

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.
ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ
«ΕΝΙΑΙΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ –
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ-ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΟΥ
ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ – ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ
ΚΑΙ ΤΥΧΕΡΩΝ ΠΑΙΓΝΙΩΝ»

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Στις 9 Φεβρουαρίου του 2016 εστάλη στην Ο.Κ.Ε. προς γνωμοδότηση Σχέδιο Νόμου από τον Υπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, κ. Γ. Κατρούγκαλο, με θέμα: **«Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης-Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης»**. Στη συνέχεια, στις 19.4.2016 απεστάλη νεώτερο νομοσχέδιο επί του ίδιου αντικειμένου με τίτλο **«Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας- Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος- Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων»**.

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε. και στις δύο περιπτώσεις αποφάσισε να γνωμοδοτήσει επί του Σχεδίου Νόμου και σύστησε Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από τους **κ.κ. Γεώργιο Καρανίκα, Γιώργο Τσατήρη, κα Ρένα Μπαρδάνη, κα Σοφία Κάτσινα και Κώστα Σκιαδά**.

Ως πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο **κ. Γ. Καρανίκας, Αντιπρόεδρος της Ο.Κ.Ε.** Στις εργασίες της Επιτροπής Εργασίας συμμετείχαν ως εμπειρογνώμονες οι εξής: **Όλγα Αγγελοπούλου, Ανδρέας Ματθαίου, Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου, Μιχάλης Σμύρης και Μαρία Τσίπρα**. Από πλευράς Ο.Κ.Ε. μετείχε επίσης ο επιστημονικός της συνεργάτης **Αθανάσιος Παπαϊωάννου**, ο οποίος είχε και τον επιστημονικό συντονισμό της Ο.Κ.Ε.

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της στις **22 Απριλίου 2016** και η **Εκτελεστική Επιτροπή** διαμόρφωσε το επισυναπτόμενο κείμενο στη συνεδρίασή

της στις **26.4.2016**. Η Ολομέλεια συνεδρίασε στις **6.5.2016** και υιοθέτησε το κείμενο που ακολουθεί και αποτελεί την υπ' αριθμ. **314 Γνώμη της Ο.Κ.Ε.**

ΓΝΩΜΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας- Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού- συνταξιοδοτικού συστήματος- Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων»

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Ελλάδα δεν είναι η μόνη ευρωπαϊκή χώρα που αντιμετώπισε και αντιμετωπίζει σοβαρό πρόβλημα στο ασφαλιστικό της σύστημα. Η γήρανση του πληθυσμού και η θεμελίωση ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στο πλαίσιο της μεγάλης μεταπολεμικής ανάπτυξης των οικονομιών πλαίσιο που άλλαξε σταδιακά αλλά σταθερά από τη δεκαετία του 1980 και μετά με τους μικρότερους ρυθμούς ανάπτυξης αλλά και τις περιόδους ύφεσης κατέστησε σε πολλές χώρες αναγκαία τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος. Κοινό χαρακτηριστικό σε όλες αυτές τις μεταρρυθμίσεις ήταν η προσπάθεια διασφάλισης της βιωσιμότητας του συστήματος με την επανεξέταση των συνταξιοδοτικών παροχών και των προϋποθέσεων χορήγησής τους. Η διαδικασία αυτή σε καμία χώρα δεν ήταν πολιτικά και οικονομικά ανώδυνη, αλλά κατέληξε σε χειροπιαστά αποτελέσματα μετά από πολυετή κοινωνικό και πολιτικό διάλογο μεταξύ των κομμάτων, των κοινωνικών φορέων και με τη συνδρομή των εμπειρογνομόνων με αποτέλεσμα να βελτιωθεί σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό το η εικόνα του ασφαλιστικού συστήματος σε πολλές χώρες.

Η Ελλάδα δεν ανήκει σε αυτές τις περιπτώσεις. Και αυτό δεν οφείλεται μόνο σε ορισμένα επί μέρους αίτια που όξυναν το πρόβλημα, όπως οι αποσπασματικές ρυθμίσεις που παρείχαν –χωρίς καμία αντικειμενική εκτίμηση του κόστους- ευνοϊκή μεταχείριση σε συγκεκριμένες ομάδες με υψηλό βαθμό πολιτικής επιρροής ή η κακοδιαχείριση κάποιων ταμείων, αλλά και στο ότι δεν έγινε ποτέ ψύχραιμος και δομημένος διάλογος με κοινό σκοπό την πραγματική αντιμετώπιση του προβλήματος. Η εκάστοτε αντιπολίτευση δεν δεχόταν το διάλογο και συνειδητοποιούσε την ανάγκη αυτή μόνο όταν τυχόν ερχόταν στην εξουσία. Αλλά και οι εκπρόσωποι της κοινωνίας συχνά δεν δέχονταν να υπεισέλθουν σε ένα

πολυμερή διάλογο και, στην καλύτερη περίπτωση, προτιμούσαν το διμερή διάλογο με την εκάστοτε κυβέρνηση ώστε να διαχειριστεί ο καθένας το δικό του, επί μέρους πρόβλημα. Στη χειρότερη, βέβαια, περίπτωση, κάποιιοι δεν έκαναν ούτε αυτό το διάλογο. Η καθυστέρηση στη λήψη σοβαρών μέτρων ενίσχυσης της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος οδήγησαν βέβαια σε όξυνση του προβλήματος συμβάλλοντας καθοριστικά στη δημιουργία της κρίσης και εν τέλει κατέστησαν αναγκαία τη λήψη μέτρων πολύ πιο επώδυνων από ότι εάν λαμβάνονταν 10-20 χρόνια πριν ξεσπάσει η κρίση.

Με βάση αυτή την εμπειρία, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή συμβάλλει σήμερα στον αναγκαίο διάλογο για το ασφαλιστικό ζήτημα επισημαίνοντας ταυτόχρονα ότι οι συνθήκες είναι οι χειρότερες δυνατές για να αποδώσει ο διάλογος αυτός καρπούς. Κι αυτό γιατί πέρα από την έντονη πολιτική αντιπαράθεση –για την οποία κανείς δεν είναι άμοιρος ευθυνών- και πέρα από την εύλογη δυσαρέσκεια των πολιτών για την επταετή κρίση υπάρχουν και δύο ακόμη σημαντικά προβλήματα: ο διάλογος στο εσωτερικό της χώρας τελεί υπό την αίρεση ενός απροσδιόριστου παράγοντα, εν προκειμένω των δανειστών της χώρας και δεύτερον απουσιάζει πλήρως ένα κοινό σημείο αναφοράς που θα ήταν μία ή περισσότερες αναλογιστικές μελέτες με βάση τις οποίες θα μπορούσε να υπάρξει ενημερωμένος διάλογος απαραίτητη προϋπόθεση για την εξαγωγή ορθολογικών πορισμάτων.

Ειδικά ως προς το θέμα της έλλειψης γενικής αναλογιστικής μελέτης, ή τουλάχιστον της μη δημοσιοποίησής της κατά το κρίσιμο στάδιο της διαβούλευσης που προηγείται της κατάθεσης του νομοσχεδίου στη Βουλή, πρέπει να τονισθεί ότι η ύπαρξη αναλογιστικής μελέτης και μάλιστα αξιόπιστης δεν είναι απλώς μια αναγκαία διαδικαστική προϋπόθεση, όπως π.χ. οι εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στα νομοσχέδια. Αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του διαλόγου, αφού στο διάλογο αυτό θα κριθούν οι παραδοχές της έκθεσης (π.χ. οι προβλέψεις για την εξέλιξη του ΑΕΠ, οι εκτιμήσεις για το πόσοι ασφαλισμένοι θα συνεχίσουν να καταβάλουν εισφορές, κ.λπ.) και τελικά η βιωσιμότητα των ρυθμίσεων που περιέχονται στο νομοσχέδιο που στηρίχθηκε στη μελέτη αυτή. Δεδομένων των συνθηκών στη χώρα μας, μία αναλογιστική μελέτη θα ήταν απαραίτητη και για τον επιπλέον λόγο ότι θα επέτρεπε και μία αντιπαραβολή, χρόνο με το χρόνο, της

εξέλιξης των ασφαλιστικών δαπανών σε σχέση με την εξέλιξη των υποχρεώσεων αποπληρωμής του δημόσιου χρέους.

Το γεγονός ότι ακόμη και μετά την κατάθεση του νομοσχεδίου δεν έχει δοθεί στη δημοσιότητα αυτή η μελέτη αποδυναμώνει την αποτελεσματικότητα του διεξαγόμενου διαλόγου.¹

Μετά από αυτές τις αναγκαίες διευκρινίσεις, η Ο.Κ.Ε. προχωράει, σε πρώτη φάση, στη Γενική Αξιολόγηση των διατάξεων του νομοσχεδίου. Δεδομένου ότι την ημέρα που διεξήχθη η συνεδρίαση της Ολομέλειας της Ο.Κ.Ε. συνεδρίαζαν σε δεύτερη ανάγνωση του νομοσχεδίου οι συναρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές, διευκρινίζεται ότι οι παρατηρήσεις που ακολουθούν στηρίζονται αποκλειστικά στο αποσταλέν από τον αρμόδιο Υπουργό κείμενο αφού αντικειμενικά δεν ήταν δυνατόν να ληφθούν υπ' όψιν τυχόν τροποποιήσεις κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία.

¹ Στις 5.5.2016, δηλαδή τέσσερις μήνες μετά την έναρξη της διαβούλευσης και αφού ολοκληρώθηκε η πρώτη ανάγνωση του νομοσχεδίου στις συναρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές δόθηκαν στη δημοσιότητα τρία κείμενα (υπήρχε και ένα τέταρτο, το πόρισμα της Επιτροπής των Σοφών το οποίο είχε δοθεί στη δημοσιότητα το Σεπτέμβριο και απλώς διανεμήθηκε εκ νέου στους βουλευτές).

