

ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ηρώ Νικολακοπούλου - Στεφάνου, Επίκ. Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας είναι τόσο οικονομικοί όσο και κοινωνικοί. Η κοινωνική πολιτική της Ε.Κ. αποτελεί καταρχήν αντικείμενο του τίτλου ΙΙΙ της Συνθήκης της Ε.Ο.Κ. (άρθρα 117-128).

Οι διατάξεις των άρθρων 117-128 της Συνθ. Ε.Ο.Κ. σε συνδυασμό με εκείνες των άρθρων 100 και 100Α επιτρέπουν μια περιορισμένη παρέμβαση της Κοινότητας στο πεδίο κοινωνικής πολιτικής. Σχετικές όμως με την κοινωνική πολιτική είναι και οι διατάξεις των άρθρ. 48 και επ. που διασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των μισθωτών και τα δικαιώματα των μεταναστών, καθώς επίσης και οι διατάξεις των άρθρ. 39 και επ. για την κοινή αγροτική πολιτική, μέσω της οποίας διασφαλίζεται μεταξύ άλλων το εισόδημα των αγροτών και εμποδίζεται η αύξηση της ανεργίας, ιδιαίτερα στις Μεσογειακές περιοχές της Κοινότητας.

Στόχους κοινωνικής πολιτικής εξυπηρετεί εξάλλου σε μεγάλο βαθμό η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας, η οποία άλλωστε θεμελιώνεται στις διατάξεις του τίτλου V της Συνθ. Ε.Ο.Κ. για την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Με την Ε.Ε.Π. προστέθηκαν στην ιδρυτική συνθήκη οι διατάξεις των άρθρων 100Α και 118 Α2 που διευκολύνουν την εναρμόνιση του κοινωνικού δικαίου με την πρόβλεψη λήψης ορισμένων αποφάσεων από το Συμβούλιο Υπουργών με ειδική πλειοψηφία.

Σύμφωνα με το άρθρο 117 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη συμφωνούν περί της ανάγκης να προαγάγουν τη βελτίωση των όρων διαβίωσης και εργασίας του εργατικού δυναμικού, έτσι ώστε να πραγματοποιείται η εναρμόνισή τους "προς τα πάνω".

Το έργο της εναρμόνισης είναι μέχρι στιγμής περιορισμένο, αλλά η Επιτροπή έχει κινηθεί δραστήρια σε άλλα πεδία, που αναφέρονται στο άρθρο 118, όπως π.χ. τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα και ιδίως στα θέματα που αφορούν την απασχόληση, το εργατικό δίκαιο και τους όρους εργασίας, την επαγγελματική εκπαίδευση και επιμόρφωση, την κοινωνική ασφάλιση, την προστασία κατά των επαγγελματικών ατυχημάτων και ασθενειών, την υγιεινή της εργασίας, το συνδικαλιστικό δικαίωμα και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων. Ενεργοποιήθηκαν, εξάλλου, και οι διατάξεις για το Κοινωνικό Ταμείο, το οποίο έχει σημαντικούς πόρους στη διάθεσή του μετά το διπλασιασμό που επιτεύχθηκε το 1988.

Οι προτεινόμενες από την Επιτροπή ρυθμίσεις για την επίτευξη της κοινωνικής της πολιτικής ανάγκασαν τα κράτη μέλη να ερευνήσουν το πρόβλημα της ανταγωνιστικότητας, προκειμένου να επιλέξουν την καταλληλότερη στάση απέναντι στην κοινοτική παρέμβαση.

Δικαιολογείται όμως η άποψη των Βορείων Χωρών ότι οι Νότιες Χώρες της Ε.Κ. έχουν χαμηλότερες προδιαγραφές από τις Βόρειες και ασκούν κοινωνικό ντάμπινγκ (Dumping) σε βάρος των Βορείων;

2. Ενιαία Αγορά και Κοινωνικό Ντάμπινγκ

Οι διατάξεις για την κοινωνική πολιτική περιλήφθηκαν στη Συνθ. Ε.Ο.Κ. μετά από επιμονή της Γαλλίας. Στη χώρα αυτή οι εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης ήταν πολύ υψηλότερες από τις αντίστοιχες Γερμανικές και η εργατική νομοθεσία ήταν ευνοϊκότερη για τους εργαζόμενους, ιδίως στο ζήτημα της ετήσιας άδειας με αποδοχές.

