ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΑΓΕΝΕΑΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ. ΒΙΟΙ ΠΑΡΑΛΛΗΛΟΙ ΚΑΙ ΑΝΤΙΘΕΤΟΙ

Ευαγγελία Ελισάβετ Κουλουμπίνη
Αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου
Διδάκτωρ Νομικής Αθηνών

Ι. Η ΕΚΠΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΤΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΚΑΙ Η ΣΥΝΔΕΣΗ ΑΥΤΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΟΔΟΥ

Ο John Rawls στο περίφημο έργο του *Θεωρία της Δικαιοσύνης*, ακολουθώντας την παράδοση του κοινωνικού συμβολαίου, κάνει ένα πείραμα σκέψης για το πώς θα πρέπει να διεξαχθεί ο δημόσιος διάλογος για μια δίκαιη κοινωνία, στην οποία οι δημόσιοι πόροι θα πρέπει να διανέμονται σύμφωνα με τις αρχές της δικαιοσύνης ως ακριβοδικίας ώστε να τεθούν όλα σε νέα βάση. Ο Rawls προτείνει ο διάλογος να διεξαχθεί πίσω από ένα πέπλο άγνοιας, όπου τα άτομα να μην γνωρίζουν τίποτα που θα μπορούσε να τους επηρεάσει (φύλο, πλούτο, φυλή, χρώμα, θρησκεία, ικανότητες, φυσική ομορφιά). Ακολούθως, αναρωτιέται σε τι είδους κανόνες θα καταλήξουν τα άτομα σε ένα παρόμοιο «κοινωνικό κενό»; Πιστεύει ότι τα περισσότερα άτομα, φοβούμενα τη δική τους μελλοντική θέση, θα επιλέξουν να εξασφαλίσουν όσο γίνεται υψηλότερο βαθμό ελάχιστης εγγυημένης ευημερίας γι' αυτούς που θα είναι περισσότερο άτυχοι. Στην περίπτωση αυτή η κοινωνική δικαιοσύνη θα ζυγίζει περισσότερο από την οικονομική αποτελεσματικότητα. Για τον Rawls όλα τα σημαντικά κοινωνικά αγαθά πρέπει να διανεμηθούν ισομερώς εκτός εάν μία άνιση διανομή ωφελεί τελικά αυτόν που αδικείται από τη

διανομή αυτή. Άρα με την υπόθεση αυτή που κάνει θεωρεί ότι, ευλόγως, η αρχή μιας δίκαιης αποταμίευσης των πεπερασμένων φυσικών και υλικών πόρων για να εξασφαλιστεί ένα επαρκές απόθεμα κεφαλαιακής σώρευσης για τις επόμενες γενιές, ώστε αυτές να μην ζημιωθούν από τις προηγούμενες, βρίσκει επαρκές έρεισμα σε μία οργανωμένη κοινωνία.

Στο Σύνταγμά μας η αρχή της αλληλεγγύης κατοχυρώνεται ως γνωστόν στο άρθρο 25 παρ. 4. Η διάταξη αυτή αποτελεί τη ratio του συνόλου των θεμελιωδών καθηκόντων του πολίτη την εκπλήρωση των οποίων αξιώνει επιτακτικά το ίδιο το Σύνταγμα λόγω της αυξημένης σπουδαιότητάς τους για την οργανωμένη κοινωνική συμβίωση. Η διάταξη αυτή έχει υποστηριχθεί ότι, σε συνδυασμό με εκείνη του άρθρου 25 παρ. 1 Σ που κατοχυρώνει το κοινωνικό κράτος δικαίου και τις επιμέρους διατάξεις για τη διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων, συνιστά την καθοδηγητική αρχή για την κοινωνική λειτουργία του Κράτους με την αναδιανομή των πόρων υπέρ των κοινωνικά και οικονομικά αδύναμων πολιτών[1]. Ιδιαίτερη επίκληση της αρχής αυτής έγινε, ως γνωστόν, κατά την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης από τα Ανώτατα Δικαστήρια. Στο πλαίσιο μάλιστα αυτό το άρθρο 25 παρ. 4 Σ χρησιμοποιείται ως «συνταγματικό επιχείρημα» που καθιστά ακόμη πιο επιτακτική την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη ώστε να κατανέμεται εξίσου το βάρος κάθε δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ όλων των πολιτών[2].

Έχει υποστηριχθεί ότι η αρχή του κοινωνικού κράτους περιλαμβάνει ακέραιη και πλήρη την αρχή του κράτους δικαίου και επιπλέον τη διάσταση του κοινωνικού κράτους, η οποία σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικής ισότητας (άρθρα 4 παρ. 1 και 116 παρ. 2 Σ) συνιστά τη συνταγματική βάση αλλά και τη συνταγματική εγγύηση των θεσμών, των ρυθμίσεων, των παροχών αλλά και των αναδιανομών που συνθέτουν ιστορικά, πολιτικά και αναπτυξιακά το κοινωνικό κράτος και ειδικότερα το λεγόμενο ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο. Αντίθετα, εάν η αρχή του κοινωνικού κράτους γίνεται αντιληπτή ως αντίρροπη στην αρχή του κράτους δικαίου και ως γενικός και πρόσθετος «κοινωνικός» περιορισμός των ατομικών δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων ομαδικής δράσης τότε η αντίληψη αυτή προσκρούει στην ίδια την έννοια και τη νομική φύση του τυπικού Συντάγματος και σε αυτή καθεαυτή τη συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων αυτών, τα οποία είναι δεκτικά μόνο όσων περιορισμών το ίδιο το Σύνταγμα επιτρέπει υπό τον όρο ότι τηρείται η αρχή της αναλογικότητας[3].

Επίσης δικαίως υποστηρίζεται ότι η εκπλήρωση του χρέους της αλληλεγγύης αποκτά το ακριβές νόημά της μέσω της διασύνδεσής της με την αρχή του κοινωνικού κράτους (άρθρο 25 παρ. 1) και την πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου[4]. Η ratio μάλιστα του κοινωνικού κράτους συνίσταται στην επιδίωξη της κοινωνικής προόδου και την προαγωγή της κοινωνικής αλληλεγγύης από το κράτος με τη συμβολή των μελών της κοινωνίας[5]. Ο διπλός επιθετικός προσδιορισμός κοινωνική-εθνική αλ-

---

1 Α. Τάχος, *Η υποχρέωση αλληλεγγύης κατά το άρθρο 25 παρ. 4 Σ.,* ΔτΑ 1999, σελ. 789 επ.

