

πρόθεσή της με ένα σχέδιο για την κοινωνική διάσταση και χρησιμοποιώντας τα ευρύτερα περιθώρια της ειδικής πλειοψηφίας να επιχειρήσει νέες νομοθετικές παρεμβάσεις.

3.5 Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο: Διορθωτικός μηχανισμός ή εργαλείο πολιτικών απασχόλησης;

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) αντιπροσωπεύει το σημαντικότερο μηχανισμό που διαθέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση για τη χρηματοδότηση των πολιτικών της στην αγορά εργασίας και τη βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης του εργατικού δυναμικού. Είναι το αρχαιότερο από τα διαρθρωτικά Ταμεία της Κοινότητας (ιδρύθηκε το 1957), τα οποία σχεδιάστηκαν με σκοπό την άμβλυση των περιφερειακών και κοινωνικών ανισοτήτων, που είτε προϋπήρχαν στο εσωτερικό της Κοινότητας είτε δημιουργούνταν στην πορεία προς την κοινή αγορά. Το ΕΚΤ μαζί με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αποτέλεσαν τους δύο βραχίονες μιας μινιμαλιστικής κοινωνικής πολιτικής κατά τα πρώτα στάδια της ΕΟΚ. Ο συνεχής επανακαθορισμός της αποστολής και του ρόλου του Ταμείου αντανακλά την εξελισσόμενη πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τις αντίστοιχες επιλογές για κοινωνικοπολιτικές παρεμβάσεις και προσαρμογές .

Μέχρι τη μεταρρύθμιση του 1971, ο ρόλος του ΕΚΤ συνίστατο στην προώθηση της απασχόλησης και των δυνατοτήτων γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας των εργαζομένων. Στην αρχική του σύλληψη, το ΕΚΤ ιδρύθηκε για να μειώσει ή να εξαλείψει την ανεργία εκεί που αυτή ήταν υψηλότερη, δηλαδή στη Ν. Ιταλία. Στην πράξη όμως το μεγαλύτερο μέρος των κονδυλίων του Ταμείου απορρόφησε η Γερμανία διά μέσου των ασφαλιστικών Ταμείων και των ενεργειών επανακατάρτισης ατόμων με ειδικές ανάγκες εξαιτίας εργατικών

ατυχημάτων. Τρεις ήταν οι σημαντικότερες αδυναμίες του πρώτου Ταμείου: α) Το χαμηλό επίπεδο των χρηματοδοτικών κονδυλίων που διέθεσε. β) Ο αντισταθμιστικός χαρακτήρας του, δηλ. ο συμψηφισμός των οφειλών με τις παροχές στα κράτη-μέλη και γ) η αναδρομικότητα της παρέμβασής του, δηλ. η καταβολή των αποζημιώσεων στους εργαζομένους μετά το πέρας της δράσης.

Ο σχεδιασμός του πρώτου ΕΚΤ υπήρξε άμεση συνέπεια της φιλοσοφίας των ιδρυτών της ΕΚ. Δηλ. της πίστης στην παντοδυναμία της αγοράς. Η ελεύθερη λειτουργία της τελευταίας θα εξασφάλιζε οικονομική ανάπτυξη και πλήρη απασχόληση ενώ θα ρύθμιζε και την αγορά εργασίας. Παράλληλα, η αυτόματη εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών, που θα προέκυπτε και που προέβλεπε η Συνθήκη της Ρώμης, θεωρήθηκε ως υπαρκτή πραγματικότητα. Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια του φιλελεύθερου οικονομικού δόγματος και της μινιμαλιστικής παρέμβασης, το ΕΚΤ σχεδιάστηκε ως διορθωτικός-αντισταθμιστικός μηχανισμός αποζημίωσης των κρατών-μελών από τη γεωγραφική (προς ζώνες υψηλής ζήτησης) και επαγγελματική (προς νέους τομείς) μετακίνηση του εργατικού δυναμικού. Δηλαδή αφορούσε πρωτίστως τη βοήθεια προς τα κράτη και λιγότερο προς τους εργαζομένους. Απουσίαζε οποιαδήποτε πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης και συντονισμένης κοινωνικής παρέμβασης σε κεντρικό επίπεδο. Αυτή η έλλειψη έγινε αισθητή πολύ αργότερα, όταν οι ζώνες υποαπασχόλησης στο εσωτερικό της Κοινότητας έλαβαν σταθερή και μόνιμη μορφή και όταν η διαρθρωτική ανεργία έθεσε επιτακτικά το ζήτημα της ποιοτικής προσαρμογής της προσφοράς εργασίας στη ζήτηση (Επιτροπή ΕΚ, 1991, σ. 80).

Το δεύτερο (1971-1982) και τρίτο (1983-1988) Ταμείο, τουλάχιστον όσον αφορούσε στις προθέσεις των εμπνευστών τους, σηματοδότησαν μια ουσιαστική στροφή. Η συγκυριακή, διορθωτική δράση εγκαταλείφθηκε υπέρ πολιτικών παρέμβα-

σης με σκοπό την καταπολέμηση των διαρθρωτικών ανισοτήτων στο χώρο της Κοινότητας. Αυτόν το σκοπό εξυπηρετούσε και η οργανωτική, λειτουργική και χρηματοδοτική αναβάθμισή του. Στην πράξη, ωστόσο, οι ενέργειες και δράσεις του ΕΚΤ εξελίχθηκαν σε αμυντικού χαρακτήρα πολιτικές για την καταπολέμηση της ανεργίας, ενώ υποχώρησαν ή ήταν λιγότερο έντονα στοιχεία επιθετικών πολιτικών για την προώθηση της απασχόλησης μέσω αναπροσαρμογής του εργατικού δυναμικού στις νέες ειδικότητες και τεχνολογίες. Αιτία γι' αυτό ήταν η αύξηση της ανεργίας, η αποβιομηχάνιση μεγάλων περιοχών και οι δημοσιονομικές δυσκολίες των κρατών-μελών που καθιστούσαν τους πόρους του Ταμείου ανεπαρκείς για ν' ανταποκριθούν στις αυξημένες ανάγκες. Αυτή η αναγκαστική προσαρμογή έγινε εμφανής τα πρώτα χρόνια, όταν η αύξηση της ανεργίας των νέων οδήγησε στις περικοπές των χρηματοδοτήσεων προκειμένου να καλυφτούν όλες οι αιτήσεις.

