10).



Η βασική σύνταξη συνίσταται στο ποσό που δεν αναλογεί σε ασφαλιστικές εισφορές (άρθρο 1, παρ. 2 ν. 3863/10), συνιστώντας το κατεξοχήν κοινωνικό τμήμα της σύνταξης. Είναι κοινωνικό γιατί χρηματοδοτείται με προσφυγή στην εθνική αλληλεγγύη από τον κρατικό προϋπολογισμό και αποβλέπει, κατ' αρχήν, στην κάλυψη των στοιχειωδών αναγκών διαβίωσης των ηλικιωμένων. Με τη βασική σύνταξη εισάγεται στο σύστημα ένα στοιχείο τύπου «*Beveridge*», μια καθολική ομοιόμορφη σύνταξη που αποβλέπει στην εγγύηση ενός ελάχιστου εισοδήματος για τους συνταξιούχους.

Η αναλογική σύνταξη είναι εκείνο το ποσό που συναρτάται άμεσα από το χρόνο ασφάλισης κι άρα από την καταβολή εισφορών (άρθρο 3 παρ. 1 ν. 3863/10). Το ποσό αυτό μπορεί να προκύψει από πραγματική απασχόληση, αλλά εξίσου και από τις προβλεπόμενες περιπτώσεις αναγνώρισης πλασματικών χρόνων. Η αναλογική σύνταξη υπολογίζεται για κάθε πλήρες έτος ασφάλισης, με βάση ποσοστά επί των προβλεπόμενων συντάξιμων αποδοχών ή ασφαλιστικών κατηγοριών που αυξάνονται προοδευτικά από το 0,80% (από 300 έως 4500 ΗΑ) μέχρι 1,50% (από 11.701 έως 15.000). Το τελικό ποσό της σύνταξης καθορίζεται για όλα τα έτη με βάση το συντελεστή που αντιστοιχεί στο τελευταίο πλήρες έτος ασφάλισης (άρθρο 3, παρ. 1 ν. 3863/10).

Τα ποσοστά αναπλήρωσης καθορίστηκαν με τρόπο ώστε να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα του συστήματος και να μειωθούν τα ελλείμματα των φορέων. Κατά τον καθορισμό τους, ο νομοθέτης έλαβε υπόψη του τις επιταγές του Μνημονίου που προβλέπει την ενίσχυση της σχέσης εισφορών προς παροχές. Η αύξηση των ετήσιων ποσοστών αναπλήρωσης με τα έτη ασφάλισης δημιουργεί ένα ισχυρό κίνητρο ασφάλισης. Με την καθιέρωση μιας αναλογικότερης σύνταξης φαίνεται να δίνονται κίνητρα για τη μη απώλεια ούτε μιας μέρας ασφάλισης. Οι συντάξιμες αποδοχές επηρεάζουν σημαντικά το ύψος της σύνταξης, γιατί λαμβάνονται υπόψη και μάλιστα όπως διαμορφώνονται καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού βίου.

Η κατάτμηση της σύνταξης σε δύο τμήματα αντιστοιχεί στην προσπάθεια αποσαφήνισης των ρόλων της ασφάλισης και της αλληλεγγύης. Με αυτό τον τρόπο, το σύστημα καθίσταται πιο διαφανές. Εκλογικεύοντας τα αντίστοιχα πεδία ευθύνης των εμπλεκόμενων μερών πιθανολογείται ότι θα αποκατασταθεί η διανεμητική και η ανταποδοτική δικαιοσύνη που εκφράζεται μέσω των συντάξεων. Ωστόσο, ο υπερτονισμός της ανταποδοτικότητας θα οξύνει τις ήδη υπάρχουσες ανισότητες στην αγορά εργασίας. Αναλογικότητα συντάξεων χωρίς

διαθέσιμες, επαρκώς αμειβόμενες, για όλους θέσεις εργασίας σημαίνει επίταση των ανισοτήτων.

### 2.3. Η εισαγωγή του συστήματος της νοητής κεφαλαιοποίησης στην επικουρική ασφάλιση

Σύμφωνα με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις των Μνημονίων, το κράτος αποσύρθηκε όχι μόνο από τη χρηματοδότηση<sup>18</sup>, αλλά και από την εγγύηση των επικουρικών συντάξεων – η επικουρική ασφάλιση αποτελεί ένα πιο ανταποδοτικό μέρος του πρώτου πυλώνα, που εξυπηρετεί τον κατά το άρθρο 22, παρ. 5 Συντ/τος δημόσιο σκοπό<sup>19</sup>. Στόχος των Μνημονίων ήταν η μη επιβάρυνση του κράτους με τα ελλείμματα των επικουρικών Ταμείων. Ειδικότερα, επιδιώχθηκε η σταθεροποίηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης, καθώς και η εξασφάλιση της ουδετερότητας του προϋπολογισμού<sup>20</sup>.

Για να επιτευχθεί ο ανωτέρω σκοπός, η επικουρική ασφάλιση άλλαξε φυσιογνωμία (οικονομικό σύστημα λειτουργίας). Η διάταξη του άρθρου 39 του ν. 4052/12 καθιέρωσε για όσους ασφαλίστηκαν για πρώτη φορά από 1.1.2001, το *διανεμητικό σύστημα προκαθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση*. Για τους ασφαλισμένους μέχρι 31.12.2013 προβλέφθηκε μια μεταβατική περίοδος<sup>21</sup>. Το εν λόγω σύστημα έχει ως κύρια πηγή έμπνευσής του το δημοφιλές σουηδικό μοντέλο (notional defined contribution pension)<sup>22</sup>.

Με τη λειτουργία του ΕΤΕΑ η επικουρική σύνταξη παύει να αποτελεί ένα σταθερό και εγγυημένο εισόδημα για το συνταξιούχο και μετατρέπεται σ' ένα μεταβλητό ποσό που εξαρτάται από το καταγεγραμμένο ποσό εισφορών στην ατομική μερίδα του ασφαλισμένου, καθώς και από μια σειρά άλλων μεταβλητών (δημογραφικά δεδομένα, επιλογή ή όχι μεταβίβασης της σύνταξης στα δικαιούχα μέλη κατά τη στιγμή της συνταξιοδότησης του ασφαλισμένου, συντελεστής βιωσιμότητας)<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Αυτή είχε επέλθει ήδη με το ν. 2084/92.