2 Χ. Ανθόπουλος, σε: *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία,* 2017, σελ. 709 επ.

3 Βλ Ε. Βενιζέλο, *Η σύνδεση της αρχής του κράτους δικαίου και της αρχής του κοινωνικού κράτους στο ελληνικό Σύνταγμα του 1975 και μετά τις αναθεωρήσεις του 2001 και 2019 υπό το φως των διδαγμάτων της οικονομικής κρίσης,* ΕφημΔΔ 2023, σελ. 270.

4 Βλ. Σ. Μήττα, *Η αλληλεγγύη ως θεμελιώδης αρχή του δικαίου,* 2016 σελ. 125 επ.

5 Βλ. J. Rawls, *Πολιτικός Φιλελευθερισμός,* 1993, (ελλ. μτφρ. 2003), όπου υποστηρίζει ότι *«ο στόχος μίας οργανωμένης κοινωνίας δεν είναι μόνο η κοινωνική δικαιοσύνη αλλά και η κοινωνική ευημερία και πρόοδος»,* προσπαθώντας να

λληλεγγύη υποδηλώνει μία συλλογική δέσμευση διασφάλισης της βιοτικής υπόστασης του συνόλου των μελών της κοινωνίας, ανεξάρτητα από ειδικότερα χαρακτηριστικά, δεσμούς ή ομαδοποιήσεις. Ορθότερη δε είναι, όπως έχει υποστηριχθεί, η συμπερίληψη στους αποδέκτες του καθήκοντος όχι μόνο όσων έχουν την ελληνική ιθαγένεια αλλά όλων των συμμετεχόντων στην οργανωμένη κοινωνική συμβίωση[6]. Ένα από τα κυριότερα πεδία στα οποία η αρχή της αλληλεγγύης βρίσκει προνομιακή εφαρμογή είναι τα κοινωνικά δικαιώματα, ιδίως δε η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική πρόνοια.

Η κοινωνική ασφάλιση ως θεσμός αποτελεί έναν συλλογικό μηχανισμό που θεμελιώνεται στην αλληλεγγύη και λειτουργεί ως θεματοφύλακας της κοινωνικής και επαγγελματικής αλληλεγγύης που υπερβαίνει την κάλυψη από ορισμένους κινδύνους αποσκοπώντας στην αναδιανομή του εισοδήματος και την ευημερία του πληθυσμού. Η αλληλεγγύη στην ουσία εμπλουτίζει τον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης με την αναδιανεμητική της λειτουργία και αποτελεί βασική ερμηνευτική αρχή της κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας[7]. Ειδικότερα στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας η κοινωνική και εθνική αλληλεγγύη συνιστά θεμελιώδη αρχή της προνοιακής τεχνικής θέτοντας στον πυρήνα των προνοιακών θεσμών την προστασία όσων τελούν σε κατάσταση άμεσης ανάγκης μη έχοντας τη δυνατότητα διαβίωσης με όρους ανθρώπινης αξιοπρέπειας[8].

II. Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΓΕΝΕΑΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ/ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΛΣΥΝ ΣΤΗ ΔΙΑΠΛΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΑΥΤΗΣ

Στο άρθρο 2 της ΣΕΕ αποτυπώνονται οι ιστορικές και αξιακές ρίζες ενός υπερεθνικού συμβολαίου, σύμφωνα με το οποίο οι πόροι της Ένωσης και των κρατών μελών της θα διανέμονται με βάση τις κοινά αποδεκτές ενωσιακές αρχές της δικαιοσύνης[9]. Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός της κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών[10]. Η θεσμική μηχανική της διανεμητικής δικαιοσύνης, όπως περιγράφεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ μεταφέρεται και στον Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2020 περί του γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την

συμβιβάσει μέσα στα όρια της κλασσικής φιλελεύθερης πολιτικής σκέψης τα ατομικά δικαιώματα με την ισότητα των ευκαιριών και την οικονομική αποτελεσματικότητα.

6 Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κοινωνική Δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001,* 2006.

7 Βλ. Α. Στεργίου, *Δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης,* 2022, σελ. 39 επ.· Θ. Ψήμμα, *Τα θεμέλια της κοινωνικής ασφάλισης,* 2020, σελ. 90 επ.

8 Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Μαθήματα κοινωνικής διοίκησης και δικαίου κοινωνικής ασφάλειας,* 2023.

9 Βλ. Ε. Ροζάκη, *Αρχές της δικαιοσύνης κατά τη διανομή των δημοσίων πόρων. Στιγμές από τον διάλογο του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το Δικαστήριο της Ένωσης στις συνταξιοδοτικές και δημοσιονομικές διαφορές,* esdi.gr 29.04.2024.

10 Βλ. Ε. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο,* σελ. 87 επ.· Ε. Πρεβεδούρου, σε: Β. Σκουρής, *Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ' άρθρο,* σελ. 22 επ.

προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης (ΕΕ 2020, L 4331, σελ. 1 και διορθωτικό ΕΕ 2021, L 373, σελ. 94). Το ΔΕΕ σε απόφασή του στην υπόθεση C-157/21, *Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου,* σκ. 147 διακηρύσσει ότι «*Συναφώς επισημαίνεται ότι ο προϋπολογισμός της Ένωσης συνιστά ένα από τα κύρια μέσα που καθιστούν δυνατή την υλοποίηση στις πολιτικές και τις δράσεις της Ένωσης της αρχής της αλληλεγγύης του άρθρου 2 ΣΕΕ, η οποία αποτελεί καθ' εαυτή μία από τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της Ένωσης (βλ. κατ' αναλογίαν απόφ. της 15ης Ιουλίου 2021, Γερμανία κατά Πολωνίας, C-848/19 P, EU:C:2021:598 σκ. 38) και αφετέρου ότι η εφαρμογή της αρχής αυτής, μέσω του προϋπολογισμού, στηρίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη των κρατών μελών όσον αφορά την υπεύθυνη χρήση των κοινών πόρων που εγγράφονται στον προϋπολογισμό. Πλην όμως η εν λόγω αμοιβαία εμπιστοσύνη στηρίζεται, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 143 της παρούσας απόφασης, στη δέσμευση την οποία αναλαμβάνει κάθε κράτος μέλος να συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης και να τηρεί διαρκώς, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη του Κανονισμού που προσβάλλεται, τις αξίες που περιέχονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η αξία του κράτους δικαίου*».

