

**Ειδική Επιστημονική Επιτροπή
συγκροτηθείσα με απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης και
Κοινωνικής Προστασίας**

Ενδιάμεση έκθεση της επιτροπής για τη σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια

Ανάτυπο
από την «Επιθεώρησιν Εργατικού Δικαίου»,
τόμος 67^{ος} (2008), σελ. 993 επ.

ΑΘΗΝΑ
2008

Ενδιάμεση έκθεση της επιτροπής για τη σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια

Ειδική Επιστημονική Επιτροπή
συγκροτηθείσα με απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης
και Κοινωνικής Προστασίας (ΦΕΚ 112, 19 Μαρτίου 2007)

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

Πρόεδρος της Επιτροπής: **Κουκιάδης Ιωάννης**, Ομότιμος Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Μέλη:

- **Λεβέντης Γεώργιος**, Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών
- **Στεργίου Άγγελος**, Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης
- **Ζερδελής Δημήτριος**, Καθηγητής Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης
- **Ληξουριώτης Ιωάννης**, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
- **Παπαδημητρίου Κώστας**, Αναπλ. Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών
- **Ιωάννου Χρήστος**, Οικονομολόγος (PhD), Μεσολαβητής-Διαιτητής του Ο.ΜΕ.Δ.
- **Μιχοπούλου Μαρία**, Πολιτικός Επιστήμονας

Η γραμματέας: **Πάλλα Ιωάννα**, Ειδική Επιστήμονας του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, στη Μονάδα Ανάλυσης και Τεκμηρίωσης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγικό σημείωμα	994
ΜΕΡΟΣ Α'	
ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΗΓΗΣΗ.....	995
ΜΕΡΟΣ Β'	
ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ ΣΕ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ.....	1011
Κεφάλαιο 1	
Οικονομικά Εξαρτημένοι Αυτοαπασχολούμενοι	1011
Κεφάλαιο 2	
Μετατροπή της Αδήλωτης Εργασίας σε Κανονική Απασχόληση μέσω Ευελιξίας με Ασφάλεια	1027
Κεφάλαιο 3	
Εγγυήσεις για ευελιξία με ασφάλεια στο θεσμό της μερικής απασχόλησης	1037

Κεφάλαιο 4	
Τα χρονικά όρια εργασίας.....	1073
Κεφάλαιο 5	
Η Προσωρινή Απασχόληση (ν. 2956/2001).....	1083
Κεφάλαιο 6	
Τηλεργασία.....	1087
Κεφάλαιο 7	
Ευελιξία και ασφάλεια στις απολύσεις.....	1090
Κεφάλαιο 8	
Παθητικές Πολιτικές Απασχόλησης.....	1096
Κεφάλαιο 9	
Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης για Ευελιξία με Ασφάλεια.....	1110
Κεφάλαιο 10	
Η αρχή της επικουρικότητας των κρατικών ρυθμίσεων και ο διευρυμένος ρόλος των κοινωνικών εταίρων.....	1128
Επίμετρο	1130

Εισαγωγικό σημείωμα

Η Ειδική Επιστημονική Επιτροπή συγκροτήθηκε το Μάρτιο του 2007 με την υπ' αριθμόν 91556/7.3. 2007 απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, με έργο την εκπόνηση μελέτης σχετικά με τις νέες προκλήσεις στην εργατική νομοθεσία και την απασχόληση.

Η Επιτροπή συνεδρίασε τακτικά, δύο φορές το μήνα για την περίοδο Μάρτιος 2007-Ιανουάριος 2008, σύμφωνα με τους περιορισμούς που έθεσε η απόφαση. Έγινε κατανομή των επιμέρους θεματικών που συνδέονται με το αντικείμενο της έρευνας και που απαιτούν ρυθμίσεις προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της σύζευξης της ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity).

Τα μέλη της Επιτροπής επεξεργάστηκαν τα επιμέρους θέματα κατ' οίκον. Στη συνέχεια, το κάθε μέλος παρουσίασε την εισήγησή του στην Επιτροπή για ανταλλαγή απόψεων έτσι ώστε να υπάρχει κοινή θέση στα ανακύπτοντα προβλήματα.

Η παρούσα Έκθεση περιέχει τη Γενική Εισήγηση στο Μέρος Α' που αναλύει τους λόγους που δικαιολογούν την πρόταση για μια πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια, τις αρχές που πρέπει να καθοδηγούν τα μέτρα που θα ληφθούν, τις απαραίτητες προσαρμογές στο νέο οικονομικό περιβάλλον και τις δυσχέρειες που ανακύπτουν για την υλοποίηση των πολιτικών αυτών. Στη συνέχεια αναπτύσσονται οι επιμέρους θεματικές στο Μέρος Β' σε ξεχωριστά κεφάλαια που είναι κατά σειρά:

Κεφάλαιο 1:	Οικονομικά Εξαρτημένοι Αυτοαπασχολούμενοι - δημιουργώντας μια τρίτη κατηγορία ανάμεσα στη Μισθωτή εργασία και την Αυτοαπασχόληση
Κεφάλαιο 2:	Μετατροπή της Αδήλωτης Εργασίας σε Κανονική Απασχόληση μέσω Ευελιξίας με Ασφάλεια
Κεφάλαιο 3:	Εγγυήσεις για Ασφάλεια με Ευελιξία στο θεσμό της Μερικής Απασχόλησης
Κεφάλαιο 4:	Τα χρονικά όρια εργασίας
Κεφάλαιο 5:	Η Προσωρινή Απασχόληση (ν. 2956/2001)
Κεφάλαιο 6:	Τηλεργασία
Κεφάλαιο 7:	Ευελιξία και Ασφάλεια στις Απολύσεις
Κεφάλαιο 8:	Παθητικές Πολιτικές Απασχόλησης - για μια επαρκή στήριξη του εισοδήματος των αέργων
Κεφάλαιο 9:	Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης για Ευελιξία με Ασφάλεια
Κεφάλαιο 10:	Η αρχή της επικουρικότητας των κρατικών ρυθμίσεων και ο διευρυμένος ρόλος των κοινωνικών εταίρων

Καταβλήθηκε προσπάθεια να ακολουθηθεί η ίδια μέθοδος εργασίας. Συγκεκριμένα σε μια πρώτη θέση γίνεται ανάλυση των προβλημάτων που δημιουργεί η συγκεκριμένη ευέλικτη σχέση εργασίας. Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στους τρόπους αντιμετώπισης αντίστοιχων θεμάτων από άλλα Κράτη-μέλη της Ε.Ε. και ακολουθούν οι προτάσεις. Κατά την επεξεργασία της καταβλήθηκε προσπάθεια να συνεκτιμηθούν οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής αγοράς εργασίας και της ελληνικής διοίκησης.

Η Έκθεση χαρακτηρίζεται ως ενδιάμεση, γιατί η Επιτροπή έκρινε ότι ένα τέτοιο εγχείρημα που ουσιαστικά μέλλει να καθορίσει τους προσανατολισμούς του συνόλου της κοινωνικής πολιτικής, περιλαμβανομένων και των τομέων της κοινωνικής ασφάλισης, εκπαίδευσης, και αντιμετώπισης της ανεργίας,

απαιτεί συντονισμένα μέτρα και επεξεργασία κατά στάδια. Ένα από τα αξιοσημείωτα σημεία της έρευνάς μας είναι η ανάδειξη της στενής αλληλεξάρτησης των πολιτικών στους επιμέρους τομείς και η διαπίστωση της ανάγκης για συντονισμένα μέτρα.

Η Έκθεση έχει συνταχθεί με τέτοιο τρόπο, ώστε να αφήνει ευρέα περιθώρια συμμετοχής από τους κοινωνικούς εταίρους στους προβληματισμούς που αναδεικνύει η πολιτική ευελιξίας με ασφάλεια και κυρίως να δημιουργεί κίνητρα για υποβολή συγκεκριμένων προτάσεων. Αυτό για να έχει επιτυχή κατάληξη προϋποθέτει ότι από την ηγεσία του Υπουργείου θα προσδιοριστούν οι όροι του διαλόγου με τέτοιο τρόπο ώστε να θεωρηθούν αξιόπιστες. Στην Έκθεσή μας αναφέρονται ορισμένες σκέψεις για έναν εποικοδομητικό διάλογο.

Εναπόκειται στην Κυβέρνηση να αποφασίσει για την επιλογή των θεμάτων που επιθυμεί να δώσει προτεραιότητα για ρύθμιση.

Με βάση τις προτάσεις της Επιτροπής, σε συνδυασμό και με τις δοκιμασμένες επιτυχείς πρακτικές σε άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα ήταν σκόπιμο σε πρώτη φάση να δοθεί απόλυτη προτεραιότητα στους κοινωνικούς εταίρους να διαπραγματευτούν τα προτεινόμενα μέτρα. Εφόσον αυτοί καταλήξουν σε συμφωνία, η Κυβέρνηση θα χρειαστεί να προβεί στις νομοθετικές ρυθμίσεις, όπου αυτές είναι αναγκαίες. Έτσι διαφυλάσσεται η αρχή της Επικουρικότητας. Την ίδια μέθοδο ακολούθησε και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τα θέματα της μερικής απασχόλησης και της συμβάσεως ορισμένου χρόνου, για τα οποία με Οδηγία κύρωσε τις ευρωπαϊκές συλλογικές συμφωνίες.

Αν αποτύχει η διαπραγμάτευση, τότε η όλη πρωτοβουλία ανήκει στην Κυβέρνηση. Είναι αυτονόητο ότι για θέματα που απαιτούν χρηματοδοτήσεις ή άλλες ενέργειες της Κυβέρνησης, όπως η μεταρρύθμιση των επιδοτήσεων ανεργίας ή των δομών δια βίου μάθησης, ο διάλογος εξ' ανάγκης γίνεται τριμερής.

Αν διασφαλιστεί η μέθοδος αυτή, οι επιφυλάξεις από τη μεριά των συνδικαλιστικών οργανώσεων για συζήτηση στα θέματα αναδιάρθρωσης της αγοράς εργασίας θα αρθούν. Πράγματι, αφού οι ευέλικτες σχέσεις είναι όχι μόνο ήδη υπαρκτές, αλλά αναπτύσσονται με ραγδαίο ρυθμό, το ζητούμενο για τους εργαζομένους είναι η επανεισαγωγή της ασφάλειας. Με αυτή την έννοια η πρόταση της ευελιξίας με ασφάλεια μπορεί να αποτελέσει κύριο εργαλείο πολιτικής για κάθε κράτος-μέλος, που επιθυμεί να διαφυλάξει το ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο. Δεν θα ήταν υπερβολή να λεχθεί ότι ακόμη και το κρίσιμο θέμα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης, για να έχει επιτυχή έκβαση, θα ήταν χρήσιμη η σύνδεσή του με τη γενικότερη πολιτική στο θέμα ευελιξίας με ασφάλεια, όπως αυτό συνάγεται από τις εισηγήσεις που ακολουθούν.

Έτσι, είναι αυτονόητο ότι η Έκθεση δεν αποτελεί παρά ένα σύνολο προτάσεων για συζήτηση. Με αυτή την έννοια, η ευρύτερη δυνατή δημοσιοποίηση θα διευκολύνει την τελική επεξεργασία των προτάσεων. Ήδη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά την Ανακοίνωση της πρότασης σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια παρότρυνε τα κράτη-μέλη να δώσουν την ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα στα εμπλεκόμενα με την πρόταση θέματα. Έτσι, σε μια δεύτερη φάση ωρίμανσης των θεμάτων και ανάλογα με τις προτεραιότητες που θα τεθούν, η Επιτροπή θα μπορούσε να προβεί σε ολοκληρωμένες προτάσεις.

Ο πρόεδρος της Επιτροπής

ΜΕΡΟΣ Α'

ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΣΗΓΗΣΗ

Εισαγωγή

1. Τα διλήμματα για την πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια και η οριοθέτηση των στόχων της εισήγησης

Στόχος της Εισήγησης

1.1. Πριν από οποιαδήποτε τοποθέτηση για συγκεκριμένες απαντήσεις στα τιθέμενα ερωτήματα από την Πράσινη Βίβλο, πρέπει να αναλυθεί το περιεχόμενο της πρότασης ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity), όπως αυτή προβάλλεται από την Πράσινη Βίβλο και τους υποστηρικτές της, σε συνδυασμό με τις πολλαπλές ερμηνείες ή εφαρμογές που επιδέχονται αυτές οι προτάσεις. Πρόθεση της παρούσας εισήγησης δεν είναι η υπεράσπιση ή η απόρριψη της πολιτικής συνδυασμού ευελιξίας με ασφάλεια, αλλά η παρουσίαση όλων των στοιχείων, θετικών ή αρνητικών, των αδυναμιών και προϋποθέσεων που θα επιτρέψουν στους κοινωνικούς φορείς και στην πολιτική εξουσία να επιτύχουν τις βέλτιστες πρακτικές, που είναι αναγκαίες για μια δυναμική και δίκαια κοινωνία.

Το νέο λεξιλόγιο στις εργασιακές σχέσεις

Νέες ιδέες και νέοι όροι προβάλλονται, που απαιτούν ένα χρονικό διάστημα για να αφομοιωθούν.

Παράλληλα όλα αυτά θέτουν το πρόβλημα των δυσχερειών για τη μετατροπή τους σε αποτελεσματικά μέτρα. Όπως θα φανεί και από τη συνέχεια της Εισήγησης, κανένα από τα προτεινόμενα μέτρα δε θα πρέπει να αξιολογείται με τρόπο αποκομμένο από τις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες για να επιτευχθεί η ισορροπία ευελιξίας και ασφάλειας. Σε κάθε περίπτωση οι προτάσεις γίνονται με τέτοιο τρόπο, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στον κοινωνικό διάλογο που θα έχει αποφασιστικό λόγο για αντιπροτάσεις.

Η προτεινόμενη πολιτική για σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια στηρίζεται σε μια σειρά από αρχές, που φιλοδοξούν να την καταστήσουν συνεκτική (βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 23.11.2007, Επιτροπή Απασχόλησης, Νοέμβριος 2007). Οι αρχές αυτές αναφέρονται στη συνέχεια, κατά την επεξεργασία των προτάσεων που ακολουθούν για τα επιμέρους θέματα. Όμως θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι αρχές αυτές δε διατυπώνονται κατά τρόπο αποκλειστικό. Συνεπώς αντικείμενο του διαλόγου μπορεί να είναι η διατύπωση και άλλων αρχών. Αυτό δίνει το έναυσμα για ανανέωση του περιεχομένου των διαπραγματεύσεων.

Ο προσωρινός χαρακτήρας της Εισήγησης

Ενόψει των ανωτέρω, η παρούσα Εισήγηση θα πρέπει να εκληφθεί ως προσωρινή ή ενδιάμεση εισήγηση, με την έννοια ότι οι τελικές προτάσεις θα πρέπει να διατυπωθούν μετά το πόρισμα του διαλόγου, για τον οποίο γίνεται εκτενώς αναφορά παρακάτω. Παράλληλα, λαμβανομένου υπόψη του ανοικτού αριθμού των νέων τύπων σχέσεων εργασίας και των πολλαπλών ανατροπών που εισάγουν, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι στην πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να είναι στοχοθετημένες, πολλά από τα προτεινόμενα μέτρα μπορεί να έχουν πειραματικό χαρακτήρα, με την έννοια της επαλήθευσης στην πράξη των στόχων, με τα οποία αυτά συνδέονται.

Η σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια ως αντικείμενο ευρύτερης πολιτικής συζήτησης

Πρέπει ακόμα να σημειωθεί ότι η πορεία για την υλοποίηση οποιασδήποτε πολιτικής σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια θα είναι μακρά. Το ενδιαφέρον είναι ότι η συζήτηση αυτή αποτελεί πλέον το κεντρικό πρόβλημα της σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής. Όλες οι μεταρρυθμίσεις, περιλαμβανομένης και της μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος, μόνο όταν ενταχθούν στη γενικότερη αυτή προβληματική θα έχουν θετικά αποτελέσματα.

Ουσιαστικά αποτελεί το πολιτικό πλαίσιο του συνόλου των μεταρρυθμίσεων και μέσο διαχείρισης των αλλαγών.

1.2. Στοιχεία για την οριοθέτηση του περιεχομένου της πρότασης μπορούν να αντληθούν και από τη νεώτερη Ανακοίνωση της Επιτροπής (Ανακοίνωση της 23.1.2007) καθώς και από τις πρόσφατες θέσεις των κοινωνικών εταίρων στη Σύνοδο Κορυφής στη Λισσαβόνα τον Οκτώβριο του 2007. Αυτά τα στοιχεία δεν έχουν γίνει ευρύτερα γνωστά.

Η πρόθεση προτάσεων από διάφορους φορείς

Θα πρέπει ακόμα να προστεθεί ότι η πρόταση για ένα σύστημα εργασιακών σχέσεων, που θα συνδυάζει ευελιξία με ασφάλεια δεν έχει αποκλειστικό φορέα την Ε.Ε. Αντίστοιχες προτάσεις προέρχονται από τον Ο.Ο.Σ.Α. (βλ. Έκθεση 2006, με τίτλο «Stimuler l'emploi et les revenus»), αλλά και από την κατεξοχήν εκπρόσωπο των εργασιακών συμφερόντων, τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας (βλ. Περιφερειακή Συνάντηση 14-15.2.2005, Επίσημα Συμπεράσματα νούμερο 18, Δ.Γ.Ε., Εισήγηση Γενικού Διευθυντή, με τίτλο «Changements dans le monde de travail», Ιούνιος 2006, σελ. 34-35). Στην ίδια σειρά σκέψης είναι και η εκτίμηση από ερευνητές της Δ.Ο.Ε. ότι ο πετυχημένος συνδυασμός ευελιξίας και ασφάλειας έχει θετικά αποτελέσματα ως προς τρεις βασικούς στόχους, την αύξηση απασχόλησης, τη μείωση ανεργίας, τον περιορισμό της φτώχειας (S. Cazes and A. Nesporova, Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe, OIT 2007). Αυτό το τελευταίο έχει περάσει απαρατήρητο, με αποτέλεσμα οι θέσεις της Δ.Ο.Ε. να μην αποτελούν μέρος των συζητήσεων για το επίμαχο αυτό θέμα. Ανάλογες θέσεις έχει και η Συνομοσπονδία Ευρωπαϊκών Συνδικάτων, όπως και τα περισσότερα εθνικά συνδικάτα, περιλαμβανομένων και αυτών με αριστερή ιδεολογία, όπως η CGT. Άλλο το θέμα των διαφοροποιήσεων ως προς τον τρόπο της σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια.

Οι εύλογες επιφυλάξεις

1.3. Είναι αλήθεια ότι η προτεινόμενη σύνδεση ευελιξίας με ασφάλεια δημιουργεί έλλειμμα εμπιστοσύνης για τον τελικό επιδιωκόμενο στόχο, με έκδηλη την υποψία ότι η προσθήκη της πρότασης της ασφάλειας αποτελεί πρόφαση για την πλήρη νομιμοποίηση της ευελιξίας. Οι επιφυλάξεις διευκολύνονται και από

το γεγονός ότι η ενσωμάτωση της ιδέας της ασφάλειας στις ευέλικτες εργασιακές σχέσεις περιέχει αρκετές εγγενείς δυσχερείες. Για ορισμένους μάλιστα θεωρούνται και αντιφατικές οι δύο αυτές έννοιες.

Όσο εύλογη και αν είναι αυτή η στάση, δεν παύει να έχει και αυτή τα αδιέξόδα της, γιατί με την άρνηση της συζήτησης για τις προϋποθέσεις ευελιξίας, ουσιαστικά διευκολύνεται η περαιτέρω επιβολή της, χωρίς στοιχειώδεις όρους ασφάλειας. Η μέχρι σήμερα ιστορία στη διαδρομή επιβολής των ευέλικτων σχέσεων δεν αφήνει αμφιβολίες ως προς το σημείο αυτό. Εδώ και είκοσι χρόνια δεν αποτράπηκε η επιβολή καμιάς μορφής ευέλικτης σχέσης, αλλά αντίθετα σε όλα τα μήκη και πλάτη υπό οποιοδήποτε κυβερνητικό καθεστώς παρατηρείται η αυξανόμενη διάδοση των ευέλικτων σχέσεων εργασίας, η οποία όταν δεν αποτελεί αντικείμενο διαλόγου επιβάλλεται με άναρχο τρόπο. Το ίδιο ισχύει και για την Ελλάδα που ανέχεται ή θεσμοποίησε όλες σχεδόν τις μορφές ευελιξίας της εργασίας. Το παραδοσιακό Εργατικό Δίκαιο δεν απέτρεψε την ευελιξία. Η εμμονή σε παραδοσιακές λύσεις οδήγησε πολλές φορές στο να υπερκεραστεί αυτό με πλάγιους τρόπους. Η έλλειψη προσαρμογής κατέδειξε αρκετές από τις ανεπάρκειές του.

Οι μέχρι σήμερα εφαρμογές της ευελιξίας με ασφάλεια στο κοινοτικό δίκαιο

1.4. Η ευελιξία, όπως συχνά ομολογούν τα συνδικάτα, ανθεί. Μένει λοιπόν η επανένταξη της προστασίας στις νέες εργασιακές σχέσεις, πρακτική που ήδη έχει δώσει δείγματα γραφής στο Κοινοτικό επίπεδο. Πράγματι η μόνη αποτελεσματική μέχρι σήμερα άμυνα για τα συμφέροντα των εργαζομένων απέναντι στις μονομερείς επιλογές του κεφαλαίου για τις νέες εργασιακές σχέσεις υπήρξαν οι Κοινοτικές Οδηγίες για τη μερική απασχόληση, τη σύμβαση ορισμένου χρόνου, την τηλεργασία, οι οποίες ουσιαστικά περιέχουν ρήτρες μείωσης της παραγόμενης ανασφάλειας με αναγνώριση νέου τύπου δικαιωμάτων, με καταπολέμηση καταχρηστικών πρακτικών εργασίας. Αυτές αποτελούν δείγματα δυνατότητας συμβιβασμού, ασφάλειας και ευελιξίας, ή έστω περιορισμού της ανασφάλειας. Είναι ακόμα χαρακτηριστικό ότι μία από τις χειρότερες μορφές ευέλικτων σχέσεων, που είναι η λεγόμενη ενοικίαση εργαζομένων, δεν μπόρεσε ακόμα να αποτελέσει αντικείμενο Οδηγίας, όχι από την άρνηση των εργαζομένων, αλλά εξαιτίας της αντίδρασης των εργοδοτών και των νεοφιλελευθέρων, οι οποίοι αρνούνται να υιοθετηθεί μία βασική ρήτρα ασφάλειας, που είναι η κατοχύρωση των δικαιωμάτων των ενοικιαζόμενων μισθωτών με βάση τις συλλογικές συμβάσεις που ισχύουν για τους εργαζομένους της επιχείρησης στις οποίες παραχωρούνται οι μισθωτοί.

Το ίδιο αυτό παράδειγμα δείχνει ότι οι οποιοδήποτε απαντήσεις στα ερωτήματα της Πράσινης Βίβλου δεν πρέπει κατ' αρχήν να προέλθουν από νομοθετικές πρωτοβουλίες. Το κράτος έχει πρωτίστως την ευθύνη να δημιουργήσει το κατάλληλο κλίμα για να είναι επιτυχημένος ο κοινωνικός διάλογος.

Το δίλημμα για την αποδοχή της ευελιξίας και το πρόβλημα της οριοθέτησής της

Κατά συμπέρασμα, οι εργαζόμενοι και τα συνδικάτα, έστω και αν δε θέλουν να νομιμοποιήσουν τις ευέλικτες σχέσεις, δεν μπορούν να αποτρέψουν την ανάπτυξή τους. Το ζητούμενο είναι η αναζήτηση όρων, που θα επιτρέψουν τη συζήτηση για τη διαχείριση των αλλαγών στις εργασιακές σχέσεις, που μέχρι σήμερα ήταν προσανατολισμένοι σε ένα συγκεκριμένο τύπο απασχόλησης, που δεν είναι πλέον ο κυρίαρχος. Με τον τρόπο αυτό δεν λαμβάνονται υπόψη οι νέοι κοινωνικοί κίνδυνοι. Η σύζευξη της ευελιξίας με ασφάλεια μπορεί να αποτελέσει αφετηρία με σκοπό την επανεισαγωγή της προστατευτικής αρχής στις εργασιακές σχέσεις. Η ιστορία του κοινωνικού κράτους έχει καταδείξει ότι η μόνη αποτελεσματική προστασία είναι αυτή που είναι προσαρμοσμένη στις πραγματικές ανάγκες της οικονομίας και της εργασίας. Άλλο το θέμα ότι κάτι τέτοιο είναι ιδιαίτερα δυσχερές, γιατί πρέπει να αφομοιωθούν οι νέες δεσπόζουσες έννοιες και αρχές και πρέπει να αναθεωρηθούν τα αντανakλαστικά της κρατικής εξουσίας και των κοινωνικών εταίρων.

Α. Οι νέοι τρόποι οργάνωσης του κεφαλαίου

2. Η αντιμετώπιση της ευελιξίας εργασίας ως συνέπεια της ευέλικτης οργάνωσης κεφαλαίου

2.1. Αν οι ελαστικές σχέσεις εργασίας αποτελούσαν αυτόνομο σκοπό του κεφαλαίου, η ανάσχεσή τους θα ήταν σχετικά εύκολη υπόθεση. Οι μέχρι σήμερα έρευνες δείχνουν ότι αυτές σε μεγάλο βαθμό είναι συνέπεια του νέου τρόπου επιχειρείν, των νέων παραγωγικών αναγκών, τις οποίες διάφοροι παράγοντες, ανάμεσα στους οποίους και η τεχνολογία, επιβάλλουν με πιεστικό τρόπο.

Η ιδιαιτερότητα των σημερινών οικονομικών αλλαγών

Βέβαια οι διαρθρωτικές αλλαγές δεν είναι νέο δεδομένο. Το νέο δεδομένο είναι ότι αυτές δεν περιορίζονται σε ορισμένους φθίνοντες τομείς, αλλά επεκτείνονται στο σύνολο των παραγωγικών σχέσεων και

καλύπτουν όλους τους τομείς, βιομηχανία, εμπόριο, υπηρεσίες, γεωργία. Είναι καθολικές και παράλληλα εισαγόμενες (διεθνική διάσταση), που επιβάλλονται με όλο και επιταχυνόμενο ρυθμό. Το να θέτει κανείς ως γενικό στόχο την άρνηση των αλλαγών με ένα όραμα για ένα διαφορετικό κόσμο, όπως στους προηγούμενους δύο αιώνες είχε τεθεί το όραμα της κατάρτησης της μισθωτής εργασίας, αποτελεί τη μία πλευρά του θέματος. Η άλλη πλευρά, όπως έδειξε και η μέχρι σήμερα εμπειρία από το παρελθόν, αφορά την ανάγκη αντιμετώπισης συγκεκριμένων προβλημάτων για τις παρούσες και αμέσως επερχόμενες γενιές εργαζομένων, την αξιοποίηση της προσαρμογής και για τα συμφέροντα της εργασίας. Το διακύβευμα συνοψίζεται στο ότι όσο και αν οι νέοι όροι ανταγωνισμού επιβάλλουν αλλαγή στις σχέσεις εργασίας, η εργασία δεν μπορεί να είναι το αποκλειστικό θύμα των αλλαγών και το κεφάλαιο δεν μπορεί να μεταφέρει όλους τους κινδύνους στην εργασία. Αυτό όμως καθιστά αναγκαίο να κατανοήσουμε κατ' αρχήν τις αλλαγές, για τις οποίες γίνεται λόγος παρακάτω.

2.2. Όσοι ασχολούνται με τα θέματα ευελιξίας, πολιτικοί σχηματισμοί, ερευνητικά κέντρα, συνδικάτα, διάφορα *fora* συζητήσεων, αναγνωρίζουν τις ανατροπές που έγιναν στο σύστημα παραγωγής και στον τρόπο οργάνωσης των επιχειρήσεων, αποτέλεσμα των οποίων είναι οι ευέλικτες σχέσεις εργασίας, όπως είχαμε την ευκαιρία να επισημάνουμε και άλλοτε (βλ. **Ι. Κουκιάδη**, *Ιράσινη Βίβλος*, ΔΕΝ 63, 658).

Νέοι τρόποι οργάνωσης των επιχειρήσεων

Το επιχειρείν εδράζεται πλέον σε ένα πλέγμα αλληλοεξαρτώμενων επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα, παράλληλα με την εξηρημένη εργασία, να αναδύεται ένας αυξανόμενος αριθμός εξηρημένων επιχειρήσεων. Το δίκτυο επιχειρήσεων προάγει ευέλικτες οργανωτικές δομές σε κάθετο και οριζόντιο επίπεδο. Αυτές τροφοδοτούνται από μία νέα κουλτούρα που διαχέει το σύνολο της κοινωνίας, όπως αυτή εντοπίζεται κατά τους παρατηρητές, στον αυξανόμενο αριθμό των ανεξάρτητων Αρχών, στο κίνημα των περιφερειών, στις συμπράξεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, στις ευέλικτες μορφές ρύθμισης διαφορών, την αυτορρύθμιση. Πολλοί κάνουν λόγο για προαγωγή οργανωμένων αναγκών.

Οι συνέπειες για τη μαζική μισθωτή εργασία

Στο εσωτερικό της επιχείρησης επικρατούν αντιεραρχικές αντιλήψεις που είναι απρόσφορες για την παλαιού τύπου ιεραρχική εξέλιξη, και αντιγραφειοκρατικές δομές, που μετατρέπουν τον παραδοσιακό μισθωτό, προσηλωμένο στη διευθυντική εξουσία, σε ημιαυτόνομο υποκείμενο. Αυτά τα χαρακτηριστικά μαζί με την αυξανόμενη εξαγωγή δραστηριοτήτων μιας επιχείρησης σε περιφερειακές επιχειρήσεις οδηγούν στην υποκατάσταση της κυριαρχίας της σύμβασης εργασίας στις σχέσεις εργασίας και κεφαλαίου από πληθώρα νέου τύπου συμβατικών σχέσεων αστικού και εμπορικού δικαίου, που βάζει το εργατικό δίκαιο σε δοκιμασίες. Με συμβάσεις υπεργολαβίας, προσωρινής απασχόλησης, με συμφωνίες δικαιόχρησης (*franchising*) κυρίως στο εμπόριο και υπηρεσίες, με μετατροπή παλαιών μισθωτών σε εταίρους με εταιρικές συμβάσεις, η μαζική μισθωτή εργασία υποκαθίσταται από άχρωμες εργασιακές συμβάσεις και άλλες συμβάσεις αστικού και εμπορικού δικαίου.

Οι λεγόμενες ευέλικτες σχέσεις δεν έχουν συγκεκριμένο αριθμό. Δημιουργούνται και αναπαράγονται από το ανήσυχο κεφάλαιο και βρίσκουν τη νομιμοποίησή τους σε ετερόκλητες νέες ανάγκες. Η ευελιξία επεκτείνεται συνεχώς. Αναζητούνται η ασφάλεια και η επανένταξη με νέους όρους του κοινωνικού κράτους στα νέα οικονομικά δεδομένα.

Εργαζόμενοι διαφόρων φορέων συμφύρονται στην ίδια επιχείρηση. Οι παλιές εσωτερικές σχέσεις κάθετης και ενιαίας εξουσίας μετατρέπονται σε πελατειακές. Το αποτέλεσμα είναι ότι δεν έχουμε μόνο μία κατακερματισμένη αγορά εργασίας που διασπά την παραδοσιακή αλληλεγγύη των μισθωτών, αλλά έχουμε και ένα κατακερματισμένο προσωπικό και στη θέση των κοινών εργασιακών συμφερόντων απέναντι στον εργοδότη παρεισφρουν ετερόκλητα εργασιακά συμφέροντα. Η ύπαρξη αγοράς δύο ή περισσότερων ταχυτήτων θέτει το πρόβλημα των αναγκαίων μέτρων για να αποφευχθεί η εξίσωση προς τα κάτω.

Αυτή η νέα κατάσταση πραγμάτων που περιληπτικά περιγράφηκε, που θα έπρεπε να είναι κατά προτεραιότητα από τα κόμματα και τους συνδικαλιστικούς φορείς αντικείμενο συζήτησης, ανάλυσης και αντιπαράθεσης, αποτελεί την αιτία για μια σειρά από συνέπειες στις οποίες συνήθως επικεντρώνουμε την προσοχή μας και μάλιστα κατά τρόπο αποκομμένο από τα αίτια.

Στις σημαντικότερες από αυτές τις συνέπειες μπορούμε να εντάξουμε τη διάσπαση της διευθυντικής εξουσίας, την επέκταση της εξάρτησης ενός μισθωτού από πλείονες εργοδότες, την αυξανόμενη μετατροπή των διμερών σχέσεων εργασίας σε τριμερείς σχέσεις εργασίας, στη διεύθυνση αστικών συμβάσεων στις σχέσεις εργασίας και κεφαλαίου, στις δυσχέρειες διαχωρισμού ευθυνών διαφόρων εταίρων, αφού τα όρια δραστηριοτήτων είναι ρευστά, στον αυξανόμενο αριθμό κάμψης της νομικής προσωπικό-

τητας μιας εταιρείας, στη διεύθυνση ή αμφισβήτηση της έννοιας του εργοδότη, στην ευχέρεια κινητικότητας προσωπικού από επιχείρηση σε επιχείρηση, στη διάκριση προσωπικού σε σταθερό και κυμαινόμενο, σε εσωτερικό και εξωτερικό, πρόσφορο έδαφος για τις κάθε είδους επισφαλείς συμβάσεις.

Με αυτά τα δεδομένα η πρόταση νέων μορφών προστασίας με χρησιμοποίηση νέων μέσων, νέων εργαλείων, νέων δικαιωμάτων, νέων κινήτρων, νέων ισορροπιών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, με ενίσχυση της αρχής της μεταφοράς δικαιωμάτων και με την προώθηση νέων ευθυνών, που θα συνδυάζουν αύξηση απασχόλησης με κοινωνική συνοχή στη νέα αγορά εργασίας, κατατίθεται ως μία από τις βασικές αρχές της πολιτικής σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια.

Β. Η πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια

3. Οι έννοιες της ευελιξίας και της ασφάλειας

Η απόλυτη και η σχετική ευελιξία

3.1. Η ευελιξία ως γενική έννοια στην απόλυτη μορφή της σημαίνει εγκατάλειψη των κανόνων εργασίας, γνωστή ως απορρύθμιση. Στη σχετική μορφή της περιορίζεται στην προσαρμογή των κανόνων εργασίας στις νέες ανάγκες του παραγωγικού συστήματος, τη νέα οργάνωση των επιχειρήσεων για να ανταποκρίνεται αυτή γρήγορα και αποτελεσματικά στις ανάγκες της αγοράς (αυξομείωση ζήτησης, νέες καταναλωτικές ανάγκες, νέα προϊόντα, ενσωμάτωση νέας τεχνολογίας) και με αυτήν την έννοια μπορεί να συνδεθεί με την ασφάλεια. Ευελιξία στην έννοια αυτή σημαίνει αποκλίσεις από παραδοσιακές ρυθμίσεις, δεν αποκλείει όμως δεσμεύσεις νέου τύπου.

Οι επιμέρους μορφές ευελιξίας

Προτού αναφερθούμε στη σημασία της σύζευξης, θα πρέπει, προκειμένου να προσδιορίσουμε τα προτεινόμενα μέτρα, να διευκρινίσουμε τις διάφορες διακρίσεις που η πρακτική ανέδειξε ως προς την ευελιξία. Πράγματι ήδη γίνεται λόγος για εξωτερική ευελιξία, που αφορά την ευελιξία στις προσλήψεις και απολύσεις ή την εξαγωγή μισθωτής εργασίας, και για εσωτερική ευελιξία, που συνδέεται με τους όρους εργασίας. Ευελιξία στο περιεχόμενο της σύμβασης εργασίας, και συγκεκριμένα σε επιμέρους όρους, όπως στο χρόνο εργασίας (ευέλικτα ωράρια, διευθέτηση χρόνου, εξατομικευμένος χρόνος εργασίας, συντεταγμένη εβδομάδα εργασίας), στο μισθό (σύνδεση αμοιβής με παραγωγικότητα), στον τόπο εργασίας (εργασία σε εξωτερικούς χώρους, κατ' οίκον, τηλεργασία), στον τρόπο κατανομής εργασίας (κυκλική εργασία, διανομή εργασίας σε δύο πρόσωπα), σε διάφορες μορφές ετοιμότητας. Η ευελιξία αυτή στο περιεχόμενο μπορεί να αντιπαταχθεί στην ολική ευελιξία που οδηγεί σε υποκατάσταση της σύμβασης εργασίας από τις συμβάσεις του Αστικού Δικαίου (αυτοαπασχόληση, ψευδοαπασχόληση) και κατ' αποτέλεσμα στην ολική μη εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας. Νόμιμη ευελιξία, που είναι η θεσμοθετημένη ευελιξία, και παράνομη ευελιξία, που συνδέεται με την αδήλωτη εργασία. Γίνεται ακόμη πολλές φορές αναφορά στη λειτουργική ευελιξία, όρος που χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει νέες μεθόδους αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού. Ο όρος αυτός περισσότερο εκφράζει στόχους μιας σύγχρονης οργάνωσης επιχείρησης, παρά συγκεκριμένες μορφές απασχόλησης.

Μία άλλη σημαντική διάκριση είναι η διάκριση σε ακούσιες και εκούσιες ευέλικτες σχέσεις. Οι στατιστικές δείχνουν ότι για ορισμένες μορφές ευέλικτων σχέσεων υπάρχει ενδιαφέρον από τη μεριά των εργαζομένων, όπως για παράδειγμα για τη μερική απασχόληση. Εξίσου ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι ενώ σε ορισμένες χώρες υπάρχουν ευέλικτες μορφές που γνωρίζουν άνθηση, σε άλλες η προσφυγή σε αυτές είναι περιορισμένη. Απαιτείται λοιπόν μία επιτόπια έρευνα, για να ερευνηθούν οι λόγοι προσφυγής ή μη προσφυγής σε ευέλικτες σχέσεις, προκειμένου τα στοιχεία αυτά να αξιοποιηθούν για τη διαμόρφωση μιας πολιτικής. Εδώ εντάσσεται και το θέμα της επεξεργασίας στοιχείων, για να καταστήσουν ελκυστικότερη την προσφυγή σε ορισμένες ευέλικτες σχέσεις.

Οι διακρίσεις αυτές, όπως και άλλες, έχουν πρακτική σημασία, γιατί μας επιτρέπουν να εντοπίζουμε τη συγκεκριμένη ανασφάλεια που παράγεται κάθε φορά από ένα δεδομένο τύπο σχέσης εργασίας. Αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα ότι για να υπάρξουν αποτελεσματικές απαντήσεις για την επιδιωκόμενη ασφάλεια, απαιτείται εξειδίκευση με το συγκεκριμένο κίνδυνο που δημιουργεί η επισφαλής σχέση. Αυτή η μέθοδος ακολουθήθηκε κατά την ανάπτυξη των επιμέρους θεματικών και αποτελεί τη μία πλευρά της προσέγγισης. Η άλλη, όπως θα αναφερθεί πιο κάτω, αφορά την ανάγκη συντονισμού των επιμέρους πολιτικών (βλ. πιο κάτω αρ. 5.3).

3.2. Η ευελιξία ενδιαφέρει τους εργοδότες και άλλοτε εκλαμβάνεται στην απόλυτη μορφή της, με την έννοια της καταργήσης κάθε εργατικού περιορισμού, και άλλοτε στη σχετική μορφή της, όπως εξηγείται

πιο κάτω. Η ασφάλεια αναζητείται από τους εργαζομένους. Η τυπική αυτή διάκριση δεν αποκαλύπτει μόνο το σαφή διαχωρισμό των αντιτιθέμενων συμφερόντων, αλλά αναδεικνύει στην επιφάνεια και ένα άλλο δεδομένο στις σχέσεις εργασίας-κεφαλαίου, που δεν ήταν εμφανές στην περίοδο του βιομηχανικού καπιταλισμού.

Η διεκδίκηση ευελιξίας από το κεφάλαιο

Πράγματι για πρώτη φορά η εργοδοτική πλευρά κινείται στο χώρο της εργασίας με διεκδικήσεις, με πρόταγμα την ευελιξία, γεγονός που ανατρέπει την παράδοση των μονομερών διεκδικήσεων από την εργατική πλευρά, που χρόνο με το χρόνο οδηγούσε σε μια σταδιακή βελτίωση του καθεστώτος εργασίας, με θετικά αποτελέσματα κατά τα περίφημα τριάντα ένδοξα χρόνια, όπου πέτυχαν το maximum των παραχωρήσεων (μισθολογική βελτίωση, μείωση ανισοτήτων, μείωση χρόνου εργασίας, αύξηση αριθμού αδειών, συνδικαλιστικές διευκολύνσεις, προνοιακές παροχές κ.ά.). Αυτές οι παραχωρήσεις υλοποιούνταν σε ένα κλειστό σύστημα παραχωρήσεων, όπου ο εργαζόμενος συνήθως εύκολα προσδιόριζε τον εργοδότη του.

Οι διεκδικήσεις παραδοσιακού τύπου δεν καλύπτουν νέες ανάγκες

Παραχωρήσεις τέτοιου είδους δεν επαρκούν για να δώσουν απαντήσεις στα νέα εργασιακά προβλήματα. Με την πρόταξη της σημερινής οργάνωσης του κεφαλαίου το πρόβλημα δεν περιορίζεται μόνο στη μείωση των δικαιωμάτων των εργαζομένων, αλλά στη δυσκολία ανεύρεσης του υποκειμένου που θα εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Αυτό σημαίνει ότι παράλληλα με το πρόβλημα της απομείωσης της παραγωγής του εργαζομένου και της παραγόμενης από αυτήν ανασφάλειας, υπάρχει και το πρόβλημα ανεύρεσης του εργοδότη, του εγγυητού εκπλήρωσης των οποιωνδήποτε υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί, η ανασφάλεια με άλλα λόγια ως προς τον υπόχρεο.

4. Η δυνατότητα σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια

Η προέλευση των σύνθετων όρων ευελιξία με ασφάλεια και η επικράτησή τους

4.1. Η προτεινόμενη σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια, ή επί το συντομότερο η ευελιξία με ασφάλεια (flexicurity), μπορεί, με βάση τις παρατηρήσεις που προηγήθηκαν, να θεωρηθεί από την πλευρά των εργαζομένων ότι σηματοδοτεί μια καινούρια προσέγγιση (βλ. *Bernard Brunhes* κ.ά., *Concilier flexibilité des entreprises et sécurité des salaires*). Πράγματι η σύζευξη προτάθηκε για να περιγράψει τους πετυχημένους συνδυασμούς ευελιξίας με ασφάλεια, όπως βελτίωση ικανότητας προσαρμογής, ανακατανομή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, αλλαγή προτεραιοτήτων στους κοινωνικούς στόχους, που επιτεύχθηκε από ορισμένες χώρες και επέτρεψε μια κατά το δυνατόν ομαλή λειτουργία της αγοράς εργασίας, (κείμενο της Ε.Ε. με τίτλο «Η απασχόληση στην Ευρώπη το 2006», Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ισοτιμίας Ευκαιριών). Έκτοτε ο σύνθετος αυτός όρος χρησιμοποιήθηκε ως βάση διάκρισης των αγορών εργασίας και, όπως προβάλλεται από την Πράσινη Βίβλο, ενέχει σαφές πολιτικό περιεχόμενο σε μια προσπάθεια συγκερασμού ή συμφιλίωσης εννοιών κατ' αρχήν μη συμβατών μεταξύ τους.

Η σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια ως νέα πολιτική πρόταση

Η σύζευξη αυτή, με αξιοποίηση των θετικών της στοιχείων, μπορεί να εκληφθεί ως μία νέα πολιτική πρόταση προσέγγισης συμφερόντων κεφαλαίου και εργασίας, με κοινά αποδεκτές αρχές στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποστασιοποιημένη από τη νεοφιλελεύθερη αντίληψη, η οποία ταυτίζει την ευελιξία με την κατάργηση της προστασίας των εργαζομένων. Είναι πολιτική σύνθεσης και συμβιβασμών, όπως παρατήρησε ένας Δανός εκπρόσωπος των συνδικάτων. Ευελιξία για τις επιχειρήσεις, ασφάλεια για τους εργαζομένους κατά τρόπο αδιαίρετο, συνεκτιμώντας από κοινού προβλήματα απασχόλησης και ανάγκες ανταγωνιστικότητας, με κοινή επιδίωξη την οικονομική ανάπτυξη με αποδεκτούς όρους κατανομής, συνιστά το περιεχόμενο της πρότασης αυτής. Βέβαια μένει να προσδιοριστεί με ποιους συγκεκριμένους όρους. Είναι άλλο θέμα αν και σε ποιο βαθμό υπάρχει μια κυρίαρχη πολιτική βούληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, για να προωθήσει το νέο πολιτικό πρόταγμα.

Οι ενδοισμοί των συνδικάτων

Με την παραπάνω έννοια νομιμοποιεί το δικαίωμα για ασφάλεια και μπορεί να οδηγήσει στην επανομοιοποίηση με νέες προϋποθέσεις του κοινωνικού κράτους για τις ευρωπαϊκές σχέσεις εργασίας, η

αξία του οποίου επίσης έντονα αμφισβητήθηκε. Η αναζήτηση του στόχου αυτού είναι αναγκαία για να απογαλακτιστεί η παραπάνω πρωτοβουλία από τους συνεισμούς προί πανίδας για τα συνδικάτα, στη βάση της σκέψης τους ότι δεν ανταλλάσσεται ένα σύστημα συγκεκριμένων καταστάσεων και οριοθετημένων δικαιωμάτων με αβέβαιες ασφάλειες. Ένα από τα κυριότερα ίσως στοιχεία που πρέπει να αποσαφηνιστεί κατά τη σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια είναι ποιες νέες ευθύνες πρέπει να αναληφθούν και πώς αυτές πρέπει να κατανεμηθούν ισόρροπα ανάμεσα στις επιχειρήσεις, τα συνδικάτα, τους εργαζόμενους και την κρατική εξουσία. Το εγχείρημα είναι δύσκολο, γιατί απαιτεί σύνθετες δράσεις. Αυτό που φαίνεται να απαιτείται είναι η σταδιακή μετάβαση σε νέες ρυθμίσεις, που θα επιβεβαιώνουν με συνεπή έλεγχο την εφαρμογή των αρχών σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια.

4.2. Έτσι θα τεθεί ένα τέρμα και στις αμφισημίες που περιέχει ο χρησιμοποιούμενος κατά κόρον με ουδέτερο τρόπο όρος των «αναδιαρθρώσεων», με τον οποίο αποφεύγεται να οριοθετηθούν οι δυσμενείς συνέπειες, το κόστος των αλλαγών, η κατανομή των συνεπειών τους και τα αντισταθμίσιμα. Ιδιωτικοποιήσεις, συγχωνεύσεις, συνεργασία ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, ένταξη στον ανταγωνισμό δημόσιων αγαθών, απελευθέρωση αγοράς, περιέχουν ανατροπές, που γίνονται στο όνομα αύξησης του δυναμισμού της ιδιωτικής οικονομίας, αφήνουν όμως στο περιθώριο όλα τα θέματα που οδηγούν στην ανατροπή της κοινωνικής συνοχής. Οι μαζικές αναδιαρθρώσεις έχουν προκαλέσει σοκ σε ευρείες μάζες ενεργού πληθυσμού. Με τη σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια μπορεί να προβληθεί μια νέα πολιτική πρόταση, αξιοίπιση για την εργατική πλευρά, που να καλύπτει και τα θέματα της κοινωνικής συνοχής.

5. Οι αρχές που διέπουν τη σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια

Για να μπορέσει η πολιτική της μεταρρύθμισης της εργατικής νομοθεσίας να συγκεράσει την ευελιξία με την ασφάλεια, πρέπει να στηρίζεται σε ορισμένες κοινά αποδεκτές αρχές, που θα αποτελούν τον πυλώνα για τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις. Ορισμένες από τις αρχές αυτές έχουν διατυπωθεί ήδη και τις αναφέρουμε αμέσως πιο κάτω. Είναι αυτονόητο ότι και αυτές αποτελούν αντικείμενο διαλόγου, κατά τον οποίο μπορούν να αντικατασταθούν, να τροποποιηθούν ή να συμπληρωθούν από άλλες αρχές. Τρεις από τις αρχές αυτές, που αφορούν τη σύνδεση της σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια με τη διαχείριση των ηλικιών, τη δια βίου μάθηση και τον κυρίαρχο ρόλο του κοινωνικού διαλόγου, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας τους, αναπτύσσονται σε χωριστή ενότητα πιο κάτω.

Η αρχή της προσαρμογής του κοινωνικού κράτους

5.1. Η σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια μπορεί να αποτελέσει αποτελεσματική πρόταση, ως μέσο αποτροπής μετεξέλιξης της αγοράς εργασίας στο πρότυπο του νεοφιλελευθερισμού και της κυριαρχίας του φονταμενταλισμού της αγοράς, εφόσον συνδεθεί με τις αξίες του κοινωνικού κράτους. Στην κατεύθυνση αυτή οι αναγκαίες προσαρμογές προϋποθέτουν επιβεβαίωση των αξιών του και όχι απόρριψή τους. Η σύνδεση της ασφάλειας στις εργασιακές σχέσεις με τις αξίες του κοινωνικού κράτους στη θεματική της Πράσινης Βίβλου μπορεί να αξιοποιηθεί ως θετικό στοιχείο, γιατί μας υπενθυμίζει ότι το κοινωνικό κράτος εξακολουθεί να ανήκει στο κεντρικό της Ε.Ε., και πάντως έτσι πρέπει να διαβαστεί από τα συνδικάτα. Ήδη η συνομοσπονδία Ευρωπαϊκών συνδικάτων, στην πρότασή τους προς τη Γερμανική Προεδρεία, επισημαίνουν ότι η ευελιξία δεν μπορεί να ταυτίζεται με ένα νεοφιλελεύθερο Εργατικό Δίκαιο, αλλά απαιτεί συνδυασμένα μέτρα και πρακτικές, μία πρόταση που ουσιαστικά ευθυγραμμίζεται με την πρόταση της Επιτροπής για συνδυασμό ευελιξίας με ασφάλεια (βλ. Memorandum ΣΕΣ Ιουνίου 2007, παρ. 3.2). Αυτό συνεπώς που αναζητείται είναι η εναλλακτική ευελιξία ως ευρωπαϊκή πρόταση στην οικονομική παγκοσμιοποίηση, ως πρόταση που προβάλλει ταυτόχρονα την ισχυρή κοινωνία με την ισχυρή οικονομία, που θα επιτρέψει στις ευρωπαϊκές κοινωνικές δυνάμεις να προβάλλουν την κοινωνική παγκοσμιοποίηση, την παγκοσμιοποίηση στην καταπολέμηση των ανισοτήτων και του αποκλεισμού καθώς και στην καταπολέμηση μέτρων περιθωριοποίησης της εργασίας.

Οικοδόμηση του νέου κοινωνικού κράτους σημαίνει ταυτόχρονα επανενεργοποίηση της ξεχασμένης αρχής της αλληλεξάρτησης της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής και επανανομιμοποίηση της συλλογικής ευθύνης για αντιμετώπιση των δυσμενών επιπτώσεων που επιφέρει η οικονομική παγκοσμιοποίηση.

Η ανάγκη ενδυνάμωσης της εξουσίας των συνδικάτων και η ανάδειξη νέων κοινωνικο-εργασιακών συμφερόντων

5.2. Η προώθηση της αρχής της ασφάλειας προϋποθέτει παράλληλα την αποκατάσταση της αξιοπιστίας του βασικού φορέα έκφρασης των εργαζομένων, των συνδικάτων. Παρακολουθώντας κανείς τις τάσεις και τις ανησυχίες για τους κινδύνους που περιέχει η σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια διαπιστώνει

ότι το πρωταρχικό πρόβλημα δεν είναι τόσο οι αμφισβησίες που μπορεί να περιέχει η πρόταση αυτή, αλλά η αυξανόμενη αποδυνάμωση στο σύνολο σχεδόν της Ευρώπης, με σχετική εξαίρεση τα κράτη του Βορρά, της συνδικαλιστικής εξουσίας, ικανής για να καταστήσει αποτελεσματική την ασφάλεια απέναντι στην ευελιξία. Η αποκατάσταση του διαμεσολαβητικού ρόλου των συνδικάτων είναι όντως έργο ιδιαίτερα δυσχερές, ενόψει της αυξανόμενης ατομικοποίησης των εργαζομένων, της έντονης ενδοεργασιακής διαφοροποίησης συμφερόντων και της αδυναμίας αναζήτησης κοινών επιδιώξεων ανάμεσα σε απασχολούμενους, απασχολήσιμους και ανέργους, ανάμεσα σε εργαζομένους με σταθερό τρόπο και εργαζομένους με επισφαλείς θέσεις, ανάμεσα σε εργαζομένους του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Αυτό το αναγνωρίζουν και τα αριστερά συνδικάτα (βλ. *Maryse Dumas*, Γενικός Γραμματέας της CGT, *Bernard Brunhes* κ.ά., *Concilier flexibilité des entreprises et sécurité des salaires*, Φεβρουάριος 2004). Απαιτείται λοιπόν μία νέα στρατηγική, που θα αναδεικνύει τα κοινά συμφέροντα, χωρίς την οποία η ανεξέλεγκτη ευελιξία συνεχώς θα επιβεβαιώνεται.

Η αδυναμία μονολεκτικών απαντήσεων

5.3. Εξάλλου το περιεχόμενο της πρότασης ευελιξίας με ασφάλεια δεν μπορεί να προσδιοριστεί μονολεκτικά. Δεν υπάρχουν καλές ή κακές απαντήσεις, όταν αυτές περιορίζονται σε ένα συγκεκριμένο θέμα. Εφόσον αυτές γίνονται αποσπασματικά από τις απαντήσεις στα άλλα ερωτήματα, δε συμβάλλουν στον επιδιωκόμενο σκοπό μιας γενικής ασφάλειας. Μία προσεκτική προσέγγιση καθιστά εμφανές ότι πρόκειται για μια έννοια που συνδέεται με πολλαπλές επιμέρους επιλογές, που απαιτούν σύνθετα μέτρα και συντονισμένες πολιτικές, τις οποίες δύσκολα πολλά κράτη είναι πρόθυμα να υλοποιήσουν.

Με ασυντόνιστες πολιτικές για τη μεταρρύθμιση της εργατικής νομοθεσίας, του ασφαλιστικού συστήματος και ακόμη του εκπαιδευτικού συστήματος, η πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια είναι καταδικασμένη σε αποτυχία. Γι' αυτό εύλογα τίθεται ως βασική αρχή για την επιτυχία σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια ο συντονισμός επιμέρους πολιτικών.

Η ανάγκη συντονισμένων μέτρων

Η πιο δυσχερής αποστολή ενός σύγχρονου κράτους είναι η συντονιστική λειτουργία των επιμέρους δράσεων του. Απαιτείται και εδώ προσέγγιση των επιμέρους όρων με τους οποίους παρουσιάζεται η κάθε πρόταση. Η αποτυχία ή επιτυχία των διάφορων κρατών να αντιμετωπίσουν με αποτελεσματικότητα τις προκλήσεις του διεθνοποιημένου ανταγωνισμού από κοινού με τις απαιτήσεις της κοινωνικής συνοχής συνδέεται, όπως δείχνουν οι μέχρι σήμερα μελέτες, με το βαθμό που τα κράτη προωθούν συντονισμένες πολιτικές. Απαιτείται λοιπόν συνδυασμένη προσέγγιση ή με άλλα λόγια συνολική αντιμετώπιση των επιμέρους προβλημάτων τα οποία αναδεικνύει η προσαρμογή. Η προβαλλόμενη, για να φέρουμε ένα παράδειγμα, για την επιτυχία της πολιτικής ενεργών μέτρων για την ανεργία σύμπραξη ή εταιρική σχέση δημοσίου και ιδιωτικού τομέα ανάμεσα σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς (δημόσιες υπηρεσίες, εκπαιδευτικοί φορείς, κοινωνικοί εταίροι, επιχειρήσεις) απαιτεί αυξημένες δυνατότητες συντονισμού.

Πράγματι το εντυπωσιακό παράδειγμα χωρών, όπως η Νορβηγία ή η Φινλανδία, με τα καλύτερα αποτελέσματα οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής, οφείλεται κατά μέγα μέρος στα συντονισμένα μέτρα που λήφθηκαν στα επιμέρους μέτωπα, γεγονός που έπεισε τα συνδικάτα σε συνεργασία (*Hedva Sarfati*, πρώην Διευθύντρια του Δ.Γ.Ε., *Les états de l'union européenne face au problème de vieillissement démographique*, σ. 78). Όταν επιχειρήθηκε αποσπασματική μεταφορά των μέτρων αυτών σε άλλες χώρες, αυτά δεν είχαν επιτυχή αποτελέσματα. Αυτή η παρατήρηση επιβεβαιώνει τις ιδιαίτερες δυσχερείες του όλου εγχειρήματος και τη θέση ότι δε χωρεί μια συνολική θετική ή αρνητική απάντηση. Θα πρέπει λοιπόν να προσεγγίσουμε τις διαφορές αυτές παραμέτρους. Η αρχή αυτή έχει μία ευρύτερη πολιτική διάσταση, γιατί συμβάλλει στην απενοχοποίηση του κράτους και στην επανεκτίμηση του αναντικατάστατου ρόλου ενός αποτελεσματικού κράτους.

Κοινωνική διαχείριση των αναδιαρθρώσεων

5.4. Η επιδίωξη του στόχου της ασφάλειας απαιτεί κοινωνική διαχείριση των οικονομικών αναδιορθώσεων και αποτελεσματική αναδιάρθρωση των κοινωνικών θεσμών. Αυτό μεταφράζεται σε κανόνες εργασίας, συμβατούς με την ευελιξία των επιχειρησιακών αναγκών, από κοινού με τη λήψη συνδυαστικών κοινωνικών μέτρων με τις αναγκαίες χρηματοδοτήσεις, για τις οποίες γίνεται χωριστά λόγος, που θα αποτρέψουν την κατά το δυνατόν αφαίρεση εισοδημάτων από την εργασία κατά τις περιόδους ανενεργού βίου, που θα ενθαρρύνουν ανοδική κινητικότητα και που θα επιτρέψουν την αποτελεσματική επανένταξη στην εργασία των θιγόμενων από τις αναδιαρθρώσεις.

Ο τρόπος σχεδιασμού, οι αναγκαίες νέες δομές, το περιεχόμενο των μέτρων και η χρηματοδότηση διαφοροποιούνται ανάλογα για το αν πρόκειται για μεγάλες ή μικρές επιχειρήσεις, για Δ.Ε.Κ.Ο. ή για επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα. Για τις μεγάλες επιχειρήσεις δίνεται προτεραιότητα στην εσωτερική κινητικότητα για επένδυση κερδών με απαλλαγές εφόσον συμβάλλουν στη διαμόρφωση διαρκών δομών κατάρτισης, στον προγραμματισμό σε βάθος χρόνου των αναγκαίων αλλαγών και στην αντιμετώπιση των εύλογων μεγαλύτερων αντιστάσεων του προσωπικού.

Βέβαια η άρνηση για προσαρμογές αποτελεί μία αρκετά διαδεδομένη θέση. Όμως από τη στιγμή που αποτελεί κοινό τόπο ότι η ανάπτυξη κάθε χώρας εξαρτάται από την αποτελεσματική ενσωμάτωσή της στο διεθνές οικονομικό σύστημα, η δημιουργία κοινών κοινωνικών αρχών στην Ε.Ε. δημιουργεί βάσιμες προσδοκίες για την ενσωμάτωση των χωρών αυτών.

Για δε την Ελλάδα, με βάση τη γενικώς αποδεκτή διαπίστωση ότι οι προσαρμογές βρίσκονται σχετικώς στην πρώτη φάση και ότι αυτές θα συνεχιστούν με εντονότερο ρυθμό στο μέλλον, αποτελεί προτεραιότητα μία σαφής και με διαφάνεια έκθεση των προβλημάτων που αναδύονται από αυτές και των δυνατών τρόπων αντιμετώπισής τους.

Βασικές ιδέες προσδιορισμού της ασφάλειας για τις επιμέρους μορφές ευέλικτων σχέσεων εργασίας

5.5. Πιο πάνω διαπιστώθηκαν οι επιμέρους διακρίσεις της ευελιξίας και οι διάφορες μορφές ευέλικτων σχέσεων, που δημιουργούν κάθε φορά διαφορετικού είδους ανασφάλειες. Με βάση τη διαπίστωση αυτή, θεωρήθηκε χρήσιμο οι εισηγήσεις στην παρούσα Έκθεση να αντιμετωπίσουν τη σύνδεση της ευελιξίας με ασφάλεια ξεχωριστά για τις διάφορες μορφές ευέλικτων σχέσεων, όπως μερική απασχόληση, σύμβαση ορισμένου χρόνου, προσωρινή παραχώρηση μισθωτών, υπεργολαβία, εργασία αυτοαπασχολούμενων, απολύσεις, αδήλωτη εργασία. Καθώς ο αριθμός των ευέλικτων σχέσεων δεν είναι δεδομένος, αλλά συνεχώς αναπαράγονται νέες μορφές, δεν είναι ευχερές να αντιμετωπιστούν όλες οι μορφές ευέλικτων σχέσεων. Η μεθοδολογία όμως που εφαρμόζεται ήδη για την αντιμετώπιση της ανασφάλειας που προκύπτει από αυτές μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για οποιαδήποτε νέα μορφή ευέλικτων σχέσεων.

Οι κεντρικές ιδέες για την υλοποίηση της ευελιξίας με την ασφάλεια στους διάφορους αυτούς τύπους εργασιακών σχέσεων είναι η ισότητα στη μεταχείριση με βάση την αρχή του αναλόγου, η εξασφάλιση δευτερευουσών παροχών (σταθμοί φροντίδας παιδιών, πρόσβαση στην κατάρτιση), η θεώρηση των σχέσεων αυτών ως εφελκύδια για σταθερές και ποιοτικώς αναβαθμισμένες σχέσεις εργασίας (αρχή προτεραιότητας), η αποφυγή καταχρηστικής αξιοποίησής τους (π.χ. ελάχιστος αριθμός ωρών μερικής απασχόλησης), η δυνατότητα αξιοποίησης ορισμένων μορφών ανάλογα με την ηλικία για τη διευκόλυνση π.χ. της εργασίας των ηλικιωμένων ή για το συνδυασμό επαγγελματικού και οικογενειακού βίου των εργαζομένων ενδιάμεσων ηλικιών, η ενδεχομένη διαβάθμιση χρονικά της προστασίας στη σύμβαση αορίστου χρόνου, η αξιοποίηση ενδιάμεσων κενών, έστω βραχυχρονίων ανάμεσα στην εργασία και τη διακοπή εργασίας με σκοπό την ένταξη των ανέργων στα μέτρα ενεργούς πολιτικής στην αγορά εργασίας, γεγονός που σημαίνει διεύρυνση της έννοιας του ανέργου.

Στο θέμα της οικονομικά εξηρημένης αυτοαπασχόλησης, που υποκαθιστά τη μισθωτή εργασία και η οποία αποτελεί τον πλέον προχωρημένο τύπο ευελιξίας, η προσέγγιση της αναγκαίας ασφάλειας έχει τις δικές της ιδιαιτερότητες. Η επιδίωξη της ασφάλειας προϋποθέτει κατά πρώτο λόγο την αναγνώριση της ύπαρξης μιας γκρίζας ζώνης ανάμεσα στη μισθωτή εργασία και τους παραδοσιακά ανεξάρτητους επαγγελματίες. Πρόκειται για την κατηγορία προσώπων που άλλοτε καλούνται παραμισθωτοί (Ιταλία), άλλοτε οιονεί μισθωτοί (Γερμανία), άλλοτε αυτοαπασχολούμενοι (Μεγάλη Βρετανία) ή ακόμα και πρόσωπα εξομοιούμενα με μισθωτούς. Για τη χώρα μας ο πιο δόκιμος όρος πρέπει να θεωρηθεί η οικονομικώς εξαρτημένη αυτοαπασχόληση. Το κεντρικό ερώτημα σε αυτήν την περίπτωση εστιάζεται στο ποιοι κανόνες προστασίας από αυτούς που αφορούν τους μισθωτούς μπορούν να μεταφερθούν και στην κατηγορία αυτή των εργαζομένων.

Η αρχή της κινητικότητας

5.6. Μία από τις βασικότερες αρχές, κλειδί για την υλοποίηση μέτρων, που θα συνδέουν την ευελιξία με την ασφάλεια, είναι η αρχή της κινητικότητας. Με βάση την πρόταση αυτή προωθείται η κινητικότητα σε πρώτη φάση εσωτερική (ενδοεπιχειρησιακή), κυρίως στις μεγάλες επιχειρήσεις με την ανάληψη συγκεκριμένων υποχρεώσεων, και σε δεύτερη φάση εξωτερική (στο σύνολο της αγοράς), που αποτελεί έννοια-κλειδί για τη νέα αντίληψη για τις εργασιακές σχέσεις.

Έχει καταγραφεί ότι μόνο στη Γαλλία έξι εκατομμύρια εργαζόμενοι αλλάζουν απασχόληση κάθε χρόνο μέσα σε ένα ατελές θεσμικό πλαίσιο. Υπάρχουν ακόμα παραδείγματα, όπως το παράδειγμα της Vilvorde, όπου παρά τις αρχικές αντιδράσεις για εσωτερική κινητικότητα, με πολύμηνες διαπραγματεύσεις από το

σύνολο των 3.100 εργαζομένων, μόνο 50 δεν θέλησαν να μπουν σε πρόγραμμα εσωτερικής κινητικότητας. Τα Ευρωπαϊκά συνδικάτα ήδη (Memorandum Ιουνίου 2007) αναγνωρίζουν ότι πιθανή διαδρομή του επαγγελματικού βίου δεν είναι πλέον μια ευθύγραμμη σταδιοδρομία, αλλά μια σταδιοδρομία από περιόδους κατάρτισης και αλλαγής προσανατολισμού.

Αλλά και κάτι περισσότερο. Η πράξη φέρνει στο προσκήνιο περιπτώσεις, όπου εργαζόμενοι στο δημόσιο επιθυμούν να μετακινηθούν για ορισμένο διάστημα στον ιδιωτικό τομέα. Η δυνατότητα κινητικότητας από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, ή και αντίστροφα, για ορισμένο χρονικό διάστημα αποτελεί μια νέα πρόκληση και ειδικό αντικείμενο έρευνας.

Σε κάθε περίπτωση, κατά το μέτρο που η κινητικότητα είναι αναγκαία, απαιτείται μέριμνα για την εξασφάλιση του εργαζομένου από την κατά το δυνατόν μη χειροτέρευση των όρων εργασίας, και κυρίως τη μη διακύβευση των ασφαλιστικών του δικαιωμάτων.

Αλλά δεν αρκεί αυτό. Πρέπει να συνδεθεί με δυνατότητα ή με την προοπτική βελτίωσης της ατομικής κατάστασης του καθενός, να προάγεται δηλαδή η ανοδική κινητικότητα. Αυτό σημαίνει ότι η διαρκής ανανέωση δεξιοτήτων πρέπει να αποτελέσει δικαίωμα των εργαζομένων, γι' αυτό και γίνεται χωριστά λόγος για τη δια βίου μάθηση. Η νέα αντίληψη για την προστασία είναι ότι αυτή πρέπει να εμπεριέχει αντί να εμποδίζει την κινητικότητα. Παράλληλα να επιδιωχθεί η αντίστοιχη αναμόρφωση της ασφαλιστικής νομοθεσίας. Σε όσες χώρες πέτυχαν οι μεταρρυθμίσεις για την κινητικότητα, αυτό έγινε γιατί ακολουθήθηκε η βασική αρχή, που ήδη αναφέραμε πιο πάνω, για συνδυασμένες προτάσεις για μεταρρυθμίσεις στην πολιτική απασχόλησης και στην πολιτική μεταρρύθμισης των κοινωνικών ασφαλίσεων. Η κινητικότητα για να πάψει να είναι απειλή πρέπει να γίνει δικαίωμα που θα εμπεριέχει και τις προδιαγραφές της.

6. Η σύζευξη ευελιξίας και ασφάλειας στις απολύσεις

Το παραδοσιακό σύστημα ασφάλειας

6.1. Το πιο ευαίσθητο σημείο ευελιξίας αφορά την ευελιξία στις απολύσεις. Η ασφάλεια στην απασχόληση έχει οριοθετηθεί μέχρι σήμερα στα διάφορα ευρωπαϊκά συστήματα με δύο τρόπους, που όλοι στοχεύουν σε μια σχετική, αλλά όχι απόλυτη ασφάλεια. Ο ένας είναι ο ουσιαστικός περιορισμός του δικαιώματος απόλυσης με την καθιέρωση διάφορων λόγων, που να καθιστούν δικαιολογημένη την απόλυση. Ο άλλος προσανατολίζεται στον καθορισμό αποζημιώσεων σε περίπτωση απόλυσης. Ο δεύτερος αυτός τρόπος έχει επικρατήσει στην Ελλάδα για τον ιδιωτικό τομέα.

Προτεινόμενος νέος τρόπος προστασίας

Ένας τρίτος τρόπος που προωθείται σήμερα είναι η διασφάλιση της επαγγελματικής διαδρομής με την πρόβλεψη μιας σειράς δικαιωμάτων του απολυμένου μέχρι την οριστική ανάληψη νέας θέσης εργασίας, με παράλληλη μετατροπή της αποζημίωσης εξόδου από τη θέση (απόλυση), με αποζημίωση μετάβασης σε νέα θέση (χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η μεταρρύθμιση της αυστριακής νομοθεσίας).

Πιο συγκεκριμένα, στο θέμα των απολύσεων, απέναντι στην αμιγή ευελιξία, που ταυτίζεται με τη μείωση των αποζημιώσεων και του χρόνου προειδοποίησης καθώς και με την κατάργηση του αιτιολογημένου της αιτιολογίας, που ουσιαστικά την προστασία την εστιάζει στην προσωπική σχέση εργαζομένου-εργοδότη, αναζητείται ένα σύστημα απολύσεων, που μεταφέρει την ευθύνη για τον απολυόμενο σε συλλογικό επίπεδο μέχρι την πλήρη επανένταξη του στην αγορά εργασίας. Η προστασία μετατρέπεται σε προστασία προσώπου, από προστασία θέσης, στο πλαίσιο του νέου δόγματος ευελιξία για τις επιχειρήσεις, ασφάλεια για τον εργαζόμενο. Η απόλυση στην αντίληψη αυτή δε δημιουργεί ανέργους, αλλά αποτελεί μέσο ανανέωσης της απασχόλησης και η αντίστοιχη περίοδος σε άδεια ανακατάρτισης με αντίστοιχη χρηματοδότηση. Αυτή η πρόταση εμπεριέχει την υποχρέωση χρηματοδότησης νέων δεξιοτήτων, διασφάλισης εισοδήματος στη μεταβατική περίοδο, εξασφάλισης νέας βιώσιμης θέσης (τριαδική υποχρέωση). Η συνεπής ερμηνεία της θέσης αυτής θα μπορούσε να συνοψιστεί ως εξής: ευελιξία στην εργασία, ασφάλεια του προσώπου του εργαζομένου. Η χρησιμοποίηση από την Ανακοίνωση της Επιτροπής των όρων «αποτελεσματική και βέβαιη μετάβαση» υποδηλώνουν ότι προηγείται η διασφάλιση θετικών μέτρων πριν από τις απολύσεις. Αυτό αποτελεί νέο στοιχείο στην πολιτική ευελιξίας, που μπορεί να αξιοποιηθεί από την εργατική πλευρά.

Η αρχή της κινητικότητας στις απολύσεις

6.2. Αυτός ο τρόπος για να πετύχει απαιτεί συνδυασμένες ενέργειες. Για τις μεγάλες επιχειρήσεις απαι-

τείται ετήσια έκθεση πρόβλεψης επερχόμενων αλλαγών, και εφόσον προωθηθεί η εξωτερική κινητικότητα, η ανάλυση μέρους του κόστους για την υλοποίησή της. Για τις μικρές επιχειρήσεις απαιτείται κάποιο όργανο προώθησης της διεπιχειρησιακής κινητικότητας. Απαιτούνται ακόμη αναμόρφωση του συστήματος χρηματοδότησης ανεργίας με διαβάθμιση χρηματοδοτήσεων ανάλογα με τον τύπο ανέργου, ενδεχομένως διασφάλιση δικαιωμάτων αποζημίωσης σε όσους επιλέγουν επαγγελματική κινητικότητα, αναθεώρηση της έννοιας της αρχαιότητας σε βάση διεπιχειρησιακή. Απαιτείται να καταστούν οι εργαζόμενοι από παθητικά υποκείμενα των αλλαγών σε ενεργά υποκείμενα προγραμματισμού του μέλλοντός τους. Σε κρατικό επίπεδο απαιτείται ενίσχυση της επαγγελματικής ασφάλειας με καθιέρωση συγκεκριμένων δεικτών, αποτίμηση των αποτελεσμάτων σε τακτά χρονικά διαστήματα και εξάρτηση συνέχισης ενός μέτρου από την επίτευξη του προσδοκώμενου στόχου. Γενικώς απαιτείται μια νέα αντίληψη για την επιδιωκόμενη ασφάλεια.

Οι δυσχέρειες

Οι δυσχέρειες είναι προφανείς, γιατί η αλυσίδα των διαδοχικών ενεργειών που απαιτούνται, όπως πρόβλεψη, πρόληψη, διαπραγματεύση, αποτίμηση, μετεκπαίδευση και, ως τελευταία λύση, αποζημίωση απαιτεί συνέπεια. Κατ' αρχήν η διαχείριση του προσωπικού μπαίνει σε νέα βάση. Αντί να εστιάζεται η προσοχή μόνο στην αποτίμηση της ικανότητας των υπαλλήλων, ένα μεγάλο μέρος της σύγχρονης διαχείρισης περιλαμβάνει έναν οδικό χάρτη των προβλεπόμενων σε βάθος χρόνου μετεξελίξεων, μέτρα παρότρυνσης σε αναζήτηση νέων δεξιοτήτων και προγραμματισμό ανάπτυξης δεξιοτήτων και εξέταση του ενδεχομένου διαβάθμισης των εισφορών για ανεργία, όχι αποκλειστικά με βάση το ύψος του μισθού, αλλά και σε συνάρτηση με τα θετικά αποτελέσματα της επιχείρησης στη διαχείριση της απασχόλησης. Σε εξωεπιχειρησιακό επίπεδο προϋποθέτει διαπραγματεύσεις και ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της επαγγελματικής προόδου με συγκεκριμένες εγγυήσεις. Με τον τρόπο αυτό η ευθύνη της απασχόλησης δεν πέφτει στους ώμους των εργαζομένων.

6.3. Άμεσα συνδεδεμένη με την προηγούμενη πρόταση είναι η αναζήτηση ισορροπίας δικαιωμάτων και ευθυνών εργαζομένων, εργοδοτών και δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να γίνει αποδεκτή η ανταλλαγή από τον εργαζόμενο της προστασίας της συγκεκριμένης θέσης με την προστασία του ιδίου. Πράγματι η ευελιξία μεταφράζεται σε αποσύνδεση του εργαζομένου από τη συγκεκριμένη θέση, η δε ασφάλεια με την εγγύηση για μετάβαση σε νέα θέση. Αυτό δε σημαίνει ότι ασμένως ο εργαζόμενος δέχεται την ανταλλαγή αυτή, όπως έχουν δείξει διάφορες μετρήσεις, γιατί κατά πρώτο λόγο δεν είναι εύκολα να αποδεχθεί ο καθένας μια αλλαγή, γιατί αυτή ενέχει ψυχολογικό κόστος. Όμως σε συλλογικό επίπεδο τέτοια μέτρα θεωρούνται σε πολλές περιπτώσεις από σοβαρή μερίδα ερευνητών αναγκαία για να επιτευχθεί ο στόχος αύξησης της απασχόλησης, που απαιτεί στοιχείο της βιώσιμης ανάπτυξης καθώς και της βιωσιμότητας του δημόσιου ασφαλιστικού συστήματος. Το θέμα αυτό πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διεξοδικού διαλόγου. Πάντως για να ενσωματωθεί επιτυχώς ο κάθε εργαζόμενος σε ένα τέτοιο σύστημα προστασίας, απαιτείται να δημιουργηθούν βάσιμες ελπίδες για ένα καλύτερο μέλλον (βλ. *Christine Afriat, Bernard Bruhens*, ό.π., σ. 14 επ.).

6.4. Με βάση την πρόταση αυτή προωθείται η αρχή της κινητικότητας, την οποία αναφέραμε πιο πάνω, και η οποία συνδέεται με όλα τα εισοδηματικά μέσα που προαναφέραμε.

Η απασχολησιμότητα

Είναι προφανές ότι με την αρχή της κινητικότητας συνδέεται η δυσφημισμένη έννοια της απασχολησιμότητας. Οι αντιδράσεις ως προς αυτήν υπήρξαν εύλογες κατά το μέτρο που η απασχολησιμότητα αντικαθιστά σαφή μέτρα προστασίας της εργασίας με τις αβεβαιότητες μιας άλλης θέσης. Όταν όμως δίνεται σ' αυτήν συγκεκριμένος χαρακτήρας και οριοθετείται ως η ικανότητα συνέχισης της επαγγελματικής ζωής, η στιγμή που οι αλλαγές στο χώρο της εργασίας είναι αναπόφευκτες, γίνεται όλο και περισσότερο αποδεκτό ότι μπορεί να μετατραπεί σε μέτρο ασφάλειας. Το νέο ζητούμενο είναι η διαρκής παραμονή των εργαζομένων στην αγορά εργασίας.

Η προστασία στις ομαδικές απολύσεις

6.5. Ιδιαιτερότητα παρουσιάζει το θέμα της ασφάλειας στις ομαδικές απολύσεις. Ως προς αυτές, για τις μικρές επιχειρήσεις μέχρι 20 άτομα, η ευελιξία είναι απόλυτη, γιατί δεν προβλέπεται καμιά ειδική διαδικασία. Για τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις η ασφάλεια επιτυγχάνεται μέχρι σήμερα με δύο παράλληλα μέσα. Το ένα, κοινοτικές προέλευσης, αφορά τις διαδικασίες διαβούλευσης και εσωτερικών συμφωνιών, που στην προέκτασή του προϋποθέτει συνδρομή των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης και μέριμνα για τη μετά την απόλυση συνέχιση του επαγγελματικού βίου του εργαζομένου. Το άλλο μέσον, εθνικής προ-

έλευσης, αφορά τη διοικητική παρέμβαση στις απολύσεις και τη δυνατότητα απαγόρευσής τους. Αυτό το μέσον εφαρμόζεται σήμερα μόνο στην Ελλάδα και στην Ισπανία. Όμως στην πράξη η υποτιθέμενη πρόσθετη ασφάλεια από τη μη έγκριση των απολύσεων από την Πολιτεία έχει υπερκεραστεί με διάφορους τρόπους. Στο ελληνικό σύστημα συνήθεις είναι οι πρόσθετες αποζημιώσεις, είτε στο πλαίσιο των λεγόμενων συναινετικών καταγγελιών είτε στο πλαίσιο των εθελούσιων εξόδων. Ουσιαστικά η ασφάλεια περιορίζεται στον αποζημιωτικό χαρακτήρα, ενώ ο μετά την απόλυση επαγγελματικός βίος εγκαταλείπεται στην ατομική ευθύνη του απολυομένου. Το κρίσιμο ερώτημα που τίθεται και εξετάζεται σε ειδικό κεφάλαιο είναι το εάν, εφόσον τελικά δεν αποφεύγονται οι απολύσεις, η παρεχόμενη αυτή ασφάλεια είναι και η αποτελεσματικότερη ή η ανάληψη ευθυνών, κυρίως από τις μεγάλες επιχειρήσεις για επανένταξη απολυομένων στην αγορά εργασίας.

6.6. Κατά συμπέρασμα, παρά τις παραπάνω δυσχέρειες που περιέχει το εγχείρημα της κινητικότητας σε ατομικό επίπεδο, αυτή σε συλλογικό επίπεδο θεωρείται από πολλούς αναγκαίο στοιχείο μιας σύγχρονης πολιτικής για τις εργασιακές σχέσεις, αναγκαίο για να εξασφαλίσει την απασχόληση ως συλλογικό μέγεθος στις κυμαινόμενες και ανανεούμενες ανάγκες της οικονομίας, καθώς και στη μέριμνα για τη διευκόλυνση εισόδου στην αγορά εργασίας των αποκλεισμένων.

Η διασφάλιση της σίγουρης μετάβασης σε νέα θέση

Οι προαναφερθέντες όροι για τη χρησιμοποίηση της κινητικότητας ως μέσο επαγγελματικής εξέλιξης οδηγεί στην αναγνώριση της αρχής της διασφάλισης της σίγουρης μετάβασης. Η προστασία κατά το χρόνο μετάβασης σε νέα θέση ως νέο δικαίωμα του εργαζομένου, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται «αρμονικό πέρας», κατά την έκφραση των Δανών. Ανασφάλεια εδώ θεωρείται η μεγάλη περίοδος ανενεργού βίου και η εγκατάλειψη της τύχης του απολυθέντος στην ατομική του ευθύνη. Ασφάλεια θεωρείται η εξασφάλιση της συνέχισης του επαγγελματικού βίου και η αμοιβαιότητα των κινδύνων με διάφορα μέσα, ανάμεσα στα οποία υπό εξέταση είναι οι συμβάσεις επαγγελματικής κινητικότητας, η υποκατάσταση των προθεσμιών προειδοποίησης απολυομένων με άδεια κινητικότητας, με συνέχιση καταβολής του μισθού, αλλά με ορισμένη μείωση του κόστους των επιχειρήσεων.

Είναι προφανές ότι ο νέος αυτός τύπος προστασίας δεν περιορίζεται μόνο σε ρυθμίσεις που αφορούν την εργασία και την ανεργία, αλλά απορρέει και από τις νέες σχέσεις ενεργού και μη ενεργού βίου, σχέσεις εργαζομένων και συνταξιοδοτημένων, σχέσεις εκπαιδευτικού συστήματος και εργασίας.

Έτσι, για παράδειγμα, το επίδομα ανεργίας μετατρέπεται σε κοινωνικό μισθό για μετάβαση σε νέα απασχόληση, η κατάρτιση σε μέσο επαγγελματικής ανέλιξης. Υποστηρικτές τέτοιων μέτρων προβάλλουν και το εγχείρημα ότι τα μέχρι σήμερα μέτρα αντιμετώπισης της ανεργίας αφήνουν πολλές φορές σημαντικό αριθμό νέων ή απασχολουμένων με νέες μορφές εργασίας έξω από το πεδίο εφαρμογής τους.

Ενός των παραπάνω αξιολογήσεων σε ό,τι αφορά το θέμα των απολύσεων, θα μπορούσε να συζητηθεί κατά το διάλογο ένα ορισμένο άνοιγμα του νομοθέτη στις συλλογικές συμβάσεις, με την έννοια ότι το υφιστάμενο σύστημα απολύσεων θα μπορούσε να διαφοροποιηθεί με σ.σ.ε. Έτσι ο ρόλος του νομοθέτη καθίσταται επικουρικός.

Η εναλλαγή ευέλικτης απασχόλησης με παραδοσιακή απασχόληση

6.7. Διαφορετικά από το θέμα της κινητικότητας τίθεται το θέμα της διευκόλυνσης εναλλαγής μιας ευέλικτης σχέσης εργασίας με τυπική απασχόληση (π.χ. μετατροπή μιας σύμβασης μερικής απασχόλησης σε σύμβαση πλήρους απασχόλησης). Η μετάβαση από ευέλικτη μορφή σε κανονική σχέση απασχόλησης εντάσσεται στην πολιτική βελτίωσης της επαγγελματικής σταδιοδρομίας με αναγνώριση δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα προτεραιότητας πρόσληψης με κανονική μορφή απασχόλησης. Αλλά και το αντίστροφο είναι νοητό, που παίρνει τη μορφή διευκόλυνσης ενός εργαζομένου για συνέχιση της απασχόλησής του με μια ευέλικτη σχέση (αντιστροφή ρόλων). Το θέμα αυτό συνδέεται και με τη διαχείριση ηλικιών, με την προσφορά παραδείγματος χάριν μερικής απασχόλησης σε ηλικιωμένους εργαζόμενους (μεταβατική ευελιξία).

6.8. Η επιδίωξη της ένταξης στην αγορά εργασίας των αποκλεισμένων συνδέεται κατά την πρόταση της Ε.Ε. με τη μείωση του κατακερματισμού της αγοράς και την προϊούσα κατάργηση της διαφοροποίησης μεταξύ των ήδη ενταγμένων, ή κατ' άλλη ορολογία εσωτερικών (insiders) και των εκτός των τειχών ευρισκομένων, των εξωτερικών εργαζομένων (outsiders). Και αυτή η πρόταση περιέχει αμφισημίες.

Η αρχή της ισότητας των ευκαιριών

Η αρχή της ισότητας των ευκαιριών θα ήταν αποδεκτή από την πλευρά των εργαζομένων ως εξίσωση

των δεύτερων προς τους πρώτους, ως μία ισότητα προς το ανώτερο επίπεδο. Η προτεινόμενη λύση, για να είναι αποδεκτή, δεν πρέπει να ταυτίζεται με χειροτέρευση των όρων εργασίας, αλλά με την αναπροσαρμογή τους.

Το θετικό στοιχείο έγκειται στην υποσχόμενη απομείωση των ενδοεργασιακών διαφορών με τη μεταφορά του κέντρου βάρους προστασίας από την προνομιακή προστασία ολίγων σε ελαστικότερη αλλά καθολική προστασία για το σύνολο των εργαζομένων. Και εδώ κεντρικό αίτημα είναι η διασφάλιση ισότητας ευκαιριών για ένταξη σε βιώσιμες θέσεις απασχόλησης. Το θέμα ενδιαφέρει πρωτίστως τις γυναίκες, με μέτρα συνδυασμού επαγγελματικού και οικογενειακού βίου, τους ηλικιωμένους με σύγχρονη πολιτική διαχείριση ηλικιών, τα Α.Μ.Ε.Α. με μέτρα ουσιαστικής ενσωμάτωσής τους στη θέση απασχόλησης.

Αυτή η παρατήρηση σημαίνει και μία αποστασιοποίηση από τη μέχρι σήμερα πρακτική άνισης μεταχείρισης, ανάλογα με το αν πρόκειται για αναδιάρθρωσεις μικρής ή μεγάλης εμβέλειας, για εργαζομένους σε μικρές ή μεγάλες επιχειρήσεις, για εργαζομένους σε σταθερές ή σε επισφαλείς θέσεις. Βασικός στόχος που πρέπει να ενταχθεί στην προτεραιότητα των συνδικάτων είναι η αποκατάσταση ισόροπων συνπειών ευελιξίας και ασφάλειας στο σύνολο των εργαζομένων και ακόμα γενικότερα η ανάλογη μέριμνα για τους αποκλεισμένους. Με απλά λόγια προτείνεται η αναζήτηση εννυήσεων ή η πρόταξη κινήτρων, που θα διευκολύνουν την προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και τη συνδεδεμένη με αυτές κινητικότητα, με ελαστικοποίηση των εννυήσεων που συνδέονται με συγκεκριμένη θέση. Όμως θα πρέπει να συγκεκριμενοποιηθεί ποιο θα είναι τελικά το εύρος της ασφάλειας που θα δοθεί στους outsiders. Έτσι τίθεται και το πρόβλημα δικαιότερης κατανομής ευελιξίας και ασφάλειας στο σύνολο του ενεργού πληθυσμού, και ακριβέστερα ο προσανατολισμός της πολιτικής σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια στη μείωση απόστασης των ήδη εργαζομένων από τους αποκλεισμένους από την αγορά εργασίας.

Η ανταποδοτική ευελιξία

Τα προτεινόμενα μέτρα στη μία περίπτωση, η ασφαλής μετάβαση των ήδη απασχολημένων σε νέα απασχόληση, και στην άλλη περίπτωση, όπως η επανένταξη στην αγορά εργασίας, πρέπει να κατατείνουν σε μία ισοδύναμη ασφάλεια. Σε κάθε περίπτωση η προώθηση της ανταποδοτικής ευελιξίας, μιας ευελιξίας με ανταλλάγματα, με στόχο την προσαρμογή των εργασιακών σχέσεων στις νέες ανάγκες, για να γίνει αξιοπίστη, πρέπει να συνδυάζεται με συγκεκριμένη ανάληψη κινδύνων από το κεφάλαιο ή τα συλλογικά υποκείμενα και να δώσει δείγματα εγκατάλειψης μεταφοράς των κινδύνων στους εργαζόμενους. Είναι αυτονόητο ότι η μετάβαση από ένα σύστημα ενδοεπιχειρησιακής σταδιοδρομίας σε ένα σύστημα γενικής επαγγελματικής σταδιοδρομίας δε σημαίνει εγκατάλειψη του πρώτου, αλλά επικουρική εφαρμογή του δεύτερου.

6.9. Όντως η γενική μετατροπή του Εργατικού Δικαίου σε Δίκαιο Απασχόλησης, που ενυπάρχει στην παραπάνω εξέλιξη, δημιουργεί φοβικές καταστάσεις, είτε γιατί θεωρείται προσηματική, είτε διότι δε συνδέεται με συντονισμένα μέτρα, που να καθιστούν ορατό το στόχο της απασχόλησης. Οι αδυναμίες αυτές εντοπίζονται και στην Παράσιν Βίβλο. Ωστόσο διατυπώνεται η άποψη ότι ο προτεινόμενος συνδυασμός ευελιξίας με ασφάλεια δεν μπορεί να προχωρήσει χωρίς να καμφθούν οι δυσπιστίες από την πλευρά των εργαζομένων, πράγμα που προϋποθέτει και πάλι τον πετυχημένο συντονισμό μέτρων μεταρρύθμισης της εργατικής νομοθεσίας με την πολιτική απασχόλησης που αναφέραμε πιο πάνω, με το σύστημα μάθησης και με την κάλυψη νέων κοινωνικών κινδύνων από το ασφαλιστικό σύστημα.

Οι ευέλικτες σχέσεις ως εφελκυστικό

Έτσι η μετατροπή του Εργατικού Δικαίου σε Δίκαιο Απασχόλησης προϋποθέτει επιτυχή ενσωμάτωση των αρχών σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια. Στην ενσωμάτωση αυτή εντάσσονται και όλα τα μέτρα που θεωρούν τις επισφαλείς θέσεις ως ενδιάμεση μορφή απασχόλησης και δημιουργούν τις προϋποθέσεις για να καταστούν εφελκυστικό για την απασχόληση με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου με πλήρες ωράριο. Η αξιοποίηση της ευελιξίας ως σκαλοπάτι για εξέλιξη δεν έχει τύχει μέχρι σήμερα ανάλογης προσοχής.

Η επιτυχία τέτοιων επιλογών στις χώρες που επιτεύχθηκε οφείλεται στο ότι οι εργαζόμενοι είχαν βάσιμες ελπίδες για ανεύρεση νέας βιώσιμης απασχόλησης, κατ' επιτυχή εφαρμογή της αρχής της σίγουρης μετάβασης. Όμως για να προωθηθεί η ασφάλεια, ουσιαστικής προϋπόθεσης είναι ότι το ίδιο το κράτος θα εξοικειωθεί προηγουμένως με τις νέες ευθύνες με συγκεκριμένες δεσμεύσεις που θα πείθουν για την αποτελεσματικότητα των προτάσεών του, με ανάληψη πρωτοβουλιών από την πλευρά του για ριζική αντιμετώπιση του τρόπου παροχής των υπηρεσιών του. Ευθύνη αναλογεί και στους κοινωνικούς εταίρους.

Η χρηματοδότηση της ασφάλειας

6.10. Η σωστή ανάγνωση της πρότασης για ευελιξία με ασφάλεια οδηγεί και σε μια άλλη διαπίστωση,

που περνάει συνήθως απαρατήρητη. Το θέμα των αλλαγών στις εργασιακές σχέσεις δεν περιορίζεται στην απλή λήψη κάποιων νομοθετικών μέτρων, αλλά προϋποθέτει την ανεύρεση πόρων, που θα καλύπτουν το κόστος της προτεινόμενης νέου τύπου προστασίας και θα καθορίσουν τους όρους κατανομής ανάμεσα σε επιχειρήσεις, φορείς πρόληψης, ασφάλειας και πρόνοιας, σε άτομα και στις τοπικές κοινωνίες.

Η συμμετοχή της αγοράς

Δεδομένου ότι η πραγματοποίηση της ευελιξίας με ασφάλεια δεν περιορίζεται απλώς σε αλλαγές στην εργατική νομοθεσία, αλλά σχετίζεται με τις αναγκαίες χρηματοδοτήσεις για τη δια βίου μάθηση, την ενεργό πολιτική απασχόλησης, με γενναιόδωρες παροχές ανεργίας, με επαναπροσδιορισμό δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, το θέμα της χρηματοδότησης αποκτά ιδιαίτερα μεγάλη σημασία. Γίνεται γενικότερα δεκτό ότι η πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια εμπεριέχει και το στόχο της ανάληψης από τις επιχειρήσεις μέρους του κόστους από τις νέες ανασφάλειες. Για το λόγο αυτό η συμμετοχή της αγοράς στο κόστος της ασφάλειας και η χρηματοδότηση από το κράτος των μέτρων αλλαγής αποτελούν αντικείμενο διαλόγου.

Η ριζική μεταρρύθμιση υπηρεσιών απασχόλησης

Όμως είναι λάθος να περιορίζεται το όλο θέμα στην αύξηση των δαπανών. Το κυριότερο βάρος πρέπει να αποδοθεί στην αποδοτικότητα των δαπανών. Αυτό θέτει το παράλληλο θέμα της ανάγκης αναπροσαρμογής των δημοσίων δαπανών, σύνδεσης των δαπανών με συγκεκριμένη στοχοθέτηση, αποτιμώμενη με δείκτες, και αναζήτηση της σχέσης κόστους-οφέλους, γιατί διαφορετικά δεν μπορούν να κεφαλαιοποιηθούν οι σύνθετοι στόχοι που αναφέραμε. Οι επιχορηγήσεις για νέες προσλήψεις, αν δεν χρησιμοποιούνται για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, δε συμβάλλουν στην επιτυχία των σκοπών αυτών, γι' αυτό και απαιτείται να συνοδεύεται η χρηματοδότηση με έρευνα συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Και ακόμα προϋποθέτει φορείς υλοποίησης των προτεινόμενων σχεδίων με διαφορετικά αντίληψη από τη γραφειοκρατία των δημοσίων φορέων. Χωρίς ριζική μεταρρύθμιση των σημερινών υπηρεσιών απασχόλησης δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν τα ανωτέρω. Γι' αυτό και η θεματική αυτή πρέπει να μπει στις προτεραιότητες των κοινωνικών εταίρων. Οι δαπάνες για ασφάλεια, εφόσον γίνουν με αποτελεσματικό τρόπο, καθιστούν τις αντίστοιχες δαπάνες παραγωγικές, που τελικά επιτρέπουν τη μείωση δαπανών για αποκλεισμένους και γενικά για αντιμετώπιση της φτώχειας.

