

## ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ=ΝΕΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

*Δρ.Ν. Άρτεμις Αναγνώστου-Δεδούλη  
Γενική Δ/τρια Υπ. Απασχόλησης &  
Κοιν. Προστασίας.*

Το ασφαλιστικό ζήτημα ως μείζον διαρθρωτικό πρόβλημα της εθνικής οικονομίας και της ελληνικής κοινωνίας άρχισε να απασχολεί την πολιτεία αμέσως σχεδόν μετά την ουσιαστική εφαρμογή του θεσμού των κοινωνικών ασφαλίσεων με τον α.ν 1846/51<sup>1</sup>. Ήδη η πρώτη επιτροπή που συστάθηκε στο Υπουργείο Συντονισμού το 1959<sup>2</sup> είχε επισημάνει το μεγάλο πρόβλημα του ασφαλιστικού συστήματος και την ανάγκη να ληφθούν «άμεσα» μέτρα. Πενήντα (50) χρόνια μετά τα προβλήματα που καταγράφονται στην εν λόγω μελέτη εξακολουθούν να είναι το ίδιο διαχρονικά επίκαιρα.

Στο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε πολυάριθμες προσπάθειες έχουν καταβληθεί για την επίλυση του ασφαλιστικού ζητήματος. Επιτροπές έχουν συσταθεί και, μελέτες νομικού και οικονομικού περιεχομένου έχουν δει το φως της δημοσιότητας. Η μελέτη του 1959, οι μελέτες της περιόδου του 1980, η μελέτη της επιτροπής Φακιολά του 1990, οι μελέτες της επιτροπής Βακαλόπουλου του Υπουργείου Απασχόλησης του 1994, η μελέτη της επιτροπής Σπράου, η μελέτη Βρετανικού αναλογιστικού οίκου, οι μελέτες της ΓΣΕΕ, η επιτροπή Αναλυτή, οι εκθέσεις του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας<sup>3</sup>, συνόδευσαν και αποτελούσαν τη νομιμοποιητική βάση κάθε κυβερνητικής προσπάθειας για τροποποίηση του ασφαλιστικού νομικού κεκτημένου.

Σήμερα που η οικονομία της ελεύθερης αγοράς ταυτίστηκε με την παγκοσμιοποίηση με αποτέλεσμα το αντιφατικό γεγονός της τρομερής επαύξησης του πλούτου με τη μεγιστοποίηση της ανισοκατανομής του, και η κοινωνική ασφάλιση παρουσιάζεται ως ο μεγάλος ασθενής θύμα των νέων συνθηκών αλλά

---

<sup>1</sup> Ο θεσμός των Κοινωνικών Ασφαλίσεων εισήχθη με τον ν.2868/1922 που αποτελεί και το γενέθλιο νόμο των Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Στις 7.4.1929 ο πρωθυπουργός Ελευθέριος Βενιζέλος για πρώτη φορά έριχνε την ιδέα δημιουργίας εθνικού συστήματος ασφαλιστικής προστασίας. Η υλοποίηση της ιδέας αυτής που θα είχε ως αποτέλεσμα την ενιαία διαμόρφωση Κοινωνικών Ασφαλίσεων δεν πραγματοποιήθηκε αλλά ούτε εγκαταλείφθηκε. Αποφασιστικό αλλά όχι αποτελεσματικό βήμα για την πραγματοποίησή της υπήρξε η ίδρυση και λειτουργία ενός βασικού φορέα ασφάλισης. Τα σχετικά νομοθετήματα, ν. 5733/19321, ν. 6298/1934, με τα οποία συνεστήθη το Ίδρυμα Κοινωνικής Ασφάλισης ως ενιαίος ασφαλιστικός φορέας για ολόκληρη τη χώρα δεν καθιέρωσαν ένα γενικό σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης, ούτε προέβλεψαν την ένταξη των υφισταμένων ήδη σαυτό. Περισσότερα για την ιστορική εξέλιξη του θεσμού και σχετική βιβλιογραφία βλ. σε Άρτεμις Αναγνώστου -Δεδούλη «Κοινωνική Ασφάλιση από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου. Εννοιολογική οριοθέτηση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης" εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005 σελ..... όπου και σχετική αναλυτική βιβλιογραφία και παρατηρήσεις.

<sup>2</sup> Έκθεσις της Επιτροπής Ερεύνης και Οργανώσεως Οικονομικού Προγραμματισμού, Υπουργείου Συντονισμού, Μάρτιος 1959, (Ομάς Ερεύνης Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Νικολόπουλος, Δ.Βαρβαρήγος, Π.Πανάρετος, Ε.Παπαντωνίου, Μ.Ραφαήλ και Φ.Χατζηδημητρίου) «Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης», στην ιστοσελίδα της Ένωσης για την Προάσπιση των Κοινωνικών Δικαιωμάτων [www.epkodi.gr](http://www.epkodi.gr)

<sup>3</sup> Βλέπε τις παρακάτω τις μελέτες και πορίσματα για το ασφαλιστικό ζήτημα από το 1931 στην ιστοσελίδα της Ένωσης για την Προάσπιση των Κοινωνικών Δικαιωμάτων [www.epkodi.gr](http://www.epkodi.gr)

και των προβλημάτων του παρελθόντος, το ζητούμενο είναι να διατηρηθεί η κοινωνική προστασία στο ίδιο επίπεδο και, να διασφαλιστεί το αγαθό της κοινωνικής ασφάλισης.

Η πρόκληση που αντιμετωπίζουν όλα τα ευρωπαϊκά συστήματα είναι σήμερα διπλή: επάρκεια και βιωσιμότητα των ασφαλιστικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Στόχοι που συμπεριελήφθησαν και στη συμφωνία της Λισσαβώνας. Η πρόκληση είναι η ίδια και για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης.

Το ερώτημα λοιπόν που γεννάται είναι, εάν το σημερινό ασφαλιστικό σύστημα κρίνεται επαρκές και κοινωνικά δίκαιο και σημαντικότερο, εάν είναι βιώσιμο. Βασικό ζήτημα επίσης αποτελεί και με πιο κριτήριο θα δοθεί η σχετική απάντηση. Ποιο είναι το κριτήριο ή τα κριτήρια εκείνα, με τα οποία θα αξιολογηθούν οι χορηγούμενες συντάξεις ώστε να εξάγεται κοινώς αποδεκτό συμπέρασμα ότι το επίπεδο τους είναι ή δεν είναι επαρκές;

Στο δεύτερο κρίσιμο ερώτημα εάν το σύστημα είναι βιώσιμο ή μη, ήδη μετά από τόσες μελέτες αβίαστα συνάγεται το συμπέρασμα, ότι το σύστημα δεν είναι βιώσιμο<sup>4</sup>.

Τα αίτια που προκαλούν τα οικονομικά και αναλογιστικά προβλήματα του ασφαλιστικού συστήματος είναι γνωστά. Αναφέρονται σ' όλες σχεδόν τις μελέτες που έχουν εκπονηθεί, καθώς και στις εισηγητικές εκθέσεις των νομοθετημάτων που επιχείρησαν την εξυγίανση του συστήματος, ενώ επισημαίνονται ήδη στη μελέτη που έχει εκπονηθεί από το έτος 1959.

Διακρίνονται σε ενδογενή και εξωγενή αίτια<sup>5</sup>. Δημογραφικό, ανεργία, οικονομική ύφεση, μεγάλος αριθμός φορέων, εισφοροδιαφυγή, πολυπλοκότητα της νομοθεσίας, ευνοϊκές ρυθμίσεις, όρια ηλικίας κλπ. διαπιστώνονται και καταγράφονται σε όλες τις μελέτες.

Οι λύσεις που έχουν επιλεγεί και νομοθετηθεί βασικά με τον ν.2084/1982 αλλά και με μεταγενέστερους νόμους είναι: *αύξηση ορίων ηλικίας, αύξηση του ποσοστού εισφοράς* προκειμένου να καλυφθούν οι αυξανόμενες δαπάνες, *μείωση του επιπέδου των συντάξεων* με την μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης των συντάξιμων αποδοχών, *μείωση των κατωτάτων συντάξεων, ενίσχυση της αρχής της ανταποδοτικότητας*, ώστε οι συντάξεις να είναι ανάλογες των εισφορών του ασφαλισμένου, *αύξηση του χρόνου που απαιτείται για την θεμελίωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος*, καθώς και οργανωτικές παρεμβάσεις στην διοικητική δομή του συστήματος με την *τεχνική των ενοποιήσεων και συγχωνεύσεων των ασφαλιστικών οργανισμών*<sup>6</sup>.