Η Ολομέλεια του ΕλΣυν όταν συνήλθε να αποφανθεί επί τριών (3) προδικαστικών ερωτημάτων που παρέπεμψε το Τέταρτο Τμήμα του Δικαστηρίου, με την 957/2021 απόφαση του Τετάρτου Τμήματος για νομικά ζητήματα που ανέκυπταν από τις διαδοχικές μειώσεις σε συντάξεις του Δημοσίου και τη συμβατότητα των σχετικών εφαρμοστέων διατάξεων τυπικών νόμων με υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνες δικαίου, έκρινε, μεταξύ άλλων, με την 1975/2021 απόφασή της, ότι οι δημόσιοι πόροι διανέμονται κατά την άσκηση της γενικής δημοσιονομικής, οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής με γνώμονα την αρχή του κοινωνικού κράτους, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, που περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις αρχές της προστασίας των ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων, της εθνικής, κοινωνικής, ενδογενεακής και διαγενεακής αλληλεγγύης αλλά και της διασφάλισης της υποστάσεως, της ασφάλειας, της κοινωνικής ευημερίας και της βιωσιμότητας του ίδιου του Κράτους. Επίσης ότι οι ως άνω αρχές συνθέτουν το *συνταγματικό περίγραμμα της διανεμητικής δικαιοσύνης*, εντός του οποίου ο Νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως κατά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής, ήτοι ένα ευρύ φάσμα δικαστικά ανέλεγκτης πολιτικής εκτίμησης και επιλογής, ενόψει αφενός της προβλεπόμενης στην παράγραφο 1 του άρθρου 106 του Συντάγματος αρμοδιότητας του Κράτους επί του συντονισμού και προγραμματισμού της οικονομικής δραστηριότητας για την προστασία του γενικού συμφέροντος, και δη της κοινωνικής ευημερίας, και αφετέρου της θεσπιζόμενης στο άρθρο 26 του Συντάγματος αρχής της διάκρισης των λειτουργιών[11].

Η Ολομέλεια του ΕλΣυν έχει ήδη κρίνει με σειρά αποφάσεών της[12] ότι η εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου δυνατότητα καταβολής των οφειλόμενων συντάξεων δεν εξαρτάται μόνο από τις αντοχές του κρατικού προϋπολογισμού κατά το κρίσιμο έτος της καταβολής αλλά κυρίως από τη σε βάθος δεκαετιών βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος και ότι αυτό προϋποθέτει έναν προγραμματισμό της χρηματοδότησης του συστήματος κατά τρόπο που να είναι βιώσιμο σε βάθος χρόνου. Ο προγραμματισμός δε αυτός θα αποτρέψει στο μέλλον τόσο τις βίαιες ανατροπές των

[11] Βλ. ΟλΕλΣυν 1975/2021 σκ. 28, 1277/2018 σκ. 11, καθώς και Τέταρτο Τμήμα 957/2021.
[12] Βλ. ΟλΕλΣυν 2020/2020 σκ. 45 και 137, καθώς και 1975/2021 σκ. 29.

συνταξιοδοτικών προσδοκιών των ασφαλισμένων όσο και την ανάγκη έκτακτων χρηματοδοτήσεων από το δημόσιο ταμείο με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τη δημοσιονομική σταθερότητα της Χώρας. Οι συντάξεις αντιστοιχούν σήμερα σε περισσότερο από το 75% των δαπανών κοινωνικής προστασίας της ΕΕ[13] και απορροφούν έως και 15% του ΑΕΠ, σε χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιταλία και η Γαλλία, ενώ η μείωση του πληθυσμού της ΕΕ θα επιβαρύνει περαιτέρω τα διανεμητικά συστήματα. Όπως έχει επισημάνει το ΕλΣυν στην έκθεση για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα του έτους 2024[14] η σχεδόν απόλυτη εξάρτηση του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος από τον διανεμητικό πρώτο πυλώνα το καθιστά ιδιαίτερα ευάλωτο στις δημογραφικές εξελίξεις, ενώ ούτε η επαγγελματική ασφάλιση ούτε και η εθελοντική ιδιωτική ασφάλιση έχουν αναπτυχθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε να αποτελέσουν αντίβαρο που θα αντισταθμίσει, έστω μερικώς, τους κινδύνους που ελλοχεύουν για το εισοδηματικό επίπεδο της ζωής των συνταξιούχων. Περαιτέρω, θεσμοί όπως το Ταμείο Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης (ΤΕΚΑ), που συστήθηκε με τον ν. 4826/2021, το οποίο συνιστά μία σπουδαία κοινωνικοασφαλιστική μεταρρύθμιση διότι εισάγει για πρώτη φορά *το κεφαλαιοποιητικό σύστημα στον κλάδο της επικουρικής ασφάλισης*, λόγω του χρόνου λειτουργίας του, έχει κυρίως μακροπρόθεσμο ορίζοντα και θα αποδώσει καρπούς όσον αφορά την ενίσχυση του εισοδήματος των συνταξιούχων κατά τον χρόνο ωρίμανσης των σχετικών συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων. Σημειωτέον ότι, τα πρόσωπα που εντάσσονται στο ΤΕΚΑ δεν καταβάλλουν εισφορές που να τροφοδοτούν τις τρέχουσες επικουρικές συντάξεις[15] με συνέπεια να δημιουργείται για την κατηγορία αυτή των συνταξιούχων χρηματοδοτικό κενό που προβλέπεται να καλύπτεται μέσω της δημόσιας χρηματοδότησης η οποία σταδιακά αυξάνεται[16]. Προς το παρόν το ΤΕΚΑ διαχειρίζεται τα αποθεματικά του μέσω της Τράπεζας της Ελλάδας δοθέντος ότι δεν έχουν ακόμα πληρωθεί οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για την πλήρη λειτουργία του Ταμείου (σύσταση οργάνων, καθορισμός επενδυτικής στρατηγικής, δημιουργία ατομικών λογαριασμών ασφαλισμένων, επιλογή από τους ασφαλισμένους επενδυτικού προγράμματος), ενώ η πλήρης λειτουργία του δεν δύναται, λόγω σημαντικών δυσλειτουργιών, να επιτευχθεί νωρίτερα από το έτος 2028[17]. Περαιτέρω, αν και με τον ν. 5078/2023 αναμορφώθηκε δομικά το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την επαγγελματική ασφάλιση, το πλήθος των ασφαλισμένων σε ΤΕΑ, που υπολείπεται του 5% του εργατικού δυναμικού της Χώρας, σε συνδυασμό με το ύψος του ενεργητικού τους, που αντιπροσωπεύει περίπου το 1% του ΑΕΠ, επιβεβαιώνει τη χαμηλή διείσδυση των ΤΕΑ στον ασφαλισμένο πληθυσμό. Συνεπώς, ο θεσμός αυτός, που αποτελεί τη βασική συνιστώσα του 2ου πυλώνα ασφάλισης, δεν δύναται, επί του παρόντος, να διαφοροποιήσει ουσιωδώς τα δυσμενή δεδομένα του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος και να συμβάλει στην αναπλήρωση του εισοδήματος των μελλοντικών συνταξιούχων[18].