<sup>19</sup> Βλ. ΣτΕ 2287/15 Ολομ., ΔΕΝ 2015, σελ. 754 (764).

<sup>20</sup> Βλ. ΕΔΚΑ 2010, σελ. 1093,

<sup>21</sup> Το ίδιο οικονομικό σύστημα εφαρμόζεται και για τους ασφαλισμένους μέχρι 31.12.2013, για το χρόνο ασφάλισής τους από 1.1.2015 και εφεξής. Ειδικότερα, για τους ασφαλισμένους μέχρι 31.12.2013, οι οποίοι συνταξιοδοτούνται μετά την 1.1.2015 το ποσό της σύνταξης αποτελείται από το άθροισμα δύο τμημάτων : α) το τμήμα που αντιστοιχεί στο χρόνο ασφάλισής τους έως 31.12.2014 υπολογίζεται σύμφωνα με τις οικείες καταστατικές διατάξεις και τη γενικότερη νομοθεσία, β) το τμήμα της σύνταξης που αντιστοιχεί στο χρόνο ασφάλισής τους από 1.1.2015 και εφεξής υπολογίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 42 (ν. 4254/14).

<sup>22</sup> Βλ. Μ. Νεκτάριου, Ασφαλιστική μεταρρύθμιση με συναίνεση και διαφάνεια, 2008. Υπέρ ενός «οιονεί κεφαλαιοποιητικού» συστήματος, βλ. και πρόταση Π. Τσακλόγου, στο Α. Στεργίου-Θ. Σακελλαρόπουλος, Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση, 2010.

<sup>23</sup> Βλ. ΥΑ οικ. 9837/98 του 2012 για τον καθορισμό των τεχνικών παραμέτρων σχετικά με τη

Το νέο καθεστώς (ΕΤΕΑ) είναι εικονικό, γιατί ενώ περιλαμβάνει ατομικές μερίδες, όπου καταβάλλονται οι εισφορές του ασφαλισμένου, στην πράξη αυτές δεν προσιδιάζουν με τους γνωστούς ατομικούς συνταξιοδοτικούς λογαριασμούς κεφαλαιοποιητικού συστήματος. Στη νοητή κεφαλαιοποίηση τα ποσά εισφορών δεν συσσωρεύονται ούτε επενδύονται σε χρηματοπιστωτικά προϊόντα, αλλά χρησιμοποιούνται άμεσα για την πληρωμή των συντάξεων (διανεμητική λογική). Έτσι, διασφαλίζεται η βιωσιμότητα του διανεμητικού συστήματος με την εισαγωγή της στενής ανταποδοτικότητας που ενυπάρχει στη λογική του κεφαλαιοποιητικού συστήματος, ενώ παρακάμπτονται τα ανυπέρβλητα εμπόδια της μετάβασης από το ένα σύστημα (διανεμητικό) στο άλλο (κεφαλαιοποιητικό)<sup>24, 25</sup>.

Ειδικότερα, για τον υπολογισμό της σύνταξης λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των καταβληθεισών, κατά τη διάρκεια του ασφαλιστικού βίου, εισφορών. Το ποσό αυτό τοκίζεται με εικονικό επιτόκιο το οποίο ανέρχεται στο ποσοστό κατά το οποίο μεταβλήθηκε από το ένα έτος στο άλλο το σύνολο μισθοδοσίας των ασφαλισμένων του Ταμείου (πλασματικό ποσοστό επιστροφής των εισφορών)<sup>26</sup>. Στα συστήματα της κατηγορίας αυτής, κρίσιμος παράγοντας απόδοσής τους αποτελεί ο καθορισμός του προσυμφωνημένου επιτοκίου. Το τελευταίο οφείλει μακροπρόθεσμα να μην είναι αρνητικό ούτε να έχει σημαντικές αυξομειώσεις.

Ο ασφαλισμένος αποκτά ένα μερίδιο ανάλογο της εισφοροδοτικής του προσπάθειας και έτσι το σύστημα γίνεται, κατ' αρχήν, πιο «ανταποδοτικό», με την έννοια μιας πιο στενής – «ευθείας», κατά τη νομολογία- σχέσης ανάμεσα στις εισφορές και τις παροχές. Όμως, ο στόχος αυτός της δίκαιης, από άποψη ανταποδοτικής δικαιοσύνης, σύνταξης δεν φαίνεται να επιτυγχάνεται πλήρως. Κι αυτό γιατί τα ποσά που διανέμονται ετησίως, εξαρτώνται από τα έσοδα του φορέα από τις εισφορές συνολικά, με πιθανή συνέπεια η σύνταξη να μην εκφράζει την αξία των καταβληθεισών εισφορών, αλλά ενδεχομένως, λόγω των συσσωρευμένων ελλειμμάτων (πτώση εσόδων – αύξηση συνταξιούχων), να είναι κατά πολύ μικρότερη από αυτή. Με άλλα λόγια, σύμφωνα με τη συλλογική λογική της ρήτρας του «μηδενικού ελλείμματος», το ΕΤΕΑ δεν θα καταβάλλει συνολικά κάθε χρόνο συντάξεις μεγαλύτερες από

---

λειτουργία του ΕΤΕΑ.

<sup>24</sup> Η μετάβαση αυτή ενέχει τη δυσκολία της υπερβολής επιβάρυνσης μιας ολόκληρης γενεάς.

<sup>25</sup> Ωστόσο, το πολιτικό δεν εξοβελίζεται παντελώς, αφού η πολιτική εξουσία διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια να ορίσει διάφορους συντελεστές του συστήματος. Βλ. M. Cichon, *Les régimes fictifs à cotisations définies: du neuf avec du vieux?*, RISS 1999, σελ. 107.

<sup>26</sup> Το επιτόκιο αυτό μπορεί να είναι και αρνητικό αν επισυμβεί μείωση των αποδοχών, γεγονός αναμενόμενο κυρίως σε περιόδους κρίσης. Βλ. Π. Ζαμπέλη, *Ο νέος τρόπος υπολογισμού των επικουρικών συντάξεων του ΕΤΕΑ και των εφάπαξ παροχών των Ταμείων και Κλάδων Πρόνοιας, ΕΔΚΑ ΝΕ' (2013)*, σελ. 35.

τις εισφορές που θα εισπράττει<sup>27</sup>. Η συμμόρφωση προς αυτή την πρόβλεψη δημιουργεί το φαινόμενο της απόκλισης μεταξύ δικαιούμενης (εικονικής) και τελικά καταβαλλόμενης σύνταξης.

