

Η ενοποίηση των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης – Η σύσταση του ΕΦΚΑ

Στέφανος Πετροπουλάκος, Δικαστικός Πληρεξούσιος Α ΝΣΚ

1. Εισαγωγή

Σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην οικεία αιτιολογική έκθεση¹, με τον Ν. 4387/2016, αλλά και με τους μεταγενέστερους νόμους που τον τροποποίησαν², επιχειρήθηκε η απλοποίηση και ενοποίηση του κατακερματισμένου ασφαλιστικού συστήματος, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η βιωσιμότητά του στη βάση των αρχών της κοινωνικής αλληλεγγύης και της διαγενεακής ισότητας³.

Ειδικότερα, όπως αναφέρεται, ο Ν. 4387/2016 επιτυγχάνει τη διοικητική αποτελεσματικότητα του συστήματος και την απλοποίηση των διαδικασιών, ενοποιώντας τους φορείς ασφάλισης και διακρίνοντας πλήρως προνοιακές και ασφαλιστικές παροχές.

Στο πλαίσιο αυτό συστήνεται ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) στον οποίο εντάσσονται όλοι οι υφιστάμενοι φορείς κύριας ασφάλισης.

Έτι περαιτέρω, πάντα σύμφωνα με την οικεία αιτιολογική έκθεση, με τον Ν. 4387/2016 καθιερώνεται πλήρης ισονομία, μέσω της ουσιαστικής ενοποίησης του υπάρχοντος καθεστώτος κοινωνικής ασφάλισης με θέσπιση ενιαίων κανόνων για παλαιούς και νέους ασφαλισμένους και ανακαθορισμό των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων.

Προκειμένου να εξεταστεί το ζήτημα της ενοποίησης των φορέων κύριας κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και των οικείων ασφαλιστικών καθεστώτων, και να διατυπωθούν κάποιες αρχικές σκέψεις, θα πρέπει πρώτα να αναφερθεί εν συντομία τι νοείται ως ενοποίηση στο Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης.

2. Τι νοείται ως ενοποίηση στο Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης⁴;

¹ Βλ. Στ. Πετροπουλάκος (επιμ.), Ο Νέος Ασφαλιστικός Νόμος 4387/2016, ΕΦΚΑ-ΕΤΕΑΕΠ, Νομική Βιβλιοθήκη 2017, όπου, μεταξύ άλλων, παρατίθενται τα σημαντικότερα αποσπάσματα της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου.

² Ήδη ο Ν. 4387/2016 έχει υποστεί αλλεπάλληλες τροποποιήσεις με μεταγενέστερους νόμους. Από τους νόμους αυτούς σημαντικότερος κρίνεται ο Ν. 4445/2016 «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των Πολιτικών Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Συνοχής, ρυθμίσεις για την κοινωνική αλληλεγγύη και εφαρμοστικές διατάξεις του ν. 4387/2016 (Α' 85) και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 236/19.12.2016), με το κεφάλαιο Γ' του οποίου (άρθρα 23-84) θεσπίστηκε πληθώρα εφαρμοστικών διατάξεων του Ν. 4387/2016.

³ Για την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης ως υπερνομοθετικής ισχύος γενική αρχή του Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης βλ. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, β' έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη 2016, σελ. 74-75.

⁴ Για την έννοια και τις διακρίσεις των ενοποιήσεων των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης βλ. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, όπ. π., σελ. 159 επ., όπου γίνεται δεκτό ότι οι ενοποιήσεις διακρίνονται σε άμεσες (με μείωση του αριθμού των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης με ή χωρίς ενοποίηση των ασφαλιστικών καθεστώτων) και σε έμμεσες (ενοποίηση των ασφαλιστικών καθεστώτων, χωρίς να μειώνεται αντίστοιχα ο αριθμός των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης). Πρβλ. το από 10^ο/2015 Πόρισμα της Επιτροπής του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την πρόταση ενός νέου ασφαλιστικού συστήματος (γνωστή και ως «Επιτροπή Σοφών»), όπου γίνεται διάκριση ανάμεσα σε διοικητική και λειτουργική-ουσιαστική ενοποίηση υπό την έννοια της σύστασης ενός εθνικού φορέα (κύριας και επικουρικής ασφάλισης,

Η ενοποίηση στο Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης έχει δύο βασικές μορφές:

2.1. Η πρώτη αφορά την ενοποίηση των ίδιων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης, ανεξάρτητα από το εάν επέρχεται ή όχι και ενοποίηση των διαφορετικών ασφαλιστικών καθεστώτων. Η ενοποίηση αυτή χαρακτηρίζεται ως «άμεση ή διοικητική ενοποίηση» και συνήθως αποσκοπεί στη μείωση των λειτουργικών δαπανών που υφίστανται λόγω της ύπαρξης πολλών διαφορετικών Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης.