Εν τούτοις οι δυσμενείς ρυθμίσεις του ν. 2084/92 για τους ασφαλισμένους δεν έλυσαν το πρόβλημα, παρά τις θετικές οικονομικές επιδράσεις που είχε προσωρινά για το σύστημα για ένα χρονικό διάστημα. Και τούτο διότι προσέγγισε το ζήτημα του ασφαλιστικού περισσότερο ως οικονομικό-ταμειακό πρόβλημα,

---

4 με μικρές ίσως αποκλίσεις ανάλογα με το πώς αξιολογούνται και ποια ακριβώς στοιχεία και παράμετροι χρησιμοποιούνται (βλ. διάφορες μελέτες Βρετανικού οίκου, ΓΣΕΕ,ΕΑΑ, κλπ.) καθώς και με αποκλίσεις ως προς το χρονικό σημείο (2015 ή 2030 ή 2050) εμφανίσεως του προβλήματος.

5 βλ. σχετικές μελέτες & εισηγητικές εκθέσεις νόμων, 2084/92, 2676/99, 3029/02 κλπ.

6 Γενικά για την τεχνική των ενοποιήσεων συγχωνεύσεων και εντάξεων αλλά και ως ανεπαρκές μέτρο αντιμετώπισης της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος και των οικονομικών του προβλημάτων βλ.κατ. υποσ. 9.

που ως εκ της φύσεως του έχει το στοιχείο της προσωρινότητας και του πρόσκαιρου μέτρου, παρά ως πρόβλημα δομικό και διαρθρωτικό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας.

Ακολουθώντας τις ίδιες περίπου τεχνικές οι νόμοι 2676/1999, 3029/2002 και ο πλέον πρόσφατος 3655/2008, παρά ενδεχομένως τα μεμονωμένα θετικά μέτρα δεν επέτυχαν να λύσουν το ζήτημα. Το ασφαλιστικό εξακολουθεί να κρατάει σταθερά και να παραμένει το υπ' αριθμόν ένα πρόβλημα της ελληνικής κοινωνίας και του πολιτικού συστήματος, από τα βασικότερα θέματα της επικαιρότητας, αγαπημένο των Μ.Μ.Ε., μόνιμο πονοκέφαλο για τους εκάστοτε Υπουργούς Οικονομίας, Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης.

Το ερώτημα λοιπόν το οποίο γεννάται είναι, γιατί παρά τις συνεχείς παρεμβάσεις με αυτοτελή νομοθετήματα ή και αποσπασματικά μέτρα δεν έχει λυθεί το πρόβλημα του ασφαλιστικού και δεν έχει επιτευχθεί το προσδοκώμενο αποτέλεσμα όσον αφορά την επάρκεια και τη βιωσιμότητα του συστήματος.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό εστιάζεται στο ότι, το πρόβλημα του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος είναι βαθύτατο διαρθρωτικό και δομικό.

Το Ελληνικό σύστημα ως προς την οργανωτική του μορφή και τη κλαδική του διάσταση προσομοιάζει προς ένα ιδιωτικό κεφαλαιοποιητικό, ενώ ως προς την χρηματοδότησή του είναι διανεμητικό. Χαρακτηριστικά στοιχεία επαγγελματικής και δημόσιας ασφάλισης, καθολικών συστημάτων συνυπάρχουν με κλαδική κατάτμηση των φορέων, που δεν επιτρέπουν την λειτουργία της αρχής της αλληλεγγύης με την οποία συγκρούεται η αρχή της ανταποδοτικότητας, ενώ δεν επιτρέπει τις κρατικές ενισχύσεις να κατευθύνονται προς τις κατηγορίες εκείνες του πληθυσμού που έχουν τις περισσότερες ανάγκες.

Για τους λόγους αυτούς απαιτείται ριζοσπαστική αντιμετώπιση του θέματος με σαφώς διαφοροποιημένη της έως σήμερα ακολουθούμενης τακτικής των παραμετρικών αλλαγών ή, των αλλαγών κατά φορέα ασφάλισης. Αναδιάρθρωση η οποία θα πρέπει βασικά να απαντά σε δύο θεμελιώδη ζητήματα: της επάρκειας και της βιωσιμότητας του συστήματος.

Υπ' αυτή την οπτική γωνία θα πρέπει πρωτίστως να προσεγγίσουμε και τη τελευταία μεταρρυθμιστική προσπάθεια του ν.3655/2008, και να απαντήσουμε στο ερώτημα εάν, οι επιχειρούμενες αλλαγές αποτελούν όντως παρέμβαση, τέτοιας εκτάσεως όσες και οι ελπίδες που καλλιέργησαν και οι αντιδράσεις που προκάλεσαν.

Οι ρυθμίσεις του ανωτέρου νόμου με τις οποίες ενοποιούνται ή συγχωνεύονται Ασφαλιστικοί Οργανισμοί και περιορίζεται αισθητά ο αριθμός τους<sup>7</sup> χωρίς αμφιβολία αποτελούν αξιόλογη προσπάθεια. Ο περιορισμός των ασφαλιστικών φορέων σε μονοψήφιο αριθμό αποτελούσαν πάντα την «αιχμή του δόρατος» του συστήματος, «φετίχ»<sup>8</sup> και «πανάκεια» για τη λύση του.

---

7 Βλ. τους νέους ασφαλιστικούς φορείς που συνεστήθησαν με τον ν.3655/2009 στην ηλεκτρονική διεύθυνση: [www.ggka.gr](http://www.ggka.gr) και [www.epkodi.gr](http://www.epkodi.gr)

8 Αντικείμενο ή ζώο που λατρεύουν διάφοροι πρωτόγονοι λαοί και του αποδίδουν μαγική ή υπερφυσική δύναμη.

Αλλά οι ενοποιήσεις<sup>9</sup> είναι μέσο, εργαλείο για τον εξορθολογισμό του συστήματος και όχι για την επίλυση των προβλημάτων της επάρκειας και της βιωσιμότητας του συστήματος.

Ως εκ τούτου ευπρόσδεκτες οι προθέσεις του νομοθέτη του ν.3655/08 αλλά αναποτελεσματικές. Αναποτελεσματικές γιατί το πρόβλημα δεν είναι απλά η οργανωτική δομή του συστήματος αλλά πρωτίστως οι λειτουργικές του δομές, οι ασφαλιστικές του ρυθμίσεις. Αναποτελεσματικές και ως προς τους δύο στόχους της συμφωνίας της Λισσαβόνας: της επάρκειας και της βιωσιμότητας. Με το δεδομένο ότι ούτε την επάρκεια των συντάξεων εξασφαλίζουν οι νέες ρυθμίσεις ούτε το οικονομικό πρόβλημα επιλύουν<sup>10</sup>.

Οι ενοποιήσεις έγιναν χωρίς επιστημονική τεκμηρίωση, χωρίς διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους και την κοινωνία των πολιτών. Απουσιάζουν έτσι αναλογιστικές και οικονομοτεχνικές μελέτες οι οποίες θα τεκμηρίωναν την αναγκαιότητα των ληφθέντων μέτρων<sup>11</sup> και την συμβολή τους στην βιωσιμότητα του συστήματος .

---

9 Για τις ενοποιήσεις βλ., σε Α. Αναγνώστου-Δεδούλη "Οργανωτική και Λειτουργική Αναδιάρθρωση των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης", Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιριών, τεύχος 7/1999, σελ.705, Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, «Οι ενοποιήσεις των ασφαλιστικών οργανισμών», ΕΔΚΑ 3/2008, σ.177-191, της ίδιας, «Τα συνταγματικά όρια νομοθετικής μεταβολής της κοινωνικής ασφάλισης», Πρακτικά Ημερίδας, επιμ. Γ. Κασιμάτης, Ινστιτούτο Συνταγματικών Ερευνών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2009, σ. 55-78, επίσης, «Ο νέος ασφαλιστικός νόμος, Ν. 3655/2008». επιμ. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου, σελ. 1-26, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2008.