---

[13] Βλ. Μελέτη του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών και του European Liberal Forum με τίτλο *Future Proofing the EU Budget: A Pension System for our Common Future,* σύμφωνα με την οποία η μετάβαση των κρατών μελών της ΕΕ προς κεφαλαιοποιητικά ή μικτά συνταξιοδοτικά συστήματα αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας.

[14] Βλ. σελ. 5 και 6, Κεφάλαιο της Δημόσιας Ασφάλισης.

[15] Οι εισφορές που καταβάλλουν τροφοδοτούν τους ατομικούς τους λογαριασμούς.

[16] Η αύξηση αυτή υπολογίζεται από 0,1% του ΑΕΠ το 2030 σε 1,3% του ΑΕΠ το 2070.

[17] Βλ. έκθεση για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα έτους του ΕλΣυν 2024, σελ. 47 και 48.

[18] Ibidem, σελ. 48 και 49.

III. Η ΕΙΣΦΟΡΑ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΣΥΝΤΑΞΙΟΥΧΩΝ (ΕΑΣ) ΚΑΙ ΟΙ ΚΡΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΛΣΥΝ

Η κρίση του ΕλΣυν αναφορικά με τη συμβατότητα της επιβολής του μέτρου αυτού με τις διατάξεις του Συντάγματος εκφέρεται, το πρώτον, όταν υποβάλλεται ενώπιόν του αγωγή πολιτικού συνταξιούχου με αντικείμενο την αναγνώριση της υποχρέωσης του Ελληνικού Δημοσίου να καταβάλλει σ' αυτόν το ποσό της ΕΑΣ που του είχε παρακρατηθεί για το χρονικό διάστημα από 10.09.2012 έως 10.09.2014. Η Ολομέλεια του ΕλΣυν[19], η οποία επιλήφθηκε με τη διαδικασία της πρότυπης δίκης έκρινε ότι η επιβολή της ΕΑΣ, ως πάγιου πόρου, σε βάρος των συνταξιούχων του Δημοσίου με τις διατάξεις των άρθρων 38 του ν. 3863/2010 και 11 του ν. 3865/2010 καθώς και η επαύξηση αυτής με τις διατάξεις των άρθρων 44 παρ. 10 του ν. 3986/2011 και 2 παρ. 13 του ν. 4002/2011 αντίκειται στο Σύνταγμα. Οι βάσεις στις οποίες στηρίχθηκε η κρίση της Ολομέλειας του ΕλΣυν ήταν επάλληλες, αυτοτελείς και συρρέουσες: 1) στην αρχή της ισότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 1 και 5 Σ) τις οποίες το Δικαστήριο επικαλείται αναδεικνύοντας τον βασικό συλλογισμό του για τη λειτουργία της σύνταξης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων ως αμοιβής που καταβάλλεται σε συνέχεια του μισθού τους στο πλαίσιο της ειδικής νομικής σχέσης που τους συνδέει με το Δημόσιο[20], 2) στις αρχές της ασφάλειας του δικαίου, της προβλεψιμότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης (άρθρα 2 παρ. 2, 5 παρ. 1 και 25 παρ. 1 Σ) με την αιτιολογία ότι η επιβολή της ΕΑΣ σε βάρος των συνταξιούχων της ειδικής αυτής κατηγορίας οδηγεί στην αιφνίδια και χωρίς ειδική αιτιολόγηση σύνδεσή τους με ένα σύστημα ασφάλισης και τα ήδη γεγενημένα ελλείμματά του, στα οποία τα ως άνω πρόσωπα δεν μετείχαν, 3) στην αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και στην αρχή της αναλογικότητας (άρθρα 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1 Σ), λόγω της έλλειψης επαρκούς αιτιολογίας[21] της επιβολής του βάρους αυτού στους συνταξιούχους του Δημοσίου με την αιτιολογία ότι αυτοί δεν συνιστούν τη μόνη κατηγορία που αντλεί ωφέλεια από το συγκεκριμένο σύστημα. Συγκεκριμένα κρίθηκε ότι η επιβολή ενός τέτοιου διαταμειακού βάρους μόνο στη συγκεκριμένη κατηγορία των συνταξιούχων[22], και όχι σε βάρος του ενεργού

[19] Βλ. ΟλΕλΣυν 244/2017, καθώς και 32/2018, με την οποία κρίθηκε αντισυνταγματική η επιβολή της Ε.Α.Σ. στους στρατιωτικούς συνταξιούχους.

