Η σύγκλιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης λόγω της οικονομικής κρίσης - Τομείς περαιτέρω σύγκλισης και δυνατότητες νομοθετικής παρέμβασης

της Δρ. Παρασκευής Τσάμη
Προϊσταμένης Τμήματος της Δ/νσης
Διακρατικής Κοινωνικής Ασφάλισης
του Υπουργείου Εργασίας και
Κοινωνικής Ασφάλισης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιούργησε ένα υπερεθνικό μοντέλο ελεύθερης διακίνησης ασφαλισμένων για τους πολίτες των κρατών μελών της, θεωρώντας τους σαν «ευρωπαίους πολίτες» και τα κοινοτικά όργανα μπορούν να παρεμβαίνουν νομοθετικά στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης για την προώθηση της ενοποιήσεως των αγορών, την εξάλειψη των εμποδίων στις διασυνοριακές συναλλαγές και των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που προκαλούνται από τις διαφορές μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών.

Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, με διάφορα έγγραφα, έχει εκδηλώσει ανησυχία για τη δημοσιονομική σταθερότητα των δημόσιων συντάξεων και των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, για το γεγονός ότι οι προϋπολογισμοί της μεγάλης πλειοψηφίας των χωρών της ζώνης του ευρώ θα έρθουν αντιμέτωποι με πολύ σοβαρές οικονομικές συνέπειες εξαιτίας της γήρανσης του πληθυσμού. Θεωρούν ότι αυτό το φαινόμενο αγγίζει ιδιαίτερα τα δημόσια συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και της παροχής υγείας, επιφέρει την αύξηση του δημόσιου χρέους, τη μείωση των οικονομικών αποθεματικών και πρέπει να γίνουν μεγάλες μεταρρυθμίσεις στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών.

Από την πλευρά τους, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλούνται με τις πολιτικές επιλογές τους να διαμορφώσουν τη νέα σχέση μεταξύ Αγοράς και Κοινωνίας και να εξασφαλίσουν μία νέα ισορροπία μεταξύ της Οικονομίας της Αγοράς και του Κοινωνικού κράτους, ώστε οι παρενέργειες της παγκοσμιοποίησης να μην οδηγήσουν σε μία νέα μορφή κοινωνικών ή και ταξικών ανισοτήτων, μεταξύ αυτών που μπορούν να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες της νέας οικονομίας της γνώσης και εκείνων που λόγω άγνοιας κινδυνεύουν να περιέλθουν σε μία ιδιαίτερη κατηγορία κοινωνικού αποκλεισμού, στον «ψηφιακό αποκλεισμό».

Σε αυτό το υπερεθνικό μοντέλο είναι πολύ σημαντικός ο ρόλος του κοινοτικού δικαστή, καθώς όχι μόνο ελέγχει τη δράση του νομοθέτη, αλλά ελέγχει και την συμβολή της κοινοτικής δικαιοσύνης στην οριστική αποτύπωση του οικονομικού προτύπου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η κρίση των κοινωνικών ασφαλίσεων διαμόρφωσε τρεις βασικές τάσεις: πρώτα μία τάση «εκλογίκευσης» των δαπανών, δεύτερο μία τάση αναδιάρθρωσης των πόρων και τρίτο, μία τάση μετάθεσης ευθυνών σε μη κρατικούς φορείς, η οποία, για λόγους ευκολίας, αναφέρεται και ως τάση «ιδιωτικοποίησης».

Κανείς πλέον δεν αμφισβητεί ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση, έπειτα και από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, βασίζεται σε μια λογική ενοποιήσεως των εθνικών αγορών, σε έναν ενιαίο οικονομικό χώρο, που λειτουργεί κατ' αρχήν με βάση το σύστημα της αγοράς και με κανόνες που αποβλέπουν στην ανάπτυξη των ενδοκοινοτικών συναλλαγών και την επιβολή όρων ανόθευτου ανταγωνισμού.

Οι Συνθήκες, οι Κανονισμοί και οι Οδηγίες αποσκοπούν πρωτίστως στην διευκόλυνση της τελωνειακής και οικονομικής ενοποίησης των κρατών μελών και λιγότερο ή καθόλου στην προώθηση αμιγώς κοινωνικών στόχων.

Σε επίπεδο κρατών, αναφορικά με τα σύγχρονα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, στοχεύεται η ελάχιστη προστασία στο σύνολο του πληθυσμού και η παροχή προστασίας του εισοδήματος σε αυτούς που εξαρτώνται από την εργασία τους για να ζήσουν.
Κατά τη διάρκεια των χρόνων παρατηρήθηκε ότι τα κύρια χαρακτηριστικά της κοινωνικής ασφάλισης ήταν η αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών και ο αναδιανεμητικός της χαρακτήρας. Όμως, τα νέα χαρακτηριστικά της κοινωνικής ασφάλισης, με τη σημερινή δυσμενή οικονομική συγκυρία, απαιτείται να είναι εκτός των ανωτέρω, και η αλληλεγγύη ανάμεσα στους έχοντες και τους μη έχοντες εργασία.

