Η ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΝΤΑΧΘΕΝΤΩΝ ΣΤΟΝ e-ΕΦΚΑ ΦΟΡΕΩΝ 10 ΧΡΟΝΙΑ ΜΕΤΑ

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Η παρούσα εισήγηση περιορίζεται στην κύρια ασφάλιση του e-ΕΦΚΑ. Όπως είναι γνωστό, μετά την ίδρυση του Ταμείου Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης (ΝΠΔΔ ΤΕΚΑ) η επικουρική ασφάλιση του e-ΕΦΚΑ φθίνει και σταδιακά καταργείται.

ΙΙ. ΓΙΑΤΙ ΔΗΜΙΟΥΡΓΗΘΗΚΕ Ο e-ΕΦΚΑ ΚΑΙ ΓΙΑΤΙ Ο Ν. 4387/2016 ΕΙΝΑΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΣ;

Ο ν. 4387/2016 πριν από περίπου 10 χρόνια δημιούργησε τον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), που αργότερα με τον ν. 4670/2020 μετονομάσθηκε σε Ηλεκτρονικό Εθνικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ). Σε αυτόν εντάχθηκαν όλοι οι προϋφιστάμενοι φορείς κύριας κοινωνικής ασφάλισης. Η δημιουργία του e-ΕΦΚΑ αποτελεί ένα από τα διαρθρωτικά μέτρα που σε συνδυασμό με μέτρα λιτότητας έπρεπε να υλοποιήσει η ελληνική κυβέρνηση, σύμφωνα με τα Μνημόνια, για να χρηματοδοτηθεί από τον Μηχανισμό Στήριξης και να επιτύχει σταδιακά τη δημοσιονομική σταθερότητα. Ο νόμος αυτός δεν αποτελεί πάντως κεραυνό εν αιθρία. Αποτελεί τη συνέχεια προηγούμενων νόμων, ιδίως των νόμων 2084/1992, 3655/2008, 3863/2010 και 3865/2010, που αποσκοπούσαν στον περιορισμό του κατακερματισμού του συστήματος της κοινωνικής ασφάλισης και στην ενοποίηση των διαφορετικών ανά οργανισμό ασφαλιστικών καθεστώτων. Οι ενοποιήσεις άλλοτε γίνονταν με οριζόντιες διατάξεις που ίσχυαν για όλους τους οργανισμούς, χωρίς όμως να τους επηρεάζουν οργανωτικά, και άλλοτε με ενοποίηση των ίδιων των οργανισμών, δηλαδή είτε με την ένταξη αυτών σε προϋφιστάμενους οργανισμούς (όπως για παράδειγμα στο πρώην ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) είτε με τη δημιουργία νέων (όπως για παράδειγμα με τη δημιουργία του πρώην ΟΑΕΕ).

Η πολλαπλότητα των ασφαλιστικών οργανισμών είναι σύμφυτη στο σύστημα Bismarck που ακολουθεί η Ελλάδα. Χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι η δια νόμου εισαγωγή της κύριας κοινωνικής ασφάλισης στον χώρο εργασίας που νοούνταν αρχικά σε επιχειρησιακό ή κλαδικό επίπεδο. Με τον ν. 4387/2016 η κύρια ασφάλιση οργανώνεται πλέον σε έναν ενιαίο οργανισμό και για τους μισθωτούς και για τους αυτοαπασχολούμενους και για τους δημόσιους υπαλλήλους. Τούτο κρίθηκε επιβεβλημένο, διότι η οργάνωση της κύριας κοινωνικής ασφάλισης σε επιχειρησιακό επίπεδο ή ακόμη και κατά κλάδο επαγγελματικής απασχόλησης δεν εξυπηρετεί τις σύγχρονες ανάγκες. Ειδικότερα:

1. Δημιουργούσε και συντηρούσε ανισότητες και αδικίες όσον αφορά στη χρηματοδότηση και επάρκεια των παροχών

Όσον αφορά στη χρηματοδότηση των ασφαλιστικών οργανισμών, οι ανισότητες δημιουργούνταν μέσω της έμμεσης ή και της άμεσης φορολογίας ή των υψηλότερων εργοδοτικών εισφορών που μετακυλίονταν στους καταναλωτές. Στη χρηματοδότηση αυτή είχαν προνομιακή πρόσβαση ορισμένοι μόνο οργανισμοί και ιδίως εκείνοι που βρίσκονταν εγγύτερα των κέντρων λήψεως των αποφάσεων.

