

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΗΜΕΡΙΔΑΣ

Δ.Ν. Πατρίνα Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

Η ανεργία αποτελεί πολυσύνθετο οικονομικό και κοινωνικό φαινόμενο και για τον λόγο αυτό μπορεί να αντιμετωπισθεί επιτυχώς μόνο με τη συνεργασία των εμπλεκόμενων διοικητικών υπηρεσιών, των κοινωνικών εταίρων, της επιστημονικής και ακαδημαϊκής κοινότητας, της κοινωνίας των πολιτών. Με αυτό το σκεπτικό ο Συνήγορος του Πολίτη, μετά την εκπόνηση των ειδικών εκθέσεων για την ασφαλιστική κάλυψη του κινδύνου της ανεργίας και τις ενεργητικές πολιτικές για την ενίσχυση της απασχόλησης, οργάνωσε την παρούσα ημερίδα. Οι ειδικές εκθέσεις ήταν η βάση για τη συζήτηση και τον προβληματισμό. Οι εισηγήσεις ήταν ετερογενείς (οικονομολόγοι, κοινωνιολόγοι, νομικοί) και η σύνθεσή τους αποτελεί μια πρόκληση. Συμπερασματικά, μπορούν να γίνουν οι εξής διαπιστώσεις:

- 1) Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας έχουν βασισθεί στην οικονομική ανάπτυξη και στην πλήρη απασχόληση και δεν έχουν σχεδιασθεί για να αντιμετωπίσουν τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας, όπως τη διάδοση των άτυπων μορφών εργασίας, τα υψηλά ποσοστά υποαπασχόλησης και ανεργίας και συνακόλουθα τη μεγαλύτερη ή μικρότερη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό¹. Οι κίνδυνοι αυτοί είναι γνωστοί ως *νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι*². Η αντιμετώπισή τους συνδέεται με τον βαθμό αναπτύξεως της οικονομίας³ κάτι που εξαρτάται από την ανταγωνιστικότητα των προϊόντων και υπηρεσιών στη διεθνή αγορά και παραπέμπει στην καινοτομία αυτών και σε τελική ανάλυση στο σύστημα εκπαίδευσης και διοίκησης της χώρας. Όλοι οι εισηγητές συμμερίστηκαν αυτή τη βασική διαπίστωση.
- 2) Η ΕΕ επιχειρεί από τη μια να αυξήσει το μερίδιό της στην παγκόσμια αγορά και από την άλλη να διατηρήσει την κοινωνική συνοχή και ευημερία. Εφόσον η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και ευημερίας απαιτήσει τη διάθεση ενός

μεγαλύτερου ποσοστού από το ΑΕΠ ενδέχεται να μικραίνει το ποσοστό του ΑΕΠ που διατίθεται για την οικονομική ανάπτυξη με αποτέλεσμα χαμηλότερους αναπτυξιακούς ρυθμούς. Το πρόβλημα συνοψίζεται στο πώς θα διατηρηθεί η οικονομική ανάπτυξη με παράλληλη διατήρηση του επιπέδου της κοινωνικής προστασίας. Δεν πρόκειται για αντιφατικά πράγματα γιατί η κοινωνική προστασία αποτελεί παράγοντα που συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη με την αύξηση της καταναλώσεως αγαθών και υπηρεσιών από τους δικαιούχους των παροχών και με την κοινωνική ειρήνη που αποτελεί προϋπόθεση για την ανάπτυξη. Ωστόσο, είναι προφανές ότι η κοινωνική προστασία θα πρέπει να προσαρμοσθεί στις νέες οικονομικές, εργασιακές και δημογραφικές συνθήκες. Με άλλα λόγια αν δεν μπορούμε να επιστρέψουμε στην πλήρη απασχόληση, μήπως πρέπει εγκαίρως να επεξεργασθούμε νομικά, και αναφέρομαι κυρίως στο εργατικό και κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο, τον τρόπο με τον οποίο οι γενικές αρχές που διέπουν τους κλάδους αυτούς, η ισότητα, η αλληλεγγύη, η ανταποδοτικότητα θα εφαρμοσθούν στις νέες συνθήκες; Σχετικά με τον προβληματισμό αυτό η ΓΣΕΕ κατέθεσε αναλυτικές προτάσεις που εστιάζουν στην προστασία των μισθωτών ενώ η κα. Α. Μουρίκη (ΕΚΚΕ) ανέλυσε γιατί η μεγαλύτερη απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων δεν θα άρει τις στρεβλώσεις ούτε θα μειώσει την ανεργία και επεσήμανε ότι η δημιουργία νέων ποιοτικών θέσεων εργασίας απαιτεί καινοτομία και επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό.