Η όξυνση της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης, η οποία πλήττει τις ευρωπαϊκές χώρες, συμπαρασύρει και την κοινωνική ασφάλιση, η οποία αμφισβητείται για την αποτελεσματικότητά της ολοένα και περισσότερο. Αμφισβητείται όχι μόνο σε χώρες που το επίπεδο των παροχών των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης δεν ικανοποιούσε πλήρως τις ανάγκες των ασφαλισμένων, αλλά και σε χώρες όπου η ποιότητα και ποσότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών ήταν ιδιαίτερα υψηλές.
Η ανάπτυξη του χρηματοπιστωτικού τομέα σε βάρος του παραγωγικού τομέα καθώς σημαντικό ποσοστό των κερδών δεν επενδύεται στον παραγωγικό τομέα, η ύπαρξη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, σε συνάρτηση με τη γήρανση του πληθυσμού και την οικονομική κρίση, ώθησε στη θεώρηση ότι το πρότυπο της κοινωνικής ασφάλισης εξάντλησε τα όριά του και δεν είναι πια αποτελεσματικό. Η έννοια της αποτελεσματικότητας προσδιορίζεται πλέον από τη σχέση κόστους και ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ παρατηρείται αναβλητικότητα στις συλλογικές διαπραγματεύσεις και δυστοκία στη συνέχεια, στον τρόπο χρηματοδότησης του ασφαλιστικού συστήματος.
Επισημαίνεται ότι παρά το γεγονός ότι η ιδιωτική κερδοσκοπική ασφαλιστική δραστηριότητα επεκτείνεται σε βάρος της κοινωνικής ασφάλισης, εντούτοις καλύπτει ολοένα και μικρότερο μέρος του πληθυσμού, που έχει τη δυνατότητα να δαπανήσει ένα μέρος της παραγωγικής του διαδικασίας.
Οι σύγχρονες εξελίξεις στο πεδίο της κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας, όπως η εμφάνιση υποχρεωτικών ιδιωτικών ασφαλίσεων (Ιδρύματα Επαγγελματικών Συνταξιοδοτικών Παροχών) από τους κοινωνικούς κινδύνους (γήρας, αναπηρία, θάνατος), θέτουν ήδη σε αλλοδαπές έννομες τάξεις νέα ερωτήματα σε σχέση με τη φύση των κανόνων του αναγκαστικού δικαίου κοινωνικής ασφάλισης.
Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) ελέγχει αν διατάξεις των Κανονισμών τέως 1408/71 νυν 883/2004 παρεκκλίνουν ή όχι από το άρθρο 48 της Συνθήκης, που ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης τα αναγκαία μέτρα για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Το άρθρο 48 της Συνθ.ΛΕΕ προβλέπει το συντονισμό και όχι την εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών-μελών.
Όταν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι μία ρύθμιση είναι ασυμβίβαστη προς τα άρθρα 45-48 της Συνθήκης, την παραμερίζει ως άκυρη. Οι νέοι Κανονισμοί 883/2004 και 987/2009, δίνουν μεγάλη έμφαση στη συνεργασία των Διοικήσεων των κρατών-μελών, θα πρέπει όμως να υπάρχει και η πολιτική απόφαση για τους τομείς της εθνικής δικαιοδοσίας. Ο εξελικτικός χαρακτήρας της νομολογίας του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), οφείλεται στο ότι η Συνθήκη αποσκοπεί στην επίτευξη του στόχου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.
Ορισμένοι συγγραφείς θεωρούν ότι η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης επηρεάζει άμεσα τα ευρωπαϊκά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας, είτε ως προς την τάση εναρμόνισης των δαπανών τους και των παρεχόμενων υπηρεσιών τους, είτε ως προς την υπαγωγή τους σ’ ένα ομοσπονδιακό σύστημα.
Τα επιχειρήματά τους συνίστανται στο ότι στα ομοσπονδιακά κράτη ο επιμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και των συστατικών μερών αποτυπώνεται συνήθως σ’ έναν κατάλογο αρμοδιοτήτων. Η άσκηση των κοινών ή συντρεχουσών αρμοδιοτήτων προϋποθέτει, την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας που καθορίζει πότε μια συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης μπορεί να ασκηθεί. Η αρχή αυτή αποτελεί βασική εγγύηση της κυριαρχίας και της ταυτότητας των συστατικών μερών της Ένωσης.

