

ΔΥΝΑΤΕΣ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Αναζητώντας και από την αλλοδαπή γενικές αρχές κωδικοποίησης του δικαίου

[Εισήγηση στην Επιτροπή του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την πρόταση ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος (ΥΑ 37564/Δ9.10327/21.08.2015)]

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από την αρχή διευκρινίζεται ότι οι επιδράσεις των διεθνών και ευρωπαϊκών κανόνων και εμπειριών στο χώρο της κοινωνικής προστασίας δεν πρέπει να περιορίζεται στη γραμματική μέθοδο ερμηνείας του δικαίου. Ακόμα και η υποκειμενική ερμηνευτική μέθοδος αλλοδαπών κανόνων ή κειμένων είναι επισφαλής, καθώς πολύ δύσκολα ένας Έλληνας ερευνητής ή πολιτικός έχει τέτοια πρόσβαση σε ιστορικά, πολιτικά και κοινωνικοοικονομικά δεδομένα, ώστε να προτείνει με ασφάλεια την εισαγωγή αλλοδαπής νομικής τεχνογνωσίας. Συνιστάται η λεγόμενη “αποτελεσματική ερμηνεία” των υποχρεώσεων από μια διεθνή συνθήκη ή των επιδράσεων από μια άλλη νομοθεσία ή νομολογία. Δηλαδή, τα ξένα κείμενα θα πρέπει να ερμηνεύονται έτσι ώστε να έχουν τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα και για την Ελλάδα¹. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει την εξέταση καινοτόμων αλλοδαπών ρυθμίσεων με γνώμονα τα εθνικά δεδομένα και την εθνική κυριαρχία, έστω και αν η τελευταία με οικονομικά κριτήρια (ή προσχήματα) υφίσταται πρόσφατα διαρκείς περιορισμούς.

Δεν υπήρξε ποτέ, στην κυριολεξία, ένα «ελληνικό σύστημα» κοινωνικής ασφάλισης. Μια από τις αιτίες ήταν η ίδρυση ασφαλιστικών οργανισμών με αλλοδαπά (κάπως προσαρμοσμένα) πρότυπα, όπως το γερμανικό για το ΙΚΑ, το βρετανικό για τον ΟΓΑ κλπ. Η πιο βασική αιτία όμως υπήρξε η έλλειψη γενικών αρχών κοινής αποδοχής που θα εξασφάλιζαν βιωσιμότητα και επάρκεια παροχών. Συνεπώς, οι επιδράσεις του Διεθνούς και Συγκριτικού Δικαίου στην προωθούμενη κοινωνικοασφαλιστική ρύθμιση δεν θα έχουν διάρκεια, αν δεν τεκμηριωθούν διεπιστημονικά, δεν τύχουν κοινωνικής συναίνεσης και δεν θωρακιστούν σε μια κωδικοποίηση γενικών αρχών.

Η Εισήγηση που ακολουθεί φιλοδοξεί να καταγράψει και να αξιολογήσει τις σημαντικότερες σύγχρονες αλλοδαπές τάσεις χωρίς βέβαια εκείνη την οριζόντια ή κάθετη πληρότητα που θα επέτρεπε αδιαμφισβήτητες προτάσεις. Σε μερικές μάλιστα περιπτώσεις διατυπώθη-

¹ Κρεμαλής Κ., Διεθνές & Ευρωπαϊκό Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλειας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, 19 επ.

καν αρνητικές αλλοδαπές εμπειρίες και παραδείγματα προς αποφυγή. Καταβλήθηκε πάντως προσπάθεια έτσι ώστε ο νομοθέτης μας, που θα κινηθεί κάτω από μνημονιακούς και άλλους περιορισμούς, να βρει ερείσματα από τις πολιτικές διεθνών οργανισμών ή άλλων χωρών για ένα σύγχρονο «ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας» χωρίς μοιραίους κλυδωνισμούς μετάβασης.

Α. - ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ

Διεθνείς τάσεις

Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank)

Οι μελέτες και η δραστηριότητα του Διεθνούς αυτού Οργανισμού παραδοσιακά επικεντρώνονταν στην αποστολή των δημόσιων κοινωνικοασφαλιστικών συστημάτων ως μηχανισμών αντιμετώπισης της φτώχειας και της ομαλής μετάβασης από το εργασιακό στο συνταξιοδοτικό εισόδημα². Στα συστήματα αυτά η χρηματοδότηση προέρχεται συνήθως από φορολογικούς πόρους. Μετά το 1994 όμως και λόγω του δημογραφικού προβλήματος παρατηρείται μετατόπιση του προσανατολισμού. Ο Οργανισμός εκδηλώνει ενδιαφέρον για την εισαγωγή ιδιωτικών χαρακτηριστικών στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης³. Τα χαρακτηριστικά αυτά δεν περιορίζονται στον τρόπο διοίκησης, αλλά επεκτείνονται στη διαχείριση περιουσίας, στον τρόπο χρηματοδότησης κλπ.

Κάτω από την επίδραση της Παγκόσμιας Τράπεζας, σε μεγάλο βαθμό, μεταβάλλεται και στη χώρα μας η φυσιογνωμία του πρώτου και του δεύτερου πυλώνα κοινωνικής ασφάλισης. Ειδικότερα, από το ρόλο του πρώτου πυλώνα για υποχρεωτική αναπλήρωση της απώλειας εισοδημάτων στους εργαζομένους οδηγούμαστε σταδιακά στην υποχρεωτική αποταμίευση για χορήγηση ελάχιστης εγγυημένης βασικής σύνταξης στους πολίτες. Ήδη το ΙΚΑ σε ποσοστό $\frac{3}{4}$ των συνταξιούχων του εδώ και πολλά χρόνια χορηγεί συντάξεις εγγυημένων ελάχιστων ορίων αντί για συντάξεις αναπληρωματικές της απώλειας μισθών.

Ο δεύτερος πυλώνας, κατά την Παγκόσμια Τράπεζα, βασίζεται στην κεφαλαιοποίηση ασφαλιστικών εισφορών και στην ιδιωτική διαχείριση των συσσωρευθέντων κεφαλαίων. Διακρίνονται τα επαγγελματικά ταμεία από τα αποταμιευτικά προγράμματα και αναγνωρίζονται οι στόχοι της συμπληρωματικής αναπλήρωσης απωλειών εισοδήματος ή αύξησης δαπανών. Η τάση αυτή υπαγορεύτηκε, προφανώς, από την ανάγκη ανάπτυξης της χρηματοοικονομικής αγοράς και επηρέασε στη χώρα μας τόσο την εισαγωγή του Ν. 3029/02 για τα επαγ-

² Βλ. Holzmann R., Hinz Paul R., Dorfman M., Pension systemes and reform conceptual framework, The World Bank (2008).

³ The World Bank, Averting the Old Age Crisis (1994).

γελματικά ταμεία, όσο και τις πιέσεις για περισσότερες φορολογικές ελαφρύνσεις σε ομαδικά ασφαλιστήρια ζωής.

Η Παγκόσμια Τράπεζα δεν ενδιαφέρεται άμεσα για τον προαιρετικό τρίτο πυλώνα της κερδοσκοπικής ιδιωτικής ασφάλισης, αλλά αποδέχεται την «κοινωνική ασφάλιση πολλαπλών πυλώνων», συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στη συστηματοποίηση των πιο αντιπροσωπευτικών μορφών κοινωνικής προστασίας.

Στη χώρα μας δεν είναι ορατά τα πλεονεκτήματα της συστηματοποίησης αυτής, γιατί οι διάφοροι πυλώνες αναπτύχθηκαν αυτόνομα με περιττές αλληλοεπικαλύψεις, αλλά και με κενά ασφαλιστικής κάλυψης. Με δεδομένο, άλλωστε, ότι οι συστάσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας αποτελούν *soft law*, χωρίς κανονιστική δεσμευτικότητα, η ελληνική κυβέρνηση δεν είναι υποχρεωμένη να μεταρρυθμίσει το σύστημά της σε διακριτούς πυλώνες. Θα μπορούσε, δηλαδή, να διατηρήσει ακόμα και κάποια κεφαλαιοποιητικά στοιχεία στον πρώτο πυλώνα ή να ενισχύσει τον τρίτο πυλώνα σε καλύψεις με κάποια κοινωνικά χαρακτηριστικά. Παρ' όλα αυτά, η διάκριση μεταξύ των διαφορετικών τεχνικών προστασίας συνιστάται, καθώς διευκολύνει τη συγκρισιμότητα και την αλληλεπίδραση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο.

Τα τελευταία χρόνια η Παγκόσμια Τράπεζα προωθεί τη διάκριση και σε τέσσερις πυλώνες: 1) το *μηδενικό πυλώνα* για την προστασία των ηλικιωμένων από τη φτώχεια, εφόσον διασφαλίζεται κρατική χρηματοδότηση, 2) τον *υποχρεωτικό πρώτο πυλώνα* για το σύνολο του πληθυσμού με ποσοστιαία αναπλήρωση απωλειών εισοδήματος και χρηματοδότηση από εισφορές, αλλά με αναδιανεμητικά χαρακτηριστικά, 3) τον *υποχρεωτικό δεύτερο πυλώνα* με κεφαλαιοποιητικά χαρακτηριστικά, στον οποίο δημιουργούνται ατομικοί λογαριασμοί διαχειριζόμενοι από νπιδ και χρηματοδοτούμενοι από καθορισμένες εισφορές και επενδυτικές δραστηριότητες, 4) τον *προαιρετικό τρίτο πυλώνα*, τον οποίο οργανώνουν και χρηματοδοτούν αποκλειστικά οι ασφαλισμένοι και 5) τον *τέταρτο πυλώνα* για τις μη αποτιμητές σε χρήμα παροχές, όπως οι κοινωνικές υπηρεσίες και άλλα κοινωνικά προγράμματα με προνοιακά χαρακτηριστικά⁴.

Στο σημείο αυτό διαφαίνονται και τα *όρια των δυνατών επιδράσεων από διεθνείς οργανισμούς στο σχεδιασμό συστήματος κοινωνικής ασφάλισης κάτω από συνθήκες οικονομικής κρίσης*. Για παράδειγμα, η εισαγωγή του μηδενικού πυλώνα, παρά τη σκοπιμότητά του, θα συναντούσε στη χώρα μας σοβαρά εμπόδια εξαιτίας της δυσχέρειας να εμφανιστούν διογκωμένες κοινωνικές δαπάνες στον κρατικό προϋπολογισμό. Επίσης, η αναγωγή του λεγόμενου τέταρτου πυλώνα σε δημόσιο υποσύστημα κοινωνικής προστασίας θα παραγνώριζε τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής κοινωνίας που ένα μεγάλο αριθμό κοινωνικών υπηρεσιών (π.χ. τις φροντίδες σε εξαρτημένα άτομα) δεν τις εμπιστεύτηκε στην κοινωνική διοίκηση.

⁴ Holzmann R., Hinz Paul R., Dorfman M., βλ. παραπάνω και γενικότερα Μπάκοβου Μ., Κοινωνική Ασφάλιση Μισθωτών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σ. 18 επ.

ΟΟΣΑ (OECD)

Ο Οργανισμός αυτός ακολουθεί διαφορετικά (από τους πυλώνες) κριτήρια διάκρισης των καθεστώτων κοινωνικής προστασίας με γνώμονα την αποστολή που επιτελούν οι φορείς τους στην πράξη. Προωθεί μια περισσότερο ρεαλιστική απεικόνιση των τεχνικών κοινωνικής προστασίας με τη λογική ότι δεν υπάρχουν σήμερα προκαθορισμένα μοντέλα, αλλά ποικίλες διαβαθμίσεις καθεστώτων προστασίας ανάλογα με τον προέχοντα αναδιανεμητικό ή ασφαλιστικό τους χαρακτήρα. Σχηματικά προβάλλονται δύο βαθμίδες: στην πρώτη διασφαλίζεται υποχρεωτικά ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης με προνοιακή μορφή και στη δεύτερη επιδιώκεται προαιρετικά η αναπλήρωση της απώλειας εισοδήματος μέσω ιδιωτικών ασφαλιστικών συμβάσεων ή μέσω μιας μετεργασιακής εργοδοτικής μέριμνας. Αναδεικνύονται, ωστόσο, διάφοροι συνδυασμοί υποσυστημάτων, π.χ. η αναδιανεμητική/ανταποδοτική ασφάλιση, η κύρια/συμπληρωματική ασφάλιση, η δημόσια/ιδιωτική ασφάλιση, η ασφάλιση προκαθορισμένων εισφορών/παροχών κλπ⁵.

Μερικές δομές αρχικά εντυπωσιάζουν, αλλά μπορεί να αποδειχθούν δυσεφάρμοστες για τα ελληνικά κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά δεδομένα. Για παράδειγμα, ο Ν. 3863/10 εισήγαγε μια κύρια σύνταξη αποτελούμενη από βασικό και αναλογικό τμήμα με στόχο την κοινωνική δικαιοσύνη, καθώς βασίζεται στο αντικειμενικό στοιχείο των ασφαλιστικών περιόδων. Αντικατέστησε, ωστόσο, κάποια επιθυμητά ανταποδοτικά χαρακτηριστικά, βάσει των οποίων θα έπρεπε με αναλογιστικές μελέτες να δημιουργούνται ασφαλείς προσδοκίες. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα σε σύντομο χρονικό διάστημα να εξετάζεται η εισαγωγή νέου συνταξιοδοτικού συστήματος, καθώς το μεν βασικό τμήμα δεν μπορεί να χρηματοδοτηθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό σε ικανοποιητικό επίπεδο, το δε αναλογικό τμήμα δεν μπορεί να αποδώσει πριν ωριμάσει μέσα σε αντίξοες συνθήκες ανεργίας και οικονομικής κρίσης.

Ο ΟΟΣΑ συγκεντρώνει στοιχεία από τις διάφορες χώρες, προκειμένου να εντοπίσει συστήματα βιώσιμα στις προκλήσεις των καιρών. Στις προτάσεις του συμπεριλαμβάνεται η σταδιακή αντικατάσταση των συστημάτων καθορισμένων παροχών με συστήματα καθορισμένων εισφορών. Πραγματικά, η σύγχρονη δημογραφική και οικονομική θεώρηση παρεμποδίζει την αναγνώριση αγωγίμου δικαιώματος για τη χορήγηση προκαθορισμένων ασφαλιστικών παροχών, ακόμα και αν έχουν διανυθεί πολλά χρόνια ασφαλιστικού βίου. Οι προτάσεις αυτές ήταν αφορμή να αναδειχθεί το πρόβλημα της έλλειψης μιας γενεάς που θα μπορούσε να υποστεί διπλή επιβάρυνση: μια για τις τρέχουσες και μια για τις μελλοντικές συντάξεις. Άρα οι συγκεκριμένες προτάσεις του ΟΟΣΑ δύσκολα συνδυάζουν τη διαγενεακή αλληλεγγύη με βιώσιμες ασφαλιστικές προσδοκίες.

⁵ OECD (2006), Pension-system Typology, in OECD, Pensions at a Glance 2005: Public Policies across OECD Countries, OECD Publishing και γενικότερα Μπάκοβου, βλπ. Πρ. 22 επ.

Το εμπόδιο φαίνεται ότι αντιμετωπίζεται με την καθιέρωση συστημάτων νοητής κεφαλαιοποίησης σε δημόσια ή ιδιωτικά συνταξιοδοτικά συστήματα της Ιταλίας, της Πολωνίας, της Σουηδίας, αλλά και άλλων χωρών που έπρεπε να μεταρρυθμίσουν το κοινωνικοασφαλιστικό τους σύστημα προτού καταρρεύσει. Για το σύστημα των «νοητών λογαριασμών ή λογιστικών μονάδων» θα γίνει ιδιαίτερη αναφορά, γιατί σταθμίζει αρκετά τις συνθήκες υποχρηματοδότησης και υποκεφαλαιοποίησης που επικρατούν στη σημερινή Ελλάδα.

Η επίδραση που ασκεί ο ΟΟΣΑ παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, γιατί αποφεύγει τα στερεότυπα άλλων εποχών και σταθμίζει μια σειρά από εξωγενείς διαμορφωτικούς παράγοντες, όπως η δημογραφική πρόγνωση, η πρόσβαση στην αγορά εργασίας, ο κερδοσκοπικός χαρακτήρας μιας κοινωνικής υπηρεσίας, οι προοπτικές οικονομικής ανάκαμψης κλπ. Καθίσταται έτσι πρόδηλο ότι για το σχεδιασμό ενός νέου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης τα αλλοδαπά -επιτυχημένα κάποτε- διεθνή πρότυπα πρέπει να υποχωρούν σε τεχνικές που προεξοφλούν τεχνοκρατική τεκμηρίωση και κοινωνική συναίνεση.

Διεθνής Ένωση Κοινωνικής Ασφάλειας (ISSA)

Σύμφωνα με Παγκόσμια Έκθεση της Διεθνούς αυτής Οργάνωσης⁶, ήδη από τον Πρόλογο δίνεται έμφαση σε μια αποτελεσματικότερη δημόσια διοίκηση με την παρότρυνση «do more with less» και „not only do the right things - but do things right“. Με ανάλογες συστάσεις προβάλλεται η «αριστεία» στη διοίκηση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης με την οργάνωση κατάλληλων δομών βελτίωσης της ποιότητας υπηρεσιών βραχυχρόνια και τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών φορέων μακροχρόνια. Μόνο έτσι θα μπορεί η κοινωνική ασφάλιση να ολοκληρώσει την επέκτασή της και την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών της.

Η πρόσφατη οικονομική κρίση επιβάλλει τον ανασχεδιασμό των παροχών και των υπηρεσιών, αλλά επίσης και τον επανακαθορισμό του τρόπου χορήγησής τους. Η κοινωνική ασφάλιση δεν πρέπει μοιρολατρικά να υφίσταται τις δυσμενείς επιδράσεις της οικονομικής κρίσης, αλλά θα πρέπει δημιουργικά να μπορεί και να απορροφά ορισμένους κραδασμούς αυτής. *Με άλλα λόγια, οι κοινωνικές υπηρεσίες δεν προσφέρονται μόνο για την αντιμετώπιση κινδύνων, αλλά σύμφωνα με τη νέα τάση πρέπει και να προλαβαίνουν την εμφάνιση ή την επέκταση των κινδύνων.* Είναι αρκετά τα παραδείγματα χωρών που με αφορμή την κρίση συμπίεσαν επωφελώς το κόστος της κοινωνικής προστασίας, π.χ. με web και mobile-based e-services, e-communication κλπ.

Αυτή η τάση προληπτικής αποφυγής κόστους δεν έχει αρκούντως ρυθμιστεί στη χώρα μας, όπου η κοινωνική ασφάλιση διατηρεί πρωτίστως τον παραδοσιακό κατασταλακτικό της χαρακτήρα.

⁶ ISSA, Dynamic Social Security, A global commitment to excellence, Geneva, Global Report 2013.

Η οικονομική κρίση υπήρξε, επίσης, αφορμή σε πολλές χώρες να εντατικοποιηθούν οι μηχανισμοί είσπραξης εισφορών, η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, η μεγιστοποίηση της απόδοσης των αποθεματικών κλπ. Έτσι αντιμετωπίστηκε και ένα μέρος των δημογραφικών επιπτώσεων στο θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Όπου υπήρξαν τέτοιες συντονισμένες ρυθμίσεις, όπως μερικές εντοπίζονται και στη χώρα μας (πρβλ. τη συνεργασία μεταξύ ελεγκτικών μηχανισμών εργασίας και ασφάλισης), ενισχύθηκε έμμεσα και η εμπιστοσύνη των πολιτών στην κοινωνική ασφάλιση, ως παράγοντα μείωσης της ανεργίας και των ανισοτήτων.

Σε πολλές χώρες η καθολικότητα της κάλυψης ήταν προβληματική ή θεωρητική. Με την οικονομική κρίση εμπεδώθηκε η πεποίθηση ότι *η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας είναι μια μορφή εθνικής επένδυσης*. Εξίσου, αν όχι σπουδαιότερη υπήρξε η κάθετη ανάπτυξη του θεσμού με την προσθήκη κλάδων ασφάλισης και τη φροντίδα για επάρκεια παροχών. Για τις ευρωπαϊκές χώρες βέβαια αυτό σημαίνει ενίσχυση της βιωσιμότητας του συστήματος με κάθετα ανεπτυγμένες υπηρεσίες και πραγματική αντιμετώπιση της φτώχειας. *Με μια σωστή αναλογία χρηματοδότησης από φόρους και εισφορές και με μια συνετή διαχείριση η κοινωνική ασφάλιση μπορεί να βελτιωθεί ακόμα και σε περιόδους οικονομικής ύφεσης*.

Αναφορικά με την παρότρυνση για ποιοτική και ποσοτική βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών με τη χρήση καινοτόμων πρακτικών η Διεθνής Οργάνωση έχει καθιερώσει τα «ISSA Good Practice Awards», από τα οποία θα μπορούσε κανένας να αποκτήσει αξιολογημένη εμπειρία για τους λεγόμενους «δείκτες αποτελεσματικότητας» με συνθήκες περιορισμένων οικονομικών μέσων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής με τη συνεργασία των κοινωνικοασφαλιστικών υπηρεσιών εσόδων, των επιχειρήσεων, των φορολογικών αρχών, των τραπεζών κλπ. Άλλο παράδειγμα προσφέρει η χρήση της short message service (SMS, text) για άμεσες απαντήσεις σε εξατομικευμένα ερωτήματα των ασφαλισμένων με σχεδόν μηδενικό κόστος.