Όσον αφορά στην επάρκεια των παροχών δημιουργούνταν ανισότητες, επειδή οι ασφαλιστικοί οργανισμοί που είχαν πρόσβαση στη φορολογία (άμεση και έμμεση) χορηγούσαν και τις υψηλότερες παροχές.

Κατά την πάγια νομολογία του ΣτΕ, η ανισότητα στην πρόσβαση στη φορολογία δεν εξετάζονταν δικαστικά ενώ ο δικαστικός έλεγχος της επάρκειας των παροχών ήταν μάλλον «ανεπαρκής». Τούτο διότι η επάρκεια εξετάζονταν σε σχέση με την ελάχιστη ασφαλιστική προστασία που παρείχε το ΙΚΑ, δηλαδή με τα κατώτατα όρια.

Επομένως, το σύστημα λειτουργούσε κατά παράβαση των γενικών αρχών της κοινωνικής ασφάλισης, σύμφωνα με τις οποίες οι ενεργοί ασφαλισμένοι και επί μισθωτής και δημόσιας υπηρεσίας ο εργοδότης τους (με τον εργοδότη εξομοιώνεται και το Δημόσιο) χρηματοδοτούν τις παροχές με εισφορές επί των αποδοχών τους. Ειδικότερα κάποιες ομάδες ασφαλισμένων απολάμβαναν μεγαλύτερες παροχές χωρίς να έχουν αντίστοιχα συνεισφέρει στη δημιουργία του ασφαλιστικού κεφαλαίου και επιβάρυναν το κράτος ή τους καταναλωτές. Δεν ήταν καθόλου τυχαίο ότι κάποια ταμεία ήσαν γνωστά και καλούνταν «ευγενή ταμεία» (πρόκειται κυρίως για τα ταμεία των ΔΕΚΟ και των τραπεζών).

2. Οι μικροί οργανισμοί αντιμετώπιζαν προβλήματα βιωσιμότητας και επάρκειας των παροχών

Καθώς δεν ήταν σε θέση, ιδίως λόγω του μικρού αριθμού των ασφαλισμένων, να χορηγήσουν εισόδημα που διασφαλίζει ικανοποιητικά τη διαβίωση των συνταξιούχων σε σχέση με το εισόδημα που είχαν όταν εργάζονταν. Αυτός είναι και ο λόγος που σταδιακά και πολύ πριν από το 1992 πλήθος τέτοιων οργανισμών κύριας ασφάλισης εντάχθηκαν στο Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ) ή που δημιουργήθηκε ο Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ)[1].

[1] Το 1992 θεσπίσθηκε ο ν. 2084/1992 που πραγματοποίησε εκτεταμένη έμμεση ενοποίηση, δηλαδή θέσπισε οριζό-

3. Η εποπτεία ήταν αναποτελεσματική

Το 2007 λειτουργούσαν συνολικά 120 ασφαλιστικοί οργανισμοί πλέον της ασφάλισης του Δημοσίου για τους πολιτικούς και στρατιωτικούς υπαλλήλους, τους υπαλλήλους των σωμάτων ασφαλείας και τους δημοτικούς και κοινοτικούς υπαλλήλους, τους υπαλλήλους της υπηρεσίας ασφάλισης της ασθένειας του προσωπικού της ΕΥΔΑΠ, των 54 ταμείων αλληλοβοήθειας που παρείχαν συμπληρωματικές παροχές και των οποίων η υπαγωγή στην εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης εξαρτιόταν από την καταβολή εργοδοτικής εισφοράς ή κοινωνικού πόρου. Τέλος υπήρχαν τέσσερα ταμεία υποχρεωτικής επαγγελματικής ασφάλισης[2]. Από τους 120 αυτούς οργανισμούς, 96 τελούσαν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, σήμερα Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων[3] και οι υπόλοιποι στην εποπτεία άλλων Υπουργείων.

Οι ενοποιήσεις επομένως προσφέρουν στο Κράτος τη δυνατότητα να σχεδιάζει και να ελέγχει αποτελεσματικά το σύστημα, ώστε να είναι βιώσιμο, να είναι επαρκές και να μην ξεφεύγει δημοσιονομικά, εμποδίζοντας την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας. Στον σκοπό αυτό και στις αδυναμίες του ελέγχου και της εποπτείας άλλωστε αναφέρεται εκτεταμένα, ήδη από το 2008, η αιτιολογική έκθεση του ν. 3655/2008.