Γ. Ενσωμάτωση επιμέρους πολιτικών στην πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια

7. Η πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια και η πολιτική διαχείρισης των ηλικιών

Η εξάρτηση πολιτικής ευελιξίας με ασφάλεια από την πολιτική αύξησης του ενεργού πληθυσμού και οι προτεινόμενες λύσεις υλοποίησης ευελιξίας με ασφάλεια

7.1. Ένα από παράδειγμα για την ανάγκη συνολικής θεώρησης των επιπτώσεων που οι αλλαγές στο σύστημα παραγωγής επιφέρουν στις εργασιακές σχέσεις και συνακόλουθα για την ανάγκη για μια βιώσιμη μεταρρύθμιση, αποτελεί το θέμα της διαχείρισης των ηλικιών, με ιδιαίτερη έμφαση στη διαχείριση των μεγαλύτερων ηλικιών. Και αυτό το θέμα συνδέεται άμεσα με την πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια, παρόλο ότι μία τέτοια σύνδεση δεν είναι εύκολα ορατή (βλ. *Hedva Sarfati*, ό.π.). Ουσιαστικά συνδέεται με το θέμα της ευελιξίας εισόδου και εξόδου στην αγορά εργασίας.

Πράγματι από τη στιγμή που η μετεξέλιξη της προστασίας σε προστασία του ενεργού πληθυσμού παίρνει όλο και μεγαλύτερη διάσταση, το θέμα εμπλέκεται με τις δημοσιονομικές δυσχέρειες των κρατών για αντίστοιχη χρηματοδότηση και την πολιτική της αποφυγής του κοινωνικού dumping. Αυτή η σύνδεση επιβάλλει στη συνέχεια, εφόσον πράγματι επιδιώκεται μια μακρόπνοη μεταρρύθμιση, την από κοινού αντιμετώπιση της μεταρρύθμισης στην αγορά εργασίας με την πολιτική διαχείρισης των ηλικιών, όπως των νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας και εκείνων που διάγουν το 45^ο έτος και άνω.

Οι αλλαγές στον ενεργό πληθυσμό, η αυξημένη ανεργία, οι συχνές διακοπές ενεργού βίου, η καθυστερημένη είσοδος των νέων στην αγορά εργασίας, με την απώλεια εισοδημάτων που συνεπάγονται όλα αυτά, οδηγούν σε αυξημένη εξάρτηση του οικονομικά ανενεργού πληθυσμού από τον ενεργό πληθυσμό, η οποία όμως λόγω μείωσης των εισοδημάτων του καθίσταται δυσχερής. Η απομείωση των εισοδημάτων του από τις εξελίξεις αυτές καθιστά δυσχερή τη χρηματοδότηση του ασφαλιστικού συστήματος, ενώ υπάρχουν αυξημένες ανάγκες χρηματοδότησης, λόγω και των νέων κοινωνικών κινδύνων που παράγουν οι ελαστικές σχέσεις. Άμεση συνέπεια είναι η φαλκίδευση του κοινωνικού κράτους, ενώ η αναβάθμιση

του αποτελεί αναγκαίο όρο για την επιτυχή προώθηση της πολιτικής σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια, που όπως είδαμε πιο πάνω, απαιτεί αυξημένες χρηματοδοτήσεις. Έτσι, ενώ η αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων δεν αμφισβητείται σχεδόν από κανέναν, έντονες διαφωνίες υπάρχουν ως προς τις λύσεις.

7.2. Μία από τις προτεινόμενες λύσεις στο επίκεντρο αυτών των συζητήσεων θεωρείται και πάλι η δυνατότητα αύξησης του ποσοστού απασχόλησης με νέα διαχείριση των ηλικιών. Αυτή περιλαμβάνει την πολιτική για την προετοιμασία, πριν να καταστούν άνεργοι, των εργαζομένων ηλικίας 45 ετών και άνω, προκειμένου να συνεχίσουν τον επαγγελματικό τους βίο, την επιβράδυνση εξόδου από τον επαγγελματικό βίο με ευέλικτη συνταξιοδότηση ή την ενθάρρυνση συνέχισης του επαγγελματικού βίου, με τη μείωση της απόστασης γενεών με πετυχημένα εκπαιδευτικά προγράμματα προσαρμογής, θέματα τα οποία εντάσσονται στην πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια.

Εδώ εντάσσονται και τα μέτρα διευκόλυνσης της «πρώτης απασχόλησης», που αφορούν τους νέους, που συνοδεύονται με διάφορες απαλλαγές του εργοδότη, τα οποία όμως συνάντησαν σε ορισμένες χώρες έντονες αντιδράσεις των συνδικάτων και των νέων. Πρόκειται για χαρακτηριστικό παράδειγμα αστοχίας μέτρου, όταν δεν επιτυγχάνει ισορροπία ευελιξίας με ασφάλεια και λαμβάνεται χωρίς να έχει προηγηθεί διάλογος.

Ιδιαίτερη σημασία της πολιτικής για τη διαχείριση ηλικιών για την Ελλάδα είναι προφανής, ενόψει δύο μεγάλων αδυναμιών της ελληνικής αγοράς εργασίας. Η μία από αυτές είναι η μεγάλη καθυστέρηση εισόδου των νέων στην αγορά εργασίας, που κατατάσσει την Ελλάδα στις τελευταίες θέσεις σε σχέση με το μέσο όρο που ισχύει για τις άλλες αγορές εργασίας στην Ευρώπη. Η άλλη αδυναμία αναφέρεται στο πρόβλημα του περιορισμένου ποσοστού εργαζομένων ηλικίας άνω των 50 ετών, που συμμετέχουν στον ενεργό βίο. Τα θέματα αυτά αναπτύσσονται ειδικότερα στα κεφάλαια για την πολιτική απασχόλησης.

Το πιο πετυχημένο παράδειγμα διαχείρισης ηλικιών μας το δίνει η Φινλανδία, η οποία πέτυχε αύξηση επίσημης συμμετοχής των ηλικιωμένων στην απασχόληση κατά 25%. Η κρίσιμη ηλικία 45-55 ετών έλκει και το μεγαλύτερο ενδιαφέρον, διότι πρέπει να συνδυαστούν ο στόχος της διατήρησης των ανθρώπων αυτών στην αγορά, η αναπόφευκτη πολλές φορές αλλαγή εργασίας και οι δυσχέρειες με την πάροδο της ηλικίας για συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης. Προτείνονται εναλλακτικά προγράμματα εργασίας με κατάρτιση όσο το δυνατόν νωρίτερα, και κυρίως από το 45^ο έτος της ηλικίας, στη συνέχεια η προώθηση της μερικής απασχόλησης με μερική συνταξιοδότηση, με μείωση του ορίου ηλικίας για την απόκτηση αυτού του δικαιώματος, η καταπολέμηση των διακρίσεων με βάση την ηλικία και οι διευκολύνσεις για την οικειοθελή επέκταση του ενεργού βίου με αξιοποίηση ευέλικτων σχέσεων εργασίας, όπως συμβάσεις ορισμένου χρόνου στη Γαλλία για εργαζομένους πέραν του 57^{ου} έτους της ηλικίας τους, που προβλέφθηκε με συλλογικές συμβάσεις. Αλλά και για τις ενδιάμεσες ηλικίες 30-45 ετών, που θέτουν το πρόβλημα συνδυασμού επαγγελματικού και οικογενειακού βίου, προτείνεται η χρησιμοποίηση ορισμένων ευέλικτων μορφών απασχόλησης.

Η παρουσίαση των προβλημάτων που θέτει η σύγχρονη αγορά εργασίας δείχνει ότι η πολιτική διατήρησης του status quo δεν μπορεί να είναι τουλάχιστον μία καθολική πολιτική. Οι μεταρρυθμίσεις είναι αναγκαίες. Ιδανικές λύσεις δεν υπάρχουν. Οι πετυχημένες σχετικά πρακτικές μέχρι σήμερα δείχνουν ότι κοινωνικοί εταίροι και κράτος πρέπει να απαγκιστρωθούν από την αγκύλωσή τους σε βραχυχρόνιους στόχους και να επιδιώξουν συλλογικές ρυθμίσεις με αλληλοεξαρτώμενα μέτρα. Ο πετυχημένος συνδυασμός ευελιξίας με ασφάλεια μπορεί να προσφέρει ιδέες που θα μειώσουν την ανασφάλεια και θα περιορίσουν τη φτώχεια.

8. Η συμβολή της διά βίου μάθησης στην προώθηση της πολιτικής σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια

Η διά βίου μάθηση ως διαρθρωτική αλλαγή

Η αναφορά στη διά βίου μάθηση, που εσφαλμένα μερικές φορές περιορίζεται στη διά βίου κατάρτιση, είναι συχνή σε όσους πιστεύουν στην πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια. Η ανάγκη προσφυγής σε αυτήν δεν αμφισβητείται. Νομοθετικές ρυθμίσεις, πολιτικές απασχόλησης, κατάρτιση προγραμμάτων, χρηματοδοτήσεις έχουν συχνά ως σημείο αναφοράς τη διά βίου μάθηση. Όμως είναι αμφίβολο αν οι χρήστες του όρου αυτού έχουν συνείδηση ότι με τη διά βίου μάθηση δεν εννοούμε απλώς τη λήψη κάποιων μέτρων, χωρίς μάλιστα κανείς να ενδιαφέρεται για τα αποτελέσματά της, αλλά ότι αυτή συνιστά τη βασικότερη διαρθρωτική αλλαγή στον κοινωνικό τομέα. τη βάση για την επιτυχία των νέων κανόνων προστασίας, των νέων τρόπων οργάνωσης του ενεργού βίου και για τους νέους το μέσο εισόδου τους στον ενεργό βίο, την κεντρική ιδέα για την αναδιοργάνωση του συνόλου του εκπαιδευτικού συστήματος, που είναι αγκυλωμένο στην εφάπαξ παιδεία και αγνοεί την ανάγκη διάχυσης της παιδείας, ανεξάρτητα από την ηλικία. Μία σύγχρονη πολιτική διά βίου μάθησης μετατρέπει το σύστημα παιδείας από πηγή παροχής γνώσης σε πηγή ανανέωσης γνώσης και από την ουδέτερη στάση που κρατεί στα θέματα απασχό-

λησης, σε μέσο ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας και ταυτόχρονα μέσο κάλυψης του κοινωνικού κινδύνου, που δημιουργεί η αποβολή από την αγορά εργασίας.

Η διά βίου μάθηση μετατρέπεται σε βασική συνιστώσα της σύγχρονης προστατευτικής αρχής, όταν δεν εκφυλίζεται το περιεχόμενό της. Γι' αυτό απαιτείται να διαμορφωθεί ένα νέο θεσμικό πλαίσιο στη βάση της αρχής ότι οποιαδήποτε πολιτική μεταρρύθμισης της εργατικής νομοθεσίας με στόχο να συνδέσει ευελιξία και ασφάλεια, δεν μπορεί να έχει πιθανότητες επιτυχίας, χωρίς να καταστεί η διά βίου μάθηση από πλασματική μάθηση σε πραγματική μάθηση, χωρίς να επαληθεύεται η προστιθέμενη αξία της με συγκεκριμένους δείκτες, που θα καθορίζουν τη συμβολή της στην κινητικότητα, και χωρίς απολογισμό των χρησιμοποιηθέντων κονδυλίων για τα αποτελέσματα ως προς την ένταξη στην αγορά εργασίας.

Όλες οι εκπαιδευτικές μονάδες θα πρέπει να μετατραπούν σε ανοιχτά κέντρα διά βίου μάθησης, με προγράμματα που δε θα είναι προσανατολισμένα στις αντιλήψεις και στα συμφέροντα των εκπαιδευτικών φορέων, αλλά θα ανταποκρίνονται στις πραγματικές κοινωνικές ανάγκες. Είναι προφανές ότι μια τέτοια πολιτική διά βίου μάθησης συνδέεται με την αλλαγή ρυθμίσεων και ως προς αρκετά δικαιώματα εργασίας, όπως το δικαίωμα της άδειας, το δικαίωμα μισθού, ο χρόνος εργασίας, τα οποία συνδέονται πλέον με νέους στόχους. Είναι εξίσου προφανές ότι η αγορά πληρώνει ένα μέρος του κόστους μάθησης. Χωρίς συμμετοχή της αγοράς δεν μπορεί να προωθηθεί, όπως ήδη επισημάναμε και πιο πάνω, η σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια.

Στη νέα αυτή αντίληψη η διά βίου μάθηση γίνεται το σύγχρονο μέσο μείωσης των ανισοτήτων και διασφάλισης ίσων ευκαιριών, μέσο διαχείρισης των ηλικιών και κοινωνικής κινητικότητας, και κατ' αποτέλεσμα, η σύνγκρουση έκφραση του κοινωνικού δικαιώματος για εργασία. Είναι το δικαίωμα για συνέχιση του επαγγελματικού βίου. Με τις διευκρινίσεις αυτές γίνεται κατανοητό ότι η διά βίου μάθηση αποτελεί πλέον βασική συνιστώσα του σύγχρονου αναπτυξιακού κοινωνικού κράτους για την αντιμετώπιση των νέων αβεβαιοτήτων που παράγει η αγορά εργασίας.

9. Ο ρόλος του κοινωνικού διαλόγου ως μέσον πραγματοποίησης της ευελιξίας με ασφάλεια

9.1. Δεν πρέπει να περάσει απαρατήρητο, και ίσως αυτό είναι μια από τις σημαντικότερες συμβολές της Πράσινης Βίβλου, ότι για την επιτυχία οποιασδήποτε προσαρμογής του Εργατικού Δικαίου στις νέες οικονομικές ανάγκες, πρωταγωνιστικό ρόλο καλούνται να παίξουν οι κοινωνικοί εταίροι καθώς και άλλοι συλλογικοί φορείς από την κοινωνία των πολιτών σε θέματα που απαιτούν ευρύτερες κοινωνικές πολιτικές. Όλα αυτά οδηγούν στην ανάγκη καθιέρωσης με συνεπή τρόπο της αρχής της επικουρικότητας και στην αναγνώριση του προβαδίσματος του κοινωνικού διαλόγου. Για τις προϋποθέσεις της επιτυχίας του διαλόγου και το ενδεχόμενο περιεχόμενό του γίνεται ειδική αναφορά στο τελευταίο κεφάλαιο της Έκθεσης.

10. Η ειδικότητα αρχών ευελιξίας με ασφάλεια στις ελληνικές ιδιαιτερότητες

1. Το πρόβλημα της προσαρμογής των εργασιακών σχέσεων απασχολεί ήδη όλα τα συνδικάτα των κρατών-μελών της Ε.Ε., τα οποία και επιχειρούν ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας και με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του συστήματος των εργασιακών σχέσεών τους να πετύχουν τις αναγκαίες εγυθσεις. Κάθε χώρα θα προσδιορίσει τις προτεραιότητές της. Άλλοτε δίνεται προτεραιότητα στην εσωτερική προσαρμογή (ενδοεπιχειρησιακή), άλλοτε στην εξωτερική προσαρμογή (διεπιχειρησιακή) και άλλοτε σε γενικότερες επιλογές. Το ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος είναι υπαρκτό ως σύστημα κοινωνικών αξιών. Δεν είναι όμως ομοιόμορφο ως προς τον τρόπο υλοποίησης των αρχών αυτών.

Στη βάση αυτής της παρατήρησης οι προτάσεις που ακολουθούν για τα επιμέρους θέματα λαμβάνουν υπόψη τις εξελίξεις στα άλλα κράτη-μέλη, αλλά έχοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής αγοράς εργασίας, για τις οποίες έγινε πολλές φορές λόγος παραπάνω. Η προσαρμογή στις ιδιαίτερες συνθήκες της αγοράς κάθε χώρας συνιστά και αυτή μία από τις αρχές στην πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια.

Στην Ελλάδα τα κύρια χαρακτηριστικά είναι:

1. Η κυρίαρχη θέση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, γεγονός που δίνει προτεραιότητα σε μέτρα διεπιχειρησιακού χαρακτήρα και απαιτεί πολλές φορές ξεχωριστούς κανόνες σύνδεσης ευελιξίας με ασφάλεια.

2. Ο εκτεταμένος τομέας των υπηρεσιών, που επιβάλλει ειδικούς προσανατολισμούς στη διά βίου μάθηση και διαφορετική προσέγγιση στο θέμα της ευελιξίας.

3. Από τη στιγμή που υπάρχουν τρεις τουλάχιστον αγορές εργασίας, αυτή του δημοσίου τομέα, η γεωργική αγορά και ιδιωτικού τομέα και ειδικότερα η αγορά εργασίας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, η πολιτική σύζευξης της ευελιξίας με ασφάλεια δεν μπορεί να είναι ενιαία.

4. Ο αυξημένος αριθμός των αυτοαπασχολούμενων, και ειδικότερα της νέας γενιάς αυτοαπασχολούμενων, που θέτει επιτακτικά το πρόβλημα μεταφοράς ορισμένων κανόνων προστασίας της μισθωτής εργασίας στους οικονομικά εξαρτημένους αυτοαπασχολούμενους.

5. Η έκδηλη δυσπιστία της βάσης των συνδικάτων, που δεν της επιτρέπει να αναλάβουν ευχερώς πρωτοβουλίες.

6. Ο εκτεταμένος τομέας αδήλωτης εργασίας, που κάνει την παράνομη ευελιξία μείζον θέμα σε σχέση με τη νόμιμη ευελιξία και εμποδίζει τα ανοίγματα προς τη νόμιμη ευελιξία.

7. Ο παρωχημένος τρόπος λειτουργίας δημόσιων φορέων με μειωμένη εμπιστοσύνη στις προσφερόμενες υπηρεσίες του και με έκδηλη αδυναμία να προωθήσουν συντονισμένες πολιτικές ή την πολιτική εξατομικευμένης παροχής υπηρεσιών (χρέωση ορισμένου αριθμού ανέργων σε συγκεκριμένο υπάλληλο). Αυτή η αδυναμία καθιστά την αναμόρφωση των υπηρεσιών απασχόλησης πρωταρχικής σημασίας θέμα. Παράλληλα είναι αναγκαία μέτρα για τη συνεργασία υπηρεσιών ελέγχου εφαρμογής των κανόνων εργασίας, φορολογικών υπηρεσιών και υπηρεσιών χρηματοδότησης, μέτρα που το ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης αν δεν τα αγνοεί τα περιθωριοποιεί.

8. Η έλλειψη παράδοσης σε μέτρα πολιτικής ενεργού προστασίας και στα συστήματα διά βίου μάθησης, που θεωρούνται κομβικά στοιχεία για τη σύζευξη ευελιξίας με ασφάλεια.

9. Ο μεγάλος αριθμός ανειδίκευτων, που καθιστά αναγκαία τα επιμελώς σχεδιαζόμενα προγράμματα, που θα υλοποιήσουν την αρχή ότι οι επισφαλείς σχέσεις συνιστούν εφελκυστήρα για ανοδική κινητικότητα (εναλλακτικές δυνατότητες εργασίας και κατάρτισης, καθιέρωση ατομικών λογαριασμών εκπαίδευσης, παροχές υπό αίρεση ή κυμαινόμενες ανάλογα με το βαθμό επιτυχημένης ανάπτυξης ή αναβάθμισης της απασχόλησης).

10. Η πολυδιάσπαση των συνταξιοδοτικών καθεστώτων, η οποία καταλήγει σε δυσμενή μεταχείριση όσων διαδοχικά είχαν απασχοληθεί σε διάφορους τομείς που τελικά δυσχεραίνει και κάθε πολιτική κινητικότητας.

2. Δεδομένου μάλιστα ότι η πολιτική για σύζευξη της ευελιξίας με την ασφάλεια θα πρέπει να ενσωματωθεί στα εθνικά σχέδια δράσης για την απασχόληση, τα συνδικάτα καλούνται να πάρουν θέση κατά την κατάρτιση των σχεδίων αυτών για τις τέσσερις βασικές συνιστώσες της πολιτικής σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια, που είναι η υποκατάσταση της προστασίας της θέσης εργασίας με την προστασία του εργαζομένου, τα συστήματα επαγγελματικής προώθησης της κινητικότητας, τα διάφορα μέτρα ενεργούς πολιτικής για την απασχόληση και η αντιμετώπιση από την κοινωνική ασφάλιση κινδύνων από τις επισφαλείς σχέσεις.

3. Με βάση τις παραπάνω παρατηρήσεις θα μπορούσαν οι κοινωνικοί φορείς και το κράτος να ξεπεράσουν το στάδιο των στερεότυπων και γενικόλογων τοποθετήσεων για τη χρησιμότητα ή μη της κινητικότητας, για την αξία της διά βίου μάθησης, για την απασχολησιμότητα, και να επικεντρώσουν τη δράση τους σε αναζήτηση συγκεκριμένων όρων, που καθιστούν ασφαλείς τις μετακινήσεις και μετατρέπουν τη διά βίου μάθηση σε αίτημα με συγκεκριμένες αξιώσεις, που διασφαλίζουν το μέλλον της εργασίας του καθενός. Η καινοτομία δεν περιορίζεται στις καινοτομίες τεχνικής φύσης, αλλά περιλαμβάνει και την καινοτομία στη διακυβέρνηση, που είναι βασική προϋπόθεση, προκειμένου να υπάρξουν επιτυχή αποτελέσματα στην πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια.

Θα πρέπει να διασκεδαστούν οι υποψίες για λευκό ή προσηματικό διάλογο. Το δύσκολο σε όλα αυτά βέβαια είναι η αλλαγή των αντιλήψεων, οι δυσχέρειες αφομοίωσης των δεδομένων των νέων παραγωγικών σχέσεων, ο αναπροσανατολισμός των διεκδικήσεων και η εξοικείωση με τις νέες προτεινόμενες μορφές προστασίας.

ΜΕΡΟΣ Β'

ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ ΣΕ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ

Κεφάλαιο 1

Οικονομικά εξαρτημένοι αυτοαπασχολούμενοι

Δημιουργώντας μια τρίτη κατηγορία ανάμεσα στη μισθωτή εργασία και την αυτοαπασχόληση

Εισαγωγή

Σήμερα, παρατηρείται μια «γκρίζα ζώνη» ανάμεσα στην εξαρτημένη και την ανεξάρτητη εργασία: πρόσωπα ή υπεργολάβοι που είναι νομικά (τυπικά) ανεξάρτητοι, εμφανίζονται οικονομικά εξαρτημένοι από ένα ή μερικούς πελάτες κι αντίστροφα μισθωτοί που παρέχουν εξαρτημένη εργασία, μοιάζουν όλο και περισσότερο με αυτόνομους εργαζομένους¹. Η γκριζα ζώνη είναι μορφές απασχόλησης που έχουν

1. Βλ. A. Supiot, Transformations du travail et devenir du droit du travail: une prospective européenne, RIT 1999, vol. 138, σελ. 36 και 37.

χαρακτηριστικά τόσο εξαρτημένης όσο κι ανεξάρτητης εργασίας και γι' αυτό δεν είναι εύκολο να ενταχθούν στο ισχύον δυαδικό μοντέλο. Συνήθως, νέες μορφές απασχόλησης, όπως η τηλεργασία και το φασόν, είναι εκείνες που ανθίζουν στο γκρίζο τοπίο της απασχόλησης.

A. Η ανάπτυξη της «γκρίζας ζώνης» με την ανάδυση νέων προτύπων στην οργάνωση της παραγωγής

Οι νομικές κατηγορίες δεν είναι αθώες. Οικοδομούνται ανάλογα με τα κυρίαρχα εκάστοτε οικονομικά προτάγματα, επιτρέποντας την ανάπτυξη της κινητικότητας ή της σταθερότητας της εργασίας. Σήμερα, προβάλλει ως επιταγή, λόγω διεργασιών της παγκοσμιοποίησης², η προώθηση της κινητικότητας της εργασίας. Οι επιχειρήσεις κρίνουν ότι η εργατική νομοθεσία δημιουργεί ένα δύσκαμπο και δαπανηρό οργανωτικό πλαίσιο, ενώ παράλληλα το μη μισθολογικό βάρος της εργασίας (ασφαλιστικές εισφορές) επιδρά αρνητικά στην ανταγωνιστικότητά τους. Με βάση τη διάγνωση αυτή, ακολουθείται μια στρατηγική «φυγής» από την κοινωνική νομοθεσία.

Επειδή η εργατική νομοθεσία εμποδίζει την ποθούμενη κινητικότητα, επιλέγονται, ανάμεσα στα άλλα, και μορφές ανεξάρτητης εργασίας. Έτσι, η ευελιξία (flexibilisation) μετατρέπεται στη βασιλική οδό για την ανάπτυξη της αυτοαπασχόλησης. Με βάση έναν «κανονιστικό δαρβινισμό»³, η μη ρυθμισμένη ανεξάρτητη εργασία εκτοπίζει βαθμίδων την προστατευόμενη από το δίκαιο εξαρτημένη εργασία. Οι ανεξάρτητοι εργαζόμενοι συνιστούν έναν πλάγιο τρόπο αποφυγής της δαπανηρής εργατικής νομοθεσίας⁴, καθώς κι ένα μέσο μείωσης της συνδικαλιστικής επιρροής, αφού οι αυτοαπασχολούμενοι εμφανίζονται λιγότερο συνδικαλισμένοι⁵.

Σήμερα, κι ακόμη περισσότερο στο εγγύς μέλλον, με τα νέα οργανωτικά πρότυπα, η διάκριση εξαρτημένης κι ανεξάρτητης εργασίας θα απωλέσει οποιαδήποτε ευκρίνεια, αφού αναπτύσσονται δραστηριότητες που δεν είναι τόσο ανεξάρτητες, αλλά ούτε και τόσο εξαρτημένες. Με άλλα λόγια, διαφαίνεται μια αμοιβαία έλξη ανάμεσα στην εξαρτημένη και την ανεξάρτητη εργασία, καθιστώντας τα σύνορα της εξάρτησης διαπερατά: ο μισθωτός προσεγγίζει, ολόένα και περισσότερο, το καθεστώς του ανεξάρτητου επαγγελματία κι ο ανεξάρτητος επαγγελματίας βρίσκεται συχνά σε μια κατάσταση εξάρτησης.

Πολλοί ανεξάρτητοι επαγγελματίες δεν είναι στην πραγματικότητα ανεξάρτητοι –ούτε τεχνικά ούτε οικονομικά– και αναγκάζονται να φέρουν τους κινδύνους (το ρίσκο) της δραστηριότητάς τους⁶. Η σύγχυση αυτή αμφισβητεί σοβαρά την ασφάλεια της απασχόλησης και τις όποιες εγγυήσεις παρέχονται στη μισθωτή εργασία. Ας μη λησμονείται, εξάλλου, ότι δεν υπάρχει ουσιαστική διαφορά ανάμεσα στο μισθωτό, του οποίου η νομική εξάρτηση από τον εργοδότη απορρέει από την οικονομική του κατωτερότητα και τον ανεξάρτητο επαγγελματία που δεν επέλεξε πραγματικά ο ίδιος το καθεστώς της απασχόλησής του⁷.

Η ευελιξία της εργασίας δεν εμφανίζεται μόνο κατά το στάδιο λειτουργίας της σχέσης εργασίας (χρόνος εργασίας, αμοιβή), δηλαδή δεν είναι μόνο εσωτερική στην επιχείρηση, αλλά πρόσθετα γίνεται νοητή κι ως εξωτερική, δηλαδή ως μορφή εξαγωγής της εργασίας, όταν αυτό επιβάλλεται από μια κυμαινόμενη παραγωγή. Οι επιχειρήσεις εγκολπώνονται ποικίλους μηχανισμούς για την «εξωτερικεύση» (exteriorisation) της εργασιακής διαδικασίας. Στην περίπτωση της ανεξάρτητης εργασίας –κι εμφανέστερα στην περίπτωση της υπεργολαβίας–, η εξωτερική ευελιξία συνδυάζεται με λειτουργική, δηλαδή εξάγεται έργο που κανονικά θα παρήγαγαν μισθωτοί της επιχείρησης⁸. Έτσι, η αυτοαπασχόληση, όπως χρησιμοποιείται από μια ευέλικτη επιχείρηση, οδηγεί κατ' ουσία στη μεταφορά του κινδύνου μη ύπαρξης διαθέσιμης εργασίας στον ίδιο τον εργαζόμενο. Τις διακυμάνσεις της παραγωγής και το βάρος της προσαρμογής στις εξελίξεις της αγοράς, ως προς τον κίνδυνο της απασχόλησης, επωμίζεται ο εργαζόμενος-αυτοαπασχολούμενος⁹.

2. Βλ. Α. Καζάκου, «Η κατάσταση και οι λειτουργίες του δικαίου σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης», στο 2ο Συνέδριο των Ελληνικών Νομικών Σχολών, Το δίκαιο μπροστά στην πρόκληση της παγκοσμιοποίησης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2002, σελ. 27 επ.

3. Βλ. Α. Supiot, Le droit du travail bradé sur le «marché des nonnes», Dr. Soc. 2005, 1087.

4. Βλ. H. Bradley, M. Erickson, C. Stephenson, S. Williams, Myths at work, Polity, 2000, σελ. 53.

5. Ως γνωστόν, οι υποχρεωτικοί σύλλογοι των ελεύθερων επαγγελματιών δεν συνιστούν συνδικαλιστικές οργανώσεις. Βλ. ενδεικτικά Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο: Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, τ. Ι, Θεσσαλονίκη, 1997, σελ. 59.

6. Βλ. T. Aubert-Monpeysen, Les frontières du salariat à l'épreuve des stratégies d'utilisation de la force de travail, Dr. soc. 1997, σελ. 616.

7. Βλ. Association Villermé, «La loi Madelin et le Code du travail: à contre-courant, une menace qui devrait pourtant rester sans effet», Dr. soc. 1994, 674.

8. Για την έκταση της λειτουργικής-εξωτερικής ευελιξίας στην Ελλάδα, βλ. Σ. Γαβρόγλου, Όψεις ευελιξίας στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Παρατηρητήριο Απασχόλησης, Αθήνα, 2006, σελ. 31.

9. Βλ. M.-L. Morin, Le droit du travail face aux nouvelles formes d'organisation des entreprises, RIT (2005), vol. 144, σελ. 14.

Μάλιστα, στην υπηρεσία του χρηματιστικού κεφαλαίου, που απαξιώνει την εργασία και εναποθέτει πλέον τη συσσώρευση του σ' ένα χαρτοφυλάκιο τίτλων, αναπτύσσονται ιδέες, κυρίως αγγλοσαξονικής προέλευσης, που διακονούν την απο-μισθωτοποίηση της εργασίας και συγκεκριμένα τη μετατροπή του εργαζόμενου σε ατομική επιχείρηση στο εσωτερικό μιας παγκόσμιας αγοράς¹⁰. Τέτοιες αντιλήψεις καταλήγουν στην εκκένωση του εργατικού δικαίου από τα υποκείμενά του. Εν όψει των απειλών αυτών, οι αυτοαπασχολούμενοι πρέπει να αναδειχθούν στα νέα υποκείμενα της κοινωνικής προστασίας.

Στη «διασπασμένη» επιχείρηση (entreprise éclatée), οι εργαζόμενοι αποσπώνται από ένα σκληρό πυρήνα, για να ανεξαρτητοποιηθούν. Οι εργασιακές σχέσεις θρυμματίζονται μέσα από την αναζήτηση ανεξάρτητων συνεργασιών. Το ζητούμενο είναι πλέον το εικονικό, μια «επιχείρηση χωρίς μισθωτούς»¹¹. Το «προσωπικό» μιας επιχείρησης θεωρείται ένα παθητικό δεδομένο, γι' αυτό τείνει να εξαλειφθεί και να υποκατασταθεί από τους ανθρώπινους πόρους, που όπως όλοι οι πόροι τοποθετούνται εκτός επιχείρησης. Έτσι, η αυτόνóμηση της εργασίας απορρέει από την ίδια την ανάπτυξη της σύγχρονης «παραγωγικής αποκέντρωσης» των επιχειρήσεων.

Η ανάδυση της γκρίζας ζώνης οφείλεται στην ανάπτυξη των υπηρεσιών στη μεταβιομηχανική κοινωνία¹². Η μεγέθυνση του τομέα των υπηρεσιών, η μόνη ελπίδα για τη δημιουργία θέσεων εργασίας, λαμβάνει συχνά το σχήμα της αυτοαπασχόλησης. Μπορεί η οικονομικά εξαρτημένη εργασία να εμφανίζεται κυρίως στον τριτογενή τομέα, ωστόσο δεν λείπει κι από παραδοσιακούς τομείς, όπως είναι η οικοδομή, η κατ' οίκον εργασία, κ.ά.¹³ Αν στη γενικά παρατηρούμενη τάση προσθέσουμε την ιδιαιτερότητα της ελληνικής αγοράς εργασίας, όπου η κυρίαρχη μορφή απασχόλησης είναι η αυτοαπασχόληση (25,87%, ενώ ο μέσος όρος στην Ε.Ε. των 15 είναι 12,54%), δεν μπορούμε παρά να καταλήξουμε στη διαπίστωση ότι η αυτοαπασχόληση, στη νέα της μορφή, αναπτύσσεται ως «λειτουργικό υποκατάστατο» της μισθωτής εργασίας.

Η τάση καταγράφεται και στην Πράσινη Βίβλο «για τον εκσυγχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21^{ου} αιώνα». Το κείμενο αυτό δεν παραλείπει να επισημάνει, ανάμεσα στα άλλα, μια αρνητική εξέλιξη, ότι δηλαδή η αυτοαπασχόληση παρέχει ένα μέσο αντιμετώπισης των αναγκών αναδιάρθρωσης, μειώνοντας άμεσα ή έμμεσα κόστος εργατικού δυναμικού – πόρους διαχείρισης και παρουσιάζοντας μεγαλύτερη ευελιξία για την ανταπόκριση σε απρόβλεπτες οικονομικές περιστάσεις. Η ενασχόληση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την «εκτροπή» της αυτοαπασχόλησης από την πραγματική της φύση εκκινούν μάλλον από το φόβο ενός αθέμιτου κοινωνικού dumping.

B. Η αυστηρότητα του νομολογιακού κριτηρίου της προσωπικής/νομικής εξάρτησης περιορίζει το εύρος της εννοιολογικής κατηγορίας του μισθωτού

Όπως προαναφέρθηκε, η διχοτόμηση της εργασίας σ' εξαρτημένη και ανεξάρτητη έχει σημαντικές νομικές συνέπειες, αφού καθεμιά από τις δύο αυτές μορφές εργασίας διέπεται από διαφορετικούς κανόνες. Η διαφορετική δικαιική μεταχείριση της σύμβασης εργασίας από τη σύμβαση ανεξαρτητών υπηρεσιών κατέστησε αναγκαία την οριοθέτηση των εν λόγω εννοιών¹⁴. Η εν λόγω διάκριση στηρίζεται στο κριτήριο της εξάρτησης. Η έννοια της εξάρτησης έχει διαμορφωθεί νομολογιακά, αφού ανήκει στο δικαστή ο χαρακτηρισμός μιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών ως σύμβασης εξαρτημένης εργασίας. Τα πολιτικά δικαστήρια σχεδόν αμετακίνητα επαναλαμβάνουν την εξής ερμηνεία: «από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 648 επ. Α.Κ. και 6 ν. 765/1943, ο οποίος κυρώθηκε με την 324/1946 πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου και διατηρήθηκε σε ισχύ με το άρθρο 38 του Εισ.Ν.Α.Κ., προκύπτει ότι σύμβαση εξαρτημένης εργασίας υπάρχει όταν ο εργοδότης καθορίζει κατά τρόπο δεσμευτικό, σύμφωνα με τους συμβατικούς ή νόμους όρους, τον τόπο, τον χρόνο, τον τρόπο και την έκταση της εργασίας που θα παρέχει ο μισθωτός, ο οποίος υποχρεούται να ακολουθεί τις οδηγίες του εργοδότη»¹⁵. Από την πλευρά του, ο μισθωτός υποχρεούται να δέχεται την άσκηση ελέγχου προς διαπίστωση της συμμόρφωσής του προς τις οδηγίες που παρέχονται από τον εργοδότη και συμφώνου προς αυτές εκτέλεσής της εργασίας που του έχει ανατεθεί¹⁶.

Τελευταία, ενόψει του γεγονότος ότι εξαπλώνονται οι σχέσεις ανεξάρτητης εργασίας που εμπεριέ-

10. Βλ. B. Aubrey, L'entreprise individuelle, Futuribles, mars, 1996.

11. Βλ. B. Henriot, «Entreprise éclatée et gestion du travail. Nouvelles configurations et pertinences de la gestion des ressources humaines», in A. Supiot, Le travail en perspectives, ό.π.

12. Βλ. G. Esping-Andersen, Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας, Αθήνα, 2006, σελ. 361 επ.

13. Βλ. συγκριτικά στοιχεία 2002, www.eiro.eurofound.eu.int.

14. Βλ. Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο: Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις, Θεσσαλονίκη, 1995, σελ. 198.

15. Βλ. ενδεικτικά Α.Π. 177/1999 ΕλλΔνη 40 (1999), σελ. 1055, Α.Π. 544/1995 ΕλλΔνη 37 (1996), σελ. 314, Α.Π. 473/1994 ΕλλΔνη 36 (1995), σελ. 157, Εφ.Αθ. 7633/2001 ΔΕΝ 58 (2002), σελ. 88 (89).

16. Βλ. ενδεικτικά Α.Π. 585/2006 ΔΕΕ 8-9/2006, 942, Α.Π. 376/2006 ΕΕργΔ 65, 1244 = ΔΕΕ 7/2006, σελ. 808, Α.Π. 473/1994 ΔΕΝ 1995, σελ. 270, Α.Π. 668/1991 ΕΕργΔ 1993, σελ. 646.

χουν κάποια μορφή δέσμευσης, η νομολογία του Α.Π. άρχισε να τονίζει το ποιοτικό στοιχείο της εξάρτησης. Δηλαδή, δίνεται έμφαση στην ιδιαίτερη ποιότητα της εξάρτησης η οποία έχει για τον υποβαλλόμενο σε αυτή εργαζόμενο συνέπειες που καθιστούν απαραίτητη την ιδιαίτερη ρύθμιση της σχέσης του με τον εργοδότη και δικαιολογούν την ειδική προστασία από το εργατικό δίκαιο¹⁷. Γίνεται δεκτό ότι και στη σύμβαση ανεξαρτήτων υπηρεσιών υπάρχει κάποια δέσμευση που μπορεί να έχει σχέση και με τον τόπο ή τα χρονικά πλαίσια παροχής της εργασίας. Με άλλα λόγια, η νομολογία άρχίζει να συνάγει την ιδιαίτερη ποιότητα της εξάρτησης, όχι μόνο στον ετεροπροσδιορισμό του τόπου, χρόνου και τρόπου παροχής της εργασίας, αλλά και από άλλους όρους και συνθήκες που διαφέρουν κατά περίπτωση, ανάλογα με το είδος και τη φύση της εργασίας (λ.χ. η παροχή εργασίας ιατρού αποκλειστικά για τους πελάτες ιδιωτικής κλινικής)¹⁸.

Σύμφωνα με την ανωτέρω νομολογιακή αποδοχή, εφόσον δεν επαληθεύεται το κριτήριο της προσωπικής ή νομικής εξάρτησης, οι οικονομικά εξαρτημένοι μισθωτοί εντάσσονται στην κατηγορία των αυτοαπασχολούμενων. Έτσι, το κυρίαρχο κριτήριο αποδεικνύεται, σε κάποιο βαθμό, ανεπαρκές, λόγω του ότι δεν αποτελεί, σε αρκετές περιπτώσεις, το κύριο χαρακτηριστικό μιας μισθωτής εργασίας¹⁹.

Έκινώντας κανείς από τη μεταμόρφωση των παραγωγικών κι εργασιακών διαδικασιών, είναι αναγκασμένος να δεχθεί ότι η εμμονή στο αυστηρό κριτήριο εξάρτησης, όπως είναι αυτό της νομικής/προσωπικής, οδηγεί ατελείωτα σε μια διάσταση ανάμεσα στα δικαιικά πρότυπα εργασίας και την πραγματικότητα. Η δυσαρμονία αυτή μειώνει μοιραία την αποτελεσματικότητα της κοινωνικής νομοθεσίας (κοινωνική ασφάλιση κι εργατικό δίκαιο) και την αποτρέπει από τον πρωταρχικό της σκοπό. Οι παραδοσιακοί εργαζόμενοι ολόένα κι εκτοπίζονται από τον προστατευτικό κλοιό. Κι αυτό γιατί η παραδοσιακή κι αυστηρή εικόνα της εξάρτησης δεν ανταποκρίνεται πλέον στις νέες στρατηγικές των επιχειρήσεων που παραχωρούν πρωτοβουλία κι ελευθερία κινήσεων στους εργαζομένους τους. Η ασυμβατότητα του παραδοσιακού κριτηρίου απέναντι σε μια κατηγορία εργαζομένων που θα έπρεπε να υπαχθεί τελεολογικά στην κοινωνική νομοθεσία (εργατικό δίκαιο κι ασφάλιση μισθωτών), οδηγεί, κατά βάση, στην υποκατάσταση της μισθωτής από την ανεξάρτητη εργασία.

Αν μπορούσε κανείς να γενικεύσει κάτι, θα ήταν ότι η απεικόνιση του ανεξάρτητου εργαζομένου επιχειρείται, κατ' αρχήν, αρνητικά. Όποιος δεν παρέχει εξαρτημένη εργασία, εντάσσεται στους ελεύθερους επαγγελματίες. Στην πραγματικότητα, όμως, η προσέγγιση αυτή είναι απλουστευτική. Η αυτοαπασχόληση δεν αποτελεί μια ενιαία κατηγορία, αλλά πρόκειται για ένα σύνθετο και διαφοροποιημένο φαινόμενο. Αυτό που ενοποιεί αφαιρετικά τις συμβατικές εκφάνσεις της ανεξάρτητης εργασίας, είναι το γεγονός ότι η εργασία σε όλες αυτές τις μορφές δεν παρέχεται κάτω από το διευθυντικό δικαίωμα του εργοδότη. Ειδικότερα, η αυτοαπασχόληση εργασία στεγάζεται κάτω από μια πληθώρα διαφορετικών συμβάσεων, αστικού ή εμπορικού δικαίου²⁰: σύμβαση ανεξαρτήτων υπηρεσιών, σύμβαση έργου, αντιπροσωπεία, δικαιόχρηση (franchising), πρακτορεία επιχειρηματικών απαιτήσεων (factoring)²¹, χρηματοδοτική μίσθωση (leasing), ανάπτυξη και παροχή λογισμικού, κ.ά.

Άλλο ζήτημα είναι η «μεταμφιεσμένη» σχέση εργασίας (ψευδοανεξάρτητη εργασία, υποκρυπόμενη σχέση εργασίας), δηλαδή η ηθελημένη προσπάθεια υπόκρυψης της αληθινής φύσης της εργασίας, προκειμένου να αποκομιστούν φορολογικά ή ασφαλιστικά οφέλη²², κι άλλο η οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση. Οι ψευδοαπασχολούμενοι είναι μισθωτοί που παρουσιάζονται ως ανεξάρτητοι επαγγελματίες²³. Από νομική άποψη, εμπίπτουν σαφώς στην κατηγορία των μισθωτών. Αντίθετα, όταν πρόκειται για γκρίζα ζώνη, δηλαδή, όπως θα δούμε παρακάτω, για εργασία που ενώ δεν εμπίπτει στην προσωπική/νομική εξάρτηση, έχει χαρακτηριστικά οικονομικής εξάρτησης, δεν μπορεί να γίνει λόγος για ψευδοανεξάρτητη εργασία.

Η αντιμετώπιση της ψευδοανεξάρτητης δεν εμφανίζει, κατ' αρχήν, δυσκολίες, αφού αρκεί να εφαρμοστεί πιστά το παραδοσιακό κριτήριο της εξάρτησης, για να αποχαρακτηριστεί από ανεξάρτητη. Είναι

νομολογιακό κεκτημένο –όπως άλλωστε σε πολλές έννομες τάξεις²⁴– ότι ο χαρακτηρισμός σύμβασης παροχής υπηρεσιών ως σύμβασης εξαρτημένης εργασίας ή ανεξαρτήτων υπηρεσιών ανήκει στο Δικαστήριο, το οποίο λαμβάνει υπ' όψιν του τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά της σχέσης²⁵. Δεν ασκεί καμία επιρροή ο νομικός χαρακτηρισμός που δίνουν τα συμβαλλόμενα μέρη στη μεταξύ τους σχέση²⁶. Το αντίθετο, άλλωστε, θα καθιστούσε την εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας προαιρετική. Η φύση της σχέσης εργασίας προσδιορίζεται με βάση την πραγματικότητα της παροχής εργασίας (réalité), δηλαδή τις αντικειμενικές συνθήκες, κι όχι σύμφωνα με τους χαρακτηρισμούς και τις ονοματοδοσίες των μερών. Γενικά, δεν μπορεί κανείς να επιλέξει (shopping) το καθεστώς απασχόλησής του. Όλα εξαρτώνται από τις πραγματικές συνθήκες της εκτέλεσης της εργασίας.

Η ψευδοανεξάρτητη εργασία ανήκει, θα λέγαμε, στο είδος «παράνομης ευελιξίας» που στην Ελλάδα είναι πολύ διαδεδομένη²⁷. Πολλές επιχειρήσεις κάνουν χρήση μιας de facto ευελιξίας που στηρίζεται σ' ένα παράνομο χαρακτηρισμό των μισθωτών ως αυτοαπασχολούμενων. Για την αντιμετώπισή της, θα αρκούσε η ενεργοποίηση, εντατικοποίηση κι εν τέλει μεταρρύθμιση των ελεγκτικών μηχανισμών. Από αυτή την άποψη, όπως προτείνεται εύστοχα²⁸, θα πρέπει το σώμα των επιθεωρητών να σχεδιαστεί από την αρχή στη λογική μιας ανεξάρτητης αρχής, που θα αντιμετωπίζει το εσωτερικό κοινωνικό dumping με τους όρους αθέμιτου ανταγωνισμού. Δεν υπάρχει όμως μια γενική υποχρέωση δήλωσης της αυτοαπασχόλησης –εκτός από εκείνη που συνδέεται με το τεκμήριο μη μισθωτής εργασίας (ν. 2639/1998).

Από την πλευρά τους, οι ασφαλιστικοί οργανισμοί ελεύθερων επαγγελματιών (κυρίως ο Ο.Α.Ε.Ε.) θα πρέπει να ελέγχουν τον πραγματικό χαρακτήρα της ασφαλιζόμενης απασχόλησης. Ένα χρήσιμο παράδειγμα μας προσφέρει η βελγική νομοθεσία²⁹, όπου οι ενδιαφερόμενοι είναι υποχρεωμένοι να δηλώσουν στο φορέα αν εργάζονταν πριν ως μισθωτοί, και να περιγράψουν την εργασία που έκαναν, καθώς και την εργασία που σκοπεύουν να κάνουν ως ανεξάρτητοι επαγγελματίες.

Ακόμη, οφείλουμε να τονίσουμε ότι η σχετικότητα του νομολογιακού κριτηρίου και η δυνατότητα νομικού επαναχαρακτηρισμού της σχέσης από το δικαστήριο έχουν ως αρνητική συνέπεια να μην προσφέρουν ασφάλεια δικαίου³⁰. Η μη ασφαλής προβλεψιμότητα του νομικού χαρακτηρισμού της σχέσης, λόγω ρευστότητας του κριτηρίου της εξάρτησης, και η επέλευση των συνεπειών ex tunc έχουν επώδυνες οικονομικές συνέπειες, ακόμη και για τον καλόπιστο εργοδότη. Εκτός από την εργασιακή πλευρά, ο ασαφής ορισμός μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα για τον πελάτη/εργοδότη να καταβάλλει αναδρομικά τις προβλεπόμενες για την ασφάλιση μισθωτών εργοδοτικές εισφορές³¹. Αυτό είναι το τίμημα της ρευστότητας που προσφέρει η εναπόθεση στα δικαστήρια της ερμηνείας της έννοιας της εξάρτησης. Γίνεται πάντως φανερό ότι απέναντι στην επέκταση της γκρίζας ζώνης ο ρόλος του δικαστή, ως προς τη χάραξη της σφαίρας εφαρμογής της κοινωνικής νομοθεσίας, έχει γίνει ακόμη και πιο αποφασιστικός. Αξίζει, εδώ, να προσθέσουμε ότι κατά τη Σύσταση Δ.Ο.Ε. 198 του 2006, η νομοθεσία ή η πρακτική ως προς τα σημεία που σχετίζονται με το πεδίο εφαρμογής της προστασίας των εργαζομένων, θα πρέπει να είναι σαφής και επαρκής.

Γ. Το τεκμήριο του ν. 2639/1998 αδυνατεί να επεκτείνει το στοιχείο της εξάρτησης στις νέες μορφές απασχόλησης

Με τη διάταξη του άρθρου 1 του ν. 2639/1998 έγινε προσπάθεια εισαγωγής ενός μαχητού –άρα επιδεχόμενου ανταποδείξεως– τεκμηρίου υπέρ της ανεξάρτητης εργασίας ή ορθότερα ενός μαχητικού τεκμηρίου μη μισθωτής εργασίας. Όπως το διευκρίνισε ορθά η νομολογία, με τη διάταξη αυτή δεν επιχειρήθηκε παρέμβαση του νομοθέτη στο ουσιαστικό μέρος των συμβάσεων, έτσι ώστε να ερμηνεύονται αυθεντικά ως συμβάσεις έργου ή ανεξαρτήτων υπηρεσιών, αλλά απλώς καθιερώνεται μαχητό τεκμήριο υπέρ του ότι δεν υποκρύπτεται στη μεταξύ του εργοδότη και του εργαζομένου συμφωνία σύμβαση εξαρτημέ-

17. Βλ. Α.Π. 821/2006 ΔΕΝ 62, σελ. 1375, Α.Π. 946/2005 ΔΕΕ 6/2006, σελ. 666, Μον.Πρωτ.Αθ. 2270/2005 ΔΕΝ 2006, σελ. 237. Βλ. Γ. Λεβέντη, Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας, ΔΕΝ 61, σελ. 275, Δ. Ζερδέλη, Εργατικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.

18. Βλ. Α.Π. 821/2006, ό.π. Πρβλ. Α.Π. 28/2005 Ολομ. με παρατηρήσεις Π. Πετρόγλου, Ε.Δ.Κ.Α. 2005, σελ. 610, Α.Π. 1157/2006 Ε.Δ.Κ.Α. 2007, σελ. 701.

19. Βλ. Α. Στεργίου, Αυτοαπασχολούμενος και μισθωτός στην κοινωνική ασφάλιση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 291 επ., Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 199.

20. Βλ. Χ. Γκούτου, Η σχέση εργασίας και οι άλλες εργασιακές σχέσεις, ΔΕΝ 57 (2001), σελ. 1089 επ.

21. Βλ. Σ. Ψυχράνη, Το factoring ως σύμβαση πρακτορείας επιχειρηματικών απαιτήσεων, Θεσσαλονίκη, 1996.

22. Βλ. Α. Στεργίου, Αυτοαπασχολούμενος και μισθωτός στην κοινωνική ασφάλιση, ό.π., σελ. 62.

23. Βλ. Α. Perulli, Μελέτη με θέμα την οικονομικά εξαρτημένη/οιονεί εξαρτημένη εργασία, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2003 (www.europarl.europa.eu).

24. Βλ. R. Luca-Tamajó-A. Perulli, Rapport Général, XVIII Congrès Mondial de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale, Paris, 2006, Δ. Ζωγραφόπουλου, Προτάσεις για τον νομικό χαρακτηρισμό της εξαρτημένης εργασίας, ΕΕργΔ 64 (2005), σελ. 1141.

25. Βλ. ΣτΕ 1609/2001 Διδικ 14 (2002), σελ. 1336, ΣτΕ 450/1999 ΔΕΝ 56, σελ. 6 (7), Διοικ.Εφ.Αθ. 1267/1994 Ε.Δ.Κ.Α. ΑΖ', σελ. 361.

26. Βλ. 2986/1990, Ε.Δ.Κ.Α. ΑΓ' (1991), σελ. 623.

27. Βλ. Σ. Γαβρόγλου, ό.π., σελ. 32.

28. Βλ. Ι. Κουκιάδη, Πράσινη Βίβλος: Εκσυγχρονισμός της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21^{ου} αιώνα, ΔΕΝ 63 (2007), σελ. 664.

29. Βλ. Ι. Κονταξόπουλου, Η άλωση του Εργατικού Δικαίου από την «ανεξάρτητη» εργασία, ΕΕργΔ 1997, σελ. 833.

30. Πρβλ. P. Morvan, Le principe de sécurité juridique l'antidote au poison de l'insécurité juridique?, Dr.soc. 2006, σελ. 707 επ.

31. Βλ. Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πράσινη Βίβλος, ό.π., σελ. 14.

νης εργασίας³². Όπερ μεθερμηνεύμενο, ο νομοθέτης δεν καθιέρωσε με την εν λόγω διάταξη νέα, ουσιαστικά κριτήρια εξάρτησης. Η ισχύς του νομολογηθέντος κριτηρίου της προσωπικής/νομικής εξάρτησης, κατ' αρχήν, δεν κλονίζεται.

Για την εφαρμογή του άρθρου 1 του ν. 2639/1998, δύο είναι οι βασικές υποχρεώσεις του εργοδότη, η έγγραφη κατάρτιση και η κοινοποίηση της σύμβασης στην Επιθεώρηση Εργασίας σε 15 ημέρες από την έναρξη της σύμβασης, χωρίς καμιά πρόσθετη διαδικασία για τον εργοδότη³³. Από τη στιγμή που τηρηθούν αυτοί οι δύο όροι, *εφόσον ο απασχολούμενος δεν προσφέρει την εργασία του αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο στον ίδιο εργοδότη*, η συμφωνία τεκμαίρεται ότι δεν υποκρύπτει εξαρτημένη εργασία.

Το ως άνω τεκμήριο αναφέρεται ιδίως στις περιπτώσεις αμοιβής κατά μονάδα εργασίας (φασόν), τηλεργασίας, κατ' οίκον απασχόλησης, δηλαδή σε περιπτώσεις οικονομικά εξαρτημένων εργασιών, όπου το στοιχείο της προσωπικής/νομικής εξάρτησης εμφανίζεται χαλαρό³⁴. Μπορεί το τεκμήριο να αναφέρεται σε νέες μορφές απασχόλησης, δεν σημαίνει όμως ότι παραμένει ανεφάρμοστο στις λοιπές και πιο παραδοσιακές μορφές εργασίας. Η ενδεικτική αναφορά των νέων μορφών μπορεί να ερμηνευτεί ως ανάδειξη την ιδιαίτερη χρησιμότητα που μπορεί να έχει γι' αυτές.

Με το τεκμήριο του ν. 2639/1998, αποφασίζεται προκαταβολικά από το νομοθέτη ότι μια τυπική διαδικασία –η έγγραφη κατάρτιση κι η γνωστοποίηση σε δεκαπέντε ημέρες στην οικεία Επιθεώρηση Εργασίας της συμφωνίας μεταξύ εργοδότη και απασχολούμενου για παροχή υπηρεσιών ή έργου, για ορισμένο ή αόριστο χρόνο– καλύπτει την παρεχόμενη εργασία με το μανδύα της ανεξαρτησίας. Από μια τυπική κατάθεση τεκμαίρεται ότι δεν υποκρύπτεται σύμβαση εξαρτημένης εργασίας. Βέβαια, η κοινοποίηση της έγγραφης κατάρτισης στην οικεία Επιθεώρηση Εργασίας δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι η τελευταία θα αναλάβει (ή υποχρεούται να αναλάβει) να ελέγξει και τις πραγματικές συνθήκες παροχής της εργασίας. Ακόμη, η κοινοποίηση δεν σημαίνει ότι η διοίκηση έχει την ευχέρεια να ελέγξει τον εξαρτημένο χαρακτήρα της εξάρτησης με άλλα (ευρύτερα) κριτήρια από τα ήδη καθιερωμένα.

Από τη θετική του πλευρά, όταν δηλαδή τηρούνται οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις, το τεκμήριο του ν. 2639/1998 λειτουργεί σε βάρος των νέων μορφών απασχόλησης. Παρά το γεγονός ότι διακηρύσσεται στην Εισιγητική Έκθεση ότι το τεκμήριο αποβλέπει κυρίως στην αντιμετώπιση των καταστροφικών, στην καταγραφή της ψευδοανεξάρτητης εργασίας, στην πράξη, έχει ως παράπλευρη (αν όχι κύρια) συνέπεια την προσέλκυση των οριακών κι αμφίβολων περιπτώσεων προς την ανεξάρτητη εργασία. Πιο συγκεκριμένα, με το εν λόγω τεκμήριο ο εργοδότης δεν έχει να αποδείξει παρά τη βάση του τεκμηρίου, δηλαδή την έγγραφη κατάρτιση της συμφωνίας και την κοινοποίησή της στην οικεία Επιθεώρηση Εργασίας³⁵. Όποιος θελήσει να το ανατρέψει, θα πρέπει να ανταποδείξει πλήρως το αντίθετο. Όταν η απόδειξη δεν είναι πλήρης, αλλά εμφοροχωρούν κάποιες αμφιβολίες, ο κίνδυνος της αμφιβολίας μεταπίπτει στους ώμους εκείνου που θέλει να εναντιωθεί στο τεκμήριο³⁶.

Από την αρνητική του πλευρά, το τεκμήριο του ν. 2639/1998 μπορεί να έχει κάποια αξία, για τους απασχολούμενους σε νέες μορφές απασχόλησης: η παράλειψη έγγραφης κατάρτισης και γνωστοποίησης της σύμβασης αποτελεί μαχητό τεκμήριο περί του ότι στην επίμαχη συμφωνία υποκρύπτεται εξαρτημένη εργασία. Αν η σχετική σύμβαση δεν περιβληθεί τον έγγραφο τύπο και δεν γνωστοποιηθεί στην οικεία Επιθεώρηση Εργασίας, τότε ο ίδιος ο εργοδότης φέρει το βάρος της απόδειξης ότι δεν πρόκειται για περίπτωση που υποκρύπτει εξαρτημένη εργασία³⁷. Ο μισθωτός δεν έχει παρά να αποδείξει την απουσία της βάσης του τεκμηρίου.

Η χρησιμότητα της αρνητικής όψης είναι αμφισβητήσιμη –δεν έγινε ακόμη νομολογιακά δεκτή– και αναποτελεσματική. Εξαρτάται από μια εργοδοτική παράλειψη. Ακόμη, επιβάλλεται η διάλυση μιας παρανόησης. Η διάταξη του άρθρου 1 ν. 2639/1998 δεν εφαρμόζεται αν ο απασχολούμενος προσφέρει την εργασία του αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο στον ίδιο εργοδότη. Έτσι, διαγράφεται το πεδίο εφαρμογής της. Δεν συνάγεται όμως από την εξαίρεση αυτή το ακόλουθο τεκμήριο: ότι δηλαδή εκείνος που προσφέρει την εργασία του αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο στον ίδιο εργοδότη, τεκμαίρεται μισθωτός³⁸. Το βάρος απόδειξης της ύπαρξης σχέσης εξαρτημένης εργασίας, σε αυτή την τελευταία περίπτωση, ανήκει στον ενάγοντα-εργαζόμενο.

32. Βλ. Α.Π. 459/2004 ΕΕργΔ 2005, σελ. 159.

33. Βλ. Α. Παπαϊωάννου, Η διάκριση της εξαρτημένης εργασίας από την παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών ή έργου: το τεκμήριο του ν. 2639/1998, Ε.Δ.Κ.Α. ΜΑ', σελ. 332.

34. Βλ. Ι. Κουκιάδη, Εργατικό Δίκαιο, γ' εκδ., ό.π., σελ. 200.

35. Βλ. Ι. Κονταξόπουλου, ό.π., σελ. 826. Μέχρι πρόσφατα οι διάδικοι όφειλαν να αποδείξουν τα πραγματικά περιστατικά που ήταν αναγκαία για να στηρίξουν την αίτηση ή αντίταξή τους, σύμφωνα με το άρθρο 338 Κ.Πολ.Δ.

36. Πρβλ. J.-E. Ray, «De Germinale à Internet. Une nécessaire évolution du critère du contrat de travail», Dr.soc. 1995, σελ. 636.

37. Βλ. Εισιγητική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «ρύθμιση εργασιακών σχέσεων και άλλες διατάξεις».

38. Βλ. Ι. Κουκιάδη, ό.π., σελ. 201.

Όταν τα τεκμήρια αυτά δεν στηρίζονται στους όρους υπό τους οποίους παρέχεται η εργασία, αλλά προσφεύγουν σε κάποια τυπικά (εξωτερικά) στοιχεία της σχέσης εργασίας, καταλήγουν στον προσδιορισμό του καθεστώτος βάσει της βούλησης των συμβαλλομένων. Έτσι, λ.χ., στη Γαλλία, το τεκμήριο υπέρ της ανεξάρτητης εργασίας που στηρίζεται στην έγγραφη στα μητρώα εμπορών³⁹ ή το Εμπορικό Επιμελητήριο, επαναφέρει πλαγίως τη βούληση του εργαζομένου (και γενικά των μερών) στο χαρακτηρισμό μιας σχέσης, αφού αυτός εγγραφόμενος κατά βούληση (ή χωρίς να έχει άλλη επιλογή) προσδιορίζει και το καθεστώς του. Εν ολίγοις, δεν είναι ορθό να συνάγεται η φύση της εργασίας από την εκπλήρωση κάποιων διατυπώσεων⁴⁰, που μπορούν εύκολα να επιβληθούν από τους εργοδότες, χωρίς καμιά αναφορά στις πραγματικές συνθήκες απασχόλησης. Ο φορμαλισμός ενός τεκμηρίου καταλήγει να έχει ως συνέπεια τη συνάρτηση της εφαρμογής του εργατικού δικαίου από τη βούληση των μερών.

Τα τεκμήρια υπέρ της ανεξάρτητης εργασίας δεν φαίνεται να μπορούν να συλλάβουν την οικονομικά εξαρτημένη εργασία. Μάλλον διευκολύνουν το αντίθετο, δηλαδή την ένταξη της στην περιοχή της αυτοαπασχόλησης⁴¹. Ειδικότερα, το τεκμήριο του ν. 2639/1998 αναφέρεται στην ψευδοανεξάρτητη εργασία. Για την προστασία των οικονομικά εξαρτημένων μισθωτών –προκειμένου να την προσελκύσουμε προς την εξαρτημένη εργασία–, πιο αποτελεσματικά είναι τα τεκμήρια υπέρ μισθωτής εργασίας. Έτσι, ο ολλανδικός νόμος για την «ευελξία με ασφάλεια» του 1999 εισήγαγε τεκμήριο υπέρ μισθωτής εργασίας. Για να ενδυναμώσει τη θέση των εργαζομένων –ιδίαιτερα εκείνων που απασχολούνται με συμβάσεις on-call– ο νόμος αυτός καθιέρωσε το εξής τεκμήριο: όταν ένας εργαζόμενος προσφέρει την εργασία του προς όφελος άλλου προσώπου για τρεις συνεχείς μήνες, σε εβδομαδιαία βάση ή τουλάχιστον για είκοσι ώρες το μήνα, τεκμαίρεται ότι πρόκειται για σύμβαση εργασίας.

Ας θυμίσουμε ότι τεκμήριο υπέρ της μισθωτής εργασίας απαντάται στην ασφάλιση στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. Όταν δεν είναι ευδιάκριτη η ύπαρξη του στοιχείου της εξάρτησης (ή του κυρίου επαγγέλματος), η κρίση του δικαστή ή της διοίκησης υποβοηθείται από το νόμιμο τεκμήριο της υπαγωγής στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. (άρθρο 2 παρ. 1, περ. α', εδ. γ' του α.ν. 1846/1951). Δηλαδή η αμφίβολη εξάρτηση, η δυσχερής διάκριση της εξαρτημένης από την ανεξάρτητη εργασία εξομοιώνεται με την πραγματική κατάσταση της μισθωτής εργασίας. Κατά βάση, η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 έλκει μια δυοδιάκριτη σχέση εργασίας προς τη μεριά της εξάρτησης, προκειμένου να ασφαλιστεί στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. (ασφάλιση μισθωτών).

Δ. Η ανεξάρτητη εργασία «δεύτερης γενεάς»: οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση ή η εξάρτηση μέσα στην ανεξαρτησία

Όπως προαναφέραμε, η αυτοαπασχόληση έχει υπολειμματικό χαρακτήρα. Η ουσία του ορισμού της εντοπίζεται ακριβώς στο γεγονός ότι ο αυτοτελής απασχολούμενος δεν είναι ούτε μισθωτός ούτε δημόσιος υπάλληλος. Με άλλα λόγια, η οριοθέτηση γίνεται με βάση την έννοια του μισθωτού: όποιος δεν κατατάσσεται στους μισθωτούς, εμπίπτει στην κατηγορία των αυτοτελών απασχολούμενων⁴². Κατά συνέπεια, αν το κριτήριο της εξάρτησης είναι στενό, όπως στην περίπτωση του ελληνικού δικαίου, όλη η υπόλοιπη περιοχή της απασχόλησης, από τη σαφώς ανεξάρτητη μέχρι τη γκρίζα, υπάγεται στην κατηγορία της αυτοαπασχόλησης και στερείται οποιασδήποτε προστασίας.

Αντιμέτωπη μ' ένα ανομοιογενές σύνολο –ο όρος «αυτοαπασχόληση» πράγματι στεγάζει ετερόκλητα επαγγέλματα με σημαντικές διαφορές ως προς τις συνθήκες απασχόλησης και τα εισοδήματα (από επιχειρηματίες και ελεύθερους επαγγελματίες μέχρι αγρότες και χειροτέχνες)–, η αρνητική προσέγγιση απλώς παρακάμπτει το πρόβλημα του ορισμού του ανεξάρτητου επαγγελματία, δεν το επιλύει. Αν προσπαθούσαμε τώρα να δώσουμε ένα θετικό περιεχόμενο, θα απομονώναμε τα εξής χαρακτηριστικά του αυτοαπασχολού-

39. Βλ. επαναφορά του τεκμηρίου της μη-μισθωτής εργασίας (loi Madelin) από το άρθρο L. 120.3 C. trav. (loi 1er août 2003, για την οικονομική πρωτοβουλία). Βλ. M. Vericel, «Le rétablissement de la présomption de non-salariat», Dr.soc. 2004, σελ. 297 επ.

40. Από κάποια στοιχεία που δεν έχουν καμία σημασία για το νομικό χαρακτηρισμό (Δ. Ζερδελή, Εργατικό Δίκαιο: Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις, 2006, σελ. 28-35).

41. Βλ. S. Sciarra, The evolution of labour law (1992-2003), European Commission, Employment and social affairs, 2005, 33.

42. Στην κοινωνική ασφάλιση, ο νομοθέτης προσφεύγει, κατ' αρχήν, στην απαρίθμηση των διάφορων επαγγελματικών κατηγοριών, κατά τον προσδιορισμό του κύκλου των ασφαλισμένων των ταμείων των αυτοαπασχολούμενων. Ένας γενικός ορισμός χρησιμοποιείται μόνο για την εισαγωγή κοινών ρυθμίσεων, όπως εκείνων για τους νεοασφαλισμένους του ν. 2084/1992. Όταν ο νομοθέτης επιχειρεί να περιγράψει τον αυτοαπασχολούμενο, το κάνει με τρόπο αρνητικό. Έτσι, μια αρνητική οπτική ανευρίσκεται στους ενοικιογικούς ορισμούς του άρθρου 2 του ν. 2084/1992. Ο νομοθέτης δέχεται ότι αυτοαπασχολούμενοι είναι οι λοιποί, πλην μισθωτών, ασφαλισμένοι. Η απασχόληση ορίζεται ως η προς βιοπορισμό παροχή εξαρτημένης εργασίας ή ανεξαρτήτων υπηρεσιών.

μενου: όποιος ασκεί ελεύθερα μια οικονομική δραστηριότητα για λογαριασμό του, με τους κινδύνους και τα οφέλη που αυτή συνεπάγεται. Βασική έκφραση της οικονομικής ελευθερίας του αυτοτελώς απασχολούμενου είναι ότι επιλέγει (ουσιαστικά κι όχι τυπικά) την πελατεία του και μπορεί να αρνηθεί μια παραγγελία. Έχει τη δική του οργανωτική δομή και εκτελεί την παροχή (έργο) του, με το δικό του τρόπο (ανεξάρτητα από τον αποδέκτη) με τα δικά του τεχνικά μέσα (εξοπλισμό) και το δικό του προσωπικό.

Μια πρόσθετη δυσκολία προκύπτει, όταν επιχειρήσουμε να διακρίνουμε την αυτοαπασχόληση από την επιχειρηματικότητα⁴³. Σε κάποιο βαθμό συμπίπτουν. Συνήθως, οι δραστηριότητες της μικρής επιχείρησης εντάσσονται στην αυτοαπασχόληση⁴⁴. Εκείνο που φαίνεται να διαφοροποιεί τις δύο έννοιες, είναι κυρίως η σημασία της προσωπικής εργασίας, τόσο από ποσοτική όσο κι από ποιοτική άποψη. Στην αυτοαπασχόληση, η συνεισφορά της εργασίας είναι αποφασιστική για την όλη την οργάνωση της παραγωγής. Αντίθετα, σ' εκείνη την επιχειρηματική δραστηριότητα που διαφοροποιείται από την αυτοαπασχόληση, η προσωπική εργασία δεν αποτελεί παρά ένα συντελεστή μεταξύ των λοιπών.

Πριν προχωρήσουμε, ας διευκρινίσουμε ότι ο ορισμός του αυτοαπασχολούμενου δεν εξαρτάται από νομική μορφή ή το δικαίωκό σχήμα με το οποίο αυτός δραστηριοποιείται στην αγορά. Το εταιρικό περιβλημα δεν επηρεάζει την άσκηση του ανεξάρτητου επαγγέλματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα προσφέρει η μονοπρόσωπη Ε.Π.Ε., αφού μπορεί να γεννήσει το ερώτημα αν κάτω από την τριπλή ιδιότητα του μοναδικού εταίρου/εκπροσώπου και μισθωτού κρύβεται ένας αυτοαπασχολούμενος. Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην απόφαση της 27.6.1996 (υπόθεση C-107/94 Asscher v. Staatssecretaris van Financiën) δήχθηκε ότι η ανωτέρω τριάδα συνθέτει έναν αυτοτελώς απασχολούμενο: «διευθυντής μιας εταιρείας της οποίας κατέχει όλα τα εταιρικά μερίδια, η δραστηριότητά του δεν ασκείται στο πλαίσιο μιας σχέσης εξάρτησης, οπότε δεν μπορεί να θεωρηθεί ως "εργαζόμενος" κατά την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης, αλλά ως πρόσωπο ασκούν μη έμμεση δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 52 της Συνθήκης»⁴⁵.

Όταν προσπαθήσει κανείς να προσδώσει θετικό περιεχόμενο στην ανεξάρτητη εργασία, όπως επιχειρήσαμε αμέσως ανωτέρω, είναι πολύ πιθανό να αποκαλυφθεί ένας ενδιάμεσος χώρος, μια αμφίβολη ζώνη, η οποία δεν θα ανήκει σε καμιά από δύο αυτές μορφές απασχόλησης. Κι αυτό γιατί η εξάρτηση ορίζεται με βάση τη νομική/προσωπική εξάρτηση κι όχι με βάση την οικονομική εξάρτηση: άρα είναι στενότερη της πραγματικής. Από την άλλη πλευρά, η ανεξάρτητη εργασία δεν ορίζεται με βάση την οικονομική ανεξαρτησία: άρα, αποδεικνύεται ευρύτερη της πραγματικής. Έτσι, δημιουργείται ένας ενδιάμεσος χώρος: η οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση.

Η αποκαλούμενη ανεξάρτητη εργασία «δεύτερης γενεάς» παραμένει, κατ' αρχήν, μια τυπικά ανεξάρτητη εργασία (formally self-employed), αφού δεν συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά της προσωπικής/νομικής εξάρτησης. Οι οικονομικά εξαρτημένοι αυτοαπασχολούμενοι δεν υπόκεινται σε διαρκείς και σαφείς εντολές ως προς την παρεχόμενη εργασία, αλλά μόνο σε γενικές υποδείξεις και δεσμεύσεις. Αυτό όμως που διαφοροποιεί την εν λόγω κατηγορία από την παραδοσιακή μορφή της ανεξάρτητης εργασίας είναι το γεγονός ότι εμφανίζει στοιχεία οικονομικής εξάρτησης. Πρόκειται για μια μορφή εξάρτησης που είναι λιγότερο ορατή, αφού καλύπτει καταστάσεις που βρίσκονται ανάμεσα στη μισθωτή εργασία και την αυτοαπασχόληση⁴⁶.

Η οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση (dependent self-employed ή economically dependent) παραμένει ακόμη ανοικτή και δεν έχει αποκτήσει ένα σαφές εννοιολογικό περίγραμμα. Συνιστά όμως διεθνώς μια όλο και διογκούμενη πραγματικότητα. Η επισκόπηση των αλλοδαπών εμπειριών βρίθει όρων που αποδίδουν το νέο φαινόμενο: arbeitnehmerähnliche Person (Γερμανία), parasubordinati (Ιταλία), worker (Μεγάλη Βρετανία). Η Δ.Ο.Ε. μιλά για dependency within independence. Από όλους τους υπάρχοντες όρους, προτιμούμε ως πλέον κατάλληλο τον όρο «οικονομικά εξαρτημένοι αυτοαπασχολούμενοι».

Τα επαγγέλματα, όπου αναπτύσσεται πλέον δυναμικά η οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση, είναι: γιατροί που αμείβονται με την ιατρική πράξη σύμφωνα με το τιμολόγιο και απασχολούνται για έναν εργοδότη, ερευνητές που παίρνουν συνεντεύξεις, ερευνητές αγοράς, κατ' οικον εργαζόμενοι, τηλεεργαζόμενοι, τεχνικοί ηλεκτρονικών υπολογιστών, μεταφραστές, μηχανικοί, εργαζόμενοι σε υπηρεσίες προώθησης πωλήσεων⁴⁷, οδηγοί-πωλητές, κ.ά. Ως οικονομικά εξαρτημένοι εμφανίζονται στον κλάδο της λεγόμενης freelance απασχόλησης στα Μέσα Ενημέρωσης οι ανεξάρτητοι δημοσιογράφοι που δημοσιογραφούν με το κομμάτι, για έναν ή για περισσότερους εργοδότες (Μ.Μ.Ε.). Γενικά, η οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση εμφανίζεται ή σε επαγγέλματα υψηλής εξειδίκευσης ή μη ειδικευμένες εργασίες.

Μερικές φορές, η άσκηση ενός επαγγέλματος μεταπίπτει από την αυτοαπασχόληση στην κατάσταση του οικονομικά εξαρτημένου. Έτσι, λ.χ., όταν ένας συμβεβλημένος με μια επιχείρηση ή μ' ένα Ταμείο γιατρούς μεταπίπτει σε μια κατάσταση οικονομικής εξάρτησης, όταν η εξέταση των εργαζομένων της επιχείρησης ή των ασφαλισμένων απορροφά όλο του το χρόνο κι αντλεί από τη συνεργασία αυτή ένα σταθερό μηνιαίο εισόδημα. Το ίδιο μπορεί να συμβεί και σε άλλα επαγγέλματα, όπως στους υδραυλικούς, τους ηλεκτρολόγους, τους προγραμματιστές, κ.ά.

Αν κι είναι δύσκολο να αποτυπωθεί η οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση, γιατί η διαφορά ανάμεσα σε αυτή και τη μισθωτή εργασία δεν είναι είδους, αλλά βαθμού εξάρτησης, θα μπορούσαμε να εντοπίσουμε τα εξής ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της: αυτοπρόσωπη παροχή εργασίας (περιορισμένο ανθρώπινο δυναμικό), με διάρκεια, προς όφελος μιας επιχείρησης που ασκεί συντονιστικές εξουσίες, σύνδεση έστω χαλαρή με την οργάνωση της επιχείρησης-πελάτη, απουσία άμεσης επαφής με την αγορά, άντληση ενός μηνιαίου εισοδήματος (μιας σημαντικής πηγής εισοδήματος) από έναν κύριο πελάτη, ανάγκη κοινωνικής προστασίας. Γενικά, θα λέγαμε ότι ενώ η ανεξάρτητη εργασία προσδιοριζόταν μέχρι πρότινος σε σχέση μ' ένα εργοδότη/πελάτη, σήμερα προσδιορίζεται σε σχέση με την αγορά. Ερευνάται όχι πόσο αυτόνομα (τεχνικά) παρέχεται, αλλά πόσο αυτόνομη είναι μέσα στο πλέγμα της αγοράς. Κι αυτόνομία στην αγορά δεν συμβαδίζει με την αποκλειστικότητα «συνεργασίας»⁴⁸.

Οι οικονομικά εξαρτημένοι αυτοαπασχολούμενοι αναλαμβάνουν να φέρουν σε πέρας ένα έργο, να φθάσουν σ' ένα προκαθορισμένο αποτέλεσμα, που συνδέεται με την κύρια δραστηριότητα της επιχείρησης. Η παραγωγή του αποτελέσματος δεν γίνεται κατά τρόπο εντελώς ασύνδετο με τον εργοδότη/αποδέκτη. Στην οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση υπάρχει ένα στοιχείο συντονισμού με την επιχείρηση/πελάτη. Αυτός ο συντονισμός εκφράζεται μ' ένα λειτουργικό σύνδεσμο με την οργάνωση του αποδέκτη της εργασίας. Πάντως, ο σύνδεσμος δεν φθάνει μέχρι του σημείου να γίνεται τόσο στενός, οπότε και να μεταβάλλεται σε απλό ετεροκαθορισμό ως προς τον τόπο και το χρόνο παροχής της εργασίας. Στην τελευταία περίπτωση, πρόκειται για εύκολα επαληθεύσιμη μισθωτή εργασία. Οι οικονομικά εξαρτημένοι μισθωτοί δεν υποβάλλονται σε σαφείς εντολές, αλλά απλώς ακολουθούν γενικές υποδείξεις ως προς το έργο που αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν.

Ε. Η αντιμετώπιση της οικονομικά εξαρτημένης εργασίας: επιλογές και εμπειρίες

Όσο δεν θα αναγνωρίζεται η ύπαρξη μιας γκριζας ζώνης τόσο οι νέες μορφές απασχόλησης θα εμπίπτουν σ' ένα καθεστώς απροστάτευτης αυτοαπασχόλησης. Σε αρκετά κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως στην Ιταλία, τη Γερμανία, τη Μεγάλη Βρετανία, την Ισπανία, κ.ά. έγινε προσπάθεια αποτύπωσης του φαινομένου της νέας αυτοαπασχόλησης, της οικονομικά εξαρτημένης εργασίας –αυτής της γέφυρας, όπως λέγεται, «ανάμεσα στις εσωτερικές και εξωτερικές αγορές εργασίας»⁴⁹. Συνοπτικά, οι επιλογές για τους εθνικούς νομοθέτες συνοψίζονται ως εξής:

1. Διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης: εμμονή στο στενό και αυστηρό κριτήριο της προσωπικής/νομικής εξάρτησης. Με βάση το κριτήριο της προσωπικής/νομικής εξάρτησης, η κατηγορία των οικονομικά εξαρτημένων αποκλείεται από κάθε προστατευτική διάταξη και ισχύει η αρχή των συμβάσεων, ενδεχομένως υπό τον δικαστικό έλεγχο της κατάχρησης δικαιώματος του άρθρου 281 Α.Κ.⁵⁰ Η επιλογή αυτή, εγκαταλείποντας ουσιαστικά τους οικονομικά εξαρτημένους αυτοαπασχολούμενους στο έλεος των δυνάμεων της αγοράς, δημιουργεί ένα φθινό υποκατάστατο της μισθωτής εργασίας.

Στις νομοθεσίες που δεν υπάρχουν ειδικές ρυθμίσεις, οι οικονομικά εξαρτημένοι μισθωτοί εμπíπτουν στην κατηγορία των αυτοαπασχολούμενων, οπότε και δεν ισχύουν ρυθμίσεις για το μισθό, το χρόνο εργασίας, τις άδειες, κ.ά. Η οικονομικά εξαρτημένη εργασία δεν αναγνωρίζεται ως ξεχωριστή κατηγορία – και δεν προστατεύεται ως τέτοια – στο Βέλγιο⁵¹, στην Ουγγαρία, κ.λπ.

2. Διεύρυνση/προσαρμογή του κριτηρίου της εξαρτημένης εργασίας. Ανομολόγητα, το κριτήριο της οικονομικής εξάρτησης συνδέεται καλύτερα με το σκοπό των προστατευτικών διατάξεων του εργατικού δικαίου. Είναι εκείνη τη θεώρηση που διατηρεί και αποκαθιστά τελολογικά την αναγκαία σχέση ανάμεσα στο κριτήριο της εξάρτησης και τη ratio της εργατικής (κοινωνικής) νομοθεσίας. Επιχειρώντας ωστόσο να καλύψει ολόκληρο το δυνητικό πεδίο της εργατικής νομοθεσίας, η οικονομική εξάρτηση οδηγείται σε φαινόμενα νοηματικής εκχύλισης. Εδώ, εντοπίζεται κι η βασική της αδυναμία: εισερχόμενη σε μια πορεία ατέρμονης διεύρυνσης, στερείται ακρίβειας. Η επέκταση της εξάρτησης σε μορφές απασχόλησης

43. Η επιχείρηση δεν ανάγεται από το δικαίο σε ξεχωριστό υποκείμενο δικαίου. Υποκείμενο δικαίου είναι το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που αναγνωρίζεται ως φορέας της επιχείρησης.

44. Βλ. Α. Perulli, ό.π.

45. Βλ. σκέψη 26, Συλλ. Νομολ. 1996, I-3121.

46. Βλ. Πράσινη Βίβλο, ό.π., σελ. 14.

47. Βλ. Γ. Ψηλού, Υπηρεσίες προώθησης πωλήσεων, ΔΕΝ 1999, σελ. 193 επ.

48. Πρβλ. G. Lyon-Caen, OÙ mènent les mauvais chemins, Dr.soc. 1995, σελ. 649.

49. Βλ. Α. Perulli, ό.π.

50. Βλ. Α. Ζερδέλι, Καταχρηστικοί όροι εργασίας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005.

51. Βλ. R. Pedersini, Travailleurs économiquement dépendants, droit du travail et relation industrielles, www.eurofound.europa.eu/eiro.

που τυπικά εμφανίζονται ως ανεξάρτητες, αλλά κατά βάση είναι οικονομικά εξαρτημένες, εμπεριέχει τον κίνδυνο «μισθοποίησης» των πάντων. Φαίνεται ότι η ίδια η οικονομική εξάρτηση καταλήγει στην αμφισβήτησή της. Έτσι, ως νομική κατηγορία, για να αποφύγει τη σχετικοποίησή της, απαιτεί μια περαιτέρω προσπάθεια «αντικειμενικοποίησής» της (συγκεκριμενοποίησης).

Καμία έννομη τάξη δεν φαίνεται να έχει υιοθετήσει, κατά τρόπο καθαρό και απλό, την οικονομική εξάρτηση ως γενικό κριτήριο εφαρμογής του εργατικού δικαίου ή πρόσβασης στην κοινωνική ασφάλιση μισθωτών. Τόσο οι νομοθέτες όσο κι οι δικαστές δεν αισθάνονται ακόμη έτοιμοι να αντικαταστήσουν την προσωπική εξάρτηση με την οικονομική και μέσω αυτής να επεκτείνουν τις προστατευτικές κοινωνικές διατάξεις σ' έναν ευρύτερο κύκλο απασχολούμενων. Ωστόσο, εκείνο που επιχειρείται από μερικούς νομοθέτες, είναι η επεξεργασία ενός καταλόγου κριτηρίων για τη διάκριση των μισθωτών από τους αυτοαπασχολούμενους. Ανάμεσα στα προτεινόμενα κριτήρια, πολλά εξειδικεύουν το στοιχείο της οικονομικής εξάρτησης.

Στη Γερμανία, για τους σκοπούς της κοινωνικής ασφάλισης, με το λεγόμενο νόμο «Korrekturgesetz», καθιερώθηκαν ορισμένα κριτήρια εξάρτησης, που αναμορφώθηκαν μεταγενέστερα από το νόμο για την προαγωγή της αυτοαπασχόλησης («Gesetz zur Förderung der Selbstständigkeit», από 20.12.1999). Αν συντρέχουν τουλάχιστον τρία από τα πέντε κατωμαζόμενα στο νόμο γνωρίσματα, τότε τεκμαίρεται η ύπαρξη μισθωτής απασχόλησης, για την οποία υπάρχει υποχρέωση καταβολής ασφαλιστικών εισφορών από τον εργοδότη (παρ. 7 Abs. 4 S. 1 SGB IV). Στον κατάλογο των κριτηρίων περιλαμβάνονται τα εξής: i. ο παρέχων την εργασία δεν απασχολεί, εκτός από τους συγγενείς του, άλλους μισθωτούς (Kriterium Nr. 1, Beschäftigung von Arbeitnehmern). Ως μισθωτός εκλαμβάνεται το πρόσωπο που αμείβεται κανονικά με μισθό άνω των 630 DM μηνιαίως. Δηλαδή, ανάγεται σε χαρακτηριστικό γνώρισμα του μισθωτού η παροχή προσωπικής εργασίας. Αντίθετα, ο αυτοαπασχολούμενος εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του συνήθως με τη βοήθεια άλλων προσώπων, ii. η εργασία παρέχεται, κατά τρόπο διαρκή και ουσιαστικό, για λογαριασμό μόνο ενός εργοδότη (Kriterium Nr. 2, Bindung an einen Auftraggeber), iii. η συγκεκριμένη εργασία παρέχεται κανονικά υπό καθεστώς μισθωτής απασχόλησης (Kriterium Nr. 3, entsprechende Tätigkeiten beschäftigter Arbeitnehmer). Το κριτήριο αυτό στηρίζεται σε μια σύγκριση ανάμεσα στην παρεχόμενη εργασία και μια ανάλογη δραστηριότητα. Έτσι, όταν κάποιος έχει έναν ελεύθερο συνεργάτη, του οποίου οι συνθήκες εργασίας δεν διαφοροποιούνται ουσιαστικά από εκείνες των λοιπών εργαζομένων του, τότε πρόκειται για μισθωτή εργασία. Το ίδιο θα συμβεί κι όταν η ίδια απασχόληση σ' ένα ανάλογο εργοδότη (vergleichbarer Auftraggeber) παρέχεται ως εξαρτημένη. Δηλαδή, η σύγκριση γίνεται και συγκεκριμένα στον ίδιο εργοδότη και αφηρημένα με κάθε συγκρίσιμο εργοδότη (με βάση την ταυτότητα κλάδου ή το ίδιο αντικείμενο εργασίας), iv. η παρεχόμενη εργασία δεν εμφανίζει τα τυπικά γνωρίσματα επιχειρηματικής δράσης (Kriterium Nr. 4, typische Merkmale unternehmerischen Handelns). Η επιχειρηματική ελευθερία προϋποθέτει περισσότερες επιλογές, που μπορούν να καταλήξουν στο κέρδος, αλλά ενδέχεται και να δημιουργήσουν ζημιές, v. η σχέση εργασίας μεταμορφώνεται σ' ελεύθερη συνεργασία, χωρίς ουσιαστική αλλαγή της σχέσης (Kriterium Nr. 5, Ausseres Erscheinungsbild). Πάντως, το μέτρο αυτό θεωρήθηκε ότι δεν έδωσε παρά μια μερική λύση στο ευρύτερο πρόβλημα των οικονομικά εξαρτημένων μισθωτών.

Στην Ιρλανδία, οι κοινωνικοί εταίροι επεξεργάστηκαν ένα κώδικα καλής πρακτικής, του οποίου η εφαρμογή είναι καθαρά προαιρετική, για τη διάκριση ανάμεσα σε μισθωτούς και ανεξάρτητους επαγγελματίες⁵². Ο κώδικας αυτός περιέχει μια σειρά κριτηρίων που επιτρέπουν να επαληθεύεται εκάστοτε αν οι εργαζόμενοι είναι μισθωτοί ή απασχολούμενοι για λογαριασμό τους. Έτσι, μισθωτός είναι εκείνος που ελέγχεται από το ένα άλλο πρόσωπο, δεν αναλαμβάνει τον κίνδυνο της επένδυσης, εργάζεται ορισμένες ώρες, λαμβάνει ένα μισθό, δεν αναλαμβάνει τις επαγγελματικές δαπάνες, κ.ά. Αντίθετα, ανάμεσα στα κριτήρια του ανεξάρτητου επαγγελματία αναφέρονται: η δυνατότητα αποκομίδης κέρδους, η ελεύθερη πρόσληψη άλλων προσώπων, η προμήθεια πρώτων υλών, η κατοχή ενός τόπου εργασίας, η διεύθυνση της επιχείρησης, κ.ά.

Τέλος, κατά τη Σύσταση Δ.Ο.Ε. 198 του 2006, ενδείξεις ύπαρξης εξάρτησης θα μπορούσαν να αποτελέσουν: το γεγονός ότι η εργασία εκτελείται σύμφωνα με τις οδηγίες και υπό τον έλεγχο ενός άλλου μέρους, το ότι συνεπάγεται την ενσωμάτωση του εργαζομένου στην οργάνωση της επιχείρησης, το ότι εκτελείται κατ' αποκλειστικότητα ή κατά μείζονα λόγο για λογαριασμό ενός άλλου προσώπου, το ότι πρέπει να διεκπεραιώνεται προσωπικά από τον εργαζόμενο, το ότι περατώνεται εντός ενός ορισμένου ωραρίου ή σ' ένα χώρο εργασίας που καθορίζεται ή συμφωνείται από το μέρος που ζητά την εργασία, έχει μια δεδομένη διάρκεια ή ορισμένη συνέχεια ή το ότι απαιτεί τη διαθεσιμότητα του εργαζομένου ή προϋποθέτει την προμήθεια εργαλείων, υλικών και μηχανημάτων από το μέρος που ζητά την εργασία.

52. Βλ. R. Luca-Tamajó-A. Perulli, Rapport Général, XVIII Congrès Mondial droit du travail et de la sécurité sociale, Paris, 2006, σελ. 61-63.

3. Προστασία μέσω νομοθετικών εξομοιώσεων. Μια από τις επιλογές των εννόμων τάξεων είναι να εξομοιώσουν νομοθετικά ορισμένα επαγγέλματα των οποίων οι συνθήκες άσκησης δεν φαίνεται να ανταποκρίνονται στο παραδοσιακό κριτήριο εξάρτησης, με μισθωτή εργασία. Με αυτό τον τρόπο, διευρύνεται το προσωπικό πεδίο της εργατικής νομοθεσίας, προκειμένου να συμπεριλάβει αυτοαπασχολούμενους που βρίσκονται σε κατάσταση οικονομικής εξάρτησης. Ο προσανατολισμός αυτός, προσφιλής στο γάλλο νομοθέτη (livre VII du Code du travail, κατ' οίκον εργαζόμενοι, δημοσιογράφοι, κ.ά.), δεν είναι άγνωστος στην ελληνική νομοθεσία. Πράγματι, συναντάμε περιπτώσεις, όπου ο ίδιος ο νομοθέτης χαρακτηρίζει ορισμένη εργασιακή σχέση ως εξαρτημένη. Το άρθρο 37 παρ. 5 του ν. 1545/1985 αναφερόμενο στη σχέση ανάμεσα στους ξεναγούς και τα τουριστικά γραφεία τη χαρακτηρίζει ως εξαρτημένη. Με παρόμοιο τρόπο, οι τεχνικοί της βιομηχανίας του κινηματογράφου και της τηλεόρασης χαρακτηρίζονται από το νόμο ως μισθωτοί (άρθρο 27 παρ. 3 ν.δ. 4208/1961, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 παρ. 1 ν. 358/1976). Στις περιπτώσεις αυτές, ο χαρακτηρισμός προσδίδεται από το νόμο και δεν έχει σημασία η ουσιαστική διάκριση ανάμεσα στην εξαρτημένη και μη εργασία⁵³.

Εδώ, ως προσέθεσουμε την πρωτοπόρα στάση της κοινωνικής ασφάλισης: έχει επιτύχει την επέκταση της ασφάλισης μισθωτών στους οικονομικά εξαρτημένους (κι όχι πάντα ασθενείς) αυτοαπασχολούμενους μέσω της τεχνικής των νομοθετικών εξομοιώσεων⁵⁴. Οι νομοθετικές εξομοιώσεις αποβλέπουν στην επέκταση της κοινωνικής ασφάλισης των μισθωτών σε κατηγορίες απασχολούμενων που δύσκολα εμπίπτουν στη νομολογιακά δεκτή έννοια της εξάρτησης. Πράγματι, η ανάγκη της εξομοίωσης με ασφαλιστά στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. εργασία προέκυψε από το γεγονός ότι το παραδοσιακό κριτήριο της εξάρτησης, όπως αυτό ερμηνεύεται από τη νομολογία, έχει αποδειχθεί πολύ στενό για τις αντιλήψεις που επικρατούν στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης των μισθωτών. Έτσι, λ.χ., με βάση το άρθρο 22 ν. 1902/1990, εφόσον συγκεντρώνουν τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, οι κατ' οίκον απασχολούμενοι με το κομμάτι υπάγονται στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ.

4. Επιλεκτική επέκταση ουθίσεων της εργατικής νομοθεσίας. Στην προοπτική αυτή της εξόδου της κοινωνικής νομοθεσίας από την περιοχή της μισθωτής εργασίας, η οικονομικά εξαρτημένη εργασία δεν αυτονομείται ως τρίτη έννοια, αλλά κατασκευάζεται, εντός του δυαδικού συστήματος (εξαρτημένη-ανεξάρτητη), ως υποκατηγορία της αυτοαπασχόλησης. Ο νομοθέτης, αφού αποσαφηνίσει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των οικονομικά εξαρτημένων, προκρίνει τότε τη ρητή επέκταση κάποιων διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας και σε αυτούς. Κριτήριο της επέκτασης είναι περισσότερο το «ποιες» προσαρμόζονται στην κατάσταση των αυτοαπασχολούμενων. Βέβαια, το ζητούμενο δεν είναι να δημιουργηθεί μια κατηγορία μισθωτής εργασίας με λιγότερες εγγυήσεις, αλλά να προστατευθεί, στο βαθμό που το επιτρέπει η ιδιαιτερότητά της, η οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση.

Αντί να αναλώνεται κανείς σε μια προσπάθεια χάραξης και επαναχάραξης συνόρων ανάμεσα στην ανεξάρτητη και την εξαρτημένη εργασία, μπορεί απλά να «κάνει» να εξέλθει η κοινωνική νομοθεσία από τη μισθωτή εργασία⁵⁵. Εν τέλει, το αρρύθμιστο της ανεξάρτητης εργασίας, δηλαδή η έλλειψη οιοδήποτε προστατευτικού καθεστώτος, είναι εκείνος ο παράγοντας που γεννά το πρόβλημα της ένταξης ανάμεσα στη μισθωτή και τη μη μισθωτή εργασία. Ωστόσο, η εγκατάλειψη της αυστηρής αντιπαράθεσης ανάμεσα στην προστατευόμενη εξαρτημένη εργασία και την αρρύθμιστη ανεξάρτητη συνανάγει εγγενή όρια: υπάρχουν κοιτάσματα απασχόλησης που θα μείνουν απροστάτευτα για τον απλό λόγο ότι δεν παρέχονται για άμεσο λογαριασμό ενός άλλου προσώπου.