Η Διεθνής Οργάνωση έχει διαπιστώσει παγκοσμίως τα τελευταία χρόνια τις εξής τάσεις: Ευρεία συναίνεση σε στρατηγικές οριζόντιας και κάθετης ανάπτυξης της κοινωνικής ασφάλισης, καινοτόμα μέτρα αντιμετώπισης των επιπτώσεων από την οικονομική κρίση, εντατικοποίηση των ποσοτικών και ποιοτικών υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης κυρίως υπέρ των ευπαθών ομάδων. Στο πλαίσιο αυτό έχει υπογραφεί το 2012 και ένα Μνημόνιο Συνεννόησης (MoU) μεταξύ ILO και ISSA για διεθνή συνεργασία μεταξύ τους. Σύμφωνα με το σχετικό κείμενο οι χώρες και φορείς μέλη τους δεν θα πρέπει να είναι απλώς εφαρμοστές του δικαίου, αλλά και εισηγητές νομοθετικών ρυθμίσεων με βάση τις «καλές διοικητικές πρακτικές».

Χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ιαπωνία

Η διπλή επιβάρυνση για την μετάβαση από το διανεμητικό σύστημα σε ένα κεφαλαιοποιητικό που θα εξασφαλίζει βιωσιμότητα στο σύστημα επιδιώκεται με την αξιοποίηση του πρόσφατου κύματος μετανάστευσης στην Ιαπωνία⁷. Ειδικότερα, η μετανάστευση έχει ενδιαφέρον, όταν οι εντασσόμενοι σε ισχύον αναδιανεμητικό δημόσιο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα βρίσκονται σε τέτοια ηλικία και με τέτοιες προϋποθέσεις που δεν θα το επιβαρύνουν με μακροχρόνιες κοινωνικοασφαλιστικές παροχές. Μετά από στάθμιση της χαμηλής σχέσης εργαζομένων/ασφαλισμένων το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο σε μια Έκθεσή του (2012) συνιστά για την Ιαπωνία την αύξηση του αριθμού των μεταναστών που επιθυμούν να εγκατασταθούν και να αναπτύξουν επαγγελματική δραστηριότητα στη χώρα αυτή. Εντούτοις, παρά τα βραχυχρόνια πλεονεκτήματα στο δημογραφικό πρόβλημα, όταν θα καταστούν οι μετανάστες δικαιούχοι συνταξιοδοτικών παροχών θα επανεμφανισθεί το πρόβλημα οξύτερο. Υπάρχει έντονη αμφισβήτηση ως προς την αποτελεσματικότητα του μέτρου. Ανεξάρτητα από τα προβλήματα για τη δημόσια ασφάλεια και για την παράταση της ανεργίας των νέων, η υπαγωγή μεταναστών στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης για την πρόσθετη χρηματοδότησή του έχει νόημα, αν καλύπτονται κενά στην αγορά εργασίας και στην καταβολή εισφορών. Διαφορετικά, περιορίζεται το πρόβλημα στα δημόσια διανεμητικά συστήματα, αλλά μετατοπίζεται σε άλλους εξίσου ευάλωτους τομείς. Η μεταναστευτική πολιτική συντονίστηκε στην Ιαπωνία με την αύξηση των εσόδων της κοινωνικής ασφάλισης βραχυχρόνια. Εντούτοις, δεν έχουν ακόμα αξιολογηθεί το είδος και η έκταση των μακροχρόνιων επιζήμιων συνεπειών.

Γενικότερα, θεωρούμε ότι η μετανάστευση στη χώρα μας δεν θα αποτελούσε ενδεχόμενο εργαλείο αντιμετώπισης της κρίσης στην κοινωνική ασφάλιση, εκτός αν οι μετανάστες καταλαμβάνουν διαφορετικούς κλάδους της παραγωγής σε σχέση με τους μόνιμους κατοίκους. Προφανώς, το ζήτημα εντοπίζεται κυρίως σε ευρωπαίους υπηκόους και μετανάστες από τρίτες χώρες, με τις οποίες υπάρχουν διμερείς διεθνείς συμβάσεις κοινωνικής ασφάλειας. Διαφορετικά, η μετανάστευση εξελίσσεται σε πλεονέκτημα, σε όση έκταση δεν συνεπάγεται εξαγωγικότητα των παροχών, αναθερμαίνει την κατανάλωση εγχώριων αγαθών και προωθεί αναπτυξιακά την εθνική οικονομία.

⁷ Naito Hisahiro, Immigration as a Policy Tool for the Double Burden Problem of Prefunding Pay-as-you-go Social Security System, University of Tsukuba, Japan (2015).

Κίνα

Για την Κίνα η εποχή του ολοκληρωμένου συστήματος καθορισμένων παροχών, των χαμηλών ηλικιών ασφαλισμένων και της διαχείρισης κεφαλαίων από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις αποτελεί παρελθόν.

Μετά το 1969 η ασφαλιστική κάλυψη εξακολούθησε επιλεκτικά να χαρακτηρίζεται από καθορισμένες παροχές, αλλά υπήρξε διαφοροποίησή τους ανάλογα με τις επιχειρήσεις που ήταν κατά κανόνα κρατικές. Με ποσοστά αναπλήρωσης κοντά στο 80% κατ' ανάγκη οι παροχές δεν προσαρμοζόταν για πολλά χρόνια, προκειμένου να περιοριστεί το συνταξιοδοτικό κόστος. Από το 1978 η Κίνα περνάει σταδιακά σε καθεστώς ελεύθερης αγοράς με αποτέλεσμα τη διατήρηση συνταξιοδοτικών ανισοτήτων και τη δυσκολία στην κινητικότητα του εργατικού δυναμικού. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να θεσπιστούν, από τα μέσα της 10ετίας του 1990, κανόνες απλούστευσης και ενιαιοποίησης του συστήματος με υποχρεωτική την υπαγωγή στους δύο πρώτους πυλώνες. Από την οργάνωση ανά επιχείρηση το σύστημα εξελίχθηκε σε οργάνωση ανά γεωγραφική περιφέρεια με την κεντρική κυβέρνηση να καλύπτει με δυσκολία τυχόν ελλείματα. Παράλληλα, καθιερώθηκε και πυλώνας καθορισμένων εισφορών, για τη συμπλήρωση της προστασίας, αλλά σύντομα κατέστη υποκεφαλαιοποιημένος για τους περισσότερους μισθωτούς. Υπάρχει, σήμερα, έντονος προβληματισμός για την εισαγωγή του μοντέλου της νοητής κεφαλαιοποίησης, ιδίως στον πρώτο πυλώνα, καθώς το σύστημα έχει ωριμάσει και ο αριθμός των συνταξιούχων έχει δυσανάλογα αυξηθεί.

Η νοητή κεφαλαιοποίηση θεωρείται χρήσιμη βραχυπρόθεσμα τόσο για τη διόρθωση της υποκεφαλαιοποίησης του δεύτερου πυλώνα, όσο και για τη συμπίεση των κρατικών δαπανών αναφορικά με τον πρώτο πυλώνα. Μακροπρόθεσμα θεωρείται απαραίτητη, έτσι ώστε η σωστή κεφαλαιοποίηση και αξιοποίηση του δεύτερου πυλώνα να επιτρέψει μεταφορά πόρων προς τον πρώτο πυλώνα με αντίστοιχη ελάφρυνση των φορολογικών βαρών και αύξηση της ανταγωνιστικότητας.

Υπάρχει, πάντως, και ο αντίλογος ότι το μοντέλο της νοητής κεφαλαιοποίησης δεν αρκεί από μόνο του να εξισορροπήσει τα ελλειμματικά ασφαλιστικά ισοζύγια στην Κίνα και θα πρέπει να συνοδευτεί με μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης εισοδημάτων και με αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης⁸. Στην αρνητική κριτική για την Κίνα, και όχι μόνο, προστίθεται το γεγονός ότι οι ασφαλισμένοι παραμένουν για μεγαλύτερα διαστήματα στην αγορά εργασίας σε βάρος των νέων, ενώ η μη εκμετάλλευση κεφαλαίων για επενδύσεις παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και διατηρεί χαμηλό το δείκτη δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας. Οι θεωρητικοί προτείνουν την καταβολή εισφορών σε ύψος μεγαλύτερο από το αναλογιστικά αναγκαίο, ώστε να δημιουργείται παράλληλα και στο εξεταζόμενο μοντέλο ένα απο-

⁸ Williams John – Shen Ce, Do notional defined contribution accounts make sense as part of the old-age security mix for China?, Journal of Aging & Policy, vol. 16 (4), The Haworth Press, Inc., 2004, 47 ff.

θεματικό ασφαλείας για την αντιμετώπιση πληθωριστικών τάσεων ή αύξησης της συνταξιοδοτικής δαπάνης δυσανάλογα με την αύξηση των μισθών. Οι πολιτικοί, αντίθετα, θεωρούν ότι με τέτοιες ρυθμίσεις μπορεί να εξυγιανθεί το ισχύον σύστημα, αλλά θα υπάρξουν ανεπιθύμητες κοινωνικές αντιδράσεις από τη στέρηση απολύτως αναγκαίου εισοδήματος.

Αυστραλία-Ν. Ζηλανδία

Αναβιώνει πάλι η συζήτηση, σε τεχνικό και πολιτικό επίπεδο⁹, αν η ρήτρα περιουσίας ή άλλως αν ο έλεγχος περιουσιακής ανεπάρκειας συνιστά παράγοντα ανατροπής της προσδοκίας συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων. Στις χώρες εκείνες όπου η ιδιοκτησία υποκαθιστά, σε κάποιο βαθμό, την αβεβαιότητα από τα συρρικνούμενα συνταξιοδοτικά συστήματα ήταν αναμενόμενο να σχολιαστεί και το ενδεχόμενο εξοικονόμησης πόρων στο δημόσιο σύστημα με συνυπολογισμό εσόδων από την κυριότητα περιουσιακών στοιχείων. Γίνεται λόγος για *αναβίωση*, διότι η ακίνητη περιουσία αποτέλεσε και παλαιότερα πόλο έλξης για τη χρηματοδότηση των συντάξεων. Εξεταζόταν μάλιστα και η σκοπιμότητα να παραχωρείται η εκμετάλλευση ακινήτων σε ασφαλιστικούς φορείς, προκειμένου να εξασφαλίζονται ισόβιες συντάξεις με ευνοϊκότερους όρους.

Τέτοιες προτάσεις δεν θεωρούνται αποτελεσματικές για τη χώρα μας. Θα βασίζονταν σε εσφαλμένες προϋποθέσεις. Η δέσμευση της περιουσίας για τη χρηματοδότηση συντάξεων, οι οποίες έχουν ήδη βασιστεί σε ασφαλιστικές εισφορές, καθώς και σε κρατικούς ή κοινωνικούς πόρους, δεν βρίσκει συνταγματικό ή άλλο λογικό έρεισμα. Κατά το άρθρο 22 παρ. 5 Συντ. η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί θεσμική εγγύηση με επιταγή στο νομοθέτη για εξειδίκευση αγωγίμων δικαιωμάτων. Στις συγκεκριμένες, όπως και σε άλλες χώρες με ρήτρες περιουσίας και έλεγχο εισοδηματικής ανεπάρκειας, οι συντάξεις αντιμετωπίζονται όχι ως δεσμευμένη αρμοδιότητα, αλλά ως διακριτική ευχέρεια της δημόσιας (κοινωνικής) διοίκησης¹⁰. Άλλωστε, μια γενικευμένη εισαγωγή των εξεταζόμενων ρητρών θα αποτελούσε μερική μετακύλιση του δημογραφικού προβλήματος και της οικονομικής κρίσης, σε εκείνους που λιγότερο από όλους μπορούν να τα επωμιστούν (δηλαδή τους μικροϊδιοκτήτες και τους χαμηλόμισθους ασφαλισμένους). Στις χώρες αυτές η δικαιοσύνη ανέλαβε το ρόλο να περιορίσει τη διακριτική ευχέρεια της αποφασίζουσας κοινωνικής διοίκησης, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αναγκαία επάρκεια συνταξιοδοτικών παροχών και η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας¹¹.

⁹ Βλ. www.ergaia.net.gr, Ειδησεογραφία 18.09.2015.

¹⁰ Gottschick H., Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im BSHG unter besonderer Berücksichtigung des Abschnitts 4, NDV 1964, 375 και Κρεμαλής, Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα 1991, 80 επ.

¹¹ Βλ. Brook Ros., Law, Justice and Social Policy, 1979 και Cranston R., Legal Foundations of the Welfare State, 1985, 113.

Μετά τις παραπάνω επιφυλάξεις, ανεξάρτητα από το γράμμα των μνημονιακών μας υποχρεώσεων, δεν προκύπτει -από νομική και διοικητική σκοπιά- πως θα μπορούσαν η Αυστραλία και η Ν. Ζηλανδία να τεκμηριώσουν τάσεις άμεσης επίδρασης για τη χώρα μας, τουλάχιστον πριν από την ένωση των ασφαλιστικών και φορολογικών μηχανισμών (07/2017) και πριν από την αναδιοργάνωση και στελέχωση μιας δημόσιας διοίκησης που θα μπορεί να συνδέει τους ελέγχους εισοδηματικής ανεπάρκειας με μια αναλογική κλιμάκωση των συνταξιοδοτικών παροχών.

Ευρωπαϊκές τάσεις

Λευκή Βίβλος (Ευρωπαϊκή Ένωση)

Από την αρχική σαφή θέση και συναίνεση των κρατών-μελών, ότι για την ευρωπαϊκή κοινωνική εναρμόνιση σημασία έχει η κοινωνική ασφάλιση και όχι η κοινωνική πρόνοια, οδηγηθήκαμε σε διαφοροποιήσεις απόψεων ως προς τους στόχους *μιας ενιαίας κοινωνικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο*, καθώς προοδευτικά αυξάνονταν τα μικτά συστήματα και οι λεγόμενες σύνθετες παροχές κοινωνικής ασφάλειας¹².

Προς σύγκλιση των διάφορων εθνικών κοινωνικών πολιτικών η ΕΟΚ προώθησε πιο πολύ δράσεις και διαδικασίες, π.χ. την ανοικτή μέθοδο συντονισμού, παρά ενιαίους δεσμευτικούς κανόνες, καθώς το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο μέχρι σήμερα δεν περιλαμβάνει κατάλληλες εξουσιοδοτικές διατάξεις, ώστε τα κοινοτικά όργανα να προβούν σε δεσμευτικές ρυθμίσεις παράγωγου δικαίου. Αναρωτιέται κανένας, αν η χώρα μας έχει εξαντλήσει την *επικουρική αρωγή της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέματα κοινωνικής προστασίας*, όπως αυτή απορρέει από το άρθρο 153 της Συνθήκης.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει τα τελευταία χρόνια η Λευκή Βίβλος που προσδιορίζει στόχους κοινωνικής πολιτικής κάτω από το βαρύ κλίμα μιας επίμονης οικονομικής ύφεσης¹³. Από τη Λευκή Βίβλο προκύπτουν ορισμένες τάσεις στις ευρωπαϊκές χώρες, π.χ. η μετατόπιση από συστήματα καθορισμένων παροχών σε συστήματα καθορισμένων εισφορών, η ίδρυση υποχρεωτικών κεφαλαιοποιητικών πυλώνων κλπ. Αφετηρία αυτών των παροτρύνσεων παραμένει η απάντηση στο ερώτημα: με ποιον τρόπο θα εξασφαλιζόταν δημοσιονομική πειθαρχία, ενόψει και του δημογραφικού προβλήματος. Ως προς το στόχο της *επάρκειας των συντάξεων* γίνεται κυρίως αναφορά στην καταπολέμηση της φτώχειας. Θεωρείται, εξάλλου, αναπόφευκτη η μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης και παράλληλα η επικουρική συνταξιοδοτική αποταμίευση.

¹² Κρεμαλής Κ., Σύνθετες παροχές κοινωνικής ασφάλειας, Αθήνα 1984, 24 επ.

¹³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λευκή Βίβλος, Ατζέντα για επαρκείς, ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις, Βρυξέλλες, 16.2.2012, COM (2012) 55 final.

Για τη *βιωσιμότητα των ασφαλιστικών φορέων* η Λευκή Βίβλος προτείνει την αύξηση των ποσοστών (πολιτικών) απασχόλησης, την απαξίωση των πρόωρων συντάξεων σε συνδυασμό με την αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης κ.ά.

Γίνεται αναφορά στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», η οποία περιλαμβάνει συγκεκριμένες ενέργειες, π.χ. σύνδεση της ηλικίας συνταξιοδότησης με την αύξηση του προσδόκιμου ζωής. Μολονότι η ευρωπαϊκή στρατηγική έχει λογική, δεν εξασφαλίζει από μόνη της επάρκεια συντάξεων και γενικότερα οι δικαιούχοι χρηματικών παροχών και οι χρήστες κοινωνικών υπηρεσιών μόνο έμμεσα θα μπορούσαν να ωφεληθούν στο μέλλον.

Για άλλη μια φορά η Ευρωπαϊκή Ένωση αντί της ρύθμισης ουσιαστικών μέτρων συγκλίνουσας κοινωνικής πολιτικής, προτείνει ιδίως μέτρα συντονισμού των διαφοροποιημένων οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών των κρατών-μελών. Θεωρεί σκοπιμότερες, πιο συγκεκριμένα, τις διαδικασίες εποπτείας και παρακολούθησης των μεταρρυθμίσεων στον τομέα των συντάξεων (πρβλ. τη στήριξη της ενεργού και υγιούς γήρανσης μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου), αντί της σύστασης ενιαίων προϋποθέσεων συνταξιοδότησης.

Έκθεση (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)

Ενδεικτικά επιλέγεται η Πρόταση Ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Λευκή Βίβλο (2012/2234 {INI}), γιατί προσεγγίζει τα ίδια θέματα από κάπως διαφορετική σκοπιά. Για παράδειγμα, εκφράζεται στην Έκθεση η λύπη που στη Λευκή Βίβλο δεν τονίστηκε επαρκώς η σημασία των οικουμενικών δημόσιων συνταξιοδοτικών συστημάτων του πρώτου πυλώνα, τα οποία θα εξασφαλίζουν τουλάχιστον τους πάντες από τη φτώχεια. Αντίθετα, Υπάρχει σύμπτωση απόψεων, ως προς την ανάγκη μεταρρυθμίσεων για υγιείς και μακρόπνοες επαγγελματικές σταδιοδρομίες μέχρι τη συνταξιοδότηση, προκειμένου να χρηματοδοτηθεί ο πρώτος πυλώνας και να αποτραπεί ο κίνδυνος της φτώχειας. Απόκλιση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εμφανίζει και η άποψη στην Έκθεση ότι δεν εφαρμόστηκαν όλες οι συστάσεις ανά χώρα από τη στρατηγική της Λισαβόνας (2000-2010), όπου με γνώμονα τη μακροοικονομική και μικροοικονομική πολιτική της απασχόλησης αντιμετωπιζόταν έμμεσα και το πρόβλημα των επαρκών και βιώσιμων συντάξεων.

Φαίνεται να υποστηρίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οι «πολλαπλοί πυλώνες» στο συνταξιοδοτικό ζήτημα: 1) Μια καθολική, διανεμητική, δημόσια σύνταξη, 2) μια επαγγελματική, επικουρική σύνταξη μέσω κεφαλαιοποίησης, η οποία θα βασίζεται σε όλα τα είδη των συλλογικών συμβάσεων εργασίας και 3) μια εξατομικευμένη σύνταξη του τρίτου πυλώνα με βάση τις προσωπικές αποταμιεύσεις, με δίκαια κίνητρα, προσανατολισμένη σε χαμηλά εισοδήματα και γενικότερα σε άτομα με ελλειπές ασφαλιστικό ιστορικό. Με μια τέτοια προσέγγιση, που θεωρείται ανταποκρινόμενη στα σύγχρονα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά δεδομένα, προσκαλείται η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης να κατευθύνει κάθε ισχύουσα ή μελλοντική νομοθεσία στο συνταξιοδοτικό τομέα.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην αλληλεγγύη των γενεών με την πρόταση οποιαδήποτε συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση να είναι αποτέλεσμα επαρκούς διαβούλευσης με εκπροσώπους όλων των ηλικιακών ομάδων (συμπεριλαμβανομένων των νέων και των ηλικιωμένων) που αισθάνονται τον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων. Εξ αντιδιαστολής, προωθείται η ιδέα να μην περιορίζεται ο δημόσιος διάλογος μεταξύ των κοινωνικών εταίρων που εκπροσωπούν κανονικά τους ασφαλισμένους που ήδη έχουν ενταχθεί στην αγορά εργασίας.