Η εξέλιξη αυτή δεν αναιρεί το γεγονός της έλλειψης μελέτης επί της οποίας να μπορεί να βασισθεί ο διάλογος. Κι αυτό όχι μόνο γιατί η δημοσιοποίηση θα έπρεπε να γίνει εγκαίρως προκειμένου να αξιολογηθούν τα κείμενα και να συνεκτιμηθούν –δεδομένου μάλιστα ότι δύο από αυτά αναγράφουν ως χρόνο σύνταξης το Νοέμβριο του 2015- αλλά και γιατί δεν πρόκειται για αναλογιστικές μελέτες. Το κείμενο δύο συνεργατών του ΚΕΠΕ (με τίτλο «επίκαιρα θέματα του ασφαλιστικού συστήματος») είναι οικονομική μελέτη και δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση αναλογιστική μελέτη το δε κείμενο του Σ.Ο.Ε. αφορά σε μια επί μέρους πτυχή του ασφαλιστικού ζητήματος. Σε ό,τι αφορά το υπηρεσιακό σημείωμα της Γενικής Διευθύντριας του αρμόδιου Υπουργείου συντάχθηκε μόλις στις 4.5.2016 και βεβαίως δεν αποτελεί αναλογιστική μελέτη αλλά μια απόπειρα ανταπόκρισης στις παρατηρήσεις της νομολογίας.

Δυστυχώς, απουσιάζει το αυτονόητο: μία γενική, αναλυτική αναλογιστική μελέτη η οποία θα έχει συνταχθεί από το επίσημο και αρμόδιο όργανο του Κράτους: την Εθνική Αναλογιστική Αρχή.

Σημείωση: μετά την ολοκλήρωση της Ολομέλειας (6.5.2016) οι υπηρεσίες της ΟΚΕ πληροφορήθηκαν ότι το απόγευμα της 5.5.2016 είχε κατατεθεί στη Βουλή αναλογιστική μελέτη της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής. Η ολιγοσέλιδη αυτή μελέτη, δεν ήταν αντικειμενικά δυνατόν να αξιολογηθεί από πλευράς Ο.Κ.Ε. δεδομένου ότι δεν τέθηκε εγκαίρως υπ' όψιν της.

ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ

A. Σχολιασμός του συνδυασμού των διατάξεων ασφαλιστικής και φορολογικής νομοθεσίας

Στο διάστημα που μεσολάβησε από τη δημοσιοποίηση του ασφαλιστικού νομοσχεδίου τον Ιανουάριο του 2016 μέχρι την δημοσιοποίηση του σήμερα αξιολογούμενου νομοσχεδίου (Απρίλιος 2016), αντικείμενο αξιολόγησης ήταν οι επιχειρούμενες αλλαγές στην ασφαλιστική νομοθεσία. Η ΟΚΕ διεξήγαγε μία μακρά γνωμοδοτική διαδικασία πλην όμως δεν θα μπορούσε να την ολοκληρώσει πριν δοθεί στη δημοσιότητα το τελικό νομοσχέδιο για το οποίο ο ίδιος ο αρμόδιος Υπουργός είχε κάνει λόγο.

Τελικά, η νεώτερη μορφή του νομοσχεδίου δεν περιορίζεται μόνο στα ασφαλιστικά ζητήματα, αλλά περιλαμβάνει και διατάξεις που επιφέρουν αλλαγές στην άμεση φορολογία.

Η μελέτη του νομοσχεδίου στην παρούσα μορφή του καθιστά σαφές ότι πλέον η κοινωνία βρίσκεται ενώπιον ενός συνδυασμού διατάξεων ασφαλιστικής και φορολογικής φύσης που εάν εφαρμοσθούν θα οδηγήσουν σε μια μεγάλη επιβάρυνση των ασφαλισμένων και φορολογουμένων, επιβάρυνση η οποία αθροιστικά θα ανέλθει σε 55-56% του ακαθάριστου εισοδήματος. Επιβεβαιώνοντας τις ανησυχίες που είχε δημιουργήσει το πρώτο νομοσχέδιο πως η επιχειρούμενη αλλαγή του ασφαλιστικού αποτελεί δημοσιονομικής υφής παρέμβαση, σήμερα το υπό κρίση νομοσχέδιο επιχειρεί να αυξήσει τα δημοσιονομικά έσοδα που, για τυπικούς λόγους, σε άλλες περιπτώσεις ονομάζονται φορολογικά έσοδα και σε άλλες ασφαλιστικοί πόροι.

Αποτέλεσμα αυτού του συνδυασμού των διατάξεων είναι ότι το σύνολο όσων πολιτών σήμερα πληρώνουν φόρους και καταβάλλουν εισφορές θα κληθούν, όταν τεθεί σε πλήρη εφαρμογή το σύστημα,² να πληρώσουν αθροιστικά σημαντικά

² Το γεγονός ότι προβλέπεται μικρότερη επιβάρυνση των εισφορών μεταβατικά μέχρι το 2021 δεν αναιρεί βέβαια την ουσία του ζητήματος αφού το πάγιο σύστημα είναι αυτό που θα μείνει. Σε κάθε

μεγαλύτερα ποσά (άσχετα από τις επί μέρους διαφοροποιήσεις) σε άμεσους φόρους και εισφορές σε μια χώρα, μάλιστα, που η ποιότητα των παρεχόμενων κρατικών και κοινωνικών υπηρεσιών είναι πολύ χαμηλό. Η επιβάρυνση δε αυτή θα λάβει καθολικό χαρακτήρα, εάν, όπως πιθανολογείται, οι φορολογικές διατάξεις συμπληρωθούν με νέα αύξηση των έμμεσων φόρων που αποτελούν την πλέον άδικη μορφή φορολογίας όπως κατ' επανάληψη έχει τονίσει η ΟΚΕ. Και όλες αυτές οι εξελίξεις έρχονται σε συνέχεια αλλεπάλληλων επιβαρύνσεων που υπέστησαν οι πολίτες τα τελευταία χρόνια, κάτι που καθιστά τις κοινωνικές και υφesiaκές συνέπειες των μέτρων ακόμη οξύτερες. Είναι δε εξαιρετικά αμφίβολο εάν θα επιτευχθούν και τα εισπρακτικά αποτελέσματα που προσδοκούνται από το νομοθέτη αφού η όλη αυτή εξέλιξη θα εντείνει την τάση αναζήτησης εναλλακτικών λύσεων προς αποφυγή των επιβαρύνσεων, όπως η μεταφορά της επαγγελματικής δραστηριότητας (πραγματική ή όχι) εκτός Ελλάδος.

Θα μπορούσε ενδεχομένως κανείς να αντιτάξει ότι η επιβάρυνση αυτή μπορεί να είναι το αναγκαίο τίμημα για να προστατευθούν οι απόμαχοι της ζωής, δηλαδή οι συνταξιούχοι. Κάτι τέτοιο, όμως, είναι, κατ' αρχήν, σφάλμα ως προσέγγιση, αφού η πραγματική προστασία των συνταξιούχων μπορεί να προέλθει σε μια υγιή οικονομία και αυτό προϋποθέτει ένα ενεργό πληθυσμό που δε θα ασφυκτιά από τους φόρους και τις εισφορές. Επιπλέον δε, ούτε η προστασία των συνταξιούχων επέρχεται αφού μειώνονται σημαντικά οι συντάξεις όσων συνταξιοδοτηθούν μελλοντικά ενώ και σε ό,τι αφορά τους ήδη συνταξιούχους περικόπτονται οι επικουρικές συντάξεις ενώ καταργείται σταδιακά και το ΕΚΑΣ. Το μόνο που απομένει είναι η προστασία μέχρι το 2018 των κύριων συντάξεων και ένα αβέβαιο μέλλον για τη συνέχεια, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια.

Με αφετηρία τις διαπιστώσεις αυτές, η ΟΚΕ προχωράει στο σχολιασμό των ασφαλιστικών διατάξεων του νομοσχεδίου.

B. Η σχέση διαχείρισης της κρίσης και ασφαλιστικής μεταρρύθμισης

περίπτωση, αύξηση των επιβαρύνσεων επέρχεται και κατά τη μεταβατική περίοδο. Επιπλέον δε, η έκπτωση που χορηγείται για τη μεταβατική αυτή περίοδο δίδεται αποσπασματικά αφού αφορά μόνο στους ασφαλισμένους του ΕΤΑΑ και όχι σε όλους τους επιστημονικούς κλάδους.

Είναι ατυχής η συγκυρία –που κάθε άλλο παρά σύμπτωση είναι αφού χρειάστηκε να φτάσει η χώρα στο μέσο μιας οξύτατης κρίσης για να ασχοληθεί δύο φορές μέσα σε μια εξαετία με το ασφαλιστικό- ότι η νέα παρέμβαση στο ασφαλιστικό, η οποία μάλιστα φιλοδοξεί να έχει το χαρακτήρα «ασφαλιστικής μεταρρύθμισης», συμπίπτει με την αξιολόγηση της υλοποίησης των δημοσιονομικού χαρακτήρα δεσμεύσεων της χώρας μας έναντι των δανειστών.

Πρέπει να είναι σαφές ότι άλλο είναι η διαχείριση της κρίσης και άλλο η ασφαλιστική μεταρρύθμιση. Μία ασφαλιστική μεταρρύθμιση δεν πρέπει να γίνεται εσπευσμένα και υπό την πίεση της αξιολόγησης. Θα ήταν πιο συνετό να επιλυθούν τα άμεσα δημοσιονομικά ζητήματα που τίθενται από τις δεσμεύσεις της χώρας μας έναντι των δανειστών (π.χ. μείωση των δαπανών για το ασφαλιστικό κατά 1% του ΑΕΠ) και στη συνέχεια, εάν υπάρχει ανάγκη για μεταρρύθμιση που θα υπερβαίνει τη μεταρρύθμιση που επήλθε το 2011 και δε θα μπορεί να υλοποιηθεί με μια απλή αλλαγή κάποιων παραμέτρων εκείνου του νόμου, να υπάρξει μία συντεταγμένη διαδικασία με άνεση χρόνου και με μικρότερη χρονική και ουσιαστική πίεση από τους δανειστές, αφού βραχυπρόθεσμα θα έχουν καλυφθεί οι δημοσιονομικοί στόχοι.