Ειδικότερα, ως άμεση ή διοικητική ενοποίηση θα μπορούσε να θεωρηθεί η ένταξη όλων των φορέων σε ένα νομικό πρόσωπο-φορέα (κύριας) ασφάλισης, ακόμα και στις περιπτώσεις που προβλέπεται η σύσταση και λειτουργία διακριτών τομέων με οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια.

Έτσι, παρά το ότι οι ασφαλισμένοι και οι συνταξιούχοι θα υπάγονται σε έναν κοινό φορέα κοινωνικής ασφάλισης, οι εισφορές, οι όροι συνταξιοδότησης, οι παροχές και γενικά οι κανόνες ασφάλισης, μπορεί να διαφέρουν ανάλογα με τον τομέα που υπάγεται ο κάθε ενδιαφερόμενος.

Τέτοιο παράδειγμα ενοποίησης ήταν ο Ν. 3655/2008, μετά τη θέση σε ισχύ του οποίου, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης λειτουργούσαν επτά (7) φορείς κύριας ασφάλισης στη θέση των είκοσι ενός (21) που υπήρχαν πριν⁵.

2.2. Η δεύτερη μορφή ενοποίησης αφορά την ενοποίηση των ασφαλιστικών καθεστώτων, χωρίς να μειώνεται αντίστοιχα ο αριθμός των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης. Η ενοποίηση αυτή χαρακτηρίζεται ως «έμμεση ή λειτουργική ενοποίηση» και αποσκοπεί στην καθιέρωση ενιαίων κανόνων για τους ασφαλισμένους στους διάφορους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης.

Ειδικότερα, η έμμεση ή λειτουργική ενοποίηση άγει στην καθιέρωση ενιαίων κανόνων ασφάλισης και παροχών, έτσι ώστε το σύνολο των ασφαλισμένων και συνταξιούχων να υπάγονται στους ίδιους κανόνες, ιδίως όσον αφορά τα πεδία των κανόνων ασφάλισης και των εισφορών και παροχών του συστήματος προς αυτούς.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα έμμεσης ενοποίησης αποτελεί ο Ν. 2084/1992, που προέβη σε διαχωρισμό των ασφαλισμένων σε παλαιούς (με χρονολογία πρώτης υπαγωγής στην ασφάλιση φορέα κύριας ασφάλισης έως και 31.12.1992) και νέους (με αντίστοιχη χρονολογία υπαγωγής από 01.01.1993 και μετά) και καθιέρωσε ενιαίους κανόνες για τις προϋποθέσεις απονομής, το ύψος και την αναπροσαρμογή των παροχών, τη διατήρηση των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων σε περίπτωση διαδοχικής ασφάλισης σε περισσότερους ασφαλιστικούς οργανισμούς, τη βάση υπολογισμού των εισφορών και την αναπροσαρμογή τους, την αναγνώριση και την εξαγορά του χρόνου ασφάλισης, την απασχόληση συνταξιούχων κ.λπ.⁶.

Ενόψει των ανωτέρω, θα επιχειρηθεί μία συνοπτική παρουσίαση των ρυθμίσεων του Ν. 4387/2016, αφενός, όσον αφορά την άμεση ή διοικητική ενοποίηση των φορέων κύριας κοινωνικής ασφάλισης με τη σύσταση του ΕΦΚΑ

αλλά και εφάπαξ παροχών) κοινωνικής ασφάλισης και της θέσπισης ενιαίων κανόνων για παλαιούς και νέους ασφαλισμένους και ανακαθορισμού των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων, αντίστοιχα (σελ. 12 επ. του εν λόγω Πορίσματος).

⁵ Βλ. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, *όπ. π.*, σελ 163. Για τη νομική αξιολόγηση του Ν. 3655/2008, βλ. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη (επιμ.), *Ο νέος ασφαλιστικός νόμος*. Ν. 3655/2008 (ΦΕΚ Α' 58/3.4.2008), Νομική Βιβλιοθήκη 2008, σελ. 11 επ..

