



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η εξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.
Η ασφαλιστική κάλυψη των κινδύνων.**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

Διοίκησης Υπηρεσιών Κοινωνικής Φροντίδας

Επιβλέπων/ουσα:

Κωστής Ιωάννης

Σπουδαστής/στρια:

Καλαμάτας Δημήτρης

ΑΘΗΝΑ - 2018

Η εξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Η ασφαλιστική κάλυψη των κινδύνων

ΕΣΔΔΑ

Δημήτριος Καλαμάτας

© 2018

Με την Επιφύλαξη Παντός Δικαιώματος

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής»

Αθήνα, 12 / 12 /2018

Υπογραφή

Καλαμάτας Δημήτριος

Περίληψη

Η εργασία περιγράφει την εξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, υπό το πρίσμα των βασικότερων νόμων που την αφορούν και την μεταρρύθμισαν από το 1922. Στόχος της εργασίας είναι να προσπορίσει στον αναγνώστη μία εποπτική εικόνα εξέλιξης της κοινωνικής ασφάλισης καθώς και μία κριτική άποψη επ' αυτής. Ως μεθοδολογία της έρευνας, ακολουθήθηκε η συλλογή της κυριότερης νομοθεσίας και ως ένα βαθμό η συγκριτική αξιολόγησή τους σε συνδυασμό με τη σύνδεση των εκάστοτε κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών συνθηκών και την ανεύρεση στοιχείων από βιβλιογραφία. Ειδικότερα, η εργασία εκκινεί από τον πρώτο νόμο της κοινωνικής ασφάλισης 2868/1922 επιχειρώντας τη σύνδεση του με τις συνθήκες που επικρατούσαν πριν και μετά την εφαρμογή του νόμου. Το μοτίβο αυτό επαναλαμβάνεται για κάθε μεταγενέστερο νόμο, ως επί το πλείστον. Η εργασία συνεχίζει με την παρουσίαση του νομού 6298/1934 και του αναγκαστικού νόμου 1846/1951 πιο αναλυτικά. Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται αρχικά, μία συνταγματική ανάλυση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στο Σύνταγμα του 1975, ακολουθούμενη από την κρίση του θεσμού τη δεκαετία του '90, για να φτάσουμε στην απάντηση της πολιτείας με τη ριζική μεταρρύθμιση του νόμου 2084/1992. Στη συνέχεια, παρατίθεται σε αδρές γραμμές η λεγόμενη πρόταση Γιαννίτση, η οποία προκάλεσε εντυπωσιακή διάσταση απόψεων και μία σύντομη κριτική ανάλυση καθώς και ο νόμος 3029/2002. Η εργασία κλείνει με το τρίτο μέρος, το οποίο πραγματεύεται την επιβολή του πρώτου μνημονίου το 2010 με το νόμο 3845 και παραθέτει μία σύντομη επισκόπηση των ρυθμίσεων των μετέπειτα μνημονιακών νόμων στο ασφαλιστικό σύστημα, με τις προσήκουσες επισημανσεις. Τέλος, αναφέρεται πιο διεξοδικά ο νόμος 4387/2016 καθώς πρόκειται για μία μεταρρύθμιση εκ βάθρων του συστήματος της κοινωνικής ασφάλισης και καταλήγει στο γενικό συμπέρασμα. Στα προσδοκώμενα αποτελέσματα της εργασίας συμπεριλαμβάνονται η ανάδειξη της συσχέτισης μεταξύ των νόμων και των κοινωνικών αλλαγών ως μία δυναμική διαδικασία και η άντληση ιστορικών διδαγμάτων από την ελληνική εμπειρία. Λόγω του ότι η εργασία βασίστηκε ως επί το πλείστον σε αντικειμενικές πηγές (νόμοι, εισηγητικές και αιτιολογικές εκθέσεις, πορίσματα και συμπεράσματα επιστημονικών επιτροπών), η επιστημονική και η πρακτική συνεισφορά της έγκειται στη δημιουργία μιας διαλογής των

σημαντικότερων στοιχείων από το 1922 (νόμος 2868/1922) έως το 2016 (νόμος 4387/2016), τα οποία αποτελούν τους κύριους άξονες αναμόρφωσης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Λέξεις - Κλειδιά

Κοινωνική ασφάλιση, διανεμητικό σύστημα, συστήματα καθορισμένης εισφοράς, συστήματα καθορισμένων παροχών, κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, θεσμική εξέλιξη.

Abstract

The paper describes the evolution of the social security institution in the light of the most important laws that concern it and has been reformed by them since 1922. The aim of the thesis is to give the reader a supervisory picture of the development of social security as well as a critical view on it. The methodology of the survey was followed by the collection of the main legislation and, to a certain extent, their comparative assessment in combination with the linking of the social, political and economic conditions and the finding of bibliography. In particular, the work starts from the first social security law 2868/1922 attempting to link it to the conditions prevailing before and after the prefecture's application. The pattern is repeated almost for each subsequent law, for the most part. The work continues with the presentation of the law 6298/1934 and of the mandatory law 1846/1951 in more detail. There follows a constitutional analysis of their social security institution in the 1975 Constitution followed by the 1990s crisis in order to reach the state's response to the radical reform of Law 2084/1992. Next, is a summary of the so-called proposal Yannitsis, which gave rise to discord and a brief critical analysis as well as a review of Law 3029/2002. The paper closes with the third part which deals with the imposition of the first memorandum in 2010 with Law 3845/2010 and with a brief

overview of the arrangements for subsequent memorandums in the insurance system with the necessary remarks and reviews. Finally, Law 4387/2016 is more detailed as it is a fundamental reform of the social security system and leads to the general conclusion. The expected results of the work include the emergence of the correlation between laws and social change as a dynamic process and the drawing of historical lessons from the Greek experience. Due to the fact, that the work was mostly based on objective sources (laws, explanatory statements and conclusions of scientific committees), its scientific and practical contribution lies in the creation of a selection of the most important elements since 1922 (Law 2868 / 1922) until 2018 (Law 4387/2016), which are the main axes of reforming the institution of social security.

Keywords

Social insurance, pay as you go scheme, defined contribution scheme, defined benefit scheme, social reforms, statutory development.

Πίνακας Συντομογραφιών

ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
Ε.Φ.Κ.Α.	Ενιαίος φορέας κοινωνικής ασφάλισης
Λ.Α.Φ.Κ.Α.	Λογαριασμός αλληλεγγύης φορέων κοινωνικής ασφάλισης
Τ.Α.Π.-Ο.Τ.Ε.	Ταμείο ασφάλισης προσωπικού οργανισμού Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
Φ.Π.Α.	Φόρος προστιθέμενης αξίας
Α.Κ.Α.Γ.Ε.	Ασφαλιστικό Ταμείο αλληλεγγύης γενεών
Α.Μ.Κ.Α.	Αριθμός μητρώου κοινωνικής ασφάλισης
Τ.Α.Π.Ι.Τ.	Ταμείο Πρόνοιας ιδιωτικού τομέα
Τ.Ε.Α.Π.Α.Σ.Α.	Ταμείο επικουρικής ασφάλισης και πρόνοιας Απασχολουμένων στα σώματα ασφαλείας
Τ.Α.Υ.Τ.Ε.Κ.Ω.	Ταμείο ασφάλισης υπαλλήλων τραπεζών και Επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας
Ε.Τ.Α.Π.-Μ.Μ.Ε.	Ενιαίο ταμείο ασφάλισης προσωπικού μέσω μαζικής ενημέρωσης
Τ.Σ.Α.Υ.	Ταμείο σύνταξης και αντασφάλισης υγειονομικών
Τ.Σ.Μ.Ε.Δ.Ε.	Τομείς Μηχανικών & Εργοληπτών Δημοσίων Έργων
Τ.Π.Δ.Υ.	Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων
Τ.Ε.Α.Δ.Υ.	Ταμείο επικουρικής ασφάλισης δημοσίων υπαλλήλων
Ο.Α.Ε.Ε.	Οργανισμός Απασχόλησης Ελεύθερων Επαγγελματιών

Ε.Τ.Ε.Α.Μ.	Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης Μισθωτών
Ε.Τ.Α.Μ.	Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Σταθερότητας και Ανάπτυξης
Ο.Ε.Κ.Δ.	Organization for economic cooperation and development
Ο.Γ.Α.	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
Ε.Δ.Ε.Σ.	Εθνικός Δημοκρατικός Ελληνικός Σύνδεσμος
Ε.Α.Μ.	Εθνικο Απελευθερωτικό Μέτωπο
Ε.Λ.Α.Σ.	Ελληνικός Λαϊκός Απελευθερωτικός Στρατός
Γ.Σ.Ε.Ε.	Γενική συννομοσπονδία εργατών Ελλάδος
Ν.Α.Τ.	Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο
Α.Ε.Π.	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
Ι.Κ.Α.	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	12
Κύριο μέρος	13
Εννοιολογικές και θεωρητικές προσεγγίσεις.....	13
Μέρος πρώτο: Η ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης	15
Ο πρώτος νόμος κοινωνικής ασφάλισης 2868/1922 «Περί υποχρεωτικής ασφάλισης εργατών και ιδιωτικών υπαλλήλων»	15
Κοινωνικός αντίκτυπος του νόμου	18
Η ανάγκη ίδρυσης ενός καθολικού φορέα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης το 1929	20
Ο νόμος 5733/1932 «Περί των κοινωνικών ασφαλίσεων»	21
Ο νόμος 6298/1934 «Περί κοινωνικών ασφαλίσεων»	24
Πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις 1935-1938.....	28
Η μετεξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα 1938-1951	29
Αναγκαστικός Νόμος ν.1846/1951 «Περί κοινωνικών ασφαλίσεων»	32
<i>Προβλήματα</i>	32
<i>Διοικητική οργάνωση</i>	34
<i>Εισφορές και σύστημα χρηματοδότησης</i>	34
<i>Επενδύσεις και αποθεματικά ταμείων</i>	35
<i>Το Ταμείο Ανεργίας</i>	38
Αποτελέσματα των τριων πρώτων βασικών νόμων	39
Μέρος δεύτερο: Τα πρώτα σημάδια της κρίσης	40
Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στο Σύνταγμα του 1975.....	40
Τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης	41
Η κρίση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης τη δεκαετία του 1990	42
Η ριζική μεταρρύθμιση του νόμου 2084/1992.....	44
<i>Οι θεσμικές παθογένειες που συσσωρεύτηκαν</i>	44
<i>Ο Νόμος 2084/1992 «Αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις»</i>	45
<i>Κριτική του νόμου 2084/1992</i>	47
Η λεγόμενη πρόταση Γιαννίτση 2001	48

<i>Προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις</i>	49
Ο νόμος 3029/2002 «Μεταρρύθμιση συστήματος κοινωνικής ασφάλισης».	51
Ο νόμος 3655/2008 «Η διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις»	52
Μέρος τρίτο: Η εποχή των μνημονίων και το ασφαλιστικό από το 2011 και μετά	53
Σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις μνημονιακών νόμων στην κοινωνική ασφάλιση	53
<i>Νόμος 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της Ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»</i>	53
<i>Νόμος 3846/2010 «Εγγυήσεις για την εργασιακή ασφάλεια και άλλες διατάξεις»</i>	55
<i>Νόμος 3863/2010 «Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις ρυθμίσεις εργασιακές σχέσεις»</i>	56
<i>Νόμος 3865/2010 «Μεταρρύθμιση συνταξιοδοτικού συστήματος του δημοσίου και συναφείς διατάξεις»</i>	57
<i>Νόμος 3986/2011 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»</i>	57
Παρατηρήσεις.....	58
Νόμος 4387/2016 «Ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας μεταρρύθμιση ασφαλιστικού συνταξιοδοτικού συστήματος ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις».	61
Συμπεράσματα.....	65
Επίλογος	67
Βιβλιογραφία	68
Παράρτημα	72
Πίνακας 1. Συγκριτική παράθεση χαρακτηριστικών των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.....	72
Πίνακας 2. Συγκριτική παράθεση διανεμητικού κεφαλαιοποιητικό συστήματος...	73
Πίνακας 8. Δείκτης Δημογραφικής Εξάρτησης	74
Πίνακας 9. Δείκτης γονιμότητας σε σχέση με μέσο όρο ΟΟΣΑ.....	75
Πίνακας 10. Δείκτης Ανεργίας σε σχέση με μέσο όρο ΟΟΣΑ.....	76
Πίνακας 11. Εξέλιξη Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος σε σχέση.....	76
Πίνακας 12. Συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ με μέσο όρο ΟΟΣΑ .	77

Πίνακας εικονογράφησης

- Πίνακας 1. Συγκριτική παράθεση χαρακτηριστικών των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης
- Πίνακας 2. Συγκριτική παράθεση διανεμητικού κεφαλαιοποιητικού συστήματος
- Πίνακας 3. Υπολογισμός ανταποδοτικής σύνταξης Μισθωτού
- Πίνακας 4. Ασφαλιστικά ταμεία Κοινωνικός Προϋπολογισμός 2018
- Πίνακας 5. Δαπάνες κοινωνικής προστασίας συνολικά 1980-2016 σε ποσοστό Α.Ε.Π. Σύγκριση με μέσο όρο Ο.Ο.Σ.Α.
- Πίνακας 6. Δαπάνες κοινωνικής προστασίας ανά λειτουργία, 2014 – 2016 (σε εκατ. ευρώ)
- Πίνακας 7 Υπολογισμός ανταποδοτικής σύνταξης Μισθωτού
- Πίνακας 8 Δείκτης δημογραφικής εξάρτησης
- Πίνακας 9 Δείκτης γονιμότητας σε σχέση με μέσο όρο ΟΟΣΑ

Εισαγωγή

Η ανάπτυξη της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα εμπεριέχει ένα οξύμωρο σχήμα. Από τη μία, πραγματοποιήθηκε μεταφύτευση σύγχρονων δυτικών θεσμών, από την άλλη όμως η «κληρονομιά» της νοοτροπίας που υπήρχε μετά την επανάσταση 1821 καθοδήγησε την υλοποίησή τους αναλόγως. Ίσως, αυτός να είναι και ο σημαντικότερος λόγος διαστρέβλωσης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης δεδομένου ότι σχετίζεται πιο άμεσα με τη διαμόρφωση ασφαλιστικής συνείδησης. Η Ελλάδα, ποτέ δεν αφομοίωσε με ορθόδοξο τρόπο τον φιλελευθερισμό παρόλο που ειρωνικά αντλεί τις αρχές του από την κλασική δημοκρατία της αρχαίας Ελλάδας. Για αυτό το λόγο λοιπόν, κρίνεται αναγκαίο όπως φαίνεται και από τα ευρήματα της εργασίας, μία ευρύτερη συναίνεση για την αντιμετώπιση της κρίσης του ασφαλιστικού. Εξάλλου, όπως αναφέρεται και στο πόρισμα της επιτροπής σοφών 2015: «Η υπέρβαση της κρίσης απαιτεί επιστροφή και επαναδιαπραγμάτευση των θεμελιακών κοινωνικών επιλογών. Τα θεμέλια της κοινωνικής ασφάλισης είναι πρωτίστως κοινωνικά και συλλογικά. Χρειαζόμαστε επιτακτικά ένα μεγάλο Εθνικό σχέδιο για την κοινωνική ασφάλιση, μία εθνική συναίνεση για το πώς την αντιλαμβανόμαστε συνολικά, ως κοινωνικό θεσμό». Αυτό βέβαια, δεν σημαίνει ότι η βιωσιμότητα ενός συστήματος, κρίνεται μόνο από τη διασφάλιση της οικονομικής ισορροπίας του, αλλά και από την ικανότητά του να λειτουργεί αποτελεσματικά, υπέρ των ασφαλισμένων με επαρκή προστασία. Το προηγούμενο πρέπει να συνδέεται και με την έννοια της κοινωνικής Δικαιοσύνης. Η εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα πως οποιαδήποτε μεταρρύθμιση και αν ακολουθηθεί εάν δεν υπάρξει πολιτική συνέχεια και υποστήριξη της μεταρρύθμισης με μακροχρόνιο ορίζοντα, θα επακολουθούν επώδυνα μέτρα λόγω της στενότητας χρονικών περιθωρίων, ακριβώς όπως έγινε με την περίοδο των μνημονίων.

Κύριο μέρος

Εννοιολογικές και θεωρητικές προσεγγίσεις

Ιστορικά, κοινωνική ασφάλιση είναι μία σχετικά καινούργια αντίληψη στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής, η οποία δομήθηκε μέσα από την έννοια της κοινωνικής πρόνοιας. Η κοινωνική πρόνοια ορίζεται, ως το βασικό εργαλείο για την κάλυψη των αναγκών κάθε ατόμου, που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους συντήρησης και αδυνατεί να καλυφθεί από τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία περιορίζονται στην κάλυψη τυποποιημένων κινδύνων. Ως κοινωνική ασφάλιση, περιγράφεται ο όρος που επιδιώκει τη συμπλήρωση ή και την αναπλήρωση της απώλειας εισοδήματος, από προκαθορισμένους κοινωνικούς κινδύνους (όπως η ασθένεια, τα οικογενειακά βάρη, η αναπηρία, το γήρας, ο θάνατος και η ανεργία), έτσι ώστε να εξουδετερωθούν οι οικονομικές συνέπειες τους.

Στην πρότερη κατάσταση, η έννοια της κοινωνικής αναπαραγωγής παρέμενε υποχρέωση και ευθύνη της ίδιας της κοινωνίας για τη διεκπεραίωση της. Στηρίζονταν σε παραδοσιακές μορφές κοινωνικής υποστήριξης, όπως η οικογένεια, η φιλανθρωπία και η εκκλησία. Πρόκειται όμως για αλληλεγγύη επιλεκτικού και προσωρινού χαρακτήρα, χωρίς εγγύηση.

Με την έλευση του αστικού σύγχρονου κράτους (κοινωνικό κράτος) όμως, παύει πια να είναι υπόθεση προσωρινή και περιστασιακή. Από επιλεκτική μετατρέπεται σε καθολική, θεσμοποιημένη αλληλεγγύη μεταξύ γενεών, όσο και εντός της ίδιας γενιάς. Η κοινωνική αναπαραγωγή πλέον, εξασφαλίζεται κάτω από την ομπρέλα του κράτους με ένα συγκεκριμένο τρόπο ρύθμισης αυτόν της κοινωνικής ασφάλισης, σε συνδυασμό βέβαια με την κοινωνική πρόνοια.

Το κοινωνικό κράτος είναι μία μετεξέλιξη του κράτους πρόνοιας. Ως κράτος πρόνοιας, ορίζεται μία μορφή κράτους που ανάγεται στις αρχές του εικοστού αιώνα και σηματοδοτεί εκείνο το κράτος που έχει την ευθύνη για τη διασφάλιση ενός ελάχιστου αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για τους πολίτες, εγγυώμενο μία σειρά

αγαθών όπως παιδεία, υγεία, κοινωνική προστασία κτλ. Ενώ ως κοινωνικό κράτος ορίζεται εκείνο το κράτος, που παρεμβαίνει στην ελεύθερη οικονομία αναδιανέμοντος το εθνικό εισόδημα προς όφελος των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων και έχει ως απώτερο στόχο την επίτευξη κοινωνικής δικαιοσύνης.

Ειδικότερα, οι συνθήκες υπό τις οποίες γεννήθηκε η κοινωνική ασφάλιση είναι η ανάγκη της κοινωνικής αναπαραγωγής της αστικής τάξης και η μεγάλη διάδοση του θεσμού της μισθωτής εργασίας σε συνδυασμό με τις εξαθλιωμένες συνθήκες εργασίας καθώς και ποιότητα ζωής των εργαζομένων. Παρατηρούμε ότι ο θεσμός κοινωνικής ασφάλισης είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με το θεσμό της εργασίας εν πρώτοις (Μέμος, 2016). Η αλληλεγγύη όμως επεκτείνεται και στα στρώματα που δεν έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας.

Λόγος πρέπει να γίνει και τα μοντέλα κοινωνικής ασφάλισης, ήτοι του Bismarck και του Beveridge. Το πρώτο είναι εισφοροκεντρικό, οργανωμένο ανά επαγγελματική κατηγορία και οι παροχές εξαρτώνται από το εργασιακό status, εγγυώμενο την αναπλήρωση του εισοδήματος. Το δεύτερο στοχεύει στην πρόληψη της φτώχειας, με ενιαίες και κοινές παροχές, χρηματοδοτούμενο συνήθως από τη γενική φορολογία και τις εισφορές. (βλ. Πίνακα 1,2 στο παράρτημα για ανάλυση και σύγκριση τους)

Αναπόφευκτα λοιπόν, η κοινωνική ασφάλιση συνοδεύεται από επέκταση της κρατικής παρέμβασης στην σφαίρα της ελεύθερης οικονομίας, προκειμένου να εξασφαλίσει την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης. Βέβαια, καθοριστικός παράγοντας υλοποίησης του κάθε θεσμού είναι οι ιδιαίτερες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες εκάστου κράτους. Το κοινωνικό ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα, εν τη γενέσει του, αναπτύχθηκε με στρεβλό, αποσπασματικό και πολιτικά πελατειακό τρόπο.

Στην Ελλάδα το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης διαρθρώνεται σε τρεις πυλώνες . Ο πρώτος πυλώνας αποτελεί την κοινωνική ασφάλιση, με την κύρια και επικουρική σύνταξη. Ο δεύτερος πυλώνας αποτελείται από τα επαγγελματικά ταμεία ασφάλισης, τα οποία προβλέπονται από το νόμο 3029/2002 και τρίτος πυλώνας ο οποίος είναι υπανάπτυκτος, είναι ο τομέας των ιδιωτικών ασφαλιστικών εταιρειών. Η δε

κοινωνική ασφάλεια με βάση το νόμο 4387/2016, περιλαμβάνει την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική πρόνοια και την υγεία.

Μέρος πρώτο: Η ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης

Ο πρώτος νόμος κοινωνικής ασφάλισης 2868/1922 «Περί υποχρεωτικής ασφάλισης εργατών και ιδιωτικών υπαλλήλων»

Την περίοδο του 1860 η δημόσια υγεία και η ασφαλιστική κάλυψη άρχισαν να απασχολούν το ελληνικό κράτος. Οι συντάξεις δίνονταν μόνο σε ορισμένες επαγγελματικές ομάδες ή άτομα μετά από αίτηση στο βασιλιά ο οποίος αποφάσιζε μέσω ενός βασιλικού διατάγματος αντλώντας χρήματα από το θησαυροφυλάκιο (Venieris, 1994). Οι πρώτες συντάξεις απονεμήθηκαν στα πιο επικίνδυνα επαγγέλματα, όπως είναι οι στρατιώτες και το ναυτικό (Ν.Α.Τ. το οποίο ιδρύθηκε το 1836 με διάταγμα αλλά τέθηκε σε λειτουργία το 1861).