Στην εποχή μας, η προσοχή στρέφεται πρώτιστα σε πολλές ενδιάμεσες κατηγορίες που τοποθετούνται ανάμεσα στο καθεστώς της μισθωτής εργασίας και του αυτοαπασχολούμενου, δηλαδή σ' όσους δεν εντάσσονται ούτε στους μισθωτούς ούτε στους ελεύθερους επαγγελματίες. Οι ευρηματικοί Ιταλοί μιλούν για «παρα-εξάρτηση». Όταν τη δεκαετία του '70 αναπτύχθηκαν τέτοιες μορφές –πιο συχνά στις περιπτώσεις εμπορικής αντιπροσωπείας και πρακτορείας–, κατασκεύασαν μια αυτόνομη κατηγορία, τους λεγόμενους «lavoratori parasubordinati» (ν. 533/1973 που κωδικοποιήθηκε στο άρθρο 409 Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας)⁵⁶. Μετά την τελευταία μεταρρύθμιση του 2003 (νόμος Biagi), καταργήθηκαν οι συντονισμένες και διαρκείς συνεργασίες, οι γνωστές ως «co-co-co»⁵⁷ στον ιδιωτικό τομέα και το νέο πρόσωπο της παραεξάρτησης αποκαλείται πλέον «σύμβαση (πραγματοποίησης) ενός σχεδίου» (Il lavoro a progetto).

53. Βλ. ΕφΠειραιώς 1100/1998 ΔΕΝ 55 (1999), σελ. 293.

54. Βλ. Α. Στεργίου, Αυτοαπασχολούμενοι και μισθωτοί στην κοινωνική ασφάλιση, ό.π., σελ. 348 επ.

55. Βλ. T. Aubert-Monpeysen, «Les frontières du salariat à l'épreuve des stratégies d'utilisation de la force de travail», ό.π., σελ. 617.

56. Ο ίδιος ο ιταλικός αστικός κώδικας είχε προβλέψει πολύ πριν από την ανάπτυξη των νέων μορφών απασχόλησης ένα καθεστώς «συνεργασίας συντονισμένης και συνεχούς». Το άρθρο 409, 3 υπαγάγει τις μορφές οικονομικής εξάρτησης στην κοινωνική δικαιοδοσία.

57. Δηλαδή «Collaborazione coordinata e continuativa».

to)⁵⁸, ονομαζόμενη εν συντομία «CoPro». Η αντικατάσταση του καθεστώτος των «co-co-co» και η επεξεργασία από τον Biagi ενός νέου προστατευτικού καθεστώτος κρίθηκε αναγκαία, γιατί οι «απαρα-εξαρτημένοι» είχαν μεταβληθεί στην πράξη σε μια φθινή εργατική δύναμη. Ο νέος νόμος απέβλεψε κυρίως στην καταπολέμηση των καταστροφικών και διασφάλιση μιας ελάχιστης προστασίας.

Το άρθρο 62 του νόμου 2003 επιβάλλει την έγγραφη κατάρτιση της «σύμβασης σχεδίου» κι ένα υποχρεωτικό περιεχόμενο (διάρκεια, σχέδιο ή πρόγραμμα ή ειδική φάση της εργασίας, αμοιβή, διατυπώσεις συντονισμού, πιθανά μέτρα υγιεινής και ασφάλειας). Η νομολογία διευκρίνισε ότι το έγγραφο είναι αποδεικτικό (ad probationem) κι όχι συστατικό της σχέσης⁵⁹. Όταν απουσιάζει η αναφορά σ' ένα συγκεκριμένο σχέδιο (λ.χ. η πώληση ενός προϊόντος), τότε προβλέπεται ως κύρωση ο επαναχαρακτηρισμός της σύμβασης ως σύμβασης εξαρτημένης εργασίας αορίστου χρόνου.

Μια αδυναμία της μεταρρύθμισης είναι το ότι ο νομοθέτης δεν διευκρίνισε επακριβώς τι αποτελεί σχέδιο, πρόγραμμα ή ειδική φάση εργασίας. Προτείνεται ως τέτοιο, κάθε σχέδιο (πλάνο, πρόγραμμα εργασίας) που οδηγεί σ' ένα προκαθορισμένο αποτέλεσμα, συνδεδεμένο με τη δραστηριότητα της επιχείρησης, που εκτελείται σύμφωνα με κατευθυντήριες γραμμές που εργοδότη/πελάτη. Από τα προηγούμενα, διαφαίνεται η άλως που περιβάλλει την εν λόγω έννοια. Κάθε παροχή εργασίας αποτελεί εν τέλει εκτέλεση ενός σχεδίου. Μπροστά στην αοριστία, όλοι αναμένουν από το δικαστή να διαγράψει με μεγαλύτερη σαφήνεια το περίγραμμα της έννοιας της παρα-εξάρτησης⁶⁰.

Το νομοθετικό διάταγμα 276 του 2003 (Biagi), αν και βελτίωσε την κατάσταση των «parasubordinati», ωστόσο, εκτός από την ψυχρή αντιμετώπιση των συνδικαλιστών, συγκέντρωσε τα πυρά της θεωρίας: ανεπάρκεια οριοθέτησης (δυσκολία προσδιορισμού τι αποτελεί σχέδιο ή πρόγραμμα), ελλιπή προστασία (εφαρμόζονται διατάξεις για υγεία και ασφάλεια, αναστολή για ασθένεια, μητρότητα) και αναποτελεσματικές κυρώσεις⁶¹.

Μια ενδιάμεση κατηγορία, εκτός κύκλου εξαρτημένων μισθωτών, έχει δημιουργηθεί και στο γερμανικό δίκαιο, οι λεγόμενοι «σχεδόν ή οιονεί μισθωτοί» (arbeitnehmerähnliche Personen). Πρόκειται για πρόσωπα που, όπως ορίζεται από το νόμο του 1974 για τις συλλογικές συμβάσεις (Tarifvertragsgesetz), είναι ανεξάρτητοι επαγγελματίες, που βρίσκονται, ωστόσο, σε κατάσταση οικονομικής εξάρτησης κι επομένως χρίζουν μιας παρόμοιας με τους μισθωτούς προστασίας (παρ. 12α TVG). Για την υπαγωγή ενός εργαζομένου στην εν λόγω κατηγορία απαιτούνται δύο προϋποθέσεις: να μη χρησιμοποιεί βοηθητικό προσωπικό, δηλαδή να παρέχει αυτοπροσώπως την εργασία, και το μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματός του να το πορίζεται από το ίδιο πρόσωπο ή την ίδια οικονομική οντότητα (γεγονός που μαρτυρεί μια οικονομική εξάρτηση)⁶². Εξάλλου, από το 1951, έχει θεσμοθετηθεί ειδικό καθεστώς για τους κατ' οίκον απασχολούμενους (Heimarbeitsgesetz).

Οι ομοιάζοντες με μισθωτούς, αν και παραμένουν ανεξάρτητοι, απολαμβάνουν τη μερική εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας, όπως τις διατάξεις για τις άδειες (Bundesurlaubsgesetz, 1963, παρ. 2) και τις συνθήκες εργασίας, τη διαδικασία εργατικών διαφορών, την παρενόχληση στους χώρους εργασίας (Beschäftigungsschutzgesetz, παρ. 1), κ.ά. —όχι όμως και τις διατάξεις για την καταγγελία. Ανάμεσα στα πρόσωπα που μοιάζουν με μισθωτούς είναι κατά κύριο λόγο οι ελεύθεροι συνεργάτες των μέσων μαζικής ενημέρωσης, όταν ένα δυσανάλογα μεγάλο τμήμα των εισοδημάτων τους προέρχεται από το μέσο με το οποίο συνεργάζονται —έτσι ώστε να υποδηλώνεται οικονομικά η εξάρτησή τους από το συγκεκριμένο αυτό μέσο ενημέρωσης⁶³.

Το ίδιο οι Ισπανοί εισήγαγαν στη συζήτησή τους ένα νέο όρο, «εξαρτημένη αυτόνομη εργασία» (trabajo autonomo dependiente), που παρουσιάζεται λίγο αντιφατικός, για να ταυτοποιήσει την αμφίβολη αυτοαπασχόληση. Προτείνεται η αναγνώριση και στην κατηγορία αυτή ενός βαθμού προστασίας που ισχύει για την κοινή (παραδοσιακή) μισθωτή εργασία.

Η Μεγάλη Βρετανία γνώρισε μια σημαντική επέκταση των προστατευτικών νόμων μέσω της κατασκευής ομόκεντρων κύκλων. Η αυστηρή αντιπαράθεση αυτοαπασχόλησης/εξαρτημένης αντικαταστάθηκε από μια διαβάθμιση που ξεκινά από την κοινή ελάχιστη προστασία και αυξάνει προοδευτικά ανάλογα με το βαθμό εξάρτησης. Σε μια τέτοια προοπτική, στον πρώτο κύκλο ανήκει ο παραδοσιακός μισθωτός,

58. Βλ. *M. Hascoët*, *Le contrat de projet: le nouveau visage de la parasubordination en Italie*, Dr.soc. 2007, σελ. 879 επ.

59. Βλ. *M. Hascoët*, ό.π., σελ. 881.

60. Βλ. *M. Hascoët*, ό.π., σελ. 883, Tribunale di Modena, sezione lavoro, 21 febbraio 2006, www.csmb.unimo.it.

61. Βλ. *R. Luca-Tamajo-A. Perulli*, ό.π., σελ. 81.

62. Βλ. *A. Supiot*, «Les nouveaux visages de la subordination», ό.π., σελ. 142.

63. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν τα πρόσωπα που παρέχουν καλλιτεχνικές, συγγραφικές ή δημοσιογραφικές υπηρεσίες, εφόσον αντλούν από το ραδιοτηλεοπτικό σταθμό, που είναι Ν.Π.Δ.Δ., το 1/3 του συνολικού εισοδήματός της επαγγελματικής τους δραστηριότητας. Πρβλ. Εφ.Αθ. 4600/2003 ΔΕΝ 61 (2005), σελ. 453 (455).

ο «employee», στο δεύτερο, ο «worker», δηλαδή ο εργαζόμενος που παρέχει εργασία για λογαριασμό ενός άλλου που δεν εμφανίζεται ωστόσο ως χρήστης ή πελάτης [«for another person whose status is not by virtue of the contract that of a client or customer of any profession or business carried on by the individual», section 230 (3) Employment Rights Act 1996], και στον τρίτο, ο «self-employed», ο ελεύθερος επαγγελματίας. Στους «workers», δηλαδή στους οικονομικά εξαρτημένους εργαζομένους εφαρμόζονται κάποιοι νόμοι που προορίζονταν αρχικά για τους μισθωτούς, όπως το National Minimum Wage Act 1998 (ελάχιστος μισθός), οι ρυθμίσεις για το χρόνο εργασίας (Working Time Regulations, 1998) και η μερική απασχόληση (Workers Regulations 2000⁶⁴). Επισημαίνεται ότι η κατασκευή του «worker» μπορεί να μειώνει τη γκρίζα ζώνη, ωστόσο δεν την καταργεί⁶⁵. Η ενδιάμεση περιοχή ανάμεσα στην εξαρτημένη και ανεξάρτητη εργασία είναι μια ρευστή πραγματικότητα που η κάθε προσπάθεια νομοθετικής κατηγοριοποίησής της σημειώνει, σχεδόν κατά μοιραίο τρόπο, μερική επιτυχία.

Ας προσθέσουμε ότι η επέκταση των προστατευτικών διατάξεων στους οικονομικά εξαρτημένους μισθωτούς αφορά όλο το φάσμα της κοινωνικής προστασίας. Έτσι, στην Αυστρία υπάρχει πρόταση για εφαρμογή και στους αυτοαπασχολούμενους —συγκεκριμένα σε όσους απασχολούνται με Freie Dienstverträge— της ασφάλισης ανεργίας και των επιδομάτων ασθένειας-μητρότητας.

Η αναγνώριση της κατηγορίας των οικονομικά εξαρτημένων μισθωτών ως ξεχωριστής κατηγορίας και η επέκταση και σε αυτή ορισμένων δικαιωμάτων των μισθωτών δεν είναι άγνωστη στον ελληνικό νομότη. Πρωτοπόρος εδώ περίπτωση επέκτασης δικαιωμάτων της εργατικής νομοθεσίας σε οικονομικά εξαρτημένους αυτοαπασχολούμενους αποτελεί η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 2 ν. 1876/1990 για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, σύμφωνα με την οποία ο εν λόγω νόμος εφαρμόζεται επίσης και σε φυσικά πρόσωπα τα οποία, αν και δεν συνδέονται με σχέση εξαρτημένης εργασίας, παρέχουν εργασία υπό συνθήκες εξάρτησης κι έχουν, για το λόγο αυτό, ανάγκη προστασίας αντίστοιχη των εργαζομένων. Η ρύθμιση αυτή απεγκλωβίζοντας την εξαρτημένη εργασία από την αυστηρά νομική/προσωπική της πρόσληψη, φαίνεται να ενσωματώνει το στοιχείο της οικονομικής εξάρτησης⁶⁶. Πρόκειται για επέκταση ενός εργασιακού (συλλογικού) δικαιώματος, όπως εν προκειμένω του δικαιώματος της συλλογικής αυτονομίας, σε μη μισθωτούς⁶⁷. Ο νομοθέτης «μισθωτοποιεί», κατά βάση, μια μερίδα οικονομικά εξαρτημένων αυτοτελώς απασχολούμενων, χωρίς να επεμβαίνει στην εννοιολογική μήτρα της εξάρτησης. Ωστόσο, λόγω δυσκολιών στη συνδικαλιστική εκπροσώπηση των οικονομικά εξαρτημένων εργαζομένων, οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας δεν φαίνεται να μπορούν από μόνες τους να μπορούν, προς το παρόν, να εξασφαλίσουν την ενδεδειγμένη προστασία.

Περαιτέρω, η τάση επέκτασης αφορά κι άλλα δικαιώματα. Ειδικότερα, ο ν. 3488/2006 για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών ορίζει το πεδίο εφαρμογής του (άρθρο 2) κατά τρόπο ευρύτερο από εκείνο του ν. 1414/1984⁶⁸. Οι διατάξεις του ν. 3388/1986 που ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 2002/43/Ε.Κ., εφαρμόζονται στα άτομα που απασχολούνται ή είναι υπονύφια για απασχόληση στον ιδιωτικό, καθώς και στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός εκάστοτε οριοθετείται από τις κείμενες διατάξεις, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας ή μορφή απασχόλησης. Ομοίως, οι κανόνες υγιεινής και ασφάλειας εφαρμόζονται σε κάθε πρόσωπο που απασχολείται από έναν εργοδότη με οποιαδήποτε σχέση εργασίας. Τα μέτρα για την προστασία των νέων κατά την εργασία εφαρμόζονται σε οποιαδήποτε μορφή σύμβαση εργασίας ή σχέση εργασίας, καθώς και στην αυτοαπασχόληση (άρθρο 1 π.δ. 62/1998). Κατά βάση, στις προηγούμενες περιπτώσεις, πρόκειται για μια ευρύτερη επέκταση σε όλους τους αυτοαπασχολούμενους κι όχι μόνο στους οικονομικά εξαρτημένους. Ενίοτε, ο νόμος αναγνωρίζει, ως προς την άσκηση με ορισμένο τρόπο κάποιου επαγγέλματος (συμβασιούχοι ιατροί του Ι.Κ.Α., ν.δ. 1204/1972), ορισμένα δικαιώματα, όπως μισθολογική εξομείωση (με ιατρούς θεραπευτές, άρθρο 18 ν. 2150/1993), καταγγελία μετά από προειδοποίηση ενός μηνός⁶⁹.

Εξάλλου, η ειδική διαδικασία εργατικών διαφορών —όπου η ανάγκη έγκαιρης δικαστικής προστασίας υπαγορεύεται από τον έντονα κοινωνικό (βιοποριστικό) χαρακτήρα των επίδικων απαιτήσεων— δεν περιορίζεται στην εξαρτημένη εργασία, αλλά έχει επεκταθεί και στις διαφορές μεταξύ επαγγελματιών ή βιοτεχνών και των πελατών τους, από την παροχή εργασίας ή ειδών που αυτοί κατασκεύαζαν (άρθρο 663, αρ. 3 Κ.Πολ.Δ.).

64. Οι ρυθμίσεις αυτές εφαρμόζονται «to all those who work for another person, not just those employed under a contract of employment».

65. Βλ. *S. Deakin-F. Wilkinson*, *The law of the Labour Market*, Oxford, 2005, σελ. 313.

66. Βλ. *Ι. Κονκιάδη*, *Εργατικό Δίκαιο*, γ' εκδ., ό.π., σελ. 200.

67. Βλ. *Ι. Κονκιάδη*, *Εργατικό Δίκαιο*: Συλλογικές Εργασιακές Σχέσεις, Θεσσαλονίκη, 1999, σελ. 69.

68. Βλ. *Σ. Γιαννακούρου*, *Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην απασχόληση και τη σχέση εργασίας*, και το βάρος αποδείξεως κατά τον ν. 3488/2006, ΔΕΝ 2007, σελ. 290 επ.

69. Η νομολογία θεωρεί ότι οι γιατροί αυτοί συνδέονται με ειδικές συμβάσεις που δεν διέπονται από τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας (Α.Π. 21/2007 Ολομ. Ε.Δ.Κ.Α. ΜΘ', σελ. 610).

Από την πλευρά του, το κοινοτικό δίκαιο έχει κάνει βήματα προς την κατεύθυνση του μη περιορισμού των εργατικών δικαιώσεων στην εξαρτημένη εργασία. Διευρυμένο είναι το πεδίο εφαρμογής των πρόσφατων οδηγιών κατά των διακρίσεων, της Οδηγίας 2000/43 για την ίση μεταχείριση προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής και της Οδηγίας 2000/78 για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση χωρίς διάκριση θρησκείας, πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού⁷⁰. Αφορούν ρητά και την αυτοαπασχόληση. Οι δύο τελευταίες Οδηγίες γενικεύουν ό,τι θεωρείται ήδη κεκτημένο με βάση τη νομολογία του Δ.Ε.Κ.⁷¹ Με την ενιαία αντιμετώπιση κάθε μορφής απασχόλησης, ο κοινοτικός νομοθέτης υπερβαίνει την υπάρχουσα διάκριση ανάμεσα σε εξαρτημένη και ανεξάρτητη εργασία.

Ομοίως, οι Οδηγίες για την υγιεινή και ασφάλεια φαίνεται να αφορούν όλους όσους εργάζονται εντός της επιχείρησης, ανεξαρτήτως της σχέσης που διατηρούν με αυτή. Η Οδηγία πλαίσιο 89/391 σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την πρόωση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία εφαρμόζεται σε κάθε πρόσωπο που απασχολείται από έναν εργοδότη. Το Δ.Ε.Κ., άλλωστε, με την απόφαση C-173/99 Bectu (απόφαση της 26^{ης} Ιουνίου 2001) αναγνώρισε το δικαίωμα στην ετήσια άδεια μετ' αποδοχών στους freelance καθώς και στους προσωρινά απασχολούμενους, χωρίς την ανάγκη συμπλήρωσης μιας ελάχιστης περιόδου απασχόλησης στον ίδιο εργοδότη (Οδηγία 93/104/Ε.Κ. περί του χρόνου εργασίας).

Παράδειγμα προσαρμογής του προστατευτικού κλοιού προσφέρει η Οδηγία 86/653/Ε.Ο.Κ. για τους ανεξάρτητους εμπορικούς αντιπροσώπους που έχει θεσπίσει ένα διαφορετικό, αλλά ταυτόχρονα έντονα επηρεασμένο από το εργατικό δίκαιο καθεστώς (άρθρα 6, 15 και 17, ελάχιστη αμοιβή, περίοδοι προειδοποίησης για τη λύση της σχέσης) – η συμμόρφωση προς την Οδηγία έγινε με το π.δ. 219/1991. Οι εμπορικοί αντιπρόσωποι, όταν είναι ανεξάρτητοι επαγγελματίες⁷², απασχολούμενοι στο πλαίσιο μιας σύμβασης εμπορικής αντιπροσωπείας, απολαμβάνουν κάποιες προστατευτικές διατάξεις, όπως είναι η εύλογη αποζημίωση που δικαιούται να αξιώσει ο εμπορικός αντιπρόσωπος μετά τη λήξη της σύμβασής του, εφόσον συνέβαλε στην αύξηση της πελατείας και δεν προκάλεσε ο ίδιος τη λήξη της συνεργασίας⁷³. Έτσι, συνδυάζονται οι θεμελιακές προστατευτικές αρχές του εργατικού δικαίου με τις ιδιαίτερες ρυθμίσεις που προσιδιάζουν στις συνθήκες απασχόλησης της κατηγορίας αυτής των εργαζομένων.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας – 85η Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας, 1997 – προτείνει την επέκταση της εφαρμογής του εργατικού δικαίου πέρα από την εξαρτημένη εργασία, καθώς και την καθιέρωση μιας σειράς θεμελιωδών δικαιωμάτων (ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και δικαίωμα συλλογικών διαπραγματεύσεων, απαγόρευση διακρίσεων, όρια ηλικίας, πληρωμή, υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους εργασίας, προστασία από εργατικά ατυχήματα και επαγγελματικές ασθένειες, κοινωνική ασφάλιση) για όλες τις μορφές εργασίας που ενέχουν παροχή υπηρεσιών σε τρίτο, ανεξάρτητα από το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου παρέχονται⁷⁴. Η σχετική Διεθνής Σύμβαση που έχει προταθεί, δεν έχει ακόμη εγκριθεί. Έχει όμως υιοθετηθεί το 2006 η Σύσταση 198 για τη σχέση εργασίας. Η τελευταία αυτή Σύσταση έχει θέσει ορισμούς και λειτουργικές αρχές, προκειμένου να αρθούν αβεβαιότητες ως προς την ύπαρξη μιας σχέσης εργασίας. Θα μπορούσαμε να παρατηρήσουμε ότι η Δ.Ο.Ε. κινείται περισσότερο ανάμεσα στην αναγνώριση ενός βασικού πυρήνα δικαιωμάτων για κάθε μορφή απασχόλησης και τη διεύρυνση της εξάρτησης, παρά προς την κατεύθυνση αναγνώρισης μιας τρίτης κατηγορίας, της οικονομικά εξαρτημένης αυτοαπασχόλησης.

Ως προς τις συλλογικές σχέσεις εργασίας, για να επεκταθούν στους οικονομικά εξαρτημένους μισθωτούς, απαιτείται η ανάπτυξη δύο παραμέτρων: της εκπροσώπησής τους και της ειδικότερης οργάνωσης της συλλογικής διαπραγμάτευσης. Στη χώρα μας, απουσιάζει οργανωτικό επίπεδο αντίστοιχες πρωτοβουλίες. Μόνο σε άτυπο επίπεδο, παρατηρείται μια συνειδητοποίηση του ζητήματος και μια κίνηση από τους freelance απασχολούμενους στα Μέσα Ενημέρωσης⁷⁵.

Αλλού, όπως στη Γερμανία, γίνονται προσπάθειες αυτοτελούς συσπειρώσης των οικονομικά εξαρτημένων, η πιο σημαντική είναι από τη Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft που αφορά τους εργαζομένους στα Μ.Μ.Ε. Άλλοτε πάλι δεν δημιουργούνται ειδικές ενώσεις, αλλά οι οικονομικά εξαρτημένοι στεγάζονται και εκπροσωπούνται από ευρύτερες συνδικαλιστικές ενώσεις – όπως στο Ηνωμένο Βασί-

70. Η Οδηγία 86/613/Ε.Κ. είχε επεκτείνει τη *ratione personae* της απαγόρευσης των διακρίσεων, συμπεριλαμβάνοντας και τους ανεξάρτητους επαγγελματίες.

71. Βλ. *P. Rodière*, *Droit social de l'Union Européenne*, 2^{ed.}, LGDJ, Paris, 2002, σελ. 156.

72. Η σύμβαση εμπορικής αντιπροσωπείας είναι σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών (Πολ.Πρ.Θεσ. 6041/2007 Αρμ. 2007, 1187).

73. Βλ. *N. Τέλλη*, Η αποζημίωση πελατείας του εμπορικού αντιπροσώπου, Αθήνα-Θεσσαλονίκη. Μάλιστα, ο Α.Π. έχει κρίνει υπέρ της αναλογικής εφαρμογής του π.δ. 219/1991 και σε άλλες μορφές συμβάσεων διαμεσολάβησης στο εμπόριο (Α.Π. 139/2006 Αρμ. 2006, 1034, Α.Π. 212/2006 Αρμ. 2007, 719).

74. Βλ. *A. Perulli*, *ο π*

75. Βλ. προβληματισμούς στο www.freelancers.gr.

λειο, η Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)⁷⁶. Η τελευταία, μάλιστα, έχει συνάψει επιτυχώς συλλογικές συμφωνίες με μεμονωμένους εργοδότες για τους *freelancers*⁷⁷. Στην Ιταλία, το 1998, οι κύριες συνμοσπονδίες Cgil, Cisl, Uil δημιούργησαν ειδικές συνδικαλιστικές οργανώσεις για να αντιπροσωπεύσουν τους άτυπους εργαζομένους (όπως η οργάνωση Νέες Ταυτότητες Εργασίας, *Nuove Identità di Lavoro*).

ΣΤ. Επίλογος

Το τέλος του μονοπωλίου της μισθωτής εργασίας (φορντικού τύπου) θα επέλθει με την αναγνώριση της υπάρχουσας ποικιλίας μορφών εξάρτησης. Ο έλληνας νομοθέτης οφείλει να προστατεύσει τους μισθωτούς που βρίσκονται αντιμέτωποι με την ανάγκη ευελιξίας των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, η φθίνουσα πορεία της «κανονικής» εργασίας επιβάλλει την οικοδόμηση ενός προστατευτικού κλοιού για τη «non standard» απασχόληση. Με τη διασφάλιση δικαιωμάτων στους οικονομικά εξαρτημένους αυτοαπασχολούμενους, δεν θα αποτελούν πλέον μια φθνή λύση, για τη μείωση του εργασιακού κόστους των επιχειρήσεων, αλλά επιλογή που θα απορρέει από πραγματικές παραγωγικές ανάγκες⁷⁸. Εξάγοντας την εργατική εργασία στην περιοχή της αυτοαπασχόλησης εξουδετερώνονται τα αρνητικά αποτελέσματα της διάσπασης της επιχείρησης και της «εξωτερικεύσης» του παράγοντα εργασία. Εν κατακλείδι, με την ακτινοβολία των προστατευτικών διατάξεων στη γκρίζα ζώνη και γενικά με τη δημιουργία ενός πυρήνα βασικών δικαιωμάτων για την αυτοαπασχόληση οδηγούμαστε στη μείωση της έντασης (ανταγωνισμού) ανάμεσα στην εξαρτημένη και την ανεξάρτητη εργασία⁷⁹.

Η ανεξάρτητη εργασία έχει αποκτήσει αυτονομία και χαρακτήρα πιο σύνθετο. Ανάμεσα στην ανεξάρτητη και εξαρτημένη εργασία δεν αναπτύσσεται τόσο μια αντίθεση όσο μια σχέση διαβάθμισης⁸⁰. Αυτή η διαφορά βαθμού εξάρτησης δεν δικαιολογεί αποκλεισμούς από τον κλοιό προστασίας και κατά συνέπεια δεν μπορεί να αποτελέσει γενεσιουργό αιτία ανισοτήτων. Επιβάλλεται, λοιπόν, απέναντι στη διαφορά έντασης της εξάρτησης που απαντάται στις διάφορες μορφές απασχόλησης, να αντιπαράξουμε μια κλιμακούμενη προστασία που θα βαίνει αυξανόμενη από την καθαρή αυτοαπασχόληση στη γκρίζα ζώνη (οικονομικά εξαρτημένη εργασία) και από εκεί στη μισθωτή εργασία.

Ζ. Προτάσεις

• *Σκληρός πυρήνας κοινωνικών δικαιωμάτων για κάθε μορφή απασχόλησης*. Κρίνεται σκόπιμο να θεσπισθεί ένας σκληρός πυρήνας κοινωνικών δικαιωμάτων που θα ισχύουν για την παροχή εργασίας, ανεξάρτητα από την εκάστοτε μορφή της. Θεμελιώδεις εγγυήσεις της εργατικής νομοθεσίας (συνδικαλιστικές ελευθερίες, υγιεινή και ασφάλιση, απαγόρευση διακρίσεων, απαγόρευση παιδικής εργασίας), καθώς και η κοινωνική ασφάλιση, μπορούν να επεκταθούν εξίσου και στην (τυπικά και ουσιαστικά) ανεξάρτητη εργασία.

• *Θεσμοθέτηση μιας νέας μορφής απασχόλησης, της οικονομικά εξαρτημένης αυτοαπασχόλησης*. Στις χώρες της Ε.Ε. συναντάμε μια σειρά από όρους που αναφέρονται στη γκρίζα ζώνη: *arbeitnehmerähnliche Person* (Γερμανία), *parasubordinati* (Ιταλία), *worker* (Μεγάλη-Βρετανία). Η Δ.Ο.Ε. μιλά για *dependency within independence*. *Προτείνουμε ως πλέον κατάλληλο τον όρο «οικονομικά εξαρτημένοι αυτοαπασχολούμενοι»*.

• *Γενικός ορισμός*. Για να καταστεί δυνατή η προστασία τους, οι οικονομικά εξαρτημένοι θα πρέπει να αναχθούν σε ξεχωριστή κατηγορία αυτοαπασχολούμενων. Η νεοεμφανιζόμενη κατηγορία της οικονομικά εξαρτημένης αυτοαπασχόλησης περιλαμβάνει όλους εκείνους τους αυτοαπασχολούμενους που βρίσκονται σε μια οικονομική κατάσταση, πολύ κοντινή μ' εκείνη των μισθωτών. Το προσδιοριστικό κριτήριο των εν λόγω ανεξάρτητων επαγγελματιών είναι η οικονομική εξάρτηση κι η έλλειψη κατ' ουσία οικονομικής ελευθερίας. Ειδικότερα, *τα δυνάμικα στοιχεία ενός ορισμού της νέας αυτής κατηγορίας είναι: αυτοπρόσωπη παροχή εργασίας, διάρκεια, συντονισμός με τη δραστηριότητα του εργοδότη/πελάτη, για έναν κυρίως πελάτη (αποκλειστικότητα), άντληση σημαντικού εισοδήματος*. Η εγγραφή στο Επιμελητήριο, η επαγγελματική στέγη, η δήλωση φόρου εισοδήματος ελευθέρων επαγγελματιών δεν θα πρέπει να ασκούν επιρροή στο χαρακτηρισμό ενός ανεξάρτητου επαγγελματία ως οικονομικά εξαρτημένου.

76. Η Χριστιανική Ομοσπονδία Εργαζομένων (Christelijk Nationaal Vakverbond, CNV), στις Κάτω Χώρες, ανέλαβε να εκπροσωπεί και αυτοαπασχολούμενους εργαζομένους. Το άνοιγμα αυτό κρίθηκε αναγκαίο, γιατί οι συνθήκες εργασίας τους αφορούν εξίσου.

77. Βλ. www.bectu.org.uk.

78. Πρβλ. *Γ. Κουζή*, «Ευελιξία της απασχόλησης και ποιότητα της εργασίας», στο *Μ. Καραμεσίνη-Γ. Κουζή*, Πολιτική απασχόλησης, Αθήνα, 2005, σελ. 198.

79. Σε αυτή την προστατευτική προοπτική, ο Ο.Α.Ε.Δ. επιχορηγεί ανέργους για να δημιουργήσουν τη δική τους επιχείρηση.

80. Βλ. *Α. Στεργίου*, Αυτοαπασχολούμενος και μισθωτός στην κοινωνική ασφάλιση, *ο.π.*, σελ. 470.

• Προκαθορισμένο αποτέλεσμα σε συντονισμό με την επιχείρηση/πελάτη. Οι οικονομικά εξαρτημένοι αυτοαπασχολούμενοι αναλαμβάνουν να φέρουν σε πέρας ένα συγκεκριμένο έργο (δημιουργία ενός site σε μια επιχείρηση), να φθάσουν σ' ένα προκαθορισμένο αποτέλεσμα, που συνδέεται με την κύρια δραστηριότητα της επιχείρησης. Η παραγωγή του αποτελέσματος δεν γίνεται κατά τρόπο εντελώς ασύνδετο με τον εργοδότη/αποδέκτη. Ο οικονομικά εξαρτημένος αυτοαπασχολούμενος (συνεργάτης) αναλαμβάνει να εκτελέσει, κατά τρόπο αυτόνομο, ένα εξατομικευμένο έργο/αποτέλεσμα (πρόγραμμα ή υπηρεσία) που δεν ταυτίζεται με την κύρια δραστηριότητα της επιχείρησης, αλλά συνδέεται με αυτήν. Αν το αντικείμενο της οικονομικά εξαρτημένης αυτοαπασχόλησης συμπίπτει με το αντικείμενο της δραστηριότητας της επιχείρησης, τότε πρόκειται για μισθωτή εργασία. Στην οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση υπάρχει ένα στοιχείο συντονισμού με την επιχείρηση/πελάτη. Αυτός ο συντονισμός εκφράζεται μ' ένα λειτουργικό σύνδεσμο με την οργάνωση του αποδέκτη της εργασίας. Πάντως, ο σύνδεσμος δεν φθάνει μέχρι του σημείου να γίνεται τόσο στενός, οπότε και να μεταβάλλεται σε απλό ετεροκαθορισμό ως προς τον τόπο και το χρόνο παροχής της εργασίας. Στην τελευταία περίπτωση, πρόκειται για εύκολα επαληθεύσιμη μισθωτή εργασία. Οι οικονομικά εξαρτημένοι μισθωτοί δεν υποβάλλονται σε σαφείς εντολές, αλλά απλώς ακολουθούν γενικές υποδείξεις ως προς το έργο που αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν.

• Εγγραφή κατάρτιση με αναφορά στα στοιχεία του ορισμού του οικονομικά εξαρτημένου αυτοαπασχολούμενου. Η απουσία του εγγράφου με το αναγκαστικό περιεχόμενο θα τεκμαίρει, κατά τρόπο μαχητό, την ύπαρξη σχέσης εξαρτημένης εργασίας αορίστου χρόνου.

• Επέκταση εγγυήσεων της εργατικής νομοθεσίας στους οικονομικά εξαρτημένους αυτοαπασχολούμενους. Η νομοθετική επέκταση μπορεί να λάβει μορφή αυτούσιας μεταφοράς ή προσαρμογής δικαιωμάτων που απολαμβάνει η μισθωτή εργασία. Ειδικότερα:

1. Υγεία και ασφάλεια στους χώρους εργασίας. Η προστασία της υγείας και ασφάλειας των οικονομικά εξαρτημένων αυτοαπασχολούμενων θα πρέπει να αναχθεί σε υποχρέωση του εργοδότη/πελάτη, είτε αυτοί απασχολούνται στους εντός της επιχείρησής του χώρους ή εκτός αυτής. Θα πρέπει εξίσου να υπάγονται στον τεχνικό και γιατρό εργασίας.

2. Δικαίωμα οργάνωσης και συμμετοχής σε συνδικαλιστικές δραστηριότητες. Δημιουργία νέων οργανώσεων ή εκπροσώπηση από τις ήδη υπάρχουσες. Οι οργανώσεις των οικονομικά εξαρτημένων αυτοαπασχολούμενων θα πρέπει να εξομοιωθούν με συνδικαλιστικές οργανώσεις μισθωτών, υπαγόμενες στις διατάξεις του ν. 1264/1982. Ακόμη, είναι αναγκαία η νομοθετική πρόβλεψη συμμετοχής οικονομικά εξαρτημένων αυτοαπασχολούμενων σε συνδ. Οργανώσεις μισθωτών.

3. Δυνατότητα σύναψης συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Σύναψη ειδικών συμβάσεων για τους οικονομικά εξαρτημένους ή συμπερίληψη ρυθμίσεων γι' αυτούς στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας μισθωτών κάθε επιπέδου.

4. Αναγνώριση του δικαιώματος απεργίας.

5. Εκπροσώπηση από συμβούλια εργαζομένων.

6. Εγγραφή κατάρτιση.

7. Εφαρμογή και στην κατηγορία των οικονομικά εξαρτημένων αυτοαπασχολούμενων του γενικού κατώτατου ορίου μισθού που ισχύει για τους μισθωτούς.

8. Άδεια ανανυγής.

9. Λοιπές άδειες (γονική, κ.ά.).

10. Πρόβλεψη αναστολής της σχέσης (λογεία, κύηση, άδεια, στράτευση, ασθένεια, σπουδαίο κώλυμα) χωρίς καταβολή αμοιβής από τον εργοδότη. Η αναστολή για λόγους μητρότητας θα πρέπει να διαρκεί για 17 εβδομάδες, με χορήγηση συμπληρωματικών παροχών μητρότητας Ο.Α.Ε.Δ.

11. Ασφάλιση για τον κλάδο παροχών ασθένειας-μητρότητας σε γοήμα του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. (επιδόματα ασθένειας και μητρότητας).

12. Καταβολή από τον εργοδότη/πελάτη μέρους των εισφορών (εργοδοτικές εισφορές).

13. Υπαγωγή στην ειδική διαδικασία των εργατικών διαφορών.

14. Απαγόρευση διακρίσεων.

15. Πρόβλεψη μια προειδοποίησης για τη λύση της σχέσης.

16. Πρόβλεψη καταβολής αποζημίωσης κατά τη λύση της συνεργασίας (από την πλευρά του εργοδότη/πελάτη).

17. Υπαγωγή στην ασφάλιση ανεργίας μισθωτών.

18. Επαγγελματική κατάρτιση.

• Συμπλήρωση-διεύρυνση των νομοθετικών διατάξεων που αφορούν την οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση με συλλογικές συμβάσεις εργασίας κατά κλάδο:

1. Χρόνος εργασίας

2. Αμοιβές

Κεφάλαιο 2

Μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση μέσω ευελιξίας με ασφάλεια

Α. Η ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας ως στοιχείο αποτελεσματικής πολιτικής για την απασχόληση

Η ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας, σε συνδυασμό με την αποτελεσματική εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας, είναι μία από τις έξι προτεραιότητες της «Δράσης Βίβλου για τον Εκσυγχρονισμό της Εργατικής Νομοθεσίας». Η ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας, ακόμη και αν δεν ήταν στις προτεραιότητες της «Δράσης Βίβλου για τον Εκσυγχρονισμό της Εργατικής Νομοθεσίας», αφορά θέμα που ενδιαφέρει άμεσα και τις αγορές εργασίας στην Ελλάδα. Οι οποίες είναι σχεδόν περισσότερο κατακερματισμένες έναντι άλλων κρατών-μελών στην Ένωση, και λόγω αυτού του κατακερματισμού χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα, ασυνέχειες, αναποτελεσματικότητα και ανισότητες, ως προς τις εξασφαλίσεις του ανθρώπινου δυναμικού.

Μια σημαντική πλευρά αυτού του κατακερματισμού στις Ελληνικές αγορές εργασίας, είναι η αδήλωτη εργασία σε αυτές. Η οποία, ακριβώς λόγω των πιθανολογούμενων ευρωπαϊκών «υψηλών» σε αδήλωτη εργασία, ισοδυναμεί με λειτουργία σε ακραία μορφή της άτυπης ευελιξίας η οποία επιδρά αναπτυξιακά για το ανθρώπινο κεφάλαιο και την κοινωνική συνοχή και αντι-ανταγωνιστικά για υγείες και ανταγωνιστικές επιχειρήσεις κάθε μεγέθους. Συνεπώς, για λόγους ομαλής λειτουργίας των αγορών εργασίας, ασφαλιστικούς και δημοσιονομικούς, είναι, ούτως ή άλλως, θέμα προτεραιότητας για την Ελλάδα.

Η ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας, και ειδικότερα η μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση ήταν από τις αρχές της δεκαετίας μια από τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση⁸¹. Αιτία το ότι διαπιστώθηκε κατά την αξιολόγηση του πρώτου πενταετούς κύκλου της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση ότι το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας παρατηρείται σε διαφορετικό βαθμό σε όλα τα κράτη-μέλη και αφορά συνήθως, αλλά όχι αποκλειστικά, θέσεις εργασίας χαμηλής ποιότητας που παρέχουν ελάχιστη ή και καθόλου ασφάλεια στους εργαζόμενους και συχνά, αλλά επίσης όχι αποκλειστικά, αφορά μετανάστες. Εκτιμήθηκε επίσης ότι το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας υπονομεύει τη χρηματοδότηση και την παροχή των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας και των δημοσίων υπηρεσιών.

Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο ότι και ο ίδιος ο Ο.Ο.Σ.Α. επανεξετάζοντας το 2003 την Στρατηγική Απασχόλησης (OECD jobs strategy) που είχε σχεδιάσει και ανακοινώσει προ δεκαετίας, το 1994, συμπεριέλαβε στην αναθεωρημένη Στρατηγική Απασχόλησης προτεραιότητες όπως η ενίσχυση της μετάβασης από την αδήλωτη εργασία σε κανονική απασχόληση επηρεαζόμενος κυρίως από την έκταση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας σε κράτη που έγιναν μέλη του κατά την πρόσφατη περίοδο, όπως π.χ. η Τσεχία (1995), η Ουγγαρία και η Πολωνία (1996) και η Σλοβακία (2000).

Β. Οι άγνωστες διαστάσεις της αδήλωτης εργασίας στις ελληνικές αγορές εργασίας

Παρά την σημασία του φαινομένου ακόμη δεν γνωρίζουμε την ακριβή έκταση της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Στα λίγα που γνωρίζουμε για την έκτασή της περιλαμβάνεται η συχνά-πυκνά επαναλαμβανόμενη εκτίμηση για 20%. Προέρχεται, όμως, από αναφορά, σε μελέτη της Επιτροπής, για το μέγεθος της παραοικονομίας το 1998⁸² η οποία μάλιστα πηγάζει από ανεπιβεβαίωτα στοιχεία που είχαν δημοσιευθεί στον τύπο (Non-confirmed figures in press Releases, σημειώνεται στην σχετική αναφορά). Αναφορά η οποία ωστόσο επαναλαμβάνεται έκτοτε συνεχώς σε επισκοπήσεις του θέματος της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Πλέον πρόσφατη η επισκόπηση που προηγείται της παρουσίας των αποτελεσμάτων του Special Eurobarometer⁸³ για την αδήλωτη εργασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων του Special Eurobarometer 284/Wave 67.3 τροφοδότησε νέο κύκλο δημοσιευμάτων, ανακοινώσεων έως και ερωτήσεων στην Βουλή των Ελλήνων και στην Ευρωβουλή, και πάλι με βάση και αφετηρία την από δεκαετίας προαναφερθείσα αναφορά-διαπίστωση σύμφωνα με την οποία η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα φθάνει έως και το ισοδύναμο του 20% του Α.Ε.Π. της χώρας (που σημαίνει ότι σε σημερινές τιμές του Α.Ε.Π. ανέρχεται σε πλέον των 42 δισ. ευρώ).

Τα νεότερα «δημοσκοπικά» ευρήματα του Special Eurobarometer, 284/Wave 67.3 φέρουν το 47% των Ελλήνων να απαντά ότι πιστεύει προσωπικά άτομα που εργάζονται χωρίς να δηλώνουν το εισόδημά τους στην Εφορία και στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης (με μέσο όρο Ε.Ε. 38%). Το 56% των Ελλήνων

81. Βλ. Χρήστος Α. Ιωάννου, 2004, Ζητήματα Εργασιακών Σχέσεων σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο, Εισηγήσεις σε Σεμινάριο Ο.Μ.Ε.Δ., 16-17.11.2004, http://www.omed.gr/index.php?module=seminars&action=people_subjects&myid=5.

82. European Commission, 2004, UNDECLARED WORK IN AN ENLARGED UNION: AN ANALYSIS OF UNDECLARED WORK: AN IN-DEPTH STUDY OF SPECIFIC ITEMS, σελ. 106.

83. European Commission, 2007 Special Eurobarometer 284/Wave 67.3, Undeclared Work in the European Union, October 2007.

υπολογίζει ότι το ποσοστό της αδήλωτης-παράνομης εργασίας στη χώρα τους κυμαίνεται μεταξύ 20% και 50% των εργαζομένων. Όμως μόλις το 14% των Ελλήνων παραδέχεται ότι τους 12 τελευταίους μήνες πλήρωσε για την αγορά υπηρεσίας που ενδέχεται αυτός ή αυτή που την παρείχε να μην κατέβαλε φόρους και κοινωνικές εισφορές. Για την αγορά προϊόντων από πωλητή που πιθανόν δεν πληρώνει φόρους το 7% των Ελλήνων δηλώνει ότι τους 12 τελευταίους μήνες έχει έλθει σε συναλλαγή μαζί του/της.

Επίσης το 4% των Ελλήνων δηλώνει ότι πλήρωσε για αγορά αφορολόγητων υπηρεσιών και υλικών οικοδομών, το 10% ότι πλήρωσε αφορολόγητες/ανασφάλιστες, οικιακού τύπου υπηρεσίες (παραδουλεύτρες, κηπουρούς, ντανάδες, κ.λπ.), ενώ το 43% των Ελλήνων δηλώνει ότι αγόρασε αφορολόγητες/ανασφάλιστες υπηρεσίες επισκευών (έναντι 15% του μέσου όρου των Ευρωπαίων). Το 1/4 των Ελλήνων (24%) δηλώνει ότι δαπάνησε για αγορά υπηρεσίας ή προϊόντος τους 12 τελευταίους μήνες ένα ποσό ανώτερο των 500 ευρώ και το ένα πέμπτο (20%) για υπηρεσία ή προϊόν αξίας μεταξύ 50 και 100 ευρώ. Το 26% αυτών των αφορολόγητων υπηρεσιών και προϊόντων τα αγόρασε από εταιρεία ή επιχείρηση (έναντι 19% μέσου κοινοτικού όρου).

Στο ερώτημα σχετικά με το ποιοι έχουν την τάση να εργάζονται παράνομα, οι Έλληνες δείχνουν σε ποσοστό 67% τους παράνομους μετανάστες (Ε.Ε.: 47%), σε ποσοστό 39% τους άνεργους (Ε.Ε.: 61%) και σε ποσοστό 32% τους ελεύθερους επαγγελματίες (Ε.Ε.: 25%). Έξι στους 10 Έλληνες εκτιμούν ότι ο κίνδυνος να αποκαλυφθεί κάποιος ότι εργάζεται αδήλωτα είναι μικρός (έναντι 55% της Ε.Ε.), ενώ υψηλός θεωρείται ο κίνδυνος για το 37% των Ελλήνων (έναντι 33% της Ε.Ε.). Περίπου ένας στους δύο (48%) εκτιμά ότι εάν εντοπισθεί η αδήλωτη δραστηριότητα το κόστος του εντοπισμού θα είναι η επιβολή του φόρου/ασφαλιστρού που όφειλε αρχικά να πληρώσει. Το 58% δηλώνει ότι προχώρησε σε αδήλωτη αγορά υπηρεσίας ή προϊόντος επειδή η τιμή ήταν χαμηλότερη. Για το 23% των Ελλήνων η παράνομη εργασία οφείλεται στην έλλειψη ελέγχου από τις Αρχές της χώρας (Ε.Ε.: 12%), ενώ το 12% των Ελλήνων δικαιολογεί την παράνομη εργασία εξαιτίας των υψηλών φόρων και των κοινωνικών εισφορών (Ε.Ε.: 17%).

Τα ανωτέρω ευρήματα του Special Eurobarometer είναι ενδεικτικά της έκτασης του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα, όμως κάθε άλλο παρά μπορούν να οδηγήσουν σε ασφαλή συμπεράσματα για την έκταση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Η εγγενής δυσκολία αποτίμησης των πραγματικών τάσεων της αδήλωτης εργασίας συνοδεύεται και από την ύπαρξη ενός εξαιρετικά περιορισμένου αριθμού μελετών καταγραφής του προβλήματος.

Ακόμη και σήμερα οι περισσότερες αναφορές και εκτιμήσεις περί του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα συνδέονται με τις εκτιμήσεις της παραοικονομίας, όπως π.χ. αυτές που υπολογίζουν το ύψος της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα στο 20%, ανάγοντας, εξισώνοντας και ταυτίζοντας, το ποσοστό της παραοικονομίας σε ποσοστό αδήλωτης εργασίας. Εκτιμήσεις οι οποίες με την σειρά τους προέρχονται από προσεγγιστικές εκτιμήσεις χρησιμοποιώντας διάφορους οικονομικούς υπολογισμούς μακροοικονομικών μεγεθών ή εφαρμόζοντας οικονομικά υποδείγματα. Όμως έτσι και αυτές οι εκτιμήσεις της παραοικονομίας πρέπει επιπλέον για να είναι συγκρίσιμες με εκτιμήσεις παραοικονομίας άλλων χωρών να βασίζονται σε κοινή μεθοδολογία. Στην εκτενή βιβλιογραφία για το μέγεθος της παραοικονομίας διεθνώς, οι *Schneider* και *Klinglmaier*, 2004 έχουν παράσχει βάσιμες εκτιμήσεις για το εύρος της παραοικονομίας στην Ελλάδα την περίοδο μετά το 1989. Εκτιμήσεις που φέρνουν την Ελλάδα να έχει το υψηλότερο ποσοστό επί 21 αναπτυγμένων χωρών του Ο.Ο.Σ.Α. Με την παραοικονομία να είναι την τελευταία δεκαετία κυμαινόμενη περί το 28% (1989/90: 22,6%, 1994/95: 28,6%, 1997/98: 29%, 1999/2000: 28,7%, 2001/02: 28,5%, 2002/03: 28,3%)⁸⁴.

Στην Ελλάδα οι πλέον πρόσφατες, αλλά όχι ιδιαίτερα συστηματικές και μεθοδολογικά ορθές, αναφορές και εκτιμήσεις για το μέγεθος της αδήλωτης εργασίας στην χώρα, και ειδικότερα της ανασφάλιστης εργασίας, κυμαίνονται από το ελάχιστο των περί 140.000 απασχολούμενων που αντιστοιχεί στο 3,17% του εργατικού δυναμικού⁸⁵, και υπολογίζονται με βάση τις απαντήσεις για ανασφάλιστη εργασία στην Έρευνα Εργατικού Δυναμικού της Ε.Σ.Υ.Ε., έως το πλέον του 1 εκατομμυρίου ανασφάλιστων εργαζόμενων (γίνονται και αναφορές για 1,1 εκ. ανασφάλιστους εργαζόμενους)⁸⁶.

Όμως παραοικονομία και αδήλωτη εργασία αν και συνδέονται σε πολύ μεγάλο βαθμό, δεν ταυτίζονται μεταξύ τους. Για αυτόν το λόγο οι ανωτέρω εκτιμήσεις δεν είναι μεθοδολογικά ορθές. Από μεθοδο-

λογική άποψη πρέπει πλέον να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη ότι το 2003 στην 17η Διεθνή Διάσκεψη για την Στατιστική της Εργασίας (ICLS), μία νέα έννοια της άτυπης/αδήλωτης εργασίας προσετέθη στην ήδη υφιστάμενη έννοια του άτυπου/αδήλωτου τομέα της οικονομίας⁸⁷. Η διαφοροποίηση μεταξύ των δύο εννοιών συνοψίζεται στο εξής:

(α) Ο άτυπος/αδήλωτος τομέας της οικονομίας προσδιορίζεται με κριτήριο τις επιχειρήσεις, και για αυτό η απασχόληση στον αδήλωτο τομέα αφορά όλους τους απασχολούμενους σε επιχειρήσεις με ορισμένα χαρακτηριστικά ως προς το μέγεθος, την οικογενειακή ιδιοκτησία και άλλα συναφή χαρακτηριστικά.

(β) Η άτυπη/αδήλωτη απασχόληση ή εργασία προσδιορίζεται με κριτήριο την θέση εργασίας και αφορά όλους εκείνους και εκείνες που απασχολούνται κατέχοντας μια θέση εργασίας με ορισμένα χαρακτηριστικά όπως εκείνοι οι εργαζόμενοι που δεν έχουν έγγραφες συμβάσεις εργασίας, που απασχολούνται χωρίς να απολαμβάνουν την προστασία της εργατικής νομοθεσίας, και δεν υπάγονται σε κανόνες για κοινωνική ασφάλιση, σε συλλογικές συμβάσεις εργασίας κ.λπ.

Προφανώς, λοιπόν, χρειαζόμαστε περισσότερο ακριβείς εκτιμήσεις και μετρήσεις του οικονομικού μεγέθους των κάθε λογής αδήλωτων εργαζομένων που απασχολούνται έξω από το σύστημα διοικητικής-κοινωνικής ρύθμισης, ώστε να έχουμε και έγκυρες εκτιμήσεις της αδήλωτης εργασίας, της εισφοροδιαφυγής ή των ωρών αδήλωτης εργασίας και του αριθμού των μισθωτών, των αυτοαπασχολούμενων και των κάθε λογής αδήλωτων εργαζομένων⁸⁸.

Συνεπώς σοβαρή εκτίμηση της αδήλωτης εργασίας σημαίνει εκτίμηση/μέτρηση σε «ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης». Πρόκειται βέβαια για εκτίμηση που μπορεί να τροποποιήσει την «επίσημη» εικόνα που έχουμε για την αγορά εργασίας. Ως προς τα ποσοστά απασχόλησης, τα ποσοστά ανεργίας, την κατάσταση στις τοπικές αγορές εργασίας. Για το ευρύ φάσμα παραγωγικών δραστηριοτήτων που δεν δηλώνεται στις αρμόδιες αρχές, από το αδήλωτο μέρος δηλωμένης εργασίας (π.χ. υπερωρίες, δεύτερη δουλειά) έως την πλήρως παρα-οικονομική/αδήλωτη εργασία και δραστηριότητα.

Γ. Προτάσεις για τη μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική απασχόληση

Για την αντιμετώπιση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας και την μετατροπή της σε κανονική απασχόληση απαιτείται ένας συνδυασμός πολιτικών που να συνδυάζει τόσο προληπτικές δράσεις όσο και την επιβολή κυρώσεων. Προϋπόθεση και των δύο είναι αφενός η χαρτογράφηση του φαινομένου, αφετέρου η ερμηνεία του, βάσει σαφούς ορισμού του φαινομένου. Ήδη από το 1998 στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τον όρο αδήλωτη εργασία νοούνται «όλες οι αμειβόμενες δραστηριότητες που είναι νόμιμες ως προς τη φύση τους αλλά δεν δηλώνονται στις δημόσιες αρχές, λαμβανομένων υπόψη βεβαίως των διαφορετικών κανονιστικών ρυθμίσεων που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη-μέλη»⁸⁹.

Στα πλαίσια αυτού του ορισμού η δυνατότητα εκτίμησης της αδήλωτης εργασίας σε «ισότιμα πλήρους απασχόλησης», αλλά και η δυνατότητα μετατροπής της σε κανονική εργασία, συνδέεται με την «χαρτογράφηση» της αδήλωτης εργασίας ως προς τους τομείς και κλάδους όπου υπάρχει το φαινόμενο, ως προς τις τοπικές αγορές εργασίας, ως προς τις μορφές απασχόλησης και «συμβάσεων».

Ειδικότερα, με βάση τις προαναφερθείσες αναφορές του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με τον όρο αδήλωτη εργασία μπορεί να περιγράφονται εργασιακές καταστάσεις και συμπεριφορές που στις Ελληνικές αγορές εργασίας αναφέρονται:

- στην αδήλωτη εργασία που είναι συνδεδεμένη με δηλωμένη εργασία (π.χ. αδήλωτες υπερωρίες, αδήλωτη δεύτερη δουλειά ή μέρος αυτής).
- στην εργασία στον κοινωνικό-κοινοτικό (σε μικρή κλίμακα) ή στον αγροτικό τομέα, και στα συμβοληθούντα μέλη σε μικρές επιχειρήσεις, μικροδουλειές κ.ά.
- στην «αυτόνομη» αδήλωτη εργασία για παραγωγή προϊόντων/υπηρεσιών που πάει κατευθείαν στον «καταναλωτή» (π.χ. φύλαξη παιδιών, ιδιαίτερα μαθήματα, κ.ά.).
- «ημιαυτόνομη» αδήλωτη, παραγωγή προϊόντων/υπηρεσιών για κανονική αγορά επιχειρήσεων και οργανισμών (μεγάλες επιχειρήσεις/δημόσιος τομέας, συμπεριλαμβανομένων και των υπεργολαβιών).

Με βάση τις ανωτέρω παραλλαγές αδήλωτη εργασία μπορεί να είναι η εργασία που έχει παραγωγική δραστηριότητα κάθε μορφής και δεν «δηλώνεται» εκεί όπου απαιτείται, στις αρμόδιες αρχές. Υπάρχουν πολλές μορφές αδήλωτης εργασίας, όπως δηλωμένη εργασία με «ένα κομμάτι» της αδήλωτο, νόμιμη ερ-

87. Βλέπε ILO: 17th ICLS 2003 Guidelines on measuring informal employment (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>).

88. Σχετικά με την μεθοδολογία βλέπε *R. Hussmanns*, 2004, «Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment», Working Paper 53, Policy Integration Department, Bureau of Statistics, International Labour Office, Geneva, December 2004.

89. Βλέπε COM 98(219) ορισμό που υιοθετεί και η νέα ανακοίνωση της Επιτροπής, 2007, Ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας COM(2007) 628 τελικό, Βρυξέλλες, 24.10.2007.

84. *Schneider Friedrich and Klinglmaier Robert*, 2004, Shadow Economies around the World: What Do We Know? Institute for the Study of Labor, IZA DP No. 1043, March 2004.

85. Βλέπε *Karantinos D.*, 2007 Undeclared Work in Greece, European Employment Observatory SYSDM (Update of EEO Review: Autumn 2004).

86. Βλέπε π.χ. Ι.Ν.Ε.Γ.Σ.Ε.Ε.-Α.Δ.Ε.Δ.Υ., 2007 Ετήσια Έκθεση 2007, Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση, σελ. 25, όπου για την αδήλωτη εργασία αναφέρεται ότι «Στην Ελλάδα το μέγεθος της εκτιμάται ότι ανέρχεται σε 25% του όγκου της συνολικής απασχόλησης (1.100.000 άτομα περίπου) και αντιστοιχεί σε Α.Ε.Π. της τάξης άνω του 20% του Α.Ε.Π. της χώρας».

γασία που όμως δε δηλώνονται οι υπερωρίες της, κ.λπ. Η εργασία θεωρείται ότι πρέπει να «δηλώνεται» ως προς το εισόδημά της στην εφορία, ως προς την σύναψη εργασιακής σχέσης στον Ο.Α.Ε.Δ. και στην Επιθεώρηση Εργασίας και στο Ι.Κ.Α. ως προς την ασφάλισή της.

Επιπλέον η αδήλωτη εργασία περιλαμβάνει και παράνομους εργαζόμενους οι οποίοι είναι τελείως έξω από το σύστημα διοικητικής ρύθμισης της απασχόλησης και της εργασίας. Όπως π.χ. οι παράνομοι μετανάστες, οι οποίοι κατά κανόνα παράγουν παράνομη εργασία. Επιπλέον, η αδήλωτη εργασία μπορεί να είναι εργασία που συνδέεται με δραστηριότητες εγκληματικής μορφής, όταν είναι ταυτόχρονα και αδήλωτη και με παράνομο χαρακτήρα.

Η αδήλωτη εργασία ως φαινόμενο συχνά θεωρείται ότι πρωτοεμφανίστηκε στην Ελλάδα από τους μετανάστες στην δεκαετία του 1990. Ωστόσο στις ελληνικές αγορές εργασίας, από δεκαετιών άνησε η οικονομική δραστηριότητα «συμβοληθούντων μελών» (αν και τώρα φθίνει), οι εποχιακές απασχολήσεις (που τώρα επεκτείνονται), η δεύτερη ή πολλαπλή απασχόληση⁹⁰, οι πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις (που προεξάρχουν στην οικονομική δομή) όπου το 30% του ενεργού πληθυσμού είτε αυτό-απασχολείται είτε κατέχει μικρή επιχείρηση, οι παράλληλες προς τον κρατικό τομέα υπηρεσίες για δημόσια αγαθά (εκπαίδευση, υγεία κ.λπ.), οι οποίες συνδέονται εκτενώς με το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας. Την δεκαετία του 1990 με την εισροή μεταναστών το ήδη υπαρκτό φαινόμενο μεγεθύνεται.

Όσον αφορά στην κλαδική κατανομή, η αδήλωτη εργασία στην Ελλάδα εμφανίζεται κυρίως στον πρωτογενή τομέα και τον τριτογενή τομέα, αλλά μένει να ερευνηθεί ο βαθμός επέκτασής της που αφορά όχι μόνο τα συμβοληθούντα μέλη στον αστικό τομέα, στις μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις, αλλά και η ανάπτυξη της στις κατασκευές, στο εμπόριο, στα ξενοδοχεία-εστιατόρια, στην βιομηχανία⁹¹ αλλά και στις παράλληλες προς τον κρατικό τομέα υπηρεσίες για δημόσια αγαθά (εκπαίδευση, υγεία κ.λπ.) όπως εν μέρει αδήλωτη εργασία είναι εκτενής. Σε συνδυασμό με το φαινόμενο της πολυ-απασχόλησης και της δεύτερης απασχόλησης, φαινόμενο που δεν έχει μετρηθεί εγκύρως και το οποίο συνδέεται και με το φορολογικό (ως προς την φορολογία εισοδημάτων από την εργασία) και με το ασφαλιστικό σύστημα.

Ωστόσο ως προς την προτεραιότητα του έργου της παρούσας Επιτροπής για την αποτελεσματική ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας, και την μετατροπή της σε κανονική εργασία, κρισιμότερη της εκτίμησης και της ακριβούς μέτρησης της αδήλωτης εργασίας παραμένει και η ερμηνεία του φαινομένου για τον προσανατολισμό των μέτρων πολιτικής. Υποστηρίζουμε ότι το ύψος της αδήλωτης εργασίας συνδέεται αφενός με τη λειτουργικότητα του συστήματος Διοίκησης της Εργασίας (που το ILO ονομάζει Labour Administration), αφετέρου με ορθολογικά οικονομικά κίνητρα και αντικίνητρα. Δηλαδή με οικονομικούς παράγοντες που υποθάλπουν και ενισχύουν το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας, σε συνθήκες μη αποτελεσματικού συστήματος Διοίκησης της Εργασίας. Οι προτάσεις που ακολουθούν αναφέρονται σε αυτούς τους δύο άξονες προτεραιότητας.

Α. Προτάσεις για την αδήλωτη εργασία και το σύστημα Διοίκησης της εργασίας

Ένα αποτελεσματικό Σύστημα Διοίκησης της Εργασίας οφείλει κατ' αρχήν να γνωρίζει, σε «πραγματικό χρόνο», το σύνολο των επιχειρήσεων που «επιχειρούν»/λειτουργούν/δραστηριοποιούνται στο σύνολο της οικονομίας. Προϋπόθεση για τον περιορισμό του φαινομένου των αδήλων επιχειρήσεων που παράγουν και αδήλωτη εργασία είναι, αντί του ισχύοντος δυσμενώς γραφειοκρατικού και αναποτελεσματικού διοικητικού περιβάλλοντος, και της έλλειψης ενιαίου μητρώου επιχειρήσεων, ο εκσυγχρονισμός στο διοικητικό περιβάλλον των επιχειρήσεων, ο εκσυγχρονισμός λειτουργίας των Επιμελητηρίων, και η δημιουργία Γενικού Εμπορικού Μητρώου (του ν. 3419/2005), καθώς και «υπηρεσιών μιας στάσης» για τις επιχειρήσεις (one-stop-shop).

Οι «υπηρεσίες μιας στάσης» (one stop shop) για την επιχειρηματική λειτουργία, με την αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, είναι στοιχειώδης προϋπόθεση για τον περιορισμό της αδήλωτης εργασίας και τη βελτίωση της διοίκησης της εργασίας. Π.χ. η εργασία (ακόμα και με τεχνικές προβλέψεις και μεθόδους του 1950) πρέπει να δηλώνεται σε επιχειρησιακά και λειτουργικά ασύμπτωτες υπηρεσίες. Ως προς τη σύναψη εργασιακής σχέσης στον Ο.Α.Ε.Δ. και στην Επιθεώρηση Εργασίας. Ως προς την ασφάλισή της στο Ι.Κ.Α., και ως προς το εισόδημά της στη Δ.Ο.Υ. Η ίδια επιχείρηση περιλαμβάνεται σε ασύμπτωτες και τεχνικά μη διασταυρούμενες βάσεις δεδομένων, όταν δεν είναι μόνον απλά καταγε-

90. Βλέπε *Χρήστος Α. Ιωάννου*, 1989, Η δεύτερη απασχόληση στην ελληνική αγορά εργασίας: Κριτική Παρουσίαση της Μελέτης των *Κασιμάτη Κ.* και *Αλλισον Ε.*, «Η μορφολογία της δεύτερης απασχόλησης» Ε.Κ.Κ.Ε., Αθήνα 1989, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχος 81/1991, σελ. 141-158.

91. Πρόκειται για χαρτογραφίες που «παρακολουθούν» τις περιγραφές της παρα-οικονομίας και ταυτόχρονα φαίνονται σε περιορισμένο βαθμό στις κλαδικές κατανομές της ανασφάλιστης εργασίας που δηλώνεται στις Έρευνες εργατικού δυναμικού. Βλέπε π.χ. *Ι.Ν.Ε. Γ.Σ.Ε.Ε.-Α.Δ.Ε.Δ.Υ.*, 2007 Ετήσια Έκθεση 2007, Η Ελληνική Οικονομία και η Απασχόληση.

γραμμένη σε έντυπες καταστάσεις, που απλά παράγουν έγγραφο γραφειοκρατικό φόρτο και για τις επιχειρήσεις και για τις διοικητικές υπηρεσίες.

Η δημιουργία του «one stop shop» μπορεί να συμβάλλει ώστε να αντιμετωπισθούν αρκετά ζητήματα που συνδέονται με την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και την βελτίωση του συστήματος Διοίκησης της Εργασίας. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να λύνει πολλά προβλήματα της αδήλωτης εργασίας στην αρχική της μορφή. Με ένα οργανωμένο σύστημα που διασταυρώνει πληροφορίες - στοιχεία μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών όπως π.χ. η Οικονομική Εφορία, τα Ασφαλιστικά Ταμεία και οι Επιθεωρήσεις Εργασίας. Με «υπηρεσίες μιας στάσης» η επιχείρηση θα πρέπει να απευθύνεται και να συναλλάσσεται με μία «δικτυωμένη» διοικητική υπηρεσία (που απλοποιεί και «παρακολουθεί» την έναρξη, την αδειοδότηση, την απασχόληση προσωπικού, κ.λπ.). Ωστε να ελαχιστοποιηθούν τα φαινόμενα όπου π.χ. επιχειρήσεις υφίστανται μεν για την Οικονομική Εφορία, αλλά όχι για το Ι.Κ.Α., για την Επιθεώρηση Εργασίας, για τις διοικητικές αρχές αδειοδότησης, κ.λπ.

Όσον αφορά τα μέτρα πολιτικής για την αποτελεσματική Διοίκηση της Εργασίας παράγων που τροφοδοτεί το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας είναι ο περιορισμένος αριθμός των ελέγχων αλλά και η κατάτμηση των ελεγκτικών μηχανισμών. Για παράδειγμα η κοινωνική επιθεώρηση, η τεχνική επιθεώρηση και το ασφαλιστικό σύστημα (Ι.Κ.Α. κ.λπ.) είναι κατακερματισμένα μέρη του συστήματος Διοίκησης της Εργασίας που πρέπει να επιδιώκει τον έλεγχο και την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό αρμοδιοτήτων κάθετα (υπουργείο, περιφέρειες, νομαρχίες, δήμοι) και οριζόντια (Υπηρεσίες Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Οικονομίας, Ανάπτυξης κ.ά.), χωρίς κοινές βάσεις δεδομένων η αποτελεσματικότητα της πρόληψης και της καταστολής της αδήλωτης εργασίας περιορίζεται έτι περαιτέρω. Είναι λοιπόν αναγκαία και πλέον τεχνικά δυνατή η προτεινόμενη διασύνδεση δεδομένων των Ασφαλιστικών Ταμείων, των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ., των Δ.Ο.Υ., και του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας ώστε να είναι δυνατές οι διασταυρώσεις δεδομένων, απασχόλησης, ασφάλισης, καταβολής εισφορών, μισθολογικών δαπανών, κ.λπ.

Σε αυτό το πλαίσιο στοιχειώδης προϋπόθεση για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας μέσω εφαρμογών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι η εισαγωγή και εφαρμογή του μοναδικού Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης στο σύνολο του Εργατικού Δυναμικού της χώρας. Επιπλέον προϋπόθεση για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας είναι η αναβάθμιση της επιχειρησιακής ικανότητας του Σ.Ε.Π.Ε. (υποδομές, εξοπλισμός) για συστηματικούς επιτόπιους ελέγχους με μεικτά συνεργεία επιθεωρητών εργασίας και ελεγκτών - υπαλλήλων των ασφαλιστικών ταμείων.

Χρήσιμη είναι η επανεξέταση του συστήματος δήλωσης της εργασίας από τις επιχειρήσεις π.χ. οι καταστάσεις προσωπικού (του άρθρου 16 παρ. 1 του ν. 2874/2000) καθώς τα προγράμματα ωρών εργασίας όταν το προσωπικό εναλλάσσεται σε βάρδιες (άρθρο 16 παρ. 6 του ν. 2874/2000) ή όταν έχει κυλιόμενες ημέρες ανάπαυσης, ώστε οι εν λόγω καταστάσεις και τα προγράμματα να υποβάλλονται και ηλεκτρονικά. Επιπλέον μπορεί να εξετασθεί η διασύνδεση της ηλεκτρονικής υποβολής των καταστάσεων προσωπικού με τις υποχρεώσεις που συνδέονται για τις ατομικές συμβάσεις εργασίας με την γνωστοποίηση των ουσιαστών όρων (π.δ. 156/1994) και τις συμβάσεις της μερικής απασχόλησης, της εκ περιτροπής εργασίας, της διαλείπουσας απασχόλησης, του έργου ή των ανεξαρτήτων υπηρεσιών (άρθρα 1 και 2 του ν. 2639/1998).

Ομοίως χρήζει επανεξέτασης για εκσυγχρονισμό ο μηχανισμός παρακολούθησης της ασφάλισης του προσωπικού και η καταχώρισή του στο ειδικό βιβλίο καταχώρισης νεοπροσλαμβανόμενου προσωπικού του Ι.Κ.Α. (άρθρο 2 του ν. 2556/1997). Για παράδειγμα το βιβλίο νεοπροσλαμβανόμενων θα μπορούσε να υποκατασταθεί και από την ταυτόχρονη ηλεκτρονική αναγγελία της πρόσληψης στον Ο.Α.Ε.Δ. και στην Επιθεώρηση Εργασίας, με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας και τον περιορισμό της αναποτελεσματικής γραφειοκρατίας.

Όσον αφορά την παρακολούθηση της ασφάλισης του προσωπικού, ενώ ο Επιθεωρητής Εργασίας κατά την διενέργεια του ελέγχου εκτός από την εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας εξετάζει και την ασφαλιστική κάλυψη των εργαζομένων (άρθρο 8 παρ. 2 του ν. 2639/1998), αν και το Σ.Ε.Π.Ε. δεν είναι αρμόδιο για την επιβολή κυρώσεων, υποχρεούμενο μόνον να κοινοποιεί τα αποτελέσματα των ελέγχων του στην υπηρεσία του Ι.Κ.Α., προτείνεται η εξέταση μέτρων βελτίωσης της επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας με σύγχρονες μεθόδους και με διευρύνση αρμοδιοτήτων μεταξύ των υφισταμένων καταμερισμών. Ενιαίοι έλεγχοι υπό ενιαία διοίκηση θα βελτιώναν πολλαπλασιαστικά την διοικητική αποτελεσματικότητα του συστήματος. Επίσης είναι χρήσιμη η αύξηση της διαφάνειας στην ήδη υφιστάμενη δυνατότητα προσφυγής ενώπιον της λεγόμενης Τοπικής Διοικητικής Επιτροπής του Ι.Κ.Α. για την υποβολή ενστάσεων κατά των σχετικών αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις για παραβάσεις του άρθρου 2 του ν. 2556/1997.

Για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας των νομίμως ή παρανόμως διασυννοριακά μετακινούμενων, και ενόψει των διευρύνσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στις τεχνικές προϋποθέσεις για τον έλεγχο εφαρμογής του εφοδιασμού των αλλοδαπών και κοινοτικών εργαζομένων με τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα (του ν. 3386/2005 και του π.δ. 499/1987). Αντίγρα-

φα των αδειών διαμονής των μισθωτών που απασχολούνται ήδη πρέπει να διατηρούνται από τους εργοδότες, ενώ προτείνεται τα διακριτικά στοιχεία τους να είναι μέρος των και ηλεκτρονικά υποβαλλομένων καταστάσεων προσωπικού.

Επίσης, σημαντική για την αποτελεσματική Διοίκηση της Εργασίας είναι και η κωδικοποίηση της εργατικής νομοθεσίας. Καθώς υπάρχει ζήτημα ως προς την αποτελεσματικότητα ελέγχου της εφαρμογής της λόγω και της μη κωδικοποίησης και του κατακερματισμού της ισχύουσας νομοθεσίας.

Ε. Προτάσεις για την αδήλωτη εργασία και την αναδιοργάνωση του Σ.ΕΠ.Ε.

Κρίσιμη για την ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας και για την τήρηση της εργατικής νομοθεσίας είναι η λειτουργία του Σ.ΕΠ.Ε. ως συμβουλευτικού/ελεγκτικού μηχανισμού και όχι κυρίως ως υπηρεσίας διεκπεραίωσης εγγράφων. Εάν το υπάρχον ανθρώπινο δυναμικό, λόγω έλλειψης μηχανοργάνωσης και εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αναλώνεται κυρίως σε γραφειοκρατικές δραστηριότητες –τήρηση πρωτοκόλλων, επικυρώσεις πιστοποιητικών προϋπηρεσίας, προγραμμάτων, βιβλίων δρομολογίων κ.λπ.– τότε είναι φυσική συνέπεια να απομένει ελάχιστος χρόνος για ουσιαστική εργασία που αφορά στο κυρίως αντικείμενο της Επιθεώρησης, δηλαδή σε συστηματικούς ελέγχους, την επίλυση εργατικών διαφορών, την ενημέρωση και την μελέτη των Επιθεωρητών ως προς τον ρόλο της επιθεώρησης, δηλαδή ως συμβουλευτικού και ελεγκτικού οργάνου.

Προτείνεται να εξετασθεί σε ποιο βαθμό η γραφειοκρατική «συμφόρηση» και η έλλειψη συντονισμού με άλλες διευθύνσεις - Υπουργεία δεν παρέχει στο Σ.ΕΠ.Ε. την δυνατότητα αξιοποίησης των δεδομένων που ήδη συλλέγει η Επιθεώρηση, βάσει των ήδη υφιστάμενων υποχρεώσεων των επιχειρήσεων. Αυτό συνδέεται και οφείλεται κυρίως στην έλλειψη μηχανοργάνωσης και την δυσκολία ενδοεπικοινωνίας, καθώς η χρήση των Η/Υ συχνά μπορεί να περιορίζεται μόνον στη σύνταξη κειμένων.

Η έλλειψη μηχανοργάνωσης - ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων, αξιοποίησης εφαρμογών διαδικτύου κ.λπ. δημιουργεί προβλήματα όπως:

- πρόβλημα αποθήκευσης των εγγράφων, λόγω του τεράστιου όγκου τους
- εν συνεχεία πρόβλημα αναζήτησης, εξεύρεσης, ανάκτησής τους
- σπατάλη πολύτιμου χρόνου, σύγχυση και συχνά απόκλιση στις απόψεις που επικρατούν για συγκεκριμένα ζητήματα καθώς οι επιθεωρητές αναγκάζονται να τηρούν εγγράφως ξεχωριστά ο καθένας αρχεία με τις συλλογικές συμβάσεις και τη νομολογία που κάθε φορά προκύπτει, ενώ αυτό θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί με την ηλεκτρονική δημοσιοποίηση των απαντήσεων σε συνήθειες και επαναλαμβανόμενες ερωτήσεις (FAQs)
- «αταλαιπωρία» και αγανάκτηση είτε των επιθεωρητών είτε και των πολιτών.

Η λειτουργική αναβάθμιση της Επιθεώρησης Εργασίας προϋποθέτει και την απλοποίηση διαδικασιών και τον προγραμματισμό για αλλαγές που μπορούν να εξετασθούν προκειμένου να περιοριστούν οι γραφειοκρατικές διαδικασίες. Για παράδειγμα με τον ανασχεδιασμό της υποχρέωσης των εργοδοτών να καταθέτουν στην Επιθεώρηση π.χ. τις Συμβάσεις Μερικής Απασχόλησης, καθώς καταθέτουν ούτως ή άλλως την κατάσταση προσωπικού μια φορά το χρόνο, και τα προγράμματα απασχόλησης, και θα μπορούσαν να ενημερώνουν και ηλεκτρονικά την Επιθεώρηση εντός 15 ημερών για κάθε νέα πρόσληψη μερικής ή πλήρους απασχόλησης.

Για παράδειγμα ήδη από το 1998 ορίστηκε να κατατίθενται στις Επιθεωρήσεις Συμβάσεις Μερικής Απασχόλησης. Με την σταδιακή επέκταση της μερικής απασχόλησης καθημερινώς οι Επιθεωρήσεις δέχονται μεγάλο αριθμό αιτήσεων η τύχη των οποίων είναι αμφιλεγόμενη, καθώς συνήθως δεν γίνεται αρχειοθέτησή τους, είτε γιατί δεν υπάρχει ο κατάλληλος αποθηκευτικός χώρος, είτε γιατί δεν υπάρχει χρόνος και κυρίως γιατί οι Επιθεωρητές μπορούν να ενημερώνονται και να ελέγχουν τις Συμβάσεις Μερικής Απασχόλησης από τα προγράμματα και τις καταστάσεις προσωπικού που κατατίθενται από τις Επιχειρήσεις κάθε φορά που πραγματοποιείται μια τέτοια πρόσληψη (εντός 15 ημερών) και σε αυτές τις αρχικά κατατεθείσες συμβάσεις έχουν λόγο να ανατρέχουν εάν και όταν διεξάγουν ελέγχους ή μόνον όταν προκύπτει κάποιο πρόβλημα εργασιακής διαφοράς. Πρόκειται συνεπώς για την επανάληψη μιας διαδικασίας που μάλλον διογκώνει το ήδη οξύμνο γραφειοκρατικό πρόβλημα των Επιθεωρήσεων Εργασίας.

Επίσης, προτείνεται η εντατικοποίηση των ελέγχων και με ευέλικτο ωράριο καθώς αυτή είναι ιδιαιτέρως αναγκαία για την ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας. Οι Επιθεωρήσεις οφείλουν και πρέπει να διεξάγουν ελέγχους όχι μόνο όταν γίνεται καταγγελία αλλά και αυτεπαγγέλτως, βάσει προγραμμάτων ενεργειών και στόχων πολιτικής. Η κεντρική διοίκηση μπορεί να «επιβάλλει» έναν αριθμό ελέγχων που πρέπει να διεξάγονται από τις επιθεωρήσεις βάσει προγραμματισμού και στόχων πολιτικής. Οφείλει επιπλέον να ενθαρρύνει τους επιθεωρητές να διεξάγουν ελέγχους όταν αυτοί το κρίνουν αναγκαίο σε συνεννόηση με τον προϊστάμενο, και να συμμετέχουν στην διαμόρφωση στόχων πολιτικής καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας σε κλαδικές ή τοπικές αγορές εργασίας.

ΣΤ. Προτάσεις για το μίγμα οικονομικών κινήτρων και αντικινήτρων για την αδήλωτη εργασία

Με βάση την περαιτέρω «χαρτογράφηση» της αδήλωτης εργασίας και την αποτελεσματικότερη λειτουργία στο σύστημα Διοίκησης της Εργασίας, θέμα εξίσου σημαντικό για τον περιορισμό του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας είναι η πολιτική κινήτρων και αντικινήτρων για την ρύθμισή της και την μετατροπή της σε κανονική εργασία.

Κατ' αρχήν η αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική και η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα στα πλαίσια της Ε.Ε. είναι κρίσιμος παράγων για τον περιορισμό του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας. Διότι τα αλληπάληλα μέτρα νομιμοποιήσεων και ένταξης των παρανόμων μεταναστών στην κανονική αγορά πρέπει να συνοδεύονται από περιορισμό αναπαραγωγής του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης και της αναπαραγωγής αδήλωτης εργασίας μέσω αυτής. Όπως συνέβη με την εισροή τη δεκαετία του 1990 πλέον του ενός εκατομμυρίου οικονομικών μεταναστών.

Εκτός από την εισαγωγή νέων μεταναστευτικών ρευμάτων στην Ελληνική αγορά εργασίας, άλλοι παράγοντες ενίσχυσης του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας που πρέπει να εξετασθούν, ως προς το μίγμα κινήτρων-αντικινήτρων που «προφοδοτούν» την αδήλωτη εργασία, είναι το επίπεδο επιβάρυνσης των μισθωτών (και των εργοδοτών) από τους φορολογικούς συντελεστές της εργασίας, από τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, το ποσοστό ανεργίας, και ιδιαίτερα της συστηματικής εποχιακής ανεργίας που ενδεχομένως «δικαιολογεί» αναλόγως συστηματική αδήλωτη εργασία κατά την περίοδο της επιδότησης, η έκταση της αυτό-απασχόλησης και των συμβολούντων μελών οικογένειας, και ειδικότερα στην περίπτωση των αυτοαπασχολούμενων και των συμβολούντων μελών της οικογένειας η ανταποδοτική αντιμετώπισή τους από το ασφαλιστικό σύστημα και το σύστημα κοινωνικών παροχών.

Η τάση μείωσης της φορολογίας στην εργασία, και ιδιαιτέρως η μείωση της φορολογίας στην χαμηλά αμειβόμενη εργασία βοηθά στον περιορισμό του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας. Συνεπώς προτείνεται η συνέχιση στην μείωση της φορολογίας της εργασίας τόσο με την περαιτέρω αύξηση του ορίου ετησίου αφορολόγητου εισοδήματος στα προς τα 15.000 ευρώ, όσο και με την τιμαριθμοποίηση της φορολογικής κλίμακας και την μείωση των φορολογικών συντελεστών. Συχνά η μη τιμαριθμοποίηση της φορολογικής κλίμακας μπορεί να οδηγήσει σε «απορρόφηση» από την φορολογία εισοδήματος των ονομαστικών αυξήσεων στους μισθούς, με αποτέλεσμα είτε την σπειροειδή αύξηση των συλλογικά αιτούμενων αυξήσεων, που εν συνεχεία ανατροφοδοτούν τον πληθωρισμό, είτε, και αυτό αφορά την αδήλωτη εργασία, οδηγούν στην ατομική συμφωνία για παροχή των ατομικών αυξήσεων ή μέρους αυτών σε μορφή αδήλωτης αμοιβής, ώστε να μην «απορροφηθεί» από την μετακίνηση του φορολογουμένου σε υψηλότερη κλίμακα της φορολογίας και από τις ασφαλιστικές εισφορές.

Από αυτήν την άποψη πρέπει να εξετασθεί περαιτέρω εάν και σε ποιο βαθμό η λεγόμενη «φορολογική σφήνα» ή το «φορολογικό περιθώριο» (tax wedge), που περιγράφει την διαφορά του καθαρού μισθού του εργαζομένου από το συνολικό μισθολογικό κόστος που πληρώνει η επιχείρηση, επίσης επιδρά στην «επιλογή» της αδήλωτης εργασίας. Βέβαια διεθνώς συγκρινόμενη η «φορολογική σφήνα» ή το «φορολογικό περιθώριο» για τους χαμηλόμισθους στην Ελλάδα εμφανίζεται να είναι χαμηλότερο του μέσου όρου των κρατών-μελών της Ένωσης (βλέπε πίνακα 1) αλλά και των κρατών-μελών του Ο.Ο.Σ.Α.⁹², αν και την τελευταία πενταετία (2002-2006) στην Ελλάδα εμφανίζεται αυξανόμενο σε αντίθεση με την τάση μείωσης που παρατηρείται στην ΕΕ-27, στην ΕΕ-15 και στην Ευρωζώνη.

Συνεπώς μόνον σε οριακές περιπτώσεις, και εφόσον δεν συνεχισθεί η τάση αύξησής του μπορεί να θεωρηθεί ότι αυτό το «φορολογικό περιθώριο» είναι από τις κύριες αιτίες δημιουργίας αδήλωτης εργασίας για την χαμηλόμισθη εργασία. Αντίθετα μπορεί να θεωρηθεί ως παράγων δημιουργίας και αδήλωτης εργασίας για τα υψηλότερα εισοδήματα τα κατά κανόνα προερχόμενα όχι από μισθωτή εργασία και τα υπαγόμενα σε υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές.

Ωστόσο μέρος της Ελληνικής αδήλωτης εργασίας ενδέχεται να γεννάται από το σχετικά υψηλό μη-μισθολογικό κόστος και κυρίως τις μη-ανταποδοτικές υπηρεσίες προς τον εργαζόμενο έναντι αυτού του κόστους. Προτείνεται για αυτό να εξετασθεί περαιτέρω η συμβολή που έχει στην προσφυγή σε αδήλωτη εργασία το ύψος του μη-μισθολογικού κόστους της εργασίας, το οποίο αποτελείται από τις εργοδοτικές ασφαλιστικές εισφορές και τις κάθε είδους δαπάνες προσωπικού που δεν περιλαμβάνονται στις μικτές αποδοχές των εργαζομένων, καθώς και στα κίνητρα και αντικίνητρα για τις επιχειρήσεις που αυτές δημιουργούν.

92. Βλέπε OECD, 2007, Taxing Wages 2005/2006, OECD Centre for Tax Policy and Administration, February 2007, Paris, και OECD, 2006, Taxing Wages: 2004-2005, OECD Centre for Tax Policy and Administration, March 2006, Paris.

Πίνακας 1: «Φορολογικό Περιθώριο» (Tax wedge) % στο εργατικό κόστος.
Φορολογία επί χαμηλόμισθου, Κράτη-Μέλη Ε.Ε. 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU (27 countries)	39.7	40.0	39.3	38.5	40.9	40.3	40.4	40.3	39.8	39.7	
EU (25 countries)	39.7	40.0	39.3	38.5	40.9	40.3	40.4	40.3	39.8	39.7	
EU (15 countries)	39.7	40.0	39.2	38.4	40.8	40.3	40.4	40.3	39.8	39.7	
Euro area (13 countries)	43.7	43.6	42.4	42.3	44.7	44.1	44.2	43.6	42.8	42.6	
Euro area (12 countries)	43.7	43.6	42.4	42.3	44.7	44.2	44.3	43.6	42.8	42.6	
Belgium	50.5	49.5	51.1	51.0	51.3	50.7	50.5	49.6	48.9	49.2	49.2
Bulgaria	40.3	37.8	39.1	37.1	40.0	36.9	36.2	36.0	35.8	36.3	31.1
Czech Republic	41.4	41.5	41.4	41.4	41.4	41.3	41.5	41.7	41.9	42.0	40.1
Denmark	41.3	41.7	40.4	41.3	41.2	40.5	39.8	39.8	39.3	39.2	39.3
Germany	46.5	47.7	47.5	47.0	48.6	47.7	48.1	48.8	47.8	47.3	47.4
Estonia	38.5	39.5	39.8	40.2	38.2	37.4	40.2	40.7	38.9	39.8	
Ireland	26.5	24.9	23.4	21.5	18.1	17.3	16.7	16.2	20.0	16.8	16.3
Greece	34.9	35.0	35.1	34.3	35.5	35.1	34.3	34.4	34.9	34.8	35.4
Spain	34.4	34.8	35.1	32.6	34.7	35.3	35.7	34.7	35.2	35.5	35.9
France	44.3	41.6	39.4	40.3	47.4	47.6	47.4	45.0	42.4	41.8	44.5
Italy	48.3	48.8	44.4	44.1	43.1	42.7	42.7	41.1	41.4	41.7	41.5
Cyprus	16.0	16.2	16.3	16.5	16.7	17.0	17.3	18.6	18.6	19.1	
Latvia	39.3	41.5	41.6	41.7	42.2	42.0	42.2	41.4	41.9	41.8	41.8
Lithuania	41.2	40.5	41.6	41.1	42.9	42.9	43.1	40.9	41.6	42.5	40.6
Luxembourg	29.2	29.7	28.9	29.5	32.8	31.2	29.0	29.3	29.6	30.2	30.6
Hungary	46.8	47.8	47.4	48.2	51.4	50.9	48.2	44.5	44.8	43.1	42.9
Malta	15.8	15.8	15.9	16.4	15.6	16.6	17.8	19.3	18.0	17.7	18.4
Netherlands	39.3	38.8	39.2	40.2	42.0	38.9	39.1	40.0	40.3	41.6	40.6
Austria	37.5	41.1	41.5	41.6	43.2	42.9	43.1	43.5	43.9	43.1	43.5
Poland	43.6	42.9	42.1	41.9	42.2	41.8	41.7	42.0	42.2	42.3	42.5
Portugal	30.6	30.8	30.7	30.2	33.2	32.2	32.3	32.4	32.4	31.8	31.7
Romania	42.7	42.9	45.1	48.2	44.7	45.2	44.6	43.4	42.9	42.4	42.2
Slovenia	40.9	41.0	41.0	41.0	41.0	40.3	39.8	40.2	39.8	36.4	
Slovakia	40.3	40.5	40.7	42.3	40.6	41.3	40.9	40.9	39.6	35.2	35.6
Finland	45.3	44.2	44.0	42.6	43.0	41.4	40.9	40.0	39.4	39.5	38.9
Sweden	48.6	49.2	49.3	48.7	48.6	47.8	46.8	47.0	47.2	46.6	46.0
United Kingdom	26.8	28.4	28.5	25.8	28.5	28.1	28.3	29.8	30.0	30.2	30.4
Croatia											
Turkey	42.1	43.5	43.0	34.5	39.1	42.6	41.5	41.0	41.9	41.3	42.0
Iceland	15.2	15.9	18.8	19.6	19.7	20.9	22.6	23.6	23.8	23.7	23.6
Norway	34.4	34.3	34.5	34.4	35.1	35.2	35.2	34.9	35.0	34.3	34.3
Switzerland	27.6	27.3	27.3	27.2	27.3	27.3	27.3	26.9	26.6	26.7	26.9
United States	29.2	29.2	29.1	29.2	26.9	26.9	26.7	26.5	26.4	26.3	26.4
Japan	18.4	19.4	17.7	23.1	23.1	23.2					

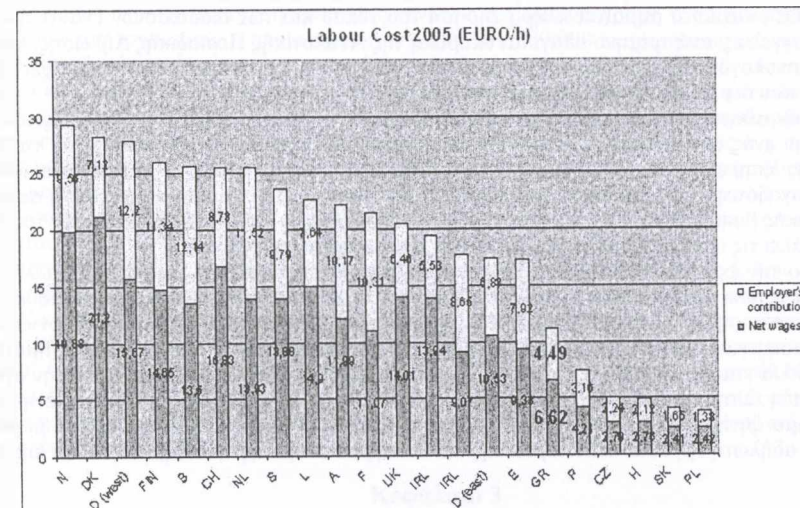
(-) Not available.

Πηγή: OECD, Commission services

Σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να εξετασθεί περαιτέρω η υπόθεση εάν παράγοντες όπως οι σχετικά υψηλές ασφαλιστικές εισφορές του εργαζόμενου και του εργοδότη, που δεν είναι μόνον συνταξιοδοτικές, ο μη υπολογισμός του πλήρους ασφαλιστικού βίου και του συνολικού ύψους των εισφορών στην απονομή της σύνταξης που χορηγείται, καθώς και η συνταξιοδοτικά «τιμωρούμενη» (από τα ισχύοντα για την διαδοχική ασφάλιση) κινητικότητα στην αγορά εργασίας, συντελούν στην δημιουργία αδήλωτης εργασίας, και στην «εισφοροδιαφυγή» και συνεπώς στην «απώλεια» κανονικών θέσεων εργασίας.

Το ζητούμενο ως προς το μη-μισθολογικό κόστος δεν είναι να μειωθούν οι ασφαλιστικές εισφορές, αλλά να αυξηθεί η ανταποδοτικότητά τους ούτως ώστε να απαλειφθούν τα υφιστάμενα κίνητρα αδήλωτης εργασίας στην διάρκεια του εργάσιμου βίου. Επιπλέον, το σχετικό ύψος του μη-μισθολογικού κόστους δεν σημαίνει ότι και το συνολικό μισθολογικό κόστος είναι υψηλό έναντι άλλων κρατών-μελών. Όπως άλλωστε ενημερώνει τους υποψήφιους ξένους επενδυτές ο δικτυακός τόπος του Ελληνικού Κέντρου Επενδύσεων (www.elke.gr) η Ελλάδα (Διάγραμμα 1) παραμένει χώρα μέσου προς χαμηλού εργατικού κόστους.

Διάγραμμα 1
Ωριαίο εργατικό κόστος σε Κράτη-Μέλη της Ένωσης, 2005



Το κρίσιμο ζήτημα ως προς την αδήλωτη εργασία μπορεί να είναι το σχετικά υψηλό μη-μισθολογικό κόστος το οποίο δεν συνοδεύεται από ανάλογα κίνητρα και ανάλογες προς το κόστος παροχές προς τους εργαζόμενους.

Ένας ακόμη παράγων που φαίνεται να παράγει «κίνητρα» αδήλωτης εργασίας συνδέεται με τον κατακερματισμό στο ασφαλιστικό «σύστημα» και την απουσία, πραγματικής διαδοχικής ασφάλισης με αναλογικότητα, ανταποδοτικότητα και συμπληρωματικότητα, που απουσιάζοντας «τιμωρούν» την επαγγελματική κινητικότητα και τροφοδοτούν, μεταξύ άλλων, και την αδήλωτη εργασία. Ενδεχομένως συνεπικουρείται σε αυτό και από το υψηλό μη-μισθολογικό κόστος και από το tax wedge, δηλαδή τη διαφορά του καθαρού μισθού του εργαζόμενου από το συνολικό κόστος που πληρώνει η επιχείρηση.