Η Έκθεση θεωρεί ότι είναι χαμηλότερο το κόστος διαχείρισης των (κλαδικών, κατά προτίμηση μη κερδοσκοπικών) επαγγελματικών συνταξιοδοτικών συστημάτων, σε σύγκριση με τα συστήματα ατομικής συνταξιοδοτικής αποταμίευσης, διαπιστώνοντας όμως ότι τα πρώτα υφίστανται προς το παρόν σε ορισμένα κράτη-μέλη. Γι' αυτό υποστηρίζει την πρόθεση της Επιτροπής να εκπονήσει σε στενή συνεργασία με τα κράτη-μέλη, τους κοινωνικούς εταίρους, τους συνταξιοδοτικούς φορείς και άλλους ενδιαφερομένους, ένα *κώδικα χρηστής πρακτικής για τα επαγγελματικά συνταξιοδοτικά καθεστώτα*.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο φαίνεται ότι ασκεί πίεση για μια ευρωπαϊκή κοινωνική εναρμόνιση θεωρώντας ότι οι προτάσεις της Επιτροπής δεν πρέπει να διασφαλίζουν απλώς το συντονισμό των διαφορών μεταξύ των εθνικών συστημάτων, αλλά να ακολουθούν την αρχή «*ίδιοι κίνδυνοι, ίδιοι κανόνες*» σε κάθε σύστημα και αντίστοιχο πυλώνα. Μολονότι η θεώρηση αυτή λαμβάνει περισσότερο υπόψη την κατάλληλη ισορροπία μεταξύ κόστους και οφελών, δεν νομίζουμε ότι θα έχει στην πορεία την αναγκαία πολιτική συναίνεση μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών-μελών. Εξάλλου, στην Έκθεση που εξετάζουμε εμφανίζεται μια σύγκρουση/υποκατάσταση (και όχι αλληλοσυμπλήρωση) του πρώτου με τον τρίτο πυλώνα, αφού θεωρείται ότι «*βασική προτεραιότητα της δημόσιας πολιτικής δεν θα πρέπει να είναι η επιδότηση των συστημάτων του τρίτου πυλώνα, αλλά η εξασφάλιση επαρκούς προστασίας για όλους στο πλαίσιο ενός εύρυθμα λειτουργούντος και βιώσιμου πρώτου πυλώνα*».

B. - ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

A) Το σύστημα καθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση σε επιμέρους ευρωπαϊκές χώρες

Η δομή ενός συνταξιοδοτικού συστήματος ή σχήματος, όπως ονομάζεται, καθορίζεται από δυο βασικά στοιχεία: τον τρόπο με τον οποίο προσδιορίζονται οι παροχές και τον τρόπο, σύμφωνα με τον οποίο αυτές χρηματοδοτούνται. Η προστασία προσδιορίζεται είτε με τη μέθοδο καθορισμένων παροχών, είτε με τη μέθοδο καθορισμένων εισφορών. Η χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλισης γίνεται είτε με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα, είτε με το αναδιανεμητικό. Ακόμα και σήμερα, τα περισσότερα εθνικά συνταξιοδοτικά σχήματα βασίζονται στο σύστημα καθορισμένων παροχών χρηματοδοτούμενα σε αναδιανεμητική βάση. Εξαιτίας όμως της ωρίμανσης των σχημάτων αυτών και των σημαντικών περιορισμών που παρουσιάζουν, αναζητηθήκαν εναλλακτικά μοντέλα χρηματοδότησης των συντάξεων. Ένα από αυτά είναι αυτό των καθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση (Notional Defined Contribution System).

Η επιτυχία ενός ασφαλιστικού συστήματος κρίνεται από τη δυνατότητά του να αντεπεξέρχεται στις υποχρεώσεις του, να υλοποιεί δηλαδή τις παροχές που έχει υποσχεθεί στα ασφαλισμένα μέλη του συνταξιοδοτικού ταμείου. Για να μπορεί να το επιτύχει αυτό, θα πρέπει ανά πάσα στιγμή να διαθέτει τους αναγκαίους πόρους. Συγκεκριμένα, για να θεωρηθεί ένα ασφαλιστικό σύστημα επιτυχημένο δεν αρκεί να μπορεί να αντεπεξέλθει στο άμεσο κόστος παροχών, αλλά να έχει δυνατότητα να καλύψει και το κόστος των μελλοντικών παροχών, όταν έρθει η ώρα να καταβληθούν.

Στα κεφαλαιοποιητικά (funded) συστήματα υπολογίζεται το μακροπρόθεσμο κόστος. Η εισφορά τίθεται σε ύψος που επιτρέπει την ολική ή μερική κεφαλαιοποίηση, ώστε να αντιμετωπίζονται οι μελλοντικές υποχρεώσεις του συστήματος. Η λειτουργία αυτών των συστημάτων είναι λιγότερο απλή, αλλά περισσότερο λογική και αποτελεσματική. Σε γενικές γραμμές, η λειτουργία τους βασίζεται στην απαίτηση ύπαρξης σε κάθε χρονική στιγμή ισότητας μεταξύ της παρούσας αξίας των υποχρεώσεων του ασφαλιστικού συστήματος και της παρούσας αξίας των περιουσιακών του στοιχείων. Στα περιουσιακά στοιχεία συμπεριλαμβάνονται οι τρέχουσες και μελλοντικές ασφαλιστικές εισφορές, το απόθεμα που έχει δημιουργηθεί σε δεδομένη στιγμή, καθώς και οι πρόσδοδοι από επενδύσεις. Με το συγκεκριμένο σύστημα κάθε γενεά εργαζομένων συσσωρεύει κεφάλαια για τη χρηματοδότηση των δικών της παροχών, δηλαδή κάθε εργαζόμενος συμβάλλει στο σχηματισμό κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση αποκλειστικά και μόνο της δικής του σύνταξης. Τα περισσότερα εθνικά συνταξιοδοτικά συστήματα βασίζονται σε σχήματα καθορισμένης παροχής και χρηματοδοτούνται σύμφωνα με το αναδιανεμητικό σύστημα.

Με την πάροδο του χρόνου άρχισαν να γίνονται ορατά τα μειονεκτήματα αυτών των συστημάτων και αναζητήθηκαν νέες εναλλακτικές μέθοδοι χρηματοδότησης. Με την «ενηλικίωση» των πλέον αναπτυγμένων κοινωνιών, μεταξύ των οποίων είναι οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, εμφανίστηκαν τα πρώτα σοβαρά προβλήματα των *pay-as-you-go* συστημάτων συνταξιοδότησης. Κύρια αιτία ήταν η μείωση των γεννήσεων, σε συνδυασμό με την αύξηση του προσδόκιμου ζωής, με αποτέλεσμα να μειωθούν οι εισφορές των ασφαλισμένων που αποτελούσαν την κύρια πηγή χρηματοδότησης των ταμείων. Παράλληλα με τη μείωση του εργατικού δυναμικού άρχισε και η συνταξιοδότηση της προηγούμενης γενεάς, δημιουργώντας ακόμη σοβαρότερα προβλήματα στη χρηματοοικονομική ισορροπία των αναδιανεμητικών (*pay-as-you-go*) συστημάτων. Η μηνιαία σύνταξη από εργαλείο αντιμετώπισης ασφαλιστικών και επενδυτικών κινδύνων δημιούργησε η ίδια ασφαλιστικούς κινδύνους για τις μελλοντικές γενεές, καθώς δεν αρκούσε να αντιμετωπιστούν τρέχουσες αυξημένες ανάγκες.

Την ανάγκη άμεσων μεταρρυθμίσεων συνειδητοποίησαν αρκετές αναπτυγμένες χώρες, με πρωτοπόρο τη Σουηδία. Αυτή προχώρησε στο σχεδιασμό ενός βιώσιμου συνταξιοδοτικού συστήματος που σταθμίζει τα δεδομένα μακροζωϊάς και προστασίας των δικαιωμάτων κάθε γενεάς. Εκτός από τη Σουηδία το *σύστημα καθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση* υιοθετήθηκε και από άλλες χώρες, όπως η Ιταλία (1995), η Λετονία (1996), το Κιργιστάν (1997) και Πολωνία (1999).

Πρόκειται για παραλλαγή του συστήματος καθορισμένων παροχών που χρησιμοποιεί την αναδιανεμητική μέθοδο χρηματοδότησης. Η βασική διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι στο σύστημα καθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση οι παροχές δεν υπολογίζονται από μαθηματικό τύπο που βασίζεται στο ύψος της μισθοδοσίας και στα έτη εργασίας, αλλά στο κεφάλαιο που έχει συσσωρευθεί στο λογαριασμό του εργαζομένου κατά τη χρονική στιγμή της αποχώρησης από την εργασία. Τα κεφάλαια που συσσωρεύονται από τις κρατήσεις μισθοδοσίας χρησιμοποιούνται για να χρηματοδοτήσουν τωρινούς συνταξιούχους. Δημιουργείται όμως και ένας νοητός ατομικός λογαριασμός για κάθε εργαζόμενο. Ο λογαριασμός αυτός πιστώνεται χωρίς όμως να γίνεται πραγματική κατάθεση των εισφορών (συμπεριλαμβανομένων και των εργοδοτικών εισφορών), οι οποίες όπως προαναφέρθηκε χρησιμοποιούνται για την πληρωμή των ήδη συνταξιοδοτημένων. Όταν φθάσει η ώρα συνταξιοδότησης των εργαζομένων, τότε οι παροχές (συντάξεις) τους συνδέονται άμεσα με το ποσό των νοητών λογαριασμών, το οποίο μετατρέπεται σε ράντα (ισόβια σύνταξη)¹⁴, ανάλογα με το προσδόκιμο ζωής τη στιγμή της συνταξιοδότησης. Επομένως, για δυο εργαζομένους με το ίδιο ύψος νοητού λογαριασμού, εκείνος που συνταξιοδοτείται σε μικρότερη ηλικία, θα λάβει μικρότερη σύνταξη. Είναι πιθανό ένας εργαζόμενος, φθάνοντας στην ηλικία συνταξιοδότη-

¹⁴ Μία ακολουθία χρηματικών ποσών (εισροών ή εκροών) που λήγουν (εισπράττονται ή πληρώνονται) σε ίσα απέχουσες μεταξύ τους χρονικές στιγμές ονομάζεται ράντα ή σειρά πληρωμών. Κάθε χρηματικό ποσό λέγεται όρος της ράντας (Κιόχος Π., Οικονομικά Μαθηματικά, 2003).

σης, να μην έχει συγκεντρώσει το αναγκαίο κεφάλαιο που θα του επιτρέψει να λάβει την κατώτατη ανεκτή σύνταξη. Γι'αυτές τις περιπτώσεις προβλέπεται η επιδότηση από το κράτος, το κόστος της οποίας καλύπτεται από τη γενική φορολογία.

B) Κοινά χαρακτηριστικά των χωρών με συστήματα νοητής κεφαλαιοποίησης

1. Οργανωτική απλούστευση των συστημάτων

Συγχωνεύσεις παρατηρούνται τελευταία σε πολλές χώρες, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο (1990, 1999), η Κροατία (1998, 1999), η Ρουμανία (2001), η Τουρκία (2006), η Ολλανδία (2006), η Σουηδία (2010), η Ιταλία 2012, η Δανία (2012), η Γαλλία (2014) και άλλες. Άλλοτε πρόκειται για συγχώνευση φορέων, άλλοτε για ενοποίηση προϋπολογισμών με ξεχωριστά κεφάλαια, άλλοτε για ενοποίηση συναφών διοικητικών υπηρεσιών και άλλοτε για συνέργειες με μη συναφείς μονάδες για την αξιοποίηση οικονομιών κλίμακος. Η προτεραιότητα στη χρήση ηλεκτρονικών υπηρεσιών, η τυποποίηση διαδικασιών, η επιδίωξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων, η ενίσχυση των ελέγχων του κόστους (π.χ. για την από κοινού είσπραξη καθυστερημένων εισφορών και φόρων), η ενιαία διαχείριση της ακίνητης περιουσίας συγκαταλέγονται στις παραπάνω τάσεις κ.ά.

2. Προσαρμογή στις δημογραφικές μεταβολές

Χαρακτηριστικό γνώρισμα των συστημάτων νοητής κεφαλαιοποίησης είναι ο τρόπος με τον οποίο υπολογίζεται η αρχική σύνταξη, όταν οι εικονικές συσσωρεύσεις μετατρέπονται σε ισόβια παροχή. Παρόλο που υπάρχουν διαφορές από χώρα σε χώρα, όλες διαθέτουν κάποιο μηχανισμό που αναπροσαρμόζει το σύστημα ανάλογα με την υπογεννητικότητα και τις μεταβολές στο προσδόκιμο ζωής. Στη Σουηδία, για παράδειγμα, ο τύπος υπολογισμού της σύνταξης βασίζεται στην ηλικία και το προσδόκιμο ζωής για τα δύο φύλα τη στιγμή που ο εργαζόμενος φθάνει στην ηλικία των 65 ετών. Η διαδικασία που ακολουθείται είναι παρεμφερής και σε άλλες χώρες.

3. Ευνοϊκές παροχές για ευπαθείς κοινωνικές ομάδες

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των συστημάτων νοητής κεφαλαιοποίησης είναι ότι παρέχουν πίστωση στο εικονικό συνταξιοδοτικό λογαριασμό σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, οι οποίες βρέθηκαν εκτός εργατικού δυναμικού ή για κάποιους λόγους (π.χ. υγείας) δεν κατέβαλαν τις αναμενόμενες ασφαλιστικές εισφορές. Συνήθως, το κράτος συνεισφέρει στο φορέα, από τον οποίο πληρώνονται οι συντάξεις και συγχρόνως το αντίστοιχο ποσό μεταφέρεται στο νοητό λογαριασμό του καλυπτόμενου ατόμου. Οι περιπτώσεις αυτές και οι σχετικές παροχές ποικίλλουν από χώρα σε χώρα, αλλά συνήθως περιλαμβάνουν γονείς (κυρίως μητέρες) που απουσιάζουν από την εργασία τους για τη φροντίδα παιδιών.

4. Επιβράβευση στην «αργοπορημένη» συνταξιοδότηση

Τα σχήματα νοητής κεφαλαιοποίησης είναι σχεδιασμένα έτσι ώστε να ευνοούν όσους παραμένουν στην εργασία για περισσότερα χρόνια και να «τιμωρούν» όσους αποχωρούν ενωρίτερα από την εργασία. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, το ποσοστό αναπλήρωσης (62%) είναι το ίδιο στο νέο σύστημα (αναθεώρηση Dini) όπως και στο παλαιό (αναθεώρηση Amato) στην ηλικία τω 62 ετών με 37 χρόνια εισφορών. Το ποσοστό αναπλήρωσης όμως για όσους παραμείνουν στην εργασία μέχρι την ηλικία των 65 ετών (με 40 χρόνια εισφορών) από 66% στην αναθεώρηση Amato γίνεται 74% στην αναθεώρηση Dini (νέο σύστημα). Κατά τον ίδιο τρόπο, όσον αφορά την «πρώρη» συνταξιοδότηση, δηλαδή στην ηλικία των 57 ετών και 35 χρόνια εισφορών, το ποσοστό αναπλήρωσης είναι χαμηλότερο στο νέο σύστημα (50% έναντι 59%).

5. Έγκαιρη ενημέρωση για συνταξιοδοτικά δικαιώματα και συντόμευση διαδικασιών

Στην ηλεκτρονική πληροφόρηση των πολιτών πρωτοπόρος χαρακτηρίζεται η Σουηδία από το 2004 με την ηλεκτρονική της υπηρεσία 'my pension' (www.minpension.se).

Παράδειγμα κοινωνικοασφαλιστικών συναλλαγών με χρήση προηγμένης τεχνολογίας συνιστά και η Φιλανδία, όπου από το 1960 χρησιμοποιούνται -συνεχώς εξελισσόμενα- τα αναγκαία συστήματα επεξεργασίας δεδομένων για τη θεμελίωση και την άσκηση ασφαλιστικών δικαιωμάτων.

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες επιδιώκεται η ηλεκτρονική διαχείριση των εγγράφων, η εκτέλεση ηλεκτρονικών συναλλαγών και η συγκέντρωση δεδομένων στο διαδίκτυο ή σε τηλεφωνικά κέντρα άμεσης εξυπηρέτησης των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων (πρβλ. τα one stop shops της Φιλανδίας).

6. Συστηματοποίηση των κανόνων κοινωνικής ασφάλισης

Από την πιο απλή μορφή, της συγκέντρωσης των καλών πρακτικών ή της βέλτιστης διοικητικής πρακτικής, μέχρι τις πιο σύνθετες μορφές της καθιέρωσης ενιαίου κώδικα δεοντολογίας και διακυβέρνησης των ασφαλιστικών οργανισμών (Φιλανδία), της αναλυτικής κωδικοποίησης (Γαλλία) και της κωδικοποίησης γενικών αρχών (Γερμανία), όλες οι χώρες με τον ένα ή τον άλλο τρόπο επιχειρούν να συστηματοποιήσουν τους κανόνες της νομοθεσίας και της διοικητικής πρακτικής. Η επιλογή στη χώρα μας, να συγκεντρωθούν οι κανόνες μεμονωμένων ασφαλιστικών φορέων (π.χ. ΙΚΑ, ΓΛΚ) ανταποκρινόταν ίσως στη λειτουργία ενός συστήματος με πολλαπλότητα ασφαλιστικών καθεστώτων. Σήμερα πρέπει να θεωρείται ξεπερασμένη.

Γ) Διαφορές των χωρών με συστήματα νοητής κεφαλαιοποίησης

1. Χρηματοδότηση ατομικών λογαριασμών

Οι εισφορές στους λογαριασμούς νοητής κεφαλαιοποίησης είναι εικονικές. Δεν κεφαλαιοποιούνται. Αρκετές χώρες με τέτοια συνταξιοδοτικά συστήματα έχουν ή προβλέπεται να αποκτήσουν συνδυαστικά και κεφαλαιοποιητικά σχήματα καθορισμένων εισφορών (FDC - fixed defined contribution schemes).

Στη Σουηδία, εκτός από το ποσοστό μισθολογικής εισφοράς της τάξης του 16%, που πιστώνεται στους λογαριασμούς νοητής κεφαλαιοποίησης (NDC - notional defined contribution accounts) και χρησιμοποιείται για την πληρωμή των τρεχουσών συντάξεων, ένα άλλο ποσοστό της τάξης του 2,5% κατανέμεται σε κεφαλαιοποιητικούς συνταξιοδοτικούς λογαριασμούς. Στην Πολωνία, η κατανομή είναι πιο δίκαιη, με 12,22% στους λογαριασμούς NDC και 7,30% στους λογαριασμούς FDC. Η Λετονία έχει εισαγάγει υποχρεωτικούς κεφαλαιοποιητικούς λογαριασμούς με βαθμιαία αύξηση στο μερίδιο των μισθολογικών εισφορών, όπως προαναφέρθηκε. Η Ιταλία δεν έχει υποχρεωτικό πυλώνα κεφαλαιοποιητικών λογαριασμών, αλλά προσφέρει φορολογικά κίνητρα για συμμετοχή σε προαιρετικά κεφαλαιοποιητικά σχήματα.

2. Δημιουργία αποθεματικών

Παρόλο που τα σχήματα NDC είναι διαμορφωμένα έτσι ώστε να υπάρχει ισορροπία μεταξύ εισφορών και παροχών, δεν θεωρείται δεδομένο ότι θα υπάρχει εξισορρόπηση του ασφαλιστικού ισοζυγίου με όλα τα πιθανά δημογραφικά και οικονομικά σενάρια. Γι' αυτό το λόγο, σε κάποια σχήματα, όπως αυτά της Σουηδίας και της Πολωνίας, υπάρχει πρόβλεψη για τη δημιουργία αποθεματικών κεφαλαίων. Ειδικότερα, στη Σουηδία οι φορείς ασφαλιστικών παροχών βασίζονται στους προϋπάρχοντες κεφαλαιοποιητικούς λογαριασμούς, οι οποίοι είχαν δημιουργηθεί πριν από την εισαγωγή του σχήματος NDC. Υπάρχει μάλιστα και η δυνατότητα διακοπής του ισχύοντος τρόπου αναπροσαρμογής των εικονικών συσσωρεύσεων, σε περίπτωση που το τεκμαιρόμενο συνταξιοδοτικό χρέος παρουσιάσει πτώση κάτω από ένα συγκεκριμένο επίπεδο. Στην Πολωνία, μέρος των μισθολογικών εισφορών αποταμιεύεται σε ένα αποθεματικό κεφάλαιο που προορίζεται για απρόβλεπτα γεγονότα.

3. Ποσοστά αναπλήρωσης

Είναι δύσκολο να γίνουν συγκρίσεις μεταξύ χωρών, όσον αφορά τα ποσοστά αναπλήρωσης. Είναι όμως προφανές ότι υπάρχουν ουσιαστικές διαφορές, οι οποίες εξαρτώνται από το ποσό που πιστώνεται στον ατομικό λογαριασμό του ασφαλισμένου, την προοδευτική ετήσια αύξηση των νοητών ποσών που συσσωρεύονται, το μαθηματικό τύπο που χρησιμοποιείται (για τη μετατροπή των συσσωρεύσεων σε ράντα κατά τη συνταξιοδότηση), καθώς και από τη διαδικασία που ακολουθείται για την τιμαριθμική αναπροσαρμογή των παροχών

κατά τη διάρκεια της συνταξιοδότησης. Έχει σημασία, αν η εξέταση των ποσοστών αναπλήρωσης γίνεται πριν ή μετά την αφαίρεση του φόρου εισοδήματος. Στη Λετονία, μια εκτίμηση είναι ότι η νέα σύνταξη θα αναπληρώσει το 50% των αποδοχών προ-φόρου και το 75% μετά-φόρου. Σε κάποιες χώρες, αναμένεται τα ποσοστά αναπλήρωσης να μειωθούν με την πάροδο του χρόνου. Στην Πολωνία, για παράδειγμα, το ποσοστό αναπλήρωσης του μισθού προβλέπεται βαθμιαία να μειωθεί, από 65% σε 40% για τους άνδρες και από 50% σε 30% για τις γυναίκες, μέσα στο χρονικό διάστημα της συνταξιοδότησης των ασφαλισμένων που γεννήθηκαν από το 1949 μέχρι το 1974. Η διαφορά στα δυο φύλα οφείλεται στις διαφορετικές υποθέσεις για τον αριθμό των ετών καταβολής εισφορών και της ηλικίας συνταξιοδότησης.

