

Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και κοινωνικό κράτος

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ ΣΤΕΦΑΝΟΥ

Καθηγητή Παντείου Πανεπιστημίου

Προέδρου της Ελληνικής Πανεπιστημιακής Ένωσης Ευρωπαϊκών Σπουδών (ΕΠΕΕΣ)

ΗΡΩΣ ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΕΦΑΝΟΥ

Αναπληρώτρια Καθηγήτριας Παντείου Πανεπιστημίου

Η μετάλλαξη του κοινωνικού κράτους

Το κοινωνικό κράτος αποτελεί ένα βασικό αν όχι το βασικότερο λόγο ύπαρξης του σύγχρονου εθνικού κράτους. Το κράτος-έθνος αποτελεί το καταλληλότερο πλαίσιο για τη διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης και την ανάπτυξη της κοινωνικής αλληλεγγύης. Η κυριαρχία όμως των μηχανισμών της αγοράς, σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο (παγκοσμιοποίηση) έχει οδηγήσει τα τελευταία χρόνια στην απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων (ευελιξία κλπ) στα πλαίσια ενός “ανταγωνισμού προς τα κάτω” για τη μείωση του κόστους εργασίας, ενώ παράλληλα εμποδίζει την άνετη

χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους, οδηγώντας τελικά στη μετάλλαξή του. Οι πιέσεις που ασκεί από την πλευρά της η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στο κοινωνικό κράτος συνδέονται κυρίως με τη δημοσιονομική εξυγίανση εξαιτίας της ΟΝΕ. Τα αυστηρά όρια των δημοσιονομικών ελλειμμάτων επιβάλλουν στα κράτη-μέλη τη συγκράτηση ή περιστολή των δημοσίων δαπανών, περιλαμβανομένων βέβαια και των κοινωνικών.

Η χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους με αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών έχει σε γενικές γραμμές αποκλειστεί λόγω των δυσμενών επιπτώσεων που θα είχε στην ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων (παρά-

γοντας παγκοσμιοποίησης). Από την άλλη πλευρά, η υπόδειξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στα πλαίσια του Λευκού Βιβλίου του 1993 για την ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα και απασχόληση με την οποία καλούνταν τα κράτη-μέλη να μειώσουν τη συμμετοχή των ασφαλιστικών εισφορών στη χρηματοδότηση των κοινωνικοασφαλιστικών συστημάτων και ν’ αυξήσουν τη συμμετοχή των φόρων – προκειμένου οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις να καταστούν πιο ανταγωνιστικές – δεν συμβαδίζει με τις πρόσφατες τάσεις και εξελίξεις στο φορολογικό πεδίο.

Οι κυβερνήσεις μπορούν θεωρητικά να στηρίξουν το κοινωνικό κράτος αυξάνοντας τους φόρους. Η

ικανότητα όμως επιβολής νέων φόρων και γενικότερα η φορολογική κυριαρχία των κρατών-μελών έχει σε μεγάλο βαθμό διαβρωθεί, όχι μόνο εξαιτίας της εναρμόνισης των έμμεσων φόρων (ΦΠΑ, φόροι κατανώτατης) αλλά και εξαιτίας του ανταγωνισμού των φορολογικών καθεστώτων προς τα κάτω (φορολογικού ντάμπινγκ), όπως αυτός εκδηλώνεται ιδίως στη φορολογία της αποταμίευσης, υπό την ευρύτερη έννοια των προσόδων του κεφαλαίου.

Ειδικότερα, λόγω του ανταγωνισμού των φορολογικών καθεστώτων, στις χώρες όπου επιβάλλεται σχετικά βαριά φορολογία της απο-

είναι υποχρεωμένες να μετακυλίνουν τα φορολογικά βάρη από το κεφάλαιο στη μισθωτή εργασία ή να μειώνουν τις κοινωνικές δαπάνες, με αντίστοιχες θυσίες για τους εργαζόμενους. Σε χώρες εξ άλλου, όπως η Ελλάδα, όπου επιβλήθηκε σχετικά πρόσφατα φορολογία επί της αποταμίευσης, χρειάστηκε να γίνουν διορθωτικές κινήσεις για τον περιορισμό ή την άρση της φορολογικής επιβάρυνσης διότι η φορολογία αυτή οδήγησε είτε σε αποχή από τις σχετικές επενδυτικές πράξεις, όπως συνέβη με τα ρέπια, είτε σε συναλλαγές μέσω τραπεζών ή οίκων του εξωτερικού για την αποφυγή της αντίστοιχης φορολογίας.