Εναλλακτικά προτείνεται να προωθηθούν λύσεις προς την ορθή εφαρμογή της ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity). Η έλλειψη αναλογικότητας και ανταποδοτικότητας στο ασφαλιστικό σύστημα, και συμπληρωματικότητας μεταξύ διαφορετικών ασφαλιστικών καλύψεων στις οποίες υπάγεται διαδοχικά ο επαγγελματικός εργαζόμενος/εργαζόμενη τροφοδοτεί την αδήλωτη εργασία. Προτείνεται για αυτό η υπέρβαση του κατακερματισμού στο ασφαλιστικό σύστημα και η επίλυση του θέματος της διαδοχικής ασφάλισης, βάσει της ανταποδοτικότητας και της αλληλεγγύης, ώστε να μην «τιμωρείται» η επαγγελματική κινητικότητα, με άλλα λόγια να μην ευελιξιά αλλά να της παρέχεται με ασφάλεια, που αφορά όσους χαρακτηρίζονται από επαγγελματική κινητικότητα. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει στο ασφαλιστικό σύστημα να υπάρχει αποδοτική διαδοχική ασφάλιση, δηλαδή ασφάλεια, που να επιτρέπει και να προωθεί την επαγγελματική κινητικότητα.

Πρέπει για αυτό να διερευνηθεί περαιτέρω σε ποιο βαθμό η αδήλωτη εργασία τροφοδοτείται και συνδέεται π.χ. με την απουσία αναλογικότητας-ανταποδοτικότητας της κοινωνικής ασφάλισης και με το υψηλό μη-μισθολογικό κόστος της εργασίας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα λειτουργίας του συστήματος κινήτρων-αντικινήτρων ως προς την συνεχή περιοδική κίνηση μεταξύ δηλωμένης και αδήλωτης εργασίας μπορεί να θεωρηθεί και η παροχή ετήσιας ασφαλιστικής κάλυψης υγείας με τα ελάχιστα (50) ημερομίσθια. Δεν αφορά μόνο, ή κυρίως, τους

οικονομικούς μετανάστες, που π.χ. ελλείπει ασφαλιστικών προσδοκιών στην Ελλάδα, με εναλλακτική την παράλληλη οικειοθελή ασφάλιση στη χώρα τους (π.χ. στην Αλβανία) «αρκούνται» στα ελάχιστα ημερομίσθια της δηλωμένης εργασίας. Συνεπώς, ενδέχεται να αφορά και τις εκτενείς εποχιακές και αδήλωτες αγορές εργασίας (και Ελλήνων εργαζομένων), τις συνεχείς αναδιρθρώσεις της απασχόλησης, και τα αντικίνητρα μετάβασης από την αδήλωτη στην κανονική εργασία που περιλαμβάνει το ισχύον ασφαλιστικό «σύστημα».

Ειδικότερα όσον αφορά την αδήλωτη εργασία σε επιμέρους τομείς όπως η περιστασιακή παροχή υπηρεσιών οικιακής βοήθειας, φύλαξης κ.λπ. πρέπει να εξετασθούν λύσεις κινήτρων/αντικινήτρων που να επιτρέπουν την ένταξη των εν λόγω εργαζομένων στην κανονική αγορά εργασίας και όχι την παραμονή τους στην αδήλωτη εργασία.

Με το ισχύον σύστημα η ασφάλιση ενός οικιακού μισθωτού σε έναν εργοδότη είναι υποχρέωση του οικιακού εργοδότη και αυτό σημαίνει πλήρη τήρηση του τύπου και των διαδικασιών έναντι του Ι.Κ.Α. (απογραφή, αναγγελίες, ανά τρίμηνο υπάγεται υποβολή της Αναλυτικής Περιοδικής Δήλωσης, καταβολή κατά μήνα της αναλογούσας ασφαλιστικής εισφοράς κ.λπ.). Η διαδικασία αφεαυτής εμπεριέχει διοικητικά αντικίνητρα που δεν διευκολύνουν την λειτουργία τους.

Με το ισχύον σύστημα στην περίπτωση που ο/η οικιακός βοηθός παρέχει τις υπηρεσίες του σε περισσότερους του ενός εργοδότην, φέρει ο ίδιος την ευθύνη της ασφάλισής του και πρέπει να διαθέτει Δελτίο Παροχής Υπηρεσιών (Δ.Π.Υ.) θεωρημένο από το Ι.Κ.Α. (αντί της Δ.Ο.Υ.) ώστε να εκδίδει αποδείξεις στους εργοδότες στους οποίους παρέχει υπηρεσία. Κάθε μήνα ο/η απασχολούμενος/η σε πολλούς εργοδότες οικιακός βοηθός πρέπει να προσκομίζει στο υποκατάστημα του Ι.Κ.Α. το στέλεχος του Δ.Π.Υ., ώστε να καταβάλει τις αναλογούσες εισφορές επί των αποδοχών που εισέπραξε.

Με κριτήριο την έκταση της αδήλωτης εργασίας το ισχύον σύστημα, και στις δύο παραλλαγές του, δεν φαίνεται να αξιολογείται ότι λειτουργεί αποτελεσματικά. Συνεπώς προτείνεται να εξετασθεί η αξιοποίηση σχημάτων αμοιβής και ασφαλιστικής κάλυψης μέσω της χορήγησης/χρήσης «κουπονιών» αμοιβής και ασφάλισης για οικιακές υπηρεσίες ανάλογα με την θετική εμπειρία ανάλογων σχημάτων στο Βέλγιο, την Γαλλία και την Γερμανία, τα οποία ωστόσο εφαρμόστηκαν για να ενισχύσουν την αγορά οικιακών υπηρεσιών. Στην περίπτωση της Ελλάδας η αγορά είναι πλέον ιδιαίτερα «αναπτυγμένη» και συνεπώς το κρίσιμο ζήτημα είναι μέσω ευέλικτων και ασφαλών λύσεων να μεταφερθεί σε μεγαλύτερο βαθμό από την αδήλωτη εργασία στον τομέα της κανονικής οικονομικής δραστηριότητα και της κανονικής εργασίας.

Ζ. Προτάσεις τριμερών πρωτοβουλιών και παραδείγματα αποτελεσματικής πολιτικής περιορισμού της αδήλωτης εργασίας

Η τρέχουσα διεθνής εμπειρία άλλων κρατών-μελών της Ένωσης είναι χρήσιμη για τη ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας. Αντί επιλόγου της παρούσας μελέτης αναφέρονται ενδεικτικά τρία παραδείγματα πρωτοβουλιών κρατικών υπηρεσιών και συνδικαλιστικών ενώσεων εργοδοτών και επιχειρήσεων που συνεισέφεραν πρακτικές λύσεις για την μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική εργασία. Για παράδειγμα η Ιταλία είναι χώρα που αντιμετωπίζει επίσης οξύ πρόβλημα αδήλωτης εργασίας, όπως και η Ελλάδα.

Για αυτό το Ιταλικό Υπουργείο Εργασίας και Πρόνοιας ανέπτυξε στην διάρκεια του 2007 ένα πρόγραμμα περιορισμού της αδήλωτης εργασίας στον γεωργικό τομέα και στις κατασκευές, με ένταση της παρακολούθησης και των ελέγχων. Αποτέλεσμα 42.000 αδήλωτοι εργαζόμενοι στον κατασκευαστικό τομέα δηλώθηκαν στην κοινωνική ασφάλιση προσθέτοντας επιπλέον € 17 εκατομμύρια ως ασφαλιστικές εισφορές.

Παράλληλα ο αριθμός των επιθεωρήσεων από ειδικές κοινές ομάδες αστυνομικών, στελεχών του Υπουργείου του Εθνικού Ινστιτούτου Συντάξεων (INPS) και του Εθνικού Ινστιτούτου για της Ασφάλεια της Εργασίας (INAIL), αυξήθηκε κατά 23% σε σχέση με την ίδια περίοδο του προηγούμενου έτους από 65.000 σε 80.000. Ο αριθμός των επιχειρήσεων όπου διαπιστώθηκαν παραβάσεις αυξήθηκε κατά 25%, από 41.000 σε 51.000, ενώ ο αριθμός των εργαζομένων που αφορούσαν αυξήθηκε κατά 70%, από 45.000 σε 76.000. Η βελτίωση της απόδοσης συνδέεται σε σημαντικό βαθμό και με την αύξηση του αριθμού των Επιθεωρητών Εργασίας. Το 2006 υπήρχαν 2.016, τον Απρίλιο έφθασαν τις 3.000 και το τέλος Ιουλίου ανήλθαν σε 3.127, δηλαδή αυξήθηκαν το 2007 κατά 55% έναντι του 2006. Επίσης, έως το 2006, οι περισσότεροι Επιθεωρητές εκτελούσαν εργασίες γραφείου, ενώ το 2007 περισσότεροι από το 60% διεξάγουν επιτόπιους ελέγχους.

Δεύτερο παράδειγμα «καλών πρακτικών» που αποδίδει στη ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας αφορά την συμβολή των κοινωνικών εταίρων. Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση των κοινωνικών εταίρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο στον κλάδο παροχής υπηρεσιών φύλαξης και ασφαλείας. Τον Απρίλιο του 2006, οι

Ευρωπαϊκού επιπέδου οργανώσεις CoESS για τους εργοδότες και η UNI-Europa για τους εργαζόμενους συμφώνησαν κοινή ανακοίνωση θέσεων που δηλώνουν την αντίθεσή τους στην αδήλωτη εργασία και προτείνουν τρόπους καταπολέμησής της στον κλάδο τους.

Σημειώνουν π.χ. την σημασία αδειοδοτήσεων επιχειρήσεων και δημόσιων προσφορών για την ανάληψη εργασιών που τηρούν τις προβλέψεις της εργατικής νομοθεσίας και των συλλογικών συμβάσεων εργασίας στις χώρες όπου παρέχεται η υπηρεσία φύλαξης και ασφαλείας. Αναφέρονται στον περιορισμό της ψευδούς αυτο-απασχόλησης που παρατηρείται στον κλάδο, και στην ρύθμιση των υπεργολαβιών μέσω των οποίων καταστρατηγείται η εργατική νομοθεσία και παράγεται αδήλωτη εργασία. Η εφαρμογή της συμφωνίας είναι αυτήν την εποχή σε εξέταση για την βελτίωση των μεθόδων και των αποτελεσμάτων καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας στον κλάδο σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Τρίτο παράδειγμα για την ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας που αφορά τη συμβολή των κοινωνικών εταίρων σε εθνικό επίπεδο παρέχει η πρόσφατη εθνική σ.σ.ε. που υπεγράφη τον Ιούλιο 2007 στην Ιταλία για τον κλάδο του τουρισμού, η οποία καλύπτει πλέον των 300.000 επιχειρήσεων και πλέον του 1 εκατομμυρίου εργαζομένων. Η σ.σ.ε. που υπεγράφη από πέντε τουριστικές εργοδοτικές ενώσεις (Federalberghi, Fipe, Faita, Fiavet and Federteti) και κλαδικούς εκπροσώπους των τριών Εργατικών Ομοσπονδιών (Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl and Uilucis-Uil), εκτός από μισθολογικές αυξήσεις περιλαμβάνει και ρυθμίσεις που αφορούν την αδήλωτη εποχιακή εργασία στον τουριστικό κλάδο, όπως π.χ. η εισαγωγή της σύμβασης μερικής απασχόλησης 15 ωρών την εβδομάδα για εργαζόμενους μαθητές-φοιτητές με σκοπό τον περιορισμό της αδήλωτης εργασίας τους στην διάρκεια της «υψηλής» τουριστικής περιόδου, καθώς και θέτει χρονικό ανώτατο όριο των τεσσάρων ετών στις συμβάσεις μαθητείας μέσω των οποίων γινόταν υποκατάσταση κανονικής εργασίας με απασχόληση μαθητευομένων εργαζομένων.

Τα τρία αυτά παραδείγματα πρόσφατων «καλών πρακτικών», μεταξύ πλήθους άλλων, δείχνουν τι είδους πρωτοβουλίες είναι αναγκαίες για την ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας και στις ελληνικές αγορές εργασίας. Σε συνδυασμό με την διοικητική απλοποίηση, την μείωση της φορολογίας στην εργασία και με την άρση των αντικινήτρων που περιλαμβάνει το ασφαλιστικό «σύστημα» είναι δυνατόν να επιτευχθούν σημαντικοί περιορισμοί της αδήλωτης εργασίας στην Ελλάδα. Με ενίσχυση της ασφάλειας και της επίσημης ευελιξίας στις αγορές εργασίας. Ένα ιδιαίτερο πρόγραμμα με χρονοδιάγραμμα μέτρων ανάλυσης και πολιτικής για την μετατροπή της αδήλωτης εργασίας σε κανονική εργασία είναι ενδεχομένως αναγκαίο να εξετασθεί περαιτέρω.

Κεφάλαιο 3

Εγγυήσεις για ευελιξία με ασφάλεια στο θεσμό της μερικής απασχόλησης

Α. Νομοθεσία

Διεθνής νομοθεσία

- 175 Διεθνής Σύμβαση Εργασίας του 1995 σχετικά με τη μερική απασχόληση⁹³

Κοινοτική Νομοθεσία:

- Οδηγία 97/81/Ε.Κ. του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία μερικής απασχόλησης που συνήφθη από την UNICE, το CEEP και την CES - Παράρτημα: Συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία μερικής απασχόλησης

Εθνική Νομοθεσία:

- Άρθρο 361 Α.Κ. (αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων)
- Ν. 1892/1990 άρθρο 38 (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 ν. 2639/1998 και τις προσθήκες στην παράγραφο 5 και 7 που επήλθαν αντίστοιχα με το άρθρο 14 ν. 2747/1999 και το άρθρο 7 ν. 2874/2000) και άρθρο 39
- Ν. 3250/2004 Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου
- Π.Δ. 508/1991 Ποσό σύνταξης των μερικώς απασχολούμενων
- Υ.Α. ΟΙΚ.53596/2003 Καθορισμός τρόπου, διαδικασίας και ειδικότερων κριτηρίων επιλογής προσωπικού μερικής απασχόλησης (ΦΕΚ 1833 Β', 8.12.2003)
- Υ.Α. 57657/2005 (ΦΕΚ 1688, Β', 2005).

93. Δεν έχει κυρωθεί από την Ελλάδα. Η διεθνής αυτή σύμβαση συνοδεύεται και από την αντίστοιχη υπ' αριθ. 182 «διεθνή σύσταση εργασίας».

Β. Εισαγωγικές αναφορές

Η μερική απασχόληση (travail à temps partiel, part-time employment, lavoro a tempo parziale, Teilzeitarbeit, trabajo a tiempo parcial) αποτελεί μία μορφή από λεγόμενες μορφές ευέλικτης απασχόλησης (όπως είναι και η πρόσκαιρη απασχόληση, η εποχιακή απασχόληση, ο διευθετημένος χρόνος εργασίας κ.ο.κ.), εγγράφεται δε στο πλαίσιο της γενικότερης κρίσης του φορντικού μοντέλου εργασίας.

Η μορφή αυτή απασχόλησης προωθείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία ζητά από τις κυβερνήσεις να διευκολύνουν την ανάπτυξη της, γιατί:

- αποτελεί ένα εργαλείο για την ανάπτυξη της απασχόλησης,
- συντελεί αποφασιστικά στην προσαρμοστικότητα της οργάνωσης των επιχειρήσεων, καθώς και
- συνιστά ένα μέσο διευκόλυνσης διαφόρων κατηγοριών πολιτών να συνδυάζουν προσωπικές και οικογενειακές ανάγκες με την είσοδο και παραμονή τους στην αγορά εργασίας.

Η «μερική απασχόληση» δεν αποκλείεται να συνδυάζεται με άλλες μορφές «ευέλικτης απασχόλησης», όπως να αποτελεί ταυτόχρονα και «σύμβαση ορισμένου χρόνου»⁹⁴ ή να προσφέρεται υπό την ειδικότερη μορφή της «προσωρινής απασχόλησης» (δηλ. μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης). Επίσης, η μερική απασχόληση δεν αποκλείεται να συνδυάζεται με «κατ' οίκον» απασχόληση ή εργασία «φασόν» ή εργασία με το κομμάτι.

Με δεδομένη τη ραγδαία ανάπτυξη της μορφής αυτής απασχόλησης, οι κοινωνικοί συνομιλητές σε ευρωπαϊκό επίπεδο ασχολήθηκαν σχετικά έγκαιρα με το ζήτημα της κανονιστικής οριοθέτησης της μερικής απασχόλησης και υιοθέτησαν μια σχετική συμφωνία πλαίσιο που συνήφθη από την UNICE, το CEEP και την ETUC και στη συνέχεια ενσωματώθηκε στην Οδηγία 97/81/Ε.Κ.⁹⁵

Είναι αλήθεια ότι η δυνατότητα χρήσης της μερικής απασχόλησης προσφέρει στους εργοδότες μεγαλύτερη ευλυγισία για την προσαρμογή της επιχειρηματικής δραστηριότητάς τους στις διαρκώς μεταβαλλόμενες απαιτήσεις της αγοράς, ενώ, παράλληλα, η προσφυγή σ' αυτήν μπορεί να χρησιμεύσει στην ανάπτυξη της γυναικείας απασχόλησης, στη σταδιακή είσοδο των νέων στην αγορά εργασίας ή ακόμη να διευκολύνει στην προοδευτική έξοδο από την ενεργό επαγγελματική ζωή και το πέρασμα στη συνταξιοδότηση.

Ειδικότερα, η χρήση της μερικής απασχόλησης, εκτός από την εξυπηρέτηση των αναγκών εργοδωτών και εργαζομένων, έχει καταστεί ένα σημαντικό πολιτικό εργαλείο για την αντιμετώπιση της ανεργίας και προνομιακό μέσο για την προαγωγή και τη διανομή της απασχόλησης. Μελέτες του Ο.Ο.Σ.Α. έχουν αναδείξει ότι η χρησιμοποίηση της μερικής απασχόλησης έχει ευρέως συμβάλει στην ανάπτυξη της συνολικής απασχόλησης σε πολλές χώρες και έχουν παίξει ένα σημαντικό ρόλο για την αύξηση της συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού, όπως οι γυναίκες, οι νέοι και σε ένα λιγότερο βαθμό, οι ηλικιωμένοι εργαζόμενοι. Επίσης, πρόσφατες έρευνες που έχουν πραγματοποιηθεί σε πολλές χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. δείχνουν ότι το μεγαλύτερο μέρος των προσώπων που εργάζονται με μερική απασχόληση έχουν οι ίδιοι επιλέξει τη μορφή αυτή απασχόλησης⁹⁶.

Η παροχή εργασίας με μερική απασχόληση μπορεί να αφορά οποιαδήποτε σχεδόν θέση εργασίας. Ωστόσο, ορισμένες θέσεις εργασίας προσφέρονται να λειτουργούν ως θέσεις μερικής απασχόλησης, υπό την έννοια ότι η φύση, το αντικείμενο και οι απαιτήσεις των αναγκών που καλύπτουν μπορούν να καλυφθούν καλύτερα ή αποκλειστικά με την παροχή μερικής απασχόλησης. Αναφερόμαστε κυρίως σε θέσεις εργασίας του τριτογενούς τομέα, τις υπηρεσίες προς πρόσωπα (π.χ. οικιακοί βοηθοί, συνοδοί προσώπων, κηπουροί) και προς επιχειρήσεις (π.χ. θέσεις καθαρισμού), σε θέσεις του τομέα της εκπαίδευσης, της υγείας, της κοινωνικής δράσης, της διοίκησης και του εμπορίου.

Παρατηρείται ότι στις διάφορες χώρες θεσμοθετούνται ειδικές διαδικασίες δημιουργίας και πλήρωσης θέσεων μερικής απασχόλησης προς το σκοπό αντιμετώπισης της ανεργίας ορισμένων κατηγοριών εργαζομένων. Στην Ελλάδα, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι διατάξεις του ν. 3250/2004 για τη θέσπιση του θεσμού της μερικής απασχόλησης στο δημόσιο, οι οποίες απευθύνονται σε διάφορες κατηγορίες ανέργων, σε μητέρες ανηλίκων, σε άτομα με αναπηρία και σε πολύτεκνους ή πολυπληθείς οικογένειες (άρθρο 4)⁹⁷.

94. Χαρακτηριστικό παράδειγμα νομοθετημένης μερικής απασχόλησης ορισμένου χρόνου είναι αυτή που προβλέπεται από το ν. 3250/2004 για τη μερική απασχόληση στο δημόσιο.

95. Η συζήτηση για τη θέσπιση ενός κανονιστικού κειμένου για τη μερική απασχόληση άρχισε από το 1980 και σε μια πρώτη περίοδο οδήγησε στη διατύπωση από την επιτροπή μιας πρότασης Οδηγίας το 1980 για την εθελοντική μερική απασχόληση, στο πλαίσιο της ρύθμισης των γενικότερα χαρακτηριστιζόμενων ως άτυπων μορφών εργασίας (βλ. COM (81) 775 τελικό).

96. Ωστόσο, προσάπτουν στη μερική απασχόληση τη μομφή ότι μπορεί πράγματι να αυξάνει τον αριθμό των θέσεων εργασίας με τη συμπερίληψη σ' αυτόν και των μερικών απασχολούμενων, έτσι ώστε να εμφανίζεται ότι η ανεργία μειώνεται, αλλά ότι ουσιαστικά ο αριθμός των ωρών απασχόλησης δεν αυξάνει.

97. Βλ. Παπαδημητρίου Κ., Η μερική απασχόληση στο Δημόσιο, ΔΕΝ 60, 2004, σελ. 1505 επ.

Επιλεγόμενη και μη επιλεγόμενη μερική απασχόληση

Η μερική απασχόληση μπορεί να παρασχεθεί είτε εκούσια κατ' επιθυμία του εργαζόμενου, είτε κατ' ανάγκη, λόγω μη εύρεσης άλλης θέσης με πλήρη απασχόληση. Έτσι, από την σκοπιά του εργαζόμενου, θα μπορούσαμε να διαχωρίσουμε το φαινόμενο της μερικής απασχόλησης σε δύο κατηγορίες: σε επιδιωκόμενη και μη επιδιωκόμενη μερική απασχόληση (travail à temps partiel subi ou non choisi, Involuntary part-time employment)⁹⁸.

α) Η παροχή μερικής απασχόλησης ενδέχεται να αποτελεί επιδίωξη του εργαζόμενου, είτε για διάφορους οικονομικούς λόγους (ανάγκη φροντίδας παιδιών, φροντίδας αναπήρων ή υπερήλικων μελών της οικογένειας)⁹⁹, είτε για άλλους προσωπικούς λόγους (π.χ. πραγματοποίηση δραστηριοτήτων εκπαίδευσης, κατάρτισης ή άλλων δραστηριοτήτων, όπως ο αθλητισμός)¹⁰⁰. Επίσης, η επιλογή της μερικής απασχόλησης μπορεί να διευκολύνει την ένταξη στην εργασία κατηγοριών προσώπων με ειδικές ανάγκες, να διευκολύνει εργαζόμενους που προσεγγίζουν την συμπλήρωση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης να διατηρήσουν στην απασχόληση ή να διατηρεί στην απασχόληση εργαζόμενους που έχουν ήδη συνταξιοδοτηθεί.

Στην κατηγορία λοιπόν της επιδιωκόμενης μερικής απασχόλησης συναντάμε νέους που πραγματοποιούν παράλληλα σπουδές, γυναίκες που θέλουν να συνδυάσουν καλύτερα τις προσωπικές και οικογενειακές υποχρεώσεις τους, κάποιους εργαζόμενους προχωρημένης ηλικίας που επιλέγουν την μερική απασχόληση ως τρόπο ήπιου από οικονομικής και ψυχολογικής πλευράς «περάσματος» από την ενεργό επαγγελματική δράση στη συνταξιοδότησή τους ή ακόμη και συνταξιούχους που επιθυμούν να διατηρήσουν επαφή με την ενεργό επαγγελματική ζωή. Επίσης, η επιλογή της μερικής απασχόλησης μπορεί να διευκολύνει εργαζόμενους που προετοιμάζουν την έναρξη κάποιας δικιάς του επιχειρηματικής δραστηριότητας ή έναρξης ενός ελεύθερου επαγγέλματος.

Για τις παραπάνω περιπτώσεις, η μερική απασχόληση παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα για τους εργαζόμενους που την επιδιώκουν, αρκεί να εξασφαλίζονται εγγυήσεις ότι η επιλογή αυτή δεν θα υπονομεύσει την πορεία της μελλοντικής επαγγελματικής σταδιοδρομίας που για κάποια περίοδο της ζωής τους επέλεξαν τη μερική απασχόληση.

Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι οι στατιστικές δείχνουν ότι το ποσοστό των εργαζομένων που επιλέγουν την μερική απασχόληση είναι διακριτά μεγαλύτερο από τους εξ ανάγκης εντασσόμενους σ' αυτή.

β) Στις περιπτώσεις που η μερική απασχόληση δεν αποτελεί επιλογή του εργαζόμενου αλλά ύστατη λύση για την είσοδό του στην αγορά εργασίας ή για την αποφυγή παραμονής στην μακροχρόνια ανεργία μετά από μια απόλυση, πρόκειται για μη επιδιωκόμενη ή εξαναγκασμένη μερική απασχόληση. Αυτό το είδος μερικής απασχόλησης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και ως υποαπασχόληση, η οποία οδηγεί τον εργαζόμενο να αναζητά και άλλους πόρους διαβίωσης, είτε με τη μορφή μιας δεύτερης μισθωτής εργασίας είτε με άλλες ευκαιριακές ανεξάρτητες εργασίες. Επίσης, στη μερική απασχόληση αυτής της κατηγορίας συχνά ο εργαζόμενος δεν παρέχει εργασία που αντιστοιχεί στο επάγγελμα ή την ειδικότητά του, με αποτέλεσμα να απαξιώνεται επαγγελματικά, ιδίως όταν οι περίοδοι παροχής τέτοιας εργασίας είναι μεγάλες. Στις περιπτώσεις αυτές, η ανάγκη παρέμβασης μηχανισμών διά βίου εκπαίδευσης είναι προφανέστατη, γιατί διαφορετικά η μερική απασχόληση κινδυνεύει να γίνει μια παγίδα εγκλωβισμού στην υποαπασχόληση¹⁰¹.

Πέραν αυτών, ακόμη και όσοι έχουν επιδιώξει να απασχοληθούν με μερική απασχόληση για προσωπικούς και οικογενειακούς λόγους (συνεπώς οικειοθελώς), συχνά, εάν και όταν εξαλειφθούν οι λόγοι που υπαγόρευαν την αρχική επιλογή τους, μπορεί να μετατραπουν σε αναγκαστικώς απασχολούμενους με μερική απασχόληση.

Γ. Στατιστικά στοιχεία

Είναι δεδομένο ότι ο αριθμός των προσώπων που εργάζονται με καθεστώς μερικής απασχόλησης έχει θεματικά αυξηθεί κατά τα τελευταία χρόνια και η τάση είναι να συνεχίσει να αυξάνεται. Η ίδια η

98. Στον Καναδά, το 2002, τα τρία τέταρτα όσων εργάζονταν με μερική απασχόληση είχαν εκουσίως επιλέξει την μειωμένη απασχόληση (Statistique Canada, Enquête sur la population active, tableau CANSIM 281-0002).

99. Η μερική απασχόληση αποτελεί την κατ' εξοχή μορφή εργασίας των γυναικών για την υποστήριξη της οικογένειας. Π.χ. στατιστικές στην Ελβετία κατέδειξαν ότι το 53% των γυναικών που εργάζονται με μερική απασχόληση έχουν ως κύρια αιτία οικογενειακούς λόγους. Ωστόσο, το αντίστοιχο ποσοστό για τους άνδρες δεν ξεπερνά το 8% (βλ. Silvia Strub, Le travail à temps partiel en Suisse, Berne, 2003, σελ. 9).

100. Οι άνδρες εργάζονται με μερική απασχόληση κυρίως για την παρακολούθηση προγραμμάτων εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης ή γιατί έχουν μια άλλη παράλληλη απασχόληση.

101. Βλ. Patrick Bollé, Le travail à temps partiel: liberté ou piège? Perspectives, Revue internationale du travail, Vol. 136, no 4/1997 (<http://www.ilo.org/public/french/support/publ/revue/persp/97-4.htm>).

Πράσινη Βίβλος περιλαμβάνει στοιχεία σχετικά με την μερική απασχόληση, όπως ότι «η μερική απασχόληση, ως ποσοστό της πλήρους απασχόλησης, αυξήθηκε από 13% της πλήρους απασχόλησης σε 18% κατά τα τελευταία 15 έτη» και ότι «υπολογίστηκε μια μεγαλύτερη συνεισφορά της μερικής απασχόλησης (περίπου 60%) στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, μετά το 2000, από τη συνεισφορά της παραδοσιακής πλήρους απασχόλησης».

Οι στατιστικές μελέτες δεν αφήνουν αμφιβολία ότι η μερική απασχόληση παραμένει κυρίως χαρακτηριστικό της απασχόλησης των γυναικών - καθόσον το ένα τρίτο σχεδόν των απασχολούμενων γυναικών κατέχουν θέση εργασίας με μερική απασχόληση σε σύγκριση με μόνο 7% των ανδρών. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην Ολλανδία το 60% περίπου των θέσεων που κατέχουν οι γυναίκες είναι θέσεις μερικής απασχόλησης¹⁰². Τα στοιχεία αυτά έχουν οδηγήσει κάποιους ερευνητές να κάνουν λόγο για «συστήματα ευέλικτης εργασίας με βάση τις ιδιαιτερότητες του φύλου» (sexospecificité des systèmes de travail flexibles).

Ειδικότερα, σήμερα στη Γαλλία ένας στους έξι εργαζόμενους απασχολείται με μερική απασχόληση, εκ των οποίων ένα ποσοστό περίπου 80% αφορά γυναίκες εργαζόμενες, ένα ποσοστό 46% αναφέρεται σε νέους εργαζόμενους, ενώ ένα σημαντικό ποσοστό αφορά εργαζόμενους που έχουν υπερβεί το πεντηκοστό έτος, στο πλαίσιο κυρίως μιας προοδευτικής μείωσης της δραστηριότητάς τους.

Στην Ελλάδα, η μερική απασχόληση, αν και όχι θεαματικά, αυξάνεται τα τελευταία χρόνια σταθερά. Ενώ το 2000 ήταν 4,6%, ήδη το 2006 υπολογίζεται έφθασε 5,7%). Πάντως, τουλάχιστον στην καταγεγραμμένη μερική απασχόληση, η Ελλάδα εμφανίζει σημαντική υστέρηση έναντι του ευρωπαϊκού μέσου όρου (5,7% έναντι 18,10%), ενώ η διαφοροποίηση ανδρικής και γυναικείας απασχόλησης έναντι της μερικής απασχόλησης παρουσιάζει αντίστοιχα χαρακτηριστικά με τις λοιπές χώρες (2,90% στους άνδρες και 10,20% στις γυναίκες).

Το χαμηλό ποσοστό μερικής απασχόλησης στην Ελλάδα δικαιολογείται από διάφορους παράγοντες όπως η δομή και ιδίως το μέγεθος των επιχειρήσεων (μεγάλο ποσοστό πολύ μικρών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων)¹⁰³, οι προτιμήσεις των εργαζομένων και ο φόβος τους για υποβαθμισμένους όρους εργασίας, το επίπεδο των μισθών, το σχετικά χαμηλό ποσοστό της γυναικείας απασχόλησης στην Ελλάδα, αλλά και το υπάρχον νομικό πλαίσιο¹⁰⁴.

Σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία της Eurostat, η κατάσταση της μερικής απασχόλησης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και στην Ελλάδα, με διάκριση ανδρικής και γυναικείας απασχόλησης, παρουσιάζεται κατά τα τελευταία έτη ως εξής:

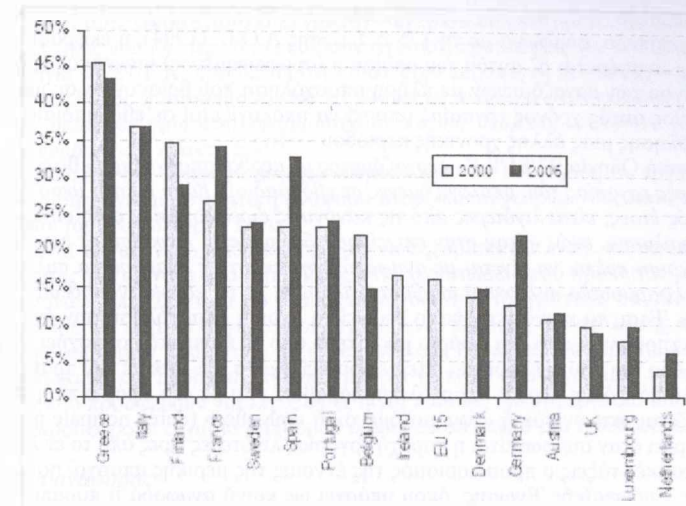
Πίνακας 2
Μερική απασχόληση (% του συνόλου των απασχολούμενων)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ΕΕ (27 χώρες)	Σύνολο	16,40%	16,30%	16,20%	16,60%	17,20%	17,80%	18,10%
	Άνδρες	6,60%	6,60%	6,60%	6,80%	7,10%	7,40%	7,70%
	Γυναίκες	29,10%	28,90%	28,50%	29,10%	30,10%	30,90%	31,20%
ΕΕ (25 χώρες)	Σύνολο	16,40%	16,40%	16,60%	17,00%	17,80%	18,40%	18,70%
	Άνδρες	6,20%	6,20%	6,50%	6,60%	7,00%	7,40%	7,70%
	Γυναίκες	29,80%	29,80%	29,80%	30,30%	31,50%	32,40%	32,70%
Ελλάδα	Σύνολο	4,60%	4,10%	4,40%	4,10%	4,60%	5,00%	5,70%
	Άνδρες	2,70%	2,30%	2,30%	2,10%	2,20%	2,30%	2,90%
	Γυναίκες	8,00%	7,20%	8,00%	7,40%	8,60%	9,30%	10,20%

Πηγή: Eurostat, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Σχετικά με τη διάκριση μεταξύ επιλεγόμενης (εκούσιας) και μη επιλεγόμενης μερικής απασχόλησης αποκαλυπτικό είναι το παρακάτω στατιστικό γράφημα της Eurostat.

Διάγραμμα 2
Ακούσια μερική απασχόληση (% συνολικής μερικής απασχόλησης)



Πηγή: Eurostat, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Δ. Έννοια μερικής απασχόλησης (νομική προσέγγιση)

1. Γενικές αναφορές

Η έννοια της μερικής απασχόλησης εμφανίζει μια πολυσημαντικότητα. Πολλές μελέτες εντάσσουν στην έννοια αυτή γενικότερα κάθε ευκαιριακή απασχόληση, όπως και την εποχιακή απασχόληση (προσεγγίζοντας συνήθως την έννοια μέσα από την οπτική του ετήσιου χρόνου απασχόλησης). Στο ίδιο επίσης πλαίσιο εντάσσονται και άλλες ειδικότερες μορφές παροχής εργασίας, όπως αυτή του λεγόμενου μερισμού εργασίας (job-sharing ή «share time» work, travail à «temps partagé»), όπου δύο ή περισσότεροι εργαζόμενοι μοιράζονται το χρόνο εξυπηρέτησης μιας θέσης εργασίας¹⁰⁵, ενδεχομένως δε και κάποιες περιπτώσεις ετοιμότητας προς εργασία, όταν η συνολική διάρκεια ενεργούς παροχής εργασίας υπερβαίνει κάποιο ελάχιστο χρονικό όριο σε μια χρονική μονάδα αναφοράς. Τέλος, γίνεται αναφορά και στην περίπτωση της μη μισθωτής μερικής απασχόλησης¹⁰⁶.

Κατ' αρχήν, είναι προφανές ότι οι διαφοροποιήσεις σχετικά με την έννοια της μερικής απασχόλησης προκύπτουν κυρίως από την πολυσημία της έννοιας της πλήρους απασχόλησης (travail à temps plein, full time work, lavoro a tempo pieno, Vollzeitarbeit), αφού η πλήρης απασχόληση αποτελεί το αναγκαίο σημείο αναφοράς για τον ορισμό της μερικής απασχόλησης.

Σε κάθε περίπτωση η πλήρης απασχόληση συνιστά ένα «συλλογικό κανόνα» στον οποίο αναφέρεται η κάθε ατομική εργασιακή περίπτωση ώστε να εκτιμάται εάν συντρέχει μερική ή πλήρης απασχόληση (όπως άλλωστε και εάν συντρέχει υπερεργασία ή υπερωρία). Ο τρόπος δημιουργίας και το επίπεδο αναφοράς του συλλογικού αυτού κανόνα εξαρτάται από τις εθνικές ή υπερεθνικές δικαιοτικές ρυθμίσεις. Ως προς τον τρόπο δημιουργίας του συλλογικού κανόνα θα μπορούσε να είναι η κρατική ρύθμιση (π.χ ο νόμος), μια συλλογική ρύθμιση (σ.σ.ε., δ.α.) ή μια γενικευμένη πρακτική που δημιουργεί δικαιοτική δέσμευση (έθιμο, πρακτική της εκμετάλλευσης). Ως προς το επίπεδο εφαρμογής του συλλογικού κανόνα, αυτό θα μπορούσαμε να το εντοπίσουμε είτε στο πεδίο μιας συγκεκριμένης επιχείρησης (με βάση μια επιχειρησιακή σ.σ.ε.), είτε στον κλάδο δραστηριότητας (με αντίστοιχου εύρους σ.σ.ε.) ή στο εθνικό επίπεδο (με βάση έναν νόμο ή μια ε.γ.σ.σ.ε.), ή ακόμη και σε υπερεθνικό πεδίο (με βάση διακρατικό δίκαιο ή άλλους διεθνείς κανόνες δικαίου). Συνεπώς, το πλήρες ωράριο, ως συλλογικός κανόνας αναφοράς για τον εντοπισμό της μερικής απασχόλησης, μπορεί να βρίσκεται στο νόμο, σε μια επιχειρησιακή ή κλαδική ή εθνική

¹⁰². B.I.T., Organisation du temps de travail et qualité de vie, Magazine Travail, no 57, Septembre 2006.

¹⁰³. Οι στατιστικές εμφανίζουν μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση μεταξύ της μερικής απασχόλησης και του μεγέθους της επιχείρησης.

¹⁰⁴. Βλ. Π.Α.Ε.Π., Όψεις ευλεξίας στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, Αθήνα 2006, σελ. 65 επ.

¹⁰⁵. Βλ. Breheret J., Le travail à «temps partiel», 2001.

¹⁰⁶. Courbier S., Mondialisation, travail a temps partiel et sécurité sociale, Conférence internationale de recherche en sécurité sociale «an 2000», «La sécurité sociale dans le village global», AISS, σελ. 4.

κή γενική σ.σ.ε. ή σε μια άλλη συλλογική συμφωνία ή μπορεί να έχει σχηματιστεί από μια γενικευμένη επιχειρησιακή πρακτική ή από ένα έθιμο.

Σε υπερεθνικό επίπεδο, η έννοια της μερικής απασχόλησης προσεγγίζεται από διεθνή και κοινοτικά κείμενα. Σε διεθνές επίπεδο, σύμφωνα με τη 175 Δ.Σ.Ε. της Δ.Ο.Ε. (1994), η έκφραση «εργαζόμενος με μερική απασχόληση» αναφέρεται σ' αυτόν του οποίου ο (συμφωνημένος) κανονικός χρόνος εργασίας είναι μικρότερος εκείνου των εργαζομένων με πλήρη απασχόληση που βρίσκονται σε μια συγκρίσιμη κατάσταση. Ο μειωμένος αυτός χρόνος εργασίας μπορεί να υπολογίζεται σε εβδομαδιαία βάση ή με βάση το μέσο όρο απασχόλησης μιας άλλης χρονικής περιόδου.

Κατά την κοινοτική Οδηγία 97/81/Ε.Κ. «εργαζόμενος με μερική απασχόληση» θεωρείται αυτός «ο εργαζόμενος που οι ώρες εργασίας του, υπολογιζόμενες σε εβδομαδιαία βάση ή κατά μέσο όρο για μια περίοδο απασχόλησης ενός έτους, είναι λιγότερες από τις κανονικές ώρες εργασίας ενός συγκρίσιμου εργαζόμενου με πλήρη απασχόληση», ενώ, «όταν στην επιχείρηση δεν υπάρχει συγκρίσιμος εργαζόμενος με πλήρη απασχόληση, η σύγκριση πρέπει να γίνεται με αναφορά στην εκάστοτε εφαρμοστέα συλλογική σύμβαση ή, όπου δεν υφίσταται εφαρμοστέα συλλογική σύμβαση, σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες, συλλογικές συμβάσεις ή πρακτικές». Έτσι, το κοινοτικό δίκαιο θεωρεί τη μερική απασχόληση σαν ένα σύνολο μορφών εργασίας που χαρακτηρίζονται από ένα ωράριο μικρότερο από το κανονικό που ισχύει στην επιχείρηση ή στον οικονομικό κλάδο και που έχει οριστεί είτε με νόμο είτε με σ.σ.ε. είτε με την πρακτική.

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι η μερική απασχόληση παραβάλλεται με ένα ωράριο πλήρους απασχόλησης, το οποίο χαρακτηρίζεται «κανονικό» ή «εφαρμοζόμενο» ή «συνήθες» (durée normale ή ordinaire), μερική δε απασχόληση υπάρχει όταν συμφωνείται η παροχή εργασίας λιγότερες ώρες από το εν λόγω ωράριο.

Στις εθνικές δικαικές τάξεις ο προσδιορισμός της έννοιας της μερικής απασχόλησης ποικίλει, ακόμη και στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου υπάρχει ως κοινή αναφορά η παραπάνω Οδηγία. Έτσι, ενώ γενικώς για τον προσδιορισμό της έννοιας της μερικής απασχόλησης¹⁰⁷ λαμβάνεται ως βάση το πλήρες (κανονικό) ωράριο, στο Ηνωμένο Βασίλειο η μερική απασχόληση προσδιορίζεται στη βάση ενός μικρότερου ορίου ωρών (30 ώρες), σε άλλες δε χώρες βλέπουμε η μερική απασχόλησης να γίνεται με αναφορά σε ένα ορισμένο ποσοστό της διάρκειας εργασίας των εργαζομένων με πλήρη απασχόληση (λιγότερο από 77% στην Ισπανία, 80% στη Γαλλία πριν το 2000)¹⁰⁸.

Στην Ιταλία, το ωράριο της πλήρους απασχόλησης αντιστοιχεί με το ωράριο της κανονικής εργασίας, που αντιστοιχεί σε 40 ώρες εβδομαδιαίως ή σε ένα ωράριο μιας μικρότερης διάρκειας, έτσι όπως καθιερώνεται με σ.σ.ε., η οποία μπορεί να προσδιορίσει το κανονικό ωράριο με βάση τη μέση διάρκεια των παροχών εργασίας στο πλαίσιο μιας περιόδου αναφοράς που δεν υπερβαίνει το έτος (άρθρο 30 παρ. 1, Ι. ν.δ. n° 196/1997)¹⁰⁹.

2. Συγκρίσιμος εργαζόμενος πλήρους απασχόλησης

Όπως ήδη σημειώσαμε βασικό στοιχείο της έννοιας της μερικής απασχόλησης είναι αυτό του «συγκρίσιμου εργαζόμενου» (travailleur à temps plein comparable), δηλαδή του εργαζόμενου με κανονική (πλήρη) απασχόληση και με τον ίδιο τύπο εργασιακής σχέσης (εξαρτημένη εργασία), που προσφέρει το ίδιο ή παρεμφερές είδος εργασίας στην ίδια επιχείρηση. Η προσφυγή στην έννοια του «συγκρίσιμου εργαζόμενου» είναι αναγκαία γιατί ο αριθμός των ωρών εργασίας κατά ημέρα, κατά βδομάδα ή κατά μήνα που θεωρείται ως «κανονική» για τους απασχολούμενους με πλήρη εργασία ποικίλει σημαντικά ανάλογα με τον κλάδο, το επάγγελμα ή την επιχείρηση¹¹⁰.

Η Οδηγία 97/81/Ε.Κ. ορίζει τον «συγκρίσιμο εργαζόμενο με πλήρη απασχόληση» αυτόν «που εργάζεται στην ίδια επιχείρηση, έχει την ίδια μορφή σύμβασης ή σχέσης απασχόλησης και εκτελεί ίδια ή παρόμοια καθήκοντα, λαμβανομένων υπόψη και άλλων παραγόντων, όπως η αρχαιότητα και η ειδικότητα. Όταν στην επιχείρηση δεν υπάρχει συγκρίσιμος εργαζόμενος με πλήρη απασχόληση, η σύγκριση πρέπει να γίνεται

107. Για παράδειγμα, στη Γαλλία, εργαζόμενοι με μερική απασχόληση θεωρούνται κατ' αρχήν αυτοί των οποίων η διάρκεια της εβδομαδιαίας ή της μηνιαίας ή της ετήσιας εργασίας τους είναι μικρότερη του νόμιμου ωραρίου (των 35 ωρών εβδομαδιαίως) ή του προσδιορισμένου για την επιχείρηση ή τον κλάδο με σ.σ.ε. ή του εφαρμοζόμενου στην πράξη στην επιχείρηση (article L 212-4-2).

108. Εκτός Ευρώπης, για παράδειγμα, στον Κώδικα εργασίας της Τυνησίας προσδιορίζεται ως μερική απασχόληση αυτή που αντιπροσωπεύει λιγότερο του 70% του κανονικού ωραρίου.

109. Το ιταλικό δίκαιο προβλέπει τρεις μορφές μερικής απασχόλησης: α) οριζόντια, κατά την οποία η μείωση του ωραρίου σε σχέση με το πλήρες ωράριο προβλέπεται σε σχέση με το καθημερινό κανονικό ωράριο, β) κάθετη, κατά την οποία η παροχή γίνεται με πλήρες ωράριο αλλά μόνο στο πλαίσιο προκαθορισμένων περιόδων κατά τη διάρκεια της εβδομάδας, του μήνα ή του έτους και γ) μικτή, όταν υπάρχει συνδυασμός των δύο προηγούμενων μορφών.

110. Για παράδειγμα το κανονικό εβδομαδιαίο ωράριο εργασίας ενός καθηγητή δεν έχει καμία σχέση με το ωράριο ενός εμπορουπάλλου.

με αναφορά στην εκάστοτε εφαρμοστέα συλλογική σύμβαση ή, όπου δεν υφίσταται εφαρμοστέα συλλογική σύμβαση, σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες, συλλογικές συμβάσεις ή πρακτικές».

Πρόβλημα προκύπτει για την περίπτωση που δεν υπάρχει στην επιχείρηση συγκρίσιμος εργαζόμενος με πλήρη απασχόληση ούτε υφίσταται σ.σ.ε. για τον συγκρίσιμο εργαζόμενο πλήρους απασχόλησης, οπότε θα πρέπει οι εθνικές νομοθεσίες να περιλάβουν σχετικές προβλέψεις για την υπέρβαση του ζητήματος. Σχετικά η Οδηγία 97/81/Ε.Κ. προβλέπει ότι «όταν στην επιχείρηση δεν υπάρχει συγκρίσιμος εργαζόμενος με πλήρη απασχόληση, η σύγκριση πρέπει να γίνεται με αναφορά στην εκάστοτε εφαρμοστέα συλλογική σύμβαση¹¹¹ ή, όπου δεν υφίσταται εφαρμοστέα συλλογική σύμβαση, σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες, συλλογικές συμβάσεις ή πρακτικές»¹¹².

Ο Έλληνας νομοθέτης δεν αναφέρεται ρητά στην έννοια του «συγκρίσιμου εργαζόμενου»¹¹³. Μόνο στο ζήτημα της αμοιβής γίνεται συγκριτική αναφορά στους «απασχολούμενους κατά το κανονικό ωράριο για την ίδια εργασία» (άρθρο 38 παρ. 7 εδ. α').

Πάντως, δεν είναι δυνατόν σε κάθε περίπτωση να εξευρίσκεται ένας «συγκρίσιμος εργαζόμενος» πλήρους απασχόλησης για να γίνει αναφορά, ιδίως στις περιπτώσεις που πρόκειται για εργασίες που παρέχονται κατά κανόνα ή αποκλειστικά με μερική απασχόληση. Πραγματικά, θα μπορούσε κανείς να αναρωτηθεί ποιοι μπορεί να είναι οι συγκρίσιμοι εργαζόμενοι πλήρους απασχόλησης στην περίπτωση των θέσεων προώθησης επώνυμων προϊόντων σε super markets, θέσεις που αφορούν κατά κανόνα διήμερη απασχόληση (Παρασκευή και Σάββατο); Ή ποιοι μπορεί να είναι οι συγκρίσιμοι εργαζόμενοι στην περίπτωση των κυριών που προσφέρουν για λίγες ώρες ή για κάποιες ημέρες εργασία καθαρισμού κατ' οίκον ή των κυριών που προσφέρουν εργασία κηπουρού ή οδηγού σε σπίτια μία ή δύο φορές την εβδομάδα;

3. Χρονική μονάδα αναφοράς

Η μερική απασχόληση οργανώνεται συνήθως στο πλαίσιο της ημερήσιας, εβδομαδιαίας ή της μηνιαίας εργασίας¹¹⁴. Δεν αποκλείεται όμως η μερική απασχόληση να υπολογίζεται και σε ετήσια βάση (temps partiel annualisé ή annualisation du temps de travail), όπως προβλεπόταν στη Γαλλία μέχρι τις αρχές του 2001. Στην περίπτωση αυτή η εργασία διαμοιράζεται διαδοχικά σε περιόδους πλήρους απασχόλησης και σε περιόδους μερικής απασχόλησης ή και σε περιόδους μη εργασίας, υπό την προϋπόθεση η ετήσια διάρκεια εργασίας πρέπει να είναι μικρότερη κατά ένα ποσοστό από το νόμιμο ή εφαρμοζόμενο ωράριο εργασίας.

4. Εκ περιτροπής εργασία

Ειδικότερη περίπτωση μερικής απασχόλησης είναι η χαρακτηριζόμενη ως «εκ περιτροπής εργασία» (travail intermittent)¹¹⁵. Σχετικά με το συγκεκριμένο νομοθετικό εννοιολογικό περιεχόμενο της μορφής αυτής θεωρούμε ότι υπάρχει μια σχετική ασάφεια που ενέχει ενδεχομένως μια ρυθμιστική αντιφατικότητα σε σχέση με την γενικότερη έννοια περί μερικής απασχόλησης¹¹⁶. Έτσι, για την εκ περιτροπής εργασία προτείνονται διάφοροι ορισμοί, όπως ότι υπάρχει εκ περιτροπής εργασία όταν ο μισθωτός εναλλάσσεται στην παροχή εργασίας με κάποιον άλλο, ενώ η λειτουργία της επιχείρησης είναι συνεχής (στενότερη προσέγγιση)¹¹⁷. Γίνεται όμως δεκτή και ευρύτερη έννοια που δεν συνδέει την εκ περιτροπής αναγκασία με την εναλλαγή μισθωτών στη θέση εργασίας. Κατά την άποψή μας, καταλληλότερος θα ήταν ένας ορισμός για την «εκ περιτροπής εργασία» που θα συμπεριλάμβανε τις περιπτώσεις κατά τις οποίες μολονότι η επιχείρηση λειτουργεί αδιάλειπτα, ο εργαζόμενος, είτε μόνος του είτε ομαδικά, εργάζεται με πλήρες η-

111. Τη σ.σ.ε. ως σημείο αναφοράς δέχονται τα περισσότερα δίκαια των ευρωπαϊκών χωρών.

112. Η υπ' αριθ. 175 Δ.Σ.Ε. επί του ζητήματος αυτού προβλέπει ότι σε περίπτωση απουσίας συγκρίσιμου εργαζόμενου με πλήρη απασχόληση στην ίδια επιχείρηση, η σύγκριση πρέπει να αναφέρεται σε αντίστοιχο εργαζόμενο του κλάδου. Στη γερμανική νομοθεσία προβλέπεται ότι στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει συγκρίσιμος εργαζόμενος στην επιχείρηση, αρμόζει «να γίνεται αναφορά γενικώς σε άτομα που θεωρούνται ως συγκρίσιμοι εργαζόμενοι πλήρους απασχόλησης στον οικείο κλάδο δραστηριότητας» (παρ. 2 (1) Teilzeit- und Befristungsgesetz -TzBfG).

113. Η παρατήρηση αυτή γίνεται και στο Rapport des services de la Commission sur la mise en oeuvre de la Directive 97/81/CE, du Conseil du 17 Decembre 1997, 21.01.2003.

114. Όπως, για παράδειγμα, προβλέπει το ελληνικό δίκαιο (π.χ. μια σύμβαση εργασίας προβλέπει 5 ώρες ημερησίως ή 25 ώρες εβδομαδιαίως ή 100 ώρες μηνιαίως).

115. Στη Γαλλία η εκ περιτροπής εργασία προβλέπεται στη διάταξη του article L 212-4-12 Code du travail.

116. Βλ. και Rapport des services de la Commission sur la mise en oeuvre de la Directive 97/81/CE, du Conseil du 17 Decembre 1997, 21.01.2003.

117. Βλ. Κουκιάδης Ι., Εργατικό Δίκαιο: Ατομικές εργασιακές σχέσεις και το δίκαιο της ευελιξίας της εργασίας, 2005, σελ. 411.

μερήσιο ωράριο¹¹⁸ όχι συνεχώς αλλά με μικρότερες (μία ή περισσότερες ημέρες) ή μεγαλύτερες (εβδομάδα, μήνας) χρονικές διακοπές¹¹⁹.

Μια άλλη ειδικότερη μορφή μερικής απασχόλησης που μπορεί να εξεταστεί η χρήση της, είναι η λεγόμενη «προσαρμοζόμενη μερική απασχόληση» (*temps partiel modulé*). Στην περίπτωση αυτή, ο εργοδότης μπορεί να προσαρμόσει σε ετήσια βάση το σύνολο ή μέρος της μερικής εβδομαδιαίας ή μηνιαίας εργασίας¹²⁰. Θα μπορούσαμε τη μορφή αυτή απασχόλησης να την χαρακτηρίζαμε ως μια μορφή συνδυασμού της διευθέτησης των ωρών εργασίας με τη μερική απασχόληση.

Ε. Η μερική απασχόληση κατά το ελληνικό δίκαιο

Στην Ελλάδα, το ζήτημα της μερικής απασχόλησης αποτέλεσε αντικείμενο ολοκληρωμένης ρύθμισης το 1990, μέχρι τότε δε η συμφωνία περί μερικής απασχόλησης καλυπτόταν γενικώς από το άρθρο 361 Α.Κ. (αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων), ενώ η ειδική μορφή της εκ περιτροπής εργασίας από το ν.δ. 2961/1954 (άρθρο 13)¹²¹.

Ήδη, λοιπόν, με το άρθρο 38 ν. 1892/1990¹²² ρυθμίστηκε εξαντλητικώς το ζήτημα της μερικής απασχόλησης. Σύμφωνα με τη ρύθμιση αυτή, έτσι όπως ερμηνεύεται και από τη νομολογία, μερική απασχόληση υπάρχει όταν ένας εργαζόμενος συμφωνείται να απασχοληθεί με διάρκεια ημερήσιας, εβδομαδιαίας, δεκαπενθήμερης ή μηνιαίας εργασίας μικρότερη από την κανονική, με αντίστοιχη μείωση των αποδοχών του. Ο Έλληνας νομοθέτης δεν προβλέπει μερική απασχόληση με μονάδα αναφοράς μεγαλύτερη του μήνα, όπως π.χ. το έτος. Ειδική πρόβλεψη υπάρχει για την μερική απασχόληση που παρέχεται στο Δημόσιο. Ο.Τ.Α. και Ν.Π.Δ.Δ.¹²³, όπου το ανώτατο επιτρεπτό ωράριο για τους απασχολούμενους με μερική απασχόληση δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 20 ώρες εβδομαδιαίως¹²⁴.

Για να υπάρχει λοιπόν μερική απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας θα πρέπει να παρέχεται μειωμένος χρόνος εργασίας σε σχέση με το πλήρες ωράριο. Πρόβλεψη ως προς κάποιο ελάχιστο επιτρεπτό ωράριο μερικής απασχόλησης. Έτσι, ένας εργαζόμενος μπορεί να προσληφθεί για εργασία μερικής απασχόλησης έστω και για μια ώρα εβδομαδιαίως ή εντός του δεκαπενθήμερου ή του μήνα. Κατ' α-

118. Την άποψη ότι κατά το ελληνικό δίκαιο το ημερήσιο ωράριο της εκ περιτροπής εργασίας μπορεί να είναι είτε πλήρες είτε μειωμένο υποστηρίζει η Δούκα Β., Μερική απασχόληση, 2004, σελ. 155 και Ζερδελής Δ., Εργατικό Δίκαιο: Ατομικές εργασιακές σχέσεις, τόμ. Ι, 2006, σελ. 577.

119. Παραπλήσια άποψη είχε και το Υπουργείο Εργασίας σε ερμηνευτική εγκύκλιο για τη διάταξη του άρθρου 2 ν. 2639/1998: «Εκ περιτροπής εργασία με βάση την ανωτέρω ρύθμιση είναι εκείνη στην οποία η μειωμένη απασχόληση, μέσα στο πλαίσιο της ίδιας εργασιακής σύμβασης, χαρακτηρίζεται από την εναλλαγή χρονικών διαστημάτων παροχής εργασίας (ημερών, εβδομάδων, μηνών) κατά πλήρες όμως ωράριο εργασίας, με χρονικά διαστήματα μη παροχής εργασίας» [ΔΕΝ 55 (1999), σελ. 1521 επ.]. Βλ. και Λεβέντης Γ., Μερική απασχόληση και εκ περιτροπής εργασία κατά το ν. 2639/1998, ΔΕΝ 55 (1999), σελ. 81 επ.

120. Στην Γαλλία η μορφή αυτή μερικής απασχόλησης μπορεί να εφαρμοστεί μόνο εφόσον την προβλέπει κάποια σ.σ.ε. ή επιχειρησιακή συμφωνία, όπου και θα ορίζονται οι ειδικότερες προϋποθέσεις πραγματοποίησής της. Επίσης, ορίζεται ότι ο συνολικός αριθμός των ετησίως παρεχόμενων με τον τρόπο αυτό ωρών εργασίας δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τις 1.607 ώρες, ενώ η σ.σ.ε. μπορεί να ορίσει και μικρότερο χρονικό όριο. Ειδικότερα, η σ.σ.ε. οφείλει να προσδιορίζει κυρίως, τους λόγους που υπαγορεύουν στην προσφυγή στην απασχόληση αυτής, τις κατηγορίες εργαζομένων που θα αφορά η εφαρμογή της προσαρμοζόμενης μερικής απασχόλησης, τα όρια στο πλαίσιο των οποίων μπορεί η μερική απασχόληση να αυξομειώνεται, την έκταση μεταξύ των ορίων αυτών και τη θεσπιζόμενη στις συμβάσεις εργασίας διάρκεια, που δεν μπορεί να υπερβεί το 1/3 αυτής της διάρκειας. Έτσι, το ωράριο εργασίας του εργαζόμενου με προσαρμοζόμενη μερική απασχόληση μπορεί με τον τρόπο αυτό να αυξομειώνεται από τη μια εβδομάδα ή από την ένα μήνα στον άλλο, στο μέτρο που ο μέσος όρος απασχόλησης δεν υπερβαίνει την προβλεφθείσα από την ατομική σύμβαση διάρκεια (π.χ. προσδιορισμένες οι ώρες απασχόλησης στις 120, το ωράριο εργασίας μπορεί να ποικίλει από τον ένα μήνα στον άλλο, λ.χ. 110 ώρες τον ένα μήνα, 130 τον άλλο, υπό την προϋπόθεση ότι επί ετήσιας βάσης, η μέση μηνιαία απασχόληση παραμένει στις 120 ώρες). Σε κάθε περίπτωση, η διάρκεια εργασίας του εργαζόμενου δεν μπορεί να ξεπεράσει το νόμιμο ωράριο εβδομαδιαίας εργασίας (π.χ. εάν η σύμβαση προβλέπει εβδομαδιαίο ωράριο 18 ωρών, δεν επιτρέπεται ο εργαζόμενος να εργαστεί πέραν των 24 ωρών, δηλ. 18+6 ώρες, ούτε λιγότερο των 12, δηλαδή 18-6 ώρες και σε κάθε περίπτωση δεν είναι δυνατόν να εργαστεί πέραν του νομίμου ωραρίου των 35 ωρών) (article L 212-8 Code du travail).

121. Η διάταξη αυτή ορίζει ότι «ο εργοδότης και ο μισθωτός δύνανται, είτε κατά την σύστασιν της σχέσεως εργασίας είτε διαρκούσης ταύτης, να συμφωνήσωσιν εγγράφως πάσης φύσεως εκ περιτροπής εργασίας, καθορίζοντας και την ανάλογον μισθοδοσίαν, βάσει των εκάστοτε ισχυόντων ημερομισθίων ή μισθών».

122. Όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 ν. 2639/1998 και μετά τις προσθήκες στην παράγραφο 5 και 7 που επήλθαν αντίστοιχα με το άρθρο 14 ν. 2747/1999 και το άρθρο 7 ν. 2874/2000.

123. Δυνάμει του ν. 3250/2004, μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

124. Βλ. Παπαδημητρίου Κ., Η μερική απασχόληση στο Δημόσιο, ΔΕΝ 60 (2004), σελ. 1505 επ.

νώτατο όριο η παροχή της μερικής απασχόλησης πρέπει απλώς να υπολείπεται κατά μία ώρα τουλάχιστον του κανονικού ή εφαρμοζόμενου ωραρίου¹²⁵.

Κατά το ελληνικό δίκαιο, η μερική απασχόληση εφαρμόζεται κατ' αρχήν σε ατομική βάση και προϋποθέτει τη συμφωνία εργαζόμενου και εργοδότη. Μονομερώς ο εργοδότης δεν μπορεί να επιβάλει τη μερική απασχόληση. Μόνο κατ' εξαίρεση, σε περίπτωση περιορισμού της επιχειρηματικής δραστηριότητας, ο εργοδότης μπορεί να επιβάλει σύστημα εκ περιτροπής απασχόλησης στην επιχείρησή του, υπό την προϋπόθεση όμως ότι προηγουμένως θα έχει προβεί σε διαβούλευση με τους νομίμους εκπροσώπους των εργαζομένων (άρθρο 38 παρ. 2 εδ. β' ν. 1890/1990). Έχουμε την άποψη η ρύθμιση αυτή δεν έχει την αναγκαία σαφήνεια, ιδίως ως προς το περιεχόμενο της λέξης «σύστημα». Αφού δεν προκύπτει από ποια έκταση και μετά η επιβολή της εκ περιτροπής απασχόλησης καθίσταται «σύστημα» και παύει να αποτελεί ενέργεια εξατομικευμένη. Επίσης, δεν γίνεται σαφής η χρονική έκταση της αλλαγής (προσωρινή ή πάγια), τη στιγμή μάλιστα που προκύπτει ζήτημα μονομερούς βλαπτικής μεταβολής για τους εργαζόμενους που αφορά η εκ περιτροπής απασχόληση. Είναι προφανές ότι μια διάταξη με τόσο δυσμενείς για τους εργαζόμενους συνέπειες θα πρέπει να παρέχει με μεγαλύτερη σαφήνεια τους όρους εφαρμογής της.

Περαιτέρω, το ελληνικό δίκαιο, προκειμένου να ορίσει το πλήρες ωράριο χρησιμοποιεί τον όρο «κανονική απασχόληση», που παραπέμπει στο γενικό προβλεπόμενο από το νόμο (κατά το άρθρο 1 ν. 3385/2005) ή στο τυχόν μικρότερο εφαρμοζόμενο στη συγκεκριμένη επιχείρηση με βάση το νόμο, τη σ.σ.ε.¹²⁶ ή την ακολουθούμενη πρακτική και για το οποίο ωράριο καταβάλλονται οι πλήρεις αποδοχές¹²⁷.

1. Τυπικές προϋποθέσεις κύρους της μερικής απασχόλησης

Στη Ελλάδα ο νομοθέτης αξιώνει την ένγραφη σύναψη συμφωνίας για μερική απασχόληση και ασφαλώς η πρόβλεψη περί παροχής εργασίας με μερική απασχόληση θα πρέπει να προκύπτει από το περιεχόμενο του εγγράφου αυτού (άρθρο 38 παρ. 1 ν. 1892/1990)¹²⁸.

Επίσης, ο Έλληνας νομοθέτης αξιώνει να περιλαμβάνεται στο έγγραφο συγκεκριμένο ελάχιστο περιεχόμενο, όπως α) τα στοιχεία ταυτότητας των συμβαλλομένων, β) τον τόπο παροχής της εργασίας, την έδρα της επιχείρησης ή τη διεύθυνση του εργοδότη, γ) το χρόνο της απασχόλησης, τον τρόπο κατανομής και τις περιόδους εργασίας, δ) τον τρόπο αμοιβής και ε) τους τυχόν όρους τροποποίησης της σύμβασης¹²⁹.

Επίσης, το ελληνικό δίκαιο προβλέπει μια εργοδοτική υποχρέωση ννωστοποίησης των συμφωνιών μερικής απασχόλησης που συνάπτεται με τους εργαζόμενους εντός 15 ημερών (ή 8 ημερών εάν πρόκειται για εκ περιτροπής εργασία) στην οικεία Επιθεώρηση Εργασίας, εφόσον δε παραβεί την υποχρέωση αυτή, τότε ο νόμος εισάγει ένα τεκμηρίο υπέρ της ύπαρξης σχέσης με πλήρη απασχόληση.

Η πρόβλεψη του εγγράφου τύπου έχει συστατικό της συμφωνία χαρακτήρα και συνεπώς η έλλειψή του επιφέρει ακυρότητα. Γύρω από το ζήτημα των συνεπειών από την έλλειψη εγγράφου τύπου και παράβλεψης της υποχρέωσης γνωστοποίησης της συμφωνίας μερικής απασχόλησης στις αρμόδιες αρχές έχουν δημιουργηθεί σοβαρές νομολογιακές και θεωρητικές αντιπαραθέσεις και για το λόγο αυτό νομίζουμε ότι θα πρέπει να γίνουν οι αναγκαίες νομοθετικές διευκρινήσεις ή τροποποιήσεις¹³⁰.

125. Ο αμειβόμενος χρόνος εργασίας δεν μπορεί να κατατμηθεί σε μονάδα μικρότερη της ώρας (Βλ. Κουκιάδης Ι., Εργατικό δίκαιο: Ατομικές εργασιακές σχέσεις και το δίκαιο της ευελιξίας της εργασίας, 2005, σελ. 414).

126. Π.χ. η σ.σ.ε. των εργαζομένων στις ιδιωτικές κλινικές, διαγνωστικά κέντρα κ.λπ. όλης της χώρας προβλέπει ειδικώς για τους χειριστές ακτινολογικών καταστημάτων και άλλες συναφείς ειδικότητες εβδομαδιαίο ωράριο 5 ωρών κατά τη θερινή περίοδο και 5.30' κατά τη χειμερινή περίοδο. Στην περίπτωση αυτή, είναι αυτονόητο ότι μερική απασχόληση υπάρχει όταν συμφωνείται εργασία μικρότερη από τα χρονικά αυτά όρια.

127. Βλ. Κουκιάδης Ι., Εργατικό δίκαιο: Ατομικές εργασιακές σχέσεις και το δίκαιο της ευελιξίας της εργασίας, 2005, σελ. 410, Λεβέντης Γ., Μερική απασχόληση και εκ περιτροπής εργασία κατά το ν. 2639/1998, ΔΕΝ 55, 1999, σελ. 81 επ., Αιζουριώτης Ι., Εργατικό Δίκαιο: Ατομικές εργασιακές σχέσεις, 2005, σελ. 358, Δούκα Β., Μερική απασχόληση, 2004, σελ. 34 επ., Ζερδελής Δ., Εργατικό Δίκαιο: Ατομικές εργασιακές σχέσεις, τόμ. Ι, 2006, σελ. 574 επ.

128. Η απαίτηση για έγγραφη σύμβαση δεν υπάρχει ούτε στην υπ' αριθ. 175 Δ.Σ.Ε., ούτε στην κοινοτική Οδηγία. Ωστόσο, συναντάται σε άλλα εθνικά δίκαια, όπως στη Γαλλία (article L 122-32-16-1).

129. Ομοίως και στο γαλλικό δίκαιο η συμφωνία πρέπει να είναι έγγραφη και να περιέχει ένα ελάχιστο περιεχόμενο (article L 212-4-3 Cod du travail).

130. Για μια μεγάλη περίοδο η νομολογία δεχόταν ότι η έλλειψη του εγγράφου τύπου ακυρώνει το χαρακτήρα της σύμβασης ως μερικής απασχόλησης, με αποτέλεσμα να θεωρείται ότι υπάρχει σύμβαση εργασίας πλήρους απασχόλησης. Απέναντι στην απόλυτη αυτή θέση έχουμε ήδη παλαιότερα προβάλλει τις αντιρρήσεις μας, υποστηρίζοντας ότι θα μπορούσε να γίνει δεκτή μόνο στην περίπτωση που η συμφωνία για μερική απασχόληση συνάπτεται κατά τη διάρκεια μιας ήδη υφιστάμενης εργασιακής σχέσης πλήρους απασχόλησης, τροποποιώντας αυτήν. Στην περίπτωση συνεπώς που η μεταγενέστερη (τροποποιητική της αρχικής) συμφωνία για μετατροπή της πλήρους σε μερική απασχόληση δεν περιβληθεί τον έγγραφο τύπο θα πρέπει ασφαλώς να θεωρείται άκυρη και συνεπώς θα εξακολουθεί να ενεργεί η προϋπάρχουσα (μη τροποποιηθείσα λόγω της ακυρότητας της μεταγενέστερης συμφωνίας) σύμβαση πλήρους απα-

2. Απαγόρευση κατάτμησης της ημερήσιας διάρκειας της εργασίας

Κατά την ελληνική νομοθεσία η παροχή της συμφωνημένης εργασίας των μερικώς απασχολούμενων πρέπει να παρέχεται κατά τρόπο συνεγόμενο εντός της εορτάσιμης ημέρας¹³¹.

Η απαγόρευση αυτή δεν εφαρμόζεται μόνο στην περίπτωση των οδηγών αυτοκινήτων μεταφοράς μαθητών, νηπίων και βρεφών και στους συνοδούς αυτών που εργάζονται στα ιδιωτικά εκπαιδευτήρια, στους παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς και στα νηπιαγωγεία, καθώς επίσης και στην περίπτωση των καθηγητών που εργάζονται στα φροντιστήρια ξένων γλωσσών και μέσης εκπαίδευσης (άρθρο 38 παρ. 5 ν. 1892/1990). Η παραπάνω άκρως περιπτώσιολογική απαρίθμηση των εξαιρέσεων θα μπορούσε να επανεξεταστεί.

3. Αμοιβή

Κατ' αρχήν η αμοιβή της μερικής απασχόλησης ορίζεται κατ' αναλογία της αμοιβής του συγκρίσιμου με πλήρη απασχόληση εργαζόμενου.

Η απόλυτη σχέση αναλογικής αμοιβής του μερικώς απασχολούμενου διασπάται στην ειδική περίπτωση που η μερική απασχόληση είναι μικρότερης διάρκειας των 4 ωρών ημερησίως, οπότε ο νόμος προβλέπει την προσαύξηση των αποδοχών των μερικώς απασχολούμενων κατά επτάμισι τοις εκατό (7,5%), εφόσον αμείβονται με το κατώτατο, κατά τις κείμενες διατάξεις, όριο αποδοχών (άρθρο 38 παρ. 7 εδάφιο β' ν. 1892/1990). Στο σημείο αυτό υπάρχει ένα νομοθετικό κενό, αφού δεν αντιμετωπίζεται, ρητά τουλάχιστον, η περίπτωση του μερικώς απασχολούμενου που εργάζεται ημερησίως πάνω από 4 ώρες, αλλά όχι καθημερινά, έτσι ώστε με αναγωγή του εργάσιμου χρόνου του σε μέση ημερήσια βάση να απασχολείται λιγότερες από τέσσερις ώρες.

Πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι το ζήτημα της αμοιβής του μερικώς απασχολούμενου είναι σχετικό αφού δεν αποκλείεται ένας εργαζόμενος που εργάζεται με μερική απασχόληση συμμετέχοντας σε μια βάρδια σαββατοκύριακου (équipe de fin de semaine) να παίρνει αποδοχές που καθόλου ή ελάχιστα υπολείπονται από τις εβδομαδιαίες αποδοχές ενός απασχολούμενου με πλήρη απασχόληση κατά τις εργάσιμες ημέρες (λαμβάνομένων ασφαλώς υπόψη των σχετικών προσαυξήσεων).

4. Δυνατότητα εργασίας πέραν του ωραρίου της μερικής απασχόλησης

Η συμφωνία για μερική απασχόληση δεν αποκλείει, κατά το ελληνικό δίκαιο, να εργάζεται ο μισθωτός με διάρκεια μεγαλύτερη από αυτή που έχει συμβατικά προβλεφθεί και μάλιστα χωρίς να θεσπίζεται κάποιο ανώτατο όριο¹³². Τούτο σημαίνει ότι είναι δυνατόν ο μερικώς απασχολούμενος να εργαστεί ευκαιριακά και με πλήρες ωράριο (π.χ. 40 ωρών) ή ακόμη και πέραν αυτού παρέχοντας υπερεργασία ή και υπερωρία. Η άρνηση του εργαζομένου να παράσχει την πρόσθετη αυτή εργασία κρίνεται με βάση το άρθρο 659 Α.Κ.¹³³.

Η πρόσθετη αυτή απασχόληση δίνει ασφαλώς δικαίωμα αντίστοιχης πρόσθετης αμοιβής¹³⁴.

σχόλησης. Εφόσον όμως τα μέρη συμφωνούν για πρώτη φορά (κατά την ίδρυση της εργασιακής σχέσης) την παροχή της εργασίας με μερική απασχόληση, δεν είναι δυνατόν να γίνει δεκτό κατά τρόπο απόλυτο ότι η έλλειψη έγγραφου τύπου μετατρέπει την σύμβαση εργασίας σε πλήρους απασχόλησης. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να γίνει δεκτό ότι η εργασία μερικής απασχόλησης παρέχεται δυνάμει άκυρης σύμβασης με ό,τι αυτό συνεπάγεται βάσει των περί αδικαιολογήτου πλουτισμού διατάξεων (βλ. *Ληξουριώτης Ι.*, Σχόλιο στην Εφ.Πατρ. 654/1998, ΔΕΕ 5/1999, 521 επ. Η θέση αυτή ήδη έχει ουσιαστικά γίνει δεκτή με την Α.Π. 1770/2002 ΔΕΝ 59 (2003), 738, που επικύρωσε την Εφετείου Αθηνών 6212/2001 που έκρινε κατά όμοιο τρόπο.).

131. Στο γαλλικό δίκαιο επιτρέπεται την διακοπή της ημερήσιας εργασίας μία φορά, η οποία δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερη από δύο ώρες. Ωστόσο, με σ.σ.ε. είναι δυνατόν να εισαχθούν και διαφορετικές προβλέψεις (article L 212-4-4 Code du travail).

132. Στη Γαλλία, οι επί πλέον ώρες που επιτρέπεται να απασχοληθεί ο μερικώς απασχολούμενος μισθωτός μπορούν να αυξηθούν κατά το 1/10 του εβδομαδιαίου ή του μηνιαίου ωραρίου που έχει προβλεφθεί στην ατομική σύμβαση (π.χ. εάν έχει συμφωνηθεί εβδομαδιαία εργασία 30 ωρών οι επί πλέον ώρες δεν μπορεί να είναι περισσότερες των τριών). Μάλιστα, με σ.σ.ε. μπορεί αυτό το όριο υπέρβασης να μειωθεί μέχρι και στο 1/3. Εάν ο μισθωτός παράσχει πρόσθετη εργασία πέραν του 1/10 της συμφωνημένης, τότε θα πρέπει να πληρωθεί με προσαύξηση 25%.

133. «Αν παρουσιαστεί ανάγκη για εργασία πέρα από τη συμφωνημένη ή τη συνηθισμένη, ο εργαζόμενος έχει υποχρέωση να την παράσχει, αν είναι σε θέση να το κάνει και η άρνησή του θα ήταν αντίθετη με την καλή πίστη. Ο εργαζόμενος έχει δικαίωμα για την πρόσθετη αυτή εργασία σε συμπληρωματική αμοιβή, που κανονίζεται ανάλογα με το συμφωνημένο μισθό και με τις ειδικές περιστάσεις».

134. Δηλαδή, στο μέτρο που η πρόσθετη εργασία δεν υπερβαίνει το ισχύον συμβατικό ωράριο των 40 ωρών, πρέπει να καταβάλλεται το απλό ωρομίσθιο. Πέραν του ωραρίου αυτού μπορεί ο μισθωτός να αξιώσει τα ωρομίσθια προσαυξημένα με τα ποσοστά της υπερεργασίας ή της τυχόν υπερωρίας, νόμιμης ή παράνομης (κατά το άρθρο 1 ν.

Ωστόσο, κατ' εξαίρεση, κατά το ελληνικό δίκαιο, ο μερικώς απασχολούμενος έχει δικαίωμα να αρνηθεί να παράσχει εργασία πέρα της συμφωνημένης μόνο όταν έχει και άλλη απασχόληση ή όταν βαρύνεται με οικογενειακές υποχρεώσεις.

5. Εκπαίδευση-κατάρτιση και μερική απασχόληση

Το ελληνικό δίκαιο, στο πλαίσιο της εφαρμογής της γενικότερης αρχής της μη διάκρισης, ορίζει οι απασχολούμενοι με μερική απασχόληση πρέπει να έχουν «δυνατότητες συμμετοχής στις δραστηριότητες της επαγγελματικής κατάρτισης που εφαρμόζει η επιχείρηση υπό συνθήκες ανάλογες με εκείνες που αφορούν τους εργαζόμενους πλήρους απασχόλησης και αορίστου χρόνου» (άρθρο 38 παρ. 11 περ. α').

Κατά τη γνώμη μας η διάταξη αυτή δεν είναι επαρκής, γιατί το ζήτημα θα πρέπει να ρυθμιστεί με πρόβλεψη θετικής διάκρισης υπέρ των μερικώς απασχολούμενων. Είναι προφανές ότι οι εργαζόμενοι με μερική απασχόληση κατά κανόνα έχουν μεγαλύτερη ανάγκη ένταξης σε διαδικασίες εκπαίδευσης και κατάρτισης από τους πλήρως απασχολούμενους.

Εξάλλου, το ελληνικό δίκαιο δεν περιέχει καμία πρόβλεψη που να εισάγει δυνατότητα με αίτηση του εργαζόμενου να μετατραπεί πρόσκαιρα η σχέση του από πλήρους σε μερικής απασχόλησης, ώστε να χρησιμοποιήσει τον ελεύθερο χρόνο για να ενταχθεί σε διαδικασίες εκπαίδευσης ή κατάρτισης (έναρξη σπουδών, επιμόρφωση σε μεταπτυχιακό επίπεδο, εξειδίκευση στο πλαίσιο προγραμμάτων κατάρτισης). Στις περιπτώσεις αυτές θα μπορούσε να θεσμοθετηθεί μια διευκόλυνση πρόσκαιρου περάσματος των εργαζομένων αυτών από πλήρη σε μερική απασχόληση με δικαίωμα επαναφοράς τους στο καθεστώς της πλήρους απασχόλησης. Άλλωστε μια τέτοια διαδικασία θα μπορούσε να συνδυαστεί με εκπαιδευτικά προγράμματα μερικής παρακολούθησης (programme d'étude à Temps Partiel).

6. Προβλέψεις για τη μερική απασχόληση με συλλογικές ρυθμίσεις

Στο ελληνικό δίκαιο προβλέπεται ότι «με επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις εργασίας επιτρέπεται η συμπλήρωση ή τροποποίηση των ρυθμίσεων των προηγούμενων παραγράφων» (άρθρο 38 παρ. 13).

Με τη διάταξη αυτή είναι προφανές ότι ο νομοθέτης αποκλείει την τροποποίηση των όρων του άρθρου 38 ν. 1892/1990 με άλλου είδους σ.σ.ε. εκτός της επιχειρησιακής. Δεν είναι άσκοπο να αναφέρουμε ότι στο γαλλικό δίκαιο η δυνατότητα πρόβλεψης όρων με σ.σ.ε. αναφέρεται τόσο στις κλαδικές που επεκτείνονται όσο και στις επιχειρησιακές σ.σ.ε. Μάλιστα, ο Γάλλος νομοθέτης δίνει την πρωτοκαθεδρία στις σ.σ.ε. στο ζήτημα της ρύθμισης της μερικής απασχόλησης και μόνο ελλείψει σ.σ.ε. παρεμβαίνουν οι κρατικές ρυθμίσεις.

7. Κοινωνική ασφάλιση και μερική απασχόληση

Η κοινωνικοασφαλιστική αντιμετώπιση του ζητήματος της μερικής απασχόλησης ρυθμίζεται στην Ελλάδα με το άρθρο 39 ν. 1892/1990 και το π.δ. 508/1991 που ορίζει τη βάση υπολογισμού της σύνταξης των μερικώς απασχολούμενων¹³⁵.

Με βάση τις διατάξεις αυτές, οι μερικώς απασχολούμενοι υπάγονται όπως και οι πλήρως απασχολούμενοι στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς κυρίας και επικουρικής ασφάλισης καθώς και στον Ο.Α.Ε.Δ. και Ο.Ε.Κ. σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις. Η υπαγωγή αυτή γίνεται ανεξαρτήτως της διάρκειας της ημερήσιας εργασίας. Ωστόσο, δεν ασφαρίζονται οι μερικώς απασχολούμενοι κατ' οίκον τον εργοδότη (άρθρο 39 παρ. 7 ν. 1892/1990).

Για τους μερικώς απασχολούμενους θεσπίστηκε ειδική ασφαλιστική κλάση¹³⁶. Ειδικότερα, για τους εργαζόμενους αποκλειστικά με μερική απασχόληση που ασφαρίζονται στην ειδική πρώτη ασφαλιστική κλάση, το βασικό ποσό σύνταξης υπολογίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 29 παρ. 1 και 37 παρ. 2 του α.ν. 1846/1951 όπως ισχύουν κάθε φορά. Πάντως το ποσό σύνταξης που καταβάλλεται στους παραπάνω εργαζόμενους δεν μπορεί να είναι μικρότερο από το μισό (1/2) του κατά περίπτωση χορηγούμενου από το Ι.Κ.Α. κατωτάτου ορίου (άρθρο 1 παρ. 1 π.δ. 508/1991). Για την περίπτωση διαδοχικής ασφάλισης πλήρους

3385/2005).

135. Βλ. *Ψηλός Γ.*, Μερική απασχόληση και ασφάλιση, ΔΕΝ 57, 2001, σελ. 1018 επ., *του ίδιου*, Μερική απασχόληση και ασφάλιση στο Ι.Κ.Α., ΔΕΝ 61 (2005), σελ. 1387, *Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη Π.*, Η μερική απασχόληση στο κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο, ΔΕΕ 8-9/2006, σελ. 895 επ.

136. Σύμφωνα με το άρθρο 39 παρ. 3 ν. 1892/1990 «θεσπίζεται για τους μερικώς απασχολούμενους ειδική 1η ασφαλιστική κλάση στην παράγραφο 1 του άρθρου 1 της από 31.3.1982 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, που κυρώθηκε με το ν. 1305/1982 ...».

και μερικής απασχόλησης υπάρχουν ειδικές ρυθμίσεις (άρθρο 1 παρ. 2 π.δ. 508/1991¹³⁷).

Εκτιμάται ότι με βάση τις παραπάνω διατάξεις παραβιάζονται οι αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας καθώς και οι επιταγές του κοινωνικού δικαίου. Η κριτική εστιάζεται στο ζήτημα των δυσμενών συνεπειών για εκείνους που εργάζονται και ασφαλίζονται περισσότερες ώρες σε λιγότερες ημέρες έναντι εκείνων που εργάζονται περισσότερες ημέρες αλλά πάνω από το ήμισυ του νομίμου ωραρίου¹³⁸.

Επίσης, διαπιστώνεται ότι σχετικά με τη θεμελίωση δικαιώματος στις παροχές οι μερικός απασχολούμενοι, ιδίως αυτοί που εργάζονται λίγες Ημέρες Εργασίας (Η.Ε.) και πολλές ώρες, έχουν αντικειμενική δυσκολία στη συμπλήρωση των προϋποθέσεων λήψης σύνταξης, αφού οι μερικός απασχολούμενοι πρέπει να συμπληρώνουν τις ίδιες περιόδους ασφάλισης με τους πλήρως απασχολούμενους και σε ορισμένες περιπτώσεις απαιτείται να υπάρχει ενεργός ασφαλιστικός δεσμός, δηλαδή να έχουν συμπληρώσει ορισμένες ημέρες στην ασφάλιση προ της επελεύσεως του κινδύνου¹³⁹.

Πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι στο προοίμιο της Συμφωνίας που περιέχεται στην Οδηγία 97/81/Ε.Κ. περιέχεται επισήμανση ότι τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να είναι «πιο φιλικά προς την απασχόληση, με την ανάπτυξη συστημάτων προστασίας που θα μπορούν να προσαρμοστούν σε νέα πρότυπα εργασίας και να παρέχουν την κατάλληλη προστασία στα άτομα που απασχολούνται με αυτές τις μορφές εργασίας».

Θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η σύνδεση του ύψους της σύνταξης με τις αποδοχές της τελευταίας περιόδου απασχόλησης αποθαρρύνει σε κάθε περίπτωση τους μεγάλους σε ηλικία να εγκαταλείψουν θέσεις πλήρους απασχόλησης και να απασχοληθούν με μερική απασχόληση.

Εναλλακτικά θα μπορούσαν να ισχύσουν συστήματα χορήγησης τμηματικής σύνταξης με τη συμπλήρωση ορισμένης ηλικίας, οπότε μετά την ηλικία αυτή ο ενδιαφερόμενος να μπορεί να συνεχίσει να εργάζεται με μερική απασχόληση μέχρι να συμπληρώσει τις προϋποθέσεις πλήρους συνταξιοδότησης. Σχετικές ρυθμίσεις συναντώνται σε πολλές χώρες της Ευρώπης¹⁴⁰, στην Ελλάδα ωστόσο η τμηματική συνταξιοδότηση είναι ένας άγνωστος θεσμός.

Επίσης πρέπει να μελετηθεί το ζήτημα της μερικής επιδότησης των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών για ορισμένους τουλάχιστον κατηγορίες μερικός απασχολούμενων, όπως αυτών που έχουν κάποια αναπηρία ή αυτών που προσφέρουν υπηρεσίες σε προγράμματα κοινωνικής αλληλεγγύης. Για να ενθαρρυνθεί η πρακτική της μερικής απασχόλησης από τις επιχειρήσεις, στη Γαλλία, οι εργοδότες, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μπορεί να επωφεληθούν από μία μείωση του ύψους των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών (art. L. 322-12 Code du travail). Επίσης, όταν η συνολική αμοιβή ενός εργαζόμενου που εργάζεται με μερική απασχόληση σε πολλούς εργοδότες ξεπερνά το πλαφόν της κοινωνικής ασφάλισης, κάθε εργοδότης μπορεί να υπολογίσει τις οφειλόμενες εισφορές κατ' αναλογία της αμοιβής που καταβάλλει στον μισθωτό.

ΣΤ. Σύνοψη εκτιμήσεων και προτάσεων

• Πρωταρχικός στόχος της ενσωμάτωσης της αρχής της flexicurity στο ζήτημα της ρύθμισης της μερικής απασχόλησης είναι η επίτευξη της παροχής ευχερειών σε εργοδότες και εργαζόμενους να χρησιμοποιούν τη μερική απασχόληση για την κάλυψη επιχειρηματικών και προσωπικών αντιστοιχών αναγκών με ταυτόχρονη αποφυγή εργασιακών αβεβαιοτήτων και υποβαθμίσεων από την εφαρμογή αυτής της μορφής απασχόλησης. Για την επίτευξη του στόχου αυτού είναι αποφασιστικής σημασίας η λήψη νομοθετικών μέσων και προώθηση πρακτικών με τις οποίες να εφαρμόζεται η αρχή της μη διάκρισης μεταξύ απασχολούμενων με πλήρη και μερική απασχόληση.

• Με την εφαρμογή της αρχής αυτής, μέσω των κανονιστικών και θεσμικών παρεμβάσεων, επιτυχά-

137. Η διάταξη αυτή ορίζει: «Για τους ασφαλισμένους που έχουν απασχοληθεί διαδοχικά σε πλήρη και μερική απασχόληση και ως μερικός απασχολούμενος έχουν ασφαλιστεί στην ειδική πρώτη ασφαλιστική κλάση, για τον υπολογισμό της σύνταξης τους εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού εφόσον ο χρόνος που έχουν πραγματοποιήσει στη μερική απασχόληση είναι περισσότερος του ημίσεως του κατά περίπτωση απαιτούμενου για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Αν ο χρόνος της πλήρους απασχόλησης είναι περισσότερος του ημίσεως του κατά περίπτωση απαιτούμενου για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος του Ι.Κ.Α., το ποσό της σύνταξης είναι αυτό που προκύπτει από τον υπολογισμό σύμφωνα με τα άρθρα 29 παρ. 1 και 37 παρ. 2 του α.ν. 1846/1951 και δεν μπορεί να είναι μικρότερο από αυτό που προκύπτει από το πλήρες της διαίρεσης του γινόμενου του αριθμού των ημερών που πραγματοποιήθηκαν στην πλήρη απασχόληση επί το ποσό του κατώτατου ορίου διά του αριθμού των ημερών που απαιτούνται σε κάθε περίπτωση για τη θεμελίωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Πάντως αν το ποσό που προκύπτει από την παραπάνω διαίρεση είναι μεγαλύτερο του κατώτατου ορίου καταβάλλεται το κατώτατο όριο».

138. Βλ. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη Π., Η μερική απασχόληση στο κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο, ΔΕΕ 8-9/2006, σελ. 895 επ.

139. Βλ. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη Π., ό.π.

140. Βλ. περιπτωσιολογία, Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη Π., ό.π.

νεται η εξασφάλιση προβλέψεων και μηχανισμών για την προώθηση μιας ποιοτικής μερικής απασχόλησης (travail à temps partiel de qualité), έτσι ώστε η γρήση της μερικής απασχόλησης να μη δημιουργεί κατάσπαση εργασιακής υποβάθμισης στους εργαζόμενους που απασχολούνται με το καθεστώς αυτό.

• Η ελληνική νομοθεσία περιέχει διάφορες επί μέρους ειδικές διατάξεις που εμπνέονται από την αρχή της μη διάκρισης (όπως σχετικά με τις αποδοχές, την αμοιβή της Κυριακής, αργίας και νυκτερινής εργασίας, την άδεια με αποδοχές), αλλά δεν περιέχει μια γενική ρητή ρήτρα με την οποία να καθιερώνεται η αρχή της μη διάκρισης, όπως ρητά αναφέρεται στην Οδηγία 97/81/Ε.Κ.¹⁴¹ Θεωρούμε ότι η παράλειψη αυτή θα πρέπει να αποκατασταθεί, έτσι ώστε να μην υπάρχουν αμφισβητήσεις για τα εργασιακά δικαιώματα των απασχολούμενων με μερική απασχόληση.

• Επίσης, προκειμένου να προωθηθεί η ποιοτική μερική απασχόληση θα προβλέπονται κανόνες ώστε η απασχόληση με μερική εργασία να μην περιθωριοποιεί τον εργαζόμενο ούτε να τον υποβαθμίζει επαγγελματικά περιορίζοντας τις επαγγελματικές του προοπτικές. Η «μερική απασχόληση» δεν πρέπει να έχει ως συνέπεια την πάγια ένταξη του μερικός απασχολούμενου στη «δευτερεύουσα αγορά εργασίας» (marché secondaire), έτσι ώστε να ισοδυναμεί με «υποαπασχόληση», ούτε να επιδρά αρνητικά στην μακροοικονομική και μακροασφαλιστική σφαίρα του εργαζόμενου. Τούτο σημαίνει ότι ο μερικός απασχολούμενος, είτε έχει ενταχθεί εθελούσια είτε αναγκαστικά στη μορφή αυτή εργασίας, πρέπει να διατηρεί δικαίωμα στην επαγγελματική του ανέλιξη.

• Για την εξασφάλιση του παραπάνω στόχου, θα πρέπει το σύνολο του χρόνου μερικής απασχόλησης να αναγνωρίζεται ως χρόνος κανονικής υπηρεσίας ως προς όλες τις συνέπειες. Η υφιστάμενη νομοθετική διατύπωση ότι «ο χρόνος της μερικής απασχόλησης λαμβάνεται υπόψη ως χρόνος προϋπηρεσίας» (άρθρο 38 παρ. 10 εδ. β') δεν αρκεί και θα πρέπει με σαφήνεια να προσδιοριστεί ότι λαμβάνεται υπόψη ως «χρόνος κανονικής υπηρεσίας τόσο στον ίδιο εργοδότη όσο και στο επάγγελμα». Επίσης, η διατύπωση ότι «για τον υπολογισμό της προϋπηρεσίας αυτής οκτώ (8) ώρες εργασίας με μερική απασχόληση αντιστοιχούν σε μία (1) ημέρα προϋπηρεσίας» (άρθρο 38 παρ. 10 εδ. γ') μπορεί να αποβεί σε βάρος του μερικός απασχολούμενου και να παραβιάσει την αρχή της αναλογικότητας σε όσες περιπτώσεις το κανονικό ημερήσιο ωράριο επιχείρησης που απασχολείται ο συγκεκριμένος εργαζόμενος είναι λιγότερες από οκτώ ώρες ημερησίως. Πέραν αυτών, προς άρση αμφισβητήσεων, θα πρέπει ρητώς να προβλεφθεί ότι όταν ο μερικός απασχολούμενος επικαλείται την αρχαιότητά του να μπορεί να αθροίσει τις τυχόν παράλληλες απασχολήσεις του σε πολλούς εργοδότες.

• Επίσης, για την επίτευξη του στόχου της ποιοτικής μερικής απασχόλησης, κρίνεται αναγκαίο οι μερικός απασχολούμενοι να απολαμβάνουν κάποιες πρόσθετες θετικές διακρίσεις.

• Η ελληνική νομοθεσία περιέχει διάφορες προβλέψεις που εκδηλώνουν την πρόθεση θετικής διάκρισης των μερικός απασχολούμενων. Μια από αυτές αποτελεί το δικαίωμα προτεραιότητας σε σχέση με κάθε εξωτερική πρόσληψη σε θέσεις πλήρους απασχόλησης που κενώνονται ή δημιουργούνται στην ίδια επιχείρηση, εφόσον βεβαίως αφορούν αντικείμενο εργασίας όμοιο ή συναφές με αυτό που προσφέρουν (άρθρο 38 παρ. 10). Επίσης, προβλέπεται θετική διάκριση στο ζήτημα της αμοιβής, αφού, όπως αναφέραμε παραπάνω, «οι αποδοχές των μερικός απασχολούμενων μισθωτών προσαυξάνονται κατά επίταμυσ τοις εκατό (7,5%), εφόσον αμείβονται με το κατώτατο, κατά τις κείμενες διατάξεις, όριο αποδοχών και το ωράριο απασχόλησής τους είναι μικρότερο των τεσσάρων (4) ωρών ημερησίως» (άρθρο 38 παρ. 7 εδ. β'). Ομοίως, με θετική διάθεση αντιμετωπίζονται οι μερικός απασχολούμενοι στο ζήτημα της δυνατότητας άρνησης παροχής εργασίας πέρα από τη συμφωνημένη (με βάση το άρθρο 659 Α.Κ.) εφόσον έχουν άλλη απασχόληση ή βαρύνονται με οικογενειακές υποχρεώσεις.