⁶ Βλ. τρίτο μέρος (άρθρα 22 έως και 43) του Ν. 2084/1992 (ΦΕΚ Α' 165).

και, αφετέρου, όσον αφορά την έμμεση ή λειτουργική ενοποίηση με την καθιέρωση ενιαίων κανόνων σε διάφορα πεδία του Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης.

3. Η ενοποίηση των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης με τον Ν. 4387/2016-Η σύσταση του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ)

3.1. Η άμεση ή διοικητική ενοποίηση

Με τον Ν. 4387/2016 εισήχθη, από 01.01.2017, για πρώτη φορά στη χώρα μας, ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων, σε αντικατάσταση του μέχρι και τις 31.12.2016 ισχύσαντος συστήματος πολλαπλότητας των φορέων ανάλογα με την επαγγελματική απασχόληση⁷.

Επισημαίνεται ότι η μεταρρύθμιση αυτή αποτελούσε «μνημονιακή υποχρέωση» και είχε ήδη περιγραφεί στο κείμενο της συμφωνίας, που κυρώθηκε με τον Ν. 4336/2015 (το λεγόμενο «τρίτο μνημόνιο») και προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την ενοποίηση όλων των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης σε μία ενιαία οντότητα⁸.

Έτσι, ήδη συστάθηκε ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), ο οποίος διαδέχθηκε όλους τους προϋφιστάμενους φορείς κύριας ασφάλισης.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 53 του Ν. 4387/2016 στον ΕΦΚΑ εντάχθηκαν:

- το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ),
- το Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (ΕΤΑΠ-ΜΜΕ),
- το Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ),
- ο Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ),
- ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ), εκτός του Λογαριασμού Αγροτικής Εστίας,
- το Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο (ΝΑΤ),
- το Ταμείο Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΤΑΥΤΕΚΩ),
- το Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων (ΕΤΑΤ) και
- το Δημόσιο.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι το ΝΑΤ⁹ και ο ΟΓΑ¹⁰ εξακολουθούν να διατηρούν αυτοτελή νομική προσωπικότητα για την άσκηση όμως των μη

⁷ Για την έννοια και τη διάκριση μεταξύ ενιαίου συστήματος και πολλαπλότητας συστημάτων βλ. Κωνσταντίνος Κρεμαλής, Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αντ. Ν. Σάκκουλας 1985, σελ. 67-71. Για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, βλ. Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, β' έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη 2016, σελ. 46-49.

⁸ Πρβλ. ενότητα 2.5.1. της εν λόγω συμφωνίας, βάσει της οποίας η Ελλάδα ανέλαβε την υποχρέωση, μεταξύ άλλων, α) να ενοποιήσει όλα τα ταμεία (κύριας) κοινωνικής ασφάλισης σε μία ενιαία οντότητα και να υπαγάγει όλα τα ταμεία επικουρικής κοινωνικής ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ). Σε «συμμόρφωση» προς τις υποχρεώσεις αυτές ήδη συστάθηκε ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ-άρθρο 51 του Ν. 4387/2016), ενώ το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ), μετονομάστηκε σε Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και Εφάπαξ Παροχών (ΕΤΕΑΕΠ-άρθρο 74 του Ν. 4387/2016, με το οποίο αντικαταστάθηκε η παρ. 2 του άρθρου 35 του Ν. 4052/2012 και προστέθηκε παράγραφος 3).

⁹ Βλ. με αριθμό Φ.80000/οικ.61362/6046/28.12.2016 ΚΥΑ ΥΠΕΚΑΑ & ΥΠΔΙΟΙΚΑΝ (ΦΕΚ Β' 4412/30.12.2016) «Διάρθρωση των οργανικών μονάδων του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ) (ΝΠΔΔ)».

ασφαλιστικών τους αρμοδιοτήτων, ενώ ως προς το Δημόσιο, περιέρχονται στον ΕΦΚΑ οι εν γένει αρμοδιότητες του που αφορούν στις συντάξεις του Δημοσίου (άρθρο 51 παρ. 1 εδ. γ' του Ν. 4387/2016).

Ως ημερομηνία έναρξης λειτουργίας του ΕΦΚΑ ορίστηκε η 01.01.2017, οπότε και εντάχθηκαν σε αυτόν αυτοδίκαια όλοι οι ως άνω φορείς και ο ΕΦΚΑ κατέστη οιονεί καθολικός διάδοχος αυτών (άρθρο 51 παρ. 1 εδ. β' του Ν. 4387/2016).