Οι παράγοντες που οδήγησαν σε αυτή την εξέλιξη ήταν η ανάγκη να παρθούν μέτρα που θα τους προστάτευαν από τις επικίνδυνες συνθήκες του επαγγέλματος (Venieris, 1994). Από την άλλη όμως οι πολιτικές πιέσεις οδήγησαν στη δημιουργία πολλών ασφαλιστικών ταμείων ως απάντηση στα αιτήματα ισχυρών κοινωνικών ομάδων. Συνέπεια των παραπάνω, είναι η σταδιακή ίδρυση πολλών ασφαλιστικών ταμείων, όπως για παράδειγμα των πολιτικών υπαλλήλων του στρατού 1867, των υπαλλήλων της Εθνικής Τράπεζας 1867 και άλλα. Αναλυτική παρουσίαση του ιστορικού της ίδρυσης ταμείων ασφάλισης παρουσιάζεται στον επόμενο πίνακα.

Πίνακας 3. Ιστορικό διάγραμμα δημιουργίας των ασφαλιστικών φορέων

1836

Ίδρυση αλληλοβοηθητικών ταμείων/ NAT

1852	Αξιωματικών του στρατού
1856	Αξιωματικών του Πολεμικού Ναυτικού
1861	Δημοσίων υπαλλήλων (Μετοχικό ταμείο)
1882	Εργαζομένων στα μεταλλεία ορυχεία
1907	Ταμείο συντάξεων σιδηροδρόμων
1928	Υγειονομικών(ΤΣΑΥ)
1928	Νομικών
1930	Εφημεριδοπωλών
1931	Κληρικών(ΤΑΚΕ)
1931	Εκτελωνιστών
1931	Υπογραφών
1932	Αυτοκινητιστών(ΤΣΑ)
1934	Μηχανικών(ΤΣΜΕΔΕ)
1934	εργατών τύπου
1934	Επαγγελματοβιοτεχνών(ΤΕΒΕ)
1935	Χρηματιστών
1937	Υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα ΙΚΑ
1940	ταμείο εμπόρων(ΤΑΕ)
1945	Ασφάλιση ανεργίας
1958	Θέσπιση οικογενειακών επιδομάτων
1961	Ασφάλιση αγροτών ΟΓΑ/Μετοχικό Ταμείο Δημοσίων Υπαλλήλων
1982	Γενίκευση ΙΚΑ/ΤΕΑΜ
1982	Επέκταση ΟΓΑ

ΠΗΓΗ: Κωστής & Τσελεκίδης , Θεσμοί και πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης, 2018.

Αρχικά, μια σύντομη αναφορά πρέπει να γίνει για το νομό 281/1914. Ο νόμος 281/1914 «περί Σωματείων», δια του οποίου θεμελιώθηκε, για τους μισθωτούς το δικαίωμα της συστάσεως κατ ελεύθερα βούληση, αλληλοβοηθητικών ενώσεων,

αναγνωρισμένων ως νομικά πρόσωπα, τα οποία ελέγχονται από την Πολιτεία και έχουν ως σκοπό την χορήγηση αφενός, ιατρικής περίθαλψης και αφετέρου, χρηματικών βοηθημάτων σε περίπτωση ανεργίας ή ανικανότητας προς εργασία λόγω ασθένειας ή γήρατος (άρθρο 12). Λόγω της εθελοντικής βάσης, ο νόμος απέτυχε να εγκαθιδρύσει σε μεγάλη κλίμακα τα αλληλοβοηθητικά ταμεία διότι ο εργοδότης, απλά είχε τη δυνατότητα βάσει νόμου να μην ιδρύει αλληλοβοηθητικό ταμείο, εξαιτίας της γενικευμένης οικονομικής δυσπραγίας (Venieris , 1994).

Το 1922 θεωρείται χρονιά ορόσημο, καθώς εισήχθη στο κοινοβούλιο ο νόμος 2868/1922 που αποτελεί και το γενέθλιο νόμο της Κοινωνικής Ασφάλισης. Ο νόμος αφορούσε στην υποχρεωτική ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων και μισθωτών σε αστικές περιοχές και βασίστηκε στο μοντέλο του Bismarck. Επίσης, όριζε ότι κάθε εργαζόμενος με εξαρτημένη εργασία ασφαλιζόταν με δυνατότητα ασφάλισης και των αυτοτελώς εργαζομένων. Οι ασφαλιστικοί κίνδυνοι που καλύπτονταν ήταν ο θάνατος, το γήρας, το εργατικό ατύχημα και η ανικανότητα (άρθρο 1).

Η οργάνωση του ασφαλιστικού συστήματος επιτυγχάνονταν μέσω ήδη υπαρχόντων ασφαλιστικών οργανισμών ή ίδρυσης νέων βάσει νόμου (Venieris, 1994). Επομένως, το οργανωτικό σύστημα της ασφάλισης που υιοθετήθηκε ήταν αυτό των ασφαλιστικών ταμείων ανά επιχείρηση ή ανά επαγγελματική κατηγορία και κρατικά ασφαλιστικά ταμεία για τους εναπομείναντες ανασφάλιστους εργαζόμενους και ιδιωτικούς υπαλλήλους με απώτερο σκοπό την καθολική κάλυψη. Τα εν λόγω ταμεία, σύμφωνα με τη νομοθεσία θα τελούσαν υπό τον έλεγχο του κράτους και συγκεκριμένα του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας (άρθρο 5). Κάθε ταμείο υπέβαλε το καταστατικό του προς έγκριση από τον Υπουργό για τη λειτουργία του (άρθρο 5, παρ. 2).

Επιπλέον, το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών οι όροι ασφαλιστικής κάλυψης, οι παροχές, οι πόροι καθώς και τα καθήκοντα και ο τρόπος διοίκησης επαφίεται στο εκάστοτε ίδρυμα (άρθρο 5, παρ. 3). Όμως, η σύνθεση διοικητικού συμβουλίου έπρεπε να περιέχει τις αναλογίες του $\frac{2}{3}$ των αντιπροσώπων των ασφαλισμένων και $\frac{1}{3}$ των αντιπροσώπων των επιχειρήσεων και δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 6). Τα έσοδα των Ταμείων προέρχονται από τις εισφορές ασφαλισμένων, των επιχειρήσεων

και ανάλογα με το καταστατικό κάθε επιχείρησης οι υπόλοιποι πόροι που ορίζονται σε αυτό (άρθρο 5).

Κοινωνικός αντίκτυπος του νόμου

Είναι σαφές πως ο νόμος 2868/1922, υπήρξε το πρώτο βήμα στην εισαγωγή του θεσμού της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα. Πριν από αυτόν, κάποιες οργανωμένες επαγγελματικές κατηγορίες (που φυσικά αποτελούσαν τη μειοψηφία του ελληνικού πληθυσμού) -όπως οι μεταλλωρύχοι και δημόσιοι υπάλληλοι- καλύπτονταν από ειδικά κοινωνικά ασφαλιστικά προγράμματα. Όμως, το γεγονός ότι επιτράπηκε η ίδρυση πολλών μικρών ασφαλιστικών ταμείων σε αρκετές επιχειρήσεις δημιούργησε θέματα μη βιωσιμότητας και εναρμόνισης (Venieris , 1994) .

Ειδικά, μετά το 1925 νέα ταμεία ιδρύθηκαν για συγκεκριμένες επαγγελματικές ομάδες αυτοτελώς εργαζομένων (1928 Τ.Σ.Α.Υ., Νομικών κ.α.), καλύπτοντας τους κύριους ασφαλιστικούς κινδύνους και κάποια ακόμα και την ανεργία. Οι πιο ισχυρές κοινωνικές ομάδες όπως οι δικηγόροι, οι γιατροί, οι φαρμακοποιοί, οι εξειδικευμένοι τεχνικοί και άλλοι ίδρυσαν ασφαλιστικά ταμεία με βάση αυτόν τον νόμο. Υπό αυτό το πρίσμα, ο νόμος ενίσχυσε τις υπάρχουσες διαφοροποιήσεις στις παροχές και στις προϋποθέσεις. Η έλλειψη συντονισμού και κρατικού ελέγχου, καθώς επίσης και πολιτική συνέχειας συνέβαλε τα μέγιστα στην εγκαθίδρυση ενός «μωσαϊκού» ασφαλιστικών ταμείων .

Βέβαια, λαμβάνοντας υπόψη και το ταραχώδες ιστορικό πλαίσιο της περιόδου (Μικρασιατική καταστροφή, συνέπειες Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου) ο νόμος εν πολλοίς αγνοήθηκε από τη δημόσια κοινή γνώμη και τις ενώσεις εργοδοτών. Ακόμη, δεν υπήρχε πρόβλεψη για ιατροφαρμακευτική κάλυψη, παρόλο που ήταν ζωτική ανάγκη τότε (Venieris ,1994).

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση ο νόμος δεν προέβλεπε κρατική χρηματοδότηση στο σύστημα. Τα κύρια οικονομικά προβλήματα στα ασφαλιστικά ισοζύγια των

ταμείων δημιουργήθηκαν μετέπειτα, εξαιτίας της σύνδεσης των ασφαλιστικών ταμείων με την οικονομική πορεία των επιχειρήσεων. Με άλλα λόγια, σε περίπτωση πτώχευσης δεν υπήρχε καμία κρατική εγγύηση για τη συνέχιση του ασφαλιστικού ταμείου της επιχείρησης.

Ακόμη, ένα άλλο στρατηγικό μειονέκτημα ήταν η ανεπάρκεια προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων έναντι άρνησης εφαρμογής του νόμου. Συν αυτό, ο νόμος έδινε τη δυνατότητα της ασφάλισης στα κρατικά ασφαλιστικά ταμεία κάτι το οποίο αποτέλεσε αντικίνητρο στην ασφάλιση των εργαζομένων και των μισθωτών από μέρους των εργοδοτών. Αυτή η ανεπάρκεια υποδηλώνει και την αδύναμη υποστήριξη του νόμου για την εφαρμογή του.

Εν συντομία, οι ασφαλιστικές διατάξεις του νόμου 2868/1922 όπως επίσης και η εφαρμογή τους μπορούν να ιδωθούν μόνο ως ως πρώτο, αλλά ζωτικό, βήμα για την κοινωνική ασφάλιση. Είναι ξεκάθαρο, ότι στόχος του νόμου ήταν η διατήρηση του εισοδήματος σύμφωνα με το μοντέλο του Bismarck. Ο νομοθέτης ουσιαστικά εναπόθεσε την εφαρμογή της νομοθεσίας στα χέρια των εργοδοτών κάτι το οποίο προκαλεί εντύπωση αφού παραδοσιακά η σχέση μεταξύ εργατών και εργοδοτών θεωρείται αντιθετική (Venieris,1994). Εν τούτοις, ο νόμος αποτελεί μία κρατική παρέμβαση στο πεδίο της εργασίας και κατά μείζονα λόγο θεωρείται ως ορόσημο.

Δυστυχώς όμως, υπήρξε και η αφετηρία ίδρυσης των ασφαλιστικών ταμείων με τον συνακόλουθο κατακερματισμό, τα οποία αφενός δεν συνοδεύονταν από υγιείς αναλογιστικές βάσεις και αφετέρου αγνοούσαν βασικές κοινωνικές ασφαλιστικές αρχές. Μάλιστα, η κρατική χρηματοδότηση ορισμένων επιλεγμένων ασφαλιστικών ταμείων πραγματοποιήθηκε με πολιτικά κριτήρια μέσω των λεγόμενων κοινωνικών πόρων και έμμεσων φόρων (Venieris,1994). Επομένως θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως ήταν μία στρεβλή υιοθέτηση του μοντέλου του Bismarck με έντονα συμβολικό χαρακτήρα όμως.

Η ανάγκη ίδρυσης ενός καθολικού φορέα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης το 1929

Σε αυτό το σημείο η μεγάλη πλειονότητα των εργαζομένων παραμένουν ανασφάλιστοι. Επιπλέον, η μεγάλη εισροή προσφύγων εξαιτίας της μικρασιατικής καταστροφής σε συνδυασμό με την ανυπαρξία ενός δημόσιου συστήματος υγείας προκάλεσε την ανάγκη ίδρυσης ενός καθολικού φορέα κοινωνικής ασφάλισης . Αυτό ήταν και το αίτημα της Γ.Σ.Ε.Ε., που είχε ιδρυθεί το 1918, το οποίο τέθηκε στο τραπέζι των πολιτικών διαπραγματεύσεων (Petmesidou & Mossialos , 2006). Επιπλέον, έγινε αντιληπτό ότι η οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης δε μπορεί να βασιστεί σε επίπεδο επιχείρησης με βάση το νόμο 2868/1922 προκειμένου για καθολική κάλυψη του πληθυσμού. Βέβαια, όπως ήταν φυσικό η εν λόγω προοδευτική ιδέα, βρήκε σθεναρή αντίσταση στις ενώσεις εργοδοτών με το αντεπιχείρημα της μείωσης της ανταγωνιστικότητας (το κόστος των εισφορών θα μετακυλιστεί στην τιμή των προϊόντων ή υπηρεσιών) καθώς και της βιωσιμότητας των επιχειρήσεων. Διαφωνία εκφράστηκε και από τα ήδη υπάρχοντα ασφαλιστικά ταμεία καθώς θα περνούσαν υπό κρατικό έλεγχο και πιθανή συγχώνευση με τον καθολικό φορέα (Venieris,1994).

Την περίοδο του 1929, όταν η κυβέρνηση του Βενιζέλου ήταν στην εξουσία η εγκαθίδρυση ενός καθολικού κοινωνικού ασφαλιστικού φορέα, λαμβάνεται σοβαρά υπόψη για πρώτη φορά. Στο μεταξύ, μόλις δημοσιοποιήθηκε η εν λόγω πρόθεση, ενώσεις εργοδοτών, γιατρών καθώς και τα ήδη υπάρχοντα ασφαλιστικά ταμεία, εξέφρασαν με θέρμη την αντίθεσή τους ισχυριζόμενοι οι μεν, ότι οι πρόσθετες εισφορές θα μείωναν τα κέρδη τους, ενώ τα δε, ότι η ιδέα της κρατικής εποπτείας και πιθανής συγχώνευσης με το γενικό φορέα θίγει υπέρμετρα τα συμφέροντά τους(Venieris,1994).

Επειδή ο νόμος αφορούσε μία πολύ σημαντική μερίδα εργαζομένων και εργοδοτών, προκάλεσε αμέσως το ενδιαφέρον των κοινωνικών εταίρων, οι οποίοι διαδραμάτιζαν σημαίνοντα ρόλο στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής. Πρόκειται για μία ριζοσπαστική μεταρρύθμιση, πού σε γενικές γραμμές θα μπορούσε να ιδωθεί ως μία πιο έντονη κρατική παρέμβαση στη σφαίρα της ελεύθερης οικονομίας. Οι ενώσεις

εργοδοτών επικαλούμενες την κρίσιμη οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεών τους και τον κίνδυνο της πτώχευσης, άσκησαν δριμεία κριτική. Οι διοικήσεις των ασφαλιστικών ταμείων φοβόντουσαν, πως η συγχώνευση με το Ι.Κ.Α. θα συνεπάγονταν τη χρηματοδότησή του, μέσω δικών τους κεφαλαίων (Venieris,1994).

Την περίοδο του 1932, υπήρξε πολιτική αστάθεια, καθώς η κυβέρνηση Παπαναστασίου (κόμμα φιλελευθέρων) δεν μπόρεσε να κρατηθεί στην εξουσία, λόγω εσωκομματικών αναταραχών. Όταν ο Βενιζέλος επέστρεψε στην εξουσία αναλαμβάνοντας την ηγεσία του κόμματος αποφάσισε να περάσει τον νόμο 5733 «Περί των κοινωνικών ασφαλίσεων», κυρίως για εκλογικούς λόγους. Τουτέστιν, ο νόμος 5733/1932 πέρασε από το κοινοβούλιο. Ο Βενιζέλος ναι μεν πέτυχε να επανεκλεγεί αλλά δεν κατάφερε να σχηματίσει βιώσιμη κυβέρνηση και έτσι ξανάγιναν εκλογές στις 5 Μαρτίου 1933. Αυτή τη φορά, έχασε την εξουσία και το λαϊκό κόμμα υπό την καθοδήγηση του Τσαλδάρη σχημάτισε κυβέρνηση, αναβάλλοντας την εφαρμογή του νόμου 5733/1932. Παράλληλα, ανακοίνωσαν τις προετοιμασίες για μία καινούργια ασφαλιστική νομοθεσία (Petmesidou & Mossialos,2006). Όμως, επειδή πρόκειται για νόμο με μεγάλες τομές στην κοινωνική ασφάλιση, κρίνεται σκόπιμη πρώτα η παρουσίασή του.

Ο νόμος 5733/1932 «Περί των κοινωνικών ασφαλίσεων»

Ο νόμος 5733/1932 συνοδεύονταν από μία αναλογιστική μελέτη (έκθεση Schoenbaum) και εισηγητική έκθεση. Βασικά σημεία τους ήταν η σύγκριση με άλλες χώρες με παρόμοιες συνθήκες και χαρακτηριστικά, η εδραίωση κοινωνικής δικαιοσύνης με την βελτίωση των συνθηκών εργασίας καθώς και η γενικότερη άνοδος του βιοτικού επιπέδου με την υιοθέτηση ενός καθολικού φορέα κοινωνικής ασφάλισης.

Κύριοι σκοποί του νόμου, βάσει της έκθεσης ήταν πρώτον, η εγκαθίδρυση ενός υποχρεωτικού καθολικού κοινωνικού ασφαλιστικού φορέα για όλους τους μισθωτούς και εργαζόμενους. Δεύτερον, η συγχώνευση των ασφαλιστικών ταμείων στον νέο φορέα ενώ σε περίπτωση που αυτό δεν είναι δυνατόν, τα ασφαλιστικά

ταμεία έπρεπε να εξισώσουν τις προϋποθέσεις και παροχές τους με τον νέο φορέα μαζί με την ίδρυση κοινού συστήματος παροχής υπηρεσιών υγείας σε εθνικό επίπεδο. Τρίτον, ο νέος φορέας θα παρείχε ασφαλιστική κάλυψη ταυτόχρονα για εργατικά ατυχήματα, αναπηρία, ασθένεια, γήρας και θάνατο. Τέταρτον, προβλέπονταν ειδικές παροχές για την ασφαλιστική προστασία της υγείας των αγροτών. Μία σημαντική παράλειψη του νόμου ήταν ότι η ασφάλιση χρηματοδοτούνταν μόνο από εργαζόμενους και εργοδότες αλλά όχι από το κράτος.

Το όνομα του νέου καθολικού ασφαλιστικού οργανισμού ήταν Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, με έδρα την Αθήνα υπό την εποπτεία και επίβλεψη του κράτους και ειδικότερα του Υπουργείου Οικονομίας (άρθρο 1). Σημαντική μεταρρύθμιση του νόμου ήταν, η επιβολή περιοριστικών διατάξεων στην λειτουργία των διάσπαρτων ταμείων, με την υπαγωγή τους στον έλεγχο του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, υπεισέρχοντας έτσι στις διοικήσεις τους (Λαμπρινόπουλος, 1936).

Τα πρόσωπα τα οποία υπάγονται στην ασφάλιση είναι αυτά που παρέχουν εξαρτημένη εργασία εντός των ορίων της χώρας. Επίσης, προβλέπονταν η τιμαριθμική αναπροσαρμογή και η ασφάλιση της ασθένειας η οποία θα διενεργείται αποκλειστικά από το ίδρυμα των κοινωνικών ασφαλίσεων που ιδρύεται με το άρθρο 14, πλην ορισμένων ομάδων. Η ασφάλιση αναπηρίας, γήρατος και θανάτου διενεργείται από το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων ή από τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης των ιδρυμάτων βάσει του νόμου 2868/1922. Χαρακτηριστική είναι επίσης, η διάταξη που απαγορεύει τη σύσταση οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης κατά της ασθένειας, της αναπηρίας, του γήρατος και του θανάτου μετά από παρέλευση τριμήνου από της δημοσιεύσεως του εν λόγω νόμου (άρθρο 13).

Επιπροσθέτως, τα ήδη υπάρχοντα ταμεία ,κύρια και επικουρικά καθίστανται νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τελούν υπό την εποπτεία και τον έλεγχο της Πολιτείας. Περαιτέρω, γίνεται λόγος για την αναλογία της εισφοράς να υφίσταται όχι επαχθέστερη για τους ασφαλισμένους από τους εργοδότες και ενιαία κωδικοποίηση των διάσπαρτων νομοθεσιών που αφορούν τα ταμεία κύριας ασφάλισης. Προβλέπεται μέσω ασφαλιστικής μαθηματικής μελέτης εκτελούμενες κατ' εντολή του υπουργού Εθνικής Οικονομίας για τα επικουρικά ταμεία η κατάργηση αυτών εάν δεν τηρείται οικονομική ισορροπία στα ισοζύγια τους (άρθρο

21 παρ.5). Η διάλυση των ταμείων μπορεί να επέλθει και με την παύση της επιχείρησης καθώς και με τη μείωση του αριθμού των ασφαλισμένων κάτω από ένα όριο. Προβλέπεται ακόμη και δυνατότητα συγχώνευσης ταμείων όπως και δημιουργία «κεφαλαίου ανεργίας» για την ασφάλιση της ανεργίας (άρθρο 23).

Τα διαθέσιμα κεφάλαια των φορέων της ασφαλίσεως δύνανται να επενδύονται σε χρεόγραφα του Κράτους ή σε κινητές αξίες εγγυημένες από αυτό (άρθρο 29 παρ.1). Διατίθενται επίσης είτε προς απόκτηση προσοδοφόρων ακινήτων για εκμετάλλευση ή εγκατάσταση των γραφείων ή για χορήγηση δανείων με την εγγύηση του κράτους για εκτέλεση έργων γενικότερης χρησιμότητας για την εθνική οικονομία. Πάντως, σε συγκεκριμένη διάταξη (άρθρο 20 παρ. 2) αναφέρεται ότι η διάθεση μέρους της περιουσίας των ασφαλιστικών οργανισμών στοχεύει στην επέκταση και στην δημιουργία υποδομών χάριν του έργου της ασφαλίσεως, όπως για παράδειγμα οικοδόμηση θεραπευτηρίων.

Στο μέρος Γ αναλύονται οι παροχές του Ιδρύματος για τους ασφαλιστικούς κινδύνους που καλύπτει. Τίθεται ως γενικό όριο ηλικίας το 65ο (άρθρο 41 παρ.1) με το ποσό της σύνταξης να αποτελείται από ένα σταθερό και ένα εκ προσαυξήσεων αναλόγως των ημερών εργασίας και της μισθολογικής κλάσης και κατ' ελάχιστο 750 μέρες ασφάλισης για θεμελίωση δικαιώματος (άρθρο 46).

Στο διοικητικό συμβούλιο συμμετείχαν ισομερώς εκπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων σε συνδυασμό με τρεις κρατικούς εκπροσώπους ειδικευμένους σε θέματα κοινωνικής πολιτικής εκ των οποίων, ο ένας πρέπει να είναι γιατρός (άρθρο 15 παρ.2). Το σύστημα της χρηματοδότησης παρέμενε υπό την ευθύνη των εργαζομένων και των εργοδοτών. Οι ασφαλισμένοι κατηγοριοποιούνται σε εννέα ασφαλιστικές κλάσεις ανάλογα με το ύψος του μισθού τους (άρθρο 26 παρ. 2). Τέλος, ιδρύεται Συμβούλιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων για την επίβλεψη και την εποπτεία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 67). Ως γνωστόν, ο νόμος 5733/1932 δε θα εφαρμοστεί λόγω μη πολιτικής σταθερότητας της κυβέρνησης Βενιζέλου.