10 Ο ως άνω νόμος σχολιάστηκε επιστημονικά σε ημερίδα της «Ένωσης για την Προάσπιση των Κοινωνικών Δικαιωμάτων» με θέμα «ΝΟΜΙΚΗ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ του ν.3655/08 «Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης & λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις» που πραγματοποιήθηκε στις 7 Μαΐου 2008 στην αίθουσα «Ευρώπη» της Νομικής Βιβλιοθήκης και οι εισηγήσεις δημοσιεύτηκαν στην ΕΔΚΑ Απριλίου –Μαΐου 2008 σελ.412 επ. και έχουν αναρτηθεί στην ιστοσελίδα της Ένωσης [www.epkodi.gr](http://www.epkodi.gr)

11 τόσο της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής όσο και αναλογιστικού οίκου αντιστοίχου κύρους του Βρετανικού, ο οποίος εκπόνησε τη μελέτη του 2000. Σημειώνεται ότι πριν την ψήφιση του σχετικού νομοσχεδίου δεν είχε ολοκληρωθεί η μελέτη «Επίπτωση του κόστους συντάξεων στα Δημόσια Οικονομικά» που διεξήχθη από την ΕΑΑ πάνω στα πρότυπα της προηγούμενης μελέτης του ILO (Financial "Actuarial, and Statistical Service Branch" του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας) και παραδόθηκε στο Ageing Working Group του ECOFIN στις 8-9-2008. Ο ν. 3655/08 δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Α'58/3.4.2008. Ειδικότερα, τον Μάιο του 2006 η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (ΕΑΑ) σύναψε σύμβαση με το Διεθνές Γραφείο Εργασίας (ILO) για την αγορά της σχετικής εφαρμογής και της ανάλογης τεχνογνωσίας, προκειμένου να γίνει χρήση αυτής. Η ενέργεια αυτή της ΕΑΑ είχε σχετική υπουργική έγκριση με ημερομηνία 21 Μαρτίου 2006. Έτσι δημιουργήθηκαν για την Ελλάδα μοντέλα προβολής των οικονομικών αποτελεσμάτων για κάθε ένα από τα ακόλουθα ταμεία: ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ και Δημόσιο. Το ILO εγγυάται για την ορθότητα των αποτελεσμάτων του μοντέλου, το οποίο αξίζει να σημειωθεί ότι χρησιμοποιείται και πάνω από 70 άλλες χώρες του κόσμου. Έκτοτε η ΕΑΑ επικαιροποιεί τα αποτελέσματα, σύμφωνα με τα νέα μακροοικονομικά και δημογραφικά δεδομένα που προκύπτουν για τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης. Οι παραδοχές που χρησιμοποιούνται μπορούν να τροποποιηθούν, ώστε σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή, να μπορούν να εκτιμηθούν πιθανά σενάρια χρηματορρόν του συνταξιοδοτικού συστήματος ανάλογα με τα εκάστοτε ζητούμενα. Τα επικαιροποιημένα αποτελέσματα παραδόθηκαν στις 8/9/2008. Μέχρι σήμερα έχουν κοινοποιηθεί στο Υπουργείο Οικονομίας, στη συνδικαλιστική ηγεσία, στους δημοσιογράφους και ακολουθούν κατά γράμμα τις παραδοχές που καθορίζει η Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής (EPC) του Συμβουλίου Ecofin. Σημειώνεται ότι έχει ληφθεί από το ILO Πιστοποίηση Ορθότητας Επικαιροποίησης της μελέτης από έτος βάσης 2005 σε έτος βάσης 2007 (Peer Review) που επισυνάπτεται, όσον αφορά στα αποτελέσματα για τα τέσσερα μεγάλα ταμεία. Η επικαιροποιημένη μελέτη στηρίχθηκε στις μακροοικονομικές παραδοχές του 2007 και στην ενσωμάτωση του Ν.3655/2008. ο νόμος αυτός προβλέπει μείωση των συντάξεων πριν τα 65. Αυτό επιφέρει όμως ελάχιστη ελάφρυνση στην κύρια σύνταξη, διότι περιορίζεται ουσιαστικά σε μια μικρή ομάδα μισθωτών του ιδιωτικού τομέα. Στην επικουρική σύνταξη έχει μεγαλύτερη επίπτωση κόστους γιατί επιβάλλει πλαφόν

Λείπουν επίσης μελέτες Στρατηγικού σχεδιασμού ή έστω στοιχειώδεις μελέτες διοικητικού κόστους και αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων, καθώς και η στάθμιση κόστους οφέλους των ενοποιημένων υπηρεσιών και των νέων οργανικών μονάδων, χωροταξικές μελέτες και μελέτες συστέγασης υπηρεσιών. Λείπουν δηλαδή όλες οι συνιστώσες εκείνες που πρέπει να χαρακτηρίζουν τη σύγχρονη ποιοτική διοίκηση<sup>12</sup>. Δεν έχει ομοίως συνεκτιμηθεί και αξιολογηθεί ο ανθρώπινος παράγοντας<sup>13</sup>, η δυνατότητα και η αποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής και του ανθρώπινου δυναμικού των ασφαλιστικών ταμείων.

Οι ενοποιήσεις ακολουθούν το πρότυπο ενοποίησης του ΟΑΕΕ(ΤΕΒΕ-ΤΑΕ-ΤΣΑ) του ν. 2676/99. Δεν λαμβάνεται υπόψη όμως το σημερινό οικονομικό αδιέξοδο στο οποίο έχει περιέλθει ο ενοποιημένος Οργανισμός, ο οποίος αναγκάζεται να εκταμιεύει τα αποθεματικά του, εξαρτάται και αιτείται «απεγνωσμένα»| αύξηση της κρατικής χρηματοδότησης, ενώ η διοικητική αποτελεσματικότητα της ενοποίησης και η εμπειρία που συνάγεται από τις επιπτώσεις της για ασφαλισμένο και συνταξιούχο είναι αρνητικές.

Ένα δεύτερο σημείο του μεταρρυθμιστικού νόμου είναι η σύσταση του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ)<sup>14</sup>. Αλλά και αυτό δεν αποτελεί λύση για τη βιωσιμότητα του συστήματος. Τα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις που αποτελούν έσοδα του ταμείου αυτού, έχουν εγείρει έντονες συζητήσεις για υποκριτικές μεθόδους μια και τα έσοδα από το πόρο αυτό

---

20% στις συντάξιμες αποδοχές, η οποία όμως δεν έχει αναλογιστικά εκτιμηθεί. Το εν λόγω μοντέλο είναι ένα πολύτιμο εργαλείο στα χέρια της ΕΑΑ προκειμένου να επιτελέσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το έργο της και να γίνει πραγματικά αξιόπιστος επιστημονικός σύμβουλος του κράτους για την περαιτέρω μεταρρύθμιση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, όπως απαιτούν οι εκάστοτε ανάγκες. Οι σχετικές μελέτες είναι ανηρημένες στην ιστοσελίδα της ένωσης [www.epkodi.gr](http://www.epkodi.gr) καθώς και στην ιστοσελίδα της ΕΑΑ [www.eaa.gr](http://www.eaa.gr) αλλά και η τελευταία της ΕΑΑ για όλο το ασφαλιστικό σύστημα (μελέτη 2008, στοιχεία 2007, επιμέλεια Μαριάννας Παπαμιχαήλ μέλος ΕΑΑ).

12 Σχετικά με τις απαραίτητες προεργασίες, τον τρόπο εργασίας και τη σχετική μεθοδολογία για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα και την επιτυχή έκβασή τους βλ. εκτός των άλλων και σε, *Navigating change, A practitioner's guide for delivering change successfully within the public services*, National school of Government, Crown copyright 2006, Website,Whith online booking [nationalschool.gov.uk](http://nationalschool.gov.uk) , όπου υποδεικνύονται τα τέσσερα κλειδιά για μια επιτυχή αναμόρφωση των δημόσιων υπηρεσιών, ήτοι η δημιουργία ενός α)εθνικού πλαισίου καθορισμού κριτηρίων και ανάθεσης ευθυνών, β)μεταβίβαση εξουσιών στις επιμέρους υπηρεσίες, γ)Ευελιξία, που θα επιτρέπει στους τοπικούς φορείς να προσφέρουν υπηρεσίες που θα είναι όσο το δυνατόν καλύτερα προσαρμοσμένες στις ιδιαίτερες ανάγκες και επιθυμίες της τοπικής κοινωνίας, δ) Δυνατότητα επιλογής υπηρεσιών, καθώς και ύπαρξη εναλλακτικών επιλογών, όταν οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν είναι/θεωρούνται ικανοποιητικές.

13 Φαίνεται να αγνοείται ή να παραβλέπεται ότι, έργα μεγάλων ανακατατάξεων απαιτούν «ηθικό υψηλό», πίστη και ενθουσιασμό από το έμπνευχο δυναμικό που καλείται να τα υλοποιήσει, ενώ γενικότερα η δημόσια διοίκηση και το προσωπικό των ασφαλιστικών οργανισμών μαστίζεται από κομματοποίηση, πολιτικές διώξεις, υποβιβασμούς, μετακινήσεις. Αγνοείται επίσης ότι, ένας μηχανισμός ταπεινωμένος και απογοητευμένος εκδικείται με τον τρόπο του. Η Δημόσια Διοίκηση δεν έχει βρει ακόμη το δρόμο της επανίδρυσης, της ισορροπίας, του ελέγχου της, του αυτοσεβασμού της και δύσκολα μπορεί να φέρει το καθημερινό της έργο σε πέρας, πόσο μάλλον έργα μεγάλων αναδιαρθρώσεων. Είναι ήδη ορατά τα αρνητικά αποτελέσματα της ενοποιήσεως του ΟΑΕΕ, η αποτυχία των υποσχέσεων κάθε νέας Κυβέρνησης για χορήγηση σύνταξης σε εύλογο χρόνο (μικρότερο των τριών μηνών) η αποτυχία της εξαγγελθείσας κωδικοποίησης της νομοθεσίας των ασφαλιστικών Οργανισμών μηχανοργάνωση, ο αριθμός μητρώου κοινωνικής ασφάλισης (ΑΜΚΑ) ο οποίος έχει θεσπιστεί από το 1992 και ακόμη δεν έχει ολοκληρωθεί κ.α.