4. Ελάχιστη σύνταξη

Όλες οι χώρες με σχήματα NDC, εκτός της Ιταλίας, έχουν εφαρμόσει ένα τύπο ελάχιστης σύνταξης. Οι παροχές αυτές χρηματοδοτούνται από τα έσοδα του γενικού προϋπολογισμού και προορίζονται για την εξασφάλιση μιας ελάχιστης συνταξιοδοτικής παροχής στους χαμηλόμισθους εργαζομένους. Στην Ιταλία, σύμφωνα με τη μεταρρύθμιση Dini (σύστημα NDC), δεν υπάρχει ελάχιστη σύνταξη. Προβλέπεται ένα χρηματικό βοήθημα σε όσους έχουν ηλικία άνω των 65 ετών και πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια. Γενικά, οι ελάχιστες συντάξεις δίνονται ύστερα από εξέταση των ιδίων πόρων, αλλά μόνο αν πρόκειται για συνταξιοδοτικές παροχές άλλων φορέων. Η ελάχιστη σύνταξη δεν αποτελεί μέρος του σχήματος NDC, αν και πολλοί εμπειρογνώμονες θεωρούν σκόπιμο το αντίθετο, λόγω της έλλειψης αναδιανομής εισοδημάτων με την εφαρμογή των σχημάτων NDC.

Σε μερικές χώρες, η ελάχιστη σύνταξη είναι γενναιόδωρη, ενώ σε άλλες ιδιαίτερα πενιχρή. Στη Σουηδία, η πλήρης ελάχιστη σύνταξη εξασφαλίζει εισόδημα ισοδύναμο με το ένα τρίτο του μέσου μισθού. Η *χαμηλότερη ελάχιστη σύνταξη* χορηγείται σε όσους είναι άνω των 65 ετών και διαμένουν στη χώρα τουλάχιστον τρία χρόνια. Για να είναι όμως κάποιος δικαιούχος της *πλήρους ελάχιστης σύνταξης* θα πρέπει να είναι κάτοικος της χώρας τουλάχιστον σαράντα χρόνια.

5. Αναπροσαρμογή συντάξεων

Η διαδικασία αναπροσαρμογής των συντάξεων διαφέρει αρκετά μεταξύ των χωρών. Συνήθως, συνδέεται με τη μεταβολή των αποδοχών, με το μέσο συνολικό μισθό με το επίπεδο του ΑΕΠ. Στη Σουηδία, η αναπροσαρμογή βασίζεται στις μεταβολές του επιπέδου των αποδοχών, στη Λετονία εξαρτιέται από τις μεταβολές του συνολικού μισθού και στην Πολωνία ανέρχεται στο 75% του συνολικού μισθού. Αντίθετα, στην Ιταλία, η αναπροσαρμογή παρακολουθεί το ύψος του ΑΕΠ.

Οι συντάξεις πρέπει να αναπροσαρμόζονται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να συντονίζονται με τις μεταβολές του τρόπου ζωής (αύξηση μισθών) ή τον πληθωρισμό (αύξηση τιμών). Στη Σουηδία ο τύπος υπολογισμού της συνταξιοδοτικής παροχής λαμβάνει υπόψη τον πλη-

θωρισμό και τη μεταβολή του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης. Στην Ιταλία και στη Λετονία οι συνταξιοδοτικές παροχές αναπροσαρμόζονται σύμφωνα ακριβώς με τον πληθωρισμό, ενώ στην Πολωνία σύμφωνα με τον πληθωρισμό πλέον 20% για κάθε μεταβολή στις πραγματικές αποδοχές (μετά τον πληθωρισμό).

6. Ενεργός συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων

Οι κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν στην καθιέρωση και λειτουργία των σχεδίων νοητής κεφαλαιοποίησης με διαφορετική ένταση. Άλλοτε εκφράζουν απλή γνώμη με υπομνήματα σε ένα δημόσιο διάλογο σύντομης διάρκειας, όπως συμβαίνει στη χώρα μας. Άλλοτε προετοιμάζουν τη μετάβαση σε συστήματα νοητής κεφαλαιοποίησης μέσω συλλογικών συμφωνιών, όπου οι εργοδότες καλούνται μερικές φορές να αναλάβουν το κόστος της υποκεφαλαιοποίησης (Ολλανδία), οπότε ακολουθεί και νομοθετική παρέμβαση που καθιστά το σύστημα υποχρεωτικό. Άλλοτε συνομολογούνται σε συλλογικές συμφωνίες συμπληρωματικές εισφορές για την κάλυψη του κόστους από τη συγχώνευση προβληματικών φορέων. Ακόμα και η εκ περιτροπής διοίκηση ασφαλιστικών φορέων του δεύτερου πυλώνα (εναλλάξ διοίκηση από εργοδοτικούς ή εργατικούς εκπροσώπους - *paritarian administration*) αποτελεί ενδιαφέρουσα μορφή συναινετικής πρακτικής (Γαλλία). Τέλος, η συλλογική συμφωνία μεταξύ των κοινωνικών εταίρων για τη σταδιακή μετάβαση στο νέο σύστημα μπορεί να αποτρέψει καχυποψίες και αδικαιολόγητα εμπόδια (Γαλλία).

7. Ιδιωτικά συνταξιοδοτικά σχήματα

Η Σουηδία, η Πολωνία και η Λετονία χρησιμοποιούν μεθόδους χρηματοδότησης NDC και σε ιδιωτικά (προαιρετικά) συνταξιοδοτικά σχήματα. Όταν στο ίδιο ασφαλιστικό καθεστώς συμπεριλαμβάνονται λογαριασμοί NDC και FDC, τότε δημιουργείται μεικτό μοντέλο ή σύστημα με πολλούς πυλώνες, το οποίο επιδιώκει να επωφεληθεί από τα χρήσιμα στοιχεία του κάθε σχήματος και να ελαχιστοποιήσει τις αρνητικές πλευρές του. Σε τέτοιου είδους σχήματα, ένα μέρος της συνταξιοδοτικής παροχής υπόκειται στους κινδύνους που συνδέονται με διάφορες τάσεις στην αγορά εργασίας και στο επίπεδο των αποδοχών (από την επίδραση του NDC), ενώ το υπόλοιπο μέρος εκτίθεται σε κινδύνους που προέρχονται από τυχόν διαταραχές στην αγορά ομολόγων και στις χρηματιστηριακές αγορές (από την επίδραση του FDC).

Γ.- ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ ΣΤΟ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Γενικές παρατηρήσεις

Σε κάθε χώρα που εισάγεται νέο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να υπάρχουν κατάλληλες νομοθετικές προβλέψεις για τη μετάβαση από το παλαιό σύστημα στο νέο. Όταν, πιο συγκεκριμένα, ένα σχήμα καθορισμένων εισφορών με νοητή κεφαλαιοποίηση (NDC) έρχεται να αντικαταστήσει ή να συμπληρώσει ένα ισχύον αναδιανεμητικό σύστημα, πρέπει να βρεθεί τρόπος ανταμοιβής σε όσους κατέβαλλαν εισφορές με το προηγούμενο σχήμα.

Η διαδικασία μετάβασης προβλέπει συνήθως ένα φορέα ή ένα μηχανισμό που την υποστηρίζει. Στις περισσότερες χώρες η μετάβαση εξελίσσεται σταδιακά και οι συντάξεις, για αρκετό χρονικό διάστημα βασίζονται σε συντελεστές βαρύτητας των κεκτημένων δικαιωμάτων και από τα δύο συστήματα. Για παράδειγμα, οι παροχές μπορεί να υπολογίζονται είτε με το παλαιό, είτε με το νέο σύστημα. Δεν αποκλείεται όμως και ένα μέρος των παροχών να βασίζεται στο παλαιό σύστημα και ένα άλλο μέρος στο νέο. Η κατανομή μπορεί να είναι συνάρτηση των αποδοχών, των εισφορών, του έτους γέννησης, καθώς και της διάρκειας των ασφαλιστικών περιόδων στα δύο συστήματα τη στιγμή της συνταξιοδότησης.

Από νομική άποψη η δυσκολία μετάβασης σε ένα νέο σύστημα συνταξιοδότησης συνοψίζεται στο ερώτημα: *πότε το δικαίωμα για συνταξιοδότηση είναι θεμελιωμένο ή κατοχυρωμένο με το παλαιό καθεστώς (και συνεπώς μεταβλητό ή απρόσβλητο με το νέο)*. Ειδικότερα, πρέπει να διευκρινιστεί το ζήτημα του είδους και της έκτασης προστασίας των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων, γιατί δημιουργείται η εντύπωση δυσαρμονίας ως προς τα κριτήρια που χρησιμοποιεί η εθνική σε σχέση με την ευρωπαϊκή νομολογία.

Στην Ελλάδα υπήρχε πάντα η πρόθεση για ομαλή μετάβαση σε ένα εκλογικευμένο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, όχι υποχρεωτικά το σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης. Η στρατηγική που είχε επιλεγεί ήταν και χρονοβόρος και αποσπασματική. Πιο συγκεκριμένα, θεωρήθηκε αναγκαία η σταδιακή ενοποίηση των προϋποθέσεων κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας, με μια διοικητική ενοποίηση σε ομοειδείς φορείς και στόχο την ουσιαστική μετάβαση στο νέο σύστημα, ανάλογα με τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες. Έτσι η χώρα μας, εξαιτίας της διαρκούς αναβλητικότητας, κατέληξε να είναι από τις τελευταίες που προσαρμόζουν το σύστημά τους στα δημογραφικά και στα άλλα αντίξοα δεδομένα.

Η ξένη εμπειρία δείχνει ότι η μετάβαση πρέπει να γίνεται με αποφασιστικότητα και με συναινετικές διαδικασίες, πράγμα σχεδόν επιβεβλημένο και στη χώρα μας κάτω από τις πρόσφατες μνημονιακές πιέσεις. Υποθέτοντας ότι οι διεκδικήσεις του παρελθόντος για προνομιακές κοινωνικοασφαλιστικές ρυθμίσεις δεν θα επαναληφθούν -τουλάχιστο με την ίδια ένταση- η μετάβαση θα πρέπει να σχεδιαστεί με κριτήρια κοινωνικής αλληλεγγύης και δικαιοσύνης, με βάση την ελληνική εμπειρία, αλλά και με εξοκίωση στις καλές πρακτικές από άλλες χώρες που χρησιμοποίησαν ανώδυνες και αποτελεσματικές μεθόδους μετάβασης.

Εννοιολογικοί προσδιορισμοί

Η πλήρης αποσαφήνιση των εννοιών που επηρεάζουν την ομαλή μετάβαση σε ένα νέο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης χρήζει ειδικής μελέτης με γνώμονες τη θεωρία, τη νομολογία, το διαχρονικό δίκαιο, τις μνημονιακές δεσμεύσεις (σε συνδυασμό με το Σύνταγμα), αλλά και τους κανόνες και τις εμπειρίες άλλων χωρών που έχουν πετύχει “αναίμακτες” μεταβάσεις σε νέα συστήματα. Δεν αρκεί, δηλαδή, ο ορθός σχεδιασμός του νέου συστήματος ως προς την επάρκεια των παροχών και τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών φορέων. Η ομαλή μετάβαση σ’ αυτό μπορεί να είναι σπουδαιότερη σε ορισμένες περιπτώσεις.

Για τις ανάγκες της παρούσας Εισήγησης και χωρίς να σταθμίζονται όλοι οι προαναφερόμενοι διαμορφωτικοί παράγοντες των εννοιών διευκρινίζουμε ενδεικτικά τα εξής:

“Συνταξιοδοτικό δικαίωμα (ή άλλως δικαίωμα θεμελιωμένης προσδοκίας)” (vested right) υπάρχει από τη στιγμή που συμπληρώνονται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση σύνταξης, δηλαδή 1) νόμιμη υπαγωγή σε ασφαλιστικό φορέα, 2) απαιτούμενος χρόνος ασφάλισης (με καταβολή εισφορών ή πλασματικός) και 3) όριο ηλικίας (για πλήρη ή μερική σύνταξη). Πριν ασκηθεί το συνταξιοδοτικό δικαίωμα ο ασφαλισμένος μπορεί συνήθως να εξακολουθήσει την εργασία του, αλλά δεν προστατεύεται από τυχόν επιδείνωση των όρων συνταξιοδότησής του.

“Θεμελιωμένο δικαίωμα” (acquired right) υπάρχει από τη στιγμή που συμπληρώνονται τόσο οι παραπάνω ουσιαστικές προϋποθέσεις, όσο και οι τυπικές προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος, δηλαδή η υποβολή της αίτησης συνταξιοδότησης, η οποία δημιουργεί αρμοδιότητα της κοινωνικής διοίκησης για την αναγνώριση και τη χορήγηση της παροχής. Η παραπάνω έννοια έχει ιδιαίτερη αξία ως προς το εφαρμοστέο δίκαιο, καθώς από την οριστική θεμελίωση και άσκηση του δικαιώματος “κλειδώνει” το ισχύον δίκαιο (το ζήτημα στασιάζεται) και τυχόν μεταγενέστερη κανονιστική δυσχέραση των προϋποθέσεων ή της έκτασης των παροχών ελέγχεται ως αντισυνταγματική (άρθρ. 22 παρ. 5 Συντ.).

„Ωριμο συνταξιοδοτικό δικαίωμα“ εννοούμε ένα δικαίωμα από κοινωνικοπολιτική ή συνδικαλιστική σκοπιά. Συνήθως πρόκειται για τη νομική κατάσταση του ασφαλισμένου την τελευταία 5ετία πριν τη συμπλήρωση των ουσιαστικών προϋποθέσεων συνταξιοδότησης. Ο όρος χρησιμοποιήθηκε σε διάφορα κείμενα, αλλά δεν απέκτησε ιδιαίτερη νομική αξία.

Μετά τα Μνημόνια, ανατράπηκαν ακόμα και „κατοχυρωμένα“ συνταξιοδοτικά δικαιώματα, δηλαδή ακόμα και τα δικαιώματα μετά την έκδοση της συνταξιοδοτικής απόφασης και την είσπραξη της παροχής. Τα δικαστήριά μας, υπό το καθεστώς των μνημονιακών νόμων και του υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος, έκριναν συνταγματικές ακόμα και τις περικοπές ήδη χορηγηθεισών συντάξεων. Εντούτοις, πρόσφατα υπάρχει η γνωστή νομολογιακή μεταστροφή¹⁵ που έκρινε αντισυνταγματική την περικοπή σύνταξης από

¹⁵ ΣτΕ 2287/2015, Ολομ.

μνημονιακή διάταξη.

Συμπερασματικά, ο νομοθέτης θα μπορούσε να δυσχεράνει τις προϋποθέσεις και την έκταση μιας συνταξιοδοτικής παροχής (με επιμήκυνση του χρόνου ασφάλισης ή του ηλικιακού ορίου) πριν θεμελιωθεί και ασκηθεί το σχετικό κοινωνικοασφαλιστικό δικαίωμα. Πρόκειται για συνήθη πρακτική και σε άλλες χώρες, π.χ. στη Γαλλία, όπου το όριο ηλικίας αυξανόταν συνεχώς καθυστερώντας τις πρόωρες συνταξιοδοτήσεις, ιδίως των γυναικών. Η πρακτική αυτή είναι αμφίβολο, αν θα βρει θεωρητικό και νομολογιακό έρεισμα στη χώρα μας, όταν με την πάροδο του χρόνου ατονίσει η υπεροχή του προαναφερθέντος δημόσιου συμφέροντος.

Το κριτήριο του χρόνου στη χώρα μας

Η έννοια της ασφαλιστικής προσδοκίας

Στην περίπτωση των ασφαλιστικών προσδοκιών, οι έννομες σχέσεις εκκινούν υπό το κράτος προισχύσαντος δικαίου (κατά την υπαγωγή στην ασφάλιση), αλλά πολλές φορές δεν προλαβαίνουν να ολοκληρωθούν με τη θεμελίωση δικαιώματος στο ίδιο νομοθετικό καθεστώς. Η προστασία της εμπιστοσύνης δεν μπορεί να επεκταθεί σε όλη τη διάρκεια της προηγούμενης ασφαλιστικής σχέσης, μιας σχέσης ιδιαίτερα μακράς, αφού απαιτούνται 30-40 χρόνια ασφάλισης. Η ελληνική νομολογία¹⁶ δέχεται παγίως ότι από το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος δεν θεσπίζεται αξίωση των εργαζομένων για ορισμένο είδος ή έκταση ασφαλιστικής προστασίας. Παρέχεται η ευχέρεια στο νομοθέτη να ρυθμίζει ελεύθερα τα θέματα αυτά, με γνώμονα την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου και την προαγωγή της κοινωνικής ασφάλισης.

Επέμβαση σε κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα

Κατά την ελληνική νομολογία¹⁷, ο κοινός νομοθέτης και η κατ' εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δεν εμποδίζονται ούτε από το άρθρο 4, παρ.1, ούτε από το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντάγματος να μεταβάλουν για το μέλλον το σύστημα συνταξιοδότησης για κατηγορίες ασφαλισμένων. Η δυνατότητα αυτή και, κατ' επέκταση, η διάκριση των ασφαλισμένων σε αυτούς που υπάγονται ή όχι στο νέο ασφαλιστικό καθεστώς, θέτει σήμερα το ζήτημα του *εάν ο χρόνος αποτελεί επιτρεπτό κριτήριο διαφοροποίησης*, αν δηλαδή η διάκριση των ασφαλισμένων σε κατηγορίες, με βάση το χρόνο, είναι θεμιτή.

Η νομολογία του ΣτΕ και του ΕΣ δεν ταυτίζει τη θεμελίωση του δικαιώματος με την άσκησή του. Καμιά φορά στις αποφάσεις αναφέρεται ότι γεγεννημένο είναι το δικαίωμα, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου για τη λήψη της παροχής και συμπεριλαμβάνουν και

¹⁶ Βλ. ενδεικτικώς αποφάσεις ΣτΕ 241/1989, 1635/1989, 3036/1992.

¹⁷ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 157/09, 3510/05.

την υποβολή της αίτησης. Ωστόσο, η κρίση τους αφορά κατ' ουσία στο διαχρονικό δίκαιο που πρέπει να εφαρμοστεί και όχι σε αυτή καθεαυτή της θεμελίωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Ειδικότερα, σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 718/2006¹⁸ «για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος δεν αρκεί μόνο η συνδρομή των προϋποθέσεων για τη συνταξιοδότηση, αλλά απαιτείται περαιτέρω, και η υποβολή σχετικής αιτήσεως εκ μέρους του ασφαλισμένου, η οποία, άλλωστε αποτελεί αντικειμενικό κριτήριο για τη διαφορετική μεταχείριση των ασφαλισμένων σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής»¹⁹. Επιπροσθέτως, το ΣτΕ δέχεται ότι «κατά γενική αρχή του ασφαλιστικού δικαίου, το συνταξιοδοτικό δικαίωμα κρίνεται, εκτός εάν υπάρχει αντίθετη διάταξη, με βάση το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο θεμελίωσης του δικαιώματος και υποβολής της σχετικής αίτησης, εκτός από το ζήτημα της υπαγωγής ή μη ορισμένου χρονικού διαστήματος στην ασφάλιση οργανισμού κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο κρίνεται, καταρχήν, με βάση τις διατάξεις που ίσχυαν κατά το χρονικό αυτό διάστημα»²⁰. Χαρακτηριστική είναι και η απόφαση ΣτΕ 527/2009, σύμφωνα με την οποία κρίθηκε ότι «ο χρόνος υποβολής του συνταξιοδοτικού αιτήματος αποτελεί αντικειμενικό κριτήριο για τη διαφορετική μεταχείριση των ασφαλισμένων σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής». Στην πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ 600/2015 σημειώνεται ότι «Περαιτέρω, όπως έχει παγίως κριθεί²¹, ο χρόνος αποχωρήσεως από την υπηρεσία αποτελεί παράγοντα αρκούντως αντικειμενικό που δικαιολογεί την διαφορετική μεταχείριση των συνταξιούχων. Συνεπώς, δεν αντίκειται στο άρθρο 22 του Συντάγματος, ούτε στην συνταγματική αρχή της ισότητας, η διαφοροποίηση, ως προς τον τρόπο υπολογισμού της παροχής των συνταξιούχων, αναλόγως του χρόνου εξόδου τους από την υπηρεσία. Περαιτέρω, κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, το συνταξιοδοτικό δικαίωμα δεν προστατεύεται ως δικαίωμα σε σύνταξη ορισμένου ποσού, δεδομένης της αναδιανεμητικής φυσιογνωμίας του συστήματος και της συνδρομής λόγων δημοσίου συμφέροντος²²».