• Ωστόσο, οι παραπάνω προβλέψεις θεωρούμε ότι είναι ιδιαίτερα ελλειπτικές. Συγκεκριμένα, το ζήτημα της αμοιβής αφορά μόνο στη μειωμένη ημερήσια απασχόληση δημιουργώντας κενά σχετικά με τις άλλες περιπτώσεις μερικής απασχόλησης. Πέραν αυτού υφίσταται κενό σχετικά με τον τρόπο άσκησης των δικαιωμάτων για προτεραιότητα πρόσληψης σε θέση πλήρους απασχόλησης, ενώ δεν υπάρχουν προβλέψεις που να θεσπίζουν αντίστοιχη προτεραιότητα των μερικός απασχολούμενων στην εκπαίδευση και επιχειρησιακή και εξωεπιχειρησιακή επαγγελματική κατάρτιση¹⁴². Επίσης, η δυνατότητα άρνησης παροχής πρόσθετης εργασίας δεν περιλαμβάνει και την περίπτωση παρακολούθησης σχολών ή προγραμμάτων εκπαίδευσης ή επαγγελματικής κατάρτισης. Τέλος, δεν υπάρχουν θετικές προβλέψεις για ευ-

141. Η ρήτρα 4 της Οδηγίας αναφέρει ότι «όσον αφορά τις συνθήκες απασχόλησης, οι εργαζόμενοι με μερική απασχόληση δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τρόπο λιγότερο ευνοϊκό απ' ό,τι οι συγκρίσιμοι εργαζόμενοι με πλήρη απασχόληση για το λόγο και μόνον ότι εργάζονται με μερική απασχόληση, εκτός και αν η διαφορετική τους μεταχείριση δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους».

142. Ο νόμος προβλέπει μόνο τη δυνατότητα συμμετοχής των μερικός απασχολούμενων στις δραστηριότητες της επαγγελματικής κατάρτισης που εφαρμόζει η επιχείρηση υπό συνθήκες ανάλογες με εκείνες που αφορούν τους εργαζόμενους πλήρους απασχόλησης και αορίστου χρόνου (άρθρο 38 παρ. 11 περ. α').

νοϊκότερη αντιμετώπιση του χρόνου απασχόλησης των μερικώς απασχολούμενων ως προς το ζήτημα της συνταξιοδότησής τους.

• Περαιτέρω, βασικό διακύβευμα των πολιτικών για τη μερική απασχόληση είναι η μορφή αυτή απασχόλησης να αποτελεί κατά το δυνατόν μια εκούσια επιλογή εκ μέρους των εργαζομένων, με τη δημιουργία των κατάλληλων μηχανισμών συνάντησης των εργοδοτικών αναγκών για μερική απασχόληση με την αντίστοιχη επιθυμία των εργαζομένων.

• Για τα λόγο αυτό και για να μην δημιουργούνται αμφισβητήσεις σχετικά με τις προθέσεις των μερών για τη σύναψη πλήρους ή μερικής απασχόλησης είναι κατ' αρχήν χρήσιμο να διατηρηθεί η υφιστάμενη στην ελληνική νομοθεσία υποχρέωση έγγραφου τύπου καθώς και οι λοιπές διαδικαστικές διατυπώσεις (κοινοποίηση στην επιθεώρηση εργασίας) για τη συννομολόγηση μερικής απασχόλησης και εκ περιτροπής εργασίας (άρθρο 38 παρ. 1 και 2).

• Επίσης, ωφέλιμη είναι η πρόβλεψη της ελληνικής νομοθεσίας για την συμπερίληψη στην έγγραφη σύμβαση συγκεκριμένου περιεχομένου (άρθρο 38 παρ. 3), έτσι ώστε με τρόπο σαφή να ορίζονται ουσιαστικά στοιχεία της συμφωνίας, μεταξύ των οποίων και ο τρόπος κατανομής του μειωμένου ωραρίου μεταξύ των ημερών, των εβδομάδων ή των μηνών, καθώς και οι όροι τροποποίησης των όρων της συμφωνίας.

• Η ελληνική νομοθεσία περιέχει διασφαλίσεις ώστε η τοποθέτηση του εργαζόμενου σε θέση μερικής απασχόλησης να γίνεται κατά κανόνα εθελούσια και να μην υποχρεώνεται ο εργαζόμενος που ήδη εργάζεται με πλήρη απασχόληση να μετατάσσεται σε θέση πλήρους απασχόλησης¹⁴³.

• Ομοίως, η ελληνική νομοθεσία περιέχει διασφαλίσεις για την απαγόρευση της εργοδοτικής δυνατότητας να τροποποιεί μονομερώς τον καταμερισμό των εργασιακών μονάδων της μερικής απασχόλησης (άρθρο 38 παρ. 3 περ. γ'). Ωστόσο, θα πρέπει να εξεταστεί το δικαίωμα του εργαζόμενου να αρνείται μετατροπές του τρόπου κατανομής του χρόνου εργασίας του και των περιόδων εργασίας του ακόμη και εάν μια τέτοια δυνατότητα έχει συμφωνηθεί με τη σύμβαση εργασίας του, στο μέτρο που οι προτεινόμενες αλλαγές κατά το χρόνο πραγματοποίησης τους είναι ασυμβίβαστες με υφιστάμενες οικογενειακές υποχρεώσεις του εργαζόμενου ή με τυχόν εκπαιδευτικές υποχρεώσεις του ή με υποχρεώσεις του από μια άλλη επαγγελματική του υποχρέωση.

• Η νομοθεσία θα πρέπει να περιγράφει τη μερική απασχόληση με τρόπο ώστε να δίνεται η ευχέρεια πολλών επιλογών, ώστε να καλύπτει όσο το δυνατόν μεγαλύτερο εύρος αναγκών εργαζομένων και εργοδοτών. Σήμερα, το ελληνικό δίκαιο προβλέπει την οργάνωση του χρόνου μερικής απασχόλησης με βάση διάφορες μονάδες αναφοράς, όπως την ημέρα, την εβδομάδα, το δεκαπενθήμερο και το μήνα. Κατά τη γνώμη μας θα πρέπει να δοθεί η δυνατότητα επέκτασης των μονάδων αναφοράς και σε ετήσια βάση, όπως πολλές αλλοδαπές νομοθεσίες. Στο πλαίσιο των πολλαπλών ευχερειών θα πρέπει να εξεταστεί η τυχόν εισαγωγή νέων μοντέλων μερικής απασχόλησης όπως της προσαρμοζόμενης μερικής απασχόλησης (Temps Partiel Modulé) ή άλλων συναφών μοντέλων.

• Επίσης θα πρέπει να εξεταστεί η περίπτωση της ρητής θεσμοθέτησης στο ελληνικό δίκαιο ενός δι-

143. Το ελληνικό δίκαιο περιέχει διάταξη με βάση την οποία «καταγγελία της σύμβασης εργασίας λόγω μη αποδοχής από το μισθωτό εργοδοτικής πρότασης για μερική απασχόληση είναι άκυρη» (άρθρο 38 παρ. 6 ν. 1892/1990). Ωστόσο η απόλυτη αυτή διατύπωση, από την οποία φαίνεται να αποκλείεται ακόμη και η τροποποιητική καταγγελία (βλ. Ληξουριώτης Ι., Εργατικό Δίκαιο· Ατομικές εργασιακές σχέσεις, 2005, σελ. 569), οδηγεί ουσιαστικά στην απόλυση του μισθωτού, η οποία μάλιστα δεν μπορεί να θεωρηθεί καταχρηστική, αφού οφείλεται σε λόγους αναδιάρθρωσης. Σημειωτέον, μάλιστα, ότι η νομοθετική αυτή διατύπωση έρχεται σε πλήρη αντίφαση με τη νομολογιακή θέση ότι προκειμένου η απόλυση να μην πάσχει από καταχρηστικότητα ο εργοδότης οφείλει να λάβει άλλα ηπιότερα μέτρα, όπως να προτείνει στο μισθωτό θέση μερικής απασχόλησης, ακόμη και με τη χρήση της τροποποιητικής καταγγελίας (ΑΠ 513/1998 ΔΕΕ 8-9/1998, 888 = ΔΕΝ 56, 2000, 1439, Α.Π. 847/1996 ΕΕργΔ 57, 1998, 177 = ΔΕΝ 54, 1998, 1578). Έτσι, αντί η διάταξη αυτή να λειτουργεί προστατευτικά για τους εργαζόμενους όπως προφανώς επιδίωκε ο νομοθέτης, καταλήγει να λειτουργεί σε βάρος τους. Νομίζουμε ότι επί του θέματος αυτού, η υιοθέτηση της πιο διευρυμένης σχετικής διατύπωσης της Οδηγίας 97/81/Ε.Κ. θα ήταν πιο αποτελεσματική, αφού ορίζει ότι «η άρνηση ενός εργαζόμενου να μεταβεί από εργασία πλήρους απασχόλησης σε εργασία με μερική απασχόληση ή το αντίθετο, δεν πρέπει από μόνη της να συνιστά δικαιολογία απόλυσης, υπό την επιφύλαξη απολύσεων, σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες, συλλογικές συμβάσεις και πρακτικές, για άλλους λόγους που μπορεί να προκύψουν από τις λειτουργικές απαιτήσεις της εν λόγω επιχείρησης» (ρήτρα 5 παρ. 2 της Οδηγίας). Με βάση τη ρήτρα αυτή, η γαλλική νομοθεσία ορίζει ότι «η άρνηση από το μισθωτό να απασχοληθεί με μερική απασχόληση δεν συνιστά ούτε πταίσμα ούτε ένα λόγο απόλυσης». Πάντως, μια σύμφωνη με την Οδηγία ερμηνεία της πιο πάνω διάταξης, οδηγεί στην παραδοχή ότι η διάταξη αυτή βρίσκει εφαρμογή μόνο εάν αποδεικνύεται ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η απόλυση γίνεται ως εκδικητική αντίδραση του εργοδότη στην άρνηση συναίνεσης του μισθωτού στην μετατροπή της εργασιακής του σχέσης σε μερικής απασχόλησης και όχι όταν η καταγγελία θα γινόταν έτσι και αλλιώς για άλλους θεμιτούς λόγους, όπως οικονομικοτεχνικούς. Έτσι και Ζερδέλης Δ., Το δίκαιο της καταγγελίας της σύμβασης εξαρτημένης εργασίας, 2002, σελ. 429. Βλ. και Α.Π. 776/1999 που εμμέσως συνδέει το ακυρωτικό αποτέλεσμά της μετά την άρνηση του μισθωτού να δεχθεί την μερική απασχόληση καταγγελίας με την μη απόδειξη οικονομικοτεχνικών λόγων).

καιώματος για μερική απασχόληση για οικογενειακούς λόγους¹⁴⁴ ή για λόγους εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, προκειμένου να ενθαρρυνθούν οι εργαζόμενοι στην επιλογή της μερικής απασχόλησης θα ήταν σκόπιμη μια νομοθετική πρόβλεψη ώστε να μπορεί ο εργαζόμενος με πλήρη απασχόληση, υπό ορισμένες προϋποθέσεις και συγκεκριμένη διαδικασία, να ζητά με αίτησή του προς τον εργοδότη τη μείωση των ωρών εργασίας του με αντίστοιχη μείωση των αποδογών του λόγω οικογενειακών υποχρεώσεων ή για λόγους εκπαίδευσης (π.χ. παρακολούθηση μεταπτυχιακών σπουδών ειδίκευσης ή προγραμμάτων κατάρτισης). Οι ειδικότερες προϋποθέσεις για την εφαρμογή της δυνατότητας αυτής θα μπορούσαν κατ' αρχήν να θεσπιστούν με σ.σ.ε. ή με επιχειρησιακές συμφωνίες¹⁴⁵. Εν απουσία τέτοιων συλλογικών ρυθμίσεων, θα μπορούσε να προβλεφθεί ότι μια άρνηση του εργοδότη να δεχθεί τη μετατροπή από πλήρους σε μερική απασχόληση θα πρέπει να είναι σοβαρά αιτιολογημένη.

• Ομοίως, δεν θα πρέπει να αποκλεισθεί η δυνατότητα ειδικής νομοθετημένης θέσπισης της μερικής απασχόλησης για ανάπτυξη νέας επιχειρηματικής δραστηριότητας¹⁴⁶.

• Ειδικό ζήτημα προκύπτει σχετικά με τις νομοθετικές προβλέψεις που αφορούν την «εκ περαιτέρω εργασία», αφού, όπως παραπάνω έχουμε αναφέρει, οι σχετικές διατάξεις δεν είναι ιδιαίτερα σαφείς σχετικά με τον ορισμό της απασχόλησης αυτής της κατηγορίας, ούτε ως προς τον τρόπο εφαρμογής της.

• Ενώ κατ' αρχήν η δυνατότητα παροχής πρόσθετης εργασίας δεν θα πρέπει να αποκλείεται, θα πρέπει ωστόσο να υπάρχουν διασφαλίσεις ώστε πίσω από την μερική απασχόληση να μην κρύβεται μια πλήρης απασχόληση. Μια πρώτη διασφάλιση θα μπορούσε να αποτελεί η απαγόρευση αξίωσης από τον μερικώς απασχολούμενο πρόσθετης εργασίας πέραν του ορίου του συμφωνημένου ωραρίου όταν αυτή η εργοδοτική αξίωση λαμβάνει έναν πάνω χαρακτήρα. Επίσης πρέπει να προβλεφθεί να μην μπορεί να αξιώνει ο εργοδότης από τον μερικώς απασχολούμενο πρόσθετη εργασία και στην περίπτωση παρακολούθησης εκπαιδευτικών προγραμμάτων ή προγραμμάτων κατάρτισης, ακόμα και εάν η δυνατότητα παροχής πρόσθετης εργασίας έχει προβλεφθεί στη σύμβαση εργασίας. Μια τρίτη διασφαλιστική πρόβλεψη θα μπορούσε να συνιστά η θέσπιση μιας συγκεκριμένης διαδικασίας, η παράλειψη της οποίας θα ιδρύει δικαίωμα άρνησης παροχής πρόσθετης εργασίας (π.χ. εάν ο εργαζόμενος δεν προειδοποιείται έγκαιρα από τον εργοδότη). Τέλος, θα μπορούσε να προβλεφθεί ότι εάν οι ώρες πρόσθετης απασχόλησης υπερβαίνουν ένα όριο (π.χ. ένα ποσοστό ωρών που υπερβαίνει το προβλεφθέν μειωμένο ωράριο) θα πρέπει να αμείβονται με αυξημένο ημερομίσθιο¹⁴⁷, έτσι ώστε να αποφεύγεται η καταχρηστική χρησιμοποίηση της μερικής απασχόλησης.

• Προκειμένου να ενθαρρυνθεί η χρησιμοποίηση της μερικής απασχόλησης και να καταστεί αυτή θελκτική για τους εργαζόμενους, θα πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα της υπό προϋποθέσεις ανάληψης από το κράτος μέρους από τα τυχόν πρόσθετα κόστη που αναλαμβάνει ο εργοδότης απασχολώντας προσωπικό με μερική απασχόληση (π.χ. εξασφάλιση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, υπό την προϋπόθεση βεβαίως της διαφάνειας των εισοδημάτων), ιδίως δε χρειάζεται ένας ευρύτερος προβληματισμός σχετικά με τις παρεμβάσεις που πρέπει να γίνουν στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, έτσι ώστε αυτή να μη συνιστά εμπόδιο στην ανάπτυξη της μερικής απασχόλησης.

Κεφάλαιο 4

Τα χρονικά όρια εργασίας

Α. Το θεσμικό πλαίσιο

Ι. Η Δ.Σ.Ε. 1/1919

Στο θεσμικό πλαίσιο των χρονικών ορίων εργασίας ανήκει κατά πρώτο λόγο η Δ.Σ.Ε. 1/1919, η οποία κυρώθηκε από τη χώρα μας με το ν. 2269/1920. Η Δ.Σ.Ε. 1/1919 περιορίζει το ωράριο στις βιομηχανικές επιχειρήσεις σε οκτώ (8) ώρες την ημέρα και 48 την εβδομάδα. Στη Δ.Σ.Ε. 1/1919 περιλαμβάνονται ήδη διατάξεις που προσδίδουν ευελιξία στα χρονικά όρια εργασίας. Σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. α' της

144. Αναφερόμαστε προφανώς όχι στα διάφορα νομοθετημένα μειωμένα ωράρια για τη φροντίδα των βρεφών και γενικότερα για τη φροντίδα των παιδιών, αλλά για ενδεχόμενο δικαίωμα του εργαζόμενου να ζητά τη μετατροπή της σχέσης εργασίας του για κάποια περίοδο από πλήρη σε μερική για οικογενειακούς λόγους, εφόσον βεβαίως συντρέχουν κάποιες προϋποθέσεις, με την δυνατότητα ασφαλώς επιστροφής στην πλήρη απασχόληση. Σχετικές ρυθμίσεις συναντάμε στο γαλλικό δίκαιο (βλ. article L 122-28-1).

145. Σχετική ρύθμιση υπάρχει στο γαλλικό δίκαιο (article L 212-4-7 code du travail).

146. Ομοίως σχετικές ρυθμίσεις συναντώνται στο γαλλικό δίκαιο (βλ. article L 122-32-12).

147. Π.χ. εφόσον η πρόσθετη εργασία υπερβαίνει το 1/6 της μειωμένης που συμφωνήθηκε, να υπάρχει μια προσαύξηση του ωρομισθίου 10% ή εάν έχουν συμφωνηθεί 24 ώρες μειωμένη απασχόληση, οι πρώτες τέσσερις ώρες πρόσθετης απασχόλησης να αμείβονται με το κανονικό ωρομίσθιο και οι τυχόν περισσότερες με το ωρομίσθιο προσαυξημένο κατά 10%).

Δ.Σ.Ε. 1/1919 οι διατάξεις για το 8ωρο (ημερήσιο ωράριο) και το 48ωρο (εβδομαδιαίο ωράριο) «δεν εφαρμόζονται επί των προσώπων κατεχόντων θέσιν εποπτείας ή διευθύνσεως ή θέσιν εμπιστευτικήν», δηλαδή δεν εφαρμόζονται επί των διευθυνόντων υπαλλήλων.

Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. β' της Δ.Σ.Ε. 1/1919 οσάκις βάσει νόμου, συνήθειας, σ.σ.ε. ή συμφωνίας η διάρκεια της εργασίας για μία ή περισσότερες ημέρες της εβδομάδας είναι κατωτέρα των 8 ωρών, είναι δυνατόν με πράξη της Αρχής ή συμφωνία των κοιν. Εταίρων να επιτραπεί υπέρβαση των 8 ωρών κατά τις λοιπές ημέρες της εβδομάδας. Η υπέρβαση δεν μπορεί να υπερβεί την 1 ώρα την ημέρα.

Εξ άλλου σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. γ' της Δ.Σ.Ε. 1/1919 όταν το προσωπικό εργάζεται κατ' εναλλαγή (δηλ. σε βάρδιες), η διάρκεια της ημερήσιας εργασίας μπορεί να παραταθεί πέραν των 8 ωρών και των 48 την εβδομάδα υπό τον όρο ότι ο μέσος όρος εργασίας υπολογιζόμενος σε περίοδο τριών τουλάχιστον εβδομάδων, δεν υπερβαίνει τις 8 ώρες την ημέρα και τις 48 την εβδομάδα. Παρόμοια ρύθμιση περιέχει το άρθρο 4 της Δ.Σ.Ε. 1 για τις επιχειρήσεις συνεχούς λειτουργίας, των οποίων η συνεχής λειτουργία διασφαλίζεται με εναλλασσόμενες βάρδιες προσωπικού. Στις επιχειρήσεις αυτές οι ώρες εργασίας την εβδομάδα δεν μπορούν να υπερβαίνουν τις 56 κατά μέσο όρο.

Τέλος, το άρθρο 6 της Δ.Σ.Ε. 1/1919 επιτρέπει την εισαγωγή παρεκκλίσεων από το 8ωρο και το 48ωρο (δηλ. υπερωριών) είτε διαρκών είτε προσωρινών για την εκτέλεση προπαρασκευαστικών ή συμπληρωματικών εργασιών ή για την αντιμετώπιση εξαιρετικής σωρεύσεως εργασίας. Μάλιστα σύμφωνα με το ίδιο άρθρο 6 το ημερομίσθιο για τις πρόσθετες αυτές ώρες εργασίας πρέπει να είναι αυξημένο κατά 25%. Βλ. επίσης και τις επιτρεπόμενες από το άρθρο 3 της Δ.Σ.Ε. 1 υπερβάσεις.

II. Κοινοτικές Οδηγίες

Για τα χρονικά όρια εργασίας σημαντικές είναι οι κοινοτικές Οδηγίες: α) 93/104/Ε.Κ. της 23.11.1993 σχετικά με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας, β) 2000/34/Ε.Κ. της 22.6.2000 για την τροποποίηση της Οδηγίας 93/104/Ε.Κ. σχετικά με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας ώστε να καλυφθούν οι τομείς και οι δραστηριότητες που εξαιρούνται από την Οδηγία αυτή (δηλ. την 93/104/Ε.Κ.), γ) 2003/88/Ε.Κ. της 4.11.2003 σχετικά με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας (η τελευταία αυτή Οδηγία επιχειρεί -μεταξύ άλλων- την για λόγους σαφήνειας κωδικοποίηση των σχετικών διατάξεων).

Οι σπουδαιότερες διατάξεις των παραπάνω Οδηγιών είναι:

- Το άρθρο 3 (ημερήσια ανάπαυση) το οποίο προβλέπει ότι τα κράτη-μέλη θεσπίζουν μέτρα, ώστε κάθε εργαζόμενος να διαθέτει ανά 24ωρο περίοδο ανάπαυσης ελάχιστης διάρκειας 11 συναπτών ωρών.

- Το άρθρο 4 (διαλείμματα), το οποίο προβλέπει ότι, όταν ο χρόνος ημερήσιας εργασίας υπερβαίνει τις 6 ώρες, πρέπει να διασφαλίζεται για κάθε εργαζόμενο χρόνος διαλείμματος.

- Το άρθρο 5 (εβδομαδιαία ανάπαυση) το οποίο προβλέπει ότι κάθε εργαζόμενος πρέπει να διαθέτει ανά περίοδο 7 ημερών μία ελάχιστη περίοδο ανάπαυσης 24 ωρών, στις οποίες προστίθενται οι 11 ώρες ημερήσιας ανάπαυσης του άρθρου 3.

- Το άρθρο 6 (μείνιση εβδομαδιαία διάρκεια εργασίας) το οποίο προβλέπει ότι ο χρόνος εργασίας δεν πρέπει να υπερβαίνει ανά 7ήμερο τις 48 ώρες κατά μέσο όρο, συμπεριλαμβανομένων των υπερωριών.

- Το άρθρο 7 (ετήσια άδεια) το οποίο προβλέπει ότι σε όλους τους εργαζομένους πρέπει να παρέχεται ετήσια άδεια με αποδοχές διάρκειας τουλάχιστον 4 εβδομάδων.

- Το άρθρο 8 (διάρκεια νυκτερινής εργασίας), το οποίο προβλέπει ότι ο χρόνος νυκτερινής εργασίας δεν πρέπει να υπερβαίνει κατά μέσο όρο τις 8 ώρες ανά 24ωρο.

- Το άρθρο 16 (περίοδος αναφοράς), το οποίο προβλέπει ότι για την εφαρμογή του άρθρου 6, δηλ. του 48ώρου ως μέγιστου κατά μέσο όρο εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας, μπορεί να ορίζεται από τα κράτη-μέλη περίοδος αναφοράς η οποία δεν υπερβαίνει τους 4 μήνες.

- Τα άρθρα 17 και 18 (παρεκκλίσεις και παρεκκλίσεις με σ.σ.ε.), τα οποία εισάγουν τη δυνατότητα παρεκκλίσεων από τα άρθρα 3, 4, 5, 6, 8 και 16. Ειδικότερα το άρθρο 18 εισάγει τη δυνατότητα παρεκκλίσεων με σ.σ.ε. ή συμφωνίες μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο ή -σύμφωνα με κανόνες που θέτουν αυτοί- με σ.σ.ε. ή συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ τους σε κατώτερο επίπεδο.

- Το άρθρο 19 (περιορισμοί των παρεκκλίσεων από τις περιόδους αναφοράς) το οποίο εισάγει περιορισμό στη δυνατότητα παρεκκλίσεων που επιτρέπουν τα άρθρα 17 και 18. Σύμφωνα με τον περιορισμό αυτό η ευχέρεια παρέκκλισης δεν επιτρέπεται κατ' αρχήν να καταλήγει σε περίοδο αναφοράς που υπερβαίνει τους 6 μήνες. Ωστόσο τα κράτη-μέλη μπορούν να επιτρέπουν να καθορίζονται με σ.σ.ε. ή συμφωνίες μεταξύ των κοινωνικών εταίρων για αντικειμενικούς ή τεχνικούς λόγους ή για λόγους οργάνωσης της εργασίας περιόδοι αναφοράς οι οποίοι δεν θα υπερβαίνουν σε κάθε περίπτωση τους 12 μήνες. Με τις προηγούμενες διατάξεις το κοινοτικό δίκαιο καθιστά δυνατή τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας με σ.σ.ε. ή συμφωνίες.

III. Το π.δ. 88/1999

Η χώρα μας με το π.δ. 88/1999 «ελάχιστες προδιαγραφές για την οργάνωση του χρόνου εργασίας» συμμορφώθηκε με την Οδηγία 93/104/Ε.Κ. Επίσης με το π.δ. 76/2005 τροποποιήθηκαν διατάξεις του π.δ. 88/1999 και συμμορφώθηκε η χώρα μας στην Οδηγία 2000/34/Ε.Κ.

Ειδικότερα το άρθρο 3 του π.δ. 88/1999 όρισε ότι η ελάχιστη ανάπαυση για κάθε περίοδο 24 ωρών δεν μπορεί να είναι κατώτερη από 12 συνεχείς ώρες (δηλ. το άρθρο 3 βελτίωσε την αντίστοιχη ρύθμιση της κοινοτικής Οδηγίας). Αναφορικά με τα διαλείμματα το άρθρο 4 του π.δ. 88/1999 προέβλεπε ότι, όταν ο χρόνος ημερήσιας εργασίας υπερβαίνει τις 6 ώρες, πρέπει να χορηγείται διάλειμμα τουλάχιστον 15 λεπτών, κατά τη διάρκεια του οποίου οι εργαζόμενοι δικαιούνται να απομακρυνθούν από τη θέση εργασίας. Αναφορικά με την εβδομαδιαία ανάπαυση το άρθρο 5 του π.δ. 88/1999 όρισε ότι διασφαλίζεται στους εργαζομένους ελάχιστη περίοδος συνεχούς ανάπαυσης 24 ωρών ανά εβδομάδα (στην οποία ανάπαυση συμπεριλαμβάνεται κατ' αρχήν η Κυριακή). Στην ανάπαυση αυτή των 24 ωρών προστίθενται οι 12 συνεχείς ώρες ημερήσιας ανάπαυσης του άρθρου 3. Αν δικαιολογείται όμως από αντικειμενικούς ή τεχνικούς λόγους ή από τις συνθήκες οργάνωσης της εργασίας, μπορεί να οριστεί ελάχιστη περίοδος ανάπαυσης 24 ωρών.

Επομένως, εντός του 7ημέρου θα έχει κανείς 24 ώρες ανάπαυση, η οποία ανάπαυση την Κυριακή ως τη συνθηθέσπερη ημέρα ανάπαυσης. Στην ανάπαυση αυτή θα προστίθενται και οι 12 ώρες της ημερήσιας ανάπαυσης. Μόνο σε ορισμένες επιχειρήσεις ή εργασίες μπορεί να είναι η ελάχιστη περίοδος ανάπαυσης 24 ώρες (χωρίς δηλ. προσθήκη των 12 ωρών ημερήσιας ανάπαυσης), όταν αυτό δικαιολογείται από αντικειμενικούς ή τεχνικούς λόγους ή από τις συνθήκες οργάνωσης της εργασίας.

Αναφορικά με τη μέγιστη εβδομαδιαία διάρκεια της κείμενης νομοθεσίας) ο εβδομαδιαίος χρόνος εργασίας των μισθωτών δεν μπορεί να υπερβαίνει ανά περίοδο το πολύ τεσσάρων (4) μηνών τις 48 ώρες ως μέσο όρο συμπεριλαμβανομένων των υπερωριών. Δηλαδή το π.δ. 88/1999 επαναλαμβάνει τη ρύθμιση των άρθρων 6 και 16 παρ. 2 της κοινοτικής Οδηγίας, γεγονός που καθιστά πλέον δυνατή τη θεσμοθέτηση της διευθέτησης του χρόνου εργασίας. Αναφορικά με την ετήσια άδεια το άρθρο 7 του π.δ. 88/1999 όρισε ότι παρέχεται στους εργαζομένους ετήσια άδεια με αποδοχές 4 τουλάχιστον εβδομάδων.

IV. Οι ρυθμίσεις του ν. 3385/2005

1. Το άρθρο 1 του ν. 3385/2005

Το πρώτο άρθρο του νόμου περιέχει τις ρυθμίσεις για τα χρονικά όρια εργασίας. Με τις εν λόγω διατάξεις δίδεται η δυνατότητα στις επιχειρήσεις, το προσωπικό των οποίων απασχολείται σε πενθήμερη εβδομαδιαία βάση και με συμβατικό ωράριο έως 40 ώρες την εβδομάδα, να απασχολούν τους εργαζομένους τους πέντε (5) ώρες εβδομαδιαίως επί πλέον των 40, καταβάλλοντας για κάθε μία από τις ώρες αυτές το καταβαλλόμενο ωρομίσθιο προσαυξημένο κατά 25%. Η απασχόληση κατά τις εν λόγω ώρες (41 έως και 45) θεωρείται υπερεργασία. Η υπερεργασιακή απασχόληση απόκειται στην κρίση του εργοδότη και, εφ' όσον ζητηθεί από τον τελευταίο, ο εργαζόμενος υποχρεούται να την παράσχει. Η παροχή της υπερεργασιακής απασχολήσεως δεν υπόκειται σε διατυπώσεις νομιμότητας (άδεια της αρχής ή αναγγελία). Επίσης η υπερεργασία δεν συνυπολογίζεται στα επιτρεπόμενα, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, όρια υπερωριακής απασχολήσεως. Η προσαύξηση της αμοιβής για τις ώρες υπερεργασίας, ανεξαρτήτως του αριθμού των ωρών υπερεργασίας και νόμιμης υπερωρίας εντός του έτους, παραμένει πάντοτε 25%.

Στις επιχειρήσεις, το προσωπικό των οποίων απασχολείται σε εξαήμερη εβδομαδιαία βάση και με συμβατικό ωράριο έως 40 ώρες την εβδομάδα, δίδεται η δυνατότητα υπερεργασιακής απασχολήσεως οκτώ (8) ωρών εβδομαδιαίως επί πλέον των 40 (41 έως και 48).

Στις περιπτώσεις επιχειρήσεων των οποίων το προσωπικό απασχολείται με συμβατικό εβδομαδιαίο ωράριο μικρότερο των 40 ωρών (π.χ. Ασφαλιστικές εταιρείες, οικοδόμοι, τραπεζοϋπάλληλοι, γεωτεχνικοί, ηλεκτροτεχνίτες καταστημάτων κ.λπ.), για την απασχόληση κατά τις ώρες που μεσολαμβάνουν από το μικρότερο αυτό συμβατικό ωράριο μέχρι τις 40 ώρες εβδομαδιαίως, εφαρμόζεται η διάταξη του άρθρου 659 Α.Κ. και για κάθε μία τέτοια ώρα απασχολήσεως οφείλεται αμοιβή ίση με το απλό ωρομίσθιο (Α.Π. 1188/1990 ΕΕργΔ 50, 375 = ΔΕΝ 1991, σελ. 1002, Εφ.Αθ. 1927/1995 ΔΕΝ 1997, σελ. 1322).

Η εβδομαδιαία απασχόληση πέραν των 45 ωρών, σε επιχειρήσεις που απασχολούν το προσωπικό τους σε πενήμερη βάση, και των 48 ωρών σε επιχειρήσεις που απασχολούν το προσωπικό τους σε εξαήμερη βάση, θεωρείται υπερωρία.

Ο καθορισμός του νομίμου εβδομαδιαίου ωραρίου σε 45 ώρες στο πενήμερο και 48 ώρες στο εξαήμερο συσχετίζεται και συνδυάζεται απολύτως με το νόμιμο ημερήσιο ωράριο, το οποίο κατά ρητή διάταξη του νέου νόμου διατηρείται σε ισχύ. Το νόμιμο ημερήσιο ωράριο εργασίας είναι κατά κανόνα το 8άωρο, για τους εργαζομένους που απασχολούνται σε εξαήμερη εβδομαδιαία βάση, και το 9άωρο, για τους εργαζομένους που απασχολούνται σε πενήμερη εβδομαδιαία βάση (άρθρο 6 ε.γ.σ.σ.ε. 26.2.1975, βλ. και Α.Π.

247/2003 ΔΕΝ 2005, σελ. 124, Α.Π. 804/2003 ΔΕΝ 2003, σελ. 1387, Α.Π. 1215/2004 ΔΕΝ 2005, σελ. 215). Αυτό σημαίνει ότι η υπέρβαση εντός της ίδιας ημέρας του 8ώρου (στο 8ήμερο) ή του 9ώρου (στο 50ήμερο) συνιστά υπερωρία, ακόμη και αν δεν πραγματοποιείται κατά την εβδομάδα υπέρβαση των 48 ωρών (στο 8ήμερο), των 45 ωρών (στο 50ήμερο) ή υπέρβαση του συμβατικού ωραρίου των 40 ωρών.

Επίσης επισημαίνεται ότι η υπερεργασία συσχετίζεται αποκλειστικά και μόνο με την υπέρβαση του εβδομαδιαίου ωραρίου των 40 ωρών (αντίθετα με την υπερωριακή απασχόληση που, όπως προαναφέρθηκε, συσχετίζεται και με την υπέρβαση του νομίμου ημερησίου ωραρίου). Ως εκ τούτου εάν συμβεί να εξαντλείται το ημερήσιο νόμιμο ωράριο (χωρίς να πραγματοποιείται υπέρβασή του) κάποιες από τις εργάσιμες ημέρες της εβδομάδας ενώ τις υπόλοιπες εργάσιμες ημέρες η απασχόληση να είναι αναλόγως μικρότερη, δηλαδή να μην φθάνει τα όρια του νομίμου ημερησίου ωραρίου, τότε, εάν στο τέλος της εβδομάδας η απασχόληση δεν υπερβαίνει τις 40 ώρες, δεν μπορεί να γίνει λόγος για πραγματοποίηση υπερεργασίας (Α.Π. 1190/1991 ΕΕργΔ 51, 421 = ΔΕΝ 1995, σελ. 119).

Η υπερωρία (δηλ. υπέρβαση είτε του νομίμου ημερησίου ωραρίου είτε του νομίμου εβδομαδιαίου ωραρίου) διακρίνεται σε νόμιμη και σε κατ'εξάιρεση.

Νόμιμη υπερωρία θεωρείται η υπερωρία που πραγματοποιείται εφ' όσον έχουν τηρηθεί οι ισχύουσες διατυπώσεις νομιμότητας (άδεια της αρχής ή αναγγελία, ανάλογα με το είδος της επιχειρήσεως και την κατηγορία εργαζομένων που θα εργασθούν υπερωριακά). Η νόμιμη υπερωριακή εργασία είναι νόμιμη απασχόληση.

Εάν δεν τηρηθούν οι προβλεπόμενες από τον νόμο διατυπώσεις και διαδικασίες έγκρισης, η υπερωρία που επραγματοποιείται θεωρείται κατ'εξάιρεση υπερωρία. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι τόσο κατά το προίσχυν του ν. 2874/2000 καθεστώ (ν. 435/1976) όσο και κατά το καθεστώς του ν. 2874/2000 η υπερωριακή απασχόληση που πραγματοποιείται χωρίς την τήρηση των προβλεπόμενων από το νόμο διατυπώσεων και διαδικασιών εγκρίσεως χαρακτηριζόταν ως μη νόμιμη (παράνομη) υπερωρία. Με τον εφ' εξής χαρακτηρισμό της ανωτέρω απασχολήσεως ως κατ'εξάιρεση υπερωρίας (παρ. 4) τίθενται ενδεχομένως τα ερωτήματα μήπως η απασχόληση αυτού του είδους παύει να έχει το χαρακτήρα της παράνομης εργασίας και, ως εκ τούτου, μήπως για τον εργοδότη που απασχολεί κατ' αυτόν τον τρόπο το προσωπικό του δεν απειλούνται πλέον οι προβλεπόμενες διοικητικές και ποινικές κυρώσεις για παράβαση των διατάξεων που αφορούν τα χρονικά όρια εργασίας. Την απάντηση στα εν λόγω ερωτήματα δίδουν τα όσα δήλωσε ο Υπουργός Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας στη Βουλή, κατά την συνεδρίαση της 28ης Ιουλίου 2005. Ειδικότερα ο Υπουργός, αναφερόμενος στον όρο «κατ'εξάιρεση υπερωρία» επισημαίνει ότι (βλ. Πρακτικά Βουλής της 28.7.2005): «... Η αλλαγή του όρου δεν απαλλάσσει τον εργοδότη από καμία κύρωση. Οι κυρώσεις ισχύουν μέχρι κεραίας και θα επιβάλλονται». Εν συνεχεία δε δηλώνει: «Θα παρακαλέσω να μην επαναληφθεί σ' αυτή την Αίθουσα αυτό που επαναλήφθηκε για την αλλαγή του όρου "μη νόμιμη υπερωρία" και την εγγραφή στο νομοθέτημα του όρου "κατ'εξάιρεση". Αποτελούσε προσβολή για την ελληνική έννομο τάξη, για τους νομοθέτες στη χώρα μας, τους εθνικούς νομοθέτες, να δημιουργούν νόμους στους οποίους να καθορίζουν το οποιοδήποτε καθεστώς προσδιορίζοντας το ως μη νόμιμο, παράνομο δηλαδή. Εμείς λοιπόν, το προσδιορίζουμε ως κατ'εξάιρεση, δείχνουμε την απάρεσκια του νομοθέτη προς αυτό το καθεστώς και διατηρούμε στο ακέραιο όλο το πλέγμα των κάθε λογής ελέγχων και κυρώσεων που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις».

Η κατ'εξάιρεση υπερωριακή εργασία λοιπόν είναι, σύμφωνα με τα ανωτέρω, παράνομη απασχόληση, και για τον εργοδότη που απασχολεί το προσωπικό του κατ' αυτόν τον τρόπο απειλούνται οι προβλεπόμενες διοικητικές και ποινικές κυρώσεις για παράβαση των διατάξεων που αφορούν τα χρονικά όρια εργασίας.

Κάθε ώρα νόμιμης υπερωρίας, και μέχρι την συμπλήρωση 120 ωρών νομίμου υπερωρίας ετησίως, αμειβεται με το καταβαλλόμενο ωρομίσθιο προσαυξημένο κατά 50%. Κάθε ώρα νόμιμης υπερωρίας μετά την συμπλήρωση 120 ωρών νομίμου υπερωρίας ετησίως αμειβεται με το καταβαλλόμενο ωρομίσθιο προσαυξημένο κατά 75%.

Κάθε ώρα κατ'εξάιρεση υπερωρίας αποζημιώνεται (εφ' όσον πρόκειται περί παρανόμου απασχολήσεως προβλέπεται αποζημίωση και όχι αμοιβή) με το καταβαλλόμενο ωρομίσθιο προσαυξημένο κατά 100%.

Η ισχύς του άρθρου 1 του ν. 3385, αρχίζει από την 1.10.2005 (άρθρο 15, του ν. 3385/2005, βλ. ΔΕΝ 2005, τ. 1455, σελ. 1119).

2. Το άρθρο 2 του ν. 3385/2005

Με το άρθρο 2 του νόμου εισάγονται δύο συστήματα διευθέτησης του χρόνου εργασίας, ένα σε τετράμηνη και ένα σε ετήσια βάση:

α) Διευθέτηση του χρόνου εργασίας σε τετράμηνη βάση

Με την παράγραφο 1 εισάγεται ένα σύστημα διευθέτησης του χρόνου εργασίας που έχει ως περίοδο αναφοράς τέσσερις μήνες. Ειδικότερα, εφ' όσον η επιχείρηση εμφανίζει σώρευση εργασίας που οφείλε-

ται είτε στη φύση, στο είδος ή στο αντικείμενο των εργασιών της, είτε σε ασυνήθεις ή απρόβλεπτους λόγους, προβλέπεται η δυνατότητα απασχολήσεως των εργαζομένων επί πλέον του συμβατικού εβδομαδιαίου ωραρίου του και μέχρι δύο ώρες την ημέρα πέραν των οκτώ (δηλαδή απασχολήσεως μέχρι δέκα ώρες ημερησίως), για ένα χρονικό διάστημα («περίοδος αυξημένης απασχόλησης»). Ακολούθως, για ένα άλλο χρονικό διάστημα («περίοδος μειωμένης απασχόλησης»), ο εργαζόμενος θα πρέπει να απασχολείται αντιστοίχως λιγότερες ώρες από το συμβατικό εβδομαδιαίο ωράριό του ή να λαμβάνει περισσότερες ημέρες αναπαύσεως (ρεπό) ή μπορεί να εφαρμόζεται συνδυασμός μειωμένης απασχολήσεως και χορηγήσεως ημερών αναπαύσεως. Το σύνολο των χρονικών διαστημάτων αυξημένης και μειωμένης απασχολήσεως δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους τέσσερις μήνες ανά ημερολογιακό έτος.

Στο σύστημα της τετράμηνης διευθέτησης δεν καθορίζεται επακριβώς το χρονικό διάστημα της περιόδου αυξημένης και της περιόδου μειωμένης απασχολήσεως. Η έκταση των ανωτέρω διαστημάτων (που το σύνολό τους σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τέσσερις μήνες) καθορίζεται ελεύθερα, με την προϋπόθεση όμως ότι ο μέσος όρος των ωρών εβδομαδιαίας απασχολήσεως του τετράμηνου διατηρείται εντός των πλαισίων που ορίζει ο νόμος [δηλαδή στις 40 ώρες ή στις ολιγότερες, εάν εφαρμόζεται συμβατικό ωράριο μικρότερο των 40 ωρών (χωρίς να συμπεριλαμβάνονται οι ώρες υπερεργασίας ή υπερωρίας που τυχόν θα πραγματοποιηθούν κατά την περίοδο μειωμένης απασχόλησης) και στις 48 ώρες κατ' ανώτατο όριο (συμπεριλαμβανομένων των ωρών υπερεργασίας ή υπερωρίας που τυχόν θα πραγματοποιηθούν κατά την περίοδο μειωμένης απασχολήσεως)].

Προϋπόθεση για την εφαρμογή του συγκεκριμένου συστήματος διευθέτησης του χρόνου εργασίας είναι η σύναψη σχετικής συμφωνίας μεταξύ του εργοδότη και της πλέον αντιπροσωπευτικής επιχειρησιακής συνδικαλιστικής οργάνωσης των εργαζομένων, μετά από διαβούλευσή τους. Η συμφωνία κατατίθεται στην τοπική Επιθεώρηση Εργασίας και δεσμεύει το σύνολο των εργαζομένων της επιχείρησης.

Από τη διατύπωση της σχετικής διατάξεως (6 α) και την σύγκρισή της με τις αντίστοιχες περί διευθέτησεως διατάξεις των προϊσχυσάντων νόμων (ν. 1892/1990, 2639/1998, 2874/2000) προκύπτει, κατά την γνώμη μας, ότι η εν λόγω συμφωνία περί διευθέτησεως δεν μπορεί να αποτελέσει περιεχόμενο επιχειρησιακής συλλογικής συμβάσεως εργασίας. Ειδικότερα παρατηρούμε ότι σε όλα τα παλαιότερα νομοθετήματα αναφερόταν ρητά η δυνατότητα διευθέτησης του χρόνου εργασίας με συλλογική σύμβαση εργασίας. Αντίθετα στο νέο νομοθέτημα αναφέρεται η δυνατότητα διευθέτησης μόνο με πρακτικό συμφωνίας και όχι με συλλογική σύμβαση εργασίας.

Προφανώς ο νομοθέτης δεν θέλησε να υπάρχει η δυνατότητα ρυθμίσεως της διευθέτησεως με συλλογικές συμβάσεις εργασίας, ώστε να αποφεύγονται οι συλλογικές συγκρούσεις και διενέξεις με αφορμή τα ζητήματα που σχετίζονται με την οργάνωση του χρόνου εργασίας.

Αν στην επιχείρηση δεν έχει συσταθεί ή δεν λειτουργεί επιχειρησιακή συνδικαλιστική οργάνωση, τότε η συμφωνία για τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας καταρτίζεται μεταξύ του εργοδότη και του συμβουλίου εργαζομένων, μετά από διαβούλευσή τους. Η συμφωνία κατατίθεται στην τοπική Επιθεώρηση Εργασίας και δεσμεύει το σύνολο των εργαζομένων της επιχείρησης.

Στις επιχειρήσεις όπου δεν υπάρχει επιχειρησιακή συνδικαλιστική οργάνωση ή συμβούλιο εργαζομένων ή ένωση προσώπων του άρθρου 1 παρ. 3 του ν. 1264/1982, η διευθέτηση του χρόνου εργασίας είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί κατόπιν σχετικού κοινού εγγράφου αιτήματος του συνόλου των εργαζομένων της επιχείρησης στους οποίους αφορά η διευθέτηση και του εργοδότη. Το κοινό αίτημα υποβάλλεται προς επικύρωση στην αρμόδια Επιτροπή Διευθέτησης του Χρόνου Εργασίας της παραγρ. 11 του άρθρου 2 του νόμου. Η Επιτροπή εντός προθεσμίας τριών εργασιών ημερών επικυρώνει το σχετικό αίτημα. Από της επικυρώσεως του σχετικού αιτήματος, το σύστημα διευθέτησης εφαρμόζεται στο σύνολο των εργαζομένων της επιχείρησης που αφορά η διευθέτηση.

Στις περιπτώσεις που:

Α) Στην επιχείρηση υπάρχει επιχειρησιακή συνδικαλιστική οργάνωση ή συμβούλιο εργαζομένων αλλά οι διαπραγματεύσεις μεταξύ αυτών και του εργοδότη, προς σύναψη συμφωνίας για διευθέτηση του χρόνου εργασίας αποτύχουν (και θεωρείται ότι απέτυχαν, αν μετά δεκαήμερο από τη γραπτή πρόταση του εργοδότη τα μέρη δεν κατέληξαν σε συμφωνία) ή

Β) Στην επιχείρηση, όπου δεν υφίσταται επιχειρησιακή συνδικαλιστική οργάνωση ή συμβούλιο εργαζομένων ή ένωση προσώπων του άρθρου 1 παρ. 3 του ν. 1264/1982, και δεν υπάρχει κοινό αίτημα για εφαρμογή συστήματος διευθέτησης του χρόνου εργασίας, του συνόλου των εργαζομένων της επιχείρησης στους οποίους αφορά η διευθέτηση και του εργοδότη, είναι δυνατόν ο εργοδότης να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια Επιτροπή Διευθέτησης του Χρόνου Εργασίας της παραγράφου 11 του άρθρου 2 του νόμου, προκειμένου να εφαρμοσθεί στην επιχείρησή του σύστημα διευθέτησης του χρόνου εργασίας. Στην αίτηση του εργοδότη εκτίθενται υποχρεωτικά οι λόγοι που επιβάλλουν τη διευθέτηση, η χρονική περίοδος στην οποία θα κατανέμονται οι προς διευθέτηση ώρες εργασίας, ο αριθμός των ωρών εργασίας που πρόκειται να διευθετηθούν ανά εργαζόμενο, ο τρόπος κατά τον οποίο η επιχείρηση θα αντισταθμίσει τις

διευθετούμενες ώρες εργασίας καθώς και το γεγονός ότι απέτυχαν οι διαπραγματεύσεις προς σύναψη συμφωνίας για τη διευθέτηση. Αντίγραφο της αιτήσεως του εργοδότη κοινοποιείται κατά την ημέρα της υποβολής της και στην πλέον αντιπροσωπευτική συνδ. οργάνωση της επιχείρησης ή στο συμβούλιο εργαζομένων, καθώς και στο τοπικό εργατικό κέντρο. Η πλέον αντιπροσωπευτική συνδ. οργάνωση ή το Συμβούλιο Εργαζομένων καθώς και το Εργατικό Κέντρο μπορούν να υποβάλουν στην αρμόδια Επιτροπή υπόμνημα με τις θέσεις τους αναφορικά με την αιτούμενη διευθέτηση.

Η αρμόδια Επιτροπή Διευθέτησης του Χρόνου Εργασίας, αφού προβεί σε έλεγχο νομιμότητας του σχετικού αιτήματος του εργοδότη, αποφασίζει εντός προθεσμίας τριών εργασίμων ημερών υπέρ ή κατά της αποδοχής του αιτήματος αυτού.

Η απόφαση της Επιτροπής που κάνει δεκτή την αίτηση του εργοδότη, κατατίθεται στην τοπική Επιθεώρηση Εργασίας και δεσμεύει το σύνολο των εργαζομένων της επιχείρησης (παρ. 6α).

β) Διευθέτηση του χρόνου εργασίας σε ετήσια βάση

Με την παράγραφο 2 δίδεται η δυνατότητα, αντί της εφαρμογής της τετράμηνης διευθέτησης, να γίνει διευθέτηση του χρόνου εργασίας σε ετήσια βάση. Συγκεκριμένα, εφ' όσον η επιχείρηση εμφανίζει σώρευση εργασίας που οφείλεται είτε στη φύση, στο είδος ή στο αντικείμενο των εργασιών της είτε σε ασυνήθεις ή απρόβλεπτους λόγους, προβλέπεται ότι μέχρι 256 ώρες από τον ετήσιο συνολικό χρόνο απασχολήσεως μπορούν να κατανεμηθούν και να προσανυξήσουν τον ημερήσιο και εβδομαδιαίο χρόνο απασχολήσεως μίας περιόδου του ημερολογιακού έτους η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 32 εβδομάδες («περίοδος αυξημένης απασχόλησης»). Ακολούθως, για ένα άλλο χρονικό διάστημα του ιδίου ημερολογιακού έτους («περίοδος μειωμένης απασχόλησης»), το οποίο μπορεί να ισούται και με το υπόλοιπο διάστημα του ημερολογιακού έτους (αφαιρουμένων των διαστημάτων της ετήσιας αδειάς και των υποχρεωτικών αργιών), ο εργαζόμενος θα πρέπει να απασχολείται αντιστοίχως λιγότερες ώρες από το συμβατικό εβδομαδιαίο ωράριό του ή να λαμβάνει περισσότερες ημέρες αναπαύσεως (ρεπό) ή ανάλογη προσανύηση των ημερών της ετήσιας αδειάς του ή μπορεί να εφαρμόζεται συνδυασμός μειωμένης απασχολήσεως και χορηγήσεως ημερών αναπαύσεως ή ημερών αδειάς (παρ. 3).

Προϋπόθεση για την εφαρμογή του συγκεκριμένου συστήματος διευθέτησης του χρόνου εργασίας είναι η σύναψη σχετικής συμφωνίας μεταξύ του εργοδότη και της πλέον αντιπροσωπευτικής επιχειρησιακής συνδικαλιστικής οργάνωσης των εργαζομένων, μετά από διαβούλευσή τους. Η συμφωνία κατατίθεται στην τοπική Επιθεώρηση Εργασίας και δεσμεύει το σύνολο των εργαζομένων της επιχείρησης.

Και η εν λόγω συμφωνία, όπως αναφέρθηκε και στην ανάλυση του συστήματος της τετράμηνης διευθέτησεως, δεν είναι δυνατόν να αποτελέσει περιεχόμενο επιχειρησιακής συλλογικής συμβάσεως εργασίας, για τους ίδιους λόγους που σημειώθηκαν ανωτέρω.

Αν στην επιχείρηση δεν έχει συσταθεί ή δεν λειτουργεί επιχειρησιακή συνδικαλιστική οργάνωση, τότε η συμφωνία για τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας καταρτίζεται μεταξύ του εργοδότη και του συμβουλίου εργαζομένων, μετά από διαβούλευσή τους. Η συμφωνία κατατίθεται στην τοπική Επιθεώρηση Εργασίας και δεσμεύει το σύνολο των εργαζομένων της επιχείρησης (παρ. 6β).

Στις επιχειρήσεις όπου δεν υπάρχει επιχειρησιακή συνδικαλιστική οργάνωση ή συμβούλιο εργαζομένων, καθώς και στις επιχειρήσεις όπου υπάρχει επιχειρησιακή συνδικαλιστική οργάνωση ή συμβούλιο εργαζομένων αλλά οι διαπραγματεύσεις, μεταξύ αυτών και του εργοδότη, προς σύναψη συμφωνίας για διευθέτηση του χρόνου εργασίας αποτύχουν, διευθέτηση του χρόνου εργασίας σε ετήσια βάση δεν είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί.

Εδώ πρέπει να παρατηρηθεί ότι, αντίθετα με τα όσα προβλέπονται για την εφαρμογή του συστήματος της τετράμηνης διευθέτησεως (παρ. 6α), σε περίπτωση αποτυχίας των διαπραγματεύσεων προς σύναψη συμφωνίας για την εφαρμογή της ετήσιας διευθέτησεως, δεν προβλέπεται η δυνατότητα προσφυγής στην Επιτροπή Διευθέτησης του Χρόνου Εργασίας (παρ. 11 του άρθρου 2). Εφ' όσον, όπως επισημάνθηκε παραπάνω, δεν είναι δυνατή η σύναψη συλλογικής συμβάσεως εργασίας με αντικείμενο τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας, τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν μπορούν να προσφύγουν ούτε ενώπιον του Ο.ΜΕ.Δ., αφού η προσφυγή στον Ο.ΜΕ.Δ. είναι δυνατή στις περιπτώσεις αποτυχίας των συλλογικών διαπραγματεύσεων προς σύναψη συλλογικής συμβάσεως εργασίας.

γ) Κοινές ρυθμίσεις και για τα δύο συστήματα διευθέτησης

Εντός τόσο του τετραμήνου (στο σύστημα της τετράμηνης διευθέτησης) όσο και του έτους (στο σύστημα της ετήσιας διευθέτησης), ο μέσος όρος των ωρών εβδομαδιαίας απασχολήσεως (χωρίς να συμπεριλαμβάνονται οι ώρες υπερεργασίας ή υπερωρίας που τυχόν θα πραγματοποιηθούν κατά την περίοδο μειωμένης απασχολήσεως, βλ. παρ. 5β) θα είναι οι 40 ώρες ή οι λιγότερες, εάν στη συγκεκριμένη επιχείρηση εφαρμόζεται συμβατικό ωράριο μικρότερο των 40 ωρών (π.χ. στις περιπτώσεις του προσωπικού Ασφαλιστικών εταιρειών, Οικοδόμων, Τραπεζοϋπαλλήλων, Γεωτεχνικών, Ηλεκτροτεχνικών καταστημά-

των κ.λπ.). Παράλληλα, ο μέσος όρος των ωρών εβδομαδιαίας απασχολήσεως του τετραμήνου ή του έτους, συμπεριλαμβανομένων των ωρών υπερεργασίας ή υπερωρίας που τυχόν θα πραγματοποιηθούν κατά την περίοδο μειωμένης απασχολήσεως, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τις 48 ώρες.

Και στα δύο συστήματα διευθέτησης οι περίοδοι αυξημένης και μειωμένης απασχολήσεως δεν είναι απαραίτητο να είναι συνεχόμενες. Για παράδειγμα, είναι δυνατόν η περίοδος αυξημένης απασχολήσεως να καθορίζεται στην αρχή του ημερολογιακού έτους στο οποίο αφορά η διευθέτηση, ενώ η περίοδος μειωμένης απασχολήσεως στο μέσον ή στο τέλος του έτους αυτού. Ακόμη είναι δυνατόν και το αντίστροφο, δηλαδή η περίοδος μειωμένης απασχολήσεως να καθορίζεται στην αρχή του ημερολογιακού έτους στο οποίο αφορά η διευθέτηση, ενώ η περίοδος αυξημένης απασχολήσεως στο μέσον ή στο τέλος του έτους αυτού.

Οι κείμενες προστατευτικές διατάξεις για το χρόνο υποχρεωτικής αναπαύσεως των εργαζομένων έχουν πλήρη εφαρμογή και κατά την περίοδο της αυξημένης απασχολήσεως.

Η καταβαλλόμενη αμοιβή κατά το χρονικό διάστημα της διευθέτησης είναι ίση με την αμοιβή για εργασία 40 ωρών εβδομαδιαίως, εφ' όσον στην επιχείρηση ισχύει εβδομαδιαίο ωράριο 40 ωρών. Αν στην επιχείρηση ισχύει εβδομαδιαίο ωράριο μικρότερο των 40 ωρών, η καταβαλλόμενη κατά το χρονικό διάστημα της διευθέτησης αμοιβή είναι ίση με την αμοιβή που προβλέπεται για το ισχύον αυτό εβδομαδιαίο ωράριο (παρ. 4).

Κατά την περίοδο της αυξημένης απασχολήσεως η ημερήσια απασχόληση του εργαζομένου δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τις 10 ώρες. Για τις ώρες υπερέργασίας του νομίμου ημερησίου ωραρίου μέχρι το ανώτατο όριο των δέκα (10) ωρών, καθώς και για τις ώρες υπερέργασίας των 40 ωρών εβδομαδιαίως δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 1 του νόμου (παρ. 5α). Δηλαδή οι υπερέργασίες αυτές δεν θεωρούνται ως υπερωρία ή υπερεργασία.

Κατά την περίοδο της μειωμένης απασχολήσεως, η υπέρβαση του συμφωνηθέντος μειωμένου εβδομαδιαίου ωραρίου επιτρέπεται κατ' εξαίρεση. Ως εξαίρεση η οποία δικαιολογεί την ανωτέρω υπέρβαση, πρέπει να θεωρηθούν οι ανάγκες επί πλέον απασχολήσεως που προκύπτουν εξ αιτίας ασυνήθων ή απρόβλεπτων ιδίως λόγων.

Η, σύμφωνα με τα παραπάνω, υπέρβαση του συμφωνηθέντος μειωμένου εβδομαδιαίου ωραρίου κατά την περίοδο της μειωμένης απασχολήσεως αντιμετωπίζεται ως εξής (παρ. 5β):

Οι πρώτες πέντε ώρες υπερέργασίας για τους απασχολούμενους με το σύστημα της πενθήμερης εβδομαδιαίας εργασίας και οι πρώτες οκτώ ώρες υπερέργασίας για τους απασχολούμενους με το σύστημα της εξαήμερης εβδομαδιαίας εργασίας θεωρούνται υπερεργασία και αμειβονται με το καταβαλλόμενο ωρομίσθιο προσανυξημένο κατά 30%. Αυτό σημαίνει, σε αντιπαράθεση με τα όσα ορίζει το άρθρο 1 παρ. 1 του νόμου, ότι οι συγκεκριμένες ώρες υπερεργασίας δεν αποτελούν υπέρβαση των 40 ωρών εβδομαδιαίας εργασίας αλλά του μικρότερου εβδομαδιαίου ωραρίου, καθώς και ότι η αμοιβή τους είναι υψηλότερη (προσανυξημένη κατά 30% και όχι κατά 25%).

Οι ώρες υπερέργασίας πέραν των πέντε πρώτων ή των οκτώ πρώτων σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο, θεωρούνται ώρες υπερωρίας. Εφ' όσον τηρηθούν οι προϋποθέσεις νομιμότητας των υπερωριών, κάθε ώρα υπερέργασίας πέραν των πέντε ή οκτώ πρώτων ωρών αποτελεί νόμιμη υπερωρία και αμειβεται με το καταβαλλόμενο ωρομίσθιο προσανυξημένο κατά 75%, άλλως αποτελεί κατ' εξαίρεση υπερωρία και αποζημιώνεται με το καταβαλλόμενο ωρομίσθιο προσανυξημένο κατά 100%. Κι εδώ, όπως και στην περίπτωση της υπερεργασίας (αμέσως ανωτέρω), διαφοροποιείται τόσο ο προσδιορισμός των ωρών υπερωριακής απασχολήσεως εν σχέσει με τα όσα ορίζει η παράγραφος 2 του άρθρου 1 του νόμου (θεωρούνται ως υπερωρία και ώρες απασχολήσεως κάτω των 45 ή 48 εβδομαδιαίως), όσο και η προσανύηση της αμοιβής των πρώτων (μέχρι τις 120) ωρών νόμιμης υπερωρίας (υψηλότερο ποσοστό, 75% αντί του 50%).

Προφανώς με την αυστηρότερη αντιμετώπιση των υπερέργασιών του συμφωνηθέντος μειωμένου εβδομαδιαίου ωραρίου κατά την περίοδο της μειωμένης απασχολήσεως, σε σύγκριση με τα όσα ορίζονται στο άρθρο 1 του ν. 3385/2005, ο νομοθέτης θέλει να αποθαρρύνει τους εργοδότες προκειμένου να αποφεύγουν τις εν λόγω υπερέργασίες και να μην επιζητούν εργασία επί πλέον της συμφωνηθείσας κατά την περίοδο της μειωμένης απασχολήσεως.

Η διευθέτηση του χρόνου εργασίας μπορεί να αφορά είτε το σύνολο των εργαζομένων είτε μόνο ένα ορισμένο κλάδο ή τμήμα της επιχείρησης ή μία κατηγορία ή ειδικότητα εργαζομένων.

Κατά την εφαρμογή της διευθέτησης του χρόνου εργασίας, ο εργαζόμενος, αν δεν είναι σε θέση να εκτελέσει την επί πλέον εργασία (κατά την περίοδο αυξημένης απασχολήσεως) και η άρνησή του αυτή δεν είναι αντίθετη με την καλή πίστη, έχει δικαίωμα να αρνηθεί την παροχή της επί πλέον αυτής εργασίας. Η σύμφωνα με τα ανωτέρω άρνηση του εργαζομένου δεν επιτρέπεται να οδηγήσει σε καταγγελία της συμβάσεως εργασίας του από τον εργοδότη. Αντιθέτως, από το κείμενο του νόμου συνάγεται ότι σε περίπτωση κακόπιστης αρνήσεως του εργαζομένου να εκτελέσει την επί πλέον εργασία, ο εργοδότης δεν εμποδίζεται από τις διατάξεις του ν. 3385/2005 στο να καταγγείλει την σύμβαση εργασίας.

Αν για οποιοδήποτε λόγο, ιδίως εξ αιτίας παραιτήσεως ή απολύσεως των εργαζομένων, δεν εφαρμόζεται ή δεν ολοκληρώνεται η διευθέτηση του χρόνου εργασίας σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, τότε θα

έχουν πλήρη εφαρμογή όλες οι προστατευτικές διατάξεις που καθορίζουν τις συνέπειες της υπερβάσεως του ημερησίου και εβδομαδιαίου ωραρίου εργασίας (παρ. 9). Ειδικότερα στην περίπτωση που δεν ολοκληρώνεται η διευθέτηση του χρόνου εργασίας αλλά έχει ολοκληρωθεί η περίοδος αυξημένης απασχόλησης (δηλαδή δεν έχει ολοκληρωθεί η περίοδος μειωμένης απασχόλησης) τότε για την εργασία που παρασχέθηκε πέραν του νομίμου ημερησίου και του συμβατικού εβδομαδιαίου ωραρίου θα έχει εφαρμογή το άρθρο 1 του νόμου και θα οφείλονται οι σύμφωνα με το άρθρο αυτό αντίστοιχες αμοιβές ή/και αποζημιώσεις. Παράλληλα, στην περίπτωση που δεν ολοκληρώνεται η διευθέτηση του χρόνου εργασίας, αλλά έχει ολοκληρωθεί η περίοδος μειωμένης απασχόλησης (δηλαδή δεν έχει ολοκληρωθεί η περίοδος αυξημένης απασχόλησης) τότε τα επί πλέον χρήματα που κατέβαλε ο εργοδότης στον εργαζόμενο, βάσει της παραγράφου 4 του παρόντος άρθρου, θα πρέπει να επιστραφούν ως αχρεωστήτως καταβληθέντα (904 Α.Κ.).

Η ισχύς και του άρθρου 2 (Διευθέτηση), αρχίζει από την 1.10.2005 (άρθρο 15, του ν. 3385/2005).

Υ. Ο ν. 3302/2004 και η ρύθμιση της άδειας

Ν. 3302/2004 «Ρύθμιση ετήσιας άδειας εργαζομένων και άλλες διατάξεις».
(ΦΕΚ 267, τεύχος Α', της 28.12.2004)

Άρθρο 1. - Ετήσια άδεια με αποδοχές. - 1. Η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του α.ν. 539/1945 (ΦΕΚ 229, Α'), όπως τροποποιήθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 13 του ν. 3227/2004 (ΦΕΚ 31, Α'), αντικαθίσταται ως εξής:

«1. α) Κάθε μισθωτός από την έναρξη της εργασίας του σε υπόχρεη επιχείρηση και μέχρι τη συμπλήρωση δώδεκα (12) μηνών συνεχούς απασχόλησης, δικαιούται να λάβει ποσοστό της ετήσιας κανονικής άδειας με αποδοχές κατ' αναλογία με το χρόνο εργασίας που έχει συμπληρώσει στην ίδια υπόχρεη επιχείρηση. Το ποσοστό αυτό υπολογίζεται με βάση ετήσια άδεια εικοσιτεσσάρων εργάσιμων ημερών ή αν στην επιχείρηση εφαρμόζεται σύστημα πενήνήμερης εβδομαδιαίας εργασίας, είκοσι (20) εργάσιμων ημερών, χωρίς να υπολογίζεται σε αυτές η ημέρα της εβδομάδας κατά την οποία δεν απασχολούνται οι μισθωτοί λόγω του εφαρμοζομένου συστήματος εργασίας.

β) Ο εργοδότης υποχρεούται μέχρι τη λήξη του πρώτου ημερολογιακού έτους, εντός του οποίου προσελήφθη ο μισθωτός, να χορηγεί σε αυτόν την παραπάνω αναλογία της κανονικής άδειας.

Κατά το δεύτερο ημερολογιακό έτος, ο μισθωτός δικαιούται να λάβει την ετήσια κανονική άδεια με αποδοχές, η οποία αναλογεί στο χρόνο απασχόλησής του στην υπόχρεη επιχείρηση και υπολογίζεται σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της περίπτωσης α'. Η άδεια αυτή επανέχεται κατά μία (1) εργάσιμη ημέρα για κάθε έτος απασχόλησης επί πλέον του πρώτου μέχρι τις είκοσι έξι (26) εργάσιμες ημέρες ή μέχρι και τις είκοσι δύο (22) εργάσιμες ημέρες αν στην επιχείρηση εφαρμόζεται σύστημα πενήνήμερης εβδομαδιαίας εργασίας.

Για καθεμία από τα επόμενα ημερολογιακά έτη, ο μισθωτός δικαιούται να λάβει από την 1η Ιανουαρίου εκάστου έτους, την κανονική ετήσια άδεια με αποδοχές, η οποία υπολογίζεται σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο.

Η ετήσια άδεια με αποδοχές, καθώς και το επίδομα αδειας, εκτός από τις διατάξεις του νόμου αυτού διέπονται και από τις λοιπές συναφείς διατάξεις της ενοτικής νομοθεσίας».

Β. Συγκριτικά στοιχεία

Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία που προέρχονται από την ηλεκτρονική βάση δεδομένων της Eurostat, οι Έλληνες εργάζονται 43,2 ώρες την εβδομάδα, ενώ ο μέσος όρος στην Ε.Ε. είναι 37,3 ώρες. Στον προηγούμενο όμως υπολογισμό συμπεριλαμβάνονται και οι ώρες εργασίας των αυτοαπασχολούμενων, των οποίων, ως γνωστόν, ο χρόνος εργασίας είναι συνήθως μεγαλύτερος των μισθωτών και δεν είναι αντικείμενο νομοθετικής ή συλλογικής ρύθμισης. Ακριβέστερη εικόνα δίδει η συμβατική διάρκεια του εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας όπως αυτή καθορίζεται από τις σ.σ.ε. ή άλλες συλλογικές συμφωνίες ή ακόμη και από νομοθετικές ρυθμίσεις. Έρευνα του συμβατικού αυτού χρόνου εργασίας για το 2004 αποδεικνύει ότι η Ελλάδα έχει το μεγαλύτερο εβδομαδιαίο συμβατικό ωράριο (40 ώρες εργασία την εβδομάδα), ενώ στις λοιπές χώρες της Ε.Ε. το εβδομαδιαίο ωράριο κυμαίνεται από 39 έως 37 ώρες, η Γαλλία μάλιστα έχει το μικρότερο ωράριο (35 ώρες).

Αλλά και το συμβατικό ωράριο δεν αποδίδει πλήρως την πραγματική εικόνα, γιατί οι ώρες εργασίας που απασχολείται ο εργαζόμενος την εβδομάδα είναι συχνά περισσότερες από το συμβατικό του ωράριο. Και τούτο γιατί εργάζεται πέραν του εβδομαδιαίου ωραρίου (υπερεργασία, υπερωρίες). Αν λοιπόν λάβει κανείς ως βάση τις πράγματι προσφερόμενες ώρες εργασίας, τότε στην Ελλάδα ο εβδομαδιαίος χρόνος εργασίας είναι κατά 4,1 ώρες (ή 10,2%) μεγαλύτερος από τις 15 ώρες της Ε.Ε. Δηλαδή στην Ελλάδα ο εβδομαδιαίος χρόνος είναι 40,1 ώρες, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος στην Ε.Ε. των 15 είναι 36 ώρες. Στον προηγούμενο όμως υπολογισμό συμπεριλαμβάνεται και ο χρόνος εργασίας των μερικώς απασχολούμενων. Δεδομένου ότι σε πολλές χώρες της Ε.Ε. το ποσοστό των μερικώς απασχολούμενων είναι πολύ υψηλότερο από το αντίστοιχο στην Ελλάδα, είναι εύλογο να συμπεράνει κανείς ότι η προηγούμενη στατιστική έρευνα για τις πράγματι προσφερόμενες ώρες εργασίας δεν αποδίδει πλήρως την πραγματικότητα.

τα. Πληρέστερη εικόνα έχει κανείς, αν λάβει ως βάση υπολογισμού τις πράγματι προσφερόμενες ώρες εργασίας των μισθωτών πλήρους απασχόλησης στην κύρια απασχόλησή τους. Έρευνα του χρόνου αυτού (2005) κατέδειξε ότι ο μέσος μισθωτός πλήρους απασχόλησης στην Ελλάδα εργάζεται συνήθως 41 ώρες την εβδομάδα, ενώ ο μέσος όρος στην Ε.Ε. των 15 είναι 40,3 ώρες. Το μεγαλύτερο χρόνο εργασίας έχει η Βρετανία (42,5 ώρες) και το μικρότερο η Ολλανδία (38,8 ώρες). Εκτός από τη Βρετανία, μεγαλύτερο χρόνο εργασίας από την Ελλάδα έχουν η Ισπανία (42,1 ώρες) και η Αυστρία (42,4 ώρες).

Ο χρόνος εργασίας παρουσιάζει διακυμάνσεις από κλάδο σε κλάδο. Οι μισθωτοί πλήρους απασχόλησης στην Ελλάδα εργάζονται συνήθως 6 ώρες περίπου περισσότερο από το μέσο όρο της Ε.Ε. των 15 στους κλάδους γεωργίας, δασοκομείας, αλιείας και οικιακού προσωπικού στα νοικοκυριά, ενώ στους κλάδους εμπορίου, των ξενοδοχείων και εστιατορίων και των μεταφορών οι Έλληνες εργάζονται κατά 2-3 ώρες περισσότερο από τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αντιθέτως στον κλάδο της εκπαίδευσης οι μισθωτοί πλήρους απασχόλησης στην Ελλάδα εργάζονται συνήθως 7,2 ώρες λιγότερο από το μέσο όρο της Ε.Ε. των 15. Τέλος, στους κλάδους της βιομηχανίας, υγείας και κοινωνικής μέριμνας, της δημόσιας διοίκησης, λιμνών, χρηματοπιστωτικής διαμεσολάβησης οι πράγματι προσφερόμενες ώρες εργασίας στην Ελλάδα είναι από 0,5 έως 1,5 περισσότερες από τον αντίστοιχο μέσο όρο στην Ε.Ε. των 15.

Ο ετήσιος χρόνος εργασίας επηρεάζεται και από τον αριθμό των ημερών αδειάς και των αργιών. Οι Έλληνες εργαζόμενοι, όπως αποδεικνύουν στατιστικές έρευνες, έχουν τόσες περίπου ημέρες αργιών και αδειάς όσες και ο ευρωπαϊκός μέσος όρος στην Ε.Ε. των 15.

Η υπερεργασία και υπερωρίες προσδίδουν, ανάλογα πάντα με την ισχύουσα στη συγκεκριμένη χώρα ρύθμιση, ευελιξία στο χρόνο εργασίας. Η ευελιξία εξαρτάται από τις προϋποθέσεις, τον αριθμό αλλά και την αμοιβή των επιτρεπόμενων υπερωριών/υπερεργασιών. Η έκτακτη έρευνα του European Labour Force Survey της Eurostat που πραγματοποιήθηκε την άνοιξη του 2001 και τα αποτελέσματά της δημοσιεύθηκαν το 2004 κατέδειξε ότι το 5% των Ελλήνων μισθωτών πλήρους απασχόλησης εργάζεται υπερωριακά, έναντι 16% στην Ε.Ε. των 15. Όμως οι αναλογικά λίγοι Έλληνες μισθωτοί πλήρους απασχόλησης, οι οποίοι εργάζονται υπερωριακά, κάνουν περισσότερες υπερωρίες από το μέσο όρο της Ε.Ε. των 15.

Η ευελιξία των επιχειρήσεων κατά τη ρύθμιση του χρόνου εργασίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ισχύον στην κάθε χώρα θεσμικό πλαίσιο. Στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. (κυρίως στις Μεσογειακές, αλλά και στις Σκανδιναβικές) ο νομοθέτης καθορίζει τον επιτρεπόμενο νόμιμο χρόνο εργασίας και συγχρόνως καταλείπει ελευθερία στους κοινωνικούς εταίρους να συμφωνήσουν ακόμη μικρότερο χρόνο εργασίας. Στις χώρες αυτές η ρύθμιση του νομοθέτη αποτελεί το όριο πέρα από το οποίο αρχίζουν οι υπερωρίες. Από τις προηγούμενες χώρες ορισμένες (όπως η Ελλάδα) καθορίζουν αυτές το θεσμικό πλαίσιο των υπερωριών και καταλείπουν μικρά περιθώρια στη συλλογική διαπραγμάτευση, ενώ σε άλλες χώρες παρέχεται μεγαλύτερη ελευθερία στη συλλογική αυτονομία να αυξήσουν π.χ. το μέγιστο επιτρεπόμενο αριθμό των υπερωριών (Ιταλία, Σουηδία) ή να μειώσουν ή να αυξήσουν το όριο πέραν από το οποίο υπολογίζονται οι υπερωρίες. Στη Γερμανία, Δανία και εν μέρει στην Αυστρία ο ρόλος του νομοθέτη περιορίζεται στη θέσπιση μόνο ενός ανώτατου χρόνου εργασίας, ενώ κατά τα λοιπά παρέχεται μεγάλη ελευθερία στη συλλογική διαπραγμάτευση να καθορίσει το θεσμικό πλαίσιο για τις υπερωρίες και την υπερεργασία. Στις χώρες αυτές όλα τα σχετικά με υπερεργασία/υπερωρίες (π.χ. επιτρεπόμενος αριθμός, προϋποθέσεις, προσαύξηση κ.ο.κ.) καθορίζονται με συλλογική διαπραγμάτευση και συλλογική σύμβαση εργασίας. Συχνά μάλιστα οι συλλογικές συμβάσεις συνάπτονται σε επίπεδο κλάδου και καταλείπουν περιθώρια συμπλήρωσης και προσαρμογής στις επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις ή στις συμφωνίες με τα Συμβούλια Εργαζομένων. Στο Ηνωμένο Βασίλειο παρέχονται μεγάλα περιθώρια συλλογικής διαπραγμάτευσης, μάλιστα διαπραγμάτευσης σε επίπεδο επιχείρησης, ενώ νομοθετικό πλαίσιο χρονικών ορίων εργασίας υπάρχει μόνο μετά την ενσωμάτωση της κοινοτικής Οδηγίας, με την οποία (ενσωμάτωση) ο νομοθέτης θέσπισε μέγιστο επιτρεπόμενο εβδομαδιαίο χρόνο εργασίας ως μέσο όρο. Αναφορικά με την αμοιβή των υπερωριών, αυτή ποικίλλει από χώρα σε χώρα. Συνήθως προβλέπεται πρόσθετη αμοιβή ανά ώρα από 25% έως 50% (στην Ιταλία η προσαύξηση είναι 10%), ενώ σε ορισμένες χώρες παρέχονται κίνητρα (φορολογικές κυρίως ελαφρύνσεις ή ελαφρύνσεις στις ασφαλιστικές εισφορές) για τις πραγματοποιούμενες υπερωρίες.

Τέλος, σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ε.Ε. των 15 λειτουργεί ένα σύστημα διευθέτησης του χρόνου εργασίας, το οποίο παρέχει μεγάλη ευελιξία στις επιχειρήσεις. Το σύστημα αυτό διευθετήσεως χρησιμοποιεί το εβδομαδιαίο ωράριο ως μέσο όρο σε μακρές (συνήθως ετήσιες) ή συντομότερες περιόδους αναφοράς και επιτρέπει την αυξομείωση του ημερησίου και εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας διασφαλίζοντας ταυτόχρονα με διάφορες εγγυήσεις τη δυνατότητα προγραμματισμού του ιδιωτικού χρόνου και της ιδιωτικής ζωής του εργαζομένου. Το σύστημα αυτό διευθέτησης έχει θεσπισθεί με κλαδικές, ως επί το πλείστον, ή και περιφερειακές σ.σ.ε., οι οποίες όμως αφήνουν μεγάλα περιθώρια προσαρμογής ή συμπλήρωσης στις επιχειρησιακές σ.σ.ε. και στις συμφωνίες με τα Συμβούλια Εργαζομένων. Τα βασικά χαρακτηριστικά των συστημάτων διευθέτησης που ισχύουν στην Ε.Ε. των 15, προ παντός στην κεντρική Ευρώπη, είναι τα εξής: α) Τα συστήματα διευθέτησης συμφωνούνται στο γενικό πλαίσιο τους σε ευρύτερου επιπέδου κλαδικές ή περιφερειακές συλλογικές συμβάσεις και ταυτόχρονα παρέχεται μεγάλη ευχέρεια προσαρμογής ή

συμπλήρωσης στη διαπραγμάτευση στο επίπεδο της επιχείρησης καθώς και στη διαπραγμάτευση μεταξύ εκμεταλλεύσεως και Συμβουλίου Εργαζομένων. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις έχουν τοποθετηθεί ευνοϊκά στη θεσμοθέτηση συστημάτων διευθέτησης του χρόνου εργασίας. Διευθετήσεις που αποφασίζονται μονομερώς από τον εργοδότη χωρίς τη συμμετοχή των συνδικαλιστικών Οργανώσεων ή των εργαζομένων δεν προβλέπονται (εξ όσων γνωρίζουμε) στις χώρες της Ε.Ε. β) Τα συστήματα διευθέτησης παρέχουν σημαντική ευελιξία αλλά και πολλές εναλλακτικές λύσεις κατά τον προγραμματισμό και τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας (π.χ. θέσπιση μικρότερου ωραρίου ως μέσο όρο, εισαγωγή τράπεζας ή αποταμίευσης ωρών εργασίας, δυνατότητα μεταφοράς των ωρών με ad hoc συμφωνίες κ.ο.κ.), γ) Τα συστήματα διευθέτησης παρέχουν οικονομικά κίνητρα στον εργαζόμενο να δεχθεί τη διευθέτηση (προσαυξήσεις, bonus) και ταυτόχρονα παρέχουν στον εργαζόμενο την πρωτοβουλία και την ευχέρεια να προγραμματίσει ο ίδιος το χρόνο εργασίας του και τον ελεύθερο του χρόνο κατά τη διάρκεια του μήνα ή σε ευρύτερα χρονικά διαστήματα, δ) Τα συστήματα διευθέτησης αποκλείουν αιφνιδιασμούς των εργαζομένων, θέτοντας εύλογες προϋποθέσεις, προκειμένου ο εργοδότης να αξιώσει πρόσθετη εργασία (π.χ. έκτακτη προειδοποίηση του εργαζόμενου), με αποτέλεσμα να μην παρακλωστεί ο προγραμματισμός της οικογενειακής και προσωπικής ζωής του εργαζομένου. Σε ορισμένους κλάδους η διευθέτηση χρησιμοποιείται πολύ συχνά (παροχή υπηρεσιών, ασφάλειες, εμπόριο, αλλά και κλάδους βιομηχανικής παραγωγής).

Γ. Αξιολόγηση του ελληνικού συστήματος και προτάσεις

Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο των χρονικών ορίων εργασίας παρέχει δυνατότητες ευελιξίας, καίτοι οι συμφωνίες διευθέτησης του χρόνου εργασίας είναι –και μετά το νέο καθεστώς του ν. 3385/2005– περιορισμένες.

Κατά πρώτο λόγο ευελιξία στις επιχειρήσεις παρέχει η δυνατότητα που έχει από το νόμο ο εργοδότης να απασχολεί 5 ώρες την εβδομάδα το προσωπικό, πέραν του συμβατικού ωραρίου των 40 ωρών (υπερεργασία), καταβάλλοντας προσαύξηση 25% ανά ώρα εργασίας. Ακόμη μεγαλύτερη ευελιξία παρέχει στον εργοδότη η επικρατήσασα στη νομολογία άποψη ότι η εργασία κατά το Σάββατο (ή κατά την 6η λόγω πενθημέρου ημέρα μη απασχόλησης) αμείβεται με απλό ωρομίσθιο (με βάση τις διατάξεις για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό (πάγια νομολογία βλ. Α.Π. 45/2006 ΕΕργΔ 65, 925 = ΔΕΝ 2006, 615, Α.Π. 1181/2000 ΔΕΝ 2002, 1629, Α.Π. 679/2001 ΔΕΝ 2002, 1628, Α.Π. 1253/2002 ΔΕΝ 2002, 1634, Α.Π. 1256/2000 ΕΕργΔ 61, 350 = ΔΕΝ 2002, 1637, Α.Π. 1331/2001 ΔΕΝ 2002, 1637, **Λεβέντη**, ΔΕΝ 1997, σελ. 129 επ., **Ζερδελή**, ΔΕΝ 2002, σελ. 1617 επ., **Χρ. Πετίνη-Πηνώτη**, ΔΕΝ 2002, σελ. 1621 επ.). Το αποτέλεσμα είναι ότι ένας Έλληνας εργαζόμενος μπορεί αν απασχολείται συνολικά 45 ώρες την εβδομάδα (δηλ. 9 ώρες την ημέρα) και κατά περίπτωση άλλες επί πλέον οκτώ ώρες (κατά παράβαση του πενθημέρου) χωρίς ιδιαίτερα υψηλό κόστος για την επιχείρηση.

Το σύστημα μικρής (τετράμηνης) ή ετήσιας διευθέτησης χρησιμοποιείται σε μικρότερη έκταση, γιατί οι επιχειρήσεις που εμφανίζουν κατά περιόδους σφύρηση εργασίας καταφεύγουν πρωτίστως στην υπερεργασία, πολύ συχνά στην εργασία του Σαββάτου αλλά και στις νόμιμες ή παράνομες υπερωρίες. Το σύστημα διευθέτησης θα απέδιδε περισσότερους καρπούς, αν οι κοινωνικοί εταίροι είχαν αποδεχθεί τη φιλοσοφία του και το είχαν διαμορφώσει κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να είναι ελκυστικό και για τους εργαζόμενους (π.χ. πρόβλεψη πρόσθετης αμοιβής για τους εργαζόμενους που εργάζονται με σύστημα διευθέτησης). Εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι οι κοινωνικοί εταίροι δεν έχουν ακόμη αποπειραθεί να ρυθμίσουν κατά κάποιο τρόπο την εργασία του Σαββάτου.

Μεγαλύτερη ευελιξία για τις επιχειρήσεις συνδυασμένη όμως με ασφάλεια για τους εργαζόμενους θα υπήρχε: α) Αν η συλλογική αυτονομία και οι σ.σ.ε. (ιδιαίτερα οι ε.γ.σ.σ.ε. ή μεγάλες κλαδικές ή επιχειρησιακές σ.σ.ε.) έπαιζαν κάποιο σημαντικότερο ρόλο κατά τη ρύθμιση των υπερωριών, θεσπίζοντας προϋποθέσεις, διαδικασίες, οικονομικά κίνητρα, προσαυξήσεις κ.ο.κ. β) Αν η συλλογική αυτονομία και οι σ.σ.ε. (ιδιαίτερα οι ε.γ.σ.σ.ε. ή οι μεγάλες κλαδικές ή και επιχειρησιακές σ.σ.ε.) αποδέχονταν τη φιλοσοφία της διευθέτησης και συμφωνούσαν συστήματα διευθέτησης, τα οποία θα μπορούσαν να τύχουν συμπλήρωσης ή προσαρμογής σε επίπεδο επιχείρησης. Τα συστήματα αυτά διευθέτησης θα μπορούσαν να συνδυάσουν την ευελιξία με την ασφάλεια, θεσπίζοντας υπέρ των εργαζομένων οικονομικά κίνητρα, δυνατότητες πρωτοβουλίας και προγραμματισμού του χρόνου εργασίας, εβδομαδιαίο ωράριο εργασίας, ως μέσο όρο, κατώτερο των 40 ωρών κ.ο.κ. Δυστυχώς η τετράμηνη διευθέτηση χρησιμοποιείται σε περιορισμένη έκταση, ενώ η Επιτροπή Διευθέτησης θυμίζει τα Διαιτητικά Δικαστήρια του ν. 3239/1955. Η ετήσια διευθέτηση αγνοείται εντελώς από τους κοινωνικούς εταίρους, πρωτίστως βέβαια από τις συνδ. οργανώσεις των εργαζομένων. Επομένως, στο ελληνικό δίκαιο δεν αξιοποιείται η ευχέρεια συλλογικών ρυθμίσεων που παρέχουν οι Κοινοτικές Οδηγίες με τις πολλές εξουσιοδοτήσεις που περιέχουν. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι επιχειρήσεις καταφεύγουν στην ευελιξία που παρέχει η υπερεργασία, οι υπερωρίες (νόμιμες ή παράνομες) και πολύ συχνά η εργασία της 6ης ημέρας, η οποία αμείβεται με απλό ωρομίσθιο.

Είναι θέμα ευθύνης των κοινωνικών εταίρων να αντιμετωπίσουν και να ρυθμίσουν επί τέλους το ζήτημα της αμοιβής της εργασίας της 6ης ημέρας (επί πενθημέρου).

Κεφάλαιο 5

Η προσωρινή απασχόληση (ν. 2956/2001)

Εισαγωγή

Η προσωρινή απασχόληση, δηλαδή η μορφή απασχόλησης που στηρίζεται στον κατ' επάγγελμα δανεισμό εργαζομένων, αποτελώντας μια κοινωνική πραγματικότητα κυρίως από τη δεκαετία του 1990, αναγνωρίζεται και ρυθμίζεται τελικά από την έννομη τάξη μας με τις ρυθμίσεις του ν. 2956/2001.

Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 20 του ν. 2956/2001 «ως προσωρινή απασχόληση νοείται η εργασία, η οποία παρέχεται σε άλλο εργοδότη (έμμεσος εργοδότης) για περιορισμένο χρονικό διάστημα από μισθωτό, ο οποίος συνδέεται με τον εργοδότη του (άμεσος εργοδότης) με σύμβαση ή σχέση εξαρτημένης εργασίας ορισμένου ή αορίστου χρόνου». Η προσωρινή απασχόληση, σύμφωνα με την ίδια διάταξη, παρέχεται μόνο υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στον παραπάνω νόμο.

Στην προσωρινή απασχόληση εμφανίζονται τρεις παράγοντες. Η εταιρεία προσωρινής απασχόλησης, της οποίας η δραστηριότητα περιορίζεται, κατά βάση, στην πρόσληψη και στη συνέχεια στην παραχώρηση των εργαζομένων. Ο προσωρινός απασχολούμενος, ο οποίος συνάπτει σύμβαση εξαρτημένης εργασίας με την εταιρεία προσωρινής απασχόλησης, με σκοπό την παραχώρησή του σε άλλο εργοδότη, στον οποίο θα παρέχει αποκλειστικά τις υπηρεσίες του. Ο έμμεσος εργοδότης, ο οποίος έχει συνάψει σύμβαση με την εταιρεία προσωρινής απασχόλησης με αντικείμενο την παραχώρηση από αυτήν έναντι αμοιβής μισθωτών της, ώστε να παρέχουν στη δική του επιχείρηση την εργασία τους.

Ο αριθμός των προσωρινών απασχολούμενων στη χώρα μας δεν είναι εντυπωσιακός. Υπολογίζεται περίπου στο 1% του εργατικού δυναμικού. Δεν υπάρχει όμως αμφιβολία ότι η προσφυγή στην προσωρινή απασχόληση αυξάνει συνεχώς και μάλιστα με έντονους ρυθμούς, οπότε δικαιολογείται και η σχετική νομοθετική παρέμβαση και η επιστημονική ενασχόληση για την αποκάλυψη των νομικών πτυχών που περικλείει.

Τα ζητήματα που συνδέονται με την προσωρινή απασχόληση κατά βάση προκύπτουν από μια ιδιαιτερότητα, η οποία αποτελεί και το θεμελιώδες χαρακτηριστικό της: τον εργοδοτικό δούλο. Συγκεκριμένα πέραν από το πρόσωπο με το οποίο ο εργαζόμενος συνδέεται συμβατικά, δηλαδή τον άμεσο εργοδότη, υπάρχει και ένα άλλο πρόσωπο, με το οποίο να μην έχει κανένα συμβατικό δεσμό, αλλά προς το οποίο παρέχεται αποκλειστικά η εργασία και στην πραγματικότητα ασκεί το μεγαλύτερο μέρος των εργοδοτικών εξουσιών, δηλαδή ο έμμεσος εργοδότης.

Α. Ειδικές παρατηρήσεις

1. Προϋποθέσεις προσφυγής στην προσωρινή απασχόληση

Υπό το σημερινό νομοθετικό πλαίσιο, ο εργοδότης είναι δυνατόν να εναλλάσσει απεριόριστα, στην ίδια θέση εργασίας, διαφορετικούς προσωρινούς απασχολούμενους επιτυγχάνοντας την επιθυμητή σε αυτόν, πλην όμως επικριτέα από πολλές άλλες πλευρές, ευελιξία. Ο προβλεπόμενος περιορισμός του αριθμού και της διάρκειας των παραχωρήσεων δεν αρκεί για να επιτύχει τον επιθυμητό στόχο. Για το λόγο αυτό είναι σκόπιμο να περιορίζεται η προσφυγή στην προσωρινή απασχόληση μόνο όταν υφίστανται συγκεκριμένοι λόγοι που καθορίζονται από το νομοθέτη (Γαλλία, Βέλγιο, Πορτογαλία, Ισπανία, Λουξεμβούργο) ή τουλάχιστον να τίθεται όριο στην τοποθέτηση προσωρινών απασχολούμενων σε συγκεκριμένη θέση εργασίας.

Πρόταση

A) Να συνδεθεί η προσφυγή στην προσωρινή απασχόληση αποκλειστικά με συγκεκριμένους λόγους που συνδέονται με τη δραστηριότητα της επιχείρησης (αναπλήρωση εργαζομένου ο οποίος απουσιάζει ή του οποίου η σύμβαση έχει ανασταλεί, έκτακτη σφύρηση εργασίας, εκτέλεση εποχιακών εργασιών), άλλως

B) Να απαγορευθεί, για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, η τοποθέτηση προσωρινών απασχολούμενων σε θέση εργασίας, στην οποία είχε τοποθετηθεί άλλος προσωρινός απασχολούμενος για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 18 μηνών.

Σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων αυτών προβλέπονται κυρώσεις, όπως και θεωρείται η σχέση αυτή, κατά πλάσμα, ως σχέση εργασίας μεταξύ του μισθωτού και του έμμεσου εργοδότη στον οποίο απασχολείται στην πραγματικότητα ο μισθωτός αυτός.

2. Ισότητα μεταχείρισης

Οι αποδοχές του προσωρινού απασχολούμενου κατά τη διάρκεια της παραχώρησής του, σύμφωνα με

τη διάταξη του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 22 του ν. 2956/2001, «δεν μπορεί να είναι κατώτερες από τις προσδιοριζόμενες από τις κλαδικές ή ομοιοεπαγγελματικές ή επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις που ισχύουν για το προσωπικό του έμμεσου εργοδότη». Η ρύθμιση αυτή αφορά όμως μόνο στις νόμιμες αποδοχές και όχι τις υπόλοιπες εργοδοτικές παροχές.

Θα πρέπει όμως να προβλεφθεί πλήρης αντιστοίχιση των αμοιβών των τακτικών και των προσωρινώς απασχολούμενων, ώστε να μην καταστεί η προσωρινή απασχόληση ακραίος μηχανισμός ελαστικοποίησης της εργασίας (αντίστοιχη πρόβλεψη στη Γαλλία, Βέλγιο). Ο έμμεσος εργοδότης δεν θα έχει, πλέον όλων των άλλων, ένα ειδικό συμφέρον να προσφύγει στην προσωρινή απασχόληση, δηλαδή να επιτύχει να καταβάλει αποδοχές, οι οποίες θα είναι χαμηλότερες από εκείνες που προβλέπονται για το υπόλοιπο προσωπικό του. Το ύψος λοιπόν των αποδοχών δεν θα πρέπει να είναι εκείνο που θα καθορίζει την προσφυγή εκ μέρους του έμμεσου εργοδότη στην προσωρινή απασχόληση.

Περαιτέρω η ισότητα μεταχείρισης για τους ίδιους λόγους δεν θα πρέπει να περιορίζεται στις αποδοχές, αλλά θα πρέπει να περιλαμβάνει και τις κάθε είδους παροχές που χορηγούνται στους μισθωτούς της επιχείρησης.

Τέλος, επισημαίνεται ότι στη Γαλλία οι προσωρινώς απασχολούμενοι δικαιούνται κατά την αποχώρησή τους και επί πλέον αποζημίωση, η οποία ανέρχεται στο 10% των συνολικών αποδοχών τους κατά το διάστημα της παραχώρησης στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη (άρθρο L. 124-4-3 Code du travail). Μια τέτοια ρύθμιση θέλει, προφανώς, να εξισορροπήσει το πρόσκαιρο της απασχόλησης του εργαζομένου, η οποία, όμως, πρέπει να σημειωθεί ότι στη χώρα αυτή είναι πάντοτε ορισμένου χρόνου. Επίσης στην Ισπανία οι εταιρείες προσωρινής απασχόλησης οφείλουν να διαθέτουν ποσά ύψους τουλάχιστον 1,5% των καταβληθεισών αποδοχών στην επαγγελματική επιμόρφωση των προσωρινώς απασχολούμενων.