Αντίθετα, η επιχειρούμενη μεταβολή με το νομοσχέδιο έχει ως κύριο στόχο την αντιμετώπιση ενός άμεσου δημοσιονομικού στόχου (εξοικονόμηση 1% του ΑΕΠ) και προκειμένου να το επιτύχει αυτό επιχειρεί να μεταβάλει όλες τις βασικές σταθερές του ασφαλιστικού συστήματος στο όνομα μιας μεταρρύθμισης αμφίβολης αποτελεσματικότητας και διατηρησιμότητας.

Η νομοθετική αυτή παρέμβαση, λαμβάνει χώρα σε μία νέα ασφαλιστική πραγματικότητα που έχει διαμορφωθεί κατά την περίοδο 2010-2015 από τα διαρθρωτικά μέτρα που ελήφθησαν και που στόχευαν σαφώς στη μείωση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης που προκαλείται από την κοινωνική ασφάλιση με έμφαση στις μειώσεις των υψηλότερων συντάξεων.

. Θεμελιώδη χαρακτηριστικά της νέας αυτής πραγματικότητας είναι:

- Η σύνδεση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης με τα δημογραφικά δεδομένα
- Η σύνδεση του ύψους των παροχών με το ΑΕΠ
- Οι ρήτρες μηδενικού ελλείμματος

- Η ενιαία κατά ασφαλιστικό κλάδο οργανωτική δομή
- Η αύξηση του χρόνου ασφάλισης για τη συνταξιοδότηση.

Πολλά πάντως από τα μέτρα αυτά, όπως η διάκριση βασικής και ανταποδοτικής σύνταξης³ ή η ρήτρα μηδενικού ελλείμματος⁴ ή η αύξηση των ορίων ηλικίας⁵, αν και νομοθετήθηκαν από ικανού χρόνου δεν εφαρμόστηκαν και άρα δεν δοκιμάστηκαν στην πράξη. Έτσι, και σε συνδυασμό με τη μεγάλη αύξηση της ροής των συνταξιοδοτήσεων, τη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων που κρίνει αντισυνταγματικές ορισμένες περικοπές συντάξεων και, βέβαια, με την περαιτέρω υποχώρηση του ΑΕΠ οδήγησαν στην ανάγκη να τεθεί εκ νέου επί τάπητος το ασφαλιστικό πρόβλημα.

Το υπό κρίση νομοσχέδιο επιχειρεί νέες μεταβολές στην ασφαλιστική αυτή πραγματικότητα που, εν πολλοίς, συνοψίζονται σε μειώσεις παροχών και αυξήσεις εισφορών για τους αγρότες και ελεύθερους επαγγελματίες και αυτοτελώς απασχολούμενους, με τη θέσπιση ενιαίων κανόνων, μολονότι αυτοί αφορούν σε ανόμοιες περιπτώσεις εργασιακής και ασφαλιστικής σχέσης κάτι που εν τέλει δε συνιστά ίση μεταχείριση.

Ολοκληρώνοντας τις εισαγωγικές αυτές παρατηρήσεις, η Ο.Κ.Ε. επισημαίνει ότι το ζήτημα, πέραν των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών του πτυχών έχει και συνταγματικές παραμέτρους για τις οποίες συχνά κλήθηκαν να αποφανθούν τα αρμόδια δικαστήρια. Είναι προφανές ότι η Ο.Κ.Ε. ως θεσμός δεν μπορεί να λειτουργήσει ως δικαστήριο και να αποφανθεί επί συνταγματικών και εν γένει ερμηνευτικών ζητημάτων και γι αυτό περιορίζεται να επισημάνει την ανάγκη να ληφθεί υπ' όψιν η νομολογία των ανωτάτων Δικαστηρίων και ιδίως του Συμβουλίου Επικρατείας⁶ σύμφωνα με την οποία η συνταγματικότητα των όποιων δυσμενών για το ύψος των συντάξεων ρυθμίσεων κρίνεται από την ύπαρξη οικονομικών μελετών που θα καταδεικνύουν ότι ελήφθησαν υπ' όψιν οι παράμετροι αφ' ενός της βιωσιμότητας και αφ' ετέρου των επιπτώσεων «φτωχοποίησης» των συνταξιούχων καθώς και η ύπαρξη εναλλακτικών λύσεων.

³ Θα έπρεπε να είχε εφαρμοσθεί από 1.1.2015.

⁴ Θα έπρεπε να είχε εφαρμοσθεί από το 2012.

⁵ Η αύξηση των ορίων ηλικίας που προέβλεπε ο Ν 3863/2010, όπως ίσχυε, αναβλήθηκε με την περ. 6 της υποπαρ. Ε3 της παρ. Ε του άρθρου 2 του Ν 4336/2015 για το έτος 2022.

⁶ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ (Ολομ.) 228702290/2015.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι ο όρος «φτωχοποίηση» που χρησιμοποιήθηκε νομολογιακά δεν αφορά τους χαμηλοσυνταξιούχους αφού, κατά τη διάρκεια κρίσης, πέραν της κατάργησης των δώρων, μόνον οι κύριες συντάξεις άνω των 1000 Ευρώ και οι επικουρικές συντάξεις άνω των 300 Ευρώ έχουν περικοπεί. Επομένως, εκείνοι που έχουν πληγεί εκείνοι που λαμβάνουν τις συγκριτικά μεσαίες υψηλές συντάξεις. Η συντριπτική πλειονότητα των συνταξιούχων έχει διαφυλάξει τα εισοδήματά της στη διάρκεια της κρίσης, όπως αποδεικνύεται από σχετικές μελέτες.⁷ Λαμβανομένου δε υπόψη ότι οι θέσεις εργασίας και οι μισθοί συρρικνώνονται, η διατήρηση συντάξεων που είναι αναλογικά υψηλές σε σχέση με τους μισθούς, συνιστά και κίνητρο για την πρόωρη συνταξιοδότηση και επιδεινώνει έτι περαιτέρω την κατάσταση των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης.⁸ Υπάρχει επομένως μία ανάγκη εξισορρόπησης της αλληλεγγύης (προστασία των χαμηλότερων συντάξεων) αφενός και των αρχών της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της ανταποδοτικότητας (προστασία αναλογική και όσων συνεισέφεραν περισσότερα) αφετέρου.

Προς την κατεύθυνση αυτή συνηγορεί και ένας ακόμη λόγος: είναι σφάλμα να αντιμετωπίζονται οι συγκριτικά μεσαίες και υψηλές συντάξεις ως, κατ' ανάγκην, απόρροια μιας προνομιακής κοινωνικής θέσης και οι χαμηλές συντάξεις ως αποτέλεσμα κοινωνικής αδικίας που θα πρέπει να διορθωθεί. Οι σχετικά μεσαίες και υψηλές συντάξεις είναι συνήθως απόρροια μεγάλων ασφαλιστικών εισφορών και πολλών ετών δηλωμένης απασχόλησης και ασφάλισης. Αντίθετα, σε αρκετές περιπτώσεις οι χαμηλές συντάξεις είναι απόρροια είτε πρόωμης συνταξιοδότησης με βάση προνομιακά καθεστώτα είτε λίγων ετών δηλωμένης απασχόλησης και ασφάλισης. Η περίοδος 1960-2008 ήταν για την Ελλάδα μια περίοδος υψηλής απασχόλησης και μεγάλης ανάπτυξης και κατά συνέπεια οι χαμηλές συντάξεις που αφορούν σε λίγα χρόνια ασφάλισης στη διάρκεια αυτής της περιόδου συνδέονται συνήθως με πολλά έτη άδηλης απασχόλησης. Αντίθετα, όσοι βγουν στη σύνταξη μετά το 2020 ή το 2030 –και οι οποίοι είναι ακριβώς αυτοί που τιμωρούνται με τις ρυθμίσεις για τον υπολογισμό των συντάξεων στο μέλλον- θα έχουν μεγάλα κενά στο χρόνο ασφάλισής τους όχι λόγω άδηλης απασχόλησης αλλά λόγω της έλλειψης

⁷ Γεωργιάδης Θ., Μέτρηση και ανάλυση της φτώχειας των ηλικιωμένων στην Ελλάδα, Συλλογή ΕΑΔΔ, 2015.

⁸ Σύμφωνα με τα από Ιούλιο 2015 στοιχεία του συστήματος Ήλιος, το 26% των νέων κύριων συνταξιούχων ήταν ηλικίας 56-61 ετών, δηλαδή σχετικά μικρής ηλικίας.

απασχόλησης. Η έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης που επικαλείται ο νομοθέτης θα πρέπει να ειπωθεί υπ' αυτό το πρίσμα.

Γ. Αρχές κοινωνικής ασφάλισης όπως έχουν καθιερωθεί και ισχύουν στο ελληνικό σύστημα

Η αντιμετώπιση της κρίσης για να έχει βιώσιμα αποτελέσματα θα πρέπει να γίνει με σεβασμό στις βασικές αρχές επί των οποίων έχει θεμελιωθεί το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και των οποίων η παραβίαση στο παρελθόν συνέβαλε στη διόγκωση του ασφαλιστικού προβλήματος. Συγκεκριμένα:

- Με τη διάκριση μεταξύ της κοινωνικής πρόνοιας από την κοινωνική ασφάλιση (η εθνική σύνταξη και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, εντάσσονται στην πρόνοια και χορηγούνται καταρχήν με εισοδηματικά κριτήρια). Η σύγχυση αυτών των δύο εννοιών οδηγεί σε κοινωνικές αδικίες αφού α) δίνονται πόροι αδιακρίτως αναγκών των ατόμων, β) εξ αιτίας αυτής της διασποράς ενισχύονται λιγότερο αυτοί που έχουν πραγματικά ανάγκη.
- Με την εφαρμογή της αρχής της ανταποδοτικότητας και παράλληλα τη διασφάλιση των ελάχιστων παροχών.
- Με την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των γενεών αφενός και μεταξύ των ασφαλισμένων της ίδιας γενιάς αφετέρου. Ωστόσο, η εξομοίωση ανόμοιων κατηγοριών, όπως για παράδειγμα μισθωτών με ελεύθερους επαγγελματίες ή αγρότες, συνιστά άνιση μεταχείριση.
- Με τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος μέσω της καλής νομοθέτησης (δηλαδή με βάση αναλογιστικές μελέτες και μελέτες οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων).