Εξάλλου, με την απόφαση ΕΣ 581/2007²³, κρίθηκε ότι «Για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος δεν αρκεί μόνον η συνδρομή των προϋποθέσεων για συνταξιοδότηση, αλλά απαιτείται περαιτέρω και η υποβολή σχετικής αιτήσεως εκ μέρους του ενδιαφερομένου, η οποία, άλλωστε, αποτελεί αντικειμενικό κριτήριο για διαφορετική μεταχείριση²⁴. Εξάλλου, κατά γενική αρχή του ασφαλιστικού δικαίου και για την ταυτότητα του λόγου και του συνταξιοδοτικού δικαίου, το συνταξιοδοτικό δικαίωμα κρίνεται, εκτός εάν υπάρχει αντίθετη διάταξη, με βάση το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο θεμελίωσης του δικαιώματος και υποβολής της σχετικής αιτήσεως²⁵. Εκκρεμής δε αίτηση, επί

¹⁸ Βλ. ΕΔΚΑ 2006, σελ. 439.

¹⁹ Βλ. επίσης ΣτΕ 1297/2004, 3107, 58/1999 κ.ά.

²⁰ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 1704/2005, ΕΔΚΑ 2006, σελ. 139, ΣτΕ 707/2006, ΕΔΚΑ 2007, σελ. 248.

²¹ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 2522, 3657/2008, 573/2013, κ. ά.

²² Βλ. και απόφαση ΣτΕ 2651, 4132/2011, κ.ά.

²³ Βλ ΕΔΔΔ 2008, σελ. 384, ΕΔΚΑ 2008, σελ. 822.

²⁴ Βλ. ΣτΕ 718/2006, ΕΔΚΑ 2006, σελ. 439.

²⁵ Βλ. ΣτΕ 1704/2005, ΕΔΚΑ 2006, σελ. 139.

της οποίας δεν έχει εκδοθεί σχετική πράξη ή απόφαση του αρμοδίου οργάνου, κρίνεται, σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής, με βάση τις νέες διατάξεις, μόνο εφόσον οι τελευταίες είναι ευμενέστερες, σε σχέση με το νομικό καθεστώς που ίσχυε κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης²⁶. Παρέπεται, συνεπώς, ότι σε αντίθετη περίπτωση, εφαρμόζεται το τελευταίο αυτό ευνοϊκότερο καθεστώς, δηλαδή το νομικό καθεστώς της υποβολής της αιτήσεως».

Ως επαρκή κριτήρια διαφοροποίησης μεταξύ παλαιού και νέου συστήματος (δηλαδή ως οριοθέτηση της μετάβασης) εμφανίζονται ο χρόνος αποχώρησης από την υπηρεσία, ο χρόνος πρόσληψης²⁷, ο χρόνος υπαγωγής²⁸ που εξυπηρετεί καλύτερα και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς και η χρονολογία γέννησης των τέκνων²⁹. Πιο συγκεκριμένα, έχει κριθεί ότι η δυσμενέστερη μεταχείριση των εισερχομένων στην ασφάλιση από 01/01/1993 και εφεξής δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας³⁰. Η πρόβλεψη μείζονος προστασίας για τους ασφαλισμένους πριν από 01/01/1993 δικαιολογείται από το γεγονός ότι βρίσκονται πλησιέστερα στο χρόνο συνταξιοδότησης³¹. Ακόμη, ο χρόνος της θεμελίωσης του συνταξιοδοτικού δικαιώματος θεωρήθηκε αντικειμενικό κριτήριο για τη διαφορετική μεταχείριση των ασφαλισμένων, προκειμένου να εφαρμοστεί η εξίσωση των φύλων³².

Τα κριτήρια της ευρωπαϊκής νομολογίας

Η έννοια της ασφαλιστικής προσδοκίας

Η ασφαλιστική προσδοκία δεν εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο του 1^{ου} Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), διότι δεν μπορεί κατά το εσωτερικό δίκαιο να ικανοποιηθεί δικαστικά. Με άλλα λόγια, από το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ δεν απορρέει, κατά το στάδιο της ασφαλιστικής προσδοκίας, αξίωση για ορισμένο ύψος παροχών, αναλόγου των καταβληθεισών παροχών. Ειδικότερα, το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου δεν μπορεί να ερμηνευθεί με τρόπο που να αναγνωρίζει δικαίωμα σε ένα συγκεκριμένο ποσό σύνταξης³³ ή σε ένα συγκεκριμένο ποσό αμοιβής³⁴.

²⁶ Βλ. ΣτΕ 177/1998 και 1453/1999 ΕΔΚΑ 2000, σελ. 270 και 263 αντιστοίχως.

²⁷ Βλ. απόφαση ΕΣ 678/02, ΕΔΚΑ 2003, σελ. 287.

²⁸ Βλ. απόφαση ΣτΕ 3405/99, ΕΔΚΑ ΜΑ', σελ. 934.

²⁹ Βλ. απόφαση ΣτΕ 251/96, ΕΔΚΑ ΛΘ', σελ. 142.

³⁰ Βλ. απόφαση ΣτΕ 3177/04, ΕΔΚΑ ΜΖ', σελ. 523.

³¹ Βλ. απόφαση ΣτΕ 2199/2010, ΕΔΚΑ 2010, σελ. 1109.

³² Βλ. απόφαση ΣτΕ 665/00, ΕΔΚΑ ΜΒ' σελ 431.

³³ Βλ. κυρίως Skorkiewicz κατά Πολωνίας, υπ' αρ. 39860/98, 1^η Ιουνίου 1999, Jancovic κατά Κροατίας, υπ' αρ. 43440/98, CEDH2000-X, Kunakata Γερμανίας υπ' αρ. 52449/99, CEDH-2001. Blanco Callejas κατά Ισπανίας, υπ' αρ. 64100/00, 18 Ιουνίου 2002, Maggio κλπ κατά Ιταλίας, υπ' αρ. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 και 56001/08, σκ. 55, 31 Μαΐου 2011, Valkon κλπ κατά Βουλγαρίας υπ' αρ. 2033/04, 25 Οκτωβρίου 2011, Frimu κλπ κατά Ρουμανίας, σκ. 40.

Το άρθρο 1 Π.Π.Π. δεν εμποδίζει (κατά τη μετάβαση σε νέο σύστημα) την αλλαγή ούτε των όρων προστασίας (σχέση αναλογίας), ούτε της έκτασης της προστασίας. Άρα, στα στατικά διανεμητικά συστήματα, η επίκληση του Π.Π.Π. σε περίπτωση νομοθετικών (δυσμενών) αλλαγών δεν προσφέρει ένα λυσιτελές μέσο. Μόνο σε κάποιες ακραίες περιπτώσεις, η διάταξη αυτή θα μπορούσε να ανορθώσει εμπόδια απέναντι στην ανατροπή των ασφαλιστικών προσδοκιών. Ειδικότερα, στα διανεμητικά συστήματα απαγορεύεται η καίρια μείωση της προσδοκώμενης σύνταξης³⁵. Σε κρίσιμο ανάγεται το ζήτημα του «πότε» έχουμε ουσιώδη μείωση της σύνταξης, κατά πόσο δηλαδή το δικαίωμα του προσφεύγοντος σε λήψη ασφαλιστικών παροχών έχει παραβιασθεί, έτσι ώστε να καταλήξει σε βλάβη της ίδιας της ουσίας του.

Επέμβαση σε κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) διακρίνει τους νομοθετικούς περιορισμούς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε εκείνους που συνιστούν «στέρηση της ιδιοκτησίας» και σε εκείνους που στοιχειοθετούν «επέμβαση στην απόλαυση του δικαιώματος σεβασμού της περιουσίας», κατά την έννοια της πρώτης παραγράφου του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (Π.Π.Π.)³⁶.

Το άρθρο 1 Π.Π.Π. απαιτεί οποιαδήποτε επέμβαση δημόσιας εξουσίας στην απόλαυση του δικαιώματος σεβασμού της περιουσίας να είναι νόμιμη και να εξυπηρετεί το νόμιμο σκοπό της «δημόσιας ωφέλειας». Η έννοια της «δημόσιας ωφέλειας» είναι από τη φύση της ευρεία. Ειδικότερα, η έκδοση νόμων για την εξισορρόπηση μεταξύ των εσόδων και των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού προϋποθέτει τακτική επανεξέταση πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων και ο νομοθέτης διαθέτει μεγάλα περιθώρια για να ασκήσει οικονομική και κοινωνική πολιτική. Το Δικαστήριο σέβεται ως εκ τούτου τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνεται τις απαιτήσεις της «δημόσιας ωφέλειας», εκτός εάν η απόφασή του στερείται πλήρως λογικής βάση³⁷. Δεδομένου ότι διακυβεύονται ζητήματα γενικής πολιτικής, πάνω στα οποία είναι λογικό να υπάρχουν έντονες αποκλίσεις μέσα σε ένα δημοκρατικό κράτος, είναι απαραίτητο να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στο ρόλο αυτού που παίρνει τις εθνικές αποφάσεις³⁸.

³⁴ Βλ. Panfile κατά Ρουμανίας υπ' αρ. 13902/11, σκ. 18, 20 Μαρτίου 2012.

³⁵ Βλ. App. 5849/72, Müller v. Austria, 16 Dec. 1974.

³⁶ Βλ. Kjartan Asmundsson κατά Ισλανδίας, υπ' αρ. 60669/00, σκ. 40, CEDH 2004-IX, Wiczorek, όπ. π., σκ. 61, Valkov κλπ κατά Βουλγαρίας, υπ' αρ. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 και 2041/05, σκ. 88, 25 Οκτωβρίου 2011, όπ. επ., mutatis mutandis, Maurice κατά Γαλλίας υπ' αρ. 11810/03, σκ. 67-71 και 79, CEDH 2005-IX, Draon κατά Γαλλίας υπ' αρ. 1513/03, σκ. 70-72, 6 Οκτωβρίου 2005 και Hasani κατά Κροατίας υπ' αρ. 20844/09, 30 Σεπτεμβρίου 2010.

³⁷ Βλ. Jahn κλπ, όπ. π., σκ. 91, Zvolsky και Zvolska κατά Τσεχίας υπ' αρ. 46129/99, σκ. 67 τέλος, CEDH 2002-IX και Mihaies και Sentes, Βλ. αν., σκ 19.

³⁸ Βλ. James κλπ κατά Ηνωμένου Βασιλείου, απόφαση 21^{ης} Φεβρουαρίου 1986 Α αρ. 98, σελ. 32. Σκ. 46, όπ. και Valkov κλπ, όπ.π., σκ. 92.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι μια νομοθετική μετάβαση σε δυσμενέστερο συνταξιοδοτικό καθεστώς πρέπει να είναι ανάλογη με το νόμιμο σκοπό που εξυπηρετεί. Πρέπει να ιδρύει δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του γενικού δημόσιου συμφέροντος και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου. Τέτοια ισορροπία δεν επιτυγχάνεται, εάν το άτομο υποβάλλεται σε υπερβολική επιβάρυνση³⁹. Από τη στιγμή που γεννηθεί δικαίωμα σε ορισμένο ποσό σύνταξης, με βάση τους κανόνες υπολογισμού που ίσχυαν κατά τη θεμελίωσή του, μπορεί να γίνει δεκτή μόνο μια εύλογη και σύμμετρη μείωσή της (individual and excessive burden), εφόσον συντρέχουν λόγοι δημόσιας ωφέλειας. Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο θεωρεί ότι η μείωση μιας σύνταξης αποτελεί, κατ' αρχήν, προσβολή του περιουσιακού δικαιώματος του άρθρου 1 Π.Π.Π⁴⁰.

Το άρθρο 1 Π.Π.Π δεν επιβάλλει σεβασμό της αναλογικότητας των εισφορών προς τις παροχές στα διανεμητικά συστήματα (τα συστήματα pay-as-you-go του πρώτου πυλώνα). Εφόσον όμως ένα κράτος επιλέξει ορισμένη (χαλαρή ή αυστηρή) μορφή αναλογικότητας, θα πρέπει να τη σεβαστεί με τη γέννηση του δικαιώματος (με την πλήρωση των νόμιμων προϋποθέσεων).

Από τη στιγμή που θεμελιωθεί δικαίωμα, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, για χορήγηση σύνταξης ανάλογης προς τις καταβληθείσες εισφορές, αυτό προστατεύεται ως περιουσιακό, δυνάμενο να περιοριστεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Κατά το στάδιο της ασφαλιστικής παροχής (γεγεννημένα δικαιώματα), κάθε φορά που η αναλογία παροχών προς εισφορές ανατρέπεται σημαντικά δημιουργείται έδαφος πιθανής παράβασης του άρθρου 1 Π.Π.Π.. Αυτό που το δικαίωμα της ιδιοκτησίας καταλήγει να εγγυάται, σ' ένα διανεμητικό σύστημα, είναι η εξασφάλιση της λειτουργίας των συντάξεων, της αναλογικής αναπλήρωσης του απολεσθέντος, λόγω επέλευσης του κινδύνου, εισοδήματος του ασφαλισμένου (το κεκτημένο του επίπεδο διαβίωσης).

Η κάλυψη από το άρθρο 1 Π.Π.Π. και των μη ανταποδοτικών παροχών⁴¹ (στην περίπτωση τους αποφασιστική είναι η πλήρωση των προϋποθέσεων που θέτει το εσωτερικό δίκαιο⁴²), δεν σημαίνει απουσία προστασίας της αναλογικότητας των συντάξεων. Δεν σημαίνει ότι χάνει τη σημασία της η προηγούμενη καταβολή εισφορών. Μάλιστα, όσο πιο στενή εμφανίζεται η σχέση εισφορών προς παροχές τόσο πιο έντονος είναι ο περιουσιακός χαρακτήρας και τόσο πιο μείζονα είναι η προστασία. Από τη στιγμή που συντρέξουν οι προϋποθέσεις του

³⁹ Βλ. Khoniakina κατά Γεωργίας υπ' αρ. 17767/08, σκ. 70, 19 Ιουνίου 2012.

⁴⁰ Βλ. υπόθεση Wiczorek κατά Πολωνίας, προσφυγή No 18176/05.

⁴¹ Η προηγούμενη καταβολή ή όχι ασφαλιστικών εισφορών παραμένει αδιάφορη για τη κατοχύρωση του δικαιώματος στις ασφαλιστικές παροχές ως περιουσιακού δικαιώματος.

⁴² Βλ. υπόθ. Bellet κατά Γαλλίας, 40832/98, απόφ. 27 Απριλίου 1999.

νόμου γεννάται και προστατεύεται ως περιουσιακό το δικαίωμα σε συγκεκριμένο ποσό σύνταξης, προστατεύεται δηλαδή η κεκτημένη σχέση αναλογίας.

Το Δικαστήριο, τέλος, δεν συνδέει την προστασία των συντάξεων από το άρθρο 1 του Π.Π.Π. με τη διακινδύνευση της αξιοπρεπούς διαβίωσης των συνταξιούχων. Η προστασία των γεγεννημένων δικαιωμάτων (σε αναλογικές συντάξεις) δεν ενεργοποιείται μόνο κάθε φορά που τίθεται σε κίνδυνο η διαβίωση με τη στέρηση των στοιχειωδών μέσων για την κάλυψη των βιοτικών αναγκών. Η απώλεια κάθε μέσου βιοπορισμού λαμβάνεται υπόψη στη στάθμιση που επιχειρείται, ενόψει της δίκαιης εξισορρόπησης ανάμεσα στο γενικό και στο ατομικό συμφέρον, κυρίως στην περίπτωση της παντελούς στέρησης της σύνταξης⁴³.

Για τα ελάχιστα όρια των κοινωνικών παροχών, το ΕΔΔΑ προσφεύγει κυρίως στα άρθρα 3 (απαγόρευση απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης)⁴⁴ και 2 της ΕΣΔΑ (δικαίωμα στη ζωή). Όπως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο, το ποσό της σύνταξης και των συνοδευόντων αυτή κοινωνικών παροχών δεν πρέπει να ανέρχεται σε τέτοιο ύψος που να προκαλείται ζημία στη φυσική και πνευματική υγεία του συνταξιούχου. Όταν η μείωση της σύνταξης είναι σοβαρή, η προσβολή εμπίπτει στο άρθρο 3 της Σύμβασης⁴⁵.

Ενώ η εύλογη και σύμμετρη μείωση της σύνταξης δεν θα αντέβαινε ενδεχομένως στο άρθρο 1 του Π.Π.Π., η εξ ολοκλήρου απώλειά της δεν δικαιολογείται σε καμιά περίπτωση από το δημόσιο συμφέρον, όσο επιτακτικό κι αν ήταν αυτό. Κι αυτό γιατί υποβάλλει από μόνη της το συνταξιούχο σ' ένα υπερβολικό και δυσανάλογο βάρος. Το ΕΔΑΔ έχει αποφανθεί ότι η αυτοδίκαιη πλήρης στέρηση της σύνταξης οδηγεί από μόνη της στην ανατροπή της δίκαιης ισορροπίας⁴⁶, όταν μάλιστα στηρίζεται σε προηγούμενη επί μακρόν καταβολή εισφορών. Η πλήρης αποστέρηση της σύνταξης είναι από μόνη της πλήρης απαξίωση της εισφοροδοτικής προσπάθειας και ίσως μια μορφή «ποινήs» από μια γενικότερη άποψη⁴⁷. Αντίθετα, η μερική στέρηση μιας σύνταξης δεν είναι από τη φύση της «παράλογη», εντός του πλαισίου ενός ασφαλιστικού καθεστώτος που αποτελεί έκφραση της κοινωνικής αλληλεγγύης απέναντι στα τρωτά μέλη της⁴⁸ και μάλιστα όταν το μέρος αυτό αντιστοιχεί στην κρατική συνεισφορά⁴⁹. Το ΕΔΑΔ δεν προσδιορίζει το μέτρο της εύλογης μείωσης που θα μπορούσε να δι-

⁴³ Βλ. Υποθ. Αποστολάκης κατά Ελλάδος, Απόφ. 22.11.2009, Προσφυγή Νο 39574/07, αρ. 39, ΕΔΚΑ Ν', σελ. 694.

⁴⁴ Βλ. απόφαση ΕΔΔΑ, Florin Huc κατά Ρουμανίας και Γερμανίας, της 1.12.2009, ΕΔΚΑ ΝΓ' (2011), σελ. 508.

⁴⁵ Βλ. υποθ. Larioshina κατά Ρωσίας, προσφυγή 56869/00, Αποφ. 23 Απριλίου 2002.

⁴⁶ Βλ. ΕΔΔΑ, υπόθ. Banfield, Απόφ. 18^{ης} Οκτ. 2005.

⁴⁷ Βλ. ΕΔΔΑ, Υποθ. Üner κατά Ολλανδίας, αρ. προσφυγής 46410/10, Αποφ. 10 οκτ. 2006, αρ. 56.

⁴⁸ Case of Maggio and others v. Italy, appl. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 and 56001/08, Judgment 31 May 2011, 61.

⁴⁹ Βλ. ΕΔΔΑ, υποθ. Banfield v. United Kingdom, appl. 6223/04, Αποφ. 18 Οκτ. 2005.

καιολογηθεί από το δημόσιο συμφέρον, αλλά σε συνέπεια με τη σχετικότητα της αρχής της αναλογικότητας προχωρά σε μια εξέταση *in concreto*.

Η μετάβαση μέσω ενός παραλλήλως εισαγόμενου συστήματος νοητής κεφαλαιοποίησης

Η εισαγωγή ενός συστήματος νοητής κεφαλαιοποίησης, με αναδιανεμητικό χαρακτήρα, σηματοδοτεί τη δημιουργία ενός λιγότερο γενναιόδωρου συνταξιοδοτικού σχήματος, το οποίο όμως παρέχει περισσότερα εχέγγυα οικονομικής βιωσιμότητας, ενόψει των δημογραφικών αλλαγών. Η παράλληλη και ομαλή συνύπαρξή του με το παλαιό αναδιανεμητικό κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα (μέχρι την πλήρη καθιέρωσή του), επιβάλλει αναντίρρηση την τήρηση διαφόρων κριτηρίων και γενικών αρχών, αλλά και την εφαρμογή των κατάλληλων τεχνικών μετάβασης, οι οποίες θα καταστήσουν αυτή την προσωρινή «συμβίωση» δημιουργική και αποτελεσματική.

Πρώτιστο στοιχείο στη νέα κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση πρέπει να αποτελέσει η ευρεία αποδοχή της. Στο δημόσιο και στον κοινωνικό διάλογο που θα προηγηθεί πρέπει να συμμετέχουν ενεργά κρατικοί οργανισμοί, ασφαλιστικοί φορείς, αντιπρόσωποι κομμάτων και κοινωνικοί εταίροι.