Επειδή προβλέπεται η απεμπλοκή του κράτους, οι παροχές του ΕΤΕΑ θα προσαρμοστούν στις δυνατότητες του φορέα, αποκλειόμενης κάθε μεταφοράς σε αυτόν πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό (εγγύηση προϋπολογιστικής ουδετερότητας<sup>28</sup>). Δηλαδή, ο νόμος για το νέο Ταμείο όχι μόνο δεν προβλέπει τακτική κρατική χρηματοδότηση<sup>29</sup>, αλλά πρόσθετα οργανώνει ένα σύστημα όπου το Κράτος αποτινάσσει από πάνω του κάθε βάρος κάλυψης των ελλειμμάτων του. Αυτή μεταφέρεται στους ασφαλισμένους με τη λήψη υπόψη, κατά τον υπολογισμό της σύνταξής τους, ενός συντελεστή βιωσιμότητας<sup>30</sup>. Παρατηρούμε τελικά ότι η διαφύλαξη των δημόσιων οικονομικών αλλοιώνει ακόμη και τη στενότερη σύνδεση παροχών - εισφορών. Η «ανταποδοτικότητα» (η ατομική και όχι η συλλογική) εξαρτάται από τη βιωσιμότητα του φορέα.

## II. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΑΜΕΣΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Στο πλαίσιο του περιορισμού και της σταδιακής εξάλειψης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης, τα Μνημόνια επέβαλαν την άμεση περιστολή των δημοσίων δαπανών για τις συντάξεις. Στα ληφθέντα μέτρα άμεσης απόδοσης, θα μπορούσαμε να κατατάξουμε τις περικοπές των συντάξεων, καθώς και τους μηχανισμούς αυτόματης εξισορρόπησης. Όπως προαναφέραμε, οι νομοθετικές επιλογές των Μνημονίων, περιλαμβάνουν ένα δημοσιονομικό- διαρθρωτικό σκέλος της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης που είναι μακροπρόθεσμο κι ένα αμιγώς δημοσιονομικό σκέλος που είναι βραχυ-μεσοπρόθεσμο<sup>31</sup>. Αυτή ήταν η επικρατήσασα συνταγή για την αντιμετώπιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος την εποχή των Μνημονίων.

### 1. Χάραξη ενός ανώτατου ορίου (plafond) στη συμμετοχή των κρατικών πόρων

<sup>27</sup> Ο συντελεστής βιωσιμότητας ισχύει και για ΜΤΠΥ, ΜΤΣ, ΜΤΑ, ΜΤΝ (άρθρο 220, παρ. 2 ν. 4281/14).

<sup>28</sup> Βλ. και Αιτιολογική Έκθεση για ΕΤΕΑ, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 142.

<sup>29</sup> Τα άρθρα 32 και 52 του ν. 2084/92 και 37 του ν. 3863/10 ορίζουν ότι η επικουρική ασφάλιση δεν χρηματοδοτείται από το κράτος.

<sup>30</sup> Πάντως, η μη μεταφορά πόρων δεν σημαίνει ότι το Κράτος απεκδύεται εντελώς τον εγγυητικό του ρόλο που απορρέει από το Σύνταγμα (άρθρο 22, παρ. 5, ΣτΕ Ολομ. 2287/15).

<sup>31</sup> Βλ. ΣτΕ 3410/14, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 944.

Ο καθορισμός ενός ορίου στη χρηματοδότηση των συντάξεων από το κράτος ήταν η αφηρητική επιλογή της δημοσιονομικής προσαρμογής των Μνημονίων. Ως κύριο μέλημα πρόβαλε η ανάγκη της στεγανοποίησης του κρατικού προϋπολογισμού απέναντι στη διόγκωση του ασφαλιστικού ζητήματος. Αυτό που ενδιέφερε πρωτίστως, ήταν η αποφυγή μιας απεριόριστης κρατικής παρέμβασης για κάλυψη των ελλειμμάτων των Ταμείων, η οποία θα υπονόμειε διαρκώς την πραγματοποίηση των λοιπών κρατικών σκοπών και την ισορροπία του κρατικού προϋπολογισμού. Εξάλλου, το όριο στην κρατική συμμετοχή μπορεί να εκληφθεί ως όριο συμμετοχής της φορολογίας στη χρηματοδότηση του θεσμού, αφού οι κρατικοί πόροι είναι κυρίως φορολογικής προέλευσης. Αναπόφευκτα, ένας τέτοιος περιορισμός μεταφέρει μέρος του κινδύνου της βιωσιμότητας του συστήματος από τον κρατικό προϋπολογισμό στον ευρύτερο κύκλο των ασφαλισμένων, αποβαίνοντας σε βάρος της επάρκειας των ασφαλιστικών παροχών.

Το «πόσοι» κρατικοί πόροι θα διατεθούν στην κοινωνική ασφάλιση είναι μια κοινωνικοπολιτική επιλογή. Προϋποθέτει ιεράρχηση των κρατικών σκοπών. Ένα ερώτημα που θα μπορούσε να τεθεί, είναι αν προκύπτουν κάποιοι περιορισμοί από το Σύνταγμα. Εδώ, τα Μνημόνια δεν μπορούσαν να έχουν λόγο, δηλαδή να υποβάλλουν την ιεράρχηση των κρατικών προτεραιοτήτων. Το έκαναν περισσότερο έμμεσα, επιβάλλοντας ως πρωτεύοντα στόχο την ανάγκη εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους και αφήνοντας εκ των πραγμάτων μικρότερα περιθώρια στις κοινωνικές δαπάνες<sup>32</sup>. Από την άλλη, η επιβολή ύπαρξης πλεονασμάτων, έκλεισε την οδό άσκησης κοινωνικής πολιτικής με ένα (έστω λογικό<sup>33</sup>) εξωτερικό δανεισμό.