Αναλυτικότερα:

Η κοινωνική ασφάλιση διακρίνεται ως θεσμός από την κοινωνική πρόνοια. Η κοινωνική ασφάλιση λειτουργεί με βάση ξεχωριστή τεχνική, διακριτές αρχές και κανόνες. Η κοινωνική ασφάλιση είναι το μόνο κοινωνικό δικαίωμα που χρηματοδοτείται κατά κύριο λόγο από τις εισφορές επί των αποδοχών των εργαζομένων, δηλαδή από τους ίδιους τους ασφαλισμένους και καλύπτει

προκαθορισμένους κινδύνους. Η πιθανότητα επέλευσης του ασφαλιστικού κινδύνου έχει στατιστικά αποτιμηθεί και με βάση την πιθανότητα αυτή σε συνδυασμό και με το ύψος της παροχής καθορίζεται η ασφαλιστική εισφορά. Αντίθετα, η πρόνοια χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό και καλύπτει ανάγκες, ανεξάρτητα από το αν ο δικαιούχος έχει καταβάλει φόρους ή όχι. Επομένως, ένα από τα ουσιώδη χαρακτηριστικά της κοινωνικής ασφάλισης είναι η αναλογία των παροχών με τις εισφορές (ανταποδοτικότητα). Από την άλλη, ουσιώδες χαρακτηριστικό της είναι και η ασφαλιστική αλληλεγγύη, δηλαδή η σε κάποιο βαθμό ενίσχυση των ασφαλισμένων που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη προστασίας με χρηματοδότηση των υπόλοιπων ασφαλισμένων. Η κοινωνική ασφάλιση, όπως χαρακτηριστικά λέγεται, είναι ο συγκερασμός της ανταποδοτικότητας με την ασφαλιστική αλληλεγγύη.

Η κοινωνική ασφάλιση κατά κανόνα εφαρμόζει το διανεμητικό οικονομικό σύστημα, δηλαδή οι ασφαλισμένοι καταβάλλουν εισφορές και με αυτές καταβάλλονται οι παροχές στους συνταξιούχους και δικαιούχους παροχών. Το διανεμητικό οικονομικό σύστημα που στηρίζεται στη διαγενεακή αλληλεγγύη δεν μπορεί να λειτουργήσει αν ο νέος ασφαλισμένος πληρώνει τις ίδιες ή μεγαλύτερες εισφορές από ότι πλήρωσαν οι συνταξιούχοι και αναμένεται να λάβει κατά πολύ μικρότερη σύνταξη. Η διάρρηξη της διαγενεακής αλληλεγγύης οδηγεί σε κατάρρευση το ασφαλιστικό σύστημα. Επομένως επιβάλλεται η εξισορρόπηση του επιπέδου των παροχών διαχρονικά, ώστε να μην υπάρχουν δυσανάλογες διαφοροποιήσεις μεταξύ των συντάξεων και παροχών που λαμβάνουν οι συνταξιούχοι και αυτών που θα δικαιωθούν οι ασφαλισμένοι.

Είναι αντίθετο με την κοινωνικοασφαλιστική λογική ο συνταξιούχος που έχει υψηλό δείκτη χρηματοδότησης να λαμβάνει, λόγω των μειώσεων και των υπόλοιπων επιβαρύνσεων που σωρευτικά υφίσταται, τελικά το ίδιο ή παραπλήσιο καθαρό ποσό με τον συνταξιούχο που πλήρωσε δυσανάλογα μικρότερα ποσά. Πρόκειται για άνιση μεταχείριση και παράβαση της αρχής της αναλογίας εισφορών – παροχών. Παρατηρείται πάντως ότι από τις ρυθμίσεις του δεύτερου νομοσχεδίου απουσιάζουν ορισμένες ρυθμίσεις του πρώτου νομοσχεδίου που ουσιαστικά, με τον τρόπο υπολογισμού των ποσοστών αναπλήρωσης, «τιμωρούσαν» όσους παρέμεναν ασφαλισμένοι επί πολλά έτη.

Σε κάθε όμως περίπτωση, η υπερβολική επιβολή εισφορών (λαμβανομένων υπόψη των φορολογικών επιβαρύνσεων, των έκτακτων εισφορών, προκαταβολών φόρων κ.λπ., ιδίως στον ιδιωτικό τομέα που μαστίζεται από την οικονομική κρίση και έχει δει την ανεργία και την υποαπασχόληση να διογκώνεται) θα ενθαρρύνει το κύμα φυγής προς την αλλοδαπή, ιδίως σε γειτονικές χώρες με μικρότερη φορολόγηση και χαμηλότερες εισφορές. Ήδη, σημαντικός αριθμός επιχειρήσεων και επαγγελματιών έχει εγκατασταθεί σε άλλα περισσότερο φιλικά στους επιχειρηματίες και ελεύθερους επαγγελματίες κράτη. Με τον τρόπο αυτό συρρικνώνεται έτι περαιτέρω η ελληνική οικονομία και δεν αναμένεται να δει την ποθητή οικονομική ανάκαμψη.

Η κοινωνική ασφάλιση στηρίζεται στην εμπιστοσύνη των ασφαλισμένων ότι θα δικαιωθούν παροχές ανάλογες με τις προσπάθειές τους (εισφορές). Οι εισφορές δεν είναι φόρος, όπως επανειλημμένα έχει επιβεβαιωθεί και νομολογιακά⁹. Οι εισφορές εφόσον χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από τους εργαζόμενους και τους εργοδότες αποτελούν τμήμα των αποδοχών των ασφαλισμένων και κατά την καθιερωμένη στη θεωρία έκφραση "κοινωνικοποιημένο τμήμα των αποδοχών". Αντίθετα, στην περίπτωση που χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από το κράτος ή από κοινωνικούς πόρους, τότε έχουν τον χαρακτήρα δημοσίου βάρους. Εν κατακλείδι, ο βασικός μηχανισμός αναδιανομής του πλούτου είναι η φορολογία. Η κοινωνική ασφάλιση δεν ήταν ποτέ στην Ελλάδα ούτε νοείται ως κύριος μηχανισμός αναδιανομής του πλούτου. Δευτερευόντως και περιορισμένα μπορεί να επιτελεί μια αναδιανεμητική λειτουργία. Μέτρα που εξομοιώνουν την κοινωνική ασφάλιση ως μηχανισμό αναδιανομής με την φορολογία δεν κάνουν τίποτε άλλο παρά να αποδομούν το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης αντί να τον μεταρρυθμίζουν.

Ο προβλεπόμενος τρόπος υπολογισμού των συντάξεων (εθνική και ανταποδοτική σύνταξη) θα εφαρμοσθεί, σύμφωνα με το νομοσχέδιο, άμεσα και πλήρως για όσους συνταξιοδοτηθούν από την έναρξη ισχύος του νόμου ενώ, μέχρι και την ολοκλήρωση του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής (χωρίς να προσδιορίζεται με ακρίβεια το πότε) οι συντάξεις που είχαν χορηγηθεί πριν την 1.1.2016 συνεχίζουν να καταβάλλονται στο ποσό που είχαν κατά τη δημοσίευση του νόμου. Μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος (πιθανολογούμε ότι ο νομοθέτης

⁹ (βλ. και αποφάσεις ΣτΕ824/2012, 1093/2012, 236/2011, 839/2010, 348/2009, 1004/2009, 1068/2009, 3227/2009, 3676/2008 και ΑΕΔ 3/2007, 4/2007, 6/2007)

έχει κατά νου το 2018) θα γίνεται μια σύγκριση με το ποσό που θα ελάμβαναν με βάση το νέο τρόπο υπολογισμού και αν μεν η καταβαλλόμενη σύνταξη είναι μικρότερη, τότε καταβάλλεται στον συνταξιούχο η διαφορά. Αν αντίθετα είναι μεγαλύτερη, θα απομειώνεται η διαφορά. Σε κανένα όμως σημείο δεν διευκρινίζεται ο τρόπος και κυρίως η χρονική περίοδος εντός της οποίας θα πρέπει να ολοκληρωθεί ο συμψηφισμός. Και, βέβαια, τα περί αυξήσεων των συντάξεων είναι προς το παρόν μια νομοθετική ευχή.

Εξάλλου, δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι τεχνικά, ο επανυπολογισμός των συντάξεων είναι έργο εξαιρετικά δυσχερές και αυτό καταδεικνύεται, αν μη τι άλλο, από το χρόνο που απαιτείται για τον υπολογισμό των συντάξεων με βάση το ήδη γνωστό για τους αρμόδιους υπαλλήλους σύστημα, χρόνος που πολλαπλασιάζεται στις περιπτώσεις της διαδοχικής ασφάλισης. Ο επανυπολογισμός με το νέο σύστημα θα απαιτήσει εξοικείωση των υπαλλήλων σε μια εποχή που ο αριθμός τους έχει μειωθεί και που ταυτόχρονα θα υφίστανται και τις καθυστερήσεις που αντικειμενικά θα προκαλέσει η δημιουργία του ΕΦΚΑ τα πρώτα και πιο κρίσιμα χρόνια.

Εν κατακλείδι, με το σύστημα αυτό, διατηρούνται οι σημερινές οριζόντιες και άδικες περικοπές των συντάξεων ενώ όσοι υποβάλλουν αίτηση μετά την 1.1.2016 αναμένεται να δικαιωθούν κατά πολύ μικρότερες συντάξεις. Ανακύπτει επομένως εντονότατο πρόβλημα άνισης μεταχείρισης των ήδη συνταξιούχων σε σχέση με όσους συνταξιοδοτούνται από 1.1.2016 και μετά. Ανακύπτει επίσης το ερώτημα αν οι ανωτέρω αποφάσεις του ΣτΕ με τον τρόπο αυτό εφαρμόζονται.