Ο νόμος 6298/1934 «Περί κοινωνικών ασφαλίσεων»

Μετά την πτώση της κυβέρνησης Βενιζέλου, το λαϊκό κόμμα υπό τον Τσαλδάρη κερδίζει τις εκλογές και σχηματίζει κυβέρνηση. Η κυβέρνηση Τσαλδάρη ψήφισε τον νόμο 6298/1934 ακυρώνοντας στην ουσία τον 5733/1932. Όμως, ο νέος νόμος δε διέφερε σε μεγάλο βαθμό από τον 5733/1932. Επομένως η αλλαγή αυτή έγινε με πολιτικά κριτήρια, όμως είχε τη δική της συνεισφορά.

Τα ζητήματα που έχρηζαν μέριμνας, περιγράφονται γλαφυρά στην εισηγητική έκθεση του νόμου 6298/1934. Ειδικότερα, σε αυτά συμπεριλαμβάνονται: ο κύκλος των προστατευόμενων προσώπων που είναι περιορισμένος, ο καλυπτόμενος κίνδυνος που περιορίζεται μόνο στο βίαιο ατύχημα και δεν συμπεριλαμβάνει την επαγγελματική ασθένεια, η μορφή των χρηματικών παροχών ο τρόπος απονομής τους και η διαδικασία προς επίλυση των ασφαλιστικών διαφορών. Επιπλέον, η έλλειψη συστηματικής οργάνωσης των μέσων προλήψεως των ατυχημάτων ,η αμφιβολία για την φερεγγυότητα του στην καταβολή αποζημίωσης του υπόχρεου εργοδότη και το γεγονός ότι η ασφάλιση κατά της ασθένειας βρίσκεται σε εμβρυώδη μορφή αποτελούν σοβαρές ατέλειες (Venieris ,1994). Επίσης, πολλοί ασφαλιστικοί φορείς κάλυπταν ορισμένους κινδύνους, με ιδιάζον σύστημα εισφορών στο οποίο συνέβαλε σπουδαίως μεν, αλλά έμμεσα το κράτος με κοινωνικούς πόρους. Περαιτέρω, αναφέρονται ο ακατάλληλος συνδυασμός του κεφαλαιοποιητικού συστήματος σε συνδυασμό με την νομισματική αστάθεια και η κατάχρηση του επιδόματος ασθένειας που έχει σημαντική επίπτωση στον κρατικό προϋπολογισμό.

Ξεχωριστή μνεία πρέπει να γίνει για το πρόβλημα της κατάλληλης οργάνωσης της κοινωνικής ασφάλισης. Στην εισηγητική έκθεση του νόμου 6298/1934, αναφέρονται τέσσερις τρόποι οργάνωσης ασφάλισης: είτε κατά τοπικά διαμερίσματα, είτε κατά επιχείρηση, είτε κατά επαγγελματική κατηγορία, είτε ενιαία για όλη την επικράτεια. Η έλλειψη μεγάλων επιχειρήσεων, οι ελάχιστες επαγγελματικές κατηγορίες όπως και οι ελάχιστοι τόποι οι οποίοι φιλοξενούν εργατικό πληθυσμό και επιχειρήσεις αποτελούν σημαντικά μειονεκτήματα για τις αντίστοιχες οργανώσεις της κοινωνικής ασφάλισης. Συν αυτά, η καθιέρωση ενός καθολικού φορέα κοινωνικής ασφάλισης θα εγγυάται την οικονομική ευστάθεια του ασφαλιστικού συστήματος αφού θα

συμπεριλάβει στους κόλπους του μεγάλο αριθμό ασφαλισμένων και δεν θα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις οικονομικές διακυμάνσεις εκάστου επαγγελματικού κλάδου, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου 6298/1934. Συνεπώς, δεν απομένει παρά ο ενιαίος οργανισμός για όλη την επικράτεια ώστε να αποφευχθεί η διασπορά των ασφαλισμένων σε πολλούς φορείς και να σχεδιάζεται μία ενιαία γραμμή κοινωνικής πολιτικής

Αναλυτικότερα, με τον νόμο 6298/1934, όλοι οι μισθωτοί υπάγονται στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α.. Ο νόμος παρείχε ασφαλιστική κάλυψη σε όλους τους κινδύνους εκτός από την ανεργία. Σύμφωνα με το άρθρο 13, ιδρύεται το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, εδρεύον στην Αθήνα και τελεί υπό την εποπτεία και τον έλεγχο του κράτους που ασκείται από τον αρμόδιο Υπουργό. Το Ι.Κ.Α. φέρει τον τύπο του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, που απολαύει ευρείας οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας, υπαγόμενη όμως υπό την ανωτέρω εποπτεία του Κράτους.

Στο νόμο περιγράφεται το πεδίο εφαρμογής του, ο τρόπος και ο χρόνος υπαγωγής στην ασφάλιση, η έννοια του εργοδότη, του μισθού, η κατάταξη των μισθωτών σε ασφαλιστικές κλάσεις (προβλέπονται 8 μισθολογικές κλάσεις στο άρθρο 8 του νόμου και επί τη βάση αυτών υπολογίζονται οι εισφορές στο άρθρο 21) για τον καθορισμό των οφειλόμενων ασφαλιστικών εισφορών και καθορίστηκαν επίσης οι υποχρεώσεις των εργοδοτών.

Επιπροσθέτως, ορίζεται ο τρόπος λειτουργίας και διοίκησης του Ι.Κ.Α., καθορίζεται το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών και καθιερώνεται η υποχρέωση του εργοδότη να παρακρατεί την εισφορά του ασφαλισμένου (άρθρο 22 αρχή της εργοδοτικής ευθύνης η οποία προβλέπονταν και στο νόμο 5733) από τις αποδοχές του και μαζί με την εργοδοτική εισφορά να την αποδίδει στο Ι.Κ.Α. εντός επτά ημερών. Τέλος, καθορίζεται με άλλες διατάξεις του νόμου οι παροχές, το ύψος και οι προϋποθέσεις χορήγησης τους.

Στο άρθρο 21, ορίζεται ότι οι πόροι της ασφάλισης θα προέρχονται μόνο από εισφορές των ασφαλισμένων και των εργοδοτών, χωρίς να προβλέπει επιχορήγηση, είτε τακτική είτε έκτακτη του κράτους, λόγω των μεγάλων δημοσιονομικών δυσχερειών. Γίνεται πρόβλεψη για αύξηση της εισφοράς, προκειμένου για την

κάλυψη των μελλοντικών αναγκών του οργανισμού. Στο άρθρο 34 ορίζεται ότι ασφαλισμένος ή η ασφαλισμένη, εάν ο μεν μετά το 65ο έτος η δε μετά το 60ο έτος της ηλικίας δεν κερδίζει, από οποιαδήποτε εργασία παραπάνω από το μισό, εκείνου που κερδίζει σε αυτή την περιφέρεια και επαγγελματική κατηγορία, ο σωματικώς και πνευματικώς υγιής άνθρωπος, τότε δικαιούται σύνταξη». Ο νόμος απαγόρευσε τη δημιουργία νέων ταμείων κύριας ασφάλισης, αλλά επέτρεψε τη δημιουργία επικουρικών ταμείων. Η συγκεκριμένη διάταξη όμως δεν εφαρμόστηκε. Επικεφαλής της διοικήσεως τίθεται 11μελές διοικητικό συμβούλιο εκ των οποίων τρεις ειδικοί 4 ασφαλισμένοι και τέσσερις εργοδότες ως αντιπρόσωποι αντίστοιχων κατηγοριών.

Σύμφωνα με το νόμο (άρθρο 14), ένα μεγάλο μέρος των αποθεματικών του Ι.Κ.Α. δύνανται να επενδυθούν σε χρεόγραφα του κράτους ή σε κινητές αξίες εγγυημένες από αυτό ή να διατεθεί για την απόκτηση προσοδοφόρων ακινήτων είτε προς χορήγηση δανείων. Αποτελεί κοινό τόπο, το γεγονός ότι τα αποθέματα του Ι.Κ.Α. χρησιμοποιήθηκαν από το κράτος με χαμηλότοκα δάνεια, χρηματοδοτώντας εθνικά έργα γενικότερης χρησιμότητας για την εθνική οικονομία, μία πρακτική που έγινε αρκετά δημοφιλής στο μέλλον (Μέμος, 2016). Βέβαια, πρέπει να επισημανθεί, ότι δεν ήταν μόνο η Ελλάδα, η οποία ακολουθούσε αυτή την τακτική. Άλλες χώρες, επίσης προκειμένου να χρηματοδοτηθεί με ευκολία η οικονομική ανάπτυξη, κατέφυγαν στα αποθεματικά ασφαλιστικών ταμείων. Όμως, με βάση αυτή τη μέθοδο το Ι.Κ.Α., λειτουργούσε μετέπειτα και ως όργανο κοινωνικής πολιτικής με έσοδα κοινωνικής ασφάλισης (Venieris, 1994).

Περαιτέρω, τα κεφάλαια όπως αναφέρεται στο άρθρο 24, πρέπει να συνοδεύονται από σοβαρές εγγυήσεις κατά την τοποθέτησή τους και να εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον. Δέον είναι, η μη κερδοσκοπική αξιοποίηση των κεφαλαίων, αλλά να προέχει πάντοτε ο κοινωνικός σκοπός της ασφάλισης (επομένως ασφαλείς τοποθετήσεις κεφαλαίων) και μετά η διενέργεια επενδύσεων σε έργα δημόσιας κοινής ωφέλειας, επιχειρήσεις κτλ. Επίσης, οι επενδύσεις οφείλουν να κατευθυνθούν στην ανάπτυξη υποδομών, για τη στέγαση ιατρικών υπηρεσιών, οι οποίες ήταν αρκετά υποβαθμισμένες.

Σχετικά με τα υφιστάμενα ταμεία, στην αιτιολογική έκθεση του νόμου επισημαίνεται, ότι δεν λειτουργούν επί ελεγμένων ασφαλιστικών βάσεων, αλλά

προσαρμόστηκαν προς τις ιδιαίτερες ανάγκες των ασφαλισμένων και αποτελούν αναπόσπαστο πλέγμα της κατάστασης. Σκόπιμο είναι, να μην υπάρξει κρατική παρέμβαση, ώστε να μην προκληθεί ανησυχία στα οικονομικά δεδομένα και τις διαμορφωθείσες προσδοκίες των ασφαλισμένων, σχετικά με το μέλλον του ασφαλιστικού τους φορέα. Ουσιαστικά, παραμένουν όλες οι διαφορές στις προϋποθέσεις και στις παροχές.

Ένα άλλο κρίσιμο σημείο κλειδί και καινοτομία του εν λόγω νόμου, είναι η διάταξη του άρθρου 47, η οποία σκοπεί στη λήψη παντός είδους προληπτικών μέτρων, υποδεικνύόμενα υπό της ιατρικής επιστήμης, τα οποία συντελούν στην πρόληψη των ασθενειών και της ανικανότητας προς εργασία. Είναι προφανές, ότι η έγκαιρη πρόληψη ασθενειών, αφενός εξοικονομεί κόστος στην παραγωγική διαδικασία αλλά και στο ασφαλιστικό σύστημα, αφετέρου προστατεύει αποτελεσματικότερα τη δημόσια υγεία. Επίσης, η οργάνωση των ιατρικών υπηρεσιών από το Ι.Κ.Α. ήταν ένα πρώτο βήμα, το οποίο όμως, δεν κατάφερε να διευθετήσει το ζήτημα της δημόσιας υγείας, καθώς πολλά λεπτομερή αλλά εξίσου σημαντικά θέματα, αφέθηκαν να ρυθμιστούν με μελλοντικά διατάγματα. Τέλος, σημειώνεται η σημαντικότητα της έλλειψης καθολικής κάλυψης των αγροτών, δεδομένου ότι η Ελλάδα ήταν τότε κατεξοχήν αγροτική χώρα.

Συμπερασματικά, ο νόμος ίδρυσης του Ι.Κ.Α. ανταποκρίνεται περισσότερο στο μοντέλο του Bismarck και είναι εισφοροκεντρικό κατά κύριο λόγο. Με ένα λόγο, ο νόμος 6298/1934 εγκαθίδρυσε ένα καθολικό φορέα ασφαλιστικής κάλυψης, κυρίως για αστικές περιοχές παρέχοντας συντάξεις, επιδόματα και υπηρεσίες εισάγοντας παράλληλα ένα πρώιμο σύστημα υγειονομικών υπηρεσιών. Αυτά πραγματοποιήθηκαν, αφού ικανοποιήθηκαν τα αιτήματα διαφόρων ομάδων πίεσης, οι οποίες αντιστάθηκαν με σθένος, ενάντια στην μεταρρύθμιση της συγχώνευσης των διάσπαρτων ταμείων ασφάλισης σε ένα καθολικό φορέα. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί, ότι την πρώτη περίοδο λειτουργίας του Ι.Κ.Α. είχαν υιοθετηθεί αρχές παραπλήσιες με αυτές του κεφαλαιοποιητικό συστήματος (Μέμος, 2016) .

Πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις 1935-1938

Ο νόμος 6298/1934 αποτελεί ένα συμβιβασμό μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και των ομάδων πίεσης. Αυτό φαίνεται καθαρά, μόνο και μόνο, από τη διάταξη που προβλέπει την εθελοντική πλέον, συγχώνευση με το γενικό φορέα. Πάντως, η πολιτική αστάθεια παρενέβη, για άλλη μία φορά, στις εξελίξεις της κοινωνικής ασφάλισης. Η κυβέρνηση των φιλελευθέρων, ευνοϊκά διακείμενοι στην επαναφορά της μοναρχίας, προκάλεσε την 1η Μαρτίου 1935 αντικυβερνητικό πραξικόπημα υπό την καθοδήγηση του Στρατηγού Πλαστήρα (Venieris,1994).

Παρά ταύτα έγιναν εκλογές τον Ιούνιο 1935, με τους φιλελεύθερους να απέχουν και το λαϊκό κόμμα να κερδίζει με μεγάλη πλειοψηφία. Το κόμμα των Βασιλικών, επίσης κέρδισε κάποιες θέσεις στη Βουλή, διαμορφώνοντας συμμαχία με το λαϊκό κόμμα. Έτσι λοιπόν, η σύνθεση της Βουλής προκύπτει ως εξής: το λαϊκό και το βασιλικό κόμμα εναντίον στους φιλελεύθερους. Απέμενε το κομμουνιστικό κόμμα, το οποίο θα καθόριζε και την έκβαση του αποτελέσματος. Αυτό πυροδότησε αντιδράσεις από τη μεριά του στρατού, καθώς διαμηνύθηκε πως οποιαδήποτε διαπραγμάτευση με το κομμουνιστικό κόμμα, δεν θα γινόταν αποδεκτή (Venieris,1994).

Το 1935 ένα στρατιωτικό κίνημα που ηγήθηκε από τον στρατηγό Γεώργιο Κονδύλη κατέργησε τη Δημοκρατία, και οργάνωσε ένα δημοψήφισμα που ενέκρινε την αποκατάσταση της μοναρχίας. Τον Απρίλιο του 1936, ο βασιλιάς Γεώργιος Β΄ διόρισε τον στρατηγό Γιάννη Μεταξά που ήταν Υπουργός Πολέμου, Πρωθυπουργό. Οι πολιτικές αυτές εξελίξεις συνέπεσαν με μεγάλα εργατικά κινήματα με κοινό αίτημα την άμεση λειτουργία του Ι.Κ.Α. συμπεριλαμβανομένων και της ασφάλισης της ανεργίας καθώς και αυξήσεις μισθών. Η δικτατορία Μεταξά εγκαταστάθηκε με γοργούς ρυθμούς και προκειμένου να κατευναστούν αυτές οι αντιδράσεις ανακοινώθηκε η λειτουργία του Ι.Κ.Α., και τοποθετήθηκε ένας πρώην κομμουνιστής, ως Υπουργό Εργασίας ο Δημητράτος Αριστείδης. Το Ι.Κ.Α. δεν ετέθη σε λειτουργία εξαιτίας της φιλεργατικής διάθεσης του δικτάτορα, αλλά χρησιμοποιήθηκε ως μέσο πρόληψης για τον καθησυχασμό των μεγάλων απεργιακών κινητοποιήσεων και ανόδου αριστερών πολιτικών κινήματων.

Η μετεξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα 1938-1951

Αυτό το κεφάλαιο περιγράφει τις προσπάθειες του ελληνικού κράτους, κατά τη διάρκεια και μετά την καταστροφή του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, να παράσχει ουσιαστική κοινωνική προστασία σε μία εκτεταμένη φτωχοποίηση και αναταραχή. Σηματοδοτεί επίσης, τη μετάβαση από την κοινωνική ασφάλιση στην κοινωνική ασφάλεια. Την περίοδο αυτή, βασικό ρόλο διαδραμάτισαν οι κοινωνικές υποστηρικτικές υπηρεσίες λόγω των μεγάλων καταστροφών, οι οποίες υπόχρηματοδοτούνταν και δεν είχαν τις κατάλληλες οργανωτικές συνθήκες. Επιπλέον, υπήρχε ένα τεράστιο έλλειμμα στον προϋπολογισμό, σε συνδυασμό με την έλλειψη ιδίων πόρων λόγω πολέμου (Venieris ,1994). Υπό αυτές τις συνθήκες, το κοινωνικό πρόβλημα πλέον καθίσταται κολοσσιαίο.

Κατά τη διάρκεια της κατοχής, οργανώθηκε το Ε.Α.Μ., πού σκόπευε στην ένωση όλων των Ελλήνων στις αστικές περιοχές, έχοντας παράλληλα ως στρατιωτικό βραχίονα τον Ε.Λ.Α.Σ., πολεμώντας τους Γερμανούς. Ταυτόχρονα, ιδρύθηκαν άλλες αντιστασιακές οργανώσεις από τις οποίες η Ε.Δ.Ε.Σ. ήταν η πιο αξιόλογη από αυτές.

Μετά τη γερμανική κατοχή, σχηματίστηκε κυβέρνηση, υπό τον Γιώργο Παπανδρέου, έχοντας πλήρη αγγλική υποστήριξη το 1944. Όμως, το Ε.Α.Μ. είχε γιγαντωθεί κατά τη διάρκεια της κατοχής και είχε κερδίσει την υποστήριξη πολλών Ελλήνων. Η κυβέρνηση Παπανδρέου αντιμετώπισε πολλές προκλήσεις, λόγω της οικονομικής καταστροφής (πληθωρισμός καταστροφή υποδομών κ.α.) κατά τη διάρκεια της κατοχής. Εν τέλει, εξαιτίας της αδυναμίας εξεύρεσης συμβιβαστικής λύσης μεταξύ των αντιτιθέμενων πλευρών, ο Παπανδρέου παραιτείται και τον διαδέχεται ο στρατηγός Πλαστήρας, το 1945 με αμερικανική υποστήριξη, πλέον .

Σε αυτή τη μαύρη περίοδο, τα κοινωνικά προγράμματα στόχευαν στην αποκατάσταση ζημιών, στην παροχή βασικών αγαθών, φαρμάκων και ιατρικών

υπηρεσιών. Το σχέδιο Marshal, αποδείχθηκε κρίσιμης σημασίας, για τον παραπάνω σκοπό καθώς χρηματοδοτούσε τα κοινωνικά προγράμματα(Venieris,1994).

Μέσα σε αυτό το κλίμα αποδιοργάνωσης, το Ι.Κ.Α. χρήζει ανάγκης παρέμβασης του κράτους, ώστε να αναβαθμιστεί η κοινωνική προστασία που προσφέρει. Όμως, η περίοδος του 1950 χαρακτηρίζονταν ξανά από ασταθείς κυβερνήσεις .Τελικά, το Νοέμβριο του 1950, η κυβέρνηση Βενιζέλου με αντιπρόεδρο τον Παπανδρέου, έφερε στο κοινοβούλιο έναν από τους πιο σημαντικούς νόμους τον 1846/1951 και πλέον η κοινωνική ασφάλιση μετεξελίσσεται σε κοινωνική ασφάλεια.

Σε διεθνές επίπεδο επίσης, μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο εμφανίζονται αρκετές διεθνείς διακηρύξεις, με αφορμή τις αρνητικές συνέπειες του πολέμου στις κοινωνίες, οι οποίες αφορούν την κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλειας, ένας όρος ευρύτερου της κοινωνικής ασφάλισης. Ίσως, η πιο σημαντική από αυτές, ήταν η παγκόσμια διακήρυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου το 1948, στην οποία αναφέρεται το δικαίωμα κάθε ανθρώπου στην ασφάλισή του κατά των κινδύνων ανεργίας, ασθενείας, ανικανότητας, χηρείας, γήρατος και κατά παντός άλλου περιστατικού, συνεπαγόμενου την απώλεια των μέσων συντήρησης, από λόγους ανεξάρτητους της θελήσεως του. Άξια λόγου είναι και η διεθνής σύμβαση εργασίας 102, που κυρώθηκε με το νόμο 3251/1952 (ΦΕΚ 140/A/2-6-55), η οποία αφορά τα ελάχιστα όρια κοινωνικής ασφάλειας. Επόμενο είναι, όλες αυτές οι διεθνείς αναγνωρίσεις του θεσμού να έχουν άμεσο αντίκτυπο και στις επιμέρους νομοθεσίες της Ελλάδας.

Εμφανίζεται λοιπόν ένας πρωτοποριακός όρος, αυτός της κοινωνικής ασφάλειας ο οποίος χρήζει περαιτέρω διερεύνησης. Ο όρος πιστεύεται ότι χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά, στις Ηνωμένες Πολιτείες το 1935, ως τίτλος νόμου, ο οποίος ψηφίστηκε επί προεδρίας του Φραγκλίνου Ντελεάνο Ρούσβελτ, με σκοπό να καθιερώσει ένα σύστημα ασφάλισης των ανέργων και των υπερηλίκων. Η ακριβής ονομασία του όρου, είναι social security act. Μετέπειτα, ο όρος επαναχρησιμοποιηθεί το 1941, επ' ευκαιρία της συστάσεως της επιτροπής Beveridge.

Το περιεχόμενο του όρου, σήμαινε την απαλλαγή από την ανάγκη και αναφέρεται κυρίως στην οικονομική εξασφάλιση (The Beveridge report, 1942). Ουσιαστικά, η διαπίστωση ότι στην κοινωνία υπάρχει πάντοτε ορισμένος αριθμός μελών του κοινωνικού συνόλου, ο οποίος στερείται του αναγκαίου εισοδήματος για να εξασφαλίζει το κατώτατο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης, είναι η αιτία γέννησης της κοινωνικής ασφάλειας (The Beveridge report, 1942).

Το γεγονός αυτό, αποδεικνύει ότι, η διανομή του εισοδήματος γίνεται με άδικο τρόπο και ότι αρκεί μία μικρή αναδιανομή υπέρ των αναξιοπαθούντων για να εξασφαλίσουν ικανοποιητική επάρκεια. Αυτή η αναδιανομή αποτελεί το μέσο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, ήτοι την απαλλαγή από την ανάγκη. Το σύστημα συμπληρώνεται, μέσα από την υιοθέτηση ενός ελάχιστου ορίου διαβίωσης, για όλες τις κοινωνικές κατηγορίες (The Beveridge Report, 1942).