Χωρίς να έχει προηγηθεί κάποια δημοκρατική συζήτηση, καθ' υποβολή των Μνημονίων, ένα τέτοιο όριο τέθηκε από το ν. 3863/10. Ενώ το άρθρο 1 όρισε, κατά τρόπο γενικό, ότι το Κράτος εγγυάται τη βιωσιμότητα του συστήματος, το άρθρο 11, παρ. 2, όπως τροποποιήθηκε από άρθρο 2, παρ. 10 του ν. 4024/11, δέχθηκε το πεπερασμένο της κρατικής συμμετοχής στη συνταξιοδοτική δαπάνη. Κατά την τελευταία διάταξη, το ύψος των δαπανών για τη βασική, την αναλογική και την επικουρική σύνταξη, *προβαλλόμενο έως το έτος 2060, δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το περιθώριο αύξησης των 2,5 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ, με έτος αναφοράς το 2009*. Η ύπαρξη ενός τέτοιου plafond περιόρισε τις δυνατότητες διατήρησης του ισχύοντος ελλειμματικού συστήματος. Πρόσθετα, δεν έλαβε υπόψη ότι θα χειρότερευαν οι βασικοί

<sup>32</sup> Η κοινωνική ασφάλιση επιβαρύνθηκε ακόμη με το κούρεμα των ομολόγων των Ταμείων και με την αγορά δημόσιου χρέους.

<sup>33</sup> Βλ. J. Attali, *Tous ruinés dans dix ans ?*, Dette publique : la dernière chance, 2010, 141.

παράμετροι του διανεμητικού συστήματος, όπως είναι η οικονομική ύφεση, η ανεργία. Έτσι, τα Ταμεία όχι μόνο απορροφούν την ετήσια επιχορήγηση, αλλά έχουν και πρόσθετες ανάγκες<sup>34</sup>.

## 2. Η αναπροσαρμογή των ελάχιστων παροχών βάσει των δημοσιονομικών δυνατοτήτων

Η εξάρτηση ακόμη και των ελάχιστων παροχών από τις δημοσιονομικές δυνατότητες διαφαίνεται στον καθορισμό του ύψους της βασικής σύνταξης κατά το νέο ασφαλιστικό (ν. 3863/10). Ειδικότερα, προβλέπεται ότι η βασική σύνταξη καταβάλλεται για 12 μήνες και συνίσταται σ' ένα ομοιόμορφο ποσό που καθορίστηκε σε απόλυτο ποσό ύψους 360 ευρώ μηνιαίως για το έτος 2010. *Το εν λόγω ποσό της βασικής σύνταξης συνιστά απλώς ένα ποσό αναφοράς, αφού θα αναπροσαρμόζεται από το 1.1.2014 κατ' έτος με κοινή Υπουργική Απόφαση Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνική Πρόνοιας* στη βάση συντελεστή που θα διαμορφώνεται κατά 50% από τη μεταβολή του ΑΕΠ και κατά 50% από τη μεταβολή Δείκτη Τιμών Καταναλωτή του προηγούμενου έτους και δεν θα υπερβαίνει την ετήσια μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (άρθρα 2, παρ. 1 και 11 παρ. 1 ν. 3863/10).

Η ανωτέρω αναπροσαρμογή εξαρτά άμεσα το ύψος της βασικής σύνταξης από την οικονομική κατάσταση της χώρας και ειδικότερα από τη μεταβολή του ΑΕΠ. Σε περιόδους ύφεσης και πτώσης του ΑΕΠ, ο συντελεστής αναπροσαρμογής μπορεί να εμφανιστεί αρνητικός<sup>35</sup>. Φαίνεται λοιπόν ότι η βασική σύνταξη θα προσδιορίζεται με βάση τις οικονομικές δυνατότητες της χώρας κι όχι με βάση τις ανάγκες των συνταξιούχων. Εξάλλου, μια μείωση της βασικής σύνταξης μπορεί να προκύψει από το προαναφερόμενο όριο συνταξιοδοτικής δαπάνης (άρθρο 11, παρ. 2 ν. 3863/10).

Η βασική σύνταξη δεν θα πρέπει να περιορίζεται δημοσιονομικά σ' ένα στοιχειώδες ποσό, ιδιαίτερα σε μια εποχή βαθιάς οικονομικής κρίσης. Έτσι, πλήττονται ιδιαίτερα οι εργαζόμενοι με ασυνεχή ιστορικά ασφάλισης, με μικρή συσσώρευση ασφαλιστικού «πλούτου», με χαμηλούς μισθούς (εργαζόμενοι φτωχοί). Να έχουμε υπόψη μας ότι στην παρούσα κατάσταση της αγοράς εργασίας η αδιάκοπη εργασιακή σχέση στον ίδιο εργοδότη

---

<sup>34</sup> Σήμερα, το σύστημα εξακολουθεί να χρειάζεται πρόσθετη επιχορήγηση την οποία το κράτος δεν μπορεί να αρνηθεί. Για την κάλυψη του ελλείμματος των συντάξεων ο κρατικός προϋπολογισμός αφιερώνει το 9% του ΑΕΠ. Αν το 4,45% αποτελεί μέρος της τριμερούς χρηματοδότησης, μόνο το υπόλοιπο 4,45% αποτελεί κρατική επιχορήγηση για την κάλυψη των ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού συστήματος.

<sup>35</sup> Βλ. Γ. Ψηλού, Η κοινωνική ασφάλιση ενώπιον της οικονομικής κρίσεως, ΔΕΝ 2010, σελ. 1190.

όλο και σπανίζει, ενώ ανθίζουν οι ατυπικές μορφές απασχόλησης. Το ύψος της βασικής δεν είναι δυνατόν να προσδιορίζεται με απόλυτους δημοσιονομικούς όρους. Μια τέτοια εκδοχή θα οδηγούσε μοιραία περισσότερο σε μια αύξηση του φαινομένου της φτώχειας των ηλικιωμένων παρά στη συρρίκνωσή του. Αντίθετα, η επιτυχία του μέτρου της βασικής σύνταξης εξαρτάται ευθέως από την εύστοχη αναδιανεμητική της λειτουργία προς τα άτομα που βρίσκονται κάτω από ένα ανεκτό επίπεδο διαβίωσης. Ειδικότερα, η βασική σύνταξη οφείλει να υπηρετεί ένα σαφή στόχο ο οποίος δεν μπορεί να είναι άλλος από τη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης.