Στην περίοδο της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα διαπιστώσαμε για άλλη μια φορά ότι η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική προστασία πηγαίνουν χέρι-χέρι. Η αναδιανομή εισοδήματος γίνεται μέσω της φορολογίας και περιορισμένα, δηλαδή εντός της ασφαλιστικής ομάδας, γίνεται μέσω της κοινωνικής ασφάλισης. Η αναδιανομή συναρτάται με το ύψος του ΑΕΠ, τις δανειακές υποχρεώσεις της χώρας και το ποσοστό που μπορεί να διατεθεί για την κοινωνική ασφάλιση, για άλλους θεσμούς της κοινωνικής προστασίας, όπως η υγεία και η πρόνοια από το ΑΕΠ.

Εν κατακλείδι, οι σκοποί που εξυπηρετεί η δημιουργία του e-ΕΦΚΑ είναι η διασφάλιση της επάρκειας των παροχών, της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος με τη μικρότερη δυνατή δημοσιονομική επιβάρυνση, της ισότητας ως προς τη διάθεση των δημόσιων πόρων, της ευρύτερης ασφαλιστικής αλληλεγγύης, της απλοποίησης και διαφάνειας και της αποτελεσματικής εποπτείας. Οι στόχοι αυτοί είναι σε θέση να επιτευχθούν, εφόσον εφαρμόζεται το θεσμικό αυτό πλαίσιο με συνέπεια.

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονίσω τη συμβολή της νομολογίας της Ολομέλειας του ΣτΕ που με τις αποφάσεις της και ιδίως τις αποφάσεις 1880-1891/2019 αποσαφήνισε τις συνταγματικού επιπέδου αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, ήτοι της επάρκειας των παροχών, της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος, της ανταποδοτικότητας και αλληλεγγύης, και της υποχρέωσης εκπόνησης αναλογιστικών μελετών. Ο ν. 4387/2016 πέρασε με σχετική επιτυχία τη βάσανο του ελέγχου της

ντιες διατάξεις για το σύνολο των ασφαλισμένων στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα.

[2] Κοινωνικός προϋπολογισμός του έτους 2007 του ΥΕΚΑ, σελ. 246 επ.

[3] Από αυτούς 21 ήταν ΟΚΑ κύριας κοινωνικής ασφάλισης (όλοι ΝΠΔΔ), 35 επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης (26 ΝΠΔΔ και 9 ΝΠΙΔ), 16 οργανισμοί ασθένειας (12 ΝΠΔΔ και 4 ΝΠΙΔ), 21 οργανισμοί πρόνοιας (18 ΝΠΔΔ και 3 ΝΠΙΔ) και τρεις οργανισμοί άλλων παροχών (ΝΠΔΔ και συγκεκριμένα ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας –ΟΕΚ–, ο Οργανισμός Εργατικής Εστίας –ΟΕΕ– και ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού –ΟΑΕΔ).

συνταγματικότητας. Ο νομοθέτης με τον ν. 4670/2020 συμμορφώθηκε στις επιμέρους πτυχές του νόμου που κρίθηκαν αντισυνταγματικές και ιδίως στο θέμα της βάσης υπολογισμού των εισφορών των αυτοαπασχολούμενων και στο θέμα της επάρκειας της ανταποδοτικής σύνταξης.

III. ΠΟΥ ΔΕΝ ΕΧΕΙ ΕΦΑΡΜΟΣΘΕΙ ΜΕ ΣΥΝΕΠΕΙΑ Ο Ν. 4387/2016;

Ο ν. 4387/2016 προβλέπει ότι οι καταστατικές διατάξεις των ενταχθέντων στον e-ΕΦΚΑ πρώην ασφαλιστικών οργανισμών θα ενοποιηθούν με τους ενιαίους Κανονισμούς και ομοίως και οι διαδικασίες, όπως για παράδειγμα η διοικητική επίλυση των διαφορών. Σήμερα, σχεδόν 10 χρόνια μετά την ίδρυση του e-ΕΦΚΑ, κάτω από την ομπρέλα του παραμένουν σε ισχύ οι καταστατικές διατάξεις των ενταχθέντων σε αυτόν ασφαλιστικών οργανισμών. Το ενιαίο περιορίζεται στις οριζόντιες νομοθετικές διατάξεις που υπερισχύουν των καταστατικών και την εισαγωγή νέων διαδικασιών κυρίως ψηφιακών.