Το δεύτερο Ταμείο διέθεσε την πλειοψηφία των πόρων του (σχεδόν 90%) κατά προτεραιότητα σε ενέργειες κατάρτισης και επαγγελματικής ειδίκευσης. Τρεις ήταν κυρίως οι κατευθύνσεις της υποστηρικτικής του δράσης: α) η καταπολέμηση της ανεργίας των νέων, β) η ενίσχυση των εργαζομένων στη γεωργία που επιθυμούσαν ν' ασχοληθούν στον αστικό τομέα και γ) η συνδρομή στους εργαζομένους στην κλωστοϋφαντουργία ή άλλους τομείς (ναυπηγεία κ.λπ.) που θίγονταν από την εμπορική πολιτική της Κοινότητας έναντι τρίτων χωρών. Η πολιτική του ΕΚΤ τη δεκαετία του '70 γενικά κρίνεται ως θετική καθώς κατάφερε να εκφράσει με θετικό τρόπο πολιτικές απασχόλησης.

Το τρίτο Ταμείο κινήθηκε θεωρητικά και αυτό στη γραμμή των ποιοτικών διαρθρωτικών παρεμβάσεων. Η περιφερειακή πολιτική και οι περιφερειακές ανισότητες απέκτησαν προτεραιότητα στα κονδύλια και τις δράσεις (40-45% των συνολικών κονδυλίων). Οι πόροι για την απασχόληση των νέων

ανέργων έφθασαν το 75% των ετήσιων συνολικών πιστώσεων. Μολονότι, θεσμικά, το νέο Ταμείο είχε διευρυμένα πλαίσια δραστηριότητας, η χρηματοδοτική στενότητα περιορίζει το περιθώριο ελιγμών του σε θέματα απασχόλησης. Τα κριτήρια γίνονταν όλο και πιο αυστηρά, ενώ αύξιναν οι διοικητικές-γραφειοκρατικές παρεμβάσεις με την πολύπλοκη διαχείριση του Ταμείου. Αυτά, καθώς και η ισχυρή επικέντρωση των ενεργειών του στις μειονεκτούσες περιφέρειες και σε μια κατηγορία ατόμων, τους νέους, συνεχίζουν να συντηρούν τον αντισταθμιστικό, διορθωτικό χαρακτήρα του Ταμείου, ως ενός φορέα χορήγησης βοηθημάτων και εύρεσης θέσεων εργασίας στα θύματα της οικονομικής κρίσης. Μολονότι το Ταμείο παρείχε επαγγελματική ειδίκευση ή απασχόληση σε 2 εκατ. άτομα το χρόνο, δεν κατάφερε να προωθήσει πολιτικές απασχόλησης. Σ' αυτόν τον τομέα είχε χάσει πλέον κάθε πρωτοβουλία (Επιτροπή ΕΚ, 1991).

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και το στόχο της Ενιαίας Αγοράς, το ΕΚΤ γνώρισε μια σημαντική αλλαγή, «επαναστατικού» χαρακτήρα σύμφωνα με την Επιτροπή, στα πλαίσια μεταρρύθμισης του ρόλου όλων των διαρθρωτικών Ταμείων. Ο έως τότε σχετικά απομονωμένος και αυτόνομος τρόπος λειτουργίας και δράσης τους εγκαταλείφθηκε και εντάχθηκαν, όσον αφορά στους ρόλους και στον τρόπο εργασίας τους, πιο στενά στο συνολικό στόχο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Οι νέοι σκοποί του ΕΚΤ ήταν δύο: σημαντική αύξηση των πόρων του (διπλασιάστηκαν μεταξύ 1989 και 1993) και επικέντρωση της χρήσης τους στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της Κοινότητας.

Μολονότι και αυτά τα κονδύλια υστερούσαν σε σχέση με την ΚΠΑ, η συμβολή του ΕΚΤ στην περιφερειακή ανάπτυξη αυτή την περίοδο ήταν σημαντικά μεγάλη, καθώς συνέπεσε με τη μείωση των εθνικών δαπανών για περιφερειακή πολιτική (Anderson, 1995).

Πέντε ήταν οι στόχοι προτεραιότητας για το νέο ΕΚΤ:

– Οι οικονομικά καθυστερημένες περιοχές της Κοινότητας, δηλ. αυτές που το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ δεν υπερέβαινε το 75% του μέσου κοινοτικού

– Οι περιοχές εκτεταμένης αποβιομηχάνισης

– Η καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας

– Η διευκόλυνση της επαγγελματικής απασχόλησης των νέων

– Η προώθηση α) της προσαρμογής και β) της ανάπτυξης αγροτικών περιοχών.

Το 1995 με την προσχώρηση της Αυστρίας, Σουηδίας, Νορβηγίας στην ΕΕ προστέθηκε και 6ος στόχος που αφορούσε στις αραιοκατοικημένες περιοχές του αρκτικού κύκλου.