### 3. Περικοπές των συντάξεων : η στρέβλωση της ασφάλισης/ανταπόδοσης

Με τις περικοπές σημειώθηκε αλλαγή παραδείγματος στο μεταρρυθμιστικό τοπίο του ασφαλιστικού. Μέχρι πρόσφατα, οι μεταρρυθμίσεις αφορούσαν τους μελλοντικούς συνταξιούχους, δηλαδή τις επόμενες γενεές και όχι τους νυν συνταξιούχους. Για να μειωθεί το δημόσιο έλλειμμα, βάσει μνημονιακών υποχρεώσεων, ο νομοθέτης προχώρησε σε επανειλημμένες περικοπές των συντάξεων (των κύριων και επικουρικών)<sup>36</sup>. Περικοπή ή μείωση σύνταξης είναι κάθε εκ των υστέρων μείωση του ποσού της, όπως αυτό υπολογίστηκε κατά το νόμο ή τις καταστατικές διατάξεις του Ταμείου. Δεν πρόκειται για μια νομοθετική αλλαγή του τρόπου υπολογισμού της σύνταξης επί το δυσμενέστερον, αλλά για μια «a posteriori» αφαίρεση ενός ποσού της.

Οι περικοπές των συντάξεων είναι ουσιώδεις αν αντιμετωπιστούν σωρευτικά. Η έκταση των περικοπών στις μεσαίες και υψηλές συντάξεις είναι πρωτόγνωρη (υπέρμετρη και ασύμμετρη) και κυμαίνεται από 16% έως 55% ανάλογα με το ύψος της σύνταξης. Πρόσθετα, το ουσιώδες των περικοπών θα κριθεί αθροιστικά με τις επιπτώσεις από τα ήδη ληφθέντα γενικά μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης (όπως οι αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις). Δηλαδή, οι μειώσεις θα κριθούν σε συνδυασμό με τη γενικότερη υποβάθμιση του επιπέδου ζωής των συνταξιούχων<sup>37</sup>.

*Οι περικοπές είναι οριζόντιες, δηλαδή αφορούν στον ίδιο βαθμό όλους τους φορείς. Οι μειώσεις των συντάξεων επήλθαν οριζοντίως χωρίς αναγκαίες διαφοροποιήσεις. Ειδικότερα,*

<sup>36</sup> Προβλέφθηκαν περικοπές στις μεσαίες και υψηλές συντάξεις με την καθιέρωση της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων (άρθρο 38 ν. 3863/10 για τις κύριες, άρθρο 44 παρ. 13 ν.

3986/11, για τις επικουρικές), με τις επάλληλες μειώσεις συντάξεων, σύμφωνα με τα άρθρα 44 παρ. 11 ν. 3986/11, 1, παρ. 10 του ν. 4024/11, καθώς και με τις μειώσεις των ν. 4051/12 και 4093/12. Ομοίως, σε πρόσθετη συρρίκνωση των συντάξεων, αφού προσαυξάνουν το τελικό ποσό τους, οδήγησε η κατάργηση των δώρων εορτών και του επιδόματος αδειας.

<sup>37</sup> Βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287/15, ΔΕΝ 2015, σελ. 754.

οι μειώσεις των συντάξεων αντιμετωπίζουν ενιαία τους συνταξιούχους όλων συλλήβδην των φορέων κυρίας ασφαλίσεως (πλην ΟΓΑ)<sup>38</sup>. Επιβάλλονται κατά τρόπο ασύνδετο προς το ζήτημα αν, εν όψει της οικονομικής, τουλάχιστον, αυτοτέλειας του κάθε ασφαλιστικού φορέα και των αναλογιστικών δεδομένων αυτού, παρίσταται ανάγκη ενίσχυσης του ασφαλιστικού του κεφαλαίου με τη μείωση των καταβαλλομένων από αυτόν ασφαλιστικών παροχών. Η συνολική αντιμετώπιση του συστήματος, χωρίς διαφοροποιήσεις, είναι εμφανώς αντίθετη στην αρχή της ισότητας.

*Οι περικοπές των συντάξεων είναι ισοπεδωτικές.* Με τις διατάξεις για τις μειώσεις δεν διαφοροποιήθηκαν οι συνταξιούχοι με κριτήρια πρόσφορα για τις επίμαχες ρυθμίσεις, όπως είναι η διάρκεια του χρόνου ασφαλίσεως ή το ύψος των καταβληθεισών εισφορών, κριτήρια συναπτόμενα με τη συμβολή του συνταξιούχου στη δημιουργία του ασφαλιστικού κεφαλαίου του συγκεκριμένου ασφαλιστικού οργανισμού. Οι γενικές περικοπές θα ήταν δικαιολογημένες –από άποψη ισότητας και πάλι σ' ένα βαθμό-, αν επρόκειτο γι' ένα ενιαίο σύστημα κι γι' έναν κοινό τρόπο υπολογισμού των συντάξεων.

*Οι περικοπές δεν θεσμοθετήθηκαν ως προσωρινές.* Με τα ληφθέντα μέτρα επιδιώκεται η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών κατά τρόπο μόνιμο που θα διατηρηθεί και στο μέλλον<sup>39</sup>. Το ίδιο αποδέχεται και το ΕΔΔΑ στην υπόθεση Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδα, αποδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση στη ΣτΕ 668/12 (Ολ). Πιθανόν, ο προσωρινός χαρακτήρας ως ηπιότερη λύση θα καθιστούσε τις περικοπές πιο συμβατές με την αρχή της αναλογικότητας, καθώς επίσης δεν θα έπληττε τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προστασίας των ατομικών θεμελιωδών δικαιωμάτων των συνταξιούχων<sup>40</sup>.

*Οι μειώσεις είναι συνοπτικά αιτιολογημένες.* Η οικονομική κατάσταση του Κράτους χρησιμεύει ως γενική δικαιολογία. Επιβλήθηκαν, σύμφωνα με τις αιτιολογικές εκθέσεις, για να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι<sup>41</sup>. Δεν αιτιολογούνται ειδικά ούτε απαντούν στην αρχή της αναλογικότητας και της ισότητας. Για την επιβολή τους δεν έχουν συνταχθεί αναλογιστικές ή άλλες οικονομικές μελέτες, ούτε μελέτες των συνολικών επιπτώσεων στο

<sup>38</sup> Βλ. μειοψ. ΣτΕ 668/12 Ολομ., ΕΔΚΑ ΝΔ' (2012), σελ. 572.

<sup>39</sup> Βλ. Έκθεση της Εισηγήτριας Ε. Σαρπ στην ΣτΕ 668/12 Ολομ., ΕΔΚΑ 2012, σελ. 576.