Η Γαλλία θεωρούσε ότι το άνοιγμα των αγορών μπορούσε να αποβεί σε βάρος των γαλλικών συμφερόντων, αν δεν συνοδευόταν από μια εναρμόνιση στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Η στάση της Γαλλίας συνδέεται με την προβληματική του κοινωνικού ντάμπινγκ, που προκαλεί ακόμη και σήμερα ανησυχίες σε ορισμένους κύκλους στην Κοινότητα, οι οποίοι πιθανολογούν αρνητικές επιπτώσεις για τις χώρες υψηλού κόστους εργασίας από την εγκαθίδρυση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και ειδικότερα :

- αδυναμία ανταγωνισμού με τις χώρες που έχουν χαμηλότερο κόστος εργασίας,
- εκτροπή επενδύσεων προς τις χώρες που έχουν χαμηλό κόστος,
- καθήλωση της εθνικής κοινωνικής προόδου ή ακόμη πίεση για προσαρμογές σε βάρος των κεκτημένων δικαιωμάτων των εργαζομένων.

Η εμπειρία όμως του διεθνούς ανταγωνισμού δεν επιβεβαιώνει αυτές τις ανησυχίες. Καταρχήν βέβαια η συμμετοχή του κόστους εργασίας στο κόστος παραγωγής είχε πτωτική τάση από τότε που ιδρύθηκε η Κοινότητα. Ιδιαίτερα στους κλάδους εντάσεως κεφαλαίων, όπως οι χημικές βιομηχανίες, το εργατικό κόστος αντιπροσωπεύει ένα ασήμαντο ποσοστό του κόστους παραγωγής (γύρω στο 2%).

Αλλά και στους κλάδους εντάσεως εργασίας, όπως η κλωστούφαντουργία, δεν επιβεβαιώνεται η πρωτοπορεία των χωρών με χαμηλές αμοιβές. Στις χώρες αυτές το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα εξουδετερώνεται σε μεγάλο βαθμό από τη χαμηλή παραγωγικότητα, η οποία οφείλεται σε παράγοντες όπως η τεχνολογική καθυστέρηση των παραγωγικών μονάδων, η ανεπαρκής συντήρησή τους, η ανεπαρκής κατάρτιση του προσωπικού, η κακή οικονομική διαχείριση (management), η έλλειψη εργασιακής ειρήνης κ.λ.π.

Από την άλλη πλευρά, στην επιλογή του τόπου πραγματοποίησης μιας επένδυσης από μία πολυεθνική επιχείρηση παίζουν ρόλο και άλλοι παράγοντες, όπως η συμπεριφορά των ανταγωνιστών, η κρατική πολιτική απέναντι στις ξένες επενδύσεις, η φορολογική μεταχείριση κ.λ.π.

Με τα δεδομένα αυτά πρέπει να είναι αρκετά σπάνιες οι περιπτώσεις που μια επένδυση αποφασίζεται με βάση το κριτήριο του εργατικού κόστους. Δεν είναι εξάλλου σαφές σε ποιό βαθμό η ανελαστικότητα της εργατικής νομοθεσίας μπορεί να παίξει αποτρεπτικό ρόλο στην πραγματοποίηση επενδύσεων.

Σύμφωνα εξάλλου με μια πρόσφατη μελέτη της Επιτροπής¹, το εργατικό κόστος μετρημένο ως unit wage cost, είναι σήμερα το ίδιο περίπου σ' όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Αυτή όμως η διαπίστωση οδηγεί στο συμπέρασμα πως αν βελτιωθούν οι όροι εργασίας (π.χ. μειωθεί ο χρόνος εργασίας στις χώρες του Νότου όπου σήμερα είναι μεγαλύτερος από τις χώρες του Βορρά) χωρίς παράλληλο τεχνολογικό εκσυγχρονισμό, τότε οι επιχειρήσεις του Νότου θα γίνουν λιγότερο ανταγωνιστικές σε σχέση με εκείνες του Βορρά.