Πρόταση

Οι αποδοχές του προσωρινώς απασχολούμενου δεν πρέπει να είναι κατώτερες από εκείνες που θα δικαιούτο, εάν προσλαμβανόταν υπό τις ίδιες συνθήκες ως μόνιμος μισθωτός του έμμεσου εργοδότη.

Οι προσωρινώς απασχολούμενοι που εργάζονται με σύμβαση ορισμένου χρόνου, δικαιούνται κατά την αποχώρησή τους και επί πλέον αποζημίωση, η οποία ανέρχεται στο 10% των συνολικών αποδοχών τους κατά το διάστημα της παραχώρησης στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη.

Οι προσωρινώς απασχολούμενοι έχουν την ίδια πρόσβαση στις διευκολύνσεις ή στις κοινωνικές υπηρεσίες της επιχείρησης του έμμεσου εργοδότη, ιδίως στις υπηρεσίες εστίασης, στις υποδομές υποδοχής των παιδιών και στις μεταφορές, με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους εργαζόμενους που απασχολούνται άμεσα από την εν λόγω επιχείρηση, εκτός εάν αντικειμενικοί λόγοι δικαιολογούν διαφορετική μεταχείριση.

3. Πρόσβαση προσωρινώς απασχολούμενων σε μόνιμη θέση εργασίας

Το σημαντικό αυτό δικαίωμα είχε περιληφθεί στην σχετική κοινοτική πρόταση Οδηγίας, η οποία δεν έχει μέχρι σήμερα καταλήξει σε ψήφιση. Προβλέπεται άλλωστε ρητά στη χώρα μας και για μια άλλη κατηγορία μισθωτών, τους μερικώς απασχολούμενους, και αποσκοπεί να τους ενσωματώσει στην επιχείρηση στην οποία εργάζονται, δημιουργώντας ένα δικαίωμα προσδοκίας.

Πρόταση

Οι απασχολούμενοι με προσωρινή εργασία ενημερώνονται για τις κενές θέσεις εργασίας στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη, με σκοπό να τους εξασφαλισθούν οι ίδιες δυνατότητες με τους άλλους εργαζόμενους να προσληφθούν σε μόνιμες θέσεις εργασίας. Οι πληροφορίες αυτές μπορεί να παρέχονται μέσω γενικής ανακοίνωσης σε κατάλληλο σημείο της επιχείρησης για την οποία και υπό τον έλεγχο της οποίας εργάζονται οι προσωρινώς απασχολούμενοι.

4. Επαναπασχόληση του μισθωτού στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη

Ο έλληνας νομοθέτης λαμβάνει ιδιαίτερη πρόνοια για τον καθορισμό της διάρκειας της παραχώρησης του μισθωτού στον έμμεσο εργοδότη. Εν προκειμένω προβλέπονται συνδυαστικά δύο μέτρα. Αφ' ενός προβλέπεται μέγιστη διάρκεια της απασχόλησης του προσωρινώς απασχολούμενου στον έμμεσο εργοδότη και αφ' ετέρου προβλέπεται περιορισμός των ανανεώσεων των παραχωρήσεων. Έτσι προβλέπεται ρητά ότι η διάρκεια της απασχόλησης αυτής δεν επιτρέπεται να είναι μεγαλύτερη από οκτώ μήνες. Επίσης προβλέπεται η δυνατότητα ανανέωσης για μια μόνο φορά και μέχρι οκτώ μήνες. Ορίζεται έτσι στο δεύτερο εδάφιο της τέταρτης παραγράφου του άρθρου 22 ν. 2956/2001 ότι «επιτρέπεται η έγγραφη

ανανέωση για τον ίδιο έμμεσο εργοδότη με την προϋπόθεση ότι η συνολική διάρκεια της ανανέωσης δε θα υπερβαίνει τους οκτώ μήνες».

Στο νόμο δεν προσδιορίζεται όμως ποιο χρονικό διάστημα πρέπει να μεσολαβήσει μεταξύ των δύο παραχωρήσεων ή μεταξύ δύο ανανεώσεων, έτσι ώστε οι συμβάσεις να μην θεωρηθούν διαδοχικές. Σκόπιμη είναι η αντιστοίχιση με τις διατάξεις των π.δ. 81/2003 για τη σύμβαση ορισμένου χρόνου (45 ημερών).

Πρόταση

Δεν επιτρέπεται να απασχοληθεί ο μισθωτός στον ίδιο έμμεσο εργοδότη με σχέση προσωρινής απασχόλησης, πριν παρέλθει χρονικό διάστημα σαράντα πέντε ημερών από τη λήξη της προηγούμενης απασχόλησής του σε αυτήν. Σε αντίθετη περίπτωση μπορεί να θεωρηθεί, μετά από αίτηση του μισθωτού, ότι απασχολείται με σύμβαση τακτικής απασχόλησης στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη.

5. Εκπροσώπηση των απασχολούμενων με προσωρινή απασχόληση

Η δυνατότητα άσκησης σημαντικών δικαιωμάτων των εργαζομένων αποτελεί συνάρτηση του αριθμού των εργαζομένων της επιχείρησης ή εκμετάλλευσης. Με την προσφυγή όμως στην προσωρινή απασχόληση είναι δυνατόν να μειώνεται πλασματικά ο αριθμός των εργαζομένων της επιχείρησης. Σε οριακές μάλιστα περιπτώσεις, είναι πιθανόν να μην λειτουργούν θεσμοί ή να μην ασκούνται δικαιώματα, ακριβώς ως συνέπεια αυτής της προσφυγής. Ο ν. 2956/2001 δε λαμβάνει όμως θέση στο ζήτημα της συνάρτησης των προσωρινώς απασχολούμενων με τους υπόλοιπους εργαζόμενους της επιχείρησης. Συνεπώς το ζήτημα αυτό παραπέμπεται στην ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, λύση αρκετά επισφαλής.

Η ιδιαιτερότητα της προσωρινής απασχόλησης εντοπίζεται πάντως στο ότι οι προσωρινώς απασχολούμενοι ενδιαφέρονται τόσο για τις υποθέσεις του άμεσου όσο και του έμμεσου εργοδότη τους, οπότε είναι σκόπιμο να συμμετέχουν και στα αντίστοιχα αντιπροσωπευτικά όργανα, πράγμα που προβλέπεται και στη σχετική πρόταση ευρωπαϊκής Οδηγίας.

Πρόταση

Οι απασχολούμενοι με προσωρινή απασχόληση προσμετρώνται, στο πλαίσιο της εταιρείας προσωρινής απασχόλησης, κατά τον υπολογισμό του ορίου, άνω του οποίου πρέπει να συνιστώνται τα αντιπροσωπευτικά όργανα των εργαζομένων. Οι εν λόγω εργαζόμενοι προσμετρώνται, στο πλαίσιο της επιχείρησης του έμμεσου εργοδότη, κατά τον υπολογισμό του ορίου, άνω του οποίου μπορούν να συνιστώνται τα αντιπροσωπευτικά όργανα των εργαζομένων, όπως ισχύει για τους εργαζόμενους που απασχολούνται με τακτική σχέση στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη.

6. Πληροφόρηση των εκπροσώπων των εργαζομένων

Στο πλαίσιο της διαφάνειας των επιχειρηματικών επιλογών, συγκεκριμένα ως προς τις μεθόδους απασχόλησης εργατικού δυναμικού, σκόπιμη είναι η ειδική πληροφόρηση των εκπροσώπων των εργαζομένων για την προσφυγή στην προσωρινή απασχόληση.

Πρόταση

Ο έμμεσος εργοδότης υποχρεούται να παρέχει κατάλληλες πληροφορίες προς τους εκπροσώπους των εργαζομένων για την εκ μέρους του προσφυγή στην προσωρινή απασχόληση.

7. Συνδικαλιστικές διευκολύνσεις

Οι προσωρινώς απασχολούμενοι που έχουν την ιδιότητα του συνδικαλιστικού στελέχους, απολαύουν της προβλεπόμενης από το ν. 1264/1982 προστασίας κατά της καταγγελίας ή μεταθέσεως. Ζήτημα θα προκύψει κυρίως ως προς την ανανέωση των συμβάσεων εργασίας των εργαζομένων αυτών, αφού οι περισσότεροι προσωρινώς απασχολούμενοι συνδέονται με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου. Στην περίπτωση των εν λόγω εργαζομένων δεν εφαρμόζεται η διαδικασία των παραγράφων 4 επ. του άρθρου 14 ν. 1264/1982, αφού η λύση της σχέσης εργασίας τους δεν εκδηλώνεται με καταγγελία, αλλά με την πάροδο του προβλεπόμενου στη σύμβαση χρονικού διαστήματος. Συνεπώς τίθεται ζήτημα αποτελεσματικής προστασίας τους. Στη Γαλλία οι προσωρινώς απασχολούμενοι που είναι και εκπρόσωποι του προσωπικού προστατεύονται ως προς τη λύση της, ορισμένου χρόνου, σχέσης εργασίας τους. Δεν είναι απαραίτητη η καταγγελία της σύμβασης εργασίας για να θεωρηθεί η συμπεριφορά του εργοδότη παράνομη, αλλά αρκεί και η μη ανανέωση της σύμβασης, ανανέωση η οποία φυσιολογικά θα έπρεπε να αναμένεται.

Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις μπορούν να προχωρήσουν στη διανομή των προβλεπόμενων από το ν. 1264/1982 συνδικαλιστικών ανακοινώσεων, τόσο στους χώρους της εταιρείας προσωρινής απασχόλησης, όταν οι εργαζόμενοι για οποιοδήποτε λόγο μεταβαίνουν εκεί (π.χ. πληρωμή), όσο και στους χώρους απασχόλησης στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη. Όμως εύκολα αντιλαμβάνεται κανείς ότι μια τέτοια δραστηριότητα γίνεται εξαιρετικά δυσχερής, λόγω του κατακερματισμού των τόπων εργασίας των μισθωτών. Για το λόγο ακριβώς αυτό, δηλαδή τη διευκόλυνση της επικοινωνίας, προβλέπεται σε ορισμένες αλλοδαπές έννομες τάξεις (Γαλλία) η υποχρέωση του άμεσου εργοδότη να αποκαθιστά τη δαπάνη αποστολής ανακοινώσεων στους εργαζομένους σε συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα εκ μέρους της συνδικαλιστικής οργάνωσης. Γενικότερα είναι σκόπιμο να προσαρμόζονται οι προβλεπόμενες από το νόμο συνδικαλιστικές διευκολύνσεις στις ιδιαιτερότητες της προσωρινής απασχόλησης (διαφορά της εγκατάστασης του εργοδότη και του τόπου εργασίας) ώστε να διατηρήσουν την αποτελεσματικότητά τους.

Πρόταση

Οι προσωρινώς απασχολούμενοι, που τυγχάνουν συνδικαλιστικής προστασίας με κανονικές συνθήκες, προστατεύονται ως προς τη λύση της, ορισμένου χρόνου, σύμβασης εργασίας τους. Η εταιρεία προσωρινής απασχόλησης οφείλει να αιτιολογήσει τη μη ανανέωση της συμβάσεως εργασίας των παραπάνω μισθωτών.

Ο άμεσος εργοδότης οφείλει, τουλάχιστον μία φορά το μήνα, να παραδίνει ή να αποστέλλει στους προσωρινώς απασχολούμενους, με δικά του έξοδα, τις συνδικαλιστικές ανακοινώσεις. Επίσης, κατά τη σύναψη της πρώτης σύμβασης εργασίας, και στη συνέχεια μια φορά το χρόνο, παραδίδεται στους προσωρινώς απασχολούμενους έγγραφο πληροφόρησης, στο οποίο προσδιορίζονται οι ιδιαιτερότητες άσκησης του συνδικαλιστικού δικαιώματος (όνομα συνδικαλιστικών εκπροσώπων, ώρες λειτουργίας του γραφείου της συνδικαλιστικής οργάνωσης, συνδικαλιστικές συνελεύσεις).

B. Ανακεφαλαίωση προτάσεων

1. Προϋποθέσεις προσφυγής στην προσωρινή απασχόληση

A) Να συνδεθεί η προσφυγή στην προσωρινή απασχόληση αποκλειστικά με συγκεκριμένους λόγους που συνδέονται με τη δραστηριότητα της επιχείρησης (αναπλήρωση εργαζομένου ο οποίος απουσιάζει ή του οποίου η σύμβαση έχει ανασταλεί, έκτακτη σώρευση εργασίας, εκτέλεση εποχιακών εργασιών), άλλως.

B) Να απαγορευθεί, για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, η τοποθέτηση προσωρινώς απασχολούμενου σε θέση εργασίας, στην οποία είχε τοποθετηθεί άλλος προσωρινώς απασχολούμενος για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 18 μηνών.

Σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων αυτών προβλέπονται κυρώσεις, όπως και θεωρείται η σχέση αυτή, κατά πλάσμα, ως σχέση εργασίας μεταξύ του μισθωτού και του έμμεσου εργοδότη στον οποίο απασχολείται στην πραγματικότητα ο μισθωτός αυτός.

2. Ισότητα μεταχείρισης

Οι αποδοχές του προσωρινώς απασχολούμενου δεν πρέπει να είναι κατώτερες από εκείνες που θα εδικαιούτο, εάν προσλαμβανόταν υπό τις ίδιες συνθήκες ως μόνιμος μισθωτός του έμμεσου εργοδότη.

Οι προσωρινώς απασχολούμενοι που εργάζονται με σύμβαση ορισμένου χρόνου, δικαιούνται κατά την αποχώρησή τους και επί πλέον αποζημίωση, η οποία ανέρχεται στο 10% των συνολικών αποδοχών τους κατά το διάστημα της παραχώρησης στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη.

Οι προσωρινώς απασχολούμενοι έχουν την ίδια πρόσβαση στις διευκολύνσεις ή στις κοινωνικές υπηρεσίες της επιχείρησης του έμμεσου εργοδότη, ιδίως στις υπηρεσίες εστίασης, στις υποδομές υποδοχής των παιδιών και στις μεταφορές, με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους εργαζομένους που απασχολούνται άμεσα από την εν λόγω επιχείρηση, εκτός εάν αντικειμενικοί λόγοι δικαιολογούν διαφορετική μεταχείριση.

3. Πρόσβαση προσωρινώς απασχολούμενων σε μόνιμη θέση εργασίας

Οι απασχολούμενοι με προσωρινή εργασία ενημερώνονται για τις κενές θέσεις εργασίας στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη, με σκοπό να τους εξασφαλισθούν οι ίδιες δυνατότητες με τους άλλους εργαζομένους να προσληφθούν σε μόνιμες θέσεις εργασίας. Οι πληροφορίες αυτές μπορεί να παρέχονται μέσω γενικής ανακοίνωσης σε κατάλληλο σημείο της επιχείρησης για την οποία και υπό τον έλεγχο της οποίας εργάζονται οι προσωρινώς απασχολούμενοι.

4. Επαναπασχόληση του μισθωτού στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη

Δεν επιτρέπεται να απασχοληθεί ο μισθωτός στον ίδιο έμμεσο εργοδότη με σχέση προσωρινής απασχόλησης, πριν παρέλθει χρονικό διάστημα σαράντα πέντε ημερών από τη λήξη της προηγούμενης απασχόλησής του σε αυτήν. Σε αντίθετη περίπτωση μπορεί να θεωρηθεί, μετά από αίτηση του μισθωτού, ότι απασχολείται με σύμβαση τακτικής απασχόλησης στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη.

5. Εκπροσώπηση των απασχολούμενων με προσωρινή απασχόληση

Οι απασχολούμενοι με προσωρινή απασχόληση προσμετρώνται, στο πλαίσιο της εταιρείας προσωρινής απασχόλησης, κατά τον υπολογισμό του ορίου, άνω του οποίου πρέπει να συνιστώνται τα αντιπροσωπευτικά όργανα των εργαζομένων. Οι εν λόγω εργαζόμενοι προσμετρώνται, στο πλαίσιο της επιχείρησης του έμμεσου εργοδότη, κατά τον υπολογισμό του ορίου, άνω του οποίου μπορούν να συνιστώνται τα αντιπροσωπευτικά όργανα των εργαζομένων, όπως ισχύει για τους εργαζομένους που απασχολούνται με τακτική σχέση στην επιχείρηση του έμμεσου εργοδότη.

6. Πληροφόρηση των εκπροσώπων των εργαζομένων

Ο έμμεσος εργοδότης υποχρεούται να παρέχει κατάλληλες πληροφορίες προς τους εκπροσώπους των εργαζομένων για την εκ μέρους του προσφυγή στην προσωρινή απασχόληση.

7. Συνδικαλιστικές διευκολύνσεις

Οι προσωρινώς απασχολούμενοι, που τυγχάνουν συνδικαλιστικής προστασίας με κανονικές συνθήκες, προστατεύονται ως προς τη λύση της, ορισμένου χρόνου, σύμβασης εργασίας τους. Η εταιρεία προσωρινής απασχόλησης οφείλει να αιτιολογήσει τη μη ανανέωση της συμβάσεως εργασίας των παραπάνω μισθωτών.

Ο άμεσος εργοδότης οφείλει, τουλάχιστον μία φορά το μήνα, να παραδίνει ή να αποστέλλει στους προσωρινώς απασχολούμενους, με δικά του έξοδα, τις συνδικαλιστικές ανακοινώσεις. Επίσης, κατά τη σύναψη της πρώτης σύμβασης εργασίας, και στη συνέχεια μια φορά το χρόνο, παραδίδεται στους προσωρινώς απασχολούμενους έγγραφο πληροφόρησης, στο οποίο προσδιορίζονται οι ιδιαιτερότητες άσκησης του συνδικαλιστικού δικαιώματος (όνομα συνδικαλιστικών εκπροσώπων, ώρες λειτουργίας του γραφείου της συνδικαλιστικής οργάνωσης, συνδικαλιστικές συνελεύσεις).

Κεφάλαιο 6

Τηλεργασία

Εισαγωγή

Η τηλεργασία, δηλαδή η εργασία που εκτελείται από απόσταση μέσω ηλεκτρονικών υπολογιστών συνδεδεμένων με το κέντρο της επιχείρησης, αποτελεί μια μορφή εργασίας, η οποία συνεχώς αναπτύσσεται. Αναμένεται μάλιστα να επεκταθεί η προσφυγή σε αυτήν στο βαθμό που μειώνεται το κόστος των τηλεπικοινωνιών, αλλά και απομακρύνονται πολλές από τις φοβίες που στο παρελθόν είχαν διαπιστωθεί. Παρουσιάζει πλεονεκτήματα, αλλά και ορισμένα μειονεκτήματα, πολλά από τα οποία γίνεται προσπάθεια να περιορισθούν με ειδικές ρυθμίσεις. Μάλιστα στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διαπραγμάτευσης συνήφθη η συμφωνία πλαίσιο για την τηλεργασία, η οποία είχε αποστολή να αποτελέσει τη βάση για την περαιτέρω σε εθνικό επίπεδο συλλογική διαπραγμάτευση.

Η Ελλάδα δεν είχε πριν την ευρωπαϊκή συμφωνία για την τηλεργασία υιοθετήσει σχετικές ρυθμίσεις με εξαίρεση εκείνη του άρθρου 1 ν. 2639/1998 η οποία ασχολείται με το ζήτημα του νομικού χαρακτηρισμού της εν λόγω σχέσεως ορίζοντας ότι «Η μεταξύ εργοδότη και απασχολούμενου συμφωνία για παροχή υπηρεσιών ή έργου, για ορισμένο ή αόριστο χρόνο, ιδίως στις περιπτώσεις αμοιβής κατά μονάδα εργασίας (φασόν), τηλεργασίας, κατ'οίκον απασχόλησης, τεκμαίρεται ότι δεν υποκρύπτει σύμβαση εξαρτημένης εργασίας, εφόσον η συμφωνία αυτή καταρτίζεται εγγράφως και γνωστοποιείται μέσα σε δεκαπέντε ημέρες στην οικεία Επιθεώρηση Εργασίας. Το τεκμήριο αυτό δεν ισχύει αν ο απασχολούμενος προσφέρει την εργασία του αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο στον ίδιο εργοδότη». Η ρύθμιση αυτή εισάγει τεκμήριο υπέρ του ανεξάρτητου χαρακτήρα της τηλεργασίας, εκτός εάν παρέχεται σε έναν εργοδότη.

Όπως είναι γνωστό, η χώρα μας με την ε.γ.σ.ε. 2006/2007 ενσωμάτωσε την ευρωπαϊκή συμφωνία για την τηλεργασία. Πλην όμως σε ένα μεγάλο βαθμό δεν υπήρξε εξειδίκευση των ρυθμίσεών της, οπότε κρίνεται σκόπιμο να προταθούν βελτιώσεις, ώστε η προστασία των τηλεεργαζομένων να είναι λειτουργική και αποτελεσματική.

Εν προκειμένω προβάλλονται προτάσεις για βελτίωση των σχετικών ρυθμίσεων, οι οποίες είναι δυνατόν να υλοποιηθούν και με τη σύναψη συλλογικών συμβάσεων σε οποιοδήποτε επίπεδο. Σημειώνουμε πάντως ότι οι προτάσεις αυτές αφορούν κυρίως στην οικιακή τηλεργασία, αφού σε αυτήν κατά κύριο λόγο είναι προσανατολισμένο το μεγαλύτερο μέρος των πρόσφατων ρυθμίσεων. Ομοίως σημειώνουμε ότι είναι φλέγον το ζήτημα του νομικού χαρακτηρισμού της τηλεργασίας ως εξαρτημένης ή ως ανεξάρτητης εργασίας, λαμβανομένου υπόψη ότι δεν παρέχεται πάντοτε σε άμεση σύνδεση με το ηλεκτρονικό κέντρο της επιχείρησης (on line τηλεργασία). Για το λόγο αυτό, το παραπάνω ζήτημα, με το οποίο δεν ασχολήθηκε η ευρωπαϊκή συμφωνία, χρήζει διευκρινίσεων και περαιτέρω ανάλυσης.

Α. Τα επιμέρους προβλήματα

1. Στοιχεία σύμβασης εργασίας

Λαμβανομένου υπόψη ότι η αποτελεσματικότητα της προστασίας του εργαζομένου εξυπηρετείται σε ένα βαθμό από τη διαφάνεια του νομικού καθεστώτος και τη σαφήνεια των ρυθμίσεων που διέπουν την εργασιακή σχέση, είναι σκόπιμο να υπάρξει ειδική ρύθμιση ως προς την πληροφόρηση των τηλεεργαζομένων για ορισμένα στοιχεία που αφορούν ειδικά στο ιδιόμορφο καθεστώς τους.

Πρόταση

Ο εργοδότης κατά τη σύναψη της ατομικής σύμβασης εργασίας παραδίδει γραπτώς στον εργαζόμενο το σύνολο των πληροφοριών που αναφέρονται στην εκτέλεση της εργασίας και ειδικότερα ως προς την ιεραρχική σύνδεση με τους προϊσταμένους του στην επιχείρηση, τα λεπτομερή καθήκοντα του μισθωτού, τον τρόπο υπολογισμού της αμοιβής, τον τρόπο μέτρησης του χρόνου απασχόλησης, την αποκατάσταση του κόστους τηλεπικοινωνιών.

2. Ανάκληση μετάβασης σε καθεστώς τηλεργασίας

Στο άρθρο 3 της ευρωπαϊκής συμφωνίας προβλέπεται η δυνατότητα επανόδου του τηλεεργαζομένου στο κανονικό εργασιακό καθεστώς. Η δυνατότητα ανακλήσεως εξορθολογικεύει τη μετάβαση στην τηλεργασία και αποφεύγει τους διαταγμούς των εργαζομένων, οι οποίοι πλέον γνωρίζουν ότι είναι δυνατόν να επιστρέψουν στο κανονικό καθεστώς. Είναι όμως απαραίτητο να καθορισθεί συγκεκριμένα ο τρόπος με τον οποίο θα γίνεται αυτή η ανάκληση.

Πρόταση

Σε περίπτωση μεταγενέστερης συμφωνίας για την τηλεργασία, καθορίζεται στη συμφωνία αυτή μια περίοδος προσαρμογής, κατά την οποία οποιοδήποτε από τα μέρη, μετά από τήρηση συγκεκριμένης προθεσμίας, μπορούν να θέσουν τέλος στην τηλεργασία και ο μισθωτός να επιστρέψει στην εργασία του σε αντίστοιχη θέση με αυτήν που κατείχε.

3. Προστασία ιδιωτικής ζωής

Το ζήτημα της προστασίας της ιδιωτικής ζωής των τηλεεργαζομένων είναι μείζονος σημασίας γιατί η εργασία εκτελείται στην κατοικία του, οπότε υφίσταται σημαντικός κίνδυνος διατάραξης της ομαλότητας της ζωής αυτής.

Πρόταση

Ο εργοδότης οφείλει να σέβεται την ιδιωτική ζωή του μισθωτού, τηρώντας πάντοτε τις ρυθμίσεις της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. Για τον ίδιο σκοπό στη σύμβαση εργασίας ορίζονται τα χρονικά διαστήματα κατά τα οποία είναι δυνατόν να απασχολείται ο μισθωτός από τον εργοδότη (ανώτατος χρόνος εργασίας, όρια διακεκομμένου ωραρίου). Σε περίπτωση τηλε-ετοιμότητας ορίζονται τα χρονικά της όρια και οι προθεσμίες ανταπόκρισης του μισθωτού.

4. Κόστος συντηρήσεως συσκευών και χρήσης δικτύων

Δεδομένου ότι συχνά οι χρησιμοποιούμενες από τηλεεργαζόμενους συσκευές ανήκουν στην ιδιοκτησία του εργαζομένου, αλλά χρησιμοποιούνται και για λογαριασμό του εργοδότη, προκαλούνται προβλήματα, τα οποία αφορούν στην συντήρησή τους. Αντίστοιχα ζητήματα δημιουργούνται και ως προς το κόστος χρήσης οικιακών δικτύων για λογαριασμό του εργοδότη. Ήδη το ζήτημα αυτό ρυθμίζεται μερικά

από τη διάταξη του άρθρου 7 της ευρωπαϊκής συμφωνίας, η οποία όμως εν προκειμένω χρήζει συμπληρώσεως.

Πρόταση

Ο εργοδότης αναλαμβάνει σε κάθε περίπτωση το κόστος που προκαλείται στο μισθωτό από τη μορφή αυτή εργασίας και ειδικότερα των τηλεπικοινωνιών.

Ο εργοδότης παρέχει στο μισθωτό τεχνική υποστήριξη για την παροχή της εργασίας του και αναλαμβάνει να αποκαταστήσει τις δαπάνες επισκευής των συσκευών εργασίας που χρησιμοποιούνται για την εκτέλεσή της ή να τις αντικαταστήσει σε περίπτωση βλάβης. Η υποχρέωση αυτή αφορά και στις συσκευές που ανήκουν στο μισθωτό, εκτός εάν στην ατομική σύμβαση ορίζεται διαφορετικά.

Στην ατομική σύμβαση ορίζεται επίσης ο τρόπος αποκατάστασης εκ μέρους του εργοδότη της χρησιμοποίησης του οικιακού χώρου εργασίας του μισθωτού. Με συλλογικές συμβάσεις εργασίας προσδιορίζονται επίσης ειδικότερα πλαίσια για τη ρύθμιση του ίδιου ζητήματος.

5. Υγιεινή και ασφάλεια

Το ζήτημα της υγιεινής και ασφάλειας των τηλεεργαζομένων παρουσιάζει ιδιαιτερότητες, αφού η εργασία εκτελείται σε χώρο, την οικία του εργαζομένου, ο οποίος δεν βρίσκεται υπό την εποπτεία του εργοδότη. Το ζήτημα ρυθμίζεται ήδη από τη διάταξη του άρθρου 8 της ευρωπαϊκής συμφωνίας, η οποία όμως χρήζει συμπληρώσεως ως προς το ζήτημα της μελέτης επαγγελματικού κινδύνου.

Πρόταση

Ο εργοδότης εξασφαλίζει, πριν την έναρξη της απασχόλησης, μελέτη στην οποία πραγματοποιείται εκτίμηση επαγγελματικού κινδύνου και εξετάζεται η εργονομική και λοιπή διευθέτηση του οικιακού χώρου εργασίας του μισθωτού. Η μελέτη αυτή πραγματοποιείται σύμφωνα με τους όρους του ν. 1568/1985 και του π.δ. 17/1996.

6. Συνδικαλιστικά δικαιώματα

Οι τηλεεργαζόμενοι απασχολούνται κάτω από συνθήκες σχετικής απομόνωσης, πράγμα που προκαλεί προβλήματα συνδικαλιστικής επαφής και ενημέρωσης. Το ζήτημα αυτό ρυθμίζεται ήδη από τη διάταξη του άρθρου 11 της ευρωπαϊκής συμφωνίας, η οποία όμως χρήζει συμπληρώσεως ως προς το ζήτημα της ενημέρωσης για το πρόσωπο των εκπροσώπων του προσωπικού.

Πρόταση

Ο εργοδότης, το αργότερο εντός δύο μηνών από τη σύναψη της σύμβασης εργασίας, πληροφορεί γραπτώς τον τηλεεργαζόμενο για το πρόσωπο και για τα στοιχεία επικοινωνίας των εκπροσώπων του προσωπικού στην επιχείρηση.

Β. Ανακεφαλαίωση προτάσεων

1. Στοιχεία σύμβασης εργασίας

Ο εργοδότης κατά τη σύναψη της ατομικής σύμβασης εργασίας παραδίδει γραπτώς στον εργαζόμενο το σύνολο των πληροφοριών που αναφέρονται στην εκτέλεση της εργασίας και ειδικότερα ως προς την ιεραρχική σύνδεση με τους προϊσταμένους του στην επιχείρηση, τα λεπτομερή καθήκοντα του μισθωτού, τον τρόπο υπολογισμού της αμοιβής, τον τρόπο μέτρησης του χρόνου απασχόλησης, την αποκατάσταση του κόστους τηλεπικοινωνιών.

2. Ανάκληση μετάβασης σε καθεστώς τηλεργασίας

Σε περίπτωση μεταγενέστερης συμφωνίας για την τηλεργασία, καθορίζεται στη συμφωνία αυτή μια περίοδος προσαρμογής, κατά την οποία οποιοδήποτε από τα μέρη, μετά από τήρηση συγκεκριμένης προθεσμίας, μπορούν να θέσει τέλος στην τηλεργασία και ο μισθωτός να επιστρέψει στην εργασία του σε αντίστοιχη θέση με αυτήν που κατείχε.

3. Προστασία ιδιωτικής ζωής

Ο εργοδότης οφείλει να σέβεται την ιδιωτική ζωή του μισθωτού, τηρώντας πάντοτε τις ρυθμίσεις της

Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων. Για τον ίδιο σκοπό στη σύμβαση εργασίας ορίζονται τα χρονικά διαστήματα κατά τα οποία είναι δυνατόν να απασχολείται ο μισθωτός από τον εργοδότη (ανάτατος χρόνος εργασίας, όρια διακεκομμένου ωραρίου). Σε περίπτωση τηλε-ετοιμότητας ορίζονται τα χρονικά της όρια και οι προθεσμίες ανταπόκρισης του μισθωτού.

4. Κόστος συντηρήσεως συσκευών και χρήσης δικτύων

Ο εργοδότης αναλαμβάνει σε κάθε περίπτωση το κόστος που προκαλείται στο μισθωτό από τη μορφή αυτή εργασίας και ειδικότερα των τηλεπικοινωνιών.

Ο εργοδότης παρέχει στο μισθωτό τεχνική υποστήριξη για την παροχή της εργασίας του και αναλαμβάνει να αποκαταστήσει τις δαπάνες επισκευής των συσκευών εργασίας που χρησιμοποιούνται για την εκτέλεσή της ή να τις αντικαταστήσει σε περίπτωση βλάβης. Η υποχρέωση αυτή αφορά και στις συσκευές που ανήκουν στο μισθωτό, εκτός εάν στην ατομική σύμβαση ορίζεται διαφορετικά.

Στην ατομική σύμβαση ορίζεται επίσης ο τρόπος αποκατάστασης εκ μέρους του εργοδότη της χρησιμοποίησης του οικιακού χώρου εργασίας του μισθωτού. Με συλλογικές συμβάσεις εργασίας προσδιορίζονται επίσης ειδικότερα πλαίσια για τη ρύθμιση του ίδιου ζητήματος.

5. Υγιεινή και ασφάλεια

Ο εργοδότης εξασφαλίζει, πριν την έναρξη της απασχόλησης, μελέτη στην οποία πραγματοποιείται εκτίμηση επαγγελματικού κινδύνου και εξετάζεται η εργονομική και λοιπή διευθέτηση του οικιακού χώρου εργασίας του μισθωτού. Η μελέτη αυτή πραγματοποιείται σύμφωνα με τους όρους του ν. 1568/1985 και του π.δ. 17/1996.

6. Συνδικαλιστικά δικαιώματα

Ο εργοδότης, το αργότερο εντός δύο μηνών από τη σύναψη της σύμβασης εργασίας, πληροφορεί γραπτώς τον τηλεεργαζόμενο για το πρόσωπο και για τα στοιχεία επικοινωνίας των εκπροσώπων του προσωπικού στην επιχείρησή.

Κεφάλαιο 7

Ευελιξία και ασφάλεια στις απολύσεις

Εισαγωγή

Ένα από τα πλέον δυσχερή ζητήματα στην επιδίωξη επίτευξης ενός πετυχημένου συνδυασμού ευελιξίας και ασφάλειας είναι οι απολύσεις. Οι απολύσεις είναι ένα από τα βασικά σημεία στα οποία επικεντρώνεται από μεν την εργατική πλευρά το αίτημα για ασφάλεια και σταθερότητα από δε την εργοδοτική το αίτημα για ευελιξία, νοούμενη, στην αμιγή μορφή της, ως κατάργηση κάθε προστατευτικής ρύθμισης, με συνέπεια η επιδιωκόμενη ισορροπία ασφάλειας και ευελιξίας να καθίσταται ένα ιδιαίτερα δυσχερές έργο.

Η παρεχόμενη από τις νομοθεσίες των ευρωπαϊκών κρατών προστασία από τις απολύσεις διακρίνεται σε γενική που αφορά κάθε εργαζόμενο και σε ειδική που αφορά συγκεκριμένες μόνο κατηγορίες εργαζομένων που για διάφορους λόγους έχουν ανάγκη αυξημένης προστασίας έναντι των λοιπών εργαζομένων (συνδικαλιστικά στελέχη, μητρότητα κ.ά.).

Η γενική προστασία συντίθεται τόσο από τυπικούς περιορισμούς της εργοδοτικής καταγγελίας (έγγραφος τύπος, τήρηση προθεσμίας, καταβολή αποζημίωσης) όσο και από ουσιαστικούς περιορισμούς, περιορισμούς δηλαδή που επιβάλλουν ένα έλεγχο των λόγων που οδήγησαν τον εργοδότη στην απόφαση λύσης της σύμβασης. Οι συνέπειες από την παράβαση των περιορισμών αυτών διαφοροποιούνται καθόσον ορισμένες νομοθεσίες προβλέπουν ως κύρωση την ακυρότητα της απόλυσης και κατά συνέπεια τη συνέχιση της εργασιακής σχέσης, ενώ άλλες την καταβολή μιας πρόσθετης αποζημίωσης στον εργαζόμενο, αποκλείοντας έτσι τη δυνατότητα διατήρησης της θέσης εργασίας παρά την αντίθετη βούληση του εργοδότη.

Α. Το ισχύον νομοθετικό καθεστώς για τις απολύσεις

Η παρεχόμενη σήμερα από τον Έλληνα νομοθέτη γενική προστασία απέναντι στην καταγγελία της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου συνίσταται:

1) στην τήρηση του έγγραφου τύπου

2) στην υποχρέωση καταβολής ορισμένης αποζημίωσης, το ύψος της οποίας εξαρτάται από τη διάρκεια της απασχόλησης του εργαζομένου στον ίδιο εργοδότη και από την ιδιότητά του ως υπαλλήλου ή εργάτη. Τα περισσότερα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπουν δύο ειδών αποζημίωση: α) Την αποζημίωση που οφείλει ο εργοδότης στην περίπτωση που δεν τηρήσει την προβλεπόμενη προθεσμία της τακτικής καταγγελίας και η οποία λίγο ως πολύ αντιστοιχεί στις αποδοχές που θα κατέβαλλε ο εργοδότης αν τηρούσε την καθορισμένη προθεσμία. Με την αποζημίωση δηλαδή αυτή ουσιαστικά ο εργοδότης «εξαγοράζει» την υποχρέωση τήρησης προθεσμίας. β) Την αποζημίωση απόλυσης η οποία είναι ανεξάρτητη από την προηγούμενη και οφείλεται ακόμη και αν τηρηθεί η προθεσμία προειδοποίησης. Η αποζημίωση αυτή αποτελεί αντιστάθμισμα για την απώλεια της θέσης εργασίας και με την καθιέρωσή της έχουμε την πρώτη σοβαρή προσπάθεια για την αναγνώριση της θέσης εργασίας ως έννομου αγαθού που χρειάζεται ιδιαίτερη νομική προστασία.

Ο Έλληνας νομοθέτης τις δύο αυτές αποζημιώσεις που διαφέρουν ως προς το σκοπό και τη λειτουργία τους τις συγχώνευσε σε μία. Στο ελληνικό δίκαιο με το ν. 3198/1955, ο οποίος συμπλήρωσε και τροποποίησε το ν. 2112/1920, καταργήθηκε, όσον αφορά την απόλυση εργατών, η υποχρέωση τήρησης προθεσμίας που προέβλεπε το β.δ. της 16/18 Ιουλίου 1920. Ο εργοδότης δικαιούται μεν να καταγγείλει με τήρηση προθεσμίας οφείλει όμως και στην περίπτωση αυτή την ίδια αποζημίωση που θα όφειλε σε περίπτωση απρόθεσμης (απροειδοποίητης) καταγγελίας. Ο χρόνος προειδοποίησης που προβλέπει το β.δ. 16/18 Ιουλίου 1920 χρησιμεύει πλέον μόνο ως μέσο για τον υπολογισμό της αποζημίωσης, η οποία, λόγω των σύντομων προθεσμιών προειδοποίησης, είναι πολύ μικρότερη απ' αυτή των υπαλλήλων. Η άνιση αυτή μεταχείριση σε βάρος των εργατών, παρά την βελτίωση που επέφεραν ε.γ.σ.ε. που αύξησαν σταδιακά το προβλεπόμενο από το β.δ. 16/18 Ιουλίου 1920 ποσό αποζημίωσης εξακολουθεί μέχρι σήμερα να υφίσταται.

Ως προς τους υπαλλήλους, ο ν. 3198/1955 διατήρησε την υποχρέωση τήρησης προθεσμίας που καθόρισε ο ν. 2112/1920, όρισε όμως συγχρόνως (άρθρο 4) ότι εάν ο εργοδότης καταγγείλει, τηρώντας τη νόμιμη προθεσμία, οφείλει και στην περίπτωση αυτή αποζημίωση, το ύψος της οποίας περιορίζεται στο 1/2 αυτής που θα όφειλε εάν δεν είχε τηρήσει προθεσμία. Στην πράξη πάντως σπάνια γίνεται χρήση από τους εργοδότες της ευχέρειας να καταγγείλουν με τήρηση της προβλεπόμενης από το νόμο προθεσμίας με αποτέλεσμα και ως προς τους υπαλλήλους η καταγγελία να είναι, κατά κανόνα, απρόθεσμη και οι νόμιμες προθεσμίες να χρησιμεύουν και εδώ μόνον ως μέσο υπολογισμού της αποζημίωσης.

3) Στην θέσπιση ειδικών απαγορεύσεων, νομοθετικών ρυθμίσεων δηλαδή που απαγορεύουν την καταγγελία όταν σ' αυτή προβαίνει ο εργοδότης για συγκεκριμένους λόγους (π.χ νόμιμη συνδικαλιστική δράση), αφήνοντας κατά τα λοιπά άθικτη την ελευθερία της καταγγελίας, η οποία στο ελληνικό δίκαιο εξακολουθεί νομοθετικά να παραμένει «αναιτιώδης», με την έννοια ότι δεν αποτελεί προϋπόθεση για τη νόμιμη άσκησή της η ύπαρξη ενός ιδιαίτερου λόγου. Συνεπώς ο εργοδότης δεν υποχρεούται να αιτιολογήσει την απόφασή του να λύσει μονομερώς τη σύμβαση, επικαλούμενος συγκεκριμένους αντικειμενικούς λόγους που αντιτίθενται στη συνέχιση της απασχόλησης του εργαζομένου.

4) Η νομοθετική αυτή προστασία συμπληρώνεται νομολογιακά με πρόσθετους ουσιαστικούς περιορισμούς που ως στόχο έχουν να εξασφαλίσουν στον εργαζόμενο μια ολοκληρωμένη προστασία απέναντι στην απόλυση, όταν ο εργοδότης ωθείται σ' αυτήν από ταπεινά ελαττήρια. Τους περιορισμούς αυτούς στην εργοδοτική καταγγελία θεμελιώνει η νομολογία στην γενική ρήτρα της απαγόρευσης της κατάχρησης δικαιώματος (Α.Κ. 281). Έτσι θεωρείται κατάχρηστική η απόλυση που γίνεται ως αντίδραση και προς εκδίκηση του εργαζομένου, επειδή ο τελευταίος άσκησε, δικαστικά ή εξώδικα, δικαιώματα που του παρέχουν ο νόμος ή η σύμβαση: «Τοιαύτη δε προφανής υπέρβασις υπάρχει και όταν η καταγγελία εγένετο προς εκδίκησην του μισθωτού δια συμπεριφοράν τούτου μη συνδεομένην προς την ομαλήν και αποδοτικήν άσκησιν της εργασίας του, αλλά διά συμπεριφοράν απαρέσκουσαν εις τον εργοδότην, ως εμφανιζομένην αντίθετον προς τα συμφέροντα τούτου, ως είναι η αξίωσις υπό του μισθωτού νομίμων απαιτήσεων ή της τηρήσεως υπό του εργοδότη των συμφωνηθέντων όρων εργασίας»¹⁴⁸.

Η νομολογία, αξιοποιώντας τις δυνατότητες που η γενική ρήτρα της απαγόρευσης της κατάχρησης δικαιώματος παρέχει, αξιολογεί την απόλυση που γίνεται για οικονομικοτεχνικούς λόγους ως έσχατο μέσο επιτρέποντας έτσι, εφόσον υπάρχει σχετικός ισχυρισμός του εργαζομένου, ένα δικαστικό έλεγχο ως προς τη δυνατότητα αποτροπής της απόλυσης με τη λήψη άλλων ηπιότερων μέτρων¹⁴⁹. Με άλλα λόγια, ελέγχεται αν η καταγγελία αποτελεί αναγκαία συνέπεια των επιχειρηματικών αποφάσεων που λαμβάνει ο εργοδότης. Ο εργοδότης είναι ελεύθερος να προσδιορίσει τους επιχειρηματικούς σκοπούς των μέτρων που λαμβάνει, υπόκειται όμως σε δικαστικό έλεγχο, αν οι σκοποί αυτοί μπορούν να επιτευχθούν με άλλα

148. Α.Π. 1872/1987 ΕΕργΔ 1989, 69. Βλ. και Α.Π. 1117/2005 ΔΕΕ 2006, 424, Α.Π. 1096/2003 ΔΕΝ 2004, 176.

149. Α.Π. 573/2007 ΔΕΝ 2007, 677, Α.Π. 203/2004 ΕΕργΔ 2004, 844, Α.Π. 351/2004 ΕΕργΔ 2004, 1477, Α.Π. 397/2004 ΕΕργΔ 2004, 1279, Εφ.Αθ. 5913/2003 Ελλ.Δνη 2006, 874.

ηπιότερα από την καταγγελία μέτρα. Έτσι, το γεγονός και μόνο ότι τα επιχειρηματικά μέτρα του εργοδότη έχουν ως συνέπεια την κατάργηση της θέσης στην οποία απασχολείται ο εργαζόμενος, δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την απόλυση, όταν διαπιστώνεται ότι είναι αντικειμενικά δυνατή η συνέχιση της απασχόλησής του σε μian άλλη (κενή) θέση εργασίας. Η μετάθεση, ως ηπιότερο μέτρο, προηγείται της απόλυσης: «Ειδικώς επί απολύσεων που οφείλονται σε οικονομικοτεχνικούς λόγους, σκοπός των οποίων είναι η προσαρμογή του προσωπικού στις ανάγκες της επιχειρήσεως και η αναδιοργάνωση των υπηρεσιών της με τη μείωση του προσωπικού για καλλίτερη απόδοσή της, η απόφαση (επιλογή) του εργοδότη να αντεπεξέλθει με τον τρόπο αυτό στον πιο πάνω σκοπό δεν ελέγχεται από τα δικαστήρια από πλευράς σκοπιμότητας ή αναγκαιότητας. Η στάθμιση αυτή ανήκει στον εργοδότη, που έχει υπ' όψη του όλα τα στοιχεία της επιχειρήσεώς του και της αγοράς. Η καταγγελία όμως της εργασιακής σχέσεως παραμένει το έσχατο μέσο αντιμετώπισης των προβλημάτων της επιχειρήσεως και τα δικαστήρια, με ευρεία χρήση του ελέγχου της καταχρηστικής ασκήσεως του σχετικού δικαιώματος του εργοδότη, μπορούν να ελέγξουν αν η καταγγελία ήταν αναπόφευκτη ή θα ήταν δυνατή για τον εργοδότη η επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού (στα πλαίσια της ανέλεγκτης αποφάσεώς του για αναδιάρθρωση των υπηρεσιών της επιχειρήσεως) με τη λήψη άλλων ηπιότερων μέτρων, όπως η απασχόληση του μισθωτού σε άλλη θέση ή η μερική απασχόληση, ακόμη και με τη χρήση της λεγόμενης τροποποιητικής καταγγελίας της συμβάσεως εργασίας»¹⁵⁰.

Ειδικά στις απολύσεις που οφείλονται σε οικονομικοτεχνικούς λόγους η νομολογία απαιτεί από τον εργοδότη να προβεί στην ορθή επιλογή του απολυτέου με βάση αντικειμενικά κριτήρια και η παράβαση της υποχρέωσης αυτής συνεπάγεται επίσης ακυρότητα της καταγγελίας παρά την ύπαρξη οικονομικοτεχνικών λόγων, θεωρώντας ότι και στην περίπτωση αυτή ο εργοδότης ασκεί καταχρηστικά το δικαίωμα καταγγελίας.

Είναι σκόπιμο να λεχθεί ότι βασικά στοιχεία του συστήματος προστασίας από την απόλυση, όπως π.χ. η υποχρέωση του εργοδότη να αναζητήσει ηπιότερα από την απόλυση μέτρα, η υποχρέωση σωστής επιλογής του απολυτέου, που σε άλλες χώρες ρυθμίζονται νομοθετικά, στην Ελλάδα έχουν διαπλασθεί νομολογιακά και μέχρι σήμερα δεν έχουν τύχει νομοθετικής ρύθμισης, γεγονός που δημιουργεί μια σοβαρή ανασφάλεια δικαίου.

Συνέπεια της παράβασης των περιορισμών που τίθενται στην εργοδοτική καταγγελία, ανεξάρτητα αν πρόκειται για τυπικούς ή ουσιαστικούς περιορισμούς είναι η ακυρότητα της καταγγελίας, και επομένως ο εργαζόμενος έχει αξίωση για μισθούς υπερμερείας για το διάστημα που λόγω της καταγγελίας δεν απασχολήθηκε και αξίωση για επαναπασχόληση, καθόσον η σχέση εργασίας, λόγω της ακυρότητας της απόλυσης συνεχίζεται.

5) Η παρεχόμενη από το νομοθέτη προστασία από την απόλυση για ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων, όπως είναι οι τραπεζοϋπάλληλοι, οι εργαζόμενοι σε εταιρείες του ευρύτερου δημόσιου τομέα, έχει γνωρίσει μια σημαντική βελτίωση. Οι κανονισμοί εργασίας των επιχειρήσεων αυτών προβλέπουν ότι η καταγγελία θα γίνεται μόνο για ορισμένους σοβαρούς λόγους και συνήθως προβλέπουν και μια διαδικασία διαπίστωσης των λόγων αυτών.

6) Οι απολύσεις για οικονομικοτεχνικούς λόγους όταν αυτές είναι ομαδικές έχουν ευρύτερες επιπτώσεις στην αγορά εργασίας και στο γενικότερο κοινωνικό και πολιτικό κλίμα. Στις ομαδικές απολύσεις δεν διακυβεύεται μόνο το συμφέρον καθενός εργαζομένου να διατηρήσει τη θέση εργασίας αλλά και το γενικό συμφέρον, αφού η αποφυγή της ανεργίας συναρτάται άμεσα με το συμφέρον αυτό. Με στόχο ακριβώς να ελεγχθούν ή όσο το δυνατόν να μειωθούν οι αρνητικές επιπτώσεις των ομαδικών απολύσεων στην αγορά εργασίας και να προστατευθεί έτσι, παράλληλα με το συμφέρον του θιγόμενου από την απόλυση και το γενικό συμφέρον η Οδηγία 75/129, όπως αυτή ισχύει τροποποιημένη, επιβάλλει στα κράτη-μέλη να λάβουν πρόσθετα μέτρα προς την κατεύθυνση ενίσχυσης στην περίπτωση των ομαδικών απολύσεων την προστασία από την απόλυση. Η ενίσχυση αυτή επιτυγχάνεται πρωτίστως μέσω της υποχρέωσης τήρησης ορισμένης διαδικασίας.

Τη διαδικασία των ομαδικών απολύσεων προβλέπει ο νόμος 1387/1983, ο οποίος εκδόθηκε προκειμένου να εναρμονισθεί η ελληνική νομοθεσία με την κοινοτική. Δύο είναι τα βασικά στοιχεία του συστήματος προστασίας από τις ομαδικές απολύσεις που προβλέπει το ελληνικό δίκαιο. Το ένα κοινοτικής προέλευσης και αφορά τη διαδικασία πληροφόρησης και διαβούλευσης με τους εκπροσώπους των εργαζομένων για την ανεύρεση από κοινού λύσεων για την αποφυγή ή μείωση των ομαδικών απολύσεων ή για την άμβλυνση των δυσμενών συνεπειών τους με την προσφυγή σε συνοδευτικά κοινωνικά μέτρα. Το άλλο στοιχείο, εθνικής προέλευσης, αφορά την αστυνομικής υφής παρέμβαση της διοίκησης, στην οποία αναγνωρίζεται η δυνατότητα απαγόρευσης των απολύσεων.

Ο Έλληνας νομοθέτης, μεταφέροντας την Οδηγία 75/129 στο εσωτερικό δίκαιο, προσπάθησε –ανεπι-

τυχώς– να συνδυάσει τον κρατικό παρεμβατισμό της προγενέστερης εθνικής νομοθεσίας με τις συμμετοχικές διαδικασίες που προβλέπει η Οδηγία. Κατά το κοινοτικό δίκαιο η διοίκηση παρεμβαίνει στο στάδιο των διαβουλεύσεων για να βοηθήσει τα μέρη στην εξεύρεση από κοινού λύσεων στα προβλήματα που δημιουργούνται από τις σχεδιαζόμενες απολύσεις. Στόχος της παρέμβασης είναι η συνεργασία της διοίκησης με τις ενδιαφερόμενες πλευρές, οι οποίες και φέρουν την ευθύνη για την κατάληξη των διαβουλεύσεων. Η διοίκηση, κατά το κοινοτικό δίκαιο, δεν έχει εξουσία να εμποδίσει τις απολύσεις. Η Οδηγία δεν θέτει, για τις ομαδικές απολύσεις, πρόσθετους ουσιαστικούς περιορισμούς, πέρα δηλαδή από εκείνους που, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, ισχύουν για κάθε καταγγελία. Στο ελληνικό δίκαιο η διοικητική παρέμβαση έχει ένα διαφορετικό προσανατολισμό. Η διοίκηση παρεμβαίνει όταν αποτύχουν οι διαπραγματεύσεις με αποφασιστικές αρμοδιότητες, αφού έχει την διακριτική ευχέρεια να απαγορεύσει όλες ή μέρος των σχεδιαζόμενων απολύσεων. Ο Έλληνας νομοθέτης έμεινε δέσμιος της αντίληψης ότι η προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση ομαδικών απολύσεων διασφαλίζεται κυρίως μέσα από ένα σύστημα διοικητικών απαγορεύσεων.

Έτσι, ενώ κατά το κοινοτικό δίκαιο το κέντρο βάρους δίνεται, μέσω της ανανώρισης στους εκπροσώπους των εργαζομένων δικαιώματος πληροφόρησης και διαβούλευσης με τον εργοδότη, στη συμμετοχική διαδικασία, στο ελληνικό δίκαιο, το κέντρο βάρους «του ελέγχου» των ομαδικών απολύσεων τοποθετείται στη διοικητική παρέμβαση, την οποία χαρακτηρίζει η αστυνομικής υφής αρμοδιότητα της δημόσιας αρχής να απαγορεύει τις απολύσεις.

Β. Προτάσεις

1. Καθιέρωση του έγγραφου τύπου ως συστατικού για κάθε εργοδοτική καταγγελία και όχι μόνο για την καταγγελία της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου όπως ισχύει μέχρι σήμερα στην Ελλάδα. Ο έγγραφος τύπος υπηρετεί την ανάγκη σαφούς καθορισμού της δήλωσης βούλησης του εργοδότη για λύση της σύμβασης και προφυλάσσει τον εργαζόμενο, αλλά και τον εργοδότη, από βιαστικές και επιπόλαιες αποφάσεις για ένα ζήτημα με τόσο σημαντικές συνέπειες, όπως είναι η καταγγελία της σύμβασης εργασίας. Ενόψει του σκοπού αυτού μια διαφοροποίηση ως προς την τήρηση του έγγραφου τύπου ανάλογα με το αν πρόκειται για καταγγελία σύμβασης αορίστου ή ορισμένου χρόνου δεν δικαιολογείται.

2. Η καταβολή αποζημίωσης λόγω απώλειας, χωρίς τη βούληση του εργαζομένου, της θέσης εργασίας αποτελεί βασικό στοιχείο του συστήματος προστασίας από την απόλυση. Θεωρούμε δε ότι δεν συντρέχουν λόγοι νομοθετικής μεταρρύθμισης του δικαίου της καταγγελίας ως δικαίου αποζημίωσης στις βασικές του επιλογές. Η αποζημίωση, αν το ποσό της είναι υψηλό, λειτουργεί συγχρόνως ως αντικίνητρο απέναντι σε αυθαίρετες ή αδικαιολόγητες απολύσεις, χωρίς φυσικά και να τις αποκλείει. Η έλλειψη επαρκών συνοδευτικών μέτρων που θα άμβλυναν τις συνέπειες από την απώλεια της θέσης εργασίας και θα διευκόλυναν την επανένταξη των εργαζομένων στην αγορά εργασίας δεν επιτρέπει τη συζήτηση για τη μείωση των αποζημιώσεων, η οποία φυσικά μόνο για τους υπαλλήλους θα μπορούσε να τεθεί και από αυτούς μόνο για εκείνους που έχουν μεγάλη προϋπηρεσία.

Η διαφορά στην αποζημίωση μεταξύ υπαλλήλων και εργατών και η δυσμενής μεταχείριση των τελευταίων έχει μειωθεί μέσω σ.σ.ε. που έχουν αυξήσει το ποσό της αποζημίωσης των εργατών, παραμένουν όμως σημαντικά περιθώρια για μια περαιτέρω βελτίωση, η οποία ανήκει στην ευθύνη των κοινωνικών εταίρων.

3. Στο ελληνικό δίκαιο η υποχρέωση του εργοδότη, σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου, να καταβάλει αποζημίωση δεν εξαρτάται από το λόγο της καταγγελίας. Ακόμη και αν ο εργοδότης προβαίνει στην καταγγελία λόγω μιας βαριάς και υπαίτιας αντισυμβατικής συμπεριφοράς του εργαζομένου οφείλει να καταβάλει την προβλεπόμενη στο νόμο αποζημίωση. Οι περιπτώσεις, όπου ο εργοδότης, κατ' εξαίρεση, απαλλάσσεται από την υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης καθορίζονται περιοριστικά στον νόμο. Πρόκειται για τις περιπτώσεις της διάπραξης από τον εργαζόμενο αξιόποινης πράξης και εφόσον έχει υποβληθεί πριν από την καταγγελία μήνυση ή έχει ασκηθεί ποινική δίωξη και της συνδρομής περιστατικών ανώτερης βίας. Στις δύο αυτές περιπτώσεις προστέθηκε νομολογιακά και μια τρίτη. Πρόκειται για την σκόπιμη πρόκληση από τον εργαζόμενο της απόλυσής του, όταν δηλαδή ο εργαζόμενος παραβιάζει τις συμβατικές του υποχρεώσεις επίτηδες με σκοπό να εξαναγκάσει τον εργοδότη να τον απολύσει για να εισπράξει τη νόμιμη αποζημίωση. Δεδομένου ότι η συγκεκριμένη νομοθετική επιλογή σε αρκετές περιπτώσεις οδηγεί σε ανεπιμελείς λύσεις αλλά και σε ποινικοποίηση αντισυμβατικών ενεργειών των εργαζομένων, με στόχο την αποφυγή καταβολής αποζημίωσης, σκόπιμο είναι να εξετασθεί από τους κοινωνικούς φορείς η εισαγωγή ρύθμισης αντίστοιχης με αυτή που ισχύει στα περισσότερα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα οποία ο εργοδότης απαλλάσσεται από την υποχρέωση τήρησης προθεσμίας και καταβολής αποζημίωσης σε περίπτωση βαριάς και υπαίτιας αντισυμβατικής συμπεριφοράς του εργαζομένου.

¹⁵⁰ Α.Π. 902/1998 ΔΕΝ 1998, 1580. Όμοια Α.Π. 573/2007 ΔΕΝ 2007, 677, Α.Π. 351/2004 ΕΕργΔ 2004, 1477, Α.Π. 397/2004 ΕΕργΔ 2004, 1279.

4. Η απώλεια της αποζημίωσης σε περίπτωση λύσης της σύμβασης από την πλευρά του εργαζομένου, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως παράγων που δεν ενθαρρύνει αλλά αντίθετα αποτρέπει την κινητικότητα των εργαζομένων, ιδίως στις περιπτώσεις που, εν όψει της αρχαιότητας του εργαζομένου, το ποσό της αποζημίωσης, αν τον απέλυε ο εργοδότης, είναι ιδιαίτερα υψηλό. Για το ζήτημα αυτό ενδιαφέρον παρουσιάζει η ρύθμιση της αυστριακής νομοθεσίας η οποία εξασφαλίζει τη διατήρηση του δικαιώματος στην αποζημίωση και σε περίπτωση εκούσιας αλλαγής του εργοδότη με μια σειρά από όρους, οι οποίοι όμως θα πρέπει να εξετασθούν λεπτομερώς κατά την συζήτηση για την εισαγωγή αντίστοιχης με την αυστριακή ρύθμισης. Την κινητικότητα των εργαζομένων θα ενισχύσει πάντως η τροποποίηση της υφιστάμενης στην Ελλάδα νομοθεσίας, ώστε η καταβολή στον εργαζόμενο που αποχωρεί μετά τη συμπλήρωση δεκαπενταετούς υπηρεσίας αποζημίωσης ίσης με το μισό της προβλεπόμενης από τον νόμο αποζημίωσης σε περίπτωση εργοδοτικής καταγγελίας να μην εξαρτάται από την προηγούμενη συγκατάθεση του εργοδότη.

5. Στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου θα πρέπει να τεθεί και το ζήτημα εισαγωγής της αρχής της αιτιολογημένης καταγγελίας, ώστε η νομιμότητα της καταγγελίας της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου να εξαρτάται από τη συνδρομή αντικειμενικών λόγων που θα την δικαιολογούν επαρκώς. Τους λόγους αυτούς οφείλει να επικαλεσθεί και να αποδείξει ο εργοδότης. Η προστασία από αδικαιολόγητες απολύσεις χαρακτηρίζει σήμερα τις νομοθετικές ρυθμίσεις των περισσότερων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην περίπτωση αυτή σκόπιμο είναι να προβλεφθεί υποχρέωση του εργοδότη να γνωστοποιεί στον εργαζόμενο, εφόσον αυτός το ζητήσει, τον ή τους λόγους απόλυσης ώστε να αποτρέπονται αιφνιδιασμοί και να καθίσταται εφικτή μια εκτίμηση ως προς τις προοπτικές έκβασης της δίκης σε περίπτωση αμφισβήτησης από τον εργαζόμενο του λόγου απόλυσης και προσφυγής στα δικαστήρια. Υποχρέωση γνωστοποίησης προβλέπεται και στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν ήδη νομοθετικά κατοχυρώσει την αρχή της αιτιολογημένης καταγγελίας.

Η προστασία αυτή μπορεί βέβαια να εξαρτηθεί από τη συνδρομή περαιτέρω προϋποθέσεων, όπως ελάχιστος αριθμός απασχολούμενων ή/και συμπλήρωση ενός ελάχιστου χρόνου υπηρεσίας.

Σε περίπτωση που ο κοινωνικός διάλογος οδηγήσει στην καθιέρωση της αρχής της αιτιολογημένης καταγγελίας, οι συνέπειες μη νόμιμης καταγγελίας μπορούν να διαφοροποιηθούν ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης. Σε αρκετές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν προβλέπεται ως κύρωση της παράνομης, λόγω έλλειψης δικαιολογημένης αιτίας, απόλυσης, η ακυρότητά της και συνεπώς η συνέχιση της εργασιακής σχέσης, αλλά η καταβολή μιας επιπλέον αποζημίωσης. Η λύση αυτή μπορεί να εξετασθεί ιδίως για τις μικρές επιχειρήσεις, στις οποίες, λόγω της στενής προσωπικής σχέσης και συνεργασίας εργοδότη και εργαζομένου, η συνέχιση της εργασιακής σχέσης, λόγω της δικαστικής διένεξης και γενικότερα της αντιπαράθεσης στο ζήτημα του κύρους της απόλυσης, δεν αποτελεί και την πλέον ενδεδειγμένη λύση. Θα μπορούσε για παράδειγμα να παρασχεθεί στο δικαστήριο που κρίνει το κύρος της απόλυσης η εξουσία, ύστερα από αίτημα ενός εκ των διαδίκων, να αποφασίσει, αντί για την επαναπασχόληση του εργαζομένου, τη λύση της σχέσης με καταβολή στον εργαζόμενο μιας πρόσθετης αποζημίωσης, πέραν δηλαδή της αποζημίωσης απόλυσης. Το ύψος της πρόσθετης αυτής αποζημίωσης μπορεί να εξαρτηθεί από τη διάρκεια της απασχόλησης του εργαζομένου στον συγκεκριμένο εργοδότη, από το μέγεθος της επιχείρησης κ.ά.

6. Η αξιολόγηση της καταγγελίας ως έσχατου μέσου για την ικανοποίηση των εργοδοτικών συμφερόντων και η έρευνα, με βάση την αξιολόγηση αυτή, της δυνατότητας αποφυγής της απόλυσης με τη λήψη άλλων ηπιότερων μέτρων πρέπει να αποτελεί βασικό στοιχείο του συστήματος δικαστικού ελέγχου των απολύσεων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ήδη στις νομοθεσίες αρκετών ευρωπαϊκών κρατών αποτυπώνεται σαφώς ο χαρακτήρας της καταγγελίας ως *ultima ratio* και καθορίζεται ειδικότερα η υποχρέωση του εργοδότη να αναζητήσει, πριν προσφύγει στην καταγγελία, ηπιότερες εναλλακτικές λύσεις.

7. Ειδικά για τις απολύσεις που οφείλονται σε οικονομοτεχνικούς λόγους, για λόγους ασφάλειας του δικαίου θα πρέπει να προσδιορισθούν αφενός ο κύκλος των προσώπων μεταξύ των οποίων θα χωρήσει η επιλογή του απολυτέου και αφετέρου τα κριτήρια επιλογής αξιοποιώντας τα σχετικά νομολογιακά πορίσματα. Ως προς το ζήτημα αυτό ο νομοθέτης μπορεί να θέσει ορισμένα πλαίσια αφήνοντας την ειδικότερη ρύθμιση στους κοινωνικούς εταίρους.

8. Η σύζευξη ευελιξίας και ασφάλειας στο ζήτημα των απολύσεων, όπως και στα άλλα ζητήματα, δεν είναι αποκλειστικά ευθύνη του κρατικού νομοθέτη. Η σύζευξη αυτή πρέπει να προέλθει μέσα από τον κοινωνικό διάλογο και είναι κυρίως ευθύνη των κοινωνικών εταίρων. Το κράτος έχει πρωτίστως την ευθύνη να δημιουργήσει το κατάλληλο κλίμα, ώστε ο κοινωνικός διάλογος να είναι επιτυχημένος. Το θεσμικό πλαίσιο υπάρχει αφού ζητήματα που αφορούν τη λύση των ατομικών συμβάσεων εργασίας, αποτελούν αντικείμενο συλλογικών διαπραγματεύσεων και συλλογικών συμβάσεων.

Σ* ένα κοινωνικό κράτος είναι πάντως και ευθύνη του νομοθέτη να εξασφαλίζει μια ελάχιστη προστασία από την απόλυση, χωρίς την οποία η υποταγή της προσωπικότητας του εργαζομένου στην εξου-

σία του εργοδότη γίνεται απόλυτη πράγμα ασυμβίβαστο με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και το δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας. Ο κρατικός νομοθέτης οφείλει για παράδειγμα να απαγορεύσει την απόλυση όταν αυτή γίνεται ως αντίδραση στην άσκηση από τον εργαζόμενο δικαιωμάτων που του παρέχει η εργατική νομοθεσία ή συνιστά διάκριση λόγω φύλου, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων. Η προστασία του εργαζομένου από την απόλυση που ως κίνητρο έχει έναν από τους παραπάνω λόγους ανήκει στο περιεχόμενο μιας ελάχιστης προστασίας, η οποία και εκ του Συντάγματος επιβάλλεται. Η προστασία αυτή θα πρέπει να διασφαλίζεται νομοθετικά ανεξάρτητα από τις υφιστάμενες κοινωνικο-οικονομικές συγκυρίες. Η εξασφάλιση δε της ελάχιστης αυτής προστασίας δεν πρέπει να εξαρτάται από τη συνδρομή περαιτέρω προϋποθέσεων (διάρκεια απασχόλησης, μέγεθος επιχείρησης κ.λπ.). Επίσης οι δικονομικοί κανόνες κατανομής του βάρους απόδειξης που επιβάλλουν στον εργαζόμενο να παράσχει πλήρη απόδειξη για τα πραγματικά κίνητρα της απόλυσης θα πρέπει να τροποποιηθούν ώστε το δικονομικό δίκαιο να μην μεταιώνει την επιβαλλόμενη σε επίπεδο ουσιαστικού δικαίου προστασία. Επιβάλλονται, με άλλα λόγια, αποδεικτικές ελαφρύνσεις υπέρ του εργαζομένου, διαφορετικά κινδυνεύει η όλη προστασία να παραμείνει στα χαρτιά.

Διαφοροποίηση βέβαια και ως προς την προστασία αυτή εντοπίζεται στις συνέπειες που κάθε κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνδέει με την παράβαση της απαγόρευσης. Ορισμένα κράτη-μέλη θεσπίζουν ως συνέπεια της παράβασης της απαγόρευσης την ακυρότητα της καταγγελίας, αφήνοντας έτσι ανοικτή την προοπτική διατήρησης της θέσης εργασίας παρά την αντίθετη βούληση του εργοδότη, ενώ άλλα προβλέπουν ως κύρωση της παράβασης την καταβολή μιας επιπλέον αποζημίωσης, αποκλείοντας έτσι τη δυνατότητα διατήρησης της θέσης εργασίας. Η επιλογή της δεύτερης λύσης, η οποία φαίνεται να ταιριάζει καλύτερα στην επιδιωκόμενη σύζευξη ευελιξίας και ασφάλειας θα πρέπει να συνδυασθεί με μέτρα που διασφαλίζουν αποτελεσματικά την επανένταξη του εργαζομένου στην αγορά εργασίας. Εάν η ασφάλεια του εργαζομένου περιορισθεί στην καταβολή αποζημίωσης, εάν δηλαδή η ασφάλεια προσλάβει, σε κάθε περίπτωση, ουσιαστικά αποζημιωτικό χαρακτήρα και ο μετά την απόλυση επαγγελματικός βίος του εργαζομένου αφευθεί στην ατομική ευθύνη του απολυομένου, τότε δεν μπορεί να γίνει λόγος για επιτυχή σύζευξη ευελιξίας και ασφάλειας στις απολύσεις.

9. Για την άσκηση του δικαιώματος καταγγελίας για σπουδαίο λόγο θα πρέπει να καθορισθεί μια σύντομη προθεσμία άσκησης του δικαιώματος από τότε που ο καταγγέλλων έλαβε γνώση των περιστατικών που συνιστούν σπουδαίο λόγο. Η θέσπιση μιας σύντομης προθεσμίας είναι αναγκαία, προκειμένου να αίρεται όσο το δυνατόν πιο σύντομα η αβεβαιότητα για τη συνέχιση της εργασιακής σχέσης, καθόσον η παράταση της αβεβαιότητας αυτής, στο πλαίσιο ενός κοινωνικού κράτους, δεν είναι ανεκτή.

10. Όπως ήδη αναφέρθηκε, στις ομαδικές απολύσεις, η διοίκηση, κατά το κοινοτικό δίκαιο, παρεμβαίνει για να ενισχύσει τις διαβουλεύσεις μεταξύ των μερών. Κατά το ελληνικό δίκαιο, η διοικητική παρέμβαση, έτσι όπως είναι ρυθμισμένη, υποσκάπτει τις διαβουλεύσεις, αφού αφαιρεί τελικά από τα μέρη την ευθύνη για την κατάληξη των διαβουλεύσεων γεγονός που μειώνει την εμπιστοσύνη των μερών στις διαβουλεύσεις. Όταν και οι δύο πλευρές γνωρίζουν ότι τον τελικό λόγο για το αν θα πραγματοποιηθούν απολύσεις και πόσες, μπορεί να τον έχει η διοίκηση και ότι, όπως συνήθως συμβαίνει, αυτή αρνείται την έγκριση, η μεν πλευρά των εργαζομένων δεν έχει κανένα λόγο να κάνει τις οποιεσδήποτε παραχωρήσεις στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων, ο δε εργοδότης αναζητεί τρόπους να μην εμπλακεί καν στη διαδικασία του ν. 1387/1983.

Επομένως, στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου, και προκειμένου να αποκτήσουν προτεραιότητα οι συναινετικές λύσεις, θα πρέπει να επανεξετασθεί ο ρόλος που επιφυλάσσεται σήμερα στην διοίκηση, ώστε αυτός να μην περιορίζεται στην μετά την αποτυχία των διαπραγματεύσεων αρμοδιότητα έγκρισης ή απαγόρευσης των απολύσεων. Η διοίκηση οφείλει να παρεμβαίνει ενεργά κατά την διάρκεια των διαβουλεύσεων εργοδότη και εκπροσώπων των εργαζομένων, επιδιώκοντας και βοηθώντας τα μέρη στην εξεύρεση από κοινού λύσεων και όχι μετά την αποτυχία των διαπραγματεύσεων και τη δημιουργία τετελεσμένων γεγονότων, τα οποία φυσικά δεν επιλύει αλλά, όπως έχει δείξει η πράξη, σε αρκετές περιπτώσεις επιτείνει η διοικητική απαγόρευση των απολύσεων.

11. Ο δικαστικός έλεγχος του κύρους της απόλυσης είναι κατασταλτικός και συνεπώς και η παρεχόμενη μέσω του ελέγχου αυτού προστασία του εργαζομένου προσλαμβάνει επίσης κατασταλτικό χαρακτήρα. Μορφές προληπτικού ελέγχου της απόλυσης προβλέπονται σε πολύ περιορισμένες περιπτώσεις και αφορούν συγκεκριμένες μόνο κατηγορίες εργαζομένων, όπως είναι τα συνδικαλιστικά στελέχη (άρθρα 14, 15 ν. 1264/1982). Οποιαδήποτε επομένως απόλυση, ανεξάρτητα από το κύρος της, έχει προσωρινά τις συνέπειες μιας καθόλα έγκυρης απόλυσης, αφού ο εργαζόμενος παύει να απασχολείται και να αμείβεται και αποξενώνεται από το εργασιακό περιβάλλον. Εφόσον αμφισβητεί το κύρος της απόλυσης, οφείλει ο εργαζόμενος να αναλάβει τον ρόλο του ενάγοντα και να διεξάγει ένα μακρύ και αμφίρροπο δικαστικό αγώνα, έχοντας υποστεί, καθ' όλη τη διάρκεια της δίκης, τις οικονομικές, κοινωνικές και ψυχολογικές συνέπειες που επιφέρει η απώλεια της θέσης εργασίας και η αποξένωση του από το εργασιακό

περιβάλλον. Το ζήτημα επομένως της παροχής οριστικής δικαστικής προστασίας σε σύντομο χρονικό διάστημα αποκτά καίρια σημασία, καθόσον η καθυστέρηση απονομής της δικαιοσύνης, που σήμερα είναι ιδιαίτερα μεγάλη, μειώνει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης από το ουσιαστικό δικαιο προστασίας. Η καθυστέρηση, βέβαια, αυτή έχει αρνητικές συνέπειες και για τον εργοδότη, αφού σε περίπτωση αρνητικής γι' αυτόν έκβασης της δίκης επιβαρύνεται με μισθούς υπερημερίας μεγάλου χρονικού διαστήματος και η επιβάρυνση αυτή μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι ιδιαίτερα σοβαρή. Οι διάφορες κατά καιρούς νομοθετικές ρυθμίσεις, με στόχο την επιτάχυνση της διαδικασίας των εργατικών διαφορών, δεν είχαν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και αυτό σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στην έλλειψη κατάλληλων υποδομών. Για το λόγο αυτό δεν κρίνεται σκόπιμη η θέσπιση μιας νέας νομοθετικής ρύθμισης που θα προβλέπει, όπως και οι προηγούμενες, σύντομες δικονομικές προθεσμίες, γιατί και αυτή θα έχει την τύχη των προηγούμενων. Θα παραμείνει και αυτή στα χαρτιά. Ως πιο ρεαλιστική θα μπορούσε να θεωρηθεί η πρόταση ειδικά οι διαφορές για το κύρος της απόλυσης να έχουν προτεραιότητα τόσο στον προσδιορισμό δικασίμου όσο και στην έκδοση της απόφασης.

12. Η σταθερότητα της απασχόλησης, η οποία αποτελεί «μείζον στοιχείο της προστασίας των εργαζομένων» (Δ.Ε.Κ. 22.1.2005, Mangold), δεν διασφαλίζεται, σε επίπεδο ουσιαστικού δικαίου, μόνο με περιορισμούς των απολύσεων. Επιβάλλονται πρόσθετα μέτρα και περιορισμοί, ώστε η προστασία του εργαζομένου και η μέσω αυτής διασφάλιση μιας όχι φυσικά απόλυτης αλλά σχετικής σταθερότητας στην απασχόληση να μην εμφανίζει κενά και κινδύνους καταστρατήγησης αλλά να είναι ολοκληρωμένη. Στα μέτρα αυτά, που λειτουργούν συμπληρωματικά στους περιορισμούς των απολύσεων, ανήκουν οι περιορισμοί στη σύναψη συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου με στόχο την αποτροπή της καταχρηστικής προσφυγής των εργοδοτών στις συμβάσεις ορισμένου χρόνου και η προστασία του εργαζομένου απέναντι στις μεταβολές των όρων εργασίας που επιχειρεί μονομερώς ο εργοδότης. Για το πρώτο ζήτημα υπάρχει σχετική Οδηγία (99/70/Ε.Κ.), η οποία μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με δύο νομοθετήματα, για μεν τους εργαζομένους που απασχολούνται στο δημόσιο τομέα με το π.δ. 164/2004 για δε τους εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα με το π.δ. 81/2003. Και τα δύο νομοθετήματα, όπως και η Οδηγία, έχουν ως κύριο στόχο, αφενός την απαγόρευση διακρίσεων σε σχέση με τους εργαζομένους αορίστου χρόνου και αφετέρου την αποτροπή καταχρηστικής σύναψης διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου. Για το δεύτερο ζήτημα δεν υπάρχει σχετική νομοθετική ρύθμιση, αν εξαιρέσει κανείς τη διάταξη του άρθρου 7 του ν. 2112/1920, η οποία όμως αντιμετωπίζει το όλο ζήτημα μόνο από τη σκοπιά της διασφάλισης της αποζημίωσης απόλυσης και όχι ολοκληρωμένα. Για το λόγο αυτό, στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου, η συζήτηση θα πρέπει να επεκταθεί και στην λήψη μέτρων που θα διασφαλίζουν μια αποτελεσματική προστασία των εργαζομένων απέναντι σε δυσμενέστερες τροποποιήσεις των όρων εργασίας, εξασφαλίζοντας τον έλεγχο των λόγων που δικαιολογούν τις τροποποιήσεις χωρίς κίνδυνο απώλειας της θέσης εργασίας. Η παρατήρηση αυτή ισχύει φυσικά και για την τροποποιητική καταγγελία, η οποία θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης που θα εξασφαλίζει τον αποτελεσματικό έλεγχο των προτεινόμενων από τον εργοδότη τροποποιήσεων. Η προστασία της υπόστασης της εργασιακής σχέσης δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική χωρίς παράλληλη προστασία του περιεχομένου της.

Κεφάλαιο 8

Παθητικές πολιτικές απασχόλησης

—Για μια επαρκή στήριξη του εισοδήματος των ανέργων—

Εισαγωγή

Η σημασία της προστασίας των ανέργων για την «ευελιξία με ασφάλεια»

Ποια μέτρα του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας κινούνται προς την κατεύθυνση του «χρυσού τριγώνου» της «ευελιξίας με ασφάλεια»; Η ανάμιξη ενεργητικών και παθητικών πολιτικών απασχόλησης είναι επαρκής, για να δημιουργήσει την απαιτούμενη ασφάλεια στον εργαζόμενο; Εκείνος που χάνει τη θέση εργασίας του, προστατεύεται με την έννοια ότι μετά από ένα χρονικό διάστημα, κατά το οποίο δεν θα υποστεί σημαντική μείωση του εισοδήματός του, θα βρει μια νέα θέση εργασίας;

Η απάντηση στα ανωτέρω ερωτήματα αποδεικνύεται αποφασιστική για την αποδοχή και περαιτέρω προώθηση της «ευελιξίας με ασφάλεια». Κι αυτό γιατί η εν λόγω αντίληψη στηρίζεται σε μια αυξημένη προστασία των ανέργων. Με τις παθητικές πολιτικές απασχόλησης, δηλαδή μ' εκείνες τις κρατικές παρεμβάσεις που δεν καταπολεμούν τα αίτια της ανεργίας, αλλά αμβλύνουν ή και εξαλείφουν τα αρνητικά αποτελέσματα από την επέλευση του κινδύνου αυτού, προστατεύεται ο εργαζόμενος κατά τα διαστήματα της μετάβασής του από τη μια σε άλλη θέση εργασίας. Η εξασφάλιση της εισοδηματικής σταθερότητας, κατά το στάδιο των επαγγελματικών μεταβάσεων, είναι ένας από τους βασικούς πυλώνες της νέας προσέγγισης.

Ας έχουμε υπόψη μας ότι το «δανικό πρότυπο» βασίζεται σε υψηλά επιδόματα ανεργίας. Το επίδομα ανεργίας που φθάνει το 90% των μέχρι τότε αποδοχών, καταβάλλεται για τέσσερα έτη κατ' ανώτατο όριο. Όσοι άνεργοι δεν υπάρχουν στην ασφάλιση ανεργίας, λαμβάνουν κοινωνική ενίσχυση που το ύψος της εξαρτάται από την οικονομική τους κατάσταση, καθώς κι από το εισόδημα του/της συζύγου. Συγκρινόμενο με τις λοιπές χώρες του Ο.Ο.Σ.Α., το καθαρό επίδομα που καταβάλλεται στη Δανία στους χαμηλόμισθους και τους μακροχρόνια ανέργους, είναι σχετικά μεγάλο¹⁵¹.

Η ασφάλιση ανεργίας στην προοπτική της «flexicurity» δεν έχει χαρακτήρα επανόρθωσης ενός «ατυχήματος». Πρόκειται για το μηχανισμό χρηματοδότησης των επαγγελματικών μεταβάσεων των εργαζομένων. Στις χώρες όπου τα συστήματα προστασίας κατά της ανεργίας δεν είναι αναπτυγμένα, όπως στην Ελλάδα, κατά την Ανακοίνωση της Επιτροπής, για τη θέσπιση κοινών αρχών όσον αφορά την ευελιξία με ασφάλεια, απαιτείται η διοχέτευση πρόσθετων δημόσιων πόρων. Παροτρύνονται τα προηγούμενα κράτη-μέλη για άντληση των σχετικών πόρων από τη φορολογία και την αύξηση των εισφορών. Αντίθετα, σε καλύτερη θέση βρίσκονται οι χώρες με γενναιοδωρα συστήματα επιδομάτων ανεργίας, όπου έχει επέλθει ήδη μια συνολική εξισορρόπηση υποχρεώσεων και δικαιωμάτων. Όπως τονίζεται στη γενική εισήγηση της παρούσας Έκθεσης, η αθέατη πλευρά της «ευελιξίας με ασφάλεια» είναι η αύξηση των πόρων που διατίθενται για κοινωνική προστασία κι αυτή η αύξηση θα καλυφθεί, κατά κύριο λόγο, από τις επιχειρήσεις. Γίνεται φανερό ότι μακροπρόθεσμα οι δαπάνες για την επιδότηση ανεργίας, όπως και για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, θα τείνουν να μειωθούν, αφού με την υλοποίηση ενός καθεστώτος «ευελιξίας με ασφάλεια» θα δημιουργηθούν νέες θέσεις εργασίας.

Σημείο εκκίνησης για μια «δημιουργική προσαρμογή» της «flexicurity» στην Ελλάδα πρέπει να είναι η βελτίωση και ενδυνάμωση του ισχύοντος συστήματος προστασίας κατά της ανεργίας. Χωρίς δραστική προστασία, θα προκύψει μια εντεινόμενη πόλωση ανάμεσα σε εκείνους που εργάζονται σε σταθερή εργασία και τους υπόλοιπους που είναι άνεργοι, είτε έχουν εποχική, ασταθή και ανασφάλιστη εργασία. Η εκτενής προστασία των ανέργων αποτελεί το πρώτο αναγκαίο βήμα, για την απορρόφηση των όποιων δυσμενών για τον εργαζόμενο συνεπειών της κινητικότητας (υπό μορφή αριθμητικής ευελιξίας επιχειρήσεων).

Εξάλλου, η ασφάλιση ανεργίας θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως βοηθητική της νομοθεσίας για τις απολύσεις. Όσο πιο γενναιοδωρα είναι τα επιδόματα ανεργίας, τόσο ευκολότερα αποδεκτή γίνεται μια φιλελευθεροποίηση των απολύσεων.

Η έκταση κάλυψης του ασφαλιστικού κινδύνου της ανεργίας εξαρτάται από την ευρύτητα του κύκλου των καλυπτόμενων προσώπων, από τη διάρκεια της επιδότησης κι από το ποσό των χορηγούμενων επιδομάτων. Όταν αυτές οι τρεις παράμετροι της επιδοματικής προστασίας συμπίπτουν με τις πραγματικές διαστάσεις του φαινομένου της ανεργίας, τότε η παρεχόμενη προστασία είναι πλήρης. Σε μια προοπτική ευρείας κάλυψης του κινδύνου, το ποσοστό των (εγγεγραμμένων) ανέργων συμπίπτει με το ποσοστό των επιδοτούμενων ανέργων -το πόσο απέχουμε από τον ως άνω στόχο φαίνεται από το ότι το β' τρίμηνο του 2007, από τους εγγεγραμμένους στον Ο.Α.Ε.Δ., σύμφωνα με στοιχεία της Ε.Σ.Υ.Ε., μόλις το 27% έπαιρνε επίδομα από τον Οργανισμό.

Άλλωστε, δεν θα πρέπει να λησμονείται ότι η προστασία κατά της ανεργίας δεν οργανώνεται κατά τρόπο ξεκομμένο από τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Η αποτελεσματικότητα της προστασίας εξαρτάται από ένα σωστό μείγμα: τα επιδόματα θα πρέπει να εγγώνονται ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, χωρίς ωστόσο να αποθαρρύνουν την επανεργοποίηση των ανέργων. Επομένως, οποιαδήποτε επέκταση των εισοδηματικών ενισχύσεων των ανέργων γίνεται στο πλαίσιο της διατήρησης της απασχολησιμότητας.

Α. Η προστασία των ανέργων, οργανωμένη σε ανταποδοτική βάση και συμπληρούμενη από προνοιακά στοιχεία (Δυναμικό σύστημα)

Στη χώρα μας, η προστασία της ανεργίας αναπτύχθηκε με πολύ αργούς ρυθμούς. Όπως παρατηρείται, η καταπολέμηση της ανεργίας δεν υπήρξε ποτέ στην Ελλάδα δηλωμένος και αυτοτελής σκοπός μακροοικονομικής πολιτικής¹⁵². Η κάλυψη του κινδύνου —προσανατολισμένη περισσότερο στην ανεργία τριβής— παραμένει αισθητά κάτω από τα ευρωπαϊκά standards, ενώ χαρακτηρίζεται κι από ανισότητες. Όσον αφορά τις σύγχρονες τάσεις, είναι αλήθεια ότι κάποια συστήματα προστασίας κατά της ανεργίας αυστηροποιούνται (Γερμανία), αλλά πρόκειται κυρίως για συστήματα, μη συνδεδεμένα με την κινητικότητα της εργασίας, που κρίθηκαν πολύ γενναιοδωρα.

151. Βλ. Γνωμοδότηση Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, 17 Μαΐου 2006.

152. Βλ. *Δ. Γράβαρη*, Η σχέση παθητικών και ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στο εσωτερικό της συνολικής κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας: Θεωρητικό πλαίσιο και εμπειρικά παραδείγματα, σελ. 351.

Ο Ο.Α.Ε.Δ. αποτελεί την εξέλιξη (μετονομασία, 1968) του Ο.Α.Α.Α. που ιδρύθηκε το 1954 ως ειδικός φορέας για την υποχρεωτική ασφαλιστική κάλυψη των ανέργων. Μια βασική μεταρρύθμισή του επήλθε με τη δημιουργία του Εθνικού Συστήματος Προστασίας από την ανεργία, το Ε.Σ.Π.Α., με το ν. 1545/1985. Το 2001, ο ν. 2956/2001 (άρθρα 1-20) αναδιοργάνωσε τον Οργανισμό, προκειμένου να προωθηθούν οι σκοποί του.

Η ασφάλιση ανεργίας οργανώθηκε σύμφωνα με την αρχή της ανταποδοτικότητας. Εργοδότες και εργαζόμενοι καταβάλλουν εισφορές στον Ο.Α.Ε.Δ., με την καταβολή των οποίων θεμελιώνεται δικαίωμα στα επιδόματα. Η καταβολή εισφορών οδηγεί στην πρόσβαση στην προστασία, ενώ από τον προηγούμενο χρόνο ασφάλισης εξαρτάται η διάρκεια της επιδότησης. Το ανταποδοτικό σύστημα δεν τηρείται με συνέπεια, αλλά παρατηρούνται κάποιες στρεβλώσεις στην εφαρμογή του. Όπως θα δούμε παρακάτω, το ποσό του επιδόματος της ανεργίας δεν είναι ανάλογο του χρόνου ασφάλισης, αλλά ομοιόμορφο.

Ανάμεσα στα άλλα, το Ε.Σ.Π.Α. αποτέλεσε ένα βήμα μπροστά, γιατί καθιέρωσε τη συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση της ασφάλισης ανεργίας¹⁵³. Πλέον, οι πόροι της ασφάλισης δεν αντλούνται αποκλειστικά από εισφορές μισθωτών και εργοδοτών. Ωστόσο, το ποσοστό κοινωνικών δαπανών για την επιδότηση των ανέργων παραμένει σε χαμηλά επίπεδα σε σχέση με άλλες χώρες της Ε.Ε.

Η αρχή της ανταποδοτικότητας αφήνει πολλά κενά στην προστασία γι' αυτό και συμπληρώνεται με στοιχεία μιας ευρύτερης αλληλεγγύης. Δεν απουσιάζουν επιδόματα, όπως τα ειδικά και έκτατα που δεν είναι οργανωμένα σε ανταποδοτική βάση. Αντιπροσωπεύουν περίπου το 30% του συνόλου των επιδομάτων ανεργίας. Έτσι, εκτός ανταποδοτικής λογικής, προβλέπονται, λ.χ., εφάπαξ επιχορήγηση σε πρώην επιδοτούμενους που παραμένουν άνεργοι μετά το τέλος της μέγιστης περιόδου χορήγησης του τακτικού επιδόματος, νεοεισερχόμενοι, κ.ά.

Το ζητούμενο είναι η προστασία του κάθε ανέργου, για όσο διάστημα τη χρειάζεται, αυτός σ' ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Η ασφαλιστική (ανταποδοτική) λογική παρουσιάζει εγγενείς αδυναμίες, αφού θέτει εκτός προστατευτικού κλοιού τους ανασφάλιστους. Η κάλυψη των κενών που αφήνει η ασφάλιση ανεργίας, επιβάλλει την πρόβλεψη μιας εκτεταμένης προνοιακής προστασίας που θα χρηματοδοτείται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Επομένως, η πληρότητα κι επομένως η επιτυχία ενός δυαδικού συστήματος κρίνεται από το κατά πόσο ο συνδυασμός ανταποδοτικών και μη ανταποδοτικών αφήνει ή όχι κενά όσον αφορά τα καλυπτόμενα πρόσωπα, τη διάρκεια και το ύψος των επιδομάτων ανεργίας.

Στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα συστήματα επιδομάτων ανεργίας βασίζονται σε μια από τις δύο αρχές, την αρχή της ασφάλισης (insurance-type schemes) και την αρχή της πρόνοιας (assistance-type schemes). Απαντώνται ενίοτε και συστήματα που συνδυάζουν και τις δύο. Πάντως, θα μπορούσαμε να παρατηρήσουμε ότι δεν υπάρχουν συστήματα που να στηρίζονται αποκλειστικά στην αρχή της ανταποδοτικότητας. Κι αυτό γιατί σε μια εποχή δομικής ανεργίας, όπως είναι η δική μας, δεν αρκεί η χρηματοδότηση μόνο από εισφορές.

Ας θυμίσουμε μια ιδιαιτερότητα που πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την αναζήτηση των αναγκών πόρων: όταν ο αριθμός των ανέργων αυξάνει και το σύστημα έχει ανάγκη από αυξημένους πόρους, η μάζα των μισθωτών και η συνακόλουθη εισπραξη των εισφορών μειώνονται. Επομένως, η ποδομένη διεύρυνση της προστασίας κατά της ανεργίας δεν μπορεί να στηριχθεί μόνο σε εισφορές, αλλά εξαρτάται από μια σημαντική συμμετοχή του κράτους, που καθιστά πιο έντονο το κοινωνικό στίγμα στην οργάνωση του θεσμού.

Β. Πρόσωπα που δεν καλύπτονται από την ασφάλιση ανεργίας

Η προστασία από την επέλευση του κινδύνου της ανεργίας δεν είναι καθολική. Το προσωπικό πεδίο του ασφαλιστικού συστήματος αφήνει κενά στην προστασία, που τείνουν να καλυφθούν από τα προβλεπόμενα προνοιακά μέτρα. Ωστόσο, και τα τελευταία δεν επαρκούν για να δημιουργήσουν έναν προστατευτικό ιστό για όλους εκείνους που βρίσκονται ακούσια εκτός αγοράς εργασίας.

Σε μια αγορά εργασίας, άνεργος είναι το κάθε πρόσωπο που επιθυμεί να εργαστεί, αλλά είτε έχει απωλέσει τη θέση εργασίας του είτε δεν βρίσκει μια νέα. Αυτός ο ευρύς ορισμός δεν χωράει στα στενά όρια του νόμου. Κατά το νομοθέτη (άρθρο 3 παρ. 1 ν. 1545/1985), άνεργος «θεωρείται εκείνος που μετά τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής του σχέσης αναζητά εργασία, αποδέχεται να απασχοληθεί σε εργασία που του προσφέρεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο ή δέχεται να παρακολουθήσει προγράμματα εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης και γενικά επωφελείται από κάθε δυνατότητα απασχόλησης».

153. Βλ. Χ. Χριστοφοράτου, Βασικά χαρακτηριστικά επιδότησης ανέργων μετά το ν. 1545/1985 «για το Ε.Σ.Π.Α.», Ε.Δ.Κ.Α. 1986, σελ. 466.

Ο Ο.Α.Ε.Δ., όπως οι παθητικές πολιτικές απασχόλησης, αποβλέπουν στην καταπολέμηση της ακούσιας ανεργίας. Εκτός από τις περιπτώσεις της λήξης του συμφωνημένου χρόνου και της καταγγελίας της σύμβασης, δικαίωμα επιδότησης θεμελιώνεται και σε άλλες περιπτώσεις αθέλητης λύσης της σχέσης εργασίας, όπως είναι η απόλυση κατ' επιταγή του νόμου, λύσης λόγω μακροχρόνιας ασθένειας, διακοπής των εργασιών της επιχείρησης ή της εκμετάλλευσης και αδυναμίας καταγγελίας της σχέσης εργασίας για οποιονδήποτε λόγο.

1. Η ασφαλιστική κάλυψη αφορά μόνο τους μισθωτούς

Στην ασφάλιση ανεργίας υπάγονται υποχρεωτικά όσοι παρέχουν με αμοιβή εξαρτημένη εργασία κατά κύριο επάγγελμα, σε περιοχή όπου έχει επεκταθεί η ασφάλιση ανεργίας και εφόσον ασφαλίζονται για την ασθένεια σε οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης μισθωτών. Δεν θεωρούνται άνεργοι όσοι απασχολούνται ή ασκούν οποιοδήποτε ελεύθεριο ή άλλο επάγγελμα ή είναι επιχειρηματίες ή η κύρια απασχόλησή τους είναι οι γεωργικές, δασικές ή κτηνοτροφικές εργασίες, εκτός από τους υπαγόμενους στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α. (άρθρο 3, παρ. 2 ν. 1545/1985).

Η ασφάλιση ανεργίας δεν καλύπτει τους αυτοαπασχολούμενους που αποτελούν περίπου το 22% των απασχολούμενων. Εκείνο που δυσχεραίνει την υπαγωγή τους, είναι η αδυναμία ελέγχου της ακούσιας διακοπής της δραστηριότητας, προϋπόθεσης αντίστοιχης με την απώλεια της θέσης εργασίας των μισθωτών¹⁵⁴. Πράγματι, είναι δύσκολο να εξακριβωθεί αν η διακοπή αυτή αποδίδεται σε μια αυτόβουλη απόφαση του αυτοαπασχολούμενου ή οφείλεται σε κάποια ανέλεγκτα εξωτερικά γεγονότα, όπως η οικονομική δυσπραγία. Με άλλα λόγια, στην ασφάλιση των ελεύθερων επαγγελματιών ενυπάρχει ο κίνδυνος καταστρατηγήσεων, όπως το να «στήσει» ο δικαιούχος την κατάσταση ανεργίας του.