<sup>40</sup> Βλ. ΕΔΔΑ υποθ. Mateus και Januario κατά Πορτογαλίας, απόφ. 8.10.2013, προσφυγές 62235/12 και 57725/12, ΕΔΚΑ 2013, σελ. 793, Α. Τσέτουρα, Τα κριτήρια κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας βάσει της ΕΣΔΑ και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, ΕΔΚΑ 2013, σελ. 733 επ.

<sup>41</sup> Βλ. Αιτιολογική Έκθεση ν. 4046/12.



βιοτικό επίπεδο –με αποτέλεσμα να μη καθίσταται εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της συμβατότητας με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ<sup>42</sup>. Η έλλειψη των τελευταίων βάρυνε αποφασιστικά στην κρίση της Ολομ. του ΣτΕ (2287/2015) περί αντισυνταγματικότητας διατάξεων ν. 4051 και 4093/12 για την περικοπή κύριων και επικουρικών συντάξεων.

*Οι περικοπές χωρούν με όρους κοινωνικής αλληλεγγύης μεταξύ των συνταξιούχων, καθώς με τα επιλεγέντα κριτήρια (όρια ηλικίας και ύψος συντάξεων) πλήττονται οι πλέον ισχυροί από αυτούς και αποτρέπεται η επιβάρυνση εκείνων που λαμβάνουν μικρότερη σύνταξη. Πράγματι, από τις περικοπές των συντάξεων προστατεύθηκαν οι χαμηλοσυνταξιούχοι, καθώς και όσοι λαμβάνουν το εξωϊδρυματικό επίδομα ή το επίδομα απολύτου αναπηρίας. Οι περικοπές αφορούν τις συντάξεις άνω των 1000 ευρώ (για κύριες).*

Ο νομοθέτης, συνεπής προς τη βισμαρκιανή λογική του συστήματος, σέβεται, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, την *ύπαρξη αναλογίας μεταξύ των εισφορών και των παροχών*<sup>43</sup>. Μάλιστα, με τη μεταρρύθμιση ν. 3863/10, όπως αναφέραμε, αποσπάστηκε η αναλογική σύνταξη από τη βασική, για να τονιστεί έτι περισσότερο ο αναλογικός χαρακτήρας της. Με τις σημαντικές περικοπές των συντάξεων που επήλθαν με τα Μνημόνια, *αλλοιώθηκε πλέον σημαντικά η αναλογική (ανταποδοτική) τους πλευρά*<sup>44</sup>. Οι συντάξεις δεν μπορούν πλέον να ικανοποιήσουν τις «ελάχιστες απαιτήσεις αξιοπρεπούς διαβίωσης»<sup>45</sup>. Με τις περικοπές στις συντάξεις δεν μπορεί πλέον να διατηρηθεί, σε μεγάλο βαθμό, το επίπεδο διαβίωσης που απέκτησε ο εργαζόμενος με την παροχή της εργασίας του.

#### 4. Μηχανισμοί αυτόματης εξισορρόπησης κύριων και επικουρικών συντάξεων

Η καθοδηγητική ιδέα των «μηχανισμών αυτόματης εξισορρόπησης» (automatic balancing mechanism) συνίσταται στην εισαγωγή της οικονομικής αυτορρύθμισης του συστήματος. Αν τα περιουσιακά στοιχεία και τα έσοδα των Ταμείων υπολείπονται των υποχρεώσεών τους, τότε οι παροχές, οι ήδη χορηγούμενες και όσες θα χορηγηθούν άμεσα, *αναπροσαρμόζονται αυτόματα προς τα κάτω για μια περίοδο που κρίνεται αναγκαία για την αποκατάσταση της οικονομικής ισορροπίας του Ταμείου*. Κατά κάποιο τρόπο, οι εν λόγω μηχανισμοί αποβλέπουν

<sup>42</sup> Βλ. ΣτΕ 3410/14.

<sup>43</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 158/09, ΔιΔικ 22 (2010), σελ. 994 (997). Βλ. Α. Πετρόγλου, Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, ΘΠΔΔ 6/2009, σελ. 695 επ., Α. Στεργίου, Η αρχή της ισότητας στην κοινωνική ασφάλιση, ΕΔΚΑ ΝΔ' (2012), σελ. 321 επ.

<sup>44</sup> Βλ. Α. Στεργίου, Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, ΕΔΚΑ ΜΖ' (2005), σελ. 173.

<sup>45</sup> Βλ. ΣτΕ 3410/14, ΕΔΚΑ 2014, σελ. 93, Α. Στεργίου, Οι περικοπές των συντάξεων υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, ΕΔΚΑ 2013, σελ. 23 επ.

στην ανοσοποίηση του συστήματος από την πολιτική. Το σύστημα οφείλει να είναι ικανό να αυτορυθμιστεί οικονομικά, για να μην εξαρτάται από δύσκολες πολιτικές αποφάσεις. Ο πολιτικός κίνδυνος συνίσταται, κατά τους εμπνευστές των μηχανισμών αυτών, στο ότι η επιβολή θυσιών συχνά δεν είναι πολιτικά διαχειρίσιμη.

Υπό την πίεση των Μνημονίων εισήχθησαν στο ελληνικό σύστημα τέτοιοι μηχανισμοί αυτόματης προσαρμογής σε δημογραφικούς και οικονομικούς παράγοντες που αποβλέπουν στην οικονομική σταθερότητα του συστήματος (automatic financial stabilization) και τη μη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού<sup>46</sup>. Ειδικότερα, για τις κύριες συντάξεις προβλέφθηκε από τους μνημονιακούς νόμους η αυτόματη αναθεώρηση του συστήματος σε περίπτωση αλλαγής των βασικών παραμέτρων του, όπως είναι τα δημογραφικά δεδομένα. Έτσι, τα τελευταία αναπροσαρμόζονται από το 2021 με βάση τους δημογραφικούς δείκτες για το προσδόκιμο επιβίωσης με σημείο αναφοράς το 65<sup>ο</sup> έτος (άρθρο 11, παρ. 3 ν. 3863/10). Ήδη, το όριο ανήλθε στο 67<sup>ο</sup>, χωρίς βέβαια έχει να τηρηθεί η προηγούμενη διάταξη.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 11, παρ. 3 ν. 3863/10, τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης των ασφαλισμένων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και του Δημοσίου, ανεξαρτήτως χρόνου υπαγωγής στην ασφάλιση, τα οποία προβλέπονται στο άρθρο 10 του παρόντος νόμου και σε καταστατικές ή γενικές διατάξεις νόμων, ανακαθορίζονται κατά τη μεταβολή του προσδόκιμου ζωής του πληθυσμού της χώρας, με σημείο αναφοράς την ηλικία των 65 ετών. Η ισχύς της παραγράφου αυτής αρχίζει από 1.1.2021 και κατά την πρώτη εφαρμογή της, λαμβάνεται υπόψη η μεταβολή της δεκαετίας 2010 έως και 2020. Από 1.1.2024 τα ανωτέρω όρια ανακαθορίζονται ανά τριετία. Η αναπροσαρμογή των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης, γίνεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, που εκδίδεται κατά το τελευταίο έτος κάθε περιόδου με βάση τους σχετικούς δείκτες που προσδιορίζονται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή και την Eurostat και αφορούν στην επόμενη περίοδο.