Στο άρθρο 1, της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθ.ΛΕΕ για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναγράφεται ότι οργανώνεται η λειτουργία της Ένωσης και καθορίζονται οι τομείς, η οριοθέτηση και οι όροι άσκησης των αρμοδιοτήτων της, γίνεται δηλαδή ο επιμερισμός αρμοδιοτήτων της κεντρικής εξουσίας και των κρατών μελών, ενώ με το άρθρο 2 καθορίζονται οι κατηγορίες και οι τομείς αρμοδιοτήτων της Ένωσης και στη συνέχεια, στα αμέσως επόμενα άρθρα παρατίθενται οι αποκλειστικές και οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης που αντιστοιχούν σε μεγάλο βαθμό στις αρμοδιότητες ενός ομοσπονδιακού κράτους. Στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης είναι η κοινωνική πολιτική, και οι κοινές προκλήσεις για την ασφάλεια στον τομέα της δημόσιας υγείας (άρθρο 4), ενώ στις δράσεις αρμοδιότητας της Ένωσης είναι μεταξύ άλλων και η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας (άρθρο 6).
Άποψή μας είναι ότι με την Συνθήκη της Λισσαβώνας έχει γίνει ένα μεγάλο βήμα προς την ομοσπονδιοποίηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, αλλά ότι είμαστε ακόμη μακριά από την υλοποίηση αυτής της ομοσπονδιοποίησης.
Κάποιοι συγγραφείς στηρίζουν ότι τα επιχειρήματα υπέρ της εναρμόνισης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης είναι συντριπτικά: θεωρείται κοινωνικά δίκαιο όλοι οι εργαζόμενοι των χωρών της Ένωσης να απολαμβάνουν την ίδια υψηλή κοινωνική προστασία, διότι παρεμποδίζεται το κοινωνικό ντάμπινγκ και συγκρατούνται τα υψηλά κοινωνικά στάνταρντς των εργαζομένων των χωρών του Βορρά.
Θεωρούμε ότι ο φόβος του κοινωνικού ντάμπινγκ αναζωοπυρώνεται σε κάθε νέα διεύρυνση της Ένωσης. Ήδη η Ελλάδα έχει πληγεί από τη διαφορά στα επίπεδα συντάξεων μεταξύ της ίδιας και των χωρών της Βαλκανικής χερσονήσου που ανήκουν πλέον στην Ένωση. Έτσι, υπήκοοι των γειτονικών βαλκανικών κρατών, εργάζονται το τελευταίο έτος του ασφαλιστικού τους βίου στην χώρα μας, εφαρμόζονται σε αυτή την περίπτωση οι διατάξεις του τέως Κανονισμού 1408/71 νυν 883/2004, ο αρμόδιος ελληνικός φορέας υπολογίζει το ποσό της παροχής την οποία θα μπορούσε να διεκδικήσει ο ενδιαφερόμενος, εάν όλες οι περίοδοι ασφαλίσεως ή/και κατοικίας είχαν πραγματοποιηθεί στη χώρα μας και ωφελούνται της διαφοράς μεταξύ των υψηλότερων επιπέδων συντάξεων της χώρας μας και των χαμηλών επιπέδων συντάξεων των δικών τους χωρών.
Υπάρχουν και ορισμένοι θεωρητικοί που θεωρούν ότι απαιτείται να δημιουργηθεί ένα άλλο διαφορετικό ευρωπαϊκό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης το οποίο δεν θα προέλθει από την ενοποίηση ή την ενσωμάτωση των ήδη υπαρχόντων συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, αλλά από τη δημιουργία ενός νέου συστήματος, με διαφορετική δομή και λειτουργία σε σχέση με τα προϋπάρχοντα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης.
Η άποψή μας είναι, ότι παρά το γεγονός ότι η Συνθ.ΛΕΕ τοποθετεί τους οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο ίδιο επίπεδο, όπως όταν ορίζει ως στόχο της Ε.Ε. τη δημιουργία μιας έντονα ανταγωνιστικής οικονομίας της αγοράς, που στοχεύει στην πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, επί του παρόντος είναι πολύ δύσκολο να δημιουργηθεί νέο καθολικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, διότι απαιτείται η πολιτική συναίνεση των κρατών μελών και πάνω από όλα ο συγκερασμός των διαφόρων οικονομικών συστημάτων τους.
Θεωρούμε συνεπώς, ότι στην παρούσα δυσμενή οικονομική συγκυρία, δεν έχουν ωριμάσει ακόμα οι συνθήκες για την υλοποίηση «ομοσπονδιακού» συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, για την «εναρμόνιση» των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης ούτε και για την υλοποίηση του «διαφορετικού ευρωπαϊκού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης» καθώς απαιτούνται υπερεθνικοί κοινωνικοί θεσμοί που θα εφαρμόζονται σε όλα τα κράτη μέλη, ευρεία πολιτική συναίνεση και μεγάλο οικονομικό κόστος.