Δ. Ρυθμίσεις για τις συντάξεις

Το σχέδιο νόμου ακολουθεί τη διάκριση του Ν 3863/2010 σε βασική και αναλογική σύνταξη, μετονομάζοντας τη βασική σύνταξη σε εθνική και την αναλογική σε ανταποδοτική. Ως προς την εθνική σύνταξη προβλέπεται ότι χορηγείται χωρίς εισοδηματικά κριτήρια, αντίθετα με το Ν 3863/2010 και μόνον στους συνταξιούχους. Ως προς την ανταποδοτική, δύο είναι οι σημαντικές διαφορές: το ποσό της σύνταξης καθορίζεται ως το άθροισμα των επιμέρους ποσών τα οποία προκύπτουν από την κλίμακα του άρθρου 8 με βάση τα ποσοστά που αντιστοιχούν

στα επί μέρους έτη ασφάλισης (ΕΑ). Αντίθετα, ο Ν. 3863/2010 υπολόγιζε την αναπλήρωση για όλα τα συντάξιμα ΕΑ με βάση το συντελεστή που αντιστοιχεί στο τελευταίο έτος ασφάλισης και ως εκ τούτου το ποσό της σύνταξης ήταν υψηλότερο λόγω του ευνοϊκότερου τρόπου υπολογισμού της σύνταξης.

Ε. Ρυθμίσεις για τις εισφορές

Οι διατάξεις του σχεδίου νόμου για τον υπολογισμό των συντάξεων δεν γίνονται αντιληπτές χωρίς παράλληλη αναφορά και στις ρυθμίσεις για τις εισφορές. Προβλέπεται αύξηση των εισφορών του κλάδου σύνταξης για τους αυτοτελώς απασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες 20% των καθαρών εισοδημάτων τους με ανώτατο όριο τα 70.000 Ευρώ ετησίως.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, οι επιπτώσεις των παραπάνω διατάξεων στην απασχόληση και την ανάπτυξη είναι εξόχως αρνητικές, διότι λειτουργούν ως αντικίνητρα στη δημιουργική επιχειρηματικότητα.

Ειδικότερα δε για τους ελεύθερους επαγγελματίες οι εισφορές (ύψους 38,5% επί των αποδοχών, συνυπολογιζόμενες με τις κάθε είδους φορολογικές επιβαρύνσεις (φόρος εισοδήματος, προκαταβολή φόρου, ΑΚΑΓΕ, ΕΝΦΙΑ, κ.λπ.) σε συνδυασμό, όπως ήδη αναφέραμε, με την επιδεινούμενη φορολογική τους μεταχείριση εκμηδενίζει το καθαρό τους εισόδημα και θα οδηγήσει κάποιους από αυτούς είτε σε ανεργία, είτε σε υπαγωγή σε καθεστώς εξηρημένης εργασίας είτε σε αδήλωτη απασχόληση. Το γεγονός ότι σε αυτή τη φάση είναι μικρό το ποσοστό των επαγγελματιών που δηλώνει σχετικά υψηλά εισοδήματα δεν αποτελεί λόγο εφησυχασμού για το δημοτικό αποτέλεσμα του συνδυασμού εισφορών και φόρων. Αν μη τι άλλο, το μεγάλο ύψος εισφορών και φόρων θα λειτουργήσει αποτρεπτικά για κάθε επαγγελματία να επιχειρήσει αύξηση της δραστηριότητάς του όταν οι οικονομικές συνθήκες το επιτρέψουν.

Εξάλλου, οι εισφορές των μισθωτών διακρίνονται σε εισφορές του εργοδότη και του ασφαλισμένου. Οι αυτοτελώς απασχολούμενοι και οι ελεύθεροι επαγγελματίες δεν έχουν κατά κανόνα εργοδότη και πληρώνουν οι ίδιοι τις εισφορές

τους. Η διαφορετική φύση της απασχόλησης έχει ως αποτέλεσμα τη διαφορετική λειτουργία της ασφαλιστικής σχέσης. Αν για παράδειγμα ο εργοδότης δεν πληρώσει τις εισφορές, κατά κανόνα ο ασφαλισμένος δεν χάνει τα ασφαλιστικά δικαιώματά του. Αντίθετα, αν ο αυτοτελώς απασχολούμενος ή ο ελεύθερος επαγγελματίας δεν καταβάλλουν τις εισφορές τους, δεν θα δικαιούνται την αντίστοιχη παροχή.

Οι διαφορές όμως μεταξύ των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων δεν εξαντλούνται στις ανωτέρω επισημάνσεις.

Ο αυτοαπασχολούμενος είναι συμβατό με τη φύση της απασχόλησης του, να μη λάβει στην πράξη *παροχές υγείας* σε χρήμα ή *παροχές ανεργίας*, είναι πιθανό να καλύπτει με τα κέρδη του ζημίες προηγούμενων χρήσεων (ή να αποθεματοποιεί για να καλύψει μελλοντικές ζημίες) είναι πιθανό από τη φύση της απασχόλησης του να έχει ζημίες (ενώ ο μισθωτός μπορεί απλώς να στερηθεί του εισοδήματός του), δεν λαμβάνει οικογενειακά επιδόματα, είναι συχνά υποχρεωμένος να επενδύει στην εργασία του (στις σημερινές συνθήκες μάλιστα χωρίς μεγάλες δυνατότητες πίστωσης), να εργάζεται χωρίς ωράριο και πενήνήμερο ενώ συνήθως δεν έχει κατώτατες αμοιβές, επιπλέον δε αντιμετωπίζει και ζητήματα ρευστότητας που επηρεάζουν τη βραχυπρόθεσμη ικανότητα καταβολής.¹⁰ Επίσης και αυτή είναι, κατά τη γνώμη μας, η σημαντικότερη διαφορά, η μη καταβολή ή η καθυστερημένη καταβολή εργοδοτικών εισφορών κατ' αρχήν δεν επηρεάζει κατά το νόμο τα δικαιώματα σε παροχές του ασφαλισμένου (αν και στη διοικητική πρακτική μερικές φορές αμβλύνεται η αρχή αυτή με πρακτικές φαλκίδευσης των δικαιωμάτων του εργαζομένου όταν δεν έχουν καταβληθεί οι εισφορές) ενώ στα συστήματα ασφάλισης αυτοαπασχολούμενων η καθυστέρηση ή παράλειψη καταβολής εισφορών συνεπάγεται τη στέρηση παροχών. Μάλιστα, κατά το ισχύον δίκαιο, μπορεί να υπάρχει απαίτηση εισφορών, ενώ έχει ματαιωθεί η δυνατότητα απόλαυσης παροχών (χαρακτηριστικό παράδειγμα οι καθυστερούμενες εισφορές κλάδου υγείας που

¹⁰ Θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι μακροπρόθεσμα η διάκριση εργατικής και εργοδοτικής εισφοράς δεν έχει σημασία (με την έννοια ότι ο εργοδότης μειώνει τις εργατικές αμοιβές ακριβώς κατά το ποσοστό των εισφορών που οφείλονται σε ασφ. οργανισμό χωρίς διάκριση εργατικής και εργοδοτικής εισφοράς). Ακόμη όμως κι αν ήταν έτσι μακροπρόθεσμα (ζήτημα αρμοδιότητας οικονομολόγου) δεν θα μπορούσε κάτι τέτοιο να ισχύει απόλυτα αφενός λόγω ζητημάτων που ανάγονται στις μεταβατικές φάσεις αναπροσαρμογής μισθών και εισφορών και αφετέρου λόγω νομοθετημένων ελάχιστων ορίων μισθών.

εξακολουθούν να οφείλονται, παρόλο που η τυχόν μεταγενέστερη καταβολή τους δεν μπορεί βέβαια να οδηγήσει αναδρομικά σε παροχές σε είδος).

Αλλά και οι ελεύθεροι επαγγελματίες έχουν επιμέρους διαφοροποιήσεις από τους αυτοτελώς απασχολούμενους. Για παράδειγμα η υπαγωγή στην ασφάλιση του ελεύθερου επαγγελματία γίνεται με βάση την ιδιότητα, π.χ. του μηχανικού, και όχι με βάση τη δραστηριότητα. Επομένως, ο ελεύθερος επαγγελματίας πληρώνει εισφορές ανεξάρτητα από το αν ασκεί δραστηριότητα ή όχι. Πέραν τούτου οι παροχές των ελεύθερων επαγγελματιών είναι πράγματι χαμηλότερες του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, αλλά αντίστοιχα και οι εισφορές τους είναι χαμηλότερες, κάτι επιθυμητό από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους.

Ολοκληρώνοντας την αναφορά στις εισφορές των ελεύθερων επαγγελματιών, πρέπει να επισημανθεί πως πράγματι η σύνδεση των εισφορών με το φορολογητέο εισόδημα αποτελούσε επιθυμία των υπαγομένων στην ασφάλιση του ΟΑΕΕ, επειδή – ιδίως όσοι είχαν συμπληρώσει μεγάλο χρόνο ασφάλισης και άρα όφειλαν εισφορές με βάση την υψηλότερη ασφαλιστική κατηγορία – επιβαρύνονταν δυσβάσταχτα σε σύγκριση με το πραγματικό τους εισόδημα. Πλην όμως αν το σύστημα εμφανίζει μία δυσλειτουργία, η επίλυσή της δεν πρέπει να δημιουργεί πολύ μεγαλύτερες και πολύ περισσότερες. Το πρόβλημα αυτό θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με πολλούς τρόπους, όπως τη δημιουργία άλλων ασφαλιστικών κατηγοριών με βάση τόσο τα έτη ασφάλισης όσο και το εισόδημα προηγούμενων χρήσεων, όπως ισχύει στην Τσεχία, με δυνατότητα ακόμα και αμφισβήτησης της ένταξης σε συγκεκριμένη ασφαλιστική κατηγορία (ως μαχητό τεκμήριο) όπως ισχύει στην Κύπρο.¹¹

¹¹ Μάλιστα από τη σύγκριση των εισφορών των ελευθέρων επαγγελματιών σε όλη την Ευρώπη προκύπτει ότι στις χώρες που έχουν υψηλά ποσοστά εισφορών (Αυστρία: περίπου 30%, Λετονία: 31,06% και Πορτογαλία: 34,75%) υπολογίζονται επί ασφαλιστικών κατηγοριών (πλην της Λιθουανίας που έχει ποσοστό εισφορών 26,3% που υπολογίζονται επί του 50% του φορολογητέου εισοδήματος), ενώ όπου οι εισφορές υπολογίζονται επί υψηλής βάσης υπολογισμού είναι χαμηλό το ποσοστό εισφοράς (από 23% στην Ιταλία έως 4% στην Ιρλανδία). Σε κάθε χώρα όμως το ποσοστό της εισφοράς εξαρτάται πράγματι από το ποσοστό της παροχής, δηλαδή σε χώρες όπου οι παροχές χρηματοδοτούνται από τους φόρους (π.χ. Νορβηγία) ή σε χώρες που έχουν πέραν της δημόσιας σύνταξης και επαγγελματική (π.χ. η Μεγάλη Βρετανία) οι εισφορές για την σύνταξη είναι πολύ χαμηλότερες (π.χ. 11,4% στη Νορβηγία, ενώ στη Μεγάλη Βρετανία τα εισοδήματα έως 7106 ευρώ εξαιρούνται από την ασφάλιση, από 7106 ευρώ έως 9606 ευρώ με εισφορά 172,64 ευρώ το έτος και από το 9606 έως 50549 ευρώ με ποσοστό 9%, ενώ πάνω από το ποσό 50549 ευρώ και άνω με ποσοστό 2%)¹¹.