Επομένως, η πολυπλοκότητα παραμένει και οι προαναφερθέντες στόχοι που εξυπηρετεί η μεταρρύθμιση του ν. 4387/2016 δεν έχουν πλήρως επιτευχθεί. Ενδεικτικά, ο ενιαίος κανονισμός παροχών, που έχει από ετών τύχει εκτεταμένης επεξεργασίας στο αρμόδιο Υπουργείο, δεν έχει ακόμη θεσπισθεί ούτε έχουν συσταθεί οι ενιαίες επιτροπές για τη διοικητική επίλυση των διαφορών.

Σε αυτή την πολυπλοκότητα αντιστοιχούν οι περίπου 359 Κωδικοί Πακέτων Κάλυψης (ΚΠΚ) που χρησιμοποιούν οι εργοδότες για την υποβολή των Αναλυτικών Περιοδικών Δηλώσεων (ΑΠΔ). Πρέπει να σημειωθεί ότι έχει, ήδη, γίνει μεγάλη προσπάθεια να μειωθούν οι ΚΠΚ και πράγματι η προσπάθεια αυτή απέφερε καρπούς, αφού από περίπου 550 μειώθηκαν σε 359. Ωστόσο, και ο αριθμός αυτός δεν είναι καθόλου αμελητέος και αντιστοιχεί στο πλήθος των διαφοροποιήσεων του ασφαλιστικού καθεστώτος που υφίστανται εντός του ενιαίου οργανισμού. Τα πακέτα κάλυψης διαφοροποιούνται, εξαιτίας των διαφορετικών συνδυασμών για τις εισφορές και καλύψεις των ασφαλισμένων, κατά κύριο λόγο όσον αφορά στην ασθένεια, την επικούρηση, το εφάπαξ και την ανεργία. Οι διαφοροποιήσεις για την κύρια ασφάλιση είναι ελάχιστες, ενδεικτικά υπάρχει ξεχωριστός ΚΠΚ για το καθεστώς Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελμάτων. Τούτο είναι, αντικειμενικά, δικαιολογημένο καθώς οι διαφοροποιήσεις στην κύρια ασφάλιση αντιστοιχούν στην αυξημένη προστασία, λόγω της επίπονης απασχόλησης ή λόγω της διαφορετικής φύσης της μισθωτής εργασίας και της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης από την αυτοαπασχόληση.

Η ενοποίηση των ΚΠΚ σημαίνει ότι έχουν θεσπισθεί τα ίδια ποσοστά κάλυψης και παροχών, για παράδειγμα τα έξοδα κηδείας καθορίζονται ενιαία για όλους τους ασφαλισμένους στον e-ΕΦΚΑ, οι παροχές μητρότητας ομοίως κ.ο.κ. Επομένως, αν γινόταν κατηγοριοποίηση ανά ασφαλιστικό κίνδυνο και ενοποιούνταν τα πακέτα που έχουν τα ίδια ποσοστά εισφορών και τις ίδιες καλύψεις, ο αριθμός των ΚΠΚ θα μειώνονταν αισθητά και θα μπορούσε να μην υπερβαίνει τους 50.

Η θέσπιση των ενιαίων κανονισμών και των διαδικασιών μπορεί να δημιουργήσει κάποια νομικά ζητήματα, ωστόσο αποτελεί σήμερα διακύβευμα για την ολοκλήρωση της ενοποίησης στον e-ΕΦΚΑ.

IV. ΠΩΣ ΤΟ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΥΜΒΑΛΛΕΙ ΣΤΗΝ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ;

Ο e-ΕΦΚΑ και η ΑΑΔΕ αποτελούν τις μεγαλύτερες δημόσιες υπηρεσίες της χώρας και έχουν πολλές ομοιότητες, ιδίως όσον αφορά την είσπραξη των φόρων/εισφορών, συμπεριλαμβανομένης της αναγκαστικής είσπραξης και της διοικητικής επίλυσης των ασφαλιστικών διαφορών.