- 3) Υψηλό ποσοστό απασχόλησης σημαίνει βιώσιμο σύστημα κοινωνικής προστασίας γιατί μειώνονται αντίστοιχα τα ποσά που διατίθενται για την ενίσχυση του εισοδήματος όσων δεν εργάζονται και γιατί οι εργαζόμενοι ασφαλιζονται και έτσι διατηρείται η ισορροπία στην ασφαλιστική πυραμίδα. Επομένως, για τα συστήματα κοινωνικής προστασίας η διατήρηση και μάλιστα η ενίσχυση της απασχόλησης αποτελεί προϋπόθεση για τη βιωσιμότητά τους. Για τον λόγο αυτό η ευρωπαϊκή κοινοτική πολιτική και η εθνική των κρατών μελών προωθούν παρεμβάσεις στην απασχόληση, στην κοινωνική ασφάλιση, στη φορολογία κ.λπ. στο πλαίσιο ενός στρατηγικού σχεδίου για την ανάπτυξη της οικονομίας. Πολύ συχνά τα μέτρα αυτά δεν περιορίζονται στη μισθωτή εργασία,

αλλά καταλαμβάνουν και την αυτοτελή απασχόληση, για παράδειγμα λαμβάνονται μέτρα, όπως επιδοτήσεις, μείωση της φορολογίας ή/και των ασφαλιστικών εισφορών για τις «νέες επιχειρήσεις», για τις επιχειρήσεις με μικρό εισόδημα κ.λπ. Την προοπτική αυτή της ενίσχυσεως της απασχολήσεως μέσα από την ενίσχυση της οικονομίας και της επιχειρηματικότητας με την υιοθέτηση ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου, όπως ανέλυσε η κα. Α. Μουρίκη (ΕΚΚΕ), ανέδειξαν οι εισηγήσεις του κ. Ε. Κούρταλη (ΕΒΕΑ), της κας. Ρ.Μπαρδάνη (ΣΕΒ) και της κας. Ο. Αγγελοπούλου (ΟΚΕ).

- 4) Είναι κρίσιμο και σημαντικό το έργο που επιτελεί η Διοίκηση στην ενίσχυση της απασχολήσεως και στην στήριξη του εισοδήματος των ανέργων. Και οι εκθέσεις του Συνηγούρου του Πολίτη επιδιώκουν να διευκολύνουν τις αρμόδιες υπηρεσίες με την καταγραφή και ανάδειξη των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι άνεργοι με βάση την ισχύουσα νομοθεσία και την υποβολή προτάσεων, όχι βέβαια δεσμευτικών για τη Διοίκηση, ώστε τα προβλήματα αυτά να αντιμετωπισθούν. Οι προτάσεις αυτές διαρθρώνονται σε δύο επίπεδα. Πρώτον, σε εκείνες που απαιτούν τη λήψη νομοθετικών μέτρων και προφανώς απευθύνονται σε εκείνον που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία και όχι στον ΟΑΕΔ. Δεύτερον, σε εκείνες που αναφέρονται στην ερμηνεία και εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας και απευθύνονται πρωτίστως στον ΟΑΕΔ και δευτερευόντως στο ΙΚΑ ή σε άλλες εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Δεν θα επαναλάβω τις προτάσεις που άλλωστε συζητήθηκαν αναλυτικά κατά τη διάρκεια της ημερίδας. Ωστόσο, θα επισημάνω ότι η εισήγηση του κ. Β. Κουλούρη (ΓΓΚΑ) παρουσίασε μια σειρά από διατάξεις που έχουν ληφθεί για την ενίσχυση κυρίως των μεγάλης ηλικίας ανέργων και για την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη των ανέργων, χωρίς όμως να ακουσθούν κάποιες σκέψεις στα ζητήματα που ανέδειξε η έκθεση του Συνηγούρου του Πολίτη για τα επιδόματα ανεργίας, όπως για την αντιμετώπιση των συμβάσεων μισθώσεως έργου, για την εποχιακή εργασία, αλλά και για περισσότερο απλά και καθημερινά ζητήματα, όπως του τρόπου ενημερώσεως των ασφαλισμένων. Αντίθετα, η εισήγηση του κ. Ζερβού (Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης) στηρίχθηκε στην παρουσίαση του στρατηγικού

σχεδίου του Υπουργείου για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και έθεσε τους στόχους του Υπουργείου για την εφαρμογή των κοινοτικών και εθνικών πολιτικών και κινήθηκε κοντά στους προβληματισμούς του Συνηγόρου του Πολίτη. Δεν μπορώ να πιστέψω ότι το θέμα της ανεργίας δεν βρίσκεται ή δεν είναι υψηλής προτεραιότητας στην ατζέντα των θεμάτων με τα οποία ασχολείται ο διάλογος για το ασφαλιστικό. Μάλλον η διαφοροποίηση της προσεγγίσεως μεταξύ της ΓΓΚΑ και του Υπουργείου οφείλεται στο ότι η έμφαση δίδεται στις ενεργητικές πολιτικές για την απασχόληση και όχι στις παθητικές (επιδόματα ανεργίας). Στο σημείο αυτό όμως ελλοχεύει ο κίνδυνος, τον οποίο ανέλυσε ο κ. Β. Παπαδόγαμβρος (ΙΝΕ-ΓΣΕΕ) στην εισήγησή του, δηλαδή λόγω της απουσίας συντονισμού μεταξύ των παθητικών πολιτικών για κάλυψη του κινδύνου της ανεργίας και των ενεργητικών πολιτικών για την προώθηση της απασχόλησης, να οδηγηθούμε σε στρέβλωση των ενεργητικών πολιτικών και συγκεκριμένα να υποκατασταθούν οι παθητικές πολιτικές από τις ενεργητικές («παθητικοποίηση των ενεργητικών πολιτικών»).

- 5) Η ημερίδα και οι εκθέσεις έχουν πετύχει τον βασικό τους στόχο. Ανέδειξαν τα ζητήματα ασφάλισης κατά του κινδύνου της ανεργίας και των ενεργητικών πολιτικών για την ενίσχυση της απασχόλησης. Ο διάλογος που σήμερα για πρώτη φορά εγκαινιάζεται μεταξύ των εμπλεκόμενων δημοσίων υπηρεσιών, του εποπτεύοντος Υπουργείου, των κοινωνικών εταίρων, του Συνηγόρου του Πολίτη, της επιστημονικής και ακαδημαϊκής κοινότητας, της κοινωνίας των πολιτών πρέπει να εμβαθύνει, ώστε θεσπισθούν τα κατάλληλα μέτρα για τη βέλτιστη αντιμετώπιση της ανεργίας. Εναπόκειται σε όλους εμάς να εμβαθύνουμε στα ζητήματα αυτά και να προετοιμάσουμε τις απαιτούμενες ρυθμίσεις για τη βελτίωση της νομοθεσίας και της εξυπηρέτησης των ανέργων. Πρωτοβουλίες όπως αυτή του ΕΒΕΑ για τη λειτουργία γραφείου ενημέρωσης των μελών του, ως προς τα προγράμματα για την ενίσχυση της απασχόλησης και ως προς τις δυνατότητες των ανέργων για απασχόληση, τείνουν προς αυτήν την κατεύθυνση και είναι αξιέπαινες, όπως επίσης και η πρωτοβουλία της ΟΚΕ για την έκδοση Γνώμης για την ανεργία. Το τελικό λοιπόν συμπέρασμα είναι ότι απαιτείται η

συνεργασία όλων των φορέων, της ακαδημαϊκής και επιστημονικής κοινότητας, των κοινωνικών εταίρων και η αξιοποίηση και ο συντονισμός όλων των δράσεων. Το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και ο ΟΑΕΔ καλούνται να αναλάβουν περαιτέρω πρωτοβουλίες.

¹ M. Borghetto, «Sécurité Sociale et démocratie sociale : état des lieux », *R.F.F.P.*, 1998, σσ. 16 – 17.

² M. Th. Join – Lambert, « Les “nouveaux risques” », *Droit Social*, 1995, σσ. 779 – 784, J. L. Dayan, «L’avenir de l’assurance chômage: à nouveaux risques, nouveau régime?», *Droit Social*, 1996, σσ. 670 – 679, Av. Ματθαίου, *Αλληλεπίδραση κανόνων δικαίου κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στους κλάδους αναπηρίας, γήρατος και οικογενειακών βαρών*, διδακτορική διατριβή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996, σ. 43, Αντ. Πετρόγλου, *Δίκαιο κοινωνικής ασφάλισης*, εκδ. *E.Δ.Κ.Α.*, Αθήνα, 1974, σ. 27. Ο συγγραφέας τονίζει ότι η κοινωνική ασφάλιση δεν αρκούσε να αντιμετωπίσει τους σύγχρονους κοινωνικούς κινδύνους, όπως η ανεργία, με τις παραδοσιακές μεθόδους της, που είχαν κυρίως αποζημιωτικό χαρακτήρα, Ν. Μούσης, *Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, έκδ. Παπαζήση, 2002, σ. 73 επ.

³ Στις ανεπτυγμένες οικονομικά χώρες διακρίνονται δύο περιπτώσεις:

α) Η ανεργία χωρίς πληθωρισμό (ζήτησεως/αγοραστών) που κατά την κενυσιανή άποψη οφείλεται στη μείωση της συνολικής ζήτησεως για αγαθά και υπηρεσίες. Κατά μία άλλη άποψη, οφείλεται στη αύξηση της νομισματικής κυκλοφορίας, χωρίς όμως να έχει μεταβληθεί η ταχύτητα κυκλοφορίας του χρήματος και το πραγματικό εθνικό εισόδημα.

β) Η ανεργία με πληθωρισμό (κόστους/πωλητών) που καλείται και στασιμοπληθωρισμός. Κατά μία άποψη, οφείλεται στη διόγκωση του κόστους παραγωγής και αυτό είτε γιατί η οικονομία δεν λειτουργεί με συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού είτε διότι οι εργατικές οργανώσεις έχουν μετατραπεί σε μονοπωλιακές δυνάμεις. Κατά μία άλλη άποψη, δημιουργείται από τη δομή του οικονομικού συστήματος και τον παρεμβατικό ρόλο του κράτους.

Βλ. Γ. Βαρδακούλας, *Κοινωνική πολιτική*, εκδ. Παπαζήση, 1980, σ. 163 επ., Π. Παυλόπουλος, *Πολιτική οικονομία*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1976, τ. Β', σ. 183 επ. Ο συγγραφέας τονίζει ότι τα ποσοστά ανεργίας που αποτέλεσαν τον στόχο της πολιτικής πλήρους απασχολήσεως μεταπολεμικά κυμαίνονται μεταξύ του 1,5 και 5%. Επίσης, επισημαίνει ότι στις ανεπτυγμένες οικονομίες ο βραχυχρόνιος στόχος της πλήρους απασχολήσεως αναφέρεται κυρίως στην κυκλική ανεργία, δηλαδή στην ανεργία που οφείλεται στην ανεπάρκεια της συνολικής ζήτησεως. Επίσης, Δ. Καράγεωργας, *Παραδόσεις δημόσιας οικονομικής*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1968, σ. 111 επ. σχετικά με την αύξηση των δημοσίων δαπανών ως μέσο καταπολέμησης της ανεργίας που οφείλεται στην ανεπάρκεια της κυκλικής ζήτησεως, Ρ. Samuelson, *Οικονομική*, εκδ. Παπαζήση, 1976, τ. 2, σ. 796 επ.