1. Βλ. περίληψη στο Financial Times της 4.7.90

Οι παραπάνω παρατηρήσεις δεν καλύπτουν όμως όλες τις περιπτώσεις. Ειδικότερα, μια σύγκριση των νομοθεσιών των κρατών μελών για τις άτυπες μορφές εργασίας οδηγεί στη διαπίστωση ότι οι νομοθεσίες των χωρών του Ευρωπαϊκού Νότου είναι πιο ανελαστικές από εκείνες του Ευρωπαϊκού Βορρά. Με αυτό το δεδομένο οι σχετικές προτάσεις οδηγιών που κατέθεσε η Επιτροπή στο Συμβούλιο Υπουργών (μετά την πρωτοβουλία της Επιτροπής κας Β. Παπανδρέου) ενδέχεται να έχουν θετικές επιπτώσεις για την ανταγωνιστικότητα των Ελληνικών π.χ. επιχειρήσεων, αφού θα εξαναγκάσουν ορισμένες χώρες του Βορρά να εναρμονισθούν με τις ρυθμίσεις των Νοτίων. Π.χ. στην Ελλάδα προβλέπεται με το άρθρο 39 του ν. 1892/90 ανάλογη ασφαλιστική κάλυψη των μερικώς απασχολούμενων σε αντίθεση πχ. με την Μ. Βρετανία. Η τελευταία αυτή χώρα κοστολόγησε πρόσφατα σε τρία δισεκατομμύρια λίρες το λογαριασμό από την εφαρμογή των οδηγιών της κας Β. Παπανδρέου².

Φόβος ενός γενικευμένου "κοινωνικού ντάμπινγκ" δεν φαίνεται βάσιμος και για το λόγο ότι σε όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας λειτουργούν οι δημοκρατικές διαδικασίες και η ελευθερία της οργάνωσης των εργαζομένων αποτελεί πλήρως κεκτημένο. Υπάρχει μόνο η αχίλλειος πτέρνα του συστήματος, με τη μορφή μιας οργανωμένης παραοικονομίας.

3. Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων

Ο Χάρτης αυτός υιοθετήθηκε από ένδεκα κράτη μέλη, παρά την αντίθεση του Ηνωμένου Βασιλείου, στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 1989. Ο Χάρτης είναι μια πολιτική διακήρυξη χωρίς νομική δεσμευτικότητα.

Νομιμοποιεί και ενθαρρύνει την Επιτροπή στην υποβολή προτάσεων προς το Συμβούλιο για τη λήψη μέτρων με τα οποία θα υλοποιούνται οι διατάξεις του. Στην κατεύθυνση αυτή η Επιτροπή υπέβαλε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης που προβλέπει την έκδοση οδηγιών και συστάσεων για την εφαρμογή του Χάρτη.

Ο Χάρτης αποβλέπει στην καθιέρωση ορισμένων κατώτατων μέτρων μεταχείρισης (minimum standards of treatment) από τα οποία τα περισσότερα ανταποκρίνονται σε διατάξεις των εθνικών συνταγμάτων ή νομοθεσιών ή διατάξεις συμβάσεων που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης (Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του 1961, Ευρωπαϊκός Κώδικας Κοινωνικής Ασφάλειας του 1964) και των διεθνών συμβάσεων εργασίας.

Στη συνέχεια επιχειρείται μια συστηματοποιημένη κατάταξη των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, σε συσχετισμό με την προστασία τους στα πλαίσια των εθνικών νομοθεσιών.

Α. Κοινωνικά δικαιώματα (2) που αποτελούν εκφάνσεις ατομικών ελευθεριών :

- Το δικαίωμα των εργαζομένων στην ελεύθερη κυκλοφορία και άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος ή επιτηδεύματος στην Κοινότητα. Διασφαλίζεται από το άρθρο 48 της Συνθ. Ε.Ο.Κ.
- Το δικαίωμα κάθε προσώπου στην ελεύθερη επιλογή και άσκηση επαγγέλματος. Διασφαλίζεται από τα εθνικά συντάγματα.

Β. Κοινωνικά δικαιώματα (4) που αποτελούν εκφάνσεις πολιτικών δικαιωμάτων :

- Το δικαίωμα ελεύθερης ίδρυσης συνδικαλιστικών οργανώσεων.
 - Το δικαίωμα ελεύθερης ένταξης ή μη σε συνδικαλιστικές οργανώσεις.
 - Το δικαίωμα ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων και σύναψης συλλογικών συμβάσεων εργασίας και
 - Το δικαίωμα συλλογικής δράσης συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος της απεργίας.
- Διασφαλίζονται από τα εθνικά συντάγματα και τις νομοθεσίες.