[20] Βλ. ΟλΕλΣυν 2020/2020 σκ. 73 σύμφωνα με την οποία *«[...] η κατάργηση "της σύνταξης", που ως έννοια, κατά το συνταγματικό νομοθέτη, είναι συνυφασμένη με το ειδικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων καθώς και η λειτουργική της αλλοίωση και η εξομοίωσή της με κοινωνικοασφαλιστική παροχή θα έθιγε το πυρήνα των βασικών συνταγματικών διατάξεων (άρθρα 17 παρ. 1, 73 παρ. 2 και 3, 75 παρ. 1, 80 παρ. 1 και 98 παρ. 1 περ. δ) και θα στερούσε αυτές από την πρακτική αποτελεσματικότητά τους»,* καθώς και C- 559/07, Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκ. 42 σύμφωνα με την οποία οι παροχές που χορηγούνται βάσει του συνταξιοδοτικού συστήματος είναι συνάρτηση της θέσης που κατείχε ο δικαιούχος αυτών και συνδέονται άμεσα με την αμοιβή την οποία αυτός ελάμβανε όταν ήταν στην ενέργεια. Για την ένταξη δε του συνταξιοδοτικού συστήματος στα επαγγελματικά συστήματα ασφάλισης το ΔΕΕ δέχθηκε ως προέχον κριτήριο αυτό της απασχόλησης (critère de l'emploi) του προσώπου.

[21] ΒΛ. ΕλΣυν Ολ. 137/2019, 1277, 32/2018, 244/2017 σύμφωνα με τις οποίες η τήρηση της ειδικής διαδικαστικής εγγύησης της ειδικής αιτιολόγησης την οποία ερευνά ο δικαστής προϋποθέτει ότι προκύπτει ή συνάγεται με σαφήνεια και ακρίβεια ο ειδικότερος σκοπός που επιδιώκεται με τα μέτρα αυτά, ενόψει του πλαισίου στο οποίο εντάσσονται και των δημοσιονομικών προβλημάτων που πρόκειται να θεραπεύσουν, ενώ η ένταση της υποχρέωσης αιτιολόγησης κλιμακώνεται ανάλογα με την επείγουσα ή μη φύση των προς αντιμετώπιση δημοσιονομικών προβλημάτων, τον άμεσο ή διαθρωτικό χαρακτήρα των μέτρων, τον τεχνικό ή μη χαρακτήρα τους, το μέγεθος και την έκταση αυτών.

[22] Βλ. ΟλΕλΣυν 504/2021 με την οποία κρίθηκε ομοίως η αντισυνταγματικότητα της Ε.Α.Σ. στους στρατιωτικούς

πληθυσμού, έπρεπε να αιτιολογηθεί ειδικά ως απόκλιση από την κατ' άρθρο 4 παρ. 5 Σ αρχή της καθολικότητας των βαρών. 4) Στην παραβίαση της υποχρέωσης του νομοθέτη για τη διασφάλιση της αναλογιστικής και οικονομικής βιωσιμότητας του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, όπως επιβάλλει το άρθρο 22 παρ. 5 Σ και 5) στη συνταγματική αρχή της ασφάλειας του δικαίου λόγω έλλειψης πλήρους και επιστημονικά τεκμηριωμένης οικονομικής και αναλογιστικής μελέτης, η οποία κρίθηκε αναγκαία ώστε να προκύπτει το αναγκαίο και το πρόσφορο της επιβολής του μέτρου αυτού στη συγκεκριμένη κατηγορία.

Η απόφαση του ΕλΣυν για την αντισυνταγματικότητα του μέτρου της ΕΑΣ στηρίχθηκε στην έλλειψη επαρκούς αιτιολογίας του νόμου αναφορικά με τη σύνδεση της επιβολής του με τις συγκεκριμένες κατηγορίες συνταξιούχων οι οποίες καλούνται να φέρουν το βάρος της θυσίας αυτής για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας. Ο βασικός άξονας της σημαντικής αυτής απόφασης είναι η αναλογία όπως αυτή αξιοποιείται σε ένα πρώτο στάδιο κατά τη διάγνωση της συγκρισιμότητας των κοινωνικοοικονομικών ομάδων, στις οποίες επιβάλλεται το δημόσιο βάρος, ενόψει και του ειδικού σκοπού του και της λειτουργίας του στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 1 Σ. Ακολούθως το Δικαστήριο αναζήτησε τη δίκαιη ισορροπία κατά την κατανομή των δημόσιων βαρών στις επιμέρους κοινωνικοοικονομικές ομάδες με βάση τα όσα επιτάσσει η αρχή της κοινωνικής (διαγενεακής-διαταμειακής) αλληλεγγύης και της αναλογικότητας στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου της τήρησης των άρθρων 4 παρ. 5 και 25 παρ. 1 Σ. Η απόφαση αυτή του ΕλΣυν είναι εξέχουσας σημασίας διότι οι δικαστές του ΕλΣυν ερεύνησαν πρώτοι, κατά την επιβολή του μέτρου αυτού, ποιες είναι οι μορφές υπό τις οποίες μπορεί να εκδηλωθεί η αρχή της αλληλεγγύης[23].

Σε όμοιες κρίσεις κατέληξε η Ολομέλεια επί προδικαστικού ερωτήματος σχετικά με την ΕΑΣ, μετά τη θέση σε ισχύ των διατάξεων του ν. 4387/2016, την ένταξη των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων στον ΕΦΚΑ και τη μεταφορά στο τελευταίο (από 01.01.2017) της αρμοδιότητας πληρωμής των συντάξεων του Δημοσίου. Το ΕλΣυν ενέμεινε στην προηγούμενη κρίση μέχρι τις 31.12.2018 και αποφάνθηκε ότι η επιβολή της ΕΑΣ για το ως άνω διάστημα αντίκειται στην αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και της ισότητας στα δημόσια βάρη καθώς και στην αρχή της αναλογικότητας[24]. Το ΕλΣυν διαφοροποιεί όμως την ως άνω κρίση του για το χρονικό διάστημα από την 01.01.2019, λόγω της σύστασης του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης των Γενεών (ΑΚΑΓΕ) και του ειδικότερου σκοπού που αυτό επιτελεί. Σε αμφότερες τις ως άνω περιπτώσεις το

συνταξιούχους για το διάστημα από 01.01.2017 έως 31.12.2018 στη σκ. 55, της οποίας διακηρύσσεται ότι *«[...] Η διεύρυνση εξάλλου του σκοπού της παρακράτησης της Εισφοράς με την προσθήκη της δυνατότητας διάθεσης μέρους του προϊόντος της υπέρ του Προγράμματος της κατ' οίκον Φροντίδας Συνταξιούχων, ήτοι υπέρ προνοιακού σκοπού, δεν αναιρεί τον προέχοντα χαρακτήρα της ως μέσου χρηματοδότησης μεσοπρόθεσμα του συνταξιοδοτικού ελλείμματος»* (ΟλΕλΣυν 244/2017).