των (αγγλ. *needs tested/means tested benefits*). Οσοι δεν είναι επιλέξιμοι ή θεωρούν ανεπαρκείς τις παροχές καταφεύγουν στην ιδιωτική ασφάλιση η οποία αναπτύσσεται ραγδαία τα τελευταία χρόνια. Παρά τη μετάλλαξή του το κοινωνικό κράτος παραμένει πάντως στη θέση του και θεωρείται ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για τις ευρωπαϊκές οικονομίες⁽²⁾.

Στο σημείο αυτό επιβάλλεται μια αναφορά στην περίπτωση της Ελλάδας. Στη χώρα μας η δημοσιονομική εξυγίανση δεν οδήγησε σε περιτομή των κοινωνικών παροχών. Η μετάθεση της συμμετοχής στην ΟΝΕ για το 2001 και η πολιτική της ήπιας σύγκλισης επέτρεψαν μάλιστα μια λελογισμένη αύξηση των κοινωνικών παροχών, με σημείο αιχμής τη βελτίωση της θέσης των χαμηλοσυνταξιούχων με την εφαρμογή του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης (ΕΚΑΣ).

Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η ιδρυτική συνθήκη της ΕΚ υπήρξε καινοτόμος ως προς το ότι – αν και οικονομική συνθήκη – περιέλαβε διατάξεις για την κοινωνική πολιτι-

ταμίευσης τα έσοδα από αυτή τη φορολογία βρίσκουν συνεχώς μειούμενα διότι τα κεφάλαια τοποθετούνται στις αγορές με τη χαμηλότερη φορολογική επιβάρυνση. Οι χώρες με υψηλή φορολογική επιβάρυνση αναγκάζονται να τη μειώσουν στα πλαίσια του “ανταγωνισμού προς τα κάτω”, οι δε προσπάθειες εναρμόνισης έχουν εν μέρει μόνο τελεσφορήσει⁽¹⁾. Κατόπιν αυτού οι κυβερνήσεις

Πέρα όμως από τις μεταβολές στη χρηματοδότηση των κοινωνικοασφαλιστικών συστημάτων, η δημοσιονομική εξυγίανση επέδρασε και στις κοινωνικές παροχές. Αρκετές παροχές έχουν περιοριστεί ή έχουν απωλέσει τον καθολικό ή οικουμενικό (αγγλ. *universal*) χαρακτήρα τους και αποδίδονται στα άτομα σε συνάρτηση με τις οικονομικές ανάγκες ή τα μέσα που διαθέ-

⁽¹⁾ Βλ. ASSIMAKOPOULOU, E., *L'harmonisation de la fiscalité de l'épargne dans les pays de la Communauté*, Διδακτορική διατριβή Ευρ. Παν/μακού Ινστιτούτου Φλωρεντίας (Βραβείο ΕΕΤ).

⁽²⁾ Βλ. ΟΚΕ, Γνωμοδότηση της 19.3.97 για την “Απασχόληση, την ανταγωνιστικότητα και την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας”, ΕΕ C 158/14 της 26.5.97.

⁽³⁾ Βλ. το άρθρο 117 της ιδρυτικής συνθήκης της ΕΟΚ.



κή. Ομως η νομοθετική παρέμβαση για την επίτευξη κοινωνικής πρόοδου ήταν εφικτή σε περιπτώσεις αποτυχίας των μηχανισμών της αγοράς⁽³⁾. Παρά ταύτα, επιτεύχθηκε πρόοδος σε δύο τομείς – την ισότητα των φύλων στις εργασιακές σχέσεις και την κοινωνική ασφάλιση, καθώς και στον τομέα της ασφάλειας των εργαζομένων στους χώρους εργασίας – στον τελευταίο τομέα η πρόοδος επιτεύχθηκε μετά την καθιέρωση από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία. Η απαίτηση ομοφωνίας στους υπόλοιπους τομείς εμπόδιζε την εφαρμογή του Κοινωνικού Χάρτη θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων του 1989. Μπροστά στο αδιέξοδο επελέγη η οδός των συστάσεων⁽⁴⁾ ή της “διαχείρισης δια της πειθούς”, σύμφωνα με τη χαρακτηριστική έκφραση του W. Streeck⁽⁵⁾.

