

Εισαγωγή του Κεφαλαιοποιητικού Συστήματος στην Επικουρική Ασφάλιση: Συνταγματική Οπτική

I. ΤΟ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Η πρόσφατη (02.09.2021) ψήφιση από τη Βουλή του νομοσχεδίου με τίτλο: «*Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση για τη Νέα Γενιά: εισαγωγή κεφαλαιοποιητικού συστήματος προκαθορισμένων εισφορών στην επικουρική ασφάλιση, ίδρυση, οργάνωση και λειτουργία Ταμείου Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης και συναφείς διατάξεις*» συνιστά δίχως αμφιβολία τομή στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας. Είναι η πρώτη φορά που εισάγεται, όπως προκύπτει άλλωστε από τον τίτλο του νομοσχεδίου, το (αμιγώς) κεφαλαιοποιητικό σύστημα στην κοινωνική ασφάλιση. Έως τώρα, υιοθετούνταν, τόσο στην κύρια όσο και στην επικουρική ασφάλιση, το διανεμητικό σύστημα (*pay as you go*). Σύμφωνα με το τελευταίο, οι καταβαλλόμενες ετήσιες εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών καλύπτουν τις κατ' έτος καταβαλλόμενες συντάξεις. Αντιθέτως, με το κεφαλαιοποιητικό σύστημα που εισάγεται και αφορά εν προκειμένω την επικουρική μόνον ασφάλιση, καλύπτοντας τους νέους ασφαλισμένους, οι εισφορές των ασφαλισμένων δεν προορίζονται για την καταβολή των τρεχουσών συντάξεων αλλά συγκεντρώνονται σε ατομικούς λογαριασμούς, αποταμιεύονται και επενδύονται με βάση προκαθορισμένους κανόνες και διαδικασίες, παρέχοντας έτσι συμπληρωματική προστασία των ασφαλισμένων από την επέλευση των κινδύνων του γήρατος, της αναπηρίας και του θανάτου. Η εν γένει λειτουργία του νέου συστήματος επικουρικής ασφάλισης ανατίθεται σε ν.π.δ.δ. («**ΤΑΜΕΙΟ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΚΕΦΑΛΑΙΟΠΟΙΗΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ**» - Τ.Ε.Κ.Α.), διασφαλίζοντας κατά τον τρόπο αυτό τον συνταγματικά επιβαλλόμενο (άρθρο 22 παρ. 5 Συντ.), δημόσιο χαρακτήρα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η εισαγωγή του κεφαλαιοποιητικού συστήματος στην επικουρική ασφάλιση κρίνεται αναγκαία προκειμένου να περιοριστούν οι δημογραφικοί αλλά και οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι στους οποίους είναι εκτεθειμένο το αμιγώς διανεμητικό σύστημα.

Μετά την εισαγωγή του ανωτέρω συστήματος, οι δυο πυλώνες της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης θεμελιώνονται, προκειμένου για τους νέους ασφαλισμένους, σε συστήματα που διέπονται από διαφορετική οικονομική και πολιτική λογική: Η κύρια ασφάλιση εξακολουθεί να βασίζεται στο διανεμητικό

σύστημα, ενώ η επικουρική ασφάλιση στο κεφαλαιοποιητικό. Κατά τον τρόπο αυτό, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης συνιστά συνδυασμό των δυο αυτών διαφορετικών συστημάτων, διατηρώντας ωστόσο την πρωτοκαθεδρία του διανεμητικού συστήματος στην κύρια κοινωνική ασφάλιση.