[23] Βλ. ΟλΕλΣυν 244/2017 σκ. 38,39,40, 42 όπου κρίθηκε ότι με την εισφορά αυτή, η οποία δεν συνιστά δημόσιο βάρος, υπό την έννοια τη παραγράφου 5 του άρθρου 4 Σ, λόγω αφενός της σύνδεσής της με την εργασιακή σχέση και της ωφέλειας που προσδοκάται από την καταβολή της, πραγματώνεται και η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης κατ' άρθρο 25 παρ. 4 Σ, καθόσον επιτυγχάνεται η αναδιανομή του εισοδήματος υπέρ των οικονομικά ασθενέστερων μελών της οικείας ασφαλιστικής ομάδας όσο και η βιωσιμότητα και η αειφορία του ασφαλιστικού κεφαλαίου υπέρ των επόμενων γενεών, βλ. και Ε. Ροζάκη, *Οι αρχές της δικαιοσύνης κατά τη διανομή των δημόσιων πόρων,* ό.π.

[24] Βλ. ΟλΕλΣυν 1477/2021 σκ. 63-69.

Δικαστήριο απασχόλησε ο στόχος της σύστασης των συνταξιοδοτικών αποθεματικών κεφαλαίων που είναι η μακροπρόθεσμη ενεργοποίησή τους για την κάλυψη μελλοντικών υποχρεώσεων του συνταξιοδοτικού, ασφαλιστικού και προνοιακού συστήματος. Τα κεφάλαια αυτά είναι οργανωμένα στη βάση της εθνικής-διαγενεακής κοινωνικής αλληλεγγύης για τη διαφύλαξη των συμφερόντων των επερχόμενων γενιών.

Το ΕλΣυν δέχθηκε ότι η φύση και η λειτουργία του ΑΚΑΓΕ είναι τέτοια ώστε να λειτουργήσει ως δεξαμενή αποταμίευσης πόρων με σκοπό τη μελλοντική ενεργοποίησή τους για την προστασία των διανεμητικών συνταξιοδοτικών συστημάτων, όπως το ελληνικό, του οποίου η ευστάθεια τίθεται υπό διακινδύνευση λόγω των οικονομικών και δημογραφικών κινδύνων. Το γεγονός ότι ο σχηματισμός του Κεφαλαίου αυτού δεν συνδέεται με την άμεση κάλυψη των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών φορέων αλλά αποσκοπεί στην εξασφάλιση αξιοπρεπών συνταξιοδοτικών παροχών υπέρ των μελλοντικών γενεών έχει ως συνέπεια να μην εγείρονται από την 01.01.2019 ζητήματα αντίθεσης στην αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη. Η ίδρυση αυτού του αποθεματικού και η διάθεση της ΕΑΣ για την ικανοποίηση των ειδικότερων σκοπών του δεν συνιστούν, κατά κυριολεξία, παρεμβάσεις στο συνταξιοδοτικό σύστημα που ανατρέπουν την ποσοτική σχέση μεταξύ των εισφορών και των συνταξιοδοτικών παροχών στις συγκεκριμένες κατηγορίες που αυτή επιβάλλεται, ώστε να απαιτείται ειδική αιτιολογία για την επιλογή της συγκεκριμένης βαρυνόμενης κατηγορίας και τεκμηρίωση στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 4 παρ. 1 και 5 του Σ αρχής της ισότητας[25].

Σε αμφότερες τις ως άνω περιπτώσεις το Δημοσιονομικό Δικαστήριο αντιμετώπισε τα δύο αλληλένδετα μεταξύ τους μείζονα ζητήματα, το μεν της διαφύλαξης των συμφερόντων των μελλοντικών γενεών, το δε αυτό της ισομερούς κατανομής των βαρών μεταξύ των διαφόρων ηλικιακών ομάδων μέσα από το πρίσμα των συνταγματικών αρχών της ισότητας ενώπιον του νόμου, της καθολικότητας και της αναλογικότητας των δημόσιων βαρών. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο, ενώ καταρχήν ανέδειξε την αρχή της διαγενεακής αλληλεγγύης, ως αρχής με συνταγματικό έρεισμα και την είχε ως επίκεντρο στην πρώτη απόφασή του για την ΕΑΣ, τελικώς δέχθηκε, μετά την ίδρυση του ΑΚΑΓΕ ότι η αρχή αυτή πρέπει να υποχωρήσει ώστε να συμπορευτεί με την αρχή της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

IV. Η ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΛΣΥΝ ΣΤΗ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΓΕΝΕΑΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ: Α) Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΣΥΝ ΣΤΟΝ ΑΚΑΓΕ Β) Η ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΟΥ ΧΑΡΤΟΦΥΛΑΚΙΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ, ΩΣ ΑΥΤΟΤΕΛΟΥΣ ΜΕΡΟΥΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΗΛΩΣΗΣ

Ο έλεγχος που ασκήθηκε στον ΑΚΑΓΕ από το ΕλΣυν απέβη ιδιαίτερα σημαντικός λόγω των ευρημάτων του, μετά δε την ολοκλήρωσή του εκδόθηκε η 1/2024 έκθεση με τίτλο *Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (Α.ΚΑ.ΓΕ.): Πραγματοποιείται η είσπραξη των εσόδων του και η διάθεση των πόρων του, όπως ο νόμος ορίζει και ο σκοπός του Κεφαλαίου επιβάλλουν;* Ο έλεγχος επεκτάθηκε σε ολόκληρο το χρονικό διάστημα από την έναρξη της λειτουργίας του από την 01.01.2019

[25] Βλ. ΟλΕλΣυν 1477/2021 σκ. 76.