Συναφώς, με Απόφαση του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης διαπιστώθηκε η παύση της λειτουργίας των ως άνω εντασσόμενων στον ΕΦΚΑ φορέων, κλάδων, τομέων και λογαριασμών¹¹.

Ακόμα, στον ΕΦΚΑ μεταφέρθηκε και υπήχθη και το Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών (ΚΕΑΟ), το οποίο εποπτεύεται πλέον από τον Διοικητή ή Υποδιοικητή του ΕΦΚΑ, διατηρώντας όμως οικονομική και λογιστική αυτοτέλεια και την ίδια οργανωτική δομή και προσωπικό¹².

Η προαναφερθείσα άμεση ή διοικητική ενοποίηση των φορέων, ανεξάρτητα από τα ζητήματα συμβατότητάς της με το Σύνταγμα¹³, θα μπορούσε να οδηγήσει σε απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου και συνακόλουθα της οργανωτικής δομής και των ακολουθούμενων διαδικασιών.

¹⁰ Βλ. με αριθμό Φ.80000/57604/15285 ΚΥΑ ΥΠΕΚΑΑ & ΥΠΔΙΟΙΚΑΝ (ΦΕΚ Β' 4318/30.12.2016) «*Οργανωτική δομή, αποστολή, αρμοδιότητες και στελέχωση του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) (ΝΠΔΔ)*».

¹¹ Υ.Α. με αριθμό Φ.8000/οικ.60871/16291/02.01.2017 (ΦΕΚ Β' 3/05.01.2017).

¹² Βλ. άρθρο 54 του Ν. 4387/2016.

¹³ Για τη συνταγματικότητα της ενοποίησης όλων των φορέων κύριας ασφάλισης σε έναν βλ. Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Το νέο σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης Ν. 4387/2016, ΕΔΚΑ τ. 2/2016, σελ. 194 επ. και ιδίως σελ. 198, όπου υποστηρίζεται ότι θα έπρεπε να έχουν διατηρηθεί τρεις οργανισμοί κύριας ασφάλισης, ένας για τους μισθωτούς, ένας για τους αυτοαπασχολούμενους και ένας για τους αγρότες, που αντιστοιχούν στη διαφορετική φύση της απασχόλησης. Περαιτέρω, για τη συνταγματικότητα της υπαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων στον ΕΦΚΑ βλ. και Πρακτικά 1^{ης} Ειδικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου τη 20^{ης} Απριλίου 2016, σελ. 69-70, όπου η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου γνωμοδότησε, κατά πλειοψηφία, ότι με το Σύνταγμα του 1975 ο συντακτικός νομοθέτης ρύθμισε την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών και, συνακόλουθα, το ασφαλιστικό τους καθεστώς, το οποίο τελεί σε συνάρτηση της θέσης που κατέχουν και, ως εκ τούτου, αποτελεί σύστημα επαγγελματικής ασφάλισης, διακρινόμενο από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης που κατοχυρώνεται ως κοινωνικό δικαίωμα στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος. Ωστόσο, κατά τη μάλλον ορθότερη γνώμη της μειοψηφίας, η υπαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων στον ΕΦΚΑ και η ρύθμιση των συνταξιοδοτικών τους δικαιωμάτων κατά ενιαίο με τους λοιπούς ασφαλισμένους τρόπο δεν φαίνεται να αντίκειται στο Σύνταγμα, καθόσον η ιδιαίτερη συνταξιοδοτική μεταχείριση των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών δεν κατοχυρώνεται σε υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις. Άλλωστε, η ως άνω υπαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών στον ΕΦΚΑ ουδόλως θίγει την, κατ' άρθρο 88 του Συντάγματος δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κριτήριο της οποίας είναι η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου και όχι ο φορέας ασφάλισής του. Πρβλ. Άγγελος Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1994, σελ. 352 επ., όπου γίνεται δεκτό ότι ο νομοθέτης, ακόμα και όταν έχει υιοθετήσει ένα εκ των εν λόγω συστημάτων, δεν καλύπτεται να υιοθετήσει, εν συνεχεία, άλλο μοντέλο, οπότε τα ειδικότερα λαμβανόμενα μέτρα θα υπακούουν πλέον στη λογική του νέου μοντέλου. Η επιλογή οργανωτικού μοντέλου επαφίεται στα κράτη και από τη ΔΣΕ 102, καθώς η σύμβαση δίνει έμφαση στην αποτελεσματικότητα του συστήματος. Βλ. και προαναφερθέν Πόρισμα «Επιτροπής Σοφών», όπου γίνεται δεκτό ότι είναι δυνατή η συγχώνευση ασφαλιστικών φορέων σε ήδη υφιστάμενο ή το πρώτον δημιουργούμενο υπό την προϋπόθεση της σύνταξης μελέτης από την οποία να προκύπτει η βιωσιμότητα του συγχωνεύοντος ή του νέου ασφαλιστικού φορέα.