Για πρώτη φορά εξουσιοδοτήθηκε η Επιτροπή να προσδιορίζει τις περιοχές που έχοζαν βοήθειας. Το Συμβούλιο επίσης προσδιόρισε ότι το 80% των πόρων του ΕΚΤ όφειλε να αξιοποιηθεί από τις πλέον καθυστερημένες περιοχές του στόχου 1, που περιελάμβαναν το 22% του πληθυσμού της Κοινότητας. Στην πραγματικότητα δόθηκαν μόνο τα 2/3 των συνολικών κονδυλίων μεταξύ 1989 και 1993. Τρεις χώρες, Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, χαρακτηρίστηκαν συνολικά ως περιοχές του στόχου 1. Σ' αυτές τις χώρες η βοήθεια του ΕΚΤ επικεντρώθηκε κυρίως στην ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου και των υποδομών για την επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση, και για την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας. Στις περιοχές της αποβιομηχάνισης, η βοήθεια επικεντρώθηκε στην ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων που αφορούσαν στην εισαγωγή υψηλής και περιβαλλοντικής τεχνολογίας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Αλλά και στην περίπτωση των στόχων 3, 4 (μακροχρόνια ανεργία – απασχόληση νέων), το 40% των κονδυλίων μεταξύ 1989-1993 δόθηκε με περιφερειακά κριτήρια στις πλέον υποβαθμισμένες περιοχές (Anderson, 1995, σ. 145).

Με τη μεταρρύθμιση του 1988, το ΕΚΤ απέκτησε συνεκτική στρατηγική στις ενέργειές του που προσδιορίζεται πλέον από τέσσερις βασικές αρχές:

– Τη *συγκέντρωση* των πόρων και ενεργειών του στις περιφερειακές ανισότητες και τους στόχους που ορίστηκαν

– Τη *συνεργασία* με την Επιτροπή, τ' άλλα διαρθρωτικά Ταμεία και τις εθνικές κυβερνήσεις σε σχέση με τον *προγραμματισμό* και υλοποίηση των παρεμβάσεών του

– Τη *συμπληρωματικότητα* των επιχορηγήσεών του προς τους πόρους των κρατών-μελών.

Παράλληλα, ενισχύθηκε ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διευρύνθηκε ο κύκλος των επιλέξιμων κοινωνικών ομάδων (προστέθηκαν οι δημόσιοι υπάλληλοι, εκπαίδευση νέων στο σχολείο κ.λπ.). Οι βασικές μεταρρυθμίσεις του 1988 παρέμειναν σε ισχύ και μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, το Δεκέμβριο του 1992, αποφάσισε το διπλασιασμό των κονδυλίων των διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο 1994-1999 στο ύψος των 142 δισ. ECU. Το 70% όφειλε να διοχετευτεί στο στόχο 1, δηλ. τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Η σημαντική αυτή αύξηση αντιπροσώπευε το 1/3 σχεδόν των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού από 1/5 που ήταν την προηγούμενη περίοδο 1989-93.

Σε σχέση με τους στόχους του ΕΚΤ, επήλθαν ελάχιστες αλλαγές. Οι στόχοι 3 και 4 (καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας και ενσωμάτωση των νέων στην εργασία) ενοποιήθηκαν στο στόχο 3. Προστέθηκε επίσης η προώθηση των ίσων ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών στην αγορά εργασίας. Οι ορισμοί των δικαιούχων και των κριτηρίων έγιναν πιο ευέλικτοι για να συμπεριλάβουν ανθρώπους στο χείλος του κοινωνικού αποκλεισμού, ηλικιωμένους, μακροχρόνια ανέργους ή αποκλεισμένους. Ο νέος στόχος 4 επέκτεινε τη δράση του σ' όλο το έδαφος της Κοινότητας χωρίς εδαφικούς

περιορισμούς και αφορούσε αφενός στην εκπαίδευση και καθοδήγηση εργαζομένων που αντιμετωπίζουν προβλήματα με την αλλαγή των βιομηχανικών ή παραγωγικών συστημάτων και αφετέρου στη βελτίωση των δομών κατάρτισης και εκπαίδευσης σ' αυτό το πεδίο.

Προτεραιότητες στις χρηματοδοτήσεις του ΕΚΤ έχουν ενέργειες και δράσεις που: Πρώτον, βελτιώνουν την πρόσβαση και την ποιότητα της εκπαίδευσης και αρχικής κατάρτισης, διευκολύνουν το ανθρώπινο δυναμικό στην έρευνα, επιστήμη και τεχνολογία, και βοηθούν νέους ανθρώπους στη μετάβαση από το σχολείο στην εργασία.

Δεύτερον, αυξάνουν την ανταγωνιστικότητα και εμποδίζουν την ανεργία μέσα από ένα σύστημα συνεχούς κατάρτισης και εκπαίδευσης, και

τρίτον, αναπτύσσουν μεθόδους για τη βελτίωση των ευκαιριών απασχόλησης των μακροχρόνια ανέργων και των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας.

Από τη διάρθρωση των πόρων, ένα μεγάλο τμήμα (20%) κατευθύνθηκε στην ενσωμάτωση των νέων ανέργων, το 19% επικεντρώθηκε σε ενέργειες «απασχόλησης, ανάπτυξης και σταθερότητας», το ίδιο περίπου ποσοστό απορροφήθηκε για την ενσωμάτωση των μακροχρόνια ανέργων, ενώ οι πόροι για την προσαρμογή στη βιομηχανική αλλαγή αντιπροσώπευαν μόνο το 10% περίπου των συνολικών πόρων.