Ομοίως, για την εξασφάλιση της ουδετερότητας του προϋπολογισμού απέναντι στα ταμεία επικουρικής ασφάλισης, εισήχθησαν δραστικοί μηχανισμοί διαρκούς προσαρμογής των επικουρικών συντάξεων στους διαθέσιμους πόρους. Σύμφωνα με τη λεγόμενη ρήτρα μηδενικού ελλείμματος, αν οι δαπάνες υπερβαίνουν τα έσοδα, οι παροχές αναπροσαρμόζονται προς τα κάτω. Έτσι, από 1/1/2015 εξής, το ΕΤΕΑ (ν. 4052/12) θα

---

<sup>46</sup> Βλ. Anderson, K., (2005), «Pension reform in Sweden: Radical reform in a mature pension System», in G. Bonoli and T. Shinkawa (eds), Ageing and pension reform around the world, σελ. 94-115.

καταβάλλει κάθε χρόνο συνολική παροχή σύνταξης, ύψους όχι μεγαλύτερου από τις εισπραττόμενες εισφορές.

*Η προσαρμογή των παροχών στις τρέχουσες εισφορές μεταφέρει το πρόβλημα της βιωσιμότητας στους ώμους των ίδιων των ασφαλισμένων με έναν αυτόματο τρόπο. Αν λάβουμε υπόψη τη χειροτέρευση των παραμέτρων του διανεμητικού συστήματος, καθώς και την αδυναμία είσπραξης των οφειλομένων, τότε η κρίση θα αντανakλάται άμεσα στο επίπεδο των συντάξεων. Πλέον, τα ελλείμματα θα αντιμετωπίζονται όχι μόνο με αλλαγή (χειροτέρευση) των όρων πρόσβασης, αλλά και με αυτόματη μείωση των παροχών. Με τους μηχανισμούς αυτούς, όπως αναφέρθηκε, παρακάμπτεται το πολιτικό παιχνίδι, ενώ υπονομεύονται διαρκώς οι αρχές του συστήματος, δηλαδή η αλληλεγγύη και η ασφάλιση.*

Οι μηχανισμοί αυτοί, *δάνειο από το σουηδικό μοντέλο*, αφορούν μάλλον φυσιολογικές οικονομικές περιόδους. Κατά τη διάρκεια μιας σοβαρής κρίσης, οι μηχανισμοί λειτουργούν αντίστροφα, δηλαδή ως «αποσταθεροποιητές της οικονομίας» (automatic destabilizers). Γι' αυτό έχει ανοίξει διεθνώς η συζήτηση για την καταλληλότητά τους. Το πρόβλημα παραμένει ο συμβιβασμός της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος με τον αντικυκλικό ρόλο της κοινωνικής ασφάλισης<sup>47</sup>.

Από τον ΟΟΣΑ προτείνεται η περιορισμένη εφαρμογή τους<sup>48</sup>. Γενικά, δεν θα πρέπει να οδηγούν στη μείωση του επιπέδου των παροχών κάτω από ένα αποδεκτό όριο. Στο σημείο αυτό πρυτανεύει η ανάγκη επάρκειας των συντάξεων και επανέρχεται η διακριτική ευχέρεια των πολιτικών αποφάσεων. Εξάλλου, η ρήτρα του μηδενικού ελλείμματος είναι αποκαλυπτική μιας μανιχαϊστικής μεταφοράς αλλοδαπών εμπειριών στην Ελλάδα οι οποίες ήδη βρίσκονται σ' ένα στάδιο επανασχεδιασμού.

## ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Η κοινωνική ασφάλιση γεννήθηκε ως απάντηση στο κοινωνικό ζήτημα και αναζωογονήθηκε σε καιρούς ακραίων καταστάσεων και πολέμου. Είναι η πρώτη φορά που η κοινωνική ασφάλιση αντιμετωπίζεται ως μέρος της κρίσης και όχι ως μέσο εξόδου από αυτή. Οι κοινωνικές δαπάνες ενοχοποιήθηκαν και το δημοσιονομικό πρόβλημα συνάντησε το ασφαλιστικό. Το σύστημα έφθασε στα όρια της αντοχής του, αν όχι της κατάρρευσής του.

<sup>47</sup> Βλ. F. Bonnet, E. Ehmke, K. Hagemeyer, Social security in times of crisis, RISS 2010, σελ. 59.

<sup>48</sup> Βλ. OCDE, Pensions and the crisis: How should retirement-income systems respond to financial and economic pressure ?, 2009.

Γενικά, η κοινωνική ασφάλιση έπεσε θύμα του τρόπου με τον οποίο επιδιώχθηκε από τα Μνημόνια η αντιμετώπιση του δημόσιου χρέους. Αντί να επιβληθεί ένας φόρος στο ιδιωτικό κεφάλαιο, κάτι που θα εξέφραζε ουσιαστικά την κοινωνική δικαιοσύνη, επιλέχθηκε η «παρατεταμένη θεραπεία της λιτότητας»<sup>49</sup>, δηλαδή η μεταφορά του κύριου βάρους της δημοσιονομικής προσαρμογής στους οικονομικά αδύναμους<sup>50</sup>.