Γ. Κοινωνικά δικαιώματα (7) που αφορούν τους όρους εργασίας :

- Το δικαίωμα εβδομαδιαίας αναπαύσεως
- Το δικαίωμα ετήσιας άδειας με αποδοχές.
- Το δικαίωμα ακριβούς καθορισμού των όρων εργασίας.
- Το δικαίωμα στην ισότητα μεταχείρισης ανδρών και γυναικών
- Το δικαίωμα στην πληροφόρηση, διαβούλευση και συμμετοχή των εργαζομένων.
- Το δικαίωμα προστασίας της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων στο χώρο εργασίας και
- Το δικαίωμα μειωμένου ωραρίου απασχόλησης των νέων εργαζομένων.

Διασφαλίζονται ως ένα βαθμό από τις εθνικές εργατικές νομοθεσίες αλλά επιδιώκεται η εναρμόνισή τους "προς τα πάνω" σε κοινοτικό επίπεδο.

Δ. Κοινωνικά δικαιώματα (8) που αποτελούν αξιώσεις για θετικές ενέργειες / παροχές από την Κοινότητα και τα κράτη μέλη.

- Το δικαίωμα στη δωρεάν εξυπηρέτηση για εύρεση εργασίας.
- Το δικαίωμα κοινωνικής προστασίας συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση.
- Το δικαίωμα επαρκούς κοινωνικής επιδότησης λόγω ανεργίας.
- Το δικαίωμα στην επαγγελματική κατάρτιση.
- Το δικαίωμα επαγγελματικής κατάρτισης των νέων.
- Το δικαίωμα στην εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης των εργαζομένων σε ηλικία συνταξιοδότησης.
- Το δικαίωμα για απόλαυση κοινωνικής προστασίας των απόρων χωρίς σύνταξη ηλικιωμένων ατόμων και
- Το δικαίωμα των μειονεκτούντων ατόμων για επαγγελματική και κοινωνική ενσωμάτωση.

Ε. Κοινωνικά δικαιώματα (2) που εξασφαλίζονται μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων

(Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα μπορεί να συμβάλει στη δημιουργία / λειτουργία κατάλληλων πλαισίων).

- Το δικαίωμα για δίκαιη αμοιβή και
- Το δικαίωμα δίκαιης αμοιβής των νέων εργαζομένων.

4. Η Διαρρύθμιση των Ατυπων Εργασιακών Σχέσεων

Η οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαπενταετίας οδήγησε στη μετατροπή πολλών θέσεων πλήρους απασχόλησης σε θέσεις μερικής απασχόλησης και σε μια γενικότερη ευκαμψία της αγοράς εργασίας, ιδιαίτερα στον τριτογενή τομέα της οικονομίας. Οι επιχειρήσεις προτιμούν

τις "ειδικές μορφές" απασχόλησης, προκειμένου να προσαρμοστούν στις διακυμάνσεις της αγοράς και στην ποικιλία της ζήτησης και να προωθήσουν νέους τρόπους παραγωγής συνδεδεμένους με τις νέες τεχνολογίες. Ανταποκρίνονται όμως οι νέες αυτές μορφές εργασίας και στις προσδοκίες και απαιτήσεις των εργαζομένων, ενώ θα μπορούσαν να αποτελέσουν το κύριο μέσο για τη μείωση της προσφυγής στην παράνομη εργασία.

Με τα δεδομένα αυτά, στα πλαίσια του προγράμματος δράσης που συνοδεύει τον Κοινοτικό Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εργαζομένων, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο το 1990 τρεις προτάσεις οδηγιών σχετικά με τις άτυπες εργασιακές σχέσεις, εκτός δηλαδή από την πλήρη απασχόληση και την αορίστου χρόνου, όσον αφορά τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας³, την εξάλειψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που ενδέχεται να δημιουργηθούν από τις διαφορές του κοινωνικού κόστους που ίσως προέλθει από τις διάφορες εθνικές ρυθμίσεις σε θέματα κοινωνικής προστασίας ή κόστους σχετικά με την αρχαιότητα, τις άδειες και την απόλυση⁴, και για τη συμπλήρωση των μέτρων που αποσκοπούν στο να προάγουν τη βελτίωση της ασφάλειας και της υγείας των εκτάκτων εργαζομένων⁵, πέρα από τις προβλέψεις της οδηγίας πλαίσιο 89/391 Ε.Ο.Κ.