14 Το ΑΚΑΓΕ δεν έχει ακόμη αρχίσει να λειτουργεί, βλ. γενικότερη κριτική προσέγγιση σε, Ο νέος ασφαλιστικός νόμος, Ν. 3655/2008. Επιμέλεια Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου σελ.23, έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008.

τίθενται εν αμφιβόλω, ενώ τα έσοδα από το 10% των κοινωνικών πόρων αφενός επαναφέρει στη μνήμη το εγχείρημα του ΛΑΦΚΑ με το ν. 2084/02 και τη κατάληξή του ενώ, οι κοινωνικοί πόροι δεν αποτελούν βέβαιο μακροπρόθεσμο έσοδο για την κοινωνική ασφάλιση, γιατί η νομική τους βάση και η τύχη τους αμφισβητείται και στα εθνικά δικαστήρια αλλά και στο ΔΕΚ<sup>15</sup>.

Εξ όλων των ανωτέρω διαφαίνεται ότι, σκοπός των μεταρρυθμίσεων δεν ήταν ένας νέος κοινωνικός ανασχεδιασμός με στόχο την επάρκεια των συντάξεων και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος, αλλά η μείωση της συμμετοχής του κράτους στη χρηματοδότηση του και ως εκ του αποτελέσματος, συμπίεση των παροχών και του επιπέδου κοινωνικής προστασίας προς τα κάτω<sup>16</sup>.

Η αναποτελεσματικότητα της νέας προσπάθειας ταχύτατα οδηγεί σε νέες παρεμβάσεις. Ήδη Διεθνή και Ευρωπαϊκά όργανα προειδοποιούν για την δυσμενέστατη κατάσταση της οικονομίας και τον επιβαρυντικό παράγοντα του ασφαλιστικού επισημαίνοντας την ανάγκη λήψης νέων μέτρων<sup>17</sup>, ενώ η οικονομική κατάσταση των ταμείων βρίσκεται σε οριακό σημείο αδυναμίας ομαλής καταβολής των συντάξεων και λοιπών παροχών. Μια νέα μεταρρύθμιση βρίσκεται προ των πυλών.

### **Προτάσεις για ένα νέο σύστημα**

Στο ενδεχόμενο αυτό με γνώμονα τις εμπειρίες του παρελθόντος και τις αποτυχημένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιβάλλεται ριζοσπαστική και ανατρεπτική προσέγγιση του ασφαλιστικού συστήματος, η επανεξέταση και αναθεώρηση όλων των μέχρι σήμερα ακολουθούμενων πρακτικών και η ριζική αναδιάρθρωση του συστήματος.

Απαιτείται η εισαγωγή ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος και ο σχεδιασμός του από μηδενική βάση. Ασφαλιστική μεταρρύθμιση μετά και από την τελευταία προσπάθεια του ν.3655/08 δεν μπορεί να σημαίνει τίποτε άλλο πλέον παρά μόνο ένα νέο ασφαλιστικό σύστημα όπου, η επαναοριοθέτηση του ρόλου του κράτους, η κατανομή ανάμεσα στη συλλογική και ατομική ευθύνη και η αναδιανομή εισοδήματος στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης και η αλληλεγγύη, θα αποτελούν βασικές συνιστώσες της μεταρρύθμισης.

---

13 Βλ απόφαση ΔΕΚ C-426/98 και, Α. Αναγνώστου-Δεδούλη, «Η προβληματική των κοινωνικών πόρων μετά την απόφαση του ΔΕΚ C-426/98» στο περιοδικό «ασφαλισμένος» τεύχος 19ο Ιανουάριος-Φεβρουάριος 2003 σελ. 32, της ίδιας «Κοινωνική εισφορά ή Κοινωνικοί πόροι», στο περιοδικό «ασφαλισμένος» Τεύχος 18ο 2002 .

16Τούτο συμπεραίνεται και στα όσα ανέφερε ο αρμόδιος Υπουργός Οικονομικών στην προ ημερησίας συζήτηση στη Βουλή. Είπε ο κος Υπουργός μεταξύ άλλων αναφερόμενος στην χρηματοδότηση του ΙΚΑ κατά 1% του ΑΕΠ βάσει του νόμου 3029/02 «.....Στην ουσία η ρύθμιση μετέθεσε το έλλειμμα από το ΙΚΑ στον κρατικό προϋπολογισμό πράγμα που σημαίνει ότι η ουσία του προβλήματος παρέμεινε ακέραιη».

17 Παναγιώτα Καλικούρη, Το ασφαλιστικό στην Ελλάδα: «Ο φάκελος παραμένει ανοικτός», στην ιστοσελίδα [www.epkodi.gr](http://www.epkodi.gr), βλ. επίσης στον ημερήσιο τύπο της 16ης -11-09 και στην Καθημερινή, Πέμπτη,12-11-09, « Αλλαγές σε ασφαλιστικό, εργασιακά δεσμεύτηκε ο Γ.Παπακωσταντίου ...μετά από έντονες πιέσεις της Κομισιόν, ο κος Παπακωσταντίνου διένειμε και τις συστάσεις της Κομισιόν, που παρουσιάστηκαν ανεπίσημα στο Ecofin της Τρίτης για την λήψη σκληρών μέτρων σε ασφαλιστικό και εργασιακό καθεστώς .... Ο Υπουργός ανέφερε ότι θα ανοίξει στην Ελλάδα η συζήτηση για αλλαγή του ασφαλιστικού συστήματος»

Η αλληλεγγύη στη κοινωνική ασφάλιση στηρίζεται τόσο στο σύνολο του πληθυσμού όσο και στην ομάδα, στην σωματειακή και συλλογική προσπάθεια και αυτό δεν μπορεί και δεν πρέπει να αποκλείεται από το νομοθετικό πλαίσιο. Η αλληλεγγύη, η κοινωνική δικαιοσύνη, η ισότητα, η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, έχουν αναδειχθεί σε υπέρτατες ηθικές αξίες διότι συντηρούν και αναπαράγουν τη κοινωνική συνοχή.

Το κράτος έχει ως ένα βαθμό την ίδια υποχρέωση για όλους τους πολίτες μέσω των γενικών του εσόδων, αλλά πέραν αυτού δεν μπορεί να εμποδίζει ή να απαγορεύει την ανάπτυξη των επαγγελματικών ομάδων με τη δυναμική που έχει η κάθε μία, ούτε μπορεί να εξισώνει το επίπεδο προστασίας προς τα κάτω, καλύπτοντας τις δικές του αδυναμίες, ανακολουθίες και αναποτελεσματικότητα. Ούτε πολύ περισσότερο υπό το πρόσχημα της δικαιοσύνης ισότητας και λοιπών γενικών αρχών του δικαίου το κράτος να θεσπίζει μέτρα που παίρνουν χαρακτήρα ταξικής και επαγγελματικής δίωξης.

Η βιωσιμότητα επίσης είναι μια έννοια σχετική. Δεν έχει ούτε αντικειμενικό ούτε επιστημονικά συγκροτημένο περιεχόμενο. Εξαρτάται από αυτό που θέλουμε να μείνει βιώσιμο. Ειδικότερα η βιωσιμότητα της κοινωνικής ασφάλισης συναρτάται με τους πόρους που διαθέτει μια κοινωνία για τη διατήρησή της. Ωστόσο τίποτε δεν εμποδίζει τη διάθεση μεγαλύτερου μέρους του παραγόμενου πλούτου κοινωνικού προϊόντος, προκειμένου να ικανοποιηθεί πληρέστερα το δικαίωμα σε σύνταξη<sup>18</sup>.

Οι πολιτικοί επαναλαμβάνουν στον γραπτό αλλά και στον προφορικό τους λόγο «σύστημα δημόσιο, αναδιανεμητικό, ανταποδοτικό, αλληλεγγύη, ισότητα κοινωνική δικαιοσύνη», λέξεις που καταλήγουν κενού περιεχομένου και χαρακτηρίζουν ως «ξύλινο λόγο» το λόγο των πολιτικών<sup>19</sup>.

Τα ανωτέρω ζητήματα πρέπει να συζητηθούν σε ένα διάλογο μακράς διάρκειας (που δεν μπορεί να είναι μικρότερος των δύο ετών, όπως στα περισσότερα κράτη της Ε.Ε<sup>20</sup>) κατά τη διάρκεια του οποίου να συγκεκριμενοποιηθεί και εξειδικευθεί στο σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης η έννοια της δικαιοσύνης, της ισότητας, της αλληλεγγύης, της αναδιανομής του πλούτου, της συλλογικής και σωματειακής ελευθερίας, του βαθμού ανταπόδοσης στο σύστημα, της συμμετοχής του κράτους, η εισαγωγή ή μη κεφαλαιοποιητικού συστήματος, η εισαγωγή ή μη συστήματος καθορισμένων εισφορών.