Πώς διαμορφώθηκε το σύστημα από τους μνημονιακούς νόμους. Η λύση στα προβλήματα δεν ήρθε εκ των έσω, δεν αποτέλεσε αντικείμενο ενός δημοκρατικού, εθνικού και κοινωνικού διαλόγου, αλλά επιβλήθηκε έξωθεν, με βίαιο και βεβιασμένο τρόπο, με βάση τα λεγόμενα Μνημόνια. Συνοψίζεται δε σε μια δραστική δημοσιονομική προσαρμογή με μια προσπάθεια τόνωσης του ανταγωνισμού. Τα ειδικότερα μέτρα για το ασφαλιστικό εκδηλώθηκαν σε δύο επίπεδα : σε δημοσιονομικό, μέσω μιας πρωτόγνωρης μείωσης των κοινωνικών δαπανών (περικοπές συντάξεων, μείωση δαπανών υγείας), καθώς και σε διαρθρωτικό μέσω της εμφύτευσης «καλών πρακτικών» (θεσμικός μιμιτισμός). Οι διαρθρωτικές αλλαγές που υλοποιήθηκαν το διάστημα αυτό, ακολουθούν γενικά τους μετασχηματισμούς των ευρωπαϊκών συνταξιοδοτικών συστημάτων<sup>51</sup>.

Μια επισήμανση ωστόσο κρίνεται αναγκαία. Ο ν. 3863/10 δεν αποτελεί ακριβώς καρπό της μνημονιακής λογικής. Οι συζητήσεις, όπως και οι διατυπωθείσες ιδέες, που προηγήθηκαν της υιοθέτησής του, τοποθετούνται χρονικά πριν από το ξέσπασμα της κρίσης. Η ψήφιση όμως του νόμου συνέπεσε με το Μνημόνιο που ουσιαστικά εκμηδένισε τον εθνικό και κοινωνικό διάλογο. Έτσι, οι όποιες νεωτεριστικές ρυθμίσεις πέρασαν σε δεύτερο πλάνο και υποτάχθηκαν στην ανάγκη περιστολής των δημοσίων ελλειμμάτων<sup>52</sup>.

Μέχρι πρόσφατα, οι μεταρρυθμίσεις των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης εφορούσαν από κοινωνικές προτεραιότητες. Για πρώτη φορά, σημείο εκκίνησης είναι η απόσυρση του κράτους λόγω δημοσιονομικής εξυγίανσης. Δηλαδή με αφετηρία τις δυνατότητες του κρατικού προϋπολογισμού διαμορφώνεται το ύψος των παροχών. Grosso modo η απώτερη επιδίωξη των μνημονιακών μεταρρυθμίσεων ήταν η διαμόρφωση ενός συστήματος, όχι

---

<sup>49</sup> Βλ. T. Piketty, *Le capital au XXI siècle*, 2013, σελ. 885.

<sup>50</sup> Περίπου το 50% των νέων δημοσιονομικών μέτρων για το 2013 και το 2014 αφορά περικοπή μισθών και συντάξεων, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Παρατηρητηρίου του Ινστιτούτου Εργασίας της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ). Ειδικότερα, από τα περίπου 13,5 δισ. ευρώ, των μέτρων που έχει συμφωνήσει η ελληνική κυβέρνηση με την τρόικα, αναμένεται να εξοικονομηθούν 5,2 δισ. ευρώ από συντάξεις και 1,4 δισ. ευρώ από μισθούς.

<sup>51</sup> Βλ. G. Bonoli- D. Natali, *The politics of the new welfare state*, 2012, σελ. 182 επ.

<sup>52</sup> Βλ. Μ. Ματσαγγάνη, *Η μεταρρύθμιση των συντάξεων και το μέλλον του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα*, ΕΔΚΑ 2010, σελ. 864.

ιδιαίτερα γενναιόδωρου, που θα εκδήλωνε μέριμνα μόνο για τους χαμηλοσυνταξιούχους. Οι αναλογικές συντάξεις, μέσω στρέβλωσης της ασφάλισης, θα έτειναν προς τις ελάχιστες παροχές, αποθαρρύνοντας την εισφοροδοτική προσπάθεια των εργαζομένων. Δηλαδή, οι μελλοντικοί συνταξιούχοι θα ζούσαν με σχετική βεβαιότητα ως προς το ελάχιστο εισόδημα και με απόλυτη αβεβαιότητα ως προς τη διατήρηση του κεκτημένου επιπέδου διαβίωσής τους.

Με την κρίση χρέους η δημοσιονομική πλευρά εισήλθε μεγαλειωδώς στη μεταρρυθμιστική ατζέντα της κοινωνικής ασφάλισης. Ως προδιάθεση υπήρχε από τη Λευκή Βίβλο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή) για τις Συντάξεις του 2012. Σύμφωνα με αυτή, όμως, το κόστος που συνεπάγεται η μεταρρύθμιση των συντάξεων θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από τη δημοσιονομική στρατηγική κι όχι το αντίθετο, δηλαδή ορμώμενοι αποκλειστικά από τη δημοσιονομική εξυγίανση να στενεύουμε το βεληνεκές (κοινωνικό χαρακτήρα) και την αποτελεσματικότητα των ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων. *Και εν πάσει περιπτώσει το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντ/τος, μετά τις πρόσφατες αποφάσεις της Ολομ. του ΣτΕ<sup>53</sup>, εγγυάται τη διαβίωση του συνταξιούχου με αξιοπρέπεια, ανεξάρτητα από δημοσιονομικές προτεραιότητες και σκοπιμότητες.*

Κάθε κρίση από μόνη της είναι ένα αδιέξοδο, όχι μια απλή ανισορροπία<sup>54</sup>. Επομένως, η υπέρβασή της απαιτεί επιστροφή και επαναδιαπραγμάτευση των θεμελιακών κοινωνικών επιλογών. Είναι ανάγκη να επανακτήσουμε τη χαμένη μας μνήμη. Τα θεμέλια της κοινωνικής ασφάλισης είναι πρωτίστως κοινωνικά και συλλογικά. Χρειαζόμαστε επιτακτικά ένα μεγάλο εθνικό σχέδιο για την κοινωνική ασφάλιση, μια εθνική συναίνεση για το «πώς» την αντιλαμβανόμαστε συνολικά ως κοινωνικό θεσμό. Φυσικά η συζήτηση αυτή δεν μπορεί και δεν μπορεί να αποκοπεί από το ίδιο το μέλλον της χώρας.

---

<sup>53</sup> Βλ. ΣτΕ 2287/15, ΔΕΝ 2015, σελ. 756.

<sup>54</sup> Βλ. G. Colletis, *Quelles crises, quelles solutions*, 2014.