Επιπροσθέτως, αναπόσπαστο στοιχείο της νέας αυτής μεταρρυθμιστικής προσπάθειας αποτελούν οι *δημογραφικές παράμετροι*. Ειδικότερα, το μέγεθος και η διάρθρωση των πληθυσμών εξαρτώνται από τα ποσοστά γονιμότητας, από το προσδόκιμο επιβίωσης, αλλά και από τη μετανάστευση. Οι προβολές των δημογραφικών και οικονομικών αλλαγών την επόμενη 50ετία αποτελεί μια εξαιρετικά επίπονη εργασία, με ευμετάβλητα αποτελέσματα. Δεδομένου ότι οι μεταναστευτικές εισροές αποκτούν αυξητική πορεία, θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι η αύξηση αυτή αντικατοπτρίζει όχι μόνο εισροές νέων μεταναστών, αλλά και τη νομιμοποίηση μεγάλου μέρους του μεταναστευτικού πληθυσμού στις χώρες υποδοχής και την εμφάνισή τους στα στατιστικά στοιχεία.

Τέσσερις θα πρέπει να είναι οι κρίσιμοι δείκτες για την επεξεργασία του σχεδίου παράλληλης συνύπαρξης του παλαιού και του νέου κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος: 1) ο *δημογραφικός δείκτης*, ο οποίος εξετάζει τη συνολική αύξηση του πληθυσμού, τη μέση ηλικία συνταξιοδότησης, το ποσοστό απασχολούμενων ηλικίας μεταξύ 55 και 64 ετών και τα ποσοστά γεννητικότητας, 2) ο *δείκτης επάρκειας του δημόσιου συνταξιοδοτικού συστήματος*, δηλαδή κατά πόσο οι παροχές του συστήματος εξασφαλίζουν ένα καθορισμένο βιοτικό επίπεδο και οι μεταβλητές που περιλαμβάνει είναι τα ποσοστά αναπλήρωσης, τα ποσοστά φτώχειας και τα εισοδήματα των ατόμων, ηλικίας 65 ετών και άνω, 3) ο *δείκτης ικανότητας υποστήριξης του δημόσιου συνταξιοδοτικού συστήματος*, που προκύπτει από το ποσοστό δαπανών για συντάξεις ως προς το Α.Ε.Π και την πρόβλεψη του ποσοστού αυτού για το 2050 και 4) ο *δείκτης επαγγελματικών συντάξεων*, ο οποίος βασίζεται στα συνταξιοδοτικά κεφάλαια των επιχειρήσεων, ως ποσοστό του ΑΕΠ και στο ποσοστό των ιδιωτικών προγραμμάτων.

Αμέσως επόμενο κρίσιμο στοιχείο αποτελεί η σταδιακή ενσωμάτωση των αλλαγών, η οποία επιβάλλεται για την εξασφάλιση επάρκειας των συντάξεων. Ζήτημα τίθεται, εάν ως κριτήριο για τη σταδιακή ενσωμάτωση στοιχείων του συστήματος νοητής κεφαλαιοποίησης θα υιοθετηθεί και πάλι ο χρόνος.

Αν και, κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ, το κριτήριο του χρόνου είναι αντικειμενικό⁵⁰, εντούτοις η αναγωγή του χρόνου σε αποκλειστικό κριτήριο δυσμενών (ή και ευμενών) διακρίσεων δεν συνάδει με την αρχή της ισότητας⁵¹. Αντίκειται στο άρθρο 4, παρ. 1 του Συντάγματος, όταν δεν συνδυάζεται με άλλα κριτήρια που υπαγορεύονται από λόγους γενικότερου συμφέροντος που συνδέονται ασφαλώς με τη βιωσιμότητα του συστήματος⁵². Διαφορετικά, υπονομεύεται σε μεγάλο βαθμό η πεμπτουσία του ασφαλιστικού συστήματος που συνίσταται στην αλληλεγγύη των γενεών.

Έτσι, παρότι έχει κριθεί νομολογιακώς ότι η δυσμενέστερη μεταχείριση των εισερχομένων στην ασφάλιση από 01/01/1993 και εφεξής δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας και ότι η πρόβλεψη μείζονος προστασίας για τους ασφαλισμένους πριν από 01/01/1993 δικαιολογείται από το γεγονός ότι βρίσκονται πλησιέστερα στο χρόνο συνταξιοδότησης, είναι γεγονός ότι η χρήση του χρόνου ή καλύτερα η αυθαίρετη επιλογή μιας χρονικής αφετηρίας, ως αποκλειστικού κριτηρίου διαφοροποίησης, στην περίπτωση δυσμενούς νομοθετικής μεταβολής, έρχεται σε αντίθεση με το ίδιο το λεγόμενο «Συμβόλαιο των γενεών». Ουσιαστικά, αποτυπώνει μια σχηματική κατανομή θυσιών και χαράσσει μια γραμμή υπέρ των παλαιών ασφαλισμένων και κατά των νέων. Ειδικώς, όταν η χρονική στιγμή λαμβάνεται υπόψη για το χρονικό περιορισμό της λήψης των ασφαλιστικών παροχών (πρβλ. τη θέσπιση ειδικής αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση ήδη θεμελιωμένων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων), εισάγεται όχι μόνο ανεπίτρεπτη διαφοροποίηση των ασφαλισμένων, αλλά ενδεχομένως και αποστέρηση της προστασίας τους.

Επομένως, η χάραξη διαχωριστικών γραμμών ανάμεσα στους ασφαλισμένους, μέσω του ορισμού χρονικών σημείων με τυχαία κριτήρια, θεωρείται προβληματική. Είναι αξιοσημείωτο ότι ο νομοθέτης μας προέβη μέχρι σήμερα σε διακρίσεις συνταξιούχων που έχουν την ίδια συντάξιμη υπηρεσία, τον ίδιο βαθμό, τις ίδιες προϋποθέσεις, με βάση αποκλειστικά το χρόνο εξόδου από την υπηρεσία. Έτσι, κατηγορίες συνταξιούχων αποκλείστηκαν αδικαιολογήτως από ευνοϊκές ρυθμίσεις, αποκλειστικώς για το λόγο ότι συνταξιοδοτήθηκαν μετά από μια ημερομηνία (άρθρο 4, παρ. 1 Ν. 1976/1991). Ακόμη, ο Ν. 3371/2005 για το ΕΤΑΤ εισήγαγε -με την αυθαίρετη επιλογή ενός χρονολογικού κριτηρίου- τη δυσμενέστερη μεταχείριση όσων τραπεζοϋπαλλήλων ασφαλίστηκαν μετά το 1993. Δεν θα μπορούσαμε να παραλείψουμε

⁵⁰ Βλ. ενδεικτικώς αποφάσεις ΣτΕ 3177/04, 2199/2010 κ.ά.

⁵¹ Βλ. μειοψ. στην απόφαση ΣτΕ Ολομ3487/08, ΘΠΔΔ 6/2009, σελ. 713.

⁵² Βλ. ΜονΠρΑθ 116/08, ΕΔΚΑ ΜΙ', σελ. 244, Εφαθ 4007/09.

φυσικά α) τις ρυθμίσεις των Ν. 3863/2010 και Ν. 3865/2010, οι οποίοι περιείχαν μεταβατικές περιόδους αυξήσεις ηλικιακών ετών και ετών ασφάλισης με τυχαία επιλογή χρονικών αφετηριών που οδήγησαν σε πλήρη αποστέρηση κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων (πατέρες με ανήλικα με 25ετία στο Δημόσιο μέχρι 31/1/2010), αλλά και β) τις ρυθμίσεις του Ν. 4093/2012, οι οποίες επέβαλαν αιφνιδιαστικώς από 01/01/2013 την καθιέρωση του 67^{ου} ηλικιακού έτους, ως έτους εξόδου συνταξιοδότησης, σε χιλιάδες συνταξιούχους, οι οποίοι έως και τη ψήφιση του νόμου βρίσκονταν προ των πυλών της συνταξιοδότησης, συμπληρώνοντας τα 65 ηλικιακά έτη σε μόλις λίγους μήνες⁵³.

Επιπλέον, κάθε συνταξιοδοτικό σύστημα με αναδιανεμητικό χαρακτήρα πρέπει να διαθέτει χρονική συνέπεια που να μην ανατρέπεται τυχαία, αλλά με όρους ισότητας μεταξύ των διάδοχων γενεών. Η αρχή της ισότητας, ως διαγενεακή (άρθρα 4, παρ. 1 και 22, παρ. 5), επιτάσσει το δίκαιο επιμερισμό των δημογραφικών και οικονομικών κινδύνων μεταξύ ενεργών πολιτών και συνταξιούχων. Έτσι αποκαθίσταται η τήρηση της αναλογικότητας και της δίκαιης ισορροπίας, που διακηρύσσει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, αλλά συνάμα θα ενισχυθεί και η αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης για το σύνολο των ασφαλισμένων.

Στην επιχειρούμενη συνύπαρξη παλαιού και νέου συστήματος θα πρέπει να υπάρξει μια ορθολογική και τεκμηριωμένη χρήση του χρονικού κριτηρίου, σε συνδυασμό με μια ισότιμη κατανομή των θυσιών, η οποία δεν μπορεί να περιοριστεί μόνο στους ασφαλισμένους, αλλά θα πρέπει να επεκταθεί στο σύνολο των φορολογουμένων. Δεν είναι δυνατόν π.χ να θίγονται οι συντάξεις, όταν δεν έχουν εξαντληθεί όλα τα όρια της φορολογικής δικαιοσύνης ή όλες οι δυνατότητες μείωσης των περιττών δημόσιων δαπανών. Επιπλέον, το βάρος της κάλυψης του ελλείμματος ενός ασφαλιστικού οργανισμού δεν επιτρέπεται να επιρρίπτεται σε μια μικρή μόνο μερίδα συνταξιούχων και μάλιστα με το δραστηκότατο τρόπο της διακοπής των συντάξεών τους. Αντίθετα, το βάρος της βιωσιμότητας του συστήματος θα πρέπει να επιμερίζεται ανάμεσα στους ασφαλισμένους της ίδιας γενεάς, καθώς και ανάμεσα σε περισσότερες γενεές.

⁵³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα που αποτυπώνει σε ένα μεγάλο βαθμό αυτή τη διαχωριστική γραμμή «παλαιών» και «νέων» ασφαλισμένων (υπέρ των πρώτων) αποτελεί και η προσφάτως εκδοθείσα απόφαση υπ' αριθμ 2287/2015 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την αντισυνταγματικότητα των περικοπών των συντάξεων των «παλαιών» ασφαλισμένων. Αν και το Δικαστήριο ορθώς κατέδειξε στο σκεπτικό της απόφασής του ότι η περικοπή των συντάξεων δεν μπορεί να παραβιάζει αυτό που αποτελεί το συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος (δηλαδή τη χορήγηση στο συνταξιούχο παροχών τέτοιων που να του επιτρέπουν να διαβιώνει, με αξιοπρέπεια, εξασφαλίζοντας τους όρους όχι μόνο της φυσικής του υποστάσεως, όπως π.χ διατροφή, ένδυση, στέγαση, βασικά οικιακά αγαθά, θέρμανση, υγιεινή και ιατρική περίθαλψη όλων των βαθμίδων, αλλά και της συμμετοχής του στην κοινωνική ζωή, με τρόπο που δεν αφίσταται πάντως, ουσιαστικά από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού βίου), εμμέσως, πλην σαφώς, νομιμοποίησε εκ νέου την «υπεροχή» του χρονικού κριτηρίου, ως καταλυτικού παράγοντα για τον τρόπο κατανομής των θυσιών μεταξύ των γενεών, αναγνωρίζοντας ένα «προβάδισμα» των παλαιών ασφαλισμένων (πριν την 01/01/1993) στην αναλογική σχέση εισφοροδοτική επιβάρυνση-ύψος ασφαλιστικών παροχών.

Η εξειδίκευση, κατόπιν επεξεργασίας, του κριτηρίου του χρόνου, σε συνδυασμό με τις γενικές αρχές της διαγενεακής αλληλεγγύης, της κοινωνικής δικαιοσύνης, της αναλογικότητας, της δίκαιης ισορροπίας και της ισότητας που οφείλουν να διέπουν την παράλληλη συνύπαρξη παλαιού και νέου καθεστώτος κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να επέλθει, μέσω συγκεκριμένων τεχνικών μετάβασης, οι οποίες και προτείνονται στη συνέχεια.

Ειδικότερα, ως προς το χρονικό κριτήριο, για να υποστηριχθεί επαρκώς η παράλληλη συνύπαρξη παλαιού (αναδιανεμητικού) και νέου σχεδίου (νοητής κεφαλαιοποίησης), θα μπορούσαν να τεθούν *τρία χρονικά σημεία*, τα οποία όμως θα πρέπει να απέχουν μεταξύ τους, κατά τρόπο διακριτό και επαρκώς δικαιολογημένο, με γνώμονα α) την εναρμόνιση, κατά το μέγιστο δυνατό βαθμό, των δεδομένων και ιδιαιτεροτήτων των τριών υφιστάμενων κατηγοριών ασφαλισμένων (προ του 1983, 1983-1992, 1993 και εφεξής), με βάση την αριθμητική καταγραφή και αποτύπωση της δυναμικής τους, β) τη βιωσιμότητα του συστήματος (σε δημιουργικές αλλαγές και, κυρίως, στις προ των 62 και 67 ηλικιακών ετών συνταξιοδοτήσεις), γ) την επάρκεια των συντάξεων (για την ισότιμη και αναλογική ικανοποίηση όλων των κατηγοριών ασφαλισμένων) και δ) την αντιστοιχία με επικαιροποιημένους δημογραφικούς δείκτες⁵⁴.

Ο σχεδιασμός, ωστόσο, του χρονικού κριτηρίου, θα πρέπει να συμπορεύεται με την υλοποίηση κάποιων βασικών χαρακτηριστικών του σχεδίου νοητής κεφαλαιοποίησης. Ειδικότερα, θα πρέπει να προαποφασιστεί, ποια χαρακτηριστικά θα αποτελέσουν συστατικά στοιχεία του παραλλήλως εισαγόμενου συστήματος (λ.χ. α) η επιβολή σταθερών εισφορών, β) ο υπολογισμός της σύνταξης στη βάση των δια βίου αποδοχών και τα ποσοστά αναπλήρωσης του Ν. 3863/10 ή με ανώτατο όριο σύνταξης και ενοποίηση κύριας και επικουρικής ασφάλισης ή μέσω της εφαρμογής ενός πλήρως κεφαλαιοποιητικού συστήματος με «ατομικές μερίδες» για τους ασφαλισμένους μετά το 1992, γ) η ετήσια καταγραφή των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων και η συσσώρευση ή μεταβολή τους, σε σχέση με τη μεταβολή του μέσου μισθού, δ) η ευέλικτη ηλικία συνταξιοδότησης, ε) η σύνδεση των συνταξιοδοτικών παροχών με το μέσο προσδόκιμο ζωής και την αύξηση του μισθού και στ) η ύπαρξη ενός αποθεματικού που θα λειτουργεί ως βαλβίδα ασφαλείας στις δημογραφικές αλλαγές).

Επιπλέον, θα πρέπει να συνεκτιμηθούν και κάποια επιμέρους χαρακτηριστικά, με δεδομένο ότι παρόμοια σχήματα (Defined Contribution Plans) υπάρχουν και σε άλλες χώρες (π.χ στις ΗΠΑ), με σημαντικές διαφορές. Ενώ λ.χ στην πλειονότητα των χωρών που εφαρμόζουν τέτοια συστήματα η συμμετοχή του εργαζομένου, είτε είναι εθελοντική, είτε του δίδεται η δυνατότητα πρόωρης ανάληψης του συνταξιοδοτικού του λογαριασμού, σε άλλες χώρες (όπως π.χ στην Αυστραλία) αυτά δεν επιτρέπονται. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται ο έ-

⁵⁴ Π.χ στη Σουηδία οι γεννηθέντες πριν το 1937 ακολουθούσαν το παλαιό σύστημα και οι μετά το 1954 το νέο σύστημα. Στο ενδιάμεσο διάστημα ίσχυσε ένα μεικτό σύστημα, με συνδυασμό στοιχείων παλαιού και νέου συστήματος.

λεγχος μιας ανθρώπινης παρόρμησης, η οποία αναφέρεται στην τάση των ατόμων να δίνουν μεγαλύτερη αξία στην κάλυψη αναγκών που παρουσιάζονται σήμερα, σε βάρος μελλοντικών αναγκών και συνεπώς να ξοδεύουν το διαθέσιμο εισόδημά τους, παρά να αποταμιεύουν-το γνωστό στην ορολογία του behavioral finance, ως self-control bias. Όντας λοιπόν οι ασφαλισμένοι υποχρεωμένοι να αποταμιεύουν (και κατ' επιλογή να επενδύουν) καθόλη τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου θα δημιουργήσουν ο καθένας ξεχωριστά σταθερή ροή αποταμίευσης που θα είναι διαθέσιμη αποκλειστικά στο δικαιούχο της, μόλις αυτός συνταξιοδοτηθεί⁵⁵.

Σε κάθε περίπτωση, η ενσωμάτωση των ανωτέρω χαρακτηριστικών πρέπει να γίνει σταδιακά, ώστε να μην υπάρξει βίαιη ανατροπή ασφαλιστικών προσδοκιών και θεμελιωμένων δικαιωμάτων, ιδίως των «παλαιών» ασφαλισμένων (πριν την 01/01/1993), τα οποία «οικοδομήθηκαν» στο παλαιό αναδιανεμητικό σύστημα. Οι τεχνικές μετάβασης, αλλά και συνύπαρξης των δύο συστημάτων, θα πρέπει σε πρώτη φάση να εστιάζονται στην επίτευξη δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των κατηγοριών ασφαλισμένων, τόσο ως προς το ύψος των εισφορών, όσο και ως προς το ύψος των παροχών. Εξαιρούνται ειδικές κατηγορίες ασφαλισμένων (ανάπηροι) και παροχές χορηγούμενες βάσει κοινωνικών κριτηρίων (π.χ. συντάξεις χηρείας).

Η μετάβαση προς ένα νέο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα νοητής κεφαλαιοποίησης επιτάσσει τη σταθεροποίηση των δημόσιων δαπανών, τη θέσπιση προκαθορισμένων εισφορών και την παράλληλη εισαγωγή δυνατοτήτων περαιτέρω αξιοποίησης πλασματικού χρόνου ασφάλισης (όπως π.χ ο χρόνος ανατροφής των τέκνων) για τους «παλαιούς» ασφαλισμένους. Αυτά σε άλλα κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα (π.χ στην Ιταλία), οδήγησαν σε εκσυγχρονισμό του πρώτου πυλώνα ασφάλισης.

Η έκτακτη για ορισμένο διάστημα καταβολή μεγαλύτερων εισφορών από τους «παλαιούς ασφαλισμένους», αντί της εξαγοράς πλασματικού χρόνου ασφάλισης, δεν θα πρέπει να αποκλειστεί, με την αυστηρή προϋπόθεση ότι θα επικουρήσει την αρχική εξισορρόπηση των δύο συστημάτων και θα συντελέσει στην άμεση ενίσχυση της βιωσιμότητας του παράλληλα εισαγόμενου συστήματος νοητής κεφαλαιοποίησης, χωρίς να στοιχειοθετείται προσβολή της διαγενεακής ισότητας, όπως αυτή οριοθετήθηκε παραπάνω. Εξυπακούεται ότι η έκτακτη οικονομική επιβάρυνση των «παλαιών» δεν θα πρέπει να αντιστρατεύεται σε ισχύοντα κοινωνικά ή φορολογικά κριτήρια.

Κατά τη μεταβατική περίοδο προς το νέο σύστημα, οι μεγαλύτεροι σε ηλικία εργαζόμενοι (απομένει να σταθμιστεί σε ποιο ηλικιακό έτος), οι οποίοι ανήκουν στις κατηγορίες

⁵⁵ Το αποτέλεσμα στην Αυστραλία είναι μέσα σε μόλις 20 χρόνια να έχουν συσσωρευθεί σε συνταξιοδοτικούς λογαριασμούς 1,52 τρις δολάρια -ποσό μεγαλύτερο του συνολικού ΑΕΠ της χώρας. Δεν είναι τυχαίο που στην Αγγλία έχουν αντιγράψει ήδη το συγκεκριμένο σύστημα, με μικρές παραλλαγές, ενώ εντείνονται οι φωνές εκείνων που ζητούν τη μεταφορά του και στις ΗΠΑ.

πριν και μετά το 1983 θα μπορούσαν να εξακολουθήσουν να συνταξιοδοτούνται βάσει των παλαιών κανόνων (παλαιότερων του Ν. 3863/2010 που εισήγαγε την έννοια της βασικής και αναλογικής σύνταξης για τους συνταξιοδοτούμενους από 01/01/2011 και μετά).