Διακριτή επίσης κατηγορία είναι οι αγρότες. Όταν, όμως, λέμε αγρότες είναι άλλη κατηγορία οι κατά κύριο επάγγελμα αγρότες (περίπου 250.000) από τους υπόλοιπους που ασφαλιζονται στον ΟΓΑ και που υπήχθησαν στην ασφάλισή του στο πλαίσιο της άσκησης μιας κοινωνικής πολιτικής με βασική χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό. Δεν μπορεί η μικρή κατηγορία των κατά κύριο επάγγελμα ασκούντων αγροτική δραστηριότητα να σηκώσει το βάρος της κοινωνικής πολιτικής για τους ασφαλισμένους του ΟΓΑ που δεν ασκούν αγροτικές εργασίες, δεδομένου μάλιστα ότι ταυτόχρονα με την ασφαλιστική επιβάρυνση επέρχεται και μεταβολή του φορολογικού καθεστώτος των αγροτών.

Οι εισφορές πρέπει να αντιστοιχούν στις παροχές. Δεν ισχύει τούτο όταν οι εισφορές έχουν διπλάσιο περίπου ανώτατο όριο βάσης επιβολής σε σχέση με το ανώτατο όριο παροχών. Εξάλλου, οι εισφορές στην ασφαλιστική λογική καλύπτουν τους κινδύνους με εισφορές και παροχές ανάλογες του εισοδήματος. Η λογική που κυριαρχεί στην ασφάλιση δεν είναι η κάλυψη της φτώχειας, αλλά η αναπλήρωση του εισοδήματος που είχε ο ασφαλισμένος, επειδή επήλθε ο ασφαλιστικός κίνδυνος. Επομένως, όποιος είχε υψηλότερο εισόδημα και πλήρωσε υψηλότερες παροχές δεν μπορεί να εξομοιώνεται με εκείνον που είχε χαμηλότερο εισόδημα και πλήρωσε χαμηλότερες εισφορές.

Γενικά οι ρυθμίσεις για τις εισφορές καταδεικνύουν σύγχυση μεταξύ της έννοιας της εισφοράς - ασφάλισης και του φόρου - πρόνοιας που δεν ταιριάζει με το ασφαλιστικό μας σύστημα. Επίσης καταδεικνύουν άνιση μεταχείριση μεταξύ των αυτοτελώς απασχολούμενων - ελεύθερων επαγγελματιών - αγροτών και μισθωτών, δεδομένου ότι παραγνωρίζονται και εξισώνονται τα ανόμοια χαρακτηριστικά της εργασιακής και ασφαλιστικής τους σχέσης. Οι δυσανάλογες εισφορές οδηγούν σε έξοδό τους από το επάγγελμα, κάτι που αντίκειται και στην προστασία της εργασίας και της συμμετοχής στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.

E1. Η ειδικότερη περίπτωση των νέων επαγγελματιών (με λιγότερο από 5 έτη επαγγελματικής δραστηριότητας)

Στο σημείο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να γίνει ιδιαίτερη αναφορά, λόγω της πραγματικής αλλά και συμβολικής σημασία που έχει το θέμα- στην περίπτωση των νεο-εισερχόμενων στα ελεύθερα επαγγέλματα και ειδικότερα σε όσους έχουν λιγότερα από 5 έτη επαγγελματικής δραστηριότητας. Το νομοσχέδιο που είχε δοθεί στη δημοσιότητα δεν προέβλεπε κάποια διαφορετική ασφαλιστική μεταχείριση για αυτή την κατηγορία με αποτέλεσμα να επέρχεται σημαντική επιβάρυνσή τους σε σχέση με ισχύοντα γι' αυτούς με το προηγούμενο ασφαλιστικό καθεστώς.

Η εύλογη κριτική που ασκήθηκε οδήγησε στο να δοθεί αρμοδίως η διαβεβαίωση ότι στην τελική του μορφή το νομοσχέδιο θα προβλέπει σημαντικές εκπτώσεις στις εισφορές των νέων ασφαλισμένων, ώστε να μην επιδεινώνεται η θέση τους σε σχέση με την προϋπάρχουσα νομοθεσία.

Στη νεώτερη όμως μορφή του νομοσχεδίου που δόθηκε στη δημοσιότητα τον Απρίλιο περιελήφθη μία καινοφανής διάταξη: στο άρθρο 39 παρ. 1 προβλέπονται πράγματι κάποιες εκπτώσεις στις εισφορές για την πρώτη πενταετία υπαγωγής στην ασφάλιση οι οποίες όμως εκπτώσεις, κατά την παράγραφο 2, εδ. β' αποτελούν «ασφαλιστική οφειλή η οποία πρέπει να εξοφληθεί έως και το έτος συνταξιοδότησης του ασφαλισμένου...». Επομένως, δεν πρόκειται για εκπτώσεις, αλλά για αναβολή της πληρωμής των εισφορών της πρώτης πενταετίας άσκησης του ελεύθερου επαγγέλματος.

Η Ο.Κ.Ε. επισημαίνει ότι είναι η πρώτη φορά στην ιστορία της κοινωνικής πολιτικής στη χώρα μας που μια εύλογη ευνοϊκή ρύθμιση για μια ευάλωτη κατηγορία πληθυσμού, όπως οι νέοι επαγγελματίες, δίδεται ουσιαστικά υπό τη μορφή οιονεί δανείου και όχι με τη μορφή μιας πάγιας ρύθμισης. Η αρνητική σημασία της διάταξης αυτής ενδεχομένως ξεπερνάει τα όρια των πληττομένων, δηλαδή των νέων επαγγελματιών, αφού ουσιαστικά ανοίγει ένα νέο τρόπο σκέψης που εάν διευρυνθεί θα υπονομεύσει την κοινωνική πολιτική στη χώρα μας.

Στ. Ρυθμίσεις για τη διοικητική ενοποίηση

Η δημιουργία του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης θα δημιουργήσει τεράστια διοικητικά και νομικά ζητήματα που η επίλυσή τους θα απαιτούσε διοικητική μελέτη, και πολυετή περίοδο προσαρμογής ακόμη και στις εποχές που δεν υπήρχε η τεράστια υποστελέχωση που υφίσταται σήμερα. Έτσι όπως επιχειρείται η ενοποίηση, θα έχει ως αποτέλεσμα να πολλαπλασιασθεί ο χρόνος απονομής των συντάξεων, να υπάρξουν καθυστερήσεις στην υλοποίηση των συγχωνεύσεων, λόγω προσφυγών στα δικαστήρια, και βέβαια να μην υλοποιηθούν τα όποια οφέλη προσδοκούνται από την ενοποίηση όλων των ταμείων σε ένα. Είναι σαφές λοιπόν ότι λόγοι νομικοί αλλά και αποτελεσματικότητας συνηγορούν υπέρ της δημιουργίας τριών οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης ανάλογα με τη φύση της απασχόλησης, ένα για τους μισθωτούς, ένα για τους αυτοαπασχολούμενους και ένα για τους αγρότες.

Εξίσου προβληματικός είναι και ο τρόπος με τον οποίο ενσωματώνεται στον ΕΦΚΑ το διακριτό από το 1861 ασφαλιστικό καθεστώς των εργαζομένων του Δημοσίου που έχει αυτοτελή συνταγματικά ερείσματα. Ειδικότερα, στο νομοσχέδιο προβλέπεται η υπαγωγή στον ΕΦΚΑ των δημοσίων υπαλλήλων, πολιτικών και στρατιωτικών, χάριν των ενιαίων κανόνων. Το Ελεγκτικό Συνέδριο στα Πρακτικά της 4ης Ειδικής Συνεδρίασης της 29ης Ιουνίου 2010 γνωμοδότησε ότι η υπαγωγή αυτή αντίκειται σε σειρά διατάξεων του Συντάγματος και ως εκ τούτου ανακύπτει ήδη μείζον πρόβλημα με τις διατάξεις αυτές. Εξάλλου, δεν διαφαίνεται ο λόγος για τον οποίο μία τόσο δραστική λύση θεωρείται αναγκαία, αφού ενιαίοι κανόνες μπορούν να θεσπιστούν χωρίς την κατάργηση στην πράξη της αυτοτελούς ασφάλισης του Δημοσίου. Είναι χαρακτηριστικό δε της σπουδής με την οποία επιχειρείται αυτή η αμφισβητούμενης συνταγματικότητας αλλαγή που δεν δικαιολογείται επαρκώς, το γεγονός ότι δε λαμβάνεται μέριμνα για την τύχη των αρμόδιων υπηρεσιών του Γ.Λ.Κ. που θα παραμείνουν χωρίς αρμοδιότητες.