Με τη Συνθήκη του Αμστερνταμ η Κοινότητα απέκτησε τη θεσμική ικανότητα να νομοθετεί σε ολόκληρο σχεδόν το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Ειδικότερα, με την παραπάνω συνθήκη, οι διατάξεις της Συμφωνίας του Μάαστριχτ για την κοινωνική πολιτική, γνωστές και ως Συμφωνίας των 11/14, ενσωματώθηκαν στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 137 ΣΕΚ (π.α. 118) η Κοινότητα “υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κρατών-μελών” στους τομείς που αφορούν το περιβάλλον εργασίας, τους όρους εργασίας, την ενημέρωση και διαβού-

λευση των εργαζομένων, την αφομοίωση των κοινωνικά αποκλεισμένων και την ισότητα των φύλων στην απασχόληση. Η διατύπωση αυτή υποδηλώνει τον επικουρικό χαρακτήρα της κοινοτικής δράσης σε σχέση με αυτή των κρατών-μελών. Από την άλλη πλευρά η νομοθετική παρέμβαση της Κοινότητας δικαιολογείται σύμφωνα με τα άρθρα 138 & 139 ΣΕΚ (π.α. 118 Α & 118 Β) μόνο σε περίπτωση αδυναμίας επίτευξης συμφωνίας μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, σύμφωνα με την οριζόντια εκδοχή της αρχής της επικουρικότητας. Οι αποφάσεις λαμβάνονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία – με βασικές εξαιρέσεις την κοινωνική ασφάλεια και τις ρυθμίσεις για τη συμμετοχή των εργαζομένων στη λήψη των αποφάσεων για τις οποίες απαιτείται ομοφωνία. Τέλος από την κοινοτική ρύθμιση αποκλείονται οι αμοιβές, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα στην απεργία και το δικαίωμα στην ανταπεργία (λοκ-άουτ).

Οι θεσμικές καινοτομίες που ίχυσαν αμέσως μετά το Μάαστριχτ μεταξύ των 11/14 κρατών-μελών (χωρίς το Ην. Βασίλειο) δεν οδήγησαν σε ουσιαστική πρόοδο στον κοινωνικό τομέα. Ορθά είχε προβλέψει W. Streeck στη μελέτη που προαναφέρθηκε για το νεο-βολонταρισμό ότι η αυτοεξαίρεση του Ην. Βασιλείου από την κοινωνική πολιτική θα αποτελούσε ανικίνητρο στην υλοποίηση της Συμφωνίας των 11/14, με την έννοια ότι οι κανόνες που τυχόν θα θεοπίζονταν μεταξύ των

συμβαλλομένων σ’ αυτή τη συμφωνία θα καθιστούσαν τις επιχειρήσεις τους λιγότερο ανταγωνιστικές από αυτές της Βρετανίας. Τα πενιχρά αποτελέσματα από την εφαρμογή του κοινωνικού πρωτοκόλλου⁽⁶⁾ επιβεβαίωσαν αυτή την εκτίμηση. Το προηγούμενο σκεπτικό επιτρέπει εξ άλλου την πρόβλεψη ότι δεν θα αξιοποιηθούν οι διατάξεις που θεσπίστηκαν με τη Συνθήκη του Αμστερνταμ για την ευελξία ή στενότερη συνεργασία, παρά το γεγονός ότι οι διατάξεις αυτές προσφέρουν τη δυνατότητα παράκαμψης της ομοφωνίας σε αρκετές περιπτώσεις που αυτή ακόμη απαιτείται, όπως πχ για τη θέσπιση κανόνων σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης και συμμετοχής των εργαζομένων στη λήψη των αποφάσεων.