Ωστόσο, ειδικά η κατηγορία ασφαλισμένων από 01/01/1983 έως και 31/12/1992 είναι αναπόφευκτο να υποστεί κάποιες μειώσεις-περικοπές στο ύψος των ασφαλιστικών παροχών της, καθώς η συνύπαρξη των δύο συστημάτων (αναδιανεμητικού και νοητού-κεφαλαιοποιητικού) δικαιολογεί να επικρατήσουν μεικτά στοιχεία υπολογισμού της σύνταξης, τουλάχιστον για μια μερίδα των «παλαιών ασφαλισμένων». *Τούτο δεν εξυπηρετεί μόνο τον τιθέμενο στόχο (του νέου συστήματος) της εφεξής στενότερης σύνδεσης εισφορών-παροχών, αλλά και την εφεξής εκπλήρωση του αναλογικού επιμερισμού «θυσιών» μεταξύ «παλαιών» και «νέων» ασφαλισμένων, ο οποίος μέχρι σήμερα είχε αποβεί καταφανώς σε βάρος των από 01/01/1993 (νέων) ασφαλισμένων.*

Για τους «νέους» ασφαλισμένους που εισήλθαν ή εισέρχονται στην εργασία από το 1993 και μετά (ή ενδεχομένως και σε ύστερο χρονικό σημείο, π.χ από 01/01/2000 και μετά), το νέο συνταξιοδοτικό σύστημα θα πρέπει απαραίτητως να εισαγάγει τα κατάλληλα κίνητρα για εργασία, σε συνδυασμό με μια ευέλικτη ηλικία συνταξιοδότησης⁵⁶, ούτως ώστε να επιτευχθούν υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης. Η παράταση του εργασιακού βίου, ενδεχομένως και μέσω της ενεργοποίησης κυβερνητικών προγραμμάτων, θα τονώσει τη βιωσιμότητα του νέου συστήματος, αλλά και θα παράσχει δυνατότητες για τη μεγαλύτερη δυνατή «ικανοποίηση» συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων (κυρίως ως προς τη δομή της αναλογικής σύνταξης, αφού η βασική θα προέρχεται, κατά κανόνα, από τη φορολογία).

Η τόνωση της βιωσιμότητας του νέου συστήματος, η οποία οδηγεί στη διασφάλιση επάρκειας των συντάξεων, θα εξαρτηθεί και από την εξέλιξη της συμπληρωματικής παροχής. Εδώ οι τεχνικές μετάβασης είναι ποικίλες, ανάλογα με τη στόχευση διατήρησης⁵⁷ ή μη της αυτοτέλειας των επικουρικών καθεστώτων. Με δεδομένη την έλλειψη βιωσιμότητας του υφιστάμενου συστήματος επικουρικής ασφάλισης για τους «παλαιούς ασφαλισμένους» (από 01/01/1983 και μετά), η επάρκεια των συντάξεων του πρώτου πυλώνα θα μπορούσε να εξασφαλιστεί αρχικά με την καταβολή της επικουρικής σύνταξης ως προσαύξησης υπολογιζόμενης επί της κύριας σύνταξης, με την προοδευτική ενοποίηση της κύριας και της επικουρικής ασφάλισης, η οποία θα επεκταθεί μετέπειτα σε όλους τους ασφαλισμένους.

Αντίστροφα, για τη διατήρηση βιωσιμότητας της επικουρικής ασφάλισης, μέχρι την απορρόφησή της από την κύρια, θα μπορούσε να επιλεγεί, στο πλαίσιο της κρατικής μέρι-

⁵⁶ Σε χώρες, όπως η Φιλανδία και η Σουηδία, η ηλικία συνταξιοδότησης είναι ευέλικτη και, επίσης, υπάρχουν κίνητρα παραμονής στην εργασία.

⁵⁷ Στην Ισπανία π.χ. το κράτος προσφέρει κίνητρα για τη δημιουργία επικουρικών ταμείων. Τα ποσά που πληρώνουν οι εργοδότες προέρχονται από φόρους. Ομοίως οι εργαζόμενοι πληρώνουν ποσά που προέρχονται από φόρους σύμφωνα με το εισόδημά τους.

μνας από το άρθρο 22, παρ. 5 του Συντ. και μια μορφή «δανεισμού» κεφαλαίων της κύριας ασφάλισης (με προεξάρχοντα φορέα το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) προς την επικουρική⁵⁸. Είναι αυτονόητο ότι μια τέτοιας έκτασης μεταβίβαση κοινωνικοασφαλιστικών κεφαλαίων θα πρέπει να βασίζεται στη σύμφωνη γνώμη των κοινωνικών εταίρων, των εκπροσώπων ασφαλιστικών φορέων και αντιπροσώπων των πολιτικών σχηματισμών της Βουλής (στο πλαίσιο της προαναφερθείσας ευρείας συναίνεσης). Με τις ίδιες προϋποθέσεις, ακόμα και η μετατροπή των αποζημιώσεων απόλυσης σε χρηματοδότηση επαγγελματικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων θα μπορούσε να αποτελέσει μορφή «αναγκαστικής αποταμίευσης» στη γενικότερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

Τέλος, για την περαιτέρω ενίσχυση της μελλοντικά ενοποιημένης κύριας και επικουρικής ασφάλισης, καθοριστικός θα μπορούσε να είναι και ο συμπληρωματικός ρόλος της ιδιωτικής ασφάλισης ή ακόμα και των Τραπεζών. Τούτο θα μπορούσε να συμβεί είτε με τη μορφή «αγοράς» τμήματος των ελλειμμάτων που έχουν συσσωρευθεί στους λογαριασμούς των ταμείων κύριας και επικουρικής ασφάλισης, είτε με τη μορφή διαχείρισης των αποθεματικών τους. Υπάρχει παρεμφερής πρακτική, όταν η Διοίκηση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ συμμετείχε με 30% στην ΑΕΔΑΚ Ασφαλιστικών Οργανισμών, από κοινού με την Εθνική Τράπεζα (40%), ΟΓΑ (15%) και ΟΑΕΕ (15%), σε σύμπραξη με τις Τράπεζες α) ΕFG EUROBANK ΑΕΠΕΥ και ΕΘΝΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΙΣΤΗΡΙΑΚΗ ΑΕΠΕΥ για τη διαχείριση του Μικτού Αμοιβαίου Κεφαλαίου και β) ALPHA και EMPORIKI ASSET MANAGEMENT για τη διαχείριση του Ομολογιακού Αμοιβαίου Κεφαλαίου (στις οποίες η ΑΕΔΑΚ Ασφαλιστικών Οργανισμών είχε αναθέσει από το 2003, μετά από διαγωνισμό, τη διαχείριση των δύο αμοιβαίων κεφαλαίων, συνολικού ενεργητικού 937 εκατ. Ευρώ, που αποτελούσαν μέρος των αποθεματικών του Ιδρύματος)⁵⁹.

Εγγυήσεις ομαλής μετάβασης

Η εξισορρόπηση μεταξύ των ετών εργασίας και των ετών σύνταξης αποτελεί βασικό θέμα στις πρωτοβουλίες για τις συντάξεις, στα κράτη-μέλη της ΕΕ, καθώς σχεδόν παντού τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης αυξάνονται και εξισώνονται μεταξύ των δύο φύλων. Για την αντιμετώπιση των δημογραφικών προκλήσεων, σχετικά με τις συντάξεις, τα κράτη-μέλη της Ε.Ε αναγνωρίζουν όλο και περισσότερο την ανάγκη διασφάλισης μακρύτερου επαγγελματικού βίου για να αντισταθμιστούν οι επιπτώσεις της αύξησης της διάρκειας ζωής και να δοθεί

⁵⁸ Κάτι αντίστοιχο συνέβη π.χ στη μεταρρύθμιση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος στη Γαλλία.

⁵⁹ Σύμφωνα με την από 19/06/2007 ανακοίνωση της Διοίκησης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, στο διάστημα από 01/03/2004 μέχρι 18/05/2007, το Μικτό πέτυχε απόδοση 50,14% και κατέλαβε την 8η θέση στην κατηγορία του επί συνόλου 22 Αμοιβαίων Κεφαλαίων. Το Ομολογιακό Αμοιβαίο Κεφάλαιο πέτυχε απόδοση 11,19% και ήρθε πρώτο στην κατηγορία του μεταξύ 28 Αμοιβαίων Κεφαλαίων. Επισημαίνεται, τέλος, ότι, βάσει ετήσιων συμβάσεων διαχείρισης και ανάλογα με τις επιτυγχανόμενες αποδόσεις των Αμοιβαίων Κεφαλαίων, παρακολουθείται από την Διοίκηση του ΙΚΑ και την ΑΕΔΑΚ η επιτυχής ή μη πορεία της διαχείρισης, ελέγχονται η νομιμότητα των πράξεων και η ακριβής τήρηση των ισχυουσών νόμων περί Αμοιβαίων Κεφαλαίων.

στους ανθρώπους η δυνατότητα να αποζημιωθούν για τη μείωση στα ποσοστά αναπλήρωσης, μέσω της παράτασης της επαγγελματικής σταδιοδρομίας.

Στην περίπτωση της Ελλάδας και της επιχειρούμενης κοινωνικοασφαλιστικής μεταρρύθμισης, η ομαλή μετάβαση, μέσω ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος, από τον ενεργό στο συντάξιμο ή μετεργασιακό βίο θα πρέπει να λαμβάνει χώρα, κάτω από πολύ αυστηρές εγγυήσεις, οι οποίες θα πρέπει να στοχεύουν σε ένα πλέγμα γενικών αρχών που θα εγγυώνται την πιστή τήρηση 1) της διαγενεακής αλληλεγγύης, 2) της κοινωνικής δικαιοσύνης, 3) της αναλογικότητας, 4) της δίκαιης ισορροπίας και 5) της ισότητας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Όπως κάθε καινοτόμος μεταρρυθμιστική προσπάθεια, έτσι και η επικείμενη ελληνική, αναμένεται να συναντήσει σοβαρές επιφυλάξεις και αντιδράσεις από φορείς, ενώσεις, αλλά και την ίδια την κοινότητα των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων, διότι η εισαγωγή ενός νέου χαρακτήρα στο σύστημα ευλόγως συνοδεύεται από αμφιβολίες και καχυποψία για το τελικό αποτέλεσμα. Το μέγεθος της κοινωνικής δυσφορίας θα εξαρτηθεί από την αναλογικότητα και τη μεταβατικότητα των θυσιών. Οι μνημονιακές ρυθμίσεις δεν είχαν τέτοια χαρακτηριστικά, ούτε την αναγκαία κοινωνική συναίνεση, με αποτέλεσμα να χρησιμεύουν ως παραδείγματα προς αποφυγή σε μια εποχή που διευθετείται η αποπληρωμή του εθνικού χρέους σε βάθος χρόνου με επαχθείς διακανονισμούς, αλλά και με δυνατότητες διόρθωσης αδικιών.

Επιπροσθέτως, είναι αναπόφευκτο να εγερθούν νομικά ζητήματα, αναφορικά με τη συνταγματικότητα, τη νομική φύση και την αποτελεσματικότητα των τεχνικών μετάβασης, αλλά και στο στάδιο της παράλληλης συνύπαρξης των δυο νέων συστημάτων (του αναδιανεμητικού και της νοητής κεφαλαιοποίησης).

Αυτό που, σε κάθε περίπτωση, πρέπει να προέχει οιασδήποτε δημιουργικής ή τολμηρής πρότασης σε αυτό το ιδιαίτερα σοβαρό κοινωνικοασφαλιστικό εγχείρημα είναι η ορθή και απaréγκλιτη τήρηση των γενικών αρχών μετάβασης (όπως αυτές προκύπτουν από την ελληνική και την ευρωπαϊκή/συγκριτική νομολογία), κατά τη διαμόρφωση ή επιλογή των επιμέρους τεχνικών, διότι, σε αντίθετη περίπτωση, όχι μόνο θα προκύψει δυσαρμονία μεταξύ παλαιού και νέου συστήματος στο στάδιο της παράλληλης συνύπαρξής τους, αλλά θα έχει ήδη «αλλοιωθεί» και «υπονομευθεί» η φυσιογνωμία, βιωσιμότητα και λειτουργία του νέου συστήματος.

Σε σχέση με τις διεθνείς ή συγκριτικές επιδράσεις, οι μέχρι τώρα μεταρρυθμίσεις της κοινωνικής ασφάλισης ήταν καταδικασμένες σε προσωρινότητα ή αποτυχία για τρεις τουλάχιστο λόγους: Πρώτον δεν υπήρξε συντονισμένη διεπιστημονική προσέγγιση (τα δειγματοληπτικά αναλογιστικά και τα ελλειπή στατιστικά δεδομένα δεν αποτυπώθηκαν σε κωδικοποιημένους κανόνες), με αποτέλεσμα να μην επικαιροποιείται κάθε φορά ένα βιώσιμο σύστημα,

αλλά να εισάγονται «πετυχημένες» ρυθμίσεις από διάφορες χώρες και οργανισμούς⁶⁰. Δεύτερον η ενσωμάτωση ποικίλων και προσωρινών αλλοδαπών ρυθμίσεων γινόταν πάντα με συνθήκες πολιτικής πίεσης προς αντιμετώπιση επιλεγμένων ελληνικών προβλημάτων και χωρίς πρόνοια αποφυγής των επιπτώσεων σε μια επόμενη κυβέρνηση ή σε μια επόμενη γενεά⁶¹. Τρίτον, χρησιμοποιήθηκαν ξένα πρότυπα (βασισμένα σε νομοθετικές ή και νομολογιακές πηγές), χωρίς να σταθμιστεί η εμπειρία από την πρακτική λειτουργία των συστημάτων ξένων χωρών (από άποψη πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων)⁶².

Η πολυδιάστατη κρίση στη χώρα μας μπορεί και πρέπει να αποτελέσει αφορμή εξυγίανσης με στόχο ένα ολοκληρωμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας, όπως η κοινωνική κρίση στη Γερμανία την εποχή του Bismarck και η οικονομική κρίση στην Αγγλία την εποχή του Beveridge. Αρκεί να γίνουν κάποια (ή και όλα) από τα σωστά, κατά τη γνώμη μας, παρακάτω βήματα:

- Συνολικός σχεδιασμός του νέου μοντέλου με πρόβλεψη ομαλής μετάβασης, χωρίς αποσπασματική ενημέρωση της κοινής γνώμης που μπορεί να δώσει τροφή σε γενικόλογους προβληματισμούς και τελικά σε μείωση της εμπιστοσύνης. Για παράδειγμα, η επίκληση μοντέλων από τη Σουηδία, την Ιταλία, τη Ν. Ζηλανδία ή την Αυσταλία⁶³, καθώς και η πιθανολόγηση εφαρμογής του notional accounts system (όπως και σε άλλες χώρες με καθεστώς μνημονίων)⁶⁴, δεν προάγουν οπωσδήποτε ένα ώριμο και εποικοδομητικό δημόσιο/κοινωνικό διάλογο για την πολυπόθητη συναίνεση.

⁶⁰ Παρά τις διεθνείς υποχρεώσεις από τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και από άλλες εξίσου επικυρωμένες πολυμερείς διεθνείς συμβάσεις και ενάντια στην αυτονόητη πρακτική άλλων χωρών, οι κοινωνικοασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις να βασίζονται σε αναλογιστικές μελέτες, η χώρα μας επέλεξε να παραμείνει μια αποτυχημένη εξαίρεση.

⁶¹ Έτσι ο ενεργός πληθυσμός σήμερα καλείται στη χώρα μας να χρηματοδοτήσει το βάρος της προηγούμενης γενεάς, αλλά και τις δικές του μελλοντικές συντάξεις, ενώ στις άλλες χώρες το γνωστό αυτό πρόβλημα (double burden) αντιμετωπίζεται ήδη με συνδυασμό στοιχείων κοινωνικής αλληλεγγύης και δικαιοσύνης, καθώς και με συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

⁶² Καμιά κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα δεν συνοδεύτηκε, απ' ό,τι γνωρίζουμε, με θεσμούς διαρκούς παρακολούθησης των μεταγενέστερων πρακτικών εφαρμογών ή εξελίξεων στις χώρες-πρότυπα.

⁶³ Ενδεικτικά, βλ. δημοσίευμα για την "Εθνική σύνταξη από τα φορολογικά έσοδα χωρίς εισοδηματικά κριτήρια" σχετικά με την υιοθέτηση του ασφαλιστικού μοντέλου της Ν. Ζηλανδίας ή Αυστραλίας (www.enoikonomia.gr - 16.09.2015).

⁶⁴ Ενδεικτικά, βλ. δημοσίευμα με θέμα «Τι προβλέπει για τους συνταξιούχους το μοντέλο που προωθεί ο Κατρούγκαλος» (www.protothema.gr - 03.09.2015), σχετικά με την καθιέρωση συστήματος νοητής κεφαλαιοποίησης αναδιανεμητικού χαρακτήρα.

- Μια κυβερνητική πρόταση για την «επάρκεια παροχών» και για τη «βιωσιμότητα του νέου συστήματος»⁶⁵ πρέπει να είναι απλή και πειστική, ιδίως ως προς το μεταβατικό της στάδιο. Στην ηλεκτρονική και παγκοσμιοποιημένη εποχή μας δεν υπάρχει πρόβλημα πηγών από διεθνείς οργανισμούς και συστήματα άλλων χωρών, ώστε να συστήνονται πολυπρόσωπες ομάδες εργασίας για μακροχρόνιο έργο ετοιμασίας νομοσχεδίων. Αυτό που χρειάζεται είναι η ρεαλιστική προσέγγιση της ξένης εμπειρίας σε σχέση με τις ελληνικές ιδιαιτερότητες και η εξασφαλισμένη διάρκεια ενός συστήματος, όπου κάθε ενδιαφερόμενος θα έχει πλήρη επίγνωση των πλεονεκτημάτων, αλλά και των συμβιβασμών που θα πρέπει να γίνουν.
- Η καθιέρωση και η μετάβαση σε ένα νέο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας -με τα κατάλληλα διεθνή και αλλοδαπά στοιχεία- μπορεί να πετύχει, μόνο αν ταυτόχρονα με τη νομοθέτηση (κωδικοποίηση) των γενικών αρχών του υπάρξει πρόβλεψη για μια αυστηρή παρακολούθηση της καλής λειτουργίας του (μέτρησης αποτελεσμάτων/επιπτώσεων, έγκαιρης επικαιροποίησης βάσει οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων κλπ.) με τη λιγότερη δυνατή κυβερνητική εξάρτηση (π.χ. με προηγούμενη υποχρεωτική γνώμη από ένα διεπιστημονικό ημικρατικό ινστιτούτο ή από μια διεπιστημονικά οργανωμένη ανεξάρτητη αρχή)⁶⁶.
- Είτε υπάρξει συμμόρφωση, είτε παράκαμψη, είτε επαναδιαπραγμάτευση (κατάργηση) των μνημονιακών υποχρεώσεων ένα είναι βέβαιο ότι πρόκειται για την αντιμετώπιση μιας κρίσης στην κοινωνική ασφάλιση, όπως εκείνες που αποφεύχθηκαν ή ελέγχονται πλέον σε άλλες χώρες. Οι επιδράσεις του διεθνούς και συγκριτικού δικαίου στην επερχόμενη κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση πρέπει να δικαιολογούνται όχι μόνο από κανόνες και μετρήσεις, αλλά ιδίως από εμπειρίες μετάβασης και εφαρμογής τους σε χώρες με παρεμφερείς πολιτικές⁶⁷. Προς το σκοπό αυτό προτείνεται η χρησιμοποίηση των διαθέσιμων αλλοδαπών οικονομικών, νομικών και κοινωνικών δικτύων, τα οποία με ελάχιστο κόστος θα μπορούν να μας τροφοδοτούν με στοιχεία καλών (ή και κακών) πρακτικών από συστήματα και φορείς που άσκησαν επίδραση στη χώρα μας.

⁶⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λευκή Βίβλος, Ατζέντα για επαρκείς, ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις, Βρυξέλλες, 16.2.2012, COM (2012) 55 final.

⁶⁶ Παράδειγμα κωδικοποίησης γενικών αρχών κοινωνικού δικαίου και ημικρατικών ινστιτούτων παρακολούθησης των νομικών και λοιπών παραμέτρων του συστήματος κοινωνικής προστασίας προσφέρει η Ομοσπονδιακή Γερμανία.

⁶⁷ Το Γαλλικό σύστημα προσφέρει αξιολογικά στοιχεία ομαλής μετάβασης με τη συγχώνευση προβληματικών φορέων, αλλά και αναπόφευκτης υποκεφαλαιοποίησης των ενιαίων φορέων επικουρικής ασφάλισης μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων (πληροφορία από το συνάδελφο Sarizay Br., δικηγορική εταιρεία Capstan, www.capstan.fr, www.iuslaboris.com).

- Εφόσον υπάρξει πολιτική βούληση για τη διαχρονική θωράκιση του νέου συστήματος στη χώρα μας, θα πρέπει να προωθηθεί η «κωδικοποίηση των γενικών αρχών του δικαίου κοινωνικής ασφάλειας» και όχι η κωδικοποίηση ενός μέρους ή του συνόλου της νέας κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας. Αυτή η πρόταση βασίζεται στο γεγονός ότι οι γενικές αρχές ως προς την υπαγωγή, την οργάνωση, τη χρηματοδότηση και τις παροχές παρουσιάζουν κοινά και διαχρονικά χαρακτηριστικά στα διεθνή κείμενα (διεθνείς συμβάσεις και συστάσεις) και στα συστήματα (κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας) άλλων χωρών. Αντίθετα, η αποκρυστάλλωση του νέου δικαίου -και με στοιχεία αλλοδαπότητας- θα ξεπεραστεί γρήγορα, εφόσον οι εξωγενείς παράγοντες (π.χ. το δημογραφικό πρόβλημα ή η οικονομική ύφεση) επιβάλουν άμεσες προσαρμογές στη χώρα μας ή στην αλλοδαπή⁶⁸.