Η μεγαλύτερη μεταρρύθμιση του ΕΚΤ επιχειρήθηκε, ωστόσο, το 1999 ταυτόχρονα με τη μεταρρύθμιση όλων των Διαρθρωτικών Ταμείων, όπως προέβλεπε το Πρόγραμμα Δράσης 2000 (Ατζέντα 2000). Με τη νέα πολιτική επανακαθορίστηκαν το πλαίσιο και οι πολιτικές προτεραιότητες του ΕΚΤ για την περίοδο 2000-2006 προκειμένου να στηριχτεί η ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση. Συγκεκριμένα, το ΕΚΤ ανέλαβε να εξασφαλίσει τη συνοχή και τη συμπληρωματικότητα των ενεργειών για τη βελτίωση της αγοράς εργασίας και την

ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων. Ειδικότερα, τα νέα καθήκοντα του ΕΚΤ αποσκοπούν: στην πρόληψη και καταπολέμηση της ανεργίας, στην ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού και στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης στην αγορά εργασίας με στόχο την αύξηση του επιπέδου απασχόλησης, στην ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, στη βιώσιμη ανάπτυξη, την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Αυτοί οι στόχοι του ΕΚΤ εντάσσονται στους 3 στόχους που τέθηκαν για τα διαρθρωτικά Ταμεία στο σύνολό τους (προηγούμενος 7) και είναι:

α) Η ανάπτυξη και διαρθρωτική προσαρμογή των οικονομικά καθυστερημένων περιοχών.

β) Η οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες.

γ) Η προσαρμογή και ο εκσυγχρονισμός της πολιτικής και των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης.

Το ΕΚΤ έχει την αποκλειστικότητα του στόχου 3, ενώ συμμετέχει με τα ΕΤΠΑ στο στόχο 2 και τ' άλλα Ταμεία στο στόχο 1. Η προβλεπόμενη χρηματοδότηση για όλα τα Ταμεία ανέρχεται στα 195 δις. Ευρώ για την περίοδο 2000-2006. Η μερίδα του λέοντος, δηλ. το 69,7% αυτών των πόρων θα χρησιμοποιηθεί στις οικονομικά καθυστερημένες περιοχές, το 11,5% θα απορροφηθεί για σκοπούς βιομηχανικής αναδιάρθρωσης (στόχος 2) ενώ, τέλος, μόνο το 12,3% θα αφιερωθεί στο στόχο 3, δηλ. για την ανάπτυξη του ανθρωπίνου δυναμικού σ' όλο το έδαφος της Κοινότητας (εκτός των περιφερειών που καλύπτονται από το στόχο 1). Αξίζει να σημειώσουμε, και τούτο επειδή για το στόχο 3 είναι αποκλειστικά υπεύθυνο το ΕΚΤ, ότι στη σχετική διάταξη του νέου Κανονισμού υπογραμμίζεται ότι ο στόχος αυτός «θέτει ένα πολιτικό πλαίσιο αναφοράς για το σύνολο των μέτρων προς όφελος των ανθρωπίνων πόρων στο εθνικό έδαφος, με την επιφύλαξη των περιφερειακών ιδιομορφιών». Δηλαδή, το ΕΚΤ μετατρέπεται σε βα-

σικό όργανο παρακολούθησης της συνέπειας των κρατών-μελών όσον αφορά στο σύνολο των δράσεων για τους ανθρώπινους πόρους.

Το ΕΚΤ υποστηρίζει και συμπληρώνει τις δραστηριότητες των κρατών-μελών για την ανάπτυξη της αγοράς εργασίας καθώς και του ανθρώπινου δυναμικού. Οι δραστηριότητες που υποστηρίζει αναφέρονται βασικά σε πέντε πολιτικές:

α) Την ανάπτυξη και προώθηση ενεργών πολιτικών στην αγορά εργασίας για την καταπολέμηση και την πρόληψη της ανεργίας.

β) Την προώθηση της ισότητας των ευκαιριών για όλους όσον αφορά στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας και ιδίως εκείνους που απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό.

γ) Την προώθηση και βελτίωση της επαγγελματικής κατάρτισης, της εκπαίδευσης και της παροχής συμβουλών, στο πλαίσιο μιας πολιτικής για τη διά βίου κατάρτιση.

δ) Την προώθηση ειδικευμένου, καταρτισμένου και προσαρμοσμένου εργατικού δυναμικού, της καινοτομίας και της προσαρμοστικότητας όσον αφορά στην οργάνωση της εργασίας, της ανάπτυξης του επιχειρηματικού πνεύματος και γενικά των συνθηκών που δημιουργούν θέσεις απασχόλησης.

ε) Τη βελτίωση της πρόσβασης και της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το νέο ΕΚΤ θα αποτελέσει το κύριο χρηματοδοτικό εργαλείο με το οποίο η ΕΕ θα επιχειρήσει να υλοποιήσει τη στρατηγική της για την απασχόληση. Το ΕΚΤ, ως πολιτική και management, έχει ενσωματωθεί πλήρως σ' αυτήν τη στρατηγική και κυρίως σ' ό,τι αφορά στις δράσεις σε επίπεδο κρατών-μελών. Στο τρίτο κεφάλαιο θα εξεταστεί λεπτομερέστερα η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση. Εδώ ας περιοριστούμε να υπογραμμίσουμε ότι τα προγράμματα και οι χρηματοδοτήσεις του ΕΚΤ αφορούν κυρίως στο στόχο της απασχολησιμότητας, δηλ. της απόκτησης

δεξιοτήτων και κατάρτισης από τους εργαζομένους, με σκοπό τη διαρκή ένταξή τους στην αγορά εργασίας.

Αναμφίβολα τα διαρθρωτικά Ταμεία εμπεριέχουν πολλά χαρακτηριστικά κοινωνικών πολιτικών με την ευρεία έννοια. Καλύπτουν τις ανάγκες των «χαμένων» της κοινής αγοράς, αναβαθμίζουν το ανθρώπινο δυναμικό με την κατάρτιση και επαγγελματική εκπαίδευση που παρέχουν, δημιουργούν κοινωνικές υποδομές, συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας, αποτρέπουν την ανεργία και γενικά ασκούν άμεση και έμμεση επίδραση στην ευημερία των Ευρωπαίων πολιτών. Πολλά προγράμματα του ΕΚΤ για την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου εμπεριέχουν μια ισχυρότατη κοινωνική διάσταση (Anderson, 1995, σ. 148).