Χωρίς τη χρήση σύγχρονων εργαλείων οι δύο αυτές δημόσιες υπηρεσίες δεν μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά. Η ΑΑΔΕ αποτελεί για τον e-ΕΦΚΑ πρότυπο για συγκεκριμένα πεδία, ωστόσο το ΟΠΣ του e-ΕΦΚΑ αντιμετωπίζει δυσκολίες που η ΑΑΔΕ δεν αντιμετώπισε, όπως η ανυπαρξία συστημάτων σε πολλούς από τους ενταχθέντες φορείς, η έλλειψη διαλειτουργικότητας των συστημάτων αυτών, η ανυπαρξία ψηφιακών αρχείων για χρόνους πριν από το 2002 κ.λπ. Εξάλλου, η αποστολή του e-ΕΦΚΑ δεν περιορίζεται στην είσπραξη των εισφορών και εν γένει εσόδων, αλλά εκτείνεται στη χορήγηση των παροχών και προϋπόθεση αυτών είναι μεταξύ άλλων και η ορθή υπαγωγή στην ασφάλιση με βάση τα υφιστάμενα πακέτα κάλυψης.

Με αυτά τα δεδομένα, ο e-ΕΦΚΑ από την ίδρυσή του έως και σήμερα και με άοκνες προσπάθειες της Διοίκησης, του προσωπικού του και του εποπτεύοντος Υπουργείου έχει επιτύχει αξιόλογο έργο, μολονότι εκκρεμούν προς θέσπιση οι ενιαίοι κανονισμοί και διαδικασίες. Το ΟΠΣ και επιμέρους εφαρμογές έχουν συμβάλει αποφασιστικά στη σύντομη απονομή των παροχών, στη βεβαίωση και είσπραξη των εισφορών, κ.λπ., αξιοποιώντας στο έπακρο τις οριζόντιες-ενιαίες διατάξεις. Όμως το ΟΠΣ έχει κάποια αντικειμενικά όρια. Η ψηφιοποίηση εφαρμόζει κατ' ανάγκην τα 359 πακέτα κάλυψης, τις διακριτές διαδικασίες διοικητικής επίλυσης διαφορών και τις διακριτές καταστατικές διατάξεις των ενταχθέντων πρώην ασφαλιστικών οργανισμών. Έτσι, πέραν των όποιων τεχνικών δυσκολιών στην προσπάθεια ψηφιοποίησης των αρχείων τους, ψηφιοποιείται και συνακόλουθα συντηρείται σε μεγάλο μέρος η προϋφιστάμενη αποσπασματική νομοθεσία και η πολυπλοκότητα και δεν εξυπηρετούνται οι στόχοι της ισότητας, δικαιοσύνης, επάρκειας και απλοποίησης που επιδιώκει ο ν. 4387/2016.

V. ΠΟΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΗΜΕΡΑ ΓΙΑ ΤΟΝ e-ΕΦΚΑ;

1. Το δημογραφικό και οι εξελίξεις της αγοράς εργασίας στα επόμενα χρόνια;

Το διανεμητικό οικονομικό σύστημα της κύριας κοινωνικής ασφάλισης αναμένεται να πληγεί από τη δημογραφική γήρανση. Επιπρόσθετα οι αλλαγές στην αγορά εργασίας, αν δεν αντιμετωπισθούν με αύξηση της παραγωγικότητας, κάτι που μεταξύ άλλων προϋποθέτει και την αναβάθμιση των προσόντων των εργαζομένων, θα έχουν δυσμενείς οικονομικές συνέπειες. Το πρόβλημα αναμένεται να ενταθεί στα επόμενα έτη και δεν θα αποκλιμακωθεί-επιλυθεί αν δεν ισορροπήσει ξανά η δημογραφική πυραμίδα στην αναγκαία για τη λειτουργία διανεμητικού συστήματος κύριας κοινωνικής ασφάλισης αναλογία των 4 εργαζόμενων για έναν συνταξιούχο.