II. ΘΕΤΕΙ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΟΡΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΧΕΡΕΙΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΟΥ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ;

Το Σύνταγμά μας εντάσσεται ταυτόχρονα στα ιστορικά κύματα τόσο του φιλελεύθερου, όσο και του κοινωνικού συνταγματισμού. Κατοχυρώνει το σύνολο των παραδοσιακών φιλελεύθερων αρχών και δικαιωμάτων, ενώ παράλληλα θεμελιώνει, για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία, σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων και αρχών. Η κατοχύρωση των τελευταίων μπορεί ευχερώς να αποδοθεί στην επιδίωξη του συντακτικού νομοθέτη να διασφαλίσει αυξημένη νομιμοποίηση και συναίνεση, που ήταν αναγκαίες για το συνολικό πολιτικό σύστημα κατά την έναρξη της μεταπολίτευσης. Τις ιστορικές αυτές διεργασίες αποτυπώνει η συνταγματική αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, η οποία περιλήφθηκε μάλιστα ρητώς στο συνταγματικό κείμενο (άρθρο 25 παρ. 1) με την αναθεώρηση του 2001 (για τα ζητήματα αυτά βλ., τελείως ενδεικτικά, *Ξ. Κοντιάδη*, Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1997, *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2006).

Στο κανονιστικό αυτό πλαίσιο ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρύτερη διακριτική ευχέρεια κατά την οργάνωση και τη διαρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης [πρβλ. την ιδιαιτέρως ενδιαφέρουσα απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 11.11.2008 (1 BvL 3/05), ιδίως σκέψη 84], επιλέγοντας το κατά περίπτωση πρόσφορο μοντέλο, κατ' εφαρμογήν της επιταγής του άρθρου 22 παρ. 5 Συντ., που θεσπίζει την υποχρέωση του κράτους να *«μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων»*. Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας, ερμηνεύοντας τους ανωτέρω ορισμούς του Συντάγματος έχει κρίνει, κατ' επανάληψη, ότι *«ο σκοπός της κοινωνικής ασφαλίσεως, δηλαδή η διασφάλιση στους εργαζόμενους, όταν αναιρείται η ικανότητά τους να εργάζονται, ικανοποιητικού επιπέδου διαβιώσεως εγγύς εκείνου που είχαν κατά τον εργασιακό τους βίο, ανάγεται σε δημόσιο συμφέρον και δικαιολογεί την καθιέρωση από*

τον κοινό νομοθέτη της κοινωνικής ασφαλίσεως ως υποχρεωτικής, με περαιτέρω συνέπεια, την ανάθεση αυτής αποκλειστικώς στο Κράτος ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ως εγγύηση προς όσους υποχρεωτικώς ασφαρίζονται» (Σ.τ.Ε. 1880/2019 Ολομ., 2287/2015 Ολομ., 3096/2001 Ολομ., 5024/1987 Ολομ.).

Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι οι ασφαλιστικές παροχές «πρέπει να είναι ικανές να εξασφαλίσουν στους ασφαλισμένους ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης, όσο το δυνατόν εγγύτερο προς εκείνο που είχαν κατακτήσει κατά τη διάρκεια του εργασιακού τους βίου. Πέραν του ανωτέρω δημοσίου σκοπού, μέσω του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως, εκδηλώνεται - όπως και μέσω της κοινωνικής πρόνοιας - η κοινωνική αλληλεγγύη και ασκείται κοινωνική πολιτική, ειδικότερα δε, αναδιανομή εισοδήματος με σκοπό την άμβλυνση κοινωνικών αντιθέσεων και ανισοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό, δεν κατοχυρώνεται συνταγματικώς στην κοινωνική ασφάλιση η ευθεία αναλογία (αμιγής ανταποδοτικότητα) μεταξύ εισφορών και παροχών» (Σ.τ.Ε. 1891/2019 Ολομ., 2287/2015 Ολομ., 2288/2015 Ολομ., 3487/2008 Ολομ. κ.ά.). Ωστόσο, «δεν πρέπει ο υπολογισμός της παροχής να οδηγεί σε ανατροπή των αρχών της ισότητας και της αναλογικότητας, να απολήγει δηλαδή σε χορήγηση ασφαλιστικής παροχής, το ύψος της οποίας, ενόψει των καταβληθεισών από τον ασφαλισμένο εισφορών και του συνολικού χρόνου ασφαλίσεώς του, υπολείπεται του ανεκτού κατά το Σύνταγμα κατωτάτου ορίου πέραν του οποίου συντρέχει προφανής παραβίαση των ανωτέρω συνταγματικών αρχών και της αρχής της ανταποδοτικότητας» (Σ.τ.Ε. Ολομ. 1891/2019).