Ωστόσο μέχρι πρόσφατα, αλλά και με τους νέους Κανονισμούς του 1999 με τους οποίους μεταρρυθμίστηκε το συνολικό τους πλαίσιο, η λειτουργία και δράση τους υπάκουε σε αρχές διαφορετικές από αυτές της κοινωνικής πολιτικής. Τα διαρθρωτικά Ταμεία και το ΕΚΤ σχεδιάστηκαν και συνεχίζουν να λειτουργούν με βασικό σκοπό την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Το μεγαλύτερο μέρος των πόρων τους, όπως έδειξε και η πρόσφατη μεταρρύθμιση, κατευθύνεται στις οικονομικά καθυστερημένες περιοχές. Η επικέντρωση του νέου ΕΚΤ στο ανθρώπινο δυναμικό δεν μεταβάλλει αυτόν το βασικό προσανατολισμό. Νομιμοποιητική βάση της βοήθειας που προσφέρει ήταν η επιλεξιμότητα (eligibility) και όχι το δικαίωμα (entitlement) που απορρέει είτε από την εργασία είτε από την ιδιότητα του πολίτη. Δικαιούχοι βοήθειας για όλα τα Ταμεία ήταν οι λειτουργούσες οικονομικές ενότητες όπως επιχειρήσεις, περιοχές, τοπικές αρχές, ο παράγων εργασία. Οι περισσότερες από αυτές τις ενότητες είναι προσδιορίσιμες με στατιστικούς δείκτες, όπως κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ποσοστά ανεργίας, ποσοστά μετανάστευσης κ.λπ. Τέλος, όλα τα Ταμεία, μαζί και το ΕΚΤ, δεν σχεδιάστηκαν για να εξασφαλίσουν με μεταβιβα-

στικές πληρωμές ένα ελάχιστο επίπεδο ευημερίας και δεν αποτελούν εγγύηση για την απασχόληση. Η επένδυση στις υποδομές και τον ανθρώπινο παράγοντα δημιουργούν απλώς τις προϋποθέσεις και τα κίνητρα στις επιχειρήσεις για να επενδύσουν και να δημιουργήσουν θέσεις εργασίας (Anderson, 1995). Πώς αυτή η δυνατότητα μπορεί να μετατραπεί σε πραγματικότητα, βρίσκεται εκτός του ευρωπαϊκού σχεδιασμού, εκτός της αποστολής του ΕΚΤ. Το παράδειγμα του Καναδά, ωστόσο, με τις επιτυχείς μεταβιβάσεις πόρων μεταξύ περιφερειών και την ανάπτυξη των πλέον καθυστερημένων, προσφέρει ένα άξιο μελέτης εναλλακτικό μοντέλο (Banting, 1995).

Η μεταρρύθμιση του 1999, μολονότι ενδυνάμωσε και ενίσχυσε τη συνοχή των Διαρθρωτικών Ταμείων και εξειδίκευσε τους ρόλους τους, δεν ανέτρεψε ούτε τον τοπικό-περιφερειακό προσανατολισμό ούτε το διορθωτικό χαρακτήρα του ΕΚΤ. Η νέα αποστολή του, ωστόσο, δηλ. η σύνδεσή του με την ευρωπαϊκή στρατηγική απασχόλησης, δεν αποκλείει, αντίθετα επιβάλλει, μακροπρόθεσμα, τη μετεξέλιξή του σ' ένα πραγματικό οικονομικό εργαλείο όχι μόνον αναβάθμισης και προσαρμογής του ανθρώπινου δυναμικού αλλά και εγγύησης ενός ελάχιστου εισοδήματος στήριξης των ανέργων σε συνεργασία με τα εθνικά κράτη. Συνεπώς, οι πόροι του ΕΚΤ θα πρέπει να αυξηθούν σημαντικά στο μέλλον. Η πρόσφατη αύξηση για την περίοδο 2000-2006 στο ύψος των 195 δισ. Ευρώ από 145 δισ. την προηγούμενη περίοδο πρέπει να κριθεί ανεπαρκής εάν συγκριθεί με το διπλασιασμό των κονδυλίων τις δεκαετίες του '80 και '90.

3.6 Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική: *Quo Vadis?*

Η αποτίμηση και αξιολόγηση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής αποδεικνύεται δύσκολο και σύνθετο εγχείρημα καθώς η κατανόηση και κατασκευή της από την επιστημονική κοινό-

τητα υπακούει σε διαφορετικά κριτήρια και επομένως είναι εξαιρετικά διαφοροποιημένη.

Οι Pierson και Leibfried (1995a, 1995b και Leibfried και Pierson, 1995), έχοντας ως αφετηρία τον ορισμό του T. H. Marschall ότι κοινωνική πολιτική είναι η χρησιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας για τον επηρεασμό, συμπλήρωση ή τροποποίηση της λειτουργίας του οικονομικού συστήματος με σκοπό την επίτευξη αποτελεσμάτων που το οικονομικό σύστημα δεν μπορεί να πετύχει από μόνο του, αποδέχονται μια ευρύτατη ερμηνεία και υποστηρίζουν ότι ένα σύστημα ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής υπάρχει και λειτουργεί ήδη. Κατ' αυτούς, η ΕΕ συμβάλλει ενεργά σε αναδιανεμητικές διαδικασίες μεταξύ των τομέων (Κοινή Αγροτική Πολιτική) και περιφερειών (διαρθρωτικά ταμεία), επιχειρεί κοινωνικές ρυθμίσεις σε σημαντικά θέματα, όπως είναι η ισότητα των φύλων και η αναβάθμιση της γυναικείας εργασίας, θέτει υψηλές κοινές προδιαγραφές για θέματα ασφάλειας και υγιεινής στους χώρους εργασίας, παρεμβαίνει σε σημαντικά ζητήματα, όπως των βιομηχανικών σχέσεων και της μετανάστευσης κ.λπ. Σύμφωνα με αυτούς τους συγγραφείς, η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική επεκτείνεται συνεχώς, μολονότι τα πολιτικά, πολιτισμικά, θεσμικά και τεχνικά εμπόδια είναι εξαιρετικά υψηλά.