Από τα παραπάνω διαπιστώνεται, η εύλογη διαφορά μεταξύ της κοινωνικής ασφάλειας και της κοινωνικής ασφάλισης. Η κοινωνική ασφάλεια τίθεται ως σκοπός, με την κοινωνική ασφάλιση να είναι απλά ένα μέσο για την επίτευξη του σκοπού. Και αφού πλέον, τίθεται ως σκοπός του κράτους, συνεπάγεται την εφαρμογή του κατ' ανάγκη σε ολόκληρο τον πληθυσμό. Ακόμη, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα, πως δεν μπορεί να συνυπάρχουν διαφορετικοί μηχανισμοί ανεξάρτητοι μεταξύ τους. Πρέπει να συντονιστούν όλοι οι κρατικοί μηχανισμοί, αφού πλέον πρόκειται για συλλογικό (κοινωνική αλληλεγγύη) και όχι ατομικό σκοπό (The Beveridge Report, 1942).

Άμεση συνέπεια είναι, ότι από τη στιγμή που το πρόβλημα της κοινωνικής ασφάλειας αντιμετωπιστεί υπό το πλαίσιο της καθολικότητας, ο τρόπος της χρηματοδότησης του συστήματος αλλάζει. Διότι, το σύνολο των βαρών αναλαμβάνει πλέον ολόκληρη η οικονομία, επομένως προστίθεται και η χρηματοδότηση του κράτους (The Beveridge Report, 1942). Σε κάθε περίπτωση, το τελικό αποτέλεσμα είναι η συγκέντρωση ενός τμήματος του εθνικού εισοδήματος και αναδιανομή αυτού, επί τη βάσει της αρχής της κοινωνικής δικαιοσύνης και της ισότητας στους οικονομικά ασθενέστερους.

Αναγκαστικός Νόμος ν.1846/1951 «Περί κοινωνικών ασφαλίσεων»

Προβλήματα

Τα προβλήματα που είχαν συσσωρευτεί έως τότε, περιγράφονται γλαφυρά στην αιτιολογική έκθεση του νόμου 1846/1951. Πρώτο και κύριο πρόβλημα, είναι ο κατακερματισμός της ασφάλισης, σε μεγάλο αριθμό ασφαλιστικών φορέων, οι οποίοι όχι μόνον είναι αντιοικονομικοί, αλλά λειτουργούν στερούμενοι υγιών αναλογιστικών βάσεων. Δεύτερο βασικό πρόβλημα, είναι αδικαιολόγητες ανομοιομορφίες, τόσο στο ύψος των εισφορών, όσο στο ύψος και στις προϋποθέσεις απονομής των παροχών. Τέλος, ουσιώδη ανωμαλία στην ασφάλιση, αποτελεί η χρηματοδότηση των ειδικών ταμείων μέσω των λεγόμενων κοινωνικών πόρων. Η ανωμαλία έγκειται στο γεγονός της αντικοινωνικής διάθεσης αυτών υπέρ μικρών ομάδων ασφαλισμένων, με κατάληξη στη δημιουργία ευνοούμενων και προνομιακών καταστάσεων.

Οι βασικές επιδιώξεις του σημαντικού αυτού νόμου είναι πρώτον, η αναδιοργάνωση του Ι.Κ.Α. των κοινωνικών ασφαλίσεων, το οποίο διαχειρίζεται την πλειονότητα των μισθωτών της Ελλάδας. Δεύτερον, η λήψη γενικότερων μέτρων, που αποβλέπουν στην ορθολογικότερη οργάνωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, προλειαινώντας το έδαφος για την ένταξη ως οργανικό τμήμα, σε ένα γενικότερο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας. Τέλος, λόγω των ραγδαίων εξελίξεων στο χώρο της κοινωνικής ασφάλειας, ο νόμος δεν προχωρά σε λεπτομερείς ρυθμίσεις, αλλά δίνεται η απαραίτητη ευχέρεια προσαρμογής στις εκάστοτε μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες.

Κατά το νόμο αυτό, καλύπτονται οι ασφαλιστικές περιπτώσεις, οι οποίες καλύπτονταν μέχρι τότε υπό το νόμο 6298/1934, με την πρόσθεση της ανεργίας λόγω της συγχώνευσης στο Ι.Κ.Α. του ταμείου ανεργίας (άρθρο 5 παρ.3). Συν αυτό, διευρύνεται ουσιωδώς η προστασία κατά του κινδύνου ασθένειας, με την επέκταση όλων των παροχών στα μέλη της οικογένειας του ασφαλισμένου(άρθρο 33). Επίσης, το εργατικό ατύχημα και η επαγγελματική ασθένεια, δεν αποτελούν πλέον ίδια

ασφαλιστική περίπτωση, αλλά αναλύονται αναλόγως των συνεπειών τους (άρθρο 34,35).

Σχετικά με τον κύκλο των ασφαλισμένων, αυτός διευρύνεται και σε πολλές κατηγορίες μισθωτών, οι οποίες δεν ασφαλιζόνταν κατά το προϊσχύσαν καθεστώς του Ι.Κ.Α. (άρθρο 7) δια έκδοσης κανονισμών του. Διατηρείται πάντως, κατά βάση η αρχή, ότι η ασφάλιση στο Ι.Κ.Α. αφορά κατά κύριο λόγο, τους παρέχοντες εξαρτημένη εργασία. Παρέχεται όμως, η δυνατότητα επέκτασης αυτής και σε οικονομικά ασθενείς κατηγορίες αυτοτελώς εργαζομένων (άρθρο 7). Άξια μνείας παραδείγματα νέων κατηγοριών προσώπων, τα οποία θα υπόκεινται πλέον στην ασφάλιση, είναι οι οικόσιτοι υπηρέτες, οι απασχολούμενοι σε επιχειρήσεις που εδρεύουν στην αλλοδαπή και οι ημεδαποί που εργάζονται στις διπλωματικές αντιπροσωπείες ξένων κρατών στην Ελλάδα.

Όσον αφορά τα ειδικά ταμεία, όσα από αυτά αδυνατούν να εξασφαλίζουν στους ασφαλισμένους ισοδύναμη τουλάχιστον ασφαλιστική προστασία με αυτή του Ι.Κ.Α., καθιερώνεται η αρχή της συγχώνευσης με αυτό (άρθρο 5 παρ. 1 εδ. 4,5). Η τελική κρίση για τη συγχώνευση ανήκει, σε μία ειδική επιτροπή που αποτελούνταν από τον Υπουργό εργασίας, τον γενικό διευθυντή του Ι.Κ.Α., ένα μέλος του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου, ακαδημαϊκούς, εμπειρογνώμονες, τεχνικά και διοικητικά στελέχη και αντιπροσώπους εργοδοτών (άρθρο 5 παρ.6). Απαγορεύεται για άλλη μια φορά, η σύσταση ειδικών ταμείων (άρθρο 5 παρ.5) με εξαίρεση των επικουρικών, για την χορήγηση επιπλέον παροχών σε συνδυασμό με τις κυρίες παροχές του Ι.Κ.Α.

Συνοπτικά, τα κύρια χαρακτηριστικά που ενσωματώνει ο νόμος στον ασφαλιστικό τομέα, είναι η χαλάρωση των προϋποθέσεων των παροχών, η καθιέρωση συστήματος υπολογισμού των συντάξεων που ευνοεί τους οικονομικά αδύναμους, η διεύρυνση των παροχών στον κλάδο ασθένειας και η πρόβλεψη για δυνατότητα αναπροσαρμογής των συντάξεων, ύστερα από ουσιώδεις μεταβολές στα τιμαριθμικά δεδομένα.

Διοικητική οργάνωση

Αναφορικά με τη διοικητική Οργάνωση του Ι.Κ.Α., ο νόμος περιγράφει τις κατευθυντήριες αρχές της οργάνωσης, με τα λεπτομερή ζητήματα να εξειδικεύονται περαιτέρω, μέσω μελλοντικών κανονισμών. Οι αποφάσεις λαμβάνονται από το διοικητικό συμβούλιο του Ι.Κ.Α. και τον Υπουργό Εργασίας, ο οποίος έχει και τον τελικό λόγο, σχετικά με την έκδοση κανονισμών (άρθρο 16). Σε περίπτωση διαφωνίας του υπουργού με το διοικητικό συμβούλιο, η τελική κρίση επαφίεται στο υπουργικό συμβούλιο (άρθρο 16).

Η διοίκηση του Ι.Κ.Α., σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο οργανώνονταν με τα τοπικά γραφεία και υποκαταστήματα. Η γενική διοίκηση ασκούσαν από τον κεντρικό φορέα (άρθρο 13). Εν τούτοις, η διοικητική αποκέντρωση ειδικά για τις υπηρεσίες υγείας ενισχύονταν, σύμφωνα με τη γενική επικρατούσα τάση και την προηγούμενη επιτυχή εφαρμογή. Μία σημαντική μεταρρύθμιση είναι, ότι καταργείται η οικονομική ανεξαρτησία των τοπικών υπηρεσιών, καθώς αυτή αντικαθίσταται στην αρχή της αλληλεγγύης, βάσει της εισηγητικής έκθεσης.

Εισφορές και σύστημα χρηματοδότησης

Σχετικά με το ύψος των εισφορών, ως πρυτανεύουσα αρχή καθιερώνεται η αποφυγή πρόσθετης επιβάρυνσης της οικονομίας της χώρας, δεδομένου ότι έμφαση δίνονταν στην οικονομική ανάπτυξη, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση. Συν αυτό, τίθεται ανώτατο όριο αποδοχών υποκείμενο στην εισφορά. Το ποσοστό της εισφοράς του εργαζομένου είναι αρκετά μικρότερο από αυτή του εργοδότη, λόγω της μικρής αγοραστικής δύναμης έναντι της προπολεμικής κατάστασης (άρθρο 25). Οι εισφορές υπολογίζονται κατά ασφαλιστικές κλάσεις. Σε σχέση με το νόμο 6298/1934, είναι μειωμένα τα ποσοστά των εισφορών των εργαζομένων. Επίσης, προβλέπονταν, σύμφωνα με το άρθρο 24 παράγραφος 2, κρατική εισφορά οριζόμενη από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας, από το έτος 1953 και μετά.

Μία βασική καινοτομία του, είναι η εξυπηρέτηση του κλάδου του συντάξεων με το διανεμητικό σύστημα, εγκαταλείποντας το προηγούμενο μικτό σύστημα, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση. Αυτό δικαιολογείται, διότι το σύστημα κεφαλαιοποίησης προϋποθέτει, συνεχή περίοδο ομαλού οικονομικού και νομισματικού βίου. Οι διακυμάνσεις της οικονομικής πορείας και της αξίας του εθνικού νομίσματος εκείνη την περίοδο, ήταν τόσο μεγάλες, που δεν επέτρεπαν τον ακριβή υπολογισμό ασφαλίστρου και προκάλεσαν την υποβάθμιση των αποθεματικών.

Επιπροσθέτως, τα συστήματα κεφαλαιοποίησης απαιτούν τη συγκέντρωση κολοσσιαίων αποθεματικών, κάτι το οποίο δεν επέτρεπε η κατάσταση της Ελληνικής οικονομίας. Περαιτέρω, η εφαρμογή του διανεμητικού συστήματος επιτρέπει τον καθορισμό αρκετά χαμηλού ασφαλίστρου, λόγω του μικρού σχετικά αριθμού συνταξιούχων των πρώτων ετών λειτουργίας του Ιδρύματος, ενώ συγχρόνως οι παροχές οι οποίες χορηγούνταν, ήταν γενικώς υψηλότερες. Και στους λοιπούς ασφαλιστικούς κλάδους είναι δεκτό το σύστημα κατανομής δαπανών, δοθέντος ότι καλύπτουν κινδύνους με σχετικώς βραχυπρόθεσμες συνέπειες. Το ασφάλιστρο υπό του διανεμητικού συστήματος, προσδιορίζεται κατά τρόπον που να επιτρέπει την επί μία δεκαετία κάλυψη των συνεχώς αυξανόμενων δαπανών του κλάδου συντάξεων.

Επενδύσεις και αποθεματικά ταμείων

Σχετικά με τις επενδύσεις κεφαλαίων, έμφαση δίνεται στην εφαρμογή εκτεταμένου οικοδομικού προγράμματος, που αποβλέπει στην εξασφάλιση σύγχρονων κτισμάτων για την εγκατάσταση των διοικητικών και των υγειονομικών υπηρεσιών (Μέμος , 2016). Σημειώνεται επίσης, πώς προβλέπεται η δυνατότητα επένδυσης μέρους των κεφαλαίων του Ιδρύματος, σε μετοχές εταιρειών κοινής ωφέλειας, όπως είναι τα έργα ηλεκτρισμού της χώρας (άρθρο 18).

Λόγος όμως πρέπει να γίνει και για την κακή αξιοποίηση των αποθεματικών καθόλη τη διάρκεια λειτουργίας του Ι.Κ.Α., τα οποία με βάση τον αναγκαστικό νόμο 1611/1950 άρθρο 1 και άρθρο 2 κατατίθενται υποχρεωτικά στην Τράπεζα της Ελλάδος, με επιτόκια μικρότερα του πληθωρισμού και των καταθέσεων ταμειευτηρίου (Μέμος, 2016). Συν τοις άλλοις, η Τράπεζα της Ελλάδος ορίζονταν ως

διαχειριστικό όργανο, με το ύψος των αποδόσεων να καθορίζονται από τη νομισματική επιτροπή. Άξιο αναφοράς είναι, πως την πρώτη περίοδο λειτουργίας του Ι.Κ.Α., εξαιτίας της μεγάλης οικονομικής ανάπτυξης και της αύξησης των ασφαλισμένων, δημιουργήθηκε μεγάλο αποθεματικό κεφάλαιο(Venieris,1994).

Σε κάθε περίπτωση όμως, η αξιοποίηση των αποθεματικών και της περιουσίας, δε μπορεί να λύσει το σημερινό πρόβλημα όπως φαίνεται και από τον πίνακα 4 (ασφαλιστικά ταμεία κοινωνικός προϋπολογισμός 2018). Οι ασφαλιστικές εισφορές και οι τακτικές επιχορηγήσεις αποτελούν περίπου το 80% των εσόδων του ασφαλιστικού.

Πίνακας 4. Ασφαλιστικά Ταμεία Κοινωνικός προϋπολογισμός 2018

	2017	2018
Έσοδα	43.097	43.403
Ασφαλιστικές εισφορές	12.775	13.143
Ρύθμιση οφειλών	1.122	1.114
Μεταβιβάσεις από ΑΚΑΓΕ	395	395
Κοινωνικοί πόροι	655	670
Μεταβιβάσεις από τακτικό προϋπολογισμό	14.628	14.627
Αντικριζόμενα έσοδα	18	18
Απόδοση περιουσίας	1.200	1.200
Εισπράξεις υπέρ Δημοσίου και	12.090	12.088

τρίτων		
Λοιπά έσοδα	214	148
Έξοδα	42.592	42.473
Συντάξεις	28.870	28.696
Κύριας ασφάλισης	25.532	25.322
Επικουρικής ασφάλισης	3.338	3.374
Λοιπές παροχές ασθένειας	155	155
Προνοιακές παροχές	1.010	1.094
Λοιπές μεταβιβάσεις σε τρίτους	36	25
Απόδοση εισπράξεων τρίτων	12.090	12.088
Λοιπές δαπάνες	214	201
Δαπάνες προσωπικού	217	214

ΠΗΓΗ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2018

Όμως, από το τέλος της δεκαετίας του '80 και μετά, οι εισφορές των ασφαλισμένων υπολείπονταν σε μεγάλο βαθμό των αντίστοιχων παροχών και η αρνητική απόδοση των επενδυμένων κεφαλαίων απομείωσαν το αποθεματικό κεφάλαιο του

συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Ακόμη, η εισφοροδιαφυγή και η έλλειψη μιας οργανωμένης ενιαίας διαχειριστικής αρχής σε επίπεδο έρευνας και προγραμματισμού των αποθεματικών κεφαλαίων, οδήγησαν στην περαιτέρω υποβάθμιση του αποθεματικού κεφαλαίου (Μέμος, 2006).

Το Ταμείο Ανεργίας

Καινοτομία του εν λόγω νόμου, είναι η ένταξη στο Ι.Κ.Α. του ταμείου ανεργίας και των γραφείων ευρέσεως εργασίας. Βέβαια, κατά αυτής της συγχώνευσης προβλήθηκαν τρία επιχειρήματα, κατά την εισηγητική έκθεση. Πρώτον, ότι ο κίνδυνος της ανεργίας διαφέρει από τους υπόλοιπους κινδύνους, δεδομένου ότι είναι αστάθμητος και άρα δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί κατά προσέγγιση το ακριβές ασφαλιστρο για την ορισμένη χρονική περίοδο αντιμετώπισης του. Δεύτερον, η ένταξη του κλάδου ανεργίας στο Ι.Κ.Α. θα δημιουργήσει τον κίνδυνο της εξάντλησης των αποθεματικών του κλάδου συντάξεων, σε περίπτωση αύξησης της ανεργίας. Τρίτον, το ταμείο ανεργίας ασκεί και ειδική αποστολή, ήτοι την πολιτική απασχόλησης.

Οι προβληματισμοί αυτοί, φαίνεται να επιλύονται με κάποια αντεπιχειρήματα, τα οποία αναφέρονται στην εισηγητική έκθεση του νόμου. Ειδικότερα, σημειώνεται ότι η αδυναμία προσδιορισμού του ασφαλιστρού κινδύνου της ανεργίας, δεν παύει να υφίσταται σε οποιοδήποτε οργανωτικό σύστημα της ασφάλισης ανεργίας. Σχετικά με τον κίνδυνο χρησιμοποίησης των αποθεματικών του κλάδου συντάξεων για τον κλάδο ανεργίας, σε περίπτωση οικονομικής κρίσης, αυτός εξουδετερώνεται με την δημιουργία χωριστών λογαριασμών εκάστου κλάδου, σε συνδυασμό με την απαγόρευση μεταφοράς ποσών ή πιστώσεων από τον ένα κλάδο στον άλλον. Τέλος, η πολιτική απασχόλησης ασκείται στην ίδια έκταση, είτε ασκείται από ταμείο ανεργίας ως χωριστός οργανισμός είτε από το Ι.Κ.Α..

Αποτελέσματα των τριών πρώτων βασικών νόμων

Οι απόπειρες αντιμετώπισης των διαρθρωτικών προβλημάτων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, κατά γενική ομολογία δεν πέτυχαν (Petmesidou & Mossialos, 2006). Οι πολιτικές πιέσεις, ασκούμενες από ισχυρά οργανωμένες κοινωνικές ομάδες, η έλλειψη πολιτικής βούλησης, οι απανωτές περιόδους αναταραχής και οικονομικής αστάθειας, η έλλειψη κυβερνητικής συνέχειας αποτελούν τους πιο σημαντικούς παράγοντες αποτυχίας εκσυγχρονισμού του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης (Venieris, 1994).

Οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν, άφησαν άθικτη την ουσία του προβλήματος, καθώς απλώς δημιούργησαν την εντύπωση, την ψευδαίσθηση πως μέσω έκδοσης νόμων αλλά χωρίς πολιτική υποστήριξη στην υλοποίησή τους, θα διευθετηθούν αυτόματα οι χρόνιες αδυναμίες του συστήματος. Ένα από τα πολλά παραδείγματα της προβληματικής κατάστασης, ήταν η εφαρμογή της συγχώνευσης ειδικών ασφαλιστικών ταμείων. Αρκετά ελλειμματικά ασφαλιστικά ταμεία, συγχωνεύθηκαν αργότερα με το Ι.Κ.Α. μόνο και μόνο για να διατηρήσουν τις παράλογα υψηλές παροχές και προκειμένου πάλι να συγκρατηθούν οι αντιδράσεις προνομιούχων ομάδων (Επιτροπή έρευνας και οργάνωσης οικονομικού προγραμματισμού, 1959). Από την άλλη, οι χαμηλότερες συντάξεις των συγχωνευθέντων ταμείων δεν αυξήθηκαν, ώστε να εξομοιωθούν με τις ελάχιστες του Ι.Κ.Α. (Petmesidou & Mossialos, 2006).

Εν κατακλείδι, η νομοθεσία της κοινωνικής ασφάλισης εισήγαγε και εφάρμοσε ένα σύστημα μικτό, παρέχοντας κατοχύρωση κατώτατων ορίων σύνταξης (Ν.Δ. 2698/1953) και υπηρεσίες υγείας για όλους. Αυτό υλοποιήθηκε, δίχως καμία σχετική προσαρμογή στην οικονομική βάση του Ι.Κ.Α., αφού το κράτος αρνούσαν τη συμμετοχή, παρόλο που το Ι.Κ.Α. ήταν το μοναδικό μέσο για την επίτευξη του σκοπού. Οι βάσεις που τέθηκαν είναι σαθρές και υποθάλπουν ένα στοιχείο κοινωνικής ανισότητας και αδικίας, παρέχοντας χαμηλές συντάξεις στην πλειονότητα των ασφαλισμένων, αλλά συγχρόνως χορηγώντας προνομιούχες παροχές για ορισμένες ομάδες με ισχυρή πολιτική πίεση. Σαν συμπέρασμα, μπορεί

με ασφάλεια να ειπωθεί, πως δεν υπήρξε η απαραίτητη μετωπική σύγκρουση μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και των ισχυρών ομάδων πίεσης.

Μέρος δεύτερο: Τα πρώτα σημάδια της κρίσης

Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης στο Σύνταγμα του 1975

Σε εθνικό επίπεδο, μετά το 1970, η δυναμική του κοινωνικού και πολιτικού περιβάλλοντος από την επαναφορά της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, οδήγησε σε βαθιά δημοκρατικοποίηση της κοινωνικής και πολιτικής ζωής του τόπου και στη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης με το άρθρο 22 παράγραφος 4, όπου ορίζεται « το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων όπως νόμος ορίζει».

Η παραπάνω διάταξη, σύμφωνα με την γραμματική της ερμηνεία, αναφέρει πως το κράτος μεριμνά αποκλειστικά και μόνο για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων. Το γεγονός όμως, ότι βρίσκεται στο ίδιο άρθρο με την κατοχύρωση του δικαιώματος της εργασίας, υπονοεί την άρρηκτη σύνδεση με αυτό (Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ.και Γεραπετρίτης Γ., 2017).

Όμως, η βούληση του νομοθέτη, σύμφωνα με την τελολογική ερμηνεία της προαναφερθείσας διάταξης του συντάγματος, σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 25, ήταν να προστατεύσει το σύνολο των Ελλήνων πολιτών, δίχως αποκλεισμούς με βάση την διασταλτική ερμηνεία του εν λόγω κανόνα δικαίου (Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ.και Γεραπετρίτης Γ., 2017). Η συγκεκριμένη διάταξη, αποτελεί μία θεσμική εγγύηση για την κοινωνική ασφάλιση, με βάση την οποία ο κοινός νομοθέτης, οφείλει να εκδώσει νόμους με τους οποίους ο πολίτης απολαμβάνει το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης, χωρίς να δημιουργείται η αξίωση των εργαζομένων στο είδος της ή στην έκταση της ασφαλιστικής προστασίας, παρά μόνο στον πυρήνα του δικαιώματος.