έως τη διεξαγωγή του ελέγχου, ο οποίος περατώθηκε τον μήνα Δεκέμβριο του έτους 2023. Τα ευρήματα του ελέγχου που περιλαμβάνονται στη Σύνοψη της έκθεσης αυτής είναι εξαιρετικά χρήσιμα για τους αποδέκτες της και συνοδεύονται και από τις αντίστοιχες συστάσεις προς τους ελεγχόμενους φορείς.

Με τον ως άνω έλεγχο διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα ευρήματα: 1) Το νομοθετικό πλαίσιο για τους πόρους του ΑΚΑΓΕ πάσχει από έλλειψη συνοχής και σαφήνειας και καθίσταται για τον λόγο αυτό επισφαλές και δυσλειτουργικό εξαιτίας της πληθώρας των τροποποιήσεων. 2) Δεν υφίστανται εγκεκριμένοι ετήσιοι απολογισμοί και ισολογισμοί του ΑΚΑΓΕ λόγω της εκκρεμότητας που υπάρχει στην κατάρτιση των αντίστοιχων λογαριασμών των ασφαλιστικών ταμείων από τα οποία προέρχεται μεγάλο μέρος του Κεφαλαίου. 3) Μεγάλου ύψους οφειλές των ασφαλιστικών ταμείων αλλά και του Δημοσίου προς τον ΑΚΑΓΕ, οι οποίες έχουν συσσωρευτεί, η είσπραξη των οποίων από το Κεφάλαιο δεν έχει συστηματικά επιδιωχθεί.

Στις συστάσεις που απευθύνθηκαν στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, πέραν της ανάγκης για τη σταθεροποίηση του νομοθετικού πλαισίου και την άρση των αντιφάσεων που έχουν ήδη εμφιλοχωρήσει στο πλέγμα των σχετικών ρυθμίσεων, τονίζεται ότι η θεσμοθέτηση πόρων χωρίς μέριμνα για την ενεργοποίησή τους δεν ωφελεί και ότι πρέπει να εκδοθεί η Κοινή Υπουργική Απόφαση που θα επιτρέψει την εισροή πόρων στον Λογαριασμό αυτό. Αναγκαία επίσης είναι η κατάρτιση χρηματοοικονομικών καταστάσεων από τους κοινωνικοασφαλιστικούς φορείς για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ευταξίας στη διαχείριση του ΑΚΑΓΕ. Μέχρι την κατάρτιση των καταστάσεων αυτών οι έναντι των φορέων αυτών απαιτήσεις του ΑΚΑΓΕ ενδείκνυται σε διμερή βάση να συμφωνηθούν από κοινού με τους οφειλέτες και τακτικά να επαληθεύονται. Η εξόφλησή τους πρέπει να διακανονιστεί με τρόπο ώστε να συντομευθεί η διευθέτηση της εκκρεμότητας και να αρθούν όλες οι επιζήμιες για τον ΑΚΑΓΕ συνέπειες με την επί μακρόν αποστέρηση των πόρων του[26].

Η ολιστική προσέγγιση του ως άνω ζητήματος που αναδεικνύει το Δημοσιονομικό Δικαστήριο *ως τον κυρίαρχο Θεσμό διασφάλισης της αρχής της διαγενεακής αλληλεγγύης* καταδεικνύεται ακόμη στο πλαίσιο της επεξεργασίας της έκθεσης για τη Δημοσιονομική Βιωσιμότητα, με την οποία μέσω του Χαρτοφυλακίου της Βιωσιμότητας της Δημόσιας Ασφάλισης και των Δαπανών Κοινωνικής Προστασίας/Κοινωνικών Δαπανών παρακολουθούνται συστηματικά όλοι οι δείκτες/δεδομένα που αφορούν τη δημόσια ασφάλιση, η οποία συνιστά μια σοβαρή πρόκληση για τη Χώρα μας, ώστε η Βουλή να έχει μία σωστή και τεκμηριωμένη δημοσιονομική πληροφόρηση από τον Ανώτατο Θεσμό Δημοσιονομικού Ελέγχου στη Χώρα[27]. Στην τελευταία έκθεση του έτους 2024, που εγκρίθηκε από την Πλήρη Ολομέλεια του Δικαστηρίου επισημαίνεται, μεταξύ άλλων, ότι τα συστήματα συνταξιοδότησης βασίζονται διεθνώς σε ένα σύστημα τριών πυλώνων[28]. Ο πρώτος

[26] Βλ. την από 28.11.2024 επερώτηση που κατατέθηκε στη Βουλή προς τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και την Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης με αφορμή την πρόσφατα δημοσιευθείσα έκθεση 1/2024 του ΕλΣυν με τίτλο *Απουσιάζει από τον Λογαριασμό του Α.Κ.Α.Γ.Ε. ένα (1) δις ευρώ από τη μη απόδοση του πόρου εκ μέρους του Δημοσίου και του e-ΕΦΚΑ;*.

[27] Βλ. άρθρο 54 του ν. 4820/2021.

[28] Ο πρώτος πυλώνας περιλαμβάνει τη δημόσια ασφάλιση, ο δεύτερος τα ιδιωτικά συλλογικά επαγγελματικά σχήματα

περιλαμβάνει τη δημόσια (κοινωνική) ασφάλιση και έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα. Οι συντάξεις μάλιστα παρέχονται μέσω ενός διανεμητικού συστήματος το οποίο στηρίζεται στη λεγόμενη «αλληλεγγύη των γενεών» καθώς οι εισφορές των εργαζομένων χρηματοδοτούν τις συντάξεις κατά την τρέχουσα περίοδο. Η ισχυρή εξάρτηση του συνταξιοδοτικού συστήματος στην Ελλάδα από τις παροχές του πρώτου πυλώνα θέτει το ζήτημα διασφάλισης της βιωσιμότητάς του αλλά και της επάρκειας των χορηγούμενων παροχών.