Η προσέγγιση των Pierson και Leibfried, που επιχειρείται από την οπτική της πολιτικής επιστήμης και της λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμών, διαπιστώνει ότι οι αποφάσεις για τα ευρωπαϊκά κοινωνικά θέματα δεν είναι αποτέλεσμα μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής βούλησης, αλλά ενός πολυσύνθετου και πολυεπίπεδου μηχανισμού λήψης αποφάσεων που κυριαρχεί στην Κοινότητα, και όπου διασταυρώνονται συμφέροντα κρατών, εργοδοτών, εργαζομένων, της Επιτροπής, του Συμβουλίου κ.λπ. Έτσι εξηγείται η δυναμική της ανάπτυξης του ευρωπαϊκού κοινωνικού χώρου που κινείται μεταξύ οικονομικής ολοκλήρωσης και πολυδιάσπασης θεσμών και πολιτι-

κών, συνεπώς και των κοινωνικών πολιτικών, που επιβάλλει το πολυεπίπεδο σύστημα λήψης των αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Αναντίρροτα, η θεσμική προσέγγιση των Pierson και Leibfried συμβάλλει ουσιαστικά στην κατανόηση γέννησης και εξέλιξης των ευρωπαϊκών κοινωνικών πολιτικών. Το ερμηνευτικό της πλαίσιο, ωστόσο, είναι περιορισμένο καθώς δέχεται ως κοινωνική πολιτική το υπάρχον επίπεδο ευρωπαϊκών κοινωνικών ρυθμίσεων, ενώ υποτιμά τις ιστορικές επιλογές καθώς και τα βασικά μοντέλα οικονομικής ολοκλήρωσης που προωθήθηκαν στο παρελθόν ή προωθούνται ακόμη σήμερα.

Αυτήν την τελευταία διάσταση προτείνουν ως πλαίσιο κατανόησης και ερμηνείας οι Kleinman και Piachaud (1993). Ο σκοπός και η λειτουργία μιας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, υποστηρίζουν, δεν μπορεί να διαχωριστούν από τον τύπο της Ευρώπης που κυριαρχεί. Λαμβάνοντας υπόψη τους τρεις τύπους οικονομικής ενοποίησης της Ευρώπης, τελωνειακή ένωση, οικονομική ολοκλήρωση και οικονομική και πολιτική ένωση, εξετάζουν τις διαφοροποιημένες επιπτώσεις τους στην κοινωνική πολιτική.

Όσον αφορά στην τελωνειακή ένωση, διαπιστώνουν ότι μολονότι η φύση της απέκλειε κάθε είδους κοινωνική παρέμβαση σε υπερεθνικό επίπεδο, προβλέψεις και ρυθμίσεις όπως η κοινή αγροτική πολιτική, η ίση μεταχείριση κ.λπ., υπερέβαιναν τα όρια μιας απλής τελωνειακής ένωσης. Η ΕΟΚ δεν υπήρξε ποτέ μια απλή τελωνειακή ένωση.

Για την οικονομική ολοκλήρωση και την Ενιαία Αγορά υπογραμμίζουν ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που αποτελεί προϋπόθεση και βασικό στοιχείο της, έφερε στην επιφάνεια μια σειρά ουσιαστικά κοινωνικά ζητήματα που έπρεπε να ρυθμιστούν σε κεντρικό επίπεδο, όπως την αναγνώριση της επαγγελματικής και εκπαιδευτικής ειδίκευσης, την ποιότητα των υπηρεσιών υγείας, τη στέγαση, τη μετα-

φορά των ασφαλιστικών δικαιωμάτων, την παιδική φροντίδα, το νομοθετικό πλαίσιο για το ρατσισμό, την περιβαλλοντική προστασία κ.λπ. Όλα αυτά τα ζητήματα επηρέαζαν καθοριστικά την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων και έπρεπε να διευθετηθούν. Η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική που αναπτύχθηκε κινήθηκε ακριβώς σ' αυτά τα πλαίσια, ήταν δηλαδή πολύ περιορισμένη και εξασφάλιζε τα απολύτως απαραίτητα για την οικονομική ολοκλήρωση.

Η προοπτική μιας αναδιανεμητικής πολιτικής που θα επιμέριζε τα κέρδη από την πρόσθετη ανάπτυξη και τα πρόσθετα κέρδη της Ενιαίας Αγοράς αποκλειόταν καθώς είχε επικρατήσει στην Επιτροπή το νεοφιλελεύθερο οικονομικό δόγμα, ότι τα κέρδη της οικονομικής ολοκλήρωσης θα επανεπενδύονταν και ότι θα αυξάνονταν η απασχόληση, οι θέσεις εργασίας, οι κοινωνικές παροχές σε εθνικό επίπεδο. Η αναδιανομή που επιτελούσαν τα διαρθρωτικά Ταμεία και το ΕΚΤ ήταν ασήμαντη τόσο με όρους ΑΕΠ και κοινοτικού προϋπολογισμού όσο και με όρους του καθαρού κέρδους ανάπτυξης που προέκυψε από την Ενιαία Αγορά (περίπου 7% του ΑΕΠ της Κοινότητας).