Ωστόσο, ακόμα δεν έχουν εκδοθεί, ούτε ο προβλεπόμενος στο άρθρο 52 παρ. 1 του Ν. 4387/2016 Οργανισμός του ΕΦΚΑ, ούτε ο προβλεπόμενος στο άρθρο 52 παρ. 3 του αυτού νομοθετήματος Κανονισμός Ασφάλισης και Παροχών¹⁴.

Αντίθετα, με τον Ν. 4445/2016 θεσπίστηκε πληθώρα ρυθμίσεων, μεταξύ άλλων, για τη διάρθρωση των υπηρεσιών του ΕΦΚΑ, αυτή δε, η νομοθετική ρύθμιση προφανώς υπαγορεύθηκε από την ανάγκη να αντιμετωπιστούν άμεσα ζητήματα λειτουργίας του ΕΦΚΑ, ελλείψει έκδοσης του Οργανισμού του. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι θεσπίστηκε η μετονομασία των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών των καταργηθέντων φορέων και όχι μια οργανωμένη διοικητική ενοποίησή τους, ώστε, επί παραδείγματι, να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας κ.λπ..

Εντούτοις, η έναρξη λειτουργίας ενός φορέα όπως ο ΕΦΚΑ χωρίς Οργανισμό και Κανονισμό Ασφάλισης και Παροχών καταδεικνύει την ελλιπή προετοιμασία για την ουσιαστική μετάβαση σε ενιαίο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και δυσχεραίνει το όλο εγχείρημα, ενώ δεν πραγματώνονται τα σκοπούμενα πλεονεκτήματα της διοικητικής ενοποίησης.

3.2. Η έμμεση ή λειτουργική ενοποίηση

Περαιτέρω, με τον Ν. 4387/2016 εισήχθησαν ρυθμίσεις προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής ενοποίησης των διαφόρων ασφαλιστικών καθεστώτων. Έτσι, επί παραδείγματι, εισήχθησαν ενιαίοι κανόνες υπολογισμού των κυρίων συντάξεων, ειδικότερα δε των τμημάτων της εθνικής και της ανταποδοτικής σύνταξης, καθώς και ενιαίοι κανόνες υπολογισμού των οφειλόμενων ασφαλιστικών εισφορών. Το σύνολο των απασχολούμενων διαχωρίστηκε σε τρεις βασικές κατηγορίες, ήτοι σε μισθωτούς, σε αυτοαπασχολούμενους ή ελεύθερους επαγγελματίες και σε ασφαλισμένους στον πρώην ΟΓΑ και θεσπίστηκαν ενιαία ποσοστά υπολογισμού των καταβλητέων εισφορών.

Έτι περαιτέρω, ρυθμίστηκαν κατά τρόπο ενιαίο ζητήματα όπως η παράλληλη ασφάλιση-πολλαπλή απασχόληση, η προαιρετική ασφάλιση, η διαδοχική ασφάλιση, οι συντάξεις λόγω θανάτου (χρηρείας), η εφάπαξ παροχή και άλλα.

Ωστόσο, η καθιέρωση ενιαίων κανόνων χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες της κάθε περίπτωσης, δεν συνεπάγεται άνευ ετέρου εφαρμογή της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας.

Πράγματι, η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας επιτάσσει στον νομοθέτη την ίση μεταχείριση ίσων σχέσεων ή καταστάσεων και τη διαφορετική μεταχείριση ανόμοιων. Έτσι, ο νομοθέτης δεν μπορεί να αντιμετωπίσει με ίσο τρόπο, ουσιαστικά άνισες καταστάσεις, ούτε με διαφορετικό τρόπο, ουσιαστικά όμοιες σχέσεις¹⁵. Ο Ν. 4387/2016, παρά τα όσα αναφέρονται στην αιτιολογική του έκθεση, δεν καθιερώνει πλήρη ισονομία.