Ο ανωτέρω κίνδυνος δεν πρέπει λειτουργήσει αποτρεπτικά για την εισαγωγή ενός συστήματος κάλυψης της ανεργίας των αυτοαπασχολούμενων. Τίποτα δεν εμποδίζει την κάλυψη ανεργίας των αυτοαπασχολούμενων που είναι κατά βάση μια ασφάλιση κατά των επιχειρηματικών κινδύνων. Σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαντώνται ξεχωριστά ταμεία ανεργίας για τους ανεξάρτητους επαγγελματίες, όπως στη Δανία, όπου η ασφάλιση είναι προαιρετική. Στην Αυστρία, οι αυτοαπασχολούμενοι εισφέρουν προαιρετικά στην ασφάλιση ανεργίας το 6% του ακαθάριστου εισοδήματός τους, για να έχουν δικαίωμα (μετά από ένα χρόνο τουλάχιστον καταβολής εισφοράς) σε επιδόματα ανεργίας. Ακόμη, δικαίωμα επιδότησης λόγω ανεργίας έχει αναγνωριστεί σε αυτοτελώς απασχολούμενους που αναζητούν εργασία σε κάποιο εργοδότη (Λουξεμβούργο) ή παρακολουθούν ένα πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης (Σουηδία). Σε κάποιες άλλες πάλι χώρες της Ε.Ε., όπως η Ιρλανδία, η έλλειψη συστήματος ασφάλισης κατά της ανεργίας για τους αυτοαπασχολούμενους αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά με τη γενική πρόβλεψη προνοιακών μηχανισμών -προστασία σε περίπτωση ανεπαρκών πόρων.

Η επιλογή της αυτοαπασχόλησης δεν οφείλεται, πολλές φορές, σε ελεύθερη επιλογή, αλλά συνδέεται με το φαινόμενο της όλο και μεγαλύτερης μείωσης της ζήτησης της εργατικής δύναμης. Η αυτοαπασχόληση εξακολουθεί να λειτουργεί, στην Ελλάδα, σαν «μαξιλάρι» για τη μείωση των κραδασμών της ανεργίας. Κάθε χρόνο, δημιουργούνται περίπου 4.000 (συνήθως μικρομεσαίες) επιχειρήσεις, από τις οποίες οι 1.000 δεν θα μπορέσουν να επιβιώσουν. Ενόψει της φύσης και της έκτασης της μικρής επιχειρηματικότητας, προτείνεται η δημιουργία ενός Ταμείου Ανεργίας Ελεύθερων Επαγγελματιών που θα είναι οργανωμένο σε προαιρετική βάση και θα χορηγεί εφάπαξ αποζημιώσεις. Απαραίτητος όρος λειτουργίας του Ταμείου είναι ότι θα στηρίζεται και στην αλληλεγγύη, επιχορηγούμενο από το κράτος.

2. Δεν καλύπτονται οι οικονομικά εξαρτημένοι αυτοαπασχολούμενοι

Η οικονομικά εξαρτημένη αυτοαπασχόληση, δηλαδή η αυτοπρόσωπη παροχή εργασίας, με διάρκεια, προς όφελος μιας κυρίως επιχείρησης που ασκεί συντονιστικές εξουσίες -υπάρχει σύνδεση έστω και χαλαρή με την οργάνωση της επιχείρησης/πελάτη-, από την οποία αντλείται ένα μηνιαίο εισόδημα, δεν καλύπτεται από την ασφάλιση ανεργίας. Παρά το γεγονός ότι η κατάσταση της κατηγορίας αυτής των απασχολούμενων ομοιάζει πολύ μ' εκείνη των μισθωτών, δεν έχουν πρόσβαση στο σύστημα ενίσχυσης των ανέργων.

Σε άλλες χώρες της Ε.Ε. δεν είναι άγνωστη η υπαγωγή των οικονομικά εξαρτημένων στην ασφάλιση ανεργίας μισθωτών. Έτσι, στην Αυστρία, όσοι απασχολούνται με «free service contract» (freier Dienstvertrag), υπάγονται στην ασφάλιση ανεργίας μισθωτών. Προτείνεται, λοιπόν, η έναρξη μιας συζήτησης για την επέκταση της ασφάλισης ανεργίας μισθωτών και σε εκείνους τους τυπικά αυτοαπασχολούμενους που παρέχουν εργασία για έναν (κυρίως) πελάτη (economically dependent self-employed workers).

154. Πρβλ. γενικά Β. Καραγιάννη, Ασφάλιση και επιδόματα ανεργίας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2002.

3. Τα πρόσωπα που αδυνατούν να συγκεντρώσουν τις χρονικές προϋποθέσεις του νόμου, αποκλείονται από την ασφαλιστική κάλυψη

Για τη χορήγηση του ασφαλιστικού επιδόματος ανεργίας απαιτείται η συμπλήρωση 125 ημερών εργασίας στην ασφάλιση κλάδου ανεργίας του Ο.Α.Ε.Δ., κατά τη διάρκεια των 2 τελευταίων ετών, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα ημερομίσθια του τελευταίου διμήνου (άρθρο 4 ν. 1545/1985). Οι προϋποθέσεις αυτές κρίνονται αυστηρές για όσους έχουν μια σύντομη περίοδο απασχόλησης. Εγκαταλείπονται χωρίς προστασία τα άτομα που επαναισθέρχονται στην αγορά εργασίας μετά από μεγάλα διαστήματα παραμονής εκτός αυτής. Ομοίως, δεν προστατεύονται εργαζόμενοι με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή βραχύβιες συμβάσεις αορίστου χρόνου. Για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας, έχουν καθιερωθεί, όπως θα δούμε παρακάτω, κάποια προνοιακά επιδόματα που είναι αποδεδειγμένα από την ύπαρξη προηγούμενης απασχόλησης.

Το σύστημα απαλύνει τις προβλεπόμενες χρονικές προϋποθέσεις, ειδικά, για τους επιδοτούμενους για πρώτη φορά, οπότε αρκούν 80 ημέρες ασφάλισης κατ' έτος, στα αμέσως προηγούμενα από την έναρξη της επιδότησης 2 έτη (άρθρο 5 ν. 1545/1985). Το τελευταίο όμως 14μηνο πρέπει να έχει συμπληρώσει 125 ημέρες εργασίας, χωρίς να υπολογίζονται οι τελευταίοι δύο μήνες. Επίδομα ανεργίας παίρνει, για πρώτη φορά, και ο ασφαλισμένος που έχει πραγματοποιήσει στα δύο προηγούμενα, πριν από την απόλυσή του, 200 ημέρες εργασίας (χωρίς να υπολογίζονται οι δύο τελευταίοι μήνες), από τις οποίες 80 ημέρες, το λιγότερο, το χρόνο. Πάντως, πρόσθετο εμπόδιο που εγείρεται για την πρόσβαση στην επιδότηση, είναι η ορισμένη κατανομή των ημερομισθίων κατά την κρίσιμη διετία.

Στα συστήματα κάλυψης της ανεργίας, προνοιακής κοπής, όπως εκείνο της Ιρλανδίας, βασικές προϋποθέσεις χορήγησης επιδόματος ανεργίας είναι ο άνεργος να είναι ικανός και πρόθυμος για απασχόληση, ηλικίας 18 έως 66 ετών και να μην έχει εργαστεί τουλάχιστον 3 από 6 συνεχόμενες ημέρες. Παρατηρούμε ότι στα συστήματα αυτά έχει σχεδόν εξαλειφθεί η απαίτηση προηγούμενης απασχόλησης.

Προτείνεται η νομοθετική μείωση των χρονικών προϋποθέσεων για την τακτική επιδότηση ανεργίας. Μόνο έτσι η κινητικότητα, ακόμη και μετά από ένα σύντομο διάστημα απασχόλησης, δεν θα αφήνει ακάλυπτο τον άνεργο. Η διασφάλιση της κινητικότητας δεν συμβιβάζεται με αυστηρές χρονικές προϋποθέσεις.

Η διαφοροποίηση αυτή των προϋποθέσεων μεταξύ πρώτης αξίωσης και δεύτερης δεν απαντάται σε κανένα σύστημα άλλου κράτους-μέλους της Ε.Ε. Για λόγους απλοποίησης του πολυδαίδαλου της νομοθεσίας, καθώς και για τη βελτίωση της διαχείρισης του συστήματος, προτείνεται η ομογενοποίηση των προϋποθέσεων θεμελίωσης του δικαιώματος επιδότησης, έτσι ώστε να μην υφίστανται διαφορές ανάμεσα στην πρώτη και τις μεταγενέστερες επιδοτήσεις -ομογενοποίηση προς το ευνοϊκότερο.

Η ευκολότερη πρόσβαση στην επιδότηση ανεργίας θα πρέπει, όπως είναι συνεπές με την ανάπτυξη ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, να συνδέει την καταβολή των επιδομάτων με την επανένταξη στην αγορά εργασίας. Επιπροσθέτως, κρίνεται αναγκαία η διαφύλαξη του συστήματος επιδότησης από τους κινδύνους των καταστρατηγήσεων.

Είναι αναγκαία ακόμη η εφαρμογή με συνέπεια του θεσμού της διαδοχικής ασφάλισης και στην ασφάλιση ανεργίας, στις περιπτώσεις ασφαλισμένων που έχουν καταβάλλει ασφαλιστικές εισφορές διαδοχικά σε περισσότερους ασφαλιστικούς φορείς (λ.χ. το Τ.Σ.Π.-Εφημερίδων Αθηνών και Θεσσαλονίκης, έχει κλάδο ανεργίας).

4. Όταν ο εργοδότης δεν έχει καταβάλει τις οφειλόμενες εισφορές, ο εργαζόμενος δεν μπορεί να αξιοποιήσει τον ασφαλιστικό του χρόνο μέχρι την ασφαλιστική του τακτοποίηση

Η ασφαλιστική υφή της προστασίας κατά της ανεργίας έχει ως αποτέλεσμα να μην έχει πρόσβαση ο εργαζόμενος στην επιδότηση - ή να έχει πρόσβαση σε βραχύτερη επιδότηση -, στην περίπτωση που ο εργοδότης δυστροπεί ως προς την καταβολή των εισφορών. Όταν ο εργαζόμενος υποβάλλει καταγγελία για μη καταβολή των εισφορών από τον εργοδότη, η διαδικασία για την ασφαλιστική τακτοποίηση, μερικές φορές, διαρκεί μέχρι τα τρία χρόνια. Με τη σειρά της η εκκρεμότητα συνεπάγεται τη μη εξέταση από τον Ο.Α.Ε.Δ. της αίτησης για χορήγηση επιδομάτων ανεργίας. Έτσι, η παράβαση των εργοδοτικών υποχρεώσεων επηρεάζει αρνητικά, για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, την προστασία των ανέργων.

Προτείνεται η εντονότερη άσκηση επιτόπιων ελέγχων από τα όργανα του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. και η καθιέρωση σύντομων διαδικασιών εξέτασης των καταγγελιών των εργαζομένων. Εφόσον η Τ.Δ.Ε. επικυρώσει την Π.Ε.Ε., προτείνεται να λαμβάνεται υπόψη ο ασφαλιστικός χρόνος για την επιδότηση της ανεργίας, ανεξάρτητα από την άσκηση προσφυγής στα δικαστήρια¹⁵⁵.

155. Βλ. Συνοπτική παρουσίαση της ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη, Παροχές ανεργίας: δικαιώματα των ανέργων και λειτουργία των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ., Ιούνιος 2007, Ε.Δ.Κ.Α. 2007, σελ. 581.

5. Δεν καλύπτονται όσοι απασχολούνται με σύμβαση έργου, που υποκρύπτει σχέση εξαρτημένης εργασίας

Πολλοί εργαζόμενοι που απασχολούνται με σύμβαση έργου, αν κι οι συνθήκες εργασίας τους μοιάζουν μ' εκείνες της σχέσης εργασίας, δεν υπάγονται στην ασφάλιση ανεργίας. Συχνά, οι συμβάσεις έργου υποκρύπτουν μια σχέση εργασίας. Μια μεγάλη κατηγορία εργαζομένων απολύονται και επαναπρολαμβάνονται με σύμβαση έργου σε σταθερή βάση ετησίως. Ένας δικαστικός αγώνας επαναχαρακτηρισμού της σχέσης είναι μακρύς, με κινδύνους απώλειας της θέσης εργασίας, κι ο εργαζόμενος μην αποτολμώντας το μένει ουσιαστικά ακάλυπτος από τον κίνδυνο της ανεργίας.

Τα πρόσωπα που βάσει του άρθρου 4 ν. 1305/1982 υπάγονται στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. για τους κλάδους σύνταξης - ασθένειας, δηλαδή τα πρόσωπα που παρέχουν κατά κύριο ή συγκύριο επάγγελμα την προσωπική τους εργασία με σύμβαση έργου, με την προϋπόθεση ότι αυτή η εργασία τους παρέχεται με συνθήκες παρόμοιες μ' εκείνες που συναντώνται στην περίπτωση της εξαρτημένης εργασίας, από άποψη τρόπου, τόπου και χρόνου απασχόλησης, δεν καλύπτονται από τον κλάδο ανεργίας.

Προτείνεται η υπαγωγή στην ασφάλιση ανεργίας των προσώπων που απασχολούνται με σύμβαση έργου με τις ανωτέρω προϋποθέσεις του άρθρου 4 ν. 1305/1982 και ασφαρίζονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. Ας σημειώσουμε ότι η εμβέλεια αυτής της ορθής διάταξης έχει περιοριστεί από το νομοθέτη. Αφορά μόνο όσους δεν υπάγονται στην ασφάλιση άλλου φορέα, καθώς και υπαγωγή συμβάσεων έργου στον Ο.Α.Ε.Ε. Ο περιορισμός της διάταξης έχει προέλθει κι από τη νομολογία, που ερμηνεύει αυστηρά τις όμοιες συνθήκες μ' εκείνες της σχέσης εργασίας.

6. Οι συγγενείς του εργοδότη

Τα συμβοηθούμενα μέλη της οικογένειας του εργοδότη αν και εξομοιώνονται νομοθετικά με ασφαλισμένους στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., ωστόσο εξαιρούνται ρητά από τον κλάδο ανεργίας (άρθρο 12 ν. 1545/1985). Έτσι, όσοι απολύονται από εργοδότες του στενού τους οικογενειακού περιβάλλοντος, εκτός αν η οικογενειακή επιχείρηση έχει εταιρική μορφή -και το συγγενικό πρόσωπο συμμετέχει στην εταιρεία κατά ποσοστό μικρότερο του 50%- στερούνται επιδομάτων ανεργίας και βρίσκονται σε δυσμενέστερη μοίρα σε σχέση με τους λοιπούς μισθωτούς. Η συγγένεια δεν πρέπει να αίρει το στοιχείο της εξάρτησης και συνακόλουθα να οδηγεί στη στέρηση πρόσβασης στα επιδόματα ανεργίας. Ο κίνδυνος καταστρατηγήσεων δεν αποτελεί δικαιολογητικό λόγο παντελούς στέρησης ενός θεμελιώδους δικαιώματος.

Δεδομένου του μεγέθους της κατηγορίας των «συμβοηθούμενων και μη αμειβόμενων μελών οικογένειας» στην Ελλάδα (κάπου στο 6,5% των απασχολούμενων), προτείνεται η επέκταση της ασφάλισης ανεργίας του Ο.Α.Ε.Δ. και στα πρόσωπα που παρέχουν εργασία κατά κύριο επάγγελμα σε εργοδότες με τους οποίους είναι σύζυγοι ή συγγενείς πρώτου ή δεύτερου βαθμού συγγενείας, με παράλληλη μέριμνα για αποφυγή των καταστρατηγήσεων.

7. Εποχιακά απασχολούμενοι

Οι εποχιακά εργαζόμενοι που καλύπτουν το 48% περίπου των τακτικά επιδοτούμενων λόγω ανεργίας, μετά την εφαρμογή του Ε.Σ.Π.Α., έχουν ευκολότερη πρόσβαση στην ασφάλιση ανεργίας. Για τους απασχολούμενους σε τουριστικά και άλλα εποχιακά επαγγέλματα, αρκούν 100 ημερομίσθια (αντί των 125) και μετά τη δεύτερη περίοδο απασχόλησης ως χρονικό διάστημα υπολογισμού των ημερομισθίων λαμβάνεται το δωδεκάμηνο πριν από τη λύση της σχέσης εργασίας, χωρίς να αφαιρούνται τα ημερομίσθια του τελευταίου διμήνου (άρθρο 4 ν. 1545/1985).

Ωστόσο, δημιουργούνται κενά στην προστασία των εποχιακά απασχολούμενων γιατί ο ορισμός της εποχιακής εργασίας συνδέεται αποκλειστικά με το είδος της επιχείρησης του εργοδότη κι όχι με την απασχόληση του εποχιακά εργαζομένου¹⁵⁶. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 για την εφαρμογή της ευνοϊκής ρύθμισης για τους εποχιακά εργαζομένους, ως εποχιακή θεωρείται η εργασία που παρέχεται σε επιχειρήσεις για τη φύση τους, τις καιρικές ή ιδιαίτερες συνθήκες ή λόγω των χρησιμοποιούμενων πρώτων υλών λειτουργούν κατά ημερολογιακό έτος για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από δύο και μικρότερο από εννέα μήνες.

Έτσι, μένουν ακάλυπτα κάποια εποχιακά επαγγέλματα που δεν απασχολούνται σε εποχιακές επιχειρήσεις, καθώς κι οι περιπτώσεις απασχολούμενων σε επιχειρήσεις των οποίων κάποιοι κλάδοι μόνο λειτουργούν εποχιακά. Αν κι η εκπαίδευση δεν είναι εποχιακή δραστηριότητα, οι εκπαιδευτικοί απολύονται και επαναπρολαμβάνονται από τους εργοδότες τους, δηλαδή αντιμετωπίζονται ως εποχιακά εργαζόμενοι. Λόγω της πρακτικής αυτής, αδυνατούν να συγκεντρώσουν τις αυξημένες προϋποθέσεις της τακτικής επιδότησης ανεργίας.

Ακόμη, κενά προστασίας δημιουργεί η απαίτηση εποχιακής απασχόλησης για δύο συνεχείς περιό-

156. Βλ. Συνοπτική παρουσίαση της ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη, ό.π., σελ. 578.

δους απασχόλησης (σεζόν). Για την επιδότηση ανεργίας, με τις ευνοϊκές διατάξεις των εποχιακά εργαζομένων, απαιτείται οι περίοδοι εποχιακής απασχόλησης να είναι συνεχείς. Πρόκειται για μια πρακτική του Ο.Α.Ε.Δ. που αντιμετωπίζει δυσμενώς την ασυνεχή εποχιακή εργασία.

Προτείνουμε η επιδότηση ανεργίας των εποχιακά απασχολούμενων να μη συναρτάται με τον τρόπο οργάνωσης της δραστηριότητας του εργοδότη, αλλά με την εργασία που παρέχεται κατά συγκεκριμένη χρονική περίοδο (ενός έτους). Ακόμη, προτείνουμε να διευκρινιστεί νομοθετικά ότι δεν απαιτείται οι περίοδοι εποχιακής απασχόλησης να είναι συνεχείς.

8. Οι απασχολούμενοι σε άτυπες (νέες) μορφές εργασίας

Οι άτυπες-νέες μορφές δημιουργούν ευκαιρίες απασχόλησης για πολλούς. Ωστόσο, αντιμετωπίζονται ως χαμηλής ποιότητας απασχόληση. Αυτό οφείλεται στη μη προσαρμογή των γενικών διατάξεων στις ιδιαίτερότητές τους. Η μη προσαρμογή του ισχύοντος συστήματος στις νέες μορφές έχει ως αποτέλεσμα τη δυσμενέστερη μεταχείριση τους. Οι νέες μορφές οδηγούν σε κατηγορίες working poor. Επειδή σημασία σε μια απασχόληση έχει η ποιότητά της, απαιτείται η υιοθέτηση ειδικών εγγυήσεων.

Οι απασχολούμενοι σε κάποιες νέες μορφές απασχόλησης δεν υπάγονται λόγω αυστηρής εφαρμογής του κριτηρίου εξάρτησης στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α. και κατ' επέκταση του Ο.Α.Ε.Δ. Έτσι, οι κατ' οίκον εργαζόμενοι με το κομμάτι, οι τηλεεργαζόμενοι, για να υπαχθούν στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α., πρέπει να πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 22 ν. 1902/1990. Το τελευταίο όμως αυτό άρθρο εισάγει τέτοιες αρνητικές προϋποθέσεις (βοηθητικό προσωπικό, εγγραφή στο Επιμελητήριο, κ.ά.) που είναι ικανές να αποκλείσουν μεγάλο μέρος εργαζομένων κατ' οίκον με το κομμάτι από την ασφάλιση του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. και του Ο.Α.Ε.Δ.¹⁵⁷

Προτείνεται η κύρωση της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας Νο 117, καθώς και της αντίστοιχης Σύστασης Νο 184 για την κατ' οίκον εργασία. Η εν λόγω Δ.Σ.Ε. θέτει ένα τεκμήριο: πρέπει να τύχουν μεταχείρισης μισθωτών όσοι προσφέρουν εκτός χώρων επιχείρησης μια υπηρεσία ή ένα προϊόν, που καθορίζεται από τον «εργοδότη», έστω κι αν απολαμβάνουν σε κάποιο βαθμό, μια τεχνική αυτονομία ή μια οικονομική ανεξαρτησία -ικανές για να χαρακτηριστούν, από άποψη εθνικού δικαίου, ως ανεξάρτητοι επαγγελματίες. Η μεταχείριση μισθωτών θα σημαίνει και υπαγωγή στην ασφάλιση ανεργίας μισθωτών.

Η μερική απασχόληση υπάγεται στην ασφάλιση του Ι.Κ.Α. αδιακρίτως της διάρκειας της ημερησίας απασχόλησης (άρθρο 39 ν. 1892/1990). Οι χρονικές προϋποθέσεις είναι αυστηρές και δεν μπορούν να συμπληρωθούν εύκολα από απασχολούμενους σε νέες μορφές. Ο μειωμένος χρόνος απασχόλησης επιδρά δυσμενώς στη συμπλήρωση των χρονικών προϋποθέσεων. Οι εν λόγω απασχολούμενοι αδυνατούν να συμπληρώσουν μακρές περιόδους ασφάλισης ή να έχουν ενεργό ασφαλιστικό δεσμό (λ.χ. με 2 ημέρες την εβδομάδα από δέκα ώρες, ο εργαζόμενος δεν μπορεί να συμπληρώσει τις απαιτούμενες 125 ημέρες εργασίας κατά το τελευταίο έτος).

Η προσωρινή απασχόληση¹⁵⁸ είναι μια ασαφής μορφή απασχόλησης κι η πλέον εκτεθειμένη σε περιόδους μακράς ανεργίας. Η μορφή αυτή εμφανίζεται ως η λιγότερο ασφαλισμένη κατά της ανεργίας, αφού σε πολλές περιπτώσεις δύσκολα πληρούνται οι ελάχιστες προϋποθέσεις για τη θεμελίωση δικαιώματος σε επιδότηση.

Προτείνεται η χαλάρωση (μείωση) των αυστηρών προϋποθέσεων της τακτικής επιδότησης ανεργίας, έτσι ώστε οι προστατευτικές διατάξεις να καλύψουν και τις νέες μορφές απασχόλησης. Κι ακόμη πιο προχωρημένα, για την κάλυψη ορισμένων κινδύνων, όπως η ανεργία και η ασθένεια, απαιτείται ένα σύστημα μη ανταποδοτικό.

9. Αποκλείονται οι απασχολούμενοι συνταξιούχοι

Από τους απασχολούμενους συνταξιούχους που χάνουν την απασχόλησή τους, δεν επιδοτούνται όλοι αλλά μόνο εκείνοι που έχουν χαμηλό εισόδημα. Ειδικότερα, όσοι συνταξιοδοτούνται από το Δημόσιο ή από οποιοδήποτε συνταξιοδοτικό οργανισμό κύριας ή επικουρικής ασφάλισης με ποσό ίσο ή μεγαλύτερο από το κάθε φορά κατώτερο όριο σύνταξης που καταβάλλει το Ι.Κ.Α. στους ασφαλισμένους με εξαίρεση όσους λαμβάνουν σύνταξη λόγω θανάτου, δεν θεωρούνται άνεργοι (άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 3227/2004). Έτσι, παραβλέπονται τα ασφαλιστικά χαρακτηριστικά της ασφάλισης στον Ο.Α.Ε.Δ. Η ασφάλιση ανεργίας καλύπτει τους απασχολούμενους έναντι καταβολής εισφορών κι αποβλέπει στη μερική αναπλήρωση του χαμένου λόγω επέλευσης του κινδύνου εισοδήματος.

Ενόψει του στρατηγικού πλέον στόχου των «ενεργών γηρατειών» και της πρόβλεψης κινήτρων για απασχόληση πέρα από το όριο συνταξιοδότησης, προτείνουμε την κατάργηση της εξαίρεσης των συντα-

ξιούχων από τον κλάδο ανεργίας. Απλώς, το ποσό του επιδόματός τους θα προσδιορίζεται με βάση ένα μικρότερο ποσοστό αναπλήρωσης, λόγω συσσώρευσής του με τη συνταξιοδοτική παροχή.

10. Όσοι εντάσσονται σε πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης, χάνουν την ιδιότητα του άνεργου

Για τον Ο.Α.Ε.Δ., χάνεται η ιδιότητα του άνεργου κατά τη διάρκεια παρακολούθησης ενός προγράμματος επαγγελματικής κατάρτισης¹⁵⁹. Έτσι, πολλοί άνεργοι επιλέγουν την υπαγωγή τους στην επιδότηση ανεργίας (παθητικά μέτρα) από την ένταξη σ' ένα πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης (ενεργητικά μέτρα).

Προτείνεται ο συντονισμός της παθητικής επιδότησης με την ενεργητική επανένταξη στην αγορά εργασίας. Ειδικότερα, προτείνεται η αλλαγή του ορισμού του άνεργου από το άρθρο 3 ν. 1545/1985, έτσι ώστε να θεωρείται άνεργος κι εκείνος που δέχεται να παρακολουθήσει πρόγραμμα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή μετεκπαίδευσης. Η επαγγελματική κατάρτιση θα πρέπει να λειτουργήσει ως ενεργητικό μέτρο ενίσχυσης της απασχόλησης, παράλληλο με την επιδότηση της ανεργίας κι όχι ως υποκατάστατο των επιδομάτων ανεργίας.

11. Η εμμονή στην τυπική λύση της σχέσης εργασίας αποκλείει πολλούς άνεργους από την επιδότηση

Ο Ο.Α.Ε.Δ. συνδέει την επιδότηση με την έγκυρη καταγγελία της σύμβασης εργασίας. Η προσκομιδή της έγγραφης καταγγελίας από τον εργοδότη αποτελεί απαραίτητο δικαιολογητικό για τη χορήγηση των επιδομάτων. Η προϋπόθεση αυτή δημιουργεί προσκόμματα για την προστασία των ανέργων, όταν ο εργοδότης αρνείται να τη χορηγήσει. Η καταβολή των επιδομάτων αναστέλλεται και ο εργαζόμενος αναμένει τη δικαστική έκβαση της υπόθεσής του -τη δικαστική αναγνώριση ή μη της ακυρότητας της καταγγελίας. Έτσι, όμως, ο άνεργος στερείται της προστασίας τη στιγμή που τη χρειάζεται. Η επιδότηση ανεργίας, για να επιτελέσει τη λειτουργία θα πρέπει να είναι έγκαιρη. Οποιαδήποτε αναβολή αναιρεί το βιοποριστικό χαρακτήρα της.

Προτείνεται η έλλειψη της έγγραφης καταγγελίας να καλύπτεται από δελτίο εργατικής διαφοράς του Σ.Ε.Π.Ε. ή από έκθεση του αρμόδιου οργάνου του Ο.Α.Ε.Δ. Ο επιθεωρητής εργασίας μπορεί προσωρινά να επιλύσει τη διαφορά.

12. Η απόλυση λόγω αξιόποινης πράξης μετακυλύει το βάρος της αβεβαιότητας στον εργαζόμενο

Η απόλυση λόγω αξιόποινης πράξης οδηγεί στη στέρηση του δικαιώματος επιδότησης ανεργίας -η σχετική διάταξη δεν θέτει ως γενική προϋπόθεση για την επιδότηση ανεργίας να προέρχεται η απώλεια της θέσης από υπαιτιότητα του εργοδότη (Πορτογαλία). Ωστόσο, η νομοθετική πρόβλεψη έχει ανεπιθύμητες παρενέργειες. Ειδικότερα, στην περίπτωση υποβολής κατά του μισθωτού μήνυσης, αυτός αποκτά δικαίωμα στην επιδότηση από τον Ο.Α.Ε.Δ. μόνο μετά τη μελλοντική του αθώωση με δικαστική απόφαση ή βούλευμα -εφόσον δεν επανενταχθεί στην επιχείρηση-, οπότε ο εργοδότης υποχρεούται να του καταβάλλει την προβλεπόμενη αποζημίωση -υστερα από δήλωση του άνεργου που υποβάλλεται μέσα σε 30 ημέρες από τη δημοσίευση της απαλλακτικής απόφασης ή βουλεύματος (άρθρο 7 παρ. 3 ν. 1545/1985)¹⁶⁰. Έτσι, ο εργαζόμενος υφίσταται το βάρος της αβεβαιότητας της δικαστικής έκβασης. Η προσωρινή στέρηση των επιδομάτων ανεργίας επέρχεται χωρίς καμία διαδικαστική εγγύηση. Η μεταγενέστερη χορήγηση των επιδομάτων ανεργίας δεν συμβιβάζεται με τον έγκαιρο χαρακτήρα της προστασίας.

Προτείνεται η τροποποίηση της διάταξης άρθρου 7 παρ. 3 ν. 1545/1985 και η στέρηση του επιδόματος ανεργίας μόνο στην περίπτωση σοβαρού αδικήματος (τουλάχιστον πλημμελήματος) και ύπαρξης δικαστικής απόφασης τουλάχιστον σε πρώτο βαθμό.

13. Αποκλείονται όσοι δεν τηρούν την αποκλειστική προθεσμία 60 ημερών για την υποβολή αίτησης

Η επιδότηση της ανεργίας προϋποθέτει ότι ο άνεργος θα εμφανιστεί στην υπηρεσία του Ο.Α.Ε.Δ. της κατοικίας του ή του τόπου της τελευταίας απασχόλησής του και θα υποβάλλει αίτηση μέσα σε 60 ημέρες από τη λύση της σχέσης εργασίας (άρθρο 7 ν. 1545/1985). Μετά πάροδο 60 ημερών από τη λύση της εργασιακής σχέσης επέρχεται απόσβεση του δικαιώματος για επιδότηση. Επομένως, η ιδιότητα του άνεργου συνδέεται από το νόμο με την έγκαιρη άσκηση των δικαιωμάτων του. Η ύπαρξη μιας τόσο σύντομης αποσβεστικής προστασίας συνδέεται με τον επιτακτικό χαρακτήρα των αναγκών του άνεργου. Η παράλειψη έγκαιρης υποβολής αίτησης τεκμαίρει, κατά κάποιο τρόπο, την έλλειψη βιοποριστικών αναγκών.

Επειδή οι παροχές του Ο.Α.Ε.Δ. είναι ασφαλιστικές (ανταποδοτικές) κι όχι προνοιακής φύσης (μη α-

157. Βλ. Α. Στεργίου, Αυτοαπασχολούμενος και μισθωτός στην κοινωνική ασφάλιση, 2005, σελ. 378.

158. Για την έννοια της προσωρινής απασχόλησης, βλ. Κ. Παπαδημητρίου, Η προσωρινή απασχόληση, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ. 7.

159. Βλ. Συνοπτική παρουσίαση της ειδικής έκθεσης του Συνηγούρου του Πολίτη, ό.π., σελ. 579.

160. Βλ. Χ. Καρατζά, Παροχές που χορηγεί ο Ο.Α.Ε.Δ. στους ασφαλισμένους του, ΔΕΝ 56 (2000), σελ. 289.

νταποδοτικές), προτείνουμε την κατάργηση της 60ήμερης αποσβεστικής προθεσμίας αναγγελίας της λύσης ή της λήξης της σχέσης εργασίας και υποβολής αίτησης επιδότησης που είναι πολύ σύντομη. Μπορεί ο ενδιαφερόμενος να μην προστρέξει αμέσως στον Ο.Α.Ε.Δ., αφού χρησιμοποιεί την αποζημίωση απόλυσης. Εφόσον ο ενδιαφερόμενος παραμένει ακόμη άνεργος, θα πρέπει να είναι δυνατή η υποβολή αίτησης χορήγησης επιδομάτων ανεργίας.

14. Διαθεσιμότητα για εργασία. Ανάλυση μερικής απασχόλησης ή περιορισμένης έκτασης μη μισθωτή εργασία (μερική ανεργία)

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 ν. 1545/1985, για να επιδοτηθεί ο άνεργος, απαιτείται, εκτός από την ακούσια απώλεια της θέσης εργασίας του, η διαθεσιμότητά του για εργασία. Ο άνεργος οφείλει να αποδεχθεί την κατάλληλη εργασία που του προσφέρεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Ο.Α.Ε.Δ. στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο. Η διάταξη αυτή έχει μείνει στην πράξη ανεργός, γιατί δεν είναι σαφές τι αποτελεί συναφές επάγγελμα ή εργασία του ευρύτερου επαγγελματικού κλάδου. Δεν έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα υπουργικές αποφάσεις που να καθορίζουν σε ευρείες ομάδες τα συναφή επαγγέλματα, τις ειδικότητες και τις εργασίες που συναπαρτίζουν τους ευρύτερους επαγγελματικούς κλάδους.

Κατά την ασαφή διατύπωση της ανωτέρω διάταξης, ως εργασία του ευρύτερου επαγγελματικού κλάδου θεωρείται εκείνη που εμπίπτει στην ομάδα επαγγεμάτων ή ειδικοτήτων ή εργασιών που ανάγονται στην τελευταία απασχόληση ή επαγγελματική κατάρτιση, γνώση ή εμπειρία του ασφαλισμένου. Τόσο η εφαρμογή της προηγούμενης διάταξης όσο και η μη αυθαίρετη στήριξη του δικαιώματος στις παροχές ανεργίας προϋποθέτουν τον προσδιορισμό των επαγγεμάτων και των εργασιών που ανήκουν στον ίδιο ευρύτερο επαγγελματικό κλάδο.

Προτείνεται η καθιέρωση, μετά από κοινωνικό διάλογο, «Κωδικών Επαγγεμάτων» που θα επικαιροποιούνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα και θα χρησιμεύουν αντικειμενικά ως οδηγός για την εφαρμογή της σχετικής διάταξης¹⁶¹. Ειδικότερα, η τύχη της διάταξης είναι να περιπέσει σε αχρησία. Πάντως δεν συνιστάται η εκτίμηση του «κατάλληλου» της προσφερόμενης εργασίας από τη διοίκηση κατά διακριτική ευχέρεια.

Η προσφερόμενη κατάλληλη εργασία που οφείλει να αποδεχθεί ο άνεργος δεν θα πρέπει να είναι μόνο του ευρύτερου επαγγελματικού κλάδου, αλλά οφείλει να πληροί κι άλλα αντικειμενικά κριτήρια, όπως απόσταση μεταξύ τόπου εργασίας και κατοικίας, αμοιβή, εργάσιμες ώρες, κ.ά. Εννοείται ότι το κατάλληλο δεν κρίνεται υποκειμενικά από τον ίδιο τον άνεργο. Με κάποιους περιορισμούς (Ισπανία), η προσφορά εργασίας σε άλλο μέρος δεν πρέπει να θεωρηθεί «κατάλληλη». Κρίνεται αναγκαία η παρέμβαση του νομοθέτη για τον ακριβή προσδιορισμό του κατάλληλου (suitable employment).

Το «κατάλληλο» απασχόληση περιλαμβάνει και τη μερική απασχόληση; Αν η οποιαδήποτε απασχόληση, ακόμη και η εξαιρετικά μειωμένη, θεωρείται κατάλληλη, τότε ο άνεργος που την αποδέχεται χάνει αυτόματα την ιδιότητα του ανέργου κι επομένως το δικαίωμα επιδότησης. Είναι ανάγκη να διαπιστώσουμε ότι το ισχύον δίκαιο δεν περιλαμβάνει σχετική ρύθμιση και γενικότερα δεν ρυθμίζει το ζήτημα της μερικής απασχόλησης των επιδοτούμενων ανέργων.

Προτείνεται η νομοθετική ρύθμιση της παράλληλης μειωμένης απασχόλησης και της επιδότησης ανεργίας -θεσμός που υπάρχει ήδη σε πολλές χώρες. Θα πρέπει να προβλεφθεί η δυνατότητα χορήγησης μερικού επιδόματος ανεργίας (partial unemployment benefit, Πορτογαλία), σε περίπτωση που κάποιος αναγκάζεται να μεταπέσει σε καθεστώς μερικής απασχόλησης. Ακόμη, θα πρέπει να προβλεφθεί αντί της στήριξης, η μείωση του ύψους του επιδόματος σε περίπτωση που ο άνεργος αρνηθεί μερική απασχόληση ή συμμετοχή σε πρόγραμμα επαναεκπαίδευσης (Ολλανδία).

Πρόβλεψη για μερική ανεργία υπάρχει από το 2001 για μακροχρόνια άνεργους που απασχολούνται και εργάζονται τουλάχιστον 4 ώρες ημερησίως. Δικαιούνται ενός επιδόματος που χορηγείται από τον Ο.Α.Ε.Δ. συμπληρωματικά προς το μισθό για διάστημα 12 μηνών. Το επίδομα αυτό διευκολύνει την ένταξη των ενδιαφερομένων σε καθεστώς πλήρους απασχόλησης.

Πρόσθετα, επειδή αποκλείονται της επιδότησης ανεργίας οι εργαζόμενοι που μετά τη λύση ή λήξη της εργασιακής τους σχέσης αναλαμβάνουν περιορισμένης έκτασης μη μισθωτή εργασία (ελεύθερο επάγγελμα, αγροτικές εργασίες), προτείνεται η τροποποίηση του άρθρου 3 παρ. 2 εδ. α' ν. 1545/1985. Θα πρέπει να επιδοτούνται κι όσοι συνεχίζουν με μη μισθωτή εργασία που ωστόσο δεν επαρκεί για το βιοπορισμό τους¹⁶².

Θα ήταν παράλειψη να μην επισημάνουμε και τη χαμηλή αποτελεσματικότητα του ΟΑΕΔ ως προς την επανένταξη ανέργων στην αγορά εργασίας. Μόλις ένα μικρό ποσοστό ανέργων, περίπου 4% (2007), βρίσκει εργασία με τη βοήθεια του εν λόγω Οργανισμού.

161. Βλ. σχετική Γνώμη της Ο.Κ.Ε.

162. Βλ. Συνοπτική παρουσίαση της ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη, ό.π., σελ. 579.

15. Συμφωνημένες απολύσεις

Οι συμφωνημένες απολύσεις, μια μορφή απολύσεων που απαντάται συχνά σε επιχειρήσεις υπό αναδιοργάνωση -και προβληματίζουν ενόψει των ομαδικών απολύσεων-, ενδέχεται να αποκλείσουν τους εργαζομένους από την επιδότηση ανεργίας, γιατί μπορεί να εκληφθούν ως οικειοθελής αποχώρηση. Προτείνεται η παροχή επιδόματος ανεργίας και σε αυτές τις περιπτώσεις -βλ. Πορτογαλία, όπου υπάρχει όμως ένα σύστημα ποσοτώσεων: σε περίπτωση αναδιοργάνωσης, μόνο το 25% των εργαζομένων σε επιχειρήσεις που απασχολούν μέχρι 250, μπορούν να λάβουν το επίδομα ανεργίας- που κατά βάση κρύβουν μια ακούσια λύση της σχέσης εργασίας. Γενικά, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επιδότηση ανεργίας συνδέεται με την απώλεια θέσης χωρίς τη βούληση του εργαζομένου (ακούσια)¹⁶³ κι όχι με την καταγγελία από την πλευρά του εργοδότη.

16. Εξαιρούνται από την ασφάλιση του κλάδου ανεργίας οι εργαζόμενοι για όσο χρονικό διάστημα εργάζονται με επιδότηση του εργοδότη

Ο προσλαμβανόμενος άνεργος δεν ασφαρίζεται στον κλάδο ανεργίας για όσο χρονικό διάστημα απασχολείται σε επιδοτούμενη θέση εργασίας (άρθρο 1 παρ. 2 ν. 3227/2004). Προτείνεται η κατάργηση της εν λόγω εξαίρεσης, για να μη μετατραπεί η επιδότηση ανεργίας σε επιδότηση της εργασίας¹⁶⁴. Η επανένταξη του ανέργου στην αγορά εργασίας θα πρέπει να γίνει με πλήρη δικαιώματα προστασίας.

Γ. Βραχεία διάρκεια της επιδότησης

Η διάρκεια επιδότησης είναι σχετικά μικρή. Η Ελλάδα ανήκει στις χώρες με τη χαμηλότερη διάρκεια αποζημίωσης. Η διάρκεια της επιδότησης εξαρτάται από το πόσες ημέρες εργασίας έχει πραγματοποιήσει ο ασφαλισμένος στα κρίσιμα χρονικά διαστήματα (14μηνο, 12μηνο ή διετία). Η διάρκεια επιδότησης ξεκινά από 5 μήνες (γενική κατηγορία εργαζομένων, στο 14μηνο 125-149 ημέρες εργασίας) και φθάνει τους 12 μήνες (στο 14μηνο 250 και άνω ή 210 και συμπλήρωση του 49ου έτους της ηλικίας). Η μακροχρόνια ανεργία δεν καλύπτεται από τον Ο.Α.Ε.Δ.

Ο κλάδος ανεργίας οργανώθηκε σε μια εποχή πλήρους και σταθερής απασχόλησης, προκειμένου να καλύψει μικρά ατυχήματα (διαστήματα) κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου. Σήμερα, ο κίνδυνος της ανεργίας έχει αλλάξει χαρακτήρα. Ειδικά, στο πλαίσιο μιας αναπτυσσόμενης κινητικότητας, η ανεργία τείνει να μετεξελιχθεί σε συστατικό, αναγκαίο μεσοδιάστημα κάθε επαγγελματικής διαδρομής¹⁶⁵.

Προτείνεται η επιμήκυνση της διάρκειας της επιδότησης, με παράλληλη μέριμνα για επανένταξη στην αγορά εργασίας, ειδικά για τους ανέργους άνω κάποιας ηλικίας (άνω των 49 ετών). Η ηλικία του ανέργου λαμβάνεται υπόψη από πολλά συστήματα για την επιμήκυνση της επιδότησης (Πορτογαλία).

Δ. Το ύψος των επιδομάτων και η ασφαλιστική αντιμετώπιση των ανέργων

1. Πόσο επαρκή είναι τα επιδόματα ανεργίας;

Το ύψος του επιδόματος είναι από τα χαμηλότερα σε σχέση με τις λοιπές χώρες της Ε.Ε. Το βασικό επίδομα ανεργίας είναι ενιαίο για όλους, ανεξάρτητα από το ύψος της αμοιβής τους. Καθορίζεται κάθε φορά από το Δ.Σ. του Ο.Α.Ε.Δ. και κυμαίνεται από το 1/3 ως τα 2/3 του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη. Για κάθε μέλος της οικογένειας το επίδομα προσαυξάνεται κατά 10%.

Πρόσφατα το βασικό επίδομα έχει αυξηθεί. Το βασικό επίδομα ανεργίας ορίζεται από 1ης Ιανουαρίου 2007 σε ποσοστό 50% του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη και από 1ης Ιανουαρίου 2008 σε ποσοστό 55% του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη, ανεξάρτητα αν ο άνεργος αμειβόταν με μηνιαίο μισθό ή ημερομισθίο (άρθρο 5 παρ. 3 ν. 3552/2007). Στους ανέργους, οι οποίοι δεν είχαν πλήρη απασχόληση και των οποίων οι μηνιαίες αποδοχές ήταν ίσες ή μικρότερες από το εξαπλάσιο του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη, καταβάλλεται το 50% του βασικού επιδόματος ανεργίας, όπως αυτό ορίζεται στην παράγραφο 3. Στους ανέργους, οι οποίοι δεν είχαν πλήρη απασχόληση και των οποίων οι μηνιαίες αποδοχές ήταν μεγαλύτερες από το εξαπλάσιο και μικρότερες ή ίσες με το δωδεκαπλάσιο του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη, καταβάλλεται το 75% του βασικού επιδόματος ανεργίας, όπως αυτό ορίζεται στην παράγραφο 3. Στους ανέργους, οι οποίοι δεν είχαν πλήρη απασχόληση και των οποίων οι μηνιαίες αποδοχές ήταν μεγαλύτερες από το δωδεκαπλάσιο του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη, καταβάλλεται το 100% του βασικού επιδόματος ανεργίας, όπως αυτό ορίζεται στην παράγραφο 3. Στους

163. Πρβλ. για την έννοια της απόλυσης, *Ι. Κουκιάδη*, Εργατικό Δίκαιο, σελ. 782.

164. Βλ. Συνοπτική παρουσίαση της ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη, Παροχές ανεργίας, ό.π., σελ. 584.

165. Βλ. *Α. Πετρόγλου, Π. Πετρόγλου, Ι. Μανιάτη*, σελ. 267.

ανέργους, οι οποίοι είχαν πλήρη απασχόληση, καταβάλλεται το 100% του βασικού επιδόματος ανεργίας, όπως αυτό ορίζεται στην παράγραφο 3.

Το ενιαίο ποσό αποτελεί στρέβλωση της ασφαλιστικής αρχής -εν μέρει κάποια ανταποδοτικότητα τηρείται από την εξάρτηση της διάρκειας επιδότησης από το χρόνο ασφάλισης. Αν ένα άτομο βρεθεί άνεργος μετά από δέκα έτη μισθωτής απασχόλησης, θα εισπράξει αναλογικά ένα πολύ μικρότερο ποσό σε σχέση μ' ένα άτομο που μένει άνεργος μετά από 18 μήνες μισθωτής απασχόλησης. Για την αποκατάσταση της ανταποδοτικότητας, προτείνεται το ποσό του επιδόματος ανεργίας να συνίσταται σε ποσοστό αναπλήρωσης του ημερομισθίου του ενδιαφερομένου (μέσες καθαρές αποδοχές που λάμβανε ο άνεργος όταν εργαζόταν). Τα ποσοστά αναπλήρωσης των επιδομάτων ανεργίας μπορούν να τοποθετηθούν ανάμεσα στο 60 και 70% (πρβλ. Γερμανία).

Μετά την τελευταία τροποποίηση, για τους μερικά απασχολούμενους, το ποσό του επιδόματος κλιμακώνεται σε μικρότερη βάση, ανάλογα με το ύψος των αποδοχών τους. Η διαφοροποίηση αυτή, ενώ είναι σύμφωνη με τα ασφαλιστικά χαρακτηριστικά του Ο.Α.Ε.Δ., ενδέχεται να οδηγήσει σε περαιτέρω υποβάθμιση του μερικά (όχι από δική του επιλογή) απασχολούμενου. Προτείνεται η πρόβλεψη συμπληρωματικού προνοιακού βοηθήματος, προκειμένου να διασφαλιστεί ένα *minimum* εισοδήματος.

Γενικά, προτείνεται η αύξηση του επιδόματος σ' ένα ελάχιστο αξιοπρεπές εισόδημα. Σε πρώτο στάδιο, προτείνεται η επανασύνδεση του κατώτατου επιδόματος με τα 2/3 ή 66% τουλάχιστον του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη. Για να μην αποθαρρύνεται η επανένταξη στην αγορά εργασίας θα πρέπει το ποσοστό αναπλήρωσης να είναι μεγαλύτερο στην αρχή της επιδότησης και να βαίνει προοδευτικά μειούμενο (Ιταλία). Το μέτρο του κλιμακωτού προσδιορισμού του επιδόματος δεν θα πρέπει να αφορά τους άνεργους ηλικίας άνω των 50 ετών.

Γενικά, το επίδομα ανεργίας δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται παθητικά ως μια αποζημίωση της απώλειας της θέσης, αλλά ως μια βοήθεια για την επιστροφή στην απασχόληση (Γαλλία). Η αύξηση του ποσού του επιδόματος μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως κίνητρο για την επιστροφή στην αγορά εργασίας: λ.χ., το ποσό μπορεί να αυξάνεται, όταν ο δικαιούχος δέχεται να μετακινηθεί γεωγραφικά σε μια άλλη περιοχή, προκειμένου να βρει νέα απασχόληση.

2. Δυσμενής συνταξιοδοτική μεταχείριση των ανέργων

Οι άνεργοι έχουν μια δυσμενή συνταξιοδοτική αντιμετώπιση. Λαμβάνονται υπόψη για τη συμπλήρωση των ελάχιστων προϋποθέσεων που απαιτούνται για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης λόγω γήρατος μέχρι 200 ημέρες για τις οποίες καταβλήθηκε επίδομα ανεργίας μέσα στην τελευταία 10ετία πριν από την υποβολή αίτησης για συνταξιοδότηση. Για τη θεμελίωση κι όχι για την προσαύξηση του ποσού της σύνταξης (άρθρο 40 ν. 2084/1992). Λόγω της αδιάσπαστης διατύπωσης του νόμου, η νομολογία δέχεται ότι ο ανωτέρω περιορισμός εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση, δηλαδή όχι μόνο της πλήρους σύνταξης, αλλά και της μειωμένης¹⁶⁶. Οι άνεργοι που επιδοτούνται θεωρούνται ότι είναι ασφαλισμένοι στο Ι.Κ.Α. αλλά μόνο για την ιατρική περίθαλψη¹⁶⁷.

Προτείνεται η αύξηση των ημερών επιδότησης που προσμετρούνται ως συντάξιμες. Τις αναγκαίες εισφορές (εργοδοτών και εργαζομένων) θα αναλάβει να καταβάλλει ο Ο.Α.Ε.Δ.

Ε. Προνοιακά προγράμματα κάλυψης της ανεργίας

Εκτός από τα τακτικά και έκτατα επιδόματα του Ο.Α.Ε.Δ., το ελληνικό σύστημα υιοθετεί σταδιακά όλο και περισσότερα μέτρα προνοιακής μορφής -και γι' αυτό μη ανταποδοτικά- για τα άτομα που δεν απασχολούνται παρά το γεγονός ότι είναι ικανά και διαθέσιμα για εργασία. Ωστόσο, η επισκόπηση των αποσπασματικών μέτρων που έχουν ως στόχο να κλείσουν τις ρωγμές του ασφαλιστικού συστήματος ανεργίας, δεν πείθουν για την ύπαρξη ενός συνεκτικού και συμπληρωματικού ιστού κάτω από τον ασφαλιστικό ιστό. Πολλά κενά στην προστασία εξακολουθούν να υφίστανται και μετά την παρέμβαση των προνοιακών μηχανισμών.

1. Νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας

Η ασφάλιση των νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας αποτελεί χαρακτηριστικό δείγμα ενίσχυσης της μη ανταποδοτικής πλευράς του συστήματος. Ωστόσο, η κάλυψη αφορά ένα μικρό ποσοστό νεοεισερχομένων (2% του συνόλου) με μέσο επίδομα ανεργίας που δεν ξεπερνά το 40% του βασικού ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη. Αν λάβουμε υπόψη μας ότι οι νεοεισερχόμενοι ανέρχονται στο 37% πε-

ρίπου του συνόλου των ανέργων, μπορούμε εύκολα να συλλάβουμε το εύρος του θεσμικού ελλείμματος στην προστασία των ανέργων. Σύμφωνα με στοιχεία Ε.Σ.Υ.Ε. 2006, οι άνεργοι απόφοιτοι Σχολών αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του συνολικού αριθμού των ανέργων.

Ειδικότερα, νέοι ηλικίας 20-29 ετών που εισέρχονται για πρώτη φορά στην αγορά εργασίας μετά την ολοκλήρωση των σπουδών τους, δικαιούνται επίδομα ενιαίου ύψους, διάρκειας 5 μηνών, αν δεν έχουν βρει απασχόληση για έναν τουλάχιστον χρόνο (άρθρο 2 ν. 1545/1985). Το επίδομα χορηγείται χωρίς έλεγχο πόρων βιοπορισμού του ενδιαφερομένου, σε μια λογική καθολικής κάλυψης.

Ακόμη, λαμβάνεται μέριμνα για την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη των νέων ανέργων. Άνεργοι ηλικίας μέχρι 29 ετών -δεν έχουν συμπληρώσει το 29ο έτος- δικαιούνται παροχές ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης από το Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., εκτός αν ασφαρίζονται αυτοτελώς ή είναι προστατευόμενα μέλη οικογένειας ασφαλισμένου ή σπουδάζουν σε ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (άρθρο 18 ν. 2639/1998)¹⁶⁸. Το δικαίωμα αυτό επεκτάθηκε μάλιστα και σε άνεργους ηλικίας έως 55 ετών¹⁶⁹. Οι ανωτέρω πρέπει να έχουν εγγραφεί στα μητρώα του Ο.Α.Ε.Δ. για ένα συνεχές δίμηνο, αμέσως προηγούμενο της υποβολής της αίτησής του, και να κατέχουν κάρτα ανεργίας ανανεούμενη ανά μήνα.

Προτείνεται η επιμήκυνση του χρόνου επιδότησης των νεοεισερχομένων, καθώς και η επέκταση του μέτρου και σε όσους επανεντάσσονται στην αγορά εργασίας.

2. Ελλειμματική προστασία των μακροχρόνια ανέργων

Ελλειμματική κάλυψη παρά τα κάποια μέτρα. Λ.χ. χορήγηση επιδόματος στους μακροχρόνια άνεργους (ν. 3016/2002), υπαγωγή στην ασφάλιση του κλάδου ασθενείας σε είδος ανέργων ηλικίας από 29 έως 55 ετών (άρθρο 5 παρ. 4 ν. 2768/1999), εφόσον έχουν εγγραφεί ως άνεργοι στον Ο.Α.Ε.Δ. για χρονικό διάστημα τουλάχιστον 12 μηνών.

Με το ν. 3552/2007 ιδρύθηκε στον Ο.Α.Ε.Δ. αυτοτελής Λογαριασμός με την επωνυμία «Ειδικό Ταμείο Κοινωνικής Αλληλεγγύης» (Ε.Τ.Κ.Α.) με σκοπό την εισοδηματική ενίσχυση και την κοινωνική προστασία των μακροχρόνια ανέργων, που έχουν συμπληρώσει το 50^ο έτος της ηλικίας τους, καθώς και των απολυμένων λόγω παραγωγικών αναδιαρθρώσεων των επιχειρήσεων στις οποίες εργάζονται, εφόσον αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες επανένταξης στην αγορά εργασίας και βρίσκονται πλησίον της συνταξιοδότησης.

Η παρέμβαση ωστόσο του προηγούμενου μηχανισμού είναι εστιασμένη. Η επιδοματική ενίσχυση αφορά άνεργους που εργάζονται σε φθίνοντες κλάδους της οικονομίας και διαβιούν σε περιοχές με μεγάλο ποσοστό ανεργίας. Ωστόσο, ο νόμος δεν δίνει σαφείς ορισμούς ούτε κριτήρια με τα οποία εξειδικεύονται οι δύο αυτές έννοιες. Η νομοθετική εξουσιοδότηση (άρθρο 3 παρ. 2) για τον προσδιορισμό των εννοιών του «φθίνοντα κλάδου της οικονομίας» και της «περιοχής» με υπουργική απόφαση περικλείει σοβαρούς κινδύνους για αποσπασματική και χωρίς αντικειμενικά κριτήρια εφαρμογή του νόμου¹⁷⁰.

3. Απουσία καθεστώτος προσυνταξιοδότησης που να επικεντρώνεται στην ασφάλιση ανεργίας

Για τους ηλικιωμένους μακροχρόνια άνεργους υπάρχουν κάποιες διευκολύνσεις όπως η προαιρετική συνέχιση ασφάλισης. Ειδικότερα, άνεργοι για 12 τουλάχιστο συνεχείς μήνες, ηλικίας 60 ετών συμπληρωμένων για τους άνδρες και 55 ετών για τις γυναίκες -χωρίς κάποιο όριο προς τα άνω¹⁷¹-, στους οποίους υπολείπονται μέχρι 5 έτη για τη θεμελίωση δικαιώματος πλήρους σύνταξης από τον κλάδο σύνταξης του Ι.Κ.Α., δικαιούνται να ζητήσουν την προαιρετική συνέχιση της ασφάλισής τους μέχρι τη συμπλήρωση του ελάχιστου αριθμού ημερών ασφάλισης για τη θεμελίωση του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος, με πλήρη κάλυψη της σχετικής δαπάνης από τους πόρους του Λ.Α.Ε.Κ. (άρθρο 10 ν. 2874/2000). Σκοπός της ειδικής διάταξης είναι να υποβοηθηθούν οι μακροχρόνια άνεργοι να συμπληρώσουν τις ελάχιστες προϋποθέσεις για τη θεμελίωση δικαιώματος συνταξιοδότησης λόγω γήρατος.

Το δικαίωμα για προαιρετική ασφάλιση θεμελιώνεται, αν τα πρόσωπα έχουν εγγραφεί ως άνεργοι στον Ο.Α.Ε.Δ. για χρονικό διάστημα 12 τουλάχιστον συνεχών μηνών πριν από την υποβολή αίτησης για την υπαγωγή τους, εξακολουθούν να είναι άνεργοι και κατέχουν κάρτα ανεργίας που ανανεώνεται ανά μήνα. Το διάστημα της προαιρετικής ασφάλισης συνυπολογίζεται και για τη χορήγηση σύνταξης λόγω αναπηρίας ή θανάτου¹⁷².

Μια άλλη συνταξιοδοτική διευκόλυνση: προβλέπεται η ανεργία ως προϋπόθεση εξαίρεσης από την

168. Βλ. Εγκ. Ι.Κ.Α. 4/1999, Εργατική Ασφαλιστική Νομοθεσία, 1999, σελ. 272.

169. Βλ. απόφαση Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων Φ7/οικ.2145/14.01.2000.

170. Βλ. Γνώμη της Ο.Κ.Ε., www.oke.gr.

171. Για αντίθετη πρακτική Ο.Α.Ε.Δ. που δεν δέχεται όσους υπερβαίνουν το 74ο έτος, βλ. Συνήγορος του Πολίτη, ο.π., σελ. 584.

172. Βλ. Γεν. Εγγρ. Ι.Κ.Α. Σ40/114/22.11.2006.

166. Βλ. ΣτΕ 20/2006 (ΝΟΜΟΣ).

167. Κατά το διάστημα ειδικής επιδότησης ανεργίας, συνεχίζεται η ασφάλιση στους οικείους ασφαλιστικούς φορείς (άρθρο 13 παρ. 3 ν. 3144/2003).

αναζήτηση 100 ημερών ασφάλισης κατ' έτος την πενταετία πριν από την αίτηση για χορήγηση μειωμένης σύνταξης (άρθρο 15 παρ. 1 ν. 3232/2004).

4. Πρόταση θεσμοθέτησης μιας γενικής ομπρέλας προστασίας των ανέργων μέσω της κατοχύρωσης ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος

Παρά την ύπαρξη δύο Συστάσεων του 1992, καθοριστικών για την εξέλιξη των προγραμμάτων ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, στην Ελλάδα δεν έχει προχωρήσει η εφαρμογή ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα ενίσχυε τους ανέργους που δεν έχουν δικαίωμα επιδότησης ανεργίας ή το έχουν εξαντλήσει, εργαζόμενοι με αμοιβή χαμηλότερη του ημερομισθίου ανειδίκευτου εργάτη, κ.ά.

Στην Ευρώπη ισχύουν διάφορα προγράμματα ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, με έλεγχο πόρων ή καθολικά, αρκεί οι δικαιούχοι να είναι διαθέσιμοι για εργασία (μέρος του οπλοστασίου ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης). Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι ένα μέσο που αποβλέπει στην κάλυψη των αναγκών σε καταστάσεις κρίσης.

Τελευταία, προτάθηκε η σύσταση Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Συνοχής (Ε.ΤΑ.Κ.Σ.), για τη μείωση του ποσοστού της φτώχειας. Ωστόσο, η προσπάθεια αυτή είναι μονομερής, αφού περιορίζεται σε μια επιδοματικού τύπου παρέμβαση. Πιο σκόπιμος είναι ο σχεδιασμός μιας ευρύτερης στρατηγικής καταπολέμησης της φτώχειας, όπως το επισημαίνει η Ο.Κ.Ε., που θα περιλαμβάνει σύνθετα ολοκληρωμένα προγράμματα κοινωνικής και εργασιακής ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού¹⁷³.

Προτείνεται η εφαρμογή ενός προγράμματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για την πλήρωση των κενών του δικτύου προστασίας των ανέργων. Το μέτρο αυτό θα καθιερωθεί ως επιλεκτικό με θεσμοθετημένους τρόπους απεξάρτησης από τη δημόσια αρωγή. Πέραν των εισοδηματικών προϋποθέσεων, ένας βασικός όρος πρόσβασης θα είναι η διαθεσιμότητα του δικαιούχου για συμμετοχή σε κάποια δράση επανεργοποίησής του. Τα ικανά για εργασία άτομα θα καλούνται να υπογράψουν μια «συμφωνία ενεργοποίησης».

ΣΤ. Προτάσεις για την ενδυνάμωση της ασφάλισης ανεργίας

Διεύρυνση του κύκλου των προστατευόμενων προσώπων

- Προτείνεται η δημιουργία ενός Ταμείου Ανεργίας Ελευθέρων Επαγγελματιών που θα είναι οργανωμένο σε προαιρετική βάση και θα χορηγεί εφάπαξ αποζημιώσεις. Το Ταμείο αυτό θα πρέπει να στηρίζεται και στην αλληλεγγύη, επιχορηγούμενο από το κράτος.

- Προτείνεται η επέκταση της ασφάλισης ανεργίας μισθωτών και σε εκείνους τους τυπικά αυτοαπασχολούμενους που παρέχουν εργασία για έναν (κυρίως) πελάτη (economically dependent self-employed workers).

- Προτείνεται η νομοθετική μείωση των χρονικών προϋποθέσεων για την τακτική επιδότηση ανεργίας. Μόνο έτσι η κινητικότητα, ακόμη και μετά από ένα σύντομο διάστημα απασχόλησης, δεν θα αφήνει ακάλυπτο τον άνεργο.

- Εφαρμογή της διαδοχικής ασφάλισης.

- Για λόγους απλοποίησης του πολυδαίδαλου της νομοθεσίας, καθώς και για τη βελτίωση της διαχείρισης του συστήματος, προτείνεται η ομογενοποίηση των προϋποθέσεων θεμελίωσης του δικαιώματος επιδότησης, έτσι ώστε να μην υφίστανται διαφορές ανάμεσα στην πρώτη και τις μεταγενέστερες επιδοτήσεις (ομογενοποίηση προς το ευνοϊκότερο καθεστώς).

- Επειδή οι ανασφάλιστοι δεν προστατεύονται από τον κίνδυνο της ανεργίας, προτείνεται η εντονότερη άσκηση επιτόπιων ελέγχων από τα όργανα του Ι.Κ.Α. και η καθιέρωση σύντομων διαδικασιών εξέτασης των καταγγελιών των εργαζομένων. Εφόσον η Τ.Δ.Ε επικυρώσει την Π.Ε.Ε., προτείνεται να λαμβάνεται υπόψη ο ασφαλιστικός χρόνος για την επιδότηση της ανεργίας, ανεξάρτητα από την άσκηση προσφυγής στα δικαστήρια.

- Προτείνεται η υπαγωγή στην ασφάλιση ανεργίας των προσώπων που απασχολούνται με σύμβαση έργου με τις ανωτέρω προϋποθέσεις του άρθρου 4 ν. 1305/1982 και ασφαλίζονται υποχρεωτικά και αυτοδίκαια στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ.

- Προτείνεται η επέκταση της ασφάλισης ανεργίας του Ο.Α.Ε.Δ. και στα πρόσωπα που παρέχουν εργασία κατά κύριο επάγγελμα σε εργοδότες με τους οποίους είναι σύζυγοι ή συγγενείς πρώτου ή δεύτερου βαθμού συγγενείας.

- Προτείνουμε η επιδότηση ανεργίας των εποχιακά απασχολούμενων να μη συναρτάται με τον τρόπο οργάνωσης της δραστηριότητας του εργοδότη, αλλά με την εργασία που παρέχεται κατά συγκεκριμένη

χρονική περίοδο (ενός έτους). Ακόμη, προτείνουμε να διευκρινιστεί νομοθετικά ότι δεν απαιτείται οι περίοδοι εποχιακής απασχόλησης να είναι συνεχείς.

- Προτείνεται η χαλάρωση (μείωση) των αυστηρών προϋποθέσεων της τακτικής επιδότησης ανεργίας, έτσι ώστε οι προστατευτικές διατάξεις να καλύψουν και τις νέες μορφές απασχόλησης. Κι ακόμη πιο προχωρημένα, για την κάλυψη ορισμένων κινδύνων, όπως η ανεργία και η ασθένεια, απαιτείται ένα σύστημα μη ανταποδοτικό.

- Ενόψει του στρατηγικού πλέον στόχου των «ενεργών γηραιών» και της πρόβλεψης κινήτρων για απασχόληση πέρα από το όριο συνταξιοδότησης, προτείνουμε την κατάργηση της εξαίρεσης των συνταξιούχων από τον κλάδο ανεργίας. Απλώς, το ποσό του επιδόματός τους θα προσδιορίζεται με βάση ένα μικρότερο ποσοστό αναπλήρωσης, λόγω συσσωρευτής του με τη συνταξιοδοτική παροχή.

- Προτείνεται η έλλειψη της έγγραφης καταγγελίας να καλύπτεται από δελτίο εργατικής διαφοράς του Σ.Ε.Π.Ε. ή από έκθεση του αρμόδιου οργάνου του Ο.Α.Ε.Δ. Ο επιθεωρητής εργασίας μπορεί προσωρινά να επιλύσει τη διαφορά.

- Προτείνεται η τροποποίηση της διάταξης άρθρου 7 παρ. 3 ν. 1545/1985 και η στέρηση του επιδόματος ανεργίας μόνο στην περίπτωση σοβαρού αδικήματος (τουλάχιστον πλημμελήματος) και ύπαρξης δικαστικής απόφασης τουλάχιστον σε πρώτο βαθμό.

- Προτείνουμε την κατάργηση της 60ήμερης αποσβεστικής προθεσμίας αναγγελίας της λύσης ή της λήξης της σχέσης εργασίας και υποβολής αίτησης επιδότησης που είναι πολύ σύντομη.

- Προτείνεται η καθιέρωση, μετά από κοινωνικό διάλογο, «Κωδικών Επαγγελμάτων» που θα επικαιροποιούνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα και θα χρησιμεύουν αντικειμενικά ως οδηγός για το «ποια» αποτελεί κατάλληλη εργασία στον ευρύτερο επαγγελματικό του κλάδο.

- Προτείνεται η νομοθετική ρύθμιση της παράλληλης μειωμένης απασχόλησης και της επιδότησης ανεργίας. Θα πρέπει να προβλεφθεί η δυνατότητα χορήγησης μερικού επιδόματος ανεργίας σε περίπτωση που κάποιος αναγκάζεται να μεταπέσει σε καθεστώς μερικής απασχόλησης.

- Θα πρέπει να επιδοτούνται κι όσοι άνεργοι συνεχίζουν με μη μισθωτή εργασία που ωστόσο δεν επαρκεί για το βιοπορισμό τους.

- Προτείνεται η παροχή επιδόματος ανεργίας και στην περίπτωση των συμφωνημένων απολύσεων. Γενικά, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επιδότηση ανεργίας συνδέεται με την απώλεια θέσης χωρίς τη βούληση του εργαζομένου (ακούσια) κι όχι με την καταγγελία από την πλευρά του εργοδότη.

- Προτείνεται η κατάργηση της εξαίρεσης του προσλαμβανόμενου άνεργου από τον κλάδο ανεργίας για όσο χρονικό διάστημα απασχολείται σε επιδοτούμενη θέση εργασίας (άρθρο 1 παρ. 2 ν. 3227/2004).

Επιμήκυνση του χρόνου επιδότησης

- Προτείνεται η επιμήκυνση της διάρκειας της επιδότησης ειδικά για τους ανέργους άνω κάποιας ηλικίας (άνω των 49 ετών).

Αύξηση του ποσού του επιδόματος ανεργίας

- Γενικά, προτείνεται η αύξηση του επιδόματος σ' ένα ελάχιστο αξιοπρεπές εισόδημα. Σε πρώτο στάδιο, προτείνεται η επανασύνδεση του κατώτατου επιδόματος με τα 2/3 ή 66% τουλάχιστον του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη. Για να μην αποθαρρύνεται η επανένταξη στην αγορά εργασίας θα πρέπει το ποσοστό αναπλήρωσης να είναι μεγαλύτερο στην αρχή της επιδότησης και να βαίνει προοδευτικά μειούμενο. Το μέτρο του κλιμακωτού προσδιορισμού του επιδόματος δεν θα πρέπει να αφορά τους άνεργους ηλικίας άνω των 50 ετών.

- Προτείνεται η αύξηση των ημερών επιδότησης που προσμετρούνται ως συντάξιμες. Για αναγκαίες εισφορές (εργοδοτών και εργαζομένων) θα αναλάβει να καταβάλλει ο Ο.Α.Ε.Δ.

Βελτίωση της προνοιακής προστασίας των ανέργων

- Προτείνεται η επιμήκυνση του χρόνου επιδότησης των νεοεισερχομένων, καθώς και η επέκταση του μέτρου και σε όσους επανεντάσσονται στην αγορά εργασίας.

- Προστασία των μακροχρόνια ανέργων.

- Εγγύηση ενός ελάχιστου εισοδήματος διαβίωσης και σχεδιασμός μιας στρατηγικής καταπολέμησης της φτώχειας.

Καταπολέμηση της γραφειοκρατίας - Διαδικασίες φιλικές στον άνεργο

- Βελτίωση της διοικητικής διαδικασίας απονομής των επιδομάτων ανεργίας: απλούστευση της διαδικασίας, ορθή ενημέρωση, παροχή συμβουλών και καθοδήγησης του ασφαλισμένου, καλή συμπεριφορά στην υποδοχή του κοινού.

¹⁷³ Βλ. Γνώμη Ο.Κ.Ε., 12.11.2007.

Εξεύρεση πρόσθετων πόρων

• Αναζήτηση νέων πόρων για τη χρηματοδότηση της ασφάλισης ανεργίας (κυρίως από επιχειρήσεις), ανακατανομή κονδυλίων, μεγιστοποίηση απόδοσης, αποφυγή καταστρατηγήσεων.

Κεφάλαιο 9

Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης για ευελιξία με ασφάλεια

Σύνοψη

Η παρούσα μελέτη/ενότητα έχει ως ιδιαίτερο αντικείμενο τις πολιτικές για ευελιξία με ασφάλεια στις ελληνικές αγορές εργασίας και ειδικότερα την πολιτική απασχόλησης συνολικά, αυτήν για τους νέους και τις γυναίκες, για τις παραγωγικές αναδιαρθρώσεις, για τις περιφερειακές αγορές εργασίας, και για την διά βίου μάθηση. Σε προηγούμενο κεφάλαιο αναλύεται το θέμα της αδήλωτης εργασίας και της με-τατροπής της σε κανονική απασχόληση μέσω συνδυασμού ευελιξίας με ασφάλεια.

Η παρούσα μελέτη/ενότητα αναλύει το ζήτημα της flexicurity με στόχο την συμβολή σε πολιτικές ευελιξίας με ασφάλεια στις ελληνικές αγορές εργασίας μέσω εφαρμογής αποτελεσματικών ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Ως προς την εγχώρια απόδοση του όρου και την ονοματοδοσία θα προτείναμε, βασιζόμενοι στην διάγνωση των εγχώριων αναγκών, την ευέλικτη ασφάλεια, αλλά για λόγους ομοιογένειας στην ορολογία της ευρύτερης μελέτης της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων, χρησιμοποιούμε τον όρο ευελιξία με ασφάλεια.

Η ευελιξία με ασφάλεια (flexicurity), ως έμπρακτη σύνθεση ευελιξίας με ασφάλεια, διαφέρει από την - επί δύο και πλέον δεκαετίες - μονομερή προώθηση της ευελιξίας στις αγορές εργασίας. Με άλλα λόγια δείχνει μετατόπιση πολιτικής, η οποία μετατόπιση δεν προκύπτει κυρίως από ιδεολογικές αφετηρίες και εμμονές αλλά συνδέεται κυρίως με συγκριτικές εμπειρικές αναλύσεις επιδόσεων στις αγορές εργασίας, και για αυτόν τον λόγο περιέχει, και αφορά, πρακτικές λύσεις για τους εργαζόμενους και τις επιχειρήσεις.

Στόχος της ευελιξίας με ασφάλεια δεν είναι μόνον οι περισσότερες θέσεις εργασίας, αλλά οι περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας. Για αυτό στα ποικίλα εθνικά παραδείγματά της δεν είναι μία «φθινητή» πολιτική, αλλά, αντιθέτως, είναι μία «ακριβή» πολιτική, που «επενδύει» μετρήσιμους οικονομικούς και διοικητικούς πόρους στο ανθρώπινο κεφάλαιο και στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης και των θεσμών της αγοράς εργασίας.

Ταυτόχρονα η παρούσα μελέτη/ενότητα είναι, όπως άλλωστε και η ευρύτερη μελέτη, μία πρόταση για δημόσιο και κοινωνικό διάλογο. Γιατί όπου στην Ευρώπη η flexicurity προχώρησε αποτελεσματικά στον τομέα των πολιτικών απασχόλησης, αυτό έγινε μόνον ως κοινό έργο εργοδοτικών και εργατικών ενώσεων και, εν συνεχεία, συμφωνιών τους με τις εθνικές κυβερνήσεις. Δηλαδή η αξιοποίηση της ευελιξίας με ασφάλεια στις ελληνικές αγορές εργασίας προϋποθέτει την αποτελεσματική διμερή αλλά και, εν συνεχεία, την τριμερή συνεργασία.

A. Η ευρωπαϊκή δημόσια συζήτηση με αφορμή τον εκσυγχρονισμό στην εργατική νομοθεσία

Με την «Πράσινη Βίβλο για τον εκσυγχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21ου αιώνα»¹⁷⁴, άνοιξε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η δημόσια συζήτηση για το πώς η εργατική νομοθεσία μπορεί να υποστηρίξει στην Ευρωπαϊκή Ένωση την βιώσιμη ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας. Η εν λόγω Πράσινη Βίβλος έθεσε σε διάλογο έξι θέματα τα οποία ανακύπτουν από τις εξελίξεις στις ευρωπαϊκές αγορές εργασίας και από αιτήματα και κριτικές εργαζομένων και επιχειρήσεων, αλλά και των εκπροσώπων τους.

Πρόκειται για θέματα που αφορούν ευθέως, και συνδέονται με, δυσλειτουργίες και των ελληνικών αγορών εργασίας, με την αποτελεσματικότητα και τις επιδόσεις των οποίων σχεδόν κανείς δεν μπορεί να είναι ικανοποιημένος. Ούτε οι εργαζόμενοι, ούτε οι νεοεισερχόμενοι ή επιθυμούντες να καταστούν οικονομικά ενεργοί, ούτε οι επιχειρήσεις, ούτε οι συνδικαλιστικές ενώσεις των εργαζομένων και των επιχειρήσεων.

Τα θέματα που εισήγαγε στην δημόσια συζήτηση η Πράσινη Βίβλος αφορούσαν:

- α) Τις Μεταβάσεις π.χ. από μερική και ορισμένου χρόνου σε πλήρη απασχόληση,
- β) Την Ασφάλεια Δικαίου και την βεβαιότητα για την ισχύουσα νομοθεσία στην αυξανόμενη ποικιλία συμβάσεων εργασίας,
- γ) Τις Τριμερείς (ή τριγωνικές) σχέσεις εργασίας (όπου με άλλον εργοδότη συμβάλλεται και εν συνεχεία σε τρίτο εργοδότη - επιχείρηση απασχολείται) σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο,

¹⁷⁴ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πράσινη Βίβλος Εκσυγχρονισμός της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21ου αιώνα, Βρυξέλλες, 22.11.2006, COM(2006) 708 τελικό.

δ) Την Οργάνωση του χρόνου εργασίας,

ε) Την Κινητικότητα των εργαζομένων στην Ένωση,

στ) Την Αποτελεσματική εφαρμογή νομοθεσίας και την ρύθμιση της αδήλωτης εργασίας.

Παραμερίζοντας, τις εικαζόμενες ή μη, θέσεις (ή τις καλές ή κακές προθέσεις) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είναι χρήσιμο να αναγνωρισθεί ότι, παρά το γεγονός ότι η εν λόγω ανακοίνωση δεν συμπεριλαμβάνει το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την εργατική νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁷⁵, τα εν λόγω έξι θέματα ενδιαφέρουν και αφορούν άμεσα και τις αγορές εργασίας στην Ελλάδα, για τους ακόλουθους λόγους:

α) Στην Ελλάδα ενώ η οικονομία είναι κυρίως οικονομία μικρομεσαίων επιχειρήσεων, οι αγορές εργασίας είναι σχεδόν οι περισσότερες κατακερματισμένες από κάθε άλλη χώρα στην Ένωση,

β) Οι ελληνικές αγορές εργασίας χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα, ασυνέχειες, αναποτελεσματικότητα και ανισότητες, ως προς τις εξασφαλίσεις του ανθρωπίνου δυναμικού,

γ) Και αυτό συμβαίνει παρά την επιβάρυνση των εργαζομένων και των επιχειρήσεων με σχετικά υψηλό μη-μισθολογικό κόστος, το οποίο υποτίθεται, καταβάλλεται με τον σκοπό της ανταπόδοσης εξασφαλίσεων,

δ) Οι ελληνικές αγορές εργασίας χαρακτηρίζονται ταυτόχρονα από πολλές «άτυπες» ευελιξίες που λειτουργούν αντι-ανταγωνιστικά για τις υγιείς και τις ανταγωνιστικές επιχειρήσεις κάθε μεγέθους.

ε) Επίσης, χαρακτηρίζονται από τα υψηλότερα στην Ευρώπη ποσοστά σε αδήλωτη εργασία, παρά, ή λόγω του δυσμενούς και αναποτελεσματικού διοικητικού περιβάλλοντος τόσο για τις επιχειρήσεις και τους οικονομικά ενεργούς πολίτες.

Όπως σε κάθε ουσιαστική και δημιουργική συζήτηση, όπου διατυπώνονται και ασυμφωνίες, και λαμβάνουν χώρα αντιπαραθέσεις, η συζήτηση στην Ένωση για τον εκσυγχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας, και ευρύτερα για την flexicurity, είναι πλούσια και παραγωγική. Κατ' ουσίαν η συζήτηση για τον εκσυγχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας είναι μια από τις συνιστώσες της συζήτησης για την flexicurity.

Όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας τα αποτελέσματα της πλούσιας δημόσιας διαβούλευσης στην Ένωση έχουν ήδη καταγραφεί¹⁷⁶ και δημοσιοποιηθεί. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε, τον Ιούλιο 2007, θέσεις για την ανακοίνωση της Επιτροπής περί εκσυγχρονισμού της εργατικής νομοθεσίας¹⁷⁷. Ζητώντας, εν μέσω 60 σημείων συμφωνίας και διαφωνίας, να ενισχύσει η Επιτροπή τον ρόλο της, στην εφαρμογή της νομοθεσίας περί απασχόλησης και κοινωνικών θεμάτων. Υπογραμμίζοντας αφενός την ανάγκη για μία νέα προσέγγιση του εργατικού δικαίου, για την κάλυψη όλων των εργαζομένων, ανεξάρτητα από τον τύπο της σύμβασης δυνάμει της οποίας απασχολούνται, και αφετέρου την αποτελεσματική, δικαιο και ισχυρή εφαρμογή του εργατικού δικαίου από όλα τα κράτη-μέλη, με ισχύ εξίσου για όλους.

Στην Ελληνική περίπτωση, η δημόσια συζήτηση, που δεν έχει ακόμη γίνει, και που πρέπει να γίνει, καλείται να υπερβεί το σύνδρομο «ευρωμαχίας», δηλαδή της «σθεναρής άμυνας» σε «κακές» προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Και να αποκτήσει σαφήνεια ως προς την εθνική και ως προς την συγκριτική ευρωπαϊκή «ατζέντα». Ως προς την εθνική «ατζέντα» ήδη από την προ έτους διαβούλευση περί των εργαζομένων που τότε έθετε η Πράσινη Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον εκσυγχρονισμό του εργατικού δικαίου, το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων διέγινε ως αποτέλεσμα τον καθορισμό τεσσάρων προτεραιοτήτων, που μένουν να προωθηθούν. Οι τέσσερις προτεραιότητες αφορούν:

- α) στην επέκταση της προστασίας στους εργαζόμενους με άτυπες μορφές απασχόλησης,
- β) την αποσαφήνιση του πλαισίου της εξαρτημένης εργασίας και της γκρίζας ζώνης μεταξύ μισθωτής απασχόλησης και αυτό-απασχόλησης,
- γ) την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας, και
- δ) τη διευκόλυνση των μεταβάσεων μεταξύ των διαφορετικών μορφών απασχόλησης και ανεργίας¹⁷⁸.

Όμως τόσο ως προς την εθνική, όσο και ως προς την ευρωπαϊκή «ατζέντα» η συμμετοχή της χώρας και των φορέων της σε αυτήν έχει ως προϋπόθεση ότι στην δημόσια συζήτηση δεν επικρατούν συμπεριφορές οι οποίες λειτουργούν ως εάν η Ελλάδα να μην είναι κράτος-μέλος της Ένωσης που (πρέπει να) συνδιαμορφώνει προτάσεις και αποφάσεις στην Ένωση για την Κοινωνική Ευρώπη και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο που εξελίσσεται.

Σε αυτήν την οπτική και προοπτική, είναι αναγκαία η δημιουργική αναζήτηση αποτελεσματικών λύ-

¹⁷⁵ Για μια αναλυτική κριτική βλ. *Sciara S.*, 2007, «Modernization» of Labour Law: a Current European Debate, International Institute for Labour Studies, Geneva, March 2007.

¹⁷⁶ Outcome of the Public Consultation on the Commission's Green Paper Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/oct/outcome_en.pdf.

¹⁷⁷ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007 σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21ου αιώνα (2007/2023 (INI)).

¹⁷⁸ Βλέπε σχετικά σε Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών 2007, Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, Έκθεση Εφαρμογής 2007, Οκτώβριος, κεφ. 6.7.

σεων για τις εγχώριες αγορές εργασίας. Λύσεων που δεν φαίνεται να προκύπτουν στην πράξη, ως αποτελέσματα μετρήσιμα και απτά από τους οικονομικά ενεργούς πολίτες. Αυτό άλλωστε υπογραμμίζουν όλες οι επαναλαμβανόμενες ενδείξεις και όλες οι εκθέσεις, όπως π.χ. την Κοινή Έκθεση για την Απασχόληση¹⁷⁹, και την Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη¹⁸⁰, και τις συστηματικά υιοθετούμενες συστάσεις προς την Ελλάδα.

B. Ευελιξία με ασφάλεια (Flexicurity): μια ευρύτερη ευρωπαϊκή δημόσια συζήτηση σε εξέλιξη

Στον δημόσιο ευρωπαϊκό χώρο η συζήτηση για μεταρρυθμίσεις στις αγορές εργασίας και στο ρυθμιστικό τους πλαίσιο, με σκοπό τις περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας, είναι έντονη, σε όλα τα επίπεδα. Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, του Ιουνίου ή του Οκτωβρίου 2007, τα Συμβούλια Υπουργών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έως τα κράτη-μέλη της Ένωσης και τις κυβερνήσεις τους, παλαιές και νεότερες. Αλλά και, κυρίως, μεταξύ των συνδικαλιστικών εκπροσώπων εργαζομένων και επιχειρήσεων.

Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, η πλέον πρόσφατη και αξιοσημείωτη εξέλιξη μεταξύ των συνδικαλιστικών εκπροσώπων εργαζομένων και επιχειρήσεων είναι η κοινή ανακοίνωση των Ευρωπαϊκών Κοινωνικών Εταιριών σε συνέχεια της Κοινωνικής Συνόδου Κορυφής της Λισαβόνας τον Οκτώβριο¹⁸¹. Τόσο οι εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και σε εθνικό επίπεδο, με ποικίλα αποτελέσματα και τάσεις, δείχνουν τη δυναμική εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινωνικών Μοντέλων και τις συγκλίσεις τους.

Για παράδειγμα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2007, αν και με την συζήτηση περί την Ευρωπαϊκή Συνθήκη πέρασε μάλλον απαρατήρητο, συμφώνησε ότι η τότε επικείμενη Διακυβερνητική για τη νέα Συνθήκη, θα συμπεριλάμβανε, όσον αφορά την Κοινωνική Πολιτική της Ένωσης, τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Μετατρέποντάς τον σε κείμενο με νομική ισχύ και, διευρύνοντας έτσι τα κοινά δικαιώματα των πολιτών και τις αρμοδιότητες της Ένωσης, παρά τη βρετανική αντίθετη θέση και την επιλογή του opt-out.

Στα κράτη-μέλη της Ένωσης οι πρόσφατες και σε εξέλιξη γάλλο-ιταλικές εμπειρίες, που αφορούν «μοντέλα» αγοράς εργασίας και εθνικά συστήματα εργασιακών σχέσεων μάλλον συγκρουσιακά, δηλαδή με τα οποία ομοιάζει περισσότερο και το Ελληνικό σύστημα εργασιακών σχέσεων, δείχνουν ότι οι διάλογοι και οι μεταρρυθμίσεις χωρών και εκτός των «δανικών» σκανδιναβικών και βόρειο-ευρωπαϊκών κρατών-μελών.

Στη Γαλλία, για παράδειγμα, η νέα κυβέρνηση Fillon άνοιξε τον διάλογο με εκπροσώπους συνδικάτων και επιχειρήσεων με σκοπό την εφαρμογή της εξαγγελίας Sarkozy περί μη-φορολογίας στις αμοιβές της υπερωριακής απασχόλησης (πέραν του 35ωρου) και απαλλαγής από ασφαλιστικές εισφορές. Κατ' ουσίαν η εξαγγελία Sarkozy «αντέγραφε», και επέκτεινε, ανάλογη εθνική συμφωνία βελγικών επιχειρήσεων και συνδικάτων σε συλλογική σύμβαση που είχε τεθεί σε ισχύ από την αρχή του 2006 και προέβλεπε την μείωση της φορολογίας στις αμοιβές από υπερωρίες. Στο γαλλικό διάλογο ετέθησαν επίσης, βεβαίως εν μέσω αντιθέσεων, και θέματα «εργασιακής δημοκρατίας» στις επιχειρήσεις, και εκσυγχρονισμού της εργατικής νομοθεσίας.

Στην Ιταλία, με την ανεργία στο ιστορικά «χαμηλό» ποσοστό του 6,4%, η κυβέρνηση και οι εκπρόσωποι εργαζομένων και επιχειρήσεων συζητήσαν τη σχεδιαζόμενη αναθεώρηση των ρυθμίσεων του 2003 για την ευελιξία στην αγορά εργασίας (νόμος Biagi), με σκοπό τον περιορισμό της επισφαλούς εργασίας (προσωρινή απασχόληση, συμβάσεις πρώτης απασχόλησης για νέους) και τη διατήρηση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας με αύξηση της ασφάλειας για συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων. Το περιεχόμενο αυτής της αναθεώρησης εν συνεχεία επικυρώθηκε και με δημοψήφισμα. Ανάλογες δημόσιες συζητήσεις και μεταρρυθμίσεις εξελίσσονται σε Ισπανία και Πορτογαλία. Στην Πορτογαλία έχει ήδη από το 2006 συνταχθεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας Έκθεση Εμπειρογνομώνων (Πράσινη Βίβλος) σχετικά με τις Εργασιακές Σχέσεις¹⁸².

Σε αυτό το ευρωπαϊκό πλαίσιο υποστηρίζουμε ότι και στα καθ' ημάς η συζήτηση για μεταρρυθμίσεις στις αγορές εργασίας και στο ρυθμιστικό τους πλαίσιο, με σκοπό τις περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας, μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity), ή της ευέλικτης ασφάλειας, είναι μια ευκαιρία εμπλουτισμού του, όχι ιδιαίτερα αποτελεσματικού σε αυτόν τον τομέα, κοινωνικού διαλόγου. Για την αναζήτηση και την επιδίωξη πρακτικών λύσεων ευελιξίας με ασφάλεια που θα καθιστούν αποτελεσματικότερες τις αγορές εργασίας στην Ελλάδα.

179. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2007, Κοινή έκθεση για την απασχόληση για το έτος 2006/2007, Βρυξέλλες, 23 Φεβρουαρίου 2007 (27.02) http://register.consilium.europa.eu/pdf/gr/07/st06/st06706_el07.pdf.

180. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2007, Κοινή Έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη Βρυξέλλες, 23 Φεβρουαρίου 2007 (26.02) 2007, http://register.consilium.europa.eu/pdf/gr/07/st06/st06694_el07.pdf και COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2007 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion Brussels, 6.3.2007, SEC(2007) 329.

181. BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC, 2007, Key Challenges Facing European Labour Markets: A Joint Analysis of European Social Partners, October, 2007.

182. Ministerio de Trabajo e da Solidariedade Social, 2006 Libro Verde sobre as Relacoes Laborais, Abril 2006.

Γ. Η ευελιξία με ασφάλεια (Flexicurity): ανάγκη για αποτελεσματικότερες πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας

Οι νεολογισμοί των συνθέτων ξενικών λέξεων, όπως είναι για παράδειγμα ο glocalism, το retailtainment, η flexicurity, συχνά περικλείουν, εκτός του εντυπωσιασμού, και ουσία. Ουσία η οποία συνδέεται με νέες τάσεις και επίκαιρες λύσεις σε παλαιά και νέα ζητήματα της οικονομίας και της κοινωνίας. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για την έννοια της flexicurity. Οι Wiltshagen και Tros¹⁸³ αποδίδουν την αρχική σύλληψη και χρήση της έννοιας flexicurity στον Ολλανδό καθηγητή H. Adriaansens, ο οποίος είχε αρχίσει να την χρησιμοποιεί στις ομιλίες και τις συνεντεύξεις του ήδη από το 1995.

Η flexicurity, σύνθεση του flexibility και του security, συνοψίζει ήδη από το 2003-2004 αποτελεσματικές πολιτικές απασχόλησης που με χαρακτηριστική την περίπτωση της Δανίας επιτυγχάνουν ανεργία κάτω του 5%, μακροχρόνια ανεργία στο 1%, υψηλότατο ποσοστό απασχόλησης στο 76%, και με αντίστοιχες επιδόσεις σε άλλες χώρες, οι οποίες συνδυάζουν τις ευέλικτες εργασιακές σχέσεις με αποτελεσματική κοινωνική προστασία μέσω μείγματος παθητικών και ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Στην Ένωση πλέον η flexicurity, ο συνδυασμός ευελιξίας με ασφάλεια, περιλαμβάνεται στις υπό συζήτηση και διαμόρφωση πολιτικές για περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η συζήτηση έχει γίνει συστηματικότερη μετά την απόφαση του Εαρινού Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του 2006 για επεξεργασία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενός πλαισίου «κοινών αρχών» για την flexicurity. Σε αυτό το πλαίσιο η Επιτροπή εξέδωσε το Ιούνιο 2007 την Ανακοίνωση για «τη θέσπιση κοινών αρχών όσον αφορά την ευελιξία με ασφάλεια: περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια»¹⁸⁴. Σε αυτό το πλαίσιο της ευρύτερης συζήτησης για την flexicurity η ανακοίνωση της Επιτροπής αξιοποίησε και τα ειδικότερα στοιχεία της δημόσιας συζήτησης-διαβούλευσης για τον εκσυγχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας¹⁸⁵. Στα πλαίσια αυτής της διαδικασίας η flexicurity είναι μία από τις προτεραιότητες της τρέχουσας, στην διάρκεια του β' εξαμήνου 2007, σοσιαλιστικής/σοσιαλδημοκρατικής Πορτογαλικής προεδρίας στην Ένωση.

Το εάν αυτή η διαδικασία καταλήξει εντέλει σε αποφάσεις για περισσότερο εξειδικευμένες «κοινές αρχές» ή «κατευθυντήριες γραμμές», με τη διαδικασία των Συμβουλίων Υπουργών και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, είναι συζήτηση σε εξέλιξη στην διάρκεια της τρέχουσας προεδρίας (Πορτογαλία) στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και αυτών που την ακολουθούν (α' εξάμηνο 2008 Σλοβενία, β' εξάμηνο 2008 Γαλλία).

Η μεταφορά της flexicurity στα καθ' ημάς, εκτός από θέμα ονοματοδοσίας (μέχρι σήμερα έχουν ήδη προταθεί τα «ασφαλιξία» και «ευελφάλεια»), και σημειώνουμε επιπλέον τα «ελασφάλεια» ή «ευασφάλεια») είναι, κυρίως, ζήτημα ουσίας. Που ως αφετηρία πρέπει να έχει τη διαπίστωση ότι στην Ελλάδα οι αγορές εργασίας βρίσκονται, από άποψη επιδόσεων στον αντίποδα της π.χ. της δανικής flexicurity, αλλά και των επιδόσεων χωρών που έδωσαν επιτυχημένα παραδείγματα σύνθεσης της ευελιξίας και της ασφάλειας. Καθώς στην Ελλάδα οι αγορές εργασίας λειτουργούν με επιδόσεις υψηλής ανεργίας 8,1%, μακροχρόνιας ανεργίας 5,5%, ποσοστό απασχόλησης 61%, ενώ π.χ. στην Δανία «αποδίδουν» με ανεργία χαμηλότερη του 5%, μακροχρόνια ανεργία περί το 1%, και υψηλότατο ποσοστό απασχόλησης στο 76%, δηλαδή ποσοστό απασχόλησης υψηλότερο της Ελλάδας κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες. Καθώς στην Ελλάδα οι αγορές εργασίας λειτουργούν στερούμενες, κατά περίπτωση είτε την ευελιξία, είτε την ασφάλεια, είτε ταυτόχρονα, και την ευελιξία και την ασφάλεια.

Βεβαίως δεν πρέπει να θεωρείται ότι η flexicurity λύνει από μόνη της όλα τα ζητήματα της αγοράς εργασίας, ιδιαίτερα αυτά που συνδέονται με άλλους τομείς της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής, αλλά συμβάλλει στην επίτευξη συγκριτικά βελτιωμένων επιδόσεων και λύσεων.

Η σχετική θέση της Ελλάδας στον αντίποδα της δανικής flexicurity και των ανάλογων επιτυχημένων παραδειγμάτων σύνθεσης της ευελιξίας και της ασφάλειας, προκύπτει και από την συγκριτική ανάλυση βάσει 15 κριτηρίων/δεικτών ευελιξίας με ασφάλεια, η οποία περιγράφεται συνοπτικά στο Διάγραμμα 3 και έχει αναλυθεί στα Philips και Eamets, 2007¹⁸⁶ και Ιωαννου, 2006¹⁸⁷.

183. Wiltshagen T., Tros F., (2004) The Concept of «Flexicurity»: a New Approach to Regulating Employment and Labour Markets. Transfer, No 2, pp. 166-186.