Τέλος, για τον τρίτο τύπο, την οικονομική και πολιτική ένωση, επίκεντρο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής θα ήταν η ευρωπαϊκή ιδιότητα του πολίτη. Αυτό προϋποθέτει ένα υπερεθνικό κράτος και την παράλληλη ανάπτυξη της κοινωνικής με την οικονομική πολιτική. Συνεπάγεται επίσης μια γιγαντιαία αναδιανομή εισοδήματος, είτε μέσα από την αναδιανομή μεταξύ κρατών είτε μέσω κεντρικής καθιέρωσης ευρωπαϊκών κοινωνικών θεσμών, όπως π.χ. ένα ευρωπαϊκό σύστημα υγείας κ.λπ. Σε αυτή την περίπτωση, η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική θα γινόταν όχι σκοπός, αλλά μέσον για την επίτευξη της πολιτικής ενοποίησης, καθώς θα διασφάλιζε την πλήρη ιδιότητα του πολίτη της Ευρώπης.

Αναδιανομή ευρωπαϊκών διαστάσεων και Ιδιότητα του Πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν μονόδρομο για

την υπερνίκηση του σημερινού προστατευτισμού των βόρειων ευρωπαϊκών χωρών έναντι των νοτιών, και την εξίσωση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η πραγματοποίηση αυτής της προοπτικής απειλεί, ωστόσο, να προκαλέσει ένα νέο είδος προστατευτισμού, αυτή τη φορά σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η προσέγγιση των Kleinman και Piachaud, που συνδέουν τον τύπο της οικονομικής ολοκλήρωσης με την απαιτούμενη και αναγκαία κοινωνική πολιτική, ερμηνεύει ορθότερα την ιστορική εξέλιξη και το σημερινό επίπεδο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, καθώς συνδέει τη λειτουργία και αλληλεπίδραση των δύο υποσυστημάτων, της οικονομικής και κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Επίσης υποδεικνύει τις δυνατότητες και προοπτικές ενός μελλοντικού ευρωπαϊκού κοινωνικού σχεδιασμού καθώς προσδιορίζει τα όρια και τα προβλήματα που ενυπάρχουν σ' αυτό το εγχείρημα. Σε αντίθεση με τη θεσμική, γραμμική προσέγγιση των Pierson και Leibfried, οι Kleinman και Piachaud ξετάζουν την ποιότητα και τους τύπους τόσο της οικονομικής ολοκλήρωσης, όσο και των κοινωνικών παρεμβάσεων και δίνουν έμφαση στον αυτόνομο ρόλο και λειτουργία μιας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής αναδιανεμητικού τύπου, υπογραμμίζοντας την αναγκαιότητά της στη διαδικασία της σημερινής οικονομικής και πολιτικής ένωσης.

Τολμηρό εγχείρημα, με όρους παγκόσμιας σύγκρισης, χαρακτηρίζει ο B. Deacon (1997, σ. 80) το στόχο της Ευρώπης να διαμορφώσει μια κοινωνική πολιτική σε περιφερειακή βάση. Υπερβάλλοντας τα επιτεύγματα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, αποδέχεται την ύπαρξη της ιδιότητας του Ευρωπαίου πολίτη στη νομική, πολιτική και κοινωνική της διάσταση, ενώ υπογραμμίζει ότι τα εθνικά κράτη έχουν χάσει την αυτονομία τους σε σχέση με την κοινωνική πολιτική στην Ευρώπη. Υποστηρίζει ότι η έλλειψη οργανωμένου ευρωπαϊκού συνδι-

καλιστικού κινήματος και κορπορατιστικών υπερεθνικών δομών εμποδίζει την ανάπτυξη αναδιανεμητικών πολιτικών και την υψηλή φορολόγηση. Απέναντι στην πίεση της παγκοσμιοποίησης και του ελεύθερου εμπορίου, το μέλλον της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής δεν βρίσκεται στην εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου σοσιαλδημοκρατικού προγράμματος αναδιανομής σε ευρωπαϊκή κλίμακα, αλλά στο μετριοπαθέστερο, κεντρώο πρόγραμμα των χριστιανοδημοκρατών να συνδέσουν ανταγωνιστικότητα με κοινωνική συνοχή σ' ένα ελάχιστο επίπεδο κοινωνικών προδιαγραφών.

Μεταξύ του ακραίου φιλελευθερισμού και της θεσμικής κοινωνικής πολιτικής της σοσιαλδημοκρατίας, ο Deacon προβλέπει και προτείνει έναν *προοδευτικό φιλελευθερισμό* που θα συμπληρώνει τη μέτρια υπερεθνική αναδιανομή και υπερεθνική κοινωνική ρύθμιση μ' έναν μηχανισμό υπερεθνικής κοινωνικής πρόνοιας, που θα παρέχει ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα ή κοινωνική βοήθεια, χρηματοδοτούμενους από ένα ενεργειακό φόρο. Αυτοί οι μηχανισμοί θα λειτουργούν ως ένα ελάχιστο ευρωπαϊκό δίκτυο ασφάλειας.