Ως ισχυρά αντίβαρα στην άμβλυνση της τάσης των δυσμενών δημογραφικών δεδομένων που επηρεάζουν το δημόσιο σύστημα ασφάλισης αναφέρονται ο ΑΚΑΓΕ, ο οποίος συστάθηκε με σκοπό τη δημιουργία αποθεματικών για τη χρηματοδότηση των κλάδων σύνταξης των ΦΚΑ, καθώς και το νέο Ταμείο Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης (ΤΕΚΑ) που βασίζεται στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα, στο οποίο όμως εντάσσονται υποχρεωτικά μόνο οι νέοι εργαζόμενοι (με ανάληψη εργασίας από το έτος 2022 και μετά). Συνεπώς, η μεταρρύθμιση αυτή προβλέπεται να αποδώσει καρπούς πολύ μεταγενέστερα, ήτοι όταν ωριμάσουν τα σχετικά συνταξιοδοτικά δικαιώματα των ασφαλισμένων του ΤΕΚΑ (ιδίως μετά το 2060). Στην τελευταία έκθεση για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα έτους 2024 αναφέρεται ότι το ποσό από τη σωρευμένη αποταμίευση (κεφάλαια) του ΑΚΑΓΕ ήταν, στο τέλος του 2024, 19,14 δισ. ευρώ, ενώ δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα οποιαδήποτε ανάλωση για τη χρηματοδότηση των συντάξεων. Βασικός στόχος για αυτά τα αποθεματικά, τα οποία τηρούνται και επενδύονται από την Τράπεζα της Ελλάδας, είναι τουλάχιστον η διαφύλαξή τους και σε κάθε περίπτωση η ενίσχυσή τους για την αντιμετώπιση μελλοντικών αναταράξεων του συστήματος δημόσιας ασφάλισης, ενόψει ιδίως των δημογραφικών εξελίξεων[29].

V. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Η ανάγκη για αλληλεγγύη και δικαιοσύνη ανάμεσα στις γενιές επανέρχεται στον επιστημονικό και πολιτικό διάλογο όσο οι ευρωπαϊκές κοινωνίες γερνούν και οι οικονομίες τους επιβραδύνονται. Η αλληλεγγύη των γενεών αποτελεί μία από τις βασικές αρχές του συστήματος της κοινωνικής ασφάλισης η οποία χαρακτηρίζεται από τη συνθετότητα και την πολυπλοκότητα που εμπεριέχει η διαγενεακή διάσταση στα οικονομικά του ασφαλιστικού συστήματος.

Ήδη, λόγω της ισχυρής δημογραφικής πρόκλησης[30] η αντοχή του συστήματος που είναι διανεμητικό δοκιμάζεται ισχυρά. Σημειωτέον ότι ο δείκτης εξάρτησης του ασφαλιστικού συστήματος ο οποίος προκύπτει από τη σχέση συνταξιούχων προς τον αριθμό των απασχολούμενων βρίσκεται πλησίον του 0,6 και παρουσιάζει για όλη την περίοδο 2021-2024 οριακή βελτίωση. Με βάση τις

με κυρίαρχη συνιστώσα τα Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης και ο τρίτος πυλώνας περιλαμβάνει τους ιδιωτικούς ατομικούς αποταμιευτικούς συνταξιοδοτικούς λογαριασμούς.

[29] Βλ. έκθεση για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα έτους 2024, σελ. 46.

[30] Βλ. έκθεση για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα, σελ. 41, σύμφωνα με δημοσιευμένα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, οι γεννήσεις υπολείπονται των θανάτων κατά 58.449, ο πληθυσμός της Ελλάδας από το 2011 μέχρι το 2024 μειώθηκε κατά 415 χιλιάδες ενώ σύμφωνα με τις προβλέψεις της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής θα ανέρχεται σε 7,77 εκατομμύρια. Επίσης σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat ο δείκτης ολικής γονιμότητας στην Ελλάδα από 2,23 το 1989 έπεσε στο 1,26 το 2023 κάτω από το 1,38 που είναι ο μέσος όρος της ΕΕ. Επίσης αυξήθηκε ο δείκτης γήρανσης το 2024 κατά 6,7 μονάδες σε σχέση με το 2023 καθώς και το προσδόκιμο της ζωής.

εκτιμήσεις του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, η αναλογία ασφαλισμένων-συνταξιούχων για το διάστημα 2022-2070 επιδεινώνεται καθώς από το 2 προς 1 (ασφαλισμένοι προς έναν συνταξιούχο) το 2022 μειώνεται στο 1,5 προς 1 το 2070. Η σοβαρή πρόκληση για το μέλλον είναι η ανεύρεση μίας αναλογίας μεταξύ της παρούσας γενιάς και της μέλλουσας ώστε να μην μετακυλίεται ασύμμετρα το βάρος στις μελλοντικές γενιές και να επιτυγχάνεται η δίκαιη διαγενεακή κατανομή του κόστους των ασκούμενων πολιτικών με τη διατήρηση και την ενίσχυση ενός αποθεματικού κεφαλαίου.

Δύσκολο το δίλημμα που προκύπτει από την ενίοτε αντιθετική σχέση μεταξύ της αρχής της διαγενεακής αλληλεγγύης και της αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και συχνά οι δικαστές καλούνται να προβούν σε σταθμίσεις και αξιολογήσεις προς την κατεύθυνση της διανεμητικής δικαιοσύνης, σταθμίζοντας τη σχέση της βαρυνόμενης κατηγορίας των πολιτών προς το ρυθμιζόμενο ζήτημα και την ικανότητα αυτής να συνεισφέρει με τη θυσία στην οποία θα υποβληθεί στη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας στον συγκεκριμένο τομέα της οικονομικής δράσης του κράτους[31]. Στους δικαστές άλλωστε ανήκει το βάρος της δίκαιης εξισορρόπησης και η τήρηση της αρχής της ίσης κατανομής των θυσιών.

Το διαχρονικό ζήτημα, κατά τον John Rawls, όπως αυτός διακηρύσσει στον *Πολιτικό Φιλελευθερισμό* του, είναι ότι *η κάθε γενιά πρέπει να τηρεί τις υποχρεώσεις που της αναλογούν στο πλαίσιο της αρχής της δίκαιης αποταμίευσης.* ❑

[31] Βλ. Ε. Κουλουμπίνη, *Η αρχή της αναλογικότητας ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου,* σελ. 249.