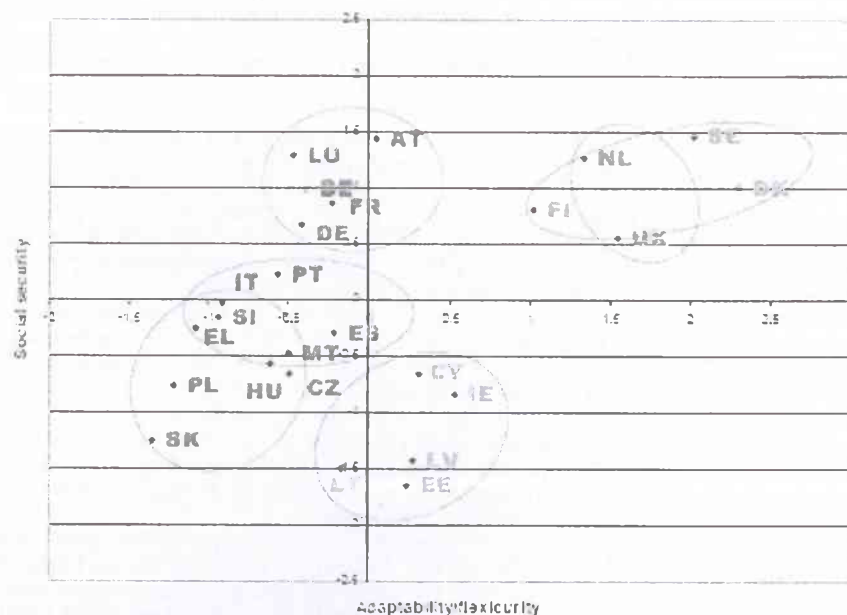
184. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για τη θέσπιση κοινών αρχών όσον αφορά την ευελιξία με ασφάλεια: περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια, Βρυξέλλες, 27.6.2007, COM(2007) 359 τελικό.

185. Βλέπε επίσης και Commission of the European Communities, 2007, Commission Staff Working Document, SEC(2007) 861, Brussels, 27.6.2007.

186. Philips K. and Eamets R., 2007, Approaches to flexicurity: EU models, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

187. Ιωαννου Chr., 2006, Hellenic Industrial Relations benchmarked against the Lisbon Strategy: The Flexicurity Dimension, Report to the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, June 2006.

Διάγραμμα 3
Συγκριτική αξιολόγηση Κρατών-Μελών της Ένωσης
με κριτήρια ευελιξίας με ασφάλεια (Flexicurity)



Πηγή: Philips K. and Eamets R. 2007, *Approaches to flexicurity: EU models, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, σελ. 29.

Όμως εύλογο μπορεί να είναι το ερώτημα εάν η δανο-ολλανδικής προέλευσης flexicurity μπορεί να αφορά χώρες όπως η Ελλάδα, και αγορές εργασίας όπως οι ελληνικές. Αυτό που υποδεικνύει η συγκριτική ανάλυση είναι οι μεγάλες δυνατότητες, ή οι μεγάλες ανάγκες, βελτιώσεων στις ελληνικές επιδόσεις των αγορών εργασίας. Η συγκριτική ανάλυση δείχνει τα περιθώρια βελτιώσεων που υπάρχουν.

Ακόμη και εάν ο στόχος να προσεγγισθούν οι επιδόσεις των «δανικών μοντέλων» της flexicurity δεν είναι ούτε ρεαλιστικός ούτε εφικτός, καθώς παρεμβάλλονται τα εθνικά συστήματα εργασιακών σχέσεων, οι παραγωγικές δομές και οι θέσεις/ρόλοι των κρατών-μελών της Ένωσης στον διεθνή και στον ευρωπαϊκό καταμερισμό της εργασίας, οι οποίες αλλάζουν πολύ δυσκολότερα από την ίδια την νομοθεσία κάθε κράτους-μέλους.

Είναι για αυτόν τον λόγο χρήσιμο να συζητηθεί η πρόκληση του συνδυασμού της ευελιξίας και της ασφάλειας. Η πολιτική πρόκληση της εισαγωγής στοιχείων ευελιξίας με ασφάλεια στις ελληνικές αγορές εργασίας συνίσταται στα μεγάλα περιθώρια βελτιώσεων που υπάρχουν, τόσο ως προς την ασφάλεια όσο και ως προς την ευελιξία στις ελληνικές αγορές εργασίας. Σημειωτέον δε ότι ως προς την ονοματοδοσία και την εγχώρια απόδοση του όρου flexicurity θα προτεινάμε, βασιζόμενοι στην διάγνωση των εγχώριων αναγκών οι οποίες είναι αντικείμενο των επόμενων κεφαλαίων της παρούσης μελέτης/ενότητας το ευέλικτη ασφάλεια, αν και για λόγους ομοιογένειας της ορολογίας της συνολικής Έκθεσης χρησιμοποιούμε το ευελιξία με ασφάλεια.

Δ. Η ευελιξία με ασφάλεια (Flexicurity) ως ευκαιρία εμπλουτισμού του κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα

Αντί λοιπόν η flexicurity να ριφθεί στην εγχώρια πυρά, είτε λόγω παρεξηγήσεων ηθελημένων ή αθέλητων, είτε λόγω απλοϊκών και ιδεοληπτικών προσεγγίσεων, ή έστω πριν η flexicurity ριφθεί στην εγχώρια πυρά, ή ακόμη πριν συνεχίσει να αντιμετωπίζει την γενικευμένη εγχώρια αδιαφορία, είναι χρήσιμο να αποτελέσει αντικείμενο μιας πλούσιας και αποτελεσματικής δημόσιας συζήτησης. Αποτελεσματικής συζήτησης με την έννοια της αναζήτησης θετικών και πρακτικών λύσεων για τις κατακερματισμένες και αναποτελεσματικές ελληνικές αγορές εργασίας. Οι οποίες δεν φαίνεται να εξυπηρετούν ούτε τη βιώσιμη ανάπτυξη, ούτε τους οικονομικά ενεργούς πολίτες, και όσους επιθυμούν να γίνουν τέτοιοι, ούτε τις υγιείς και ανταγωνιστικές επιχειρήσεις κάθε μεγέθους.

Η flexicurity, ως σύνθεση ευελιξίας με ασφάλεια, διαφέρει από την -επί δύο και πλέον δεκαετίες- μονομερή προώθηση της ευελιξίας στις αγορές εργασίας. Η έννοια και οι πολιτικές της flexicurity δείχνουν μετατόπιση, που δεν προκύπτει πρωτίστως από ιδεολογικές αφετηρίες, και από ιδεολογικές εμμονές, αλλά προκύπτει από, και συνδέεται με, συγκριτικές εμπειρικές αναλύσεις επιδόσεων στις αγορές εργασίας. Η έννοια και οι πολιτικές της flexicurity δείχνουν μετατόπιση που δεν προκύπτει από ανεπιβεβαίωτες θεωρητικές κατασκευές, αλλά από μεταρρυθμιστικές εμπειρίες σε κράτη-μέλη της Ένωσης, όπου οι οικονομίες και αγορές εργασίας λειτουργούν αποτελεσματικότερα έναντι του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με υψηλά ποσοστά απασχόλησης, χαμηλή ανεργία, ακόμη χαμηλότερη μακροχρόνια ανεργία, λιγότερο άνιση διανομή εισοδήματος, και υψηλότερη παραγωγικότητα.

Η flexicurity, με τα απτά πρακτικά παραδείγματα από την Δανία, την Ολλανδία, την Αυστρία, δεν είναι προϊόν μονομερών κρατικών μέτρων και πολιτικών. Αλλά είναι κυρίως προϊόν ρυθμίσεων που προκύπτουν από επεξεργασίες και συμφωνίες μεταξύ ισχυρών αντιπροσωπευτικών ενώσεων εργαζομένων και επιχειρήσεων κάθε κατηγορίας, μεγάλων, μεσαίων, μικρών. Επίσης είναι προϊόν διμερών ρυθμίσεων που βασίζονται στην συλλογική διαπραγμάτευση και οι οποίες εξελίσσονται σε συμφωνημένες και σε δεσμευτικές κρατικές πολιτικές. Οι μονομερείς κρατικές προσπάθειες αποσπασματικής αντιγραφής στοιχείων της flexicurity (όπως π.χ. συνέβη στην περίπτωση της Γαλλίας με τις Συμβάσεις Πρώτης Απασχόλησης) συχνά δημιουργούν περισσότερα προβλήματα από όσα επιθυμούν να λύσουν.

Στόχος της flexicurity δεν είναι οι περισσότερες θέσεις εργασίας, αλλά οι περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας. Για αυτό στα ποικίλα εθνικά παραδείγματά της η flexicurity δεν είναι μία «φθηνή» πολιτική, αλλά αντιθέτως, είναι μία «ακριβή» πολιτική που προϋποθέτει και συνδέεται με επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο, στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών απασχόλησης (ενεργητικών και παθητικών) και στους θεσμούς της αγοράς εργασίας. Με άλλα λόγια η flexicurity προϋποθέτει επενδύσεις πόρων που αποδίδουν αποτελέσματα, όχι μόνον στα συμβολικά πεδία των κεντρικών συνδικαλιστικών εκπροσωπήσεων, αλλά, κυρίως, στο ανθρώπινο δυναμικό και στις επιχειρήσεις κάθε κλάδου και κάθε περιφέρειας.

Γι' αυτό στα καθ' ημάς μπορεί να αποτελέσει μια ακόμη ευκαιρία εμπλουτισμού του κοινωνικού διαλόγου, για αναζήτηση λύσεων ευελιξίας με ασφάλεια που να καθιστούν αποτελεσματικότερες τις ελληνικές αγορές εργασίας. Ιδιαίτερα μάλιστα καθώς οι ουσιαστικές συζητήσεις όπως δείχνει η εμπειρία άλλων κρατών-μελών της Ένωσης περί την flexicurity αφορούν πρακτικές λύσεις σε υπαρκτά ζητήματα επιχειρήσεων και εργαζομένων. Σημειωτέον επίσης ότι οι ευρωπαϊκές εμπειρίες άλλων κρατών-μελών της Ένωσης που περιλαμβάνουν εναλλακτικές πρακτικές λύσεις σε πρακτικά ζητήματα της αγοράς εργασίας δείχνουν ότι το πλαίσιο εφαρμογής της flexicurity δεν αφορά μόνον, ή κυρίως, την εργατική νομοθεσία. Αλλά συνδέεται με, και προϋποθέτει, το τρίπτυχο¹⁸⁸:

- Αποτελεσματική μακροοικονομική πολιτική και ανάπτυξη,
- Αποτελεσματικές ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης,
- Αποτελεσματικές κοινωνικές πολιτικές προστασίας.

Είναι σε αυτό το πλαίσιο που η έννοια και οι πρακτικές εμπειρίες της flexicurity στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχουν μία ευκαιρία σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών για αποτελεσματικότερη λειτουργία στις ελληνικές αγορές εργασίας. Είναι σε αυτό το πλαίσιο που πρέπει να αξιοποιηθούν τα πορίσματα και οι προτάσεις της Ειδικής Επιστημονικής Επιτροπής που συνέταξε την παρούσα έκθεση, με αντικείμενο τον προσδιορισμό των προβλημάτων που δημιουργούνται από την ανάπτυξη ευέλικτων σχέσεων εργασίας και τις νέες μορφές οργάνωσης των επιχειρήσεων, καθώς οι προτάσεις των απαραίτητων προσαρμογών για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής εργατικής νομοθεσίας.

Ε. Η ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση και οι επιδόσεις στις ελληνικές αγορές εργασίας

Η Ένωση υιοθετεί την Στρατηγική για την Απασχόληση το 1997, λόγω της τότε ιδιαίτερα υψηλής ανεργίας. Αποτελεί νέο θεσμικό στοιχείο που αποτυπώνεται στην Συνθήκη του Άμστερνταμ (υπογράφηκε Ιούνιο 1997) με ανεξάρτητο κεφάλαιο για την Απασχόληση. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ), που αναθεωρήθηκε το 2003 (επί Ελληνικής Προεδρίας) ως προς το περιεχόμενό της και για εναρμόνιση Οικονομικής Πολιτικής και Πολιτικής Απασχόλησης, έχει τρεις μεγάλους στόχους:

- Πλήρη Απασχόληση,
- Ποιότητα στην Εργασία και υψηλή Παραγωγικότητα,
- Κοινωνική Συνοχή και Ενσωμάτωση.

¹⁸⁸. Βλέπε π.χ. την σχετική ανάλυση του P.K. Madsen, «Security and Flexibility: Friends or Foes? Some Observations from the case of Denmark», in P. Auer and Gazier, *The Future of Work Employment and Social Protection*, ILO, 2002.

Περιλαμβάνει και εξειδικεύεται σε μετρήσιμους στόχους, σε ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο, που αφορούν (Πίνακας 3) το συνολικό ποσοστό απασχόλησης, και αυτά των γυναικών και των εργαζομένων από 55 έως 64 ετών, για το 2010.

Πίνακας 3
Ποσοστά απασχόλησης (%), στόχοι και επιδόσεις, Ε.Ε. και Ελλάδα

Έτη	Στόχοι ΕΕ		Θέση ΕΕ-25		Θέση Ελλάδας		Προτεινόμενοι στόχοι για την Ελλάδα
	2005	2010	2000	2006	2000	2006	2010
Σύνολο	67	70	62,4	64,7	56,5	61,0	(64,1)* 68
Γυναίκες	57	60	53,6	57,4	41,7	47,4	55
Άντρες	-	-	71,2	72,0	71,5	74,6	75
55-64 Ετών	-	50	36,6	42,5	39,0	42,3	48

* Διατυπωμένος στόχος της Ελλάδας για το 2010.

Στην αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας, μετά το Εαρινό Συμβούλιο Κορυφής του 2005, οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση καταλαμβάνουν ιδιαίτερη θέση στις ολοκληρωμένες ΚΓ (Ο.Κ.Γ.). Οι ομάδες κατευθυντηρίων Γραμμών παρά το ότι οι μεταξύ τους «διαχωριστικές γραμμές» δεν είναι απόλυτες (ακόμη και στα ίδια τα ευρωπαϊκά κείμενα αναφοράς) και οι συνδέσεις περιεχομένου και υποδεικνυόμενων μέτρων αποτελούν αναμενόμενο και σύνθηρες φαινόμενο, αφορούν:

- α. το μακροοικονομικό περιβάλλον (Ο.Κ.Γ. 1-6),
- β. την έρευνα και την καινοτομία (Ο.Κ.Γ. 7-9),
- γ. το φυσικό περιβάλλον (Ο.Κ.Γ. 11),
- δ. το επιχειρηματικό περιβάλλον (Ο.Κ.Γ. 12-16),
- ε. την απασχόληση (Ο.Κ.Γ. 17-24).

Οι αναδιατυπωμένες Ο.Κ.Γ., οι οποίες περιλαμβάνουν και τις Ο.Κ.Γ. της αναθεωρημένης Ε.Σ.Α., μεταξύ των οποίων και η σχετική με την flexicurity Ολοκληρωμένη Κατευθυντήρια Γραμμή 21, συνοψίζονται στις ακόλουθες¹⁸⁹.

Ο.Κ.Γ. 17: Εφαρμογή πολιτικών απασχόλησης με στόχο την επίτευξη της πλήρους απασχόλησης, τη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας στην εργασία και την ενίσχυση της κοινωνικής και γεωγραφικής συνοχής.

Ο.Κ.Γ. 18: Προώθηση της διά βίου προσέγγισης της εργασίας.

Ο.Κ.Γ. 19: Εξασφάλιση προσβάσιμων αγορών εργασίας και πιο ανταποδοτικών και ελκυστικών μορφών απασχόλησης σε όσους αναζητούν εργασία, συμπεριλαμβανομένων των μειονεκτούντων και των εργασιακά μη ενεργών.

Ο.Κ.Γ. 20: Βελτίωση της κάλυψης των αναγκών της αγοράς εργασίας.

ΟΚΓ 21: Προώθηση της ευελιξίας σε συνδυασμό με την εργασιακή ασφάλεια και περιορισμός της κατάτμησης της αγοράς εργασίας, δίνοντας τη δέουσα προσοχή στον ρόλο των κοινωνικών εταίρων.

Ο.Κ.Γ. 22: Εξασφάλιση εξελίξεων στο εργασιακό κόστος και στους μηχανισμούς προσδιορισμού των αμοιβών, που να ευνοούν την απασχόληση.

Ο.Κ.Γ. 23: Επέκταση και βελτίωση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο.

Ο.Κ.Γ. 24: Υιοθέτηση συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης, που να ανταποκρίνονται στις νέες απαιτήσεις.

Οι νέες Ο.Κ.Γ. περιλαμβάνουν μετρήσιμους στόχους, σε ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο, που αφορούν το συνολικό ποσοστό απασχόλησης, και αυτά των γυναικών και των εργαζομένων από 55 έως 64 ετών, για το 2010. Στόχους που εξειδικεύονται στις Κατευθυντήριες Γραμμές, και υποστηρίζονται από στατιστικούς δείκτες (συμφωνηθέντες μεταξύ Επιτροπής και Κρατών-μελών) για τη μέτρηση της προόδου και των αποτελεσμάτων.

Εκ πρώτης όψεως οι επιδόσεις στην απασχόληση και στις ελληνικές αγορές εργασίας φαίνεται στατιστικά να βελτιώνονται. Αυτή την εικόνα δίνουν οι στατιστικές της απασχόλησης με βάση τα κριτήρια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (Ε.Σ.Α.) και οι στατιστικές της ανεργίας.

Εναντι των ανωτέρω στόχων, το 2006 το συνολικό ποσοστό απασχόλησης ανήλθε στην Ελλάδα στο 61% (Πίνακας 4). Η μεταβολή αυτή προήλθε από την αύξηση της απασχόλησης των ατόμων άνω των 25

ετών και της απασχόλησης των γυναικών, το 2006 στο 47,4% αν και παραμένει συγκριτικά χαμηλό έναντι των ανδρών (με 74,6% το 2006). Επίσης το ποσοστό απασχόλησης των μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων (55-64 ετών) ανήλθε το 2006 στο 42,3%. Σε αυτή την ηλικιακή ομάδα το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών το 2006 είναι επίσης πολύ χαμηλό και ανήλθε σε 26,6% (έναντι 25,8% το 2005) σε σχέση με το αντίστοιχο των αντρών που ήταν 59,2% (έναντι 58,8% το 2005).

Πίνακας 4
Ποσοστά απασχόλησης (%) συνολικά και κατά φύλο στην Ελλάδα (15-64 ετών)

Έτος	Συνολικό	Άνδρες	Γυναίκες
2001	56,3	71,4	41,5
2002	57,5	72,2	42,9
2003	58,7	73,4	44,3
2004	59,4	73,7	45,2
2005	60,1	74,2	46,1
2006	61,0	74,6	47,4

Αντιστοίχως φαίνεται να βελτιώνεται η κατάσταση όσον αφορά το ποσοστό της ανεργίας. Που έφτασε το 2006 στο 8,9% (Πίνακας 5). Ειδικότερα, το ποσοστό ανεργίας των ανδρών στην Ελλάδα, το 2006, διαμορφώθηκε στο 5,6%. Για τις γυναίκες το ποσοστό ανεργίας διαμορφώθηκε στο 13,6% το 2006.

Επίσης από τη διάρθρωση της ανεργίας κατά ομάδες ηλικιών, προκύπτει ότι τα υψηλότερα ποσοστά παρατηρούνται στους νέους ηλικίας 15-24. Το ποσοστό ανεργίας των νέων το 2006 ήταν 25,2%, αν και μειώθηκε από 26% που ήταν το 2005.

Πίνακας 5
Ποσοστά ανεργίας (%) συνολικά και κατά φύλο στην Ελλάδα (15+ ετών)

Έτος	Συνολικό	Άνδρες	Γυναίκες
2001	10,8	7,3	16,2
2002	10,3	6,8	15,6
2003	9,7	6,2	15,0
2004	10,5	6,6	16,2
2005	9,8	6,1	15,3
2006	8,8	5,6	13,4
2007*	8,1	5,0	12,6

Πηγή: Έρευνα Εργατικού Δυναμικού, Eurostat, * στοιχεία από την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού β' τριμήνου 2007, Ε.Σ.Υ.Ε.

Οι ανωτέρω βελτιώσεις είναι θετικές εξελίξεις, και συνδέονται κυρίως με την άνω του 4% ετήσια οικονομική μεγέθυνση την τελευταία πενταετία. Όμως δεν πρέπει να θεωρούνται ικανοποιητικές συγκρινόμενες με τις επιδόσεις των άλλων κρατών-μελών της Ένωσης στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση. Παρά τις βελτιώσεις η Ελλάδα εμφανίζει την τρίτη υψηλότερη ανεργία στην Ένωση των «27», συνολικά, και στις γυναίκες, μετά τη Σλοβακία και την Πολωνία, και την υψηλότερη στους νέους.

Αυτός είναι ένας ακόμη λόγος που καθιστά αναγκαία την αξιοποίηση της ευρωπαϊκής συζήτησης για την ευελιξία με ασφάλεια. Για την αναζήτηση πρακτικών λύσεων που να βελτιώνουν τις επιδόσεις στις αγορές εργασίας και την ικανοποίηση των πολιτών.

ΣΤ. Η ελληνική «κοινή γνώμη» για την κατάσταση της απασχόλησης και η λύση της ευέλικτης ασφάλειας

Το ότι, παρά τις στατιστικές βελτιώσεις, οι επιδόσεις των εγχώριων αγορών εργασίας δεν είναι ικανοποιητικές, πρέπει να θεωρείται κοινός τόπος. Όστε να είναι σαφές το κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον εντός του οποίου είναι αξιοποιήσιμες οι λύσεις ευέλικτης ασφάλειας.

Ενδεικτικά ως προς αυτήν την διάγνωση είναι και τα συστηματικά ευρήματα του «Ευρωβαρόμετρου» (Διάγραμμα 4). Για παράδειγμα τον Φεβρουάριο-Μάρτιο του 2004 τρεις στους τέσσερις Έλληνες πολίτες απέκτησαν θετικότερες προσδοκίες καθώς, μεταξύ άλλων, σε συνδυασμό και με τις ευρύτερες εξελίξεις, εί-

189. Βλ. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf.

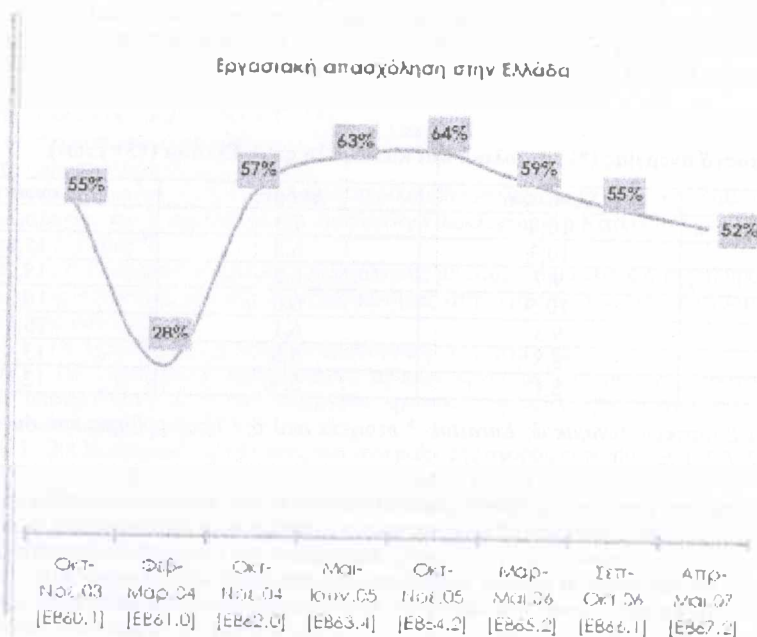
χε υιοθετηθεί και χρησιμοποιούνταν η φρασεολογία για «περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας». Προερχόμενη από τις, τότε ακόμη «φρέσκοιες», Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης και Στρατηγική της Λισαβόνας. Έτσι στο «Ευρωβαρόμετρο 61» (Φεβρουαρίου-Μαρτίου 2004) η προσδοκία των Ελλήνων για δυσμενέστερες/αρνητικές εξελίξεις στην αγορά εργασίας είχε μειωθεί ραγδαία, από 55% σε 28%.

Όμως, έκτοτε τα διαθέσιμα «Ευρωβαρόμετρα» δείχνουν για την απασχόληση μεγάλη επιστροφή των αρνητικών προσδοκιών στους Έλληνες πολίτες και μόνο σταδιακή αποκλιμάκωσή τους. Στο τελευταίο διαθέσιμο Ευρωβαρόμετρο (Ευρωβαρόμετρο 67.2 του Μαΐου 2007) ανέρχονται στο 52%. Συνεπώς, το πλαίσιο αυτών των αρνητικών προσδοκιών καθιστά αναγκαία και επιτακτική την δημιουργία ευνοϊκού περιβάλλοντος για τον σχεδιασμό και την εισαγωγή αποτελεσματικών λύσεων ευελιξίας με ασφάλεια στις ελληνικές αγορές εργασίας.

Είναι αξιοσημείωτο ότι, σύμφωνα με τα ίδια στοιχεία, ένας στους δύο Έλληνες (51%) θεωρεί την ανεργία ως το σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει η χώρα. Ενώ ο ευρωπαϊκός μέσος όρος κυμαίνεται σε αισθητά χαμηλότερα επίπεδα (34%). Επιπλέον την ανεργία ως το μείζον πρόβλημα για την Ελλάδα αναγνωρίζουν ιδιαίτερα οι ηλικίες 15-24 ετών (60%), οι άνεργοι (67%) και οι σπουδαστές (63%).

Διάγραμμα 4

% πολιτών που προβλέπουν χειρότερες εξελίξεις



Πηγή: Ευρωβαρόμετρα 60.1-67.2.

Δυσμενής είναι και τα συγκριτικά ευρήματα του Ευρωβαρομέτρου ως προς την συγκριτική κατάσταση απασχόλησης. Ως προς την συγκριτική κατάσταση απασχόλησης μεταξύ των κρατών-μελών (Πίνακας 6) οι Έλληνες πολίτες θεωρούν, σε ποσοστό 89%, ότι βρίσκονται, συγκριτικά, σε χειρότερη θέση έναντι όλων των άλλων κρατών-μελών της Ένωσης των «27». Εμφανίζουν το υψηλότερο ποσοστό από το συνολικό ευρωπαϊκό δείγμα, που διαφοροποιείται σημαντικά από το ευρωπαϊκό μέσο όρο που διαμορφώνεται σε αισθητά χαμηλότερα επίπεδα.

Πίνακας 6
Η Ελλάδα συγκρινόμενη με το μέσο όρο των υπόλοιπων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τους πολίτες της

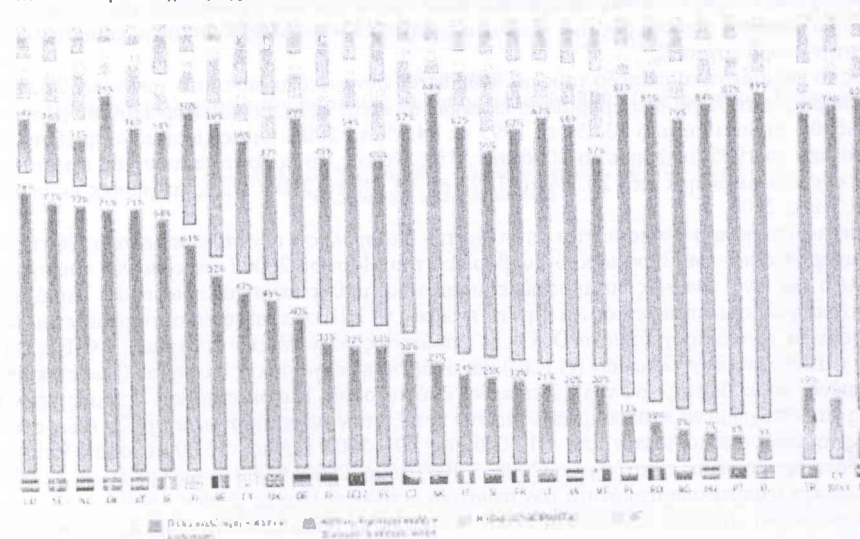
	Ελλάδα		ΕΕ-27 + 3	
	Καλύτερη	Χειρότερη	Καλύτερη	Χειρότερη
Παροχή των συντάξεων	4%	94%	27%	56%
Κατάσταση της απασχόλησης	5%	89%	32%	54%
Κατάσταση της οικονομίας	8%	88%	38%	49%
Κατάσταση της κοινωνικής πρόνοιας	10%	88%	42%	44%
Κόστος διαβίωσης στην Ελλάδα	9%	88%	24%	65%
Σύστημα υγειονομικής περίθαλψης	9%	88%	41%	48%
Τιμές της ενέργειας	8%	83%	17%	63%
Εκπαιδευτικό σύστημα	11%	83%	39%	44%
Δημόσιες συγκοινωνίες	20%	70%	36%	44%
Ποιότητα της ζωής	36%	60%	48%	40%
Κατάσταση του περιβάλλοντος	32%	57%	43%	39%
Γνώση ξένων γλωσσών	33%	52%	32%	52%

Πηγή: Ευρωβαρόμετρο 67, Κοινή γνώμη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Άνοιξη 2007, Εθνική Ανάλυση, Ελλάδα.

Είναι επίσης αξιοσημείωτο ότι η γνώμη των πολιτών της Ένωσης σχετικά με την συγκριτική κατάσταση τους ως προς την απασχόληση (Διάγραμμα 5) εμφανίζεται ριζικά ευνοϊκότερη σε χώρες που συνδέονται με εκτενείς πρακτικές της ευελιξίας με ασφάλεια, όπως η Ολλανδία, η Δανία, η Αυστρία.

Διάγραμμα 5
Σύγκριση της εκάστοτε εθνικής κατάστασης απασχόλησης με το μέσο ευρωπαϊκό όρο, 2007

Κατάσταση απασχόλησης στη χώρα



Πηγή: Ευρωβαρόμετρο 67.2.

Η δυσμενέστερη κατάσταση ως προς την απασχόληση έναντι του Ευρωπαϊκού μέσου όρου για τις ελληνικές αγορές εργασίας, τόσο ως αίσθηση των πολιτών, όσο και ως στατιστική αποτύπωση, συνδέεται και με διαρθρωτικές αδυναμίες. Που στην χώρα μας παρατηρούνται, σε υψηλότερο βαθμό από το σύνολο σχεδόν των παλαιών κρατών-μελών της Ένωσης. Αλλά και, όχι σπάνια, αδυναμίες που αναδύονται και έναντι και εκ των νέων κρατών-μελών της Ένωσης.

Μεταξύ των σημαντικότερων προκλήσεων για την αντιμετώπιση αυτών των διαρθρωτικών αδυναμιών, για τις οποίες μία νέα προσέγγιση για την σύζευξη ευελιξίας και ασφάλειας μπορεί να παράσχει αποτελεσματικές λύσεις, περιλαμβάνονται και οι ακόλουθες:

- η ανάγκη αύξησης της προσφοράς εργατικού δυναμικού που θα συνεισφέρει στη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη,
- η ανάγκη αύξησης των ποσοστών απασχόλησης - ιδίως των νέων και των γυναικών αλλά και των ανδρών μεγαλύτερης ηλικίας (50-65 ετών),
- η ανάγκη διασφάλισης μιας ομαλής μετακίνησης εργατικού δυναμικού από τους τομείς της γεωργίας και της βιομηχανίας στον τομέα των υπηρεσιών χωρίς να δημιουργηθούν μεσοπρόθεσμα αυξανόμενες περιφερειακές ανισότητες και
- η ανάγκη αναβάθμισης και ανανέωσης του ανθρώπινου κεφαλαίου και των δεξιοτήτων προκειμένου σε όλες τις περιφέρειες της χώρας να είναι σε θέση να απασχολούνται παραγωγικά και να «ανταγωνίζονται» αποτελεσματικά στο πλαίσιο της διευρυμένης Ένωσης και της διεθνούς οικονομίας,
- η αντιμετώπιση του φαινομένου και της αίσθησης ότι οι ιδιωτικές αγορές εργασίας, που δεν λειτουργούν αποτελεσματικά, καθώς δεν παράγουν «περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας».

Ζ. Πολιτική απασχόλησης για ευελιξία με ασφάλεια στους νέους

Οι Ελληνικές αγορές εργασίας αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα όσον αφορά την απασχόληση των νέων. Στην Ελλάδα τα ποσοστά απασχόλησης μεταξύ των νέων είναι κατώτερα του Ευρωπαϊκού μέσου όρου από πολλών ετών. Το 2006 το ποσοστό απασχόλησης των νέων είναι 24,5% και είναι το χαμηλότερο της δεκαετίας, παρά το ότι το συνολικό ποσοστό απασχόλησης, όπως φαίνεται και στον Πίνακα 4, αυξάνεται.

Η συμμετοχή των νέων γυναικών στην αγορά εργασίας είναι ιδιαίτερα χαμηλή και το χάσμα μεταξύ των δύο φύλων που εμφανίζει η Ελλάδα είναι το ευρύτερο στην Ένωση. Επίσης το ποσοστό ανεργίας των νέων (24,5% το 2006) είναι το υψηλότερο στην Ένωση. Οι νέες γυναίκες αντιμετωπίζουν πολύ υψηλότερο κίνδυνο ανεργίας από τους νέους άνδρες. Το χάσμα μεταξύ των δύο φύλων ανέρχεται το 2006 σε 16 ποσοστιαίες μονάδες σε βάρος των γυναικών.

Το ότι το ποσοστό ανεργίας των νέων, που είναι μεν το υψηλότερο στην Ένωση, δεν είναι παρά τις δυσλειτουργίες στις αγορές εργασίας υπερβολικά πολύ υψηλότερο του ευρωπαϊκού μέσου όρου οφείλεται στο χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των νέων στο εργατικό δυναμικό. Δηλαδή στην καθυστερημένη είσοδό τους στην αγορά εργασίας.

Ως προς το εκπαιδευτικό επίπεδό τους ως ανθρώπινο δυναμικό το ποσοστό των νέων 22 ετών που έχουν ολοκληρώσει ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση είναι ανώτερο του Ευρωπαϊκού μέσου όρου. Και έχει αυξηθεί σημαντικά από 73,8% το 1995 σε 84,1% το 2005. Όμως είναι αξιοσημείωτο ότι για πρώτη φορά από το 1995 μειώθηκε το 2006 στο 81%. Επίσης, το ποσοστό αυτών που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο μειώθηκε από 20,7% το 1998 σε 13,3% το 2005. Όμως αυξήθηκε εκ νέου κατά 2,4% σε 15,7% το 2006.

Τα μέτρα πολιτικής που υλοποιούνται με στόχο την απασχόληση των νέων, σε εφαρμογή της Ε.Σ.Α. και των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου 2006 («σε κάθε νέο που εγκαταλείπει το σχολείο και είναι άνεργος να προσφέρεται εργασία, μαθητεία, συμπληρωματική επιμόρφωση ή άλλο μέτρο απασχολησιμότητας εντός έξι μηνών, ενώ έως το 2010 η προθεσμία αυτή μειώνεται σε 4 μήνες»), αφορούν τα γενικά προγράμματα Ο.Α.Ε.Δ. επιδότησης νέων θέσεων εργασίας (Ν.Θ.Ε.), επιχορήγησης νέων ελεύθερων επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.) και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (Stage), καθώς και «ολοκληρωμένες παρεμβάσεις» σε τοπικό επίπεδο, από τα οποία επωφελείται και αριθμός νέων ανέργων. Καθώς και «στοχευμένα προγράμματα» για την ένταξη των νέων ανέργων μέχρι 25 ετών στην αγορά εργασίας (σύνολο ωφελουμένων από 1.1.2006 έως 30.4.2007 περίπου 13.000 άτομα). Επίσης πρόγραμμα επιδότησης για νέους επιστήμονες (2006: 3.300 άτομα, 2007: 6.000 άτομα) με έως € 12.000.

Η επίδοση και η αποτελεσματικότητα των ανωτέρω μέτρων πολιτικής (Ν.Θ.Ε., Ν.Ε.Ε.), τα οποία παραμένουν κατ' ουσίαν σταθερά επί δύο και πλέον δεκαετίες με οριακές αλλαγές ως προς τους όρους εφαρμογής, είναι συζητήσιμη. Στο δε σχετικά νεότερο πρόγραμμα Stage επίσης παρατηρείται στροφή του με την υπερφόρτωση του Δημόσιου και του ευρύτερου Δημόσιου τομέα. Που, ενόψει «αδιεξόδου» τους στις ιδιωτικές αγορές εργασίας, ανανεούμενα ετοιμάζουν, ενδεχομένως, νέα γενιά υποψήφιων «συμβασιούχων» του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Έτσι ενώ το πρόγραμμα Stage στην αρχική σύλληψή του είναι ορθό ως προς την διευκόλυνση της εισόδου των νέων στην αγορά εργασίας, μέσω της απόκτησης εργασιακής εμπειρίας, στην πράξη παρατηρείται καταστράτηγηση των στόχων του που οδηγεί και στον σημαντικό περιορισμό της αποτελε-

σματικότητάς του. Συνεπώς κρίσιμο παραμένει το ζήτημα εάν και γιατί στις ιδιωτικές αγορές εργασίας, που δεν φαίνεται να λειτουργούν αποτελεσματικά για τους νέους, δεν παράγονται περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας, εκτός από τα αναγκαία, αλλά όχι ικανά, MacJobs.

Η δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας ευελιξίας με ασφάλεια για τους νέους φαίνεται να συνδέεται επίσης με την δύσκολη μετάβαση από το σχολείο στην εργασία. Η οποία στην Ελλάδα διαρκεί περισσότερο από ό,τι σε κάθε άλλη χώρα του Ο.Ο.Σ.Α. Δυσκολία που συνδέεται επίσης με τον προσανατολισμό του εκπαιδευτικού συστήματος και την καθυστέρηση ανταπόκρισής του στις εξελισσόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας.

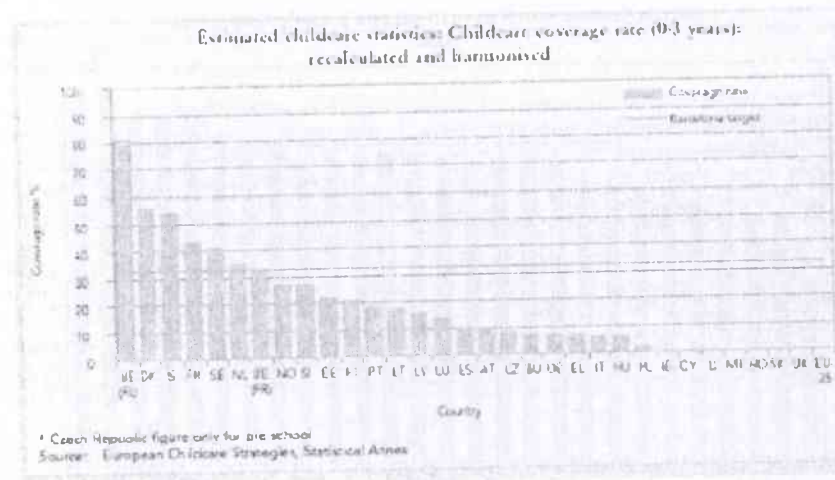
Σε αυτήν την δυσκολία ενδέχεται να συμμετέχει και η συζητούμενη από τον Ο.Ο.Σ.Α. ως δύσκαμπτη στην Ελλάδα Νομοθεσία Προστασίας της Εργασίας (Employment Protection Legislation), αλλά κυρίως η μη προσαρμογή της νομοθετικής προστασίας στις νέες συνθήκες, ο κατακερματισμός στις αγορές εργασίας, και το συγκριτικά υψηλό μη-μισθολογικό κόστος της εργασίας. Αυτοί οι παράγοντες συμβάλλουν μεν στην δυσκολία εισόδου στις επίσημες και κύριες/τυπικές αγορές εργασίας, παρωθώντας δε τους νέους σε εισοδό τους κυρίως μέσω των ευέλικτων μορφών απασχόλησης (συμβάσεις ορισμένου χρόνου, δανεισμός, Δ.Π.Υ., αδήλωτη εργασία κ.λπ.) οι οποίες ωστόσο δεν οδηγούνται πάντοτε σε κανονικές μορφές απασχόλησης, επιτείνοντας τον κατακερματισμό στις αγορές εργασίας.

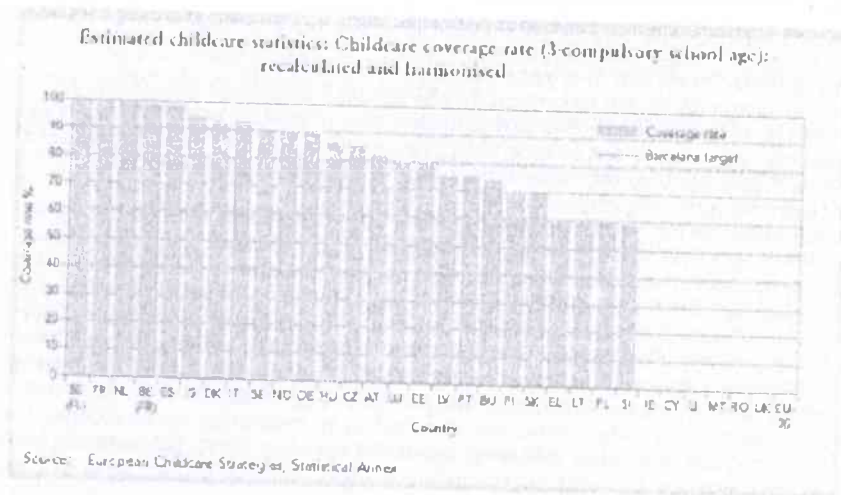
Συνεπώς η προώθηση της απασχόλησης των νέων πρέπει να αναζητηθεί και σε αλλαγές του ρυθμιστικού πλαισίου προς τον συνδυασμό ευέλικτης ασφάλειας για τους ίδιους, βελτιώνοντας ταυτόχρονα την αποτελεσματικότητα των Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης. Οι οποίες συχνά στις σημερινές τους μορφές λειτουργούν ως υποκατάστατα του επιδόματος ανεργίας, αποκλίνοντας στην πράξη από τον βασικό στόχο για τον οποίο έχουν δημιουργηθεί. Υποκαθιστώντας το επίδομα ανεργίας το οποίο οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά εργασίας δεν δικαιούνται. Ιδιαίτερα δε για τις νέες γυναίκες που αντιμετωπίζουν ακόμη μεγαλύτερες δυσκολίες εισόδου στην απασχόληση.

Η. Πολιτική απασχόλησης για ευελιξία με ασφάλεια στις γυναίκες

Είναι πλέον ευρέως τεκμηριωμένη από την Ευρωπαϊκή εμπειρία η σημασία των υπηρεσιών φύλαξης και φροντίδας παιδιών στην αύξηση του ποσοστού συμμετοχής των γυναικών στην απασχόληση, και στην μεγαλύτερη δυνατότητά τους για μερική αλλά και για πλήρη απασχόληση. Γι' αυτό η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και η Στρατηγική της Λισαβόνας είχαν ορίσει τον πήχυ για το 2010: «Ισοτικές υπηρεσίες παιδικής φύλαξης και αγωγής στο 90% των παιδιών προσχολικής ηλικίας άνω των 3 ετών, και στο 33% για παιδιά κάτω των 3 ετών».

Διάγραμμα 6
Ποσοστά κάλυψης από υπηρεσίες φύλαξης παιδιών 2005 (0-3 ετών και 3-6 ετών)

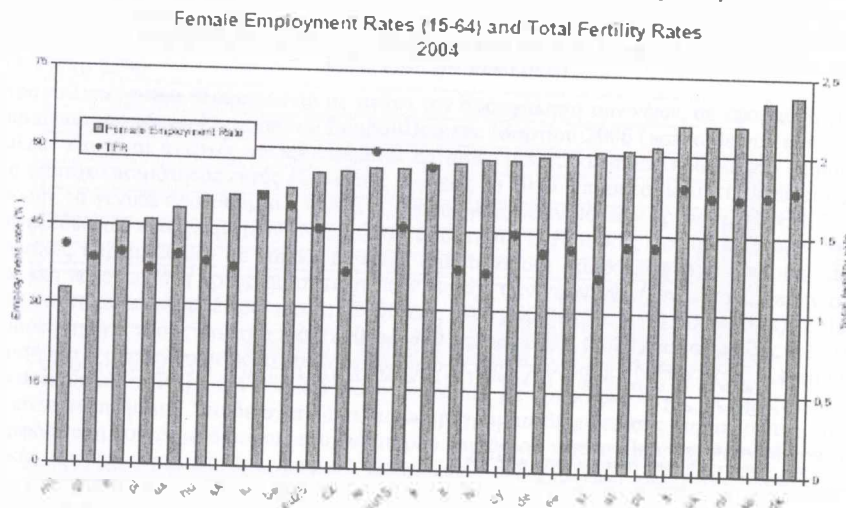




Πηγή: European Commission «Reconciliation of work and private life A comparative review of thirty European countries» 2005.

Ομοίως εμφανής, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα συγκριτικά στοιχεία για το 2005 στο Διάγραμμα 6, είναι η εγχώρια υστέρηση στον εν λόγω τομέα πολιτικής, παρά την διαθέσιμη άτυπη (οικογενειακή) «υπηρεσία φύλαξης και φροντίδας μικρών παιδιών» που εξακολουθεί να λειτουργεί στην ελληνική κοινωνία. Σημειώτεον δε ότι τα θετικά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα των αποτελεσματικών και ευρείας καλύψεως υπηρεσιών φύλαξης και φροντίδας για παιδιά δεν ενισχύουν μόνον την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης των γυναικών στις αγορές εργασίας. Αλλά, επιπλέον, μπορούν να επιδρούν θετικά στην αύξηση της γεννητικότητας των γυναικών, συμβάλλοντας στην αντιμετώπιση και του οξύτατου ελληνικού δημογραφικού προβλήματος.

Διάγραμμα 7
Η συσχέτιση ποσοστών απασχόλησης και γεννητικότητας των γυναικών



Πηγή: Eurostat, Labour Force Survey.

Από αυτή την άποψη η προώθηση μέτρων ευελιξίας με ασφάλεια για την γυναικεία απασχόληση στις ελληνικές αγορές εργασίας είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ρήξη του παρατηρούμενου φαύλου κύκλου στην γυναικεία απασχόληση: «καθυστερημένη είσοδος στην αγορά εργασίας των νέων- περισσότερο καθυστερημένη και δυσκολότερη είσοδος στην αγορά εργασίας των νέων γυναικών -καθυστερημένη δημιουργία οικογένειας - καθυστερημένη τεκνοποίηση ή/και περιορισμός της στο ελάχιστο - ανασφάλεια παραμονής στην απασχόληση λόγω οικογενειακών υποχρεώσεων», που χαρακτηρίζει τις λειτουργίες σε ελληνικές αγορές εργασίας.

Η πρόσφατη ελληνική εμπειρία των προγραμμάτων «υπηρεσιών φύλαξης και φροντίδας παιδιών» είναι κλασικό παράδειγμα του πως παρά την ύπαρξη οικονομικών πόρων η «απορροφητικότητα» τους δεν συνεπάγεται αποτελεσματικότητα όταν απουσιάζει ο σχεδιασμός πολιτικών, μέσων και στόχων για συστηματική αξιοποίησή τους.

Τέτοιο παράδειγμα ήταν την περίοδο 2000-2006 το πλέον «απορροφητικό» πρόγραμμα του Ε.Κ.Τ. επιχορήγησης δήμων (αρχικά με 150 εκατ. ευρώ) για δημιουργία-λειτουργία σχεδόν 400 παιδικών σταθμών. Με σκοπό τη διευκόλυνση και την συνεχή αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας μέσω της ενθάρρυνσης και της διευκόλυνσης της συμμετοχής μητέρων με μικρά παιδιά στην αγορά εργασίας, με ελάφρυνση των οικογενειακών υποχρεώσεων.

Η υψηλή απορροφητικότητα έφερε και πρόσθετους πόρους του αποθεματικού Κ.Π.Σ. και παράταξη επιχορήγησης για ένα ακόμη έτος, έως το τέλος του 2006. Όμως, για να αποφευχθεί το «σύνδρομο της φούσκας» των κοινοτικών προγραμμάτων, όπου με την ολοκλήρωση της κοινοτικής επιχορήγησης παρατηρείται παύση δραστηριοτήτων, ήταν συμφωνηθείσα εθνική υποχρέωση η συνέχιση λειτουργίας των επιχορηγούμενων παιδικών σταθμών με εθνική χρηματοδότηση. Πλην της αποφυγής προστίμων (και της επιστροφής πόρων), κρίσιμότερο θέμα για την αποτελεσματικότητα ήταν η απουσία συνέργιας πολιτικής και στόχων των συναρμόδιων υπουργείων.

Οι παιδικοί σταθμοί ως μέρος της προσχολικής εκπαίδευσης, λογικά, (πρέπει να) είναι στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Παιδείας. Ως πρόγραμμα ενεργητικής πολιτικής για τη διευκόλυνση της γυναικείας απασχόλησης υπάγεται στο Υπουργείο Απασχόλησης. Ταυτόχρονα, σχεδόν 800 ιδιωτικοί παιδικοί σταθμοί που λειτουργούν στη χώρα είναι στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Το «σύστημα» συμπληρώνεται από δημόσιους - δημοτικούς παιδικούς σταθμούς και εκείνους λοιπών φορέων.

Υπό τέτοιο «θεσμικό πλαίσιο», παρά την αυξημένη απορροφητικότητα πόρων, η αποτελεσματικότητα της πολιτικής δεν επιτυγχάνεται. Ουσιαστική συμβολή στην αύξηση της γυναικείας απασχόλησης μπορεί να έχει η συστηματική πολιτική με νέο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο για τη λειτουργία προσβάσιμων και οικονομικά προσιτών μονάδων φροντίδας παιδιών. Η συνέργια (προσχολικής) παιδείας και (γυναικείας) απασχόλησης που να δημιουργεί προϋποθέσεις ευέλικτης ασφάλειας.

Θ. Αναδιρθρώσεις και πολιτική για πλήρη απασχόληση σε κάθε περιφέρεια με ευελιξία και ασφάλεια

Οι βαθμιαίες αναδιρθρώσεις σε επιχειρησιακές και τοπικές αγορές εργασίας συχνά προκαλούν δημόσιες αντιπαραθέσεις συνοδευόμενες από έλλειψη αποτελεσματικών λύσεων που ενισχύουν την αίσθηση ανασφάλειας στις αγορές εργασίας. Αναδεικνύοντας ταυτόχρονα την απουσία νέων στοιχείων συνύπαρξης ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity) στις ελληνικές αγορές εργασίας παρά το γεγονός ότι ήδη από το 2003-2004 στην Ένωση έχει χαρακτηριστεί, κυρίως με βάση την εμπειρία της Δανίας, ως «δανικό μοντέλο» για την προώθηση των αναδιρθρώσεων και της απασχόλησης.

Σε συνθήκες Ο.Ν.Ε., η ελληνική οικονομία καλείται να προσαρμοσθεί στους κανόνες του ανταγωνισμού της ενιαίας αγοράς. Οι αναδιρθρώσεις είναι αναγκαίες. Η αποφυγή τους δεν συμβάλλει στην επιβίωση, αλλά συχνά μπορεί να οδηγηθεί και στο κλείσιμο επιχειρήσεων, τώρα πλέον και πρώην δημοσίων επιχειρήσεων. Με την οικονομία να έχει εισέλθει σε φάση ραγδαίων αναδιρθρώσεων είναι αναγκαία η προσαρμογή του μείγματος οικονομικής πολιτικής και κοινωνικής προστασίας. Χωρίς αποτελεσματική πολιτική για κοινωνικά υπεύθυνες διαρθρωτικές αλλαγές (δηλαδή σε πλαίσιο ευελιξίας με ασφάλεια), στα πάλοι ποτέ κρατικά μονοπώλια, αλλά, κυρίως, στις μη-προστατευμένες ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι αλλαγές, σε κλάδους και επιχειρήσεις που μένουν στην αγορά με δυσμενέστερους όρους, ή βγαίνουν εντελώς, επιτελούνται με μεγαλύτερο οικονομικό και κοινωνικό κόστος.

Η μονομερής ταύτιση διαρθρωτικών αλλαγών με την αποκρατικοποίηση/ιδιωτικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων προσπερνά το ότι η ενίσχυση του ανταγωνισμού δεν αποκλείει την παρουσία ισχυρών - αλλά αποτελεσματικών και ανταγωνιστικών- δημοσίων επιχειρήσεων, που με το άνοιγμα των αγορών ε-

νισχούν τον ανταγωνισμό προς όφελος της ευημερίας των πολιτών και των καταναλωτών. Συχνά η μετάθεση των αναγκαίων διαρθρωτικών αλλαγών και η προστασία των «στρατηγικής σημασίας» Δ.Ε.Κ.Ο. έναντι του ανταγωνισμού, αντί της ανταγωνιστικότητας στην οικονομία, και της κοινωνικής προστασίας στους πολίτες, συχνά οφειλόταν στο κλίμα κοινωνικής ανασφάλειας που ωθούσε μικρές ομάδες συμπεριόντων, να επικαλούνται το κοινωνικό σύνολο, τη στρατηγική σημασία του κλάδου, για την ασφάλεια της μονιμότητας στην συγκεκριμένη απασχόληση κ.λπ., και για αυτό τον λόγο να τηρούν αρνητική στάση έναντι των αναγκαίων αναδιαρθρώσεων. Έτσι η απουσία εναλλακτικού μοντέλου αναδιαρθρώσεων που να συνδυάζουν ευελιξία με ασφάλεια οδηγεί σε δυσμενή αποτελέσματα.

Οι αγορές (και ιδιαίτερα οι αγορές εργασίας) δεν (μπορούν να) λύσουν τα προβλήματα κοινωνικής προστασίας και ασφάλειας. Έτσι οι διαρθρωτικές αλλαγές υποσκάπτονται όταν απουσιάζουν βιώσιμες πολιτικές αλληλεγγύης και ασφάλειας. Με εργαζόμενους απροετοίμαστους για τις νέες συνθήκες, τα εφήμερα προγράμματα για κατάρτιση, αυτό-απασχόληση κ.λπ., οι πρόωρες συνταξιοδοτήσεις, ή οι μετατάξεις στο Δημόσιο, δεν είναι, μπροστά στο εύρος των αναδιαρθρώσεων που εξελίσσονται, η αποτελεσματικότερη, οικονομικά και κοινωνικά, μορφή αναδιαρθρώσεων. Η μεν οικονομία χρειάζεται περισσότερο ανταγωνισμό, η δε κοινωνία περισσότερη προστασία και ασφάλεια για τους πολίτες.

Ωστόσο οι ελληνικές αγορές εργασίας που χαρακτηρίζονται από την έλλειψη αποτελεσματικών πολιτικών απασχόλησης, παθητικών και ενεργητικών, με κατ' έπιφαση ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης όπου δεν δαπανάται ούτε το ένα δέκατο του ποσοστού της Δανίας (που διαθέτει σχεδόν 5% του Α.Ε.Π.). Χαρακτηρίζονται επίσης, από την απόκλιση όχι μόνο από την ιδανική flexicurity, αλλά και από τις συστάσεις του Ο.Ο.Σ.Α., π.χ. για αύξηση στο επίδομα της ανεργίας που, παρά την ισχύουσα εθνική νομοθεσία ορισμού του στα 2/3 του κατώτατου μισθού, ήταν καθλωμένο στα 330 ευρώ.

Υπό αυτές τις συνθήκες ακυρώνεται η εφαρμογή ακόμη και της ήδη υφιστάμενης Νομοθεσίας για Προστασία της Εργασίας (Ν.Π.Ε.), που χαρακτηρίζεται από τον Ο.Ο.Σ.Α., ως από τις πλέον «δύσκαμπτες» στην Ένωση, στον τομέα π.χ. των προσλήψεων-απολύσεων ή των ομαδικών απολύσεων, χωρίς τελικά να αποτρέπονται οι απολύσεις και οι απώλειες των θέσεων εργασίας. Συχνά λόγω της εργασιακής ανασφάλειας μετά την απόλυση ακόμη και οι στα όρια του νόμου απολύσεις συχνά δεν γίνονται «αποδεκτές» από τους εργαζόμενους, οδηγώντας και σε συγκρουσιακές εργασιακές σχέσεις. Δεν είναι τυχαίο ότι το Υπουργείο Απασχόλησης επί σειρά ετών/δεκαετιών απορρίπτει τις αιτήσεις για ομαδικές απολύσεις, πλην εκείνων που υποχρεώνεται να «δέχεται» de facto λόγω «κλεισίματος» ή/και μετεγκατάστασης επιχειρήσεων. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις οι επιχειρήσεις, όταν μπορούν, επινοούν και χρηματοδοτούν λύσεις «οικειοθελών αποχωρήσεων» και «προώρων συνταξιοδοτήσεων».

Ωστόσο οι θέσεις εργασίας κάθε άλλο παρά «ασφαλείς» είναι όταν «αποφεύγοντας» τις βαθμιαίες αναδιαρθρώσεις έρχονται εντέλει αντιμέτωποι με την ανάγκη ραγδαίων αλλαγών. Το «δύλημμα» για τις αγορές εργασίας δεν είναι απλοϊκά η υποχώρηση της «ασφάλειας» υπέρ της «ευελιξίας». Σε συνθήκες σταθερού και θετικού μακροοικονομικού περιβάλλοντος και οικειοθελούς αποδοτικής συμμετοχής συνδικαλιστικών οργανώσεων επιχειρήσεων και εργαζομένων, προέχει η κατανόηση και η αναζήτηση των εναλλακτικών αποτελεσματικών λύσεων.

1. Αναδιαρθρώσεις με ευελιξία και ασφάλεια για πλήρη απασχόληση σε κάθε περιφέρεια: δύο παραδείγματα

Ασφαλές κριτήριο αποτελεσματικής πολιτικής ανάπτυξης και απασχόλησης είναι η καθαρή δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα. Περισσότερων και καλύτερων από αυτές που χάνονται στη διαδικασία των αναγκαίων αναδιαρθρώσεων επιχειρήσεων, κλάδων και παραγωγικών τομέων της εγχώριας οικονομίας. Η οικονομική και κοινωνική αποτελεσματικότητα των αναγκαίων αναδιαρθρώσεων εξαρτάται και από το εάν συνοδεύονται από σχέδιο και εναλλακτικές πολιτικές ανάπτυξης και απασχόλησης. Για τις οποίες, στις ελληνικές αγορές εργασίας και στις περιφέρειες, λείπουν τα καλά παραδείγματα. Ενώ δεν απουσιάζουν τα προς αποφυγήν.

Πρώτο παράδειγμα¹⁹⁰ οι αναδιαρθρώσεις και η συνεχιζόμενη κρίση στην ευρωπαϊκή κλωστοϋφαντουργία που κατέστησαν περιφέρεια υψηλότερης ανεργίας την, από ετών αποκαλούμενη και «Μάντσεστερ των Βαλκανίων», Νάουσα. Με υψηλό κοινωνικό κόστος, θέσεις εργασίας από τα «ελληνικά Μάντσεστερ» μεταφέρονται βορειότερα, ή και ανατολικότερα. Η κάθε Νάουσα της περιφέρειας, πληττόμενη

190. Εκτενέστερη ανάλυση βλέπε σε *Χρήστος Α. Ιωάννου*, 2007, Οικονομικά Χαρακτηριστικά και Αγορά Εργασίας των Νομών Πιερίας, Ημαθίας, Πέλλας, Μελέτη για Εκπαιδευτικό Σεμινάριο Ο.ΜΕ.Δ., Λεπτοκαρυά Πιερίας, Ιούνιος 2007.

από κύματα αναδιαρθρώσεων (βιομηχανικών, αγροτικών, εμπορικών), αποκαλύπτει την απουσία έγκαιρων και επιτυχημένων αναδιαρθρώσεων σε επιχειρησιακό-περιφερειακό επίπεδο.

Οι Ελληνικές αγορές εργασίας υφίστανται τις συνέπειες των αναδιαρθρώσεων χωρίς να διαθέτουν σχέδια. Με την χώρα συχνά να απουσιάζει από την ευρωπαϊκή συζήτηση και τα παραδείγματα αποτελεσματικών πολιτικών. Σε μια περίοδο που η Ένωση προτάσσει τις αποτελεσματικές αναδιαρθρώσεις διαθέτοντας πόρους για την τρέχουσα και για την επόμενη (2007-2013) περίοδο. Τα στοιχειώδη μαθήματα από το πρωτότυπο Μάντσεστερ δεν μελετήθηκαν από εμάς για να δώσουν δυνατότητες έγκαιρης αξιοποίησης στην ελληνική αγορά εργασίας. Για αυτό δεν αξιοποιήθηκαν εγκαίρως στοιχειώδη συμπεράσματα ότι π.χ. η ευρύτερη περιοχή του πρωτότυπου Μάντσεστερ, εδώ και πολλά-πολλά χρόνια, δεν ζει από την κλωστοϋφαντουργία. Στον σύγχρονο διεθνή καταμερισμό της εργασίας «πουλάει»:

– Υπηρεσίες εμπορικού και οικονομικού κέντρου. Όντας στο μέσο της Βρετανίας, προσελκύει επενδυτές πουλώντας υποδομές: Διεθνές αεροδρόμιο, ποτάμι-λιμάνι και σιδηροδρόμους, που φέρνουν τα προϊόντα των εκεί επενδυτών-επιχειρήσεων σε 17 προορισμούς στην Ευρώπη σιδηροδρομικώς σε δύο μέρες.

– Υπηρεσίες έρευνας και τεχνολογίας και υπηρεσίες εκπαίδευσης. Με 300 χιλιάδες φοιτητές, μεταξύ των οποίων οι περισσότεροι (δευτεροί μετά τους Κινέζους;) είναι οι Έλληνες.

– Επιχειρηματικό περιβάλλον. Με 157 χιλιάδες επιχειρήσεις, και αρκετές να καινοτομούν, σε ένα σταθερό νομικό και φορολογικό περιβάλλον, προσεγγίζει το κριτήριο μίας ανταγωνιστικής Ευρωπαϊκής περιφέρειας με μία παραγωγική επιχείρηση ανά δέκα κατοίκους.

– Πολιτισμό, κλωτούρα, που δεν εξαντλείται στη Μάντσεστερ Γιουνάιτεντ (την Μάντσεστερ Σίτι ή/και την Μπόλτον).

Συναφές πρόσφατο παράδειγμα λίγο νοτιότερα του Μάντσεστερ η χρεοκοπημένη MG Rover, των 6.250 αμέσως απασχολούμενων και των 15.000 εμμέσων θέσεων εργασίας. Ενώ η κινέζικη Nanjing, που την εξαγόρασε, έστειλε ολόκληρες γραμμές παραγωγής στην Κίνα, η Rover έγινε ευρωπαϊκό παράδειγμα αποτελεσματικών, οικονομικά και κοινωνικά, αναδιαρθρώσεων. Με άμεση αναθεώρηση/επανασχεδιασμό και αξιοποίηση προγραμμάτων και πόρων σχεδόν 75 εκατ. ευρώ των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων (Ε.Τ.Π.Α. και Ε.Κ.Τ.).

Από την Ελλάδα δεν λείπουν οι κοινοτικοί πόροι και τα Προγράμματα, οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, οι αναφορές στα Τοπικά Προγράμματα και στα Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης, οι μελέτες και οι εμπειρογνομosύνες. Χρειάζονται όμως αυτά να οδηγούν και να περιλαμβάνουν αποτελεσματικά σχέδια παραγωγικών αναδιαρθρώσεων. Χωρίς αυτά δεν αντιμετωπίζονται π.χ. οι συνέπειες της εισόδου της Κίνας στον Π.Ο.Ε., οι επιπτώσεις για την κλωστοϋφαντουργία της διευρυνόμενης Ευρώπης (γνωστά αμφότερα αρκετά πριν από το 2005), και τα αδιέξοδα των επί σειρά ετών (ή δεκαετιών) επιδοτούμενων βιομηχανικών επενδύσεων περιφερειακής μονοκαλλιέργειας.

Παράδειγμα δεύτερο. Οι εγχώριες μεταποιητικές δραστηριότητες καπνού. Που το 2007 συρρικνώθηκαν, έναντι του 2006, σε ποσοστό που δεν υπερβαίνει το 20%. Λόγω ολικής αποσύνδεσης επιδότησης - παραγωγής καπνού. Που οδήγησε σε εγκατάλειψη καλλιιεργειών. Και, συνεπώς, σε έλλειψη πρώτης ύλης για μεταποίηση.

Αναλόγως εξέλιπε η «παράγωγος ζήτηση» για 10-12.000 θέσεις εργασίας, εποχιακής κυρίως, δηλαδή κατεξοχήν ευέλικτης, στις περιφέρειες της χώρας.

Όμως οι επιπτώσεις στην απασχόληση και την τοπική ανάπτυξη δεν εξαντλούνται εδώ. Υπάρχει και λειτουργεί ο πολλαπλασιαστής απασχόλησης. Η δημιουργούμενη πρόσθετη έμμεση απασχόληση στις τοπικές οικονομίες μέσω της παραγωγικής, μεταποιητικής, εμπορικής δραστηριότητας. Που αντιστοιχεί τουλάχιστον με την άμεση απασχόληση, όταν δεν την υπερβαίνει. Η συνήθης υπεκφυγή, του είδους «ευθύνεται η Κ.Α.Π.», εδώ δεν χωρεί. Η ολική αποσύνδεση επιδότησης-παραγωγής ήταν εθνική πολιτική επιλογή του 2005, που προκρίθηκε έναντι της εναλλακτικής για μερική και σταδιακή αποσύνδεση. Επιλοδογία για την οποία δεν εκτιμήθηκαν οι επιπτώσεις σε τοπική ανάπτυξη και απασχόληση. Ούτε υπήρξε σχέδιο ρύθμισης των οικονομικών-κοινωνικών συνεπειών λόγω της επικείμενης διακοπής παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Το παράδειγμα του καπνού δείχνει ότι η, στα πλαίσια της Νέας Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, ραγδαία αναδιάρθρωση του αγροτικού τομέα έχει επιπτώσεις και στους λοιπούς παραγωγικούς τομείς της οικονομίας, σχεδόν στο σύνολο των περιφερειών της χώρας. Που αναδιευθετούν τα επιμέρους παραγωγικά οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα. Και υπογραμμίζει τις επιπτώσεις των αναδιαρθρώσεων σε συνθήκες πλήρους ευέλικτης απασχόλησης, η οποία όμως δεν καθίσταται βιώσιμη λόγω έλλειψης ενεργιών μεταξύ των επιμέρους παραγωγικών πολιτικών.

Ιδιαίτερα για τις περιφερειακές/τοπικές αγορές εργασίας ισχύει το ότι η πλήρης απασχόληση σε κάθε

περιφέρεια χρειάζεται και τους τρεις τομείς παραγωγικών δραστηριοτήτων. Ως συστατικά του αναγκαίου νέου αναπτυξιακού προτύπου της χώρας. Με ανταγωνιστική παραγωγική ανασυγκρότηση και με αποτελεσματικές πολιτικές αναδιαρθρώσεων. Και πολιτική απασχόλησης που έχει επαφή με τους παραγωγικούς τομείς της εγχώριας οικονομίας και τις αγορές εργασίας ώστε να διασφαλίζει και την αναγκαία ευελιξία και την αναγκαία ασφάλεια.

Κ. Η οικονομία της γνώσης και η διά βίου μάθηση ως προϋπόθεση της ευελιξίας με ασφάλεια

Οι αγορές εργασίας υφίστανται αλλαγές που προέρχονται από την τεχνολογική εξέλιξη και τις νέες τεχνολογίες οργάνωσης, διοίκησης, παραγωγής προϊόντων και παροχής υπηρεσιών. Από το νέο νομικό και οικονομικό πλαίσιο που διαμορφώνεται κυρίως υπό την επίδραση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς και της Ο.Ν.Ε. Από τις συγχωνεύσεις και τις εξαγορές μεγάλων επιχειρήσεων και τις συνεχείς αναδιαρθρώσεις των δικτύων πωλήσεων, υπεργολαβιών, κ.λπ. Από τις αλλαγές στα καταναλωτικά πρότυπα των πολιτών.

Ο ρυθμός των αλλαγών που προκαλούνται από τις αγορές, την ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου, τις νέες τεχνολογίες και την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων είναι πλέον ραγδαίος. Το 95% της τεχνολογίας που χρησιμοποιείται σήμερα θα έχει απαξιωθεί και αντικατασταθεί σε 10 χρόνια. Ενώ για το μεγαλύτερο μέρος στην οικονομική ιστορία της ανθρωπότητας η παγκόσμια ανάπτυξη ανέρχονταν στο 0,1% ετησίως, ενώ τώρα παρατηρείται οικονομική μεγέθυνση πολλαπλάσια δέκα και είκοσι φορές ετησίως.

Υπό αυτές τις συνθήκες οι περισσότερες και καλύτερες, αλλά και βιώσιμες, θέσεις εργασίας, που καθιστούν, ταυτόχρονα, την Ένωση ανταγωνιστική στην παγκόσμια οικονομία, δημιουργούνται, πλέον, στην οικονομία της γνώσης. Την περίοδο 1995-2005 οι θέσεις εργασίας στους τομείς της οικονομίας της γνώσης αυξήθηκαν κατά 23,9%. Έναντι 5,7% στους υπολοίπους τομείς. Ταυτόχρονα οι αποτελεσματικές πολιτικές Διά Βίου Μάθησης (Life Long Learning) θεωρούνται ως ένα από τα τέσσερα¹⁹¹ ή πέντε¹⁹² αναγκαία συστατικά στοιχεία του επιτυχούς μίγματος για την πολιτική της flexicurity.

Οι θέσεις εργασίας στους τομείς της οικονομίας της γνώσης αυξήθηκαν την ίδια περίοδο και στην Ελλάδα κατά 36,8%. Έναντι 8,3% στους λοιπούς τομείς. Όμως, η χώρα με 26,6% έναντι 41,4% της Ε.Ε.-15, έχει ακόμη (μαζί με την Πορτογαλία) χαμηλό ποσοστό απασχόλησης στην οικονομία της γνώσης. Η εθνική απόκλιση αφορά και τη μεταποίηση και τις υπηρεσίες. Με 2,1% στη μεταποίηση, έναντι μέσου όρου 6,7% στην Ε.Ε.-15, η Ελλάδα έχει το χαμηλότερο ποσοστό. Με 26,6% στις υπηρεσίες, έναντι μέσου όρου 41,4%, έχει το δεύτερο χαμηλότερο ποσοστό μετά την Πορτογαλία.

Οι συνεχείς αναφορές σε δείκτες για τις εθνικές επιδόσεις στην οικονομία της γνώσης δείχνει ότι ένα από τα δυνητικά συγκριτικά-ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα της χώρας και των πολιτών της μετατρέπεται σε χαμένη ευκαιρία. Είναι αξιοσημείωτο ότι στη συγκρινόμενη μαζί μας Πορτογαλία η εκπαίδευση και οι αγορές εργασίας χαρακτηρίζονται από φαινόμενα αντιστρόφως ανάλογα της παρατηρούμενης στη χώρα μας υπερβάλλουσας ζήτησης για υπηρεσίες εκπαίδευσης και της «υπερ-εκπαίδευσης». Αν για την Πορτογαλία η χαμηλή επίδοση στην οικονομία της γνώσης μπορεί να είναι συμβατή με την χαμηλή συμμετοχή του ανθρωπίνου δυναμικού της στην ανώτερη εκπαίδευση και την υψηλή πρόωρη διαρροή του από την εκπαίδευση, η ελληνική επίδοση στην οικονομία της γνώσης αποτελεί ένα «παράδοξο».

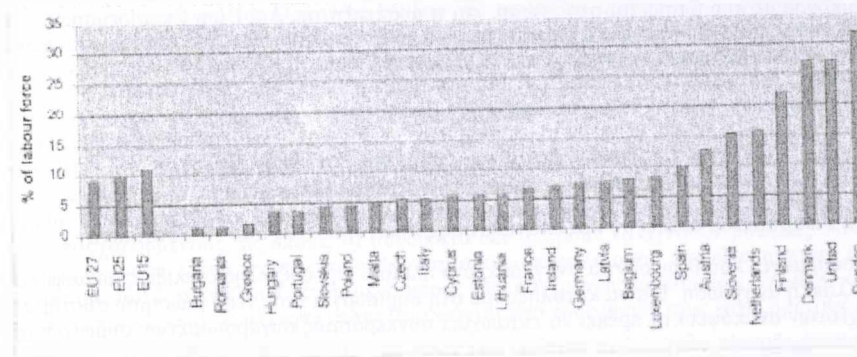
Οι ελληνικές αγορές εργασίας χαρακτηρίζονται και από μεγάλο αριθμό ανειδίκευτων (που αυξάνουν μέσω της εισροής μεταναστών), αλλά από μεγάλο αριθμό ειδικευμένων οι οποίοι όμως υποαπασχολούνται. Το ελληνικό εκπαιδευτικό «παράδοξο» μοιάζει να ανατρέπει την οικονομική θεωρία. Όπου ο χρησιμοποιούμενος δείκτης του ανθρωπίνου κεφαλαίου βασίζεται στα έτη εκπαίδευσης του ανθρωπίνου δυναμικού. Πόσο μάλλον εάν ο δείκτης συμπεριλάμβανε όχι μόνον τα έτη, αλλά και τις (λόγω της «σπαρταριότητας» πολύ περισσότερες) ώρες εκπαίδευσης του σύγχρονου Νεοέλληνα.

Έτσι ενόψει της αναγκαίας στρατηγικής στροφής της προς τη νέα οικονομία της γνώσης-καινοτομίας, και μέσω της Διά Βίου Μάθησης που είναι ένα από τα συστατικά της flexicurity δεσπόζει η χαμηλή επίδοση της Ελλάδας στην διά βίου μάθηση (Διάγραμμα 8), που βρίσκεται στους αντίποδες επιδόσεων χωρών όπως π.χ. η Δανία, η Ολλανδία, η Αυστρία.

191. Στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για τη θέσπιση κοινών αρχών όσον αφορά την ευελιξία με ασφάλεια: περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια, Βρυξέλλες, 27.6.2007, COM(2007) 359 τελικό.

192. Στο BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC, 2007, Key Challenges Facing European Labour Markets: A Joint Analysis of European Social Partners, October, 2007.

Διάγραμμα 8
Συμμετοχή του εργατικού δυναμικού σε διά βίου μάθηση, 2005

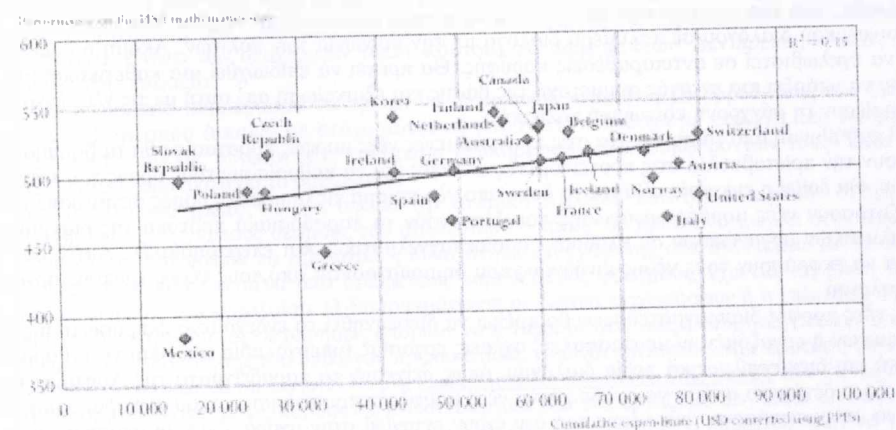


Πηγή: Eurostat.

Ταυτόχρονα είναι αξιοσημείωτη και η χαμηλή αποτελεσματικότητα στην επίσημη εκπαίδευση (Διάγραμμα 9)¹⁹³. Η Ελλάδα αποκλίνει ριζικά μεταξύ 26 χωρών από τις χώρες της Ένωσης ως προς τη σχέση εκπαιδευτικής δαπάνης με εκπαιδευτική επίδοση-απόδοση. Και τη σχέση εκπαιδευτικής επίδοσης με το Α.Ε.Π. προηγούμενη μόνον του Μεξικού.

Οι συγκριτικές επιδόσεις της Ελλάδας στην Διά Βίου Μάθηση και στην επίσημη εκπαίδευση αναδεικνύουν ελλείμματα αποτελεσματικών πολιτικών. Ως προς την Διά Βίου Μάθηση γίνονται προσπάθειες για ανάπτυξη μιας «Εθνικής Στρατηγικής Διά Βίου Μάθησης», ενώ άρχισε να λειτουργεί και «Εθνική Επιτροπή Διά Βίου Μάθησης». Όμως υφίσταται μια θεμελιακή «παρεξήγηση», σύμφωνα με την οποία η Διά Βίου Μάθηση θεωρείται ως ένας δρόμος «παράλληλος» της επίσημης εκπαίδευσης, στα πρότυπα της παλαιά ποτέ «Λαϊκής Επιμόρφωσης», και όχι μέρος αυτής της επίσημης εκπαίδευσης.

Διάγραμμα 9
Συσχέτιση εκπαιδευτικής επίδοσης στα μαθηματικά και συνολικής εκπαιδευτικής δαπάνης ανά μαθητή ηλικίας 6 έως 15 ετών, 2003



Πηγή: OECD, Pisa 2003 database, Table 2.6.

193. Που αναλύεται διεξοδικά στην πρόσφατη έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α., 2007, Education at a Glance, 2007.

Ενώ η εκπαίδευση και η κατοχή κατάλληλων προσόντων έχουν ουσιώδη σημασία για την εξασφάλιση σταθερής/βιώσιμης απασχόλησης, ιδιαίτερα στο πλαίσιο μιας κοινωνίας που γηράσκει, η προσφορά ποιοτικής εκπαίδευσης και κατάρτισης στους νέους, ανταποκρινόμενη στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και της οικονομίας που βασίζεται στη γνώση, και η ανάπτυξη της Διά Βίου Εκπαίδευσης και Μάθησης, ούτως ώστε όλοι να διατηρούν και να βελτιώνουν το ανθρώπινο κεφάλαιό τους, είναι αντικείμενο κυρίως του ανοικτού και αποτελεσματικού επίσημου εκπαιδευτικού συστήματος.

Κεφάλαιο 10

Η αρχή της επικουρικότητας των κρατικών ρυθμίσεων και ο διευρυμένος ρόλος των κοινωνικών εταίρων

A. Η ανάγκη διευρυμένου διαλόγου και επανάκτησης πρωτοβουλίας από τα συνδικάτα

1. Οι προσαρμογές που θεωρούνται αναγκαίες στο πλαίσιο της σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια επιδέχονται πολλαπλή ανάγνωση. Για να καταλήξουμε στη δημιουργία ενός νέου βιώσιμου συστήματος εργασιακών σχέσεων αναπόφευκτα πρέπει να επιτευχθεί συγκερασμός συγκρουόμενων συμφερόντων των οποίων η κρατική εξουσία αδυνατεί να επιτύχει από μόνη της. Η εμπειρία του 20ου αι. κατά την πορεία διαμόρφωσης του κοινωνικού κράτους έδειξε πως το σύστημα της συλλογικής αυτονομίας είναι αξιόπραστο. Μόνο χάρη σε αυτή η ευρωπαϊκή κοινωνική δημόσια τάξη που συνιστά την πεμπτουσία του Ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου βρήκε σχετική νομιμοποίηση από το κεφάλαιο και την εργασία. Η ισχυροποίηση των συλλογικών διαπραγματεύσεων αποτελεί μονόδρομο.

2. Η πρόταση για κοινωνικό διάλογο δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί ως προσηματική, με την έννοια να θεωρείται δεδομένο ότι ο διάλογος αποτελεί άλλοθι για την επιβολή νεοφιλελεύθερων επιλογών. Τα συνδικάτα μπορούν να την αξιοποιήσουν για να ισχυροποιήσουν και να επαναβεβαιώσουν το διαμεσολαβητικό τους ρόλο ως αναγκαίο στοιχείο για το μέλλον του κοινωνικού κράτους και να επανακτήσουν έτσι την εμπιστοσύνη της βάσης. Μία ενεργοποίηση του διαλόγου θα δημιουργήσει ανάχωμα στη θεμελιακή θέση των νεοφιλελεύθερων, που θεωρεί τη συλλογική εκπροσώπηση, τη συλλογική ευθύνη και τις συλλογικές ρυθμίσεις ως μέσα δυσλειτουργίας της αγοράς εργασίας. Η προτεραιότητα στο διάλογο αποτελεί ισχυροποίηση της συλλογικής ευθύνης για κοινωνική απάντηση στα νέα προβλήματα της οικονομίας. Παράλληλα η ενεργός συμμετοχή των συνδικάτων θα περιορίσει τις μονομερείς κρατικές επιλογές και θα νομιμοποιήσει την επικουρικότητα των κρατικών ρυθμίσεων. Η επικουρικότητα αυτή πρέπει να αποτελέσει μόνιμη διεκδίκηση των κοινωνικών εταίρων. Όμως για να πετύχει πρέπει αυτοί να είναι έτοιμοι να αναλάβουν την ευθύνη πραγματοποίησης των αναγκών συμφωνιών. Διάλογος χωρίς αποφάσεις οδηγεί σε αχρήστευση του σημαντικού αυτού δημοκρατικού μέσου.

Παρά το γεγονός ότι τα συνδικάτα εξακολουθούν να έχουν τον πρώτο λόγο, η επέκτασή του διαλόγου και με άλλους φορείς δεν πρέπει να αποθαρρύνεται όταν αυτό είναι αναγκαίο για ευρύτερες πολιτικές επιλογές. Ένα νέο στοιχείο που εισάγεται είναι η κατά περίπτωση μετατροπή του διμερούς ή τριμερούς κοινωνικού διαλόγου σε πολυμερή διάλογο με την κοινωνία των πολιτών. Ακόμη ο διάλογος δεν πρέπει να εγκλωβιστεί σε αντιπαράθεσεις κορυφής. Θα πρέπει να επιδιωχθεί μια καθετικοποίηση, προκειμένου να υπάρξει πιο ενεργός συμμετοχή της βάσης και εξοικείωση απ' αυτή με τις νέες έννοιες, που χαρακτηρίζουν τη σύγχρονη κοινωνική πολιτική.

3. Η εμβάθυνση από τα συνδικάτα στις προτεινόμενες νέες μορφές προστασίας θα τα βοηθήσει να ανακτήσουν την πρωτοβουλία στις προτεινόμενες αλλαγές και να καθορίσουν τους όρους του κοινωνικού διαλόγου. Θα δοθεί η ευκαιρία σ' αυτά να δουν από νέο πρίσμα τις σημερινές δομές οργάνωσής τους και να αναζητήσουν νέες μορφές οργάνωσης που ξεπερνούν τα παραδοσιακά πρότυπα της διάκρισης των συνδικαλιστικών οργάνων σε κλαδικές, ομοιοεπαγγελματικές και επιχειρησιακές. Αυτές δεν επαρκούν για να εκφράσουν τους νέους κινδύνους που δημιουργούνται από τους νέους τρόπους οργάνωσης του κεφαλαίου.

Στις νέες μορφές διαπραγματεύσεων θα πρέπει να διερευνηθεί το ενδεχόμενο εκπροσώπησης των αποκλεισμένων ή εργαζόμενων με επισφαλείς σχέσεις εργασίας (υπεργολαβία κ.ά.) και να ενθαρρυνθούν τα τοπικά και διεπαγγελματικά πεδία διαλόγου, όπως δείχνουν τα παραδείγματα της Αυστρίας και της Δανίας. Το ενδεχόμενο ακόμη να αναδειχθούν νέες μορφές εκπροσώπησης, όπου οι παραδοσιακές αδυνατούν να εκπροσωπήσουν τους νέους που δεν έχουν ενταχθεί στην αγορά, όπως οι απασχολήσιμοι ή οι διάφορες κατηγορίες ανέργων, μπορεί να εξεταστεί ως μία πρόταση βελτίωσης της ευελιξίας με ασφάλεια.

4. Παράλληλα θα επιτραπεί σ' αυτά να επαναπροσδιορίσουν το περιεχόμενο των συλλογικών διαπραγματεύσεων με νέες ιεραρχίες και προτεραιότητες στις διεκδικήσεις, σε θέματα όπως η κινητικότητα, η διεπαγγελματική σταδιοδρομία, οι ανισότητες των νέων κατηγοριών εργαζομένων. Οι προτεινόμενες

αρχές στην πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια παρέχουν πλούσιο υλικό για τον εμπλουτισμό του περιεχομένου των διαπραγματεύσεων και την ανανέωση των διεκδικήσεων. Αυτό θα τα επιτρέψει να ανακτήσουν την πρωτοβουλία των κινήσεων, ξεφεύγοντας από την αρνητική στάση, την οποία τηρούν πολλές φορές. Η πρόταση της Πράσινης Βίβλου για ασφάλεια αφήνει πολλά περιθώρια επεξεργασίας νέων κανόνων προστασίας, που θα επιτρέψουν τη μείωση των δυσμενών συνεπειών από την επιβολή των ευέλικτων σχέσεων. Τον πρώτο λόγο θα πρέπει να έχουν οι συλλογικές διαπραγματεύσεις κορυφής.

Κυρίως τα συνδικάτα θα πρέπει να πείσουν την Πολιτεία για μια ολική πολιτική προσέγγιση για το θέμα της προσαρμογής, όπως δείχνουν τα επιτυχημένα παραδείγματα συμφωνιών στη Δανία (1989), Ολλανδία (1990), Ισπανία (2007).

5. Καλώς ή κακώς, έχουν διεισδύσει νέες θεματικές στις εργασιακές σχέσεις, τις συνέπειες των οποίων βιώνουν οι εργαζόμενοι καθημερινώς, όπως προσαρμοστικότητα, κινητικότητα, εναλλακτική σταδιοδρομία, διά βίου μάθηση, εξαγωγή μισθωτών υπηρεσιών, παραμισθωτοί, υποκατάσταση μισθωτών από αυτοαπασχολούμενους, τις οποίες τα συνδικάτα δεν μπορούν να αγνοούν μόνιμως. Ανεξάρτητα από το γεγονός ότι οι ευέλικτες σχέσεις προωθούνται από το κεφάλαιο για την εξυπηρέτηση των δικών του συμφερόντων, αυτές αποτελούν εκτεταμένο μέρος των σύγχρονων εργασιακών σχέσεων και σε αρκετές περιπτώσεις πολλές από τις αλλαγές αυτές θεωρούνται από τους ίδιους τους εργαζόμενους ότι συνιστούν μια νέα κατάσταση πραγμάτων.

Αν πιστέψουμε στις μετρήσεις της Eurostat, παρατηρούμε ότι το 76% των ερωτηθέντων δέχεται ότι η ισόβια απασχόληση ανήκει στο παρελθόν, 72% θεωρεί αναπόφευκτες τις νέες αλλαγές και 88% δίνουν προτεραιότητα στη διά βίου μάθηση. Ακόμη και να θεωρηθούν τα ποσοστά αυτά ότι επηρεάζονται από τις εξελίξεις στις κεντρικές και βόρειες χώρες της Ευρώπης, δεν μπορούν να αφήσουν αδιάφορες και χωρίς του νότου, όπως η Ελλάδα, όπου οι προσαρμογές γίνονται με αργότερο ρυθμό. Θα ήταν πάντως χρήσιμο για ένα δημιουργικό διάλογο να γίνουν ανάλογες μετρήσεις σε κάθε χώρα, για να δοθεί η δυνατότητα στα συνδικάτα να διαπραγματευτούν στη βάση των πραγματικών αναγκών των εργαζομένων.

B. Οι όροι ενός εποικοδομητικού διαλόγου

1. Εφόσον τα εθνικά συνδικάτα αποδεχτούν τη διαδικασία του διαλόγου για τις αναγκαίες προσαρμογές, θα μπορέσουν να απαιτήσουν για την επιτυχία του διαλόγου ορισμένους βασικούς όρους, όπως έγκαιρη πληροφόρηση των κυβερνητικών σχεδίων, αποσαφήνιση τελικών στόχων, από κοινού επιλογή θεμάτων που θα καθορίζει προτεραιότητες, αξίωση μετατροπής κοινών συμφωνιών σε νομοθετικά μέτρα (βλ. *Santrine Gineste*, ό.π.). Θα μπορέσουν ακόμη να βάσουν στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων και άλλους συντελεστές πέρα από τους παραδοσιακούς, που επηρεάζουν την αγορά εργασίας και το κοινωνικό κράτος. Έχει για παράδειγμα διατυπωθεί ότι ένας από τους κύριους λόγους που εμπόδισαν σε ορισμένα κράτη να πετύχουν την αύξηση της απασχόλησης, ο οποίος λόγος υποβαθμίζεται από πάρα πολλούς, είναι η ανεπάρκεια μέτρων για τη φύλαξη παιδιών και για τη μέριμνα γερόντων (Andersen, 2000). Ειδικά για τη χώρα μας, όπως έχει αναφερθεί πιο πάνω, ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα είναι η μειωμένη απασχόληση των γυναικών, που οφείλεται στο γεγονός ότι παραμένει μη ελκυστική η αναζήτηση εργασίας, ενόψει των δυσχερειών τύπου κόστους φύλαξης παιδιών. Δεν πρέπει, λοιπόν, όλα να εστιάζονται στην ευελιξία.

2. Ως γενικότερο συμπέρασμα θα πρέπει να διατυπωθεί η ανάγκη μεταρρύθμισης των θεσμών του Συλλογικού Εργατικού Δικαίου με στόχο αυτοί να γίνουν πιο ευέλικτοι με επιλογή από τους εργαζομένους, με την έννοια της δυνατότητας καλύτερης εξυπηρέτησης των συμφερόντων τους. Έτσι θα καταστήσουν αποτελεσματικότερο το διάλογο.

Κατ' αντίστροφο τρόπο, σε ό,τι αφορά την ατομική ευελιξία, που την αναζητούν οι εργοδότες, η διεκδίκηση ευελιξίας για τους θεσμούς του συλλογικού δικαίου, θα πρέπει να ανήκει στην πρωτοβουλία των συνδικάτων. Θα πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα αναγνώρισης στα συνδικάτα να προβάλουν τις διεκδικήσεις τους, απηλλαγμένα από ορισμένους νομοθετικούς φραγμούς, έχοντας ως βάση τους νέους τρόπους οργάνωσης του κεφαλαίου. Η διαπραγμάτευση σε δίκτυα επιχειρήσεων ή η επέκταση συμβουλίων εργασίας σε συνεργαζόμενες επιχειρήσεις μπορούν να ενταχθούν στις νέες επιθυμητές μεταρρυθμίσεις.

3. Οι τρόποι υλοποίησης του διαλόγου πρέπει επίσης να είναι ευέλικτοι. Μία πρόταση για έναν πετυχημένο διάλογο μπορεί να συνοψιστεί σε μια διαβαθμισμένη στο χρόνο διαδικασία, που θα περιλαμβάνει:

α) δημόσιο διάλογο με τις κορυφαίες ενώσεις εργοδοτών και εργαζομένων, αλλά με σαφώς καθορισμένες θεματικές. Διαφορετικά, όπως έδειξε η μέχρι σήμερα εμπειρία, ο διάλογος, αντί να αποτελέσει μέσο διασταύρωσης επιχειρημάτων, περιορίζεται σε απαγγελία μονολόγων. Ο διάλογος δεν είναι αγώνας επικράτησης ενός επί του άλλου (debate), αλλά μέσο διασταύρωσης πληροφοριών, ανταλλαγής απόψεων και σύνθεσης θέσεων. Θα πρέπει να καταγράφονται συγκεκριμένα ερωτήματα, όπως τα ερωτήματα πώς αντιμετωπίζονται οι διάφορες αλλαγές στο επιχειρείν, αν η προώθηση κινητικότητας αποτελεί αναγκαίο

στοιχείο μιας πολιτικής ανάπτυξης, με ποιες προϋποθέσεις η διά βίου μάθηση μπορεί να αποτελέσει συνιστώσα νέου τρόπου προστασίας, ποιες νέες ευθύνες είναι διατεθειμένη να αναλάβει κάθε πλευρά και με ποιο κόστος, πως θα συνδέεται η πολιτική ευελιξίας με ασφάλεια με την πολιτική απασχόλησης και τη μεταρρύθμιση της ασφαλιστικής νομοθεσίας. Θα πρέπει ακόμα να καταγραφούν οι εναλλακτικές προτάσεις για όσους απορρίπτουν την πολιτική σύζευξης ευελιξίας με ασφάλεια, ενώ για όσους την αποδέχονται θα πρέπει να τοποθετηθούν με σαφήνεια για τους όρους λειτουργίας των επιμέρους μορφών ευελικτικών σχέσεων εργασίας

β) σε δεύτερη φάση καθορισμό των προτεραιοτήτων στις διαπραγματεύσεις κατά τη σύναψη εθνικών γενικών σ.σ.ε. (ιεράρχηση νέων θεματικών)

γ) καθορισμό του πεδίου τριμερών συμφωνιών, δηλαδή κοινωνικών εταίρων και κράτους

δ) περαιτέρω τη δυνατότητα αποκεντρωμένης διαπραγμάτευσης κατά κλάδο ή περιφέρεια.

Επίμετρο

Όπως έχει αναφερθεί και στην αρχή της Έκθεσης, η πρόταση για λήψη μέτρων, που συνδέει ευελιξία με ασφάλεια, αντιμετωπίζεται με αρκετές επιφυλάξεις, που φθάνουν σε ορισμένες χώρες ή σε συγκεκριμένους χώρους μέχρι την πλήρη αρνητική στάση για οποιαδήποτε συζήτηση. Αυτό δεν πρέπει να εκπλήσσει, γιατί η πρόταση περιέχει αρκετές αμφισημίες ή αβεβαιότητες και αναμφίβολα επιδέχεται πολλαπλή ανάγνωση. Όμως και με αυτή την εκδοχή η ενεργός συμμετοχή στα προβλήματα που τίθενται αποτελεί επιτακτική ανάγκη. Δεν είναι τυχαίο ότι η πρόταση αυτή έχει καταστεί το νέο κεντρικό θέμα για τη σύγχρονη κοινωνική πολιτική, όπως αυτό επιβεβαιώνεται από τον αυξημένο αριθμό μελετών, ημερίδων, συνεδρίων, υπομνημάτων, προτάσεων πολιτικών κομμάτων για το μέλλον των εργασιακών σχέσεων και της κοινωνικής ασφάλισης.

Η μέχρι τώρα εμπειρία από χώρες με αυξημένη αυτοπεποίθηση στη λειτουργία των θεσμών τους δείχνει, ότι μέσα από τις συγκρούσεις και την αντιπαράθεση θέσεων καθώς και τους πειραματισμούς που ακολουθούν, προωθούνται λύσεις που επιτυγχάνουν τις απαραίτητες προσαρμογές, που αν δεν έχουν πάντοτε την πλήρη νομιμοποίηση, τυγχάνουν τουλάχιστον της ανοχής. Αυτοί που φαίνονται να χάνουν τη μάχη είναι όσοι αρνούνται να αντιμετωπίσουν με νέους όρους τα νέα δεδομένα της αγοράς εργασίας. Δεν είναι τυχαίο ότι η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας ήδη από το 1988 είχε οργανώσει μια σύνοδο υψηλού επιπέδου με αντικείμενο τις αναγκαίες προσαρμογές προκειμένου να αντιμετωπιστεί και η πλευρά του κοινωνικού κόστους που αυτές επιφέρουν. □