Στο διάστημα που αναμένεται να ενταθεί το πρόβλημα, υπολογίζεται στα επόμενα τριάντα χρόνια, η κοινωνική ασφάλιση ως ο βασικός μηχανισμός κοινωνικής προστασίας στη χώρα, πρέπει να προσαρμοσθεί για να είναι σε θέση να παρέχει επαρκείς παροχές στους ασφαλισμένους και συνταξιούχους. Ο τρόπος προσαρμογής συναρτάται από την οικονομική ανάπτυξη, την παραγωγικότητα

και τον πλούτο της χώρας. Ενδεικτικά, αν το ΑΕΠ της χώρας αυξηθεί γιατί αποκτήσαμε σημαντικά έσοδα από υδρογονάνθρακες, θα μπορούσε να διατεθεί υψηλότερο ποσό για την κοινωνική προστασία και ειδικότερα για την κοινωνική ασφάλιση και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος. Αν πάλι η οικονομία της χώρας γίνει ανταγωνιστική, έχουμε πολλές εξαγωγές και αυξηθεί το ΑΕΠ, θα μπορούσαν να διατεθούν περισσότερα χρήματα για την κοινωνική ασφάλιση. Το ίδιο θα μπορούσε να συμβεί, αν θεσπισθεί ένας ειδικός φόρος για τον e-ΕΦΚΑ και το σύνολο των ασφαλισμένων του και όχι για μεμονωμένες κατηγορίες, όπως στο παρελθόν γινόταν με τους κοινωνικούς πόρους. Από την άλλη πλευρά και οι προϋποθέσεις απονομής και ο υπολογισμός των παροχών διαχρονικά αποτελούν πεδία αναγκαίας κάθε φορά προσαρμογής στις υφιστάμενες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και στο αυξανόμενο προσδόκιμο επιβίωσης.

2. Η αποσαφήνιση του ασφαλιστικού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών

Η νομολογία του ΕλΣυν εμμένει ότι, παρά την ένταξή τους στον e-ΕΦΚΑ, υπόχρεος για την ασφάλισή τους είναι το Δημόσιο (σωρευτικά με τον e-ΕΦΚΑ) και ότι το καθεστώς τους δεν στηρίζεται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος αλλά στο άρθρο 103 του Συντάγματος και σε άλλες διαδικαστικού κυρίως χαρακτήρα διατάξεις για τη θέσπιση των συνταξιοδοτικών νόμων και για τη δικαιοδοσία του ΕλΣυν[4]. Με το σκεπτικό αυτό, ήδη το ΕλΣυν έχει κρίνει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί δεν είναι υπόχρεοι για την καταβολή του ΑΚΑΓΕ γιατί δεν συνέβαλαν οι ίδιοι στη δημιουργία του ελλείμματος των ασφαλιστικών οργανισμών και άρα δεν τους αφορά[5]. Επίσης, η νομολογία του ΕλΣυν έχει κρίνει ότι η επάρκεια των συντάξεων καθορίζεται σε σχέση με τον τελευταίο μισθό ενεργείας και όχι σε σχέση με τον μέσο όρο των αποδοχών επί των οποίων καταβλήθηκαν εισφορές από το 2002 έως τη συνταξιοδότηση, όπως ισχύει για όλους τους υπόλοιπους ασφαλισμένους.[6] Επιπρόσθετα, η επάρκεια κατά τη νομολογία του ΕλΣυν για τις συντάξεις του Δημοσίου κρίνεται ανάλογα με το αν είναι υψηλόβαθμος ή μη ο δημόσιος υπάλληλος-λειτουργός και υπερβαίνει το ποσοστό του 50% της ανταποδοτικής σύνταξης που δέχθηκε το ΣτΕ[7].

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονίσω ότι στο ενωσιακό δίκαιο το Δημόσιο αντιμετωπίζεται ως εργοδότης και για τον λόγο αυτό οι πρόσφατες οδηγίες για τον κατώτατο μισθό, την ισότητα των αμοιβών κ.λπ. εφαρμόζονται κατά τον ίδιο τρόπο και στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα. Επιπρόσθετα, η έννοια της επαγγελματικής ασφάλισης, την οποία χρησιμοποιεί η νομολογία του ΕλΣυν, αφορά είτε στον δεύτερο πυλώνα είτε στην εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης στα διανεμητικά συστήματα που ασφαλίζουν μια καθορισμένη επαγγελματική κατηγορία και όχι στην κύρια ασφάλιση στο σύνολο του πληθυσμού, όπως ισχύει με τον e-ΕΦΚΑ.