Το ερώτημα που τίθεται είναι αν μετά την αποδοχή από το Ην. Βασίλειο στο Αμστερνταμ της καθολικής δεσμευτικότητας των κανόνων κοινωνικής πολιτικής, θα αναζωπυρωθεί το ενδιαφέρον για τη θέσπιση ρυθμίσεων με ισχύ σε ολόκληρη την επικράτεια της Ένωσης. Ο D. O’Keeffe παρατηρούσε πριν από μερικά χρόνια⁽⁷⁾ ότι μετά την καθιέρωση στο Μάαστριχτ της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, τα υφιστάμενα δικαιώ-

⁽⁴⁾ Βλ. τις Συστάσεις 92/441 και 92/442 του Συμβουλίου στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης.

⁽⁵⁾ STREECK, W., *Neo-voluntarism. A New European Social Policy Regime?*, European Law Journal, Vol. I, 1995, 31 επ.

⁽⁶⁾ Με τη διαδικασία του πρωτοκόλλου (χωρίς τη συμμετοχή του Ην. Βασιλείου) εκδόθηκε η οδηγία 94/45 της 22.9.94 για τα ευρωπαϊκά συμβούλια εργαζομένων, ΕΕ L 254/64 της 30.9.94.

ματα του πολίτη της Ένωσης θα συμπληρωθούν αργά ή γρήγορα με ελάχιστες προδιαγραφές κοινωνικής προστασίας (κοινωνικά δικαιώματα). Από την άλλη πλευρά, στα πλαίσια της ΟΝΕ, οι διαφορές εργατικού κόστους θα καταστούν κρίσιμοι παράγοντες ανταγωνιστικότητας, γεγονός που θα εντείνει τις πιέσεις για εναρμόνιση. Στο βαθμό τέλος που η Ένωση θα παρεμβαίνει υπέρ της θέσπισης και εφαρμογής ελάχιστων προδιαγραφών σε διεθνές επίπεδο, θα είναι αναγκαία η ύπαρξη παρόμοιων προδιαγραφών σε εσωτερικό επίπεδο.

Από την πλευρά του ο Μ. Rhodes διαπίστωνε πρόσφατα πως είναι πολιτικά ανέφικτη η οικοδόμηση ενός ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους αλλά ότι κάτω από την πίεση της παγκοσμιοποίησης το ευρωπαϊκό πλαίσιο προσφέρεται για τη θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών προκειμένου να αποτραπεί “ο ανταγωνισμός προς τα κάτω”. Το ευρωπαϊκό πλαίσιο προσφέρεται επίσης για τη σύναψη συμφωνιών μεταξύ των κοινωνικών εταίρων στις περιπτώσεις που οι διευθετήσεις σε εθνικό επίπεδο είναι απρόσφορες, καθώς και για τη διαμόρφωση κανόνων καλής πρακτικής (good practice) με προοπτική εθελοντικής συμμόρφωσης σε εθνικό επίπεδο⁽⁸⁾.

Συμπεράσματα

Το κοινωνικό κράτος σταδιακά μεταλλάσσεται κάτω από την πίεση της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας,

Ο ανταγωνισμός των κοινωνικών και φορολογικών νομοθεσιών “προς τα κάτω” θα σταματήσει μόνο αν υπάρξουν απαντήσεις σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Από την άλλη πλευρά δεν φαίνεται πιθανή η οικοδόμηση ενός ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους, αν και τα θεσμικά εμπόδια για ένα τέτοιο εγχείρημα έχουν ουσιαστικά εξαλειφθεί μετά τις αλληπάλληλες αναθεωρήσεις της ιδρυτικής συνθήκης. Διάφοροι όμως λόγοι συνηγορούν υπέρ της επιλεκτικής παρέμβασης της Κοινότητας, με στόχο την πλαισίωση και στήριξη του εθνικού κοινωνικού κράτους.

⁽⁷⁾ Ο' KEEFFE, D., *The Uneasy Progress of European Social Policy*, Columbia Journal of European Law, Vol. 2, No.2 (1996), 241 (262).

⁽⁸⁾ RHODES, M., *Defending the Social Contract*, στους D. Hine & H. Kassim, *Beyond the Market. The EU and National Social Policies*, London, Routledge, 1998, 36 επ.