Το πεδίο υλικής εφαρμογής των προτάσεων οδηγιών περιορίζεται στις παρακάτω σχέσεις εργασίας :

α) την εργασία μερικής απασχόλησης και β) την έκτακτη εργασία δηλαδή την εργασία ορισμένου χρόνου (περιλαμβάνεται και η εποχική εργασία και η σύμβαση έργου) και την προσωρινή εργασία με διαμεσολάθηση τρίτου (on call)⁶.

Επειδή, εξάλλου, οι άτυπες μορφές εργασίας οδηγούν και στην εξασθένηση των κριτηρίων που προσδιορίζουν την κανονική θέση "του μισθωτού" εργαζομένου και προς προστασία του, η Επιτροπή έφερε και μια συμπληρωματική πρόταση οδηγίας⁷ περί αποδεικτικού στοιχείου της εργασιακής σχέσης. Επιπλέον, και επειδή διαφαίνεται και μια τάση προς αλλοίωση ή περιστολή του περιεχομένου των συλλογικών συμβάσεων, σκόπιμη θα ήταν μια σύσταση ώστε η προσφυγή σε απασχόληση ειδικής μορφής να γίνεται μόνο κατά τρόπο έκτακτο και για περιορισμένο χρόνο⁸.

5. Προοπτικές και Προτάσεις Πολιτικής

Η Κοινότητα προχωρεί με ταχύτατους ρυθμούς στην υλοποίηση της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Ο Κοινοτικός Χάρτης των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων θα μπορούσε να αποτελέσει ένα ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο, αλλά υπάρχουν σοβαρές δυσκολίες στην υλοποίησή του, ενώ τα διάφορα σχέδια οδηγιών και συστάσεων του Συμβουλίου που υπέβαλε η Επιτροπή αντιμετωπίζουν τις αντιδράσεις του Ηνωμένου Βασιλείου. Η κατάσταση αυτή μπορεί να αλλάξει αν η νέα συνθήκη για την Πολιτική Ένωση προβλέπει τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία αντί της ομοφωνίας.

3. COM (90) 228 τελικό της 24.8.1990

4. ΣΥΝ 280, της 24.8.1990 και τροποποίηση της COM (90) 533 τελικό /2 της 7.11.1990

5. ΣΥΝ 281, της 24.8.1990 και τροποποίηση της COM (90) τελικό/2 της 7.11.1990

6. Πρέπει να σημειωθεί ότι τη δραστηριότητα των διαμεσολαβητικών επιχειρήσεων προσωρινής εργασίας δεν την επιτρέπει ο νόμος στην Ελλάδα, την Ισπανία και την Ιταλία. Οι παρούσες οδηγίες δε θίγουν το δικαίωμα αυτό των τριών κρατών μελών.

7. COM (90) 563 τελικό της 8.1.1991

8. Έτσι και η γνωμοδότηση της ΟΚΕ της 20.9.1990

Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους ώστε ο οικονομικός ανταγωνισμός που απορρέει από την Ενιαία Αγορά να μη χειροτερέψει τη θέση των εργαζομένων. Είναι βέβαιο ότι θα χαθούν πολλές θέσεις εργασίας και παράλληλα διατρέχουν κίνδυνο τα κεκτημένα δικαιώματα των εργαζομένων.

Θα πρέπει επίσης να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της νέας φτώχειας, που έχει ήδη προκύψει από τη μακροχρόνια ανεργία. Οι προσπάθειες πρέπει να αποβλέπουν στην ανάπτυξη της απασχόλησης με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, κυρίως όμως στην εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής αλληλεγγύης με σκοπό την επαγγελματική επανένταξη των μακροχρόνια ανέργων. Απαραίτητη επίσης είναι η ανύψωση του επιπέδου κατάρτισης των εργαζομένων μέσα από προγράμματα διαρκούς επιμόρφωσης καθώς και η σύσφιγξη των σχέσεων του εκπαιδευτικού συστήματος με τους μηχανισμούς παραγωγής.

Τέλος, θα πρέπει οπωσδήποτε ν' αντιμετωπισθεί το πρόβλημα της χρηματοδότησης των κοινωνικοασφαλιστικών συστημάτων, των οποίων το οικονομικό ισοζύγιο επιδεινώνεται σε όλες τις χώρες.