Η κοινωνική ασφάλιση θεωρείται πλέον, ως θεμελιώδες δικαίωμα παρουσιάζοντας βέβαια, μία απαραίτητη ελαστικότητα η οποία έχει σχέση με τα οικονομικά του Κράτους και άρα πρόκειται για ένα δυναμικό δικαίωμα, υπό την έννοια ότι δεν παραμένει σταθερό, αλλά μεταβάλλεται με τέτοιο τρόπο ώστε να ακολουθεί τις ανάγκες που ανακύπτουν. Πρόκειται για ένα οιονεί κοινωνικό συμβόλαιο, μεταξύ της οικονομικά ενεργής γενεάς και της οικονομικά ανενεργής, το οποίο διέπεται από την αρχή της εθνικής αλληλεγγύης με τις εισφορές να καλύπτουν τις συντάξεις και τις λοιπές προβλεπόμενες κοινωνικές παροχές (Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ. και Γεραπετρίτης Γ., 2017).

Τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης

Θεμελιώδης αρχή της κοινωνικής ασφάλισης, είναι ο δημόσιος χαρακτήρας της. Το κράτος έχει την κύρια ευθύνη, για την οργάνωση και λειτουργία του θεσμού, με βάση το άρθρο 22 παράγραφος 5 του Συντάγματος. Άμεση συνέπεια του δημόσιου χαρακτήρα, είναι ο εγγυητικός ρόλος τον οποίο επωμίζεται το κράτος. Τουτέστιν, η ύπαρξη του συνταξιοδοτικού συστήματος, είναι εγγυημένη από το κράτος με άμεση συνέπεια, την κάλυψη των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών οργανισμών να αποτελεί κύρια ευθύνη του (Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ. και Γεραπετρίτης Γ., 2017).

Η υποχρεωτικότητα, ως στοιχείο της κοινωνικής ασφάλισης είναι συνυφασμένη, αφενός με την κρατική φύση του θεσμού και αφετέρου με την έννοια της κοινωνικής αλληλεγγύης. Ακόμη, αποτελεί απαραίτητο συστατικό της κοινωνικής αλληλεγγύης, χωρίς το οποίο δεν θα ήταν δυνατόν να υπάρξουν αναδιανεμητικά αποτελέσματα (Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ. και Γεραπετρίτης Γ., 2017). Κοινώς, εάν οι πιο οικονομικά ισχυροί είχαν την επιλογή να αποχωρήσουν από το δημόσιο σύστημα, το τελευταίο θα έχει εξασθενημένο κοινωνικό ρόλο. Από την

άλλη, μέσω του υποχρεωτικού χαρακτήρα εξαναγκάζονται τα άτομα, να λάβουν μέριμνα για το μέλλον του.

Η καθολικότητα της προστασίας, αφορά στη συνταξιοδοτική προστασία όλου του πληθυσμού, ακόμη και αυτών που δεν μπόρεσαν να έχουν πρόσβαση στο σύστημα ή δεν συγκέντρωσαν τις απαραίτητες προϋποθέσεις συνταξιοδότησης. Υποχρεούται λοιπόν το κράτος, να χορηγεί ένα εισόδημα το οποίο να εξασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης, ανεξαρτήτως από την προηγούμενη απασχόληση τους ή τον ασφαλιστικό τους βίο. Επίσης, η καθολικότητα επιβάλλει και ως ένα σημείο την ενιαιοποίηση των ρυθμίσεων του συνταξιοδοτικού συστήματος (Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ. και Γεραπετρίτης Γ., 2017).

Μέσα από την τήρηση των προηγούμενων αρχών, εξασφαλίζεται και η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, η οποία εκφράζεται μέσω της καθολικότητας και λειτουργεί σε συνδυασμό με την αρχή της ανταποδοτικότητας. Το μείγμα αυτό, αναπροσαρμόζεται ανάλογα με τις εκάστοτε κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες, κυβερνητικές επιλογές και το κοινό περί δικαίου αίσθημα. Η κοινωνική αλληλεγγύη εξασφαλίζει, με την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, τη διατήρηση ενός επιπέδου διαβίωσης. Η αρχή της ανταποδοτικότητας εξασφαλίζει, ότι το επίπεδο διαβίωσης μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου, δεν αποκλίνει σημαντικά από εκείνο που απολάμβανε ο ηλικιωμένος πριν τη συνταξιοδότησή του, λόγω της αναλογίας παροχών προς τις εισφορές και του χρόνου ασφάλισης.

Η κρίση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης τη δεκαετία του 1990

Καθ' όλη τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, οι ελληνικές κυβερνήσεις παρέμβαιναν όλο και περισσότερο στις κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις. Αυτές οι παρεμβάσεις στερούνταν πολιτική συνέχειας, σχεδιασμού, συντονισμού και είχαν εν μέρει το στοιχείο του πολιτικού καιροσκοπισμού. Μέσα σε αυτό το κλίμα, οι απαραίτητες μεταρρυθμίσεις στο ασφαλιστικό σύστημα, δεν έγιναν με συστηματικό

και ενιαίο τρόπο. Όμως, η ραγδαία οικονομική ανάπτυξη που επετεύχθη εκείνη την περίοδο επισκίαζε εν μέρει, την ανάγκη για μεταρρύθμιση στο ασφαλιστικό.

Οι δημόσιες δαπάνες όμως, προϊόντος του χρόνου, αναπτύσσονταν με πολύ γρηγορότερο ρυθμό από τα δημόσια έσοδα και την αύξηση του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος. Συνέπεια αυτού, είναι τα λεγόμενα δίδυμα ελλείμματα και η έλλειψη δημοσιονομικού ελέγχου. Επιπλέον, η κρίση του 1973 προκάλεσε ποικίλα οικονομικά προβλήματα, όπως και σε άλλες χώρες με αποτέλεσμα να αναδυθεί η ανάγκη άσκησης ολοκληρωμένης κοινωνικής πολιτικής (Venieris, 1994).

Κατά τη δεκαετία του 1980, εφαρμόστηκαν ως επί το πλείστον κενσιανές πολιτικές αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες και κατά μείζονα λόγο και τις συντάξεις. Το Ι.Κ.Α. και ο Ο.Γ.Α., οι κύριοι ασφαλιστικοί φορείς επιβαρύνθηκαν με υπέρογκες δαπάνες, χωρίς να μεταβληθούν σε αξιόλογο βαθμό τα έσοδά τους. Επιπροσθέτως, κάποια χρεοκοπημένα ασφαλιστικά ταμεία συγχωνεύτηκαν με το Ι.Κ.Α. μεταφέροντας τα ελλείμματά τους σε αυτό (O.E.C.D. Economic surveys, 1997). Αυτές οι εξελίξεις συνδυάστηκαν, με αρνητικές δημογραφικές αλλαγές, καθώς και με τη λήψη υψηλότοκων δανείων. Ταυτόχρονα, το κράτος είχε επενδύσει τα αποθεματικά του Ι.Κ.Α. στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, χρηματοδοτώντας επιχειρήσεις με χαμηλότοκα δάνεια αλλά και διεκπεραιώνοντας έργα κοινής ωφελείας (O.E.C.D. Economic surveys, 1997). Την αρνητική αυτή εικόνα συμπληρώνουν η εντεινόμενη εισφοροδιαφυγή και φοροδιαφυγή.

Εν συντομία, οι κοινωνικές πολιτικές που υιοθετήθηκαν την περίοδο του '80 επιδείνωσαν τα διαρθρωτικά προβλήματα του συστήματος. Οι επεκτατικές κοινωνικές πολιτικές αν και δημοφιλείς σε μεγάλο βαθμό, αύξησαν τα ελλείμματα του τομέα της κοινωνικής ασφάλισης μετέπειτα (O.E.C.D. Economic surveys, 1997). Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης σε αυτήν την περίοδο, βιώνει την πλήρη εργαλειοποίησή του και μετατρέπεται σε όργανο άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Η ριζική μεταρρύθμιση του νόμου 2084/1992

Οι θεσμικές παθογένειες που συσσωρεύτηκαν

Θα μπορούσε εύκολα να ειπωθεί, πως το ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα βρίσκεται σε κατάσταση συνεχούς κρίσης τα τελευταία 40 χρόνια από άποψη διαρθρωτικής οργάνωσης. Όμως, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, τα ελλείμματα του Ι.Κ.Α. του Ο.Γ.Α. και άλλων ασφαλιστικών ταμείων είχαν φτάσει σε ανησυχητικά ύψη, αναδεικνύοντας πρόβλημα ρευστότητας (Μέμος Κωνσταντίνος ,2016). Η ανάγκη για μία εκ βάθρων μεταρρύθμιση αναγνωρίστηκε σχεδόν από όλες τις μελέτες, που είχαν γίνει για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Κοινό συμπέρασμα των μελετών ήταν, πως το υπάρχον σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης δεν χρειάζεται να εγκαταλειφθεί αλλά να εξορθολογιστεί και να εκσυγχρονιστεί, σύμφωνα με διεθνώς αναγνωρισμένες πρακτικές. Οι συντάξεις τέθηκαν στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων .

Οι μελέτες αποσαφήνισαν τις κύριες αιτίες της δομικής κρίσης της κοινωνικής ασφάλισης, συμπεριλαμβάνοντας το δημογραφικό πρόβλημα, την παγκόσμια οικονομική ύφεση εξαιτίας των δύο προηγούμενων πετρελαϊκών κρίσεων και την ανορθολογική επέκταση της κοινωνικής προστασίας σε ποσοτικούς όρους. Επιπλέον, αναφέρθηκαν η πολυνομία και κακονομία, τα πολυάριθμα ασφαλιστικά ταμεία με την κοινωνικά άδικη κατανομή πόρων, οι ανισότητες στις εισφορές και στις παροχές καθώς και τα τεράστια οργανωτικά και διοικητικά προβλήματα (Ο.Ε.Κ.Δ. Economic surveys, 1997). Πρακτικά όμως, το πρόβλημα που τέθηκε επί τάπητος ήταν το οικονομικό, δηλαδή τα τεράστια ελλείμματα και δευτερευόντως οι διαρθρωτικές αδυναμίες του συστήματος.

Στην εισηγητική έκθεση του νόμου 2084/1992 αναφέρεται, ότι το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας της χώρας διέρχεται βαθιά κρίση, η οποία με μαθηματική ακρίβεια θα οδηγήσει σε οικονομικό τέλμα, αν δεν ληφθεί άμεσα δράση. Όπως ειπώθηκε και προηγουμένως, τα κύρια ασφαλιστικά ταμεία(Ι.Κ.Α., Ν.Α.Τ., Ο.Γ.Α.,

συνταξιοδοτικό Ταμείο Δημοσίων Υπαλλήλων) είχαν συσσωρεύσει τεράστια ελλείμματα και πλήττονταν ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης, αφού αντί να μεταφέρει πόρους από το σύνολο στους οικονομικά ασθενέστερους, τους μετέφερε στους οικονομικά ισχυρότερους (O.E.C.D. Economic surveys, 1997).

Επιπλέον, αναφέρεται ότι τα εν λόγω ελλείμματα, οφείλονται στις μειώσεις εσόδων και ταυτόχρονα στην αύξηση δαπανών με πρωταγωνιστή τις συντάξεις, αλλά και τις δαπάνες της ιατρικής, νοσοκομειακής και φαρμακευτικής περίθαλψης, οι οποίες έβαιναν διαρκώς αυξανόμενες με την εισφοροδιαφυγή να ακολουθεί ανιούσα πορεία (O.E.C.D. Economic surveys, 1997). Συγκεκριμένα, σημειώνεται στην εισηγητική έκθεση, η κατάχρηση στη σύνταξη αναπηρίας, οι ανομοιομορφίες μεταξύ των πολυάριθμων ασφαλιστικών ταμείων, τα ισχυρά κίνητρα για πρόωρη συνταξιοδότηση, τα ποσοστά υπέρ αναπλήρωσης καθώς και η επέκταση των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων, δημιούργησε προνομιούχες καταστάσεις με σημαντικό κόστος στο ασφαλιστικό ισοζύγιο. Τέλος, γίνεται αναφορά και στην ιδιάζουσα παράδοση του συστήματος, με τη δυσανάλογη κατανομή των κρατικών πόρων, κυρίως για συντάξεις.

Ο Νόμος 2084/1992 «Αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις».

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, εισήχθη ο νόμος 2084/1992, ο οποίος έμελλε να είναι η αφετηρία μιας μακρόχρονης σειράς μεταρρυθμίσεων, αποτυχημένων εν πολλοίς. Ο νόμος εισάγει ένα νέο ασφαλιστικό σύστημα για τους ασφαλισμένους μετά την 1/1/1993, με την θέσπιση γενικών αρχών καθολικής εφαρμογής και μεταβατικών διατάξεων για την εκλογίκευση του προηγούμενου συστήματος. Ειδικότερα, για την κύρια ασφάλιση συντάξεων και την ασφάλιση ασθένειας, θεσπίστηκε τριμερής (σύμφωνα όμως με τη μελέτη Πετρούλια του 1990, η τριμερής χρηματοδότηση είναι θεσπισμένη από το 1956 με το νόμο επικύρωσης της διεθνούς σύμβασης εργασίας 102, αλλά δεν εφαρμόστηκε.) χρηματοδότηση της ασφάλισης σε σχέση 4/9 εργοδότη, 2/9 ασφαλισμένου, 3/9 κράτους. Το ποσοστό αναπλήρωσης της κύριας

σύνταξης ορίστηκε στο 60%(άρθρο 29 παρ.1) των συντάξιμων αποδοχών, ενώ της επικουρικής στο 20% (άρθρο 34). Συνολικά κατά 10% μικρότερο ποσοστό αναπλήρωσης από το προηγούμενο σύστημα. Για την ασφάλιση επικουρικής σύνταξης, θεσπίστηκε διμερής χρηματοδότηση σε σχέση ένα προς ένα (άρθρο 32 παρ. 1) και για το εφάπαξ βοήθημα θα χρηματοδοτούνταν αποκλειστικά από τους ασφαλισμένους (άρθρο 37). Επιπλέον, προβλέπονταν δραστική μείωση του κατώτατου ορίου σύνταξης κατά 1/35, που υπολείπεται από τα 35 έτη ασφάλισης (άρθρο 34 παρ. 2 και παρ. 4 β εδάφιο) και η σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Ασφάλειας με βάση το άρθρο 74 για γνωμοδότηση επί των προβλημάτων της κοινωνικής ασφάλισης.

Ακόμη, προβλέπονταν αισθητή αύξηση της εισφοράς για την ασφάλιση της κύριας και επικουρικής σύνταξης εργοδότη-ασφαλισμένου, με κλίμακα (άρθρο 60) και η ίδρυση ειδικού λογαριασμού για την ενίσχυση των ελλειμματικών ταμείων, ο οποίος θα χρηματοδοτούνταν με κοινωνικούς πόρους και από άλλα έσοδα (άρθρο 67). Ως γενικός κανόνας, τίθεται το 65ο της ηλικίας για άντρες και για γυναίκες και 15 έτη ασφάλισης ελάχιστο για θεμελίωση δικαιώματος (άρθρο 24). Ακόμη, προβλέπονταν σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ.3, σταδιακή αύξηση ορίων ηλικίας σε διάφορες κατηγορίες ασφαλισμένων. Τέλος, προωθούνταν η βαθμιαία εναρμόνιση των δομών λειτουργίας των πολυάριθμων ασφαλιστικών συστημάτων της χώρας (άρθρο 47), με απώτερο σκοπό την εγκαθίδρυση στο μέλλον ενός εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης που θα είναι απλό, διαφανές και θα διέπεται από ενιαίες αρχές.

Άλλες σημαντικές καινοτομίες του εν λόγω νόμου, ήταν η καθιέρωση της συνδρομής των προϋποθέσεων ηλικίας και των ετών υπηρεσίας για τους πολιτικούς υπαλλήλους, τους υπαλλήλους Ο.Τ.Α. και τους εκπαιδευτικούς που συνταξιοδοτούνται από το δημόσιο (άρθρο 3) για τη γένεση και άσκηση του δικαιώματος συνταξιοδότησης, η αλλαγή του τρόπου υπολογισμού συντάξεων(άρθρο 5), αυστηροποίηση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης προσώπων που δικαιούνται σύνταξη λόγω θανάτου (άρθρο 11), η υποχρεωτική μηχανογράφηση του μητρώου των συνταξιούχων, ασφαλισμένων και εργοδοτών στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και ο εφοδιασμός τους με έναν αριθμό γενικού μητρώου (άρθρο 64), η σύνδεση των κατώτατων ορίων σύνταξης με το κατά κεφαλήν εθνικό εισόδημα (άρθρο 14), η καθιέρωση θεσμού της μειωμένης σύνταξης

(άρθρο 15), η θέσπιση περιορισμών για την για την απασχόληση των συνταξιούχων (άρθρο 16 παρ.2), η καθιέρωση υποχρεωτικών εισφορών για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων και η καταβολή εισφορών επί του συνόλου των πάσης φύσεως αποδοχών των υπαλλήλων(άρθρο 17 παρ.1).

Κριτική του νόμου 2084/1992

Το νέο καθεστώς για όσους ασφαλίζονται από 1/1/1993, είναι αυστηρότερο. Η προστασία που παρέχονταν με τα κατώτατα όρια μειώνεται αισθητά. Με τον νόμο αυτό, καθιερώθηκε ασφαλιστική προστασία δύο ταχυτήτων, που με την πάροδο του χρόνου θα είχε αποτέλεσμα, την ουσιαδώς διάφορη μεταχείριση κατά την επέλευση αυτού του κινδύνου μεταξύ προσώπων, που δεν διαφέρουν παρά μόνο στο χρόνο αρχικής υπαγωγής στην ασφάλιση.

Ο διαχωρισμός που έγινε ουσιαστικά, ρίχνει το βάρος στην επόμενη γενιά. Αφενός επωμίζεται υψηλότερα οικονομικά βάρη για την στήριξη των παροχών των ασφαλισμένων πριν την 1/1/1993, που χαρακτηρίζονται από πιο ήπιες προϋποθέσεις και προνομιακό ύψος, αφετέρου οι παροχές των ασφαλισμένων μετά τη 1/1/1993 θα διέπονται από πολύ πιο αυστηρούς όρους κατά τη χορήγησή τους. Η μετακύλιση των βαρών δεν συνάδει με την κοινωνική δικαιοσύνη, εν τούτοις είναι μία απόπειρα εξυγίανσης του ασφαλιστικού.

Ο εν λόγω μεταρρυθμιστικός νόμος κρίνεται θετικά από τον Ο.Ο.Σ.Α., καθώς μείωσαν πολλές ανισότητες του συστήματος, αλλά ταυτόχρονα δημιουργήθηκε μία μεγάλη ανισότητα με τη διαφοροποίηση των ασφαλισμένων από το 1993 και μετά. Η μεταρρύθμιση του 1992 κατάφερε προσωρινά, να σταθεροποιήσει τα οικονομικά του συνταξιοδοτικού συστήματος. Μάλιστα γίνεται λόγος για τη λεγόμενη άσπρη τρύπα των συνταξιοδοτικών ταμείων αγγίζοντας το 2% του Α.Ε.Π. (Ο.Ε.С.Д. Economic surveys, 1997). Σύμφωνα όμως, με τις προβλέψεις της εν λόγω έκθεσης, οι εξωτερικές συνθήκες (δημογραφικό) που επηρεάζουν το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης θα υπερφαλαγγίσουν τον αντίκτυπο που έχουν οι μεταρρυθμίσεις του 2084/1992 (Ο.Ε.С.Д. Economic surveys, 1997) .

Η λεγόμενη πρόταση Γιαννίτση 2001

Η λεγόμενη πρόταση Γιαννίτση στόχευε σε μία βαθιά και ριζική μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος, με αφετηρία την αναδιοργάνωση σε πιο μακροπρόθεσμη και ρεαλιστική βάση. Πλέον, εκτός από την πολλοστή παρουσίαση των ελαττωμάτων του ασφαλιστικού, υπογραμμίζεται και ο παράγοντας χρόνου, ο οποίος στενεύει απειλητικά. Πάντως, στη συνοπτική έκθεση «Η πρόταση του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος» σελ. 3 αναφέρεται ότι «η αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης στηρίζονταν σε δύο κρίσιμους παράγοντες. Πρώτον, το ασφαλιστικό σύστημα ως σύνολο λίγα χρόνια μετά τις αλλαγές του 1992, βρίσκεται πάλι αντιμέτωπο με μία σοβαρή χειροτέρευση της χρηματοοικονομικής του κατάστασης και δεύτερον, διαγράφεται έντονα η προοπτική μιας σημαντικής περαιτέρω επιδείνωσης του.»

Πρόκειται για μία αρκετά απαισιόδοξη έκθεση, όσον αφορά τις προβλέψεις της, καθώς φτάνει στο σημείο να ισχυριστεί, ότι το ασφαλιστικό σύστημα θα υποσκάψει εκτός από την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και άλλους δημόσιους θεσμούς «όπως η εθνική άμυνα, η παιδεία, η πρόνοια, η υγεία, η δικαιοσύνη μειώνοντας έτσι τα συλλογικά αγαθά και μετατρέποντας αφανώς και βαθμιαία τη δαπάνη για τις υπηρεσίες αυτές από δημόσια σε ιδιωτική». Εκτός αυτού, αν επιλεχθεί η αδράνεια ως φυσικό επακόλουθο της αναμένεται η απότομη και επώδυνη προσαρμογή των παροχών προς τα κάτω, όσο το ασφαλιστικό σύστημα δεν προσαρμόζεται σταδιακά στα νέα δεδομένα (Γιαννίτσης, 2007). Η έγκαιρη αντιμετώπιση του προβλήματος επιβάλλεται και από το διογκωμένο δημογραφικό πρόβλημα.

Η λεγόμενη πρόταση Γιαννίτση περιλαμβάνει μελέτες προβολών για τη δυναμική εξέλιξη του ασφαλιστικού συστήματος, με διαφορετικά σενάρια συμπεριλαμβάνοντας ένα απαισιόδοξο, ένα μετριοπαθές και ένα αισιόδοξο. Γενικό συμπέρασμα είναι, ότι το έλλειμμα του κοινωνικού ασφαλιστικού συστήματος ως ποσοστό του Α.Ε.Π., αυξάνει ακόμα και αν υπάρξουν ήπιες θετικές εξελίξεις. «Με σχεδόν κανένα σενάριο πολιτικής δεν καθίσταται εφικτό, να διασφαλιστεί η διατήρηση του ελλείμματος της κοινωνικής ασφάλισης ως είχε, εκτός εάν αλλάξουν

δραστικά τα όρια ηλικίας και το ύψος αναπλήρωσης», σημειώνεται στην εν λόγω έκθεση.

Ενδιαφέρον έχει το γεγονός, ότι πολλά μέτρα αντιμετώπισης του ασφαλιστικού έχουν ήδη υιοθετηθεί μέσω των μνημονίων ή κάποιες παραλλαγές τους. Πολλές προτάσεις όπως, η αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης από 65 στα 67 έτη και η θέσπιση ειδικής γενικευμένης εισφοράς κοινωνικής αλληλεγγύης στα εισοδήματα φυσικών προσώπων, αποτελούν σήμερα διατάξεις των λεγόμενων μνημονιακών νόμων, με κάποιες διαφοροποιήσεις φυσικά. Σε τελική ανάλυση, δεν υιοθετούνται αυτά τα μέτρα, επειδή κρίθηκαν πολύ σκληρά.