Για παράδειγμα, αν και προβλέπει ανακαθορισμό των συντάξεων των ήδη συνταξιούχων, εντούτοις, διασφαλίζει την προστασία των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων μέσω της τεχνικής της προσωπικής διαφοράς και του συμψηφισμού αυτής με μελλοντικές (και άκρως αβέβαιες) αυξήσεις των συντάξεων. Με τον τρόπο

¹⁴ Πάντως, με τη με αριθμό Φ.ΕΦΚΑ/οικ.59522/2205 Απόφαση της Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΦΕΚ Β' 4486/2016) εγκρίθηκε ο Κανονισμός Οικονομικής Οργάνωσης και Λογιστικής Λειτουργίας του ΕΦΚΑ.

¹⁵ Για τους φραγμούς στην ελευθερία του νομοθέτη μέσω της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας βλ. και Άγγελος Στεργίου, Η αρχή της ισότητας στην κοινωνική ασφάλιση, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 321 επ. Πρβλ. και ΣτΕ 2670/2015, τνπ ΝΟΜΟΣ.

αυτό, μετακυλίεται το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής, που αποτέλεσε και βασική αιτία ανάληψης της υποχρέωσης αναμόρφωσης του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος της χώρας, στους νυν απασχολούμενους, ιδίως αυτούς που θα καταβάλλουν υψηλότερες εισφορές προκειμένου να χρηματοδοτήσουν τις εν λόγω παροχές¹⁶.

Επιπροσθέτως, ο νόμος εισάγει και, κατά τη γνώμη μας αδικαιολόγητες, διακρίσεις μεταξύ των ασφαλισμένων. Έτσι, επί παραδείγματι, με το άρθρο 98 θεσπίζεται τετραετής μεταβατική περίοδος μείωσης των εισφορών για ασφαλισμένους του πρώην ΕΤΑΑ, ενώ δεν εντάσσονται στις μειώσεις αυτές λοιπές κατηγορίες ασφαλισμένων, που κατά τα λοιπά αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο (επί παραδείγματι οι ασφαλισμένοι του ΟΑΕΕ). Επιπλέον, εισάγονται ευεργετικές διατάξεις για την περίπτωση των ασφαλισμένων και συνταξιούχων του ΟΓΑ (που σημειωτέον δεν είναι όλοι κατά κύριο επάγγελμα αγρότες) με την όλως γενική και μη στηριζόμενη σε ασφαλιστικά κριτήρια αιτιολογία ότι το μέσο αγροτικό εισόδημα είναι πολύ κατώτερο από το μέσο αστικό. Υπό την αντίθετη οπτική, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι και το μέσο αγροτικό κόστος διαβίωσης είναι πολύ κατώτερο από το μέσο αστικό και ως εκ τούτου οι εξαιρέσεις αυτές δεν δικαιολογούνται¹⁷.

4. Συμπέρασμα

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι πράγματι, με τον Ν. 4387/2016, επιχειρείται η απλοποίηση και η ενοποίηση του προϋφιστάμενου κατακερματισμένου ασφαλιστικού συστήματος, η αντιμετώπιση των δομικών παθογενειών του και η εν γένει αναμόρφωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

Ωστόσο, το γεγονός ότι ο Ν. 4387/2016 δεν εντάσσεται μέσα στο πλαίσιο μιας συνολικής, στοχοπροσηλωμένης και στρατηγικά οργανωμένης πολιτικής για την απασχόληση, την ασφάλιση και την οικονομική ανάπτυξη, δημιουργεί εύλογες ανησυχίες για το εάν τελικά θα καταφέρει να επιτύχει τους σκοπούς του.

¹⁶ Για μια πρώτη αποτίμηση του νόμου σε σχέση με τον στόχο της διασφάλισης της διαγενεακής ισότητας και της ίσης κατανομής των θυσιών βλ. Στ. Πετροπουλάκος (επιμ.), Ο Νέος Ασφαλιστικός Νόμος 4387/2016, ΕΦΚΑ-ΕΤΕΑΕΠ, Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 64-65.

¹⁷ Βλ. Στ. Πετροπουλάκος, όπ. π., σελ. 61-62, όπου διατυπώνονται κάποιες αρχικές σκέψεις σχετικά με το εάν με τον Ν. 4387/2016 καθιερώνεται πράγματι πλήρης ισονομία, μέσω της ουσιαστικής ενοποίησης του (προ)υπάρχοντος καθεστώτος κοινωνικής ασφάλισης.