Ο διάλογος επίσης θα πρέπει να διεξαχθεί από ανεξάρτητη αρχή ή όργανο διεπιστημονικής συνθέσεως μακριά από τα πολιτικά γραφεία και πολιτικές σκοπιμότητες, ώστε να είναι αξιόπιστος και τα συμπεράσματά του και οι προτάσεις του να γίνονται αποδεκτά από τους κοινωνικούς εταίρους.

Με αυτές τις παραδοχές θα μπορούσαν να τεθούν στη βάση του κοινωνικού διαλόγου και της δημόσιας συζήτησης και κριτικής οι ακόλουθες εναλλακτικές σκέψεις όσον αφορά την επόμενη ασφαλιστική μεταρρύθμιση<sup>21</sup> η οποία δεν μπορεί να σημαίνει τίποτε άλλο πλέον παρά την μελέτη και εισαγωγή

---

18 Στεργίου .

Κατρούγκαλος

19 Βλ. και σχετικό δημοσίευμα στον «Κόσμο του Επενδυτή» σελ 4, Σάββατο 7-11-09.

20 Η μεταρρύθμιση π.χ στην Σουηδία διήρκεσε 7 χρόνια περίπου χρόνια.

21 Ήδη τα διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα πιέζουν προς τη κατεύθυνση αυτή βλ. αν. υποσ. 17 .

ενός νέου συστήματος και μόνο. Το «παράθυρο ευκαιρίας» στο οποίο αναφέρεται ο κος Στουρνάρας<sup>22</sup> αποτελεί ενδεχομένως την τελευταία δυνατότητα για έναν ειλικρινή διάλογο εκ μέρους των κρατικών οργάνων και των κοινωνικών εταίρων. Διάλογο στον οποίο πρέπει να συμμετάσχει και η κοινωνία των Πολιτών, όπως αυτή εκφράζεται από μη Κυβερνητικές οργανώσεις αλλά και από τους απλούς πολίτες.

## ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΝΑ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Το ισχύον ασφαλιστικό σύστημα θα μπορούσε να απεικονιστεί σχηματικά ως αποτελούμενο από τέσσερες διακριτούς συνταξιοδοτικούς πυλώνες με τα ακόλουθα νομικά και οικονομικά χαρακτηριστικά.

Στον πρώτο πυλώνα καταγράφονται τα συστήματα κύριας ασφάλισης και στον δεύτερο τα συστήματα επικουρικής ασφάλισης. Τα συστήματα τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου πυλώνα παρουσιάζουν τα ίδια νομικά και οικονομικά χαρακτηριστικά. Αποτελούν συστήματα δημοσίου δικαίου, υποχρεωτικής εφαρμογής, διέπονται από τις αρχές της αλληλεγγύης, της αναδιανομής, έχουν κοινά στοιχεία τρόπου χρηματοδότησης, μερικό βαθμό ανταποδοτικότητας και, λειτουργούν με βάση το διανεμητικό οικονομικό σύστημα.

Στον τρίτο πυλώνα καταγράφονται συστήματα ιδιωτικού δικαίου, μη κερδοσκοπικά, συλλογικά, προαιρετικής επιλογής, χαρακτηρίζονται για το υψηλό ποσοστό ανταπόδοσης και λειτουργούν με βάση το κεφαλαιοποιητικό σύστημα.

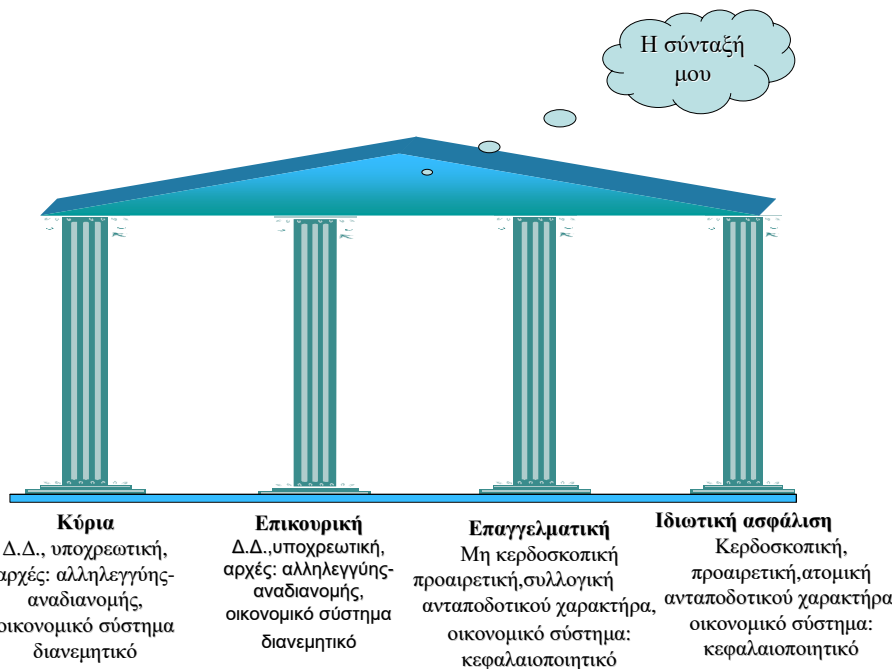
Στον τέταρτο πυλώνα<sup>23</sup> καταγράφονται συστήματα ιδιωτικού δικαίου, κερδοσκοπικού χαρακτήρα, ατομικής προαιρετικής επιλογής (ή και ομαδικά συμβόλαια), ανταποδοτικού χαρακτήρα, που λειτουργούν με καθαρό κεφαλαιοποιητικό σύστημα.

---

22 βλ. ανωτέρω, Γιάννης Στουρνάρας «Κοινωνική Ασφάλιση, Υγεία και Δημόσιο Χρέος: Πρόκληση η Ευκαιρία για μια Αναπτυξιακή Στρατηγική;» σελ.

23 Για τις διαφορές και τις ομοιότητες μεταξύ των συστημάτων που καταγράφονται στον τρίτο και τέταρτο πυλώνα και κατά την καταγραφή της Παγκόσμιας Τράπεζας στον Δεύτερο και Τρίτο βλ. αν. σε Άρτεμις Αναγνώστου Δεδούλη «Κοινωνική Ασφάλιση από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου. Εννοιολογική οριοθέτηση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης» σελ, 213. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου, «Η εξέλιξη στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης. Περισσότερη αγορά και ταυτόχρονα περισσότερο κράτος», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2004, παρ. 20.





Το ισχύον σύστημα ενσωματώνει όλες τις αδυναμίες και τις παθογένειες που έχουν κατ' επανάληψη επισημανθεί, χωρίς να επιτυγχάνεται ένα ανεκτό επίπεδο κοινωνικής προστασίας για τους περισσότερους των συνταξιούχων. Έτσι εκτός του ότι χάνεται η αίσθηση δικαιοσύνης και αποτελεσματικότητας του συστήματος αποδυναμώνεται καθώς διαχέεται η έννοια της κρατικής κοινωνικής μέριμνας και δεν λειτουργεί η αρχή της ανταποδοτικότητας καθώς συγκρούεται με την αρχή της αλληλεγγύης<sup>24</sup>.

Με το σύστημα που προτείνεται (με εναλλακτικές δυνατότητες) προβλέπονται **δύο επίπεδα προστασίας και διπλό δίκτυ ασφαλείας** ενώ γίνεται απόλυτα διακριτή η κρατική μέριμνα μέσω της απ' ευθείας ανάληψης από το κράτος του κόστους του πρώτου επιπέδου κοινωνικής προστασίας.

## ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

1<sup>η</sup> ΠΡΟΤΑΣΗ:

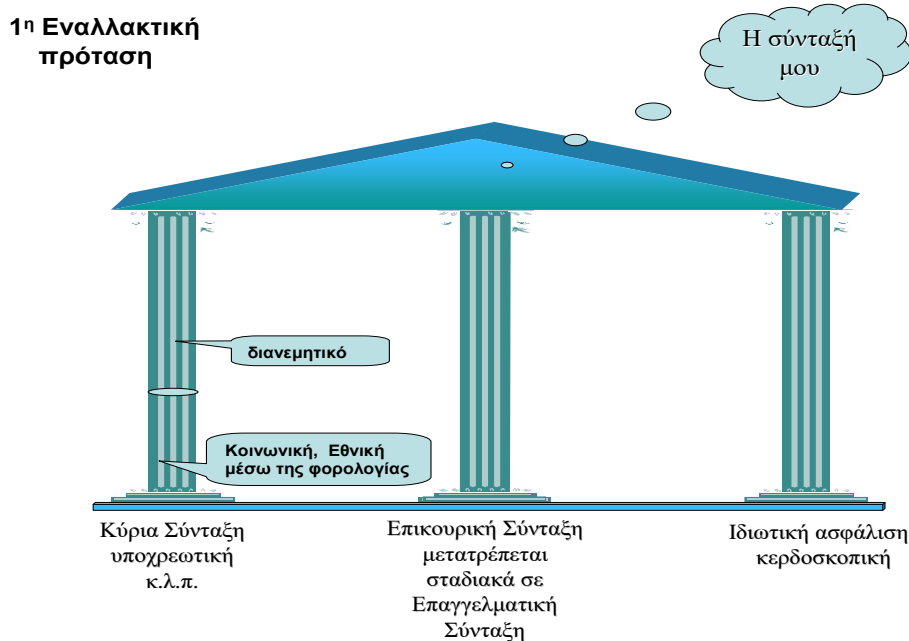
### ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΡΙΩΝ ΠΥΛΩΝΩΝ-ΣΥΝΤΑΞΗ ΔΥΟ ΕΠΙΠΕΔΩΝ

Στη πρόταση αυτή στον πρώτο πυλώνα καταγράφεται σύστημα κύριας ασφάλισης δύο επιπέδων χωρίς να αλλοιώνονται ή να αλλάζουν οι αρχές και το οικονομικό σύστημα λειτουργίας του ισχύοντος συστήματος. Η επικουρική παραμένει στο δεύτερο πυλώνα και ή, μετεξελίσσεται σε επαγγελματική<sup>25</sup> του ν.

24Βλ.αν. σε Κωνσταντίνο Πάντο σελ. ....

25 Για την επαγγελματική ασφάλιση βλ. κατ. Α. Αναγνώστου-Δεδούλη «Επαγγελματική Ασφάλιση. Πέντε χρόνια λειτουργίας. Προβλήματα-Προοπτικές», σελ. - Αγγελουπούλου Όλγα, «Η αξία της συγκριτικής προσέγγισης για τη μεταρρύθμιση του Ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης», ΕΔΚΑ 2005,1, Καρδαράς Αθ., Η ρύθμιση των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης με συλλογική σύμβαση εργασίας, ΕΕΡΓΔ, 2004,1, Κρεμαλής Κ., Συγκριτική και αξιολογική προσέγγιση της εποπτείας των ασφαλιστικών επιχειρήσεων και των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης, ΕΔΚΑ 2002, σελ.881, Μουζούλας Σ.-

3029/02 ή, παραμένει ως έχει με την αλλαγή του οικονομικού της συστήματος σε κεφαλαιοποιητικό. Σχηματικά το σύστημα αυτό θα μπορούσε να απεικονιστεί εξής:



Ο πρώτος πυλώνας έχει δύο διακριτές λειτουργίες με διπλό δίκτυ προστασίας των συνταξιούχων. Ειδικότερα:

### Πρώτο επίπεδο ασφαλιστικής προστασίας.

#### **ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΞΗ ή ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ**

1<sup>ο</sup>. Στο πρώτο επίπεδο χορηγείται σύνταξη ενός ενιαίου ποσού<sup>26</sup> σε όλους ανεξαιρέτως τους εργαζομένους άνω των 65 ετών, με κρατική επιβάρυνση εξ ολοκλήρου μέσω της φορολογίας. Το ποσό αυτό θα πρέπει να συζητηθεί και εξετασθεί τόσο από οικονομικής όσο και από νομικής<sup>27</sup> απόψεως αν μπορεί να

Παπακώστα Τ., Ισχύοντες νομοθετικοί περιορισμοί των επενδύσεων των διαθεσίμων των Ελληνικών φορέων κοινωνικής ασφάλισης, Νταλή Ε, Προγράμματα συμπληρωματικής ασφάλισης από ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης, ΕΔΚΑ 2004, σελ.721, Πρακτικά Συνεδρίου με τίτλο: «South-east Europe insurance conference 2008», Money Conferences, Δεκέμβριος 2008, Στεργίου Α., Ρήτρες κοινωνικής ασφάλισης: ένα πεδίο συλλογικής διαπραγμάτευσης, ΕΠΙΣΚΕΔ 2002, σελ.982, Τεσσαρομάτης Νικόλαος-Φράγκος Νικόλαος, «Επαγγελματικά ταμεία: Διεθνής εμπειρία και προοπτικές στη Ελλάδα», ΕΔΚΑ 2004, 241, Τσαντίλας Πέτρος, «Ίδρυση και οικονομική λειτουργία των ταμείων επαγγελματικής ασφάλισης. Προβληματισμοί με βάση τα διεθνή δεδομένα και την πρόσφατη νομοθεσία», ΕΔΚΑ 2002, 886, Παπαρηγοπούλου Πατρίνα, αν.παρ. 7 – 21.

26 ύψους αντίστοιχου με το ποσό που καταβάλλεται εκάστοτε από τον ειδικό λογαριασμό του ΟΓΑ στους ανασφάλιστους, για το 2009, 300 περίπου ευρώ.

27 Σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ.5 του Συντάγματος «Το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων ως νόμος ορίζει». Στην περίπτωση όμως της διεύρυνσης του δικαιώματος η συνταγματική θεμελίωση μπορεί να εδράζεται σε άλλες διατάξεις του Συντάγματος όπως το άρθρο 2 παρ.2 για την προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ,το 2.. για την προστασία της οικογένειας

καταβάλλεται και να καταστούν δικαιούχοι όλοι οι διαμένοντες πολίτες άνω των 65 ετών. Το ζήτημα αυτό, η έκταση δηλαδή, της κοινωνικής προστασίας, ως μείζον ζήτημα της κοινωνίας, των νέων μορφών απασχόλησης, των συνθηκών εργασίας καθώς και των θεμάτων που προκύπτουν από το μεταναστευτικό πρόβλημα θα πρέπει να ζητηθεί στον κοινωνικό διάλογο εκτενώς και πάντοτε μετά από ειδικές μελέτες διεπιστημονικής προσέγγισης.

### Δεύτερο επίπεδο ασφαλιστικής προστασίας

1. Προσδιορίζεται κατ' αρχάς ένα εθνικό κατώτατο όριο διαβίωσης, το οποίο θα είναι ίσο με το εκάστοτε όριο της φτώχειας όπως αυτό καθορίζεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή, με το εκάστοτε κατώτατο μισθό της εθνικής συλλογικής σύμβασης<sup>28</sup>, το οποίο θα χορηγείται με την συμπλήρωση του 65<sup>ου</sup> έτους. Το ποσό αυτό κρίνεται ορθότερο να εναρμονίζεται με το εκάστοτε κατώτατο μισθό της εθνικής συλλογικής σύμβασης για να μην υπάρχει απόκλιση του κατωτάτου ορίου διαβίωσης μεταξύ εργαζομένων και συνταξιούχων.

2. Η σύνταξη θα καταβάλλεται από τους ασφαλιστικούς φορείς σε ανταποδοτική βάση. Τα νομικά και οικονομικά χαρακτηριστικά του συστήματος παραμένουν όπως τα σημερινά. Το οργανωτικό σχήμα που θα ακολουθηθεί και εάν η κοινωνική ασφάλιση παρέχεται από δύο ή τρία ή πέντε ή περισσότερα ταμεία εφόσον το λειτουργικό σύστημα θα είναι κοινό δεν έχει μείζονα σημασία. Σημειωτέον ότι τόσο για τα μεγάλα οργανωτικά σχήματα όσο και για τα μικρά υπάρχουν μειονεκτήματα και πλεονεκτήματα<sup>29</sup>.

3. Για όποιον εργαζόμενο στα 65 του χρόνια το άθροισμα της εθνικής σύνταξης (ή κοινωνικής) και της σύνταξης που δικαιούται από τον ασφαλιστικό του Οργανισμό (καθαρά ανταποδοτική σύμφωνα με τους όρους και προϋποθέσεις του ταμείου του) δεν φθάνει το ανωτέρω ποσό δηλαδή το ποσό, που αντιστοιχεί και ορίζεται εκάστοτε ως «εθνικό κατώτατο όριο διαβίωσης» το κράτος χορηγεί τη διαφορά έως του ποσού αυτού μετά από έλεγχο εισοδήματος.

4. Έλεγχος εισοδήματος: Τα ειδικότερα κριτήρια για τον έλεγχο εισοδήματος, οι πηγές των εισοδημάτων (εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις, ιδιοκατοίκηση, έσοδα ενοικίων, μετοχές, κ.λ.π) και το ύψος του ποσού θα πρέπει να προσδιοριστούν μετά από ειδικές μελέτες, κοινωνιολογική προσέγγιση και μετά από διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους.

5. Οικογενειακή σύνταξη μετά από έλεγχο εισοδήματος για το ζευγάρι άνω των 65 ετών έκαστος,

Το κράτος απαλλάσσεται του λοιπού κάθε άλλου οικονομικού βάρους και επιβαρύνσεων.