Z. Οι ενιαίοι κανόνες

Το νομοσχέδιο περιέχει μια σειρά από διατάξεις που κατ' ουσίαν αναδιατυπώνουν κατά κανόνα (με ελάχιστες τροποποιήσεις) ρυθμίσεις που από ετών ισχύουν στη συνταξιοδοτική νομοθεσία του Δημοσίου και στην κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία και τις ενοποιεί. Οι διατάξεις ήταν ήδη ενιαίες και

για τους δημοσίους υπαλλήλους και τους εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα και αντί να έχουμε δύο ή περισσότερα κείμενα θα έχουμε ένα. Δεν πρόκειται δηλαδή για τομή ή για ενοποίηση, αλλά για απλοποίηση των κανόνων δικαίου. Αναφέρομαι ενδεικτικά στην απασχόληση συνταξιούχων, στην προαιρετική ασφάλιση, στους δικαιούχους σύνταξης γήρατος, στις διατάξεις για την αναπηρία - ανικανότητα στην υπηρεσία κ.λπ.

Ωστόσο, με επίκληση των ενιαίων διατάξεων εισάγονται και διατάξεις που έχουν καθαρά εισπρακτικό χαρακτήρα, ενδεικτικά, καταργείται το δικαίωμα επιλογής ενός ασφαλιστικού φορέα που είχαν οι ασφαλισμένοι μετά το 1993 στην περίπτωση της πολλαπλής (παράλληλης) απασχόλησης. Αν αυτό γίνεται για λόγους ισότητας, θα μπορούσε να επεκταθεί το δικαίωμα επιλογής και στους παλαιούς που δεν το είχαν. Η λογική του μέτρου της μετά από 23 έτη επαναφοράς του καθεστώτος της υποχρεωτικής πολλαπλής απασχόλησης που ίσχυε πριν από το 1993 είναι καθαρά εισπρακτική και είναι εξόχως αμφίβολο αν τελικά θα επιτύχει την αύξηση των εσόδων, διότι ωθεί και τους ασφαλισμένους αυτούς να εξέλθουν της ελληνικής αγοράς εργασίας και του ασφαλιστικού συστήματος με αποτέλεσμα την ακόμη μεγαλύτερη επιβάρυνσή του. Εξάλλου, σκοπός της ασφάλισης είναι η κάλυψη του ασφαλιστικού κινδύνου που ήδη καλύπτεται από τον πρώτο οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης και όχι η υπερκάλυψη αυτού. Σημειωτέον, ότι οι πολλαπλά ασφαλισμένοι δεν δικαιούνται πρακτικά "δεύτερη σύνταξη", αλλά μικρή προσαύξηση της σύνταξής τους. Πρόκειται επομένως για διάταξη που απορρυθμίζει την κοινωνική ασφάλιση και την αγορά εργασίας.

Επίσης, το επιχείρημα ότι ο νόμος κατ' επιταγήν της αρχής της ίσης μεταχείρισης εξισώνει τους νέους με τους παλαιούς ασφαλισμένους δεν έχει πρακτικό αντίκρισμα, διότι τούτο είχε ήδη εν πολλοίς πραγματοποιηθεί με την αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και του χρόνου ασφάλισης και την προσέγγιση των συντάξεων μετά τις περικοπές. Σημειωτέον ότι το μεγαλύτερο μέρος των παλαιών ασφαλισμένων έχει ήδη συνταξιοδοτηθεί και έχει κάνει χρήση των σχετικά ευνοϊκότερων διατάξεων. Το νομοσχέδιο ακριβώς αυτήν την κατηγορία προφυλάσσει, αναβάλλοντας τον "επανυπολογισμό" ή άλλως "αναπροσαρμογή" των συντάξεών τους μέσω του μηχανισμού των προσωπικών διαφορών και του συμψηφισμού με μελλοντικές αυξήσεις των συντάξεων!

Η. Ο τεκμαρτός υπολογισμός του ελάχιστου αριθμού ημερομισθίων και ποσού εισφορών για κατηγορίες ή κλάδους επιχειρήσεων

Ιδιαίτερα προβληματική και απόλυτα δημοσιονομικής- εισπρακτικής λογικής είναι η διάταξη του άρθρου 46 του νομοσχεδίου, σύμφωνα με την οποία με ΠΔ, κατόπιν πρότασης του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, μπορεί να θεσπίζεται αντικειμενικό σύστημα τεκμαρτού υπολογισμού του ελάχιστου απαιτούμενου αριθμού ημερομισθίων και ποσού εισφορών για κατηγορίες ή κλάδους επιχειρήσεων κατά μήνα λειτουργίας της επιχείρησης ή άλλο χρονικό διάστημα και ανάλογα με τις εκτελούμενες εργασίες. Η προσδιοριζόμενη κατά το σύστημα αυτό δαπάνη αποτελεί το ελάχιστο οφειλόμενο ποσό για ασφαλιστικές εισφορές κατά μαχητό τεκμήριο. Παρά το ότι το τεκμήριο είναι μαχητό, είναι φανερό ότι οι επιχειρήσεις δεν θα αποφασίζουν να επενδύουν στη χώρα, γνωρίζοντας ότι ανά πάσα στιγμή μπορεί να οδηγηθούν σε εξωπραγματικές ασφαλιστικές επιβαρύνσεις και σε αντιδικίες με τους ασφαλιστικούς οργανισμούς και το ελληνικό Δημόσιο. Και φυσικά δεν έχει καμία σχέση με την περίπτωση των τεκμαρτών ελάχιστων ημερομισθίων για τις οικοδομές αφού στην περίπτωση των επιχειρήσεων ο τεκμαρτός αυτός υπολογισμός δε θα γίνεται εφ' άπαξ όπως γίνεται στην οικοδομή αλλά στο διηνεκές με αποτέλεσμα να μην υπάρχει για μια επιχείρηση ένα σταθερό καθεστώς πρόβλεψης των ασφαλιστικών της επιβαρύνσεων.

Θ. Το δημογραφικό ζήτημα

Όπως αναφέρθηκε και στο εισαγωγικό κεφάλαιο κύριο αίτια του ασφαλιστικού προβλήματος σε όλες τις σύγχρονες δυτικές κοινωνίες είναι το δημογραφικό ζήτημα και βέβαια αυτός ο κανόνας αφορά και τη χώρα μας.

Ως εκ τούτου, κάθε συστηματική προσπάθεια αντιμετώπισης του ασφαλιστικού προβλήματος θα πρέπει να συνοδεύεται και από μια ολοκληρωμένη πολιτική παρέμβαση στον τομέα της οικογένειας - και ιδιαίτερα της πολύτεκνης - σύμφωνα και με τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις. Οι παρεμβάσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν κίνητρα οικονομικής φύσης αλλά και τη δημιουργία κοινωνικών δομών και υπηρεσιών για την εναρμόνιση εργασίας και οικογενειακής ζωής στήριξης

της οικογένειας, εστιαζόμενες περισσότερο στην ηλικιακή φάση που είναι δυνατή η τεκνοποιία γιατί έτσι θα αποτελέσουν ισχυρότερα κίνητρα.

Σε κάθε περίπτωση τα θέματα αυτά θα πρέπει να τεθούν άμεσα προς συζήτηση, υπό το πρίσμα και των νέων δεδομένων που δημιουργεί η οικονομική κρίση.¹²

I. Η δημιουργία του Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Ασφάλειας

Το όργανο αυτό αποτελούμενο από 24 μέλη προστίθεται στο μακρύ κατάλογο των πολυμελών οργάνων που αποτελούνται από πολιτικά στελέχη, εμπειρογνώμονες και εκπροσώπων διαφόρων φορέων που είναι εκ των πραγμάτων δυσκίνητα και ατονεί γρήγορα η λειτουργία τους αφού δε διαθέτουν δική τους υποδομή και οργάνωση. Καλύτερο θα ήταν να αναβαθμισθούν και να αξιοποιηθούν τα υφιστάμενα όργανα (π.χ. Συμβούλιο Κοινωνικής Ασφάλισης) που δεν λειτουργούν.

Επιπλέον, η σύνθεση του οργάνου δεν είναι αντιπροσωπευτική δεδομένου ότι δεν υπάρχει εκπροσώπηση των αγροτών των οποίων όργανο εκπροσώπησης σε εθνικό επίπεδο είναι η ΠΑΣΕΓΕΣ.

Τέλος, θα πρέπει να υπάρχει σύνδεση με υπηρεσίες αρμόδιες για την ανάπτυξη και την οικονομική πολιτική και ενδεικτικά εκπροσώπηση της Τράπεζας της Ελλάδος, του ΓΛΚ, της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, της Εθνικής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της ΟΚΕ, ενώ θα ήταν χρήσιμο να εξειδικεύονται οι ειδικότητες των επιστημόνων (ειδικοί οικονομολόγοι, αναλογιστές, νομικοί κ.λπ.)

ΙΑ. Οι αρχές της καλής νομοθέτησης

Πέραν των όσων επισημάνθηκαν στο εισαγωγικό μέρος της παρούσας γνώμης σχετικά με την απουσία (δημοσιοποιημένης) αναλογιστικής μελέτης ως στοιχείο που υπονομεύει την ποιότητα του διεξαγόμενου διαλόγου, καθώς και μελετών οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων με βάση το σύνολο των φορολογικών και ασφαλιστικών επιβαρύνσεων των ασφαλισμένων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το νομοσχέδιο χαρακτηρίζεται από ασάφεια ως προς τις

¹² Βλ. υπ' αριθμ. 49 Γνώμη Πρωτοβουλίας της ΟΚΕ «Το δημογραφικό ζήτημα».