Ακόμη, σύμφωνα με την κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας, «η ανάθεση, με την ως άνω συνταγματική διάταξη, της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως, τόσο της κύριας όσο και της επικουρικής, σε δημόσιους φορείς (κράτος ή ν.π.δ.δ.) έγινε για λόγους δημοσίου συμφέροντος και, ειδικότερα, ως εγγύηση προς όσους υποχρεωτικώς ασφαρίζονται ή καταβάλλουν ασφαλιστικές εισφορές έναντι των επιχειρηματικών κινδύνων που συνδέονται με την άσκηση της ασφαλιστικής λειτουργίας από ιδιωτικούς φορείς (ΑΕΔ 87/1997, ΣτΕ 5024/1987 Ολ.). Εξάλλου, η κρατική μέριμνα για την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση (κύρια και επικουρική) δεν εξαντλείται στην ίδρυση από το Κράτος των οικείων δημοσίων φορέων, στον ορισμό των διοικούντων αυτούς οργάνων, στην άσκηση εποπτείας της δραστηριότητάς τους και της διαχειρίσεως της περιουσίας τους και στη θέσπιση των σχετικών κανόνων, αλλά περιλαμβάνει και τη μέριμνα για την προστασία του ασφαλιστικού τους κεφαλαίου, δηλαδή για τη βιωσιμότητά τους χάριν και των επομένων γενεών, μέριμνα η οποία εκδηλώνεται, μεταξύ άλλων, με τη θέσπιση ρυθμίσεων για την προστασία και την αξιοποίηση της

περιουσίας τους και την επωφελή διαχείριση των αποθεματικών τους, με τον καθορισμό εκάστοτε των οικείων συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων και την παροχή των προβλεπόμενων ασφαλιστικών παροχών υπό την εγγύηση του Κράτους. Και τούτο διότι, εφόσον καθιερώνει υποχρέωση των εργαζομένων και των εργοδοτών τους να καταβάλουν ασφαλιστικές εισφορές, το κράτος, ως εγγυητής, οφείλει να διασφαλίζει την επάρκεια των παροχών και τη βιωσιμότητα των οικείων ασφαλιστικών οργανισμών, ευθύνεται δε για την κάλυψη των ελλειμμάτων τους» (Σ.τ.Ε. Ολομ. 1891/2019).

Με τις ανωτέρω κρίσεις του το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας δεν καθιστά ασφαλώς συνταγματικώς απαγορευτική την εισαγωγή του κεφαλαιοποιητικού συστήματος στην υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, εφόσον βέβαια πληρούνται οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις, που απορρέουν, κατά την εν λόγω νομολογία, από το Σύνταγμα. Δεν πρέπει να παραβλέπεται άλλωστε ότι το κεφαλαιοποιητικό σύστημα εναρμονίζεται, κατ' αρχήν, επαρκέστερα με την αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 1 και 5 Συντ.) και την οικονομική ελευθερία (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ.), αφού τείνει να εξαρτά, σε υψηλότερο βαθμό σε σχέση με το διανεμητικό σύστημα, τις ασφαλιστικές παροχές από τις εισφορές του ασφαλισμένου. Πρόκειται, κατά την άποψή μας, για πρωταρχική αρχή που οφείλει να διασφαλίζει κάθε σύστημα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης (κύριας και επικουρικής), το οποίο θεμελιώνεται στις αξιακές βάσεις της δικαιοσύνης, της ισότητας και της αναλογικότητας, που συγκροτούν τον ιδεολογικό και κανονιστικό πυρήνα του κράτους δικαίου και καθορίζουν τον φιλελεύθερο χαρακτήρα του πολιτεύματός μας.

III. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Το εισαγόμενο σύστημα επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης συνιστά, ενόψει των επιμέρους αρχών που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία του, αμιγώς κεφαλαιοποιητικό σύστημα προκαθορισμένων εισφορών. Συνδέει, έτσι, πλήρως τις καταβαλλόμενες εισφορές με τις αντίστοιχες ασφαλιστικές παροχές, διατηρώντας παράλληλα τον δημόσιο χαρακτήρα του. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, στο νέο αυτό σύστημα οι τρέχουσες καταβαλλόμενες εισφορές σωρεύονται και επενδύονται σχηματίζοντας αποθεματικό, το οποίο αποτελεί τη βάση υπολογισμού των μελλοντικών παροχών προς τους δικαιούχους. Οι εν λόγω εισφορές και οι εν γένει πόροι του νέου Ταμείου (Τ.Ε.Κ.Α.) επενδύονται σε χρηματοπιστωτικά μέσα και ακίνητα, με στόχο την επίτευξη αποδόσεων για τη χρηματοδότηση των παροχών στους δικαιούχους, σύμφωνα με τα ειδικότερα χαρακτηριστικά κάθε επενδυτικού

προγράμματος, το οποίο ακολουθεί τον κανόνα της μείωσης του επιπέδου του επενδυτικού κινδύνου στο χαρτοφυλάκιο κάθε ασφαλισμένου, καθώς αυξάνεται η ηλικία του, ενώ η διαχείριση των επενδύσεων ανήκει στο ίδιο το Ταμείο. Οι ασφαλισμένοι μπορούν να επιλέξουν το επενδυτικό πρόγραμμα ή συνδυασμό προγραμμάτων από το προκαθορισμένο επενδυτικό πρόγραμμα.

Επιπλέον, προβλέπεται ρητώς (άρθρο 59 παρ. 1) ότι *«το Κράτος καλύπτει από τον Κρατικό Προϋπολογισμό την απομείωση των πόρων του Κλάδου Επικουρικής Ασφάλισης του e-ΕΦΚΑ από ασφαλιστικές εισφορές, λόγω της εισαγωγής και λειτουργίας του κεφαλαιοποιητικού συστήματος επικουρικής ασφάλισης και διασφαλίζει διαχρονικά την επάρκεια των παροχών των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων του Κλάδου αυτού»*, ενώ, συγχρόνως, *«το κράτος εγγυάται την καταβολή ελάχιστης ανταποδοτικής μηνιαίας επικουρικής σύνταξης»*, η οποία αντιστοιχεί *«στο ποσό της μηνιαίας επικουρικής σύνταξης που υπολογίζεται στη βάση της πραγματικής αξίας του συνόλου των καταβληθεισών εισφορών»* (άρθρο 60 παρ. 1).

Υπό τους ανωτέρω όρους, το κεφαλαιοποιητικό σύστημα που εισάγεται στην επικουρική κοινωνική ασφάλιση, δεν φαίνεται να αντιμετωπίζει ουσιώδη συνταγματικά προβλήματα. Σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να θεωρηθεί ότι παραβιάζει *«τον συνταγματικό πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, τη χορήγηση, δηλαδή, στον συνταξιούχο παροχών ανάλογων προς τις καταβληθείσες από αυτόν εισφορές βάσει των συνολικών αποδοχών του και τον συνολικό χρόνο ασφαλίσεώς του και ικανών να του επιτρέπουν να διαβιώνει με αξιοπρέπεια»* (Σ.τ.Ε. Ολομ. 1891/2019). Η διαπίστωση αυτή δεν αρκεί ασφαλώς για να αξιολογηθεί εκ των προτέρων το νέο αυτό σύστημα, όπως δεν αρκούν οι καλές προθέσεις. Απομένει έτσι να κριθεί στην πρακτική εφαρμογή του, κυρίως, όσον αφορά τη σταθερότητα, την αξιοπιστία, τις αντοχές και τη διαχρονικότητα που θα εμφανίσει κατά τη λειτουργία του.

Απόστολος Παπακωνσταντίνου

Δρ. Συνταγματικού Δικαίου - Δικηγόρος

Δικηγορική Εταιρεία «Απ. Παπακωνσταντίνου – Ν.-Κ. Χλέπας και Συνεργάτες»

Αντιπρόεδρος ΕΠΚΟΔΙ