Η επιβάρυνση για την εξασφάλιση του εθνικού κατωτάτου ορίου διαβίωσης των περίπου 700,00 € ευρώ για άνω των 65 ετών εκτιμάται μακροπρόθεσμα από 1,5% έως 2% του ΑΕΠ, ενώ το κράτος θα φέρει το βάρος μας μετάβασης για όσο χρονικό διάστημα απαιτηθεί<sup>30</sup>.

---

28 735,00€ για το 2009

29 Βλ.σε Κ .Κρεμαλή, «Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων» σελ 6, Α. Αναγνώστου-Δεδούλη ανωτ. «Κοινωνική Ασφάλιση από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου» σελ.114 υποσ.171.

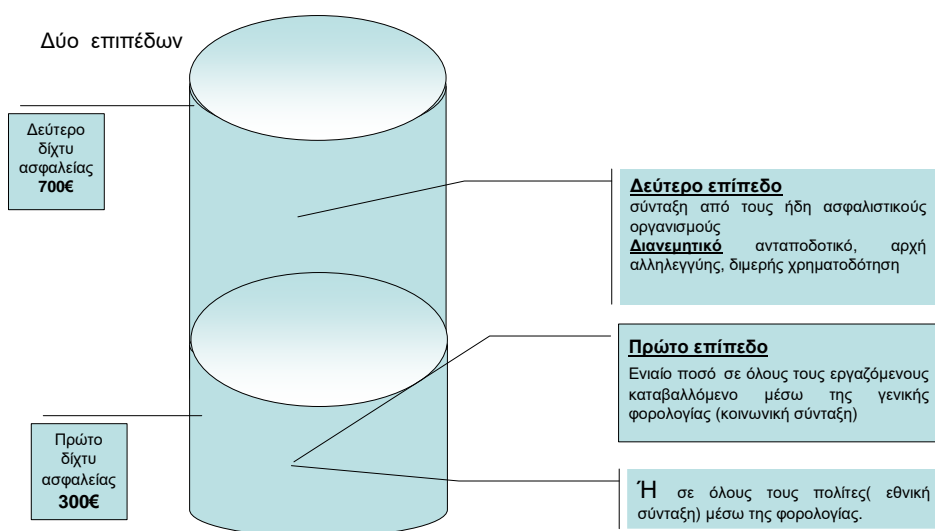
30 Βλ.Πάντος ανωτέρω σελ,

Σχηματικά το ανωτέρω σύστημα παρουσιάζεται ως εξής:

## • Ά Πυλώνας

Κύρια σύνταξη

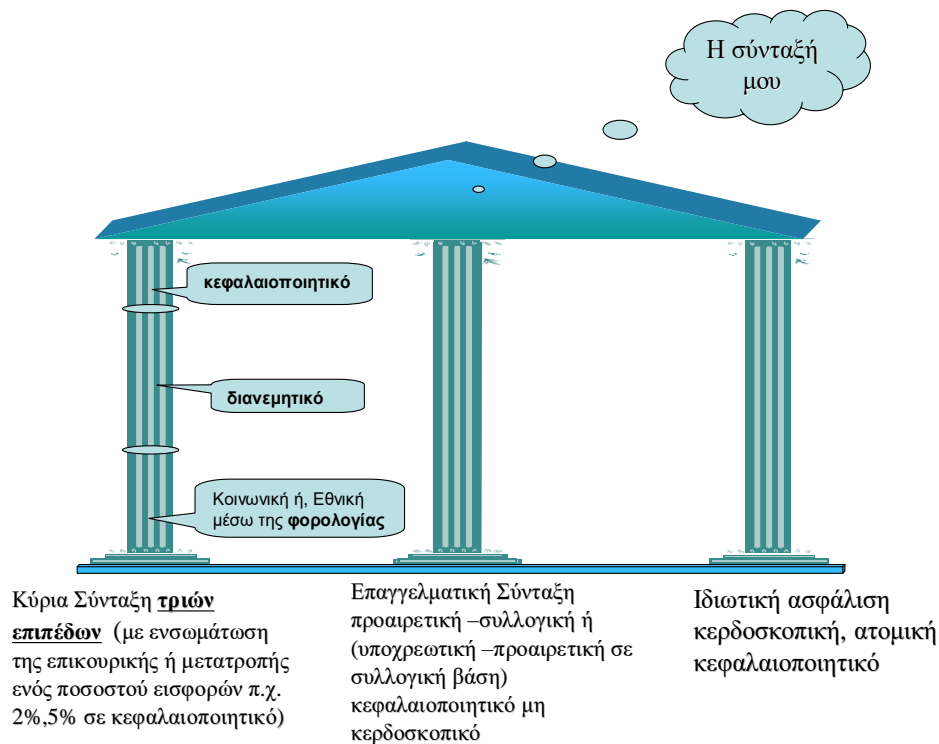
Δύο επιπέδων



2<sup>η</sup> ΠΡΟΤΑΣΗ :

## ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΡΙΩΝ ΠΥΛΩΝΩΝ -ΣΥΝΤΑΞΗ ΤΡΙΩΝ ΕΠΙΠΕΔΩΝ

Στην εναλλακτική αυτή πρόταση, προστίθεται στον πρώτο πυλώνα ένα τρίτο επίπεδο συνταξιοδοτικής προστασίας. Η σχηματική παρουσίαση του συστήματος με βάση τους πυλώνες έχει ως ακολούθως:

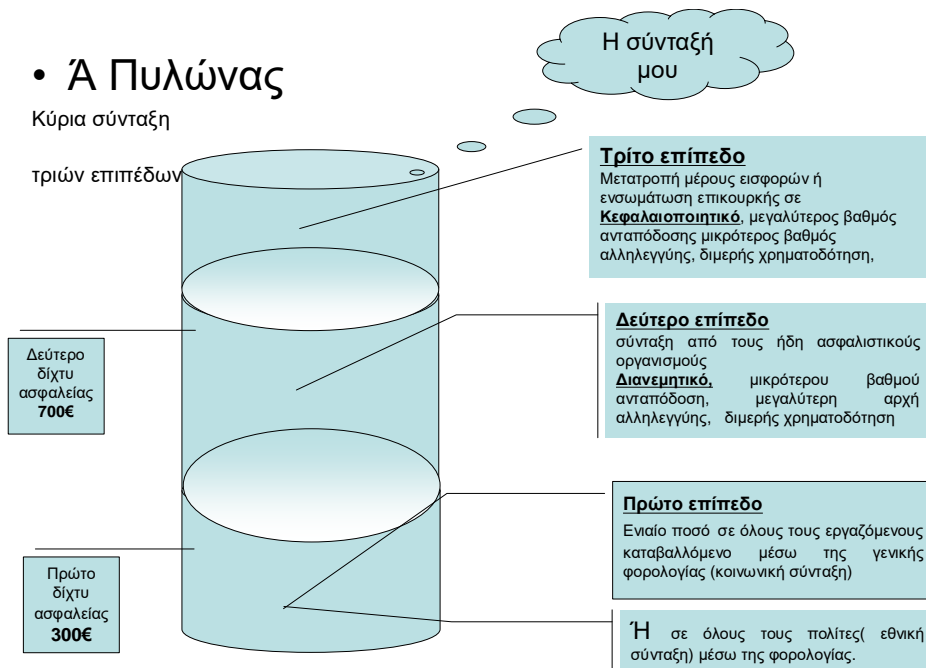


Το τρίτο αυτό επίπεδο λειτουργεί βάσει του κεφαλαιοποιητικού συστήματος, με την μετατροπή είτε ενός μέρους του ποσοστού των ασφαλιστικών εισφορών της κύριας σύνταξης (π.χ 2% ή 5%) σε κεφαλαιοποιητική λειτουργία<sup>31</sup> ή, με την ενσωμάτωση της επικουρικής στο τρίτο αυτό επίπεδο και την μετατροπή του οικονομικού της συστήματος από διανεμητικό σε κεφαλαιοποιητικό<sup>32</sup>. Στο ενδεχόμενο αυτό στο δεύτερο πυλώνα παραμένουν τα επαγγελματικά ταμεία του ν.3029/02 και ταμεία με άλλες νομικές μορφές, αλληλοβοηθητικά σωματεία κλπ..

Ειδικότερα στη περίπτωση αυτή η σχηματική παρουσίαση του πρώτου πυλώνα έχει ως εξής:

31 Ενδεχομένως με ένα περισσότερο ευέλικτο νομοθετικό πλαίσιο επενδύσεων που να δίνει περισσότερες δυνατότητες επενδυτικών κινήσεων από το ισχύον.

32 Στην περίπτωση κατά την οποία κριθεί στον κοινωνικό διάλογο ότι το οικονομικό σύστημα της επικουρικής σύνταξης πρέπει να μετατραπεί σε κεφαλαιοποιητικό, θα μπορούσε εναλλακτικά να εξεταστεί και η δυνατότητα μετατροπής των επικουρικών ταμείων σε επαγγελματικά ταμεία νπιδ του ν.3029/02.