Σίγουρα τα μέτρα που προτείνονται, είναι επώδυνα και χαρακτηρίζονται ως ριζικές αλλαγές στην κοινωνική ασφάλιση. Όλα τα σενάρια που περιγράφονται στην έκθεση, έχουν διάφορους συνδυασμούς μέτρων, τα οποία στοχεύουν στον εξορθολογισμό του συστήματος, ώστε να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα του. Μάλιστα, είναι άξια λόγου η πρόβλεψη, ότι εάν δεν ληφθεί δράση άμεσα, τότε το πρόβλημα απλά θα μετατεθεί για το μέλλον, με τον κίνδυνο απότομης και αρνητικής προσαρμογής συνταξιοδοτικού επιπέδου. Όμως, δέον είναι να επισημανθεί, η θεμελίωση των αρνητικών προοπτικών που αναλύονται στην έκθεση, δεν αφήνουν περιθώριο για ευνοϊκές μεταρρυθμίσεις.

Προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις

Στις συγκεκριμένες προτάσεις της έκθεσης προβλέπεται ενιαίο όριο ηλικίας στα 65 με σταδιακή ένταξη κάποιων ειδικών κατηγοριών. Επιπροσθέτως, η θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης (κατώτατη σύνταξη) αποκτάται με 15 χρόνια ασφάλισης. Παρέχεται επίσης, το δικαίωμα για χορήγηση μειωμένης σύνταξης στο 60ο έτος, καθώς και το δικαίωμα συνταξιοδότησης, χωρίς όριο ηλικίας μετά από 40 χρόνια ασφάλισης.

Ο προτεινόμενος τρόπος υπολογισμού της σύνταξης, αποτελείται από το 60% των συντάξιμων αποδοχών για την κύρια σύνταξη, με 35 χρόνια ασφάλισης και για κάθε υπολειπόμενο χρόνο έως τη συμπλήρωση 35ου έτους, το ποσό της σύνταξης

μειώνεται κατά 1,714%. Για κάθε χρόνο πέρα από τα 35 έτη, προσαυξάνεται κατά 1,714%, το οποίο αποτελεί κίνητρο παραμονής στην εργασία.

Σχετικά με την επικουρική σύνταξη, το ποσό της σύνταξης για 35 χρόνια ασφάλισης, ισούται με το 20% των συντάξιμων αποδοχών για κάθε υπολειπόμενο χρόνο, μέχρι τη συμπλήρωση του 35ου έτους το ποσό της σύνταξης μειώνεται κατά ποσοστό 0,571% .Ο υπολογισμός της σύνταξης, γίνεται επί του μέσου όρου των συντάξιμων αποδοχών των καλύτερων 10 ετών της τελευταίας 15ετίας, αναπροσαρμοζόμενο κατά το ποσοστό αύξησης μισθών.

Επίσης, προτείνεται η δημιουργία 8 ταμείων κύριας ασφάλισης (Ι.Κ.Α., δημόσιο, Ο.Α.Ε.Ε. αγρότες, Δ.Ε.Κ.Ο., τράπεζες, επιστήμονες, δημοσιογράφοι) με κατάργηση των επικουρικών ταμείων και υπαγωγή κλάδων επικουρικής ασφάλισης στα ταμεία των ασφαλισμένων, που υπάγονται για κύρια ασφάλιση. Η έκθεση ολοκληρώνει, με την αντιπαραβολή στα οικονομικά μεγέθη του κράτους των διαφόρων σεναρίων. Κάθε σενάριο περιλαμβάνει διάφορες αλλαγές στις παραμέτρους ασφαλιστικού συστήματος(παραδείγματος χάριν όριο ηλικίας συνταξιοδότησης). Εν κατακλείδι, επιλέγεται ως πρόταση νόμου, το πιο ανώδυνο σενάριο που περιγράφηκε προηγουμένως, το οποίο όπως ισχυρίζεται η έκθεση εξασφαλίζει τη βιωσιμότητα του συστήματος για 20 με 25 χρόνια.

Εάν κρίνουμε την πρόταση Γιαννίτση με τα σημερινά δεδομένα, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί εύκολα το γεγονός ότι, στην περίπτωση που είχε υιοθετηθεί η εν λόγω πρόταση, θα είχαμε διαφορετικά αποτελέσματα και πιο ομαλή προσαρμογή στα δεδομένα των μνημονίων. Επισημαίνεται όμως, ότι ακόμα και αν είχε εφαρμοστεί, είναι σχεδόν βέβαιο ότι, θα είχε αποδομηθεί από μία επόμενη κυβέρνηση. Στο εξαιρετικό σενάριο που θα έχει παραμείνει μεταρρύθμιση ως είχε, θα μπορούσε να γίνει λόγος για λιγότερη καταστροφή.

Ο νόμος 3029/2002 «Μεταρρύθμιση συστήματος κοινωνικής ασφάλισης».

Ως γνωστόν, η πρόταση Γιαννίτση απορρίφθηκε μετά από θυελλώδεις αντιδράσεις και διαπραγματεύσεις και υιοθετήθηκε ο νόμος 3029/2002 ο οποίος συνολικά έχει πιο ήπιες μεταρρυθμίσεις.

- Πραγματοποιήθηκε μία πρώτη διοικητική συγχώνευση 10 κλάδων σύνταξης στο άρθρο μετονομασθέν Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. (άρθρο 6 η σύσταση, άρθρο 5 παρ.1 και παρ.2). Η συγχώνευση συνοδεύτηκε από έναν ενιαίο κανόνα, για τον υπολογισμό των συντάξεων (με αυξημένο ποσοστό αναπλήρωσης στο 2% στο άρθρο 3 παρ.2. αντί του νόμου 2084/1992 που ήταν 1,714% επί των συντάξιμων αποδοχών) των ταμείων αυτών του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., για τους μετά 1/1/1993 ασφαλισμένους λιγότερο γενναιόδωρο όμως, από εκείνον των ταμείων που συγχωνεύτηκαν καθώς και μικρότερες εισφορές.
- Επιπροσθέτως, θεσπίστηκε κίνητρο επιμήκυνσης της επαγγελματικής πορείας σε περισσότερα από 35 χρόνια, με αύξηση του ποσοστού αναπλήρωσης (άρθρο 3 παρ.3 εδ.α). Ταυτόχρονα όμως, άλλαξε τη μείωση του από 1/200 στις πρόωρες συντάξεις, σε 1/267 (άρθρο 3 παρ.3 εδ.β).
- Έγινε αντικατάσταση της κρατικής εισφοράς του 10% επί του μικτού μισθού κάθε ασφαλισμένου του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., με το 1% του Α.Ε.Π. (άρθρο 3 παρ. 5).
- Τέλος, ίδρυσε το δεύτερο πυλώνα επαγγελματικής ασφάλισης(άρθρο 7), συστάθηκε η εθνική αναλογιστική αρχή (άρθρο 9) και το Ε.Τ.Ε.Α.Μ.(άρθρο 6).

Ο νόμος 3655/2008 «Η διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις»

Ο περί ου ο λόγος νόμος, περιλαμβάνει ευρύτερες συνενώσεις ασφαλιστικών φορέων:

- Ένταξη ταμείων στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., στον Ο.Α.Ε.Ε., στο Ε.Τ.Ε.Α.Μ., στο Τ.Ε.Α.Δ.Υ. και στο Τ.Π.Δ.Υ.
- Προβλέπεται η ίδρυση δύο νέων ταμείων κύριας ασφάλισης Ε.Τ.Α.Α. στο άρθρο 25 (περιλαμβάνει το Τ.Σ.Μ.Ε.Δ.Ε., Τ.Σ.Α.Υ., Τ.Ν.) και Ε.Τ.Α.Π.-Μ.Μ.Ε. (άρθρο 39), δύο ταμείων επικουρικής ασφάλισης (Τ.Α.Υ.Τ.Ε.Κ.Ω. άρθρο 70, Τ.Ε.Α.Π.Α.Σ.Α. άρθρο 94) και ενός φορέα πρόνοιας στο άρθρο 104 (Τ.Α.Π.Ι.Τ.). Έτσι, προκύπτουν 13 φορείς ασφάλισης εποπτευόμενοι από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης .
- Υποχρεωτικός από 1/6/2009 ο Α.Μ.Κ.Α. (άρθρο 153)
- Σύσταση ασφαλιστικού κεφαλαίου αλληλεγγύης γενεών Α.Κ.Α.Γ.Ε. (άρθρο 149 παρ. 1) για τη δημιουργία αποθεματικών και για τη χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Οι πόροι περιλαμβάνουν: πρώτον 10% επί των εσόδων από αποκρατικοποιήσεις, δεύτερον 4% επί των εσόδων από Φ.Π.Α. και τρίτον 10% επί των εισπραττόμενων ποσών από κοινωνικούς πόρους (άρθρο 149 παρ.3).
- τα ασφαλιστικά ταμεία κύριας και επικουρικής ασφάλισης μειώθηκαν σε 13 .

Μέρος τρίτο: Η εποχή των μνημονίων και το ασφαλιστικό από το 2011 και μετά

Σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις μνημονιακών νόμων στην κοινωνική ασφάλιση

Ως γνωστόν, από το 2010 και μετά, η χώρα έχοντας συσσωρεύσει ένα τεράστιο έλλειμμα και δημόσιο χρέος έρχεται πρόσωπο με πρόσωπο με τον κίνδυνο της χρεοκοπίας. Προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος της χρεοκοπίας, η Ελλάδα αιτείται δάνειο από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο αλλά και από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το δάνειο αυτό συνοδεύεται από μία σειρά μνημονίων, τα οποία περιέχουν οικονομικά και διαρθρωτικά μέτρα. Σε αυτό το κεφάλαιο, περιγράφεται η επίδραση των νόμων των μνημονίων στο ασφαλιστικό σύστημα της Ελλάδας. Η προσέγγιση αφορά στα σημαντικότερα σημεία των αλλαγών.

Νόμος 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της Ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο».

Στην εισηγητική έκθεση του εν λόγω νόμου, αναφέρεται η επείγουσα κατάσταση της ελληνικής οικονομίας και η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, ως βασικές αιτίες υιοθέτησης των επώδυνων μέτρων. Μετά από μία μακρά πορεία εκθέσεων, μελετών, πορισμάτων οι οποίες όλες ανεξαιρέτως υπογραμμίζουν την ανάγκη μεταρρυθμίσεων στο ασφαλιστικό σύστημα, τελικά αυτό επετεύχθη έξωθεν. Φυσικά, όλες οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις έχουν τον κοινό παρονομαστή της συρρίκνωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων, χάριν της σωτηρίας της οικονομικής κατάστασης της χώρας.

Ως εκ τούτου, τα περισσότερα μέτρα έχουν καθαρά εισπρακτικό χαρακτήρα και δυστυχώς οριζόντια εφαρμογή. Αυτό βέβαια, δεν σημαίνει ότι όλες οι μεταρρυθμίσεις κρίνονται με αυτόν τον τρόπο, καθώς υπάρχουν και διαρθρωτικά μέτρα τα οποία κάποια από αυτά, είχαν προταθεί και σε προηγούμενες προτάσεις, μελέτες και εκθέσεις και έχουν διαρθρωτικό χαρακτήρα. Όμως, εξαιτίας του γεγονότος, ότι έπρεπε να δοθεί έμφαση στο οικονομικό κομμάτι του ασφαλιστικού, τα διαρθρωτικά μέτρα έρχονται σε δεύτερη μοίρα και σε κάθε περίπτωση, μετά την κόπωση από την εφαρμογή των οικονομικής φύσεως μέτρων. Συνοπτικά, τα σημαντικότερα μέτρα έχουν ως εξής :

- Περικοπή επιδομάτων αδείας, Πάσχα και Χριστουγέννων για συνταξιούχους κάτω των 60 ετών και τους συνταξιούχους που έχουν σύνταξη άνω των 2.500 ευρώ.
- Μείωση επιδομάτων αδείας, Πάσχα και Χριστουγέννων για τους υπόλοιπους συνταξιούχους με επίδομα Χριστουγέννων 400 ευρώ, επίδομα Πάσχα 200 ευρώ και επίδομα αδείας 200 ευρώ.
- Σύνδεση ηλικιακών ορίων συνταξιοδότησης με την αύξηση του προσδόκιμου ζωής από το 2020 και μετά.
- Εισαγωγή ενός πιο ανταποδοτικού συνταξιοδοτικού συστήματος. Αυτό το μέτρο αποβλέπει σε ένα κοινό συνταξιοδοτικό πλαίσιο με σκοπό την ενοποίηση όλων των γενεών των συνταξιούχων.
- Περιορισμός της πρόωρης συνταξιοδότησης και θέσπιση ενός κοινού συστήματος συνταξιοδότησης για όλους (εργαζόμενοι στα βαρέα ανθυγιεινά επαγγέλματα και ασφαλισμένοι προ του 1993) με όριο τα 65 έτη.
- Μείωση συνταξιοδοτικών παροχών κατά 6% ετησίως για άτομα που συνταξιοδοτούνται μεταξύ των ηλικιών 60 και 65.
- Εγγυημένη κοινή σύνταξη για όλους, πάνω από ένα ορισμένο όριο ηλικίας και προσαρμογή των συνταξιοδοτικών παροχών με βάση τα έτη εργασίας.
- Ο νέος τρόπος υπολογισμού των ποσών των συντάξεων βασίζεται στον υπολογισμό των ετών όλου του ασφαλιστικού βίου.
- Οι όροι απονομής συντάξεων αναπηρίας αυστηροποιούνται.

Νόμος 3846/2010 «Εγγυήσεις για την εργασιακή ασφάλεια και άλλες διατάξεις».

Στο μέρος Α, ο νόμος περιέχει κατά κύριο λόγο διατάξεις που αφορούν κυρίως στις ευέλικτες μορφές απασχόλησης, στοχεύοντας στη διασφάλιση των εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, αλλά και στην ενίσχυση της αναγκαίας ευελιξίας στην αγορά εργασίας. Ο σκοπός είναι διττός, αφενός μεν στη διατήρηση των υφιστάμενων θέσεων εργασίας, αφετέρου στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας.

Στο μέρος Β του νόμου, κύριο θέμα είναι η ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων, υπό τρία βασικά ταμεία προκειμένου να μειωθούν τα λειτουργικά και διοικητικά κόστη. Η προοπτική είναι να ενταχθούν όλα τα ασφαλιστικά ταμεία με σκοπό τον εξορθολογισμό των δαπανών από τα πολυάριθμα και διάσπαρτα ασφαλιστικά ταμεία. Στις διατάξεις του νόμου συμπεριλαμβάνονται και όλοι οι επαγγελματίες, βιοτέχνες και έμποροι που ασκούν το επάγγελμά τους σε χωριά ή οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων ή κάτω των 1.000 κατοίκων και πλέον υπάγονται στην υποχρεωτική ασφάλιση του Ο.Α.Ε.Ε..

Μεταξύ των πλεονεκτημάτων, που αναμένεται να προκύψουν λόγω ενοποίησης συγχώνευσης ασφαλιστικών ταμείων, είναι η δημιουργία οικονομικών κλίμακας και της καλύτερης αξιοποίησης της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους. Επιπλέον, προβλέπεται εξορθολογισμός του προσωπικού, είτε με την αποτελεσματική ανακατανομή του, είτε με την κατάργηση οργανικών θέσεων. Η διαδικασία αυτή μειώνει τις διοικητικές δαπάνες. Επίσης, οι διάφορες προμήθειες και οικονομικές συναλλαγές διαπραγματεύονται πιο αποτελεσματικά, από έναν ενιαίο φορέα με αποτέλεσμα την επίτευξη εξοικονόμησης κόστους. Τέλος, σημαντικά πλεονεκτήματα αποτελούν η απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών στη λειτουργία του φορέα, η ταχύτερη είσπραξη των εσόδων, η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και σε τελική ανάλυση, η καλύτερη εξυπηρέτηση των ασφαλισμένων.

Νόμος 3863/2010 «Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις
ρυθμίσεις εργασιακές σχέσεις».

Πρόκειται για νέες ρυθμίσεις, οι οποίες είναι παραμετρικού χαρακτήρα περισσότερο.

Αναλυτικότερα:

- Μείωση της κατώτατης σύνταξης στα 360 ευρώ με απονομή στα 65 έτη.
- Αύξηση των ετών ασφάλισης στα 40 έτη καθώς και αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης στα 60 έτη για την πρόωγη σύνταξη και στα 65 για την πλήρη σύνταξη.
- Η εισαγωγή της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων, η οποία ψαλιδίζει σημαντικά το ύψος των συντάξεων πάνω από 1.400 ευρώ με κλιμακούμενη εισφορά 3% έως και 10% επί της σύνταξης.
- Αύξηση του μακροπρόθεσμου δημοσιονομικού περιορισμού των συνταξιοδοτικών δαπανών κατά 2,5% του Α.Ε.Π. μέχρι το 2060, καθώς και μείωση των συντάξεων το 2014 κατά έτος αναλογικά με μεταβολή του Α.Ε.Π. και δείκτη τιμών του καταναλωτή.
- Αυτόματη αναπροσαρμογή του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης ανά διετία με βάση την αύξηση του προσδόκιμου ζωής
- Δημιουργούνται ως δικλίδες ασφαλείας νέοι κανόνες αναπηρίας, βάσει του κέντρου επιχειρηματικής και πολιτιστικής ανάπτυξης, πρόβλεψη νέου πίνακα βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων και επιβολή των περιοριστικών όρων συνταξιοδότησης επιζώντων συζύγων και θυγατέρων ώστε να αποτραπεί η εκμετάλλευση από τους ασφαλισμένους .
- Συνεχίζεται η ενοποίηση των ταμείων με την ένταξη του κλάδου κύριας σύνταξης του Ν.Α.Τ. και των νέων δημοσίων υπαλλήλων στο Ι.Κ.Α..
- Νέα διαδικασία ασφάλισης «κατ' οίκον» απασχολούμενων «Εργόσημο».

Νόμος 3865/2010 «Μεταρρύθμιση συνταξιοδοτικού συστήματος του δημοσίου και συναφείς διατάξεις»

Ο εν λόγω νόμος, εισάγει ένα μεικτό συνταξιοδοτικό σύστημα με βασική και αναλογική σύνταξη, αύξηση του ορίου ηλικίας και ποινές πρόωρης συνταξιοδότησης. Επίσης, εισάγονται χαμηλότεροι συντελεστές αναπλήρωσης μέχρι τα 35 έτη εργασίας, καθώς και θέσπιση κινήτρων για εργασία και μετά τη συνταξιοδότηση. Συν αυτώ, επιχειρείται η εξίσωση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών στο δημόσιο προς τα πάνω. Επίσης, θεσπίζεται η εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων.

Η βασική σύνταξη θα χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό, έχει προνοιακό χαρακτήρα, είναι κοινή για όλους τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και καταβάλλεται με εισοδηματικά κριτήρια. Σκοπός της είναι, να καλύψει αυτούς που δεν έχουν προλάβει να θεμελιώσουν συνταξιοδοτικό δικαίωμα ή είναι ανασφάλιστοι. Η αναλογική σύνταξη είναι έκφραση της αρχής της ανταποδοτικότητας. Αυτό σημαίνει ότι το ποσό που θα λάβει θα είναι ανάλογο με τις καταβληθείσες εισφορές κατά τη διάρκεια του εργαζόμενου βίου.

Νόμος 3986/2011 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».

Και σε αυτόν τον νόμο συνεχίζεται η ίδια εισπρακτική λογική, με την καθιέρωση διατάξεων οι οποίες είναι ουσιαστικά μειώσεις σε διάφορες παροχές, κυρίως των συνταξιούχων. Ειδικότερα:

- Μείωση του εφάπαξ για το Τ.Π.Δ.Υ. και του προσωπικού Δ.Ε.Η. του Τ.Α.Υ.Τ.Ε.Κ.Ω. για τους συνταξιούχους πριν το 2010 κατά 10% και για τους μετά κατά 15%.
- Επανακαθορισμός του πλαφόν ανώτατης σύνταξης.

- Μείωση χρηματοδότησης του Ν.Α.Τ. για το έτος 2011 και 2012.
- Μείωση κρατικής χρηματοδότησης για το 2011 για το Τ.Α.Π.-Ο.Τ.Ε.
- Από 1/8/2011 πραγματοποιείται παρακράτηση για τους συνταξιούχους κάτω των 60 ετών του δημοσίου του Υπουργείου Εργασίας και Ν.Α.Τ. μηνιαίας εισφοράς επί του συνολικού ποσού κλιμακωτά.
- Αύξηση εισφορών υπέρ Λ.Α.Φ.Κ.Α. κλιμακωτά.
- Εφαρμόζεται η ειδική εισφορά συνταξιούχων για τις επικουρικές συντάξεις κλιμακωτά.

Παρατηρήσεις

Οι μειώσεις των κύριων, επικουρικών συντάξεων και του εφάπαξ (γενικότερα η απορρύθμιση κοινωνικών δικαιωμάτων) κατά την περίοδο 2010-2014, έπληξε το βιοτικό επίπεδο των συνταξιούχων και ταυτόχρονα επιδείνωσε τη ζωτική σχέση για το ασφαλιστικό σύστημα συνταξιούχων-ασφαλισμένων λόγω αύξησης ανεργίας. Παράχθηκαν όλα τα αναμενόμενα αποτελέσματα μιας απότομης και σκληρής μεταρρύθμισης, που είχε ως βάση τη δημοσιονομική εξυγίανση.

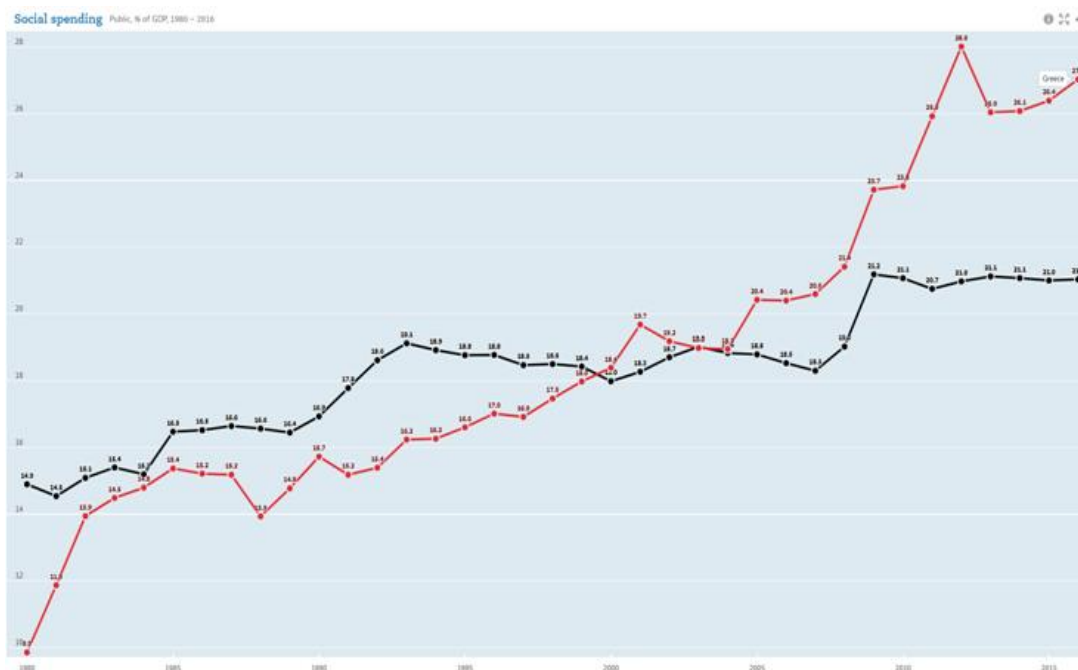
Οι μεταρρυθμίσεις είχαν σκοπό την εξυπηρέτηση των υποχρεώσεων της χώρας στους δανειστές και δευτερευόντως τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος. Επιπλέον, όσοι πόροι εξοικονομούνται από τους δημοσιονομικούς περιορισμούς δεν μένουν ως αποθεματικό, αλλά απορροφούνται από « μαύρες τρύπες» του συστήματος όπως ανεργία, εισφοροδιαφυγή, φοροδιαφυγή, ρυθμό αύξησης συνταξιούχων και δανειακές υποχρεώσεις της χώρας .