Σαφώς η νομολογία του ΕλΣυν καταργεί τη ratio με βάση την οποία θεσπίσθηκε ο ν. 4387/2016. Επειδή όμως η παραπάνω νομολογία αφορά στην ερμηνεία του Συντάγματος, θα έπρεπε να εξε-

[4] Ολ. ΕλΣυν 20/2020, δημοσιευμένη στην ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.
[5] Ολ. ΕλΣυν 1477/2021, δημοσιευμένη στην ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.
[6] ΕλΣυν 1338/2024 και 695/2024, δημοσιευμένες στην ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.
[7] Ολ. ΣτΕ 1891/2019, δημοσιευμένη στην ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

τασθεί από τον αναθεωρητικό συντακτικό νομοθέτη[8]. Σε κάθε περίπτωση, όπως έχω ήδη υποστηρίξει[9], ο κοινός νομοθέτης επιβάλλεται να παρέμβει τουλάχιστον στο ζήτημα του υπολογισμού της εισφοράς, ώστε η αυξημένη για τους δημόσιους υπαλλήλους επάρκεια της σύνταξης, την οποία καθιερώνει το ΕλΣυν, να χρηματοδοτείται από εισφορά των ιδίων και να μην επιβαρύνεται με τη σχετική προνομιακή μεταχείριση αυτών το κοινωνικό σύνολο ή και το Δημόσιο ως εργοδότης.

3. Η θέσπιση των ενιαίων κανονισμών και διαδικασιών

Η ολοκλήρωση της ενιαίας λειτουργίας και οργάνωσης του e-ΕΦΚΑ και η απλοποίησή του επείγουν, ώστε να καταστεί το σύστημα διαφανές, κατανοητό και προσπελάσιμο, πρωτίστως από τους ασφαλισμένους και συνταξιούχους και να αναπτυχθεί η ασφαλιστική συνείδηση.

Ένα μεγάλο παράδοξο είναι ότι η κρίση εμπιστοσύνης στο ασφαλιστικό σύστημα δημιουργήθηκε μεταξύ άλλων από την προσπάθεια εξορθολογισμού, κατάργησης των προνομιακών ρυθμίσεων και διασφάλισης της βιωσιμότητάς του. Οι ασφαλισμένοι και οι συνταξιούχοι ακόμη και σήμερα, που η χώρα έχει εξέλθει από την οικονομική και την υγειονομική κρίση, δεν έχουν καμία κατανόηση για το πώς δουλεύει το σύστημα. Η πλειονότητα των συνταξιούχων θεωρεί ότι έχουν πληρώσει πολλά χρήματα σε εισφορές και η σύνταξή τους είναι μικρή, ενώ η πλειονότητα των νέων ασφαλισμένων θεωρεί ότι δεν θα λάβει σύνταξη ή θα λάβει μηδαμινό ποσό. Αποτελεί πρόκληση για τον e-ΕΦΚΑ η απλοποίηση του συστήματος και ενδεικτικά η παρουσίαση στη μερίδα κάθε ασφαλισμένου και συνταξιούχου αναλυτικά των ασφαλιστικών του στοιχείων με τη δυνατότητα ανά πάσα στιγμή να υπολογίζει ο ίδιος μέσα από το σύστημα πότε δικαιούται πλήρη σύνταξη και πότε μειωμένη και ποιο είναι το αναμενόμενο ύψος της παροχής (πλήρους και μειωμένης). Με τον τρόπο αυτό οι αυτοαπασχολούμενοι που έχουν μικρότερες συντάξεις από τους μισθωτούς, πρωτίστως επειδή επιλέγουν τις χαμηλές ασφαλιστικές κατηγορίες, μπορεί να οδηγηθούν να επιλέξουν τις μεσαίες στις περιόδους που η οικονομική τους δραστηριότητα και θέση το επιτρέπει.

Η πλήρης εφαρμογή του ν. 4387/2016 με τη θέσπιση των ενιαίων Κανονισμών και διαδικασιών θα επιτρέψει στον e-ΕΦΚΑ να λειτουργήσει ένα απλό και αποτελεσματικό ΟΠΣ και να άρει την έλλειψη εμπιστοσύνης στο ασφαλιστικό σύστημα. Κάθε καθυστέρηση συντηρεί και αναπαράγει τις κακοδαιμονίες που ο ν. 4387/2016 αποσκοπούσε να θεραπεύσει και μάλιστα σε μια εποχή που τα ζητήματα της βιωσιμότητας και της επάρκειας μπορεί να επανεμφανισθούν.