Τα ποσοστά αναπλήρωσης του πρώτου πυλώνα συμπεριλαμβανομένης και της επικουρικής ή και χωρίς την επικουρική δεν θα πρέπει να προσδιοριστούν a priori. Διότι ναί μεν ως ποσοστά τα χορηγούμενα ποσοστά αναπλήρωσης θεωρούνται πολύ υψηλά και μάλιστα σε διεθνή όργανα (ΟΑΣΑ, ΔΝΤ, κλπ) γίνονται δυσμενή σχόλια, διότι θεωρούνται ιδιαίτερα γενναϊόδωρα<sup>33</sup>, τα απόλυτα ποσά όμως που προκύπτουν κινούνται σε επίπεδα που δεν μπορούν να διασφαλίσουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Και τούτο βέβαια γιατί άλλο ποσό αποδίδει το 60% στα 3.000,00 € και άλλο το 100% στα 650,00 €. Τα ποσοστά αναπλήρωσης θα πρέπει να προσδιοριστούν στον κοινωνικό διάλογο μετά από οικονομική έρευνα και κοινωνιολογική προσέγγιση ώστε τα ποσά που θα προκύπτουν να ανταποκρίνονται στην ελληνική πραγματικότητα.

## ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Η επικουρική ασφάλιση με τα νομικά και οικονομικά χαρακτηριστικά της κύριας ασφάλισης δεν έχει λόγο διακριτού πυλώνα. Στον κοινωνικό διάλογο θα πρέπει να συζητηθεί το ενδεχόμενο της ενσωμάτωσής της στον πρώτο πυλώνα ή στον

33 Για το λόγο αυτό και μελετάται ήδη από την ΕΑΑ εκτός από τον τυποποιημένο υπολογισμό των ποσοστών αναπλήρωσης που κατά κανόνα αναφέρονται σε 40 χρόνια συντάξιμης υπηρεσίας στις χώρες μέλη και ηλικία 65 ετών, να υποβάλλεται στα Διεθνή Όργανα και πίνακας υπολογισμού ποσοστών αναπλήρωσης που κατά μέσο όρο ανταποκρίνεται στα ελληνικά δεδομένα και ειδικότερα στη συντάξιμη ηλικία και τα όρια ηλικίας εργαζομένων (μισθωτών), που είναι 61 όριο ηλικίας και 27 συντάξιμα χρόνια. Σύμφωνα με τα ανωτέρω και το από 10-8-09 σημείωμα των αρμοδίων μελών της ΕΕΑ, Μ. Βαλαβάνη, Μαριάννας Παπαμιχαήλ και Λ. Ζαρκαδούλα προς το γραφείο Γενικού Γραμματέα, το σημερινό (για το 2009) μεγαλύτερο ποσοστό αναπλήρωσης (για το ΙΚΑ-TEAM και για άγαμο άνδρα ηλικίας 61 ετών με 27 συντάξιμα έτη) είναι 92% μικτό και 86% καθαρό και όχι 118% και 108% αντιστοίχως που αναφέρονται συνήθως. Για το 2060 τα ποσοστά αναπλήρωσης εκτιμώνται σε 82% μικτά και 67% καθαρά.

δεύτερο με την μετεξέλιξη των ήδη υφισταμένων ταμείων σε νπιδ κάτω από το θεσμικό πλαίσιο της επαγγελματικής ασφάλισης του ν.3029/02<sup>34</sup>.

Η νομική μορφή μέσω της οποίας παρέχεται η κοινωνική ασφάλιση δεν πρέπει να προβληματίζει, γιατί η λειτουργία της κοινωνικής ασφάλισης μέσω των νπδδ δεν αποτελεί εγγύηση για τους ασφαλισμένους όταν ένα κράτος είναι αφερέγγυο και αναξιόπιστο και έχει τη δυνατότητα να δρα μονομερώς και κυριαρχικά και υπό την επίδραση πολιτικών σκοπιμοτήτων όπως στην πορεία του χρόνου και με τον πρόσφατο νόμο ν.3655/08 συνάγεται.

Ειδικότερα για την επικουρική ασφάλιση μέχρι σήμερα δεν έχει συζητηθεί στον κοινωνικό διάλογο ούτε έχουν διατυπωθεί οι κυβερνητικές θέσεις αλλά ούτε και οι θέσεις της μείζονος αντιπολίτευσης. Εγγυάται το κράτος και θα χρηματοδοτήσει την επικουρική ασφάλιση; Και αν ναι μέχρι ποιού βαθμού; Οι νέοι επικουρικοί φορείς που προκύπτουν από τις ενοποιήσεις του ν 3655/08 θα ενισχυθούν με κρατικές επιχορηγήσεις; Ή απλά με τις ενοποιήσεις επιδιώκεται η ενίσχυση των ελλειμματικών ταμείων με τα αποθεματικά και την περιουσία των λοιπών<sup>35</sup>.

Σε ένα ιδιαίτερος σημαντικό συνέδριο που έλαβε χώρα στις 24 Ιανουαρίου 2008 με θέμα « *Τα Συνταγματικά όρια της νομοθετικής μεταβολής της Κοινωνικής ασφάλισης*» διακεκριμένοι Συνταγματολόγοι διατύπωσαν την άποψη ότι, η επικουρική ασφάλιση τυγχάνει της ίδιας συνταγματικής και εγγυητικής προστασίας του κράτους με την κύρια ασφάλιση βάσει του άρθρου 22 παρ.5 του Σ/ντος, και ως εκ τούτου το κράτος υποχρεούται να διασφαλίζει την βιωσιμότητα της. Για το μείζον αυτό θέμα και γενικότερα για την τύχη και το μέλλον της επικουρικής σύνταξης δεν έχουν διατυπωθεί οι θέσεις συμπολίτευσης, και αντιπολίτευσης.

### **Επίλογος**

Είναι βέβαια σκόπιο να επισημανθεί ότι η διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης πρότασης για το ασφαλιστικό απαιτεί διεπιστημονική προσέγγιση και έρευνα καθώς και συνεργασία και διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους και την κοινωνία των πολιτών, και όχι την υποβολή ανεξαρτήτων προτάσεων που έχουν οπωσδήποτε την περιορισμένη ορθότητα της οπτικής γωνίας του συντάκτου τους, όπως ενδεχομένως η παρούσα.

Είναι επίσης κατανοητό και μέσα στην ανθρώπινη φύση ότι η εισαγωγή κάθε τι νέου προκαλεί ανησυχίες, σκεπτικισμό και αντιδράσεις. «*Η προσβολή της συμβατικής σοφίας θεωρείται ιεροσυλία*» τόνιζε ο οικονομολόγος Κεϊνς. Οι έμφυτες όμως ανησυχίες και ο σκεπτικισμός ενδεχομένως για ένα νέο ασφαλιστικό σύστημα πρέπει να ξεπεραστούν. Κυρίως οι πολιτικές ηγεσίες έχουν πρωτίστως την ευθύνη και την υποχρέωση να ξεπεράσουν τους φόβους που τις διακατέχουν προς κάθε τι νέο και μάλιστα «*.....ο άρχοντας της πολιτείας οφείλει να ξυπνάει από τον υπνηλό κανόνα της καθιερωμένης και γιαυτό*

---

34 Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί από τους κοινωνικούς εταίρους και η δυνατότητα ίδρυσης νπιδ από την ΓΣΕΕ και υπό την αιγίδα της, όπως λειτουργούν ήδη σε κράτη μέλη της ΕΕ και ειδικότερα στην Σουηδία.

35 Σ' αυτή την περίπτωση μια ενδεχόμενη προσφυγή στο Δ.Ε.Κ. και στο Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων είναι αμφίβολο εάν έχουν αποτελέσει αντικείμενο προβληματισμού για τη τύχη της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης. Για τα νομικά προβλήματα και τις ασυμβατότητες με το κοινοτικό δίκαιο βλέπε αν. σε ΕΔΚΑ, 2008, Όλγα Αγγελουπούλου και Απόστολου Παπακωσταντίνου.

*λογικευμένης συνήθειας και παράδοσης και να έχει την δύναμη να οραματίζεται το μέλλον και κάθε ανανέωση, όταν αυτή επιβάλλεται από έναν θεό ή από κάποια ανώτερη έμπνευση ανανεωτική και δημιουργική. Ας αποθάνει κάθε κυβερνήτης που δεν γνωρίζει να βλέπει και να θερμαίνει το στήθος του από ότι ζωντανό νέο και υποσχετικό<sup>36</sup>».*

---

36 Ευριπίδης, Βάκχαι, εισαγωγή, μετάφραση, σχόλια Π. Σπανδωνίδης, Κ. Φριλίγγος, Βιβλιοθήκη Αρχαίων Συγγραφέων, 'Ι. Ζαχαρόπουλος, σελ.»