Πλέον, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα είναι ένα σύστημα υψηλών εισφορών-χαμηλών παροχών, με ελάχιστα αποθεματικά κεφάλαια. Θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι μετεξελίχθηκε το κοινωνικό κράτος σε κράτος πρόνοιας και κράτος φιλανθρωπίας. Μία τέτοια κολοσσιαία αλλαγή, πράγματι μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο με την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος. Όμως, οι ασφυκτικές χρονικές πιέσεις δεν επέτρεψαν να γίνουν οι δομικές μεταβολές, μετά από εμπειριστατωμένες μελέτες, κοινωνικό διάλογο και τον απαραίτητο χρονικό ορίζοντα. Δυστυχώς, δεν

μπορεί να ιδωθεί στενά το θέμα των κοινωνικών μεταρρυθμίσεων ακριβώς εξαιτίας της ύπαρξης υπέρτερου λόγου. Ο περιορισμός των κοινωνικών δικαιωμάτων έχει άμεση σχέση, με την οικονομική κρίση του 2010. Οι διαρθρωτικές και εισοδηματικές μεταρρυθμίσεις που έπρεπε να είχαν υλοποιηθεί σταδιακά, πριν την οικονομική κρίση θα είχαν καταστήσει πιο ομαλές τις συνέπειές της.

Ιστορικά, η διεύρυνση των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστό του Α.Ε.Π., αποτέλεσε σημείο αιχμής μετά την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. τη δεκαετία του 1980. Συνεχίστηκε η πολιτική αύξησης κοινωνικών δαπανών και μετά το 1993 (βλέπε Πίνακας 5), οφειλόμενη κυρίως στους χρηματικούς πόρους, που η χώρα άντλησε μέσω των κοινοτικών πλαισίων στήριξης. Η ενίσχυση αυτή, δεν συνοδεύτηκε από διαρθρωτικές αλλαγές του συστήματος. Οι πολυάριθμες μελέτες που εκπονήθηκαν εκείνη την περίοδο επιβεβαιώνουν το ασφαλές του συμπεράσματος.

Πίνακας 5. Δαπάνες κοινωνικής προστασίας συνολικά 1980-2016 σε ποσοστό Α.Ε.Π. Σύγκριση με μέσο όρο Ο.Ο.Σ.Α.



ΠΗΓΗ: ΕΛΣΤΑΤ <https://data.oecd.org/chart/5pQX>

Οι πρώτες διαρθρωτικές επεμβάσεις, συνέβησαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Συνοδεύτηκαν από σφοδρές αντιδράσεις που παρέλυσαν τη χώρα και συνεπώς δεν εφαρμόστηκαν στην έκταση που έπρεπε. Επόμενο ήταν, αυτές οι ρυθμίσεις να αποτύχουν στον ανασχεδιασμό της κοινωνικής ασφάλισης δεδομένου ότι δεν υπήρχε σταθερότητα στην πολιτική βούληση, κοινωνική υποστήριξη και ολοκληρωμένες απόπειρες ανασχεδιασμού. Βασικοί άξονες των τότε μεταρρυθμίσεων, ήταν ένας ήπιος εκσυγχρονισμός-εξευρωπαϊσμός, προκειμένου για την προετοιμασία της εισόδου της χώρας στην ευρωζώνη.

Μετά το 2000, η αναβλητικότητα και η αποσπασματικότητα των ρυθμίσεων ήταν πάλι παρούσες. Υπήρξαν κάποιες προσπάθειες μεταρρύθμισης οι οποίες σωστά επεσήμαναν το επερχόμενο πρόβλημα, αλλά δεν έτυχαν υποστήριξης και αποδοχής. Τελικά, υιοθετήθηκαν κάποιες βραχυπρόθεσμες και αδύναμες μεταρρυθμίσεις σε σχέση φυσικά, με το μέγεθος του προβλήματος.

Το 2010, η έλευση της οξύτατης διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης βρήκε την Ελλάδα δημοσιονομικά απροετοίμαστη και εκτεθειμένη. Ήταν η επισφράγιση του τέλους ενός χρεοκοπημένου πολιτικού συστήματος και παραλίγο της οικονομίας. Ταυτόχρονα, ήταν η αρχή μιας περιόδου κοινωνικά ανάλγητων μεταρρυθμίσεων, οι οποίες έμελλε να επιβληθούν σε ένα γενικότερο πλαίσιο δημοσιονομικής λιτότητας. Βασικό αποτέλεσμα ήταν, η πτώση της οικονομικής δραστηριότητας σε όλους τους τομείς ανεξαιρέτως. Φυσικά, τα αδύναμα οικονομικά στρώματα σήκωσαν μεγαλύτερο βάρος αναλογικά.

Η εμμονή στην επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων, συνεπάγεται την μείωση των κρατικών δαπανών και παράλληλα την αύξηση των εσόδων προς αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών για δανεισμό. Αυτά μεταφράστηκαν κατά κόρον, σε μέτρα μείωσης των συντάξεων, επιδομάτων και μισθών. Μετά από αλλεπάλληλα κύματα αντικοινωνικών μεταρρυθμίσεων, ο νόμος 4387 του 2016 καταλήγει στο σημερινό συνταξιοδοτικό σύστημα το οποίο περιγράφεται σε αδρές γραμμές στο επόμενο κεφάλαιο.

Νόμος 4387/2016 «Ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας μεταρρύθμιση ασφαλιστικού συνταξιοδοτικού συστήματος ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις».

Πρόκειται για το σημαντικότερο νόμο την περίοδο των μνημονίων, αφού όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση σελ.1: « Σκοπός του νομοσχεδίου είναι η πλήρης αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, στο πλαίσιο ενός ενιαίου συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, του οποίου γενικές αρχές ορίζονται στο νομός εξής: εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας με όρους ισότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης, αναδιανομής και αλληλεγγύης των γενεών».

Στην εισηγητική έκθεση, για πολλοστή φορά, παρατίθεται μία επισκόπηση των διαρθρωτικών αδυναμιών του ασφαλιστικού συστήματος με ιδιαίτερη έμφαση όμως στον κατακερματισμό του και στις ανισότητες που παράγονται από αυτόν. Συγκεκριμένα, οι ανισότητες εντοπίζονται στις «προϋποθέσεις συνταξιοδότησης (χρόνος ασφάλισης και όρια ηλικίας), ποσοστά αναπλήρωσης, κατώτατες συντάξεις, ασφαλιστικές και εργοδοτικές εισφορές, κοινωνικοί πόροι και στην κρατική χρηματοδότηση...». Ακόμη, μνημονεύεται το γεγονός ότι οι «ενοποιήσεις των ταμείων που προβλέφθηκαν από προγενέστερη νομοθεσία δεν συνοδεύτηκαν από εναρμόνιση των κανόνων των ταμείων που συγχωνεύτηκαν.»

Σε αυτό το νόμο, έχουμε την πλήρη μετεξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης σε θεσμό κοινωνικής ασφάλειας. Όπως ευλόγως αναφέρεται και στην εισηγητική έκθεση, το προηγούμενο σύστημα λειτουργούσε με κοινωνικά άδικο τρόπο, διότι υπήρχε υπερδιόγκωση των δαπανών για τις συντάξεις σε βάρος των άλλων κατηγοριών κοινωνικών δαπανών όπως φαίνεται και στον πίνακα 6. Αυτό έχει ως συνέπεια την ελλιπή προστασία αδύναμων κοινωνικών ομάδων

Πίνακας 6. Δαπάνες κοινωνικής προστασίας ανά λειτουργία, 2014 – 2016 (σε εκατ. ευρώ)

Λειτουργίες	Κοινωνικές παροχές		
	2014	2015	2016
Ασθένεια	8.376	8.695	9.354
Αναπηρία	2.938	2.921	2.691
Γήρας	25.199	25.341	25.097
Επιζώντες/Χηρεία	4.554	4.709	4.640
Οικογένεια/τέκνα	2.040	1.884	1.812
Ανεργία	1.908	1.821	1.691
Κοινωνικός αποκλεισμός	614	222	376
Σύνολο	45.629	45.593	45.661

Παρατήρηση: Οι συντάξεις αποτελούν το μεγαλύτερο ποσοστό δαπανών.

ΠΗΓΗ: ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΕΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ: Έτος 2016

Από την άλλη, επικρίνεται ο ιδιαίτερος τρόπος με τον οποίο πραγματοποιούνταν η αναδιανεμητική λειτουργία, αφού οι εισφορές και οι παροχές δεν υπολογίζονταν βάσει αναλογιστικών μελετών, αλλά κυρίως με άναρχο και πελατειακό τρόπο, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση. Επιπροσθέτως, η βιωσιμότητα του συστήματος έχει φτάσει στα όρια της, δεδομένης της επιδείνωσης των άλλων τομέων της χώρας που έχουν άμεση εξάρτηση με τη χρηματοδότηση του συνταξιοδοτικού όπως είναι η ανεργία, δημογραφικό, υπογεννητικότητα (για περισσότερα στοιχεία βλέπε παράρτημα) κ.α.

Στόχοι των μεταρρυθμίσεων είναι, από τη μία η ισονομία μέσω της θέσπισης ενιαίων κανόνων για όλους, παλιούς και νέους συνταξιούχους και εργαζόμενους στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους και από την άλλη, η κοινωνική δικαιοσύνη ώστε να προστατευτούν όλα τα κοινωνικά στρώματα και ιδιαίτερα τα αδύναμα, μέσω της αναδιανομής με τη λεγόμενη εθνική σύνταξη. Τα μέτρα με τα οποία θα επιτευχθούν οι προαναφερθέντες στόχοι είναι τα εξής:

- Θέσπιση ενός ενιαίου φορέα κοινωνικής ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.) (άρθρο 51) το οποίο τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, με ένταξη σε αυτόν όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, χωρίς εξαιρέσεις και πλήρη διάκριση προνοιακών και ασφαλιστικών παροχών.
- Θέσπιση ενιαίων κανόνων για όλους (άρθρο 27 παρ.1) με εξαίρεση μόνο για την προστασία των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων (άρθρο 27 παρ.2). Προβλέπονται ενιαία ποσοστά εισφορών με βάση το πραγματικό εισόδημα(άρθρα 38-41 και άρθρο 97), ενιαίος τρόπος υπολογισμού της σύνταξης κύριας (άρθρο 7) και επικουρικής για παλιούς και νέους ασφαλισμένους με βάση το μέσο εργασιακό εισόδημα όλου του ασφαλιστικού βίου και ίδια ποσοστά αναπλήρωσης για όλους(άρθρο 8 παρ. 3 και παρ.5).
- Ενοποίηση όλων των ταμείων επικουρικής ασφάλισης, εφάπαξ και πρόνοιας στο ενιαίο ταμείο επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχών (άρθρο 74) .
- Θέσπιση εθνικής σύνταξης στα 384 ευρώ(άρθρο 7 παρ.6), που είναι ελάχιστα πάνω από το κατώφλι της σχετικής φτώχειας (375 ευρώ, σύμφωνα με το δελτίο τύπου της Ε.Λ.Σ.Τ.Α.Τ 2017. για τον κίνδυνο φτώχειας) προκειμένου για την προστασία και την εξασφάλιση ενός ελάχιστου αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για τους συνταξιούχους, με χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό μέσω φορολογίας.
- Αναλογική αύξηση των συντάξεων, με τη σύνδεσή τους με την άνοδο του εθνικού πλούτου, εφόσον αυξάνονται ανάλογα με την άνοδο του Α.Ε.Π. (άρθρο 14 παρ.3 εδ.α.)
- Ανακαθορισμός των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων, με αναφορά στον νέο ενιαίο τρόπο υπολογισμού της κύριας και επικουρικής σύνταξης για παλαιούς και νέους ασφαλισμένους, ο οποίος παρατίθεται στον πίνακα 7 για την ανταποδοτική σύνταξη.

Πίνακας 7. Υπολογισμός ανταποδοτικής σύνταξης Μισθωτού

$((15 * 0,77\%)+(3 * 0,84\%) + (3 * 0,90\%) + (3 * 0,96\%) + (3 * 1,03\%) + (3 * 1,21\%) + (3 * 1,42\%) + (3 * 1,59\%) + (3 * 1,80\%) + (1 * 2\%))$ X συντάξιμες αποδοχές

Παρατηρούμε ότι το συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης ανέρχεται σε 42,8%

ΠΗΓΗ: Κωστής Ιωάννης, Τσελεκίδης Ιωάννης, Θεσμοί και πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης, 2018

- Πρόβλεψη ρήτρας μηδενικού ελλείμματος για τις επικουρικές(άρθρο 96).
- Η σύνταξη αποτελεί το άθροισμα της εθνικής και αναλογικής. Η εθνική αντιστοιχεί στην αρχή της εξασφάλισης ενός ελάχιστου πυρήνα αξιοπρεπούς παροχής (κατώτατο ποσό) και η αναλογική (η οποία υπολογίζεται βάσει των συντάξιμων αποδοχών και του χρόνου ασφάλισης, καθώς και βάσει των ποσοστών αναπλήρωσης) στην αρχή της ανταποδοτικότητας τους, που σκοπεύει στην αποκατάσταση κατά το δυνατό του πρότερου εισοδήματος, βάσει της αναλογικής σχέσης εισφορών-παροχών.
- Τα ποσοστά αναπλήρωσης βαίνουν αυξανόμενα (όμως είναι μειωμένα σε σχέση με προηγούμενους νόμους) ως κίνητρο παραμονής στην εργασία και «ορίστηκαν στο ανώτατο επιτρεπόμενο όριο που επιτρέπει η κατάσταση εθνικής οικονομίας βάσει των αναλογιστικών μελετών προβολών της εθνικής αναλογιστικής αρχής και ειδικών οικονομικών μελετών. Εξασφαλίζουν μεγαλύτερη αναπλήρωση εισοδήματος στις χαμηλότερες οικονομικά κατηγορίες εργαζομένων, κατ' εφαρμογή των επιταγών του άρθρου 25 του Συντάγματος» (αιτιολογική έκθεση νόμου 4387/2016 σελ.6)
- Θέσπιση ανώτατου ορίου καταβολής σύνταξης, με σκοπό την δημοσιονομική εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος αλλά και την ελάφρυνση των δικαιούχων μεσαίων και χαμηλών στρωμάτων (άρθρο 13 παρ.1,2). Θα λήξει το εν λόγω όριο, μετά την περίοδο δημοσιονομικής προσαρμογής.

Συμπεράσματα

Παρατηρείται η μετεξέλιξη του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης προς δύο κατευθύνσεις. Η πρώτη κατεύθυνση, χαρακτηρίζεται από την έντονη παρουσία στοιχείων κοινωνικής πρόνοιας και αναδιανομής, που υπερφαλαγγίζουν το στοιχείο της ανταποδοτικότητας. Η συγκεκριμένη κατεύθυνση, έρχεται σε αντίθεση με πολλές κατευθυντήριες γραμμές διεθνών οργανισμών, ως προς την διαμόρφωση του ασφαλιστικού συστήματος, με γνώμονα την ανταποδοτική αρχή. Κρίνεται ότι ακολουθήθηκε η εν λόγω γραμμή, εξαιτίας της φτωχοποίησης μεγάλων κοινωνικών στρωμάτων της χώρας, της εκτόξευσης της ανεργίας, της υπερφορολόγησης καθώς και άλλων επώδυνων μεταρρυθμίσεων, οι οποίες έθεσαν μεγάλο τμήμα του πληθυσμού σε κατάσταση σχετικής φτώχειας ή κίνδυνο φτώχειας.

Η δεύτερη κατεύθυνση, αναφέρεται στην ενιαιοποίηση όρων και προϋποθέσεων του ασφαλιστικού συστήματος μέσω της ίδρυσης Ε.Φ.Κ.Α.. Πρόκειται για ένα αίτημα, το οποίο ταλανίζει τη χώρα από την εποχή της κυβέρνησης του Βενιζέλου, τη δεκαετία του 1920. Η ενιαιοποίηση των προϋποθέσεων και των όρων, δεν πρέπει να λαμβάνει ισοπεδωτικό χαρακτήρα, αλλά πρέπει να αποκαθιστά τις αδικίες ενός συστήματος, που χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό πολυνομία και πολιτική εύνοια με ισονομία.

Το ακανθώδες ζήτημα της κοινωνικής ασφάλισης ταλανίζει το ελληνικό κράτος από τις απαρχές του. Η οικονομική κρίση απλά επέσπευσε την ανάγκη για μεταρρύθμιση και την κατέστησε αδήριτη. Όλα αυτά τα χρόνια, το ασφαλιστικό σύστημα

παρουσίαζε σοβαρές παθολογίες και στρεβλώσεις, που λειτουργούσαν σε βάρος της ίδιας της υπόστασης και της βιωσιμότητας του θεσμού. Επίσης, αποδείχτηκε ότι το οργανωτικό σύστημα πολλών ασφαλιστικών ταμείων είναι ευεπίφορο σε πολιτικές πιέσεις και πατρωνία.

Αυτό το σύστημα, διατηρήθηκε τουλάχιστον για 80 χρόνια, τραυματίζοντας τα δημοσιονομικά και ασφαλιστικά ισοζύγια. Η ουσιαστική ενοποίηση των διάσπαρτων ασφαλιστικών ταμείων, εκτός από τα συνήθη πλεονεκτήματα που παρουσιάζει έχει και ένα άλλο «κρυφό». Προφανώς, εκ των πραγμάτων δεν μπορεί να ασκηθεί πίεση για άντληση προνομίων, όταν πλέον όλοι υπάγονται σε ένα φορέα με τις ίδιες προϋποθέσεις και όρους, με την ίδια ευχέρεια που ασκούνταν. Με άλλα λόγια, η ουσιαστική ενοποίηση των ταμείων -που αποτελούσε διαχρονικό αίτημα μεγάλης μερίδας της κοινωνίας αλλά και διαφόρων μελετητών, εγνωσμένου κύρους και επιστημονικών επιτροπών- σκόπευε στην πραγματικότητα του προβλήματος.

Η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού από κει και πέρα, πρέπει να ιδωθεί σε ένα πλαίσιο εκτός των πρόσθετων φόρων που επέβαλαν τα μνημόνια. Επιπλέον, η βιωσιμότητα δεν πρέπει να έρθει ως αποτέλεσμα παραμετρικών αλλαγών οικονομικής φύσεως, αλλά ως άμεση συνέπεια διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων αλλιώς δεν θα είναι βιώσιμο κοινωνικά το σύστημα μακροπρόθεσμα. Συν αυτό, οφείλει να δημιουργήσει επιτέλους μία έστω υποτυπώδη ασφαλιστική συνείδηση, η οποία αποτελεί και αυτή από μόνη της δικλίδα ασφαλείας.

Η κοινωνική αλληλεγγύη χρησιμοποιήθηκε, ως δικαιολογία κατά κόρον ετεροχρονισμένα για την πραγματοποίηση επώδυνων μεταρρυθμίσεων, διότι όταν η κατάσταση είναι στο κομβικό σημείο που συνειδητοποιείται αυτή η ανάγκη αλλαγής του συστήματος, η κοινωνική αλληλεγγύη είχε ήδη υπονομευθεί προ πολλού. Στην πολιτική, δεν υπάρχει η πολυτέλεια να κρίνουμε τις πράξεις μέσω των αποτελεσμάτων τους, διότι απέχουν μεγάλη χρονική απόσταση από αυτές τις ίδιες. Η πραγματική πολιτική πρέπει να έχει την ικανότητα να διαβλέπει και να προβλέπει. Αυτό καθίσταται ακόμη περισσότερο αναγκαίο, αν λάβουμε υπόψη τους ραγδαίους ρυθμούς εξέλιξης σε όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής.

Επίσης, κρίνεται σκόπιμο να στηλιτευθεί η έλλειψη πολιτικής πρωτοβουλίας δεδομένου ότι, από όλες τις πλευρές είχε επισημανθεί το επείγον του ζητήματος αλλά ενίοτε και ο τρόπος επίλυσης. Προφανώς όμως, όταν φτάνει στο « σημείο μηδέν» το προηγούμενο ασφαλιστικό σύστημα, τότε οποιαδήποτε λύση και να προταθεί δεν θα είναι ανώδυνη. Υπό άλλες συνθήκες όμως, κανονικότητας και δημοσιονομικής ισορροπίας η λύση της ουσιαστικής ενοποίησης των ταμείων θα έφερνε ανακούφιση στη μεγάλη μερίδα της κοινωνίας εκτός από εκείνες τις κοινωνικές ομάδες που αποκόμισαν οφέλη από την πρότερη κατάσταση.