4. Η αντιμετώπιση των νέων κοινωνικών κινδύνων

Σημαντική πρόκληση είναι η προετοιμασία για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων από τη δημο-

---

[8] Π. Παπαρρηγοπούλου, *Πώς η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανατρέπει τον Ν 4387/2016 για το Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης. Επ' ευκαιρία της παραπεμπτικής προς την Ολομέλεια του ΕΣ απόφασης 695/2024,* ΘΠΔΔ 7/2025, σελ. 625-632. Τον προβληματισμό του για τη νομολογία του ΣτΕ έχει διατυπώσει και ο καθηγητής Ά. Στεργίου στο άρθρο του «Μια κοινωνική ασφάλιση, ένας φορέας, μια δικαιοδοσία», στον συλλογικό τόμο: *Προτάσεις για τη συνταγματική αναθεώρηση,* 2025, σελ. 379-381. Ομοίως και ο Η. Πατεράκης, στο άρθρο του «Η πραγματικότητα της ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων στον e-ΕΦΚΑ», στον ίδιο τόμο, σελ. 393-401. Αντίθετη θέση έχει διατυπώσει ο σύμβουλος του ΕΣ, Κ. Εφεντάκης, στο άρθρο του «Το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και η συνταγματική του προοπτική», στον αυτό συλλογικό τόμο, σελ. 387-393.

[9] Π. Παπαρρηγοπούλου, *Πώς η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου,* ό.π., σελ. 632.

γραφική γήρανση και των αλλαγών στην αγορά εργασίας. Οι άνθρωποι ζουν περισσότερα χρόνια, όχι όμως πάντα με καλή υγεία και για τον λόγο αυτό αναμένεται να αυξηθεί ο αριθμός των συνταξιούχων καθώς και των δικαιούχων προνοιακών παροχών που έχουν ανάγκη συμπαράστασης τρίτου προσώπου. Επιπρόσθετα, λόγω των αλλαγών στην αγορά εργασίας, ενδέχεται ικανός αριθμός ασφαλισμένων να έχουν σημαντικής διάρκειας κενά διαστήματα ασφάλισης. Ο κίνδυνος της εξάρτησης από τρίτο πρόσωπο και ο κίνδυνος των μεγάλων κενών διαστημάτων απασχόλησης καλούνται συχνά «νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι». Ωστόσο, δεν είναι τόσο νέοι, απασχολούν τη θεωρία εδώ και πολλά χρόνια. Τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπισή τους προϋποθέτουν συνολικό και διεπιστημονικό σχεδιασμό της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, επανεξέταση της σχέσης της κοινωνικής ασφάλισης με την πρόνοια και –δύο ακόμη πράγματα που είναι δύσκολο να βρεθούν– συναίνεση και εμπιστοσύνη στον θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης.

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η έξοδος από την οικονομική κρίση και από την κρίση της πανδημίας δεν μας επιτρέπει να εφησυχάσουμε. Ο ν. 4387/2016 είναι διαρθρωτικό μέτρο για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας και της επάρκειας της κύριας ασφάλισης. Η συνεπής εφαρμογή του είναι αναγκαία για να διατηρηθεί η κοινωνική και οικονομική ισορροπία του συστήματος.

Απαιτείται ενίσχυση του μακροπρόθεσμου ολοκληρωμένου σχεδιασμού της κύριας κοινωνικής ασφάλισης και συνεχής παρακολούθηση με βάση οικονομικούς-αναπτυξιακούς και κοινωνικούς δείκτες, ώστε να λαμβάνονται έγκαιρα τα κατάλληλα μέτρα για την εξυπηρέτηση των στόχων που επιδιώκει ο ν. 4387/2016. Στον σχεδιασμό αυτό πρέπει να ενταχθούν και οι νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι.

Η ολοκλήρωση της ενοποίησης και η απλοποίηση είναι αναγκαίες για τη λειτουργία του e-ΕΦΚΑ και η καθυστέρηση εμποδίζει την ορθή ψηφιακή λειτουργία του οργανισμού. Η ανάπτυξη της ασφαλιστικής συνείδησης συνδέεται με τη διαφάνεια και την πληροφόρηση των ασφαλισμένων και των εργοδοτών για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και μπορεί να συμβάλει στη διατήρηση της βιωσιμότητας και στην επάρκεια των παροχών. ❑