Ο πολιτικός προγραμματικός λόγος του Deacon δεν του επιτρέπει τη νηφάλια και ισορροπημένη αξιολόγηση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, με συνέπεια να υπερβάλλεται τόσο ο ρόλος της αναδιανομής όσο και αυτός της ρύθμισης. Η σύγκριση, ωστόσο, που επιχειρεί με το άλλο παράδειγμα υπερεθνικής, περιφερειακής ενοποίησης, της Βορειοαμερικανικής NAFTA, είναι εύστοχη. Αντιπαράθετοντας την κοινωνική ρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (έστω και των ελάχιστων δυνατών προτύπων) καθώς και τους διορθωτικούς μηχανισμούς των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων με την αποτυχία της NAFTA να επιβάλει έστω και τα ελάχιστα εργασιακά πρότυπα στο διαπεριφερειακό εμπόριο, τονίζει μαζί με άλλους, ότι η λύση στο διεθνές, διαπεριφερειακό εμπόριο και στους κινδύνους του κοινωνικού ντάμπινγκ δεν βρίσκεται στις

φιλελεύθερες καπιταλιστικές αρχές, αλλά στις ευρωπαϊκού τύπου ρυθμίσεις που οφείλουν να εφαρμοστούν σε παγκόσμια κλίμακα (Deacon, 1997, σ. 82).

Κλείνοντας αυτό το κεφάλαιο, επιθυμούμε να υπογραμμίσουμε ότι αυτό που ονομάζουμε ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική είναι μόνον η μινιμαλιστική εκδοχή της και μάλιστα σχεδόν αποκλειστικά στο επίπεδο της κοινωνικής ρύθμισης. Το σενάριο ενός υπερεθνικού ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους απέχει πολύ από την πραγματικότητα καθώς απουσιάζουν τρία σημαντικά στοιχεία: Πρώτον, η κεντρική εξουσία, έστω και με τη μορφή Ομοσπονδίας, όπως στις ΗΠΑ. Δεύτερον, ο κεντρικός δημοσιονομικός μηχανισμός, αρμόδιος για τις αναδιανεμητικές λειτουργίες. Και τρίτον, η ενιαία αγορά εργασίας. Αυτές οι τρεις προϋποθέσεις κάθε κοινωνικής πολιτικής βρίσκονται ακόμη σε εμβρυακή κατάσταση στην Ευρώπη. Πιο συγκεκριμένα. Η αναδιανομή εισοδήματος μεταξύ των τάξεων και των γενεών σε σταθερή και επαναλαμβανόμενη βάση, που είναι η πεμπτούσια κάθε κοινωνικής πολιτικής, παραμένει ακόμη στην ευθύνη των εθνικών κυβερνήσεων. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές των διορθωτικών ταμείων είχαν έως πρόσφατα μόνο διορθωτικό των περιφερειακών και κοινωνικών ανισοτήτων χαρακτήρα. Επιπλέον, απουσιάζει οποιαδήποτε υπερεθνικής έμπνευσης κοινωνική πρόνοια που ν' αφορά όλους τους Ευρωπαίους πολίτες.

Αλλά και στο επίπεδο της κοινωνικής ρύθμισης, θεσμοθετήθηκαν μόνον ελάχιστα κοινωνικά δικαιώματα, όπως η προστασία της υγείας και ασφάλειας, η ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων, οι συνθήκες εργασίας, η κοινωνική ασφάλιση των μεταναστών κ.λπ., δηλ. δικαιώματα που να αποτρέπουν τον «αθέμιτο» ανταγωνισμό και το κοινωνικό ντάμπινγκ από τις χώρες της Κοινότητας με φθηνότερο κόστος εργασίας και να συμβάλουν στο σχέδιο για την οικοδόμηση της Κοινής Αγοράς.

Αυτός ο τύπος ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής λειτούργησε ουσιαστικά ως προστατευτικός μηχανισμός τόσο για τα

συστήματα κοινωνικής προστασίας των αναπτυγμένων χωρών, όσο και για την οικονομική τους ανάπτυξη. Παρεμπόδισε, ωστόσο, τη διάχυση των καθαρών κερδών της οικονομικής ενοποίησης στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες χωρίς ταυτόχρονα να συμβάλει και στην ουσιαστική κοινωνικοπολιτική τους αναβάθμιση (Kleinman και Piachaud, 1993, σ. 11).

Τελικά, η κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής ενοποίησης διαμορφώθηκε ως η νόθα και ατροφική πλευρά μιας φιλελεύθερης επιλογής για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, όπου την προτεραιότητα είχε και έχει η οικονομική πολιτική ανάπτυξης και συσώρευσης. Αποδείχτηκε δε και η πιο «φθηνή λύση» εάν συγκριθεί με τις πολιτικές κοινωνικής σύγκλισης που είχαν προταθεί από χώρες υψηλής κορπορατιστικής παράδοσης, όπως η Γαλλία και το Βέλγιο την περίοδο διαπραγματεύσεων για τη σύσταση της ΕΟΚ το 1957, και τους φόβους για κοινωνικό ντάμπινγκ που γεννούσε. Αυτή η πολιτική κοινωνικής σύγκλισης, η οποία με τη μια ή την άλλη μορφή επιβιώνει έως σήμερα, θα αντιπροσωπεύει ένα μοναδικό εγχείρημα υπερεθνικής κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης, που απαιτεί ωστόσο τεράστιους πόρους, ιδανικές σχέσεις συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών, προστατευτικές πολιτικές έναντι τρίτων κρατών και πολύ ουτοπία.

Όπως απέδειξαν οι Kleinman και Piachaud (1993), η ρεαλιστική προοπτική μιας ουσιαστικής και πολυεπίπεδης ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής βρίσκεται στην καθιέρωση της ιδιότητας του Ευρωπαίου πολίτη. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης. Οι υπόλοιπες προϋποθέσεις που αναφέραμε στην αρχή είναι παρεπόμενες.

Η ευρωπαϊκού επιπέδου κοινωνική πολιτική μπορεί να χρησιμεύσει ως ένα πολύτιμο εργαλείο γι' αυτό το σκοπό, με τον ίδιο τρόπο όπως η κοινωνική πολιτική συνέβαλλε στην εθνική και κρατική συγκρότηση του Καναδά (Banting, 1995).