Επίλογος

Πλέον γίνεται λόγος για σύστημα κοινωνικής ασφάλειας, το οποίο περιλαμβάνει την υγεία, την πρόνοια και την κοινωνική ασφάλιση. Τρεις έννοιες, που η καθεμία εξαρτάται και συμπληρώνει την άλλη. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης αποσκοπεί στην προστασία των εργαζομένων, το σύστημα της κοινωνικής πρόνοιας στη φροντίδα των ατόμων που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης και το σύστημα υγείας για την κάλυψη όλων των ατόμων που διαμένουν στην ελληνική επικράτεια. Ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα, διέρχεται μία βαθύτατη και παρατεταμένη κρίση η οποία έχει δύο διαστάσεις. Από τη μία, η αδυναμία ποιοτικής και ποσοτικής ικανοποίησης των κοινωνικοασφαλιστικών αναγκών και από την άλλη, η ανισορροπία του οικονομικού ισοζυγίου, λόγω της οικονομικής κρίσης και των παρεπόμενων της. Μάλιστα, είναι άξιο λόγου, ότι λειτουργούσε με αυτόν τον στρεβλό τρόπο για σχεδόν 80 χρόνια. Αποτελεί ιστορικό δίδαγμα το γεγονός αυτό από μόνο του, καθώς έπρεπε να επιβληθούν μεταρρυθμίσεις λόγω ανωτέρας βίας, με την επέλευση της οικονομικής κρίσης. Όλα τα διαθέσιμα όπλα για την καταπολέμηση της υποβόσκουσας κοινωνικοασφαλιστικής κρίσης, υπήρχαν από τη δεκαετία του 1950. Η πολιτική πρωτοβουλία ήταν, είναι και θα είναι όμως το απαραίτητο συστατικό της συνταγής της επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων. Άρα, το κοινωνικο-ασφαλιστικό πρόβλημα εντάσσεται στη γενικότερη κρίση του πολιτικού συστήματος. Εξάλλου, η πραγματικότητα εμπεριέχει και το πολιτικό κόστος, συν τοις άλλοις. Εν τούτοις, αν το κοινωνικό κόστος υπερβαίνει το πολιτικό, τότε απαιτείται εθνική συνεννόηση ώστε να επιμεριστεί το πολιτικό και αποφευχθεί το

κοινωνικό κόστος. Μία κρίση σε ένα θεσμό αφορά όλα τα πολιτικά κόμματα, κοινωνικές ομάδες, όπως επίσης και άλλους θεσμούς. Από την άλλη, είναι αναμφισβήτητο πως όταν εισάγεται μία επώδυνη μεταρρύθμιση, υπό την πίεση χρόνου και οικονομικού βάρους, το κοινωνικό κεφάλαιο και μία σειρά από άλλους δείκτες, σημαντικούς για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή επηρεάζονται αρνητικά. Καταλήγοντας, χωρίς την κοινωνική και πολιτική υποστήριξη, καμία μεταρρύθμιση δεν μπορεί αποδώσει, διότι μεταρρύθμιση δεν είναι απλά ένας νόμος, αλλά ένα ολόκληρο επιχειρησιακό πρόγραμμα.

Βιβλιογραφία

OECD (1997) *Economic surveys, Greece* France: OECD publication centre

Schoenbaum, E. (1931) *ΕΚΘΕΣΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΜΑΘΗΜΑΤΙΚΗ*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο. Ανακτήθηκε από: http://epkodi.gr/images/istoriko-arheio/1-1SKMBT_200.pdf

I.K.A.(1959) *Δελτίο Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων*, Αριθμός Τεύχους 2-3, Αθήνα: Διεύθυνση Μελετών I.K.A. Ανακτήθηκε από: http://epkodi.gr/images/istoriko-arheio/2-2deltio_ika_tsoukatos.pdf

Νικολόπουλος Α.(Επιμ.) (1959) *Διερεύνησις βασικών προβλημάτων οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, Τόμος 3, Τεύχος 4*. Αθήνα: Επιτροπή Έρευνας και Οργάνωσης Οικονομικού Προγραμματισμού. Ανακτήθηκε από: http://epkodi.gr/images/istoriko-arheio/2-1SKMBT_last.pdf

Venieris, N.Dimitris (1994) *THE DEVELOPMENT OF SOCIAL SECURITY IN GREECE, 1920-1990: POSTPONED DECISIONS*. London: ProQuest LLC . Ανακτήθηκε από: <https://core.ac.uk/download/pdf/46518036.pdf>

Μέμος, Κωνσταντίνος Δ. (2006) *Η κρίση της κοινωνικής ασφάλισης και η διαχείριση των διαθεσίμων των ασφαλιστικών ταμείων με τη χρήση νευρωνικών δικτύων: η*

περίπτωση του ΙΚΑ. Πάντειο Πανεπιστήμιο. Ανακτήθηκε από:
<https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/38494>

Petmesidou Maria, Mossialos Elias (2006) *Social policy developments in Greece*. ENGLAND: Ashgate. Ανακτήθηκε από:
<https://books.google.gr/books?id=njMyzu8iPPQC&printsec=frontcover&hl=el#v=onepage&q&f=false>

Κωστής Ιωάννης, Τσελεκίδης Ιωάννης (2018) *Θεσμοί και πολιτικές κοινωνικής ασφάλισης*. Αθήνα..

Λαμπρινόπουλος, Τηλέμαχος Γ. (1936) *Η κοινωνική πολιτική και οι κοινωνικά ασφαλίσεις*. Αθήνα: Καλιτσουνάκης, Δημήτριος Ε. Ανακτήθηκε από:
<https://books.google.gr/books?id=yobqkHmoU3AC&pg=PA249&dq=%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%B7+%CE%B1%CF%83%CF%86%CE%B1%CE%BB%CE%B9%CF%83%CE%B7&hl=el&sa=X&ved=0ahUKEwj2mouj8Y3fAhXMzKQKHW2PBnkQ6AEITzAH#v=onepage&q=%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%B7%20%CE%B1%CF%83%CF%86%CE%B1%CE%BB%CE%B9%CF%83%CE%B7&f=false>

The Beveridge Report (1942) Ανακτήθηκε από:
https://archive.org/stream/in.ernet.dli.2015.275849/2015.275849.The-Beveridge_djvu.tx

t

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων(2001) *Συνοπτική έκθεση- πρόταση του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος*. Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Ανακτήθηκε από: http://epkodi.gr/images/istoriko-arheio/3-14synoptiki_ekthesi.pdf

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2010)
ΠΟΡΙΣΜΑ: ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΙΔΙΚΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ. Αθήνα:
Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2015)
ΠΟΡΙΣΜΑ: ΠΡΟΣ ΕΝΑ ΝΕΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΛΑΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ.
Αθήνα: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Γιαννίτσης, Τάσος (2007) *ΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ (ΩΣ ΟΡΦΑΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ) ΚΑΙ ΜΙΑ ΔΙΕΞΟΔΟΣ*. Αθήνα, Πόλις.

Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ. και Γεραπετρίτης Γ., (2017) *ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ: Κατ' άρθρο ερμηνεία*. Αθήνα: Σάκκουλας

ALPHA BANK (2006) *Οικονομικό Δελτίο, τεύχος 97*. Αθήνα: ALPHA BANK.

Ελληνική Δημοκρατία. ΕΛΣΤΑΤ *Δελτίο τύπου ΕΛΣΤΑΤ (2017) Κίνδυνος Φτώχειας*.
Αθήνα: ΕΛΣΤΑΤ Ανακτήθηκε από:
<http://www.statistics.gr/documents/20181/0be9db06-57ca-4735-94a7-5ace22670a9c>

Εισηγητική έκθεση νόμου 2868/1922 «Περί υποχρεωτικής ασφάλισης εργατών και ιδιωτικών υπαλλήλων»

Νόμος 2868/1922 «Περί υποχρεωτικής ασφάλισης εργατών και ιδιωτικών υπαλλήλων»

Εισηγητική έκθεση νόμου 5733/1932 «Περί των κοινωνικών ασφαλίσεων»

Νόμος 5733/1932 «Περί των κοινωνικών ασφαλίσεων»

Εισηγητική έκθεση νόμου 6298/1934 «Περί κοινωνικών ασφαλίσεων»

Νόμος 6298/1934 «Περί κοινωνικών ασφαλίσεων»

Εισηγητική έκθεση αναγκαστικού νόμου 1846/1951 «Περί κοινωνικών ασφαλίσεων»

Αναγκαστικός νόμος 1846/1951 «Περί κοινωνικών ασφαλίσεων»

Εισηγητική έκθεση νόμου 2084/1992 «Αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις»

Νόμος 2084/1992 «Αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις»

Εισηγητική έκθεση νόμου 3029/2002 «Μεταρρύθμιση συστήματος κοινωνικής ασφάλισης»

Νόμος 3029/2002 «Μεταρρύθμιση συστήματος κοινωνικής ασφάλισης»

Εισηγητική έκθεση νόμου 3655/2008 «Η διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις»

Νόμος 3655/2008 «Η διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις»

Εισηγητική έκθεση νόμου 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της Ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»

Νόμος 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της Ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»

Νόμος 3846/2010 «Εγγυήσεις για την εργασιακή ασφάλεια και άλλες διατάξεις»

Νόμος 3863/2010 «Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις ρυθμίσεις εργασιακές σχέσεις»

Νόμος 3865/2010 «Μεταρρύθμιση συνταξιοδοτικού συστήματος του δημοσίου και συναφείς διατάξεις»

Νόμος 3986/2011 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»

Εισηγητική έκθεση νόμου 4387/2016 «Ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας μεταρρύθμιση ασφαλιστικού συνταξιοδοτικού συστήματος ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις»

Νόμος 4387/2016 «Ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας μεταρρύθμιση ασφαλιστικού συνταξιοδοτικού συστήματος ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις»

Παράρτημα

Στο παράρτημά παρατίθενται μια συγκριτική παρουσίαση των δυο βασικών κοινωνικών μοντέλων που υπάρχει στη βιβλιογραφία καθώς και διαγράμματα σημαντικών δεικτών για την βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ ώστε να διευρυνθεί.

Πίνακας 1. Συγκριτική παράθεση χαρακτηριστικών των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης

	Μοντέλο beveridge	Μοντέλο bismarck
Γενικός στόχος	Η πρόληψη της φτώχειας	Η διατήρηση του επιπέδου του εισοδήματος
Κατευθυντήρια αρχή	Η προτεραιότητα στην εξασφάλιση της εργασίας και του δικαιώματος σε αυτή	Η κοινωνική ασφάλεια σαν αυτόνομη αρχή
Ειδικός στόχος	Η εγγύηση ενός ελάχιστου κοινωνικού επιπέδου	Η διατήρηση της κοινωνικής θέσης μέσω του επιπέδου

	διαβίωσης	του εισοδήματος
Διοίκηση και υλοποίηση	Από το Κράτος ή τους εργαζόμενους	Από τους κοινωνικούς εταίρους εργοδότες και εργαζόμενους
Κάλυψη παροχών	Σε όλους τους πολίτες καθολικότητα	Μόνο στους εργαζόμενους επιλεξιμότητα
επίπεδο παροχών	Σταθερού επιπέδου παροχές και το σύνολο των πολιτών	Σχετιζόμενο με το ύψος του εισοδήματος
Χρηματοδότηση	Μέσω της Προοδευτικής φορολογίας	Μέσω εισφορών των εργαζομένων και των εργοδοτών
Μοντέλο διαχείρισης	Αναδιανεμητικό	Κεφαλαιοποιητικό

Πίνακας 2. Συγκριτική παράθεση διανεμητικού κεφαλαιοποιητικό συστήματος

Πλεονεκτήματα

Διανεμητικό	Κεφαλαιοποιητικό
Προσφέρει ευρεία κάλυψη του πληθυσμού	Ανεξαρτησία επιλογών ασφαλισμένου
Περιέχει στοιχεία αναδιανομής Αλλά και αντιστροφής οι διανομείς	Αυτόματη προσαρμογή συντάξεων σε νέα δεδομένα
Είναι σχετικά απλό	Ίσως αυξημένη απόδοση
Δεν προκαλεί προβλήματα στην κινητικότητα της εργασίας	Ενισχύει την ανάπτυξη

Μειονεκτήματα

Διανεμητικό	Κεφαλαιοποιητικό
Δεν προσφέρει επιλογές	Περιοριστική και αρνητική επίδραση στην αναδιανομή
Δημιουργεί υπέρ δεσμεύσεις για το ασφαλιστικό σύστημα	Δημιουργεί την ανάγκη για δίκτυο κοινωνικής προστασίας
Ακαμψία προσαρμογή σε νέα δεδομένα	Πιθανώς, περιορισμός της κινητικότητας των εργαζομένων
Ευνοεί την εισφοροδιαφυγή και την παραοικονομία	Εξάρτηση από την πορεία των διεθνών αγορών κεφαλαίου
	υψηλό διοικητικό κόστος

Πηγή: *Τάσος Γιαννίτσας, το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μία διέξοδος, Εκδόσεις Πόλις: 2007.*

Πίνακας 8. Δείκτης Δημογραφικής Εξάρτησης

Ο δείκτης δημογραφικής εξάρτησης παρουσιάζει ένα μειονέκτημα. Δεν συμπεριλαμβάνει τον δείκτη ανεργίας στο σύνολο του εργατικού δυναμικού. Αν συμπεριληφθεί αλλάζει σε μεγάλο βαθμό τα πράγματα. Πρέπει να ερμηνεύεται σε σχέση με τον δείκτη ανεργίας.

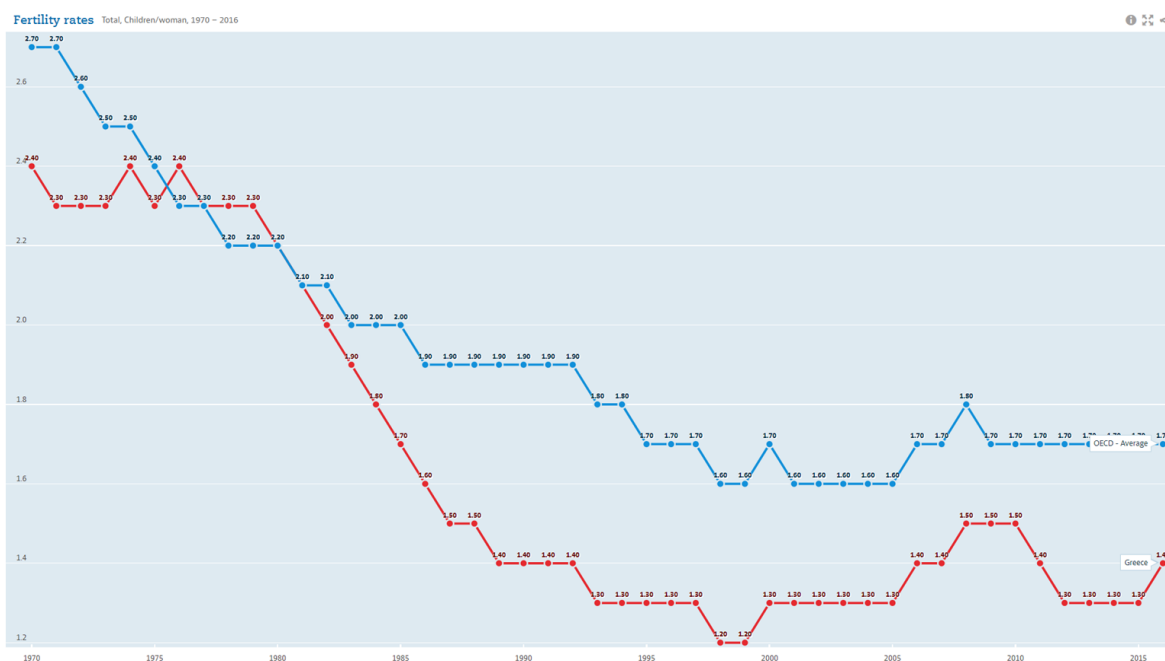
ΠΙΝΑΚΑΣ Ι: Μεγέθη Ελλάδας

Συνολικός πληθυσμός (Ιούλιος 2016)	10.773.253 (93% Έλληνες, 7% ξένοι).
Εργαζόμενοι (από 15 έως 65 ετών)	4.791.000
Μη εργαζόμενοι (εξαρτημένοι)	5.982.253
Φυσιολογική ανεργία 8%	383.280
Θεωρητικά εργαζόμενοι	4.407.720
Δείκτης Εξάρτησης Α	1,36 (= 5.982.253 / 4.407.720)
Πραγματική ανεργία 25%	1.197.750
Πραγματικά εργαζόμενοι	3.593.250
Δείκτης εξάρτησης Β (πραγματικός)	1,66 (5.982.253 / 3.593.250)

Πηγή: [CIA Fact book](#)

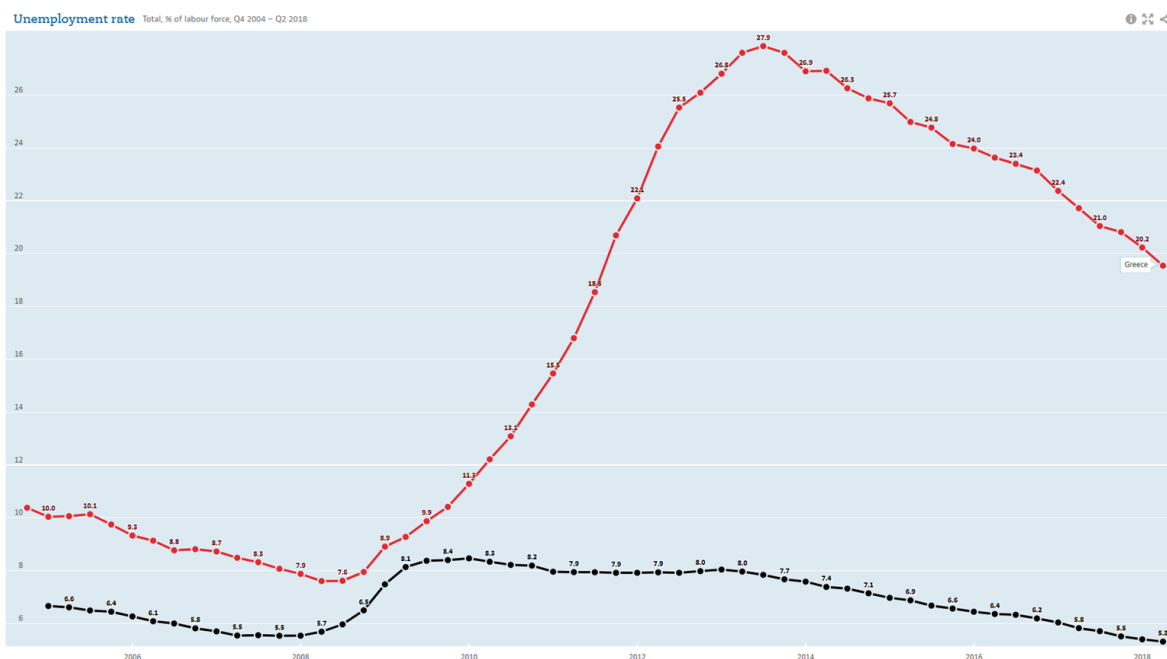
Στα επόμενα διάγραμμα η κόκκινη γραμμή αντιπροσωπεύει την Ελλάδα

Πίνακας 9. Δείκτης γονιμότητας σε σχέση με μέσο όρο ΟΟΣΑ



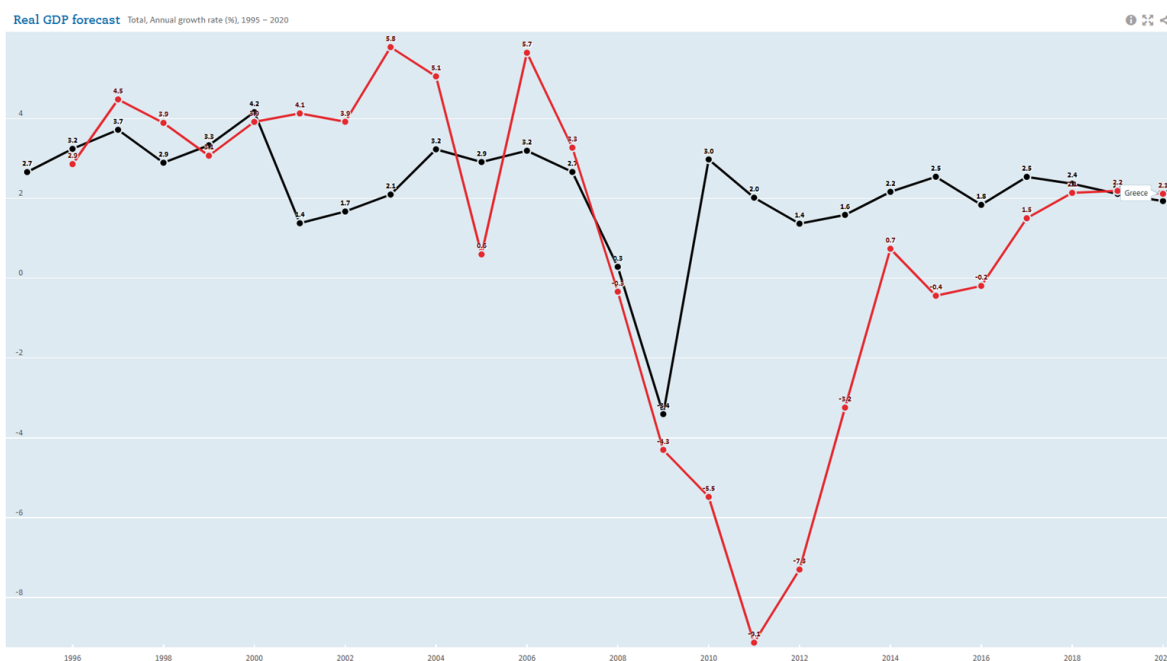
Πηγή: <https://data.oecd.org/society.htm>

Πίνακας 10. Δείκτης Ανεργίας σε σχέση με μέσο όρο ΟΟΣΑ



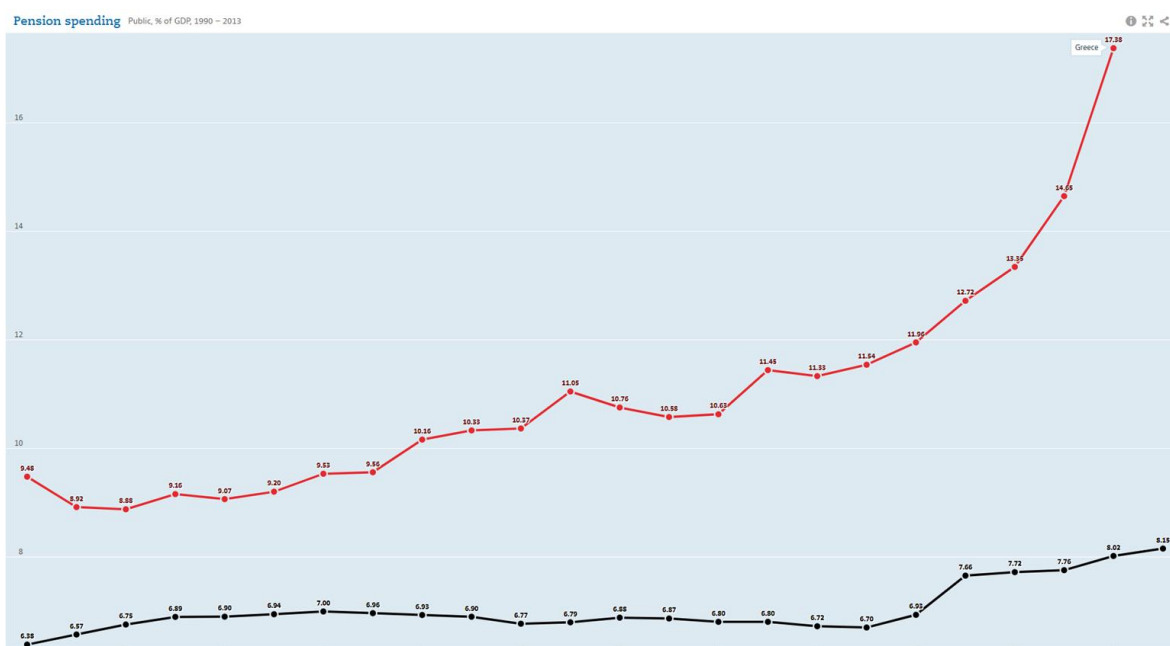
Πηγή: <https://data.oecd.org/society.htm>

Πίνακας 11. Εξέλιξη Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος σε σχέση



Πηγή: <https://data.oecd.org/society.htm>

Πίνακας 12. Συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ με μέσο όρο ΟΟΣΑ



Πηγή: <https://data.oecd.org/society.htm>



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr