

# **Επαγγελματική ασφάλιση και συνδικαλισμός στην Ευρώπη**

## **Κοινωνική δημοκρατία και δημόσιες δράσεις<sup>1</sup>**

**Πέτρος Κ. Τσαντίλας**

*Διδάκτωρ Νομικής - Δικηγόρος*

---

### **Εισαγωγικά**

Στο επίκεντρο του προβληματισμού μας βρίσκεται η έννοια της συλλογικής αυτονομίας και της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στα θέματα της ασφάλισης των εργαζομένων. Αυτή η έννοια του *κοινωνικού συνεταιρισμού* απέκτησε μια νέα σημαντική δυναμική τις τελευταίες δεκαετίες, ιδίως σε Ευρωπαϊκές χώρες όπως η Βρετανία, η Γερμανία, η Γαλλία και η Ιταλία. Με τη στενή έννοια του όρου, ο κοινωνικός συνεταιρισμός παραπέμπει στη δημιουργία και τη διαχείριση ενός (ασφαλιστικού) φορέα ιδιωτικού δικαίου, στον οποίο συμμετέχουν ισομερώς τόσο η εργοδοτική όσο και η εργατική πλευρά. Με μια ευρύτερη έννοια, μπορεί να χαρακτηρίζει μια κοινή κοινωνική δράση, στην οποία συμμετέχουν και οι δύο πλευρές –όχι απαραίτητα ισομερώς- μέσω των εκπροσώπων τους. Συχνά μάλιστα, στα όργανα διοίκησης του φορέα δεν συμμετέχουν και οι δύο πλευρές ισομερώς, ή εναλλάσσονται.

Έτσι, ο κοινωνικός συνεταιρισμός παραπέμπει επίσης στην ιδέα της *κοινωνικής δημοκρατίας*, χωρίς όμως να ταυτίζεται με αυτήν. Το πεδίο εφαρμογής της συνεργασίας μεταξύ εργοδοσίας και εργαζομένων μπορεί να περιλαμβάνει πλήθος θεμάτων, όπως οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης, οι οργανισμοί που διαχειρίζονται ιδιαίτερα τον κίνδυνο της ανεργίας, την επαγγελματική επιμόρφωση και την επαγγελματική ασφάλιση

---

<sup>1</sup> Εισήγηση στην ημερίδα της Ε.Π.ΚΟ.ΔΙ., Πανεπιστήμιο Αθηνών (27 Ιανουαρίου 2009).

ιδιαίτερα. Το γεγονός αυτό περιλαμβάνει ασφαλώς την οικονομική διαχείριση σημαντικών αποθεματικών και κεφαλαίων, που αφορούν χιλιάδες δικαιούχους, και επίσης τις προϋποθέσεις χορήγησης των παροχών.

Η *συμμετοχή του κράτους* είναι επίσης σημαντική, καθώς θέτει τους γενικούς κανόνες και τις κατευθύνσεις του συστήματος, και παρεμβαίνει σε περιπτώσεις δυσλειτουργίας ή διαφωνιών των κοινωνικών εταίρων, διατηρώντας ένα ρόλο επίβλεψης ή κηδεμονίας. Σε πολλές χώρες, η ίδια η δημιουργία ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλειας οφείλεται στον κοινωνικό αυτό συνεταιρισμό. Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, αυτή η ισορροπία δυνάμεων μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, έχει –εδώ και μερικά χρόνια– εισέλθει σε μια νέα φάση και μια νέα δυναμική.

## **I. Κρατικός παρεμβατισμός και συνδικαλιστική συμμετοχή στη συμπληρωματική ασφάλιση**

Η αναδιοργάνωση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας στην Ευρώπη, υπό την πίεση σημαντικών κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών παραγόντων, είχε ένα διπλό αποτέλεσμα, όσον αφορά τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στο σύστημα κοινωνικής προστασίας: αφενός, την αναβάθμιση της εργατικής συμμετοχής –έναντι ακόμη και της εργοδοτικής– στη διαχείριση ιδίως των αλληλοβοηθητικών ταμείων, και αφετέρου, αναφορικά με τα καθεστώτα συμβατικής προέλευσης και τους ειδικούς φορείς που σταδιακά ενσωματώνονται και συγχωνεύονται στους γενικούς φορείς κοινωνικής ασφάλειας. Φαίνεται συνεπώς να αμφισβητείται ή να αποδυναμώνεται το σύνολο της εργοδοτικής επιρροής στο σύστημα κοινωνικής προστασίας που θεμελιώθηκε στις κοινωνικές ασφαλίσεις.

Όσον αφορά την *επαγγελματική ασφάλιση*, ο «πόλεμος των τάξεων» μαίνεται κυρίως γύρω από δύο άξονες: πρώτον, τη νομική μορφή που θα έχουν τα επαγγελματικά ταμεία, και δεύτερον, το «ζωτικό» χώρο που θα απομείνει στη συλλογική αυτονομία. Η εργοδοτική πλευρά αντιλαμβάνεται τις προκλήσεις αλλά και τις προοπτικές του θεσμού της επαγγελματικής ασφάλισης. Επιλέγει σαφώς τη *συνδιοίκηση* και τη *συνδιαχείριση* με την

πλευρά των εργαζομένων, ως έκφραση της κοινωνικής δημοκρατίας και ως αντιστάθμισμα του κινδύνου επιβολής μονομερών λύσεων εκ μέρους της εργατικής πλευράς. Μάλιστα, στο πλαίσιο του συνδικαλιστικού πλουραλισμού που επικρατεί στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες, ο κοινωνικός συνεταιρισμός, όπως προηγουμένως τον περιγράψαμε, επιτρέπει ενδεχομένως στην εργοδοτική πλευρά να αναλάβει τον έλεγχο του συστήματος κοινωνικής προστασίας, ιδίως δε της συμπληρωματικής επαγγελματικής ασφάλισης. Και τούτο καθίσταται δυνατό καθώς η εργοδοτική πλευρά αναζητεί και επιλέγει μεταξύ περισσότερων, μία αντιπροσωπευτική συνδικαλιστική οργάνωση, με την οποία προχωρεί στη σύναψη συμφωνίας ίδρυσης και λειτουργίας ενός επαγγελματικού ταμείου.

Οι εκτιμήσεις και οι αντιδράσεις σχετικά με το ζήτημα του κοινωνικού συνεταιρισμού ποικίλλουν από τον ενθουσιασμό και τις επευφημίες έως την καταδίκη του.<sup>2</sup> Είναι όμως γεγονός ότι οι εμπειρίες και συλλογικές διαδικασίες, που άλλοτε προβάλλουν συγκεκριμένα αποτελέσματα και άλλοτε υπερισχύει η αμφισβήτηση και η ασάφεια, βρίσκονται πιθανότατα στο επίκεντρο της εξέλιξης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, και μάλιστα σε ευρωπαϊκό ίσως και παγκόσμιο επίπεδο.<sup>3</sup>

## **II. Η αναγνώριση της συλλογικής αυτονομίας και της συνδικαλιστικής έννομης τάξης στην Ευρώπη**

Ας δούμε, στο σημείο αυτό, ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά ορισμένων ευρωπαϊκών συστημάτων, αλλά και τις ιδιαιτερότητες που εμφανίζουν. Κάθε εθνικό σύστημα έχει δημιουργηθεί ανάλογα με τις

---

<sup>2</sup> SEDJARI A. (2005), *Partenariat public-privé et gouvernance future*, l'Harmattan, PADIOLEAU V. J. (1999), *L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques*, Politiques et management public, σελ. 133 επ.

<sup>3</sup> GEDDES M. – BENINGTON J. (2001), *Local partnerships and social exclusion in the European Union, New forms of local social governance ?*, Routledge; BORGETTO M. (1998), *Sécurité sociale et démocratie sociale: état des lieux*, Revue française de finance publique no 64, σελ. 25-31.

πολιτισμικές και ιστορικές του ιδιαιτερότητες, ανάλογα με τις νομικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν, οπότε είναι εύλογο να έχει κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Αυτό δεν σημαίνει ότι υπάρχουν μοναδικά συστήματα. Καθώς η γήρανση του πληθυσμού αποτελεί παγκόσμιο φαινόμενο, η πλειοψηφία των χωρών αντιμετωπίζει πλέον δυσχέρειες όσον αφορά την οικονομική ισορροπία του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Εξ αιτίας του γεγονότος αυτού, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη μεταρρυθμίσεων των συστημάτων είτε αυτά ακολουθούν τη αναδιανεμητική είτε την κεφαλαιοποιητική τεχνική.<sup>4</sup>

Είναι πολύ πιθανό μάλιστα, συγκρίνοντας δύο εθνικά συστήματα να διαπιστώσουμε ότι διαφέρουν ριζικά όσον αφορά έναν κλάδο ασφάλισης, ενώ είναι παρόμοια όσον αφορά έναν άλλο κλάδο. Για παράδειγμα, η κοινωνική συνδιαχείριση εργοδοτών και εργαζομένων παρατηρείται στα περισσότερα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, με επικεφαλής τη Γαλλία και τη Γερμανία, σε μια μεγάλη ομάδα κρατών υπάρχει η συνδιοίκηση των κοινωνικών εταιρών στον κλάδο ασθένειας, του γήρατος, των εργατικών ατυχημάτων, αλλά όχι απαραίτητα για την ανεργία, όπου ενίοτε έχουμε τριμερή διοίκηση ή κρατική ευθύνη μετά από διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους.

Όσον αφορά ειδικότερα την ανεργία, θα μπορούσαμε να ομαδοποιήσουμε –λόγω των κοινών τους στοιχείων- χώρες όπως η Γαλλία, η Σουηδία, η Φινλανδία, η Δανία ή η Ολλανδία. Στην Ολλανδία, όπου οι κοινωνικοί εταίροι εμπλέκονταν πάντοτε πολύ ενεργά, μετά το 1997 παρατηρείται αυξημένη κρατική συμμετοχή. Η συμμετοχή αυτή του κράτους αποσκοπεί ίσως στον έλεγχο του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, στο να περάσει δηλαδή ο έλεγχος από τους κοινωνικούς εταίρους στο κράτος.

Το ιταλικό σύστημα είναι ακόμη πιο ιδιαίτερο: πριν το 1994, τα συνδικάτα διατηρούσαν τον ρόλο του αποκλειστικού διαχειριστή του συστήματος, αλλά για λόγους –μάλλον πολιτικούς- αποφάσισαν να

---

<sup>4</sup> TSANTILAS P. (2004), *Les modes de financement de la sécurité sociale*, Ant. N. Sakkoulas-Bruylant, σελ. 75 επ. και 206 επ.

αποστασιοποιηθούν από την άμεση διοίκηση των ασφαλιστικών φορέων, διατηρώντας όμως ισχυρή θέση στην εποπτεία τους.

Ίσως το Βέλγιο να αποτελεί το καλύτερο παράδειγμα συνεργασίας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και σύμβολο του *συμβιβασμού*. Η διαχείριση του κλάδου ασθενείας και γήρατος γίνεται από την εργοδοτική και την εργατική πλευρά, και όπου η συμμετοχή είναι τριμερής, ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων είναι ουσιαστικός και όχι απλά συμβουλευτικός.

Αντίθετα, στη Μεγάλη Βρετανία η διαχείριση του συστήματος είναι κατ' αρχήν κρατική υπόθεση και παραμένει, παρά την ύπαρξη κοινών συμβουλευτικών οργάνων ή επιτροπών. Το ίδιο ουσιαστικά συμβαίνει στην Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο, την Πορτογαλία και βέβαια στη χώρα μας.

Το κράτος είναι παρόν, αλλά πολύ πιο διακριτικά, στη Γερμανία, την Ιταλία και το Βέλγιο, όπως και στην Αυστρία και την Ισπανία.

### **III. Η υπόθεση της συνδικαλιστικής έννομης τάξης**

Η σύγκρουση ανάμεσα στη κρατική έννομη τάξη και τη *συνδικαλιστική έννομη τάξη* βρίσκει σημαντικό πεδίο στο χώρο της επαγγελματικής ασφάλισης. Κατ' αρχάς, θα πρέπει –από νομική σκοπιά– να δεχτούμε τον *πλουραλισμό εννόμων τάξεων* και να τον εφαρμόσουμε κατά την ερμηνεία του συστήματος των επαγγελματικών σχέσεων, καθώς και στις σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τους συνδικαλιστικούς φορείς. Η υπόθεση αυτή της «συνδικαλιστικής έννομης τάξης» παρέχει μια πρώτη ερμηνεία του κοινωνικού φαινομένου, του συνδικαλιστικού φαινομένου και διακρίνεται από τη θετικιστική παράδοση και το κρατικό μονοπώλιο στη ρύθμιση των εργασιακών και κατ' επέκταση των ασφαλιστικών σχέσεων.

Η θεωρία αυτή, η οποία συνδέθηκε με το όνομα του ιταλού νομικού Gino Giugni,<sup>5</sup> διαπιστώνει κατ' αρχάς την τάση των επαγγελματικών

---

<sup>5</sup> GIUGNI G. (1977), *Introduzione allo studio dell' autonomia collettiva*, Giuffrè Milano; YANNAKOUROU S. (1995), *L' Etat, l'autonomie collective et le travailleur*, L.G.D.J. Paris, σελ. 17 επ.

σχέσεων να επιβάλλονται σαν ένα σύστημα με δικούς τους κανόνες αρμοδιότητας και δικαιοδοσίας. Επίσης, σαν ένα διακριτό σύστημα με όργανα λειτουργίας, αλλά και κυρώσεις. Η θεωρία αυτή παρέχει μια νομική ερμηνεία του φαινομένου της «νομικότητας» των εργασιακών σχέσεων, όπως επίσης και των ιδιαιτεροτήτων τους, και δέχεται το συνδικαλιστικό δίκαιο ως το δίκαιο που προκύπτει από τη σύγκρουση συμφερόντων και βασίζεται στον συμβιβασμό μεταξύ των κοινωνικών δυνάμεων.

Η θεωρία της «συνδικαλιστικής έννομης τάξης» αποτελεί μια μέθοδο ερμηνείας του φαινομένου της συλλογικής αυτονομίας και του γεγονότος ότι, ακόμη κι όταν ο νομοθέτης δεν παρεμβαίνει ρυθμιστικά και αφήνει πεδίο δραστηριοποίησης των συνδικαλιστικών φορέων (είτε εργοδοτών είτε εργαζομένων), αυτό δεν σημαίνει ότι υπάρχει κενό ή ανομία ή ότι δεν μπορούν να ρυθμιστούν οι εργασιακές σχέσεις. Αντίθετα, μέσα από τις συλλογικές διαπραγματεύσεις αναδεικνύεται ένα δυναμικό κανονιστικό σύστημα, το οποίο υπάρχει και παράγει έννομα αποτελέσματα, χωρίς να απαιτείται η κρατική αναγνώριση ή νομιμοποίησή του. Γι' αυτό γίνεται λόγος και για *συλλογική αυτονομία*.<sup>6</sup>

## **Συμπεράσματα**

Θεσμικά λοιπόν, η κοινωνική προστασία στην Ευρώπη δεν συνδέεται απαραίτητα και αποκλειστικά με το κράτος προνοίας, υπό τη μορφή που αυτό έλαβε μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, μέσα από τις ανάγκες κάλυψης ορισμένων κοινωνικών κινδύνων και μέσα σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό και οικονομικό πλαίσιο. Είναι ίσως η στιγμή να αναγνωρίσουμε και στη χώρα μας, ότι το οικοδόμημα της κοινωνικής ασφάλειας, όπως σταδιακά κτίστηκε και επιβιώνει από κρίση σε κρίση, δεν ανταποκρίνεται πλήρως στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες. Δεν υποστηρίζουμε ότι το οικοδόμημα της κοινωνικής ασφάλειας χρειάζεται κατεδάφιση, αλλά σίγουρα μια ριζική ανακαίνιση. Υπό την επιρροή των μεταρρυθμίσεων

---

<sup>6</sup> ALIPRANTIS N. (1980), *La place de la convention collective dans la hiérarchie des normes*, L.G.D.J. Paris.

άλλων ευρωπαϊκών χωρών, θα πρέπει να δοθεί και στη χώρα μας η δυνατότητα ουσιαστικών τομών στην επαγγελματική συμπληρωματική ασφάλιση. Οι αντίστοιχες *μεταρρυθμίσεις στην Ευρώπη*, με πρωτοβουλία των κοινωνικών εταίρων, ακολουθούν τέσσερις άξονες-αρχές:

- της ανταγωνιστικότητας,
- της υπευθυνότητας,
- της κοινωνικής δικαιοσύνης και
- της αποτελεσματικότητας.

Για να επιτευχθούν επομένως οι στόχοι αυτοί θα πρέπει να επαναπροσδιοριστούν τα όρια ευθύνης του ατόμου και της οικογένειας, της επιχείρησης και των κοινωνικών εταίρων, και βέβαια του κράτους.