τροποποιούμενες/καταργούμενες διατάξεις. Ενδεικτικά αναφέρονται τα ακόλουθα παραδείγματα:

α) Πρώτον, πολλές διατάξεις κάνουν μία νέα πρόβλεψη παραλείποντας όμως να ρυθμίσουν όλα τα συναφή ζητήματα, πολλά εκ των οποίων είναι κεντρικής σημασίας για την εφαρμογή τους. Έτσι τίθεται π.χ. το ερώτημα εάν καταργείται ο θεσμός και το οικείο πλέγμα διατάξεων της διαδοχικής ασφάλισης μετά τη σύσταση του ΕΦΚΑ (άρθρο 16);

β) Δεύτερον, σε πολλά σημεία του προσχεδίου υπάρχει αναφορά σε αντικατάσταση ή κατάργηση των διατάξεων που ισχύουν σήμερα. Αυτό έχει ως συνέπεια να είναι νοητή κάθε πιθανή ερμηνεία των διατάξεων του προσχεδίου: η ισχύουσα σήμερα ρύθμιση μπορεί να νοηθεί είτε ως διατηρούμενη σε ισχύ, αφού δεν καταργείται, είτε ως σιωπηρώς καταργηθείσα, εάν ήθελε θεωρηθεί ότι έρχεται σε αντίθεση με τα όσα ρυθμίζει το προσχέδιο ή με το «πνεύμα» του προσχεδίου. Ερωτάται για παράδειγμα: οι ρυθμίσεις του Ν. 3863/2010 για τη βασική και την ανταποδοτική σύνταξη καταργούνται ή όχι και σε ποια έκταση;

Η εκτεταμένη αυτή ασάφεια έχει τις εξής σημαντικές επιπτώσεις:

(α) επιτρέπει στη Διοίκηση να προβαίνει σε οποιαδήποτε ερμηνεία προκρίνει η ίδια ως κατάλληλη, μέσω εγγράφων και εγκυκλίων, με συνέπεια τελικά η εγκύκλιος να περιέχει την πραγματική ρύθμιση, δηλαδή να θεσπίζει κανόνες δικαίου και

(β) επιτείνει την ήδη πολύ ανασφαλή θέση των ασφαλισμένων, των συνταξιούχων, των εργαζομένων και των εργοδοτών, οι οποίοι, για πολλοστή φορά, δεν θα γνωρίζουν με ακρίβεια τι ισχύει ως προς την έκταση των υποχρεώσεων και των δικαιωμάτων τους.

Συναφώς, θεσπίζεται μία πληθώρα εξουσιοδοτικών διατάξεων με τις οποίες τα προς ρύθμιση ζητήματα παραπέμπονται να επιλυθούν με υπουργική απόφαση. Ο χρόνος που θα απαιτηθεί για την έκδοσή τους θα αποτελέσει ένα ακόμη παράγοντα που θα επιδράσει ανασταλτικά.

Τέλος, πρέπει να τονισθεί ότι ο αριθμός των εξουσιοδοτήσεων προς την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση είναι εξαιρετικά υψηλός και πολλές από αυτές τις εξουσιοδοτήσεις είναι γενικές και αόριστες ή εξουσιοδοτούν τον εποπτεύοντα Υπουργό αντί τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ο μεγάλος αυτός αριθμός εξουσιοδοτήσεων προβληματίζει και ως προς το ότι δεν καθίστανται αμέσως

αντιληπτές οι επί μέρους επιβαρύνσεις που προκύπτουν από ορισμένες διατάξεις του νομοσχεδίου.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΑΘΡΟΙΣΤΙΚΑ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΠΟΣΑ ΠΟΥ ΘΑ ΚΑΤΑΒΑΛΛΟΥΝ ΟΙ ΕΛΕΥΘΕΡΟΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΕΣ

	Σημερινό καθεστώς με κλάσεις	Από 1-1-2021	Μεταβατικά ως το 2021 (43% εκπτώση)
Δραστηριότητα	Δικηγόρος άνω των 5 ετών (Νέος Ασφ.)	Δικηγόρος άνω των 5 ετών (Νέος Ασφ.)	Δικηγόρος άνω των 5 ετών (Νέος Ασφ.)
Ακαθάριστο Εισόδημα	20.000,00 €	20.000,00 €	20.000,00 €
Ασφαλιστικές Εισφορές Επί καθαρού εισοδήματος προηγούμενου έτους (20.000 €)	4.096,00 €	7.590,00 €	4.326,3 €
Καθαρό φορολογητέο εισόδημα	15.904,00 €	12.410,00 €	15.673,7 €
Φόρος	3.498,88 €	2.730,20 €	3.448,21 €
Εισφορά Αλληλεγγύης	85,89 €	9,02 €	80,82 €
Τέλος Επιτηδεύματος	650,00 €	650,00 €	650,00 €
ΟΑΕΔ	120,00 €	120,00 €	120,00 €
Συνολική Επιβάρυνση	8.450,77 €	11.099,22 €	8.625,33 €

	Σημερινό καθεστώς με κλάσεις	Από 1-1-2021	Μεταβατικά ως το 2021 v/σ (33% εκπτώση)
Δραστηριότητα	Δικηγόρος άνω των 5 ετών (παλαιός ασφ.)	Δικηγόρος άνω των 5 ετών (παλαιός ασφ.)	Δικηγόρος άνω των 5 ετών (παλαιός ασφ.)
Ακαθάριστο Εισόδημα	30.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €
Ασφαλιστικές Εισφορές Επί καθαρού εισοδήματος προηγούμενου έτους (30.000 €)	3.800,00 €	11.385,00 €	7.627,95 €
Καθαρό φορολογητέο εισόδημα	26.200,00 €	18.615,00 €	22.372,05 €
Φόρος	6.198,00 €	4.095,30 €	5.087,89 €
Εισφορά Αλληλεγγύης	486,00 €	145,53 €	294,60 €
Τέλος Επιτηδεύματος	650,00 €	650,00 €	650,00 €
ΟΑΕΔ	120,00 €	120,00 €	120,00 €
Συνολική Επιβάρυνση	11.254,00 €	16.395,83 €	13.780,44 €

Παράρτημα II
Ποσοστό εισοδήματος του 2021 που θα καταβάλλει ο αγρότης
για φόρους και εισφορές το 2022¹³

Παράδειγμα 1:

Οικογενειακή αγροτική εκμετάλλευση, στην οποία απασχολείται ο σύζυγος, η σύζυγος και τα δύο ενήλικα τέκνα και της οποίας το φορολογητέο εισόδημα από την ασκούμενη αγροτική δραστηριότητα με εισόδημα **20.000 ευρώ**,

Εισφορές

Αρχηγός της εκμετάλλευσης : 5440 ευρώ (20000x0.272)

Ο/Η σύζυγος 1339 ευρώ

1^ο ενήλικο τέκνο 1339 ευρώ

2^ο ενήλικο τέκνο 1339 ευρώ

ΣΥΝΟΛΟ ΑΣΦ. ΕΙΣΦΟΡΩΝ: 9457 ευρώ

Το εισόδημα μετά την αφαίρεση των ασφαλιστικών εισφορών δηλαδή 20.000ευρώ-9457ευρώ =10543 ευρώ θα φορολογηθεί (φορολογία εισοδήματος με την ευνοϊκότερη εκδοχή) με φορολογικό συντελεστή 22% .

Ο φόρος εισοδήματος θα ανέλθει στο ποσό των $9878 \times 0,22=2173$ ευρώ-2000 ευρώ (αφορολόγητο)=173 ευρώ.

Άρα το εναπομείναν ποσό θα ανέλθει στα 20000 ευρώ -9457 ευρώ -173 ευρώ =**10370** ευρώ, δηλαδή σαν ποσοστό το 51,85% των 20000 ευρώ (το **48,15%** αποδίδεται στο κράτος με την μορφή φόρων και εισφορών).

¹³ ΣΗΜΕΙΩΣΗ: Ο αναφερόμενος στους πίνακες για τους αγρότες τρόπος υπολογισμού των εισφορών βασίστηκε στο κείμενο που είχε στη διάθεσή της η ΟΚΕ. Στην τελική όμως νομοθετική διάταξη, όπως αυτή κατατέθηκε και ψηφίσθηκε στη τη Βουλή, ο τρόπος υπολογισμού είναι διαφορετικός και οδηγεί σε επιεικέστερα αποτελέσματα και κατά συνέπεια ο αναγνώστης θα πρέπει να ανατρέξει σε αυτήν.

Παράδειγμα 2:

Οικογενειακή αγροτική εκμετάλλευση, στην οποία απασχολείται ο σύζυγος, η σύζυγος και τα δύο ενήλικα τέκνα και της οποίας το καθαρό φορολογητέο εισόδημα από την ασκούμενη αγροτική δραστηριότητα ανέρχεται σε **30000 ευρώ**,

Εισφορές

Αρχηγός της εκμετάλλευσης : 8160 ευρώ (30000x0.272)

Η σύζυγος 1339 ευρώ

1^ο ενήλικο τέκνο 1339 ευρώ

2^ο ενήλικο τέκνο 1339 ευρώ

ΣΥΝΟΛΟ ΑΣΦ. ΕΙΣΦΟΡΩΝ : 12177 ευρώ

Το εισόδημα μετά την αφαίρεση των ασφαλιστικών εισφορών δηλαδή 30000ευρώ-12177 ευρώ =17823 ευρώ θα φορολογηθεί με φορολογικό συντελεστή 22%.

Ο φόρος εισοδήματος θα ανέλθει στο ποσό των 17823 x 0,22= 3923 -2000 ευρώ (αφορολόγητο)=1923 ευρώ.

Άρα το εναπομείναν ποσό θα ανέλθει στα 30000 ευρώ -12177 ευρώ -1923 ευρώ =**15900 ευρώ** δηλαδή σαν ποσοστό το 53% των 30000 ευρώ (**το 47% αποδίδεται στο κράτος με την μορφή φόρων και εισφορών**).

Σημειώνεται ότι στα ανωτέρω παραδείγματα δεν έχουν προστεθεί το τέλος επιτηδεύματος (δεν έχει προσδιορισθεί ακόμη αλλά για τους ελεύθερους επαγγελματίες ανέρχεται σήμερα στο ποσό των 650 ευρώ) η εισφορά αλληλεγγύης (ανέρχεται σε 2,2% για εισοδήματα 12001-20000ευρώ δηλαδή σε 128 ευρώ στην περίπτωση μας) αλλά και ενδεχομένως το ποσό προκαταβολής φόρου ανάλογα με τα εισοδήματα του προηγούμενου έτους .