⁶⁸ Το Πολωνικό σύστημα επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο εισήγαγε με αυξημένες προσδοκίες το σύστημα της νοητής κεφαλαιοποίησης, αναγκάστηκε να χρηματοδοτήσει τον πρώτο πυλώνα από κεφάλαια του δεύτερου πυλώνα και πριν συμπληρωθούν 20 χρόνια αναμορφώθηκε (πληροφορία από το συνάδελφο Paruch SI., δικηγορική εταιρεία Rackzkowski Paruch, www.rackzkowski.eu, www.iuslaboris.com).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Α.- Συγκριτικός πίνακας συνταξιοδοτικού συστήματος NDC σε 4 χώρες

	Ιταλία	Λετονία	Πολωνία	Σουηδία
Έτος υιοθέτησης	1995	1996	1999	1999
Ελάχιστη ηλικία συνταξιοδότης	57 ετών (με τουλάχιστον 5 έτη εισφορών) είτε 40 χρόνια εισφορών	62 ετών για άνδρες και γυναίκες	62 ετών για άνδρες και γυναίκες	61 ετών για άνδρες και γυναίκες
Μηχανισμός αντιμετώπισης πιθανής ανισορροπίας μεταξύ εισφορών - παροχών	Δεν προβλέπεται	Δεν προβλέπεται	Αποθεματικό κεφάλαιο από πλεονάσματα του PAYG και για τα έτη 2002-2008, 1% ΦΜΥ	Απόθεμα από το παλιό σύστημα. Μηχανισμός αυτόματης εξισορρόπησης
Τύπος υπολογισμού παροχής	Είναι συνάρτηση του προσδόκιμου ζωής και για τα δύο φύλα τη στιγμή της συνταξιοδότησης	Είναι συνάρτηση του προσδόκιμου ζωής και για τα δύο φύλα τη στιγμή της συνταξιοδότησης	Είναι συνάρτηση του προσδόκιμου ζωής και για τα δύο φύλα τη στιγμή της συνταξιοδότησης	Είναι συνάρτηση του προσδόκιμου ζωής και για τα δύο φύλα τη στιγμή της συνταξιοδότησης
Τιμαριθμική αναπροσαρμογή παροχών	Βάσει πληθωρισμού	Βάσει Δείκτη Τιμών Καταναλωτή	Βάσει πληθωρισμού	Βάσει πληθωρισμού και μεταβολών οικονομικής ανάπτυξης

Ελάχιστη σύ- νταξη	Βάσει οικονομι- κών κριτηρίων και πρόσθετο βοήθημα για άνω των 65 ετών	Για άνω των 60 με εισφορές τουλάχιστον 5 ετών- 56% της μέσης σύνταξης και 28% του μέσου μισθού	Για γυναίκες άνω των 60 και 20 έτη εισφορών και για άνδρες άνω των 65 και 25 έτη εισφο- ρών. 33% του μέσου μισθού	Βάσει οικονομι- κών κριτηρίων για άνω των 65 και 40 έτη δια- μονής στη χώρα (μειώνεται κατά 1/40 για κάθε έτος κάτω από τα 40 με ε-λάχιστο τα 3 έτη).
Διαδικασία με- τάβασης στο νέο σύστημα	Εργαζόμενοι μετά την 1/1/1996 συμ- μετέχουν στο νέο σύστημα. Όσοι έχουν πάνω από 18 έτη εισφορ. στο παλαιό σύστ, όσοι έχουν κάτω από 18 είτε στο νέο είτε η σύνταξη είναι ο μέσος σταθμικός στο νέο και το πα- λαιό.	Κεκτημένα δι- καιώματα στο παλαιό σύστημα μεταφέρθηκαν στο νοητό κε- φάλαιο α- νάλογα με τα έτη υπηρεσίας	Όσοι γεν- νήθηκαν μετά το 1968 συμμε- τέχουν στο νέο, 1949 -1968 είτε στο NDC είτε συνδυασμός NDC και FDC, πριν το 1949 παραμένουν στο παλαιό	Όσοι γεν- νήθηκαν μετά το 1954 συμμε- τέχουν στο νέο, 1938 -1953 λαμβάνουν πο- σοστό των πα- ροχών τους από κάθε σύστημα ανάλογα με το έτος γέννησης, πριν το 1937 παραμένουν στο παλαιό

B.- Αρχές μετάβασης σε νέα συστήματα_ (Πορίσματα νομολογίας ΕΔΑΔ, με βάση την περίπτωση Πορτογαλίας) Αποφάσεις ΕΔΑΔ 62235/12 και 57725/12 (Μνημόνιο Πορτογαλίας)

Το Δικαστήριο υιοθετεί μια πιο κριτική διάθεση απέναντι στο γενικό συμφέρον. Κατά την έρευνα της αρχής της δίκαιης ισορροπίας εμμένει περισσότερο στο βαθμό προσβολής των δικαιωμάτων του συνταξιούχου και λιγότερο στην έκταση και τη σοβαρότητα του δημοσίου συμφέροντος. Διερευνά σε πιο βαθμό θίγεται ο συνταξιούχος -αν στερείται ή προσβάλλεται ουσιωδώς ως προς την απόλαυση των δικαιωμάτων του- και δεν υπεισέρχεται στην εξέταση της σοβαρότητας της δημόσιας ωφέλειας που επικαλείται το Συμβαλλόμενο Κράτος. Δηλαδή, το γενικό συμφέρον δεν είναι αυταπόδεικτο, ούτε έχει ένα απόλυτο περιεχόμενο. Στο μέτρο που προκύπτει από μια δίκαιη ισορροπία ατομικού και γενικού συμφέροντος, εμφανίζεται σχετικοποιημένο. Η δημοσιονομική πολιτική της χώρας⁶⁹, η αποφυγή επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού με απρόβλεπτες δαπάνες και το απλό ταμειακό συμφέρον του κράτους δεν μπορούν να δικαιολογήσουν από μόνες τους την προσβολή του περιουσιακού δικαιώματος των συνταξιούχων⁷⁰.

Τα Συμβαλλόμενα Κράτη είναι καλύτερα τοποθετημένα από το διεθνές δικαστήριο για να αποφασίσουν τι συνιστά δημόσιον συμφέρον γι' αυτά⁷¹. Ο έλεγχος επικεντρώνεται κυρίως στην αιτιολόγηση της δημόσιας ωφέλειας (*utilité publique*) και μέσω αυτής στον περιορισμό της ευρείας ελευθερίας των εθνικών νομοθετών. Για να είναι εφικτός ο έλεγχος, οι λόγοι δημόσιας ωφέλειας θα πρέπει να προβάλλονται επαρκώς και να αιτιολογούνται ειδικώς -κυρίως, με αναλογιστικές και οικονομικές μελέτες⁷².

Η ανάγκη αιτιολόγησης των νομοθετικών επιλογών ταυτίζεται με την ίδια την αρχή της αναλογικότητας. Η παράθεση από τον ίδιο το νομοθέτη στοιχείων που δικαιολογούν επαρκώς τις μειώσεις των συντάξεων, δεν αποτελεί παρά απόδειξη της προσφορότητας και της αναγκαιότητας των μέσων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου (της δημόσιας ωφέλειας). Η δυσανάλογη προς το επιδιωκόμενο σκοπό μεταχείριση του ασφαλισμένου καθιστά εν τέλει το μέτρο αδικαιολόγητο⁷³ και αντίστροφα ένα αναίτιολόγητο μέτρο δεν μπορεί παρά να συνιστά υπέρμετρη και δυσανάλογη επιβάρυνση.

⁶⁹ Το Κράτος θα μπορούσε να επικαλεστεί την αποκατάσταση της ισορροπίας του κοινωνικού προϋπολογισμού (*Sulcs v Latvia*, 42923/10, 6 Dec. 2011). Κατά τη νομολογία του 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 τηρούν συναφώς τη γενική αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας. Μολονότι, δηλαδή, οι δημοσιονομικοί λόγοι μπορούν να αποτελούν τη βάση των επιλογών του κράτους μέλους στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και να επηρεάζουν τη φύση ή την έκταση των μέτρων που προτίθεται να θεσπίσει το κράτος αυτό, οι λόγοι αυτοί δεν μπορούν, καθαυτοί, να αποτελούν θεμιτό στόχο, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2000/78 (βλ. έτσι C-159/10 Fuchs).

⁷⁰ Βλ. ΕΔΔΑ απόφ. 25.6.2009, υποθ. Ζουμπουλίδης, ΕΔΚΑ ΜΚ', σελ. 374.

⁷¹ *Case of Maggio and others v. Italy*, appl. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 and 56001/08, Judgment 31 May 2011.

⁷² Ο δικαιολογητικός λόγος που καθιστά αναγκαία την επιβολή περιορισμών, πρέπει να προκύπτει είτε από τις διατάξεις είτε από την εισηγητική έκθεση του νόμου. Βλ. έτσι, ΕΛΣυν 27/04, ΔΕΝ 60 (2004), σελ. 383 (384).

⁷³ Βλ. Απόφαση της 11.1.2007, Μαμιδάκης κατά Ελλάδας, αρ. προσφυγής No 35533/04.

ση. Το Δικαστήριο δέχεται ότι η αιτιολόγηση πρέπει να εκπορεύεται από αυτόν που λαμβάνει τα επώδυνα μέτρα (το νομοθέτη) κι όχι το αντίστροφο, δηλαδή από το θιγόμενο. Το Κράτος θα πρέπει να πείσει το Δικαστήριο ότι υπήρξε μια «εύλογη σχέση αναλογικότητας»⁷⁴. Η απόδειξη είναι το αναγκαίο σύστοιχο των μεγάλων περιθωρίων εκτίμησης της δημόσιας ωφέλειας που απολαμβάνει ο εθνικός νομοθέτης. Άλλως, περιτρέλλεται επικίνδυνα η αρχή της αναλογικότητας.

Ακόμη, η δίκαιη εξισορρόπηση εμβάλλει την αρχή της ισότητας. Ειδικότερα, μπορεί το περιθώριο εκτίμησης της δημόσιας ωφέλειας από το αρμόδιο κράτος να είναι ευρύ, ωστόσο, δεν επιτρέπεται ναβάλλεται η αρχή της ίσης κατανομής των θυσιών. Έτσι, το υπέρμετρο και ασύμμετρο των περικοπών μπορεί να προκύψει και από τη μη ανάλογη των δυνάμεών τους επιβάρυνση των λοιπών ασφαλισμένων. Ένα άνισο μέτρο είναι συνήθως και δυσανάλογο. Το βάρος της κάλυψης του ελλείμματος ενός ασφαλιστικού οργανισμού δεν επιτρέπεται να επιρρίπτεται σε μια μικρή μόνο μερίδα συνταξιούχων και μάλιστα με το δραστηκότατο τρόπο της διακοπής των συντάξεών τους⁷⁵. Αντίθετα, το βάρος της βιωσιμότητας του συστήματος θα πρέπει να επιμερίζεται ανάμεσα στους ασφαλισμένους της ίδιας γενεάς, καθώς και ανάμεσα σε περισσότερες γενεές. Από αυτή την άποψη, οι οριζόντιες (ενιαίες) περικοπές των συντάξεων, σ' ένα σύστημα πολλών παραμέτρων, είναι από μόνες τους αντίθετες στην αρχή της ισότητας.

Οι μειώσεις των συντάξεων ενδέχεται να ενταχθούν σε μια ευρύτερη κατανομή θυσιών, όταν η διάσωση του ασφαλιστικού συστήματος συνδέεται με τη διάσωση της εθνικής οικονομίας. Αυτό συμβαίνει, όπως στην περίπτωση των Μνημονίων, όταν οι περικοπές των συντάξεων, εντασσόμενες στο γενικό πλέγμα των μέτρων οικονομικής πολιτικής, αποβλέπουν άμεσα στη μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων. Εδώ, η ισότιμη κατανομή των θυσιών δεν θα περιοριστεί μεταξύ των ασφαλισμένων, αλλά θα επεκταθεί στο σύνολο των φορολογουμένων. Δεν είναι δυνατόν να θίγονται οι συντάξεις, όταν δεν έχουν εξαντληθεί όλα τα όρια της φορολογικής δικαιοσύνης ή όλες οι δυνατότητες μείωσης των περιττών δημοσίων δαπανών. Η ισότητα και η αναλογικότητα συνδυάζονται, προκειμένου να επιτευχθεί ένας δίκαιος συμβιβασμός ατομικού και συλλογικού συμφέροντος.

⁷⁴ Βλ. ΕΔΑΔ, Υπόθ. Andrejeva κατά Λετονίας, απόφ. 18.2.2009, προσφ. 55707/00, αρ. 89, ΕΔΚΑ ΜΚ' (2009), σελ. 182.

⁷⁵ Βλ. Asmundsson κατά Ισλανδίας, προσφυγή No 60669/00, ΕΔΚΑ ΜΖ', σελ. 105, αρ. 43.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Γαληνού Ε., Η Κοινωνική Ασφάλιση: Ανάλυση και Πρακτική Εφαρμογή, Νομική Βιβλιοθήκη 2015.
- Κατρούγκαλος Γ., Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνές και εθνικό επίπεδο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009.
- Κοντιάδης Ξεν., Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.
- Κρεμαλής Κ., Διεθνές & Ευρωπαϊκό Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλειας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996.
- Κρεμαλής, Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1991.
- Κρεμαλής Κ., Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αθήνα - Κομοτηνή, 1985.
- Κρεμαλής Κ., Σύνθετες παροχές κοινωνικής ασφάλειας, Αθήνα 1984, 24 επ.
- Λαναράς Κ., Η ασφάλιση στο ΙΚΑ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015.
- Μπάκοβου Μ., Κοινωνική Ασφάλιση Μισθωτών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015.
- Νεκτάριος Σ., «Κοινωνική Ασφάλιση στην Ελλάδα», εκδόσεις Παπαζήσης, 1996.
- Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβάνη Π., Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, Νομική Βιβλιοθήκη 2013.
- Πετρόγλου Αντ., Δίκαιον Κοινωνικής Ασφαλίσεως, Αθήναι, 1974.
- Ρομπόλης Σ., Οικονομική κρίση και κοινωνικό κράτος, Θεσσαλονίκη, 2012.
- Στεργίου Άγγ., Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Θεσσαλονίκη, 1994.
- Στεργίου Άγγ., Κοινωνική ασφάλιση χωρίς εγγυήσεις, 1992.
- Στεργίου Άγγ., Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, Β' Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη 2014.
-

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγγελοπούλου Όλγ., Τα νέα όρια ηλικίας του Ν. 3863/2010. Η προστασία «θεμελιωμένων δικαιωμάτων» και «ώριμων προσδοκιών» από το Σύνταγμα και το άρθρο 1 του Π.Π.Π. ΕΣΔΑ, ΕΔΚΑ 2010.
- Κατρούγκαλος Γ., Η επίδραση της ΕΣΔΑ στην εσωτερική έννομη τάξη, ΕΔΚΑ ΜΑ' (1999).
- Κατρούγκαλος Γ., Το «παρασύνταγμα» του μνημονίου και ο άλλος δρόμος, ΝοΒ 2011.
- Κοντιάδης Ξ. - Φωτιάδου Α., Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση, ΔτΑ53/2012.
- Κοντιάδης Ξ., Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ΕΔΚΑ 2002.
- Μορφακίδης Χρ., Η «μικρή» μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης με το Ν. 3996/2011. Η άρση των εκκρεμοτήτων, ο περιορισμός των προσδοκιών και η αναδρομική ανατροπή δικαιωμάτων, ΕΔΚΑ 2011.
- Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβάνη Π., Οικονομική βιωσιμότητα και ανταποδοτικότητα ως συνταγματικές αρχές της κοινωνικής ασφάλισης - Ανάγκη νομολογιακής καθιέρωσής τους, ΘΠΔΔ 2/2012.
- Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη Π., Η διάκριση της βασικής από την ανταποδοτική σύνταξη. Παράδοξα της πρόσφατης μεταρρύθμισης του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος (Ν. 3863/2010 και Ν. 3865/2010), ΕΔΚΑ 2010.
- Πετρόγλου Α., Η ανταποδοτικότητα και η κοινωνική αλληλεγγύη στην κοινωνική ασφάλιση, ΘΠΔΔ 6/2009.
- Πετρόγλου Α., Οι περικοπές των συντάξεων από 1.8.2010 ως και 1.6.2012, ΕΔΚΑ ΝΔ' (2012)
- Πετρόγλου Α., Η συνταγματικότητα των περικοπών των συντάξεων σε περιόδους οικονομικής κρίσης, κατά τη νομολογία της Ολομ. ΣτΕ και του πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, ΕΔΚΑ Δ' (2012).
- Πετρόγλου Α., Η κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση του Ν. 3996/2011. Η αναδρομικότητα των ρυθμίσεων και το έλλειμμα δικαιοσύνης και νομιμοποίησης, ΕΔΚΑ 2011.

- Ρομπόλης Σ., Ρωμανιάς Γ., Μαργιός Β.: Αναλογιστική Μελέτη Βιωσιμότητας Ελληνικού Συστήματος Κύριας Ασφάλισης, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2009.
- Σκανδάλη Μ., Οι κοινωνικοασφαλιστικές παροχές κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, ΔτΑ 41/2009.
- Σκόρδα Α. - Σισιλιάνου Λ-Α., Προστατεύει το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου στην ΕΣΔΑ το ύψος των συνταξιοδοτικών παροχών; ΝοΒ 2000.
- Στεργίου Α., Η αρχή της ισότητας στην κοινωνική ασφάλιση, ΕΔΚΑ ΝΔ' 2012.
- Στεργίου Α., Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Θεσσαλονίκη, 1994.
- Στεργίου Α., Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση, ΕΔΚΑ ΜΖ' (2005).
- Στεργίου Α., Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων ως περιουσιακών, ΔιΔικ 4/2008.

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Agudo, Luis Ferruz; Garcia, Mercedes Alda (2011), Pension reform in Italy, An International Journal; Vol. 16 Issue 2.
- Akbari, Ather, The Benefits of Immigrants to Canada: Evidence on Tax and Public Service, Canadian Public Policy Vol. 15, pp. 424-435, 1989.
- Arza, Camila; KOHLI, Martin (2008), Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes, London, Routledge.
- Bonin, H., Raffelhüschen, B. and Walliser, J., Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?" FinanzArchiv 57, pp1-21, 2000.
- Brook Ros., Law, Justice and Social Policy, 1979.
- Brimblecombe, S. 2013, A multivariable definition of adequacy: Challenges and opportunities, in International Social Security Review, vol. 66, No 3-4.
- Castel R., L'insécurité sociale, Qu'est-ce qu'être protégé?, 2003.
- Cichon, M. (2013), The Social Protection Floors Recommendation: Can a six-page document change the course of social history?, in International Social Security Review, vol. 66, No 3-4..
- Cranston R., Legal Foundations of the Welfare State, 1985

- Hagemejer, K.; McKinnon, R. (2013), Introduction: The role of social protection floors in extending social security to all, in *International Social Security Review*, vol. 66, No 3-4.
- Hamman, A.J. (1997), 'Pension reform in Italy', Working Paper no. 97/18, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- ILO (2010). World social security report 2010/2011: Providing coverage in times of crisis and beyond. Geneva International Labour Office.
- ISSA (2010). Dynamic social security: Securing social stability and economic development (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association.
- ISSA (2013a). Europe: Enhancing the sustainability of comprehensive social security systems (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association.
- Lehnert, T. et al., The long-term cost-effectiveness of obesity prevention interventions: Systematic literature review, in *Obesity Review*, vol. 13, No 6.
- Naito Hisahiro, Immigration as a Policy Tool for the Double Burden Problem of Pre-funding Pay-as-you-go Social Security System, University of Tsukuba, Japan (2015).
- Nishiyama, Shinichi and Smetters, Kent, Does Social Security Privatization Produce Efficiency Gains?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, pp. 1677{1719, 2007.
- OECD, Pensions at a Glance, Retirement-Income systems in OECD countries, Paris 2011.
- Palmer, E. (2000). The Swedish Pension Reform Model: Framework and issues. Social Protection Discussion Paper (0012). World Bank, Washington D.C.
- Seddon, J.; O'Donovan, B. (2013), The Achilles' heel of scale service design in social security administration: The case of the United Kingdom's Universal Credit, in *International Social Security Review*, vol. 66, No 1.
- Shimasawa, Manabu and Oguro, Kazumasa, Impact of Immigration on the Japanese Economy: A Multi-country Simulation Model, *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 24, pp. 586-602, 2010.
- Sinfield, A. (2012), Editorial: Social security and prevention, in *International Social Security Review*, vol. 66, No 1.

- Vincent, K.; Cull T. (2011), Cell phones, electronic delivery systems and social cash transfers: Recent evidence and experience from Africa, in International Social Security Review, vol. 64, No 1.
- Williamson, J.B. (2004). Assessing the Pension Reform Potential of a Notional Defined Contribution Pillar. International Social Security Review, 57 (1), 47-64.
- Williams John - Shen Ce, Do notional defined contribution accounts make sense as part of the old-age security mix for China?, Journal of Aging & Policy, vol. 16 (4), The Haworth Press, Inc., 2004.
- World Bank (2001). Notional Accounts: Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy. Washington, D
- Zacher H. (Hrsg.), Alterssicherung im Rechtsvergleich, Baden-Baden, 1991.

Αθήνα, 03.10.2015

Κ. Κρεμαλής